

ELEMENTY SEMIPREZYDENCKIE W SYSTEMACH MIESZANYCH EUROPY WSCHODNIEJ

1. Francuskie laboratorium konstytucyjne właściwie od jego „otwarcia” stanowiło źródło rozwiązań, z którego czerpano, tworząc systemy rządów wielu państw, nie tylko europejskich. Podobnie jak propozycje zawarte w pierwszych, jeszcze XVIII-wiecznych konstytucjach czy we wzorcowej konstytucji z 1875 r., obecnie obowiązujący model V Republiki, przyjęty na mocy konstytucji z 4 października 1958 r., również jest chętnie adaptowany. Oczywiście, uwzględniając specyfikę i historyczne doświadczenia poszczególnych państw, kopiowane są w całości jego założenia konstrukcyjne lub jedynie poszczególne, wybrane elementy.

Jest to jedno z klasycznych rozwiązań ustrojowych zaliczanych do systemów mieszanych (semiprezydenckich, premierowsko-prezydenckich, prezydencko-parlamentarnych)², charakteryzujących się dwuczłonową egzekutywą, której każdy z członów posiada silną legitymizację opartą na wyborach powszechnych (bezpośrednie wybory prezydenta i rząd osadzony na większości parlamentarnej) oraz odpowiadający jej samodzielny zakres władzy³. W rzeczywistości zatem jest to „pewna kombinacja zasad charakterystycznych” dla systemu parlamentarno-gabinetowego i prezydenckiego, przy czym te pierwsze posiadają przewagę⁴.

1 Dr, Uniwersytet w Białymstoku.

2 Maurice Duverger używa pojęcia „semiprezydencjalizm”. Por. M. Duverger, A New Political System Model: Semi-Presidential Government, „European Journal of Political Research” 1980, nr 8, s. 167 i n.

3 S. Gebethner, System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie, [w:] Konstytucyjne systemy rządów, możliwości adaptacji do warunków polskich, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 86.

4 E. Zwierzchowski, Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych, Katowice 1992, s. 166.

Abstrahując od ambicji politycznych, system ten zakłada istnienie w osobie prezydenta – arbitra, odpowiedzialnego za równoważenie i rozwiązywanie konfliktów trzech pozostałych władz. Przywołuje to jedną z koncepcji zmodyfikowanej teorii podziału władz. Rozumiany w tym kontekście termin „czwarta władza” pojawił się w czasie obrad francuskich Stanów Generalnych dzięki księciu de Clermont-Tonnerre w 1791 r., a zdefiniowany został w roku 1814 r. przez francuskiego myśliciela Benjamina Constanta de Rebecque’a⁵. W ramach „czwartej władzy” (władzy neutralnej, pośredniczącej – *pouvoir intermédiaire*) głowa państwa sprawuje władzę nadrzędną, przeciwdziałając kryzysom państwowym. Monarcha nie ponosi odpowiedzialności, ale w zamian nie rządzi bezpośrednio, a poprzez rząd, współodpowiedzialny przed parlamentem. Niedługo po opublikowaniu prac B. Constanta, teoria tak rozumianej „czwartej władzy” zdobyła sobie pewną popularność i znalazła praktyczne zastosowanie w konstytucji Portugalii z 1826 r. i konstytucji Brazylii z 1824 r.⁶ Rosnąca popularność koncepcji parlamentaryzmu zahamowała rozwój teorii „czwartej władzy”, praktycznie niewystępującej w konstytucjach kolejnych dekad. Dopiero w końcu ubiegłego stulecia pojawiły się akty konstytucyjne, w których odżywała myśl władzy równoważącej, istniejącej obok władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, najwyraźniej właśnie w państwach o mieszanym systemie rządów. Władzę tę powierzano prezydentowi lub współczesnemu monarsze, czego przykładem konstytucja Hiszpanii⁷.

Podstawą władzy arbitrażowej stają się odpowiednie instrumenty prawne, dzięki którym prezydent może skutecznie wypełniać powierzoną mu rolę. Taką funkcję mogą spełniać: prawo weta ustawodawczego, prawo do rozwiązania parlamentu (w wersji dyskrecjonalnej lub ograniczonej), możliwość samodzielnego zwoływania referendum ogólnokrajowego, skierowanie ustawy (projektu) do sądu konstytucyjnego, a także kompetencje prezydenta pozwalające na udział w tworzeniu gabinetu lub modyfikowaniu jego składu⁸. Przy tym niektóre z powyższych uprawnień nie przynależą wyłącznie do cech charakterystycznych systemu semiprezydenckiego.

5 Por. B. Constant, *O monarchii konstytucyjnej i rękojmiami publicznych*, Warszawa 2016, s. 78. Autor pisze o „neutralnej” władzy królewskiej, postawionej ponad władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą i mającej za zadanie utrzymanie równowagi całości. Zob. też np. M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna i polityczna Francji*, Białystok 1996, s. 205 i nast. czy K. Grzybowski, *Moderator Imperii*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1963, t. XV, z. 2, s. 97 i nast. Nieco szerzej też A. Craiutu, *A Virtue for a Courageous Minds: Moderation in French Political Thought, 1748-1830*, Princeton 2012, s. 198 i n.

6 We wspomnianej konstytucji Portugalii, Król określany jako władza równoważna, miał czuwać nad niezależnością państwa, wyposażony w takie uprawnienia oddziaływania na trzy pozostałe władze jak m.in. wybór członków izby wyższej parlamentu, kontrolę ustaw, zwoływanie sesji nadzwyczajnych, przerywanie sesji, prawo rozwiązania parlamentu, mianowanie i odwoływanie ministrów, zawieszanie sędziów, prawo łaski i amnestii.

