

# W SPRAWIE SPORU KOMPETENCYJNEGO W SFERZE WŁADZY WYKONAWCZEJ NA GRUNCIE KONSTYTUCJI RP Z 1997 ROKU

ADAM JAMRÓZ\*

1. Spór kompetencyjny między Prezesem Rady Ministrów a Prezydentem RP, dotyczący określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który jest uprawniony do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej, w celu prezentowania stanowiska państwa, osiągnął swe apogeum w związku z odbytym w dniach 15–16 października 2008 r. w Brukseli posiedzeniem Rady Europejskiej, poświęconym problematyce kryzysu finansowego, bezpieczeństwa energetycznego oraz pakietowi energia – klimat. Konsekwencją tego sporu był wniosek Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 października 2008 r. o jego rozstrzygnięcie, złożony do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji RP oraz art. 53 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643, ze zm.). 20 maja 2009 r. Trybunał wydał w tej sprawie postanowienie, mające niewątpliwie charakter precedensowy<sup>1</sup>.

Postanowienie to przypominało o szczególnej kompetencji rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, przysługującej Trybunałowi Konstytucyjnemu na mocy art. 189 Konstytucji RP, kompetencji szczególnej, bo wychodzącej poza status „sądu prawa”, jakim jest Trybunał; kompetencji, która do tej pory nie budziła szczególnego zainteresowania w literaturze przedmiotu i w życiu politycznym RP.

Ale konsekwencją sporu kompetencyjnego i jego rozstrzygnięcia przez Trybunał był także, oprócz prób pogłębienia treści normatywnych art. 189 Konstytucji wokół tego, czym jest przedmiot sporu kompetencyjnego i na czym polega jego rozstrzygnięcie, powrót do dyskusji nad podziałem władzy wykonawczej w Konstytucji RP, a w konsekwencji także powrót do dyskusji na płaszczyźnie bardziej ogólnej: jaka jest natura ustroju politycznego RP, a w szczególności, jaki jest charakter rządów wynikający z Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Analiza kompetencji obydwu, będących w sporze kompetencyjnym, konstytucyjnych organów państwa, dokonywana w kontekście zasad ustrojowych RP, w szczegól-

\* Prof. zw. dr hab., Katedra Teorii Państwa i Prawa UwB.

1 Postanowienie TK z 20 maja 2009 r. sygn. akt Kpt 2/08, OTK ZU 2009, seria A, z. 5, poz. 78.

ności w związku ze wspomnianym postanowieniem Trybunału z 20 maja 2009 r., ujawnia także inny, istotny aspekt omawianego sporu kompetencyjnego i jego rozstrzygnięcia, a mianowicie problem wykładni Konstytucji dotyczący określenia kompetencji konstytucyjnych Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów.

Artykuł ten, z oczywistych względów mający charakter „przyczynkarski”, poświęcony jest wybranym problemom, które w związku ze wspomnianym sporem kompetencyjnym nabrały szczególnego znaczenia: podziałowi władzy wykonawczej w kontekście charakteru ustroju RP, wykładni Konstytucji RP w kontekście funkcji i kompetencji organów konstytucyjnych oraz naturze i precedensowości orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r., rozstrzygającego wspomniany spór kompetencyjny.

2. Źródeł wspomnianego sporu kompetencyjnego trafnie można upatrywać również w tym, że Konstytucja z 1997 r. nie przyjmuje w sposób klarowny żadnego z ugruntowanych, ogólnie znanych modeli rządów, co utrudnia jej interpretację, zwłaszcza w sytuacjach, do których nie można odnieść kompetencji wyraźnie sprecyzowanych w przepisach prawnych Konstytucji.

Przynależność konkretnej formy ustrojowej, a w szczególności konkretnej formuły rządów zapisanej w Konstytucji, do któregoś z powszechnie uznanych modeli ustrojowych, pozwala bowiem na posługiwanie się dyrektywami interpretacyjnymi, wynikającymi z zasad takiego modelu.

