

**Stanisław Bożyk**  
Białystok

## Zasady wyboru prezydenta w aktach konstytucyjnych Rzeczypospolitej Polskiej (1921–1997)

Prawnoustrojowa pozycja prezydenta w ramach określonego systemu rządów uzależniona jest w głównej mierze od jego usytuowania wśród konstytucyjnych organów państwa, zakresu przyznanych mu kompetencji oraz przyjętych zasad jego odpowiedzialności. Za istotny wyznacznik statusu ustrojowego prezydenta uznać należy także sposób, w jaki jest on powoływany. Nie ulega wątpliwości, że ma on szczególne znaczenie w przypadku systemu prezydenckiego, gdzie wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym przyczynia się wyraźnie do umocnienia jego pozycji politycznej oraz legitymizacji sprawowanej przezeń funkcji głowy państwa. Wpływ przyjętej procedury obsady urzędu prezydenta na jego pozycję ustrojową nie jest już jednak tak istotny w systemie parlamentarnym. Tu bowiem nie ma w zasadzie większego znaczenia to, czy prezydent jest wyłaniany przez określone gremia parlamentarne, czy też wywodzi się on z wyborów powszechnych i bezpośrednich.

Uwaga ta odnosi się także do dotychczasowych doświadczeń w odniesieniu do procedury obsady urzędu prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym. W tym zakresie znajdowały bowiem zastosowanie istotnie zróżnicowane rozwiązania prawnoustrojowe, które determinowane były każdorazowo przez ukształtowany konstytucyjnie system rządów. Warto wobec tego ukazać, jakie były dotąd przyjmowane w Polsce konstytucyjne zasady wyboru prezydenta, poczynając od okresu II Rzeczypospolitej.

1. Instytucja prezydenta jako głowy państwa pojawiła się w ustroju Polski wraz z uchwaleniem Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.<sup>1</sup> Konstytucja ta, wzorowana w znacznym stopniu na konstytucji III Republiki Francuskiej z 1875 r.<sup>2</sup>, a przy tym redagowana w obawie, że na prezydenta Rzeczypospolitej może być wybrany Józef Piłsudski, pełniący wówczas urząd Naczelnika Państwa<sup>3</sup>, zagwarantowała widoczną przewagę parlamentu nad organami władzy wykonawczej (prezydentem i rządem). W konsekwencji przepisy Konstytucji marcowej ukształtowały ustrój II Rzeczypospolitej na zasadach

---

1 Dz. U. RP Nr 44, poz. 267.

2 Por. zwłaszcza J. Stembrowicz, *Z problematyki głowy państwa w Polsce*, „Kultura i Społeczeństwo” 1977, nr 2, s. 44 i nast.

3 Uchwała SU z dnia 20 lutego 1919 r. o *powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa* (Dz. Praw PP Nr 19, poz. 226).

systemu rządów parlamentarnych<sup>4</sup>. Przyjęcie takiej formy rządów rzutowało na sposób obsady urzędu prezydenta, który miał być powoływany – na wzór klasycznego modelu systemów parlamentarnych – przez parlament.

Konstytucja marcowa określała tryb wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej w treści art. 39. Przepis ten przewidywał, że prezydent jest wybierany na 7 lat, bezwzględną większością głosów, przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe. Zgromadzenie to zwoływał urzędujący prezydent w ostatnim kwartale swojej 7-letniej kadencji. W art. 40 ustawy zasadniczej przyjęto, że kiedy prezydent nie może sprawować swego urzędu oraz w razie opróżnienia urzędu wskutek śmierci, zrzeczenia się funkcji lub z innej przyczyny, zastępuje go Marszałek Sejmu. W razie opróżnienia urzędu prezydenta, Sejm i Senat łączyły się natychmiast (na zaproszenie Marszałka Sejmu i pod jego przewodnictwem) w Zgromadzenie Narodowe w celu dokonania wyboru nowego prezydenta<sup>5</sup>.

Te ogólne postanowienia Konstytucji marcowej, określające zasady wyboru na urząd prezydenta, zostały rozwinięte w *Regulaminie Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej* z dnia 27 lipca 1922 r.<sup>6</sup> Przewidywał on, że Zgromadzenie Narodowe zwołane dla dokonania wyboru prezydenta ma zajmować się wyłącznie tym jednym punktem porządku dziennego. Po otwarciu posiedzenia Zgromadzenia Narodowego, przewodniczący obrad (Marszałek Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałek Senatu) wzywał członków Zgromadzenia do zgłaszania kandydatur na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej. Nazwiska kandydatów zgłaszane były na piśmie, przy czym za ważne uznawano jedynie te kandydatury, które poparte zostały przez co najmniej 50 członków Zgromadzenia. Na podstawie pisemnych zgłoszeń przewodniczący ustalał listę kandydatów, po czym natychmiast zarządzał przeprowadzenie głosowania. Jakakolwiek dyskusja nad zgłoszonymi kandydaturami była niedopuszczalna. Po zarządzeniu głosowania jeden z urzędujących sekretarzy odczytywał imienną listę wszystkich członków Zgromadzenia Narodowego. Członkowie Zgromadzenia podchodzili osobiście do mównicy i składali kartki (złożone we dwoje) zawierające nazwisko kandydata. Po zakończeniu głosowania przewodniczący obrad ogłaszał je za zamknięte, następnie obliczane były oddane głosy, po czym na tym samym posiedzeniu ogłaszano wynik głosowania.

