

Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni)

1. Uwagi o cechach szczególnych wykładni Konstytucji

W obowiązującej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. odnaleźć można elementy czy wręcz rozwiązania ustrojowe zaczerpnięte z kilku znanych form ustrojowo-politycznych: systemu parlamentarno-gabinetowego, systemu kanclerskiego, systemu mieszanego parlamentarno-prezydenckiego (jeśli uznać to za odrębną formę ustrojową), z systemu półprezydenckiego, oraz, zdaniem niektórych, nawet z systemu prezydenckiego (tego poglądu nie podzielam). Dotyczy to w szczególności materii, którą określa się zwykle jako system rządów. Powoduje to, że poglądy zmierzające do zaklasyfikowania, wynikającego z Konstytucji, systemu rządów do którejś ze znanych form ustrojowych, są zróżnicowane, a nawet dość rozbieżne¹. Analiza tego zagad-

1 Zob. np. M. Grzybowski, System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej – model konstytucyjny a praktyka ustrojowa (Prezydent RP – Rada Ministrów), [w:] Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny, Warszawa 2004, s. 232–240 (również literatura problemu); W. Skrzydło, Rola ustrojowa Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów w świetle zasad Konstytucji z 1997 roku i praktyki, [w:] Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studium z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 325–327; P. Kierończyk, Regulacja instytucji Prezydenta w nowej Konstytucji RP, w: Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji, Gdańskie Studia Prawnicze, t. III, red. A. Szmyt, Gdańsk, s. 189; Z. Witkowski, Model prezydentury polskiej w Konstytucji z 1997 r. w porównaniu z rozwiązaniami Francji,

nienia wychodzi poza założenia pracy, zwłaszcza, że istnieje na obszarze poruszonej problematyki dość obszerna literatura, dotycząca genezy obowiązującej Konstytucji; dyskusji, która toczyła się w trakcie prac nad przygotowaniem tekstu Konstytucji².

Trudności z zaklasyfikowaniem wspomnianej formy rządów do jednej ze znanych form ustrojowych, nie ułatwiają wykładni i stosowania Konstytucji, w szczególności w sferze relacji między Radą Ministrów i Prezesem Rady Ministrów – a Prezydentem Rzeczypospolitej. Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji, Prezydent RP i Rada Ministrów sprawują władzę wykonawczą. Praktyka polityczna piętnastu lat stosowania Konstytucji pokazała, że ustalenie rzeczywistych kompetencji Prezydenta RP jako organu władzy wykonawczej, zwłaszcza tam, gdzie dotyczy to relacji z Radą Ministrów jako drugim członem egzekutywy – bywa w pewnych sytuacjach trudne.

Sygnalizowana przez wielu autorów niespójność Konstytucji w sferze doktrynalnej (inspiracje kilku form ustrojowych) oraz trudności w ustaleniu spójnej i jednoznacznej wykładni Konstytucji, nie stanowią wszakże zasadniczej przeszkody w prawidłowym, normalnym funkcjonowaniu organów konstytucyjnych państwa. Nie chodzi tylko o to, że praktyka polityczna wykazała, że jest to w pełni możliwe. Wydaje się, iż niekiedy wskazywanie niedomogów Konstytucji, która nie określa szczegółowo wszystkich kompetencji Prezydenta RP i Rady Ministrów – polega na niezrozumieniu charakteru Konstytucji jako najwyższego, szczególnego aktu prawnego (normatywnego). Na wstępie należy zaznaczyć, że każda jednolita konstytucja, stanowiąca w systemie prawa stanowionego szczególny, najwyższy akt prawny, zgodnie z podstawowymi, klasycznie przyjmowanymi kryteriami³, jest ze względów oczywistych zwięzła (bardziej lub mniej). Stąd relacje między konstytucyjnymi organami państwa nie mogą być zbyt szczegółowo unormowane, a postępowanie organów państwa kształtowane jest także w pewnej mierze – jak się trafnie wskazuje – przez zwyczaje polityczne, kształtowane w zależności od politycznego układu sił między organami państwowymi⁴.

Po drugie, Konstytucja jest najwyższym aktem prawnym, co powoduje, że jej przestrzeganie przez organy konstytucyjne podlega regułom zasadniczym i wspólnym dla wszystkich organów władzy publicznej, a mianowicie

Niemiec, i Włoch, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007 r., red., E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka.

2 Zob. np. R. Chruściak, *Przygotowanie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 – przebieg prac parlamentarnych*, Warszawa 1997; M. Kruk, *Przyczynek do rozważań o inspiracji Konstytucji RP z 1997 r.* Państwo i Prawo nr 12/2001 r.

3 S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1967, s. 9–67; *passim*.

4 Por. K. Wojtyczek, [w:] *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 357.

działaniu „na podstawie i w granicach prawa” (art. 7 Konstytucji), ale określona wyżej zasada legalizmu jest, w odniesieniu do organów konstytucyjnych działających na podstawie Konstytucji – o wiele bardziej „pojemna” w odniesieniu do działania „na podstawie prawa”, co wynika z ogólności przepisów konstytucyjnych, a przede wszystkim w odniesieniu do pojmowania działania „w granicach prawa”. Dlatego praktyka konstytucyjna, nie tylko w RP, pokazuje, że na gruncie tego samego tekstu konstytucji możemy mieć do czynienia z różnymi dopuszczalnymi „w granicach prawa” sposobami stosowania przepisów Konstytucji; niektóre z nich *prima facie* sprawiają nawet wrażenie, że są oparte na sprzecznych interpretacjach Konstytucji.

Takie odmienne sposoby stosowania przepisów konstytucyjnych, a właściwie stosowania różnych norm konstytucyjnych konstruowanych na gruncie tych samych przepisów konstytucyjnych, wynikają najczęściej ze zmieniającego się układu sił politycznych, wpływającego na realizację funkcji ustrojowych. Przykład Francji okresu V Republiki, w której na gruncie tego samego tekstu Konstytucji z 4 października 1958 roku mieliśmy do czynienia z dwiema odmiennymi praktykami politycznymi dotyczącymi relacji między dwoma członami egzekutywy: Prezydentem Republiki oraz rządem z premierem na czele, mającym oparcie w większości parlamentarnej (Zgromadzenia Narodowego) – jest zapewne najbardziej charakterystyczny. Gdy wybrany w wyborach powszechnych Prezydent pochodził z tej samej orientacji politycznej co rząd, stawał się szefem jednolitej egzekutywy, korzystając „faktycznie” z uprawnień premiera. Gdy natomiast rząd mający poparcie większości parlamentarnej pochodził z odmiennej orientacji polityczno-ideologicznej, kompetencje Prezydenta „kurczyły się”, ograniczając się do, wynikających z przepisów konstytucyjnych, konkretnych kompetencji; sporny stawał się wówczas sposób korzystania przez Prezydenta z określonych w Konstytucji funkcji, których realizacja nie jest związana z konkretnymi kompetencjami konstytucyjnymi. Okresy *cohabitation* współwykonywania władzy wykonawczej przez wywodzących się z odmiennych orientacji polityczno-ideologicznej Prezydenta Republiki oraz rządu z premierem na czele, pokazały, że tekst Konstytucji dopuszcza w sposób formalnie niesprzeczny z tekstem Konstytucji (wyładnia językowa), dwa odmienne sposoby relacji w łonie władzy wykonawczej⁵. Oczywiście Konstytucja V Republiki istotnie się różni od Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (np. Prezydent Republiki Francuskiej przewodniczy posiedzeniom Rady Ministrów), ale problem, który chcemy podkreślić jest ten sam: obydwie konstytucje (do-

5 Zob. np. A. Jamróz, Konstytucja V Republiki po 50 latach obowiązywania. Kilka refleksji, [w:] 50 lat Konstytucji V Republiki Francuskiej. Związki konstytucjonalizmu francuskiego i polskiego, red. M. Granat, K. Wojtyczek, Warszawa 2011, s. 50–58; *passim*. Tamże literatura problemu.

dajmy, określające parlamentarno-prezydenckie formy ustrojowe), dopuszczają, oparte na odmiennych wykładniach systemowych i funkcjonalnych, odmienne sposoby stosowania przepisów konstytucyjnych, w sposób formalnie niesprzeczny z tekstem Konstytucji. Istotny jest wszakże warunek konsensu między oboma organami konstytucyjnymi: Prezydentem, który zarówno w Polsce jak i we Francji, oprócz pełnienia funkcji głowy państwa, posiada również kompetencje władzy wykonawczej – a rządem, który prowadzi politykę państwa, będąc zasadniczym podmiotem wykonywania władzy wykonawczej. Mówiąc syntetycznie: każdy z dwu podmiotów władzy wykonawczej korzysta ze swoich kompetencji konstytucyjnych, ale jego rzeczywisty zakres władzy wykonawczej wynika zarówno ze sposobu wykonywania swoich kompetencji, jak i z przyzwolenia (w sposób niesprzeczny z tekstem konstytucji), na korzystanie z szeroko pojmowanych swoich funkcji oraz kompetencji konstytucyjnych.