Takich sytuacji może pojawiać się znacznie więcej niż tylko ta, która spowodowała omawiany spór kompetencyjny. Wynika to z natury przepisów konstytucyjnych, które mają charakter ogólny, a z pewnością nie mogą mieć charakteru kazuistycznego; ale wynika również z tego, że w Konstytucji z 1997 r. dostrzec można niedosyt regulacji w pewnych sferach, w szczególności w sferze relacji z prawem europejskim, co, jak się wydaje, jest dzisiaj poglądem niekwestionowanym w literaturze przedmiotu.

W obowiązującej Konstytucji, jak się trafnie wskazuje, odnaleźć można elementy kilku znanych form ustrojowo–politycznych, a mianowicie w szczególności systemu parlamentarno–gabinetowego, systemu półprezydenckiego inspirowanego rozwiązaniami francuskiej Konstytucji V Republiki z 1958 roku, czy systemu kanclerskiego. Dlatego poglądy występujące w literaturze, dotyczące ogólnej oceny formy ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej oraz próby zaklasyfikowania tej formy, są dość zróżnicowane<sup>2</sup>. Wedle jednych jest to system parlamentarno–gabi-

2 Zob. 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. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 325–327; M. Grzybowski, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej – model konstytucyjny a praktyka ustrojowa (Sejm – Prezydent RP – Rada Ministrów)*, (w:) *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 232–240; tamże literatura problemu.

netowy, zdaniem innych, z elementami systemu prezydenckiego i kanclerskiego; inni jeszcze uważają, że jest to system parlamentarny pojmowany w sensie rządów zgromadzenia, że jest to system parlamentarno–gabinetowy w wersji zrationalizowanej<sup>3</sup>. Z całą pewnością, forma ustrojowa wynikająca z Konstytucji RP z 1997 r., a w szczególności system rządów, powoduje również, że w praktyce politycznej bywa ona mało spójna i wywołuje różne oceny<sup>4</sup>.

Nie jest zadaniem tej pracy, której cele są dalece ograniczone, rozwijanie zagadnienia wielości znanych rozwiązań ustrojowych, które odnaleźć można w formie ustroju politycznego, wynikającej z Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. oraz zagadnienia kwalifikacji tej formy ustrojowej. Istnieje na ten temat bogata literatura. Warto natomiast podkreślić, że mimo różnorodnych wpływów i rozwiązań ustrojowych, które inspirowały polską Konstytucję, nie może ona być traktowana tylko jako mieszanina różnych wpływów i rozwiązań; winna być traktowana w sposób spójny, systemowy. Służy temu, moim zdaniem, pogląd, w świetle którego forma ustrojowo–polityczna, a zwłaszcza system rządów, wynikający z obowiązującej Konstytucji, należą do odrębnej kategorii rządów parlamentarno–prezydenckich, stanowiącej, obok parlamentarnej i prezydenckiej formy rządów, uznaną kategorię formy rządów, zapewne najbardziej charakterystyczną dla Francji V Republiki.

Akceptacja poglądu, iż Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. wyraża odrębną kategorię formy rządów, rzutuującą istotnie na odrębność formy ustrojowej, zapobiega wykładni Konstytucji przez pryzmat zasad parlamentarnej formy ustrojowej (zwłaszcza) lub (rzadziej) prezydenckiej formy ustrojowej; wykładni połączonej zwykle z poszukiwaniem „uchybień” polskiej Konstytucji z punktu widzenia preferowanego systemu rządów. Zazwyczaj takim preferowanym systemem rządów jest system parlamentarny; wskazuje się, że ten właśnie system jest zgodny z tradycjami polskiej demokracji, co jest tezą dość wątpliwą. Nie jest więc przypadkiem, że zwykle wynikająca z Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. forma ustrojowo–polityczna, a zwłaszcza system rządów, kwalifikowane są jako forma parlamentarna bądź szczególnie (zrationalizowana) forma parlamentarno–gabinetowa.

