

Akademia Finansów i Biznesu Vistula
z siedzibą w Warszawie

Rozprawa doktorska

**Rola instytucji
Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
w konflikcie politycznym
we współczesnej Polsce
na przykładzie prezydentury
Bronisława Komorowskiego**

mgr Dariusz Klimczak

Dyscyplina: nauki o polityce i administracji

Promotor
Prof. AEH, dr hab. Piotr Solarz

Warszawa 2023

Spis treści

Wykaz skrótów	4
Wstęp	6
Rozdział 1. Konceptualizacja podstawowych pojęć	19
1.1. Definicja pojęcia „prezydent”	19
1.2. Definicja pojęcia „państwo”	21
1.3. Definicja, geneza i ewolucja pojęcia „konflikt polityczny”	24
1.4. Podsumowanie	29
Rozdział 2. Geneza i rozwój instytucji prezydenta we współczesnej Polsce ...	32
2.1. Wybuch drugiej wojny światowej powodem zmiany władzy i wprowadzenia dwutorowości prezydentury w systemie politycznym współczesnej Polski	32
2.2. Reaktywowanie instytucji prezydenta w systemie politycznym współczesnej Polski	36
2.3. Podsumowanie	44
Rozdział 3. Modele prezydentury a konflikt polityczny	46
3.1. Pozycja ustrojowa prezydenta w kontekście konfliktu politycznego	46
3.2. Polityczny charakter urzędu prezydenta	48
3.3. Rola prezydenta w konflikcie politycznym	53
3.4. Arbitraż prezydencki	58
3.5. Model silnej prezydentury	62
3.6. Model prezydentury neutralnej	70
3.7. Podsumowanie	74
Rozdział 4. Prezydentura Bronisława Komorowskiego w świetle konfliktu politycznego	76
4.1. Życiorys polityczny Bronisława Komorowskiego	76
4.2. Najważniejsze obszary aktywności podczas prezydentury Bronisława Komorowskiego	79

4.2.1. Inicjatywa legislacyjna	80
4.2.2. Ustawy zawetowane	90
4.2.3. Ustawy skierowane do Trybunału Konstytucyjnego	97
4.2.4. Akty łaski	110
4.2.5. Rada Bezpieczeństwa Narodowego	115
4.2.6. Rada Gabinetowa	121
4.3. Rola Prezydenta Bronisława Komorowskiego w wybranych konfliktach politycznych	127
4.3.1. Spór o reformę wieku emerytalnego	127
4.3.2. Spór o likwidację „małych sądów” przez Jarosława Gowina	140
4.3.3. Spór o ustawę „in vitro”	152
4.3.4. Inne spory i konflikty podczas prezydentury Bronisława Komorowskiego	167
4.4. Prezydentura Bronisława Komorowskiego w badaniach opinii publicznej	177
4.5. Rozmowa z Bronisławem Komorowskim na temat jego roli w konflikcie politycznym w trakcie sprawowania urzędu Prezydenta RP	192
4.6. Podsumowanie	205
Zakończenie	209
Streszczenie	223
Summary	225
Bibliografia	227
Spis rysunków i tabel	258

Wykaz skrótów

ACTA	ang. <i>Anti-Counterfeiting Trade Agreement</i> (umowa handlowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrabianymi)
AWS	Akcja Wyborcza Solidarność
BBN	Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
CBOS	Centrum Badania Opinii Społecznej
Dz.U.	Dziennik Ustaw
Dz.Urz.	Dziennik Urzędowy
FAZ	„Frankfurter Allgemeine Zeitung”
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
GMO	ang. <i>Genetically Modified Organism</i> (organizmy modyfikowane genetycznie)
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IPN	Instytut Pamięci Narodowej
JOW	jednomandatowe okręgi wyborcze
KEP	Konferencja Episkopatu Polski
k.k.	Kodeks karny
k.p.k.	Kodeks postępowania karnego
KRN	Krajowa Rada Narodowa
KRS	Krajowa Rada Sądownictwa
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej
M.P.	Monitor Polski
NATO	ang. <i>North Atlantic Treaty Organization</i> (Organizacja Traktatu Północno-atlantycznego)
NBP	Narodowy Bank Polski
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelnny Sąd Administracyjny
NSZZ	Niezależny Samorządny Związek Zawodowy
OFE	Otwarte fundusze emerytalne
ONR	Obóz Narodowo-Radykalny
OPZZ	Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
PAN	Polska Akademia Nauk

PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PiS	Prawo i Sprawiedliwość
PKB	produkt krajowy brutto
PKW	Państwowa Komisja Wyborcza
PKWN	Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego
PO	Platforma Obywatelska
PSL	Polskie Stronnictwo Ludowe
PZPN	Polski Związek Piłki Nożnej
PZPR	Polska Zjednoczona Partia Robotnicza
RBN	Rada Bezpieczeństwa Narodowego
RP	Rzeczpospolita Polska
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
SdPI	Socjaldemokracja Polska
SKL	Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe
SLD	Sojusz Lewicy Demokratycznej
TK	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
UP	Unia Pracy
USA	ang. <i>United States of America</i> (Stany Zjednoczone Ameryki)
USC	Urząd Stanu Cywilnego
WPBiO	Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony
ZNP	Związek Nauczycielstwa Polskiego
ZSRR	Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wstęp

Dysertacja została poświęcona analizie roli, jaką odgrywa instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w konflikcie politycznym we współczesnej Polsce. Dotychczas nie dokonano takiego badania z punktu widzenia konfliktu politycznego. Ze względu na to, że zasadnicza część dysertacji poświęcona jest prezydenturze Bronisława Komorowskiego, która miała miejsce w latach 2010–2015, praca posiada cechy studium przypadku. Wybór akurat tej prezydentury wynika z kilku powodów. Po pierwsze Bronisław Komorowski jest jedynym prezydentem do czasu powstania niniejszej dysertacji, który zakończył swoje urzędowanie oraz pełnił urząd całą kadencję w czasie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 roku. Po drugie w literaturze funkcjonuje wiele opracowań dotyczących politologicznego wymiaru instytucji prezydenta, lecz nie dotyczą one problematyki konfliktu politycznego w kontekście studium przypadku wymienionego prezydenta. Po trzecie wreszcie, analizy dotyczące roli prezydenta w konflikcie politycznym, dotyczą najmniej odległej czasowo, ale już zakończonej prezydentury z punktu widzenia powstawania dysertacji.

W badaniach pojawiają się częściowe odwołania do zjawiska konfliktu politycznego, który ma miejsce w trakcie pełnienia funkcji głowy państwa, ale najczęściej są to ujęcia fragmentaryczne, poboczne lub zdawkowe. W literaturze brakuje całościowego opracowania, które bezpośrednio wskazuje rolę, jaką odgrywa prezydent w konflikcie politycznym we współczesnej Polsce. Niezwykle ważne z punktu widzenia refleksji naukowej nad prezydenturą w Polsce są prace Jerzego Ciapały¹ oraz Ryszarda Mojaka², lecz niestety obejmują tylko pierwsze lata praktyki sprawowania urzędu prezydenta. Podobny problem dotyczy bardzo interesującej pracy Marcina Jurzysty³, gdzie w trzech rozdziałach dokonano analizy prezydentur, lecz tylko Wojciecha Jaruzelskiego, Lecha Wałęsy i Aleksandra Kwaśniewskiego. Następnie warto wskazać badania Tomasza Słomki⁴, które podejmują problematykę modelu polskiej prezydentury, ale jednak nie wykraczają swoimi ramami czasowymi poza zakończenie pierwszej kadencji Aleksan-

¹ Jerzy Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.

² Ryszard Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1995.

³ Marcin Jurzysta, *Prezydenci III RP. Meandry władzy*, Wydawnictwo Naukowe Scriptorium, Opole 2013.

⁴ Tomasz Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Aspra-Jr, Warszawa 2005.

dra Kwaśniewskiego. Warto w tym miejscu dodać, że bardzo inspirujące dla autora dysertacji są tezy Tomasza Słomki, że prezydent nie jest organem jedynie symbolicznym, lecz pełniącym aktywnie rolę strażnika prawidłowego i harmonijnego działania systemu politycznego. Potwierdzeniem wskazanej tezy są dokładne analizy wielu bardzo ważnych zagadnień, poczynając od historycznych uwarunkowań roli ustrojowej głowy państwa, przez formy przywództwa i funkcje ustrojowe aż do uprawnień prezydenta związanych z problematyką kontrasygnaty, pominiętej w niniejszej dysertacji.

Analizując inne obszary nauki z zakresu prawa, socjologii, historii oraz psychologii, można dostrzec nawiązania do przedmiotu niniejszej dysertacji, tj. instytucji głowy państwa, jak również konfliktu politycznego, władzy, pozycji ustrojowej, modeli ustrojowych, marketingu politycznego oraz komunikowania społecznego itp. Nigdzie jednak – jak już wspomniano – nie występuje całościowe zbadanie tematu roli prezydenta w konflikcie politycznym. W tym kontekście wymaga przywołania bardzo istotna dla rozważań nad prezydenturą monografia Jarosława Szymanka⁵ na temat arbitrażu politycznego głowy państwa. Dotyczy ona teoretycznych rozważań nad relacjami zachodzącymi między prezydentem a innymi uczestnikami relacji politycznych. Nie odnosi się natomiast do zagadnień interesujących autora dysertacji, czyli jak prezydent Bronisław Komorowski kreował swoje relacje z innymi uczestnikami stosunków politycznych oraz w jakim zakresie wspomniane relacje miały charakter konfliktowy. Stąd przekonanie autora niniejszej pracy, że to właśnie politologia jako nauka interdyscyplinarna jest szczególnie predystynowana do tego, aby prowadzić badania naukowe, które obejmą kompleksowo przedmiotowe zagadnienie.

W literaturze brakuje szczegółowej analizy prezydentury Bronisława Komorowskiego, a tym samym analizy pod względem jego roli w konflikcie politycznym. Instytucję głowy państwa określają nie tylko jego prerogatywy oraz pozycja ustrojowa, ale także osobowość, moment historyczny oraz uwarunkowania polityczne. Bronisław Komorowski objął urząd po katastrofie smoleńskiej, niezwykle ważnym momencie pod względem politycznym w Polsce. Atmosfera społeczna, emocje i napięcia polityczne kształtowały nowy obraz rzeczywistości. Nim objął urząd, miał ponad 30 lat bogatych i różnorodnych doświadczeń politycznych w zakresie różnych segmentów organizacji władzy publicznej, co w przekonaniu autora dysertacji było bardzo ważnym czynnikiem determinującym styl prezydentury Bronisława Komorowskiego. Warto w tym miejscu

⁵ Jarosław Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009.

zaznaczyć, że tragiczne wydarzenia z 10 kwietnia 2010 roku stały się inspiracją do powstania nowych badań naukowych, np. dotyczących instytucji zastępstwa prezydenta w sprawowaniu urzędu. Grzegorz Pastuszko, który jest autorem tego typu analiz, nie porusza tematu, który jest przedmiotem niniejszej dysertacji, czyli praktyki sprawowania urzędu prezydenta po wspomnianych wydarzeniach w kontekście konfliktu politycznego. Należy w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że w literaturze nie brakuje odniesień do roli prezydenta w polskim systemie politycznym, ale nie ma takich, które koncentrują się na połączeniu roli głowy państwa w kształtowaniu konfliktu politycznego oraz studium przypadku jakim jest prezydentura Bronisława Komorowskiego. Warto więc w tym miejscu przytoczyć kilka przykładów.

Bartłomiej Opaliński⁶ w analizie dotyczącej roli Prezydenta RP w procesie stanowienia prawa, podejmuje co prawda interesujący autora dysertacji temat praktyki ustrojowej, ale skupia się w dużej mierze na konfrontacji badań historyczno-prawnych oraz dogmatyczno-prawnych z praktyką wykonywania przez prezydenta poszczególnych czynności w ramach postępowania ustawodawczego. Z kolei Dariusz Dudek⁷, który analizował problematykę autorytetu Prezydenta RP, zwraca uwagę w swoich badaniach na jeden, bardzo ważny konflikt polityczny, uznając go za „kamień milowy” orzecznictwa polskiego sądu konstytucyjnego. Był to spór kompetencyjny między Prezesem Rady Ministrów a Prezydentem RP, toczący się w latach 2008–2009 i rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 20 maja 2009 roku. Niestety, przytoczone rozważanie o charakterze konfliktu politycznego było analizowane przez Dariusza Dudka jedynie w kontekście autorytetu Prezydenta RP.

W literaturze możemy spotkać wiele innych badań, które swoim zakresem obejmują rolę instytucji prezydenta w praktyce polskiej ustrojowej, lecz nie dotyczą *stricto* konfliktu politycznego ani nie są poświęcone prezydenturze Bronisława Komorowskiego. Analiza Adama Tokarskiego dotycząca funkcji prezydenta w polskiej tradycji ustrojowej podejmuje głównie zagadnienia nauk prawnych, podobnie jak niezwykle ważna praca Pawła Sarneckiego⁸, który skupił się na komentarzu do przepisów określających konstytucyjną rolę Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Nawet, jeżeli

⁶ Bartłomiej Opaliński, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia prawa na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2014.

⁷ Dariusz Dudek, *Autorytet prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013.

⁸ Paweł Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Zakamycze, Kraków 2000.

pojawiają się analizy tak interesujące jak Bartosza Szczurowskiego⁹, to analogiczna problematyka względem niniejszej dysertacji, np. dotycząca ustawy *in vitro* w trakcie prezydentury Bronisława Komorowskiego, nie jest traktowana *stricto* jako element konfliktu politycznego, lecz w kontekście rozważań dotyczących prawnej zasadności zastosowania kontroli prewencyjnej lub następczej. Należy jednak oddać, że choć pojedyncze, ale cenne dla autora dysertacji są odniesienia Bartosza Szczurowskiego do uzasadnienia wniosku Bronisława Komorowskiego do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego wspomnianej już ustawy *in vitro*. Wskazując na kontrowersyjne treści uzasadnienia wniosku Bronisława Komorowskiego, dotyczące uspokojenia nastrojów społecznych w kontekście wspomnianego *in vitro*, Bartosz Szczurowski określił je jako „poważne naruszenie prezydenckiego obowiązku czuwania nad przestrzeganiem konstytucji¹⁰”. Dla autora dysertacji płyną jednak z tego fragmentu jeszcze inne wnioski, bardzo przydatne w próbie odpowiedzi na pytania badawcze niniejszej pracy.

W literaturze brakuje badań politologicznych dotyczących instytucji prezydenta w kontekście konfliktu politycznego, szczególnie takich, gdzie ich część stanowi rozmowa z osobą pełniącą w przeszłości urząd Prezydenta RP. W związku z tym niezwykle interesujące wydaje się zbadanie roli, jaką odgrywał w tamtym czasie prezydent, najwyższy przedstawiciel polskich władz, gwarant ciągłości władzy państwowej.

Głównym przedmiotem badań jest sposób wykonywania funkcji oraz składających się na nie kompetencji, przyporządkowanych urzędowi Prezydenta RP w kontekście konfliktu politycznego na przykładzie prezydentury Bronisława Komorowskiego. Głowa państwa jest zasadniczym podmiotem instytucjonalnym dysertacji, natomiast inne organy państwa bądź podmioty polityczne są punktami odniesienia, istotnymi ze względu na model ustrojowy państwa. Przedmiotem badań jest pozycja ustrojowa prezydenta i funkcjonowanie systemu ustrojowego Polski pod kątem zjawiska konfliktu politycznego. Badanie obejmuje współczesną rolę głowy państwa, ale wiele wniosków płynie z analizy ewolucji urzędu prezydenta w Polsce oraz modeli ustrojowych państw obcych. Analizie została poddana siła ustrojowa, kompetencyjna i polityczna urzędu. Konflikt polityczny, jako zjawisko towarzyszące funkcjonowaniu instytucji prezydenta, stał się przedmiotem badań zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i pragmatycznym. Ważnym przedmiotem badań są intencje ustrojodawcy względem

⁹ Bartosz Szczurowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.

¹⁰ Tamże, s. 102.

instytucji prezydenta. Analizowane są funkcje i zadania głowy państwa oraz warianty ich realizacji. W tym celu dokładnym badaniom została poddana legislacja w okresie sprawowania urzędu prezydenta przez Bronisława Komorowskiego – projekty rządowe, poselskie, senackie, obywatelskie oraz inicjatywy legislacyjne głowy państwa. Przedmiotem badań były wyroki Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, prawodawstwo europejskie oraz jego polska implementacja, uchwały oraz stanowiska samorządu terytorialnego, stanowiska związków zawodowych i organizacji przedsiębiorców, inicjatywy organizacji pozarządowych, zachowania społeczne, badania opinii publicznej oraz publicystyka – wszystko pod kątem roli instytucji prezydenta w konflikcie politycznym.

Celem naukowym pracy jest poddanie analizie politologicznej roli instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w konflikcie politycznym we współczesnej Polsce na przykładzie prezydentury Bronisława Komorowskiego. Głowa państwa ma określone miejsce w polskim systemie ustrojowym, ale praktyka funkcjonowania instytucji może wygenerować nowe wnioski dla wiedzy politologicznej. Zatem to właśnie dokładna analiza prezydentury Bronisława Komorowskiego, zarówno pod kątem wypełniania obowiązków konstytucyjnych, relacji z innymi organami państwa, samorządem terytorialnym, organizacjami pozarządowymi, jak i obywatelami jest celem tej rozprawy. Aktywność prezydenta lub jej brak jest badana pod względem jakościowym oraz ilościowym. Niektóre obszary funkcjonowania instytucji prezydenta zostały porównane z kadencjami innych prezydentów RP. Będzie więc to próba oceny wszystkich wymienionych aktywności prezydenta pod kątem konfliktu politycznego, jego niwelowania, generowania bądź omijania. Głównym obiektem badawczym jest Bronisław Komorowski, ale praca ma częściowo charakter porównawczy, więc celowo znajdzie się w niej analiza określonych procesów politycznych bądź kompetencji głowy państwa z szerokim zakresem czasowym. Dzięki takiemu działaniu możliwe jest przedstawienie szerokiego obrazu polskiej prezydentury w trzech wymiarach – ewolucji modelu prezydentury, aktualnej pozycji ustrojowej oraz potencjału politycznego. Cele te zamierzam osiągnąć, odpowiadając na pytanie: Jaka jest rola i miejsce instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej w konflikcie politycznym we współczesnej Polsce?

Problemem badawczym jest instytucja prezydenta w konflikcie politycznym we współczesnej Polsce. Wypełnianie poszczególnych funkcji oraz zadań w systemie państwa nie oznacza, że konflikty polityczne można ominąć. Problemem badawczym jest zatem analiza roli instytucji prezydenta we wszystkich najważniejszych konfliktach

politycznych, jakie miały miejsce w latach 2010–2015. Głowa państwa wchodzi w skład dualnej egzekutywy, więc siłą rzeczy uczestniczy w procesach sprawowania władzy, której konflikt polityczny jest immanentną częścią. Stąd pojawiają się następujące pytania: Jaką rolę wówczas odgrywa prezydent? Staje się arbitrem, moderatorem sporu politycznego? Niweluje konflikt polityczny, a może go omija?

Zgodnie z polskim modelem ustrojowym oraz kompetencjami przypisanymi prezydentowi może on odgrywać rolę arbitra, moderatora, stabilizatora systemu państwa. Nie ma jednak polityki bez konfliktu, nie ma także organu państwa, który może uniknąć konfliktu politycznego. W związku z tym, że prezydent jest częścią dualnej egzekutywy, udział w konflikcie politycznym ma charakter strukturalny. Mimo że głowie państwa przypisana jest rola stabilizująca i powinna ona swoim działaniem harmonizować funkcjonowanie innych organów państwa, uczestniczy w konflikcie politycznym. Podstawowa prerogatywa głowy państwa, czyli weto, może z jednej strony niwelować konflikt polityczny lub społeczny wywołany zapisami ustawy skierowanej na jego biurko, a z drugiej rozpocząć konflikt polityczny z rządem i parlamentem. Głowa państwa, dążąc do harmonijnego funkcjonowania systemu państwa, spotyka się z konfliktem politycznym podczas wykonywania swoich prerogatyw. W przeciwieństwie do Prezesa Rady Ministrów Prezydent RP nie ponosi odpowiedzialności przed parlamentem, co może wskazywać na specjalne ulokowanie jego pozycji ustrojowej jako rozjemcy i zwornika różnego rodzaju sytuacji konfliktowych. Normatywnie przypisane funkcje i zadania prezydenta eksponują jego rolę harmonizującą działanie władzy w Polsce oraz istotnego elementu równowagi. Skuteczność roli prezydenta polega między innymi na umiejętności tonowania nastrojów politycznych, a tym samym zdolności kontrolowania konfliktów politycznych. W wielu przypadkach prezydent kontroluje przebieg konfliktu bez oficjalnego, publicznego trybu swojej działalności. Zakulisowe rozmowy, nieoficjalne konsultacje mogą być skutecznym narzędziem prezydenta, który ma mocną pozycję wynikającą z siły jego charakteru, osobowości, reputacji.

Wyzwaniem dla realizacji podjętego tematu było przyjęcie założeń teoretycznych i metodologicznych. Do przygotowania niniejszej dysertacji została obrana metoda analityczno-abdukcyjna. Zastosowano także techniki badawcze w postaci analizy zawartości dokumentów prawnych, analizy prawnoinstytucjonalnej, historyczno-opisowej, dość sporadycznie również analizy danych statystycznych. Wykorzystano także metodę porównawczą oraz systemową. Szczególne jednak znaczenia dla procesu

analizy w odniesieniu do całości rozprawy doktorskiej miała analiza zawartości dokumentów. Ponadto analiza materiałów źródłowych i literatury pomocniczej pozwoliła na ukazanie działalności instytucji prezydenta w zakresie konfliktu politycznego. Tak więc w rozdziale pierwszym zastosowano metodę analizy historyczno-opisowej oraz porównawczej, w drugim i trzecim metodę analizy podłużnej oraz historyczno-opisowej, w rozdziale czwartym głównie metodę abdukcji ale także metodę systemową. Założenia metodologiczne są zgodne między innymi z założeniami Umberta Eco¹¹ oraz Romana Comana, Amandine Crespy czy Frederica Louaulta¹².

W związku z przyjętym celem pracy autor dysertacji sformułował następujące pytania badawcze:

- na czym polega rola Prezydenta RP w konflikcie politycznym we współczesnej Polsce?
- czy pozycja ustrojowa Prezydenta RP zależy głównie od czynników instytucjonalnych, czy też behawioralnych i w jakim zakresie?
- czy Prezydent RP odgrywa rolę arbitra w konflikcie politycznym?
- dlaczego prezydent Bronisław Komorowski włączał się w konflikty polityczne, jakiego były rodzaju i czy mógł ich uniknąć?
- czy prezydent Bronisław Komorowski próbował kontrolować przebieg konfliktów politycznych w nieoficjalny, zakulisowy sposób?
- w jakich obszarach funkcjonowania państwa dochodziło najczęściej do konfliktów politycznych, których uczestnikiem był prezydent Bronisław Komorowski?
- czym zdeterminowana była rola prezydenta Bronisław Komorowski w konflikcie politycznym?
- czy prezydent Bronisław Komorowski częściej wywoływał czy łagodził konflikty polityczne podczas swojej prezydentury?
- czy konflikt polityczny z udziałem prezydenta ogranicza się jedynie do obszaru związanego *stricto* z podmiotami politycznymi?
- czy zjawisko konfliktu politycznego jest związane jedynie z nauką o polityce? Jakie inne obszary nauki mają wpływ na właściwe przepro-

¹¹ Umberto Eco, *Comment écrire sa thèse*, Flammarion, Paris 2016.

¹² Ramona Coman, Amandine Crespy, Frédéric Louault, Jean-Frederic Morin, Jean-Benoit Pilet, Émille Van Haute, *Méthodes de la science politique. De la question de départ à l'analyse des données*, De Boeck Supérieur, Louvain-La-Neuve 2016.

wadzenie analizy politologicznej poszczególnych zagadnień związanych z instytucją prezydenta w kontekście konfliktu politycznego?

