

9. PO CO NAM GŁOWA PAŃSTWA?

➤ Jakiego rodzaju osobą powinien być prezydent? Czy lepiej, by był to zawodowy polityk, czy też może intelektualista albo naukowiec? Czy może wspierać jakąś partię polityczną, czy też powinien być apolityczny? Jakie macie oczekiwania wobec głowy państwa. Jak myślicie, czy w innych krajach te oczekiwania są podobne? Dlaczego?

GWARANT JEDNOŚCI PAŃSTWA

Czy państwo potrzebuje głowy w tym samym stopniu co człowiek? W każdym razie trudno wskazać państwo, które by było jej pozbawione. Nawet Szwajcaria, gdzie mamy do czynienia z prezydenturą kolegialną, nie jest wyjątkiem od tej reguły.

Głową państwa może być dziedziczny **monarcha** lub pochodzący z wyborów **prezydent**.

Choć polityczne uprawnienia współczesnych europejskich władców są bardzo ograniczone, to jednak odgrywają oni bardzo ważną rolę. Są symbolem **jedności państwa**, gwarantem jego ciągłości i trwałości. Nie jest to wcale mało w nękanym nieustannymi konfliktami świecie demokratycznej polityki. Sytuując się ponad rywalizującymi partiami, królowie stają się często prawdziwym autorytetem dla ludzi o bardzo zróżnicowanych poglądach. Brak zaangażowania w polityczne spory jest kapitałem, który okazuje się niezwykle przydatny w momencie kryzysu. Wtedy bowiem władca może łatwo stać się **moderatorem** godzącym zwaśnione strony i zachęcającym do podjęcia współpracy. Taką rolę odgrywali na przykład były hiszpański król Juan Carlos i była holenderska królowa Beatrix (abdykowali na rzecz swoich dzieci odpowiednio w 2014 i 2013 roku), aktywnie uczestnicząc w konsultacjach poprzedzających tworzenie nowych gabinetów.

Czy podobną funkcję może wypełniać prezydent? Jego uprawnienia są przecież często równie nikłe jak kompetencje władców. Niewątpliwie jednak prezydentowi znacznie trudniej stać się takim symbolem jedności, trwałości i ciągłości, jako że nie może on być równie apolityczny co król. Prezydent jest wybierany, a więc jedne partie go popierają, inne zaś występują przeciwko niemu. Jeżeli wybiera go parlament, może łatwo zamienić się w zakładnika koalicji rządowej. Jeżeli natomiast wybierany jest w wyborach powszechnych, musi prowadzić kampanię wyborczą, przedstawić swój program, składać różnego rodzaju obietnice i zwalczać konkurentów. Oczywiście, świadomość znaczenia pełnionego urzędu może nawet zagorzałego zwolennika jednego ugrupowania zmienić w **ponadpartyjnego arbitra**, powszechnie akceptowanego przez obywateli – taka przemiana wymaga jednak zwykle wiele czasu i trudu.

KTO POWINIEN MIEĆ WIĘCEJ WŁADZY?

Czy wszyscy prezydenci mają tak nikłe uprawnienia, że mogą jak były prezydent Republiki Czeskiej, sławny dysydent i dramaturg Vaclav Havel, opierać się jedynie na swym osobistym autorytecie? Z pewnością nie – oprócz „słabych” prezydentów każdy potrafi wskazać



przykłady prezydentów dysponujących ogromną władzą – do takich z pewnością należy prezydent Stanów Zjednoczonych. Siła bądź słabość prezydentury uzależniona jest od przyjętego w danym państwie systemu rządów, czyli od relacji i podziału kompetencji między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą.

W **systemie parlamentarnym** (nazywanym też **parlamentarno-gabinetowym**) punkt ciężkości władzy znajduje się w legislatywie. Parlament nie zajmuje się jedynie tworzeniem nowego prawa, ale odgrywa decydującą rolę przy powoływaniu i odwoływaniu rządu; ma też narzędzia, które umożliwiają kontrolowanie bieżącej pracy ministrów. Władza wykonawcza należy do rządu i prezydenta. Możliwość działania rządu jest jednak całkowicie uzależniona od poparcia parlamentu. Uprawnienia prezydenta mają zaś charakter formalny i honorowy, np. to on powołuje rząd, ale nie może tego zrobić wedle swego uznania, lecz musi podporządkować się woli większościowej koalicji parlamentarnej. Wszystkie podpisywane przez prezydenta akty urzędowe nabierają mocy prawnej dopiero po złożeniu na nich podpisu także przez premiera (tzw. **kontrasygnata**).