7 Wg art. 56 konstytucji Hiszpanii: Król jest Szefem Państwa, symbolem jego jedności i trwałości, sprawuje arbitraż i moderuje normalne funkcjonowanie instytucji, urzędywstnia najwyższą reprezentację państwa hiszpańskiego stosunkach międzynarodowych, szczególnie z narodami związanymi z nim historyczną wspólnotą oraz wykonuje funkcje, które wyraźnie wskazują mu konstytucja i ustawy”. Zob. Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r. w tłum. T. Młodawy, Warszawa 1990, s. 52.

8 Por. S. Gebethner, *System rządów...*, op. cit., s. 87.

go (wszak mieszanego), a występują w pozostałych modelach klasycznych, niekiedy będąc wręcz ich podstawą, jak np. prawo egzekutywy do rozwiązania parlamentu.

2. Ustrój V Republiki w swych pierwotnych uregulowaniach konstytucyjnych uchodzi za wzorcowy model systemu mieszanego. Trzeba jednak pamiętać o pewnych wątpliwościach, co powoduje, że trudno też o jednoznaczne zakwalifikowanie władzy francuskiego prezydenta-arbitra, który formalnie będąc częścią egzekutywy, wykracza zakresem swoich uprawnień poza pojęcie władzy wykonawczej⁹. Wśród cech charakterystycznych systemu francuskiego, wyróżniających go na tle innych rozwiązań ustrojowych w doktrynie, wymienia się m.in.: 1) dwuczłonową egzekutywę, złożoną z prezydenta oraz rządu (kolegialnego organu władzy wykonawczej, który tworzą ministrowie z premierem na czele), przy czym rzeczywistym szefem egzekutywy jest jednak prezydent, któremu konstytucja powierza przewodniczenie posiedzeniom gabinetu; 2) powoływanie prezydenta w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich (obecnie na pięcioletnią kadencję, przy czym liczba kadencji nie jest konstytucyjnie ograniczona); 3) przyznanie prezydentowi szerokiego zakresu uprawnień, w tym także tych o charakterze dyskrecyjnym, czyli podejmowanych przez niego samodzielnie i niewymagających kontrasygnaty premiera lub odpowiedniego ministra (np. prawo rozwiązania parlamentu, nominacja premiera, poddanie projektu ustawy pod referendum, możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego); 4) ponoszenie przez prezydenta odpowiedzialności konstytucyjnej za zdradę stanu, w drodze oskarżenia zgodną uchwałą obu izb parlamentu; 5) powoływanie premiera i ministrów przez prezydenta, przy czym rząd musi cieszyć się zaufaniem parlamentu (rząd ponosi odpowiedzialność polityczną zarówno przed parlamentem, jak i przed głową państwa); 6) zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego z piastowaniem stanowisk w rządzie; 7) ograniczenie roli parlamentu w stosunku do egzekutywy, gdyż może on realizować funkcję ustawodawczą wyłącznie w dziedzinach wyznaczonych mu przez konstytucję (zasada domniemania kompetencji prawodawczych na rzecz władzy wykonawczej); 8) możliwość zaistnienia tzw. koabitacji (*cohabitation*), czyli sytuacji, gdy prezydent oraz większość parlamentarna i wyłoniony przez nią rząd reprezentują odmienne opcje polityczne¹⁰.

Wykluczając elementy charakterystyczne dla V Republiki Francuskiej, a w sumie mniej istotne lub wręcz obojętne z punktu widzenia przyjętego ustroju, pozostają cechami kluczowymi systemu semiprezydentckiego takie, łącznie występujące, elementy, jak: dwuczłonowa egzekutywa, powszechne wybory prezydenta, przyznanie prezydentowi uprawnień umożliwiających realizację funkcji arbitrażu oraz *primum* współodpowiedzialność polityczna (w jakimś sensie) rządu przed parlamentem i prezydentem.

9 Por. kompetencje prezydenckiego arbitrażu np. E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 43 i n.

10 Za S. Bożyk, *System organów państwowych*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2014, s. 152-153.

3. Biorąc pod uwagę powyższe, należy pamiętać, że w przypadku systemów mieszanych łączących wybrane cechy klasycznych modeli konkretne rozwiązanie jest przede wszystkim egzemplifikacją realnie istniejącego systemu rządów¹¹. Można więc mówić o systemach działających na zbliżonych zasadach co Francja, czy systemach, dla których V Republika była punktem wyjścia¹².

Chcąc pozostać w zgodzie z dyscypliną objętościową artykułu, doszukując się wpływu rozwiązań francuskich, czy może szerzej: semiprezydenckich, na kraje Europy Wschodniej, ograniczę się jedynie do dwóch powyżej zaakcentowanych aspektów, to jest p-o: wybranych cech charakterystycznych tego systemu oraz sec-o: uprawnień prezydenta o charakterze arbitrażowym oraz do państw, które formalnie przynajmniej pierwotnie sięgnęły do systemu mieszanego.

Przemiany w życiu politycznym i gospodarczym państw Europy Wschodniej znalazły swoje odzwierciedlenie w nowych rozwiązaniach prawno-instytucjonalnych. Budowa ustroju demokratycznego miała opierać się na przyjęciu charakterystycznych dlań zasad: suwerenności narodu, zasady państwa prawa, zaakceptowania pluralizmu życia politycznego oraz właśnie jednej z form podziału władz, co prowadziło do zapewnienia demokratycznych, stabilnych rządów¹³. W trakcie podejmowanych wyborów naturalne było sięgnięcie po rozwiązania ustrojowe wywodzące się z demokracji zachodnioeuropejskich, ale również po te, nawiązujące do tradycji ustrojowych występujących w poszczególnych państwach przed okresem komunistycznym oraz te funkcjonujące dotychczas, w poprzednim systemie¹⁴. W ramach klasycznego monteskiuszowskiego podziału władzy należało ustalić pozycję naczelnych organów państwowych, ich miejsca w przyjętym systemie rządów, przyznanie odpowiadających temu miejscu uprawnień oraz uregulowanie stosunków wzajemnych.

