

Tomasz Jagielski\*

## Prezydent RP jako polityczny przedsiębiorca

### The President of the Republic of Poland as a Political Entrepreneur

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** Prezydent RP, przedsiębiorca polityczny, polityczna struktura możliwości, kapitał polityczny, zasoby polityczne

**Key words:** President of the Republic of Poland, political entrepreneur, political opportunity structure, political capital, political resources

**Abstrakt:** Celem artykułu jest przedstawienie statusu, roli, a także możliwości politycznego działania Prezydenta RP analizowanych przez pryzmat koncepcji politycznego przedsiębiorcy. W niniejszym opracowaniu dokonuję diagnozy zasobów politycznych głowy państwa oraz ich potencjału w zakresie realizacji celów politycznych – swojej macierzystej formacji oraz własnych. Zasoby Prezydenta można rozpatrywać w dwóch kategoriach tj. zasobów stałych i labilnych. Skoncentrowane są one wokół posiadanych prerogatyw, środowiska politycznego, politycznego kapitału urzędu, a także politycznej struktury możliwości.

**Abstract:** The aim of this paper is to present the status, role, and the potential for political action of the President of the Republic of Poland analysed through the prism of the concept of the political entrepreneur. I make a diagnosis of the president's political resources and their potential for the realisation political goals – his formation and his own. The resources of the President can be considered in two categories, i.e. permanent and labile. They are concentrated around the prerogatives held, the political environment, the political capital of the office, and the opportunity structure.

---

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5715-1235>; Szkoła Doktorska Uniwersytetu Opolskiego. E-mail: [tomekjagielski97@wp.pl](mailto:tomekjagielski97@wp.pl).

## Wprowadzenie

Artykuł ma na celu określenie statusu, roli i możliwości politycznego działania Prezydenta RP. W dotychczasowych opracowaniach poświęconych głowie państwa w Polsce dominuje podejście normatywne i instytucjonalne<sup>1</sup>. Bardziej skromnie prezentują się ujęcia odwołujące się do koncepcji psychologicznych (przywództwo), aktora politycznego powiązanego z określonymi partiami czy interesami politycznymi (*principal-agent*)<sup>2</sup>. Koncepcja przedsiębiorcy politycznego (*political entrepreneur*) pozwala – z jednej strony – zszyntezować powyższe ujęcia, z drugiej zaś – poszerzyć analizę o nowe aspekty, nieeksplorowane we wcześniejszych opracowaniach. Podjęta w niniejszym artykule analiza instytucji Prezydenta przez pryzmat opisywanej koncepcji stanowi zatem nową propozycję badawczą.

W literaturze przedmiotu przedsiębiorca polityczny rozumiany jest w dwójaki sposób. W pierwszym ujęciu analitycy skupiają się na fenomenie przepływu osób i kapitału (w Bourdieu'rowskim tego słowa znaczeniu) pomiędzy sferą ekonomii a polityki. Biznesmeni angażujący się w politykę potrafią zdyskontować kapitał finansowy, umiejętność realizowania strategii i osiągnięcia celów, jak również *image* efektywnego i merytorycznie przygotowanego aktora<sup>3</sup>. W tym nurcie, analizie poddaje się nawet partie politycznych przedsiębiorców – wskazując na nie jako nowy model partii<sup>4</sup>. To podejście nie będzie wykorzystywane w niniejszym artykule. W niniejszej analizie odwołano się do drugiego ujęcia, w którym aktor polityczny działający w określonym otoczeniu, dysponujący określonym kapitałem (politycznym i społecznym) wykorzystując dostępne mu narzędzia (kompetencje) oraz wykorzystując zaistniałą strukturę możliwości realizuje własne cele polityczne<sup>5</sup>.

Koncepcja politycznego przedsiębiorcy doczekała się szerokiej analizy. Zagadnieniem tym zajmowali się m.in.: Vivek Mishra, Mark Schneider, Paul Teske, Maksim Belitski, Ana-Maria Grigore. W obrębie istniejącej literatury, teo-

<sup>1</sup> Zob. m.in.: J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999; B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja Prezydenta w Państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.

<sup>2</sup> Zob. P. Żukiewicz, *Przywództwo prezydenckie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 roku. Analiza porównawcza*, Toruń 2013.

<sup>3</sup> Zob. V. Mishra, T.K. Jain, *Political Entrepreneurship – A Review of its Historical Aspects*, «International Journal of Arts, Humanities and Management Studies» 2016, vol. 2, nr 9.

<sup>4</sup> K. Sobolewska-Myślik, B. Kosowska-Gąstoł, „Partie politycznych przedsiębiorców” – nowy model partii?, «Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne» 2017, vol. 55, s. 109–128.

<sup>5</sup> M. Schneider, P. Teske, *Toward a Theory of The Political Entrepreneur: Evidence from Local Government*, «American Political Science Review» 1992, vol. 86, nr 3, s. 737–745.

ria politycznego przedsiębiorcy znajduje szerokie zastosowanie w badaniach poświęconych aktorom zaangażowanym w procesy polityczne na arenie Unii Europejskiej<sup>6</sup>.

Wykorzystując teorię politycznego przedsiębiorcy artykuł koncentruje się na politycznych możliwościach działania Prezydenta RP. Dlatego też, w niniejszym opracowaniu sformułowane zostały dwie hipotezy:

- 1) Zasoby stałe głowy państwa Prezydent jest w stanie wzmacniać lub osłabiać potencjałem zasobów labilnych, związanych z polityczną strukturą możliwości;
- 2) Stopień wykorzystania przez Prezydenta RP dostępnych zasobów warunkuje zakres celów, który jest on w stanie osiągnąć.