Konstytucja V Republiki obowiązuje znacznie dłużej niż Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., przeto warto się posłużyć i innym przykładem francuskim. Mianowicie, zgodnie z art. 34 Konstytucji z 1958 r. nastąpiło ograniczenie swobody parlamentu poprzez ograniczenie materii ustawowej; w rezultacie, *a contrario*, przyjęto, że w pozostałej materii spraw (materii pozaustawowej), obowiązuje domniemanie aktów prawnych rządowych, jako pierwotnych i samoistnych aktów regulacji prawnej. Art. 34 Konstytucji, określający materię ustawową (gdzie parlament stanowi przepisy oraz podstawowe zasady) wraz z art. 37 Konstytucji, który ustanawiał domniemanie dla aktów prawnych władzy wykonawczej w pozostałych sprawach, stanowił w momencie wejścia w życie Konstytucji z 1958 roku prawdziwy przewrót w ustrojoznawstwie, gdyż podważał suwerenność parlamentu; podważał prymat ustawy i swobodę ustawodawcy⁶. Art. 41 Konstytucji, określający procedurę sprzeciwu rządu przeciwko naruszeniu jego materii normatywnej, a także art. 37 ust. 2 i art. 61 Konstytucji, dotyczące kompetencji kontrolnych Rady Konstytucyjnej miały na celu, jak się pierwotnie wydawało ochronę podziału materii na ustawową i rządową, a w rezultacie ochronę samoistnej materii prawnej rządu. Ale takie rozumienie powyższych przepisów konstytucyjnych i związana z tym praktyka konstytucyjna – zostały po prawie dwudziestu latach całkowicie odwrócone. Rząd przestał bowiem korzystać z uprawnień ochrony swojej materii normatywnej wynikającej z art. 41; procedury określone w art. 37 ust. 2 nie były stosowane i zmieniły swoje znaczenie, a rozumienie art. 61 dotyczącego obligatoryjnej

6 W literaturze polskiej zob. np. J. Stembrowicz, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963 r.; E. Gdulewicz, *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej. Sfera ustawodawcza*, Lublin 1990.

kontroli konstytucyjnej ustaw organicznych oraz regulaminów izb parlamentarnych – zostało niejako odwrócone⁷. W rezultacie tej ewolucji, która dokonała się na bazie orzecznictwa Rady Konstytucyjnej, następowało faktyczne poszerzenie materii ustawowej i ochrona kompetencji ustawodawcy, wbrew pierwotnym założeniom, wynikającym też z wykładni językowej Konstytucji. Wspomniane wyżej przepisy Konstytucji z 1958 roku zamiast chronić materię i kompetencje normatywne rządu zaczęły chronić kompetencje ustawodawcy. Nastąpił faktyczny powrót do klasycznej koncepcji suwerennego parlamentu i zasady prymatu ustawy, gdyż nie sprzeciwiał się temu rząd, a Rada Konstytucyjna w swej wykładni systemowej, odwołując się także do innych przepisów konstytucyjnych, stopniowo poszerzała materię ustawową, wychodząc poza obszar nakreślony w art. 34 Konstytucji.

Powyższe przykłady nie mogą być oczywiście przenoszone automatycznie na obszar wykładni i stosowania polskiej Konstytucji z 1997 r. Jednak sygnalizują one, że odmienne sposoby rozumienia i stosowania Konstytucji, dokonywane w sytuacji konsensu organów konstytucyjnych, nie dokonywane wbrew oczywistemu i jednoznaczному brzmieniu przepisów konstytucyjnych – mogą być uznane za dopuszczalne. Układ sił politycznych jest oczywiście przesłanką polityczną inspirującą określoną wykładnię i stosowanie przepisów konstytucyjnych. Nie może być jednak traktowany jako jedyna przesłanka wyjaśniająca odmienne rozumienie i stosowanie przepisów konstytucyjnych.

Wspomniana „pojemność” interpretacyjna Konstytucji, przy założeniu dochowania wymogów warsztatowych wykładni, wynika również z tego, że wykładnia szczególnego aktu prawnego jakim jest Konstytucja różni się od wykładni ustaw oraz pozostałych aktów prawnych. Różnice te w konsekwencji dotyczą także stosowania przepisów Konstytucji oraz stosowania przepisów innych aktów prawnych, w szczególności przepisów ustawowych. Mianowicie respektowanie zasady legalizmu, określonej w art. 7 Konstytucji RP winno być, w odniesieniu do organów konstytucyjnych działających na podstawie przepisów konstytucyjnych, pojmowane szerzej. Mało istotne (z tego punktu widzenia) wydają się być różnice dotyczące działań organu władzy państwowej na podstawie norm konstruowanych na gruncie przepisów konstytucyjnych oraz ustawowych, określających konkretne kompetencje. Istotne różnice wyłaniają się wówczas, gdy Konstytucja nie przyznaje żadnemu organowi władzy konkretnych kompetencji; kompetencje takie nie są również określone w przepisach ustawowych. Czy

7 L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevoitian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Paris 2002, s. 278.

do sytuacji takiej zasadę legalizmu należy rozumieć jako działanie na podstawie przepisów prawnych (konstytucyjnych, ustawowych), czy też zasadę legalizmu należy pojmować wówczas jako działanie zgodne z Konstytucją („w granicach prawa”)? Akceptacja ostatniego poglądu oznaczałaby, że legalne, bo zgodne z Konstytucją, są również takie działania, które nie są sprzeczne z tekstem Konstytucji, ale dla których zarazem, zgodnie z wymogami wykładni systemowej, można skonstruować normy konstytucyjne, stanowiące *sensu largo* podstawę prawnokonstytucyjną działania konstytucyjnych organów władzy.

Powyższy ogólnie sformułowany pogląd na konstytucyjne podstawy działania organów konstytucyjnych, przedstawimy w dalszej części pracy, w szczególności w odniesieniu do działania na podstawie Konstytucji Prezydenta RP, w kontekście relacji kompetencyjnych między Prezydentem RP oraz Radą Ministrów i Prezesem Rady Ministrów. Przyjęcie powyższego poglądu wymaga jednak akceptacji kilku założeń.

Na wstępie, wymaga zaakceptowania poglądu, że wszystkie wypowiedzi zawarte w Konstytucji zarówno w części uporządkowanej w przepisy prawne, jak i w części niezorganizowanej strukturalnie, mają znaczenie normatywne. Po drugie, wymaga akceptacji poglądu, że materiałem normatywnym, na gruncie którego można niekiedy konstruować podstawę normatywną działań Prezydenta są nie tylko konstytucyjne przepisy prawne określające konkretne kompetencje, ale także inne przepisy prawne, a nawet inne wypowiedzi konstytucyjne. Po trzecie, wymaga zaakceptowania poglądu, że normy stanowiące podstawę normatywną działania organów konstytucyjnych mogą być konstruowane również przy pomocy wykładni systemowej. Dotyczy to w szczególności wykorzystania przepisów prawnych określających funkcje organów konstytucyjnych. W tym kontekście, przy przyjęciu powyższych założeń, które zostaną sprecyzowane w dalszej części pracy, antycypując dalsze analizy, należy zaznaczyć, że prowadzą one do uzasadnienia poglądu, iż w pewnych sytuacjach, szczególnej „luki kompetencyjnej” konstytucyjnych organów władzy państwowej, przede wszystkim Prezydenta RP, nieuchronne jest uznanie, że organ taki może działać nie tylko na podstawie konkretnych kompetencji określonych w przepisach konstytucji, ale także na podstawie norm konstruowanych w drodze wykładni systemowej, na gruncie przepisów konstytucyjnych określających funkcje tych organów.

2. Uwagi o pozycji ustrojowej Prezydenta RP w łonie władzy wykonawczej

Na gruncie Konstytucji, wynikający z art. 10 ust. 2 zasadniczy podział władzy wykonawczej między Prezydenta RP a rząd z premierem na czele – wydaje się dość *prima facie* klarowny. Przy głębszej analizie teoretycznej może on jednak rodzić szereg wątpliwości, a w praktyce politycznej może stwarzać szereg trudności w relacjach między tymi organami władzy wykonawczej. Podstawowe znaczenie dla zrozumienia ról ustrojowych Prezydenta RP i Rady Ministrów oraz dla oddzielenia, w pewnych sytuacjach, ich rzeczywistych kompetencji – mają przepisy art. 146 ust. 1–4 oraz art. 126 ust. 1–3 i art. 127 ust. 1 Konstytucji. Przepisy te, określające podstawowe zasady, zadania, a faktycznie zasady i funkcje konstytucyjne Prezydenta RP i Rady Ministrów, należy interpretować w związku z innymi przepisami konstytucyjnymi, w szczególności w związku z konkretnymi kompetencjami tych organów władzy wykonawczej.

Nie budzi wątpliwości pogląd, że z art. 146, a w szczególności z ust. 1 i ust. 2 tego artykułu, wynika domniemanie kompetencji Rady Ministrów w zakresie prowadzenia polityki Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z takim ustaleniem, w kontekście art. 10 ust. 2 pojawiają się następujące pytania. Po pierwsze, czy z przepisu art. 146 ust. 2 Konstytucji stanowiącego, że „do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”, w związku z art. 10 ust. 2 Konstytucji stanowiącym jednoznacznie, że władza wykonawcza należy do Prezydenta RP i do Rady Ministrów – wynika domniemanie Rady Ministrów w zakresie „spraw polityki państwa niezastrzeżonych dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”, czy też z przepisów powyższych wynika domniemanie w zakresie sprawowania władzy wykonawczej, jak sądzą niektórzy?⁸

Podzielam pogląd, że rządowi przysługuje również domniemanie kompetencji w zakresie władzy wykonawczej, która nie polega tylko na prowadzeniu polityki państwa, ale wniosek taki nie wynika z art. 146 ust. 2, lecz z analizy systemowej wszystkich przepisów art. 144 oraz analizy kompetencji i funkcji Prezydenta, z których bez względu na przyjmowany charakter normatywny funkcji Prezydenta, wynika określony w Konstytucji, nieprzekraczający „wytyczonych granic” zakres kompetencji Prezydenta. Warto zwrócić uwagę, że na podstawie art. 146 ust. 3 Rada Ministrów kieruje administracją rządową (to funkcja inna niż „prowadzenie polityki”), a katalog

8 Zob. np. M. Grzybowski, *Podstawowe problemy stosowania...*, s. 241 oraz: *System rządów*, s. 15.

kompetencyjny, zawarty w art. 146 ust. 4 nie jest zamknięty, w odróżnieniu od zamkniętego katalogu samodzielnych kompetencji wykonawczych Prezydenta, niewymagających kontrasygnaty (inicjatywa ustawodawcza Prezydenta na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 4 – to kompetencja w zakresie funkcji ustawodawczej). Również konkretnie określone są kompetencje Prezydenta w art. 154 ust. 1 i ust. 3, w art. 155 ust. 1 i ust. 2, w art. 158 ust. 1, art. 159 ust. 2, w art. 161 oraz w art. 162 ust. 3 i ust. 4. Ponadto, jak wspomniano, bez względu na przyjętą wykładnię przepisów art. 126, w szczególności ust. 1 i ust. 2 tego artykułu, bez względu na różnice interpretacyjne co do konsekwencji normatywnych tych przepisów (do czego powrócimy), stanowią one swoiste „klauzule domykające” zakres kompetencji Prezydenta. Mianowicie, bez względu na to, czy zakres kompetencji Prezydenta wynika tylko z katalogu kompetencji konkretnie wymienionych, czy też jest poszerzony przez „normatywną” interpretację jego funkcji określonych w art. 126 ust. 1 i ust. 2, zakres ten musiałby być traktowany w sposób określony. Radzie Ministrów przysługuje więc istotnie na gruncie Konstytucji domniemanie kompetencji w zakresie władzy wykonawczej, a nie tylko w zakresie prowadzenia polityki.