Próba udzielenia odpowiedzi na sformułowany problem badawczy oraz pytania badawcze zainicjowała proces stawiania hipotez, które często są określane jako „przy-puszczenie” lub „domyślanie się” określonego związku, relacji czy nawet tendencji. W związku z tym, na podstawie dostępnej literatury, obserwacji oraz doświadczeń autora z dotychczas przeprowadzonych badań, sformułowano następującą hipotezę główną w odniesieniu do podjętego tematu dysertacji: Prezydent RP odgrywa ważną rolę w kształtowaniu się konfliktu politycznego we współczesnej Polsce.

Przedstawiona hipoteza główna była kilkakrotnie poddawana procesowi weryfikacji, co spowodowało pojawienie się następujących hipotez pomocniczych:

- stosowanie weta oraz odsyłanie ustaw przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego stymulują przebieg konfliktu politycznego – wywołują lub łagodzą i niwelują,
- aktywna prezydentura to nie tylko dynamika korzystania ze swoich kompetencji, ale także skuteczność nieoficjalnych działań politycznych,
- głównymi czynnikami determinującymi rolę instytucji Prezydenta RP w kształtowaniu konfliktu politycznego są: doświadczenie polityczne, cechy osobowościowe oraz rodowód polityczny osoby piastującej urząd.

Struktura pracy została podporządkowana jej głównemu celowi, opierając się na najważniejszych aktywnościach prezydenta, które zostały poddane szczegółowej analizie badawczej w aspekcie sytuacji konfliktowych i spornych. Analizę i badania poszczególnych aktywności ułożono w porządku chronologicznym.

Dysertacja składa się z czterech rozdziałów, wstępu i zakończenia. Dwa pierwsze rozdziały pełnią funkcję wprowadzającą, porządkującą i charakteryzującą kluczowe aspekty związane z przedmiotem dysertacji.

Pierwszy rozdział został poświęcony analizie istoty oraz funkcji państwa i dotyczy konceptualizacji najważniejszych pojęć związanych z przedmiotem badań, czyli instytucji prezydenta, państwa i konfliktu politycznego. Z punktu widzenia przedmiotowej dysertacji najważniejszy podmiotowo jest *stricte* konflikt polityczny, ale ze względu na skuteczność analizy nie sposób, według autora pracy, pominąć aspekty wywodzące się z nauk socjologicznych, psychologicznych, historycznych czy filozoficznych. Interdyscyplinarność pojęcia „konflikt” ma bardzo duże i ważne znaczenie przy próbie odpowiedzi na wiele pytań badawczych i osiągnięciu celu naukowego

niniejszej pracy. Wreszcie, rozdział ten pozwala uzyskać odpowiedź na pytania badawcze postawione we wstępie pracy: Czy zjawisko konfliktu politycznego jest związane jedynie z nauką o polityce? Jakie inne obszary nauki mają wpływ na właściwe przeprowadzenie analizy politologicznej poszczególnych zagadnień związanych z instytucją prezydenta?

Rozdział drugi dotyczy genezy i rozwoju instytucji prezydenta we współczesnej Polsce. Autor dysertacji podzielił go na dwie części – pierwsza obejmuje zagadnienia związane z losem polskiego urzędu prezydenta po wybuchu drugiej wojny światowej a druga wydarzeń związanych z reaktywowaniem instytucji prezydenta w polskim systemie politycznym po 1989 roku.

Autor dysertacji, zaczynając analizę od wybuchu drugiej wojny światowej, sugeruje, że to właśnie z tym wydarzeniem historycznym związane są najbardziej istotne następstwa polityczne, mające bezpośredni związek ze współczesną pozycją ustrojową Prezydenta RP. Omówiona została dwutorowość tego urzędu po wybuchu drugiej wojny światowej, a następnie dokonano analizy procesu reaktywacji tej instytucji w wyniku obrad Okrągłego Stołu. Tu szczególne miejsce zajęła obserwacja przebiegu kolejnych zdarzeń politycznych, które miały wpływ na ukształtowanie się współczesnego modelu prezydentury w Polsce. W tym rozdziale nastąpiło dokładne wyjaśnienie przypisywanych kolejno prerogatyw głowie państwa oraz ich modyfikacja (zastępowanie lub usuwanie). Kolejne zmiany uprawnień prezydenta po roku 1989 miały konkretne podłoże polityczne i duży wpływ na Konstytucję z roku 1997. Konflikty polityczne z udziałem prezydenta, które miały miejsce w latach 1989–1997, zostały poddane analizie w kontekście roli głowy państwa w takich konfliktach we współczesnej Polsce. Opiswane wydarzenia, a tym samym geneza powstawania uprawnień współczesnego Prezydenta RP, doskonale była znana Bronisławowi Komorowskiemu, ponieważ był pośrednim lub bezpośrednim uczestnikiem tych wydarzeń. W związku z tym autor dysertacji jest przekonany, że powyższe okoliczności polityczne i doświadczenia osobiste późniejszego prezydenta miały ważny wpływ na charakter sprawowania przez niego urzędu. Tym samym można traktować tę część pracy jako odpowiedź na jedno z pytań badawczych, dotyczących roli czynników behawioralnych, w tym doświadczenia jako determinanty mającej wpływa na pozycję ustrojową Prezydenta RP.

Rozdział trzeci dotyczy analizy różnych modeli prezydentury w kontekście konfliktu politycznego. Omówiona została pozycja ustrojowa polskiej głowy państwa w kontekście takiego konfliktu, a następnie polityczny charakter urzędu prezydenta

oraz jego rola w konflikcie politycznym. W kolejnych podrozdziałach została dokonana analiza arbitrażu prezydenckiego, a następnie studium silnej prezydentury oraz modelu prezydentury neutralnej. Analiza wszystkich wymienionych zagadnień miała na celu stworzenie pomostu między doktrynalnymi założeniami różnego rodzaju mechanizmów a praktyką ustrojową, gdzie prezydent odgrywa ważną rolę w kształtowaniu się konfliktu politycznego we współczesnej Polsce. Autor dysertacji zdaje sobie sprawę, że podjęcie w rozprawie tematu choćby arbitrażu prezydenckiego jest zaledwie szkicem w porównaniu z dogłębną analizą np. Jarosława Szymanka pt. *Arbitraż polityczny głowy państwa*¹³. W związku z tym, bazując na bogatej literaturze naukowej związanej z wymienionymi tematami, autor z premedytacją kieruje zainteresowanie analityczne w stronę powiązania roli prezydenta z konfliktem politycznym we współczesnej Polsce.

Rozdział czwarty, najbardziej rozbudowany, dotyczy szczegółowej analizy prezydentury Bronisława Komorowskiego. Tę część dysertacji rozpoczyna jego biografia polityczna, która miała istotny wpływ na styl i formułę prezydentury. Podrozdział miał za zadanie pomóc w udzieleniu odpowiedzi na pytanie badawcze dotyczące pozycji ustrojowej Prezydenta RP: Czy zależy głównie od czynników instytucjonalnych, czy też behawioralnych jak i posiadanego doświadczenia?

Następnie analizie została poddana działalność Prezydenta Komorowskiego związana z jego prerogatywami. Dokonano szczegółowego omówienia jego inicjatyw legislacyjnych, ustaw zawetowanych oraz skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego. Pod tym samym, wspólnym mianownikiem zjawiska konfliktu politycznego została omówiona jego działalność w zakresie funkcjonowania Rady Gabinetowej oraz Rady Bezpieczeństwa Narodowego. W ramach analizy działalności legislacyjnej jeden podrozdział został poświęcony prezydenckim ułaskawieniom. Czym się kierował Bronisław Komorowski przy podejmowaniu decyzji, skąd wynikały inicjatywy, jakie i czyje argumenty miały wpływ na podjęte decyzje? Między innymi kwestie te zostały poddane analizie w kontekście konfliktu politycznego i roli prezydenta, która miała duże znaczenie w jego przebiegu. W tym miejscu wstępu dysertacji warto jeszcze dodać, że oprócz tematyki posiedzeń RBN autor dysertacji zwrócił uwagę na działania i sposób postępowania prezydenta wobec polityków PiS, w tym lidera Jarosława Kaczyńskiego w kontekście sytuacji politycznej po katastrofie smoleńskiej. Konflikt polityczny mię-

¹³ Jarosław Szymanek, *Arbitraż polityczny...*

dzy Platformą Obywatelską a Prawem i Sprawiedliwością nabierał w tamtym czasie nowego znaczenia, czego areną były także posiedzenia RBN. Bronisław Komorowski w przekonaniu autora dysertacji był w pełni świadomy roli, jaką przyszło mu pełnić w polityce państwa przesiąkniętego permanentną dyskusją wokół katastrofy smoleńskiej, co jest istotne przy próbie udzielenia odpowiedzi na postawione wcześniej pytania badawcze. Początek kadencji nowego prezydenta to także początek nowego rodzaju konfliktu politycznego, którego Bronisław Komorowski był immanentną częścią.

W kolejnej części tego rozdziału autor dysertacji wybrał cztery najbardziej istotne problemy, zarówno z punktu widzenia przebiegu prezydentury Bronisława Komorowskiego, rangi politycznej dla ówczesnego rządu, jak i zainteresowania społecznego. Oprócz sporu o reformę wieku emerytalnego, autor przeanalizował pod kątem roli prezydenta w konflikcie politycznym także spór o likwidację „małych sądów” przez Jarosława Gowina, ustawę *in vitro*, a także spór o „afery podsłuchową”. Na końcu podrozdziału znalazło się osobne opracowanie, które dotyczy kilku innych konfliktów polityczno-społecznych, być może mniejszego znaczenia, lecz budzących szerokie zainteresowania określonej części Polaków. Autor dokonał analizy pod kątem roli prezydenta w konflikcie politycznym następujących wydarzeń: konflikt wokół tzw. sprawy ACTA, konflikt związany z tzw. matkami pierwszego kwartału oraz konflikt na temat związków partnerskich. Celem przedstawienia szerokiego spektrum tematycznego była próba uzyskania odpowiedzi na kolejne pytanie badawcze: Czy konflikt polityczny z udziałem prezydenta ograniczał się jedynie do obszaru związanego *stricto* z podmiotami politycznymi? Warto w tym miejscu jeszcze dodać, że wszystkie przeanalizowane sytuacje miały na celu przedstawienie różnorodności tematów spornych z którymi spotkał się prezydent Bronisław Komorowski a które mogły zarówno przedzielić się w konflikt, jak i – w skrajnym przypadku – zostać niezauważone.

Pod koniec rozdziału prezydenturę Bronisława Komorowskiego przedstawiono w świetle badań opinii publicznej. Autor skupił się tylko na badaniach Centrum Badania Opinii Społecznej, które w jego opinii przedstawiały najbardziej kompleksową, regularną i różnorodną ocenę prezydentury ówczesnego prezydenta. Celem powstania tej części dysertacji było przedstawienie analizy socjologicznej, jakiej CBOS poddał opinię publiczną. W przekonaniu autora wskazane informacje stanowią ważne tło dla analizowanych wcześniej konfliktów politycznych, w których jedną z ról odgrywał Bronisław Komorowski. Rozdział czwarty kończy stenogram rozmowy autora dysertacji

z Bronisławem Komorowskim na temat jego roli w konflikcie politycznym w trakcie sprawowania urzędu prezydenta. Rozmowa została przeprowadzona w sierpniu 2022 roku, a jej celem było nie tylko poznanie opinii Bronisława Komorowskiego na temat niektórych konfliktów politycznych przeanalizowanych w dysertacji, ale także próba odnalezienia w innych ważnych elementów, których autor do tej pory nie postrzegał jako istotne. Pytania skierowane do byłego prezydenta miały także na celu uzyskanie odpowiedzi na kolejne pytanie badawcze: Czy ówczesny prezydent Bronisław Komorowski kontrolował przebieg konfliktów politycznych w nieoficjalny, zakulisowy sposób? W kilku odpowiedziach udało się znaleźć bardzo wyraźną deklarację Bronisława Komorowskiego w przedmiocie analizowanej kwestii.

Analiza rozdziału czwartego pozwoliła wypracować odpowiedź na jedno z ważniejszych pytań badawczych postawionych w dysertacji: Czy prezydent Bronisław Komorowski częściej wywoływał czy raczej łagodził konflikty polityczne podczas swojej prezydentury, dlaczego to robił oraz czym się kierował? Szereg różnorodnych przykładów konfliktów, zaprezentowanych w omawianej części dysertacji, pozwala uzyskać jasną odpowiedź o rolę prezydenta w każdym z nich.

Badanie prezydentury Bronisława Komorowskiego podjęte w niniejszej pracy ma na celu przedstawienie aspektu praktycznego roli ustrojowej głowy państwa w Polsce. Badanie dotyczy czasu od momentu zaprzysiężenia przed Zgromadzeniem Narodowym 6 sierpnia 2010 roku do końca kadencji, czyli 6 sierpnia 2015 roku, kiedy to urząd objął jego następca Andrzej Duda. Bronisław Komorowski, przed zaprzysiężeniem jako Marszałek Sejmu, pełnił obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jednak ten okres sprawowania urzędu nie jest przedmiotem badań rozprawy. Wszelkiego rodzaju analizy pochodzące z innego okresu jego aktywności politycznej, w tym szczególnie z czasu pełnienia obowiązków prezydenta, mają charakter uzupełniający, niejednokrotnie bardzo istotny ze względu na całościowy obraz danych procesów politycznych czy decyzyjnych. Służą ukazaniu wpływu zdarzeń mających miejsce w przeszłości na sposób piastowania urzędu Prezydenta RP przez Bronisława Komorowskiego.

Praca, jak wskazano w jej tytule, dotyczy Polski, w niektórych jej fragmentach znajdują się jednak analizy porównawcze odnoszące do innych państw, między innymi Stanów Zjednoczonych, Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii oraz Litwy. Elementy porównawcze służą pokazaniu specyfiki polskiej prezydentury, a zwłaszcza podo-

bieństw i różnic występujących w prezydenturach innych państw wobec polskiego modelu tego urzędu.

Zakres czasowy głównej części pracy zawarty jest w latach 2010–2015. Znaczna część analiz dotyczy całego okresu III Rzeczypospolitej Polskiej i okresu transformacji oraz prowizorium ustrojowego. W dysertacji występują odniesienia historyczne, począwszy od historii najnowszej Polski i świata, po odwołania do źródeł i koncepcji ustrojowych mieszczących się w odległych epokach.

Konceptualizacja podstawowych pojęć

1.1. Definicja pojęcia „prezydent”

Prezydent (z łac. *praesidens*, ‘zasiadający na czele’) według podstawowej definicji *Leksykonu wiedzy politologicznej*¹⁴ określany jest jako głowa państwa w systemach republikańskich, organ władzy wykonawczej, najwyższy rangą przedstawiciel państwa w stosunkach z innymi państwami i podmiotami. Czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Prezydent jest także gwarantem ciągłości władzy państwowej, zwierzchnikiem sił zbrojnych, ale nie ponosi odpowiedzialności przed parlamentem, choć istnieje zazwyczaj procedura prowadząca do odwołania osoby piastującej ten urząd ze stanowiska i określana jest instytucją tzw. impeachmentu, ale należy dodatkowo podkreślić, że stanowi konstytucyjny a nie polityczny rodzaj odpowiedzialności. W związku z tym, bazując także na doświadczeniach historycznych można stwierdzić, że urząd prezydenta w systemach republikańskich jest zazwyczaj instytucją autonomiczną, a pozycja prezydenta zależy głównie od systemu politycznego państwa, w którym jest wybierany. Stąd istnieją modele słabej i silnej prezydentury określane w zależności od przepisów zawartych w konstytucji danego państwa¹⁵. Stwierdzając wprost, prezydent może mieć większy bądź mniejszy wpływ na inne organy władzy państwa i ten zbiór czynników ma decydujący wpływ na jego pozycję, uwzględniając oczywiście praktykę stosowania przepisów konstytucyjnych. Dodatkowymi czynnikami wpływającymi na pozycję urzędu prezydenta są te, które wynikają nie tylko z danej sytuacji politycznej, ale przede wszystkim z cech ludzkich takich jak doświadczenie, zmysł polityczny, osobowość, charyzma, inteligencja polityczna czy przebojowość. Warto nadmienić, że nawet gdybyśmy nie znali dokładnie ustroju danego państwa republikańskiego, to pozycję urzędu prezydenta może z góry określać już sam tryb wyboru – bezpośredni dla silnie umocowanych i pośredni dla słabiej.

Zanim zostanie zdefiniowana rola i pozycja urzędu prezydenta w polskim systemie politycznym, warto dla zobrazowania problemu zwrócić uwagę na klasyczne

¹⁴ *Leksykon wiedzy politologicznej*, red. Joanna Marszałek-Kawa, Danuta Plecka, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018, s. 366.

¹⁵ Szerzej na ten temat zob.: Tadeusz Szymczak, *Rozumienie i stosowanie terminów „słaba” lub „silna” prezydentura w publikacjach prasowych, publicystyce i w literaturze przedmiotu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1997, nr 257.

i najbardziej znane modele ustrojowe rodem ze Stanów Zjednoczonych Ameryki, Francji oraz Niemiec. W Stanach Zjednoczonych Ameryki prezydent ma bardzo silną władzę i mocną pozycję za sprawą łączenia dwóch ważnych ról – szefa rządu i klasycznie pojmowanej głowy państwa, co sprawia, że w jego rękach jest realna władza na tle prezydentów innych krajów. I tak prezydent Francji ma dużo słabszą pozycję, ponieważ funkcja głowy państwa została rozdzielona od szefa rządu. Stąd nazwa system semiprezydencki, ponieważ głowa państwa mimo zwierzchnictwa nad rządem i bardzo silnej pozycji ustrojowej, zgodnie z francuskim prawem musi z rządem dzielić kluczowe obszary władzy. Najśłabszą pozycję spośród wymienionych ma prezydent Niemiec. W odróżnieniu od USA i Francji nie jest wybierany bezpośrednio, lecz przez Zgromadzenie Federalne (niem. *Bundesversammlung*) i pełni w zasadzie jedynie funkcje reprezentacyjne, co jest normą w przypadku systemów parlamentarno-gabinetowych.

W Polsce pozycję ustrojową prezydenta określa głównie piąty rozdział Konstytucji uchwalonej w 1997 roku, ale rolę, jaką odgrywa w systemie politycznym, należy rozpatrywać nieco szerzej. Wynika to z kilku czynników, które można sprowadzić do dwóch obszarów – historycznego i społecznego. Polacy postrzegają prezydenta jako „pierwszego obywatela”, co wynika wprost z art. 126 Konstytucji, gdzie został on określony jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej i gwarant ciągłości władzy państwowej. Wracając do historii, nasuwa się skojarzenie z określeniem *primus inter pares* (łac., ‘pierwszy wśród równych sobie’), jakim zazwyczaj tytułowano polskich królów jeszcze w czasach I Rzeczypospolitej. Wybór głowy państwa towarzyszy Polakom od bardzo dawna, stąd być może z tak dużą estymą traktują urząd prezydencki, obdarzają zaufaniem¹⁶, a wybory cieszą się wyższą frekwencją i społecznym zainteresowaniem od parlamentarnych, samorządowych czy europejskich. Dlatego Polacy oczekują, że prezydent będzie w godny, dostojny, mądry i odpowiedni sposób reprezentował zarówno ich, jak i kraj na zewnątrz. Wiele osób łączy także urząd prezydenta z ogólnie pojętym majestatem władzy, co ma – w moim przekonaniu – większy związek z symboliką panowania, skojarzeniami historycznymi oraz subiektywnymi odczuciami niż konkretnymi zapisami prawa określającymi jego pozycję ustrojową w Polsce. Etos prezydenta jednak znacznie się różni z ustrojową rzeczywistością, która jest dla niego trudna z punktu widzenia realnej władzy. Ze względu na to, że w literaturze dostrzega się wady obecnej Konstytucji RP dotyczące niejasnych prerogatyw głowy państwa,

¹⁶ W trakcie kadencji polscy prezydenci zazwyczaj notują najwyższy poziom zaufania spośród innych polityków w przeprowadzanych sondażach opinii publicznej.

analiza teoretycznych, normatywnych oraz funkcjonalnych aspektów jego działalności wciąż jest niezwykle interesującym polem do badań prawnych, politologicznych, socjologicznych i nie tylko. Jednym z przykładów może być artykuł Janusza Roszkiewicza dotyczący „ukrytych kompetencji”¹⁷ prezydenta w świetle Konstytucji z 1997 roku. Autor przedstawił kilka tzw. kompetencji ukrytych, mając na myśli wykorzystywanie przez organ władzy publicznej uprawnień wyraźnie mu przyznanych w sposób wykraczający poza znaną konwencję.

Prezydent zgodnie z przepisami Konstytucji z 1997 roku jest częścią egzekutywy według konstytucyjnej zasady dualizmu władzy wykonawczej. Polski model prezydentury nie jest jednoznacznie tożsamy z innymi, klasycznymi modelami charakterystycznymi dla Niemiec, Francji ani tym bardziej USA, gdzie dokładnie można stwierdzić, że bliżej im do modelu reglamentacyjnego lub reprezentacyjnego. Mimo dość obszernego katalogu kompetencji, polski prezydent nie ma takich, które dawałyby mu władzę regulującą. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej stało się to istotnym zagadnieniem, ponieważ na forum unijnym nie ma jednoznacznego określenia zasady reprezentacji władz narodowych. Analizując kolejno kompetencje głowy państwa w wielu przypadkach są one jasne i klarowne, w innych pokrywają się z uprawnieniami innych organów państwa. Czyni to urząd prezydenta interesującym obiektem badań naukowych, jednak z punktu widzenia siły władzy trzeba jasno stwierdzić, że działa na niekorzyść osoby sprawującej tę funkcję. Prezydent RP jest ważnym oraz istotnym organem władzy, jednak nie sprawuje dominującej roli w polskim systemie ustrojowym. Nie ponosi odpowiedzialności przed parlamentem, ale zobowiązany jest do podejmowania działań stabilizujących inne organy państwa, także w kontekście zgodności z Konstytucją. Analiza aktywności Prezydenta Bronisława Komorowskiego oraz częściowe porównanie z innymi prezydenturami pozwoli odpowiedzieć na szereg pytań o rolę omawianego urzędu w funkcjonowaniu sceny politycznej, ścieraniu poglądów i stronnictw, wpływu na opinię publiczną oraz kreowaniu rozwoju państwa.

1.2. Definicja pojęcia „państwo”

Pojęcie „państwo” jest różnorodnie rozumiane i od zawsze definiowała go historia działalności człowieka licząca tysiące lat. Różnorodność jego form i charakteru to

¹⁷ Janusz Roszkiewicz, „Ukryte kompetencje” *Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 1.

efekt konfliktów, rewolucji, podbojów, wielkich wojen, ale także pokojowych ewolucji oraz rozwoju cywilizacji, w tym osiągnięć nauki, a także doświadczeń w rozwoju poszczególnych społeczeństw.

Definiowaniem pojęcia „państwowość” zajmowało się na przestrzeni wieków wielu myślicieli, dzięki czemu powstały różne koncepcje filozoficzne i prawnicze. W czasach starożytnych Greków państwo nosiło nazwę *polis*, co oznaczało odpowiednio zorganizowane społeczeństwo z określonymi cechami, jak sposób sprawowania władzy i organizacji wewnętrznej. Przez starożytnych Rzymian państwo określane było jako *civitas*, oznaczające państwo obywateli rzymskich. Pojęcie ewoluowało kiedy Rzym przekształcał się pod względem ustrojowym i terytorialnym – najpierw posługiwano się nazwą *res publica*, czyli wspólnota wszystkich obywateli, a następnie u szczytu rzymskiej potęgi, kiedy Rzym rozrósł się terytorialnie posługiwano się nazwą *imperium*. Wspomniany czynnik terytorialny w określaniu statusu państwa był podkreślany w średniowieczu jako *terra* lub – odnosząc się do władzy jednoosobowej władcy – *regnum*. Dopiero wiek XVI przyniósł nowe rozumienie państwa za sprawą Niccolò Machiavellego, który wprowadził termin *la stato* jako indywidualne oznaczenie statusu każdego z funkcjonujących państw. Termin ten stał się podstawą do współczesnego określenia terminu „państwo” (ang. *a state*, niem. *der Staat*, franc. *l'état*). W Polsce na określenie państwa używano kilku nazw: *regnum*, *res publica*, *policja* czy *stan*. Dopiero od końca XVIII wieku zaczęto używać terminu „państwo”, które wywodziło się wprost od słowa „pan”, co oznaczało władzę, panowanie nad ziemią stanowiącą pańską własność.

