

Między arbitrażem a przeciwwagą

11 maja 2025

Mimo że nastał czas podsumowań 10-letniej prezydentury Andrzeja Dudy, nie zamierzam recenzować tej w sumie nieszczęśliwej „przygody”, jaka była w tym okresie udziałem społeczeństwa i państwa.

Nie oznacza to, że z doświadczeń ustrojowych tej epoki nie należy wyciągać wniosków analitycznych i praktycznych. Po kandydatach na urząd prezydenta uczestniczących w kampanii wyborczej 2025 roku nie widać, aby którykolwiek z nich był przygotowany na podważenie zastanej sytuacji i propozycje konkretnych zmian. W uśpieniu drzemią też środowiska akademickie, gdzie z racji studiów nad konstytucją na wydziałach prawa czy politologii powinno fermentować myślenie krytyczne, zapowiadające rozmaite inicjatywy debat o koniecznych zmianach ustrojowych. Dobrą okazją będzie zbliżające się w 2027 roku 30-lecie uchwalenia obowiązującej konstytucji. Na razie nikt nie przewiduje inicjatywy w tej mierze.

Wybór głowy państwa w Polsce w trybie powszechnym i bezpośrednim nadaje jej silną prawowitość (legitymizację), ale to nie przekłada się na realne kompetencje władcze. Zgodnie z obowiązującą Konstytucją, prezydentowi Polski przypisuje się przede wszystkim funkcję arbitra, tymczasem poza Aleksandrem Kwaśniewskim, wszyscy prezydenci tworzyli i tworzą konkurencyjne wobec rządu ośrodki władzy. Gdy pretendowali oni do podejmowania samodzielnych decyzji władczych, zawsze zagrażało to stabilności rządów. Spory i kłótnie na tym tle w ramach władzy wykonawczej prowadziły do wizerunkowego upośledzenia tej instytucji.

Równie źle wypadały prezydentury osób uwikłanych w walkę

polityczną ze swoimi przeciwnikami, jak było to za kadencji Lecha Wałęsy albo Lecha Kaczyńskiego. Jeszcze gorzej było w sytuacjach całkowitego uzależnienia prezydenta od jego mocodawcy. Ostatni prezydent pobił pod tym względem wszelkie rekordy, stając się na własne życzenie zakładnikiem („notariuszem”) obozu PiS i jego lidera.

Systemy parlamentarno-gabinetowe siłę rządów opierają na większości parlamentarnej i nie dzielą realnej władzy z głową państwa. Ta ma zwykle charakter reprezentacyjny. Tak jest w systemach monarchicznych Wielkiej Brytanii, Szwecji, Norwegii, Danii czy Hiszpanii, jak i republikańskich (np. Niemiec, Włoch, Irlandii, Czech, Słowacji, Węgier). Niekiedy w tych ostatnich funkcjonuje system mieszany, który łączy elementy parlamentarne z prezydenckimi. Tak jest we Francji V Republiki, której system polityczny nazywamy potocznie półprezydenckim. Rzeczywistym szefem egzekutywy jest tam prezydent, a premier jest w zasadzie wykonawcą woli prezydenta i większości parlamentarnej. Jeśli większość parlamentarna nie odpowiada woli politycznej prezydenta, ten może zmienić rząd wraz z rozwiązaniem parlamentu.

System hybrydowy

Polski system parlamentarno-gabinetowy ze względu na wzmocnioną pozycję głowy państwa ma z pewnością charakter hybrydowy. Jest swoistym fenomenem, z którego płyną niekoniecznie pozytywne konsekwencje. U podstaw jego stworzenia leżały aspiracje przywódcze Lecha Wałęsy, a raczej jego politycznych suflerów w osobach braci Kaczyńskich, którzy opowiadali się za wzmocnieniem pozycji prezydenta jako gwaranta demokratycznej transformacji. W Konstytucji z 1997 roku przykrojono kompetencje prezydenta, ale nie uniknięto regulacji kolizyjnych i konfliktogennych.