Dla młodych demokracji za bardziej przydatny uchodził model rządów parlamentarnych jako ten, który po okresie mniej lub bardziej totalitarnym stanowił bardziej umiarkowaną formę polityczną. A. Antoszewski uzasadnia takie podejście argumentami negatywnymi i empirycznymi¹⁵. Praktyka potwierdza bowiem zdecydowanie większe szanse na ustabilizowanie rządów demokratycznych w przy-

11 J. Galster, System organów państwowych, [w:] Z. Witkowski (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 2006, s. 62.

12 Oczywiście początków niektórych idei ustrojowych systemów mieszanych należy doszukiwać się już wcześniej, w okresie międzywojennym. Przykładem ustrój Republiki Weimarskiej (1919-1933) oraz przyjęty przez konstytucję z 1919 r. system ustrojowy Finlandii (zmodyfikowany dopiero w 1999 r.), E. Zwierchowski, Wprowadzenie..., op. cit., s. 167 i nast. Na temat recepcji modelu weimarskiego zob. szerzej K. Dunaj, Weimarski model prezydentury, Warszawa 2010, s. 168 i nast. Ponadto system półprezydencki wprowadziła, wkrótce po obaleniu rządów dyktatorskich przez „rewolucję goździków”, konstytucja Portugalii z 1976 r.

13 T. Mołdowa, Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej, Warszawa 2003, s. 7 i nast.

14 W. Sokół, Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej – próba bilansu, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej, Lublin 2005, s. 29.

15 Zob. A. Antoszewski, Forma rządu, [w:] A. Antoszewski i R. Herbut (red.), Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej, Wrocław 1998, s. 55-56.

padku przyjęcia reżimu parlamentarnego. Silna prezydentura natomiast mogła być zagrożeniem ułatwiającym powrót do rządów autorytarnych¹⁶. Środowiska opozycji demokratycznej podkreślały zatem fakt zagrożenia dla młodych instytucji ze strony jednostki wyposażonej w nadmierną władzę, zwracając jednocześnie uwagę na potrzebę zwiększenia poziomu legitymacji nowego systemu poprzez partycypację w nim wielu sił politycznych. Niemniej jednak za ustanowieniem prezydentury wyposażonej w szerokie prerogatywy przemawiała przesłanka wykreowania silnej egzekutywy w obliczu głębokich przeobrażeń społeczno-ekonomicznych. Wśród zwolenników takiego rozwiązania nie obawiano się ryzyka związanego z koncentracją władzy, ponieważ to dzięki niej prezydent miał stać się ważnym czynnikiem procesu tworzenia niepodległego państwa i skutecznym środkiem odrzucenia totalitarnego systemu władzy na rzecz rozwiązań demokratycznych. Wybór między systemem parlamentarnym a jakąś formą prezydencałizmu był zatem uważany za szczególnie znaczący w ramach zmiany systemowej.

Wobec powyższego oraz w nawiązaniu do tradycji środkowoeuropejskich oraz standardów wypracowanych w większości demokracji zachodnich, jak wspomniano, większą popularnością cieszył się system parlamentarno-gabinetowy. Jako ten bardziej otwarty na współistnienie zróżnicowanych interesów w społeczeństwie i umożliwiający ich artykulację na forum parlamentu przy zapewnieniu debaty i kompromisu. Niemniej jednak model mieszany z różnych powodów jawił się jako atrakcyjny w kilku państwach postkomunistycznych. Jest to nieliczna grupa w porównaniu do wszystkich państw, które przeszły transformację ustrojową po upadku bloku wschodniego, ale tarcia między oboma systemami miały skutkować jeszcze jedną konsekwencją. Właśnie z systemów mieszanych wywodziło się wiele wątków o charakterze racjonalizatorskim przyjmowanych w parlamentarnych republikach Europy Wschodniej.

Za mieszane uchodzą w Europie Wschodniej systemy rządów zaproponowane przez konstytucję Rumunii z 21 listopada 1991 r., konstytucję Rosji z 12 grudnia 1993 r., konstytucję Białorusi z 15 marca 1994 r., konstytucję Bośni i Hercegowiny z 12 grudnia 1995 r.¹⁷ oraz konstytucję Ukrainy z 28 czerwca 1996 r.¹⁸ Do tego modelu w swej pierwotnej formie nawiązywała również konstytucja Chorwacji z 22 grudnia 1990 r. Przykłady te stanowią wystarczający materiał porównawczy zagadnienia zaproponowanego w tytule.

4. Rumuńska konstytucja wprawdzie wprost nie wyraża zasady trójpodziału władzy, jednakże regulacje konstytucyjne nie pozostawiają wątpliwości, że stanowi

¹⁶ Obraz transformacji w postkomunistycznych republikach Azji Centralnej potwierdza te zagrożenia.

¹⁷ W niniejszym artykule pominięta ze względu na indywidualne rozwiązania nienawiązujące w sumie do klasycznego modelu.

¹⁸ W przypadku takich państw jak Białoruś, Ukraina czy Rosja można wskazać pewne cechy wspólne pierwszego okresu transformacji: brak demokratycznych tradycji, wpływ rozwiązań z czasów radzieckich oraz słabo zaawansowana konsolidacja systemu partyjnego.

ona również podstawę przyjętego systemu rządów. Konstytucjonaliści nie są zgodni co do przyjętego w konstytucji modelu rządów. Wprowadzie szeroko wykorzystano rozwiązania ustrojowe konstytucji francuskiej z 1958 r., ale jednocześnie wzmocniono pozycję parlamentu¹⁹. Stąd często różne wskazywanie na system parlamentarny z elementami systemu prezydenckiego, czysty system parlamentarno-gabinetowy czy nawet system nieokreślony. Na parlamentarny charakter ustroju niewątpliwie wskazuje dwuczłonowa egzekutywa, odpowiedzialność rządu przed parlamentem czy prawo prezydenta do skrócenia kadencji izb²⁰.