Spośród wielu definicji państwa, które można spotkać w literaturze, najbardziej popularne stało się określenie autorstwa Georga Jellinka. Niemiecki naukowiec wskazał trzy niezbędne elementy powstania i istnienia państwa: władza najwyższa, ludność i terytorium. W tym sensie państwo to trwały związek ludzi stale zamieszkujących określone terytorium i podlegających władzy zwierzchniej, którą uzupełnia się o niezbędny element, jakim jest suwerenność. Koncepcja Jellinka stała się szczególnie istotna w prawie międzynarodowym, kiedy powstawała Konwencja o prawach i obowiązkach państw, ostatecznie podpisana w Montevideo 26 grudnia 1933 roku na VII Konferencji Panamerykańskiej. Była ona pierwszym aktem prawa międzynarodowego wskazującym niezbędne atrybuty państwowości i mimo że miała charakter regionalny, to jej pierwszy artykuł powoływany jest jako podstawa do określenia podmiotu prawa międzynarodowego mianem państwa. We wskazanym artykule powielono trój-

lementową koncepcję doktryny Jellinka oraz dodano czwarty warunek uznania państwowości, czyli zdolność do wchodzenia w stosunki z innymi państwami. Warto odnotować, że Organizacja Narodów Zjednoczonych podjęła działania mające na celu ujednolicenie definicji państwa w prawie międzynarodowym, ale prace nie przyniosły jak dotychczas wyraźnego rezultatu. W moim przekonaniu jest jeszcze wiele pracy przed społecznością międzynarodową, aby wyeliminować problemy w tym względzie, między innymi związane z relatywizacją pojęcia „państwo”, kwestiami autonomiczności czy działań mających podważyć status państwa, czego współczesnym przykładem jest atak Rosji na Ukrainę w roku 2022.

Definiując państwo, należy oprzeć się na funkcjach, jakie musi ono spełniać, czyli jakie ma kierunki oraz cele działalności. Istnieją dwie podstawowe – wewnętrzną i zewnętrzną, które dzielimy na kolejne, szczegółowe działalności. Funkcja wewnętrzna zawiera czynności państwowe w obszarach: prawa, administracji, edukacji, porządku publicznego, opieki społecznej, gospodarki oraz kultury. Funkcja zewnętrzna opiera się głównie na kwestiach bezpieczeństwa dotyczących w szczególności obrony granic państwa oraz polityce zagranicznej polegającej na zabezpieczeniu odpowiednich relacji międzynarodowych z innymi krajami.

Państwo może mieć bardzo różne formy ze względu na sposób sprawowania rządów, a co za tym idzie struktury instytucjonalne i organizacyjne. Dokonując podziału ze względu na rodzaj reżimu, państwa mogą być demokratyczne lub niedemokratyczne. Kiedy dokonamy rozróżnienia ze względu na podmiot sprawujący władzę w danym państwie, to należy uwzględnić zasadniczy podział na monarchie i republiki. Oczywiście republiki są bardzo różne i choćby, uwzględniając podział ze względu na zakres posiadanej władzy, są to republiki arystokratyczne lub demokratyczne. Następnie, uwzględniając sposób wyłaniania władzy, są to republiki parlamentarne, prezydenckie lub mieszane. Monarchie mają analogiczne rodzaje – ze względu na zakres posiadanej władzy mogą być parlamentarne lub absolutne¹⁸. Biorąc pod uwagę sposób wyłonienia władcy, są dziedziczne lub elekcyjne. Istnieje jeszcze jeden, ważny podział ze względu na formę państwa pod względem terytorialnym, czyli państwo unitarne lub federalne. Polska jest krajem unitarnym, a nasi sąsiedzi Niemcy są typowym państwem federalnym.

¹⁸ Marcin M. Wiszowaty, *Zasada monarchiczna i jej przejawy we współczesnych ustrojach europejskich i pozaeuropejskich monarchii mieszanych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016.

Podsumowując, można stwierdzić, że współczesne państwo jest suwerenną wewnątrz i zewnątrz polityczną organizacją przymusową, posiadającą określone terytorium i stałą ludność oraz jest uznane we wszystkich wymienionych względach przez prawo międzynarodowe.

1.3. Definicja, geneza i ewolucja pojęcia „konflikt polityczny”

Słowo „konflikt” pochodzi z języka łacińskiego *conflictus* i oznacza zderzenie. Pojęcie „konflikt polityczny” jest przedmiotem zarówno badań nauk o polityce, jak i innych dyscyplin społecznych, które poświęcają mu nie mniej uwagi. Od kilku dekad w literaturze istnieją subdyscypliny naukowe, których przedmiotem badań w mniejszym lub większym stopniu są konflikty, jak chociażby konfliktologia (od niemieckiego *Konfliktforschung*) czy polemologia rozwijana szczególnie we Francji. Są one rozumiane nie tylko jako nauki o konfliktach, ale również o wojnach. Jak twierdzi Eugeniusz Ponczek „chodzi przede wszystkim o refleksję poznawczą dotyczącą wszelakich konfliktów, niekoniecznie militarnych”¹⁹. W szerszym kontekście refleksja nad konfliktami obejmuje także dokonania badawcze takich subdyscyplin, jak irenologia, która jest znana nie tylko w krajach anglosaskich i skandynawskich jako *peace research*.

Według podstawowej definicji *Leksykonu wiedzy politologicznej*²⁰, konflikt polityczny to przeciwstawne działania dwóch lub więcej podmiotów polityki, wynikające z wzajemnie sprzecznych interesów dotyczących następujących obszarów:

- a) sprawowania władzy i wywierania wpływu w systemie politycznym;
- b) partycypacji w tworzeniu i dystrybucji dóbr materialnych;
- c) statusu poszczególnych podmiotów w strukturze społecznej;
- d) szans kształtowania, upowszechniania i realizacji systemów wartości.

Jest zjawiskiem nieusuwalnym i zawsze towarzyszy każdej rywalizacji politycznej. Może przybrać różne formy, na przykład zerwanie rozmów między stronami, manifestacje, rozruchy, ale także rewolucję lub wojnę. Najostrzej konflikty polityczne przebiegają na tle narodowościowym, rasowym, religijnym bądź niepodległościowym. Wyróżnia się trzy metody rozstrzygania konfliktów politycznych: rozwiązywanie, tłumienie i regulację.

¹⁹ Eugeniusz Ponczek, *Konflikty polityczne w przestrzeni publicznej i pamięci zbiorowej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2017, t. 22, s. 36.

²⁰ *Leksykon wiedzy...*, s. 197.

Problematyka konfliktów politycznych, jak słusznie zauważa Leszek Sobkowiak, nie była i nie jest wyłączną „własnością”²¹ nauki o polityce, ponieważ w ujęciu chronologicznym dyscyplina ta zaczęła się rozwijać w późniejszym okresie niż socjologia i psychologia. Metodologiczny, teoretyczny i empiryczny dorobek tych dyscyplin ma bardzo duże znaczenie w wyjaśnianiu konfliktów społecznych i politycznych, dlatego bardzo trudno sobie wyobrazić poznawczą i praktyczną przydatność wiedzy o konfliktach bez teoretycznego i empirycznego wkładu socjologii i psychologii.

Analiza zagadnień związanych z konfliktem, zarówno pod względem analizy teoretycznej, jak i empirycznej, mimo że jest podejmowana od czasów Heraklita, nadal może być uważana za niedostatecznie omówioną w literaturze naukowej. Zmiany cywilizacyjne niosą za sobą zupełnie inne uwarunkowania społeczne, a co za tym idzie determinują coraz to nowe konflikty polityczne. Heraklit uważał, że nieustający ruch w postaci zmienności wyraża się w walce skonfliktowanych przeciwieństw. Filozof podkreślał, że wieczna walka wszystkiego ze wszystkim przejawia się jako rodzaj harmonii i jedności. Oznacza to, że dokonująca się zmiana w postaci przechodzenia rzeczy z jednego stanu w drugi jest procesem syntezy, czyli łączenia się przeciwieństw. Paradoksalność myśli Heraklita uwidacznia twierdzenie, że konflikt umożliwia wzajemne trwanie. Jeżeli dodatkowo weźmiemy pod uwagę jedno z najbardziej znanych stwierdzeń Heraklita, według którego nie można wejść dwa razy do tej samej rzeki, zdefiniowanie konfliktu politycznego w sensie empirycznym jest zamierzeniem zdecydowanie wymagającym dokładnej analizy naukowej.

Polityka od setek lat uważana jest za sprawę nieczystą, brudną, a wręcz wstydliwą co ma swoje źródła w koncepcjach Niccolò Machiavellego. Tymczasem europejska tradycja, zaczynając od Platona i Arystotelesa, przez chrześcijańską starożytność oraz myśl Tomasza z Akwinu, umieszczała politykę w polu działań moralnych człowieka²². Mikołaj Kopernik uznawał „niezgodę” za jedną z największych plag, które trapią ludzkość i które „zazwyczaj powodują upadek królestw, księstw i rzeczypospolitych”²³.

Klasyk socjologii Max Weber, którego życie przepełnione było polityką pisał: „Jeśli mówi się o jakimś pytaniu: jest to pytanie «polityczne», o ministrze czy urzędni-

²¹ Leszek Sobkowiak, *Konflikt polityczny: interdyscyplinarny i wielopłaszczyznowy przedmiot badań*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2017, t. 22, s. 8.

²² Mieczysław A. Krąpiec, *Człowiek i polityka*, Polskie Towarzystwo Tomasza z Akwinu, Lublin 2007.

²³ Mikołaj Kopernik, *Monete cudende ratio*, [w:] tenże, *Pisma pomniejsze*, red. Andrzej Wycański, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.

ku: urzędnik «polityczny», o decyzji: jest ona uwarunkowana «politycznie» – to rozumie się przez to zawsze, że interesy w podziale władzy wyznaczają odpowiedź na owo pytanie, warunkują ową decyzję albo też określają sferę działalności wzmiankowanego urzędnika. Kto uprawia politykę, ten dąży do władzy – do władzy rozumianej jako środek w służbie innych celów, idealnych bądź egoistycznych, lub do władzy «dla niej samej»: po to, by rozkoszować się poczuciem prestiżu, jakie ona daje²⁴. Weber stwierdził wprost, że polityka jest walką, nawet jeśli wykorzystuje pokojowe środki. Dzisiaj inaczej rozumie się określenie „walka”, które skłania się zdecydowanie w stronę konfrontacji wykorzystującej elementy fizycznego przymusu, ale Weber miał najprawdopodobniej na myśli konflikt polityczny wynikający z dążenia, uzyskania lub przejęcia władzy.

Sprawując władzę lub podejmując decyzje i działania polityczne, działania danego podmiotu mogą skutkować powstaniem sytuacji kryzysowych i konfliktowych, które według sugestii Władysława Adamskiego można analizować w następujących obszarach, a tym samym podzielić na pięć typów: tożsamości kulturowej bądź narodowej, politycznej partycypacji, legitymizacji, „penetracji”²⁵. Z teorii kryzysów – według Adamskiego – wynika, że poszczególne ich typy mają tendencje do współwystępowania i kumulacji. Zakłada również, że prawidłowa ocena sytuacji kryzysowej wymaga rozpoznania i ustalenia, jaki typ kryzysu odgrywa rolę wiodącą w pojawieniu się rozwoju tej konfliktogennej sytuacji²⁶.

Prekursor socjologizmu Ludwik Gumplowicz postrzegał wszelki rozwój społeczny jako ustawiczny konflikt między poszczególnymi grupami ludzkimi i twierdził, że stałym elementem walki ujmowanej kulturowo, a nie biologicznie są zmagania ras o byt. W amalgamacie ras oraz permanentnej walce między poszczególnymi grupami wszelkie sprzeczności prowadzą do ukształtowania dychotomicznej struktury społeczeństwa, a „formy walki, które staczają grupy ludzkie, a więc zarówno krwawe, jak i bezkrwawe, są naturalnymi czynnikami postępu”²⁷. „Natomiast S. Dewey uważał konflikty za nieodłączny element refleksji i wynalazczości, pobudzający pozytywnie ludzi do procesów przystosowawczych, głównie do otoczenia, a więc decydujący

²⁴ Max Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, tłum. Paweł Dybel, Andrzej Kopacki, Znak-Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków-Warszawa 1998, s. 56.

²⁵ Władysław Adamski, *Aspiracje – interesy – konflikt*, „Studia Socjologiczne” 2011, nr (200), s. 321.

²⁶ Tamże.

²⁷ Aleksander Gella, *Ewolucjonizm a początki socjologii (Ludwik Gumplowicz i Lester Frank Ward)*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich-Polska Akademia Nauk, Wrocław 1966, s. 85.

o rozwoju i postępie społeczeństwa”²⁸. Przedstawione koncepcje konfliktów społecznych podkreślają ich kreatywną funkcję, ale czy tak samo jest w przypadku konfliktów politycznych?

Polityczny charakter konfliktu podkreśla klasyk Lewis A. Coser: „Konflikt społeczny to walka ludzi reprezentujących odmienne wartości lub walka o dostęp do statusu, władzy bądź ograniczonych dóbr, w której to walce celem pozostających w konflikcie stron jest nie tylko osiągnięcie lub wyeliminowanie przeciwników”²⁹. Jak podkreśla Anna Adamus-Matuszyńska niektóre systemy społeczne pozwalają na swobodny rozwój stosunków antagonistycznych, inne uruchamiają mechanizmy obronne, na przykład tak zwane wentyle bezpieczeństwa, które służą utrzymaniu zarówno struktury społecznej, jak i poczucia bezpieczeństwa jednostek³⁰.

W opinii Alana Balla i Guya Petersa aktywność polityczna to procesy rozwiązywania konfliktów, które wynikają z różnorodności interesów i opinii w społeczeństwie. Konflikt i jego rozwiązywanie leży u podstaw sytuacji politycznej, a brak zrozumienia tej prawdy jest źródłem nieporozumień³¹.

Konflikt jest zasadniczą kategorią refleksji politologicznej, stąd literatura nauk politycznych oraz innych nauk społecznych zawiera w tym zakresie bogaty dorobek. W tym miejscu warto zaznaczyć istotne stanowisko Lecha Zachera, który – mówiąc o konfliktach jako mechanizmie zmiany rzeczywistości politycznej – postuluje przyjęcie wielopłaszczyznowego modelu tej rzeczywistości, a tym samym wskazuje powiązane ze sobą składniki bądź modele: polityczny *per se*, ekonomiczny, ideologiczny, psychologiczny oraz model dotyczący ludzkiego zachowania i emocji je stymulujących³².

Etiologia konfliktów jest bardzo złożona i dotyczy wielu kwestii ujmowanych wieloaspektowo, holistycznie i diachronicznie. Dodatkowo trzeba zaznaczyć, że wymaga to wnikliwego podejścia interdyscyplinarnego na co zwraca uwagę Eugeniusz Ponczek. „Optymalnie wnikliwe spojrzenie na etiologię konfliktów pozwala na sformuło-

²⁸ Jan Ryszard Sielezin, *Teoretyczne problemy konfliktów społeczno-politycznych i ich specyfika. Próba egzemplifikacji*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2010, nr 11.

²⁹ Lewis A. Coser, *The Functions of Social Conflict*, The Free Press, Glencoe, IL 1956.

³⁰ Anna Adamus-Matuszyńska, *Spory wokół konfliktu i teorii konfliktu. Co łączy różne sposoby rozumienia konfliktu?*, „Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa” 2017, t. 8, s. 49.

³¹ Alan Ball, Guy Peters, *Modern Politics and Government*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2005, s. 26.

³² Lech Zacher, *Modelowanie konfliktów – niektóre problemy*, [w:] *z zagadnień socjologii polityki*, t. 1: *Klasyczne i nowe obszary badawcze. Pogranicza dyscyplin i dziedzin. Kwestie teorii i praktyki*, red. L. Zacher, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996, s. 200.

wanie dość istotnej konstatacji: proveniencji konfliktów należy doszukiwać się w uwarunkowaniach nie tylko ekonomicznych i społecznych, ale również kulturowych i religijnych, a zwłaszcza cywilizacyjnych oraz także psychologicznych, aksjologicznych, etycznych, a nawet historiozoficznych”³³. Wiele o tym pisali teoretycy cywilizacji, na przykład Feliks Koneczny, Samuel Huntington, Arnold Toynbee, Shmuel Eisenstadt oraz Oswald Spengler.

Agnieszka Golec twierdzi, że konflikt między ugrupowaniami politycznymi, reprezentującymi różne środowiska społeczne i ich nierzadko sprzeczne interesy jest istotnym elementem życia codziennego w demokratycznym państwie³⁴. Mimo że w ocenie wielu naukowców konflikt polityczny jest zjawiskiem negatywnym i niepożądanym, to jednak teoretycy przypisują często konfliktom politycznym cechy konstruktywne. Jednym z argumentów jest to, że konflikty polityczne pozwalają na wyrażenie opinii różnym grupom społecznym. Najbardziej spektakularnym rodzajem konfliktu politycznego, według Agnieszki Golec, jest ten o przebiegu destrukcyjnym, w którym strony nie wyrażają chęci porozumienia i nie zważają na dążenia przeciwnika. Według niej zdarzają się jednak konflikty polityczne o pozytywnych konsekwencjach, pozwalające na poszukiwanie nowych, twórczych rozwiązań zapewniających realizację interesów wszystkich zaangażowanych stron³⁵.

Joanna Mielcarek uważa, że w polityce najczęstszą przyczyną konfliktów jest sprzeczność interesów, ale zdarzają się sytuacje, gdzie mimo dążenia do tych samych celów, strony polityczne angażują się w spory³⁶. Według Mielcarek nawet pozorna chęć współpracy może doprowadzić do nieporozumienia co we współczesnej Polsce związane jest nieodłącznie z pluralizmem politycznym, który stanowi podatny grunt do kształtowania się takich sytuacji.

Leszek Sobkowiak twierdzi, że analizę konfliktów politycznych należy sytuować w dwóch definicyjnych perspektywach polityki: kratocentrycznej i socjocentrycznej³⁷. Zaznaczając rosnącą w środowisku politologów tendencję do odchodzenia od kratocentrycznego podejścia w wyjaśnianiu zjawisk i procesów politycznych, Sobkowiak zwraca uwagę, że nie zmienia to jednak faktu, że część procesów politycznych, w tym

³³ Eugeniusz Ponczek, *Konflikty polityczne w przestrzeni...*, s. 38.

³⁴ Agnieszka Golec, *Konflikt polityczny: myślenie i emocje. Raport z badania polskich polityków*, Dialog, Warszawa 2002.

³⁵ Tamże.

³⁶ Joanna Mielcarek, *Wybrane konflikty na scenie politycznej Polski w latach 1989–2014*, „Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM” 2015, nr 12.

³⁷ Leszek Sobkowiak, *Konflikt polityczny: interdyscyplinarny i wielopłaszczyznowy...*

konfliktów, koncentruje się właśnie w sferze zdobywania dominującej względem rywali pozycji, wraz z kompetencjami decyzyjnymi oraz kontrolnymi jako narzędziami do rządzenia tudzież zarządzania³⁸. Podsumowując rozważania o kratocentrycznym i socjocentrycznym ujęciu polityki, Sobkowiak podkreśla, że przez konflikt rozumie proces walki dwóch lub więcej podmiotów (np. partii, instytucji państwowych, organizacji pozarządowych, grup społecznych, ruchów politycznych, jednostek) traktujących swoje potrzeby, interesy, wartości i poglądy jako wzajemnie sprzeczne oraz zmierzających do osiągnięcia pożądanego dóbr materialnych i niematerialnych, korzystnego miejsca w strukturze społecznej/politycznej oraz korzystnych relacji z innymi podmiotami.

Leszek Sobkowiak wspomina o jeszcze jednym, bardzo ważnym aspekcie konfliktu politycznego, mającym istotne znaczenie dla praktyki społecznej, który jest związany z trzema strategiami postępowania, określonymi w teorii gier³⁹. Mianowicie konflikty mogą mieć postać gry o sumie dodatniej, gry o sumie zerowej lub gry o sumie ujemnej, czego konsekwencjami są odpowiednio: uzyskanie przez strony korzyści poprzez kompromisowe rozstrzygnięcie, przy jednoczesnej minimalizacji negatywnych kosztów konfliktu; dążenie do maksymalizacji korzyści przez daną stronę kosztem przeciwnika; dążenie do wyrządzenia jak największej szkody przeciwnikowi, przy akceptacji poniesienia nawet maksymalnych szkód własnych. Pierwsza strategia jest składnikiem konfliktów konstruktywnych, dwie kolejne – konfliktów destruktywnych.

Zgadzam się z Anną Adamus-Matuszyńską, która twierdzi, że istota trudności w badaniach konfliktów wynika z dominacji problemów praktycznych nad teoretycznymi, z dużego społecznego zapotrzebowania na zbudowanie użytecznego zestawu narzędzi pozwalających na rozwiązywanie konkretnych sytuacji konfliktowych⁴⁰. Zgadzam się z Adamus-Matuszyńską, że interdyscyplinarność badanej dziedziny jest znacznym utrudnieniem metodologicznym, gdyż każda z dyscyplin oddziałujących na badania konfliktów ma własną metodologię i uznane metody badawcze⁴¹.

1.4. Podsumowanie

Podsumowując, rozdział pierwszy został poświęcony analizie istoty oraz funkcji państwa, który autor nazwał konceptualizacją podstawowych pojęć dotyczących dysertacji. W porównaniu z pozostałymi rozdziałami ta część dysertacji nie jest rozbudowana

³⁸ Tamże, s. 7.

³⁹ Tamże, s. 14.

⁴⁰ Anna Adamus-Matuszyńska, *Spory wokół konfliktu...*

⁴¹ Tamże.

i koncentruje się na zdefiniowaniu najważniejszych pojęć, czyli prezydenta, państwa oraz konfliktu politycznego.

Ze względu na to, że pozycja i uprawnienia prezydenta zależą głównie od systemu politycznego państwa, w którym jest wybierany, definicja przedmiotowego pojęcia została opisana w uniwersalny sposób, bez zagłębiania się w spory konstytucjonalistów. Podstawowym celem dysertacji jest analiza roli instytucji Prezydenta RP w konflikcie politycznym we współczesnej Polsce na przykładzie prezydentury Bronisława Komorowskiego, zatem konceptualizacja pojęć ma stanowić jedynie tło pracy, a nie stanowić równorzędnego przedmiotu analizy. W związku z tym autor dysertacji przedstawił najczęściej spotykane we współczesnym świecie modele prezydentury, które stanowią o jej silnej, słabej lub neutralnej pozycji. Stany Zjednoczone Ameryki, Francja i Niemcy to państwa, gdzie analiza roli, jaką odgrywa instytucja prezydenta w danym ustroju politycznym i jest najbardziej przydatna w badaniach dotyczących Polski.

W tym samym podrozdziale autor dysertacji w syntetyczny sposób opisuje instytucję polskiego prezydenta, która doczekała się wielu znakomitych analiz naukowych, jak choćby Tomasza Słomki *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*⁴², Ryszarda Mojaka *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji RP*⁴³ czy Jerzego Ciapały *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*⁴⁴.

W bardzo podobny, syntetyczny sposób autor dysertacji przedstawił definicję pojęcia państwo z naciskiem na jego genezę i ewolucję. Począwszy od starożytności, poprzez określenie Georga Jellinka, aż do najbardziej współczesnych funkcji państwa, autor dysertacji starał się wskazać na różnorodność rozumienia pojęcia państwowości.

Na koniec została przedstawiona definicja konfliktu politycznego, który obok instytucji prezydenta jest kluczowym przedmiotem analizy w niniejszej dysertacji. Autor przedstawiając różne ujęcia i funkcje konfliktu zwraca uwagę na interdyscyplinarność nie tylko samego pojęcia, ale także badań, którym został poddany w różnych dziedzinach i dyscyplinach naukowych. Z punktu widzenia przedmiotowej dysertacji najważniejszy podmiotowo jest stricte konflikt polityczny, ale ze względu na skuteczność analizy nie sposób, według autora pracy, pominąć aspekty wywodzące się z nauk

⁴² Tomasz Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku...*

⁴³ Ryszard Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*

⁴⁴ Jerzy Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski...*

socjologicznych, psychologicznych, historycznych czy filozoficznych. Interdyscyplinarność pojęcia „konflikt” ma bardzo duże i ważne znaczenie przy próbie odpowiedzi na wiele pytań badawczych i osiągnięciu celu naukowego niniejszej pracy. Wreszcie, powyższy rozdział pozwala uzyskać odpowiedź na pytanie badawcze postawione we wstępie pracy: Czy zjawisko konfliktu politycznego jest związane jedynie z nauką o polityce? Jakie inne obszary nauki mają wpływ na właściwe przeprowadzenie analizy politologicznej poszczególnych zagadnień związanych z instytucją prezydenta?