Nie mieści się w założeniach tej pracy analiza problemu, czy Prezydent RP również, w zakresie określonym w Konstytucji, prowadzi politykę państwa, czy też nie. Problem ten zajmuje poczesne miejsce w dyskusjach doktrynalnych. Podzielam pogląd, że prowadzenie polityki to (w pewnym uproszczeniu) rządzenie państwem tzn. wytyczanie celów i ich realizacja włącznie z przeznaczeniem na te cele określonych środków finansowych (budżetowych). Aczkolwiek kierowanie administracją rządową jest, na gruncie Konstytucji, funkcją odrębną (art. 164 ust. 3), można przyjąć, że nierozzerwalnie wiąże się z prowadzeniem polityki państwa. Należy ona do Rady Ministrów, Prezydent nie powinien mieszać się do polityki prowadzonej przez rząd, ale niekiedy – jak się wskazuje – jego konstytucyjna funkcja arbitrażu wymaga ingerencji w sferę prowadzenia polityki (rządzenia). W pewnym zakresie, w sferze polityki zagranicznej i obronnej, bierze udział również w prowadzeniu tej polityki⁹. Zdaniem J. Jaskierni „Konstytucyjna koncepcja prezydentury wskazuje na model prezydentury aktywnej, zaangażowanej do pewnego stopnia w proces polityczny realizacji bieżących zadań polityki państwa”¹⁰. Z pewnością współczesne pojmowanie władzy wykonawczej wychodzi poza klasyczne, historyczne rozumienie pojęcia władzy wyko-

9 K. Wojtyczek, *op.cit.*, s. 349–350.

10 J. Jaskiernia, Charakterystyka prawnoustrojowa pozycji prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] *Myśl i polityka. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jackowi Marii Majchrowskiemu*, red. B. Szlachta, t. II, Kraków 2011, s. 338.

nawczej jako tej, która wykonywała ustawy parlamentarne. Prezydent RP jest w świetle Konstytucji organem władzy wykonawczej (art. 10 ust. 2), ale stwierdzenie, że został on zarazem włączony do „prowadzenia polityki” jest – jak się wydaje – stwierdzeniem przesadnym¹¹.

W każdym razie, że na gruncie Konstytucji pojęcie władzy wykonawczej jest szersze niż pojęcie „prowadzenia polityki”; nie tylko dlatego, że w art. 146 jest mowa również o kierowaniu przez Radę Ministrów administracją rządową. Chodzi tutaj o wszelkie akty mieszczące się w ramach zarządzania (administrowania) państwem, tzn. społecznością obywatelską funkcjonującą na określonym terytorium. Istotne jest to, że ustrojodawca w jednym z artykułów umieszcza fundamentalną zasadę ustrojową podziału władzy wykonawczej, dokonując w art. 10 ust. 2 Konstytucji dychotomicznego podziału tej władzy między Prezydenta a Radę Ministrów. Z usytuowania i treści tej zasady wynika, że jest to „najszersza” zasada odniesiona do władzy wykonawczej. Zawartego w art. 146 Konstytucji pojęcia „polityki państwa” nie można, zgodnie z regułami wykładni językowej, utożsamiać z pojęciem „władzy wykonawczej”.

Jednakże nie na problemie domniemania kompetencji Rady Ministrów w sferze władzy wykonawczej i nie na próbie teoretycznego ustalenia podziału władzy wykonawczej między Prezydenta RP i Radę Ministrów, chcemy skoncentrować nasze rozważania, ale na zagadnieniu pozycji ustrojowej Prezydenta rozpatrywanej przez pryzmat jego funkcji określonych w art. 126 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, w kontekście innych przepisów konstytucyjnych. W szczególności chodzi o odpowiedź na pytanie o znaczenie normatywne przepisów art. 126 ust. 1 i ust. 2 dla ustalenia kompetencji Prezydenta RP na gruncie Konstytucji.

Należy podkreślić, że przepisy art. 126 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji określają podstawowe funkcje ustrojowe Prezydenta, rozumiejąc przez to podstawowe kierunki jego działalności. Z przepisu art. 126 ust. 1 wynikają dwie funkcje: najwyższego przedstawiciela państwa („Rzeczypospolitej Polskiej”) oraz funkcja gwaranta ciągłości władzy państwowej, polegająca na podejmowaniu przez Prezydenta działań zmierzających do zapewnienia ciągłości bytu państwowego w zgodzie z Konstytucją¹². Rozważany w tym kontekście w doktrynie problem, czy Prezydent jest tylko przedstawicielem najwyższym państwa, czy jest także przedstawicielem narodu (czytaj: społeczeństwa obywatelskiego), jest, moim zdaniem, bezprzedmiotowy,

11 R. Mojak, Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP, a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury), [w:] System rządów Rzeczypospolitej (...), s. 35.

12 Podobnie R. Mojak (Model prezydentury..., *op.cit.*, s. 36), który uważa, że chodzi o zapewnienie „ciągłości bytu państwowego, naturalnie w granicach możliwości jego działania”.

skoro wynika to jasno z art. 127 ust. 1 stanowiącego, „że Prezydent jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym”. Tradycyjny na gruncie europejskiej kultury prawnej sceptycyzm, co do reprezentowania narodu (suwerena) przez Prezydenta (jednostkę) będącego głową państwa; nawet jeśli jest wybierany w wyborach powszechnych, opierający się na poglądzie, że takie rozwiązanie ustrojowe może osłabiać demokrację¹³, należy traktować jako nieco inny problem. Trudno podzielić pogląd, że na gruncie Konstytucji z 1997 r. Prezydent RP jest przedstawicielem państwa, a nie narodu, gdyż Konstytucja wprost go tak nie określa w odróżnieniu od posłów i senatorów (art. 104 ust. 1, art. 108) oraz, że przedstawicielstwo Prezydenta jest ułomne, gdyż organ ten nie reprezentuje różnych opcji politycznych¹⁴. Wręcz przeciwnie, można powiedzieć, że legitymacja Prezydenta jest silniejsza, gdyż jest wybierany na całym terytorium kraju, a nie w okręgu wyborczym i jest obiektywnym przedstawicielem całego Narodu, w którym przejawiają się różne opcje polityczne. Pochodząca bezpośrednio od suwerena, w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim, legitymacja Prezydenta, musi być brana pod uwagę przy systemowej, a zwłaszcza przy funkcjonalnej wykładni kompetencji Prezydenta, jako istotna dyrektywa interpretacyjna. Na gruncie doktryny przeważa – jak się wydaje – pogląd, że w art. 126 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji określone są zadania bądź cele działalności Prezydenta, lecz nie funkcje. Takie odczytanie powyższych przepisów Konstytucji, nie pozostaje oczywiście bez wpływu na ukazywanie relacji między tymi zadaniami i celami, a określonymi w Konstytucji kompetencjami Prezydenta RP. Np. zdaniem L. Garlickiego, art. 126 Konstytucji określa „najistotniejsze cele i wartości, których ochronie i realizacji Prezydent powinien poświęcać uwagę szczególną”. Tych celów i wartości nie można wszakże utożsamiać z określeniem pełnego działania, bo ten wynika z całokształtu Konstytucji¹⁵. Z kolei np. P. Sarnecki uważa, że z przepisu art. 126 ust. 1 wynika funkcja reprezentowania państwa (jak się wydaje, tutaj bez większego znaczenia normatywnego) oraz funkcja gwaranta ciągłości władzy państwowej, natomiast z przepisu art. 126 ust. 2 wynikają określone tam cele (zadania), a mianowicie: „czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji”, „stanie na straży suwerenności państwa”, „troska o bezpieczeństwo państwa”, „troska o nienaruszalność terytorium państwowego”, „troska o niepodzielność tego terytorium”. Autor dostrzega, że art. 126 „przyświeca” nie tylko rola informacyjna. Ma on

13 Zob. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 66.

14 Zob. A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 41–42.

15 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 261.

także znaczenie normatywne, gdyż przypada mu „rola kształtowania norm prawnych, tj. wyznaczanie pewnych dyspozycji działania Prezydenta”. Można przypuszczać, że chodzi tutaj o dyrektywy interpretacyjne dla konstruowania norm prawnych, na gruncie innych przepisów Konstytucji¹⁶.