Podstawę metodologiczną niniejszej analizy stanowi sekwencja przy czynowo-skutkowa znana pod pojęciem śledzenia procesu (*process tracing*). Umożliwia ona eksplorację mechanizmów przyczynowych, pozwalając odpowiedzieć na pytania, „w jaki sposób” oraz „dlaczego”<sup>7</sup>. Mechanizmy przyczynowe stanowią z kolei fizyczne, społeczne, a także psychologiczne procesy, umożliwiające wpływ jednego podmiotu na drugi<sup>8</sup>. Metoda śledzenia procesu pozwala na sprawdzenie, na ile działanie głowy państwa jako przedsiębiorcy politycznego wpływa na osiągnięcie celów politycznych i zwiększanie pola manewru.

## Podstawy teoretyczne

Podstawowym pojęciem proponowanym w niniejszym artykule jest kategoria politycznego przedsiębiorcy, zapożyczona z teorii polityk publicznych<sup>9</sup>. John Kingdon badając politykę wewnętrzną w Stanach Zjednoczonych dokonał konceptualizacji pojęcia politycznego przedsiębiorcy, który jego zdaniem – opracowuje inicjatywy i propozycje oraz jest gotowy zaangażować określone zasoby takie jak: energię, czas i reputację w celu forsowania własnych pro-

<sup>6</sup> Zob. m.in. M. Sus, *Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa jako przedsiębiorca polityczny. Propozycja podejścia badawczego*, «Rocznik Integracji Europejskiej» 2019, nr 13; M. Sus, *Supranational entrepreneurs: the High Representative and the EU global strategy*, «International Affairs» 2021, vol. 97 (3).

<sup>7</sup> D. Beach, R.B. Pedersen, *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*, Ann Arbor 2013, s. 1–2.

<sup>8</sup> A. Bennet, *Process Tracing: A Bayesian Perspective*, [w:] J.M. Box-Steffensmeier, H.E. Brady, D. Collier (red.), *The Oxford Handbook of Policial Methodology*, Oksford 2008, s. 704–705.

<sup>9</sup> Zob. więcej: M. Mintrom, P. Norman, *Policy Entrepreneurship and Policy Change*, «The Policy Studies Journal» 2009, vol. 37, nr 4, s. 649–650.

jektów politycznych<sup>10</sup>. Podobne podejście prezentują M. Schenider i P. Teske wskazując, że politycznym przedsiębiorcą jest aktor działający w określonym otoczeniu, który wykorzystując posiadane narzędzia i zasoby stara się osiągać wyznaczone cele polityczne<sup>11</sup>. Za politycznego przedsiębiorcę można zatem uznać osobę, która postrzega politykę jako pewnego rodzaju okno możliwości, dzięki któremu jest w stanie inicjować i skutecznie realizować swoje pomysły polityczne.

Prezydent RP posiada dwie główne cechy przedsiębiorcy politycznego:

- 1) zasoby: kapitał społeczny urzędu Prezydenta RP, narzędzia i instrumenty (pozycja ustrojowa i uprawnienia głowy państwa zagwarantowane przez Konstytucję RP), środowisko polityczne (przy czym należy zaznaczyć, że w perspektywie niniejszej analizy nie jest to tylko i wyłącznie środowisko partii macierzystej Prezydenta, lecz w głównej mierze ośrodek polityczny tworzący się wokół głowy państwa w trakcie pełnienia urzędu);
- 2) możliwość podejmowania działań w celu maksymalizacji zysków i dążenie do zmiany politycznej (*policy change*) przy wykorzystywaniu dynamiki i zmian otoczenia (*opportunity structure*).

Kategoria politycznego przedsiębiorcy może stanowić formę uzupełnienia ujęcia ograniczonego przedstawiciela, zaczerpniętej z teorii suweren – przedstawiciel (*principal – agent theory*). Dla tej koncepcji istotne jest pojęcie „relacji agencji”, które oznacza, iż pomiędzy dwiema lub więcej stronami powstaje relacja, w której jedna ze stron jest przedstawicielem, działając na rzecz suwerena lub w jej imieniu (jako jego reprezentant). Problem pojawia się, gdy cele, preferencje suwerena i przedstawiciela kolidują ze sobą<sup>12</sup>. W kontekście niniejszej analizy, model relacji suweren – przedstawiciel uwidacznia się w relacjach Prezydenta RP z jego otoczeniem, tj. partią macierzystą, popierającą go większością parlamentarną lub ośrodkiem rządowym jak również elektoratem. To, który z tych podmiotów jest w decydującym stopniu suwerenem jest również warunkowane celami Prezydenta, poziomem jego autonomii, jak również dysponowanymi zasobami. Połączenie pojęć politycznego przedsiębiorcy i ograniczonego przedstawiciela pozwala ukazać spektrum, w ramach którego głowa państwa może kształtować swój mandat. Należy zatem przyjąć, że Prezydent RP może pełnić swoją funkcję w zakresie wyznaczonym przez dwie skrajne role, czyli politycznego przedsiębiorcy i ograniczonego przedstawiciela. Główne różnice pomiędzy tymi dwoma rolami odnoszą się do dwóch kategorii: postrzegania ról i realizacji ról (tabela 1).

<sup>10</sup> J. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York 2003, s. 123–124.

<sup>11</sup> M. Schneider, P. Teske, *Toward a Theory of The Political Entrepreneur...*, s. 737–739.

<sup>12</sup> J.E. Lane, *The Principal-Agent Approach to Politics: Policy Implementation and Public Policy Making*, «Open Journal of Political Science» 2013, vol. 3, nr 2, s. 85–89.

