

Tomasz Słomka\*

## Udział parlamentu w wyborach Prezydenta RP – tradycje i uwagi *de lege ferenda*

Participation of the parliament in the elections of the President  
of the Republic of Poland  
– traditions and comments *de lege ferenda*

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** Prezydent RP, wybory powszechne i bezpośrednie, wybory mieszane, konstytucja, parlament, zmiana ustrojowa

**Keywords:** President of the Republic of Poland, general and direct elections, mixed elections, constitution, parliament, political change

**Abstrakt:** Artykuł dotyczy potencjalnej zmiany sposobu wyboru Prezydenta RP, polegającej na odejściu od obowiązujących od 1990 roku wyborów powszechnych i bezpośrednich oraz wprowadzeniu wyborów metodą rozszerzonego parlamentu. W opracowaniu zweryfikowana zostaje hipoteza, że w polskiej tradycji są obecne formy wyboru prezydenta z udziałem parlamentu. Drugie założenie badawcze odnosi się do relacji między konstytucyjną rolą głowy państwa a ponadnormatywną legitymacją płynącą z powszechnej elekcji.

**Abstract:** The article concerns a potential change in the method of electing the President of the Republic of Poland, consisting in abandoning the universal and direct elections in force since 1990 and introducing elections using the method of an extended parliament. The study verifies the hypothesis that forms of electing the president with the participation of the parliament are present in the Polish tradition. The second research assumption relates to the relationship between the constitutional role of the head of state and the over-normative legitimacy resulting from the general election.

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9226-5828>, dr hab., profesor uczelni, pracownik naukowy Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: [tomasz.slomka@uw.edu.pl](mailto:tomasz.slomka@uw.edu.pl)

## Uwagi wstępne

Kwestia ustrojowej decyzji dotyczącej sposobu wyboru prezydenta republiki, pozostaje istotnym elementem kształtowania zarówno prawnoustrojowego, jak i praktycznego aspektu sprawowania urzędu głowy państwa, realizowania przez prezydenta ustrojowych zadań, ale również legitymizacji urzędu (jak i jego piastuna) oraz budowy autorytetu najwyższego reprezentanta państwa. Wielu autorów wywodzi z powszechnych wyborów prezydenckich przekonanie o doniosłym charakterze przedstawicielskim i niepowtarzalnym autorytecie polityczno-ustrojowym i społecznym prezydenta. Na przykład Paweł Sarnecki twierdzi, że wprowadzenie w 1990 roku powszechnych wyborów prezydenckich, uczyniło z głowy państwa

„podmiot, który może powoływać się na wolę większości narodu jako czynnika sprawczego jego funkcjonowania. [...] może powoływać się na mandat narodu do sprawowania swoich funkcji”<sup>1</sup>.

Można zatem domniemywać, że wybór głowy państwa dokonywany przez parlament, lub w inny sposób (lecz wykluczający bezpośrednio wyrażoną wolę narodu), nie będzie dostatecznie doposażał prezydenta legitymizacyjne walory. Pierwsza hipoteza niniejszego opracowania opiera się na założeniu, że w polskich warunkach ustrojowych istnieje element tożsamości konstytucyjnej, uwzględniający model wyborów dokonywanych przez organ przedstawicielski, lecz w sytuacji ewentualnego odejścia od powszechnej i bezpośredniej elekcji, należałoby wprowadzić element poszerzenia elektorskiego grona. Hipoteza druga zakłada, że powszechne wybory prezydenckie – choć cieszą się wysokimi frekwencjami i funkcjonują w polskim porządku ustrojowym od ponad trzydziestu lat – są w dużej mierze nieadekwatne dla konstytucyjnego i politycznego położenia prezydenta, oferując mu *polityczną moc*, lecz bez oparcia w konstytucyjnym *władczym instrumentarium*. Specyficznym elementem powszechnych wyborów coraz wyraźniej stają się zjawiska o charakterze populistycznym i pozbawianie urzędu prezydenta pożądane ucieleśnienie majestatu Rzeczypospolitej na rzecz prezydenta – *trybuna ludowego*.

Podstawową metodą badawczą artykułu jest metoda neoinstytucjonalna, która umożliwia uwzględnienie czynnika politycznego i społecznego w analizie funkcjonowania instytucji i norm.

---

<sup>1</sup> P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 43.

## Tradycje związane z udziałem parlamentu w wyborze polskiej głowy państwa

Wskazując na tradycję wyborów głowy państwa dokonywanych przez parlament, należy wprowadzić ogranicznik terminalny pomiędzy okresem rządów Konstytucji RP z 1921 roku (Konstytucji Marcowej) a zmianą Konstytucji RP we wrześniu 1990 roku. W rzeczonym przedziale czasowym wystąpiły cztery mechanizmy wyborów głowy państwa przez parlament: w świetle rozwiązań Konstytucji Marcowej, w oparciu o regulacje ustawy konstytucyjnej z 1947 roku, w myśl regulacji Konstytucji PRL z 1952 roku oraz nowelizacji tejże konstytucji z kwietnia 1989 roku.

