

Status konstytucyjny prezydentów Litwy i Polski

Vaidotas A. Vaičaitis

Uniwersytet Wileński, Wydział Prawa, Katedra Prawa Publicznego

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest porównanie statusu konstytucyjnego instytucji Prezydenta Republiki Litewskiej i Rzeczypospolitej Polskiej, określenie podobieństw i różnic. W opinii autora, status prezydenta jest dwojaki: z jednej strony jest to urzędnik sprawujący władzę wykonawczą (razem z Rządem), z drugiej zaś jest to głowa państwa, której kompetencje, według współczesnej koncepcji podziału władz, wykraczają poza ramy uprawnienia jakiegś konkretnej władzy publicznej. Niniejszy artykuł został napisany przede wszystkim z perspektywy litewskiej tradycji prawa i doktryny prawnej. Omówiono w nim wyłącznie konstytucyjne, tj. określone w konstytucjach obu krajów, kompetencje prezydenta, nie negując tego, że znaczna ich część jest też przewidziana w ustawach i innych aktach prawnych obu krajów. Zastosowana w artykule komparatystyczna metoda zadecydowała o tym, że podstawowe źródło stanowią Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r. oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Hipoteza dotycząca dwojakiego statusu konstytucyjnego instytucji Prezydenta zadecydowała też o strukturze artykułu: w części pierwszej ukazano genezę historyczną specyficznego statusu prawnego prezydenta, z kolei w drugiej i trzeciej części odpowiednio wydzielono i zanalizowano cechy tego statusu w obu konstytucjach. Artykuł kończą wnioski i podsumowanie.

2. Dwojaki status konstytucyjny prezydenta

Pojawienie się instytucji przywódcy państwa jest nieodłącznie związane z pojawieniem się samego państwa. Wszystkie znane historycznie państwa miały instytucję przywódcy, najczęściej w postaci jednoosobowego suwerena, dziedziczącego wła-

dzę, którego w późniejszym okresie w zachodniej tradycji prawnej nazwano monarchą (gr. *jedynowładca*). Koncepcja jednoosobowego przywódcy najprawdopodobniej wywodzi się z koncepcji państwa organicznego, zgodnie z którą państwo funkcjonuje jako określone ciało, przywódca zaś odgrywa rolę głowy. Natomiast dziedziczna władza powinna była zapewnić ciągłość i stabilność państwu i jego władzy. Żywotna w XVI–XVIII w. w Rzeczypospolitej Obojga Narodów tradycja elekcyjnego monarchy stanowiła raczej wyjątek od zasady oraz jedną z pierwszych prób w nowożytnej tradycji zachodniej wyboru przywódcy państwa. Mimo wszystko, jedną z najważniejszych cech statusu prawnego monarchy zawsze było powiązanie z koncepcją suwerenności, stanowiącą podstawowe źródło całego państwa i jego władzy publicznej, skupiającą w sobie zarówno funkcje ustawodawcze, jak też wykonawcze i sądownicze.

Pod koniec XVIII w. we Francji i Stanach Zjednoczonych Ameryki podjęto próbę przekształcenia całego systemu władzy publicznej według koncepcji suwerenności narodu, zmieniając formę rządów z monarchii na republikę, przy jednoczesnej rezygnacji z instytucji suwerennego monarchy, jako głowy państwa. Podczas gdy we Francji, jako określony odpowiednik instytucji głowy państwa, w 1799 r. utworzono zapożyczoną z antycznej tradycji Republiki Rzymskiej kolegialną instytucję konsułów, to w 1787 r. w Konstytucji USA przewidziano instytucję jednoosobowego Prezydenta (łac. *praesidere* – siedzieć przed, z przodu). Co prawda, w pierwszym zdaniu art. II Konstytucji USA instytucja Prezydenta nie została określona, jako instytucja „głowy państwa”, a jako urząd w ramach władzy wykonawczej lub stanowisko przywódcy rządu (*„executive power shall be vested in a President“*)¹. Niewymienione zatem *expressis verbis* w Konstytucji USA stanowisko Prezydenta jako głowy państwa, zostało oddzielone od pojęcia suwerennego monarchy i powiązane zgodnie z surową koncepcją podziału władz z jedną z trzech władz publicznych, określając, że instytucja Prezydenta jest po prostu jednym z urzędów (ang. *office*) władzy publicznej (w tym przypadku – wykonawczej), Prezydent świadczy społeczeństwu usługi (ang. *services*), pełniąc funkcje szczegółowo określone w Konstytucji.

Jednak z drugiej strony, w tej Konstytucji Prezydent został określony jako zwierzchnik wojska (ang. *Commander in chief of the Army and Navy*) oraz jako ten, którego jedną z funkcji jest zagwarantowanie ochrony Konstytucji (ang. *preserve, protect and defend the Constitution*), udział w działalności ustawodawczej i wetowaniu ustaw, mianowanie najwyższych urzędników i in., co sprawiło, że stanowisko Prezydenta w republikańskiej formie rządów (z podziałem władz), mimo wszystko wysunęło się ponad inne urzędy i instytucje oraz pozwoliło dostrzec w nim pewne cechy suwerennego monarchy (siłą rzeczy, dość „okrojone” w porównaniu ze statusem monarchy w XVIII w.). Z Konstytucji USA z 1787 r. oraz praktyki konstytucyjnej później ta dwojakość statusu Prezydenta została przejęta też w konstytucjach innych krajów.