Przesadna dominacja parlamentu nad rządem jest jednak często źródłem poważnych kłopotów politycznych, jako że władza ustawodawcza może zacząć sobie uzurpować prawa do sprawowania także funkcji wykonawczych. Dlatego w wielu krajach system parlamentarny został zmodyfikowany tak, aby zapewniał bardziej niezależną pozycję rządu. Ograniczeniu uległ przede wszystkim wpływ parlamentu na codzienną pracę rządu, natomiast zachował on prawo odwołania gabinetu, który utracił poparcie parlamentarnej większości.

Specyficzną formą systemu parlamentarnego jest funkcjonujący w Niemczech **system kanclerski**, w którym znaczącemu rozszerzeniu uległy uprawnienia szefa rządu – kanclerza. Nie jest on, jak to się dzieje w innych krajach – jedynie organizatorem współpracy ministrów, lecz także ich przełożonym. To kanclerz wytycza kierunki pracy swojego gabinetu, które mają realizować członkowie rządu. Ma też prawo samodzielnego – bez udziału parlamentu – zmieniania ministrów, do których utracił zaufanie.

System prezydencki skonstruowany jest wedle zupełnie innej logiki. Parlament koncentruje się tu na pracy ustawodawczej, a władza wykonawcza jest w dużym stopniu od niego niezależna. Szefem władzy wykonawczej jest prezydent. Ponieważ władza wykonawcza nie jest podzielona, nie ma stanowiska premiera (jego kompetencje należą do prezydenta), a ministrowie są właściwie urzędnikami prezydenta i to przed nim odpowiadają za swoje działania. Ani prezydent, ani jego ministrowie nie ponoszą natomiast odpowiedzialności przed parlamentem. Odmienne niż w systemie parlamentarnym prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych, a nie w głosowaniu parlamentu. Ma więc bardzo silną pozycję i **prerogatywy** (to znaczy realne uprawnienia, wolne od obowiązku uzyskania kontrasygnaty) – prowadzi politykę zagraniczną, jest szefem sił zbrojnych. System prezydencki funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych i niektórych państwach Ameryki Południowej (Argentyna, Brazylia).

W Europie dominuje system parlamentarny, **system prezydencki** zaś w ogóle nie występuje. Spotykamy natomiast zbliżony do niego **model półprezydencki** (Francja). W systemie półprezydenckim prezydent ma także bardzo szerokie uprawnienia (np. we Francji może w dowolnym momencie rozwiązać parlament), ale nie jest szefem rządu. Rząd znajduje się w dość skomplikowanej sytuacji, jako że ponosi odpowiedzialność zarówno przed prezydentem, jak i parlamentem. We Francji system ten działał sprawnie, gdy większość w parlamencie wywodziła się z tego samego ugrupowania co prezydent. Gorzej działało się jednak, kiedy np. prawicowy prezydent musiał współpracować z rządem wybranym przez zdominowany przez lewicę parlament. W praktyce rola prezydenta w takiej sytuacji malała, a najważniejsze decyzje podejmował wspierany przez legislatywę rząd.



Która z dwóch konstytucji uchwalonych w II Rzeczypospolitej wprowadzała system parlamentarny, a która skłaniała się raczej do rozwiązań właściwych systemowi prezydenckiemu?