Ustrojodawcy w konstytucji z 1921 roku przyjęli Monteskiuszowską koncepcję podziału władz, wzorując się jednak na doświadczeniach praktyki ustrojowej III Republiki Francuskiej (którą uznawali za swoisty wzorzec systemu parlamentarnego), odrzucili zasadę ich równoważenia się i wzajemnego hamowania. Przewagę ustrojową i polityczną posiadały organy władzy ustawodawczej – Sejm i Senat. Niejako w cieniu ich politycznej woli pozostawała władza wykonawcza – prezydent i ministrowie. Prezydent wybierany był przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe bezwzględną większością głosów (posiedzenie Zgromadzenia zwoływał prezydent w ostatnim kwartale siedmioletnia swojego urzędowania). Kadencja głowy państwa, podobnie jak we Francji, wynosiła 7 lat, co formalnie wzmacniało jej pozycję wobec parlamentu (o 5-letniej kadencji) i miało stanowić zabezpieczenie harmonijnego funkcjonowania państwa, zapewnienie ciągłości działania jego organów. Niemniej sposób wyboru wskazywał już na niezbyt silne ustrojowe usytuowanie prezydenta wobec izb parlamentarnych i uzależnienie jego wyboru od woli partii politycznych, mógł on zatem uchodzić za swoistego *zakładnika* stronnictw parlamentarnych. Pozycję polskiej głowy państwa tamtego okresu najlepiej jest określić mianem *symbolicznej* lub *neutralnej*. W tym modelu prezydent ogranicza się praktycznie do reprezentacji państwa, pozostając poza głównym nurtem polityki. Znane są jednak przypadki, gdy pełniący urząd prezydenta Stanisław Wojciechowski starał się aktywniej wpływać na rozwój sytuacji politycznej w państwie. Bywał w takich sytuacjach niejako „przywoływany do porządku” przez ministrów i liderów ugrupowań sejmowych<sup>2</sup>.

Konstytucja Kwietniowa z 1935 roku zrewidowała model wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej. Miało go wybierać powoływane przez Sejm i Senat Zgromadzenie Elektorów, w skład którego wchodziło ponadto pięciu wirylistów, lub – w trybie nadzwyczajnym, gdyby ustępujący prezydent zgło-

<sup>2</sup> P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 43.

sił swojego kandydata – wybór, spośród dwóch kandydatów, nastąpić miał w powszechnej i bezpośredniej elekcji. Dariusz Górecki sposób wyboru głowy państwa, powiązał z ustrojową filozofią konstytucji:

„Rozstrzygnięcie problemu, kto ma dokonywać wyboru głowy państwa, związane jest z filozofią przyjętą przez konstytucję. Konstytucja marcowa ustanawiała wybór prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe. Korespondowało to z nadrzędną pozycją izb ustawodawczych w stosunku do egzekutywy. Natomiast oparcie systemu naczelnych organów państwowych w ustawie zasadniczej z 1935 roku na autorytecie prezydenta musiało spowodować konieczność wprowadzenia istotnych zmian do trybu jego wyboru. Zdecydowanie się na wybory bezpośrednio, wobec odrzucenia przez konstytucję zasady zwierzchnictwa narodu, również nie wydawało się twórcom konstytucji najwłaściwsze. Ostatecznie Konstytucja kwietniowa przyjęła całkiem nowy, oryginalny system powoływania głowy państwa, będący wyrazem kompromisu trzech zasad: desygnacji, wyboru przez izby ustawodawcze i wyborów powszechnych”<sup>3</sup>.

Z oczywistych względów nie zweryfikowano w praktyce ustrojowej założonego, niezwykle specyficznego modelu elekcji. Był on dla obozu władzy politycznie bezpieczny, gdyż potencjalna rywalizacja dokonywać się miała między jego frakcjami, zaś udział obywateli miałby charakter skrajnie plebiscytarny, bez możliwości faktycznego kształtowania wachlarza kandydatów i programów.

Kształtująca się po 1944 roku władza ludowa, zaadoptowała w okresie przejściowym elementy „porządku marcowego”, wkomponowując je w realia nowego, niedemokratycznego porządku. Pierwsza odsłona rzeczowego tymczasowych rozwiązań systemowych przypadła na lata 1944–1947. Pozycję ustrojową Prezydenta Krajowej Rady Narodowej regulowały trzy akty prawne: ustawa z września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych, ustawa z września 1944 roku o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej oraz ustawa z grudnia 1944 roku o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej. Prawodawcy przyjęli założenie, że Prezydent KRN znajduje się w prawnoustrojowej sytuacji przewidzianej w konstytucji z 1921 roku dla Marszałka Sejmu, z tym jednak, że obok typowych uprawnień marszałka, jako organu kierowniczego izby, Prezydent KRN przejmuje także stan „opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej”. W myśl przepisów Konstytucji Marcowej, zastępstwo Prezydenta RP sprawował Marszałek Sejmu. Wywiedziono zatem z tego, że Prezydent KRN sprawuje obowiązki głowy państwa z tytułu zastępstwa Prezydenta Rzeczypospolitej. Znaleźć tu można jednak istotne różnice. Artykuły 40–42 konstytucji z 1921 roku stanowiły wyraźnie, że Marszałek Sejmu nie może sprawować obowiązków głowy

---

<sup>3</sup> A. Ajnenkiel (red.), *Prezydenci Polski*, Warszawa 1991, s. 43–44.

państwa bezterminowo. W przypadku opróżnienia urzędu prezydenta, winny się bowiem odbyć niezwłocznie wybory głowy państwa<sup>4</sup>. Natomiast sytuacja Prezydenta KRN była taka, iż miał on sprawować obowiązki szefa państwa do momentu zebrania się parlamentu (Sejmu) wyłonionego w drodze wyborów<sup>5</sup>. Nie określono jednak dokładnie, kiedy ma to nastąpić, co tłumaczone było trwającą wojną.