1 Konstytucja USA, zob. np. <http://constitutioncenter.org/media/files/constitution.pdf> [dostęp 18.08.2016].

Instytucja Prezydenta Republiki w Europie zyskała popularność po I wojnie światowej – po pojawieniu się na mapie świata wielu nowych krajów, wśród których znalazły się też Polska i Litwa. Należy podkreślić, że w międzywojennej Europie o wątej tradycji demokratycznej (w artykule nie są analizowane reżimy autorytarne) dominowały parlamentarne formy rządów, dlatego Prezydent zazwyczaj był wybierany przez parlamenty, w związku z czym nie odgrywał takiej roli, jaką z biegiem czasu zyskał w praktyce konstytucyjnej USA. Co ciekawe, tendencje umacniania statusu konstytucyjnego prezydenta w demokratycznej Europie przejawiały się dopiero po II wojnie światowej i wiążą się, przede wszystkim, z Konstytucją V Republiki Francuskiej, która wprowadziła we Francji na wółprezydencką formę rządów z wybieranym w wyborach powszechnych prezydentem oraz instytucją kontroli konstytucyjnej, uprawnioną do uchylania antykonstytucyjnych ustaw. Taka forma rządów we Francji jest określana nie jako „prezydencka“, a na „wółprezydencka“ lub „parlamentaryzm zracjonalizowany“, przede wszystkim dlatego, że funkcjonuje tu tak zwana władza wykonawcza „dwóch głów“: prezydent i premier. Jednak pod względem pozostałych kompetencji instytucja Prezydenta Francji w większości nie ustępuje stanowisku Prezydenta USA, a niekiedy nawet je przewyższa². Formę rządów w V Republice Francuskiej Maurice Duverger powiązał z przynależnością polityczną Prezydenta i reprezentującego większość parlamentarną Prezesa Rady Ministrów (Rządu): jeżeli Prezydent i Rząd reprezentujący większość parlamentarną należą do tej samej partii, forma rządów przypomina prezydencką, natomiast jeżeli Prezydent i Premier należą do różnych partii politycznych – forma rządów we Francji jest raczej bliższa parlamentaryzmowi i jest nazywana koabitacją.

Paradoksalne jest to, że po zakończeniu Zimnej Wojny znaczna część nowych demokracji za wzór do kształtowania własnej formy rządów obrała właśnie francuską wersję rządów na wółprezydenckich lub zracjonalizowanego parlamentaryzmu z wybieranym w wyborach powszechnych prezydentem oraz instytucją kontroli konstytucyjnej. Analogiczną formę rządów obrały też zarówno Polska, jak i Litwa. Co ciekawe, to właśnie na wółprezydencka forma rządów przez znaczną część nowych demokracji była traktowana, jako godna naśladowania tendencja współczesnego konstytucjonalizmu, przykład zbilansowanego modelu podziału władz w państwie.

Jak już wspomniano, status konstytucyjny prezydenta w dzisiejszej demokracji jest dwojaki: z jednej strony, według koncepcji podziału władz i suwerenności narodu prezydent jest częścią władzy wykonawczej, a z drugiej – jest przypominającym w pewnym sensie status dawnego suwerennego monarchy głową państwa, niemieszczącym się w ramach statusu konstytucyjnego jednej władzy, którego celem jest koordynacja działalności wszystkich ogniw władzy oraz zapewnienie należytego funkcjonowania układu konstytucyjnego w państwie (oraz samej konstytucji). Wyjątkowy status dla prezydenta przewiduje też współczesne prawo mię-

2 Co prawda, należy stwierdzić, że nieco wcześniej niż we Francji powszechne wybory prezydenckie wprowadzono w Irlandii, Austrii, na Cyprze i w Finlandii.

dzynarodowe, gwarantujące *ex officio* międzynarodową ochronę tego urzędnika w krajach zagranicznych oraz uznające jego kompetencje reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych, w tym podpisywania umów międzynarodowych. Oczywiście, poszczególne uprawnienia prezydenta (zarówno związane z władzą wykonawczą, jak i wynikające ze statusu głowy państwa) są w dużym stopniu zależne od formy rządów: w krajach o parlamentarnej formie rządów, gdzie prezydent jest wybierany przez parlament (np., Włochy, Niemcy, Łotwa), mają one znacznie węższy zakres niż w krajach o prezydenckiej lub na wpółprezydenckiej formie rządów.

Jednak przed rozpoczęciem szczegółowej analizy cech statusu prezydenta na podstawie konstytucji obu krajów należy wspomnieć, że w Polsce urząd wybieranego w wyborach powszechnych prezydenta pojawił się już w 1990 r.³ (tj. na 7 lat przed wejściem w życie obecnej Konstytucji z 1997 r.), natomiast na Litwie prezydent został wybrany w 1993 r., tj. po przyjęciu Konstytucji z 1992 r. Na Litwie podczas pracy nad Konstytucją z 1992 r. kwestia statusu konstytucyjnego prezydenta (a zarazem formy rządów) rodziła najwięcej dyskusji w gronie różnych ugrupowań politycznych. Próbowano ją nawet rozwiązać, organizując 23 maja 1992 r. referendum, w którym nie spotkało się z uznaniem społeczeństwa stworzenie instytucji Prezydenta z dość szerokimi kompetencjami jeszcze przed przyjęciem konstytucji⁴. Dlatego przewidziany w przyjętej 25 października 1992 r. Konstytucji Litwy status Prezydenta Republiki można uznać za kompromis, w wyniku którego nieco obniżono status prezydenta jako głowy państwa, w porównaniu z tym, co proponowano we wspomnianym referendum z 23 maja 1992 r.⁵

3. Prezydent jako przedstawiciel władzy wykonawczej

W rozdziale I (art. 5) Konstytucji Republiki Litewskiej⁶ Prezydent został wymieniony razem z Rządem, jako sprawujący władzę wykonawczą. Bardzo podobnie w art. 10 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷ instytucja Prezydenta (razem z Radą Mi-

3 B. Banaszak, *Republic of Poland*, [w:] C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (eds), *Constitutional law of 10 EU member states*, Warszawa 2006, s. VIII-19.

