

Spis treści

WSTĘP	9
Rozdział I	
POZYCJA KONSTITUCYJNO-PRAWNA INSTYTUCJI PREZYDENTA ..	21
1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – ewolucja regulacji konstytucyjno-prawnych	21
2. Prezydent Węgier – prezydent reprezentant	33
3. Prezydent Republiki Czeskiej – kontynuacja czy <i>novum</i> ?	40
4. Prezydent Republiki Słowackiej – formowanie instytucji	48
Rozdział II	
KOMPETENCJE PREZYDENTA. REGULACJE KONSTITUCYJNE	
I USTAWOWE	55
1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiany zakresu uprawnień	55
1.1. Kompetencje prezydenta jako głowy państwa	55
1.2. Kompetencje w relacjach z Sejmem i Senatem	61
1.3. Kompetencje w relacjach z Radą Ministrów	63
1.4. Uprawnienia w relacjach z władzą sądowniczą	66
1.5. Pozostałe kompetencje prezydenta	68
2. Prezydent Węgier. Modyfikacja bez zmiany	70
2.1. Kompetencje prezydenta jako głowy państwa	70
2.2. Kompetencje w relacjach ze Zgromadzeniem Krajowym	73
2.3. Kompetencje w relacjach z rządem	75
2.4. Uprawnienia w relacjach z władzą sądowniczą	77
2.5. Pozostałe kompetencje prezydenta	77
3. Prezydent Republiki Czeskiej. Ograniczenie prerogatyw	79
3.1. Kompetencje prezydenta jako głowy państwa	79
3.2. Kompetencje w relacjach z Izbą Poselską i Senatem	81
3.3. Kompetencje w relacjach z rządem	84
3.4. Uprawnienia w relacjach z władzą sądowniczą	86
3.5. Pozostałe kompetencje prezydenta	87

4. Prezydent Republiki Słowackiej. Z dała od bieżącej polityki	90
4.1. Kompetencje prezydenta jako głowy państwa	90
4.2. Kompetencje w relacjach z Radą Narodową Republiki Słowackiej	92
4.3. Kompetencje w relacjach z rządem	95
4.4. Uprawnienia w relacjach z władzą sądowniczą	97
4.5. Pozostałe kompetencje prezydenta	99

Rozdział III

PRAWO WYBORCZE I SYSTEMY WYBORU PREZYDENTA	101
1. Prawo wyborcze i wybór Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	101
2. Tryb wyboru Prezydenta Węgier	108
3. Prawo wyborcze i praktykowane sposoby wyboru Prezydenta Republiki Czeskiej	112
4. Prawo wyborcze i wybór Prezydenta Republiki Słowackiej	120

Rozdział IV

PRAKTYKA POLITYCZNA I WYNIKI WYBORÓW PREZYDENCKICH W LATACH 1989–2020	131
1. Wybory prezydenta w Rzeczypospolitej Polskiej	131
2. Elekcje prezydenckie w Republice Węgierskiej/na Węgrzech	155
3. Przebieg wyborów prezydenckich w Republice Czeskiej	163
4. Wybory prezydenckie w Republice Słowackiej	172

Rozdział V

PRAKTYKA USTROJOWA I POZYCJA RZECZYWISTA PREZYDENTÓW	191
1. Różne oblicza prezydentury. Prezydenci Rzeczypospolitej Polskiej	191
2. Prezydenci bez władztwa? Prezydenci Republiki Węgierskiej/Węgier ...	202
3. Moderatorzy tworzenia rządów. Prezydenci Republiki Czeskiej	214
4. W kierunku apolitycznej prezydentury. Prezydenci Republiki Słowackiej	229

Rozdział VI

ISTOTA I RODZAJE ODPOWIEDZIALNOŚCI PREZYDENTA	251
1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	251
2. Prezydent Węgier	253
3. Prezydent Republiki Czeskiej	255
4. Prezydent Republiki Słowackiej	258

