

Małgorzata Pagiela

## **Prezydent Unii Europejskiej a tradycyjne modele prezydentury w Polsce, Francji i Niemczech**

Większość demokratycznych państw istniejących współcześnie korzysta z ustalonego historycznie wzoru przewodnictwa w osobie wybieranego przez naród prezydenta. Monarchie obecnie należą już do rzadkości, a ich rola powoli ogranicza się wyłącznie do funkcji reprezentacyjnych. Modele prezydentury, choć oparte na podobnych zasadach, wykazują pewne znaczące różnice. Dyferencja ta została w pewnym stopniu uwzględniona w postanowieniach traktatu lizbońskiego, do którego celów należało ustalenie wzorca kompetencji prezydenckich dla Unii Europejskiej jako całości.

„Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej”<sup>1</sup> – możemy przeczytać w art. 126 ust.1 polskiej Ustawy Zasadniczej. Świadczy to o szerokich kompetencjach głowy państwa oraz o sile jego ustrojowej pozycji. Nie należy jednak zapominać, że prezydent jest jednak tylko jednym z dwóch segmentów władzy wykonawczej. Oprócz niego ważny filar egzekutywy stanowi Rada Ministrów wraz ze swym Prezesem.

Warto podkreślić, że model polskiej prezydentury kształtował się w okresie gwałtownych przemian, co utrudnia jego utożsamienie z jednym z funkcjonujących w doktrynie typów. Restytucja urzędu prezydenta nastąpiła w 1989 r. Była ona wynikiem kompromisu osiągniętego podczas obrad Okrągłego Stołu. Jej pierwotnym zamysłem nie była jednak demokratyzacja systemu, ale próba zagwarantowania ciągłości władzy tym, którzy do tej pory piastowali najwyższe urzędy w państwie<sup>2</sup>. Koncepcja ta nie została nigdy w pełni zrealizowana, a kolejne zmiany ustrojowe wiodące z sobą tzw. małą konstytucję z 1992 r. powodowały stopniowe kształtowanie pozycji głowy państwa w sposób znany obec-

<sup>1</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 31.

<sup>2</sup> L. Garlicki *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 223.

nie. Ostateczny wzór zawarty został w obowiązującej *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*

Zasada podziału władz wyrażona w art. 10 ust. 2 Konstytucji stanowi definicję pozycji ustrojowej prezydenta. Należy ją rozważać w ścisłym związku z przypisanymi głowie państwa zadaniami. Ich podstawowy katalog określa wspomniany wyżej art. 126 Konstytucji. Nie można tego jednak uznać za nieprzekraczalne granice władzy prezydenckiej. O kompetencjach głowy państwa można bowiem mówić jedynie odwołując się do całości postanowień konstytucyjnych<sup>3</sup>.

Zadania prezydenta obejmują swoim zakresem ochronę podstawowych wartości dla społeczeństwa i państwa. Do nich zaliczamy: suwerenność, integralność terytorialną, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Obowiązek ten nie spoczywa jedynie na prezydencie, uznaje się go za domenę każdego organu administracji publicznej. Ale w odniesieniu do prezydenta warto zwrócić uwagę na szczególną rolę, jaką odgrywa ochrona podstawowych wartości. Mianowicie funkcja ta stanowi podkreślenie pozycji tego filaru egzekutywy jako głowy państwa. Z tym związane jest nie tylko zapewnienie państwu przestrzegania jego podstawowych praw, tak w stosunkach wewnętrznych, jak i zewnętrznych, ale także ogół czynności przedstawicielskich<sup>4</sup>. „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji [...]”<sup>5</sup> – to stwierdzenie najlepiej oddaje zakres jego obowiązków i wiążącą się z tym bezpośrednio pozycję ustrojową. Jeżeli Konstytucja jest najwyższym aktem prawnym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, to wszystkie działania podejmowane przez prezydenta kraju muszą być podejmowane w zgodzie z jej postanowieniami.

Art. 126 Konstytucji zawiera jeszcze jedną ważną wskazówkę dotyczącą pozycji ustrojowej prezydenta. Jest on „gwarantem ciągłości władzy państwowej”<sup>6</sup>, co oznacza, że stoi on na pozycji arbitra, którego zadaniem jest nie tylko ochrona ciągłości funkcjonowania państwa i jego władz w sytuacji zagrożenia, ale także jej uznawanie i poszanowanie<sup>7</sup>.