4 Zob. także P. Vinkleris, *Lietuvos Respublikos Prezidento statusas ir įgaliojimai*, Vilnius 2002, s. 9.

5 Należy podkreślić, że Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r. jest kompromisem dwóch projektów: projektu, proponującego model parlamentarny, autorstwa Komisji Sejmowej oraz projektu, proponującego model wpół-prezydencki, autorstwa Sąjūdisu.

6 Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r., „Valstybės žinios” 1992, nr 33-1014.

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78-483.

nistrów) została uznana za element władzy wykonawczej⁸. Należy też podkreślić, że obie konstytucje (Litwy i Polski) zawierają szczególne przepisy, ograniczające swobodę uznania prezydenta i zobowiązujące go do realizacji uprawnień, nie przekraczając przewidzianych w konstytucji ram podziału władz. Ponadto, cechą prezydenta jako przedstawiciela władzy wykonawczej jest też to, że w obu konstytucjach jego kompetencje określono w osobnym rozdziale, umieszczonym między rozdziałami dotyczącymi parlamentu i rządu⁹.

Powszechne wybory prezydenckie również przewidziano w obu konstytucjach, jednak mimo iż podkreślają one wyjątkowy status tej instytucji, mogłyby zostać zaliczone raczej do jednego z trzech tradycyjnych rodzajów władzy (w tym przypadku – wykonawczej), gdyż sama instytucja wyborów pokazuje, że prezydent swoje kompetencje wywodzi z tytularnego suwerena – Narodu, tak samo, jak, np., ustawodawstwo – z parlamentu. Należy też podkreślić, że w obu państwach kadencja prezydenta nie jest powiązana z kadencją parlamentu: kadencja parlamentu trwa cztery lata, z kolei prezydenta – pięć.

Wreszcie, ten fakt, że prezydent w obu państwach może zostać usunięty z urzędu również dowodzi, że urząd ten należy oceniać w kontekście podziału władz (w tym przypadku – wykonawczej). Tym bardziej, że instytucja impeachmentu zawsze wiązała się z usunięciem z urzędu ministrów, tj. urzędników władzy wykonawczej. Na przykład, Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r. przewiduje, że prezydent może zostać usunięty z urzędu w trybie impeachmentu. Konstytucja przewiduje dla niego dokładnie takie same podstawy impeachmentu jak dla posłów i sędziów najwyższych oraz żąda takiej samej, tj. co najmniej 3/5 głosów większości sejmowej dla usunięcia go z urzędu, podobnie jak w przypadku pozostałych wymienionych urzędników. Jednak wobec Prezydenta Litwy nie może mieć zastosowania jedna z podstaw, przewidzianych w art. 84 Konstytucji – „po wyjściu na jaw, że popełniono przestępstwo”, gdyż zgodnie z innym artykułem (art. 86) Konstytucji Litwy – dopóki Prezydent Republiki Litewskiej piastuje urząd (podobnie jak Prezydent w Polsce) posiada immunitet od odpowiedzialności karnej.

Natomiast przewidziana w Konstytucji Polski z 1997 r. procedura usunięcia prezydenta z urzędu nie jest określana jako „impeachment” jak w przypadku Litwy. Jednak w obu krajach inicjatywa wszczęcia impeachmentu wobec prezydenta leży w gestii parlamentu (w Polsce – obu izb). Jeżeli na Litwie dla wszczęcia impeachmentu wobec prezydenta wymaga się co najmniej 1/4 głosów większości parlamentarnej, to w Polsce procedurę usunięcia prezydenta z urzędu można rozpocząć po postawieniu mu zarzutów przez co najmniej 2/3 głosów większości parlamentarnej w obu

8 Paradoksalne jest, że ten przepis jest bardzo zbliżony do przepisu art. V Konstytucji 3 maja z 1791 r., zgodnie z którym władza wykonawcza należy do króla i rządu (straży), dlatego widzimy, że już w tej konstytucji pojawia się dwojaki status monarchy: z jednej strony jest jeszcze suwerenem, jednak z drugiej – jest uznawany za element władzy wykonawczej według koncepcji trójpodziału władz.

9 Warto wspomnieć, że w Konstytucji 3 maja uprawnienia króla i gabinetu ministrów (straży) są uregulowane w tym samym artykule („VII. Król, władza wykonawcza”).

izbach (tj. Zgromadzenia Narodowego). Ponadto, Prezydenta Litwy usunąć z urzędu może wyłącznie Sejm większością co najmniej 3/5 głosów (podobnie jak w przypadku posłów i sędziów najwyższych) po przedstawieniu odpowiedniej opinii przez Sąd Konstytucyjny, natomiast w Polsce uprawniona jest do tego szczególna *ad hoc* instytucja – Trybunał Stanu. To, że w Konstytucji Litwy przewidziano prostszy tryb usunięcia prezydenta kraju z urzędu w porównaniu z Polską, pozwoliło w 2004 r. usunąć z urzędu Prezydenta Rolandasą Paksasa, podczas gdy w Polsce w ciągu około 20 lat obowiązywania konstytucji nie zdarzył się podobny przypadek.