Przypadek polskiej konstytucji nie jest jedynym, kiedy wiele jej nieprecyzyjnych sformułowań pojawiło się w wyniku żmudnego

ucierania stanowisk i prób kompromisowego godzenia różnych racji. Niezależnie jednak od niekłarownych postanowień nawet najmniej rozgarnięci studenci wiedzą, że w funkcjonowaniu systemu politycznego istotną rolę oprócz norm odgrywa kultura polityczna. Stanowi ona ogół postaw, wartości i wzorów zachowań, decydujących o budowaniu w sposób mądry, roztropny i skuteczny współżycia władzy i obywateli w państwie, traktowanym przez wszystkich uczestników jako najwyższe dobro.

Przykład dwukadencyjnej prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego pokazał dobitnie, jak dużo w sprawowaniu tego najwyższego urzędu w państwie zależy od osobistych przymiotów człowieka, jego zdolności komunikacyjnych i moderujących, pozwalających umiejętnie omijać rafy, związane ze współrządzeniem (czy to w ramach jednego obozu politycznego, czy w ramach tzw. kohabitacji z obozem przeciwnym).

Tradycją dojrzałych demokracji, niekoniecznie tylko tych „liberalnych”, jest zgłaszanie na urząd głowy państwa osób o uznanym autorytecie i dorobku, poważnych i społecznie poważanych. Na przykład we Włoszech funkcje te sprawują zwykle ludzie o długich stażach w polityce, mądrzy wiekiem i doświadczeniem. W procesach wyłaniania kandydatów na prezydentów ogromną rolę odgrywają rekomendacje na temat ich predyspozycji koncyliacyjnych i zdolności do cierpliwego budowania trudnych kompromisów.

W doktrynie polityczno-prawnej, podobnie jak w praktyce ustrojowej III RP, od prezydenta oczekuje się gwarantowania optymalnych warunków funkcjonowania państwa, stabilności i efektywności jego instytucji ustrojowych. Ponieważ parlamentaryzm w połączeniu z rozbiciem politycznym sceny politycznej niesie groźbę rządów chwiejnych i krótkotrwałych, potrzebny jest efektywny arbitraż głowy państwa. Kryzysy rządowe wymagają udziału czy ingerencji czynnika z zewnątrz. Do czasu ustabilizowania polskiej sceny politycznej i uchwalenia nowej konstytucji rola prezydenta – wtedy Lecha Wałęsy – była w tym względzie szczególnie aktywna i cenna. W

przypadku prezydenta Andrzeja Dudy spełniał on raczej rolę hamulcowego stabilizacji. Na przykład w następstwie wyborów z 15 października 2023 roku, zamiast powierzyć rząd koalicji zwycięskiej, upierał się przy fantasmagorycznym rządzie mniejszościowym, bez jego szans na trwałe sprawowanie władzy.

Pochodną roli ustrojowej jest praktyka sprawowania urzędu. A ta często nadaje format przywództwu politycznemu. W systemach parlamentarno-gabinetowych przywództwo to ma zazwyczaj wymiar symboliczno-ceremonialny. Prezydent uosabia majestat państwa i z tego tytułu ma prawo pełnej jego reprezentacji w stosunkach zewnętrznych (*ius omnimodae representationis*), co nie oznacza, że nie jest skrzepowany normami protokołarnymi i faktycznie ograniczony przez realne podmioty władzy (rząd i parlament).

Model całkowicie neutralnej, a nawet biernej politycznie głowy państwa w systemie parlamentarnym utrwalił się od czasów III Republiki Francuskiej (1870-1940). Jeden ze znawców ustroju Francji Maurice Duverger sprowadził ironicznie funkcję takiego figuranta do „przecinania wstęg na wystawach chryzantem”. W polskiej praktyce ustrojowej w czasach II Rzeczypospolitej zaczęło się od powielenia wzorów III Republiki Francuskiej w konstytucji marcowej 1921 roku. Następnie na podstawie konstytucji kwietniowej 1935 roku zaistniały tendencje do wzmocnienia pozycji ustrojowej prezydenta. Ze względu na wybuch II wojny światowej nie miały jednak szans na utrwalenie się w ustroju politycznym. Być może dlatego po latach braku wyraźnego symbolu głowy państwa z okresu PRL, w nowych rozwiązaniach konstytucyjnych próbowano uciec od nijakości czy bezbarwności tego organu. W zamyśle twórców rozwiązań konstytucyjnych, niezależnie od tego, kto miał sprawować funkcję szefa państwa – okazało się, że pierwszym został wybrany Wojciech Jaruzelski – najważniejszy wymiar postawy arbitrażowej miał sprowadzać się do formalnej działalności regulacyjnej w systemie politycznym. Nietrudno się domyślić, że przy takim ujęciu pojawiało się naturalne pole do