Rumunia jako nieliczne z państw komunistycznych wprowadziła instytucję prezydenta już w 1974 r., tak więc konstytucja z 1991 r. jedynie podtrzymała istnienie urzędu, wzorując go na prezydencie V Republiki Francuskiej, co przy istnieniu szeregu rozwiązań charakterystycznych dla ustroju parlamentarnego utworzyło swoisty indywidualny system władzy. Prezydent wybierany w wyborach powszechnych czuwa nad przestrzeganiem konstytucji i właściwym funkcjonowaniem władz publicznych. Pełni zatem funkcję medacyjną między władzami państwowymi oraz między państwem a społeczeństwem. Prezydent oczywiście nie ponosi odpowiedzialności politycznej w ramach sprawowania swojej funkcji, a specyficzna procedura impeachmentu, odwołująca się do woli obywateli, dodatkowo wzmacnia jego pozycję w relacjach z parlamentem²¹.

Wśród kompetencji prezydenta można odnaleźć szereg tych o charakterze arbitrażu: wspomniane powyżej prawo rozwiązania parlamentu, prawo inicjatywy zwołania sesji nadzwyczajnej parlamentu, prawo inicjatywy ustrojodawczej (prezydent nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej), promulgacja ustaw, prawo weta zawieszającego, prawo skierowania ustawy do Sądu Konstytucyjnego, po zasięgnięciu opinii parlamentu prawo zwołania referendum, zarządzania stanu nadzwyczajnego i stanu oblężenia (zatwierdzone przez parlament w ciągu 5 dni), desygnowanie

19 W. Sokolewicz, *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym, prezydentura ograniczona, lecz aktywna w Polsce i Rumunii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3, s. 34.

20 Kompetencje Izby Deputowanych i Senatu szerzej omawia W. Brodziński, *Parlament Rumunii*, Warszawa 2002, *passim*.

21 Zakres odpowiedzialności obejmuje zdradę stanu i naruszenie konstytucji, i w zależności od zarzutów różnicuje procedurę. W przypadku postawienia prezydenta w stan oskarżenia o zdradę stanu odpowiednią uchwałą podejmują na wspólnej sesji obie izby parlamentu – Izba Deputowanych i Senat, głosami co najmniej 2/3 ogólnej liczby deputowanych i senatorów. Orzeczenie w tej sprawie należy do kompetencji Sądu Najwyższego. Natomiast w sytuacji naruszenia postanowień konstytucji większością głosów obu izb parlamentu prezydent może zostać zawieszony w czynnościach (art. 95). Wniosek o zawieszenie wnosi 1/3 deputowanych i senatorów. Obligatoryjne, choć niewiążące jest zasięgnięcie opinii Sądu Konstytucyjnego. Jeżeli parlament zatwierdzi zawieszenie w obowiązkach, w ciągu 30 dni musi zostać zwołane referendum w sprawie odwołania prezydenta z urzędu. Jeżeli w referendum weźmie udział ponad połowa obywateli uprawnionych do głosowania, a wniosek o zawieszenie uzyska poparcie większości ważnie oddanych głosów, izby parlamentu na wspólnym posiedzeniu podejmują uchwałą stwierdzającą opróżnienie urzędu prezydenta. Instytucja impeachmentu została w Rumunii wszczęta już dwukrotnie. W obu przypadkach prezydentom zarzucono naruszenie konstytucji. Po raz pierwszy w 1994 r., przeciw Ionowi Iliescu. Wniosek opozycji nie uzyskał jednak ani poparcia Sądu Najwyższego, ani nie uzyskał wymaganej większości obu izb. Procedura zaszła dużo dalej w drugim przypadku. W lutym 2007 r. zarzuty postawione prezydentowi Traianowi Basescu poparła wymagana większość Izby Deputowanych i Senatu (322 do 108). Prezydent został zawieszony w obowiązkach, lecz mimo wcześniejszych zapowiedzi nie zrezygnował ze stanowiska i poczekał na wynik referendum. W dniu 19 maja 2007 r. Rumuni nie zatwierdzili decyzji parlamentu i prezydent mógł wrócić do swoich obowiązków.

kandydata na premiera i powołanie rządu po uzyskaniu wotum zaufania przez premiera oraz, na wniosek premiera, dokonywanie zmian w składzie rządu. Wyraźnie jednak należy zaznaczyć, że obecnie rząd solidarnie jest odpowiedzialny politycznie wyłącznie przed parlamentem. Wobec braku jednoznacznych regulacji do czasu nowelizacji konstytucji w 2003 r. premier odpowiadał politycznie również przed prezydentem, który mógł go odwołać²².

A zatem ta ostatnia cecha ma decydujące znaczenie. Pierwotnie potwierdzająca francuskie pochodzenie ustroju, a po nowelizacji sugerująca właściwie jego parlamentarizm i wyraźną odmienność od rozwiązań francuskich.

5. Konstytucją, której prezydent już wprost nie jest zaliczany w poczet którejkolwiek z trzech podstawowych władz, jest konstytucja Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r.²³ Przy oparciu ustroju na zasadzie podziału władzy i niezależności organów tych władz konstytucja wprowadziła silną władzę prezydenta, który jest głową państwa i zwierzchnikiem władzy wykonawczej²⁴.