Kolejna odsłona przejściowego etapu ustrojowego, przypadła na czas obowiązywania ustawy konstytucyjnej o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej z 1947 roku (Mała Konstytucja). Pozycja Prezydenta Rzeczypospolitej w zasadniczy sposób określona została na podstawie przepisów Konstytucji Marcowej. Tryb wyboru głowy państwa wzorowany był na procedurze określonej w regulaminie Zgromadzenia Narodowego z 1922 roku. W warunkach monokameralizmu, wyboru dokonywał jednak Sejm, większością bezwzględną przy obecności co najmniej 2/3 ustawowej liczby posłów. Kadencja prezydenta, podobnie jak w okresie międzywojennym, wynosiła 7 lat. Jednak pomimo nawiązania do przepisów i tradycji doby Konstytucji Marcowej,

„regulacje zawarte w ustawach konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 roku w istotny sposób zmieniły pozycję prawną Prezydenta ze względu na to, że został on przewodniczącym Rady Państwa, Rady Gabinetowej oraz Prezydium Rządu (od 1950 roku) dzięki temu mógł wpływać na działania tych organów. Nastąpiło naruszenie zasady niepołączalności stanowiska Prezydenta z innymi urządzeniami państwowymi”<sup>6</sup>.

Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, że Bolesław Bierut, sprawujący urząd prezydenta, pełnił kierownicze funkcje partyjne – sekretarza generalnego Komitetu Centralnego Polskiej Partii Robotniczej, a później przewodniczącego KC Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Powodowało to całkowitą utratę niezbędnego ustrojowego dystansu głowy państwa wobec głównych ośrodków politycznych, a tym samym wypaczało model prezydentury określony przepisami i praktyką Konstytucji Marcowej.

<sup>4</sup> Art. 41 Konstytucji uściślał, że gdyby Sejm był rozwiązany w chwili, gdy urząd Prezydenta jest opróżniony, Marszałek Sejmu miał zarządzić niezwłocznie nowe wybory do Sejmu i Senatu.

<sup>5</sup> Krajowa Rada Narodowa, jako organ pełniący funkcje tymczasowego parlamentu, była utworzona na podstawie delegacji do jej składu członków, przez uprawnione do tego podmioty. Szerzej na ten temat, np.: J. Trzcziński, *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944–1947*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski*, t. 2, Warszawa 1990, s. 250–252.

<sup>6</sup> M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 88. Należy dodać, że Mała Konstytucja – odwołując się do art. 53 konstytucji z 1921 r. – wprowadzała zasadę *incompatibilitas*, w świetle której Prezydent nie mógł piastować żadnego innego urzędu ani sprawować mandatu parlamentarnego.

Pomimo wyposażenia głowy państwa w elementy władcze – zarówno w sferze założeń konstytucyjnych, jak i realiów politycznych – nie zdecydowano się na zmianę (w stosunku do rozwiązań „marcowych”) sposobu wyboru głowy państwa. Parlament, kontrolowany przez PPR, był ośrodkiem bezpiecznym a jego decyzje przewidywalne. Koncepcja powszechnych wyborów byłaby atrakcyjna z punktu widzenia legitymizacji władzy, lecz przynosiłaby jednocześnie szereg zagrożeń dla rosnącego monopolu nowego reżimu.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 roku nawiązała do modelu stalinowskiej konstytucji ZSRR z 1936 roku (kopiowanego przez większość państw realnego socjalizmu) i wprowadziła kolegialną prezydenturę – Radę Państwa. W skład Rady Państwa wchodził: przewodniczący, czterech zastępców przewodniczącego, sekretarz, dziewięciu (od 1961 roku – jedenastu) członków. Radę Państwa wyłaniał Sejm z grona posłów. W praktyce konstytucyjnej ukształtowała się zasada niełączenia stanowisk w Radzie Państwa i Radzie Ministrów. Nie można było też łączyć stanowiska przewodniczącego i sekretarza Rady Państwa z funkcjami w Prezydium Sejmu. Kadencja Rady Państwa związana była z kadencją Sejmu. Jej wybór następował na pierwszym posiedzeniu pierwszej sesji nowo wybranego Sejmu, zaś działała ona do momentu zebrania się nowo wybranego Sejmu na pierwszej sesji.