Przyjmując powyższy pogląd, iż z Konstytucji z 1997 r. wynika parlamentarno–prezydencka forma ustroju politycznego, a w szczególności akcentowany tutaj system rządów, podzielam zarazem pogląd, że nie jest to system półprezydencki („*semiprésidentiel*”), który można odnieść do systemu V Republiki. Ryzykowne byłoby też określenie systemu rządów na gruncie Konstytucji z 1997 r. jako systemu premierowsko–prezydenckiego<sup>5</sup>.

3 P. Kierończyk, *Regulacja instytucji Prezydenta w nowej Konstytucji RP*, (w:) *Wybrane zagadnienia nowej konstytucji*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. III, red. A. Szmyt, Gdańsk 1998, s. 189.

4 Tak W. Skrzydło, *op. cit.*, s. 326.

5 M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, (w:) *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 13–14.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że M. Duverger, który wprowadził pojęcie „systemu półprezydenckiego” do literatury ustrojoznawczej na określenie systemu rządów wynikających z Konstytucji V Republiki (zdaniem innych to system parlamentarno–prezydencki), wiązał takie określenie jednoznacznie z przeprowadzoną, w wyniku referendum konstytucyjnego z 28 października 1962 r., nowelizacją Konstytucji z 1958 r. W wyniku tej nowelizacji wprowadzony został wybór Prezydenta Republiki w głosowaniu powszechnym; „republika parlamentarna” zastąpiona została przez „republikę półprezydencką” („semi-présidentielle”). „W 1958, kompetencje nominalnie przyznane prezydentowi były faktycznie wykonywane przez rząd, chyba że Konstytucja decydowała inaczej. Wynikało to z charakteru parlamentarnego ustroju. Reforma z 1962 odwróciła zasadę interpretacji Konstytucji. Wprowadziła faktycznie element ustroju prezydenckiego do dotychczasowego systemu parlamentarnego, przekształciła go w ustrój mieszany, półparlamentarny, półprezydencki” – pisał M. Duverger<sup>6</sup>.

Nowelizacja Konstytucji V Republiki w 1962 r. istotnie zmieniła charakter ustroju, a w szczególności stosunki w łonie władzy wykonawczej między Prezydentem Republiki a rządem i premierem; spowodowała, że przy sprzyjającym układzie sił politycznych (Prezydent i rząd odpowiadający konstytucyjnie przez Zgromadzeniem Narodowym wywodzą się z tego samego ugrupowania politycznego), rząd faktycznie ponosił odpowiedzialność polityczną przed prezydentem, który stał się szefem jednolitej egzekutywy, gdyż posiadał bezpośredni mandat od suwerena (narodu)<sup>7</sup>. Bezpośredni mandat Prezydenta od suwerena kształtował więc relacje w łonie władzy wykonawczej, formalnie nie naruszając Konstytucji, aczkolwiek trzeba dodać, że na relacje te wpływają także inne kompetencje Prezydenta: w szczególności przewodniczenie Radzie Ministrów (art. 9 Konstytucji) oraz możliwość rozwiązania Zgromadzenia Narodowego określona w art. 12, dająca w tym względzie Prezydentowi Republiki znacznie szersze uprawnienia niż w polskiej Konstytucji.

Warto zwrócić uwagę, bez względu na istotne różnice statusu konstytucyjnego Prezydenta V Republiki i Prezydenta III Rzeczypospolitej, że fundamentalnej kwestii wyboru Prezydenta Polski w głosowaniu powszechnym nie przypisuje się szczególnego znaczenia w spotykanych w literaturze przedmiotu interpretacjach Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.<sup>8</sup>

6 M. Duverger, *Le system politique français. Droit constitutionnel et systemes politiques*, Paris 1985, s. 181.

7 Zob. np. A. Jamróz, *Konstytucja V Republiki po 50 latach obowiązywania. Kilka refleksji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6. Szerzej zob. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992; A. Jamróz, *System partyjny współczesnej Francji*, Warszawa 1990; tamże podana literatura.

8 P. Kierończyk (*op. cit.*, s. 190) dostrzega jednak, że posiadanie mandatu bezpośrednio od narodu „stawia Prezydenta w dogodnej sytuacji w przypadku ewentualnych konfliktów, szczególnie z organem władzy ustawodawczej”.