korzystania z władzy dyskrecyjnej, będącej pochodną osobistych przymiotów sprawującego urząd prezydenta. O ile Jaruzelski nie nadużywał swoich możliwości, o tyle prezydenturę Lecha Wałęsy charakteryzowała swoista dezynwoltura i domaganie się szerszych uprawnień władczych.

Prezydent ponad podziałami

Wydaje się, że Polacy mają prawo oczekiwać od prezydenta pełnienia arbitrażu politycznego nie tylko w odniesieniu do najważniejszych instytucji państwa, gdy z jakichś powodów przestają one źle funkcjonować. Chodzi także o włączanie głowy państwa w inicjatywy i próby rozwiązywania rozmaitych konfliktów społeczno-ustrojowych. Tego przecież nie zabrania prawo konstytucyjne. Tymczasem w przypadku różnych sporów i protestów reakcja prezydenta bywa zwykle bardzo powściągliwa, a ideowe zaangażowanie po jednej ze stron konfliktu uniemożliwia pełniącym tę funkcję zaangażowanie na zasadzie sine ira et studio (bez gniewu i stronniczości). Odnosi się wrażenie, że kolejni prezydenci Polski ciągle czują się działaczami swoich formacji politycznych i nawet gdy deklarują apartyjność, służą jawnie lub skrycie jednej orientacji. To siłą rzeczy pozbawia ich funkcji obiektywnych, bezstronnych arbitrów czy mediatorów na płaszczyźnie społecznej.

Jest pewnym paradoksem, że mimo ogromnej krytyki dotychczasowego prezydenta pojawia się wątpliwość, czy aby wśród kandydatów, mających szanse na zwycięstwo w nadchodzących wyborach, znajdzie się osoba bardziej odpowiednia na ten urząd. Zgodnie z pewną nieprzewidywalnością postaw wyborczych, oby nie okazało się, że następny prezydent w odczuciu społecznym będzie gorszym od kończącego obecnie swoje urzędowanie.

Żaden z kandydatów na prezydenta nie wykazuje zdolności ani predyspozycji behawioralnych do debatowania o najważniejszych sprawach dla polskiej tożsamości (psychologicznych kompleksach

i tabuizmach, o uprzedzeniach wobec sąsiadów, o groźbach płynących z kosmopolityzacji oraz europejskiej i euroatlantyckiej integracji). Złudna logika walki wyborczej nakazuje im przyjmowanie postaw dogmatycznych wobec przyjętych na użytek kampanii punktów widzenia, bez otwartości na inne poglądy i gotowości przyznania choć w części racji swoim oponentom. To przecież już w procesie walki wyborczej powinny ujawniać się talenty pojednawcze i zdolności do polubownych, rozjemczych rozstrzygnięć spraw spornych. Aż dziw bierze, że takiej potrzeby nie widzą u swoich kandydatów przygotowujące ich do debat i wystąpień sztaby wyborcze.

Po trudnych i negatywnych doświadczeniach wśród Polaków pojawia się dość oczywista ekspektatywa wyborcza: chcemy prezydenta, który zachowa dystans wobec gorących sporów politycznych, wobec polsko-polskiej „wojny plemion”. Prezydenta, który zamiast dolewać oliwy do ognia, podejmie inicjatywy pojednawcze, wychodząc poza puste w treści orędzia i patetyczne tromtadracje o polskiej wyjątkowości. Poza retoryką żaden z kandydatów nie gwarantuje, że to oczekiwanie zostanie spełnione.