Prezydent wybierany w powszechnych wyborach bezwzględną większością głosów ma prawo wydawania zgodnych z konstytucją i ustawami dekrétów i rozporządzeń, niewymagających kontrasygnaty, której to instytucji konstytucja nie przewiduje. Dekrety, za wyjątkiem wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, nie podlegają kontroli parlamentu i są traktowane na równi z ustawami²⁵. Rozporządzenia zaś są aktami o charakterze wykonawczym.

Pozycji ustrojowej głowy państwa odpowiada zakres jego kompetencji. Prezydent jako jedyny podmiot ma swobodne prawo zwołania referendum, w tym konstytucyjnego; prawo rozwiązania Dumy Państwowej (obligatoryjnie po trzykrotnym odrzuceniu przez niższą izbę parlamentu kandydata na stanowisko szefa rządu i fakultatywnie w przypadku, gdy Duma w ciągu 3 miesięcy nie wyrazi wotum zaufania dla rządu lub odmówi premierowi udzielenia wotum zaufania)²⁶. Ponadto prezydent m.in. zarządza wybory do Dumy Państwowej, posiada prawo inicjatywy ustrojodawczej i ustawodawczej, prawo podpisywania i ogłaszania ustaw, pra-

22 W 1999 r. wskutek odmowy ustąpienia ze stanowiska zdymisjonowanego premiera R. Vasile przez prezydenta E. Constantinescu, Rumunia przez kilka dni miała dwóch premierów.

23 Zob. np. J.A. Tichomirow, A.E. Postnikow, A.M. Wasiljew, S.A. Pjatkina, W.W. Łanajewa, E.E. Nikitina, N.Ł. Peszin, *Koncepcja rozwoju konstytucyjnego zakonodательства*, Moskwa 1998, s.32.

24 Zgodnie z art. 80 konstytucji prezydent FR jest głową państwa, gwarantem konstytucji oraz praw i wolności obywatelskich, wartości ustrojowych państwa oraz niezawisłości i suwerenności państwowej. To prezydent również określa kierunki polityki zewnętrznej i wewnętrznej państwa oraz reprezentuje federację w kraju i w stosunkach międzynarodowych. O jego szczególnej pozycji świadczy również systematyka ogólnej konstytucji, gdzie regulacje dotyczące urzędu głowy państwa znalazły się przed omówieniem Zgromadzenia Federalnego.

25 T. Bichta, M. Kowalska, W. Sokół, *System polityczny Rosji*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005, s. 423.

26 Ograniczeniem uprawnienia prezydenta jest zakaz rozwiązania izby w trakcie postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta, w czasie stanów nadzwyczajnych i w ciągu ostatnich 6 miesięcy kadencji prezydenta oraz zakaz skorzystania z art. 117 w pierwszym roku od wyborów.

wo weta zawieszającego (odrzucającego większością 2/3 ustawowej liczby głosów w obu izbach parlamentu), prawo skierowania ustawy do Sądu Konstytucyjnego. Wśród uprawnień wobec rządu wyróżnić można: prawo powoływania premiera za zgodą Dumy Państwowej oraz na jego wniosek, wicepremierów i ministrów, przewodniczenie posiedzeniom rządu oraz prawo odwołania rządu federalnego²⁷.

W dziedzinie stosunków zagranicznych prezydent kieruje polityką zagraniczną federacji, prowadzi rokowania i podpisuje umowy międzynarodowe, podpisuje listy ratyfikacyjne (upoważniające do prowadzenia rozmów w imieniu Rosji), przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych oraz powołuje i odwołuje po konsultacji z właściwymi komitetami lub komisjami izb Zgromadzenia Federalnego przedstawicieli dyplomatycznych w państwach obcych oraz przy organizacjach międzynarodowych²⁸.

W zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. powołuje i odwołuje najwyższe dowództwo Sił Zbrojnych oraz wprowadza na terytorium lub w poszczególnych częściach kraju stan wojenny lub w sytuacjach przewidzianych w konstytucji stan wyjątkowy, w obu przypadkach niezwłocznie powiadamiając o tym parlament.

Konstytucja gwarantuje głowie państwa nietykalność. Prezydent może być pozbawiony pełnionej funkcji tylko na podstawie zarzutu zdrady stanu lub popełnienia innego ciężkiego przestępstwa, na wniosek Dumy Państwowej potwierdzony orzeczeniami Sądu Najwyższego potwierdzającego popełnienie przestępstwa oraz Sądu Konstytucyjnego o przestrzeganiu obowiązującego trybu wysunięcia oskarżenia. Słabszą pozycję legislatywy akcentuje również rozwiązanie, że w przypadku opróżnienia urzędu obowiązki prezydenta przejmuje premier, jednak bez możliwości rozwiązania Dumy Państwowej, wyznaczania referendum oraz wnioskowania o poprawę lub zmianę konstytucji²⁹.

Powyższe rozwiązania dają podstawy do umieszczenia prezydenta w centrum rosyjskiego systemu rządów, co jeszcze podkreśla praktyka ustrojowa, uprawniając do stwierdzenia, że stoi on na szczycie hierarchii organów władzy państwowej³⁰. Wszelkie modyfikacje systemu potwierdzają wyjściową wolę ustrojodawcy, umac-

27 W ramach równoważenia władz nowelizacja konstytucji z 2008 r., obok wydłużenia kadencji prezydenta z 4 do 6 lat, wydłużyła również kadencję Dumy Państwowej z 4 do 5 lat oraz przyznała jej kompetencje kontrolne w stosunku do rządu (art. 103 i 114 konstytucji), m.in. poprzez zobowiązanie premiera do składania corocznego sprawozdania ze swojej działalności przed Dumą Państwową.