Proces zmiany systemowej w końcu lat 80. przyniósł i urealnił postulat przywrócenia jednoosobowej głowy państwa. Kwestia rozstrzygającą, stało się w istocie przekonanie kluczowych decydentów obozu władzy, że prezydent może skuteczniej (niż organ kolegialny o zróżnicowanym składzie) kontrolować nierewolucyjny charakter ustrojowej transformacji. Wedle „Stanowiska w sprawie reform politycznych” przyjętego przy Okrągłym Stole w kwietniu 1989 roku, reforma instytucji państwowych obejmować miała Sejm i Senat, urząd prezydenta i sądy. Utrzymano zasadę jednolitości władzy państwowej – Sejm pozostać miał najwyższym organem władzy państwowej. Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe, dokonać miały wyboru Prezydenta PRL na 6-letnią kadencję. Kandydata na urząd głowy państwa mogła zgłosić ¼ posłów i senatorów. Ustanowienie urzędu prezydenta uzasadnione zostało potrzebą utrzymania stabilności państwa oraz podejmowania decyzji w przypadku zablokowania prac w Sejmie i Senacie lub przewlekłego kryzysu rządowego<sup>7</sup>. Umowa widziała w urzędzie prezydenta z jednej strony najwyższego reprezentanta państwa (głowę państwa), z drugiej zaś jeden z dwóch segmentów (obok Rady Ministrów) władzy wykonawczej, wyposażony w szerokie możliwości oddziaływania na inne organy państwa. W ten sposób zwerbalizowana została ostatecznie koncepcja strony koalicyjno-rządowej, domagającej się

---

<sup>7</sup> T. Mołdawa, *Konstytucje polskie 1918–1998*, Warszawa 1999, s. 290.

uczynienia z prezydenta strażnika zmodernizowanego ustroju socjalistycznego (określanego też mianem socjalistycznej demokracji parlamentarnej).

Dynamika zmian politycznych roku 1989 – wybory czerwcowe, utworzenie rządu Tadeusza Mazowieckiego, uchwalenie grudniowej nowelizacji konstytucji oraz pakietu ustaw reformujących gospodarkę – wywołała również potrzebę nowych politycznych rozwiązań, związanych z urzędem prezydenta, sprawowanego od lipca 1989 roku przez Wojciecha Jaruzelskiego. Odpowiedzią na to stała się zmiana konstytucji, przeprowadzona we wrześniu 1990 roku. Nowelizacja ustawy zasadniczej dotknęła samych fundamentów sposobu kreacji głowy państwa: po raz pierwszy sięgnięto w Polsce po mechanizm powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich, bez jednoczesnego koncesjonowania liczby i politycznego charakteru kandydatów w drodze decyzji organów państwowych. Konstytucyjna poprawka zmieniła długość kadencji prezydenta z 6 na 5 lat (z możliwością jednej reelekcji). Kandydat na prezydenta musiał mieć polskie obywatelstwo, pełnię praw wyborczych do Sejmu oraz ukończone 35 lat (najpóźniej w dniu wyborów)<sup>8</sup>. Po wyborach prezydenckich z 1990 roku pojawił się również wymóg domicylu – kandydat powinien być zamieszkiwać stale na terytorium RP co najmniej przez pięć lat przed terminem wyborów. Kandydat mógł być zgłoszony przez wyborców lub organizacje społeczno-polityczne, jednak w obydwu przypadkach istniał wymóg poparcia kandydatury podpisami co najmniej 100 tysięcy wyborców. Za wybranego na urząd uważano kandydata, który uzyskał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Kiedy żaden z kandydatów nie uzyskał wzmiankowanego poparcia, po dwóch tygodniach przeprowadzano powtórne głosowanie z udziałem dwóch kandydatów, którzy uzyskali odpowiednio największą liczbę głosów w pierwszej turze głosowania.

Zmiana sposobu wyboru Prezydenta RP nie była koncepcją ustrojową, będącą wynikiem analiz systemu konstytucyjnego i jego niedomagań. Trzeba raczej uznać ją za wyraz pewnego kompromisu politycznego, zawartego w obozie solidarnościowym, pomiędzy skłóconymi obozami Lecha Wałęsy i Tadeusza Mazowieckiego. Nie towarzyszyła temu refleksja „co z prezydenturą, jej ustrojowym położeniem” po 1990 roku<sup>9</sup>, bowiem uważano ją za pewnego rodzaju prowizorium konstytucyjne. Okazało się ono rozwiązaniem trwałym, zaadoptowanym przez Małą Konstytucję z 1992 roku oraz Konstytucję RP

<sup>8</sup> W świetle przepisów konstytucyjnych z lat 1989–1990, kandydat na prezydenta winien mieć ukończone 21 lat (spełniać warunki – również w kwestii wieku – stawiane kandydatowi na posła).

<sup>9</sup> Szeroko na ten temat zob. S. Gebethner, *Geneza i tło polityczno-ustrojowe wyborów prezydenckich 1990 r.*, [w:] S. Gebethner, K. Jasiewicz (red.), *Dlaczego tak głosowano. Wybory prezydenckie '90*, Warszawa 1993.

z 1997 roku. Utrzymaniu tego rozwiązania nie towarzyszy jednak od lat odpowiedni wysiłek analityczny, dzięki któremu można by określić adekwatność powszechnych wyborów z ustrojową i polityczną rolą prezydenta.