Geneza i rozwój instytucji prezydenta w konflikcie politycznym

2.1. Wybuch drugiej wojny światowej powodem zmiany władzy i wprowadzenia dwutorowości prezydentury w systemie politycznym współczesnej Polski

Dwutorowość prezydentury w systemie politycznym Polski przypada na lata 1944–1989. W tych latach poprzez tzw. dwuwładzę rozumie się sytuację polityczną, gdzie z jednej strony funkcjonowała siłowo wprowadzona na terytorium kraju tzw. władza ludowa, natomiast z drugiej poza granicami Polski kontynuowana była idea II Rzeczypospolitej, z głównym ośrodkiem w Londynie. Bezpośrednią przyczyną wystąpienia dwutorowości prezydentury był wybuch drugiej wojny światowej i brutalny atak Niemiec oraz ZSRR na Polskę we wrześniu 1939 roku. W nocy z 17 na 18 września 1939 roku, po sowieckiej agresji na Polskę, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Ignacy Mościcki, członkowie rządu oraz Naczelnny Wódz przekroczyli granicę z Rumunią, gdzie zostali internowani. Ciągłość funkcjonowania najwyższych władz polskiego państwa została zagrożona, tym bardziej że obywatele i armia przyjęły tę decyzję ze zgorznięciem, dopatrując się w niej ucieczki z pola walki. Mimo wcześniejszych zapewnień oraz umów sojuszniczych między Polską a Rumunią, rząd rumuński internował władze Rzeczypospolitej Polskiej, które po przekroczeniu granicy zamierzały przedostać się do Francji. Odmowę prawa przejazdu przez terytorium swego kraju władze Rumunii uzasadniały niemieckimi groźbami wypowiedzenia wojny, co *de facto* spowodowało, że najważniejsi przedstawiciele państwa polskiego zostali odcięci od możliwości sprawnej współpracy z przedstawicielami państw alianckich. W związku z tym, że art. 24 Konstytucji kwietniowej⁴⁵ stwierdzał, że w razie wojny okres urzędowania prezydenta Rzeczypospolitej przedłuża się do trzech miesięcy od zawarcia pokoju, a on sam osobnym aktem, ogłoszonym w gazecie rządowej, może wyznaczyć wówczas swego następcę na wypadek opróżnienia urzędu przed zawarciem pokoju, podjęto stosowne kroki, aby zabezpieczyć możliwość funkcjonowania najważniejszych przedstawicieli państwa. Ostatecznie, po wielu perturbacjach natury politycznej i komunikacyjnej, wobec konieczności szybkiego podjęcia ważnych decyzji państwowych, 29 września 1939 roku Ignacy Mościcki pisemnie zrzekł się prezydentury na

⁴⁵ Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

rzecz Władysława Raczkiewicza. Gwoli ścisłości należy zaznaczyć, że nominację prezydencką dla Raczkiewicza antydatowano na 17 września 1939 roku zgodnie z zarządzeniem Mościckiego, wydrukowanym w Monitorze Polskim: „Na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy Konstytucyjnej wyznaczam p. Władysława Raczkiewicza b. Marszałka Senatu na następcę Prezydenta Rzeczypospolitej na wypadek opróżnienia się urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej przed zawarciem pokoju. Z chwilą ogłoszenia niniejszego zarządzenia – zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 17 września 1939 r. o wyznaczeniu generała Bolesława Wieniawy-Długoszowskiego na następcę Prezydenta Rzeczypospolitej traci moc obowiązującą”⁴⁶. W tym momencie kryzys prezydencki został formalnie zażegnany, lecz w roku 1944 odrodził się na nowo, tym razem z powodu siłowego budowania równoległych instytucji państwa polskiego przez ZSRR. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego opuszczenie kraju przez naczelne władze państwowe, w wyniku zajęcia jego obszaru przez wojska niemieckie i radzieckie, nie oznaczało likwidacji państwa polskiego. Jak twierdzi Jerzy Gawęda, rząd przebywający na uchodźstwie uważany jest za legalny nie tylko tak długo jak trwa okupacja jego kraju, ale „nawet w okresie rozejmu lub pokoju, jak długo jest nadzieja, że odzyska z powrotem utraconą władzę”⁴⁷. Mimo realizacji porozumienia jałtańskiego, tj. uznania przez Wielką Brytanię nowych władz w Polsce oraz wycofania uznania polskim władzom w Londynie, zaproszenie wcześniej przekazane polskim władzom państwowym do prowadzenia działalności w Londynie nigdy nie zostało wyraźnie unieważnione. W ten sposób po drugiej wojnie światowej istniały jednocześnie dwa urzędy prezydenta. Jeden z nich to prezydent Polski na uchodźstwie, uważający się za spadkobiercę tego urzędu z okresu II Rzeczypospolitej Polskiej, a drugi działający pod rosyjską protekcją prezydent w Polsce Ludowej.

Cofnięcie uznania polskim władzom na uchodźstwie było ogromnym problemem, ograniczyło lub całkowicie zawiesiło część aktywności, lecz nie zakończyło ich funkcjonowania. Władysław Raczkiewicz wyznaczył na swego następcę Augusta Zaleskiego, który sprawował urząd od 1947 roku, aż do śmierci w 1972 roku. Kolejno prezydentami byli: prof. dr Stanisław Ostrowski (1972–1979), ostatni ambasador w Londynie Edward Raczyński (1979–1986), Kazimierz Sabbat (1986–1989) i Ryszard Kaczorowski (1989–1990).

⁴⁶ Zarządzenie Władz Naczelnych – Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 września 1939 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej (M.P. Nr 214, poz. 3).

⁴⁷ Jerzy Gawęda, *Legalizm Polski w świetle Prawa Publicznego*, White Eagle Press, Londyn 1959.

W tym samym czasie na terenie Polski, mimo oporu polityków demokratycznych i środowisk niepodległościowych, następowało siłowe obejmowanie władzy przez ludzi wspieranych przez ZSRR. Aktem proklamacyjnym nowej władzy był Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 22 lipca 1944 roku⁴⁸, który był jednocześnie dokumentem określającym podstawowe zasady ustrojowe. W Manifestie odrzucono ustawę konstytucyjną z 1935 roku, zarzucając jej bezprawność i opowiedziano się za obowiązywaniem podstawowych zasad Konstytucji marcowej z 1921 roku⁴⁹. Programowe wytyczne organizacji władz państwowych zostały określone w Manifestie PKWN, natomiast szczegółowe ich kompetencje w ustawie o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁵⁰. Funkcje tymczasowego parlamentu pełniła Krajowa Rada Narodowa, natomiast funkcję głowy państwa sprawował jej przewodniczący, który 31 grudnia 1944 roku otrzymał tytuł Prezydenta Krajowej Rady Narodowej⁵¹. Odrzucenie „faszystowskiej” i „nielegalnej” ustawy zasadniczej służyło komunistom do podważenia legalności rządu Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie, a także tworzyło fikcję demokratycznego i ludowego porządku w Polsce. Wyrwykowe i niekonsekwentne nawiązywania do ustroju prawnego II RP miało służyć komunistom jako zasłona dymna do całkowitej uzurpacji władzy, jaką było powołanie PKWN w lipcu 1944 roku.

Charakterystyka instytucji prezydenta KRN jest trudna do jednoznacznego scharakteryzowania z kilku względów, między innymi dlatego, że przyjęty w latach 1944–1947 model urzędu prezydenta nie mieści się w systemie parlamentarnym. Prezydent KRN z tytułu „zastępstwa Prezydenta Rzeczypospolitej” otrzymał kompetencje, które obejmowały: podpisywanie ustaw wraz z odpowiednimi członkami PKWN (później ministrami Rządu Tymczasowego i następnie ministrami Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej) oraz zarządzanie ich ogłoszenia w Dzienniku Ustaw; wydawanie rozporządzeń wykonawczych i zarządzeń; zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi; prawo łaski; reprezentowanie państwa na zewnątrz; przyjmowanie i wysyłanie przedstawicieli dyplomatycznych; zawieranie umów międzynarodowych; mianowanie sędziów oraz nadawanie orderów i odznaczeń. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że prezy-

⁴⁸ Ustawa z 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz.U. Nr 1, poz. 1).

⁴⁹ Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

⁵⁰ Ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. Nr 5, poz. 22 ze zm.).

⁵¹ Ustawa z 31 grudnia 1944 r. o zmianie ustawy z 11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. Nr 19, poz. 97).

dent w takiej formie norm prawnych nie miał możliwości oddziaływania na parlament, a najważniejszym ogniwem władzy w państwie była Krajowa Rada Narodowa. Trzeba zgodzić się zatem z twierdzeniem Ryszarda Mojaka, że model ustrojowy prezydenta KRN odbiega od koncepcji prezydenta republiki w systemie parlamentarno-gabinetowym, a co za tym idzie, nie było w okresie Krajowej Rady Narodowej restytucji urzędu prezydenta z Konstytucji marcowej⁵². Analizując tę kwestię, trzeba sobie zdawać sprawę, że szereg czynności wykonywanych wówczas w Polsce miało charakter fasadowy, a podstawowym dążeniem komunistów oraz ich mocodawców z Moskwy było wprowadzenie takiego modelu władzy, który będzie całkowicie zależny od Stalina.

Powojenne prowizorium ustrojowe przebiegało etapami, które polegały na stopniowym przejmowaniu władzy przez komunistów, a także jej konsekwentnego utrwalania. Jednym z nich było uchwalenie ustawy konstytucyjnej z 1947 roku⁵³, która została przyjęta jako dokument tymczasowy przez Sejm Ustawodawczy wyłoniony w sfalszowanych wyborach. Prezydent obok Rady Państwa i rządu miał być jednym z organów władzy wykonawczej. Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej zostały wprost przeniesione z Konstytucji marcowej, co oznaczało, że formalnie nie były one szerokie, nie miał on też dużej władzy, a podpisywane przez niego akty urzędowe wymagały kontrasygnaty premiera oraz poszczególnych ministrów.

W praktyce jednak wprowadzono nowy charakter uprawnień prezydenta, polegający na przykład na przewodniczeniu Radzie Gabinetowej, a w szczególności Radzie Państwa. W związku z tym rzeczywistość ustrojowa po 1947 roku dawała prezydentowi szerokie możliwości wpływania na władzę wykonawczą. Oprócz tego reprezentował państwo na zewnątrz, ratyfikował umowy międzynarodowe, a także przysługiwało mu prawo wysyłania przedstawicieli dyplomatycznych oraz przyjmowania przedstawicieli państw obcych. Zgodnie z nowymi przepisami prezydent mianował członków rządu, wydawał rozporządzenia i zarządzenia na podstawie upoważnienia ustawowego, a także mógł stosować prawo łaski. Warto dodać, że prezydent na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych powoływał Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych.

22 lipca 1952 roku Sejm uchwalił Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, która była wzorowana na Konstytucji stalinowskiej z 1936 roku. W związku z tym,

⁵² Ryszard Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*

⁵³ Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 18 poz. 71).

że Stalin w swoim modelu ustrojowym nie przewidywał instytucji prezydenta, taka nie znalazła się w nowej ustawie zasadniczej. Wiele uprawnień dotychczas przysługujących prezydentowi, nowa Konstytucja przekazała Radzie Państwa, która w literaturze określana bywa kolegią głową państwa.

Kiedy w Polsce zachodziły przemiany ustrojowe i trwała brutalna walka ze środowiskami demokratycznymi, władze II Rzeczypospolitej przebywające na uchodźstwie podejmowały nieustanne wysiłki na rzecz zachowania ciągłości władzy. Kluczowe znaczenie miała w tym przypadku postawa władz brytyjskich, które mimo nacisków polskich władz komunistycznych, nie uległy żądaniu zlikwidowania polskiego przedstawicielstwa w Wielkiej Brytanii.

Nieustanne naciski na władze emigracyjne oraz systematyczne występowanie przeciwko ich legalności spowodowały powolną utratę ich pozycji, w tym samej głowy państwa. Mimo to instytucja prezydenta na emigracji przetrwała aż do upadku komunizmu w Polsce i pierwszych wolnych wyborów głowy państwa. Ostatnim prezydentem Polski poza granicami kraju był Ryszard Kaczorowski, który 22 grudnia 1990 roku na Zamku Królewskim w Warszawie przekazał insygnia władzy prezydenckiej Lechowi Wałęsie, pierwszemu prezydentowi wybranemu przez Polaków w wolnych i bezpośrednich wyborach.

2.2. Reaktywowanie instytucji prezydenta w systemie politycznym współczesnej Polski

Przywrócenie instytucji prezydenta w 1989 roku było rezultatem rozmów przy Okrągłym Stole, rozpoczynających proces demokratyzowania systemu władzy w Polsce. Instytucja prezydenta została włączona do systemu organów państwowych w wyniku realizacji strategii negocjacyjnej obozu rządzącego. Komuniści zakładali, że instytucja prezydenta stanie się siłą stabilizującą oraz zabezpieczającą instytucjonalną i ustrojową ciągłość władzy w okresie przejściowym. Ówczesne elity władzy doskonale zdawały sobie sprawę, że zaufanie społeczne do instytucji partyjnych jest bardzo słabe, dlatego obok stworzenia systemu wyborczego do Sejmu, gwarantującego utrzymanie władzy przez PZPR, forsowały stworzenie instytucji prezydenta. Pośpiech i realia czasu przełomu sprawiły, że nową instytucję włączono do systemu organów państwa bez głębokiej analizy, przewidywania określonych konsekwencji oraz bez refleksji nad

konstrukcją urzędu. Wśród czterech głównych argumentów uzasadniających reaktywowanie instytucji prezydenta wskazywano:

- 1) konieczność istnienia organu czuwającego nad przechodzeniem od dyktatury komunistycznej do demokracji parlamentarnej;
- 2) potrzebę istnienia organu gwarantującego przestrzeganie dotychczasowych zasad ustrojowych;
- 3) konieczność ustanowienia arbitra na scenie politycznej;
- 4) konieczność zastąpienia kierowniczej roli Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej⁵⁴.

Aktem prawnym, za pomocą którego wprowadzono w życie porozumienia zawarte w wyniku obrad Okrągłego Stołu, była uchwalona 7 kwietnia 1989 roku ustawa o zmianie ustawy konstytucyjnej z 1952 roku⁵⁵. W tzw. noweli kwietniowej zastąpiono Radę Państwa urzędem prezydenta, który wybierany był w wyborach pośrednich przez Zgromadzenie Narodowe. Biorąc pod uwagę fakt, że instytucja prezydenta miała zabezpieczać interesy dotychczasowej, słabnącej partii władzy, nie jest zaskoczeniem, że głowa państwa miała dysponować szerokim katalogiem uprawnień pozwalających jej kontrolować spokojny i ewolucyjny w ich zamiarze przebieg zmian systemowych w Polsce. Oczywiście można się domyślać, że intencje rządzących kształtowane były jednocześnie przez czynnik personalny, czyli docelowo wykreowania nowego, silnego urzędu i miejsca władzy dla generała Wojciecha Jaruzelskiego.

Wkrótce po tych wydarzeniach dokonano kolejnej zmiany ustawy zasadniczej, gdzie znalazły się zapisy o bezpośrednim wyborze głowy państwa. W ustawie o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z września 1990 roku⁵⁶ określono, że prezydent wybierany jest przez naród na pięcioletnią kadencję z możliwością ponownego wyboru tylko raz. Polacy tym samym mogli pierwszy raz w historii wybrać prezydenta w sposób powszechny i bezpośredni, co oczywiście wzmocniło jego mandat. Oprócz zmiany czasu trwania kadencji ustalono także minimalny wiek kandydata, który może ubiegać się o prezydenturę.

W ten sposób powstał nowy system władzy, który pod względem rozwiązań modelowych znanych na świecie, stał się trudny do prawidłowego zaklasyfikowania.

⁵⁴ Piotr Borowiec, *Czas polityczny po rewolucji. Czas w polskim dyskursie politycznym po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.

⁵⁵ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 101).

⁵⁶ Ustawa z 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 397).

Z jednej strony funkcjonowała zasada jednolitości władzy, a z drugiej szukano odwołania do klasycznego trójpodziału władzy. Stąd nie trudno zgodzić się z opinią Jerzego Ciapały, który określił te regulacje „hybrydowymi”⁵⁷. Ramy tej części pracy nie pozwalają na szczegółową analizę uwarunkowań politycznych, które wyłoniły omawiane przepisy i regulacje, ale choć trochę znając historię transformacji ustrojowej w Polsce możemy się domyślać, że procedowane zmiany miały charakter doraźny. Opozycja tkwiła w permanentnych negocjacjach z ówczesną władzą i licząc na pojedyncze sukcesy w dążeniu do demokratyzacji kraju, nie była w stanie konstruować spójnych modeli nowego ustroju państwa. Podobnie było ze słabnącą władzą, która wszelkimi możliwymi sposobami próbowała zabezpieczyć swoją przyszłość w nowym ustroju, co do którego nadejścia – prędzej czy później – była pewna. Podsumowując pierwszy etap przywracania instytucji prezydenta, trzeba jasno stwierdzić, że początkowo dysponował on szerokim katalogiem uprawnień, między innymi decyzje prezydenta aż do wejścia w życie tzw. Małej Konstytucji z 1992 roku nie były objęte kontrasygnatą członków rządu. Władza prezydenta nie miała wówczas istotnych zabezpieczeń ustrojowych, co teoretycznie mogło pozwolić osobie sprawującej urząd na budowanie potencjału autorytarnego. Wyrażenie „teoretycznie” wydaje się kluczem w ocenie prerogatyw prezydenta w konfrontacji z ówczesną sytuacją polityczną, realiami po wyborach czerwcowych, nastrojami społecznymi i w końcu sytuacją wewnętrzną dwóch głównych obozów politycznych.

Ważnym etapem w określaniu pozycji ustrojowej prezydenta, a zarazem kluczowym w procesie kształtowania modelu władzy wykonawczej w III RP, była tzw. Mała Konstytucja, czyli ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 roku⁵⁸ o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. W akcie tym zapisano ważną dla rozwoju demokracji w Polsce zasadę podziału władzy, określając zarazem dualny charakter egzekutywy. Ustawa konstytucyjna z 1992 roku była z założenia aktem tymczasowym i – co za tym idzie – niepełnym. Zawarte w niej regulacje stanowiły połączenie rozwiązań właściwych zarówno dla prezydenckiego, jak i parlamentarnego systemu rządów, a co ważne z punktu widzenia funkcjonowania państwa, normatywizowały podstawowe relacje zachodzące między naczelnymi organami państwa. W porównaniu z poprzednią

⁵⁷ Jerzy Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski...*

⁵⁸ Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84 poz. 426 ze zm.).

ustawą zasadniczą pozycja głowy państwa nie uległa zasadniczej zmianie, ale wiele przepisów było niezwykle istotnych dla praktyki funkcjonowania jego urzędu, a przede wszystkim relacji z Radą Ministrów, której rola uległa wzmocnieniu. Zgodnie z art. 52 ust. 1 „Rada Ministrów podejmuje decyzje we wszystkich sprawach polityki Państwa, których ustawa konstytucyjna lub inna ustawa nie zastrzegły dla Prezydenta albo innego organu administracji państwowej bądź samorządu”. Przepis ten miał szczególne znaczenia dla kształtowania relacji w obrębie władzy wykonawczej, gdyż określał domniemanie kompetencji „we wszystkich sprawach polityki Państwa” na rzecz Rady Ministrów. W porównaniu do uregulowań wprowadzonych przez nowelę konstytucyjną z kwietnia 1989 roku prezydent utracił prawo występowania do Sejmu z wnioskiem o odwołanie Prezesa Rady Ministrów, co spowodowało, że został pozbawiony formalnej możliwości bezpośredniego egzekwowania odpowiedzialności rządu. Miało to wpływ nie tylko na stabilizację praktyki rządów, ale także kształtu relacji w ramach dualnej egzekutywy. Mała Konstytucja wyposażała prezydenta w dwadzieścia trzy prerogatywy, które można podzielić na trzy obszary: symboliczny (ceremonialne i proceduralne), nominacyjny i regulacyjny wynikający z władzy wykonawczej. Niektóre uprawnienia głowy państwa nie korespondowały z jej kompetencjami w procesie powoływania rządu, czego przykładem jest art. 68, który stanowił, że „na wniosek Prezesa Rady Ministrów Prezydent może dokonywać zmian na stanowiskach poszczególnych ministrów”. Przytoczony przepis stanowił źródło konfliktu między głową państwa a szefem rządu, a nawet parlamentem, ponieważ prezydent miał prawo do blokowania wniosków premiera w zasadniczej kwestii – kształtu Rady Ministrów.

Mała Konstytucja z 1992 roku była z jednej strony aktem dużego kompromisu wielu podmiotów i sił politycznych, ale z drugiej dążono w niej do systemowego powiązania i zapewnienia dobrej współpracy między organami dualnej egzekutywy. Stąd między innymi zdecydowano się na wprowadzenie instytucji kontrasygnaty, która dotychczas miała charakter pozorny. Nowa regulacja, mająca charakter konstytucyjny, w jasny i precyzyjny sposób regulowała kwestię aktów prawnych prezydenta.

Ustawa konstytucyjna z 1992 roku ograniczyła liczbę przesłanek, na podstawie których prezydent mógł skrócić kadencję Sejmu i Senatu, co niewątpliwie osłabiało jego pozycję względem parlamentu. Osłabiło to także jego rolę jako arbitra w rozwiązywaniu konfliktów między rządem a parlamentem. Jednocześnie Mała Konstytucja utrzymała rozwiązanie dotyczące weta ustawodawczego z roku 1989, gdzie określono

go na poziomie dwóch trzecich głosów. W sytuacji, kiedy Sejm I kadencji i Senat II kadencji zmagaly się z problemem dużej fragmentaryzacji, prezydent dysponował ważnym instrumentem władzy i kreowania rzeczywistości politycznej względem parlamentu i rządu. Warto dodać, że głowa państwa mogła także wetować rządowe rozporządzenia z mocą ustawy. Jako strażnik Konstytucji prezydent przed podpisaniem ustawy miał prawo występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie jej zgodności z najwyższym aktem normatywnym. Co charakterystyczne w tamtych warunkach ustrojowych prezydent mógł w odniesieniu do tej samej ustawy zarówno zastosować weto, jak i podjąć jednoczesne działania na rzecz wszczęcia prewencyjnej kontroli jej konstytucyjności.

Podsumowując rolę, jaką odegrała pierwotna wersja Małej Konstytucji z 1992 roku na pozycję ustrojową prezydenta RP, można stwierdzić, że stworzył się w Polsce elastyczny model prezydencko-premierowski. Dwa organy dualnej egzekutywy mające demokratyczną legitymację, co było ważne na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, zdominował rozdrobniony Sejm I kadencji oraz Senat II kadencji. Polska odmiana systemu semiprezydenckiego zrodziła się w wyniku kompromisu dążeń demokratycznych i obrony interesu upadającej władzy PZPR. Dalsze kształtowanie systemu władzy, a tym samym modelu prezydentury, było głównie wynikiem walki politycznej wewnątrz obozu postsolidarnościowego, budowania pozycji poszczególnych polityków, zaspokajania swoich ambicji oraz wizji politycznych. Mimo z góry zamierzonego krótkiego okresu obowiązywania Małej Konstytucji, była ona trzykrotnie nowelizowana, przy czym niektóre z tych nowelizacji, na przykład wspomniane ograniczenie prawa prezydenta do rozwiązania Sejmu i Senatu, były także wyrazem ówczesnych konfliktów politycznych.