Za wybranego uważało się kandydata, który uzyskał bezwzględną większość ważnie oddanych głosów. Jeżeli w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie zdobył bezwzględnej większości, przewodniczący zarządzał powtórne głosowanie, które odbywało się w ten sam sposób, jak poprzednie. Jeżeli i drugie głosowanie nie wyłoniło prezydenta, to w każdym kolejnym głosowaniu miał być wykreślany kandydat, który w poprzednim głosowaniu uzyskał najmniejszą liczbę głosów. Jeżeli pozostawało już tylko dwóch kandydatów i w ciągu dwóch kolejnych głosowań uzyskaliby oni równą liczbę głosów, wówczas o wyborze na urząd prezydenta miało rozstrzygać losowanie.

4 Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 207 i nast.

5 Zob. szerzej o trybie wyboru prezydenta pod rządami Konstytucji marcowej 1921 r. A. Mycielski, *Obsada urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej*, Kraków 1930.

6 Dz. U. RP Nr 66, poz. 596.

Regulamin określał następnie sposób złożenia przysięgi przez wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej oraz tryb przejścia przez niego urzędu. Celem odebrania przysięgi od nowo wybranego prezydenta konieczne było ponowne zwołanie przez Marszałka Sejmu posiedzenia Zgromadzenia Narodowego. Gdyby wybrany prezydent odmówił przyjęcia urzędu albo przysięgi takiej nie złożył, należało niezwłocznie przystąpić do ponownego wyboru prezydenta. Dopiero po złożeniu przysięgi nowo wybrany prezydent mógł przejąć urząd od ustępującego prezydenta. Odbywało się to w obecności marszałków Sejmu i Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów.

Zaprezentowana tu procedura została zastosowana po raz pierwszy dwukrotnie w grudniu 1922 r. podczas wyboru na urząd prezydenta Gabriela Narutowicza, a następnie Stanisława Wojciechowskiego. Również po przewrocie majowym, podczas posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniu 1 czerwca 1926 r., w takim samym trybie na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej wybrany został Ignacy Mościcki. Dwa miesiące później (2 sierpnia 1926 r.) dokonano istotnej zmiany Konstytucji marcowej, zwanej nowelą sierpniową<sup>7</sup>, która umacniała wyraźnie pozycję władzy wykonawczej (prezydenta i rządu), odchodząc tym samym od ukształtowanego w tej ustawie zasadniczej systemu rządów parlamentarnych. Określone w Konstytucji marcowej oraz w regulaminie Zgromadzenia z 1922 r. zasady wyboru prezydenta nie uległy jednak żadnym zmianom. Zasady te znalazły wobec tego zastosowanie jeszcze raz, przy ponownym wyborze I. Mościckiego na urząd prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 8 maja 1933 r.

2. Uchwalona w dniu 23 kwietnia 1935 r. nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>8</sup> odchodziła wyraźnie od ukształtowanego przez Konstytucję marcową parlamentarnego systemu rządów, gwarantującego przewagę parlamentu nad egzekutywą. W jego miejsce wprowadzała taki system ustrojowy, w którym na czele państwa stał Prezydent Rzeczypospolitej<sup>9</sup>. Na nim spoczywała „odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy państwa”, w jego osobie skupiała się „jednolita i niepodzielna władza państwa”. Wobec tego, że prezydent zajmował od tej pory zwierzchnią pozycję w systemie naczelnych organów państwowych, zasada wyboru prezydenta przez parlament (jak pod rządami Konstytucji marcowej) była już nie do utrzymania<sup>10</sup>. Dlatego też w Konstytucji kwietniowej ukształtowany został zupełnie inny sposób obsady urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej.

Konstytucja z 1935 r. przewidywała (art. 16), że kandydata na urząd prezydenta będzie wybierało Zgromadzenie Elektorów. W skład tego Zgromadzenia wchodził: Marszałek Senatu (jako przewodniczący), Marszałek Sejmu (jako jego zastępca), Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Generalny Inspektor Sił Zbrojnych oraz 75 elektorów, którzy mieli być wybierani spośród „obywateli najgodniejszych” w 2/3 przez Sejm i w 1/3 przez Senat. Zgromadzenie Elektorów miał zwoływać Prezydent Rzeczypospolitej najpóźniej w terminie 15 dni przed upływem swojej kadencji. Na

7 Dokonała tego ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. RP Nr 78, poz. 442).

8 Dz. U. RP Nr 30, poz. 227.

9 Por. m.in. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej Geneza i system*, Wilno 1937, s. 180 i nast.

10 Por. D. Górecki, *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2, s. 12.

3 dni przed terminem posiedzenia Zgromadzenia Elektorów zbierały się osobno obie izby parlamentu (Sejm i Senat) w celu dokonania wyboru swoich elektorów. Jeżeli jednak w tym okresie Sejm i Senat były rozwiązane, a wynik wyborów parlamentarnych nie został jeszcze ogłoszony, wyboru elektorów dokonywali posłowie i senatorowie wybrani do składu poprzedniego Sejmu i Senatu.