Jednym z wyróżników aktywnego arbitra w sporach politycznych powinna być kreatywność intelektualna ośrodka prezydenckiego. W tym celu potrzebna jest reorganizacja jego zaplecza administracyjnego. W miejsce „dworu” złożonego z ciągle nabzdyczonych urzędników musi powstać prężny ośrodek doradztwa analitycznego i prognoz strategicznych. Prezydent winien wyprzedzać rzeczywistość swoimi propozycjami zmian, podnosić powagę urzędu mądrością konceptualizacji rozwiązań najważniejszych problemów i trafnością prognoz. Jest však ważnym ogniwem dyskursu politycznego.

Sięganie do zasobów intelektualnych w kraju i pośród Polaków żyjących za granicą nie tylko wzmocni autorytet władzy. Pomoże także uwierzyć społeczeństwu, że kierując się polskimi interesami głowa państwa właśnie z Polakami chce te interesy chronić i wcielać w życie. Dla odzwierciedlenia szacunku dla

pluralizmu i odmienności poglądów rozmaite ciała kolektywne o charakterze doradczym i opiniodawczym winny zapraszać osoby spoza kręgu akolitów, często krytyczne i polemiczne wobec oficjalnych stanowisk. Tylko wtedy prezydent spełni oczekiwania społeczne, jako najważniejszy arbiter polityczny.

Prezydent musi korzystać z wszelkich możliwych źródeł wiedzy i inspiracji. Żaden z kandydatów do pełnienia tej zaszczytnej funkcji nie jest onipotentny. Owszem, wymaga się od tej „monokratycznej” instytucji wiarygodnych recept na rozwiązywanie złożonych problemów, ale mądrość prezydenta powinna być wypadkową mądrości zbiorowej, współpracy z wieloma środowiskami fachowców. Poza tym winna iść w parze z pokorą i skromnością, bez narzucania się ze swoją pewnością siebie, a nawet butą.

W militarystycznej pułapce

Imperatywem każdego programu wyborczego w czasach dekompozycji ładu międzynarodowego powinna być troska o scalenie polskiego społeczeństwa wokół żywotnych interesów egzystencjalnych. Tymczasem nawoływanie przez każdego z liczących się kandydatów do gigantycznych wysiłków zbrojeniowych jest nie tylko rezultatem fałszywej diagnozy kryzysu bezpieczeństwa międzynarodowego. Jest wynikiem świadomej rekonwersji czyli przestawiania przemysłu na produkcję zbrojeniową, zgodnie z interesami plutokracji amerykańskiej i europejskiej. Być może są to tematy zbyt trudne do podjęcia w dyskusjach przedwyborczych, gdyż należałoby w nich odkryć zawiłości związane ze służbą obcym interesom? Trzeba byłoby narazić się na niewygodne pytania, kto tak naprawdę stoi za ekspansją natowską na wschód kontynentu europejskiego i w czyim interesie leżało wyeliminowanie Rosji z kontraktów energetycznych z państwami Unii Europejskiej, zwłaszcza z Niemcami. Wojna na Ukrainie jest sprawą zbyt złożoną, aby można było wyjaśnić jej przyczyny przy pomocy prostego zabiegu retorycznego o wyłącznej „winie Putina”. Stąd ucieczka

kandydatów w slogany i skróty myślowe, sięganie do demagogii i manipulacji.

Prowadzący w sondażach kandydaci, zaostrzając retorykę wyborczą i atakując się nawzajem, w istocie pogłębiają polaryzację społeczeństwa, obnażając wrogi i spetryfikowany duopol patronażu politycznego. W tym przedwyborczym tumultcie nie mają doprawdy żadnych szans kandydaci niezależni, pozbawieni tożsamości partyjnej. Dlatego sprawdzianem uczciwości i zdolności arbitrażowych kolejnego prezydenta Polski będzie jego odwaga sprzeciwu wobec własnego obozu politycznego, sieci „starych kumpli”, którzy przyczynili się do jego zwycięskiego sukcesu. Ważny stanie się odruch zdystansowanego arbitra wobec każdego, niezależnie od tego, z której strony sceny politycznej pochodzi.