28 Do kompetencji kreacyjnych prezydenta należy również przedstawienie Dumie Państwowej kandydatury szefa Banku Centralnego, a Radzie Federacji kandydatury sędziów Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Arbitrażowego oraz sędziów innych sądów federalnych, a także Prokuratora Generalnego. Powołuje członków Rady Bezpieczeństwa, której osobiście przewodniczy, przedstawicieli prezydenta FR oraz pracowników administracji prezydenta.

29 W okresie przejściowym 1991-1993 w Rosji funkcjonowała instytucja wiceprezydenta.

30 T. Bichta, M. Kowalska, W. Sokół, System polityczny..., op. cit., s. 415.

nając pozycję prezydenta i co ciekawe, tworząc system zawieszony między semi-prezydenckim a prezydenckim, przy jednoczesnym opieraniu się separacji władz.

6. Drugim w Europie Wschodniej modelem, początkowo zbliżonym do rosyjskiego, jest Białoruś, która jednak najpierw wyraźnie dążyła do systemu prezydenckiego³¹, a obecnie można mieć wątpliwości co do realizowania w tamtejszym systemie zasady podziału władz. Formalnie można mówić o systemie mieszanym, prezydencko-parlamentarnym, posiadającym jednak swoiste rozwiązania. W ramach klasycznego trójpodziału władzy prezydent pierwotnie był definiowany jako głowa państwa i władzy wykonawczej³². To drugie podkreślało umieszczenie przepisów dotyczących rządu w rozdziale tytułarnie poświęconym prezydentowi³³. Jednak ograniczenie przepisami konstytucji, nawet przy jej przychylnym dla prezydenta interpretowaniu, spowodowało chęć zmiany jej treści przez urzędującego wówczas, drugiego prezydenta niezależnej Białorusi – Aleksandra Łukaszenkę. W referendum z 1996 r. przyjęto rewizję konstytucji przekazującą prezydentowi niemal pełnię władzy, włącznie z „ustawodawczą”³⁴, czego wyrazem było również wyodrębnienie prezydenta z władzy wykonawczej i przyznanie mu pozycji poza, a właściwie ponad tradycyjnym trójpodziałem władzy³⁵.

Pozycji prezydenta odpowiada zarówno tryb jego wyboru (głosowanie powszechne), jak i szeroki zakres uprawnień. Początkowo istniejące ograniczenie do jednego ponownego wyboru zostało usunięte w drodze referendum z 2004 r. w stosunku do chcącego nadal kandydować urzędującego prezydenta A. Łukaszenki³⁶. Korzystne dla prezydenta rozstrzygnięcie referendum skutkowało usunięciem z konstytucji przepisu ograniczającego liczbę dopuszczalnych kadencji głowy państwa³⁷.

Bez wchodzenia w szczegóły można stwierdzić, że uprawnienia prezydenta stawiają go w centrum funkcjonowania całego aparatu państwowego i czynią głównym, żeby nie powiedzieć jedynym – centrum decyzyjnym. Dekrety prezydenta mają w zasadzie wyższą moc obowiązującą od ustaw, a sam parlament został podporządkowany prezydentowi³⁸. Rząd jest bardziej organem wykonawczym polityki

31 W latach 1994-1996 można mówić o istnieniu faktycznego monizmu egzekutywy (poprzez całkowite podporządkowanie rządu prezydentowi). Zob. T. Szymczak, *Republika Białoruś*, [w:] *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą i wykonawczą*, red. W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, Łódź 1996, s. 9 i n.

32 Zob. szerzej np. A.A. Szafałowicz, *Konstytucyjnie prawo Republiki Białoruś*, Mińsk 2015, s. 151.

33 J. Zalesny mówi o organie „służebnym” wobec prezydenta, zob. *System konstytucyjny Białorusi*, Warszawa 2011, s. 11.

34 Na temat szeregu wątpliwości dotyczących przebiegu referendum zob. np. O. Łatyszczek, E. Mironowicz, *Historia Białorusi od połowy XVIII do końca XX wieku*, Białystok 2002, s. 302-304.

35 Zob. W.A. Kodawbowicz, W.A. Krugłow, *Konstytucyjnie prawo Republiki Białoruś*, Mińsk 2012, s. 297.

36 Referendum to, podobnie jak poprzednie, spotkało się z wieloma zastrzeżeniami organizacji i instytucji międzynarodowych.

37 Inną „teoretycznie” istotną zmianą było skrócenie wcześniej 7-letniej kadencji prezydenta do pięciu lat.

38 Zgodnie z nowelizacją np. powodem rozwiązania Izby Reprezentantów może być odmowa udzielenia wotum zaufania rządowi, wyrażenie wotum nieufności lub dwukrotna odmowa zaakceptowania kandydatury premiera. Zob. M. Maszkiewicz, *Republika Białoruś*, [w:] W. Baluk i A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007, s. 63.

prezydenta niż organem władzy wykonawczej państwa. Wyznaczanie i nominowanie premiera stanowi wierzchołek uprawnień kreacyjnych głowy państwa, sięgających również struktur lokalnych³⁹.

Naturalny wydaje się w tej sytuacji brak odpowiedzialności politycznej prezydenta, który ponosi odpowiedzialność konstytucyjną przed dwuizbowym parlamentem w przypadku dopuszczenia się zdrady stanu lub popełnienia innego ciężkiego przestępstwa (wniosek 1/3 składu Izby Reprezentantów, postawienie w stan oskarżenia decyzją Rady Republiki oraz głosowanie w sprawie impeachmentu głosami obu izb kwalifikowaną większością 2/3 głosów).

Biorąc pod uwagę całokształt przepisów oraz praktykę ustrojową, trudno po- wiązać ustrój Białorusi z klasycznym modelem półprezydenckim, który niewątpliwie jednak stanowił dlań punkt wyjścia. Wydaje się, że przykład ten może być idealnym argumentem dla wspomnianych na początku tendencji autorytarnych ze strony osób obdarzonych silną prezydenturą.