Konstytucyjnej koncepcji prezydentury nie można rozpatrywać w oderwaniu od instytucji *incompatibilitas*. Obecnie nie jest ona uznawana za jeden z podstawowych elementów teorii podziału władzy, aczkolwiek jej konstytucyjna wartość nie powinna budzić żadnych wątpliwości. Konstytucja w art. 132 stanowi, że: „Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze spra-

<sup>3</sup> Ibidem, s. 225.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 226.

<sup>5</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 31.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 31.

<sup>7</sup> *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2006, s. 196.

wowanym urzędem”<sup>8</sup>. U podstaw tej instytucji leży idea ochrony prestiżu urzędu prezydenta. Osobiste zaangażowanie się głowy państwa w pewne obszary działalności mogłoby podważać majestat urzędu uosabiającego państwo jako całość. Ponadto, koncepcja *incompatibilitas* wyłącza możliwość działań w sferze przeznaczonych dla innych organów władzy państwowej. Zapobiega to nadmiernej kumulacji stanowisk państwowych w rękach jednostki. Zakaz, co wydaje się oczywiste, nie odnosi się do funkcji i stanowisk państwowych, których sprawowanie mieści się w prezentowanym przez Konstytucję modelu prezydentury<sup>9</sup>.

Obecnie w wielu państwach świata pozycja ustrojowa prezydenta wymaga pewnego zaangażowania się w bieżącą politykę. Trzeba podkreślić, że Konstytucja RP nie wypowiada się w sposób jednoznaczny na temat kwestii apolityczności prezydenta oraz zakresu jego neutralności. Mimo to przyjmuje się, że polityczny charakter prezydentury należy rozumieć jako realizację racji politycznych państwa, a nie interesów politycznych prezentowanych przez określone partie lub formacje polityczne.

Jak już wspomniano, prezydent może podejmować tylko takie działania, wynikające z przysługujących mu kompetencji, które są zgodne z Konstytucją, jako Ustawą Zasadniczą, i obowiązującymi ustawami. Z ust.1 art. 145 najwyższego aktu prawnego w naszym kraju możemy wywnioskować, że: „Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu”<sup>10</sup>. Zatem Konstytucja wprowadza *expressis verbis* zasadę konstytucyjnej odpowiedzialności prezydenta z wyłączeniem odpowiedzialności politycznej, która została przeniesiona na premiera. Wyrazem tego jest instytucja kontrasygnaty ujęta w art. 144 ust. 2 konstytucji: „Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed sejmem”<sup>11</sup>. Zakres odpowiedzialności prezydenta został określony w sposób nieostry<sup>12</sup>.

Postawienie prezydenta w stan oskarżenia możliwe jest jedynie przed Trybunałem Stanu. Uprawnienie takie przysługuje jedynie Zgromadzeniu Narodowemu. Można je wykonywać tylko w drodze uchwały podjętej większością  $\frac{2}{3}$  głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia, na wniosek co najmniej 140 jego członków<sup>13</sup>. Jest to rozwiązanie przyjmujące postać immunitetu procesowego.

<sup>8</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 34.

<sup>9</sup> *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 301–302.

<sup>10</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 37.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 36.

<sup>12</sup> *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 308.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 309.

Podjęcie uchwały o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia skutkuje jego zawieszeniem w sprawowaniu urzędu. Obowiązki głowy państwa przejmuje wówczas Marszałek Sejmu. W przypadku stwierdzenia winy prezydenta, Trybunał Stanu w odrębnym postępowaniu postanawia o złożeniu go z urzędu. Skutkuje to koniecznością przeprowadzenia wyborów<sup>14</sup>.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wybierany jest przez naród. Stanowi o tym art. 127 Konstytucji. Wybory prezydenckie mają charakter czteroprymiotnikowy. Są: powszechne, równe, bezpośrednie i przeprowadzane w trybie głosowania tajnego. Czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom polskim, którzy najpóźniej w dniu wyborów kończą 35 lat a jednocześnie przysługuje im pełnia praw wyborczych do Sejmu. Zawarty w Konstytucji cenzus wieku nie powinien budzić wątpliwości, gdyż odpowiada to standardom regulacji we współczesnych państwach. Urząd prezydenta jest ściśle związany z państwem i narodem. Wynika z tego wymóg posiadania polskiego obywatelstwa przez poszczególne kandydatów. Warunki jego posiadania oraz nabycia powinny być jasno określone, ponieważ istnieje postulat dotyczący dopuszczenia do biernego udziału w wyborach tylko tych osób, które obywatelstwo uzyskały w drodze urodzenia. Zgłoszenie kandydata może być dokonane dopiero po uzyskaniu poparcia co najmniej 100 000 obywateli, którym przysługuje czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu<sup>15</sup>. Prezydentem zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. W Konstytucji przewidziana została również sytuacja, w której żaden z kandydatów nie osiągnie wymaganej większości. Oznacza to konieczność przeprowadzenia ponownego głosowania w terminie nie krótszym niż 14 dni od głosowania pierwotnego. Zgodnie z art. 127 ust. 5 Konstytucji: „W ponownym głosowaniu wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali kolejno największą liczbę głosów”<sup>16</sup>. Weryfikacja ważności wyborów należy do kompetencji Sądu Najwyższego. W razie stwierdzenia nieważności, pojawia się konieczność ponownego ich przeprowadzenia. Nowo wybrany prezydent obejmuje swój urząd po złożeniu przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym. Powinno to mieć miejsce następnego dnia po upływie kadencji poprzedniego prezydenta<sup>17</sup>. Kadencja rozpoczyna się z dniem objęcia urzędu przez dotychczasowego prezydenta elekta. Okres ten wynosi 5 lat<sup>18</sup>. Z jego upływem następuje zakończenie kadencji. Konstytucja nie przewiduje możliwości jej przedłużenia. Istnieje na-

