

NAUKI PRAWNE / LEGAL SCIENCES

SZYMON MACKIEWICZ

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-6769-0655>

e-mail: mackiewiczszymon@icloud.com

INSTYTUCJA GŁOWY PAŃSTWA W POLSCE W LATACH 1944–1997

Streszczenie: Instytucja głowy państwa w powojennej Polsce podlegała głębokim redefinicjom ustrojowym, podążając za zmienną logiką systemu. Celem niniejszego artykułu jest wielowymiarowa analiza tej transformacji, obejmująca zarówno okres Polski Ludowej, jak i wpływ przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych na ostateczny kształt Konstytucji z 1997 r., która nie stanowi spójnej koncepcji aksjologicznej, lecz jest wypadkową historycznych kompromisów. W warstwie metodologicznej, obok klasycznej analizy historyczno-prawnej aktów z lat 1944–1997, odwołano się do badania źródeł pierwotnych, w tym protokołów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. W toku analizy wykazano brak ciągłości w kształtowaniu urzędu. Od modelu silnej koncentracji władzy w latach 1944–1952, przez likwidację prezydentury na rzecz fasadowej i kolegialnej Rady Państwa PRL, aż po jej restytucję w wyniku porozumień Okrągłego Stołu. Artykuł dowodzi, że prace nad obecną ustawą zasadniczą zdominowane były przez fundamentalny spór między wizją prezydencką a parlamentarną, co finalnie doprowadziło do przyjęcia modelu opartego na zrationalizowanym parlamentarystyce. Wnioski końcowe wskazują na specyficzną dychotomię obecnego modelu. Choć nieprecyzyjne przepisy generują strukturalne spory kompetencyjne, to właśnie wybory prezydenckie cechuje najwyższa frekwencja wyborcza. Potwierdza to rolę Prezydenta w świadomości społecznej i jego status jako kluczowej instytucji polskiego ustroju, cieszącej się najsilniejszą i bezpośrednio legitymacją demokratyczną.

Słowa kluczowe: Prezydent, Rada Państwa, głowa państwa, władza wykonawcza, ustrój polityczny, transformacja ustrojowa

THE INSTITUTION OF THE HEAD OF STATE IN POLAND IN THE YEARS 1944–1997

Abstract: The institution of the head of state in post-war Poland has undergone profound systemic redefinitions, following the shifting logic of the political system. The aim of this article is a multidimensional analysis of this transformation, covering both the period of the Polish People's Republic and the influence of the transition in the late 1980s and 1990s on the final shape of the 1997 Constitution. The study posits that the current Constitution does not represent a coherent axiological concept, but is rather a byproduct of historical compromises. In terms of methodology, alongside a classic historical-legal analysis of legal acts from 1944–1997, the study draws on primary sources, including the protocols of the Constitutional Commission of the National Assembly. The analysis demonstrates a lack of continuity in the shaping of the office: from the model of strong concentration of power in 1944–1952, through the abolition of the presidency in favor of the facade-like and

collegiate Council of State, to its restitution as a result of the Round Table agreements. The article argues that the work on the current Basic Law was dominated by a fundamental dispute between presidential and parliamentary visions, which ultimately led to the adoption of a model based on rationalized parliamentarism. The final conclusions point to a specific dichotomy of the current model. Although imprecise provisions generate structural competence disputes, it is the presidential elections that generate the highest voter turnout. This confirms the role of the President in the social consciousness and his status as a key institution of the Polish political system, enjoying the strongest and most direct democratic legitimacy.

Keywords: President, Council of State, Head of State, executive power, political system, political transformation

Wstęp

Analiza ewolucji ustrojowej pozycji głowy państwa w Polsce po II wojnie światowej pozwala na identyfikację głębokich przeobrażeń, które determinują współczesny kształt tego organu prawnego. Szczególnie przemiany przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w., skutkujące restytucją instytucji Prezydenta, stanowią przedmiot nieustannych reinterpretacji. Nierzadko przybierają formę polaryzujących debat politycznych, w których ocena reform sprzed trzech dekad służy bieżącej walce partyjnej i wzajemnemu obarczaniu się odpowiedzialnością za domniemane dysfunkcje ustroju III Rzeczypospolitej¹. W toku transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 r. zdecydowano się na implementację klasycznego modelu dualistycznej egzekutywy z Prezydentem i Radą Ministrów². Jednak samo ograniczenie perspektywy badawczej wyłącznie do okresu transformacji ustrojowej uniemożliwia pełną rekonstrukcję procesów kształtujących instytucję głowy państwa. Przede wszystkim utrudnia zrozumienie przyczyn, dla których ostateczny model głowy państwa przyjęty w Konstytucji z 1997 r. okazał się niespójną i aksjologicznie niejedolitą koncepcją ustrojową³.