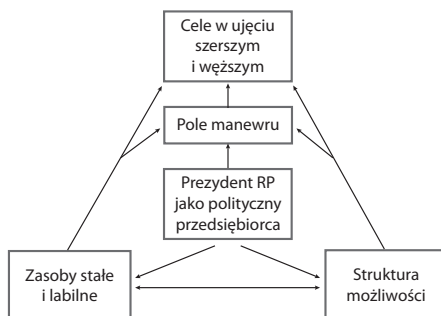
**Tabela 1.** Specyfika ról – przedsiębiorca polityczny a ograniczony agent

	Ograniczony agent	Przedsiębiorca polityczny
<b>Postrzeganie ról</b>	Rola administracyjna: wypełnianie zadań wyznaczonych przez pryncypałów, akceptacja dla przekazanego przez nich pola manewru	Rola polityczna: korzystanie z uprawnień związanych z instytucją Prezydenta, dążenie do maksymalizacji własnego pola manewru
<b>Realizacja ról</b>	Prezydentura nieszkodzenia – styl bierny (konciliacyjny): posłuszeństwo i lojalność wobec partii macierzystej, uznanie prymatu ośrodka rządowego w realizacji polityki wewnętrznej i zagranicznej	Prezydentura konfliktu – styl aktywny (konfrontacyjny): wysuwanie własnych propozycji, wykorzystywanie dostępnych zasobów w celu maksymalizacji zysków

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Sus, *Supranational entrepreneurs...*, s. 66.

Pełnienie urzędu Prezydenta RP postrzegane przez pryzmat specyfiki ról umożliwia wskazanie na posiadane pole manewru. Należy zaznaczyć, że pole manewru jest zmienną zależną, która może być definiowana jako zakres swobody przedstawiciela w ramach pełnionej funkcji i wykonywanych zadań<sup>13</sup>. Pole manewru nie jest zatem zmienną dychotomiczną, lecz obejmuje cały zakres wykonywania mandatu, jaki mieści się pomiędzy rolami Prezydenta jako ograniczonego przedstawiciela lub przedsiębiorcy politycznego. Te dwie role wyznaczają jedynie granice, w ramach których znajduje się wiele możliwości pośrednich.

W modelowym ujęciu, postrzegając Prezydenta RP jako politycznego przedsiębiorcę należy zwrócić zatem uwagę na kwestie kluczowe takie jak: zasoby stałe i labilne, polityczną strukturę możliwości, wypracowane pole manewru, a także celowość podejmowanych działań. Rysunek 1 przedstawia układ komponentów i zależności, jakie zachodzą między nimi.

**Rysunek 1.** Prezydent RP jako przedsiębiorca polityczny – model

Źródło: opracowanie własne.

<sup>13</sup> T. Delreux, J. Adriaensen, *The Principal Agent Model and the European Union*, London 2017, s. 17.

W związku z powyższym przez określenie Prezydent RP jako przedsiębiorca polityczny można rozumieć – aktora politycznego, pełniącego eksponowaną funkcję w polskim systemie politycznym, który wykorzystując zasoby stałe i labilne dąży do realizacji własnych celów uwarunkowanych na sukces wyborczy, a także rozszerzanie wpływów własnego środowiska politycznego (prezydenckiego). Należy również dodać, iż działania głowy państwa uwarunkowane na spełnianie wyznaczonych celów politycznych wiążą się jednocześnie z powiększaniem własnego pola manewru (istotnego z punktu widzenia realizacji bardziej zaawansowanych wyzwań).

## Zasoby i otoczenie przedsiębiorcy politycznego

W myśl koncepcji przedsiębiorcy politycznego, Prezydent RP posiada dwa główne komponenty, umożliwiające mu realizację celów politycznych. Z jednej strony są to zasoby polityczne, czyli narzędzia ustrojowe, środowisko, a także społeczny kapitał urzędu głowy państwa. Ten komponent można również nazwać mianem potencjału stałego – gdyż w dużej mierze jest odgórnie przypisany do urzędu. Z drugiej strony można wskazać na otoczenie i uwarunkowania sytuacyjne, które nie są zależne od Prezydenta, lecz ich dynamika może być przez niego wykorzystywana (stanowią strukturę możliwości). Potencjałem labilnym są zatem choćby takie czynniki, jak: stan gospodarki państwa, układ sił na scenie politycznej, uwarunkowania geopolityczne, nadzwyczajne okoliczności (np. afery, skandale polityczne). Ze względu na politologiczny charakter niniejszego artykułu, niektóre ze wskazanych potencjałów labilnych nie zostaną poddane analizie.

Odnosząc się do pierwszej grupy zasobów, należy poczynić uwagę dotyczącą pozycji ustrojowej Prezydenta RP. W wyniku zmian konstytucyjnych pozycja ta uległa znacznemu osłabieniu<sup>14</sup>. Pomimo tego nadal jest jedną z najsilniejszych wśród głów państw Europy Środkowej i Wschodniej. Według schematu Siaroffa, mierzącego realną siłę prezydentury, o istotności instytucji Prezydenta w polskim systemie politycznym świadczą: powszechny sposób wyboru, model odpowiedzialności politycznej<sup>15</sup>, a także posiadanie prerogatyw związanych z procesem legislacyjnym<sup>16</sup>. W kontekście niniejszej analizy szczególnie istotny jest ostatni z wymienionych czynników (tabela 2).

<sup>14</sup> I. Tanasescu, *The Presidency in Central and Eastern Europe: A comparative analysis between Poland and Romania*, keynote speech at „The Contours of Legitimacy in Central Europe: New Approaches in Graduate Studies” Conference, Oxford 2002, s. 8–10.

<sup>15</sup> Zob. więcej B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 75–85.