<sup>14</sup> L. Garlicki, op. cit., s. 230.

<sup>15</sup> M. Chmaj, W. Szkrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 114.

<sup>16</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 32.

<sup>17</sup> L. Garlicki, op. cit., s. 228.

<sup>18</sup> M. Chmaj, W. Szkrzydło, op. cit., s. 106.

tomiast możliwość ponownego wyboru, ale jest ona ograniczona tylko do jeszcze jednej kadencji<sup>19</sup>.

Rozważając cechy charakterystyczne polskiego systemu parlamentarnego oraz bezpośrednio z niego wynikający model prezydentury, nie można pominąć instytucji kontrasygnaty. Polega ona na uzależnieniu ważności aktów prawnych podejmowanych przez prezydenta od zaakceptowania ich przez Prezesa Rady Ministrów. Instytucja kontrasygnaty ma w naszym systemie parlamentarnym dwojakie znaczenie. Przede wszystkim, warto podkreślić przedstawioną wyżej konstrukcję przeniesienia ciężaru odpowiedzialności politycznej z prezydenta, który jest w danym przypadku pomysłodawcą aktu, na premiera, który składając podpis na akcie głowy państwa, taką odpowiedzialność na siebie przyjmuje. Ponadto, jest to forma ograniczenia pozycji ustrojowej prezydenta. Głowa państwa nie może zatem podejmować działań, które pozostawałyby w sprzeczności z zamierzoną lub już wdrażaną polityką rządu<sup>20</sup>.

Prawnoustrojową pozycję instytucji kontrasygnaty wyznacza treść art. 144 ust. 2 Konstytucji. Pewne elementy zasługują na podkreślenie. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że kontrasygnacie podlegają akty rządowe prezydenta, a dokonuje jej premier z wyłączeniem poszczególnych ministrów<sup>21</sup>. Skutkuje to przeniesieniem ciężaru odpowiedzialności politycznej.

Przeciw wagą dla instytucji kontrasygnaty są przysługujące prezydentowi prerogatywy. Są to akty rządowe podejmowane przez głowę państwa osobiście, na które obowiązek kontrasygnaty nie został konstytucyjnie nałożony. Zostały one enumeratywnie wymienione w ust. 3 art. 144 Ustawy Zasadniczej. Stanowi to o zakresie samodzielności ustrojowej prezydenta<sup>22</sup>.

Na uwagę zasługuje problematyka kompetencji prezydenta prezentowana w *Polskim prawie konstytucyjnym*. Systematyka ta przedstawia się następująco:

1. Kompetencje głowy państwa:
  - a) w zakresie spraw zagranicznych;
  - b) w zakresie zwierzchnictwa Sił Zbrojnych, obronności i bezpieczeństwa państwa na czas pokoju i wojny;
  - c) klasyczne uprawnienia głowy państwa.
2. Kompetencje arbitrażu politycznego i równoważenia władz:
  - a) w stosunku do parlamentu;
  - b) w stosunku do rządu;
  - c) w stosunku do władzy sądowniczej.
3. Inne kompetencje:

<sup>19</sup> *Prawo konstytucyjne*, s. 409.

<sup>20</sup> L. Garlicki, op. cit., s. 232.

<sup>21</sup> *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 319.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 320.

- a) ustrojowe;
- b) kreacyjne, organizacyjne oraz w zakresie kierownictwa państwowego i wewnętrznego w Kancelarii Prezydenta RP;
- c) pozostałe, określone w ustawach<sup>23</sup>.