W powszechnej świadomości społecznej, motywowanej dążeniem do odrzucenia dziedzictwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁴, dominuje przekonanie o ścisłej ciągłości instytucjonalnej III RP z tradycją II Rzeczypospolitej⁵. Założenie to jest

¹ Przykład takich wypowiedzi, zob. A. Kondzińska, *PiS pokazał program. „PO to postkomuna, my zreformowaliśmy i będziemy reformować państwo”*, 14.09.2019, <<https://wyborcza.pl/7,75398,25191331,pis-pokazal-program-po-to-postkomuna-my-zreformowalismy-i.html>>, dostęp: 30.11.2025. Por. G. Osiecki, *PiS na nowo definiuje postkomunizm. I wskrzesza mentalność, która przesuwa Polskę na Wschód*, 11.06.2016, <<https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/950773,postkomunizm-dobra-zmiana-pis-kod.html>>, dostęp: 30.11.2025. Dalej: III RP.

² Dualistyczna egzekutywa rozumiana jest jako podział władzy wykonawczej pomiędzy Radę Ministrów a Prezydentem. Taki pogląd wyraża m.in. prof. Jan Galster, zob. J. Galster i in., *Prawo Konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2001, s. 49. Por. M. Paździor, w: L. Bielecki i in., *Konstytucyjny system organów państwowych*, pod red. B. Szmulika, M. Paździora, Warszawa 2014, s. 21. Dalej: RM.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴ Dalej: PRL, zamiennie Polska Ludowa.

⁵ Dalej: II RP.

wsparte całkiem silną symboliką państwową⁶. Odwołania do tradycji ustrojowych II RP, szczególnie Konstytucji marcowej z 1921 r.⁷, podczas prac Komisji Kodyfikacyjnej Zgromadzenia Narodowego służyły legitymizacji przedkładanych projektów⁸. Geneza III RP pozostaje jednak nierozzerwalnie związana z realiami państwowości powojennej oraz funkcjonowaniem w realiach bloku wschodniego. Polski ustrój dopiero od trzech dekad odbudowuje swoją faktyczną ciągłość, a przyjęcie standardów demokratycznych nastąpiło bez oparcia w utrwalonej tradycji scentralizowanej administracji⁹. To narastający kryzys społeczno-gospodarczy wymusił na decydentach PRL modyfikację mechanizmów sprawowania władzy, co stało się bezpośrednim impulsem do transformacji ustrojowej. Oprócz sukcesji terytorialnej, przemawia również za tym negatywna recepcja instytucji Rady Państwa. Jej zniesienie stanowiło jeden z punktów odniesienia dla reformatorów po 1989 r. Brak realnej ciągłości aksjologicznej między II RP a III RP, przy jednoczesnej niemożności pełnego zerwania z instytucjonalnym i personalnym dziedzictwem PRL, sprawił, że III RP ukształtowała się jako państwo posttransformacyjne, a przyjęty w Konstytucji z 1997 r. model prezydentury ma charakter kompromisowy, niespójny i niedający się wywieść z jednej, koherentnej doktryny ustrojowej.

Lata 1944–1952

O początkach władzy wykonawczej w okresie Polski Ludowej możemy mówić wraz z powołaniem Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego 21 lipca 1944 r.¹⁰. Wydarzenie to reaktywowało instytucjonalnie II RP. PKWN nie był typowym rządem, pełnił funkcje wykonawcze, stopniowo przejmując kontrolę nad wyzwalanym terytorium Polski w wyniku marszu Armii Czerwonej na zachód. PKWN miał charakter koalicyjny, z dominującą rolą Polskiej Partii Robotniczej¹¹. Został więc uznany przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR), co w związku z obecnością Armii Czerwonej wiązało się z ograniczeniem suwerenności Polski¹². W styczniu 1945 r. PKWN przekształcił

⁶ Protokół przekazania insygniów Prezydenckich Panu Prezydentowi Lechowi Wałęsie w Warszawie w dniu 22 grudnia 1990 r. (Dz.U. 1990 nr 5, poz. 61). Innym przykładem jest Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą Polską (M.P. z 1998 r. Nr 12, poz. 200).

⁷ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.).

⁸ M. Rakowski, *Odwołania do historii ustroju Polski podczas posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i jej podkomisji*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2024, nr 27, s. 32. Dalej: KKZN.

⁹ I. Rapicki, *Trój kolorowa monarchia. Czego uczy nas przykład monarchizmu republikańskiego V Republiki Francuskiej?*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2025, nr 3, s. 13–14.

¹⁰ Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz.U. Nr 1, poz. 1). Dalej: PKWN.

¹¹ Dalej: PPR.

¹² Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR i o scaleniu Armji Ludowej i Armji Polskiej w ZSRR, w jednolite Wojsko Polskie (Dz.U. 1944 nr 1,

się w Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej¹³. TRJN nie spełniał warunków demokracji, a komuniści marginalizowali kontakt z Rządem RP na uchodźstwie i strukturami Polskiego Państwa Podziemnego, którego ośrodki likwidowano siłą. W rezultacie Polska Ludowa stała się państwem autorytarnym, podporządkowanym interesom ZSRR, funkcjonującym za fasadą rządów parlamentarnych¹⁴.