Można spotkać w doktrynie poglądy, wedle których z art. 126 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji wynikają zarówno funkcje jak i zadania. Pojęć tych używa się zresztą czasem prawie zamiennie, nie przywiązując do nich szczególnego znaczenia. J. Ciapała pisze np. o „rolach ustrojowych” Prezydenta, wynikających z art. 126 ust.1–2 Konstytucji: najwyższego przedstawiciela państwa i gwaranta ciągłości władzy; organu czuwającego nad przestrzeganiem Konstytucji; organu stojącego na straży suwerenności bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodległości terytorium RP. Pisze jednak zarazem, że istotę pozycji ustrojowej Prezydenta określa „płaszczyzna funkcjonalna odnoszona do konstytucyjnych funkcji i zadań, przy czym na płaszczyźnie funkcjonalnej „stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów nie jest ani funkcją, ani zadaniem Prezydenta”¹⁷. R. Mojak pisze z kolei np., że „w świetle przepisów art. 126 Prezydent RP na gruncie Konstytucji z 1997 r. wypełnia zadania podstawowego gwaranta bytu państwowego”. Zarazem stwierdza, że poczesne miejsce wśród funkcji urzędu Prezydenta zajmuje „czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji”, która to funkcja jest „swoistą funkcją «stróża» Konstytucji”¹⁸. H. Zięba-Załucka stwierdza, że „ustęp drugi art. 126 wyraża cele (zadania) Prezydenta podczas pełnienia funkcji najwyższego reprezentanta państwa oraz jako gwaranta funkcjonowania organów państwowych”¹⁹. Z przepisów art. 126 ust. 1 i ust. 2 wynikają, co chcemy podkreślić, określone w nich funkcje Prezydenta RP, pojmowane jako kierunki jego działalności, a nie tylko zadania, czy też cele. Wynika to ze znaczenia normatywnego przepisów art. 126 ust. 1 i ust. 2 w kontekście innych przepisów Konstytucji, a nie tylko w związku z art. 126 ust. 3 Konstytucji. Wspomniane znaczenie normatywne przepisów art. 126 ust. 1 i ust. 2 przekracza charakter „informacyjny” czy „deklaracyjny”. Przekraczać może niekiedy nawet charakter zwykłych dyrektyw interpretacyjnych. Stwierdzenie powyższe nie dotyczy wszakże funkcji nie wskazanych w konkretnych przepisach konstytucyjnych, lecz konstruowanych na gruncie szeregu przepisów Konstytucji, będących niejako „konstruktem” interpretatora; np. funkcji „arbitrażu politycznego”, konstruowanej w szczególności na gruncie

16 P. Sarnecki, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów, Kraków 2000, s. 30–34.

17 J. Ciapała, Charakter kompetencji Prezydenta RP. Uwagi w kontekście kompetencji w zakresie powoływania sędziów, „Przegląd Sejmowy” Nr 4/2008, s. 32–35.

18 R. Mojak, Model prezydentury..., s. 36.

19 H. Zięba-Załucka, Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2002 r., s. 102.

przepisów art. 126 Konstytucji²⁰. Z całą pewnością wykładnia funkcji niezamieszczonych *expressis verbis* w przepisach Konstytucji, niebędących dziełem ustrojodawcy, lecz konstruktem teoretycznym interpretatora – musi podlegać surowym regułom interpretacyjnym; przede wszystkim realizacja takich funkcji może się dokonywać tylko przy pomocy kompetencji konkretnie określonych w przepisach Konstytucji. W przeciwnym wypadku nastąpiłoby bowiem „oderwanie się” (niekiedy zupełne) od tekstu Konstytucji.

Z przepisów art. 126 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji wynikają następujące funkcje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej: funkcja najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej; funkcja gwaranta ciągłości władzy państwowej; funkcja czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji (funkcja „strażnika Konstytucji”); funkcja „strażnika” („stoi na straży”) suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

Z brzmienia art. 126 ust. 3 Konstytucji nie wynika, że przepis ten winien być odnoszony tylko do poprzedzających go przepisów ust. 1 i ust. 2. Przepis ten posiada pewną autonomię w ramach art. 126 i należy go odnosić do wszelkich „zadań” Prezydenta na gruncie Konstytucji. Nie można również twierdzić, że zadania, o których mowa w przepisie art. 126 ust. 3 to tylko zadania, które wynikają z poprzedzających go przepisów ust. 1 i ust. 2 art. 126 Konstytucji. W art. 126 ust. 3 jest bowiem mowa o Konstytucji. Określenie, że Prezydent RP wykonuje swoje zadania „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” odczytuję jako wskazany tutaj sposób działania Prezydenta „na podstawie i w granicach” tych aktów prawnych. Jest to sposób szczególny, gdy się weźmie pod uwagę zwłaszcza działanie „na zasadach” określonych w Konstytucji. Takie sformułowanie pozostawia Prezydentowi, zgodnie ze wspomnianymi wcześniej regułami wykładni Konstytucji, dość szeroki margines dla podstawy prawnej jego działań, które stanowić mogą nie tylko zasady prawne określone w konkretnych przepisach konstytucyjnych i ustawowych, lecz także te zasady, które w sposób zgodny z wykładnią systemową dadzą się sformułować w postaci zasad konstruowanych na gruncie kilku przepisów. Ten wspomniany szeroki margines przyznany Prezydentowi dla stosowania norm konstytucyjnych (stosuje się normy prawne, a nie przepisy prawne) wynika również z podniesionej wcześniej „pojemności” normatywnej Konstytucji jako aktu

20 Zob. np. R. Mojak w: *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1997, s. 307; K. Wojtyczek..., *op.cit.*, s. 348 (funkcja arbitrażu, obok funkcji wykonawczej), dla którego funkcja arbitrażu może być wyprowadzona z ogółu przepisów dotyczących prezydentury, w szczególności z art. 126 Konstytucji; Z. Witkowski, *Model prezydentury w polskiej Konstytucji z 1997 r. w porównaniu z rozwiązaniami Francji, Niemiec, i Włoch*, [w:] *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. naukową E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka, Rzeszów 2007, s. 330 – dla którego arbitraż polityczny, to w gruncie rzeczy aktywna rola prezydenta jako głowy państwa, wynikająca z przepisów Konstytucji, ale w szczególności z art. 126 ust. 1 („gwarant ciągłości władzy państwowej”).

prawnego. Wreszcie, co należy podkreślić (powrócimy do tej kwestii) Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, co „legitymizuje” i preferuje prezydencki sposób wykładni Konstytucji, przy przyjętych jednak pewnych założeniach.

3. Funkcje i kompetencje Prezydenta RP w świetle art. 126 Konstytucji

W doktrynie powszechnie przyjmowany jest pogląd, że realizacja określonych w art. 126 ust. 1 i ust. 2 funkcji powierzonych Prezydentowi może się dokonywać tylko przy pomocy kompetencji wyrażonych w konkretnych przepisach konstytucyjnych i ustawowych. P. Sarnecki, analizując w sposób pogłębiony to zagadnienie, podkreśla, że przepis art. 126 ust. 3 jest integralnie związany z ustępami 1 i 2 tego artykułu, stwierdzając też, iż pojęcie zakresu działania odsyła do „zestawu jego kompetencji (możliwości i zarazem obowiązków podejmowania konkretnych działań)”. Korzystanie przez Prezydenta z kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach „następować może tylko w sytuacji, gdy służy to realizacji któregoś z celów, wyrażonych w ust. 2 analizowanego artykułu”. Prezydent nie tylko winien więc posiadać konkretną kompetencję, na podstawie której mógłby podjąć określone działania, „ale również musi wykorzystywać swe kompetencje jedynie dla osiągnięcia konstytucyjnie wskazanych celów (zadań) swego funkcjonowania”. Stąd nawet, gdy Prezydent korzysta ze swej kompetencji, określonej w Konstytucji i ustawie, jeżeli nie realizuje celu (zadania) konstytucyjnego, określonego w art. 126 ust. 2 – jego działanie należy „zakwalifikować jako nieuprawnione”²¹. W konsekwencji naruszeniem Konstytucji przez Prezydenta będzie zarówno wykonywanie działań o charakterze władczym, nieprzewidzianych w Konstytucji i ustawach, „a więc niebędących jego kompetencjami”, bez względu na to, czy działania te mieszczą się w ramach celów (zadań) określonych w art. 126 ust. 2, jak i wykonywanie kompetencji władczych, wskazanych w Konstytucji lub ustawach, ale dla osiągnięcia innych celów, niż te, które są wskazane w art. 126 ust. 2 Konstytucji – stwierdza P. Sarnecki²².

Powyższy pogląd, którego istotą jest to, że Prezydent może korzystać tylko z kompetencji określonych konkretnie w Konstytucji i ustawach i to tylko w jednym z celów (dla realizacji jednego z zadań) wskazanych w art. 126 ust. 1 i ust. 2, wydaje się być poglądem panującym w literaturze przed-

21 P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 35–36.

22 *Ibidem*, s. 39–40.

miotu. Poszczególni autorzy zwracają zwykle uwagę tylko na niektóre aspekty tego problemu, bądź po prostu w sposób jednoznaczny i syntetyczny się za nim opowiadają. P. Winczorek, powołując się na wyrażoną w art. 126 ust. 3 Konstytucji realizację idei legalizmu w działaniach organów władzy publicznej (art. 7 Konstytucji) konkluduje jednoznacznie: „Prezydent może korzystać tylko z takich kompetencji, jakie wynikają z Konstytucji i ustaw; nie może natomiast jednostronnie przypisywać sobie kompetencji w powołaniu się na zadania, które na nim ciążyą”²³. Podobne stanowisko zajmuje Z. Witkowski. Podkreślając, że art. 126 ust. 3 „wyznacza podstawy realizacji zadań ustrojowych urzędu prezydenckiego”, konkluduje jednoznacznie: „Nie może obecnie ulegać wątpliwości, że Prezydent może działać tylko w takim zakresie przy użyciu takich środków prawnych, jakie dopuszcza wyraźnie Konstytucja i ustawy. Ogólnie określonych przez ustrojodawcę zadań nie może powoływać on jako podstawy dla swej aktywności, o ile nie stoją za tymi zadaniami wprost dopuszczone dla konkretnej kompetencji podstawy prawne”²⁴.