<sup>16</sup> A. Siaroff, *Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinctions*, «European Journal of Political Research» 2003, vol. 42,

**Tabela 2.** Normatywna siła prezydentury w Polsce na tle innych państw Europy Środkowo-Wschodniej, na podstawie modelu Alan Siaroffa oraz indeksu Thomasa Frye

Kraj	1	2	3	4	5	6	7	Indeks Frye*
Rumunia	tak	tak	nie	nie	nie	tak	tak	14,00
<b>Polska</b>	<b>tak</b>	<b>tak</b>	<b>nie</b>	<b>nie</b>	<b>nie</b>	<b>tak</b>	<b>nie</b>	<b>13,00</b>
Litwa	tak	tak	nie	nie	nie	tak	tak	12,00
Bułgaria	tak	tak	nie	nie	nie	tak	tak	10,00
Węgry	nie	tak	nie	nie	nie	tak	nie	7,25
Słowenia	tak	tak	nie	nie	nie	nie	nie	5,50
Słowacja	tak	tak	nie	nie	nie	tak	nie	5,00
Łotwa	nie	tak	nie	nie	nie	tak	nie	4,75
Czechy	nie	tak	nie	nie	nie	tak	nie	4,75
Estonia	nie	tak	nie	nie	nie	tak	nie	4,50

Legenda: 1) wybór w głosowaniu powszechnym; 2) nierównomierność kadencji; 3) możliwość dyskrecjonalnego rozwiązania parlamentu; 4) możliwość przeforsowania kandydatury premiera; 5) możliwość dyskrecjonalnego zdymisjonowania premiera; 6) prawo weta; 7) prawo wydawania dekretów o mocy ustawy.

\* Indeks Frye to rozbudowany model, który składa się z 27 czynników wpływających na siłę prezydentury. Wartość tego miernika waha się od 0 do 27.

Źródło: A. Siaroff, *Comparative Presidencies...*, s. 303–305; T. Frye, *A Politics of Institutional Choice. Post-Communist Presidencies*, «Comparative Political Studies» 1997, vol. 30, nr 5, s. 547–548. Zob. też: A. Antoszewski, *System polityczny RP...*, s. 78–79.

Prezydent jest zatem organem państwa o kluczowym znaczeniu w systemie rządów i systemie politycznym. Zakres jego prerogatyw powoduje, że ma on bezpośredni lub pośredni wpływ na istotne sfery polityki państwa. O sile politycznej funkcji Prezydenta świadczy m.in. jego władza negatywna (weto ustawodawcze), dzięki której jest w stanie wpływać na bieżącą politykę prowadzoną przez rząd i parlament. Dlatego też, w polskich realiach można opisywać Prezydenta zarówno jako tzw. gracza wetem (*veto player*), element władzy wykonawczej, jak i arbitra i moderatora<sup>17</sup>.

Istotnym jest również wskazanie na Prezydenta jako gwaranta fundamentalnych podstaw ustrojowych państwa. W Konstytucji 1997 r., ustrojodawca powiązał rolę Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela państwa z rolą gwaranta ciągłości władzy państwowej<sup>18</sup>. Urząd głowy państwa uosabia zatem trwałość władzy jako niezbywalnego atrybutu państwowości.

nr 3, s. 303–305. Zob. też: A. Antoszewski, *System polityczny RP*, Warszawa 2012, s. 78–79.

<sup>17</sup> T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 19–20.

<sup>18</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483, art. 126.

Podjmując problematykę kapitału politycznego, jaki posiada sam urząd Prezydenta, jak i osoba go piastująca, nie sposób pominąć legitymizacyjnego znaczenia wyborów prezydenckich. Wprowadzenie powszechnego sposobu wyboru Prezydenta RP spowodowało, że piastun tego urzędu otrzymał status „przedstawiciela narodu”<sup>19</sup>, posiadając szerszą delegację aniżeli wynikałoby to ze specyfiki samego urzędu. Należy jednak wskazać, iż bycie „Prezydentem wszystkich Polaków” można rozpatrywać jedynie w kategoriach myślenia życzeniowego<sup>20</sup>.

Specyficzną cechą urzędu głowy państwa w Polsce jest wcześniej wspomniana personalizacja organu. Naturalne stało się zatem postrzeganie urzędu Prezydenta przez pryzmat osoby pełniącej tę funkcję. Znamienny jednak jest fakt, iż bez względu na to, kto piastuje urząd Prezydenta, zazwyczaj posiada on największą aprobatę wśród społeczeństwa – w porównaniu do innych naczelných instytucji państwowych (Rada Ministrów, Sejm, Senat).

Biorąc pod uwagę badania z serii „opinia społeczeństwa o instytucjach publicznych” przeprowadzane rokrocznie przez CBOS, w odniesieniu do innych instytucji (Sejm, Senat, Rada Ministrów) prawie każdy Prezydent, zarówno rok po wyborze na stanowisko, jak i rok przed końcem kadencji, posiadał największą aprobatę społeczną. Jedynie w dwóch przypadkach tj. prezydenta L. Wałęsy (1994) i L. Kaczyńskiego (2009) poparcie na końcu kadencji było niższe niż w przypadku innych organów państwowych. Wpływ na to mogły mieć z jednej strony cechy charakterologiczne, a z drugiej strony bieżąca sytuacja polityczna, np. kohabitacyjny układ wewnątrz egzekutywy.

Na kapitał polityczny urzędu Prezydenta w Polsce można również spojrzeć poprzez pryzmat poziomu zaufania społecznego do polityków (tabela 3). Analizując wyniki badań opinii publicznej można zauważyć dynamikę zmian

**Tabela 3.** Poziom społeczny poparcia dla kandydata/piastuna urzędu

	Kandydat na urząd Prezydenta RP		Prezydent RP	
	data badania	poparcie (%)	data badania	poparcie (%)
Lech Wałęsa	10.1990	35,4	01.1991	76
Aleksander Kwaśniewski	10.1995	52	02.1996	68
Lech Kaczyński	09.2005	64	11.2005	66
Bronisław Komorowski	03.2010	57	04.2010	65
Andrzej Duda	04.2015	44	06.2015	57

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Centrum Badania Opinii Społecznej.