W momencie wejścia w życie Ustawy konstytucyjnej o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej z 1947 r.¹⁵ oraz Ustawy konstytucyjnej o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶ zwracał uwagę fakt, iż mimo deklaratywnego odrzucenia założeń ideowych obozu sanacyjnego oraz Konstytucji kwietniowej z 1935 r.¹⁷ z powodu nadmiernego wzmocnienia władzy Prezydenta, władze komunistyczne w 1947 r. same przyznały głowie państwa szerokie kompetencje. Paradoks ów był wynikiem funkcjonowania Rządu na uchodźstwie na podstawie art. 24 Konstytucji kwietniowej¹⁸. Umożliwiał on zachowanie ciągłości prawnej państwa poprzez wyznaczenie następcy w czasie wojny bez konieczności przeprowadzania wyborów. Arbitralne uznanie tej ustawy jako nieobowiązującej pozwoliło PKWN podważyć mandat władz londyńskich i stworzyć fikcję „opróżnionego urzędu”, który w świetle przywróconej Konstytucji marcowej mógł zostać przejęty przez organy nowej władzy.

Sejm Ustawodawczy powierzył urząd Prezydenta Bolesławowi Bierutowi. Współdzieląc władzę wykonawczą z RM, sprawował on jednocześnie funkcje przewodniczącego Rady Państwa, Rady Gabinetowej i Prezydium Rządu, co skutkowało silną koncentracją władzy w jego rękach. Ponadto łączył urząd Prezydenta z funkcją sekretarza generalnego KC PPR, a następnie Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej¹⁹, co umożliwiało faktyczne zespolenie interesów partii komunistycznej z instytucjami państwowymi. Rada Państwa, której przewodniczył, posiadała szerokie kompetencje, obejmujące m.in. nadzór nad radami narodowymi, inicjatywę ustawodawczą oraz możliwość zatwierdzania dekretów. Organy egzekutywy, mimo że formalnie oparte na wzorcach Konstytucji marcowej, w praktyce nie działały w tradycyjnym systemie parlamentarnym. To Prezydent, a nie Sejm, decydował o składzie RM. Nadrzędnym celem Bieruta była pełna konsolidacja władzy, ukierunkowana na ostateczne ukonstytuowanie nowego porządku ustrojowego²⁰.

poz. 2).

¹³ Ustawa z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 19, poz. 99). Dalej: TRJN.

¹⁴ M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski ludowej*, Warszawa 2003, s. 48.

¹⁵ Ustawa Konstytucyjna z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. Nr 9, poz. 43).

¹⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18, poz. 71 z późn. zm.).

¹⁷ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

¹⁸ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 października 1939 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej (M.P. z 1939 r., poz. 229).

¹⁹ Dalej: PZPR.

²⁰ M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski ludowej*, s. 48.

Konstytucja stalinowska z 1952 r.

Wraz z uchwaleniem Konstytucji PRL z 1952 r. instytucja Prezydenta została zniesiona, a jego kompetencje przejęła Rada Państwa²¹. Choć stanowiło to formalne odejście od wcześniejszych rozwiązań ustrojowych, w praktyce służyło dalszemu zacieśnieniu centralizacji władzy. Nowa ustawa zasadnicza umocniła przede wszystkim dominację PZPR, odrzucając trójpodział władzy na rzecz jednolitego systemu parlamentarno-komitetowego, w którym władza wykonawcza i ustawodawcza były ze sobą ściśle połączone. Model ten, oparty na doktrynalnej zasadzie jedności władzy państwowej, stanowił fundament struktur politycznych państw bloku wschodniego. Swoją tradycję wywodził z Komuny Paryskiej, a w doktrynie marksistowskiej był zaprzeczeniem klasycznej koncepcji podziału władzy. W tym ujęciu pełnia kompetencji decyzyjnych spoczywała formalnie w rękach parlamentu jako organu suwerennego, któremu podporządkowano całą egzekutywę. Decyzja o obsadzie Rady Państwa znajdowała się w gestii *de facto* monopartyjnego Sejmu. W tak skonstruowanym systemie główną rolą Rady Państwa stało się gwarantowanie ciągłości władzy państwowej poprzez zarządzanie wyborami oraz powoływanie kluczowych urzędników²².

