

# 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 udziałem<sup>1</sup>.

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.

<sup>1</sup> 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 polityczna<sup>2</sup>, 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

---

<sup>2</sup> 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.

Szczególne podziękowania należą się Profesorowi Joachimowi Osińskiemu, mojemu mentorowi i Przyjacielowi. Jego uwagi, spostrzeżenia i refleksje wyrażane w trakcie wspólnych dyskusji, które prowadzimy od wielu lat, miały istotne znaczenie nie tylko przy powstawaniu tego opracowania. Panie Profesorze pozostaję z nadzieją, że niebawem ponownie połączymy siły z okazji realizacji następnego wspólnego projektu, wszak pomysłów nie brakuje.

Chciałbym również wyrazić życzenie, aby praca ta, będąca kontynuacją wcześniej zapoczątkowanych badań, wynikających z moich zainteresowań naukowych, przyczyniła się przede wszystkim do popularyzowania wiedzy na temat instytucji prezydenta, tym razem państw Grupy Wyszehradzkiej, wśród jak najszerszego grona odbiorców, a w tym wśród doktorantów, studentów oraz osób zainteresowanych problematyką funkcjonowania naczelných organów władzy państwowej w środkowoeuropejskich państwach o demokratycznym stylu rządów.