Inni autorzy poruszający zagadnienia relacji między wskazanymi w art. 126 funkcjami (zdaniem większości konstytucjonalistów „zadaniami” lub „celami”) a określonymi konkretnie w Konstytucji i ustawach kompetencjami w sposób bardziej syntetyczny opowiadają się za stanowiskiem panującym w doktrynie. B. Banaszak wyróżnia w przepisach art. 126 ust. 1 i ust. 2, trzy grupy funkcji. Zaznaczając, że „funkcje Prezydenta wyróżnione w art. 126 związane są bezpośrednio z wykonawczym charakterem tego urzędu, stwierdza jednoznacznie: „Z nakreślonymi w art. 126 funkcjami wiążą się konkretne kompetencje sformułowane w przepisach szczegółowych (konstytucyjnych i ustawowych). Prezydent korzystając z nich wydaje akty urzędowe”²⁵. Zdaniem L. Garlickiego rozdzielenie zadań (o których mowa w art. 126) od kompetencji (o których mowa zwłaszcza w art. 133–144), prowadzi do interpretacji wykluczającej możliwość samoistnego wydobywania dodatkowych kompetencji z postanowień art. 126 ust. 1 i ust. 2²⁶. Podobne stanowisko zajmuje J. Ciapała. Przywołując powyższą interpretację art. 126 ust. 3 Konstytucji i podkreślając, że „czynienie użytku z konstytucyjnych lub ustawowych kompetencji powinno mieć miejsce wyłącznie na celu realizację konstytucyjnych funkcji i zadań”, stwierdza jednoznacznie, że wykład-

23 P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 168–169.

24 Z. Witkowski w: Z. Witkowski (red.), J. Galster, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, W. Szyszkowski, Prawo konstytucyjne, Toruń 1998 r., s. 261.

25 B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009 r., s. 645. Por również J. Jaskiernia, *op. cit.*, s. 339, *passim*.

26 L. Garlicki, Prawo konstytucyjne..., s. 262.

nia powyższego przepisu „daje podstawę do dekodowania normy zakazu wnioskowania o samoistnych kompetencjach na gruncie art. 126 ust. 1 i 2”²⁷.

Syntetyczne przedstawienie dominującego stanowiska w doktrynie, dotyczącego relacji normatywnych między funkcjami Prezydenta RP wyrażonymi w art. 126 ust. 1 i ust. 2 a jego kompetencjami określonymi w Konstytucji i ustawach sygnalizuje, że chodzi tutaj o rozstrzygnięcie dwóch problemów. Pierwszy problem dotyczy tego, czy określone w Konstytucji i ustawach kompetencje Prezydenta RP winny być stosowane zgodnie z funkcjami (wedle niektórych zadaniami lub celami) wyrażonymi w art. 126 ust. 1 i ust. 2, w kontekście przepisu art. 126 ust. 3 Konstytucji. Natomiast problem drugi dotyczy tego czy na gruncie funkcji wyrażonych w art. 126 ust. 1 i ust. 2 można dopuścić konstruowanie norm prawnych o charakterze kompetencyjnym, w sytuacji, kiedy nie są one wyrażone w sposób konkretny w przepisach prawnych.

Co się tyczy problemu pierwszego, podzielam generalnie pogląd panujący w doktrynie, że określone w Konstytucji i ustawach kompetencje Prezydenta winny być wykorzystywane dla realizacji funkcji (kierunków działalności) Prezydenta, wynikających z art. 126 ust. 1 i ust. 2. Nie podzielam wszakże radykalnego poglądu głoszącego, że wykonywanie przez Prezydenta kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach dla osiągnięcia „innych celów” niż te, które są wskazane w art. 126 ust. 2, byłyby zawsze naruszeniem Konstytucji. Nawet gdyby przyjąć, że nie chodzi tutaj o funkcje, lecz o cele czy zadania, należy wziąć pod uwagę, że zgodnie z art. 126 ust. 2 Prezydent „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji”. Oznacza to, że wykładnia Konstytucji dokonywana w wydawanych przez Prezydenta aktach urzędowych ma pierwszeństwo przed wykładnią innych organów państwowych w realizowanych przez te organy kompetencjach; również, gdy dochodzi do spornych, bądź nawet konfliktowych sytuacji między Prezydentem a innym centralnym organem konstytucyjnym państwa. Z funkcji strażnika Konstytucji, określonej w art. 126 ust. 2, wynika bowiem „domniemanie racji” Prezydenta; dopóki domniemanie to nie zostanie obalone przez Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 189 Konstytucji. Wydanie przez Trybunał wiążącego postanowienia rozstrzygającego spór kompetencyjny między Prezydentem RP a innym centralnym organem konstytucyjnym państwa, może bowiem uchylić wykładnię Prezydenta, korzystającą do tego czasu ze swoistych preferencji. Preferencje są konsekwencją tego, że Prezydent pełni funkcję „strażnika Konstytucji”²⁸.

27 J. Ciapała, Charakter kompetencji..., s. 36.

28 Taki pogląd dotyczy „strażnika Konstytucji” przyznanej Prezydentowi RP w art. 126 ust. 2 przedstawiłem wcześniej [w:] A. Jamróz, W sprawie sporu kompetencyjnego w sferze władzy wykonawczej na gruncie Konstytucji RP

Czuwanie przez Prezydenta nad przestrzeganiem Konstytucji oznacza oczywiście również szczególną dbałość o przestrzeganie Konstytucji przez samego Prezydenta. Ale funkcja ta nie sprowadza się tylko, jak chcą niektórzy, do przestrzegania zasady legalizmu przez Prezydenta (art. 7 Konstytucji). Zasada ta odnosi się przecież do wszystkich organów władzy publicznej. Funkcja „strażnika Konstytucji” nie może być więc zwykłym „*superfluum*”. Chodzi więc także o wykonywanie tej funkcji wobec innych organów władzy publicznej, których dotyczą akty wydawane przez Prezydenta. Funkcja ta, jak to syntetycznie ujmuje L. Garlicki (L. Garlicki nazywa ją zadaniem), „zobowiązuje Prezydenta do obserwowania pod tym kątem działalności innych organów państwowych i wykorzystywania konkretnych procedur i kompetencji dla przeciwdziałania naruszeniom Konstytucji”²⁹. W doktrynie wskazuje się przy tej okazji zazwyczaj, będące w dyspozycji Prezydenta, najbardziej znamienne jego kompetencje własne, z których Prezydent może korzystać bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, a których sama istota wskazuje, że chodzi o czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji (przez inne organy), a mianowicie: wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 191 ust. 1 pkt 1, wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją i związanej z tym ewentualnej odmowy podpisania ustawy (art. 122 ust. 3 i 4 Konstytucji), czy wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, na podstawie art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji. P. Sarnecki wyjaśnia np. że chodzi tutaj o „niektóre kompetencje prezydenta, ściśle związane z omawianym w niniejszym punkcie zadaniem «czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji», a które służą albo jako reakcje na naruszenia konstytucji, albo jako reakcje na brak realizacji Konstytucji”³⁰. Niekiedy wymienia się praktycznie wszystkie samodzielne kompetencje (bez kontrasygnaty), skoro korzystając z nich Prezydent dokonuje wykładni Konstytucji, czuwając nad jej przestrzeganiem³¹. Czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji przez Prezydenta, a w związku z tym dokonywanie przez niego wykładni stosownych przepisów Konstytucji, może się w pewnych sytuacjach dokonywać, moim zdaniem, nie tylko przy pomocy wymienio-

z 1997 r., [w:] Konstytucja, Ustrój polityczny, System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu, red. naukowa S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010, s. 202–203; s. 206. Jest to pogląd podzielający przedstawioną swego czasu przez M. Duvergera wykładnię funkcji „strażnika Konstytucji”, sprawowaną przez Prezydenta Republiki Francuskiej na mocy art. 5 Konstytucji z 4 października 1958 r. – por. M. Duverger, *Breviaire de la cohabitation*, Paris 1986, s. 56–57.

29 L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 262.

30 Zob. P. Sarnecki, uwagi do art. 126, s. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999; por. też R. Mojak, *Polskie prawo konstytucyjne*, *op.cit.* s. 310; Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, s. 260.

31 Por. A. Chorążewska, *Model prezydentury...*, s. 90–91; P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 168.

nych wyżej przysługujących mu konkretnych kompetencji, ale także poprzez wydawane przez Prezydenta inne akty urzędowe, w których, nawet przy „okazji” dokonuje on wykładni konstytucji.

Istotną kwestią przy omawianiu funkcji czuwania przez Prezydenta nad przestrzeganiem Konstytucji, wspomnianą wyżej, jest to, że dokonywana przez Prezydenta przy podejmowaniu wszelkich aktów urzędowych wykładnia Konstytucji – jest wiążąca. Wykładnia Prezydenta, jako strażnika Konstytucji, korzysta z priorytetu wobec wykładni innych organów państwowych oraz z domniemania zgodności wydawanych przez niego aktów z Konstytucją, do czasu ewentualnego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sporu kompetencyjnego i wydania wiążącego postanowienia uchylającego dotychczasową wykładnię Prezydenta.