Niezależnie od wymienionego uprawnienia Zgromadzenia Elektorów, prawo wskazania kandydata na prezydenta przysługiwało także ustępującemu Prezydentowi Rzeczypospolitej. Jeżeli ustępujący prezydent z tego uprawnienia skorzystał, konieczne było dokonanie wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej w drodze głosowania powszechnego. Wówczas wyborcy mieli dokonywać ostatecznego wyboru spośród dwóch kandydatów: 1) wysuniętego przez Zgromadzenie Elektorów, 2) zgłoszonego przez ustępującego prezydenta. Jeżeli jednak ustępujący prezydent składał oświadczenie, że nie zamierza skorzystać z przysługującego mu prawa wskazania kandydata albo w ciągu 7 dni od wyboru kandydata przez Zgromadzenie Elektorów nie wskazał innego kandydata i nie zarządził głosowania powszechnego – kandydat zgłoszony przez Zgromadzenie Elektorów był uznawany za wybranego na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej<sup>11</sup>.

Kadencja prezydenta określona została na 7 lat, licząc od dnia objęcia urzędu. Okres ten miał być przedłużany o czas niezbędny do zakończenia postępowania wyborczego w przypadku, gdy dla dokonania wyboru nowego prezydenta zostało zarządzone głosowanie powszechne. Konstytucja kwietniowa nie wspominała przy tym, czy po upływie 7-letniej kadencji urzędującego prezydenta ta sama osoba mogła być wybrana na urząd prezydenta ponownie. Jeżeli przed upływem 7-letniej kadencji nastąpiłoby opróżnienie urzędu prezydenta (np. z powodu śmierci lub zrzeczenia się funkcji), Marszałek Senatu miał niezwłocznie zwołać Zgromadzenie Elektorów celem wskazania przez nie kandydata na prezydenta. Mógł on też zgłosić własnego kandydata i tym samym zarządzić wybór prezydenta w drodze głosowania powszechnego. Uprawnienie to przysługiwało Marszałkowi Senatu z tego tytułu, że w przypadku opróżnienia urzędu prezydenta sprawował on w zastępstwie funkcje głowy państwa do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej<sup>12</sup>.

Wprowadzony przez Konstytucję kwietniową tryb wyboru prezydenta nie znalazł zastosowania w praktyce ustrojowej II Rzeczypospolitej. Wówczas uznano bowiem, że uchwalenie tej konstytucji nie pociąga za sobą konieczności ustąpienia urzędującego prezydenta. Dlatego też Ignacy Mościcki, który został ponownie wybrany na urząd prezydenta jeszcze w 1933 r., pełnił funkcje głowy państwa do chwili wybuchu II wojny światowej.

Wykorzystana została natomiast w praktyce możliwość, którą przewidywał art. 24 Konstytucji kwietniowej. Stanowił on, że „w razie wojny okres urzędowania Prezydenta Rzeczypospolitej przedłuża się do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju; Prezydent Rzeczypospolitej osobnym aktem, ogłoszonym w gazecie rządowej, wyzna-

11 Przepisy Konstytucji kwietniowej, określające zasady wyboru prezydenta, zostały następnie uzupełnione przez ustawę z dnia 28 lipca 1935 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz. U. RP Nr 47, poz. 321).

12 Por. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 27 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992, s. 52 i nast.

czy wówczas swego następcę na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju”. Na tej podstawie prezydent Mościcki, internowany w Rumunii po 17 września 1939 r., podjął działania zmierzające do zachowania konstytucyjnej ciągłości najwyższych władz Rzeczypospolitej Polskiej. Wyzaczył on wówczas swym następcą Władysława Raczkiewicza przebywającego na emigracji we Francji, po czym zrzekł się urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej<sup>13</sup>. Rozwiązanie to było wykorzystywane następnie przez wszystkich kolejnych prezydentów na uchodźstwie aż do 1990 r.<sup>14</sup> Wtedy to, po wyborze na urząd prezydenta Lecha Wałęsy, ostatni prezydent na uchodźstwie – Ryszard Kaczorowski – przekazał Wałęsie insygnia władzy prezydenckiej II Rzeczypospolitej.

3. Bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej nie przywrócono w Polsce urzędu prezydenta. Manifest PKWN zapowiadał co prawda, że do czasu uchwalenia nowej konstytucji będą obowiązywały podstawowe założenia Konstytucji marcowej<sup>15</sup>, ale nie było to równoznaczne z uznaniem mocy obowiązującej ustawy zasadniczej z 1921 r. W odniesieniu do instytucji głowy państwa przyjęta została zasada (nawiązująca wyraźnie do rozwiązań Konstytucji marcowej), że urząd Prezydenta Rzeczypospolitej jest opróżniony, wobec czego w jego zastępstwie funkcje głowy państwa pełni Marszałek Sejmu (przewodniczący parlamentu). Na tej zasadzie w latach 1944–1946 funkcje głowy państwa były wykonywane przez Przewodniczącego (Prezydenta) Krajowej Rady Narodowej, który był obsadzany, tak jak wszyscy posłowie do KRN, w drodze pozawyborczej, ale odgrywał w praktyce istotną rolę polityczną<sup>16</sup>.