## Przesłanki odejścia od wyborów powszechnych

W ciągu ostatnich trzydziestu lat piastuni urzędu głowy państwa tworzyli różne style prezydentury, o charakterze zarówno aktywnym, jak i biernym<sup>10</sup>. Z jednej strony można było dostrzec tendencje do neutralnego i symbolicznego sprawowania urzędu, z założeniem, że do rządu należy sfera prowadzenia polityki państwa, zaś prezydent czuwa nad prawidłowością procesów ustrojowo-prawnych (np. Wojciech Jaruzelski, Bronisław Komorowski). Z drugiej – kilku piastunów urzędu prezydenta (zaliczam do nich: Lecha Wałęsę, Aleksandra Kwaśniewskiego i Lecha Kaczyńskiego) podjęło próby aktywnego uczestnictwa w sprawowaniu władzy w państwie, zaś mówiąc inaczej: próbowali oni wpręgnąć do praktyki systemu rządów elementy władczej prezydentury. Wynikało to z wielu powodów, przy czym uwzględnić należy zarówno czynniki osobowościowe, jak i kontekst polityczny oraz regulacje konstytucyjne.

Czynnik osobowościowy w sposób szczególny odznaczył się w przypadku prezydentury Lecha Wałęsy. Charyzmatyczny lider wielkiego społecznego ruchu, który przez całą dekadę lat 80. XX wieku funkcjonował jako polityk dążący do obalenia określonego systemu władzy – w 1990 roku musiał odnaleźć się w granicach działania konstytucyjnego organu władzy w warunkach reguł demokratycznej rywalizacji. Lech Wałęsa model arbitrażowej prezydentury uważał za „zbyt ciasny garnitur”, który nie pozwala wpływać głowie państwa na bezpośrednie rządzenie państwem i upatrywał swoistego wzorca ustrojowego w rozwiązaniach V Republiki Francuskiej<sup>11</sup>. W dyskusji publicznej próbowano zdefiniować osobowość L. Wałęsy, identyfikując takie jego cechy, jak: nieprzewidywalność w działaniu, nieodpowiedzialność, niereformowalność (tzn. niezdolność do uczenia się na własnych błędach), niekompetencja w wielu dziedzinach działania państwa<sup>12</sup>. Można założyć, że ważnym elementem działań prezydenta Lecha Kaczyńskiego po 2007 roku, były emocje o zarówno politycznym, jak i osobistym podłożu, związane z porażką w wyborach parlamen-

---

<sup>10</sup> Szerzej zob. T. Słomka, *Style prezydentury. Analiza porównawcza*, «Przegląd Sejmowy» 2005, nr 6.

<sup>11</sup> O czym świadczyć może projekt konstytucji złożony przez prezydenta w Zgromadzeniu Narodowym.

<sup>12</sup> Por. A. Michnik, *Dlaczego nie oddam głosu na Lecha Wałęsę*, «Gazeta Wyborcza» 27–28 października 1990 r.



tarnych Prawa i Sprawiedliwości – obozu politycznego, na czele którego (jako premier) stał jego brat bliźniak, Jarosław Kaczyński. Prezydent był przekonany, że PiS jest siłą polityczną, która przeprowadzi oczekiwaną sanację państwa, zaś jej przegrana jest działaniem w istocie przeciwko samemu państwu.

Jednym z najistotniejszych czynników politycznych, wpływających na aktywność głowy państwa, jest kohabitacja, czyli konieczność funkcjonowania dwóch segmentów egzekutywy wywodzących się z przeciwnych obozów politycznych. Jedynymi prezydentami, którzy nie musieli funkcjonować w warunkach *współzamieszkiwania*, byli Bronisław Komorowski i Andrzej Duda, widać zatem szerokie pole doświadczeń z trudnej często współpracy między prezydentem a rządem. Do takiej na pewno można zaliczyć relacje między Lechem Kaczyńskim a rządem koalicji Platforma Obywatelska – Polskie Stronnictwo Ludowe pod przewodnictwem Donalda Tuska. W okresie 2007–2010 znacznie wzrosła liczba prezydenckich zawetowań ustaw, prezydent próbował też aktywnie wpływać na kształtowanie personalnego składu gabinetu, chętnie korzystał również z prawa zwoływania Rady Gabinetowej,

„choć specyfika tych posiedzeń polegała przede wszystkim na uzewnętrznianiu różnic pomiędzy rządem a głową państwa”<sup>13</sup>.

Na relacje między organami egzekutywy w warunkach kohabitacji wpływa też moment uzyskania społecznego mandatu. Ten ośrodek władzy, który pochodzi z późniejszych wyborów, bardzo często powołuje się na tę legitymację płynącą od suwerena. Wybory powszechne głowy państwa mogą zatem sprzyjać zaostrzeniu potencjalnego konfliktu z rządem (i większością parlamentarną), jeśli prezydent ma świeżo odnowiony (uzyskany) mandat.

Należy zwrócić uwagę na rozstrzygnięcia konstytucyjne, sprzyjające pojawianiu się elementów władczej prezydentury. Szereg dylematów łączy się z utrzymaniem w Konstytucji RP z 1997 roku modelu trójpodziału władz. Przepisy art. 10 konstytucji mogą skłaniać prezydenta do interpretacji, że skoro jego urząd stanowi segment egzekutywy i jest to wyrażone *expressis verbis*, to tym samym nie przypisuje się mu roli reprezentacyjnej, czy nawet arbitrażowej, lecz władczą, dającą możliwość aktywnego współuczestniczenia w tworzeniu i prowadzeniu polityki państwa. Tak zdawał się rozumieć swoją rolę (i dawał temu wyraz w wypowiedziach publicznych) Lech Kaczyński, odwołując się szczególnie do możliwości wpływu na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Prezydent stwierdzał, że przepisy konstytucji

<sup>13</sup> R. Glajcar, *Podzielona egzekutywa – relacje między Prezydentem RP a Radą Ministrów w latach 2007–2013*, [w:] D. Plecka (red.), *Demokracja w Polsce po 2007 roku*, Katowice 2014, s. 56–57.