<sup>19</sup> Zob. więcej J. Wiatr, *Prezydent w systemie demokratycznym*, Koszalin 2001, s. 35–36.

<sup>20</sup> Zob. więcej K. Zuba, *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012, s. 147.



w poziomie zaufania społecznego najpierw do kandydata, a następnie do piastuna stanowiska głowy państwa. Trend ten szczególnie uwidacznia się w porównaniu badań przeprowadzonych tuż przed I turą wyborów i po objęciu urzędu.

Na podstawie danych z tabeli 3. można stwierdzić, iż we wszystkich wskazanych przypadkach aktor obejmując fotel prezydencki zyskiwał większe poparcie społeczne niż to które posiadał przed kandydowaniem. Tego rodzaju tendencja może skłaniać do twierdzenia o powiązaniu z urzędem Prezydenta RP określonym kapitale społecznym. Kapitał ten nie jest zatem związany wyłącznie z aktorem piastującym urząd, lecz również z samą instytucją głowy państwa w Polsce. Należy dodać, iż wzrost poparcia może wiązać się ze wzrostem popularności – generowanej jednak przez stanowisko głowy państwa.

## Cele Prezydenta

W myśl teorii racjonalnego wyboru, człowiek organizuje swoje działania tak, aby optymalizować nakłady względem oczekiwanych rezultatów. Zwolennicy wskazanej teorii zakładają, że działania te oparte są o tzw. uniwersalną racjonalność. Ich zdaniem jest to stała cecha ludzkiego charakteru pozwalająca na poszukiwanie najkorzystniejszego wyboru<sup>21</sup>. Biorąc pod uwagę takie podejście, można uznać, iż racjonalność aktora politycznego jest uwarunkowana na dokonanie optymalnego wyboru – niezależnie od materii, w jakiej podejmuje decyzje.

Jest tak choćby w przypadku rywalizacji wyborczej, często porównywanej do swoistej gry rynkowej. Współczesne partie polityczne, nazywane partiami wyborczymi (z ang. *catch all people's party*), mając na celu przejęcie władzy, tworzą jak najszerze programy polityczne, po to by skupić wokół siebie możliwie duży elektorat. Aktorzy polityczni unikają wyrażania skrajnych opinii z uwagi na możliwość pozyskania elektoratu niezdecydowanego. Podobnie jest w przypadku wyborów prezydenckich. Ich specyfika powoduje, że kandydaci rezygnują z jednoznacznych wypowiedzi w istotnych politycznie kwestiach<sup>22</sup>.

Odwołując się do teorii racjonalnego wyboru można wskazać na szersze i węższe ujęcie celów Prezydenta RP. Szersze ujęcie związane jest z realizacją

<sup>21</sup> B. Sajduk, *Teoretyczne przesłanki współczesnej analizy politologicznej*, «Państwo i Społeczeństwo» 2007, nr 1, s. 27.

<sup>22</sup> W. Wojtasik, *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice 2012, s. 228–229.

celów żywotnych dla państwa. Są to tzw. cele prezydentury – wyznaczone przez piastuna urzędu na początku pełnienia funkcji lub publikowane w podsumowaniach kadencji. Np. żywotnym celem dla prezydenta B. Komorowskiego było wzmocnienie konkurencyjności Polski<sup>23</sup>. Z kolei celem I kadencji prezydenta Dudy była szeroko rozumiana polityka społeczna<sup>24</sup>.

W węższym ujęciu, cele Prezydenta uwarunkowane są głównie na zdobycie reelekcji. Jest to przede wszystkim realizacja celów własnych, również tych związanych z poszerzaniem wpływów własnego środowiska politycznego (prezydenckiego). Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż wszyscy dotychczasowi Prezydenci – z wyjątkiem L. Kaczyńskiego, który zginął tragicznie pod koniec pierwszej kadencji – ubiegali się ponownie o reelekcję. Jedynie w dwóch przypadkach (prezydent A. Kwaśniewski i A. Duda) piastuni urzędu zdołali zrealizować ten cel.

Istnieje wiele czynników składających się na uzyskanie reelekcji przez Prezydenta. Uwarunkowania te można wiązać z kwestiami: układu sił i bieżącej sytuacji politycznej, prowadzenia kampanii wyborczej, a także przebiegu prezydentury (polityczna aktywność głowy państwa). W przyjętej perspektywie badawczej szczególnie istotny, w kontekście reelekcji, staje się ostatni wskazany czynnik. Wiąże się on bowiem z traktowaniem Prezydenta jako politycznego przedsiębiorcy.

## Praktyka polityczna

W kontekście niniejszej analizy szczególnie interesująca jest możliwość korzystania przez Prezydenta z prawa weta. W odniesieniu do zasady podziału władzy, weto jest skutecznym instrumentem powściągnięcia legislatury przez egzekutywę. W sytuacji braku ponownego uchwalenia ustawy Prezydent staje się ustawodawcą negatywnym<sup>25</sup>. Innym wymiarem możliwości wetowania ustaw jest wykorzystywanie weta do celów bieżącej gry politycznej. Praktyka wetowania ustaw przez kolejnych piastunów urzędu głowy państwa pokazuje, że uprawnienie to jest szczególnie wykorzystywane w okresie koabitacji (tabela 4).

---

<sup>23</sup> <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/prezydent/cztery-lata-prezydentury> (10.10.2023).