Instytucja wyboru Prezydenta w głosowaniu powszechnym, która mogłaby być przesłanką spójnej wykładni Konstytucji, jest często wręcz pomijana, a relacje między Prezydentem a premierem i rządem postrzegane są w kontekście relacji personalnych lub nawet partyjnych. Nie wchodząc głębiej w te rozważania, które nieuchronnie prowadziłyby do refleksji na płaszczyźnie kultury politycznej czy kultury prawnej, warto jednak podkreślić, że pomijanie znaczenia wyboru Prezydenta w głosowaniu powszechnym rzutuje istotnie na przyjmowaną wykładnię Konstytucji, w szczególności na interpretację funkcji, jakie Konstytucja powierza Prezydentowi.

3. Spójnej wykładni Konstytucji z 1997 r., określającej swoistą formę rządów i swoistą formę ustroju politycznego, stoi na przeszkodzie zwłaszcza dążenie do odczytania Konstytucji przez pryzmat zasad parlamentarnej formy ustroju politycznego. Nie dostrzega się jednak wówczas dostatecznie, że w formie rządów, określonych przez Konstytucję, wpisana jest również rola Prezydenta, który dysponując samodzielnymi konstytucyjnymi uprawnieniami, posiada prawo merytorycznej oceny zasadności inicjatyw rządu prowadzącego politykę państwa, co niekiedy może przybierać postać kontrolowania, a nawet hamowania działalności rządu. Trafnie zwraca na to uwagę P. Sarnecki. Podkreślając, że takie jest właśnie założenie Konstytucji, stwierdza on: „Rząd więc mógłby się niekiedy skarżyć, że odmienne stanowisko Prezydenta może mu przeszkadzać czy wręcz uniemożliwiać prowadzenie polityki przez siebie kształtowanej i za którą ponosi odpowiedzialność, przy braku – *sensu stricto* – odpowiedzialności politycznej Prezydenta. Takie jest jednak założenie Konstytucji: polityka ustalana przez Rząd może być w pewnych granicach, mianowicie wówczas gdy chodzi o ochronę wskazanych przez Konstytucję wartości, kontrolowana i korygowana przez Prezydenta”<sup>9</sup>.

Do powyższego spostrzeżenia należałoby dodać, że w sytuacji wieloletniej ewolucji współczesnych demokracji parlamentarnych, w których kontrola większości parlamentarnej nad rządem prowadzącym politykę państwa staje się coraz bardziej iluzoryczna, a partie polityczne (także rządzące) są praktycznie kierowane jednoosobowo przez przywódcę – taka kontrola, a raczej korekta polityki rządu przez Prezydenta mogłaby odgrywać korzystną rolę. Oczywiście tylko wówczas, gdy zamieszczona w preambule do Konstytucji z 1997 r. dyrektywa współdziałania władz byłaby traktowana jako nakaz współdziałania w imię wspólnych zasad i wartości konstytucyjnych. Jednakże, jak trafnie zauważa W. Brzozowski, „utrzymanie trwałej równowagi między formułą podziału władz a nakazem ich współdziałania jest możliwe jedynie w warunkach dojrzałej kultury politycznej”<sup>10</sup>.