Zastosowana systematyka ma charakter umowny. Jak z powyższego wynika, zakres kompetencji przysługujących głowie państwa jest stosunkowo szeroki, ale ustanowione przez Konstytucję i ustawy granice nie pozwalają na jego pełne wykorzystanie.

Diametralnie inaczej przedstawia się model prezydentury Republiki Federalnej Niemiec. Pozycja głowy państwa jest tu znacznie ograniczona, a ciężar władzy wykonawczej przesunięty został w kierunku kanclerza.

W konstytucji RFN zastosowano odmienne aniżeli w polskiej rozwiązania dotyczące wyboru głowy państwa. W Niemczech funkcja wyboru prezydenta federalnego została powierzona specjalnemu organowi, Zgromadzeniu Federalnemu (Bundesversammlung). W jego skład wchodzi członkowie Bundestagu oraz przedstawiciele wybierani przez parlamenty związkowe. Mandaty rozdzielane są zgodnie z zasadą proporcjonalności. Wybrana zostaje osoba, która uzyska bezwzględną większość głosów w Zgromadzeniu. W przypadku gdy w dwóch kolejnych turach żadnemu z kandydatów nie uda się zgromadzić takiej większości, w trzecim głosowaniu dla dokonania wyboru wystarczające będzie uzyskanie poparcia zwykłej większości<sup>24</sup>.

Kandydować może każdy obywatel niemiecki, który ma ukończone 40 lat i posiada pełne prawo wyborcze do Parlamentu Federalnego. Zgodnie z art. 54 ust. 2 konstytucji RFN: „Kadencja Prezydenta Federalnego trwa pięć lat. Bezpośrednio ponowny wybór jest dopuszczalny tylko jeden raz”<sup>25</sup> – wyraźna analogia do rozwiązań zawartych w obowiązującym w Polsce modelu prezydenckim nie może pozostać niezauważona. Warto jednak zaznaczyć, iż funkcja prezydenta w Republice Federalnej Niemiec ma niewielkie znaczenie faktyczne. Powoduje to, iż piastowanie tego urzędu, odmiennie jak w Polsce, nie jest w pełni satysfakcjonujące dla aktywnych polityków.

Dla kontrastu, kwestia ewentualnego zastępstwa w pełnieniu funkcji prezydenta, tak w przypadku opróżnienia fotela, jak i w czasie przejściowej niezdolności do wypełniania obowiązków, nosi znamiona istotnie odróżniające. Stawia o tym art. 57 konstytucji RFN. Prezydent Rady Federalnej wykonuje uprawnienia prezydenta federalnego w przypadku przeszkody w pełnieniu przez niego obowiązków lub przedwczesnego opróżnienia urzędu<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 322.

<sup>24</sup> R. Balicki, *Ustroje państw współczesnych*, Wrocław 2003, s. 88.

<sup>25</sup> *Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, s. 141.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 143.

Również w przypadku tego kraju znalazła zastosowanie koncepcja *incompatibilitas*. Znajduje ona wyraz w zakazie łączenia funkcji prezydenta z obowiązkami członka rządu lub parlamentu zarówno federalnego, jak i krajowego. Prezydentowi federalnemu nie wolno również piastować żadnego innego płatnego urzędu, jak też prowadzić działalności zarobkowej lub wykonywać innego zawodu. Konstytucja zakazuje również przynależności do zarządu lub rady nadzorczej przedsiębiorstwa nastawionego na zysk<sup>27</sup>.

Warto zauważyć, że funkcja prezydenta federalnego ma niewielkie faktyczne znaczenie. Jest to powodem nieatrakcyjności urzędu dla aktywnych polityków<sup>28</sup>.

Kompetencje prezydenta federalnego zgodne są jednak z klasycznymi regułami systemu parlamentarnego. Do nich należą przede wszystkim uprawnienia reprezentacyjne, w tym:

- a) prawo reprezentacji państwa federalnego w stosunkach międzynarodowych;
- b) prawo zawierania umów międzynarodowych;
- c) prawo wysyłania za granicę przedstawicieli federacji;
- d) prawo przyjmowania przedstawicieli państw obcych;
- e) prawo łaski.

Katalog uprawnień prezydenta federalnego obejmuje też grupę odnoszącą się do władzy ustawodawczej:

- a) prawo żądania zwołania posiedzenia Bundestagu;
- b) prawo rozwiązania Bundestagu (w określonych ustawą przypadkach);
- c) prawo ogłaszania wyższej konieczności ustawodawczej;
- d) prawo podpisywania ustaw.