7. Przykładem tendencji odmiennej jest Ukraina, której rozwój ustrojowy pokazuje, że mimo bardzo podobnie jak w Rosji sformułowanej woli ustrojodawcy (w okresie przejściowym i w pierwotnej wersji konstytucji z 1996 r.) z czasem możliwa była ewolucja w stronę systemu parlamentarnego⁴⁰. W przypadku Ukrainy wielokrotne zmiany systemu politycznego i przechodzenie od modelu prezydencko-parlamentarnego w stronę parlamentarno-gabinetowego i z powrotem każe nam właściwie wspomnieć dwa występujące tam systemy rządów.

Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r. wprowadziła prezydencko-parlamentarny system rządów wzorowany na zachodnioeuropejskich ustrojach półprezydenckich z uwzględnieniem dotychczasowej specyfiki ukraińskiej. W swojej pierwotnej wersji konstytucja proponowała silną prezydenturę, limitując tym samym uprawnienia parlamentu i rządu.

Prezydent posiadał prawo weta ustawodawczego, prawo wydawania dekretów (w większości przypadków wymagające kontrasygnaty premiera i odpowiedniego ministra), prawo inicjatywy ustawodawczej oraz prawo nadania wnoszonym przez siebie projektom ustaw trybu pilnego, a także prawo do rozwiązania parlamentu⁴¹. Ponadto prezydent, za zgodą Rady Najwyższej, powoływał premiera i człon-

39 Prezydent faktycznie powołuje premiera, urzędników administracji regionalnej, członków Centralnej Komisji Wyborczej, Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Najwyższego Sądu Gospodarczego, prokuratora generalnego, członków Banku Narodowego, przewodniczącego Komisji Kontroli Państwowej, szefa Rady Bezpieczeństwa, ambasadorów oraz bezpośrednio i pośrednio wielu innych urzędników państwowych. M. Maszkiewicz, *Republika Białoruś...*, op. cit., s. 75-76.

40 Taką drogę wcześniej przeszła chociażby Austria, której konstytucja z 1920 r. po rewizji w 1929 r. wyraźnie nawiązywała do weimarskich rozwiązań semiprezydenckich, a której ustrój po II wojnie światowej ewoluował w kierunku systemu parlamentarno-gabinetowego. P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 42.

41 Wyłącznie w przypadku braku możliwości rozpoczęcia posiedzenia plenarnego w ciągu trzydziestu dni trwania sesji zwyczajnej

ków rządu oraz kierowników innych centralnych organów władzy wykonawczej, a także kierowników terenowych organów administracji państwowej oraz miał prawo uchylecia aktów Gabinetu Ministrów oraz Rady Ministrów Autonomicznej Republiki Krym. W klasyczny dla semiprezydenckiego sposób rząd współodpowiadał politycznie przed głową państwa, a jednocześnie Radą Najwyższą, która większością głosów konstytucyjnego składu mogła udzielić gabinetowi wotum nieufności⁴². Decyzje prezydenta dotyczące wyboru premiera, wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego, ogłoszenia stanu klęski żywiołowej, powszechnej lub częściowej mobilizacji, wypowiedzenia wojny, użycia sił zbrojnych czy zawarcia pokoju musiały być zatwierdzane przez parlament.

W sytuacji dopuszczenia się przez prezydenta zdrady stanu bądź popełnienia ciężkiego przestępstwa Radzie Najwyższej przyznano możliwość zastosowania procedury impeachmentu.

Postanowienia konstytucji były kilkakrotnie zmieniane, w tym efektem nowelizacji z lat 2004, 2010 oraz 2014 była reforma systemu rządów, najpierw zmierzająca ku systemowi parlamentarno-prezydenckiemu, następnie prezydencko-parlamentarnemu i w końcu ponownie do obecnej wersji rządów parlamentarno-prezydenckich.

Oślabiono zatem pozycję ustrojową prezydenta, pozbawiając go prawa mianowania premiera i ministrów i przekazując je Radzie Najwyższej. Prezydent zachował natomiast obok większości parlamentarnej prawo do: ograniczonego wnioskowania osoby premiera, wnioskowania odwołania Gabinetu Ministrów, a także *de facto* wyznaczania ministrów obrony narodowej i spraw zagranicznych. Ponadto pozbawiono prezydenta szeregu innych uprawnień kreacyjnych, w zamian zwiększając jedynie jego możliwości rozwiązywania parlamentu: w przypadku gdy w ciągu miesiąca po wyborach w parlamencie nie powstanie koalicja frakcji parlamentarnych (lub w ciągu miesiąca od zaprzestania działalności poprzedniej koalicji); jeżeli w ciągu sześćdziesięciu dni od chwili powołania Gabinetu Ministrów nie zostanie wyznaczony jego skład osobowy oraz jeżeli Rada Najwyższa nie będzie mogła zebrać się na posiedzenie w ciągu trzydziestu dni pierwszej sesji plenarnej⁴³.

8. Jeszcze dalej w tym kierunku poszła Chorwacja, gdzie u zarania konstytucja z 22 grudnia 1990 r. wprowadziła system semiprezydencki, który jednak w wyniku

42 Art. 87 konstytucji ograniczał tę możliwość do jednego wniosku w ciągu jednej sesji zwyczajnej i zakazu głosowania w trakcie roku od zaaprobowania programu działania rządu. Konstytucja Ukrainy, Wstęp i tłum. E. Toczek, Warszawa 1999.

43 Rozwiązanie parlamentu nie jest dopuszczalne w trakcie ostatnich sześciu miesięcy jego kadencji lub kadencji prezydenta oraz w ciągu roku od wyborów przedterminowych do Rady Najwyższej.

nowelizacji z lat 2000-2001 zmniejszających uprawnienia prezydenta przekształcił się właściwie w system rządów parlamentarnych⁴⁴.