<sup>24</sup> <https://www.prezydent.pl/prezydent/piec-lat-prezydentury-andrzeja-dudy/polityka-spoeczna> (10.10.2023).

<sup>25</sup> B. Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014, s. 199.

**Tabela 4.** Współczynnik stosowania weta prezydenckiego w odniesieniu do politycznej reprezentacji (liczba wet/ liczba lat w kohabitacji lub zgodności politycznej)

Prezydent	Okres prezydentury	Współczynnik wszystkich zawetowanych ustaw*	Współczynnik weta w okresie kohabitacji*	Współczynnik weta w okresie zgodności politycznej reprezentacji*
L. Wałęsa	1990–1995	5,5***	5,5	Nie dotyczy**
A. Kwaśniewski	1995–2005	7	7,0	3,8
L. Kaczyński	2005–2010	4,2	7,4	0,5
B. Komorowski	2010–2015	0,8	Nie dotyczy	0,8
A. Duda	2015–	1,7	16,0	1,1

\* Im wyższy współczynnik tym większa tendencja do wetowania ustaw.

\*\* Stosowanie weta przez prezydenta L. Wałęsę należy rozpatrywać w dwóch kategoriach kohabitacji: *sensu stricto* i *ad personam*<sup>26</sup>. Pierwsza odnosi się do sytuacji, w której Prezydent i premier wywodzą się z innych obozów politycznych. W odniesieniu do prezydentury Wałęsy, sytuacja ta miała miejsce wówczas, gdy większość rządową zawiązały SLD i PSL. Druga kategoria, czyli kohabitacja *ad personam*, wiąże się z sytuacją, w której głowa państwa i premier pochodzą z tego samego lub pokrewnego obozu politycznego, jednak są zwrócenii przeciwko sobie z powodów osobistych lub poróżnili się w innych okolicznościach. Okres takiej kohabitacji przypadł na czas rządów Jana Olszewskiego i Hanny Suchockiej. J. Olszewskiego prezydent Wałęsa darzył nieskrywaną niechęcią, natomiast H. Suchocką lekcewał traktując Jana Marię Rokitę (szefa Urzędu Rady Ministrów) jako faktycznego premiera.

\*\*\* Aktywność w zakresie weta liczona od I kadencji Sejmu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie, B. Pytlík, *Instytucja prezydenta w państwach grupy Wyszehradzkiej*, Warszawa 2021, s. 191–202.

Jak nadmieniono, zasób, jakim są instrumenty ustrojowe (w tym prawo weta), stanowi istotny czynnik wpływający na postrzeganie Prezydenta jako politycznego przedsiębiorcę. Prezydenckie weto jest bowiem wykorzystywane w bieżącej walce politycznej z nieprzychylnym mu ośrodkiem rządowym i większością parlamentarną, dając mu możliwość wpływu na układ sił na scenie politycznej. Może stanowić również oręż w dyscyplinowaniu macierzystego ośrodka politycznego, jak również środek do ukazania własnej podmiotowości politycznej.

Istotną kategorią narzędzi, którymi dysponuje Prezydent, są uprawnienia kreacyjne, to znaczy możliwość wpływu na obsadę stanowisk. Konstytucja daje Prezydentowi sporą swobodę w zakresie desygnowania kandydata na premiera. Odwołując się do tych uprawnień w 1997 r. A. Kwaśniewski blokował nominację Jerzego Buzka na szefa rządu. Prezydent podkreślał wówczas kwestie respektowania woli wyborców wyrażonej podczas wyborów parlamentar-

<sup>26</sup> M. Dobrowolski, *Przywództwo polityczne Prezesa Rady Ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2015*, Warszawa 2020, s. 258–259.

nych. Wskazywał na potrzebę powołania na tę funkcję M. Krzaklewskiego – jako lidera zwycięskiego ugrupowania. Dzięki końcowemu, koncyliacyjnemu podejściu ówczesnego prezydenta, J. Buzek otrzymał wotum zaufania. Gdyby jednak Prezydent jawnie sprzeciwił się tej kandydaturze wynik głosowania w Sejmie mógłby być zupełnie inny<sup>27</sup>.

Własne cele polityczne Prezydent RP może również realizować odwołując się do kompetencji związanych z polityką zagraniczną, a także zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi. Szczególnie ważne w tym aspekcie są uprawnienia kreacyjne. Odpowiednio wykorzystane mogą stanowić formę nacisku na ośrodek rządowy. Uprawnienia Prezydenta z zakresu polityki zagranicznej realizowane są m.in. poprzez ratyfikowanie i wypowiedzanie umów międzynarodowych, a także mianowanie i odwoływanie pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych<sup>28</sup>. W praktyce spory wynikające z aktywności głowy państwa w sferze polityki zagranicznej ujawniają się w związku z kwestiami obsady stanowisk ambasadorskich<sup>29</sup>. Głowa państwa traktuje wówczas swoje uprawnienia jako kartę przetargową wykorzystywaną do działań związanych z realizacją celów politycznych.

W 2009 r. prezydent L. Kaczyński blokował nominację sześciu ambasadorów poprzez opóźnianie wydania im listów uwierzytelniających<sup>30</sup>. W oficjalnych przekazach swoją zwłokę w podpisaniu listów argumentował nieprawidłowościami w procesie decyzyjnym<sup>31</sup>. Z punktu widzenia praktyki politycznej, celowe opóźnianie wydania listów uwierzytelniających przez głowę państwa nie było związane z procedurą decyzyjną, lecz kandydaturą Anny Fotygi na stanowisko ambasadora przy Organizacji Narodów Zjednoczonych. Objęcie przez A. Fotyę tego stanowiska wymagało akceptacji ze strony ówczesnego szefa MSZ – Radosława Sikorskiego. A. Fotyga, jako bliska współpracowniczka i protegowana prezydenta Kaczyńskiego, stanowiła zatem punkt sporny w sprawie akceptacji nominacji ambasadorskich przez głowę państwa. W roz-

<sup>27</sup> R. Glacjar, *Instytucja Prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000. Analiza porównawcza*, Toruń 2004, s. 217–218.