W odniesieniu do władzy wykonawczej prezydent federalny ma uprawnienia pozwalające na:

- a) uczestniczenie w powoływaniu kanclerza;
- b) mianowanie i odwoływanie (na wniosek kanclerza) ministrów oraz mianowanie i zwalnianie urzędników federalnych, oficerów, podoficerów;
- c) zatwierdzanie regulaminu rządu;
- d) powierzenie ustępującemu kanclerzowi i rządowi prawa do dalszego pełnienia obowiązków do czasu wyboru nowego kanclerza.

W odniesieniu do władzy sądowniczej prezydentowi federalnemu, poza prawem łaski, przysługuje jedynie prawo mianowania i zwalniania sędziów federalnych<sup>29</sup>. Warto jednak zauważyć, że większość powyższych kompetencji wymaga kontrasygnaty kanclerza lub właściwego ministra rządu federalnego. Katalog prerogatyw jest stosunkowo wąski, ponieważ zawiera jedynie trzy pozycje:

<sup>27</sup> Ibidem, s. 141.

<sup>28</sup> E. Gdulewicz, *Ustrój polityczny Niemiec*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, Lublin 2002, s. 119.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 89.

- a) prawo mianowania kanclerza oraz jego odwołania po zakończeniu kadencji;
- b) prawo rozwiązania Bundestagu, jeżeli nie jest on w stanie powołać kanclerza bezwzględną większością głosów;
- c) prawo powierzenia kanclerzowi dalszego pełnienia obowiązków do czasu wyboru jego następcy<sup>30</sup>.

Zgodnie z zasadami systemu parlamentarnego, również w RFN prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej. Oznacza to, że nie może on być odwołany przez parlament, nawet w przypadku negatywnej oceny jego działalności politycznej. Zasady funkcjonowania instytucji kontrasygnaty powodują przeniesienie tego ciężaru na osobę składającą swój podpis na akcie urzędowym prezydenta federalnego. Głowa państwa ponosi natomiast odpowiedzialność konstytucyjną. Organem, do którego kompetencji należy rozpatrywanie sprawy ewentualnego umyślnego naruszenia Ustawy Zasadniczej lub innej ustawy federalnej, jest Federalny Trybunał Konstytucyjny<sup>31</sup>. Zgodnie z Konstytucją Republiki Federalnej Niemiec, prezydent może zostać postawiony w stan oskarżenia na skutek uchwały podjętej większością  $\frac{2}{3}$  ustawowej liczby członków Bundestagu lub Bundesratu. Uchwała taka może zapaść po uprzednim zgłoszeniu wniosku tej treści przez  $\frac{1}{4}$  członków. Konsekwencją uznania, iż prezydent umyślnie naruszył konstytucję lub ustawy, jest złożenie z urzędu. W takiej sytuacji prezydenta zastępuje przewodniczący Bundesratu, a więc wyższej izby niemieckiego parlamentu. Jest on zobowiązany do rozpisania nowych wyborów w terminie 30 dni.

Zupełnie inny kształt modelu prezydentury obrała Konstytucja V Republiki Francuskiej. Nie przyznała ona głowie państwa, na wzór systemów parlamentarnych, jedynie kompetencji reprezentacyjnych. Brak w niej także instrumentów wytwarzających stan równowagi pomiędzy prezydentem Republiki a rządem. Z postanowień Konstytucji jednoznacznie wynika, iż we Francji prezydent jest zarówno zwierzchnikiem egzekutywy, jak i głową państwa w klasycznym rozumieniu<sup>32</sup>.

W Republice Francuskiej elekcja prezydenta odbywa się w drodze wyborów: powszechnych, bezpośrednich, równych, tajnych i większościowych. Prawo zgłoszenia kandydata posiadają jedynie tzw. wyborcy kwalifikowani. W ich skład wchodzi: członkowie obu izb parlamentu, członkowie rad generalnych i zamorskich zgromadzeń terytorialnych, merowie municypalni oraz radcy Rady Paryża<sup>33</sup>. Kandydatury zgłaszane są do Rady Konstytucyjnej. Bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 23 lata. Kandydaci zobowiązani są do wpłacenia kaucji, która zostaje im zwrócona, o ile zyskają poparcie więk-

<sup>30</sup> E. Gdulewicz, op. cit., s. 119.

<sup>31</sup> P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2005, s. 246.

<sup>32</sup> R. Balicki, op. cit., s. 157.

<sup>33</sup> R. Balicki, op. cit., s. 158.



sze niż 5%. Wymogiem jest także, aby zgłaszany kandydat uzyskał poparcie co najmniej 500 wyborców kwalifikowanych, pochodzących z 30 departamentów. Zyskanie poparcia bezwzględnej większości wyborców oznacza wygraną elekcji. Podobnie jak w Polsce, dopuszczalne są tutaj dwie tury wyborów. Brak rozstrzygnięcia w pierwszej powoduje, że dwa tygodnie później przeprowadzane jest ponowne głosowanie, do którego dopuszczani są dwaj kandydaci, którzy dotychczas uzyskali najwyższe poparcie<sup>34</sup>.