Powyższy problem jest dostrzegalny w literaturze przedmiotu, ale nie dotarłem do stanowiska, w którym opowiadano by się jednoznacznie za wiążącym charakterem wykładni Prezydenta dokonywanej przy okazji wydawania „samodzielnych” aktów urzędowych. A. Chorążewska uważa np., że Prezydent miałby prawo do wykładni norm Konstytucji w sytuacji, gdy konkretna norma kompetencyjna przyznaje mu takie uprawnienie, przy czym w zależności od charakteru normy kompetencyjnej wykładnia Prezydenta może mieć charakter bezwzględnie wiążący (będąc ostateczną wykładnią niepodlegającą rewizji) lub względnie wiążący (będąc wykładnią zależną od decyzji ostatecznej innego organu państwa). Zarazem jednak Autorka trafnie sygnalizuje, że „niemożliwe jest sprawowanie urzędu Prezydenta RP bez dokonywania interpretacji Konstytucji RP, będącej niejednokrotnie bezpośrednią podstawą konkretnych działań głowy państwa...”³². W dość niejasnym, niejednoznacznym stanowisku w rozważanej przez nas kwestii unika się wyciągnięcia jednoznacznych wniosków w odniesieniu do wiążącej wykładni Konstytucji dokonywanej przez Prezydenta w samoistnie (bez kontrasygnaty) wydawanych aktach urzędowych.

Jak się wydaje, jednym z zasadniczych powodów odmowy jednoznacznego odczytania funkcji „strażnika Konstytucji”, sprawowanej przez Prezydenta RP, jako funkcji, z którą związany jest wiążący charakter wykładni przepisów konstytucyjnych przez Prezydenta, w wydawanych przez niego aktach urzędowych – jest przekonanie, czasem przyjmowane *a priori*, że z Konstytucji z 1997 r. wynika w sposób oczywisty parlamentarna forma ustroju prezydenckiego. Stąd, jak się czasem twierdzi, legitymacja Prezydenta pochodzącego z wyborów powszechnych jest legitymacją „gorszą” od legitymacji parlamentarzystów pochodzących z wyborów powszech-

nych. Konsekwencją takiego odczytania Konstytucji RP jest także odmawianie charakteru normatywnego (wartości normatywnej) art. 126 Konstytucji. Przyjęcie takiego założenia powoduje jednak w gruncie rzeczy kwestionowanie normatywnego charakteru Konstytucji oraz kwestionowanie, że wszystkie fragmenty tekstu Konstytucji mają znaczenie normatywne – jak zauważa trafnie K. Wojtyczek³³.

W kontekście powyższych uwag, wspomniany wyżej pogląd głoszący, że Prezydent RP nie jest przedstawicielem Narodu, a jedynie państwa, bo w tekście Konstytucji tylko posłom i senatorom przyznawany jest status przedstawicieli Narodu (art. 104 ust. 1, art. 108) – uważam za bezpodstawny. Prezydent RP jest wybierany w wyborach powszechnych przez cały Naród; nie ma więc potrzeby wyjaśniać, że jest jego reprezentantem. Inaczej jest w przypadku posłów i senatorów; są oni wybierani w okręgach wyborczych i dlatego, aby rozstrzygnąć charakter ich mandatów (reprezentanci Narodu) potrzebna jest odrębna norma konstytucyjna, która o tym stanowi.

Również jako aprioryczne, w duchu parlamentarnej formy ustrojowej, której jedną z podstawowych zasad jest odpowiedzialność władzy wykonawczej (rządu) przed parlamentem (a głowa państwa nie wykonuje władzy wykonawczej) – odczytuję stwierdzenie, iż „polityczny charakter działań Prezydenta oraz jego funkcja arbitrażu politycznego wchodzi w kolizję z całkowitą nieodpowiedzialnością Prezydenta na gruncie konstytucyjnych zasad egzekwowania odpowiedzialności”³⁴.

Warto zwrócić uwagę, że konstytucyjne zasady egzekwowania odpowiedzialności politycznej, to nie tylko odpowiedzialność przed parlamentem. Aby uniknąć kolizji, należy interpretować Konstytucję bez preferencji dla legitymacji parlamentu. Nic w tym dziwnego, że wybrany w wyborach powszechnych Prezydent, mający bezpośrednią legitymację od suwerena (Narodu) nie odpowiada politycznie przed parlamentem za wykonywanie samoistnych (bez kontrasygnaty) aktów władzy wykonawczej.

Stanowisko dotyczące wiążącej wykładni Konstytucji „zawartej” w aktach dokonanych przez Prezydenta, jako „strażnika Konstytucji”, przedstawiliśmy wyżej. Należy dodać, że chodzi tutaj o wszelkie akty urzędowe wykonywane samodzielnie, nie tylko te, które są reakcjami na naruszenie Konstytucji lub reakcjami na brak realizacji Konstytucji. Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji przez wydawanie samodzielnych aktów urzędowych, w których dokonuje określonej wykładni przepisów Konstytucji. Wykładnia ta jest wiążąca dla wszystkich innych organów władzy pu-

33 K. Wojtyczek, *op.cit.*, s. 347.

34 R. Mojak, *Model prezydentury...*, s. 38.

blicznej do czasu ewentualnego jej uchylecia przez Trybunał Konstytucyjny w wyniku wydania postanowienia rozstrzygającego spór Konstytucyjny. Takie rozumienie funkcji „strażnika Konstytucji” sprawowanej przez Prezydenta dotyczy więc także aktów Prezydenta mających charakter prerogatyw, wydawanych w sprawach indywidualnych; a więc np. również w sprawach powoływania sędziów na podstawie art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.

Tej ostatniej sprawy, budzącej dyskusje w środowiskach prawniczych nie zamierzamy odrębnie omawiać. Wypada tylko dorzucić do tej dyskusji istotny argument wynikający z funkcji prezydenckiej czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji. Mianowicie, jeśli Prezydent odmawia powołania się na stanowisko sędziego, i jego odmowę należy widzieć w kontekście przysługującego Prezydentowi wiążącego priorytetu w dokonywaniu wykładni Konstytucji. Prezydent w ten sposób dokonuje wykładni Konstytucji, wiążącej do czasu ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego (lub postanowienia rozstrzygającego spór kompetencyjny), w którym zawarta byłaby odmienna wykładnia. Z rozumowania takiego wynika wszakże, że Prezydent winien ujawnić wykładnię stosownych przepisów Konstytucji oraz inne ewentualne powody wspomnianej odmowy (uzasadnienie odmowy). Jest natomiast rzeczą oczywistą, że postanowienie o odmowie wydane przez Prezydenta jest niezaskarżalne. Przemawia za tym nie tylko istota prerogatywy prezydenckiej. Postanowienie jest bowiem wydane przez Prezydenta wybranego w wyborach powszechnych³⁵.

4. Normatywny charakter funkcji Prezydenta RP wyrażonych w art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji

Drugi z sygnalizowanych wcześniej problemów dotyczących funkcji Prezydenta, wynikających z art. 126 Konstytucji dotyczy tego, czy na gruncie normatywnym wynikających z art. 126 funkcji Prezydenta można, w pewnych szczególnych sytuacjach, konstruować normy kompetencyjne nieokreślone bezpośrednio w przepisach konstytucyjnych. Na tak postawione pytanie, odpowiedź w doktrynie jest w zasadzie dość zgodna, a mianowicie: z wynikających z art. 126 Konstytucji funkcji powierzonych Prezydentowi, nie wynikają żadne normy o charakterze kompetencyjnym. Na przykład L. Garlicki wyjaśniając treść normatywną art. 126 wyklucza jednoznacznie wykładnię, wedle której sformułowane w art. 126 Konstytucji funkcje miałyby stanowić „źródło odrębnych (samoistnych) kompetencji Prezydenta”, tzn.

35 Inaczej np. J. Sułkowski, który uważa, że takie postanowienie jest zaskarżalne: J. Sułkowski, Uprawnienia Prezydenta RP do powoływania sędziów, Przegląd Sejmowy nr 4/2008.

w konsekwencji „upoważniać go do podejmowania niezbędnych działań nawet w sytuacji, gdy nie ma innych podstaw prawnych do podejmowania takich działań”. Taka wykładnia oznaczałaby, jego zdaniem, „zasadnicze rozszerzenie kompetencji prezydenta i przyznanie mu daleko idącej swobody działania”. Stąd przepis art. 126 ust. 3, który ma zapobiegać takiej wykładni³⁶.

Kilka przesłanek każe wątpić w tak przyjętą interpretację Konstytucji, wykluczającą, w pewnych szczególnych sytuacjach wyjątki. Pierwsza z tych przesłanek to wspomniany problem „zupełności normatywnej” Konstytucji. W sytuacji wspomnianej „luki normatywnej” w sferze kompetencji prezydenckich konkretnie określonych w przepisach, konieczna jest wykładnia systemowa Konstytucji, na gruncie której mogą być konstruowane kompetencje, jeśli Prezydent ma sprawnie realizować swoje funkcje, a państwo ma działać skutecznie. Zasada legalizmu dotycząca konstytucyjnych podstaw prawnych działań Prezydenta nie może się ograniczać do korzystania z kompetencji konkretnie określonych w przepisach, ale musi, w pewnych sytuacjach korzystać z treści normatywnych wynikających z funkcji Prezydenta, wyrażonych w art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji. Stąd np. wspomniane wątpliwości K. Wojtyczka co do poglądu pozbawiającego przepisy art. 126 wartości normatywnej³⁷. Stąd ostrożne próby dopuszczenia „kompetencji niewładczych, nieprzewidzianych wyraźnie ani w Konstytucji, ani w ustawach, które jednak również winny służyć realizacji zadań urzędu prezydenckiego, określonych w art. 126 ust. 2”, z zaznaczeniem, że wykorzystywanie także tych kompetencji winno służyć tym zadaniom (naszym zdaniem – funkcjom), które są wskazane w powyższym przepisie³⁸. To ostatnie zastrzeżenie w pełni podzielam. Należy go, jak się wydaje, uzupełnić, że źródłem wspomnianych wyżej swoistych kompetencji są właśnie treści normatywne funkcji wyrażonych w art. 126 ust. 2. Określenie „funkcje”, pojmowane jako kierunki działalności lepiej tłumaczy niż określenie „zadania” lub „cele”, że sformułowane w postaci swoistych „norm ramowych”, funkcje te mogą być niekiedy podstawą normatywną kompetencji prezydenta, niewyrażonych w konkretnych przepisach konstytucyjnych. Taki zabieg, „domykający” podstawy normatywne działań Prezydenta jest niezbędny i nieuchronny. Powstaje natomiast pytanie, czy odróżnienie wspomnianych kompetencji

36 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 262. Zob. również: M. Grzybowski, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w dobie integracji europejskiej*, „Państwo i Prawo” nr 8/2008 r., s. 4; B. Banaszak, *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja*, w: *Institucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009 r.