ZAKOŃCZENIE	261
--------------------------	------------

ANEKS. Osoby pełniące urząd prezydenta	271
---	------------

BIBLIOGRAFIA	275
---------------------------	------------

INSTITUTION OF PRESIDENT IN THE VISEGRAD GROUP COUNTRIES

Table of Contents

INTRODUCTION	15
Chapter I	
CONSTITUTIONAL AND LEGAL POSITION OF THE INSTITUTION OF PRESIDENT	21
1. President of the Republic of Poland: evolution of constitutional and legal regulations	21
2. President of Hungary: president as a representative	33
3. President of the Czech Republic: continuation or novelty?	40
4. President of the Slovak Republic: formation of the institution	48
Chapter II	
COMPETENCES OF PRESIDENT. CONSTITUTIONAL AND STATUTORY REGULATIONS	55
1. President of the Republic of Poland. Changes to the scope of competences	55
1.1. Competences of president as the head of state	55
1.2. Competences in relationships with the Sejm and Senate	61
1.3. Competences in relationships with the Council of Ministers	63
1.4. Competences in relationships with the judiciary	66
1.5. Other competences of president	68
2. President of Hungary. Modification without a change	70
2.1. Competences of president as the head of state	70
2.2. Competences in relationships with the National Assembly	73
2.3. Competences in relationships with the government	75
2.4. Competences in relationships with the judiciary	77
2.5. Other competences of president	77
3. President of the Czech Republic. Limitation of prerogatives.....	79
3.1. Competences of president as the head of state	79
3.2. Competences in relationships with the Chamber of Deputies and Senate	81
3.3. Competences in relationships with the government	84
3.4. Competences in relationships with the judiciary	86
3.5. Other competences of president	87

4. President of the Slovak Republic. Keeping away from the current politics	90
4.1. Competences of president as the head of state	90
4.2. Competences in relationships with the National Council of the Slovak Republic	92
4.3. Competences in relationships with the government	95
4.4. Competences in relationships with the judiciary	97
4.5. Other competences of president	99

Chapter III

ELECTORAL LAW AND SYSTEMS OF PRESIDENTIAL ELECTION	101
1. Electoral law and election of President of the Republic of Poland	101
2. Procedure of electing President of Hungary	108
3. Electoral law and the applied methods of electing President of the Czech Republic	112
4. Electoral law and election of President of the Slovak Republic	120

Chapter IV

POLITICAL PRACTICE AND RESULTS OF PRESIDENTIAL ELECTIONS OF 1989–2020	131
1. Presidential elections in the Republic of Poland	131
2. Presidential elections in the Hungarian Republic / Hungary	155
3. Course of presidential elections in the Czech Republic	163
4. Presidential elections in the Slovak Republic	172

Chapter V

POLITICAL PRACTICE AND ACTUAL POSITION OF PRESIDENTS	191
1. Various faces of presidency. Presidents of the Republic of Poland	191
2. Presidents without power? Presidents of the Hungarian Republic / Hungary	202
3. Facilitators of government formation. Presidents of the Czech Republic	214
4. Towards apolitical presidency. Presidents of the Slovak Republic	229

Chapter VI

ESSENCE AND TYPES OF LIABILITY INCURRED BY PRESIDENT	251
1. President of the Republic of Poland	251
2. President of Hungary	253
3. President of the Czech Republic	255
4. President of the Slovak Republic	258

CONCLUSION	261
-------------------	-----

ANNEX. Persons holding the function of president	271
---	-----

REFERENCES	275
-------------------	-----

Wstęp

Instytucja prezydenta państwa cieszy się nieustającym zainteresowaniem tak ze strony badaczy reprezentujących różne dziedziny wiedzy, jak również osób obserwujących funkcjonowanie naczelnych organów władzy państwowej. To zainteresowanie jest uzasadnione z wielu powodów, w tym m.in. z racji genezy tej instytucji, a następnie implementowania jej do systemów ustrojowych poszczególnych państw. Po powołaniu do życia urzędu prezydenta przez przepisy Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1787 r., po ponad 60 latach od uchwalenia tego aktu normatywnego, instytucja prezydenta po raz pierwszy w Europie została przyjęta w Republice Francuskiej w 1848 r. Fakt, iż właściwe przepisy konstytucji ograniczały prawo głowy państwa do ubiegania się o reelekcję, przesądził o tym, iż wybrany 20 grudnia 1848 r. na prezydenta Ludwik Napoleon Bonaparte, przed upływem swojej kadencji, doprowadził w grudniu 1851 r. do rozwiązania parlamentu, a następnie na podstawie wyników plebiscytu restytuował cesarstwo. Do przywrócenia instytucji prezydenta we Francji doszło 31 sierpnia 1871 r., kiedy to Zgromadzenie Narodowe uchwaliło ustawę ponownie wprowadzającą ten urząd.