Przyjęcie Konstytucji RP w roku 1997 było kolejnym i jak dotychczas ostatnim etapem kształtowania instytucji prezydenta w Polsce. Patrząc z perspektywy relacji między najważniejszymi organami państwa, można stwierdzić, że uchwalenie najnowszej ustawy zasadniczej miało nie tylko charakter konfirmatywny, ale przede wszystkim było zwieńczeniem ośmioletnich zabiegów zmierzających do stworzenia formalnego układu instytucjonalnego III RP. Z jednej strony koncepcje ustrojowe nowej Konstytucji odzwierciedlały kierunek dokonujących się zmian, z drugiej – w istotnym zakresie korygowały dotychczasowe rozwiązania obowiązujące na podstawie Małej Konstytucji z 1992 roku. Co ważne, ustawa zasadnicza z 1997 roku została poddana ocenie Polaków w ogólnonarodowym referendum.

Pod względem modelu ustrojowego Konstytucja z 1997 roku jest zdeterminowana doświadczeniami politycznymi jej twórców z okresu przemian demokratycznych w Polsce. Ustrojodawcy nie zdecydowali się na powierzenie i skoncentrowanie władzy w jednym organie państwa, dlatego w literaturze można spotkać się z różnymi określeniami modelu ustrojowego Polski. System mieszany może być wspólnym mianownikiem wielu szczegółowych analiz oraz częściowych analogii do modeli semiprezydencjalnych, kanclerskich, parlamentarnych itd. Potwierdzeniem intencji twórców nowego ustroju może być konstytucyjna zasada podziału i równoważenia władz, czyli żaden z organów nie może pełnić funkcji zwierzchniej nad innymi.

Przechodząc do określenia pozycji ustrojowej prezydenta w nowej ustawie zasadniczej, nie można mieć wątpliwości, że doświadczenia twórców Konstytucji względem dotychczasowego funkcjonowania dualnej egzekutywy, były czynnikiem decydującym. Krytycznej oceny funkcjonowania dwóch organów władzy wykonawczej w okresie prowizorium ustrojowego, a zwłaszcza w dobie prezydentury Lecha Wałęsy, zdecydowały o podjęciu precyzyjnej koncepcji rozgraniczenia kompetencji prezydenta i Rady Ministrów. Konstytucja RP została wyposażona w jednoznaczne przepisy, że Rada Ministrów jest organem odpowiedzialnym za bieżące prowadzenie polityki państwa, natomiast prezydent ma spełniać rolę arbitra na scenie politycznej. Niewątpliwie oznaczało to osłabienie władzy prezydenta w obszarze kierowania polityką państwa w porównaniu z dotychczasowymi przepisami.

Prezydent RP jako drugi element egzekutywy państwa w świetle art. 126 Konstytucji z 1997 roku jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej z czym wiąże się wykonywanie aktów najwyższej reprezentacji państwa na arenie międzynarodowej oraz w relacjach wewnętrznych jako głowa państwa. Prezydentowi przypisano także rolę gwaranta ciągłości władzy państwowej, co oznacza, że w granicach posiadanych kompetencji powinien zapewniać trwałość bytu państwowego. Jako głowa państwa ma zadanie czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji oraz stać na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Wszystkie wymienione zapisy mają na celu wskazanie podziału zadań w ramach dualnej egzekutywy: rola wiodąca w prowadzeniu polityki państwa dla Rady Ministrów, natomiast prezydent ma spełniać rolę naturalnego rozjemcy, arbitra, moderatora i najwyższego przedstawiciela państwa. Oczywiście Konstytucja wyposażyła głowę państwa w określone kompetencje, ale mają one w porównaniu z otwartym katalogiem uprawnień Rady Ministrów dosyć ograniczony, co do zakresu spraw, charakter.

Polityka zagraniczna, wojskowość i bezpieczeństwo są obszarami, gdzie kompetencje prezydenta stykają się z kompetencjami Rady Ministrów i mogą stanowić pole konfliktu, co w praktyce politycznej miało już miejsce. Wszystko to sprawia, że przepisy nowej ustawy zasadniczej z jednej strony sprzyjają modelowi prezydentury aktywnej, z drugiej nie pozwalają wkraczać w podstawową rolę Rady Ministrów, czyli dominację prowadzenia bieżącej polityki państwa. Przykładem może być kompetencja dotycząca zwoływania Rady Gabinetowej, gdzie oficjalnie prezydent może zgłaszać swoje uwagi, a tym samym informować opinię publiczną o swoim stanowisku w bieżących sprawach państwa.

W porównaniu z Małą Konstytucją warto nadmienić, że zmianom uległ katalog prerogatyw prezydenta (nieznaczne rozszerzenie), doprecyzowana została kwestia kontrasygnaty oraz procedury odsyłania ustaw do Trybunału Konstytucyjnego.

Pozycja ustrojowa prezydenta zależy nie tylko od przypisanych kompetencji, ale również od cech osobowościowych i okoliczności politycznych. Doświadczenia w tym względzie płyną szczególnie z okresu prowizorium ustrojowego, ale nie brakuje ich także z okresu po 1997 roku. Wojciech Jaruzelski, mimo że był silnie umocowany za sprawą ówczesnych przepisów to jego prezydentura określana jest jako bierna. Pierwotna kalkulacja polityczna nie wytrzymała próby z realiami politycznymi i słabym mandatem, który dał o sobie znać po wyborach z czerwca 1989 roku.

Prezydentura Lecha Wałęsy była okresem zasadniczej walki o kształt formalnego układu instytucjonalnego, w ramach którego poszczególne podmioty definiowały własne cele polityczne. Ogromną determinację w tym względzie wykazywał właśnie prezydent Wałęsa, dążąc różnymi metodami do instytucjonalizacji silnej prezydentury. W tym miejscu warto przypomnieć, że w ówczesnych realiach pozycja prezydenta nie wynikała tylko i wyłącznie z aktów normatywnych, ale głównie z umiejętności rywalizacji oraz prowadzenia gry politycznej w realiach, kiedy dopiero kształtowały się procesy instytucjonalizacji demokracji w Polsce. Wygrywała charyzma i niestrudzona chęć prowadzenia skutecznej polityki, a Wałęsa wyróżniał się na tym polu. Niebagatelną rolę odgrywał początkowo także autorytet Lecha Wałęsy – przywódcy dziesięcioletniego ruchu społecznego, laureata Nagrody Nobla, symbolu pokojowego obalenia komunizmu.

Początkowo Wałęsa umacniał instytucję prezydenta na podstawie demokratycznej legitymacji swojego wyboru. Następnie do realizacji swoich aspiracji prezydent wykorzystywał rozdrobnienie parlamentarne i słabość instytucjonalną partii politycz-

nych. Nie unikał konfliktu jako metody walki politycznej, eskalował napięcie i konsekwentnie dążył do zdominowania innych organów państwa. W niektórych okresach jego urzędowania permanentny konflikt był wręcz cechą charakterystyczną relacji wewnątrz dualistycznej egzekutywy. Napięcia między nim a rządem powstawały również w obszarze prowadzenia polityki zagranicznej państwa oraz dotyczyły wielu spraw mniejszej wagi. Szczególnie za rządów Jana Olszewskiego uwidocznił się problem mechanizmów konstytucyjnych dotyczący podwójnej odpowiedzialności rządu, zarówno przed parlamentem, jak i prezydentem. Nie było w tym nic dziwnego, ponieważ Wałęsa nigdy nie ukrywał, że chciał być przywódcą egzekutywy w modelu ustrojowym Polski. Pomagało mu w tym nieprecyzyjne prawo i współpracownicy, którzy potrafili zrobić z tego użytek polityczny.

Prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego wkomponowana była także w moment ewolucji polskiego systemu ustrojowego, lecz zaznaczyć należy, że Kwaśniewski stąpił już po bardziej stabilnym gruncie prawnym, niż jego poprzednik. W latach 1995–1997 nie można odnotować wyraźnie agresywnych działań prezydenta względem rządu czy parlamentu. Spowodowane to było nie tylko faktem, że większość parlamentarna i rząd miały te same korzenie polityczne co prezydent, lecz także z zupełnie innego stylu i celów prezydentury, zdecydowanie odmiennych od tych z prezydentury Lecha Wałęsy. Nie można jednak stwierdzić, że była to prezydentura bierna – Kwaśniewski koncentrował się na polityce zagranicznej, zostawiając politykę wewnętrzną rządowi.

Rok 1997 przyniósł uchwalenie nowej ustawy zasadniczej, a co za tym idzie uregulował pozycję ustrojową prezydenta także względem innych organów państwa. Wybory parlamentarne w tym samym roku sprawiły, że nastąpił czas koabitacji między rządem a prezydentem. Początki współpracy były szorstkie, politycy większości parlamentarnej próbowali zepchnąć prezydenta do odgrywania roli drugoplanowej. W związku z tym Aleksander Kwaśniewski częściej sięgał po swoje prerogatywy, między innymi wetując ustawy i odsyłając je do Trybunału Konstytucyjnego. Po pewnym czasie relacje między najważniejszymi organami państwa uległy normalizacji.

Aleksander Kwaśniewski był pierwszym prezydentem sprawującym urząd w warunkach obowiązywania Konstytucji z 1997 roku. Aktywna prezydentura bez agresywnego stylu wymuszania określonych zachowań na innych organach państwa sprawiła, że ocena instytucji prezydenta w powszechnym odbiorze społecznym była

dobra. Często powtarzane hasło, że prezydent reprezentuje wszystkich Polaków w połączeniu z aktywnym, lecz spokojnym stylem sprawowania urzędu, wpłynęło na postrzeganie instytucji prezydenta i określone oczekiwania względem nowych osób sprawujących tę funkcję.

2.3. Podsumowanie

Podsumowując, rozdział drugi dotyczy genezy i rozwoju instytucji prezydenta we współczesnej Polsce. Autor dysertacji podzielił go na dwie części – pierwsza dotyczy zagadnień związanych z losem polskiego urzędu prezydenta po wybuchu drugiej wojny światowej a druga wydarzeń związanych z reaktywowaniem instytucji prezydenta w polskim systemie politycznym po 1989 roku.

Autor dysertacji zaczynając analizę od wybuchu drugiej wojny światowej sugeruje, że to właśnie z tym wydarzeniem historycznym związane są najbardziej istotne następstwa polityczne, mające bezpośredni związek ze współczesną pozycją ustrojową Prezydenta RP.

Syntetyczne podsumowanie historii Polski ze szczególnym uwzględnieniem losów Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie miało na celu z jednej strony przedstawienie konfliktu związanego z dwuwładzą określoną przez autora dwutorowością prezydentury w latach 1939–1990, a z drugiej strony określenie czynników mających wpływ na reaktywowanie instytucji prezydenta w wyniku obrad Okrągłego Stołu. Autor dysertacji tym samym zwraca uwagę na szczególne okoliczności osadzania ustrojowego instytucji prezydenta w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, które równocześnie zakończyło polityczną odyseję Prezydentów RP na uchodźctwie i miało istotne znaczenie w budowaniu ostatecznego kształtu tego urzędu po roku 1997. Dodatkowo, dosyć skondensowana ale nastawiona na fakty analiza wydarzeń politycznych związanych z funkcjonowaniem prowizorium ustrojowego w Polsce miała na celu przedstawienie źródeł decyzji, które towarzyszyły powstawaniu najważniejszych rozwiązań konstytucyjnych określających dzisiejszą pozycję i kompetencje prezydenta. Twórcy Konstytucji RP z 1997 roku nigdy nie ukrywali, że doświadczenia praktyki ustrojowej po roku 1990 a także w ramach funkcjonowania tzw. Małej Konstytucji, były dla nich niezwykle istotne. W związku z tym autor dysertacji wskazał kilka wydarzeń politycznych, które mogły mieć wpływ na powstanie nowej Konstytucji RP a tym samym pozycję ustrojową prezydenta. Należy w tym miejscu zdawać sobie sprawę z faktu, że opisywane wydarzenia a tym samym genezę powstawania uprawnień współ-

czesnego Prezydenta RP, doskonale znał Bronisław Komorowski, którego prezydentura została poddana analizie. W przekonaniu autora dysertacji powyższe okoliczności polityczne i doświadczenia osobiste późniejszego prezydenta miały ważny wpływ na charakter sprawowania urzędu. Tym samym można traktować tę część pracy jako odpowiedź na jedno z pytań badawczych, dotyczących roli czynników behawioralnych, w tym doświadczenia jako determinanty mającej wpływa na pozycję ustrojową Prezydenta RP.

Modele prezydentury a konflikt polityczny

3.1. Pozycja ustrojowa prezydenta w kontekście konfliktu politycznego

Pozycję ustrojową Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej określa Konstytucja z 1997 roku, a jego kompetencje zostały szczegółowo określone w ustawach dotyczących flagi i pieczęci państwowych, trybunałów, organów kontroli państwowej, prawa wyborczego i referendum, koordynacji współdziałania z Radą Ministrów, stosunków zewnętrznych, spraw obronności, nadawania stopni i obowiązków informacyjnych, stanów nadzwyczajnych, wymiaru sprawiedliwości, obywatelstwa i prawa łaski, wynagrodzeń, szczególnych uprawnień i obowiązków urzędników państwowych, uprawnień Kancelarii Prezydenta, orderów i odznaczeń, ochrony informacji, bankowości i finansów, danin publicznych, działalności historycznej, naukowej i społecznej, a także regulaminów Sejmu i Senatu.

Mimo że Konstytucja poświęca prezydentowi osobny rozdział V (art. 126–145), to analizę jego pozycji ustrojowej należy rozpocząć od art. 10, który zawiera zasadę podziału władzy w Polsce: „1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. Warto na samym początku zaznaczyć, że w kontekście tematu dysertacji, konstytucyjny motyw równowagi władz jest ważną wskazówką interpretacyjną. Konieczność równoważenia się władz oraz dualizm egzekutywy są głównymi zasadami konstytucyjnymi, które definiują model polskiej prezydentury. Dalsza analiza uregulowań Konstytucji RP pozwala stwierdzić, że polski system nie ma takich regulacji, które bezpośrednio przypominają tradycyjne, klasyczne modele relacji między głową państwa a rządem. Określając relacje między prezydentem a Radą Ministrów należy stwierdzić, że w Polsce mamy do czynienia z systemem mieszanym wobec rozwiązań przyjmowanych w systemie prezydenckim, gabinetowym czy kanclerskim. Warto w tym miejscu jednak zaznaczyć, że czym innym jest zawartość regulacji, a czym innym jest ich kompletność i spójność wewnętrzna zbliżająca do określonego modelu.

Wspomniany wcześniej dualizm egzekutywy polega w Polsce na wyodrębnieniu we władzy wykonawczej dwóch samodzielnych, konstytucyjnych organów państwa,

czyli prezydenta oraz Rady Ministrów. Nasuwa się w tym miejscu naturalne pytanie o konflikt interesów, a tym samym spory kompetencyjne między dwoma podmiotami, które podlegają ustrojowemu dualizmowi władzy wykonawczej. Dlatego należy jasno stwierdzić, że to do Rady Ministrów, zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji, jako jedyne podmiotu konstytucyjnego odnosi się zasada domniemania kompetencji w sprawach polityki państwa niezastrzeżonych dla organów państwowych i samorządu terytorialnego. Warto w tym miejscu zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 20 maja 2009 roku dotyczącym rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego między wymienionymi wcześniej organami państwa stwierdził, że działają one jako wyodrębnione strukturalnie, funkcjonalnie i kompetencyjnie równorzędne ustrojowo organy władzy wykonawczej, między którymi nie istnieje żaden stosunek nadrzędności czy podporządkowania⁵⁹. Analizując jednak jego szczególnie eksponowaną pozycję w sprawach obronności oraz bezpieczeństwa państwa, można z jednej strony stwierdzić niekonsekwencję twórców Konstytucji, ale z drugiej osobiwy zamiar równoważenia bardzo silnej pozycji Rady Ministrów. Uwzględniając, że prezydent w przeciwieństwie do prezesa Rady Ministrów jest wybierany w wyborach bezpośrednich, mamy do czynienia z kolejnym wzmocnieniem siły mandatu władzy. Następnie szeroki katalog prerogatyw prezydenta, który w oczywisty sposób kieruje nas do konstatacji, że twórcy Konstytucji z 1997 roku konsekwentnie umocowali głowę państwa jako czynnik równowagi, a więc arbitra w sytuacjach kryzysowych, konfliktów politycznych oraz innych przesileń w funkcjonowaniu państwa. Warto przy tym zaznaczyć, że zależność między szerokim katalogiem kompetencji a czynnikiem równowagi nie jest zawsze oczywista, tj. organ mający szerokie kompetencje nie musi być czynnikiem równowagi i odwrotnie.

Dualizm władzy wykonawczej powinien generować interakcje między organami, które mogą zamienić się w sytuacje konfliktowe, jeżeli różnica stanowisk będzie zbyt duża. Służyć temu mogą kompetencje prezydenta w sprawie możliwości zwołania Rady Gabinetowej (art. 141 Konstytucji) oraz wydawania aktów urzędowych (art. 144 Konstytucji), które wymagają kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów. W przypadku instytucji Rady Gabinetowej, czyli Rady Ministrów obradującej pod przewodnictwem prezydenta, trzeba wziąć pod uwagę, że podmiot ten powinien obradować jedynie w sprawach „szczególnej wagi” (art. 141 Konstytucji), a ostatecznie i tak nie przysługują mu kompetencje Rady Ministrów. W tym przypadku funkcjonowanie Rady Gabinetowej

⁵⁹ Postanowienie TK z 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08 (M.P. Nr 32 poz. 478), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2009, nr 5A, poz. 78.

towej zależy od istnienia konkretnego układu sił politycznych na linii prezydent–parlament. Kohabitacja, czyli różnicowanie polityczne rządu i parlamentu, może sprzyjać częstotliwości zwoływania Rady oraz konfliktom na tym tle, choć to nie jest regułą i wszystko zależy od indywidualnej postawy danego prezydenta. Bardzo podobnie wygląda sytuacja z prawnoustrojowym mechanizmem kontrasygnaty, który może stać się źródłem konfliktu między dwoma organami państwa, ale także – jak twierdzi Anna Frankiewicz – gwarantuje jednolitość działania władzy wykonawczej⁶⁰. Jednak w związku z tym, że prezydent dysponuje szeregiem bardzo poważnych kompetencji niewymagających kontrasygnaty, pozwala to głowie państwa realizować wiele własnych koncepcji politycznych, a w konsekwencji – zgodnie z moją tezą – prowadzić do zderzenia z polityką rządu.

Konstytucja wprost mówi o podziale i równowadze władz, ale ta zasada dotyczy także uzupełniania się organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W związku z tym, że konstytucjoniści zgodnie twierdzą, że to relacje między władzą ustawodawczą a wykonawczą, a tym bardziej relacje między głową państwa a Radą Ministrów są najbardziej interesujące z punktu widzenia ustroju państwa, należy dokonać badań sytuacji konfliktowych na tej linii. Czy kolejność określania kompetencji poszczególnych organów państwa w Konstytucji jest przypadkowa? Z pewnością nie, dlatego najpierw została określona rola Sejmu i Senatu, dalej zaś w rozdziale 5 określono pozycję ustrojową prezydenta. Warto na koniec dodać, że polska ustawa zasadnicza bezpośrednio wspomina w dwóch miejscach o współdziałaniu władz – preambule oraz art. 133 ust. 3. Mimo to wciąż istnieją spory konstytucjonalistów dotyczące ich normatywnego charakteru co z politologicznego punktu widzenia jest interesującym polem badań, dotąd sporadycznie podejmowanych. Szczególnie istotna wydaje się zatem analiza funkcjonowania politycznego urzędu prezydenta pod kątem różnic względem działania parlamentu i Rady Ministrów, biorąc jednocześnie pod uwagę jego rolę gwaranta ciągłości władzy państwowej.

3.2. Polityczny charakter urzędu prezydenta

W literaturze politologicznej spotykamy wiele definicji pojęć „władza” i „władza polityczna”. Nie ulega jednak wątpliwości, że polityka jest sztuką rządzenia, co nierozdzielnie związane jest z władzą, która jest zjawiskiem o charakterze społecz-

⁶⁰ Anna Frankiewicz, *Kontrasygnata jako wyznacznik systemu rządów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3.

nym. Mimo tego naukowcy wciąż zastanawiają się, czym jest władza, w jaki sposób się przejawia i wpływa na jednostki oraz zachowania społeczne. Czy powinny być granice działania władzy, a także, czy jest możliwe stworzenie takiego modelu władzy, który cechowałby się poszanowaniem praw jednostki oraz zasad sprawiedliwości społecznej.

We współczesnych koncepcjach władzy istnieją dwa zasadnicze trendy: klasyczny i nowoczesny. Pierwszy z nich jest definiowany prawnie i dotyczy problematyki związanej z legitymizacją władzy, jej zasięgiem w granicach działania władzy państwowej, stosunku między rządzącymi i rządzonymi, a także możliwości oddzielenia w państwie sfery publicznej od sfery prywatnej, w którą władza nie ma prawa ingerować. Natomiast nowoczesna koncepcja pojmowania władzy dotyczy wyjścia jej poza stosunki w obrębie instytucji politycznych, co wiąże się w konsekwencji z odejściem od problemu legitymizacji.

W analizowanym problemie politycznego charakteru prezydentury podejmę próbę opisaną władzy pod kątem obu wymienionych metod, zwracając także uwagę na wykroczenie stosunków władzy poza relacje w obrębie instytucji politycznych, co w mojej ocenie, ma istotny wpływ na współczesny charakter instytucji prezydenta w Polsce.

Sposób sprawowania władzy w państwach demokratycznych jest niewątpliwie uzależniony od systemu politycznego, który w danym kraju funkcjonuje. W literaturze możemy spotkać różne metody interpretacji systemów politycznych, ale najczęściej spotykanymi są podejścia instytucjonalne oraz systemowe.

Pierwsze z nich dotyczy prawoznawstwa i oznacza ogół instytucji, za których pośrednictwem podejmowane są decyzje polityczne⁶¹. Drugie dotyczy różnego rodzaju schematów funkcjonowania państwa, gdzie wyróżnia się kolejne kryteria podziału, na przykład pod względem terytorialno-administracyjnym. Generalnie należy przyjąć, że władza polityczna i państwowa jest zjawiskiem systemowym, co oznacza, że jej kształt zdeterminowany jest przez strukturę systemu, w którym funkcjonuje.

Zbigniew Blok twierdzi, że jesteśmy świadkami erozji władzy formalnej oraz kreowania władzy nieformalnej, bezpodmiotowej, często niewidocznej, która nie zabie-

⁶¹ Marek Żmigrodzki, Małgorzata Podolak, *System polityczny i jego klasyfikacje*, [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. Marek Żmigrodzki, Bożena Dziemidok-Olszewska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.

ga o legitymizację, a koncentruje się wyłącznie na swej skuteczności⁶². Wśród czynników modyfikujących zakres władzy państwowej zalicza się między innymi: globalizację, integrację, decentralizację, samorządność, społeczeństwo obywatelskie, demokrację i biurokrację. Blok stwierdza, że większość tych czynników wpływa negatywnie na zakres suwerennej władzy państwowej, a dodatkowym zjawiskiem wzmacniającym tę teorię jest postęp cywilizacyjny, który ułatwia przemieszczanie się ludzi i kapitału, przekazywanie informacji i obrazów, komunikowanie się władzy z obywatelami oraz komunikację bezpośrednio między obywatelami.

Problematykę władzy należy rozpatrywać także pod kątem sposobu jej sprawowania, ideologii oraz pragmatyki. Sposób sprawowania władzy politycznej jest zazwyczaj odzwierciedlany w świadomości społecznej oraz uzewnętrznia się w zachowaniu rządzących i rządzonych. Zbyt duże przywiązanie władzy do mityzacji lub schematyzacji wywołać może prędzej czy później konflikt w obrębie danego państwa i społeczeństwa. Legitymizowana władza polityczna, zdobywając zaufanie społeczne przez skuteczność swoich działań i zabiegów, wpływa na określony stopień efektywności systemu politycznego, czyniąc go stabilnym.

Efektywność i stabilność danego systemu politycznego zależy w dużej mierze od relacji zachodzących między organami państwa. Władza polityczna, pełniąc przypisane jej konstytucyjne funkcje, ma niewątpliwie wpływ nie tylko na efektywność systemu politycznego, lecz także na jego stabilizację, co wydaje się szczególnie istotne z perspektywy instytucji prezydenta.