9 P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 55.

10 W. Brzozowski, *Współdziałanie władz publicznych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, s. 8.

Spójnej wykładni Konstytucji z 1997 r. sprzyjać może również: – z jednej strony, ukazywanie związków określonej w Konstytucji formy rządów z ustrojem parlamentarnym (rząd prowadzi politykę państwa, jest za nią odpowiedzialny przed Sejmem); – ale z drugiej strony ukazywanie związków z zasadami ustroju prezydenckiego (Prezydent dysponuje uprawnieniami „własnymi”, niewymagającymi kontrasygnaty, jest wybierany w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim). Na tle związków prezydenta z zasadami ustroju prezydenckiego w polskiej Konstytucji warto przypomnieć, że status ustrojowy Prezydenta w Konstytucji z 1997 r. łączy w sobie klasyczne kompetencje głowy państwa (jak w systemie parlamentarnym i prezydenckim) oraz samodzielne kompetencje władzy wykonawczej (jak w ustroju prezydenckim). Chociaż wydaje się dość oczywiste, obserwacja życia politycznego skłania do tego, aby podkreślać, że odczytanie kompetencji Prezydenta wymaga po pierwsze ustalenia, czy chodzi o konkretyzację statusu głowy państwa, czy też konkretyzację organu dysponującego samodzielną władzą wykonawczą. Jest to niewątpliwie pomocne generalnie dla odczytania pozycji ustrojowej Prezydenta, a także odczytania relacji w łonie władzy wykonawczej na gruncie Konstytucji z 1997 roku<sup>11</sup>.

Jednak kluczowa, dla odczytania statusu ustrojowego Prezydenta RP w systemie „mieszanym”, określonym przez konstytucję RP z 1997 r., jest wykładnia Konstytucji przez pryzmat funkcji, jakie Konstytucja powierza Prezydentowi; także tych funkcji, których realizacja jest stosunkowo skromnie określona przez konstytucyjne kompetencje, za pomocą których funkcje te winny być realizowane. Można nawet powiedzieć, że w spotykanych w literaturze interpretacjach statusu konstytucyjnego Prezydenta z zasady przyjmuje się, że wykładnia tego statusu jest oparta na interpretacji kompetencji prezydenta w kontekście relacji kompetencyjnych z innymi konstytucyjnymi organami państwa<sup>12</sup>.

Istotną rolę przywiązuje się do klasyfikacji kompetencji Prezydenta, dokonanych w oparciu o różne kryteria, zwykle kryteria realizacji różnych funkcji konstytucyjnych. Jest to oczywiście kwestia o zasadniczym znaczeniu. Przepis kompetencyjny jest konstytucyjną podstawą działania organów władzy, zgodnie z zasadą legalizmu. Ukazanie pozycji ustrojowej Prezydenta RP poprzez pryzmat kompetencji konstytucyjnych, nawet w kontekście pełnionych przez niego dwóch ról ustrojowych: głowy państwa i organu władzy wykonawczej – jest jednak niewystarczające, jeśli jego pozycji ustrojowej nie ukaże się w kontekście funkcji, jakie Konstytucja powierza Prezydentowi, rozumiejąc przez to wskazane

11 Zob. R. Mojak, *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, (w:) *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 39–46.

12 Zob. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 264–271; *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2008, s. 249–257; P. Samecki, *op. cit.*, s. 52–53; *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1997, s. 324–343.

przez Konstytucję kierunki jego działalności. Zwróćmy uwagę w szczególności na funkcje wskazane w art. 126, a zwłaszcza w art. 126 ust. 2 Konstytucji, pomijając w naszych rozważaniach funkcje inne, np. funkcję najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jaką Konstytucja przyznaje Prezydentowi na mocy art. 134 ust. 1 Konstytucji.

Na tle funkcji, które Konstytucja powierza Prezydentowi RP w art. 26, poglądy głoszący, iż „stanowisko prawnoustrojowe Prezydenta w RP przesądza w zasadniczym stopniu szczegółowo określona sfera jego kompetencji, ich zakres pozostaje naturalnie w związku z funkcjami ustrojowymi oraz z systemem wyboru Prezydenta” – wydaje się przesadny, także w kontekście późniejszej praktyki konstytucyjnej<sup>13</sup>. Autor powyższego poglądu zwraca jednak już wówczas uwagę na znaczenie wyboru Prezydenta w głosowaniu powszechnym oraz potrzebę funkcjonalnego spojrzenia na konstytucyjne kompetencje Prezydenta, stwierdzając: „wybór Prezydenta przez naród bezspornie legitymizuje zakres i sposób ukształtowania jego uprawnień, jak też ich realizację w praktyce ustrojowej. Konstytucyjne kompetencje Prezydenta RP są niewątpliwie funkcją wszystkich czynników, które kształtują jego pozycję prawnoustrojową”.