W tym miejscu może jednak zrodzić się pytanie: jakie są kompetencje (funkcje) Prezydenta Polski i Litwy w ramach władzy wykonawczej? Do tych funkcji można zaliczyć desygnowanie i odwoływanie urzędników państwowych (nominacyjne), jednak najwyższych urzędników państwowych tradycyjnie mianował również suwerenny monarcha, poza tym takie kompetencje niekiedy ma też parlament, dlatego uprawnienia nominacyjne nie stanowią wyłącznie funkcji władzy wykonawczej. Do uprawnień w ramach władzy wykonawczej prezydenta niewątpliwie można zaliczyć prawo wydawania aktów władzy wykonawczej, jednak niektóre akty prezydentów obu krajów dla zyskania mocy prawnej wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra¹⁰. W Polsce charakter aktów Prezydenta jak aktów władzy wykonawczej został odzwierciedlony w art. 144 Konstytucji (przewidziany instytucja kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów) oraz w art. 93 ust. 2 Konstytucji głoszącym, że zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Natomiast w Konstytucji Litwy status dekretów Prezydenta (lit. *Prezidento dekretai*) wyjaśnia art. 105, w którym wskazano, że akty Prezydenta nie mogą być sprzeczne z ustawami uchwalonymi przez Sejm. Ciekawe jest to, że dekret Prezydenta Litwy, nadający obywatelstwo litewskie obcokrajowcom, powinien być kontrasygnowany przez ministra spraw wewnętrznych, natomiast w Polsce prezydent w takim samym przypadku ma uprawnienia dyskrecyjne, które nie wymagają kontrasygnaty. Należy też zauważyć, że podczas, gdy Konstytucja Litwy przewiduje tylko jeden rodzaj aktów Prezydenta – dekrety, to art. 142 Konstytucji Polski przewiduje aż trzy rodzaje aktów: rozporządzenia, zarządzenia i postanowienia. Taka obfitość aktów Prezydenta w Polsce wiąże się ze szczególnym systemem polskich aktów prawnych (źródłom prawa poświęcono nawet rozdział III Konstytucji Polski), który nie istnieje na Litwie. Należy również zauważyć, że dekrety Prezydenta Litwy w istocie mają charakter nie powszechnych, a urzędowych aktów prawnych o charakterze indywidualnym.

Natomiast nie przypisuje prezydentowi w konstytucjach obu krajów innych funkcji (oprócz wspomnianych aktów) należących „wyłącznie” do władzy wykonawczej, związanych z „prowadzeniem spraw kraju”, „zapewnieniem porządku publicznego” (art. 94 Konstytucji Litwy) czy kierowanie administracją rządową

10 W imię sprawiedliwości należy podkreślić, że instytucja kontrasygnaty aktów głowy państwa również jest reliktem monarchii, gdyż dowolny wydany przez suwerennego monarchę akt prawny wymagał podpisu oraz przejęcia całkowitej odpowiedzialności prawnej i politycznej przez właściwego ministra.

(art. 146 Konstytucji Polski), niezależnie od tego, że art. 126 Konstytucji Polski głosi, że Prezydent stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

4. Prezydent jako głowa państwa

Już wspomniano, że w Konstytucji USA z 1787 r., przy określaniu statusu prezydenta, obok jego funkcji w ramach sprawowania władzy wykonawczej przewidziano też, że Prezydent jest gwarantem całego systemu konstytucyjnego. Podobnie głosi art. 126 Konstytucji Polski, że prezydent jest najwyższym przedstawicielem państwa, nie tylko czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, ale też stoi na straży suwerenności państwa, nienaruszalności jego terytorium oraz ciągłości władzy państwowej, co można by było interpretować w kontekście statusu głowy państwa. W Konstytucji Republiki Litewskiej brakuje zbliżonego przepisu, chociaż jej art. 71 *expressis verbis* nadaje prezydentowi tytuł „głowy państwa” (lit. *valstybės vadovas*). Interpretując ten artykuł, Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej stwierdził, że zadaniem prezydenta jest „zagwarantowanie harmonijnego współdziałania (wszystkich) instytucji władzy”¹¹ oraz że prezydent „symbolizuje państwo litewskie, jego wartości społeczne oraz uosabia Republikę Litewską w stosunkach międzynarodowych”¹².

Innymi słowy, głowa państwa nie jest jedynie zwykłym urzędnikiem w ramach władzy wykonawczej, a urzędnikiem uosabiającym samo państwo i całą jego władzę publiczną. Można powtórzyć, że ten wyłączny status prezydenta, przewidziany już w Konstytucji USA z 1787 r., jest pewnym odzwierciedleniem statusu suwerena (monarchy), co prawda, znacznie „okrojonym” według koncepcji suwerenności narodu, wynikającej z zasady demokracji. Na Litwie i w Polsce status¹³ prezydenta, jako głowy państwa, odzwierciedla się też w koncepcji jego immunitetu, zgodnie z którą, dopóki sprawuje urząd Prezydenta, nie może zostać pociągnięty ani do odpowiedzialności karnej, ani administracyjnej.

W polskiej doktrynie konstytucyjnej można spotkać opinię, że do statusu Prezydenta, jako głowy państwa, należy zaliczyć kompetencje ochrony konstytucji, które przede wszystkim ujawniają się w prawie prezydenta zwrócenia się do Sądu Konstytucyjnego w kwestii konstytucyjności aktów prawnych. Jednak w kontekście niniejszego artykułu należy zauważyć, że, mimo wszystko, najważniejszym

11 Postanowienie z dnia 10 stycznia 1998 r., „Valstybės žinios” 1998, nr 5-99; Postanowienie z dnia 13 maja 2010 r. *ibidem*, 2010, nr 20-935.

12 Zob. np. Postanowienie z dnia 25 maja 2004 r., „Valstybės žinios” 2004, nr 85-3094.

13 O powiązaniach statusu Prezydenta Litwy, jako głowy państwa, z monarchią wspomina też P. Vinkleris, *Lietuvos Respublikos Prezidento...*, s. 89.

gwarantem ochrony konstytucji w obu państwach jest Sąd oraz Trybunał Konstytucyjny, poza tym, w obu państwach do niego mogą zwracać się również inne podmioty, dlatego wspomniane kompetencje prezydenta nie zostaną tu wydzielone jako osobna funkcja głowy państwa.