Istotne wzmocnienie jej pozycji przyniosła zmiana Konstytucji w 1976 r.²³ Organ ten uzyskał wówczas nie tylko kompetencję do czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją, ale przede wszystkim pełne zwierzchnictwo nad wymiarem sprawiedliwości. Wyposażona w tak szerokie prerogatywy Rada Państwa zaczęła podejmować decyzje o fundamentalnym znaczeniu, czego kulminacją było wprowadzenie stanu wojennego w 1981 r.²⁴ Z perspektywy historycznej lata osiemdziesiąte XX w. stanowiły schyłkową fazę PRL. Narastający kryzys strukturalny oraz utrata kontroli nad nastrojami społecznymi zmusiły władze do poszukiwania nowych rozwiązań ustrojowych. Ówczesna PZPR, tracąc swój monolityczny charakter, uległa fragmentaryzacji, w wyniku której dominującą pozycję zdobyło środowisko wojskowe skupione wokół gen. Wojciecha Jaruzelskiego. Dążyło ono do „bonapartyzacji” ośrodka decyzyjnego, w latach 1982–1988 upatrywano szansy na przełamanie impasu politycznego i nową legitymizację władzy generała m.in. w restytucji urzędu Prezydenta²⁵.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.). Powszechnie znana jest jako Konstytucja stalinowska.

²² M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski ludowej*, s. 88 i 101.

²³ Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1976 Nr 5, poz. 29).

²⁴ Uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981 r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa (Dz.U. Nr 29, poz. 155 z późn. zm.).

²⁵ P. Pleskot, *Wykuwanie prezydentury. Przyczyny i okoliczności decyzji o powołaniu urzędu Prezydenta PRL (1985–1988)*, „Polityka i Społeczeństwo” 2024, nr 4, s. 221–227.

Transformacja ustrojowa

Jakkolwiek początkowe próby modernizacji nie przyniosły natychmiastowych zmian w strukturze naczelnych organów państwa, stały się one bezpośrednim impulsem do podjęcia negocjacji przy Okrągłym Stole w 1989 r. Forsowanie restytucji prezydentury było jednak przedsięwzięciem obciążonym znacznym ryzykiem politycznym, wynikającym z osobistej odpowiedzialności gen. Jaruzelskiego za wprowadzenie stanu wojennego. Mimo wspomnianych obciążeń, nadrzędnym celem ustępującej ekipy stało się ukształtowanie prezydentury w formie politycznego „bezpiecznika”, stanowiącego gwarancję ochrony struktur i ludzi *ancien régime*²⁶. W świetle dychotomii decyzyzizmu i normatywizmu Carla Schmitta dążenia te można interpretować jako próbę ukonstytuowania suwerennego ośrodka decyzji, nadrzędnego wobec ustroju państwa. W tym ujęciu projektowany urząd nie był jedynie nowym organem administracyjnym, lecz przede wszystkim instrumentem, u którego podstaw leży nie abstrakcyjna norma prawna, lecz realna zdolność decydenta do rozstrzygania o politycznej integralności państwa oraz jego tożsamości ustrojowej²⁷.

W wyniku negocjacji politycznych nowela kwietniowa z 1989 r. restytuowała urząd Prezydenta wybieranego przez Zgromadzenie Narodowe, wyposażając go w szerokie prerogatywy m.in. w sferze obronności, bezpieczeństwa państwa, prawa weta oraz możliwości rozwiązania parlamentu²⁸. Towarzyszyło temu interesujące rozwiązanie. Głowa państwa została wyjęta z ram klasycznego trójpodziału władz, co uczyniło z niej nadrzędny i odrębny ośrodek decyzyjny, mający pełnić funkcję arbitra oraz gwaranta ciągłości państwa. Koncepcja ta stanowiła w istocie techniczną adaptację wzorców zaczerpniętych z Konstytucji kwietniowej z 1935 r.²⁹ Sięganie po te historyczne wzorce nie wynikało z chęci budowy spójnej doktryny państwowej, lecz miało charakter czysto techniczny. Zgodnie z porozumieniem środowisk politycznych funkcję Prezydenta objął sam Jaruzelski³⁰. Układ ten uległ jednak szybkiej erozji, gdyż postępująca delegitymizacja PZPR oraz przejście inicjatywy przez obóz solidarnościowy doprowadziły do gwałtownej dekompozycji przyjętego modelu. Realny środek ciężkości władzy przesunął się w stronę RM, co w praktyce wymusiło parlamentaryzację systemu.

Kolejne zmiany konstytucyjne, w tym nowela grudniowa z 1989 r.³¹ oraz nowelizacja marcowa z 1990 r., wzmocniły demokratyczny charakter państwa,

²⁶ P. Momro, *Prezydentura gen. Wojciecha Jaruzelskiego w świetle teorii i praktyki zarządzania władczymi kompetencjami ustrojowymi*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2015, nr 14, s. 84–85.

²⁷ C. Schmitt, *Teologia polityczna i inne pisma*, tłum. M.A. Cichocki, Kraków 2000, s. 21.

²⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

²⁹ L. Mażewski, *Instytucja Prezydenta RP według Jarosława Kaczyńskiego i w projektach konstytucji Prawa i Sprawiedliwości*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 4, s. 33–39.

³⁰ Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 19 lipca 1989 r. w sprawie wyboru Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. z 1989 r. Nr 23, poz. 176).

³¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444 z późn. zm.).

mając na celu zrównoważenie władzy wykonawczej, a ostatecznie stabilizację państwa³². Wówczas Prezydent gen. Jaruzelski, świadomy braku społecznego poparcia, zdecydował się ustąpić ze stanowiska. Kluczowe znaczenie dla ponownego wzmocnienia urzędu Prezydenta miała nowela z września 1990 r., która choć skróciła kadencję do pięciu lat, wprowadziła powszechne wybory prezydenckie³³. Od tego momentu Prezydent posiadał silny mandat społeczny i odgrywał kluczową rolę w systemie politycznym. Pierwsze wolne wybory prezydenckie z 1990 r. przyniosły zwycięstwo Lechowi Wałęsie. Na jego korzyść, oprócz uprzedniego umocnienia pozycji Prezydenta, przemawiało rozproszenie sceny politycznej. Równolegle wobec przedłużających się prac nad nową konstytucją, uchwalono tzw. Małą Konstytucję z 1992 r.³⁴ Tymczasowo uregulowała relacje między organami władzy wykonawczej i ustawodawczej, porządkując podział kompetencji w ramach istniejącego systemu podwójnej egzekutywy³⁵.

Prezydent uzyskał istotne prerogatywy, zwłaszcza w zakresie inicjowania i zatwierdzania RM, wetowania ustaw i kierowania ich do Trybunału Konstytucyjnego³⁶. Z drugiej strony wpływ Prezydenta na istniejącą RM odpowiedzialną przed Sejmem pozostawał ograniczony. Dla ważności aktów Prezydenta wymagano kontrasygnaty Prezesa RM lub odpowiedniego ministra. Zasady te, w tym instytucja konstruktywnego wotum nieufności, oraz domniemanie kompetencji wykonawczych na rzecz RM, zbliżyły polski ustrój raczej do modelu zrationalizowanego parlamentaryzmu³⁷. Zaś ówczesna niestabilność większości parlamentarnej nadawała polskiemu ustrojowi cechy hybrydowe, podobne w praktyce politycznej do systemu semiprezydenckiego. Już w 1991 r. miały miejsce napięcia między Prezydentem i Prezesem RM Janem Krzysztofem Bieleckim. Konflikt z 1992 r., kiedy Wałęsa doprowadził do odwołania Rządu Jana Olszewskiego, stał się jednym z największych kryzysów politycznych tamtego okresu³⁸.

³² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.).

³³ Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467 z późn. zm.).

³⁴ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.).

³⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 31–32.

³⁶ Dalej: TK.

³⁷ B. Dziemidok-Olszewska, *Dualizm władzy wykonawczej w III Rzeczypospolitej Polskiej – regulacje konstytucyjne i praktyka polityczna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1, s. 17.

³⁸ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 227.

Prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego

W toku prac ustrojodawczych wybór docelowego modelu prezydentury stanowił jedną z najbardziej polaryzujących i spornych kwestii prac KKZN. Fundamentalny spór o kształt ustroju III RP zarysował się już w fazie wstępnej prac podkomisji do spraw organów władzy. Analiza protokołów z posiedzeń z drugiej połowy 1994 r. ujawnia głęboką polaryzację stanowisk, która zdefiniowała dynamikę prac ustrojodawczych. Już w fazie inicjującej prace podkomisji zarysował się fundamentalny dylemat dotyczący stopnia adaptacji elementów systemu prezydenckiego, co miało zdeterminować architekturę podziału władzy w nowej ustawie zasadniczej. Dylemat ten nie miał charakteru czysto teoretycznego, wynikał z negatywnej oceny funkcjonowania dotychczasowych rozwiązań. Prof. Stanisław Gebethner w swojej argumentacji przestrzegał przed utrzymaniem niespójnego modelu „dwuwładzy”, wskazując, że brak precyzyjnego rozdzielenia kompetencji między głową państwa a rządem jest czynnikiem konfliktogennym. Postulował odejście od rozwiązań, w których Prezydent staje się konkurencyjnym szefem egzekutywy, na rzecz modelu, w którym RM posiada pełnię władzy wykonawczej, a Prezydent pełni funkcje gwaranta ciągłości państwa. Głos ten stał się podwaliną pod przyjęcie koncepcji zrjonalizowanego parlamentaryzmu, mającą na celu wyeliminowanie systemowych blokad decyzyjnych³⁹.

Krystalizacja przeciwstawnych wizji nastąpiła podczas posiedzenia w listopadzie 1994 r., kiedy to doszło do otwartej konfrontacji przedstawicieli urzędującego Prezydenta Lecha Wałęsy z przedstawicielami Parlamentu. Spór ten nie dotyczył jedynie semantyki, lecz istoty równowagi władz i ryzyka powstania konkurencyjnych ośrodków decyzyjnych. Parlamentarzyści argumentowali, że w systemie demokratycznym władzę wykonawczą sprawuje RM, a Prezydent powinien być definiowany wyłącznie jako „Głowa Państwa”, organ symboliczny i arbitrażowy, a nie wykonawczy⁴⁰. Spór ten przeniósł się na grunt szczegółowych rozwiązań kompetencyjnych, w tym zwłaszcza zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. W toku debaty ścierały się poglądy dotyczące tego, czy tytuł „Najwyższego Zwierzchnika Sił Zbrojnych” ma mieć wymiar sprawczy, czy jedynie tytułarny. Strona parlamentarna dążyła do wyraźnego zaznaczenia, że w czasie pokoju Prezydent nie sprawuje dowództwa operacyjnego, które powinno pozostawać w gestii ministra obrony narodowej.