TRZY ODPOWIEDZIALNOŚCI:

- odpowiedzialność **polityczna** (parlamentarna) – ponoszą ją rząd i poszczególni jego członkowie, jako że mogą zostać odwołani przez parlament, jeśli ten utraci do nich zaufanie. Tego rodzaju odpowiedzialności nie ponosi w Polsce prezydent;
- odpowiedzialność **konstytucyjna** – ponoszona przez prezydenta, członków rządu i inne osoby sprawujące najwyższe stanowiska w państwie (np. prezesi NBP i NIK). To, czy osoby te złamały konstytucję bądź ustawy, bada Trybunał Stanu;
- odpowiedzialność **karna** – za przestępstwa natury kryminalnej politycy ponoszą odpowiedzialność przed sądem powszechnym tak jak inni obywatele. Ograniczeniem jest tu jedynie immunitet formalny. Prezydent jako jedyny ponosi odpowiedzialność karną przed Trybunałem Stanu.

JAK WYBIERAMY PREZYDENTA?

Termin wyborów prezydenckich wyznacza marszałek Sejmu. Kandydatami mogą być obywatele Polski, którzy ukończyli **35 lat** i korzystają z **pełni praw** wyborczych. Aby znaleźć się na liście kandydatów sporządzanej przez Państwową Komisję Wyborczą, trzeba też zebrać **100 tys. podpisów wyborców**. Notabene złożenie takiego podpisu nie oznacza, że musimy koniecznie poprzeć w dniu wyborów tego właśnie kandydata, choć, rzecz jasna, tak właśnie dzieje się najczęściej. W trakcie kampanii wyborczej wszyscy kandydaci mają prawo do bezpłatnego czasu w mediach publicznych.

Wybory prezydenckie mają charakter **większościowy bezwzględny** – aby zostać wybranym na prezydenta już w pierwszej turze, trzeba uzyskać ponad połowę głosów (w 2000 roku udało się to zrobić Aleksandrowi Kwaśniewskiemu). Jeśli żaden z kandydatów tyle nie zdobędzie, po dwóch tygodniach odbywa się druga tura wyborów – rywalizują w niej dwaj kandydaci, którzy w pierwszej turze uzyskali najwięcej głosów. Prezydentem zostaje wybrana ta osoba, która otrzyma więcej głosów niż kontrkandydat.

Prezydent obejmuje swój urząd następnego dnia po upływie kadencji poprzednika. Wtedy też składa przysięgę przed Zgromadzeniem Narodowym.



▲ Pałac Namiestnikowski na Krakowskim Przedmieściu w Warszawie, od 1994 roku rezydencja Prezydenta Rzeczypospolitej. Przed pałacem stoi pomnik ks. Józefa Poniatowskiego dłuta wybitnego rzeźbiarza Bertela Thorwaldsena.

Kompetencje prezydenta

wobec władzy ustawodawczej:

- zarządzanie wyborów do parlamentu i zwoływanie pierwszych posiedzeń obu izb
- inicjatywa ustawodawcza
- zarządzanie referendum (za zgodą Senatu)
- weto ustawodawcze
- prawo kierowania ustaw do Trybunału Konstytucyjnego
- prawo rozwiązania parlamentu w przypadku nieuchwalenia na czas budżetu i niemożności powołania rządu (w pierwszym przypadku prezydent może, w drugim musi rozwiązać parlament)

wobec rządu:

- prawo desygnowania premiera i powołania rządu
- zwoływanie Rady Gabinetowej, czyli posiedzenia rządu pod przewodnictwem prezydenta (Rada Gabinetowa nie ma jednak kompetencji rządu – nie może podejmować wiążących decyzji)

wobec władzy sądowniczej:

- prawo mianowania sędziów (na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa)
- prawo łaski wobec skazanych (z wyjątkiem osądzonych przez Trybunał Stanu)
- powoływanie Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego spośród kandydatów zaproponowanych przez zgromadzenie ogólne sędziów danego sądu czy trybunału

w polityce zagranicznej:

- reprezentowanie Polski
- powoływanie i odwoływanie ambasadorów RP
- ratyfikowanie umów międzynarodowych zawartych przez rząd
- podejmowanie decyzji o stanie wojny (o ile Sejm nie może zebrać się na posiedzenie)

w polityce obronnej:

- zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi (sprawowane za pośrednictwem ministra obrony narodowej)
- mianowanie szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów sił zbrojnych
- nadawanie pierwszych stopni oficerskich i stopni generalskich (na wniosek ministra obrony narodowej)
- mianowanie na czas wojny naczelnego dowódcy sił zbrojnych (na wniosek premiera)

uprawnienia honorowe:

- nadawanie polskiego obywatelstwa
- nadawanie orderów i odznaczeń.