37 K. Wojtyczek, *op.cit.*, s. 347.

38 P. Sarnecki, *Prezydent...*, s. 40.

niewładczych od władczych jest w pewnych przypadkach w ogóle możliwe. Istotniejsze jest to, aby korzystanie z takich kompetencji przez Prezydenta odbywało się w klimacie współdziałania z innymi konstytucyjnymi organami władzy, w atmosferze niezbędnego konsensu i przyzwolenia tych organów konstytucyjnych, których to dotyczy.

Nadmienimy w tym miejscu, że także Rada Ministrów jest zmuszona w pewnych sytuacjach do korzystania z kompetencji niewyrażonych w konkretnych przepisach konstytucyjnych i ustawowych, lecz wynikających z funkcji prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1), chociaż tutaj sytuacja jest nieco inna, bo art. 146 ust. 4 wymienia wskazane tam zadania jako zadania „w szczególności”.

Podkreślając, że z art. 126 ust. 1 i ust. 2 wynika bezwzględny zakaz dedukowania kompetencji, w literaturze przedmiotu zwraca się przy tej okazji na znaczenie przepisu art. 126 ust. 3, który jest potwierdzeniem takich interpretacji. Stanowiąc mianowicie o „pewnym zakresie działania Prezydenta” przepis ten „odsyła do zestawu jego kompetencji” zawartych w ustawach, które winny być realizowane zgodnie z celami (zadaniami) wymienionymi w przepisach art. 126 ust. 1 i 2 – wyjaśnia P. Sarnecki. Chociaż dopuszczając wyjątki (o czym wspomnieliśmy) pisze on, że Prezydent „może w zasadzie sięgać jedynie po kompetencje zawarte w Konstytucji i ustawach”³⁹. L. Garlicki odrzucając, jak wspomnieliśmy, wykładnię przepisów art. 126 ust. 1 i ust. 2 dopuszczającą traktowanie tych przepisów jako źródła odrębnych (samoistnych) kompetencji Prezydenta podkreśla, że właśnie dlatego twórcy Konstytucji wprowadzili przepis art. 126 ust. 3, który wyraźnie oddzielił zadania (art. 126), od kompetencji (zwłaszcza w art. 133–144), wykluczając tym samym „możliwość samoistnego wydobywania dodatkowych kompetencji z art. 126 ust. 1 i ust. 2”. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. (sygn. Kpt 2/08) potwierdza, jego zdaniem, taki pogląd⁴⁰.

Przepis art. 126 ust. 3 Konstytucji postrzegany jest najczęściej jako ściśle związany z art. 7 Konstytucji; uważa się, że „stanowi realizację idei legalizmu w działaniach organów władzy publicznej”⁴¹, bądź też, że „jest to w istocie kontynuacja założeń normatywnych art. 2 oraz art. 7 Konstytucji”, gdyż *ratio legis* art. 126 ust. 3 „może się wyrażać w położeniu szczególnego nacisku na związanie prawem właśnie Prezydenta – strażnika Konstytucji RP, ponieważ podobnego sformułowania nie odnajdziemy w przypadku innych organów władz publicznych, wobec których znajduje zastosowanie art.

39 P. Sarnecki, *Prezydent...*, s. 35.

40 L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 262.

41 P. Winczorek, *Komentarz*, s. 168–169.

7⁴². Niektórzy autorzy nie podzielają w sposób jednoznaczny powyższych ocen omawianych problemów, uważając, że „podstawowym wyznacznikiem działań prezydenckich” jako „strażnika Konstytucji” jest zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji⁴³, albo też stwierdzając, że przepis art. 126 ust. 3 „nie stanowi jedynie powtórzenia ogólnej ustrojowej zasady legalizmu działania organów władzy publicznej (art. 7)”, gdyż „jego celem jest uporządkowanie metod funkcjonowania urzędu prezydenta w praktyce ustrojowej, ale również wyznaczenie sposobu realizacji zadań ustrojowych przez Prezydenta”⁴⁴.

Z powyższego widać, że, istotny dla wykładni funkcji Prezydenta wyrażonych w art. 126 ust. 1 i ust. 2, przepis art. 126 ust. 3, jest interpretowany w sposób dalece zróżnicowany. Nie podzielam interpretacji, w myśl której z art. 126 ust. 3 wynika bezwzględna dyrektywa, że Prezydent może wykonywać swoje zadania (funkcje) jedynie na podstawie konkretnie określonych w przepisach prawnych konstytucyjnych i ustawowych. Nie podzielam też stanowiska, zgodnie z którym art. 126 ust. 3 jest zwykłym „przedłużeniem” zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji lub też, że kładzie on szczególny nacisk na respektowanie zasady legalizmu (art. 7) czy zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2).

Z art. 126 ust. 3 Konstytucji nie wynika bynajmniej, że Prezydent może wykonywać swoje „zadania” na jedynie podstawie przepisów prawnych określających konkretnie jego kompetencje. Taka wykładnia omawianego przepisu Konstytucji wymagałaby właśnie jego stosowanego brzmienia, a mianowicie, że Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określających jego kompetencje w przepisach Konstytucji. Zwróćmy w tym momencie uwagę, że tak sformułowany przepis art. 126 ust. 3 mógłby w zasadzie odsyłać tylko do przepisów konstytucyjnych. Przepisy ustawowe nie mogą bowiem, w sposób samoistny, określać kompetencji Prezydenta, gdyż jest to materia konstytucyjna. Przyjęcie przez ustrojodawcę, należy założyć, że nieprzypadkowo, iż chodzi o wykonywanie tych zadań w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach oznacza, że dotyczy to nie tylko norm zawartych bezpośrednio w przepisach Konstytucji i ustaw, ale także norm konstruowanych na gruncie Konstytucji przy pomocy wykładni systemowej, nieodrywającej się od tekstu Konstytucji.

Wymaga to wszakże spełnienia kilku wymogów, wynikających zresztą z samej Konstytucji. Po pierwsze, dotyczy to sytuacji, w której nie istnieje żadna norma kompetencyjna określona bezpośrednio w przepisach praw-

42 J. Ciapała, *Charakter kompetencji...*, s. 36.

43 A. Chorążewska, *Model prezydentury*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, *op.cit.*, s. 311.

44 R. Mojak, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, *op.cit.*, s. 311.

nych Konstytucji, która byłaby przypisana jakiemuś organowi konstytucyjnemu (włącznie z Prezydentem). Po drugie, wspomniana konstruowana norma musiałaby być objęta obszarem treści normatywnych funkcji Prezydenta wyrażonych w art. 126 ust. 1 i ust. 2, a zarazem nie mogłaby być objęta obszarem treści normatywnych funkcji innego organu konstytucyjnego; na przykład nie może tutaj chodzić o konstruowaną normę kompetencyjną, która byłaby objęta obszarem treści normatywnych funkcji prowadzenia polityki państwa, określonej w art. 146 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, powierzonej Radzie Ministrów. Wreszcie, po trzecie, przy założeniu spełnionych wyżej wymogów, istotną przesłanką jest to, że Prezydent mógłby zastosować konstytucyjną normę kompetencyjną, konstruowaną na gruncie przepisów art. 126 ust. 1 lub ust. 2 Konstytucji, określających jego funkcje konstytucyjne, w sytuacji szczególnej „luki normatywnej” w systemie norm bezpośrednich kompetencyjnych (określonych bezpośrednio przez przepisy konstytucyjne), będąc „strażnikiem Konstytucji”, w rozumieniu wyżej przedstawionym. Oznacza to, podkreślimy ponownie, w szczególności priorytet wiążącej wykładni Prezydenta zawartej w jego wszystkich aktach urzędowych, a przede wszystkim we wspomnianych przepisach art. 144 ust. 3 pkt 4, art. 154 ust. 1 i 3, art. 155 ust. 1 i 2, art. 158 ust. 1, art. 159 ust. 2, art. 161 oraz art. 162 ust. 3 i 4; do czasu ewentualnego uchylecia takiej wykładni postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego, w przypadku rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego między Prezydentem RP a innym centralnym organem konstytucyjnym państwa. Stałoby się tak wówczas, gdyby wykładnia Prezydenta, dokonana w wyniku zastosowanej normy konstruowanej na gruncie treści normatywnych jego funkcji wyrażonej w art. 126 ust. 1 lub ust. 2 – nie uzyskała przyzwolenia innego centralnego organu konstytucyjnego państwa, co doprowadziło do realnego sporu kompetencyjnego Prezydenta z tym organem.

Ocena charakteru normatywnego funkcji Prezydenta i związane z tym propozycje wykładni mogą wydawać się dyskusyjne, a niektórym wręcz niebezpieczne. Warto jednak zwrócić uwagę, że są to propozycje wykładni systemowej, nieodrywającej się od tekstu całej Konstytucji. Zastosowane przez Prezydenta RP, normy konstruowane byłyby w powyższy sposób na gruncie przepisów art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji, stanowiących ramy prawne tych norm, „przepisy zrębowe kompetencyjne niezupełne”⁴⁵. Niektóre elementy takiej normy, także elementy „negatywne” (wykluczenie kompetencji innych organów) wynikałyby z innych przepisów Konstytucji.