Wobec impasu decyzyjnego i niemożności wypracowania konsensusu w trybie debaty plenarnej, przewodniczący Jerzy Jaskiernia zarządził przyjęcie metody pracy wariantowej. Zdecydowano, że zespoły eksperckie przygotowują alternatywne wersje przepisów – wariant „prezydencki” oraz wariant „parlamentarny”.

³⁹ Posiedzenie Podkomisji Organów Władzy Ustawodawczej, Wykonawczej i Samorządu Terytorialnego z dnia 23 sierpnia 1994, w: KKZN Biuletyn VIII, Warszawa 1994, s. 81–82. Por. Posiedzenie KKZN z dnia 25 stycznia 1995, w: KKZN Biuletyn XII, Warszawa 1995, s. 35.

⁴⁰ Posiedzenie Podkomisji Organów Władzy Ustawodawczej, Wykonawczej i Samorządu Terytorialnego z dnia 4 listopada 1994, w: KKZN Biuletyn X, Warszawa 1994, s. 25–26.

Ta decyzja proceduralna, odnotowana w konkluzjach posiedzenia z listopada 1994 r., stała się mechanizmem, który w późniejszym etapie pozwolił na stopniowe kształtowanie kompromisu, polegającego na rezygnacji ze skrajnych rozwiązań na rzecz modelu pośredniego⁴¹. Kolejny przełom w pracach nastąpił wraz ze zmianą sceny politycznej w 1995 r. Ukonstytuowanie się trwałej większości parlamentarnej oraz wybór Aleksandra Kwaśniewskiego na urząd Prezydenta wykraczało poza samą wymianę personalną⁴². To właśnie współpraca parlamentarnej większości z Prezydentem Kwaśniewskim doprowadziła do przyjęcia ostatecznego modelu, w którym Prezydent przestał być postrzegany jako rywalizujący ośrodek egzekutywy, stając się stabilizującym system arbitrem.

III Rzeczypospolita

Konstytucja z 1997 r. usankcjonowała model prezydentury zbliżony do koncepcji zrationalizowanego parlamentaryzmu, co stanowiło wyraz kompromisu między rywalizującymi wizjami ustrojowymi. Głowa państwa pełni funkcję arbitra o ograniczonych prerogatywach wykonawczych, podczas gdy zasadniczy ciężar prowadzenia polityki państwa spoczywa na RM. Ustanowiono urząd niezależny, lecz niedominujący, którego możliwość ingerencji w procesy polityczne ograniczono zasadniczo do sytuacji kryzysowych, co dodatkowo wzmacnia wymóg kontrasygnaty dla większości aktów⁴³. Mimo relatywnie wąskiego katalogu kompetencji władczych, utrzymano model powszechnych wyborów⁴⁴. Kluczowe znaczenie dla zrozumienia tej konstrukcji ma art. 126 Konstytucji, który definiuje Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej oraz gwaranta ciągłości władzy państwowej. Z perspektywy dogmatycznej istotne jest, że ustrojodawca powierzył mu rolę reprezentanta państwa jako bytu prawnego i ciągłego, a nie bezpośredniego wysłannika suwerena (narodu)⁴⁵.

Prezydent, działając na podstawie art. 126 i 133 Konstytucji, staje się jednak aktywnym ośrodkiem władzy, którego realne znaczenie polityczne, dzięki prawu weta, inicjatywie legislacyjnej czy prerogatywom w kwestii powoływania sędziów i desygnowanie Prezesa RM, często wykracza poza ramy przypisane mu

⁴¹ Tamże, s. 29–31.

⁴² Prezydent Kwaśniewski opowiedział się za stworzeniem prezydentury aktywnej, lecz wpisanej w ramy zrationalizowanego parlamentaryzmu. Zgodnie z tą wizją, Prezydent miał stać się stabilizującym arbitrem minimalizującym napięcia na linii z RM, a nie konkurencyjnym ośrodkiem władzy wykonawczej. Zob. E. Chrobaczyńska, *Instytucja Prezydenta RP w świetle prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (1994–1997)*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2002, nr 1, s. 225–226.

⁴³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 32.