Interesujące jest również to, że obie konstytucje przewidują przysięgę prezydenta (przed Zgromadzeniem Narodowym), która symbolizuje określoną subordynację instytucji Prezydenta wobec Narodu i państwa, jako tytularnego suwerena, jednak z drugiej strony, w dzisiejszych monarchiach konstytucyjnych, monarchowie europejscy, obejmując tron, również zazwyczaj przysięgają Narodowi i państwu¹⁴. Tak samo (dwuznacznie) można by było ocenić instytucję dorocznego orędzia prezydenta do parlamentu, przewidzianego w obu konstytucjach, jednak, mimo wszystko, również tę instytucję można raczej powiązać ze statusem głowy państwa, gdyż w orędziu prezydent dokonuje przeglądu pracy wszystkich organów państwowych, ponadto, instytucja ta jest praktykowana również we współczesnych monarchiach konstytucyjnych. W takim kontekście należy też wspomnieć, że roczne orędzie prezydenta nie jest częścią kontroli parlamentarnej, ponadto, w obu krajach kontrola parlamentarna nie obejmuje instytucji Prezydenta, co również dowodzi szczególnego statusu Prezydenta w strukturze władz publicznych.

W kontekście prezydenta, jako głowy państwa, można podkreślić również to, że w art. 90 Konstytucji Litwy wspomniano, iż „Prezydent Republiki ma rezydencję”. Chociaż z powyższego stwierdzenia nie wynika, czy chodzi o miejsce pracy czy zamieszkania, jednak raczej ma się na uwadze specjalne miejsce zamieszkania, gdyż rezydencję, jako określone miejsce do pracy, posiada każda instytucja państwowa. Konstytucyjny przepis dotyczący rezydencji prezydenta należałoby zatem powiązać ze statusem przywódcy państwa, historycznie wynikającym z tradycji rezydencji (pałacu) monarchy. Co ciekawe, w Konstytucji Polski nie przewidziano podobnego przepisu.

Poza tym, można też wspomnieć, że Konstytucja Litwy przewiduje, iż Prezydent Republiki ma obowiązek zawiesić swoją działalność w partiach politycznych, dopóki piastuje urząd Prezydenta. Ten wymóg konstytucyjny obowiązujący Prezydenta Republiki Litewskiej również mógłby zostać przypisany do statusu prezydenta jako głowy państwa, gdyż wymaga od prezydenta bycia niejako ponad systemem politycznym w celu możliwie najlepszego reprezentowania państwa litewskiego i jego interesów zarówno w polityce zagranicznej, jak i wewnętrznej¹⁵. Z kolei Konstytucja Polski nie przewiduje wobec prezydenta wymogu podobnej neutralności politycznej.

14 Należy zauważyć, że w Rzeczypospolitej Obojga Narodów monarcha elekt również przysięgał, że uzna przywileje nadane szlachcie przez poprzedników, przysięgę tę określano nawet jako umowę między władcą i narodem politycznym – *pacta conventa*.

15 Należy uznać, że wymóg neutralności politycznej w Konstytucji Litwy (zresztą, podobnie jak Polski) dotyczy też sędziów.

Oceniając szczegółowo kompetencje prezydenta, jako głowy państwa, można podkreślić, że w obu konstytucjach określono przynajmniej siedem takich kompetencji: i) już wspomniano, że prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych państwa, posiadającym kompetencje do nadawania najwyższych stopni wojskowych i kierowania Radą Bezpieczeństwa Narodowego; ii) reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych, mianowanie i przyjmowanie przedstawicieli dyplomatycznych; iii) zarządzenie wyborów parlamentarnych, zwołanie i skrócenie kadencji parlamentu; iv) prawo inicjatywy ustawodawczej, ogłaszanie (promulgowanie) i wetowanie ustaw; v) powoływanie najwyższych urzędników państwowych oraz zatwierdzanie składu rządu; vi) nadawanie obywatelstwa, odznaczeń państwowych i stosowanie prawa łaski wobec skazanych oraz vii) ogłoszenie wojny i stanu wyjątkowego oraz zarządzenie mobilizacji¹⁶.

W tym miejscu należy bardziej szczegółowo uzasadnić, dlaczego wspomniane kompetencje prezydenta traktuje się jako funkcje głowy państwa. Po pierwsze, przepis, że prezydent jak głowa państwa *ex officio* jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych (art. 140 Konstytucji Litwy, art. 134 Konstytucji Polski) stanowi starą tradycję, związaną ze statusem suwerennego monarchy, symbolizującego państwo. Status ten zakłada, że w konstytucjach obu krajów przewidziano, iż nawet w czasie pokoju prezydent jest przewodniczącym Rady Bezpieczeństwa Narodowego, w przypadku zaś zagrożenia wojennego ma on pełnomocnictwa do wprowadzenia w kraju stanu wojennego i zarządzenia mobilizacji.

Po drugie, tak samo z historycznego punktu widzenia należy oceniać funkcje reprezentacyjne prezydenta (zarówno na obszarze swojego państwa, jak i poza jego granicami), prowadzenie polityki zagranicznej (zob. art. 84 Konstytucji Litwy¹⁷ oraz art. 133 Konstytucji Polski), mianowanie dyplomatów oraz przyjmo-

16 Interesujące jest, że polski konstytucjonalista Bogusław Banaszak, opierając się na wspomnianym art. 126 Konstytucji Polski, kompetencje prezydenta jako głowy państwa, dzieli na trzy duże grupy: i) tradycyjne funkcje głowy państwa: kompetencje w dziedzinie stosunków międzynarodowych, nadawanie obywatelstwa, nagradzanie, ulaskawienie skazanych oraz ogłoszenie stanu wojennego i wyjątkowego; ii) funkcje ochrony Konstytucji: przede wszystkim prawo zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności ustawy i prawo weta oraz iii) kompetencje do ochrony suwerenności, bezpieczeństwa państwa i nieetykalności terytorium, co przejawia się przede wszystkim poprzez funkcje prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych. W niniejszym artykule autor również częściowo opiera się na tej klasyfikacji, została ona jednak rozszerzona i uzupełniona. Zob. B. Banaszak, *Republic of Poland*, [w:] C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (eds), *Constitutional law...*, s. VIII-19-22; idem, *The system of government in Poland*, [w:] N. Chronowski, T. Drinóczi, T. Takács (eds), *Governmental Systems of Central and Eastern European States*, Warszawa 2011, s. 526-530. Natomiast Sąd Konstytucyjny Litwy funkcje prezydenta, jako głowy państwa, dzieli na i) mianowanie urzędników i tworzenie instytucji oraz ii) „wpływ na decyzje innych instytucji państwowych, na system prawny”. Zob. Postanowienie Sądu Konstytucyjnego z 25 grudnia 2004 r., „Valstybės žinios” 2004, nr 85-3094.