Kadencja prezydenta, zgodnie z konstytucją, została określona na 5 lat, a to za sprawą noweli konstytucyjnej z 24 września 2000 r., która skróciła kadencję prezydenta z obowiązujących uprzednio lat siedmiu. Innowacją jest możliwość nieograniczonej reelekcji, niedopuszczalna zarówno w Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w Republice Federalnej Niemiec. Konstytucja V Republiki, pomimo wielu podobieństw do systemu prezydenckiego prezentowanego w Konstytucji USA, nie zna instytucji wiceprezydenta<sup>35</sup>.

Koncepcja pozycji prezydenta została określona w Konstytucji V Republiki w sposób nowatorski. Świadczy o tym w głównej mierze analiza kompetencji głowy państwa. Pozwalają one prezydentowi na sprawowanie realnej władzy i oddziaływanie na pozostałe organy państwa.

Prezydentowi powierzono obowiązek stania na straży: Konstytucji, niepodległości państwa, integralności jego terytorium, wykonywania zobowiązań międzynarodowych oraz prawidłowego funkcjonowania władz publicznych. Stanowi to wyraz uwzględnienia koncepcji prezydenta arbitra. W przypadku zagrożenia powyższych wartości, głowa państwa może podjąć wszelkie wymagane okolicznościami środki.

Ponadto, o silnej pozycji prezydenta świadczy fakt, że nie tylko współuczestniczy on w powoływaniu rządu, ale do uprawnień głowy państwa należy także decyzja o jego losach, w tym o dalszym trwaniu. Jedną z istotnych kompetencji prezydenta jest decydowanie o dymisji rządu lub rozwiązaniu Zgromadzenia Narodowego w przypadku uchwalenia przez nie wniosku o wotum nieufności.

Zgodnie z art. 9 Konstytucji V Republiki, prezydent przewodniczy posiedzeniom Rady Ministrów. Ma przez to istotny wpływ na podejmowane przez nią decyzje. Stanowi to wyraz odstępstwa od klasycznego podziału kompetencji prezydenta na prerogatywy i czynności wymagające kontrasygnaty. Jest to cecha wyraźnie odróżniająca model prezydentury obowiązujący we Francji od tych prezentowanych powyżej. W Republice Francuskiej oba człony władzy wykonawczej działają bowiem łącznie<sup>36</sup>, ponieważ tylko w ten sposób mogą realizo-

<sup>34</sup> P. Sarnecki, op. cit., s. 298.

<sup>35</sup> W. Skrzydło, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2002, s. 158.

<sup>36</sup> P. Sarnecki, op. cit., s. 300.

wać powierzone sobie zadania. Warto wszakże zauważyć, że sposób wykonywania konstytucyjnych kompetencji może różnić się w zależności od występujących konstrukcji politycznych. Możliwe jest zatem zarówno ograniczenie roli prezydenta jedynie do funkcji arbitrażowych, jak i zastosowanie systemu, w którym będzie on rzeczywistym i faktycznym szefem władzy wykonawczej.

Kompetencje prezydenta w odniesieniu do rządu nie ograniczają się jedynie do powoływania premiera i ministrów lub udzielania dymisji rządowi. Jego podstawowym uprawnieniem jest przewodniczenie posiedzeniom rządu, a także to, jakie sprawy będą przedmiotem dyskusji.

Również sfera działania parlamentu nosi znamiona silnej pozycji prezydenta. Przysługuje mu prawo rozwiązania Zgromadzenia Narodowego, uczestnictwa w procedurze stanowienia prawa, zgłoszenia wniosku do Rady Konstytucyjnej celem orzeczenia o konstytucyjności ustawy, zwołania izb na sesję nadzwyczajną oraz prawo wygłoszenia wobec izb orędzia<sup>37</sup>.

W praktyce konstytucyjnej Francji na szczególne podkreślenie zasługuje również związek prezydenta z narodem, który przejawia się nie tylko poprzez kierowane do narodu orędzia, ale także oznacza, iż prezydent, w drodze referendum, może zwrócić się do suwerena o rozstrzygnięcie w najważniejszych dla państwa kwestiach.

Zgodnie z treścią art. 68 konstytucji, prezydent Republiki Francuskiej nie odpowiada za „czynności wykonywane w ramach sprawowanych funkcji”<sup>38</sup>. Zasada nieodpowiedzialności przewiduje jeden wyjątek określony w art. 68. Jest nim zdrada stanu<sup>39</sup>.