Analizę politycznego charakteru instytucji prezydenta w Polsce należy rozpatrywać z punktu widzenia kształtowania się systemu politycznego od roku 1989. Oczywiście dodatkowymi determinantami jego pozycji ustrojowej są zagadnienia międzywojennego charakteru tej instytucji, a nawet monarchicznych korzeni usytuowania głowy państwa. Proces transformacji ustrojowej i gospodarczej Polski miał jednak decydujący wpływ na obecny kształt instytucji prezydenta oraz jej pozycji ustrojowej, określonej w Konstytucji z 1997 roku. Polska, doświadczona wieloletnim zniewoleniem oraz traumą wojny, musiała w ekspresowym tempie podejmować decyzje ustrojowe, które wynikały z konsekwentnego odsuwania od władzy komunistów w 1989 roku. Fenomen transformacji ustrojowej, oparty na pokojowym dialogu i bezkrwawych działaniach

⁶² Zbigniew Blok, *Erozja władzy państwa narodowego*, [w:] *Współczesne oblicza władzy politycznej. Wybrane zagadnienia*, red. Marcin Rachwał, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2017.

doprowadził Polskę w krótkim czasie do zasadniczych zmian politycznych, społecznych i gospodarczych. Kształtowanie się nowej władzy nie było łatwe, ponieważ do końca nie było zaplanowane i wynikało z kompromisowego, w dużej mierze nieprzewidywalnego, przebiegu negocjacji między reżimem komunistycznym a opozycją.

Instytucja prezydenta, nieobecna w ówczesnym porządku prawnym od 1952 roku, została reaktywowana paradoksalnie z inicjatywy samych komunistów, szukających odpowiedniego miejsca w nowym porządku prawnym dla gen. Wojciecha Jaruzelskiego. Znowelizowana w kwietniu 1980 roku Konstytucja PRL dawała urzędowi prezydenta dużą władzę i normatywnie silną pozycję w strukturach państwa. Czas przełomu jednak nie sprzyjał faktycznym unormowaniom prawnym, ponieważ realną pozycję polityczną oddawało wówczas jedynie poparcie społeczne. Dopiero, kiedy urząd prezydenta objął Lech Wałęsa, legitymizujący się bezpośrednim wyborem, normy prawne określające pozycję ustrojową głowy państwa zaczęły mieć znaczenie. W tym historycznym momencie rozpoczęła się decydująca walka o pozycję polityczną prezydenta RP. Charyzmatyczny Lech Wałęsa dążył do ukształtowania w Polsce systemu prezydenckiego, wykorzystując jednocześnie w zdecydowany sposób każdy instrument władzy, który mu przysługiwał. Pozycja polityczna i ustrojowa sprzyjała jego planom, ale brak zaplecza politycznego w parlamencie, początkowo przez niego lekceważony, stał się przyczyną braku utrwalenia instytucjonalnego mocnej prezydentury. W dużej mierze przyczyniły się do tego styl i charakter sprawowania urzędu przez Wałęsę. Rozdrobniony parlament z niestabilizowanymi partiami politycznymi wyjątkowo mocno odczuł silną władzę Prezydenta Lecha Wałęsy, dlatego z biegiem czasu coraz częściej dawał wyraz niezadowolenia z takiego modelu relacji między najważniejszymi organami państwa. Trudno dzisiaj powiedzieć, w jakim kierunku następowałyby zmiany konstytucyjne z 1992 i 1997 roku, gdyby nie permanentny konflikt ówczesnego Prezydenta Wałęsy z rządem i władzą wykonawczą. Falandyzacja⁶³ prawa, czyli pejoratywne określenie naganiania prawa, próby jego interpretacji w doraźnym interesie interpretatora, to immamentna cecha rządów Prezydenta Lecha Wałęsy.

Polska, starając się wejść na stałe do rodziny państw demokratycznych, musiała być państwem prawa. Stabilność rządów musiała zapewnić Konstytucja eliminująca prowizorium ustrojowe, które wywoływało coraz większe konflikty w strukturach władzy. Pamiętać przy tym warto, że Polska wciąż zmagająca się z trudnościami trans-

⁶³ Termin użyty został po raz pierwszy przez Ewę Milewicz w „Gazecie Wyborczej” w 1994 r. Pochodzi od nazwiska Lecha Falandysza, zastępcy szefa kancelarii Prezydenta RP Lecha Wałęsy.

formacji gospodarczej oraz rosnącymi oczekiwaniami społecznymi pod względem odpowiedniego poziomu życia. Dodając aspiracje do członkostwa we wspólnocie państw europejskich (późniejszej Unii Europejskiej) oraz NATO, Polska nie mogła sobie pozwolić na stworzenie nowego modelu ustrojowego, w którym urząd prezydenta jest w ciągłym konflikcie z rządem i parlamentem. Nowa Konstytucja podzieliła zatem role między członków dualnej egzekutywy – Rada Ministrów prowadzi bieżącą politykę, a prezydent jest głową państwa, najwyższym przedstawicielem polskich władz, gwarantem ciągłości władzy państwowej, najwyższym organem państwa w zakresie władzy wykonawczej, czuwa nad przestrzeganiem postanowień i przepisów ustawy zasadniczej oraz jest zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Instytucja prezydenta została w taki sposób ukształtowana normatywnie, aby jego aktywne podejście do wykonywanych obowiązków wiązało się przede wszystkim z rolą arbitra i moderatora, neutralnego organu państwa harmonizującego działanie pozostałych władz.

Praktyka działalności politycznej w oczywisty sposób nie zawsze jest wiernym odzwierciedleniem intencji ustrojodawcy. Zdecydowanie można wręcz stwierdzić, że odstępstwa rzeczywistości politycznej od założeń legislacyjnych to norma we współczesnym świecie. Podobnie jest z politycznym charakterem urzędu prezydenta w Polsce. Określone ramy ustrojowe nie pozwalają mu, co prawda, skutecznie angażować się w bieżące sprawowanie władzy, ale także nie uniemożliwiają podejmowania własnych inicjatyw. Pomijając najważniejsze prerogatywy prezydenta dotyczące zarządzania wyborów do Sejmu i Senatu, desygnowania i powoływania prezesa Rady Ministrów, składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, skracania kadencji Sejmu, inicjatywy ustawodawczej itd., głowa państwa ma w swoim ręku szereg kompetencji, które mogą odzwierciedlać polityczny charakter sprawowanego urzędu.

Jednym z takich instrumentów jest możliwość zwoływania Rady Gabinetowej, czyli posiedzenia rządu pod przewodnictwem prezydenta. Wprawdzie obrady rady nie mają mocy wiążącej, ale okoliczności, a tym bardziej przebieg posiedzenia mają ogromne znaczenie polityczne. Zwołanie Rady Gabinetowej może być potraktowane jako zwrócenie uwagi rządowi na pomijane aspekty funkcjonowania państwa albo może wzmocnić rangę tematu, który jest podnoszony przez oba organy państwa. Dodać jeszcze warto, że posiedzenie Rady Gabinetowej to wspólna, sformalizowana próba wypracowania jednego stanowiska w danej sprawie. W zależności od politycznej oceny przedmiotu obrad Rady Gabinetowej, temat może stać się źródłem konfliktu lub wręcz przeciwnie, łagodzenia stanowisk. W obu przypadkach prezydentowi może przyświecać

neutralny charakter sprawowania urzędu, ponieważ docelowa korzyść społeczna, gospodarcza lub jakakolwiek inna będąca rezultatem posiedzenia Rady, nie musi wynikać z pierwotnego stanowiska żadnego z organów sprawujących władzę. Czy sytuacja się zmienia, kiedy prezydent podejmuje arbitralną decyzję w stosunku do konkretnej ustawy? Odesłanie z powrotem do Sejmu lub skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego może być potraktowane zarówno jako działanie w interesie publicznym, ochrony określonych praw czy interesów, jak i działaniem nastawionym na zwykły konflikt polityczny.

W tym miejscu należy stwierdzić, że prezydent, formalnie bezpartyjny, w dotychczasowej praktyce politycznej III RP zawsze pochodził z silnego obozu politycznego. Nie udało się jeszcze wygrać wyborów kandydatowi, który reprezentowałby środowisko spoza bieżącego nurtu politycznego, mało tego, zawsze wywodził się z najsilniejszych wówczas stronnictw politycznych. Trudno zatem mówić o całkowitej bezstronności takiej osoby, która *de facto* narodziła się instytucjonalnie dzięki konkretnej sile politycznej. W oczywisty sposób istnieje możliwość wzniesienia się ponad bieżącą politykę i dawne sympatie, ale wymaga to doświadczenia politycznego, propaństwowej postawy i odpowiednich cech charakteru. W przypadku ciężenia ku orientacji partyjnej lub określonej ideologii, charakter prezydentury może być nadzwyczaj polityczny.

W Polsce polityczny charakter urzędu prezydenta wynika przede wszystkim z polityczno-prawnej koncepcji podziału władzy. Uporządkowanie struktur władzy oraz przypisanie im konkretnych funkcji jest celem ustrojowym każdej ustawy zasadniczej. Bezpośrednio wybierana głowa państwa, będąca członkiem dualistycznej egzekutywy oraz uzbrojona w dość szeroki wachlarz kompetencji, siłą rzeczy ma charakter polityczny. Prezydentowi może sprzyjać niepewność procedur, kompetencje pozornie ukryte, aktualna sytuacja polityczna, ale przede wszystkim wysoka, zapewniona Konstytucją ranga urzędu.

3.3. Rola prezydenta w konflikcie politycznym

Konflikt jest naturalnym elementem prowadzenia polityki. Wszędzie, gdzie pojawia się różnica interesów, wybuchają spory, a polityka jest oczywistym miejscem występowania tego zjawiska. Konflikt w systemie sprawowania władzy nie powinien być jednoznacznie interpretowany jako zjawisko niepożądane, szkodliwe i destrukcyjne. Wręcz przeciwnie, konflikt może być twórczą metodą rozwiązywania wielu

problemów państwa. Wszystko zależy od charakteru prowadzonego sporu, jego zasięgu i metod prowadzenia. Konflikt między podmiotami politycznymi w państwie prawa powinien być źródłem rozwoju, immanentną cechą ustabilizowanych demokracji, oficjalną instytucją dochodzenia swoich racji czy dochodzenia swoich praw. Społeczeństwo, które nie może protestować, czyli wchodzić w konflikt z władzą, *de facto* nie może korzystać ze swoich praw. Podobnie jest z organami państwa, które prowadzą bieżącą politykę i wykonują swoje konstytucyjne czynności. Konflikt wpisany jest w ich ustrojowe DNA, choć normatywne zapisy nigdzie tego nie potwierdzają. Wręcz przeciwnie – ustrojodawcy w sposób szczególny zabiegają o stabilność i harmonijność współpracy poszczególnych organów państwa. W rzeczywistości każda decyzja musi przejść zwanie dyskusyjne, cykl ucierania stanowisk, czasami formalnych lub nieformalnych protestów, które można różnie nazywać, ale w istocie rzeczy są zwykłymi konfliktami. Analiza praktyki funkcjonowania organów państwa może doprowadzić do wniosku, że w Polsce istnieje strukturalny konflikt między prezydentem a rządem, czyli wynikający z pozycji ustrojowej tych władz. W niniejszej pracy przekonuję, że konflikt taki w małym stopniu związany jest z osobowościowymi cechami premiera i prezydenta, ale jego natężenie i dynamika zależą od regulacji konstytucyjnych oraz politycznej siły partnerów. Co prawda, jak twierdzi Andrzej Stelmach⁶⁴, nowy sposób uregulowania relacji między prezydentem a rządem i parlamentem przez Konstytucję z roku 1997 miał zapobiec konfliktom między tymi organami, ale praktyka polityczna wyraźnie wskazuje, że doprowadzono jedynie do ograniczenia tych zjawisk w obszarze kompetencyjnym. Porównanie funkcjonowania najważniejszych organów państwa przed i po uchwaleniu Konstytucji z 1997 roku prowadzi do wniosku, że charakter ich współpracy w nowych warunkach jest nieporównywalnie bardziej harmonijny.

Decydujące znaczenie dla określenia pozycji ustrojowej prezydenta w Konstytucji z 1997 roku ma art. 126. Przepis określa głowę państwa jako najważniejszego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta władzy państwowej. Prezydent także czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Przytoczone funkcje i zadania stawiane głowie państwa mają charakter norm kierunkowych, mające w dużej mierze bezpośrednie potwierdzenie w kolejno przypisywanych kompetencjach. Biorąc pod uwagę choćby jedynie te wymienione, bardzo poważne i odpowiedzialne zadania

⁶⁴ Andrzej Stelmach, *Pozycja ustrojowa prezydenta w Polsce i Rosji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2000.

prezydenta, można dojść do wniosku, że rola ustrojowa głowy państwa jest czymś więcej, niż tylko jednego z organów państwa, który realizuje przepisy wyznaczone mu przez ustawę zasadniczą. W literaturze nie bez przyczyny pojawia się podział na trzy główne zadania ustrojowe prezydenta – najwyższego przedstawiciela państwa, gwaranta ciągłości władzy państwowej oraz arbitra systemu politycznego.

Prezydent jako gwarant może być postrzegany jako ten, który poręcza stabilność ustroju politycznego państwa, zapewnia harmonijne funkcjonowanie innych organów, zwłaszcza wynikające z konstytucyjnych okresów zmiany przedstawicielstwa władzy. Wymusza to na głowie państwa z jednej strony szereg zachowań formalnych, z drugiej podejmowanie działań moderujących funkcjonowanie organów państwa. Podsumowując ten wątek, można stwierdzić, że takie zachowania prezydenta należy rozciągnąć także na kwestie społeczne, niezwykle istotne z punktu widzenia stabilności ustroju.

Nieodzwonnie z prezydencką funkcją gwaranta ciągłości władzy państwowej wiąże się funkcja arbitra i moderatora systemu władzy w Polsce. Jak zauważa Anna Chorążewska⁶⁵ połączenie tych funkcji występuje choćby na przykładzie prawa prezydenta do skrócenia kadencji Sejmu z uwagi na nieuchwalenie budżetu, zarządzenia wyborów parlamentarnych, uprawnień nominacyjnych, przyjmowanie dymisji Rady Ministrów czy zwoływania pierwszego posiedzenia Sejmu. Wszystkie wymienione funkcje i zadania prezydenta mają intencję ustrojową, która ma niwelować jakiegokolwiek napięcia w funkcjonowaniu państwa. W praktyce politycznej mogą jednak pojawić się wyjątki, na przykład prawo desygnowania prezesa Rady Ministrów. W tym przypadku głowa państwa zwyczajowo nominuje przedstawiciela zwycięskiego ugrupowania, ale polskie prawo nie precyzuje dokładnie, że tak akurat musi być. Wybory parlamentarne mogą przynieść tak złożoną rzeczywistość, że inicjatywa prezydencka będąca odstępstwem od dotychczasowych zwyczajów może mieć zarówno głęboki sens stabilizujący funkcjonowanie państwa, jak i zupełnie destrukcyjny. Przy braku jednoznacznej sytuacji parlamentarnej oraz wyraźnych scenariuszy koalicyjnych taki ruch prezydenta może być decydujący. Biorąc pod uwagę labilność poglądów niektórych posłów i brak trwałości klubów poselskich w ostatnich latach, można stwierdzić, że arbitralna prerogatywa prezydenta może być czynnikiem zarówno konfliktogennym, jak i stabilizującym. Odpowiedzialność głowy państwa to osobna kwestia, przy czym trudno sobie wyobrazić, że takie decyzje mogą być nieprzemyślane. Żaden z prezydentów, mając określone

⁶⁵ Anna Chorążewska, *Status prezydenta RP na tle modeli ustrojowych głowy państwa w systemie parlamentarnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31.

doświadczenie polityczne, nie zdecydowałby się na misję, która nie rokuje powodzenia. Jednocześnie kandydat na premiera nie decyduje się na przyjęcie nominacji, jeżeli próba utworzenia rządu nie ma dużego prawdopodobieństwa sukcesu.

Z punktu widzenia politycznego charakteru instytucji prezydenta bardzo interesujące są spory kompetencyjne o podłożu politycznym. Jednym z najgłośniejszych był spór kompetencyjny dotyczący określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej. Konflikt pochodzi z czasów kohabitacji Prezydenta Lecha Kaczyńskiego z rządem PO–PSL, a przez publicystów nazwany „wojną o krzesło”. Spór z 2009 roku dotyczył wspomnianego uczestnictwa w posiedzeniu Rady Europejskiej i ostatecznie został rozstrzygnięty postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem zgłaszającego spór ówczesnego premiera, udział prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej może dotyczyć wyłącznie przypadków uzgodnionych przez głowę państwa z premierem. Natomiast prezydent uważał, że sam jest władny podjąć decyzję o udziale w posiedzeniu. 20 maja 2009 roku TK orzekł, że prezydent może uczestniczyć w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, jeżeli uzna to za celowe, ale to premier przedstawia oficjalne stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał podkreślił też, że konieczne jest w tych sprawach współdziałanie głowy państwa i szefa rządu. Przedstawiony spór kompetencyjny był niewątpliwie sporem o charakterze politycznym. U źródeł tego kilkumiesięcznego, narastającego konfliktu między prezydentem a premierem w warunkach kohabitacji, leżały ambicje polityczne i chęć realizacji swych konstytucyjnych zadań kosztem przeciwnika politycznego.

Przedmiotem konfliktu politycznego między prezydentem a innymi organami może być każdy element funkcjonowania państwa. Najczęściej spotykanym i najbardziej wyrazistym aktem sprzeciwu głowy państwa wobec rządu i parlamentu jest prawo zastosowania weta. Prezydenci sięgają po tę prerogatywę nie tylko w czasie rządów kohabitacyjnych, lecz także wtedy, kiedy rządzi obóz polityczny, z którego się wywodzą. W polskiej publicystyce znane jest sformułowanie o tzw. szorstkiej przyjaźni między Prezydentem Aleksandrem Kwaśniewskim a premierem Leszkiem Millerem, którzy mają wspólne korzenie partyjne.

Bardzo podobne napięcia jak weto prezydenckie tworzy skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, z którego wielokrotnie korzystali polscy prezydenci. Wbrew pozorom podobnie bywa z inicjatywą legislacyjną prezydenta, która nie zawsze

jest dobrze odbierana nawet przez tzw. własny obóz polityczny, nie wspominając o rządach kohabitacyjnych.

Prawo do zwołania Rady Gabinetowa jest bardzo interesującym zagadnieniem politologicznym. Normatywnie ma służyć budowie oficjalnego dialogu między prezydentem a Radą Ministrów na tematy określone w Konstytucji jako szczególnej wagi. W praktyce politycznej prezydent w tej kwestii ma swobodę wyboru, ponieważ przepis sformułowany jest ogólnie, a sprawy podnoszone przez głowę państwa zawsze nabierają wyższej rangi. W sytuacji, kiedy rząd pomija ważne kwestie lub nie potrafi rozwiązać trudnej sprawy państwowej, prezydent może wykorzystać sytuację i zwołać Radę Gabinetową właśnie w przedmiotowej problematyce. Z punktu widzenia prerogatyw nadanych mu przez Konstytucję wypełnia swoją funkcję ustrojową, ale z punktu widzenia opinii publicznej oraz w wymiarze gry politycznej – przywołuje rząd do porządku. Oczywiście jest, że posiedzenia Rady nie są wiążące, a prezydent musi oszczędnie gospodarować wnioskami o jego zwołanie, lecz bez wątpienia jest to kompetencja, która pozwala kształtować konflikt polityczny.

Bardzo podobną prerogatywą może stać się prawo zwoływania Rady Bezpieczeństwa Narodowego, choć w powszechnej opinii łączenie spraw bezpieczeństwa z grą polityczną jest naganne. W dotychczasowej praktyce politycznej rzadko się zdarzało, żeby krytykowano prezydenta pod tym względem, nie licząc oczywiście przeciwników politycznych. Częściej za to zdarza się odwrotna sytuacja – prezydent jest krytykowany za brak inicjatywy zwoływania Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

Artykuł 139 Konstytucji przyznaje prezydentowi prawo łaski, którego nie może zastosować jedynie wobec osób skazanych przez Trybunał Stanu. Polscy prezydenci korzystali wielokrotnie z tego uprawnienia i każdy z nich ma przypisane przez opinię publiczną kontrowersyjne decyzje. Co najmniej kilka budzących największe wątpliwości przypadków ułaskawień służyło przeciwnikom prezydentów jako oręż polityczny. Analizując praktykę polityczną analizowanej kompetencji, można stwierdzić, że akt łaski jest bardzo często problemem na życzenie prezydenta.

Oprócz teoretycznie niekonfliktowej prerogatywy w postaci aktu łaski, także nominacje sędziów oraz wskazanie prezesa Narodowego Banku Polskiego może stać się przyczyną konfliktu politycznego. Począwszy od roku 2015, przykładów tego typu kolizji politycznych jest bardzo wiele.

Zasygnalizowane kwestie świadczą o tym, że aktywna prezydentura narażona jest na sytuacje konfliktowe. Nie tylko inicjatywa głowy państwa może być źródłem

sytuacji spornej, ale także sytuacje wynikające z funkcji reprezentacyjnej lub nawet ceremonialnej. Prezydent ma dużą zdolność niwelowania konfliktów, ale tak samo może być ich zarzewiem. W napiętej sytuacji najwięcej zależy od osobowości człowieka piastującego urząd, jego doświadczenia politycznego oraz strategii prezydentury.

3.4. Arbitraż prezydencki

Arbitraż prezydencki został w literaturze wielokrotnie opisany i oznacza harmonizowanie przez głowę państwa współpracy innych organów państwa, głównie rządu i parlamentu. Arbitraż jako forma działania polskiego prezydenta nie wynika wprost z tekstu Konstytucji, dlatego analiza przedmiotowego zagadnienia jest interesująca z punktu widzenia badań politologicznych i wymaga podejścia interdyscyplinarnego. Pomoc we właściwym zrozumieniu analizowanego pojęcia dostarczają badania historyczne, prawnicze, a nawet socjologiczne i psychologiczne. Pamiętajmy, że głowa państwa to przede wszystkim konkretny człowiek z określonymi cechami, zdolnościami, słabościami, planami i wszystkimi innymi cechami, które mają wpływ na sprawowanie urzędu. Dlatego, analizując rolę arbitrażu, należy omawiać ją wspólnie z kompatybilną rolą gwaranta i moderatora systemu społeczno-politycznego.

Zaczynając od historii, warto zaznaczyć, że potrzebę funkcjonowania w państwie organu, którego podstawowym celem jest szeroko rozumiana stabilizacja ustroju państwa oraz jego równowagę, była zauważana w dziełach różnych teoretyków ustrojów państwowych. Idea tzw. władzy rezerwowej znalazła praktyczny wymiar jeszcze w starożytności – urząd *princepsa* (łac. ‘pierwszy’), czyli moderatora w Rzymie czasów Oktawiana, miał odgrywać funkcję strażnika określonych, fundamentalnych zasad ustrojowych. *Princeps* miał być gwarantem zgodnego z celem i ustrojem państwa działania organów państwa. W późniejszych epokach także mieliśmy do czynienia z typem władcy moderatora, który stał nie tylko ponad innymi organami państwa, ale także określonymi normami w interesie bezpieczeństwa wyższych wartości. Kiedy analizujemy pozycję polskiego prezydenta we współczesnych rozwiązaniach prawnych, możemy wyciągnąć wniosek, że właśnie wymienione rozwiązania zostały adaptowane do jego pozycji ustrojowej jako arbitra i moderatora.