17 Interesujące jest to, że w Konstytucji Republiki Litewskiej określono, że Prezydent rozwiązuje „podstawowe kwestie polityki zagranicznej”. W taki sposób daje się do zrozumienia, że prawo rozstrzygania drugorzędnych lub mało istotnych kwestii polityki zagranicznej ma nie tylko prezydent, ale też Rząd za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

wanie listów uwierzytelniających zagranicznych przedstawicieli dyplomatycznych. Do kompetencji w dziedzinie stosunków zagranicznych można też zaliczyć prawo obu prezydentów zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności umów międzynarodowych. Co ciekawe, Prezydent Polski ma prawo ratyfikacji i wypowiedzenia umów międzynarodowych (art. 89, ust. 1), natomiast na Litwie jest to prerogatywa Sejmu (art. 67, pkt 16).

Po trzecie, uprawnienia dyskrecyjne do zarządzenia wyborów parlamentarnych, zwołania i skrócenia kadencji parlamentu przypominają uprawnienia nie tylko monarchów państw zagranicznych, ale też monarchy Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Interesujące jest to, że na Litwie i w Polsce prezydent dotychczas ani razu nie skorzystał z prawa rozwiązania parlamentu, tj. zarządzenia wyborów przedterminowych. Należy jednak zauważyć, że kwestia skrócenia kadencji parlamentu w obu krajach (wskutek konfliktu między parlamentem i Rządem) wygląda nieco odmiennie. Podczas gdy na Litwie przypadki skrócenia kadencji Sejmu są fakultatywne lub dyskrecyjne, tj. zarządzenie przedterminowych wyborów parlamentarnych jest jedynie możliwością, z której Prezydent Litwy może nie skorzystać¹⁸, to w przypadku przewidzianym w art. 155 Konstytucji Polski, w razie nieudzielenia przez Sejm w terminie 14 dni wotum zaufania nowemu Rządowi, prezydent ma obowiązek zarządzić przedterminowe wybory do Sejmu¹⁹. Zarazem należy stwierdzić, że Prezydent Polski (na wzór przewidzianego w Konstytucji Francji z 1958 r. prawa Prezydenta) może zarządzić nie tylko wybory parlamentarne, ale też przeprowadzenie referendum, podczas gdy Prezydent Litwy nie posiada takiego prawa.

Po czwarte, funkcje prezydenta związane z inicjatywą ustawodawczą, ogłaszaniem i wetowaniem ustaw również wywodzą się z pełnomocnictw legistycznych suwerennego monarchy. Różnica polega wyłącznie na tym, że w dzisiejszej republice demokratycznej prezydent ogłasza ustawy w imieniu państwa, a nie w swoim. Ponadto, prawo weta w systemie demokratycznym nie jest absolutne, a stosunkowe (zawieszające). Należy zauważyć, że na Litwie Sejm może pokonać weto prezydenta większością ponad połowy głosów wszystkich posłów, natomiast w Polsce wymagana jest większość parlamentarna 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Mimo to nie można jednoznacznie twierdzić, że Prezydent Polski ma szersze możliwości wetowania ustaw w porównaniu z Prezydentem Litwy.

Po piąte, kompetencje Prezydenta obu krajów powoływania najwyższych urzędników państwowych (w tym sędziów) oraz tworzenia rządu, również należy wywodzić z tradycyjnych uprawnień dyskrecyjnych monarchy, gdyż to właśnie monarcha, jako suwerenny władca, mógł legitymować uprawnienia do działania rządu i innych najwyższych urzędników państwowych. Mimo, iż w obu państwach

18 Przypadki rozwiązania Sejmu Republiki Litewskiej wymieniono w art. 58 Konstytucji Litwy: gdy Sejm nie akceptuje programu Rządu i gdy Sejm wyraża wotum nieufności wobec Rządu.

19 Drugi przypadek skrócenia kadencji Sejmu przewidziano w art. 225 Konstytucji Polski, jednak zakłada on wyłącznie możliwość skrócenia kadencji Sejmu, jeżeli Sejm nie zatwierdzi przygotowanego przez Rząd projektu ustawy budżetowej.

to właśnie prezydent desygnuje ministrów i zatwierdza skład Rządu, nie ma jednak uprawnień konstytucyjnych do jego zdymisjonowania²⁰. Prezydent Polski (na wzór Konstytucji Francji z 1958 r.) w szczególnych przypadkach ma prawo zwołać Radę Gabinetową i jej przewodniczyć, co prawda, tak zwołanej Radzie nie przysługują kompetencje Rady Ministrów (art. 141 Konstytucji Polski). Natomiast Prezydentowi Litwy nie przysługuje podobne prawo.