Prezydent nie ma mocy interwencyjnej w sprawy doraźnego rządu. Może jednak stawiać publicznie i konfidentycznie pytania premierowi, ministrom i parlamentarzystom, dlatego kontynuowane są haniebne praktyki, zastane po poprzednikach, na przykład szkodliwa inwigilacja obywateli i organizacji, areszty wydobywcze, finansowanie skompromitowanego IPN, łączenie stanowisk w parlamencie i rządzie, rozrost kadr administracji rządowej, reglamentacja dostępu do mediów, brak kontroli działalności służb specjalnych, polityczna obsada stanowisk w spółkach skarbu państwa itd. Zyskałby na tym nie tylko prezydent, ale przede wszystkim rząd uwiarygodniłby swoje zapowiedzi i obietnice z czasów kampanii wyborczej.

Problemem polskiej polityki jest „zabetonowanie” w sensie prawnym i funkcjonalnym systemu partyjnego. Dwa wywodzące się z jednego pnia i demonstracyjnie nieznoszące się obozy polityczne prowadzą już od ponad trzydziestu lat wyniszczającą wojnę, która grozi destrukcją państwa. Żaden z kandydatów nie dostrzega palącego problemu głębokiej reformy strukturalnej aparatu państwowego, zmniejszenia biurokracji, stworzenia nowoczesnych mechanizmów rekrutacji elit politycznych, nie mówiąc o konkursowym naborze kwalifikowanych i apolitycznych

kadr do służby cywilnej. Potrzebna jest przede wszystkim zmiana generacyjna w klasie politycznej, gdyż nastąpiło jej całkowite zużycie.

Rolą prezydenta-arbitra jest stawanie w obronie środowisk skrzywdzonych, poszkodowanych, dyskryminowanych czy wykluczonych. Stając po stronie słabszych czy upośledzonych głowa państwa spełnia swoje „moralne posłannictwo” (*pater patriae*), jak również poprzez działania amortyzujące przyczynia się do obniżania poziomu napięć społecznych. Niemałą rolę wspomagającą w tych procesach może odgrywać życiowa partnerka/partner głowy państwa. Warto powrócić do takiej aktywności, której standardy ustanowiła Jolanta Kwaśniewska.

Element równowagi

Są liczne przejawy tego, że polski elektorat opowiada się za prezydenturą nie tyle o charakterze arbitrażowym, ile przeciwważącym dla obozu rządowego. Ze względu na intensywną ideologizację polityki i skłonność koalicyjnego rządu z premierem na czele ku „demokracji walczącej” czy „tolerancji represywnej”, istnieje duże prawdopodobieństwo przesunięcia głosów po pierwszej turze wyborów, także z powodu zwykłej przekory, na kandydata, który będzie osłabiał, a nie wzmacniał obóz koalicji rządzącej. W szerokim rozumieniu arbitrażu politycznego głowy państwa byłoby to rozwiązanie nie tyle nielogiczne, ile niekorzystne z punktu widzenia skuteczności rządzenia.

Trzeba jednak zauważyć, że najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie przez zwycięskiego kandydata na prezydenta zobowiązania, iż stanie się on – po wszystkich negatywnych doświadczeniach dobiegającej końca prezydentury – gwarantem sprawnie działającej „maszynerii państwowej” oraz protektorem realnego pojednania narodowego, opartego na poszukiwaniu rudymenarnych wartości i interesów, podzielanych przez całą

wspólnotę narodową.

Spodziewana prezydentura niesie ze sobą szanse na rekonstrukcję funkcji ustrojowych głowy państwa, sprowadzanych w ostatnich latach do wąskiego, jurydycznego ujmowania arbitrażu jako siły regulacyjnej w relacjach między trzema rodzajami władz – egzekutywą, legislatywą i judykatywą. Obowiązująca Konstytucja daje prezydentowi możliwości aranżowania szerokiego dialogu politycznego i zgodnie z zasadą pluralizmu – otwierania się na różne środowiska światopoglądowe – celem równoważenia rywalizujących ze sobą układów sił i interesów oraz rozbieżnych oczekiwań i postulatów społecznych. Może zabrzmieć to idealistycznie i naiwnie, ale w obliczu atrofii wielu instytucji publicznych w Polsce, prezydent zdystansowany od codziennych kłótni, może być jedynym funkcjonariuszem publicznym, zdolnym do ratowania tego, co zostało jeszcze z polskości w obliczu narastających zależności od czynników obcych.

Autorstwo: prof. Stanisław Bieleń

Źródło: MyslPolska.info