Instytucja prezydenta została wprowadzona do ustroju powojennej Polski dopiero w 1947 r. Nastąpiło to praktycznie jeszcze przed uchwaleniem ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o *organizacji i zakresie działania najwyższych władz Rzeczypospolitej*<sup>17</sup> (określonej następnie mianem Małej konstytucji), która regulowała podstawy ustroju powojennej Polski do czasu wejścia w życie Konstytucji PRL z 1952 r. Urząd prezydenta został bowiem utworzony w drodze ustawy konstytucyjnej z dnia 4 lutego 1947 r. o *wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej*<sup>18</sup>, a już następnego dnia doszło do obsady tego urzędu. Niezwłoczny wybór prezydenta był podyktowany m.in. tym, że wraz z zebraniem się Sejmu Ustawodawczego na pierwsze posiedzenie (w dniu 4 lutego 1947 r.) wygasła pełnomocnictwa Prezydenta KRN, konieczne więc było zagwarantowanie ciągłości funkcjonowania najwyższych władz państwowych.

Ustawa konstytucyjna z 4 lutego 1947 r. wprowadzała tryb wyboru prezydenta wzorowany na procedurze określonej w regulaminie Zgromadzenia Narodowego z 1922 r. Zasadnicza różnica polegała jednak na tym, że tym razem prezydent miał być wybierany nie przez Zgromadzenie Narodowe (istnienie takiego gremium nie było bowiem przewidywane w ówczesnym ustawodawstwie konstytucyjnym), lecz przez jednoizbowy Sejm Ustawodawczy. Wybór prezydenta odbywał się na specjalnie w tym

13 Por. W. Rostocki, *Pięćdziesiąt lat mocy obowiązującej Konstytucji Kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002, s. 100.

14 Zob. szerzej D. Górecki, *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002.

15 Por. M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 43 i nast.

16 Funkcje Przewodniczącego (Prezydenta) KRN sprawował Bolesław Bierut.

17 Dz. U. Nr 18, poz. 71.

18 Dz. U. Nr 9, poz. 43.

celu zwołanym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego, przy czym dla prawomocności wyboru wymagana była obecność 2/3 ustawowej liczby posłów. Kandydat na prezydenta mógł być zgłoszony na piśmie przez grupę co najmniej 50 posłów. Wybór prezydenta odbywał się w głosowaniu tajnym. Za wybranego uważało się tego z kandydatów, który uzyskał bezwzględną większość ważnie oddanych głosów. Gdyby jednak żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej większości głosów, Marszałek Sejmu zarządzał kolejne tury głosowania (aż do skutku), przy czym, poczynając od trzeciego głosowania, zakładano wykluczanie kandydata, który w poprzednim głosowaniu uzyskał najmniejszą liczbę oddanych głosów.

Wybór prezydenta był ogłaszany przez Marszałka Sejmu, który zawiadamiał też elekta o dokonanych wyborze. Z kolei elekt składał oświadczenie o przyjęciu bądź odrzuceniu wyboru. Jeśli wybór przyjmował, składał ślubowanie na posiedzeniu Sejmu. Jeśli jednak nie przyjął wyboru, Marszałek Sejmu miał obowiązek zarządzić niezwłocznie ponowny wybór prezydenta, który miał rozpoczynać się od ponownego zgłaszania kandydatów przez posłów do Sejmu Ustawodawczego. Objęcie urzędu przez nowo wybranego prezydenta następowało w obecności Marszałka Sejmu oraz Prezesa Rady Ministrów. Z tą chwilą prezydent był zobowiązany do złożenia innych urzędów publicznych lub mandatu poselskiego. Była to konsekwencja utrzymania, wzorem Konstytucji marcowej, zasady *incompatibilitas*, a więc niepołączalności urzędu prezydenta z pełnieniem jakichkolwiek innych funkcji publicznych. Należy jednak zaznaczyć, że ówczesny prezydent był z urzędu przewodniczącym Rady Państwa.

Ustawa konstytucyjna z 4 lutego 1947 r. przewidywała wybór prezydenta na 7-letnią kadencję. Nie wprowadzała ona przy tym żadnych ograniczeń co do dopuszczalności wyboru tej samej osoby na kolejną kadencję. Przed upływem kadencji urząd prezydenta mógł być opróżniony wskutek: 1) śmierci, 2) zrzeczenia się funkcji, 3) podjęcia przez Sejm uchwały uznającej urząd prezydenta za opróżniony (jeżeli prezydent przez co najmniej 3 miesiące nie sprawował swego urzędu). W przypadku opróżnienia urzędu prezydenta Marszałek Sejmu miał obowiązek niezwłocznie zwołać posiedzenie Sejmu Ustawodawczego w celu dokonania wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej.