▲ Oto niektórzy polscy prezydenci: od góry Gabriel Narutowicz (1922), Lech Wałęsa (1990–1995), Aleksander Kwaśniewski (1995–2005), Lech Kaczyński (2005–2010), Bronisław Komorowski (2010–2015), Andrzej Duda (od 2015).

Ponadto prezydent mianuje trzech członków RPP i dwóch członków KRRiT.

SPOSÓB WYBORU I UPRAWNIENIA PREZYDENTA RP

Wybierany w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję (może być wybrany powtórnie).

Kandydaci na prezydenta muszą:

- być obywatelami Polski
- korzystać w pełni z praw wyborczych
- mieć ukończone 35 lat
- uzyskać co najmniej 100 000 podpisów



Źródło: Opracowano na podstawie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

Z Ż Y C I A W Z I Ę T E

Badania opinii publicznej pozwalają sprawdzić, jak obywatele oceniają działania organów władzy państwowej. Oto wyniki badania Centrum Badania Opinii Społecznej z końca 2018 roku. Sprawdźcie, jak te oceny wyglądają obecnie.

57% badanych w grudniu przez CBOS pozytywnie ocenia prezydenturę Andrzeja Dudy; niezadowolonych z jego pracy jest 32%. Zadowolonych z działalności Sejmu jest 31%, a źle o pracy posłów mówi 53% ankietowanych. O pracy Senatu dobrze mówi 32%, źle – 45%.

Oceny prezydentury Andrzeja Dudy są w znacznej mierze zależne od politycznych preferencji badanych i ich religijności - podkreślono w badaniu. Najczęściej pozytywnie wypowiadają się o prezydenturze sympatycy PiS, respondenci o orientacji prawicowej i osoby uczestniczące w praktykach religijnych przynajmniej raz w tygodniu.

Lepiej na tle innych prezydentur Dudy oceniają najmłodsi i najstarsi ankietowani, mieszkańcy wsi, badani mający wykształcenie podstawowe, gimnazjalne lub zasadnicze zawodowe oraz uzyskujący najniższe dochody per capita.

CBOS: lekki spadek oceny prezydenta i parlamentu, TVP.info [online], 13 grudnia 2018 [dostęp: 8 marca 2019], <https://www.tvp.info/40408492/cbos-lekki-spadek-oceny-prezydenta-i-parlamentu>

JAKI TO SYSTEM?

Jak właściwie powinniśmy określić system rządów III Rzeczypospolitej? Z pewnością jest to system **parlamentarno-gabinetowy** ze wzmocnioną pozycją rządu i silnymi „kanclerskimi” uprawnieniami premiera. Trudności nastręcza jednak sposób skonstruowania pozycji prezydenta. Z jednej strony ma on mało możliwości ingerowania w bieżące prace rządu; nie może też prowadzić własnej polityki zagranicznej, bo konstytucja narzuca mu obowiązek współdziałania z Radą Ministrów. Nawet przy wyborze premiera powinien brać pod uwagę wolę uformowanej w Sejmie większościowej koalicji, jako że powołany przez niego rząd musi uzyskać wotum zaufania w Sejmie.

Z drugiej jednak strony ma realny wpływ na obsadę wielu ważnych stanowisk, a jego poparcie (czy choćby brak sprzeciwu) okazuje się najczęściej niezbędne przy uchwalaniu nowych ustaw, bo w Sejmie trudno jest zebrać większość trzech piątych głosów potrzebną do przełamania prezydenckiego weta. Ponadto już samo to, że głowa państwa wybierana jest w wyborach powszechnych, bardzo wzmacnia jej pozycję. Rozdrobniony Sejm, dramatyczne konflikty dzielące scenę polityczną także mogą przyczynić się do wzrostu jego znaczenia. Podsumowując, można powiedzieć, że w naszym systemie parlamentarno-gabinetowym prezydent ani nie może samodzielnie realizować swojego programu politycznego, ani też nie został sprowadzony do roli szacownego symbolu jedności państwa – obdarzony **poważnymi prerogatywami** może aktywnie uczestniczyć w życiu politycznym, wpływając w istotny sposób na kierunek polityki państwa.