„czynią obszar polityki zagranicznej, a jeszcze bardziej obronnej, sferą kondominialną, w której istotny udział zachowuje prezydent, co oznacza, że jest to sfera koniecznych uzgodnień między prezydentem i rządem”<sup>14</sup>.

Swoisty klincz między ośrodkami egzekutywy rozstrzygnął dopiero Trybunał Konstytucyjny swym postanowieniem z 20 maja 2009 roku, wskazując na możliwość prezydenckiej aktywności, jednak w ramach decyzji przyjętych przez rząd.

Finalnie, nie można z kręgu dylematów konstytucyjnych, sprzyjających politycznym aspiracjom prezydentów, wyłączyć modelu powszechnych i bezpośrednich wyborów głowy państwa. W literaturze przedmiotu zwraca się nie tylko uwagę na fakt, że wybory powszechne prezydenta – instytucja skopioniana z prezydenccjalizmu i semiprezydenccjalizmu – godzi w założenia systemu parlamentarnego. Warto pochylić się nad stanowiskiem sceptyków, którzy

„przestrzegali również przed możliwością traktowania takich wyborów jako swoistej trampoliny dla sukcesywnego powiększania rzeczywistej pozycji i władzy prezydenta, co przecież kłóciło się z «duchem» konstytucji z 1997 roku”<sup>15</sup>.

Ponadto

„mandat, który prezydent uzyskuje bezpośrednio od suwerena, może [...] wytwarzać w nim przekonanie o szczególnej więzi łączącej go z narodem”<sup>16</sup>.

Takie stanowisko można było spotkać wielokrotnie w czasie pełnienia urzędu przez Lecha Wałęsę, przekonanego, że siła mandatu organu jednoosobowego jest zdecydowanie większa, niż siła mandatu parlamentu, w którym zasiada wielu przedstawicieli narodu. Powyższej interpretacji sekundują często liczni autorzy. Anna Frankiewicz stwierdza m.in.:

„Decydujące znaczenie należy przypisać konstytucyjnemu określeniu Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej wykazującej cechy państwa obywatelskiego”<sup>17</sup>.

Uwarunkowania powszechnych wyborów prezydenckich, wyznaczają przynajmniej kilka istotnych prawidłowości. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na konfrontacyjny charakter elekcji, spowodowany przede wszystkim uczestnic-

---

<sup>14</sup> Cyt. za: L. Mażewski, *Prezydent RP w projekcie konstytucji Prawa i Sprawiedliwości oraz według prezydenta Lecha Kaczyńskiego*, «Kwartalnik Prawa Publicznego» 2010, nr 3, s. 194. Por. także M. Dobrowolski, *Przywództwo polityczne Prezesa Rady Ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2015*, Warszawa 2020, s. 311.

<sup>15</sup> B. Szmulik, J. Szymanek (wprowadzenie), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017, s. 56–57.

<sup>16</sup> R. Glajcar, *Podzielona egzekutywa...*, s. 57.

<sup>17</sup> A. Frankiewicz, *Czy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest organem przedstawicielskim narodu?*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu*, Warszawa 2012, s. 344.

twem partii (czy też większych bloków) politycznych, które odgrywają główną rolę w procesie wyłaniania liczących się kandydatów. W kampanii wyborczej, a nierzadko także w czasie pełnienia urzędu kandydat/urzędujący prezydent, staje się swoistym „zakładnikiem partii politycznych”. Fikcją staje się zatem twierdzenie, że wybory o takim charakterze uniezależniają głowę państwa od daleko idących relacji z ugrupowaniami politycznymi, oddając prezydenturę wprost w ręce obywateli. Po drugie, można mówić o personalizacji rywalizacji politycznej, która powoduje wytworzenie się wśród wyborców przekonania, że mają do czynienia z rywalizacją przywódców politycznych, od których zależą kluczowe decyzje w państwie. Prezydent jawi się jako główny dysponent władzy państwowej, od którego w swoisty sposób uzależnione są i przed nim odpowiedzialne inne organy państwa. Wyborca zadaje sobie ponadto pytanie: czy w wyborach powszechnych można wybrać kogoś nieistotnego dla systemu politycznego? Czy ogromne w istocie przedsięwzięcie (politycznie, konstytucyjnie, finansowe) może skutkować wyłonieniem kogoś niezdolnego do realnego kierowania/współkierowania nawą państwową? Najczęściej brak przy tym refleksji dotyczącej realnych, konstytucyjnych możliwości funkcjonowania prezydenta. Kandydaci nie podejmują ze swej strony zabiegów, by wyobrażenia wyborców sprowadzić na właściwe tory. Trudno zatem zgodzić się ze stanowiskiem, że niezależnie

„od wpływu retoryki wyborczej na sposób formułowania oferty programowej przyszłej prezydentury większość kandydatów przygotowując założenia kampanii wyborczej musiała brać pod uwagę zakres owych uprawnień konstytucyjnych”<sup>18</sup>.