Przepisy ustawy konstytucyjnej o wyborze prezydenta znalazły zastosowanie tylko raz – przy powołaniu prezydenta w dniu 5 lutego 1947 r. Zgłoszono wówczas tylko jednego kandydata – Bolesława Bieruta. Sejm Ustawodawczy wybrał go na urząd prezydenta zdecydowaną większością głosów, gdyż jedynie 24 posłów opozycyjnych (głównie z PSL) nie poparło tego wyboru. Sprawował on urząd prezydenta do czasu wejścia w życie konstytucji z 1952 r., kumulując stopniowo w swoich rękach coraz szerszy zakres władzy (w tym od grudnia 1948 r. funkcję przewodniczącego KC PZPR). W konsekwencji jego faktyczna pozycja polityczna i ustrojowa znacznie odbiegała od modelu prezydentury ukształtowanej w Konstytucji marcowej<sup>19</sup>.

Uchwalona w dniu 22 lipca 1952 r. Konstytucja PRL<sup>20</sup> nie przewidywała już urzędu prezydenta. Zaznaczył się tu bez wątpienia bardzo wyraźnie wpływ rozwiązań ustrojowych zawartych w stalinowskiej konstytucji ZSRR z 1936 r., która odrzucała

19 Por. M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju...*, s. 88.

20 Dz. U. Nr 33, poz. 232.

koncepcję jednoosobowej głowy państwa na rzecz „kolegialnego prezydenta” w postaci Prezydium Rady Najwyższej ZSRR. Stąd też Konstytucja PRL przekazała sprawowanie funkcji głowy państwa organowi kolegialnemu – Radzie Państwa PRL, przy czym uprawnienia reprezentacyjne tego organu były z reguły wykonywane jednoosobowo przez przewodniczącego Rady Państwa<sup>21</sup>. Rozwiązanie to miało zastosowanie w Polsce Ludowej aż do 1989 r.

4. Idea przywrócenia urzędu prezydenta pojawiała się od początku lat 80. podczas dyskusji o kierunkach reform politycznych w Polsce (był to m.in. postulat zgłaszany przez kierownictwo Stronnictwa Demokratycznego). Została ona jednak skonkretyzowana dopiero w trakcie obrad Okrągłego Stołu w marcu 1989 r. Rozważano wówczas m.in. możliwość powoływania prezydenta w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich, ostatecznie jednak zwyciężyła koncepcja wyboru prezydenta przez obie izby parlamentu. W opracowanym przy Okrągłym Stole „Stanowisku w sprawie reform politycznych” znalazł się zapis stanowiący, iż: „Senat połączony z Sejmem w Zgromadzenie Narodowe dokona wyboru prezydenta pierwszej kadencji bezwzględną większością głosów. Kandydata na prezydenta zgłosić może 1/4 posłów i senatorów”<sup>22</sup>. W dokumencie tym ustalono także, że kadencja prezydenta będzie trwała 6 lat.

Porozumienia Okrągłego Stołu w kwestii sposobu powoływania prezydenta znalazły odzwierciedlenie w noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.<sup>23</sup> Przyjęto tam generalną zasadę, że „Prezydenta wybiera Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe”. Do zwołania Zgromadzenia Narodowego w celu wyboru prezydenta uprawniony został Marszałek Sejmu. Konstytucja uznała, że prezydentem może być wybrany każdy obywatel PRL, który korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Prezydent miał być wybierany na 6-letnią kadencję, która liczyła się od dnia objęcia urzędu. Ponowny wybór na urząd prezydenta miał być możliwy tylko jeden raz.

Prawo zgłaszania kandydatów na urząd prezydenta przyznano posłom i senatorom w liczbie co najmniej 1/4 ogólnej liczby członków Zgromadzenia Narodowego. Uchwały Zgromadzenia Narodowego w sprawie wyboru prezydenta miały być podejmowane bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków Zgromadzenia. Gdyby w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów na prezydenta nie uzyskał wymaganej większości głosów, w każdym kolejnym głosowaniu miał być wykluczany ten z kandydatów, który w poprzednim głosowaniu uzyskał najmniejszą liczbę głosów. Nowo wybrany prezydent miał obejmować urząd po złożeniu ślubowania wobec Zgromadzenia Narodowego.

Utworzony w drodze kwietniowej nowelizacji konstytucji urząd Prezydenta PRL został obsadzony na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego w dniu 19 lipca 1989 r. Zanim doszło do wyboru prezydenta, Zgromadzenie Narodowe rozstrzygnęło kilka istotnych spraw regulaminowych. Ustalono m.in., że wybór prezydenta odbędzie się w głosowaniu jawnym, przy użyciu kart do głosowania opatrzonych imieniem i nazwiskiem członka Zgromadzenia Narodowego. Następnie zgłoszona została tylko jedna

21 Por. J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 120 i nast.

22 T. Mołdawa, *Konstytucje polskie 1918–1998*, Warszawa 1999, s. 290.

23 Była to ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U. Nr 19, poz. 101).

kandydatura na urząd prezydenta – generała Wojciecha Jaruzelskiego. W trakcie głosowania wyczytywani w kolejności alfabetycznej członkowie Zgromadzenia Narodowego podchodzili do urny i wrzucali do niej karty do głosowania. Odczytano przy tym oświadczenia kilku członków Zgromadzenia, którzy stwierdzili, iż nie wezmą udziału w głosowaniu, ponieważ zgłoszony został tylko jeden kandydat do objęcia urzędu prezydenta.