<sup>28</sup> Art. 133 Konstytucji RP.

<sup>29</sup> K. Zuba, *Polska scena polityczna...*, s. 150.

<sup>30</sup> Dopiero przyjęcie przez Prezydenta listów uwierzytelniających dopełnia obowiązek akredytacji ambasadorskiej. Bez tego uwierzytelnienia ambasador nie może oficjalnie pełnić swojej funkcji. Zob. Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej, Dz.U. 2021, poz. 464, art. 17.

<sup>31</sup> Na konferencji prasowej 13 lipca 2009 r., Prezydent podkreślał, iż: „*W tej chwili reguła polega na tym, że przychodzi do mnie wniosek już po zgodzie obcego państwa, co stawia mnie w trudnej sytuacji*”, [www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/](http://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/) (22.07.2023).

mowie z «Dziennikiem» jeden z prezydenckich urzędników zaznaczył, iż Prezydent nie mogąc doczekać się na zgodę ze strony Sikorskiego „*musi mieć coś w zanadrzu*”<sup>32</sup>.

Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku sporu o nominacje ambasadorskie pomiędzy prezydentem Andrzejem Dudą a szefem MSZ Witoldem Waszczykowskiem. Wstrzymywanie przez pałac prezydencki nominacji było wówczas związane z obsadzeniem funkcji ambasadora w Norwegii. MSZ wskazało w tym przypadku na Jarosława Łasickiego, jednak Krzysztof Szczerski (szef kancelarii prezydenta Dudy) starał się przeforsować kandydaturę Iwony Woickiej-Żuławskiej<sup>33</sup>. Ostatecznie to kandydatka obozu prezydenckiego objęła stanowisko ambasadora RP w Norwegii, co świadczyć może o efektywności wykorzystywania prerogatyw do realizacji celów wyznaczonych przez ośrodek prezydencki.

Gra polityczna prowadzona przez Prezydenta, u podłoża której leżą personalia, wiąże się również z nominacjami generalskimi. Jednym z głośniejszych dotychczas sporów o tę kwestię zdaje się być konflikt prezydenta Dudy z Antonim Macierewiczem (szefem MON w latach 2015–2018). Należy jednak wskazać, iż spór ten był przedłużeniem trwającego konfliktu pomiędzy obiema stronami. Oficjalnym powodem odłożenia nominacji generalskich przez głowę państwa w 2017 r., było niedokończenie prac nad nowym systemem dowodzenia siłami zbrojnymi. Przesunięcie nominacji było tak naprawdę spowodowane działaniami MON-u wobec gen. bryg. Jarosława Kraszewskiego – dyrektora Departamentu Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi (najwyższego rangą doradcy wojskowego prezydenta Dudy). Jedną z przyczyn odwołania Macierewicza z funkcji szefa MON był jego konflikt z prezydentem Dudą, co potwierdził prezes PiS J. Kaczyński, dopytywany o okoliczności dymisji w rozmowie z Gazetą Polską<sup>34</sup>.

## Konkluzje

Jak wynika z niniejszej analizy, Prezydent RP podejmując działania w charakterze politycznego przedsiębiorcy dąży do zwiększania swojego pola manewru. Świadczą o tym przede wszystkim przesłanki wynikające z odpo-

<sup>32</sup> M. Wójcik, G. Rzeczkowski, *Prezydent szantażuje rząd w sprawie Fotygi*, «Dziennik», 14.04.2009, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/145958,prezydent-szantazuje-rzad-w-sprawie-fotygi.html> (19.07.2023).

<sup>33</sup> M. Krzymowski, *W dyplomatycznej wojence Waszczykowskiego i Dudy chodzi o jedno nazwisko. Znamy je*, «Newsweek» 21.06.2017, <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/konflikt-ministra-waszczykowskiego-z-prezydentem-duda/xj590jn> (22.07.2023).

<sup>34</sup> „Prezes PiS dla „GP”. Zdradza kulisy dymisji Macierewicza i termin postawienia pomnika L. Kaczyńskiego”, 30.01.2018, <https://wiadomosci.radiozet.pl/polska/Kaczynski-dla-GP-o-reparacjach-Smolensku-rzadzcie-i-dymisji-Macierewicza> (1.08.2023).

wiedniego wykorzystywania kapitału stałego, w warunkach motywowanych potencjałami labilnymi (polityczna struktura możliwości). W sferze zasobów stałych, szczególnie istotne są uprawnienia reaktywne Prezydenta w postaci prawa weta. Możliwość wetowania ustaw, a co za tym idzie posiadanie władzy negatywnej, stwarza okazję do prowadzenia przez głowę państwa swoistej gry politycznej – zwłaszcza w sytuacji występowania układu kohabitacyjnego. Wykorzystywanie dostępnych zasobów stałych do realizacji celów politycznych skłania się również do kwestii personalnych. Uprawnienia w zakresie nominacji ambasadorskich i generalskich stanowią poważną kartę przetargową w rozgrywce z rządem. Świadczą także o istnieniu środowiska politycznego Prezydenta RP, lecz nie utożsamianego z jego partią macierzystą. Jednym z przejawów takiego stanu są konflikty toczone pomiędzy Prezydentem a rządem, oparte w głównej mierze na kwestiach personalnych. Można zatem wskazać, iż hipoteza badawcza: zasoby stałe głowy państwa Prezydent jest w stanie wzmacniać potencjałem zasobów labilnych, związanych z polityczną strukturą możliwości, znajduje odzwierciedlenie w przeanalizowanym materiale empirycznym.