W tym miejscu warto zastanowić się, dlaczego twórcy Konstytucji z 1997 roku powierzyli głowie państwa kompetencje, które czynią go arbitrem w określonych sytuacjach ustrojowych. Biorąc pod uwagę funkcję reprezentacyjną prezydenta, z pewnością mamy do czynienia z nawiązaniem do tradycji ustroju monarchistycznego, kiedy wład-

ca był suwerenem, uosobieniem państwa, a tym samym jego najważniejszym przedstawicielem. Biorąc pod uwagę, że w polskiej historii od czasów króla Kazimierza Wielkiego część obywateli miała duży wpływ na wybór (elekcję) kolejnego władcy, model bezpośredniego wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ma jeszcze większy sens i znaczenie ustrojowe. Wiele wskazuje także na to, że twórcy nowej ustawy zasadniczej brali pod uwagę także czynnik czasu, w którym budowali nowe zasady ustrojowe. Młoda demokracja, doświadczona pierwszymi latami transformacji ustrojowej i gospodarczej potrzebowała czynników stabilizujących, stąd dobrym rozwiązaniem wydawała się myśl konstytucjonalistów, aby to właśnie z prezydenta uczynić arbitra, moderatora i rozjemcę w sprawach konfliktowych. Oczywiście nie bez wpływu były także doświadczenia w najnowszych relacjach, już po 1989 roku między parlamentem, rządem i prezydentem, co zaowocowało przyznaniem lub rezygnacją z przyznania określonych kompetencji – wszystko po to, aby rzeczywiście prezydent pełnił rolę stabilizatora, mediatora i arbitra, a nie podmiotu, który mógłby zostać jednym z ognisk konfliktu politycznego. Czy to się udało twórcom Konstytucji z 1997 roku? Aby odpowiedzieć w pełni na to pytanie, trzeba odnieść się do każdego prezydenta, biorąc pod uwagę jego rodowód polityczny, otoczenie parlamentarne, rządowe oraz cele i ambicje polityczne.

Według art. 126 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Słowo „gwarant” według *Wielkiego słownika języka polskiego*⁶⁶ definiuje się między innymi w obszarze bezpieczeństwa i oznacza kogoś, dzięki komu coś istnieje lub następuje. Jest synonimem mocy, ostateczności i trwałości oraz łączy się z takimi wyrażeniami jak gwarancja bezpieczeństwa, demokracja, jakość, ład, niepodległość, pokój, powodzenie, stabilizacja, stabilność, sukces. Według Anny Chorążewskiej określenie prezydenta „gwarantem” jest szerszym określeniem od „arbitra”, ponieważ poręcza stabilność ustrojową kraju, zapewnia dbałość o funkcjonowanie organów państwa, zwłaszcza w kontekście zmian personalnych⁶⁷. Z punktu widzenia ciągłości działania państwa rola prezydenta może wydawać się czysto techniczna, bowiem występuje jako strażnik zapisów ustrojowych Konstytucji, organ kierujący ważnymi czynnościami życiowymi państwa, niczym zastawki w sercu człowieka. Tak jak zastawki serca odpowiadają za prawidłowy przepływ krwi przez serce, a dzięki ich pracy, cały organizm

⁶⁶ *Wielki słownik języka polskiego*, https://wsjp.pl/haslo/do_druku/49419/gwarant (dostęp: 26.07.2022).

⁶⁷ Anna Chorążewska, *Status Prezydenta RP...*, s. 774–775.

funkcjonuje prawidłowo, tak samo należy traktować rolę prezydenta w ujęciu kontrolera legalności działania mechanizmów ustrojowych. Jednak jego rola ulega rozszerzeniu, kiedy pojawiają się zakłócenia w systemie rządów. Wtedy powinien występować jako arbiter w sytuacjach konfliktu, sporu lub innych nieporozumień między stronami. Jak twierdzą konstytucjoniści, mimo że prezydent jest częścią dualizmu egzekutywy, powinien pełnić rolę organu neutralnego w stosunku do pozostałych. Mało tego, powinien odgrywać rolę pośrednika między najważniejszymi organami państwa, tak, żeby wszystkie działały bez zarzutu jako jego sprawne mechanizmy. Neutralność, czyli ważna cecha arbitra, jest formalnie zabezpieczona w polskim ustroju prawnym, między innymi przez brak odpowiedzialności prezydenta przed parlamentem. Dodatkowym wzmocnieniem w tej relacji głowy państwa jest kompetencja o charakterze hamującym decyzje legislacyjne parlamentu, czyli prawo weta. Oczywiście nie dotyczy ono ustawy budżetowej, ale i tak jest uprawnieniem pozwalającym przedstawić prezydentowi własne stanowisko lub wystąpić w imieniu określonej grupy obywateli, a także interesu państwa. Generalnie formuła ustrojowa w Polsce wyłącza prezydenta z bieżącego zarządzania państwem, ale uprawnienia, którymi dysponuje nie umożliwiają mu także całkowitego zablokowania rządów Rady Ministrów. Wymienione mechanizmy wręcz wpychają go w rolę neutralnego arbitra, rzecznika interesu państwowego, szczególnie w sytuacjach sporów i konfliktów. Pamiętając jednak o tym, że każdy z dotychczasowych prezydentów wywodził się z określonego środowiska politycznego, najczęściej bardzo silnego, i mogli oni w różny sposób wykorzystywać swoją pozycję oraz korzystać z przysługujących im kompetencji. Bezpośredni wybór głowy państwa pozwala prezydentowi „wybić się na niepodległość”, choćby miał inne powody do nieoficjalnej lojalności względem środowiska, które go wsparło w ubieganiu się o urząd. Na koniec wątku o neutralności warto dodać, że prezydent nie może łączyć funkcji ze sprawowaniem innych stanowisk lub urzędów, co w dotychczasowej, polskiej praktyce wiązało się między innymi z rezygnacją z członkostwa w partii politycznej.

W literaturze możemy się spotkać z różnymi poglądami na temat arbitralnej roli prezydenta. Z jednej strony istnieją stwierdzenia, że model ustrojowy polskiej prezydentury można określić mianem prezydentury arbitrażowej (Danuta Nowosiad)⁶⁸, w innym przypadku prezentuje się podgląd, że w Polsce nie ukształtował się żaden standard sprawowania urzędu prezydenta (Piotr Winczorek)⁶⁹. Nie oznacza to, że pro-

⁶⁸ Danuta Nowosiad, *Arbitraż prezydencki*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2017, nr 1 (21).

⁶⁹ Piotr Winczorek, *Prezydent – mądry arbiter, a nie brat lata*, „Rzeczpospolita” 2007, nr 15, s. 9.

fesor Winczorek neguje rolę arbitrażu prezydenckiego. Wręcz przeciwnie, podnosi, że z prezydenckiego ośrodka władzy można uczynić centrum arbitrażu polityczno-ustrojowego oraz strategicznej myśli politycznej, społecznej, a także gospodarczej⁷⁰. W jego przekonaniu potrzebujemy prezydenta neutralnego, inspirującego, negocjującego wspólne stanowisko, potrafiącego komunikować się ze społeczeństwem. Prezydent powinien być bardziej aktywny przy rozwiązywaniu konfliktów polityczno-partyjnych, a szczególnie tarć między koalicją a opozycją. Nie trudno zgodzić się z autorem tezy, że taka postawa wymaga określonych cech charakteru, możliwości oraz chęci wzniesienia się ponad doraźne interesy polityczne, ale także ogromnego doświadczenia i wiarygodności, które pozwolą podejmować próby rozwiązywania konfliktów na najwyższych szczeblach władzy. Z kolei Anna Chorążewska twierdzi, że w Polsce, podobnie jak we Francji, prezydent nieuchronnie zaangażowany jest w proces polityczny, pełni nierzadko rolę arbitra rozstrzygającego, przy czym podnosi tezę, że aktywność na tym polu nie powinna aspirować do bezpośredniego i samodzielnego rządzenia, ponieważ zadanie to należy do prezesa Rady Ministrów i samej Rady Ministrów. Chorążewska stwierdza, że Konstytucja nakłada na prezydenta obowiązek działań animujących, a rolę arbitra interpretować należy w kategoriach obowiązku zapewnienia ciągłości państwa i jego instytucji, zarazem wnioskując, że intencją twórców ustawy zasadniczej w Polsce było stworzenie podstaw do aktywnej prezydentury⁷¹.

Krzysztof Wojtyczek wyróżnił kilka funkcji prezydenta: wykonawczą, reprezentacyjną i symboliczną oraz funkcję arbitrażu. Jego zdaniem, prezydencki arbitraż można rozpatrywać w dwóch aspektach: czuwanie nad przestrzeganiem nadrzędnych wartości, kiedy prezydent używa środków hamujących, jak wspomniane już wcześniej weto ustawodawcze czy wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast drugi aspekt arbitrażu polegać ma na czuwaniu nad prawidłowym wykonywaniem władzy przez organy publiczne. W tym celu prezydent powinien podejmować działania mające na celu rozwiązywanie konfliktów i kryzysów⁷².

W literaturze możemy znaleźć jeszcze więcej definicji oraz rodzajów arbitrażu prezydenckich, które koncentrują się na uprawnieniach i roli głowy państwa w wypełnianiu ustrojowej roli w życiu politycznym państwa. W dosyć krótkiej historii

⁷⁰ Tamże.

⁷¹ Anna Chorążewska, *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 59–82.

⁷² Krzysztof Wojtyczek, *Władza wykonawcza w Polsce. Dualistyczna czy wielocłonowa?*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 12, s. 54–66.

politycznego funkcjonowania polskich prezydentów w rzeczywistości ustrojowej Konstytucji z 1997 roku możemy stwierdzić kilka prawidłowości. Jedną z nich jest fakt, że rola prezydenta staje się ważniejsza w momentach kryzysowych, kiedy pojawia się zagrożenie i zaczynają rządzić emocje. Bez względu na to, czy problemem państwa są niepokoje społeczne, konflikty polityczne czy zagrożenia zewnętrzne prezydent może się stać arbitrem w zależności od tego, czy ma odpowiedni autorytet, zmysł polityczny lub siłę perswazji. Mimo że od początku funkcjonowania Konstytucji z 1997 roku Polska doświadczyła rządów czterech różnych prezydentów, przykładów do badań oraz analizy pod tym względem nie brakuje. Jednym z najnowszych jest aktywna postawa Andrzeja Dudy po ataku Rosji na Ukrainę. Prezydent, który przez część opinii publicznej nie był uważany jako naturalny arbiter, zbierał pozytywne komentarze za swoje działania międzynarodowe po wydarzeniach zapoczątkowanych 24 lutego 2022 roku w Ukrainie. Publicyści oraz komentatorzy życia publicznego twierdzili, że to tzw. efekt flagi, jednak wyraźnie należy stwierdzić, że w momencie największego kryzysu bezpieczeństwa uwaga opinii publicznej koncentrowała się nie na prezesie Rady Ministrów ani na innym polityku, lecz właśnie na prezydencie. Podobnie było w przypadkach poprzednich prezydentów, Aleksandra Kwaśniewskiego, Lecha Kaczyńskiego i Bronisława Komorowskiego. Zawsze, kiedy pojawiało się zagrożenie, prezydent w oczach Polaków nabierał większego znaczenia i rósł jego autorytet.

Prezydent to także arbiter w sprawach problemów społecznych, kiedy wyczerpują się możliwości negocjacyjne z rządem i jego przedstawicielami. W tym przypadku należy w szczególności sposób zwrócić uwagę na konstrukcję ustrojową, istotną z punktu widzenia zasady równowagi władz. Stąd przekonanie, że skuteczność arbitrażu zależy od aktywności prezydenta, wnikliwej obserwacji życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Prezydent bez instynktu politycznego, wrażliwości na tematy trudne oraz czujności może zostać jedynie biernym wykonawcą zapisów Konstytucji. Jednocześnie uprawnienia głowy państwa mogą w określonych sytuacjach pod pretekstem arbitrażu generować konflikty zamiast je niwelować. Wszystko zależy od predyspozycji osoby, która piastuje urząd, oraz jej planów politycznych.

3.5. Model silnej prezydentury

Siłę prezydentury określa rzeczywisty wpływ głowy państwa na kształt polityki i funkcjonowanie systemu politycznego w danym kraju. Siła instytucji prezydenta może być analizowana w dwóch zakresach – siły rzeczywistej i potencjalnej. Pierwszy z nich to

kompetencje unormowane prawnie, drugi to cechy osobiste głowy państwa – od psychologicznych po wiedzę i doświadczenie – oraz uwarunkowania polityczne w czasie sprawowania urzędu. Systemy rządów nie są jedynie konstrukcjami teoretyczno-konstytucyjnymi, ale także konstrukcjami realno-politycznymi, które w zależności od okoliczności, miejsca i czasu wydarzeń mogą różnie organizować domniemane konstrukcje ustrojowe.

Przystępując do oceny siły prezydentury, należy wziąć pod uwagę określone czynniki, które ją definiują. W literaturze przedmiotowa kwestia została zbadana między innymi przez Alana Siaroffa⁷³ oraz Rafała Głajcara⁷⁴, który dokonał ich modyfikacji z perspektywy polskiego modelu ustrojowego.

Wskaźniki, które mają istotny wpływ na określenie siły prezydentury w Polsce, to:

- sposób elekcji prezydenta,
- wpływ na powoływanie premiera i rządu,
- wpływ na odwołanie rządu i poszczególnych ministrów,
- wpływ na funkcjonowanie rządu,
- uprawnienia reaktywne w procesie ustawodawczym,
- uprawnienia inicjatywne w procesie ustawodawczym,
- uprawnienia do rozwiązania parlamentu,
- udział w kreowaniu polityki zagranicznej państwa,
- zakres prezydenckich prerogatyw,
- odpowiedzialność przed parlamentem.

Allan Siaroff zakłada, że rola instytucji prezydenta jest różna w różnych systemach prezydenckich, półprezydenckich i parlamentarnych. Według niego istnieje wiele podtypów w systemach semiprezydenckich. Po przeanalizowaniu definicji systemów prezydenckich, parlamentarnych i półprezydenckich przedstawił kilka kategorii ustrojów politycznych, a następnie ocenił władzę prezydencką za pomocą szeregu środków dychotomicznych.

Na podstawie badań opisanych w literaturze krajowej i światowej należy stwierdzić, że silny model prezydentury nierozzerwalnie wiąże się ustrojem Stanów Zjednoczonych Ameryki. Są one wzorcem systemu, który zwykle się nazywa prezydenckim. Warto nadmienić, że omawiany system w pełni realizowany jest wyłącznie w Stanach

⁷³ Alan Siaroff, *Comparative presidencies. The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction*, „European Journal of Political Research” 2003, t. 42, nr 3.

⁷⁴ Rafał Głajcar, *Ewolucja siły polskiej prezydentury w latach 1989–2009*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009. Próba bilansu*, red. Rafał Głajcar, Waldemar Wojtasik, Remar, Katowice 2009, s. 179–206.

Zjednoczonych, tylko tam przetrwał próbę czasu i wszędzie indziej jest jedynie naśladowany z lepszym bądź gorszym rezultatem. Jak wskazuje Jarosław Szymanek⁷⁵ do kanonu cech definiującym amerykański system prezydencki należy zaliczyć:

- 1) restrykcyjnie rozumianą prawną-formalną zasadę podziału władz;
- 2) polityczną zasadę konkurencji władz, sprawiającą, że w amerykańskim systemie politycznym poszczególne władze nie tyle współdziałają ze sobą, ile raczej rywalizują;
- 3) mechanizm hamowania i równoważenia (ang. *checks and balances*), który stanowi zespół narzędzi mających zastosowanie w momencie, gdy władze zaczynają ze sobą konkurować, a jedna z nich okaże się „urastać ponad miarę”⁷⁶.

Większość uprawnień i obowiązków władz państwowych zawartych jest w Konstytucji, która jest najważniejszym źródłem prawa w USA. Są to tzw. kompetencje wyliczone, które dokładnie określają prawa i obowiązki poszczególnych organów w wyznaczonych dziedzinach. Pozostałe kompetencje zostały przyjęte głównie decyzją Sądu Najwyższego w wyniku praktycznego zapotrzebowania. Nazywane są kompetencjami domniemywanymi lub pochodnymi (ang. *implied, incidental powers*) i polegają na przypisaniu danemu organowi nie tylko tych obowiązków, które wynikają wprost z tekstu Konstytucji, ale także takich, które wynikają z pełnionych przez nie funkcji lub powierzanych zadań.

Według Konstytucji USA, kandydat na prezydenta musi mieć ukończone 35 lat oraz urodzić się na terytorium Stanów Zjednoczonych Ameryki i mieszkać w tym kraju przynajmniej 14 lat. Głowę państwa wybiera się wraz z wiceprezydentem na okres czteroletniej kadencji, a od 1951 roku z możliwością tylko jednej reelekcji.

Siła amerykańskiej prezydentury jest widoczna już podczas wyborów głowy państwa, które stanowią w tym kraju wielkie wydarzenie polityczne. Wybory prezydenta są procesem przebiegającym w ciągu jednego roku i składają się z dwóch etapów: partyjnego i powszechnego. Skomplikowana w porównaniu z polską procedura wyboru prezydenta USA ma swój ceremonial i oddaje znaczenie urzędu. Prawyborcy są partyjną instytucją i mają na celu wyłonienie kandydata danej partii, który daje potencjalną szansę zwycięstwa w wyborach prezydenckich. W Stanach Zjednoczonych uważa się, że instytucja prawyborów jest sprawdzianem popularności osób ubiegających się

⁷⁵ Jarosław Szymanek, *Legislatura i egzekutywa w prezydenckich i półprezydenckich systemach rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 1 (138).

⁷⁶ Jarosław Szymanek, *Determinanty amerykańskiego systemu prezydenckiego*, [w:] *Idee, instytucje i praktyka polityczna Stanów Zjednoczonych Ameryki*, red. Paweł Laider, Jarosław Szymanek, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014.

o nominację prezydencką swej partii. Ostateczna decyzja o nominacji kandydatów dwóch głównych partii podejmowana jest podczas konwencji krajowych, które odbywają się latem – Partii Demokratycznej zazwyczaj w lipcu, natomiast Partii Republikańskiej w sierpniu. Właśnie podczas tych konwencji kandydaci na prezydenta przedstawiają swoich kandydatów na wiceprezydenta. Po tych wydarzeniach zaczyna się w USA właściwa kampania wyborcza, która kończy się powszechnymi wyborami. Głosowanie ma decydujący wpływ na wybór prezydenta, ale wyborcy nie głosują bezpośrednio na jednego z kandydatów do urzędu, lecz wybierają elektorów. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że w niektórych stanach stosowane jest tzw. skrócone głosowanie na prezydenta, polegające na oddawaniu głosów bezpośrednio na kandydatów i późniejszym wyborze elektorów. Oprócz powszechnego głosowania niezwykle ważne są konkretne reguły wyborów, które decydują o zwycięstwie któregoś z kandydatów. Po pierwsze każdy stan ma tyle mandatów elektorskich, ile wynosi suma senatorów i członków Izby Reprezentantów z danego stanu. Po drugie zasada „zwycięzca bierze wszystko” oznacza, że wszyscy elektorzy z danego stanu zobowiązani są oddać swoje głosy na kandydata, który wygrał w ich stanie. Po trzecie, aby zostać wybranym na prezydenta USA należy uzyskać bezwzględną większość głosów elektorów. Kolegium elektorów składa się z 538 osób, a więc o zwycięstwie danego kandydata przesądza liczba 270 elektorów. W praktyce wygląda to tak, że wybrani w listopadzie elektorzy zbierają się w stolicach swoich stanów i oddają głosy na kandydata, który uzyskał większość głosów w ich stanie. Następnie głosy są przesyłane do Kongresu, gdzie po przeliczeniu następuje formalne ogłoszenie wyników wyborów.

W tym miejscu warto pokusić się o drobny komentarz dotyczący pośredniego charakteru wyboru prezydenta USA. System ten spotkał się wielokrotnie z krytyką Amerykanów. Dyskusja na ten temat została podjęta szczególnie mocno po ogłoszeniu wyniku wyborów prezydenckich w 2000 roku, kiedy republikanin George W. Bush zdobył dwieście siedemdziesiąt jeden głosów elektorskich i pokonał kandydata demokratów Ala Gore’a, na którego głosowało dwustu sześćdziesięciu sześciu elektorów. Kontrowersje wzbudził fakt, że w wyniku obliczenia liczby głosów powszechnych oddanych na obu kandydatów, Al Gore uzyskał poparcie większości wyborców, w sumie nieco ponad pięćset tysięcy głosów. System elektorski bazuje bowiem na liczeniu głosów ze stanów zamiast głosów oddanych w głosowaniu powszechnym i może zdarzyć się, że końcowy wynik nie jest zgodny z wolą większości biorących udział w wyborach Amerykanów.

Przechodząc do problematyki kompetencji amerykańskiego prezydenta, należy stwierdzić, że jest to zagadnienie niezwykle interesujące, ponieważ amerykańska Konstytucja określa kompetencje głowy państwa w sposób ogólny, przez co dla ich scharakteryzowania konieczne jest oparcie się na praktyce, orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych (ang. *Supreme Court of the United States*) oraz koncepcjach naukowych.

Artykuł II Konstytucji jest w całości poświęcony władzy wykonawczej, a więc drugiej z kolei gałęzi władzy federalnej, która należy do prezydenta Stanów Zjednoczonych. W artykule tym znajdziemy przepisy dotyczące prezydentury pod kątem sposobu wyboru, przysięgi, przywilejów i obowiązków głowy państwa. Sekcja 1, klauzula pierwsza wspomnianego artykułu, stwierdza wprost, że „Władza wykonawcza zostanie powierzona Prezydentowi Stanów Zjednoczonych Ameryki”⁷⁷. Oprócz zapisów o urzędzie wiceprezydenta, Konstytucja nic nie mówi o funkcjonowaniu lub kompetencjach jakichkolwiek innych organów władzy wykonawczej, co w praktyce konstytucyjnej Ameryki oznacza, że rola wyższych rangą funkcjonariuszy federalnych określana jest jako subsydiarna i pomocnicza w stosunku do urzędującego prezydenta. W tym miejscu warto dodać, że wysocy rangą funkcjonariusze państwa uczestniczą w obradach tzw. gabinetu prezydenta, co nie wynika z przepisów konstytucyjnych, lecz tradycji politycznej działania władzy wykonawczej.

Oprócz koncepcji jednoosobowej władzy wykonawczej, ważną rolę w koncepcji ustrojowej USA odgrywa inny czynnik kształtujący wzajemne relacje między egzekutywą a legislatywą, który jest związany ze wspomnianą zasadą podziału władz (ang. *separation of powers*) oraz ideą ich równoważenia (ang. *balance of power*). W amerykańskiej praktyce politycznej zasada podziału władz pozostaje koncepcją nadrzędną i dominującą nad ideą ich równoważenia, co wynika z faktu, że równoważenie władz zostało zaadaptowane jedynie do wyraźnie wskazanych instytucji konstytucyjnych.

Do najważniejszych instrumentów, wchodzących w skład systemu hamulców i równowagi, określających wzajemne relacje między prezydentem a Senatem USA, należy zaliczyć głównie procedury dotyczące powoływania funkcjonariuszy władzy wykonawczej i sądowej oraz mianowania ambasadorów, a także sprawy związane z zawieraniem traktatów międzynarodowych oraz przewodniczeniem obradom Senatu przez wiceprezydenta. Powoływanie i odwoływanie funkcjonariuszy władz federalnych

⁷⁷ *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, tłum. Andrzej Pułło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 47.

leży w kompetencjach prezydenta, ale istotnym ograniczeniem tej prerogatywy jest senackie prawo do zatwierdzania nominacji⁷⁸. Mimo trwałej i mocnej współzależności władz amerykańskich w tej kwestii, prezydenci tego państwa od zawsze starali się mniej lub bardziej skutecznie przeciwdziałać rosnącemu wpływowi Senatu w zakresie kompetencji nominacyjnych. Praktyka konstytucyjna i działania poszczególnych prezydentów wykształciły różne sposoby radzenia sobie w takich sytuacjach. Przykładem mogą być tzw. nominacje nadzwyczajne (ang. *recess appointments*) oraz tzw. nominacje tymczasowe (ang. *temporary nominations or ad interim appointments*). Generalnie pozycja ustrojowa amerykańskiego prezydenta w tym obszarze jest tak mocna, że nawet w sytuacji konstytucyjnego obowiązku zatwierdzenia decyzji przez Senat, sprawy zazwyczaj są rozstrzygane na korzyść głowy państwa. Oczywiście się wydaje, że skoro prezydent jest odpowiedzialny za mianowanie przedstawicieli amerykańskiej dyplomacji na świecie, ma również prawo do przyjmowania ambasadorów i ministrów pełnomocnych państw obcych. Funkcja ta potwierdza pozycję szefa egzekutywy jako najważniejszego dyplomaty w Stanach Zjednoczonych i oznacza w praktyce prawo do wielu innych czynności.