Z Ż Y C I A W Z I Ę T E

Prezydent Andrzej Duda, podobnie jak wielu innych polityków, wykorzystuje Twitter jako narzędzie komunikacji z obywatelami:



Andrzej Duda @AndrzejDuda · 5 lut 2019

Po 35 latach Okrągły Stół znów stanął w Sali Kolumnowej Pałacu Prezydenckiego. Przy Stole debata oksfordzka na temat znaczenia obrad, które miały miejsce 30 lat temu. Dziś debatuje Młodzież, która jak ja w 1989 roku, ma 17 lat. Bardzo jestem ciekaw ich opinii.



💬 284

🔄 145

❤️ 816



Nie wszyscy akceptują obecny model rządów w Polsce. Jedni uważają, że należy zlikwidować Senat, inni, że wobec trudnych wyzwań, jakie stoją przed naszym krajem, sprawniejsze rządzenie zapewniłby system półprezydencki.

A jakie ty masz zdanie w tej sprawie? Czy uważasz, że Polska powinna pozostać przy systemie parlamentarno-gabinetowym, jeszcze bardziej wzmocnić władzę premiera kosztem prezydenta, czy odwrotnie, wzmocnić władzę prezydenta?

S Ł O W N I C Z E K O B Y W A T E L S K I

PREZYDENT – osoba stojąca na czele państwa, zwana też głową państwa. Prezydent symbolizuje jedność kraju i gwarantuje ciągłość władzy państwowej. Stanowi część władzy wykonawczej. Jego uprawnienia są odmienne w różnych państwach: np. w Niemczech prezydent pełni jedynie funkcje reprezentacyjne, władza zaś pozostaje w gestii rządu; w Polsce prezydent dysponuje wieloma uprawnieniami; we Francji jego władza ma większy zakres niż władza premiera.

SYSTEM PARLAMENTARNY – system polityczny, w którym rząd jest powoływany i odwoływany przez parlament. W systemie tym rząd jest ściśle podporządkowany parlamentowi, który na bieżąco kontroluje poczynania ministrów bądź nawet bezpośrednio narzuca im swoją wolę. Prezydent w systemie parlamentarnym nie odgrywa większej roli, jest wybierany przez parlament, a jego uprawnienia mają charakter formalny i honorowy. Odmianą systemu parlamentarnego jest (obo-

wiązujący m.in. w Polsce) system parlamentarno-gabinetowy, w którym rząd ma bardziej samodzielną pozycję i większe uprawnienia, w dalszym ciągu jednak jego istnienie jest uzależnione od poparcia większości parlamentarnej.

SYSTEM PREZYDENCKI – system polityczny, w którym prezydent jest nie tylko głową państwa, ale pełni równocześnie funkcję szefa rządu (tak dzieje się w Stanach Zjednoczonych). W systemie prezydenckim dochodzi do jednoznacznego rozdzielenia władzy ustawodawczej i wykonawczej: zadaniem parlamentu jest stanowienie prawa, natomiast jego wpływ na bieżące poczynania rządu jest bardzo ograniczony. Rząd odpowiada za swe działania przed prezydentem, a nie przed parlamentem. Gdy prezydent ma duże, realne uprawnienia, ale nie pełni funkcji szefa rządu, mówimy o systemie półprezydenckim – obecnie występuje on we Francji.

SPRAWDŹ SIĘ SAM/SAMA!

- ✓ Omów różnice zachodzące pomiędzy systemem prezydenckim i parlamentarnym.
- ✓ Przedstaw, w jaki sposób wybierany jest prezydent Rzeczypospolitej.
- ✓ Wyjaśnij, czym są kontrasygnata i prerogatywa.
- ✓ Wymień najważniejsze uprawnienia prezydenta RP.