Można też wspomnieć, że w 1998 r. Sąd Konstytucyjny Litwy nieco rozszerzył status Prezydenta Litwy, jako głowy państwa, związany z tworzeniem Rządu w okresie po wyborach prezydenckich. Sąd Konstytucyjny w postanowieniu z 10 stycznia 1998 r. stwierdził, że Rząd powinien podać się do dymisji nie tylko po wyborach parlamentarnych, ale też po wyborach prezydenckich, gdyż w taki sposób „wyrażany jest szacunek wobec instytucji głowy państwa”, jednak po wyborach prezydenckich nie ma on obowiązku podawania się do dymisji, jak w przypadku wyborów parlamentarnych. W opinii Sądu Konstytucyjnego, po podaniu się Rządu do dymisji (po wyborach prezydenckich), prezydent powinien zaproponować Sejmowi rozpatrzenie tej samej kandydatury Prezesa Rady Ministrów i jeśli Sejm ją zaakceptuje – mianować go Prezesem Rady Ministrów oraz zatwierdzić przedstawiony przez niego skład Rządu. We wspomnianym postanowieniu Sąd Konstytucyjny Litwy nieco rozszerzył kompetencje prezydenta, stwarzając specjalną procedurę dymisji Rządu po wyborach prezydenckich, która przed rokiem 1998 nie miała praktycznego zastosowania, taką dymisję (zgodnie z tradycją konstytucyjną III Republiki Francuskiej) nazwano „*démission de courtoisie*”²¹. Należy zauważyć, że po wydaniu przez Sąd Konstytucyjny wspomnianego postanowienia nowo obrani Prezydenci Litwy aktywnie korzystają ze swojego uprawnienia dyskrejonalnego, by przynajmniej minimalnie zmienić skład Rządu po jego dymisji po wyborach prezydenckich.

Po szóste, nadawanie obywatelstwa, odznaczeń państwowych oraz stosowanie prawa łaski wobec skazanych to również tradycyjne funkcje monarchy, przekraczające kompetencje którejś jednej władzy. Należy powiedzieć, że w obu państwach prezydenci dość często korzystali ze swoich praw głowy państwa. Jak już wspomniano, Prezydent Litwy, który chce w drodze wyjątku nadać obywatelstwo litewskie obywatelowi państwa obcego, potrzebuje kontrasygnaty ministra spraw wewnętrznych (z kolei dekret Prezydenta Litwy o ułaskawienie skazanego nie wymaga kontrasygnaty), natomiast Prezydent Polski w takim samym przypadku ma uprawnienia dyskrejonalne.

20 W tym przypadku można wspomnieć, że na Litwie po wyborach prezydenckich 1998 r., kiedy wyniki nieporozumienia między nowo obranym prezydentem i pracującym od kilku lat Prezesem Rady Ministrów, prezydent w telewizji państwowej wyraził wotum nieufności wobec Prezesa Rady Ministrów, wskutek czego ten podał się do dymisji, mimo iż podobne „wotum nieufności” nie zostało przewidziane w Konstytucji Litwy z 1992 r., dlatego Prezes Rady Ministrów nie musiał podawać się do dymisji. Po tym zdarzeniu w litewskiej nauce prawa zaczęły pojawiać się opinie, że w taki sposób na Litwie kształtują się pewne zwyczaje konstytucyjne (konwencje), bezpośrednio nieprzewidziane w Konstytucji. Zob. E. Šileikis, *Alternatyvi konstitucinė teisė*, Vilnius 2003, s. 457.

21 Postanowienie Sądu Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 1998 r., „Valstybės žinios” 1998, nr 5-99.

Wreszcie, po siódme, wspomniane już prawo Prezydenta wprowadzenia stanu wojennego i wyjątkowego można oceniać nie tylko w granicach jego kompetencji jako zwierzchnika sił zbrojnych, ale też jako samodzielną funkcję głowy państwa, gdyż najwyraźniej przypomina ona tradycyjne uprawnienia dyskrecyjne suwerena, które już w okresie międzywojennym doskonale ukazał niemiecki konstytucjonalista i teoretyk prawa Karl Schmitt. W opinii naukowca, ta instytucja państwowa, która ma prawo ogłoszenia stanu wyjątkowego i w taki sposób zawieszenia mocy Konstytucji, faktycznie realizuje suwerenną władzę. Wiadomo, zgodnie z konstytucjami obu krajów, decyzje Prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego powinny sankcjonować parlamenty w obu krajach. Należy co prawda stwierdzić, że głowy współczesnych państw demokratycznych w związku z bolesnym (autorytarnym) doświadczeniem międzywojnia zazwyczaj bardzo rzadko korzystają z tych praw, dlatego wyjątku nie stanowią prezydenci Polski i Litwy, którzy dotychczas nie skorzystali z nich²².

5. Podsumowanie

Należy stwierdzić, że po zburzeniu Muru Berlińskiego większość państw Europy Środkowo-Wschodniej obrała taką formę rządów, która we francuskiej doktrynie konstytucyjnej zwana jest *parlementarisme rationalisé*, w politologii zaś – jako na półprezydencka (mieszana) forma rządów. Tę formę rządów od tradycyjnego parlamentaryzmu różnią powszechne wybory prezydenckie oraz uprawnienia Sądu Konstytucyjnego (lub innej instytucji kontroli konstytucyjnej) do unieważnienia aktów antykonstytucyjnych, przyjętych przez parlament. Mimo, iż Sąd Konstytucyjny Litwy w 1998 r. formę państwa litewskiego określił jako republikę parlamentarną z określonymi cechami na półprezydenckiej formy rządów, jednak praktyka pokazuje, że na Litwie, podobnie zresztą jak w Polsce, forma rządów jest bardziej zbliżona do na półprezydenckiej niż do tradycyjnego modelu parlamentaryzmu. To krótkie badanie pokazało również pewne różnice między formą rządów na Litwie i w Polsce, związane z kompetencjami konstytucyjnymi prezydenta, które w Polsce są szersze niż na Litwie. Poza tym, Prezydenta Polski trudniej jest usunąć z urzędu niż Prezydenta Litwy.