Dla postawienia prezydenta w stan oskarżenia muszą być spełnione określone warunki. Przede wszystkim jest to możliwe jedynie w drodze jednobrzmiącej uchwały podjętej przez obie izby parlamentu. Musi ona zostać przyjęta w drodze głosowania jawnego i przy uzyskaniu większości bezwzględnej głosów. Sądem właściwym dla rozstrzygnięcia sprawy odpowiedzialności prezydenta jest Wysocki Trybunał Sprawiedliwości<sup>40</sup>.

Urząd prezydenta jest obecnie bardzo powszechny. Świadczy o tym fakt istnienia obieralnej, kadencyjnej głowy państwa w 33 krajach Europy. Jest to organ typowy dla republik naszego kontynentu. Jednak powszechność tego wzorca nie świadczy bynajmniej o jego jednolitości<sup>41</sup>. Właśnie te wyraźne różnice, uniemożliwiające wskazanie dwóch identycznych modeli prezydentury, stanowią ich

<sup>37</sup> Ibidem, s. 301–305.

<sup>38</sup> R. Balicki, op. cit., s. 160.

<sup>39</sup> P. Samecki, op. cit., s. 315.

<sup>40</sup> R. Balicki, op. cit., s. 161.

<sup>41</sup> S. Grabowska, R. Grabowski, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Warszawa 2007, s. 15.

najbardziej charakterystyczną cechą. Świadczą bowiem o wspólnych korzeniach systemów prawa. Są one dowodem na częste stosowanie zapożyczeń, a także podkreślają podobieństwo przemian ewolucyjnych.

Różnice występują już w samym kształcie modelu prezydentury, a nawet w jego składzie ilościowym. Warto nadmienić, że np. w San Marino urząd głowy państwa jest organem kolegialnym. Podobne rozwiązanie występuje w Europie jeszcze tylko raz. Przypadek ten dotyczy, nienależącej do Unii Europejskiej, Bośni i Hercegowiny. Odmiennie również przedstawiają się reguły zastępstwa. W podanych wyżej przykładach, ustawodawstwa przewidują ściśle określone rozwiązania. Ale żadne z nich nie przewiduje instytucji wiceprezydenta. Nie jest to jednak instytucja obca europejskim wzorcom, występuje np. w Bułgarii. Trudno również mówić o jednolitym wzorcu długości kadencji oraz możliwościach reelekcji<sup>42</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy stwierdzić, że próba utworzenia urzędu prezydenta dla Unii Europejskiej jako całości, nie mogła należeć do zadań prostych. Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy, podpisany w Rzymie 29 października 2004 r., zapoczątkował ten proces. 13 grudnia 2007 r. podpisano traktat lizboński, który ma na celu modyfikację dotychczasowych traktatów unijnych m.in. poprzez włączenie do nich części postanowień traktatu konstytucyjnego. Przewidywany termin wejścia w życie traktatu lizbońskiego to 1 stycznia 2009 r. Sejm RP uchwalił ustawę o ratyfikacji traktatu z Lizbony – zmieniającego traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. – która upoważnia prezydenta do dokonania ratyfikacji. 2 kwietnia 2008 roku ustawa została przyjęta przez Senat RP, a 9 kwietnia 2008 została podpisana przez Prezydenta RP. 15 kwietnia 2008 została opublikowana w Dzienniku Ustaw (Nr 62 poz. 388). Weszła w życie 30 kwietnia 2008 r. Na jej mocy Prezydent RP został upoważniony do ratyfikacji tej umowy międzynarodowej, czego jak dotychczas nie uczynił.

Wspomniany wyżej traktat konstytucyjny reguluje pozycję Przewodniczącego Rady Europejskiej, powszechnie określanego jako Prezydent Unii Europejskiej. Jest on wybierany przez Radę Europejską większością kwalifikowaną. Kadencja określona została na dwa i pół roku, kandydat może być ponownie wybrany tylko raz. Zaistnienie przeszkody w sprawowaniu funkcji lub dopuszczenie się poważnego uchybienia może skutkować podjęciem decyzji Rady, w takim samym trybie, o usunięciu Przewodniczącego ze stanowiska<sup>43</sup>.

Zgodnie z art. I-22 ust. 2 kompetencje Przewodniczącego Rady Europejskiej przedstawiają się następująco:

<sup>42</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>43</sup> Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C310/20, 16 XII 2004.