W przypadku niektórych innych państw europejskich instytucja prezydenta wprowadzana była po I wojnie światowej. Co istotne, wśród nich znalazły się państwa środkowoeuropejskie, tj. Republika Czechosłowacka i Republika Polska (a następnie Rzeczpospolita Polska), w przypadku których urząd prezydenta państwa stał się trwałym naczelnym organem władzy państwowej w okresie 20-lecia międzywojennego, a także został zachowany w okresie działalności władz tych państw na emigracji w okresie II wojny światowej. Inaczej było w przypadku Węgier, gdzie, jak się okazało, instytucja prezydenta miała jedynie charakter tymczasowy, a czteromiesięczny okres jej istnienia stał się nierozzerwalnie związany z burzliwymi wydarzeniami politycznymi, które w ciągu 16 miesięcy doprowadziły do powstania Republiki Węgierskiej, następnie Węgierskiej Republiki Rad, a w końcu do powołania regenta Królestwa Węgier. Nie należy zapominać, iż w specyficznych okolicznościach politycznych towarzyszących rozpadowi państwa czechosłowackiego, doszło do powstania w 1939 r. Republiki

Słowackiej, a w konsekwencji tej decyzji do wprowadzenia instytucji prezydenta państwa. Warto również nadmienić, że pozycja ustrojowa prezydenta w republikach europejskich w okresie 20-lecia międzywojennego, jak zauważa W.J. Wołpiuk, zmieniała się zarówno w wyniku ewolucji systemu politycznego, mającego źródło w przepisach konstytucji, jak i w wyniku niekorzystnej praktyki politycznej, doprowadzającej do rządów autorytarnych wykonywanych przez prezydenta lub z jego udziałem¹.

Oddzielny rozdział w historii instytucji prezydenta w państwach Europy Środkowej stanowi okres po II wojnie światowej, gdzie wraz z czasem monokratyczny organ władzy państwowej zastępowany był, opartym na wzorcach radzieckich, organem kolegialnym tj. Radą Prezydialną w Węgierskiej Republice Ludowej w 1949 r. oraz Radą Państwa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w 1952 r. (z tym, że instytucja ta istniała już od 1947 r.). Urząd prezydenta państwa niezmiennie był utrzymywany we wspólnym państwie Czechów i Słowaków, kolejno przez przepisy Konstytucji Republiki Czechosłowackiej z 1948 r. oraz Konstytucji Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej z 1960 r.

Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowej nabrała na znaczeniu, a co za tym idzie także na zainteresowaniu, z racji przeobrażeń ustrojowych, które przeprowadzane były w państwach naszej części Europy po 1989 r. Zastanawiano się wówczas m.in. nad jej pozycją ustrojową, zakresem kompetencji, które miałyby zapewnić efektywne sprawowanie najwyższego urzędu w państwie czy też nad rolą jaką prezydenci w poszczególnych państwach powinni czy mogliby odgrywać w procesie przemian politycznych, społecznych i gospodarczych. Nie bez znaczenia dla wizji prezydentury kreślonych w państwach środkowoeuropejskich były dotychczasowe tradycje ustrojowe, jak i również a może przede wszystkim oczekiwania oraz ambicje polityków reprezentujących najbardziej znaczące stronnictwa polityczne. Wśród różnych modeli prezydentury, w państwach Europy Środkowej jak się ostatecznie okazało nie znalazła uznania wizja prezydentury silnej, wzorowanej na tej występującej w V Republice Francuskiej. Znacznie bliższa projektodawcom ostatecznych rozwiązań ustrojowo-konstytucyjnych była wizja prezydenta-reprezentanta, idąca w parze z parlamentarno-gabinetowym rodzajem formy rządów. I taki też ogólnie rzecz ujmując model był tam wprowadzany. Mimo pozornego podobieństwa, instytucje prezydenta w państwach Grupy Wyszehradzkiej różnią się od siebie tak pod względem przyjętych rozwiązań konstytucyjno-prawnych, jak i praktyki ustrojowej oraz pozycji rzeczywistej głowy państwa. Co istotne, obie kwestie nie pozostawały niezmiennie po 1989 r.

¹ Por. W.J. Wołpiuk, *Instytucja prezydenta. Geneza i rozwój*, w: *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – Prawo – Praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 317.