Jest to konserwowanie politycznej fikcji. Spycha to prezydenckie kampanie wyborcze na tory „premieryzacji”, przez którą rozumieć będą zaprezentowanie przez kandydatów oferty wyborczej właściwej dla szefa władzy wykonawczej<sup>19</sup>, zaś program ów mógłby być zrealizowany tylko pod warunkiem posiadania większości parlamentarnej przychylnej prezydentowi.

## **Suweren, parlamentarzyści, elektorzy: model mieszany**

Hipoteza o celowości poszukiwania alternatywnego modelu wyborów, z częściowym udziałem wyborców, ma głębszy sens ustrojowy i polityczny. Powinny temu towarzyszyć założenia, że:

<sup>18</sup> D. Walczak-Duraj, *Główne uwarunkowania przebiegu kampanii prezydenckiej*, [w:] S. Dziecielska-Machnikowska (red.), *Prezydenci 2000*, Łódź 2001, s. 60.

<sup>19</sup> Na marginesie warto odnotować, że w latach 1992–2001 obowiązywały w Izraelu powszechne i bezpośrednie wybory premiera.

- 1) prezydent jest najwyższym reprezentantem Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) konstytucja przydaje prezydentowi szereg atrybutów o charakterze harmonizującym, arbitrażowym,
- 3) pomimo tej aktywnej roli w systemie politycznym państwa, prezydent nie ma instrumentarium do prowadzenia bądź nawet współprowadzenia polityki państwa,
- 4) częścią tożsamości polityczno-ustrojowej polskiej prezydentury stała się obecność obywateli w procesie kreowania głowy państwa.

Po zważeniu tych argumentów, ewentualny powrót do wyborów prezydenta dokonywanych przez parlament (Zgromadzenie Narodowe) nie wydaje się właściwy i ustrojowo uzasadniony. Należałoby zatem zwrócić uwagę na metodę „poszerzonego parlamentu”, na podobieństwo rozwiązań włoskich, w którym grono posłów i senatorów zostałoby poszerzone przez elektorów wybranych w województwach, zaś dodatkowo do zgłoszenia kandydata na prezydenta niezbędna byłaby – obok wniosku członków zgromadzenia elektorskiego – określona liczba podpisów wyborców. Do rozważenia pozostają kwestie ilościowe, tj. minimum złożonych podpisów. Powinno się jednak zapewnić możliwość dostatecznie szerokiego otwarcia na kandydatów reprezentujących wszystkie najważniejsze opcje polityczne panujące w społeczeństwie. Włoski model zakłada, że zgromadzenie parlamentarzystów (z obydwu izb, w tym tzw. senatorów dożywotnich), zostaje poszerzone o elektorów regionalnych, wybranych przez rady regionalne, w sposób zapewniający przedstawicielstwo mniejszości<sup>20</sup>. Po trzech delegatów wysyła 19 rad regionalnych, najmniejszy region (Valle d’Aosta) reprezentowany jest przez jednego elektora. W ten sposób ustrojodawca włoski zapewnił element równowagi dla politycznego składu Izby Deputowanych i Senatu. Chociaż wybory Prezydenta Republiki są utrwalone mocą kilkudziesięcioletniej tradycji i nie toczy się we Włoszech żadna poważna dyskusja nad zmianą ustrojową w tej dziedzinie, to można wskazać na ich deficyty legitymizacyjne, mające chociażby źródło w udziale ciał reprezentacyjnych w regionach. Wydaje się zatem, że w hipotetycznym modelu polskim, grono posłów i senatorów mogłaby poszerzyć reprezentacja wspólnot wojewódzkich, lecz wybierana w sposób bezpośredni, a zatem gwarantująca co prawda ograniczony, ale jednak wpływ suwerena na konkretne wybory głowy państwa. Elementem równowagi wobec parlamentu, w którym w sposób naturalny główną rolę odgrywają partie polityczne, byłaby zasada zgłaszania kandydatów na elektorów przez organizacje społecznie i komitety obywatelskie, z uniemożliwieniem uczynienia tego przez partie polityczne. Dyskusyjne

---

<sup>20</sup> M. Bankowicz, *System polityczny Republiki Włoskiej*, [w:] M. Bankowicz, B. Kosowska-Gąstoł, *Systemy polityczne 2. Ustroje państw współczesnych*, Kraków 2020, s. 211–212.

pozostaje, jak określić model reprezentacji województw pod względem ilościowym, lecz ponieważ naturalne staje się powiązanie liczby elektorów z populacją poszczególnych województw. Zakładając, że jeden elektor reprezentuje pełne 500 tysięcy mieszkańców (co ogranicza stworzenie organu elektorskiego o zbyt liczny składzie), rozkład mandatów wyglądałby następująco:

Województwo	Liczba elektorów
Mazowieckie	10
Śląskie	9
Wielkopolskie	6
Małopolskie	6
Dolnośląskie	5
Łódzkie	4
Pomorskie	4
Lubelskie	4
Podkarpackie	4
Kujawsko-Pomorskie	4
Warmińsko-Mazurskie	2
Świętokrzyskie	2
Podlaskie	2
Lubuskie	2
Opolskie	1
<b>SUMA</b>	<b>65</b>

Źródło: T. Słomka, *O potencjalnej zmianie sposobu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Materiałne zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. po 25 latach jej obowiązywania*, Wrocław 2022.