- „a) przewodniczy Radzie i kieruje jej pracami,
- b) zapewnia odpowiednie przygotowanie i ciągłość prac Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do Spraw Ogólnych,
- c) ułatwia osiągnięcie spójności i konsensu w Radzie Europejskiej,
- d) przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z każdego posiedzenia Rady Europejskiej<sup>44</sup>.

Tego rodzaju zakres odpowiedzialności oznacza, że będziemy mieć tutaj do czynienia z rzeczywistą funkcją polityczną. Przewodniczący uprawniony jest do reprezentowania Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jego kompetencje nie ograniczają jednak uprawnień ministra spraw zagranicznych Unii. Przewodniczący Rady Europejskiej nie może sprawować mandatu narodowego.

Paweł Świeboda, prezes demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej, uważa rozwiązanie powyższe za bardzo nowatorskie. Ma ono na celu zapewnienie większej ciągłości w pracach Rady Europejskiej, która jest przecież organem kształtującym kierunek politycznego rozwoju UE<sup>45</sup>. Częste, bo następujące co pół roku zmiany w obsadzie tego stanowiska, skutkowały brakiem pewności partnerów UE.

Intencją traktatu jest wyposażenie przewodniczącego Rady Europejskiej w kompetencje pozwalające na kierowanie politycznym sztabem Unii Europejskiej. Ale zawiera on także gwarancje zachowania równowagi instytucjonalnej poprzez wymóg współpracy z Komisją Europejską oraz działanie na podstawie prac Rady ds. Ogólnych. Ten ostatni przepis jest szczególnie istotny z punktu widzenia zabezpieczenia interesów państw członkowskich.

Reasumując powyższe rozważania, należy podkreślić dyferencję pomiędzy różnymi modelami prezydentury. Z jednej strony należałoby wskazać Francję. Silna pozycja ustrojowa prezydenta oznacza odejście od klasycznego systemu parlamentarnego. Obowiązujący w Republice Francuskiej system semiprezydencki zbliża ten kraj do rozwiązań przyjętych w Stanach Zjednoczonych. Jako przeciwagę można przytoczyć kształt modelu prezydentury w Republice Federalnej Niemiec. Widoczna jest tu wyraźnie słaba pozycja głowy państwa. Rozwiązania przyjęte przez Konstytucję RP należałoby usytuować pomiędzy powyższymi. W naszym kraju pozycja prawnoustrojowa prezydenta odpowiada podstawowym założeniom systemu parlamentarnego. Głowa państwa posiada w RP stosunkowo szerokie kompetencje, a instytucja kontrasygnaty – powodu-

---

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Źródło: ec.europa.eu, [stan z: 30 XII 2008].

jąca zwolnienie prezydenta z politycznej odpowiedzialności – stanowi wyraz równowagi pomiędzy władzami.

Gdzie zatem należałoby uplasować model prezydentury stworzony na potrzeby Unii Europejskiej? Nie sposób nie zauważyć pewnych podobieństw do klasycznych systemów parlamentarnych. Brak w projekcie wyraźnych odwołań do modelu semiprezydenckiego, ale wydaje się, że stosowanie takich rozwiązań mogłoby się odbić niekorzystnie na państwach członkowskich, a co za tym idzie, na całej Unii. Wszak UE jest tworem niejednorodnym, na który składają się odmienne tradycje i obyczaje poszczególnych państw. A w takiej sytuacji monopolizacja władzy, choćby tylko częściowa, wydaje się niedopuszczalna.

## **Streszczenie**

### **Prezydent Unii Europejskiej a tradycyjne modele prezydentury w Polsce, Francji i Niemczech**

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, podpisany w Rzymie 29 października 2004 r. wprowadził do Unii Europejskiej instytucję „prezydenta”. Jest to konstrukcja ciekawa, bo przenosząca typowe dla krajów europejskich stanowisko na grunt wielonarodowej organizacji.

Państwa Starego Kontynentu prezentują różne rozwiązania dotyczące pozycji głowy państwa. Prezydent Unii Europejskiej to przywódca wielu nacji. Nie jest więc możliwe oparcie tej konstrukcji o modele obecnie funkcjonujące, jednak można zaobserwować liczne powiązania.

## **Summary**

### **President of the European Union and the Position of the President in Traditional European Structures in Poland, France, Germany**

Treaty establishing a Constitution for Europe, signed in Rome on the 29th October 2004, formed an institution of the President of the European Union. It is a peculiar construction because the institution which is typical for European countries is being transformed into one fitting a multi-national organization.

The European countries present various types of the presidential institution. The President of the European Union is supposed to be a leader for many nations. It is not possible to base it solely on one country's legal system, however a lot of similarities can be observed.