W perspektywie oceny Prezydenta RP jako przedsiębiorcy politycznego szczególnie interesujący jest zasób związany z kapitałem społecznym tej instytucji. Instytucja Prezydenta w Polsce posiada specyficzny charakter, który sprawia, że jest on jednym z najbardziej eksponowanych w polskim systemie politycznym. Świadczy o tym choćby analizowany w różnych okresach czasu poziom zaufania do instytucji publicznych – zazwyczaj najwyższy w przypadku Prezydenta. Należy wskazać, iż wysokie wyniki instytucji Prezydenta RP nie były uzależnione od danego piastuna urzędu. Można zatem twierdzić o istnieniu uniwersalnego zasobu instytucji Prezydenta w Polsce, pod postacią społecznego kapitału samego urzędu. Odnosząc poparcie kandydata w wyborach prezydenckich do późniejszego poparcia jako głowy państwa, w każdym przypadku piastun urzędu zyskiwał poparcie. Tendencja ta z jednej strony ukazuje podejście społeczeństwa do instytucji Prezydenta, natomiast z drugiej strony świadczy o istnieniu dodatkowego zasobu – możliwego do wykorzystania przez przedsiębiorcę politycznego.

Zwracając uwagę na cele głowy państwa, uzasadnione staje się twierdzenie, że nie są one uzależnione tylko i wyłącznie od układu sił i bieżącej sytuacji politycznej czy przebiegu kampanii wyborczej (w przypadku celu związanego z uzyskaniem reelekcją). Równie istotne staje się korzystanie przez Prezydenta z dostępnych mu zasobów. Stopień ich wykorzystania jest bowiem skorelowany z zakresem celów osiągniętych przez głowę państwa. W przypadku A. Kwaśniewskiego ważny był jego polityczny aktywizm oparty o ciągłe powiększanie pola manewru przy pomocy konstytucyjnych upraw-

nień. Z kolei casus prezydentury A. Dudy skłania do zwrócenia uwagi na odpowiednie wykorzystanie społecznego kapitału urzędu Prezydenta RP jako klucza do zdobycia II kadencji. Jak wynika z przedstawionych wniosków hipoteza: stopień wykorzystania przez Prezydenta dostępnych zasobów warunkuje zakres celów, który jest on w stanie osiągnąć, również ulega potwierdzeniu.

## Bibliografia

- Antoszewski A., *System polityczny RP*, Warszawa 2012.
- Beach D., Pedersen R.B., *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*, Ann Arbor 2013.
- Bennet A., *Process Tracing: A Bayesian Perspective*, [w:] J.M. Box-Steffensmeier, H.E. Brady, D. Collier (red.), *The Oxford Handbook of Policial Methodology*, Oksford 2008.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Delreaux T., Adriaensen J., *The Principal Agent Model and the European Union*, London 2017.
- Dobrowolski M., *Przywództwo polityczne Prezesa Rady Ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2015*, Warszawa 2020.
- Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja Prezydenta w Państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.
- Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012.
- Frye T., *A Politics of Institutional Choice. Post-Communist Presidences*, «Comparative Political Studies» 1997, vol. 30, nr 5.
- Glacjar R., *Instytucja Prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000. Analiza porównawcza*, Toruń 2004.
- Kingdon J., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York 2003.
- Lane J.E., *The Principal-Agent Approach to Politics: Policy Implementation and Public Policy Making*, «Open Journal of Political Science» 2013, vol. 3, nr 2.
- Mintrom M., Norman P., *Policy Entrepreneurship and Policy Change*, «The Policy Studies Journal» 2009, vol. 37, nr 4.
- Mishra V., Jain T.K., *Political Entrepreneurship – A Review of its Historical Aspects*, «International Journal of Arts, Humanities and Management Studies» 2016, vol. 2, nr 9.
- Opaliński B., *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Warszawa 2014.
- Pytlik B., *Instytucja prezydenta w państwach grupy Wyszehradzkiej*, Warszawa 2021.
- Sajduk B., *Teoretyczne przesłanki współczesnej analizy politologicznej*, «Państwo i Społeczeństwo» 2007, nr 1.
- Schneider M., Teske P., *Toward a Theory of The Political Entrepreneur: Evidence from Local Government*, «American Political Science Review» 1992, vol. 86, nr 3.
- Siaroff A., *Comparative Presidencies: The Inadaquacy of the Presidential, Semi-Pridential and Parliamentary Distincions*, «European Journal of Policial Research» 2003, vol. 42, nr 3.
- Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- Sobolewska-Myślik K., Kosowska-Gąstoł B., *„Partie politycznych przedsiębiorców” – nowy model partii?*, «Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne» 2017, vol. 55.

- Sus M., *Supranational entrepreneurs: the High Representative and the EU global strategy*, «International Affairs» 2021, vol. 97 (3).
- Sus M., *Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa jako przedsiębiorca polityczny. Propozycja podejścia badawczego*, «Rocznik Integracji Europejskiej» 2019, nr 13.
- Tanasescu I., *The Presidency in Central and Eastern Europe: A comparative analysis between Poland and Romania*, keynote speech at „The Contours of Legitimacy in Central Europe: New Approaches in Graduate Studies” Conference, Oxford 2002.
- Wiatr J., *Prezydent w systemie demokratycznym*, Koszalin 2001.
- Wojtasik W., *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*, Katowice 2012.
- Zuba K., *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*, Warszawa 2012.
- Żukiewicz P., *Przywódstwo prezydenckie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 roku. Analiza porównawcza*, Toruń 2013.