Model ten ograniczyłby możliwości prowadzenia długiej i kosztownej kampanii wyborczej kandydatów na prezydenta, na skalę spotykaną w sytuacji powszechnej i bezpośredniej elekcji. Prezentacja wizji i programów kandydatów przed zgromadzeniem elektorskim, ograniczyłaby ludyczność kampanii oraz skuteczniej chroniłaby majestat i autorytet urzędu głowy państwa.

Proponowany model wyborów nie stanowi próby zdominowania politycznego składu parlamentu, lecz jego swoistego skorygowania reprezentacją obywateli. Kolejną kwestią do rozważenia jest większość niezbędna do wyboru głowy państwa. Wprowadzenie większości kwalifikowanej zapewne uczyniłoby udział elektorów wojewódzkich bardziej znaczącym.

## Konkluzje

Mieszany model wyborów prezydenckich w Polsce może pomóc w osiągnięciu określonych celów o charakterze ustrojowym i politycznym. Po pierwsze, prezydent uzyska legitymację, płynącą zarówno od przedstawicieli narodu zasiadających w parlamencie, jak i posiadających aktualny mandat elektorów wybranych bezpośrednio w województwach. Istnieje zatem mniejsze ryzyko, że głowa państwa stanie się „zakładnikiem stronnictw parlamentarnych”, niż miałyby to miejsce w przypadku prostego powrotu do wyborów przez Zgromadzenie Narodowe. Po drugie, konstytucyjne role prezydenta nie będą nieproporcjonalnie rozbudowywane politycznie przez mandat płynący wprost od narodu. Po trzecie, kandydaci nie będą zmuszeni do prowadzenia kampanii, w których od ponad 30 lat muszą składać oferty prowadzące do „premieryzacji” wyborczych programów. Po czwarte, zwiększy się szansa na wybór kandydatów o uznanym dorobku i autorytecie. Wyniki wyborów powszechnych dowodzą, że największe szanse na wygraną mają kandydaci popierani przez bogate i posiadające odpowiednie struktury organizacyjne partie polityczne.

Zarysowany nowy model wyborów prezydenckich pozostanie w najbliższych latach w sferze akademickiego dyskursu. Uwarunkowania polityczne (w tym wysokie frekwencje wyborcze) powodują, że w praktyce powszechne i bezpośrednie wybory głowy państwa nie mają alternatywy.

## Bibliografia

- Ajnenkiel A. (red.), *Prezydenci Polski*, Warszawa 1991.
- Bankowicz M., *System polityczny Republiki Włoskiej*, [w:] M. Bankowicz, B. Kosowska-Gąstoł, *Systemy polityczne 2. Ustroje państw współczesnych*, Kraków 2020.
- Dobrowolski M., *Przywództwo polityczne Prezesa Rady Ministrów w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2015*, Warszawa 2020.
- Frankiewicz A., *Czy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest organem przedstawicielskim narodu?*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu*, Warszawa 2012.
- Gebethner S., *Geneza i tło polityczno-ustrojowe wyborów prezydenckich 1990 r.*, [w:] S. Gebethner, K. Jasiewicz (red.), *Dlaczego tak głosowano. Wybory prezydenckie '90*, Warszawa 1993.
- Głajcar R., *Podzielona egzekutywa – relacje między Prezydentem RP a Radą Ministrów w latach 2007–2013*, [w:] D. Plecka (red.), *Demokracja w Polsce po 2007 roku*, Katowice 2014.
- Górecki D., *Modele i doświadczenia polskiej prezydentury w okresie międzywojennego dwudziestolecia*, [w:] *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie*, Warszawa 1993.
- Grzybowski K., *Zasady Konstytucji Kwietniowej. Komentarz prawniczy do części I Ustawy konstytucyjnej*, Kraków 1937.
- Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000.

- Mażewski L., *Prezydent RP w projekcie konstytucji Prawa i Sprawiedliwości oraz według prezydenta Lecha Kaczyńskiego*, «Kwartalnik Prawa Publicznego» 2010, nr 3.
- Michnik A., *Dlaczego nie oddam głosu na Lecha Wałęsę*, «Gazeta Wyborcza» 27–28 października 1990 r.
- Mołdawa T., *Konstytucje polskie 1918–1998*, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Słomka T., *O potencjalnej zmianie sposobu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Materialne zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. po 25 latach jej obowiązywania*, Wrocław 2022.
- Słomka T., *Style prezydentury. Analiza porównawcza*, «Przegląd Sejmowy» 2005, nr 6.
- Szmulik B., Szymanek J. (wprowadzenie), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017.
- Trzeciński J., *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944–1947*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski*, t. 2, Warszawa 1990.
- Walczak-Duraj D., *Główne uwarunkowania przebiegu kampanii prezydenckiej*, [w:] S. Dzieciel-ska-Machnikowska (red.), *Prezydenci 2000*, Łódź 2001.