Ten sam Autor stwierdzi kilka lat później, podkreślając znaczenie art. 26 Konstytucji dla określenia szczególnego statusu Prezydenta RP, statusu, którego nie można określać wyłącznie przez pryzmat przysługujących Prezydentowi kompetencji konstytucyjnych, iż „polityczny wymiar polskiej prezydentury przesądza funkcja arbitrażu politycznego. Funkcja ta nie została bezpośrednio wyrażona w przepisach konstytucji, lecz jest wywodzona z tych postanowień art. 126 ustawy zasadniczej, które powierzają Prezydentowi RP określone zadania. Mają one polegać na podejmowaniu działań w celu zachowania ładu konstytucyjnego w państwie w sytuacjach konfliktów politycznych lub w sytuacjach zagrożenia podstawowych wartości konstytucyjnych bytu państwowego. W okolicznościach zagrożenia Prezydent jest zobowiązany do podejmowania działań chroniących ciągłość funkcjonowania państwa i jego konstytucyjnych władz. Arbitraż polityczny Prezydenta RP jest częścią realizacji konstytucyjnej funkcji gwaranta ciągłości władzy. Rola arbitrażu politycznego legitymuje i uzasadnia zaangażowanie polityczne Prezydenta w rozstrzyganie konfliktów politycznych w systemie parlamentarnym pomiędzy parlamentem a rządem”<sup>14</sup>.

Takie spojrzenie na art. 26 Konstytucji wydaje się trafne, chociaż nie sądzę, aby art. 126 Konstytucji „przesądzał” o politycznym wymiarze polskiej prezydentury. Autor widzi rolę arbitrażu politycznego zwłaszcza w legitymowaniu politycznej aktywności Prezydenta w realizacji jego zadań konstytucyjnych, dzie-

13 R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 63.

14 R. Mojak, *Model prezydentury... op. cit.*, s. 37.

ki dysponowaniu uprawnieniami osobistymi. Wynika z tego pogląd, iż realizacja funkcji określonych w art. 126 Konstytucji może odbywać się tylko poprzez przyznanie w Konstytucji kompetencje. Oczywiście można by dodać, że dotyczyć to powinno także ewentualnych kompetencji ustawowych, do których odsyła art. 126 ust. 3 Konstytucji. Prezydent byłby związany w takim przypadku również kompetencjami ustawowymi. Powstaje jednak istotne pytanie, czy wykonywanie funkcji Prezydenta określonych w art. 126 Konstytucji może dokonywać się wyłącznie przy pomocy kompetencji wyraźnie określonych w przepisach Konstytucji i ustaw?

To pytanie jest zasadne nie tylko, jeśli weźmie się pod uwagę fundamentalną przesłankę „legalizmu” działań organów władzy publicznej, oznaczającą nie tylko nakaz przestrzegania sfery kompetencji konstytucyjnych, ale także, na co zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, zakaz wyprowadzania z przepisu art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji określających funkcje Prezydenta, konkretnych kompetencji przysługujących Prezydentowi<sup>15</sup>.

Czy jednak odczytanie treści normatywnych art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji poprzez przyzmat powyższych dyrektyw jest pełne? Dotyczy to w szczególności wynikającej z art. 126 ust. 2 normy konstytucyjnej stanowiącej, iż „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji”, budzącej w literaturze stosunkowo mniejsze zainteresowanie niż dwie pozostałe funkcje Prezydenta określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji, a mianowicie funkcja „strażnika” suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz „strażnika” nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