⁴⁴ Jak zauważył prof. Stanisław Gebethner, mandat z wyborów powszechnych nadaje Prezydentowi autorytet, lecz nie przesądza o zakresie jego realnych uprawnień. Zob. Posiedzenie Podkomisji Organów Władzy Ustawodawczej, Wykonawczej i Samorządu Terytorialnego z dnia 23 sierpnia 1994, w: KKZN Biuletyn VIII, Warszawa 1994, s. 84.

⁴⁵ Zgodnie z art. 104 Konstytucji RP parlamentarzyści są przedstawicielami Narodu, który stosownie do art. 4 Konstytucji RP jest suwerenem.

w ścisłej literze prawa. Ta dychotomia między szeroką legitymacją społeczną a ograniczeniami w bieżącym zarządzaniu sprawia, że polskiego modelu wciąż nie można utożsamiać z systemem semiprezydenckim⁴⁶. Współczesny ustrojowy profil Prezydenta ewoluował w stronę arbitrażu nie tyle politycznego, co funkcjonalnego, nakierowanego na czuwanie nad prawidłowością działania organów państwa. Konstrukcja ta wykazuje analogię do art. 5 Konstytucji V Republiki Francuskiej, gdzie prezydencki arbitraż służy stabilizacji władz publicznych⁴⁷. To właśnie Prezydent stoi na straży konstytucyjnych fundamentów państwa, co Trybunał Konstytucyjny interpretuje jako obowiązek ochrony niezbywalnego władztwa publicznego polskich organów⁴⁸. Jednocześnie funkcja strażnika Konstytucji nie nadaje Prezydentowi uprawnień do wiążącej, samodzielnej interpretacji przepisów zasadniczych. Jak wskazał TK, prezydencka wykładnia nie może zastępować orzecznictwa samego Trybunału, a wszelkie decyzje głowy państwa w tym zakresie podlegają kontroli pod kątem ich zgodności z ustawą zasadniczą⁴⁹.

Podsumowanie

Proces kształtowania pozycji ustrojowej głowy państwa w Polsce w latach 1944–1997 cechował się wysoką dynamiką i brakiem aksjologicznej ciągłości. Ewolucja od restytucji urzędu po II wojnie światowej, przez jego likwidację na rzecz kolegialnej Rady Państwa, aż po ponowną reaktywację w dobie transformacji nie była wynikiem spójnej doktryny, lecz raczej rezultatem doraźnych celów politycznych doby PRL oraz kompromisów okresu transformacji⁵⁰. Długotrwała nieobecność urzędu Prezydenta po 1952 r. oraz jego niejednoznaczna restytucja przełożyła się na niekonsekwentną strukturę egzekutywy w ustawie zasadniczej z 1997 r. Choć przyjęty model najbliższy jest modelowi zrationalizowanego parlamentaryzmu, brak klarownego rozdziału ról promuje rywalizację polityczną kosztem efektywnej realizacji racji stanu. Nieprecyzyjne rozgraniczenie uprawnień, zwłaszcza w sferze polityki zagranicznej, doprowadziło do nakładania się kompetencji i deficytu mechanizmów współdziałania⁵¹.

Tego rodzaju konflikt został nawet rozpatrzony przez TK, który w swoim orzeczeniu wskazał na wiodącą rolę Prezesa RM w prowadzeniu bieżącej polityki

⁴⁶ B. Szczurowski, *Art. 126*, w: *Konstytucja RP*. Tom II: *Komentarz do art. 87–243*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016. Por. P. Czarny, *Art. 126*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023.

⁴⁷ *Constitution française telle qu'adoptée par référendum le 28 septembre 1958, promulguée par René Coty le 4 octobre et publiée au journal officiel le 5 octobre.*

⁴⁸ Wyrok TK z 13 listopada 2013 r., P 25/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 122.

⁴⁹ Postanowienie TK z 10 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 110.

⁵⁰ A. Chorażewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 20.

⁵¹ Zob. K. Jaworski, *Spór Sikorskiego z Prezydentem. Zaskakujący ruch MSZ*, 30.03.2025, <<https://www.fakt.pl/polityka/spor-radoslaw-sikorskiego-z-prezydentem-andrzejem-duda-zaskakujacy-ruch/wlvjwe5>>, dostęp: 30.11.2025.

europiejskiej, jednocześnie podkreślając potrzebę doprecyzowania konstytucyjnych zasad współpracy organów egzekutywy⁵². Mimo to w polskiej kulturze politycznej występuje fascynujący paradoks – mimo historycznej niechęci do scentralizowanej władzy i częstego dystansu wobec instytucji państwowych, to właśnie bezpośrednie wybory prezydenckie cieszą się niesłabnącym uznaniem oraz najwyższą frekwencją⁵³. Ostatecznie silna oraz spersonalizowana legitymacja społeczna czyni z Prezydenta RP najwyższego przedstawiciela państwa zachowującego kluczowe znaczenie w wymiarze symbolicznym i integracyjnym, mimo że ogranicza się głównie do zadań o charakterze protokołarnym.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne i dokumenty:

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 z późn. zm.).
- Constitution française telle qu'adoptée par référendum le 28 septembre 1958, promulguée par René Coty le 4 octobre et publiée au journal officiel le 5 octobre.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. Nr 9, poz. 43).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18, poz. 71 z późn. zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (t.j. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.).
- Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1976 Nr 5, poz. 29).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz.U. Nr 1, poz. 1).
- Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o przejęciu zwierzchnictwa nad Armią Polską w ZSRR i o scaleniu Armii Ludowej i Armii Polskiej w ZSRR w jednolite Wojsko Polskie (Dz.U. 1944 nr 1, poz. 2).
- Ustawa z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 19, poz. 99).
- Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 72, poz. 467 z późn. zm.).
- Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.).
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 października 1939 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej (M.P. z 1939 r. poz. 229).
- Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 19 lipca 1989 r. w sprawie wyboru Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M.P. z 1989 r. Nr 23, poz. 176).

⁵² Postanowienie TK z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.

⁵³ Statystyki dotyczące frekwencji wyborczej po 2000 r. dostępne są w oficjalnym serwisie Państwowej Komisji Wyborczej. Zob. *Państwowa Komisja Wyborcza. Wybory ogólnokrajowe*, <<https://wybory.gov.pl/index/?language=pl&tab=wybory&accessibility=off>>, dostęp: 11.02.2025.

- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej między II a III Rzeczpospolitą Polską (M.P. z 1998 r. Nr 12, poz. 200).
- Protokół przekazania insygniów Prezydenckich Panu Prezydentowi Lechowi Wałęsie w Warszawie w dniu 22 grudnia 1990 r. (Dz.U. 1990 nr 5, poz. 61).
- Wyrok TK z 13 listopada 2013 r., P 25/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 122.
- Postanowienie TK z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.
- Postanowienie TK z 10 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 110.
- KKZN Biuletyn VIII, Warszawa 1994.
- KKZN Biuletyn X, Warszawa 1994.
- KKZN Biuletyn XII, Warszawa 1995.

Monografie i opracowania:

- Chorażewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2019.
- Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski ludowej*, Warszawa 2003.
- Konstytucja RP. Tom II: Komentarz do art. 87–243*, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. P. Tulei, Warszawa 2023.
- Konstytucyjny system organów państwowych*, pod red. B. Szmulika, M. Paździora, Warszawa 2014.
- Prawo konstytucyjne*, pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 2001.
- Schmitt C., *Teologia polityczna i inne pisma*, tłum. M.A. Cichocki, Kraków 2000.

Artykuły w czasopiśmie:

- Chrobaczyńska E., *Instytucja Prezydenta RP w świetle prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (1994–1997)*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2002, nr 1.
- Dziemidok-Olszewska B., *Dualizm władzy wykonawczej w III Rzeczypospolitej Polskiej – regulacje konstytucyjne i praktyka polityczna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1.
- Mażewski L., *Instytucja Prezydenta RP według Jarosława Kaczyńskiego i w projektach konstytucji Prawa i Sprawiedliwości*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 4.
- Momro P., *Prezydentura gen. Wojciecha Jaruzelskiego w świetle teorii i praktyki zarządzania władczymi kompetencjami ustrojowymi*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2015, nr 14.
- Pleskot P., *Wykuwanie prezydentury. Przyczyny i okoliczności decyzji o powołaniu urzędu Prezydenta PRL (1985–1988)*, „Polityka i Społeczeństwo” 2024, nr 4.
- Rakowski M., *Odwolania do historii ustroju Polski podczas posiedzeń Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i jej podkomisji*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2024, nr 27.
- Rapicki I., *Trójkolorowa monarchia. Czego uczy nas przykład monarchizmu republikańskiego V Republiki Francuskiej?*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2025, nr 3.

Artykuły na stronach www:

- Jaworski K., *Spór Sikorskiego z Prezydentem. Zaskakujący ruch MSZ*, 30.03.2025, <<https://www.fakt.pl/polityka/spor-radoslaw-sikorskiego-z-prezydentem-andrzejem-duda-zaskakujacy-ruch/w1vjwe5>>, dostęp: 30.11.2025.
- Kondzińska A., *PiS pokazał program. „PO to postkomuna, my zreformowaliśmy i będziemy reformować państwo”*, 14.09.2019, <<https://wyborcza.pl/7,75398,25191331,pis-pokazal-program-po-to-postkomuna-my-zreformowalismy-i.html>>, dostęp: 30.11.2025.
- Osiecki G., *PiS na nowo definiuje postkomunizm. I uskrzesza mentalność, która przesuwa Polskę na Wschód*, 11.06.2016, <<https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/950773.postkomunizm-dobra-zmiana-pis-kod.html>>, dostęp: 30.11.2025.

Strony internetowe:

- Państwowa Komisja Wyborcza. Wybory ogólnokrajowe*, <<https://wybory.gov.pl/index/?language=pl&tab=wybory&accessibility=off>>, dostęp: 11.02.2025.