W głosowaniu wzięło udział 544 posłów i senatorów na ogólną liczbę 559 członków Zgromadzenia Narodowego. Oddano 537 ważnych głosów, 7 głosów było nieważnych. Do wyboru na urząd prezydenta niezbędne było zatem uzyskanie 269 głosów (większość bezwzględna); za kandydaturą opowiedziało się 270 członków Zgromadzenia Narodowego<sup>24</sup>. Na tej podstawie przewodniczący Zgromadzenia (Marszałek Sejmu) stwierdził, że W. Jaruzelski został wybrany na urząd Prezydenta PRL. Następnie wybrany prezydent oświadczył, że przyjmuje wybór oraz złożył ślubowanie wobec Zgromadzenia Narodowego.

Generał W. Jaruzelski wybrany został formalnie na 6-letnią kadencję, ale w szybko zmieniających się warunkach polityczno-ustrojowych można było przypuszczać, że nie będzie on tak długo pełnił funkcji prezydenta. Decydujące znaczenie miał tu rozpad rządzącej wcześniej koalicji (PZPR, ZSL, SD), utworzenie na bazie nowej koalicji rządowej („Solidarność”, ZSL i SD) gabinetu Tadeusza Mazowieckiego oraz samorozwiązanie się PZPR w styczniu 1990 r. Przyspieszenie zmian politycznych w Polsce po wyborach z czerwca 1989 r. oznaczało w efekcie odejście od koncepcji ewolucyjnego procesu przemian ustrojowych, którego „gwarantem” miał być m.in. wybrany przez parlament prezydent Jaruzelski. Dlatego też już wiosną 1990 r. coraz częściej pojawiało się żądanie przeprowadzenia powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich, a tym samym znacznego skrócenia kadencji urzędującego prezydenta<sup>25</sup>.

5. Powszechne wybory prezydenckie w Polsce zostały wprowadzone w drodze nowelizacji Konstytucji RP z dnia 27 września 1990 r.<sup>26</sup> Zmienione przepisy ustawy zasadniczej (art. 32a) stwierdzały, że prezydent jest wybierany przez Naród na 5 lat, a ponowny wybór na urząd prezydenta jest możliwy tylko raz. Przyjęta została zasada, że na urząd prezydenta może być wybrany każdy obywatel polski, który ukończył 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Problem upływu kadencji urzędującego prezydenta został rozstrzygnięty w art. 2 ustawy o zmianie konstytucji. Stwierdzono w nim, że kadencja prezydenta wybranego przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 19 lipca 1989 r. ulega skróceniu i wygasa z chwilą objęcia urzędu przez prezydenta wybranego w drodze głosowania powszechnego. Szczegółowy tryb przeprowadzania wyborów prezydenckich został uregulowany w uchwalonej na tym samym posiedzeniu Sejmu w dniu 27 września 1990 r. *ustawie o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>27</sup>.

24 Zob. m.in. T. Szymczak, *Instytucja Prezydenta RP według noweli kwietniowej i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 10, s. 7.

25 Por. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 74 i nast.

26 Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 397).

27 Dz. U. Nr 67, poz. 398.



Konstytucyjne zasady powszechnych wyborów prezydenckich zostały następnie bardziej precyzyjnie określone w art. 29 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>28</sup>, która uchyliła przy tym obowiązujący dotąd przepis znowelizowanego w 1990 r. art. 32a Konstytucji RP<sup>29</sup>. W treści art. 29 zapisano przede wszystkim, że: 1) Prezydent jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, bezwzględną większością ważnie oddanych głosów, 2) jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska większości bezwzględnej, 14 dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się drugą turę głosowania, w której biorą udział dwaj kandydaci, którzy otrzymali kolejno największą liczbę głosów w pierwszej turze i nie wycofali swojej kandydatury (wówczas za wybraną uważa się osobę, która uzyskała większą liczbę ważnie oddanych głosów), 3) Prezydent jest wybrany na lat pięć i może być ponownie wybrany tylko jeden raz, 4) Prezydentem może być wybrany każdy obywatel polski, który ukończył 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych, 5) kadencja Prezydenta liczy się od dnia objęcia przez niego urzędu, 6) wybory Prezydenta zarządza Marszałek Sejmu nie wcześniej niż na cztery miesiące i nie później niż na trzy miesiące przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta, a w razie opróżnienia urzędu Prezydenta – nie później niż w czterynastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów przypadającą w ciągu dwóch miesięcy od dnia zarządzenia wyborów, przy czym wybory odbywają się w dniu wolnym od pracy.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że poza art. 29 Małej konstytucji, niektóre zasady wyborów prezydenckich były w dalszym ciągu sformułowane w treści rozdziału 9, utrzymanych nadal w mocy przepisów konstytucyjnych, noszącego tytuł „Zasady wyborów do Sejmu i Senatu oraz Prezydenta”. Zebrane w tej części przepisy konstytucyjne określały przede wszystkim zakres czynnego prawa wyborczego w wyborach prezydenckich oraz formułowały zasadę (art. 100), że kandydatów na urząd prezydenta „zgłaszają organizacje polityczne i społeczne oraz wyborcy”. Natomiast w kwestii szczegółowej regulacji trybu zgłaszania kandydatów oraz przeprowadzania wyborów prezydenta, art. 102 przepisów konstytucyjnych odsyłał do ustawy zwykłej.