Z art. 126 ust. 3 Konstytucji wynika, że Prezydent RP wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Oznacza to, że zakres zadań i zasady wykonywania tych zadań winny być określone w Konstytucji i ustawach. Z art. 126 ust. 2 Konstytucji nie można więc wyprowadzać nie tylko zadań innych niż określone w Konstytucji, ale również takich uprawnień Prezydenta, które byłyby sprzeczne z zasadami, a więc w sensie konstytucyjnym z wszelką regulacją konstytucyjną i ustawową dotyczącą statusu Prezydenta, ale także innych organów konstytucyjnych państwa. Jest to więc interpretacja różniąca się od przytoczonej wyżej, dająca Prezydentowi RP, zobowiązanego, jak każdy organ władzy publicznej, do przestrzegania Konstytucji większe możliwości realizacji swych funkcji, określonych w art. 126 ust. 2. Dostrzega to, jak się wydaje, M. Grzybowski, gdy stwierdza: „Zasada legalizmu działania organów władzy publicznej, statuowana w art. 7 Konstytucji, poddana została w art. 126 ust. 3 uściśleniu. Zarówno zakres zadań (granice przedmiotowe działania Prezydenta RP), jak

15 Zob. B. Banaszak, *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja*, (w:) *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.



i sposób ich realizacji winny być określone albo w Konstytucji, albo w ustawach. Tym samym sięganie po zadania niewynikające z Konstytucji lub ustaw, jak i po formy realizacji władzy Prezydenta tam nieokreślone, nie znajdują oparcia konstytucyjnego”<sup>16</sup>.

P. Winczorek, podzielając pogląd, iż Prezydent RP może korzystać tylko z takich kompetencji, jakie wynikają z Konstytucji i ustaw i nie może przypisywać sobie kompetencji wyłącznie powołując się na wynikające z Konstytucji zadania, zwraca trafnie uwagę, że działania Prezydenta RP podejmowane dla realizacji zadań określonych w art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji mogą polegać nie tylko na korzystaniu z kompetencji, ale na działaniach trudnych do określenia w kategoriach prawnych, ale istotnych w danej sytuacji<sup>17</sup>. Nie chodzi zresztą tylko o działania praktyczne, o których wspomina P. Winczorek; czasem dotyczy to działań, które tylko pośrednio mają znaczenie praktyczne. To trafne spostrzeżenie, które w pełni podzielam, dowodzi jednak, że aktywności Prezydenta RP nie można wywodzić wyłącznie z przyznanych mu, przez Konstytucję i ustawy, kompetencji. Szczególna pozycja Prezydenta w systemie władz konstytucyjnych wynika również z tego, że posiada on bezpośredni mandat od narodu, a na mocy art. 126 ust. 2 Konstytucji RP „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji”. Ta funkcja czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji oznacza, że Prezydent interpretuje Konstytucję w sposób wiążący poprzez akty własne, wydawane na podstawie przepisów Konstytucji i ustaw oraz inne działania podejmowane w sposób niesprzeczny z kompetencjami innych organów i generalnie niesprzeczny z literą Konstytucji. Czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji nie oznacza bowiem tylko zobowiązania do przestrzegania Konstytucji, lecz jest uprawnieniem do interpretacji Konstytucji. Z art. 126 ust. 2 Konstytucji wynika, że w przypadku sporu kompetencyjnego z innymi organami, do czasu rozstrzygnięcia tego sporu (w wypadku zaskarżenia go) przez Trybunał Konstytucyjny, wykładnia Prezydenta, zawarta w jego aktach, jest wiążąca. Dotyczy to nie tylko aktów normatywnych na podstawie konkretnych przepisów określających kompetencje Prezydenta, ale także aktów niesprzecznych z przepisami Konstytucji i ustaw, wydawanych przez Prezydenta z powołaniem się na jego funkcje określone w Konstytucji.

Funkcja strażnika Konstytucji przyznana Prezydentowi w Konstytucji RP posiada więc swoją istotną treść normatywną, o której zwykle zapomina się w polskim życiu politycznym, interpretując często status konstytucyjny Prezydenta RP przez pryzmat konkretnych układów partyjnych i personalnych. Warto zwrócić uwagę, że funkcja strażnika Konstytucji przyznana Prezydentowi RP jest dalece zbieżna z funkcją strażnika Konstytucji przyznaną Prezydentowi Republiki

16 M. Grzybowski, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w dobie integracji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 8, s. 4.