W artykule ujawniono, że status konstytucyjny prezydenta zarówno w Polsce, jak i na Litwie jest dwojaki: z jednej strony, ten urzędnik należy do władzy wykonawczej, z drugiej – w konstytucjach obu państw znajdujemy jego kompeten-

22 Co ciekawe, po okupowaniu Krymu przez Rosję w 2014 r. i rozpoczęciu działań wojennych w obwodach ługańskim i donieckim, Prezydent Ukrainy nie ogłosił w kraju ani stanu wojennego, ani wyjątkowego, mimo iż zgodnie z konstytucją ma takie prawo. Wprowadzenie stanu wyjątkowego (na trzy miesiące) we Francji po atakach terrorystycznych w listopadzie 2015 r. oraz przez prezydenta Turcji po nieudanym przewrocie z 15 lipca 2016 r. we współczesnych demokracjach stanowi raczej wyjątek niż regułę.

cje jako głowy państwa, przekraczające granice uprawnień którejś jednej władzy, a wywodzące się ze statusu suwerennego monarchy. Ta dwojakość instytucji Prezydenta ujawniła się już w Konstytucji USA z 1787 r. Co ciekawe, badanie wykazało, że w obowiązujących dzisiaj na Litwie i w Polsce konstytucjach można wyróżnić zaledwie jedną grupę „czystych” kompetencji prezydenta, jako przedstawiciela władzy wykonawczej – tj. prawo wydawania aktów władzy wykonawczej. Natomiast uprawnienia prezydenta, jako głowy państwa, w obu krajach mogą być powiązane przynajmniej z siedmioma kompetencjami. Paradoksalnie, jednak analiza statusu prezydenta w Polsce i na Litwie pozwala stwierdzić, że we współczesnych republikach demokratycznych z na wółprezydencką formą rządów w uprawnieniach prezydenta dominuje kompetencja związana nie z władzą wykonawczą, a wywodząca się z instytucji suwerennego monarchy kompetencja głowy państwa.

Jeżeli w dziedzinie uprawnień konstytucyjnych władzy wykonawczej (przede wszystkim, wydawaniu aktów przez prezydenta) kompetencje prezydentów obu krajów są podobne, to oceniając uprawnienia (funkcje) prezydenta, jako głowy państwa, należy zauważyć, że uprawnienia Prezydenta Polski są szersze przynajmniej w trzech dziedzinach spośród wskazanych siedmiu: i) w dziedzinie stosunków zagranicznych – Prezydent Polski ma prawo ratyfikować umowy międzynarodowe (na Litwie jest to prerogatywa Sejmu); ii) w dziedzinie ustawodawstwa – Prezydent Polski ma prawo zarządzenia referendum oraz zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności ustaw (Prezydent Litwy nie ma takiego prawa); iii) w przypadkach szczególnych Prezydent Polski może zwołać Radę Gabinetową i jej przewodniczyć, podczas gdy Prezydent Litwy nie ma takiego prawa. Być może jedynym przykładem świadczącym o tym, że Prezydent Litwy ma bardziej elastyczne uprawnienia niż Prezydent Polski jest możliwość po wyborach prezydenckich zmiany części ministrów w Rządzie, korzystając z instytucji *démission de courtoisie*, która pojawiła się w wyniku postanowienia Sądu Konstytucyjnego z 10 stycznia 1998 r.

Należy jednak podkreślić, że zarówno forma rządów w państwie, jak i konkretne funkcjonowanie jego struktury konstytucyjnej jest przedmiotem badania nie tyle prawa, co politologii. Dlatego konkretne kompetencje prezydenta w praktyce politycznej poszczególnych państw w dużym stopniu zależą od tego, na ile potrafi je wywalczyć w stosunkach z innymi podmiotami konstytucyjnymi: tj. w dużym stopniu są zależne od charyzmy konkretnego prezydenta, jego popularności w społeczeństwie, tradycji konstytucyjnych i innych czynników. Podsumowując zatem, można stwierdzić, że niezależnie od węższych kompetencji konstytucyjnych, Prezydent Republiki Litewskiej na tle innych państwowych instytucji w praktyce odgrywa rolę nie mniejszą, a czasami nawet większą niż jego odpowiednik w Polsce. Jednym z wyjaśnień takiego fenomenu może być to, że na Litwie ze względu na przewidziany w konstytucji wobec prezydenta wymóg neutralności politycznej ukształtowała się tradycja wybierania na ten urząd osoby, nienależącej do partii politycznych, co decyduje o szczególnej popularności prezydentów Litwy oraz wynikającej z tego mocy politycznej, w porównaniu z innymi podmiotami konstytucyjnymi władzy publicznej: parlamentem, rządem i władzą sądowniczą.

Literatura

- Banaszak B., *Republic of Poland*, [w:] C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (eds), *Constitutional law of 10 EU Member States*, Warszawa 2006.
- Banaszak B., *The system of government in Poland*, [w:] N. Chronowski, T. Drinóczi, T. Takács (eds), *Governmental systems of central and eastern European States*, Warszawa 2011.
- Jarašiūnas E., Sinkevičius V., Žilys J., Vainiūtė M. (red.), *Lietuvos Konstitucinė teisė*, Vilnius 2012.
- Šileikis E., *Alternatyvi konstitucinė teisė*, Vilnius 2003.
- Šileikis E., *Valstybės vadovo statusas: teoriniai ir praktiniai klausimai*, „Teisė“ 2001, t. 38.
- Vinkleris P., *Lietuvos Respublikos Prezidenta statusas ir įgaliojimai*, Vilnius 2002.

Akty prawne

- Konstytucja Republiki Litewskiej z 1992 r., „Valstybės žinios“ 1992, nr 33-1014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Konstytucja USA z 1787 r., <http://constitutioncenter.org/media/files/constitution.pdf> [dostęp 18.08.2016].

Orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego Litwy

- Postanowienie z dnia 10 stycznia 1998 r., „Valstybės žinios“ 1998, nr 5-99.
- Postanowienie z dnia 25 maja 2004 r., „Valstybės žinios“ 2004, nr 85-3094.
- Postanowienie z dnia 13 maja 2010 r., „Valstybės žinios“ 2010, nr 20-935.