Zasadniczym powodem, z racji którego powstała niniejsza praca była chęć kontynuowania badań nad instytucją prezydenta państwa, zapoczątkowanych ponad 20 lat temu, udziałem w projekcie badawczym kierowanym przez profesora Joachima Osińskiego, czego efektem były przygotowane pod jego redakcją naukową monografie: *Prezydent w państwach współczesnych* w 1999 r. oraz *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji* w 2009 r. W trakcie prac nad drugą ze wspomnianych monografii powierzone zostały mi zadania przedstawienia instytucji głowy państwa m.in. w: Rumunii, Republice Słowackiej, Republice Węgierskiej i na Ukrainie. Jako współautor, wraz z J. Osińskim kontynuowaliśmy rozpoczęte w 1999 r. badania poświęcone instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Różne aspekty funkcjonowania urzędu głowy państwa w republikach środkowoeuropejskich stały się przedmiotem i innych przygotowywanych przeze mnie opracowań, przede wszystkim artykułów publikowanych w periodykach naukowych. Co może być dowodem na to, iż instytucja prezydenta niezmiennie pozostaje przedmiotem moich zainteresowań naukowych. Należy również dodać, że w 2021 r. minęła 30. rocznica powołania do życia Grupy Wyszehradzkiej, co może stanowić symboliczne uzasadnienie dla przygotowania tego opracowania.

Biorąc pod uwagę szeroko pojmowane zmiany dotyczące funkcjonowania instytucji prezydenta, postanowiłem nawiązać do prowadzonych w przeszłości prac i przedstawić aktualne ujęcie tytułowej instytucji w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Swoją uwagę skoncentrowałem na rekonstrukcji wydarzeń, procesów czy zjawisk zachodzących do chwili obecnej w zakresie regulacji prawnych, jak i tych mających miejsce w praktyce ustrojowej. Punktem wyjścia stały się wcześniej poczynione przeze mnie, jak i innych znawców problematyki, ustalenia i wnioski, a zwłaszcza te zaprezentowane w pracy z 2009 r. Tak te wcześniejsze, jak i nowo poczynione ustalenia pozwalają na w miarę pełne scharakteryzowanie instytucji prezydenta w Rzeczypospolitej Polskiej, na Węgrzech, w Republice Czeskiej oraz Republice Słowackiej.

Odchodząc od podziału treści istniejącego w obu wspomnianych monografiach, postanowiłem uczynić głównymi częściami pracy kolejne fundamentalne dla istnienia i funkcjonowania urzędu prezydenta kwestie. Przedstawiłem je w ramach odrębnych rozdziałów w odniesieniu do prezydentów poszczególnych państw. Odwołując się do genezy instytucji prezydenta w tytułowych państwach przedstawione zostały zasadnicze zmiany w zakresie jego pozycji konstytucyjno-prawnej. W oparciu o regulacje konstytucyjne i ustawowe ukazany został zakres kompetencji prezydentów omawianych państw. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż i w tej materii dochodziło do zmian od czasu wydania monografii z 2009 r. Obejmują one nie tylko uchwalenie Ustawy Zasadniczej Węgier w 2011 r., ale również zmiany właściwych przepisów konstytucyjnych w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej. Nie obeszło się również bez

zmian w zakresie prawa wyborczego, które w odniesieniu do instytucji prezydenta zostały dokładnie przedstawione. Za największą z nich należy uznać wprowadzenie bezpośrednich wyborów prezydenckich w Republice Czeskiej, co znowuż przełożyło się na uchwalenie 18 lipca 2012 r. ustawy o wyborze prezydenta, w której tekście ostatnie zmiany zostały wprowadzone w 2019 r. Przedstawione zostały stosowne regulacje prawne zawarte nie tylko w polskim Kodeksie wyborczym z dnia 5 stycznia 2011 r., ale również i te znajdujące się w ustawach z 2020 r., w oparciu o przepisy których przeprowadzone zostały ostatnie wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególnych warunkach pandemii wywołanej przez wirusa SARS-CoV-2. Również w przypadku Republiki Słowackiej, 29 maja 2014 r. doszło do uchwalenia istotnych dla przeprowadzania wyborów prezydenckich aktów prawnych, tj. ustawy o warunkach wykonywania prawa wyborczego i o zmianie i uzupełnieniu niektórych ustaw oraz ustawy o kampanii wyborczej. Oddzielna część pracy poświęcona została ukazaniu zasadniczego przebiegu, prezentacji wyników oraz najważniejszych wydarzeń towarzyszących wyborom prezydenckim, które odbywały się w analizowanych państwach środkowoeuropejskich w latach 1989–2020. Nie można w sposób w miarę pełny zaprezentować instytucji prezydenta bez odniesienia się do jego pozycji rzeczywistej. Stąd też przedstawiony został zmienny w czasie stopień aktywności kolejnych głów państw. Na podstawie zebranych w tej części pracy informacji można wyrobić sobie chociażby przybliżony pogląd na temat politycznych uwarunkowań sprawowania prezydentury przez konkretne osoby. Można też spojrzeć na tytułową instytucję przez pryzmat cech indywidualnych kolejnych głów państw, jak również zaobserwować kierunek dotychczasowej ewolucji czy zmian zakresu oczekiwań wobec sprawujących urząd prezydenta państwa. Niniejsze opracowanie kończy rozdział poświęcony formom odpowiedzialności prawnej ponoszonej przez prezydentów czterech państw środkowoeuropejskich.