17 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa 2000, s. 169.

Ministrów wyprowadzonych z jej konstytucyjnych funkcji. Trybunał wyjaśnił to w następujący sposób: „Wiele argumentów wskazuje, że prowadzenie stosunków zagranicznych jest domeną Rady Ministrów. Po pierwsze, Rada Ministrów realizuje konstytucyjną funkcję »ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi« (art. 146 ust. 4 pkt 9), z czym, po drugie, wiąże się zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 146 ust. 4 pkt 8). Po trzecie, Rada Ministrów »prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej« (art. 146 ust. 1). Po czwarte, Rada Ministrów ma wyłączną kompetencję zawierania umów międzynarodowych, i po piąte, na rzecz Rady Ministrów działa domniemanie właściwości w sprawach »polityki państwa« (art. 146 ust. 2)”. Zarazem, zaznaczył Trybunał, z Konstytucji nie wynikają kompetencje Prezydenta do prowadzenia polityki zagranicznej i wewnętrznej, podczas gdy na mocy art. 146 ust. 2 do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa, niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego, a więc również sprawy relacji pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Unią Europejską, niestanowiące klasycznej polityki zagranicznej, ale nietraktowane również jako obszar tradycyjnie pojmowanej polityki wewnętrznej.

Natomiast z funkcji powierzonych Prezydentowi przez Konstytucję, w szczególności z funkcji „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej”, nie da się wprowadzić powierzenia Prezydentowi funkcji prowadzenia polityki zagranicznej – podkreślił Trybunał. Byłoby to bowiem sprzeczne z funkcjami powierzonymi przez Konstytucję Radzie Ministrów. „Przypisane Prezydentowi Rzeczypospolitej konstytucyjnej funkcji (roli) »najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej« nie oznacza powierzenia temu organowi funkcji »prowadzenia polityki zagranicznej«. Zgodnie bowiem z art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji »w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach« to Rada Ministrów »sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi.«” – uzasadnił Trybunał.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r., rozstrzygające spór kompetencyjny między Prezesem Rady Ministrów a Prezydentem RP ukazuje, że spór ten nie był tylko sporem o kompetencje określone wyraźnie w przepisach Konstytucji. Orzeczenie to potwierdza, że pozycje ustrojowe konstytucyjnych organów państwa i relacje między tymi organami nie mogą być pojmowane wyłącznie jako relacje kompetencyjne oparte wyłącznie na przepisach kompetencyjnych. Istota tych relacji, ujmowana zwłaszcza w sytuacjach sporu między organami konstytucyjnymi ujawnia, że jest to w większym stopniu spór w kontekście zasad ustrojowych i funkcji powierzonych tym organom przez Konstytucję niż spór o kompetencje wynikające z konkretnych przepisów konstytucyjnych, co zresztą wydaje się dość zrozumiałe. Treści normatywne tych funkcji nie mogą być usta-

lane wyłącznie przez pryzmat kompetencji określonych w przepisach Konstytucji, dzięki którym funkcje te są realizowane.

W Konstytucji RP z 1997 r., na mocy art. 189, spory kompetencyjne rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny. Ale w przypadku sporu kompetencyjnego Prezydenta RP z innym organem państwa, do czasu rozstrzygnięcia tego sporu przez Trybunał, wszystkie akty wydawane przez Prezydenta, mające znaczenie dla tego sporu, korzystają z domniemania wykładni zgodnej z Konstytucją. Wynika to bowiem z art. 126 ust. 2 powierzającego Prezydentowi RP funkcje strażnika Konstytucji. Tą kwestią Trybunał nie zajmował się, co wynikało zwłaszcza z zakresu i wymogów zażalenia wniosku Prezesa Rady Ministrów do Trybunału w sprawie omawianego sporu kompetencyjnego. Dyskusja nad treściami normatywnymi funkcji strażnika Konstytucji, powierzonej Prezydentowi RP w art. 126 ust. 2 Konstytucji, jest jednak bardzo wskazana.