Na podstawie określonych w 1990 i 1992 r. zasad konstytucyjnych oraz przepisów ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zostały dwukrotnie przeprowadzone powszechne wybory prezydenckie. Pierwsze z nich odbyły się na przełomie listopada i grudnia 1990 r. i zakończyły sukcesem Lecha Wałęsy, który w drugiej turze głosowania uzyskał 74,3% głosów<sup>30</sup>. Również kolejne wybory, w listopadzie 1995 r., rozstrzygnęły się dopiero w drugiej turze głosowania, która przyniosła końcowy sukces Aleksandrowi Kwaśniewskiemu (51,72% głosów), ale z niewielką przewagą nad Lechem Wałęsą (48,28% głosów)<sup>31</sup>. Doświadczenia wyniesione z dwukrotnego

28 Dz. U. Nr 84, poz. 426.

29 Ustawa konstytucyjna z 1992 r. uchyliła obowiązywanie Konstytucji z 1952 r., ale pozostawiła też nadal w mocy znaczną część jej postanowień.

30 Zob. m.in. *Dlaczego tak głosowano. Wybory prezydenckie '90 (Analiza polityczna i socjologiczna)*, S. Gebethner, K. Jasiewicz (red.), Warszawa 1993, s. 70 i nast.

31 Por. B. Dziemidok, *Partie polityczne a wybory prezydenckie 1995 roku w Polsce*, Lublin 1998, s. 149 i nast.

32 Formułował je m.in. D. Górecki w opracowaniu *Ewolucja przepisów...*, s. 20.

zastosowania w praktyce przepisów prezydenckiej ustawy wyborczej pozwalały na wysunięcie przez doktrynę pewnych uwag krytycznych pod adresem przyjętych rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych<sup>32</sup>, ale generalna ocena ukształtowanego w okresie transformacji ustrojowej lat 1989–1992 modelu obsady urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej była zazwyczaj pozytywna.

6. Zagadnienia związane z trybem obsady urzędu Prezydenta RP były przedmiotem poważnych dyskusji podczas prac nad nową ustawą zasadniczą<sup>33</sup>. Problem ten nabrał istotnego znaczenia, gdyż już w początkowym etapie tych prac główne ugrupowania polityczne reprezentowane w Zgromadzeniu Narodowym przesądziły, że w Polsce ma być ukształtowany system rządów parlamentarnych. Ostatecznie utrzymano jednak system powszechnych wyborów prezydenckich, co uzasadniano głównie tym, że ogół obywateli nie może być pozbawiony możliwości decydowania o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej<sup>34</sup>. W konsekwencji przyjęty w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>35</sup> model wyboru prezydenta w wyborach powszechnych stał się w znacznym stopniu niespójny z tymi rozwiązaniami nowej ustawy zasadniczej, które kształtują podstawy systemu rządów parlamentarnych. Ten sposób powoływania „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” nie koresponduje zwłaszcza z obecnym, bardziej ograniczonym niż w Małej konstytucji z 1992 r., zakresem konstytucyjnych kompetencji prezydenta.

Obowiązująca konstytucja określa podstawowe zasady wyborów prezydenckich w rozdziale V, który został w całości poświęcony regulacji pozycji prawnoustrojowej oraz kompetencjom Prezydenta RP. Sformułowane w nim zasady tych wyborów nie odbiegają w zasadzie od reguł wyboru prezydenta, jakie były wcześniej ustanowione w Małej konstytucji oraz w obowiązującej nadal (choć kilkakrotnie nowelizowanej) ustawie z 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej.

Zasadnicze znaczenie dla określenia zasad wyborów prezydenckich ma przepis art. 127 ust. 1 Konstytucji, stanowiący, że: „Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym”. W pierwszej kolejności przepis ten wymienia zasadę powszechności, która określa krąg podmiotów posiadających czynne i bierne prawo wyborcze. W wyborach prezydenckich kryteria decydujące o posiadaniu czynnego prawa wyborczego są takie same, jak w wyborach parlamentarnych i do organów samorządu terytorialnego, a więc prawo to przysługuje obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 rok życia (art. 62 ust. 1 Konstytucji). Krąg osób posiadających prawo kandydowania na urząd prezydenta (bierne prawo wyborcze) został zaś określony w art. 127 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że: „Na Prezydenta Rzeczypospolitej może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu”. Konstytucja wymienia więc trzy warunki wybieralności

33 Na problemy te zwracał uwagę np. T. Szymczak, *Tryb wyłaniania Prezydenta RP. Dylematy wyboru przez Zgromadzenie Narodowe i w drodze wyborów powszechnych*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, W. Skrzydły (red.), Warszawa 1997, s. 61 i nast.