W trakcie pisania niniejszego opracowania szczególnie przydatna okazała się metodologia neoinstytucjonalna, w której zgodnie z założeniami przedstawionymi przez J.G. Marcha oraz J.P. Olsena, aby dobrze zrozumieć funkcjonowanie systemu politycznego należy wprowadzić zmienną jaką jest instytucja, pojmowana jako reguły, tj. zasadniczo działania, procedury, konwencje, strategie czy formy organizacyjne, wokół których kształtuje się działalność polityczna², są to zatem elementy, które odznaczają się przewidywalnością. Tak ogólnie pojmowane instytucje przede wszystkim ograniczają lub narzucają określone działania konkretnym uczestnikom życia politycznego, którzy jednak posiadają możliwość podejmowania autonomicznych decyzji. Ponadto, z racji analizy aktów

² J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2004, s. 32.

prawnych zastosowanie znalazła metoda analizy instytucjonalno-prawnej, zaś z konieczności analizowania zjawisk i procesów politycznych, metoda decyzyjna.

Prezentowana praca w największym stopniu oparta została na materiałach źródłowych, tj. aktach normatywnych, uchwałach, decyzjach organów władzy państwowej, jak również uchwałach i orzeczeniach sądów oraz innych dostępnych dokumentach. Odrębną grupę stanowią monografie i opracowania oraz artykuły i studia, przede wszystkim z zakresu politologii, prawa konstytucyjnego i historii, autorów polskich, słowackich, czeskich oraz węgierskich.

Jak zauważyłem wcześniej, instytucja prezydenta cieszy się niesłabnącym zainteresowaniem kolejnych generacji badaczy reprezentujących różne dziedziny wiedzy. Mając na uwadze zakres dorobku naukowego w tej materii, przede wszystkim polskich politologów i prawników-konstytucjonalistów, powyższe opracowanie nie może i nie pretenduje do miana pracy wyczerpującej tematykę instytucji prezydenta w państwach Europy Środkowej. Jest zatem miejsce i okazja ku temu, aby z czasem powstawały kolejne opracowania naukowe przedstawiające tytułową problematykę w innym, być może pełniejszym ujęciu. Myśl o takich przyszłych pracach niewątpliwie cieszy, tak jak cieszyć może świadomość rozwoju zwłaszcza rodzimych badań naukowych. Za cenne wypada uznać uwagi i propozycje inspirujące do dalszych studiów nad omawianą problematyką.

Niniejsza praca stanowi zaś pewnego rodzaju propozycję w miarę możliwości pełnego przedstawienia instytucji prezydenta w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Co ważne, instytucja ta w państwach środkowoeuropejskich nie była jak dotąd prezentowana w ujęciu porównawczym w takim zakresie czasowym, jak uczyniono to w tym opracowaniu. Aktualność przedstawionych informacji oznacza, iż w pracy uwzględnione zostały zmiany przepisów konstytucji i ustaw, regulujących różne aspekty funkcjonowania omawianych instytucji głów państw. Nie pominięte zostały aspekty praktyczne dotyczące stylu sprawowania prezydentury i cech osobowości wszystkich dotychczasowych i obecnych prezydentów. To wszystko składa się na zasadniczy cel badawczy i poznawczy tego opracowania. Innym równie istotnym celem jest ukazanie różnic istniejących w zakresie rozwiązań instytucjonalnych oraz prawnych występujących w przeszłości i obecnie w poszczególnych państwach, jak również pomiędzy instytucjami prezydenta w Rzeczypospolitej Polskiej, na Węgrzech, w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej. Zebrane i przedstawione w pracy informacje pozwalają na sformułowanie swojego poglądu na temat perspektyw ewolucji instytucji prezydenta w tych państwach.

W czasie przygotowywania tego opracowania niezwykle istotne okazało się wsparcie ze strony osób szczerze życzliwych. I im pragnę teraz podziękować. Dziękuję również tym politologom, ekonomistom i prawnikom z różnych ośrodków naukowo-badawczych, z którymi było mi i jest dane współpracować.