45 Wg terminologii Macieja Zielińskiego; zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 111–114; *passim*

Przedstawione tutaj propozycje wykładni art. 126 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji nie są, co należy podkreślić, tylko domniemaniem kompetencji Prezydenta, lecz wyciągnięciem systemowych konsekwencji normatywnych zwłaszcza z przepisów art. 126 ust. 1 i ust. 2, określających funkcje Prezydenta.

Powróćmy jeszcze do art. 126 ust. 3 Konstytucji. Jest w nim mowa, między innymi, o „zadaniach” Prezydenta. Bez względu na przyjętą interpretację tego przepisu, odnoszącą się tylko do przepisów poprzedzających ust. 1 i ust. 2 tego artykułu lub odnoszącą się także do innych zadań, wychodzących poza te przepisy – pojęcie „zadania” jest, jak się trafnie wskazuje w literaturze, dalece nieprecyzyjne. Nie jest ono tożsame z kompetencjami, „ale powinno mieć określone prawne konsekwencje wobec jurydycznego charakteru polskiej ustawy zasadniczej” – zauważa trafnie J. Jaskiernia⁴⁶. Czy jest to jednak w ogóle możliwe? Pełne konsekwencje jurydyczne (normatywne) zadań Prezydenta to, jak należy przypuszczać, przedstawienie konkretnych kompetencji. Wątpię jednak, czy udałoby się przedstawić wyczerpujący katalog wszystkich kompetencji Prezydenta. Przypomnijmy też w tym miejscu, że, jak ustaliliśmy, domniemanie kompetencji w zakresie władzy wykonawczej należy na gruncie Konstytucji z 1997 roku do Rady Ministrów. Możliwe jest więc tylko, oczywiście poza wskazanymi konkretnymi kompetencjami, wynikającymi bezpośrednio z przepisów Konstytucji, rozstrzygnięcie w konkretnej sytuacji o ewentualnych kompetencjach Prezydenta, wychodzących poza katalog wspomnianych konkretnych kompetencji, lecz leżących na obszarze treści normatywnych wyrażonych w art. 126 ust. 1 i 2. Sporządzenie wyczerpującego katalogu konkretnych kompetencji nie jest również możliwe ze względu na oczywistą nieuchronność ogólnego języka Konstytucji.

Sprawne funkcjonowanie Prezydenta RP i innych organów konstytucyjnych państwa wymaga, aby Konstytucja była aktem normatywnym pełnym. W tym sensie, że nie jest dopuszczalna sytuacja, w której konieczne jest rozstrzygnięcie (postanowienie, decyzja) na podstawie Konstytucji, lecz żaden z organów konstytucyjnych nie posiada stosownej do tego kompetencji. Inaczej mówiąc w systemie norm konstytucyjnych nie ma normy kompetencyjnej dla żadnego z organów konstytucyjnych, który mógłby rozstrzygnąć taką sprawę. Konstytucja musi też być interpretowana jako system normatywny koherentny. W tym znaczeniu, że ta sama kompetencja nie może być przypisywana więcej niż jednemu organowi konstytucyjnemu. Nie oznacza to wszakże, że tak się nie zdarza. W przypadku braku konsensu między ta-

46 J. Jaskiernia, *op.cit.*, s. 346.

kimi organami, ewentualny spór kompetencyjny na zasadach określonych w Konstytucji rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny.

Nie jest rzeczą możliwą, aby postulaty: zupełności normatywnej Konstytucji oraz koherencji normatywnej Konstytucji były realizowane tylko przy pomocy wykładni językowej Konstytucji.

5. Uwagi o znaczeniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w Kpt 2/08

W kontekście powyższych rozważań warto się odnieść do wspomnianego postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Kpt 2/08 z 20 maja 2009 roku⁴⁷. Nie będziemy go omawiać, lecz warto zwrócić uwagę na jego znaczenie dla poruszanego przez nas problemu dotyczącego relacji między funkcjami i kompetencjami na gruncie Konstytucji z 1997 roku.

Po pierwsze, warto zwrócić uwagę, że Trybunał rozstrzygał spór na obszarze uczestnictwa Polski w organach Unii Europejskiej, obszarze nieuregulowanym w przepisach Konstytucji. Trybunał stwierdził między innymi: „Wiele kwestii kompetencyjnych i funkcjonalnych związanych z członkostwem w Unii nie zostało wyraźnie, bezpośrednio unormowanych w tekście Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Twórcy Konstytucji uznali, że ewentualnie występujące problemy będą mogły być rozwiązane przy uwzględnieniu zasady przychylności i respektowania unormowań traktatowych oraz wiążących Rzeczpospolitą Polską zobowiązań prawa międzynarodowego (co wynika, przede wszystkim, z art. 9 Konstytucji). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, rozgraniczeń kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa trzeba dokonywać – w pierwszej kolejności – w drodze wykładni założeń konstrukcyjnych ukształtowanego w Konstytucji Rzeczypospolitej systemu ustrojowego, odwołując się zwłaszcza do genezy (w tym ewolucji kompetencji poszczególnych organów władzy wykonawczej) oraz do zasad naczelnych Konstytucji”. Trybunał stwierdził też, że „W odniesieniu do centralnych konstytucyjnych organów państwa ustalenie treści i zakresu ich poszczególnych kompetencji następuje przez zestawienie szczegółowych unormowań kompetencyjnych z określonymi w Konstytucji funkcjami i zadaniami konkretnych organów pozostających w sporze kompetencyjnym”.

W innym fragmencie uzasadnienia Trybunał zaznaczył, że nie jest możliwe stosowanie tylko przepisów konstytucyjnych. Trybunał stwier-

47 OTK ZU 2009, seria A nr 5, poz. 78.

dził „Konstytucja określa zasady i podstawy prawne zadań, funkcji, kompetencji, reguł współpracy i ściśle uzależnionego współdziałania między organami państwa. Stosując Konstytucję trzeba także uwzględniać reguły nieunormowane w niej *expressis verbis*, które należą do istoty mechanizmu rządzenia państwem. Niepisane zasady i reguły mogą mieć charakter zwyczajów konstytucyjnych, utrwalonej praktyki działania czy też mogą być pochodną wykształconych w demokracjach kanonów kultury prawnej, zwłaszcza – konstytucyjnej”.

Rozstrzygając spór kompetencyjny między Prezydentem Rzeczypospolitej a Prezesem Rady Ministrów Trybunał skoncentrował się na analizie treści normatywnych funkcji (zadań) Rady Ministrów (art. 146 ust. 1, 2 oraz 4 pkt 9) oraz treści normatywnych funkcji Prezydenta określonej w art. 126 ust. 1 („najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej”). W oparciu o tę analizę, w kontekście zasady współdziałania Prezydenta w zakresie polityki zagranicznej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem, Trybunał w gruncie rzeczy ustalił normy konstytucyjne o charakterze kompetencyjnym dotyczące uczestnictwa Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów w posiedzeniach Rady Europejskiej. Normy te nie są zawarte bezpośrednio w przepisach Konstytucji. Zostały one wyprowadzone z systemu przepisów konstytucyjnych, w szczególności z funkcji konstytucyjnych. W sentencji postanowienia Trybunał orzekł między innymi: pkt 2: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji”; pkt 3: „Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji, ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczypospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko”.

W tekście uzasadnienia Trybunał wskazał normy prawne o charakterze kompetencyjnym wyprowadzone z funkcji konstytucyjnych. Trybunał stwierdził między innymi: „Współdziałanie określone w art. 133 ust. 3 Konstytucji każdorazowo urzeczywistnia się w sytuacji, w której Prezydent wyrazi wolę uczestniczenia – ze względu na zadania określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji – w posiedzeniu Rady Europejskiej. Zasadą jest reprezentacja państwa polskiego na posiedzeniu Rady Europejskiej przez Prezesa Rady Ministrów. Prowadzenie polityki zagranicznej pozostaje bowiem w gestii Rady Ministrów jako takiej. Prezes Rady Ministrów określa sposoby wykonywania zadań w tym zakresie i reprezentuje Radę Ministrów jako organ prowadzący politykę zagraniczną i właściwy w sprawach niezastrzeżonych

dla innych organów RP. Rada Ministrów sprawuje też ogólne kierownictwo „w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. (Kpt 2/08), chociaż dalece ostrożnie, potwierdza pogląd o dopuszczalności na gruncie Konstytucji i nieuchronności w pewnych sytuacjach konstruowania norm kompetencyjnych w oparciu o funkcje konstytucyjne, w sytuacjach braku takich norm w konkretnych przepisach konstytucyjnych. Oczywiście z zachowaniem wspomnianych wcześniej wymogów. Odnosząc się do sporu kompetencyjnego, który Trybunał rozstrzygnął, w świetle powyższych ustaleń dotyczących pozycji ustrojowej Prezydenta, jako „strażnika Konstytucji”, do czasu rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego przez Trybunał, priorytet powinna mieć wykładnia Prezydenta dotycząca jego udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej.

6. Uwagi końcowe

Wykładnia Konstytucji nie może ograniczać się do wykładni językowej. Nie może też ograniczać się do interpretacji przepisów konstytucyjnych bez podkreślania ich więzi systemowej. Dotyczy to także kompetencji Prezydenta RP; nie jest możliwe zamieszczanie w Konstytucji wszystkich szczegółowych jego kompetencji, określonych przez konkretne przepisy. Nieuchronna jest niekiedy systemowa wykładnia kompetencji Prezydenta, przy dochowaniu wskazanych wyżej wymogów. Konieczne jest przy tym przyjęcie podstawowego założenia, że cały tekst Konstytucji ma walor normatywny.

W toczącej się dyskusji, dotyczącej nowelizacji Konstytucji z 1997 roku, warto dorzucić także i ten pogląd, że nie zawsze nowelizacja jest potrzebna. Wystarczy zastosowanie wykładni systemowej, aby ustalić stosowną normę konstytucyjną.