Instytucja prezydenta Republiki została powołana jeszcze w trakcie formalnego istnienia Jugosławii. Po pierwszych, demokratycznych wyborach w maju 1990 r. parlament powołał na stanowisko prezydenta F. Tudjmana⁴⁵. I to właśnie pierwszy prezydent miał wpływ na ukształtowanie tej instytucji w uchwalonej konstytucji. Model rządów semiprezydentckich przyjęty wówczas zakładał, że prezydent: powoływał i odwoływał premiera, zwoływał posiedzenia rządu (który odpowiadał politycznie zarówno przed prezydentem, jak i parlamentem) i wpływał na ich porządek oraz przewodniczył posiedzeniom rządu, na których był obecny, wydawał dekrety z mocą ustawy, mógł zarządzać środkami nadzwyczajnymi, gdy organy państwa nie były w stanie wykonywać swoich konstytucyjnych obowiązków⁴⁶.

Biorąc pod uwagę, iż większość w parlamencie posiadała partia prezydenta, jego rzeczywista władza była jeszcze większa. Choroba, a następnie śmierć prezydenta oraz porażka zaplecza w wyborach parlamentarnych w 2000 r. skutkowały znacznym osłabieniem pozycji prezydenta w uchwalonej nowelizacji konstytucji. Prezydent utracił oficjalny status głowy państwa, który został wykreślony z konstytucji. Według obecnej wersji ustawy zasadniczej prezydent jest przedstawicielem i reprezentantem Republiki Chorwacji w kraju i za granicą, troszczy się o prawidłową i harmonijną działalność oraz stabilność władz państwowych oraz odpowiada za obronę niepodległości i terytorialnej integralności państwa.

W ramach swoich konstytucyjnych uprawnień prezydent znajduje się również bliżej pozycji charakterystycznej dla systemu parlamentarnego z pewnymi pozostałościami arbitrażu: zarządza wybory do parlamentu oraz zwołuje jego pierwsze posiedzenie; zarządza referendum ogólnopństwowe; powierza misję utworzenia rządu osobie, która, uwzględniając rozkład mandatów w Saborze i odbyte konsultacje, cieszy się zaufaniem większości wszystkich deputowanych; współpracuje z rządem w kształtowaniu i realizowaniu polityki zagranicznej; na wniosek rządu i za kontrasygnatą premiera decyduje o ustanowieniu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz powołuje i odwołuje szefów misji dyplomatycznych; przyjmuje pisma uwierzytelniające i odwołujące zagranicznych szefów misji dyplomatycznych oraz może także rozwiązać parlament w trybie art. 103⁴⁷. Prezydent Republiki może, na wniosek rządu i za kontrasygnatą premiera, zarzą-

44 Zobacz nieco szerzej np. R. Grabowski, S. Grabowska, *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008, s. 79.

45 Szerzej o początkach ustroju zob. J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 50.

46 *Ibidem*, s. 50 i n.

47 Prezydent Republiki może, na wniosek rządu, za kontrasygnatą premiera i po konsultacjach z przedstawicielami klubów parlamentarnych, rozwiązać Sabor, jeśli po przedstawieniu przez rząd wniosku o udzielenie wotum zaufania parlament wyrazi wotum nieufności rządowi albo jeśli w ciągu 120 dni od daty przedłożenia projektu nie uchwali budżetu państwa. Prezydent nie może rozwiązać parlamentu, jeżeli zostało wszczęte postępowanie w sprawie jego odpowiedzialności konstytucyjnej.

dzić referendum w sprawie projektu zmiany konstytucji albo w innej sprawie, którą uważa za istotną dla niepodległości, jednności oraz bytu państwa. W razie bezpośredniego zagrożenia niepodległości, integralności i bytu państwa prezydent może, za kontrasygnatą premiera, zarządzić użycie Sił Zbrojnych, mimo iż nie został wprowadzony stan wojny. W czasie stanu wojny prezydent może wydawać dekrety z mocą ustawy na podstawie i w ramach kompetencji otrzymanych od Saboru.

W ramach nowelizacji nie uległ natomiast zmianie sposób wyboru prezydenta, który nadal jest powoływany w drodze wyborów powszechnych.

9. Interesującym jest fakt, że w przypadku państw, które przyjęły model zbliżony do francuskiego, jeżeli już dochodziło do zmian, to skutkowały one raczej osłabieniem pozycji prezydenta (głównie poprzez pozbawienie lub ograniczenie jego wpływu na rząd) i co za tym idzie, zbliżały się do systemu rządów parlamentarnych (Rumunia, Ukraina, Chorwacja). W przeciwnym kierunku – znacznego wzmocnienia głowy państwa poprzez praktycznie opuszczenie zasady podziału władz – poszła jedynie Białoruś. Jak dotychczas pewną stabilność systemu wykazuje Rosja, będąc wyjątkiem w państwach Europy Wschodniej. Choć w przypadku tej ostatniej niebagatelne znaczenie ma jednak praktyka polityczna, która „nie zmusza” rządzących do rzeczywistej modyfikacji systemu sprawowania władzy.

Na zakończenie chciałbym zwrócić uwagę, że obraz popularności rozwiązań mieszanych w regionie jest jednak nieco jednostronny. Ciekawym tematem i uzupełnieniem powyższego byłoby prześledzenie tendencji racjonalizatorskich w republikach parlamentarno-gabinetowych Europy Wschodniej, których modyfikacje władzy wykonawczej mniej lub bardziej, ale jednak kierują się w stronę wzmocnienia legitymizacji i uprawnień arbitrażowych prezydenta oraz zbliżenia obu członów egzekutywy.