34 Por. np. R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12, s. 59.

35 Dz. U. Nr 78, poz. 483.

na urząd Prezydenta RP: 1) posiadanie obywatelstwa polskiego, 2) ukończenie najpóźniej w dniu wyborów 35. roku życia, 3) korzystanie z pełni praw wyborczych do Sejmu. Nie uzależnia ona natomiast kandydowania na Prezydenta RP od spełnienia wymogu stałego zamieszkiwania przed wyborami na terytorium kraju (cenzus domicylu), tak jak czyni to ustawodawstwo konstytucyjne w wielu innych systemach ustrojowych<sup>36</sup>.

Obok określenia podstawowych zasad prawa wyborczego w wyborach na urząd Prezydenta RP, art. 127 Konstytucji określa także inne zasady organizacji oraz trybu przeprowadzania wyborów prezydenckich. Jest to zwłaszcza sformułowana w art. 127 ust. 4 zasada wyboru prezydenta w dwóch turach, zgodnie z którą w pierwszej turze może być wybrany tylko ten kandydat, który „otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów”<sup>37</sup>. Jeżeli w pierwszej turze żaden kandydat nie uzyska wymaganej większości, wówczas „czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie”. Z kolei w art. 127 ust. 5 Konstytucji przyjęta została zasada, identycznie jak w treści Małej konstytucji z 1992 r., że podczas drugiej tury o fotel prezydencki rywalizują jedynie dwaj kandydaci, którzy w pierwszym głosowaniu uzyskali kolejno największą liczbę głosów. W drugiej turze głosowania na urząd Prezydenta RP zostaje wybrany ten kandydat, który otrzymał więcej głosów niż jego konkurent (art. 127 ust. 6 Konstytucji)<sup>38</sup>. Taka konstrukcja zasady wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej w dwóch turach głosowania przypomina bez wątpienia rozwiązanie stosowane od 1962 r. podczas wyborów prezydenta V Republiki we Francji.

Odmienne niż w poprzednich przepisach konstytucyjnych, Konstytucja z 1997 r. określa podmioty mające prawo zgłaszania kandydatów w wyborach prezydenckich. Nie powtórzono w niej bowiem regulacji zawartej w art. 100 tamtych przepisów, wskazującej na organizacje polityczne i społeczne oraz wyborców jako podmiotów inicjatywy w tym zakresie. Obecnie przepis art. 127 ust. 3 Konstytucji stwierdza w tej materii, że kandydat na urząd Prezydenta RP może być zgłoszony przez „co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”. W ten sposób konstytucja przejęła wymóg zbierania tej liczby podpisów z prezydenckiej ustawy wyborczej.

Analogicznie jak we wcześniejszych unormowaniach konstytucyjnych, ustalona została natomiast kadencja Prezydenta RP. Przepis art. 127 ust. 2 Konstytucji stanowi w tym wypadku, że: „Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany na pięcioletnią kadencję i może być ponownie wybrany tylko raz”. W konsekwencji ta sama osoba może sprawować urząd prezydenta przez okres nie dłuższy niż 10 lat. Ograniczenie czasokresu pełnienia funkcji głowy państwa najwyżej do dwóch kadencji jest zresztą rozwiązaniem najczęściej wykorzystywanym we współczesnych systemach rządów, a wyjątki od tej generalnej zasady należą do rzadkości<sup>39</sup>.

36 Por. S. Bożyk, *Konstytucyjne zasady wyboru Prezydenta RP*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament*, L. Garlicki (red.), Warszawa 2000, s. 30 i nast.

37 Wybór Prezydenta RP już w pierwszej turze głosowania miał miejsce tylko podczas wyborów prezydenckich w październiku 2000 r. (Aleksander Kwaśniewski uzyskał wtedy poparcie ze strony 53,90% wyborców).

38 Także ostatnie wybory prezydenckie w październiku 2005 r. rozstrzygnięte zostały dopiero w drugiej turze: Lech Kaczyński uzyskał 54,04%, zaś Donald Tusk – 45,96% głosów.

39 Wyrażnego ograniczenia liczby kadencji prezydenta nie przewidują konstytucje m.in. we Francji i we Włoszech.

Obowiązujący obecnie model obsady urzędu Prezydenta RP nie odbiega więc zasadniczo od obowiązujących wcześniej, a przyjętych w latach 1990–1992, regulacji konstytucyjnych w tym zakresie. Konstytucja z 1997 r. utrzymuje przede wszystkim zasadę powszechnych wyborów prezydenckich, mimo że taki system elekcji głowy państwa nie koresponduje ze stosunkowo skromnym zakresem uprawnień, jakie daje prezydentowi nowa ustawa zasadnicza. Należy w związku z tym postawić pytanie, czy w sytuacji, kiedy Konstytucja z 1997 r. ukształtowała ustrój Rzeczypospolitej na zasadach systemu parlamentarnego, bardziej adekwatne dla takiego systemu rządów nie byłoby powoływanie Prezydenta RP przez obie izby parlamentu połączone w Zgromadzenie Narodowe, a więc tak, jak pod rządami Konstytucji marcowej z 1921 r.