Niezwykle istotnym obszarem współdziałania Prezydenta i Senatu są stosunki z zagranicą. Zgodnie z art. II, sekcja 2, ust. 2 Konstytucji prezydent będzie „[...] miał prawo zawierania traktatów za radą i zgodą Senatu, wyrażoną przez dwie trzecie obecnych Senatorów”⁷⁹. Intencją twórców amerykańskiej Konstytucji było stworzenie silnego partnerstwa między prezydentem a Senatem na polu stosunków z zagranicą, stąd ustawa zasadnicza wręcz nakazuje obu instytucjom współpracę. W praktyce wygląda to tak, że prezydent najpierw sam lub we współpracy z senatorami negocjuje traktat, ale przed samodzielną ratyfikacją musi uzyskać poparcie dwóch trzecich głosów w Senacie. Kompetencja zawierania traktatów jest, co prawda, podzielona między prezydenta i Senat, ale to jego inicjatywa jest kluczowa w praktyce ustrojowej Ameryki. Głowa państwa sięga po różne sposoby, aby proces zawierania i zatwierdzania traktatów przebiegał pomyślnie, między innymi przez włączenie poszczególnych senatorów w misję negocjacyjną. Wypełnia to przepisy konstytucyjne, a także skraca dystans między dwoma organami państwa, gdzie ostatecznie decyzja musi zapaść w pełnym porozumieniu. Prezydent w tego typu przypadkach zazwyczaj gra pierwszoplanową rolę, mimo ograniczeń proceduralnych.

⁷⁸ Tamże, s. 49.

⁷⁹ Tamże.

Sekcja 2 artykułu II Konstytucji dotyczy kolejnych uprawnień amerykańskiego prezydenta. Jako pierwsze zostają wyliczone prerogatywy wynikające z funkcji głównodowodzącego armii i marynarki wojennej Stanów Zjednoczonych (ang. *Commander-in-chief*). Wyznaczenie prezydenta jako głównodowodzącego amerykańskimi siłami zbrojnymi miało na celu zapewnienie cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, a także umożliwienie szybkiego działania w razie konieczności obrony państwa. W przedmiotowym obszarze funkcjonowania państwa prezydent zobligowany jest współdziałać z Kongresem, który ma prawo wypowiedzieć wojnę oraz wystawiać i utrzymywać amerykańską armię i marynarkę wojenną⁸⁰. Wynika z tego jednoznacznie, że głowa państwa ma prawo do prowadzenia wojny, jednak nie może czynić tego w sposób niekontrolowany. W praktyce ustrojowej prezydent może użyć sił zbrojnych w sytuacji konieczności obrony państwa na jego terytorium, a także konieczności ochrony interesu państwa poza jego terytorium oraz obowiązku wypełnienia zobowiązań sojuszniczych wynikających z umów międzynarodowych. Praktyka polityczna natomiast pisała bardziej skomplikowane scenariusze, szczególnie od początku tzw. zimnej wojny, od kiedy to część amerykańskich prezydentów uznawała swoją pozycję zwierzchnika sił zbrojnych jako legitymującą ich do podejmowania decyzji o interwencjach wojskowych poza granicami kraju bez formalnego porozumienia z Kongresem. Stąd też inicjatywa rezolucji o kompetencjach wojennych (ang. *War Powers Resolution*) z 1973 roku, na mocy której prezydent zobowiązany jest informować Kongres każdorazowo o zamierzonych operacjach wojskowych oraz wycofać żołnierzy z rejonu konfliktu po upływie określonego czasu, w razie braku oficjalnej aprobaty Kongresu. Potwierdza to jednak, jak silną władzę ma głowa państwa w USA względem kompetencji militarnych.

W tej samej sekcji artykułu II Konstytucji mowa jest o podległości kierowników departamentów rządowych i prawie łaski. Możliwość uzyskiwania przez prezydenta odpowiednich opinii od kierowników jest oczywiście źródłem funkcjonowania administracji prezydenckiej, czyli aparatu wykonawczego głowy państwa ułatwiającego realizację jego podstawowych kompetencji. Natomiast prawo łaski (ang. *pardon*) jest prerogatywą prezydenta w stosunku do wszelkich przestępstw federalnych zarówno na szczeblu procesowym, jak i w stosunku do osoby oskarżonej o popełnienie czynu zabronionego. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że ta kompetencja prezydenta rozcią-

⁸⁰ Tamże, s. 44–45.

ga się tylko i wyłącznie na sprawy federalne, ponieważ na szczeblu stanowym uprawnienie darowania kary należy do gubernatora. Dodatkowo prezydent może także zmniejszyć wymiar kary lub zdecydować o zaniechaniu karania danej osoby⁸¹.

Prezydent Stanów Zjednoczonych, co prawda, nie ma inicjatywy ustawodawczej, ale może jednak pośrednio inicjować określoną legislację w Kongresie. Na początku każdego roku głowa państwa występuje przed połączonymi izbami federalnej władzy ustawodawczej, przedstawiając tzw. orędzie o stanie państwa. Oprócz podsumowania działań w roku poprzednim, w treści wygłaszanego orędzia zawarty jest prezydencki program legislacyjny na rozpoczynający się rok. W ocenie amerykańistów jest to ważny element systemu kontroli i równowagi, ponieważ pozwala prezydentowi wpływać na przyszłe decyzje Kongresu co do treści wielu projektów legislacyjnych. Oczywiście jest to duże wyzwanie, ponieważ należy przekonać członków obu izb nie tylko do strategii politycznej, ale także do jej sfinansowania.

Ostatnim, ale bardzo ważnym elementem klauzuli pierwszej w artykule II, sekcja 3 jest przepis przyznający prezydentowi uprawnienia do czuwania nad wiernym wykonywaniem praw (ang. *faithful execution of laws*)⁸². Na jego podstawie może on realizować swoją podstawową kompetencję, jaką jest dbanie o właściwą egzekucję prawa. W praktyce treść tego przepisu gwarantuje prezydentowi szerokie uprawnienia w realizacji najważniejszych celów urzędu, takich jak wykorzystywanie armii lub policji w chwilach kryzysu lub wydawanie zarządzeń (ang. *executive orders*) mających, co prawda, charakter aktów prawnych niższego rzędu niż ustawy Kongresu, ale regulujących ważne kwestie polityczne. Jednocześnie omawiana klauzula jest rozumiana jako konieczność realizowania ustaw uchwalanych przez Kongres, w tym ustawy budżetowej. Wszystko to sprawia, że prezydent USA jest nie tylko szefem egzekutywy, głównodowodzącym sił zbrojnych i szefem dyplomacji, ale również głową państwa, tworząc modelowy wzór systemu prezydenckiego. Siła jego prezydentury wynika nie tylko z przepisów normatywnych, ale także ze stabilności demokracji amerykańskiej, potęgi gospodarczej USA oraz innych uwarunkowań i zależności opierających się na modelu funkcjonowania tego państwa w światowej polityce. Mimo szerokiego wachlarza uprawnień każdy prezydent wydaje się zdawać sprawę z tego, że amerykańska opinia publiczna zawsze jest jego najwyższym sędzią. Dzięki tej świadomości siła prezydentury nie zaprowadziła jeszcze nigdy USA na manowce autorytaryzmu w przeciwieństwie

⁸¹ Tamże, s. 48.

⁸² Tamże, s. 49.

do innych krajów, które wzorowały się na silnej pozycji amerykańskiej głowy państwa. Być może także dlatego Stany Zjednoczenie są jedynym krajem na świecie, który ma aż czterech prezydentów laureatów Pokojowej Nagrody Nobla.

3.6. Model prezydentury neutralnej

Jedną z najważniejszych cech modelu prezydentury neutralnej jest koncepcja arbitrażu politycznego, która wywodzi się z idei władzy neutralnej Benjamina Constanta (1767–1830). Szwajcarski filozof i działacz polityczny pochodzenia francuskiego, który uchodzi dzisiaj za jednego z twórców liberalizmu, stworzył nową koncepcję podziału władz państwowych w celu ochrony praw jednostki⁸³. Poza oryginalnością samego rozdzielenia kompetencji władz, Constant sformułował niezwykle interesującą teorię dotyczącą neutralności władzy, opartej na interwencji głowy państwa w przypadku napięć między innymi organami państwa. Filozof był przeciwnikiem dominacji we władzy zarówno egzekutywy, jak i legislatywy, stąd widział za konieczne ustanowienie władzy neutralnej, która kontroluje pozostałe władze. Constantowi w żadnym wypadku nie chodziło o dominację głowy państwa nad władzą ustawodawczą i wykonawczą, lecz jedynie o podstawowy charakter koordynacji, polegający na przeciwdziałaniu próbom uzyskania przewagi przez którąkolwiek z nich. W tym sensie władza neutralna miała zapobiegać powstawaniu kryzysów i kreować bezpieczeństwo współdziałania pozostałych władz.

W literaturze funkcjonuje szeroka debata na temat neutralności prezydenckiej, która ma często charakter sporu. Z jednej strony dominuje pogląd o konieczności funkcjonowania władzy neutralnej, niezbędnej do stabilnego i harmonijnego działania państwa. Z drugiej przeważa pogląd o rzeczywistości praktyki politycznej urzędu prezydenta, która obnaża teoretyczne założenia zwolenników tego modelu. Niewątpliwie w ustrojach republikańskich, gdzie głowa państwa nie ma silnej i dominującej pozycji, stosowany jest model prezydentury – w zależności od kraju – bardziej lub mniej nacechowany funkcją arbitrażu, symbolu czy neutralności. Wymienione znamiona instytucji prezydenta najczęściej się pokrywają, ale to od ustroju danego kraju zależy, które z nich odgrywają decydującą rolę. Osobną kwestią jest specyfika regulacji prawnych, która

⁸³ Benjamin Constant, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionnelle* [Refleksje o konstytucjach, podziale władzy i gwarancjach monarchii konstytucyjnej], H. Nicolle, Paris 1814.

może pozwolić osobie sprawującej urząd na elastyczne pozycjonowanie się względem innych organów państwa. Nie ulega jednak wątpliwości, że decydujące w tej kwestii są założenia ustrojowe i osobowość człowieka pełniącego w danym momencie urząd prezydenta. Model ustrojowy może być określony bardzo ściśle, a neutralność wymuszona brakiem prerogatyw głowy państwa, ale wtedy mamy do czynienia z czysto ceremonialną i symboliczną rolą instytucji prezydenta. Wobec tego należy stwierdzić, że neutralność głowy państwa polega na takich założeniach ustrojowych, które koncentrują się na aktywności prezydenta względem harmonizowania innych ośrodków władzy. Prerogatywy służą do akcentowania pozycji ustrojowej wobec innych organów państwa, ale jedynie w celu normowania relacji między najważniejszymi ośrodkami władzy państwowej. W konsekwencji należy uznać, że co do zasady neutralny model prezydentury jest zaprzeczeniem modelu dominującego, którym niewątpliwie jest system prezydencki.

Neutralny model prezydentury należy oprzeć na przykładzie rozwiązań ustrojowych konkretnego państwa. W moim przekonaniu takiej analizie warto poddać polski model funkcjonowania instytucji prezydenta w założeniach konstytucyjnych oraz praktyce ustrojowej państwa.

W Polsce tradycje funkcjonowania wybieralnej głowy państwa sięgają nie tylko monarchii elekcyjnej, ale wiążą się z dużo dłuższymi zwyczajami wpływami szlachty na wybór króla, sięgającymi końca dynastii Piastów. Wprawdzie nie ma tutaj mowy o bezpośrednich wyborach, ale raczej o korzeniach polskiej kultury politycznej, które mają znaczenie w kształtowaniu się nowożytnych instytucji władzy państwowej. Kiedy bowiem przechodzimy do szczegółowej analizy funkcjonowania urzędu prezydenta na podstawie Konstytucji RP z 1997 roku, należy pamiętać o doświadczeniach, które ustrojodawcy zebrali z praktyki funkcjonowania tej instytucji od początku XX wieku. Począwszy od pozycji ustrojowej nakreślonej w Konstytucjach z 1921 oraz 1935 roku, poprzez dwutorowość prezydentury w latach 1944–1990 i kształtowanie się modelu instytucji prezydenta względem innych organów państwa po 1989 roku, Polska zbierała doświadczenia, które zawarła w najnowszej ustawie zasadniczej. Jedną z cech polskiego modelu prezydentury jest neutralność. Rząd i parlament (głównie Sejm) nie mogą być neutralnymi organami państwa, ponieważ opiera się na nich jego bieżąca polityka. Wobec tego funkcję neutralnego arbitra, potrzebnego do sprawnego, bezkonfliktowego funkcjonowania państwa z założenia powinien pełnić prezydent. Mówią o tym konstytucyjne prerogatywy przypisane głowie państwa, które sprawiają, że w Polsce prezydent

jest organem samostereownym. Koresponduje to z rolą neutralnego sprawowania urzędu, która w zamysle twórców Konstytucji powinna mieć wpływ na stabilność funkcjonowania państwa.

Zwracając się ku warunkom formalnym neutralności politycznej głowy państwa, należy stwierdzić, że polska Konstytucja wypowiada się jasno w tej kwestii. W myśl art. 132 Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie może piastować żadnego innego urzędu ani pełnić żadnej funkcji publicznej z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem. Przynależność do partii politycznej, choć nie jest wprost zakazana, naruszałaby standardy wynikające z tego przepisu, dlatego dotychczasowi prezydenci zawsze oddawali swoje legitymacje partyjne.

O konieczności funkcjonowania władzy neutralnej w Polsce pisze Edyta Chmura-Szczecińska, zwracając uwagę, że państwo nie może istnieć bez organu, którego przedmiotem działania jest stabilizacja ustroju państwowego oraz stanie na straży zarówno równowagi ustrojowej, jak i społeczno-politycznej⁸⁴. Autorka tego stwierdzenia dowodzi, że błędem są plany konstytucyjnego umocnienia władzy prezydenta RP, ponieważ wyposażając go w nowe, silniejsze kompetencje do sprawowania władzy, straci on jednocześnie status organu neutralnego, mediatora-arbitra, który jest szczególnie ważny w koordynowaniu działań pozostałych władz i wszystkich organów państwowych.

Anna Chorążewska, badając status prezydenta RP na tle modeli ustrojowych głowy państwa w systemie parlamentarnym, stwierdzała na podstawie wykładni funkcjonalnej art. 10 oraz art. 126 ust. 1 Konstytucji, że intencją twórców ustawy zasadniczej – mimo formalnego zakwalifikowania prezydenta do organów egzekutywy – było utworzenie organu neutralnego w stosunku do pozostałych organów, pośredniczącego i harmonizującego działanie całego państwa⁸⁵.

Michał Bartoszewicz z kolei podkreśla działalność rozjemczą prezydenta, ze względu na konieczność niwelowania rozlicznych konfliktów, które towarzyszą bieżącemu funkcjonowaniu państw demokratycznych⁸⁶. Analizując różnego rodzaju problemy i sytuacje sporne, Bartoszewicz poszukuje instytucji, która jest formalnie apolityczna i może odegrać rolę rozjemczą w stosunku do całego aparatu państwowego, a może nawet wobec grup społecznych. Ze względu na wyraźną legitymację demokratyczną

⁸⁴ Edyta Chmura-Szczecińska, *o konieczności funkcjonowania władzy neutralnej w Polsce*, [w:] *Dwudziestolecie Konstytucji RP. Potrzebna rewizja czy stagnacja? Księga rocznicowa*, red. Kamil Stępnia, Think & Make, Warszawa 2017.

⁸⁵ Anna Chorążewska, *Status prezydenta RP...*

⁸⁶ Michał Bartoszewicz, *Działalność rozjemcza Prezydenta RP*, „Kwartalnik ADR” 2012, nr 2 (18).

oraz brak bieżącego uwikłania w codzienność administrowania państwem, autor stwierdza, że wszystkie wymienione warunki w Polsce najlepiej spełnia prezydent.

Profesor Piotr Winczorek podnosi, że prezydent w polskim systemie politycznym jest wręcz predystynowany do tego, aby stworzyć wokół siebie elitę intelektualną państwa w celu zabezpieczania polskiego interesu zarówno w sprawach wewnętrznych, jak i polityki zagranicznej. Winczorek twierdzi, że instytucja prezydenta pozwala na odgrywanie roli centrum arbitrażu polityczno-ustrojowego oraz strategicznej myśli politycznej, społecznej, a także gospodarczej. Trudno sobie wyobrazić realizację takiej misji bez legitymacji w postaci neutralności wynikającej z przepisów Konstytucji. Opierając się na tym, należy stwierdzić, że potencjalne możliwości w tym względzie prezydenta nie stawiają zatem w kontrze neutralności instytucji do modelu aktywnej prezydentury. Wręcz przeciwnie – neutralność wynikająca z arbitrażu prezydenckiego musi być oparta na aktywności osoby sprawującej urząd. Inaczej mamy do czynienia z prezydenturą bierną bądź ceremonialną, którą ktoś gotów pomylić z neutralnym charakterem sprawowania urzędu.

Trudno się zgodzić z badaczami problematyki prezydenckiej, którzy twierdzą, że głowa państwa może działać na dwa sposoby – albo wciela się w rolę bezstronnego i biernego organu, albo staje się arbitrem-decydentem, rozstrzygając spory i narzucając niekiedy własne stanowisko. W polskim systemie ustrojowym należy te funkcje i sposoby działania łączyć, tak by całkowicie, a nie częściowo wypełnić rolę powierzoną przez Konstytucję RP z 1997 roku.

Znając intencje twórców polskiej ustawy zasadniczej z 1997 roku, wiemy, że celem było wzmocnienie egzekutywy po stronie Rady Ministrów, a nie prezydenta. Głowie państwa przypisano inne zadania względem funkcjonowania państwa, które zostały wyrażone w prerogatywach, ale także zasadach ustrojowych. Z premedytacją ukształtowano konstytucyjne relacje między rządem a prezydentem, tak aby Rada Ministrów odpowiadała za bieżącą politykę państwa, natomiast drugi członek egzekutywy był odpowiedzialny za arbitraż polityczny i stabilizację ustroju. Krzysztof Skotnicki w tym kontekście podkreśla, że taki właśnie model ustrojowy stanowi symbol jedności państwa, świadczy o autorytecie moralnym dla narodu i z tego względu prezydent bardziej jest mediatorem niż decydentem⁸⁷.

⁸⁷ Krzysztof Skotnicki, *Systemy rządów parlamentarnych w wybranych państwach Europy Środkowej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. Michał Domagała, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 1997.

Wiele osób badających przedmiotową problematykę stwierdza, że polski model prezydentury, a głównie schemat relacji między rządem a głową państwa, nie odzwierciedla żadnego ze znanych modeli demokratycznych w Europie. Stąd konstatacja, że wymienione przykłady i argumentacja pozwalają określić polski model prezydentury jako neutralny pod względem założeń konstytucyjnych. Zupełnie inną kwestią są uwarunkowania praktyki politycznej, czyli kto sprawuje urząd prezydenta, do jakich celów dąży oraz jakie okoliczności historyczne mu towarzyszą.

3.7. Podsumowanie

Podsumowując, rozdział trzeci został poświęcony analizie różnych modeli prezydentury w kontekście konfliktu politycznego. Składa się z sześciu podrozdziałów i stanowi kolejny krok do analizy praktyki ustrojowej, gdzie instytucja prezydenta i konflikt polityczny tworzą wspólny przedmiot badań. W tym celu autor dysertacji opisał w skondensowanej formie następujące zagadnienia:

- pozycję ustrojową prezydenta w kontekście konfliktu politycznego,
- polityczny charakter urzędu prezydenta,
- rola prezydenta w konflikcie politycznym,
- arbitraż prezydencki,
- model silnej prezydentury,
- model prezydentury neutralnej.

Analiza wszystkich wyżej wymienionych zagadnień miała na celu stworzenie pomostu między doktrynalnymi założeniami różnego rodzaju mechanizmów do praktyki ustrojowej, gdzie prezydent odgrywa ważną rolę w kształtowaniu się konfliktu politycznego we współczesnej Polsce. Autor zdaje sobie sprawę, że podjęcie w dysertacji tematu choćby arbitrażu prezydenckiego jest zaledwie szkicem w porównaniu z dogłębną analizą Jarosława Szymanka pt. *Arbitraż polityczny głowy państwa*⁸⁸. W związku z tym, bazując na bogatej literaturze naukowej związanej z powyższymi tematami, autor z premedytacją kieruje zainteresowanie analityczne w stronę powiązania roli prezydenta w konflikcie politycznym współczesnej Polski. W tym celu zostały przywołane wybrane oceny naukowe względem roli prezydenta w polskim systemie ustrojowym, m. in. Piotra Winczorka, Anny Chorążewskiej czy Michała Bartoszewicza. W tym miejscu autor dysertacji zdecydował się wysunąć pierwsze, częściowe wnioski

⁸⁸ Jarosław Szymanek, *Arbitraż polityczny...*

dotyczące roli Prezydenta RP w konflikcie politycznym, co nie zmienia faktu, że rozdział trzeci stanowi jednak wciąż przygotowanie teoretyczne do głównej analizy, poświęconej roli prezydenta w konflikcie politycznym. Wskazuje tym samym, że literatura naukowa jest bardzo bogata w analizy dotyczące miejsca i roli prezydenta w polskim systemie politycznym, ale wciąż brakuje opracowania, które skonfrontuje oczekiwania konstytucyjne ustrojodawcy ze studium przypadku danej głowy państwa. W takim samym celu autor przedstawił kilka modeli prezydentury, opierając się o klasyczne przykłady innych państw.

Rozdział 4

Prezydentura Bronisława Komorowskiego w świetle konfliktu politycznego

4.1. Życiorys polityczny Bronisława Komorowskiego

Bronisław Maria Komorowski urodził się 4 czerwca 1952 roku w Obornikach Śląskich koło Wrocławia. Jak czytamy w jego biogramie na oficjalnej stronie internetowej Prezydent.pl, pochodzi z rodziny inteligenckiej o silnych tradycjach ziemiańskich i niepodległościowych⁸⁹. Jest synem Zygmunta Leona Komorowskiego oraz Jadwigi z Szalkowskich⁹⁰. Jego ojciec Zygmunt był żołnierzem Armii Krajowej, profesorem Uniwersytetu Warszawskiego i ambasadorem RP w Bukareszcie, a matka Jadwiga czynną uczestniczką konspiracji polskiej w Wilnie podczas okupacji oraz wieloletnią pracowniczką Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk⁹¹. W wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” matka prezydenta wspominała, że syn przyszedł na świat w domu dziadków w Obornikach: „Na pięterku w małym pokoiku, 4 czerwca rano. Położna powiedziała, że jeszcze nie czas, i poszła. Ale czas już był i dziecko przyszło na świat samodzielnie⁹²”. Bronisław Komorowski mieszkał w rodzinnych Obornikach Śląskich oraz w Poznaniu, następnie w Józefowie (1956–1959), a od 1959 do 1966 roku w Pruszkowie, gdzie uczęszczał do szkoły podstawowej. W 1966 roku przeniósł się do Warszawy, gdzie ukończył XXIV Liceum Ogólnokształcące im. Cypriana Norwida. Na stronie internetowej Bronisława Komorowskiego znajdujemy informacje, że już jako uczeń liceum angażował się w działalność opozycyjną – brał udział w manifestacjach, między innymi w czasie wydarzeń marcowych w 1968 roku, a pierwszy raz został aresztowany w grudniu 1971 roku, w wieku dziewiętnastu lat⁹³. Dalej czytamy, że „w 1976 roku uczestniczył w akcjach pomocy dla poszkodowanych robotników Radomia i Ursusa. Współpracował czynnie z Komitetem Obrony Robotników oraz Ruchem Obrony Praw Człowieka i Obywatela. Organizował manifestacje patriotyczne, był

⁸⁹ *Biografia Bronisława Komorowskiego*, „Prezydent.pl”, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislaw-komorowskiego/prezydent/biografia-bronislaw-komorowskiego> (dostęp: 9.01.2022).

⁹⁰ *Życiorys Bronisława Komorowskiego*, „Blisko Polski”, <https://bliskopolski.pl/ludzie/bronislaw-komorowski/zyciorys/> (dostęp: 9.01.2022).

⁹¹ *Bronisław Komorowski*, „Dzieje.pl”, <https://dzieje.pl/postacie/bronislaw-komorowski> (dostęp: 9.01.2022).

⁹² Maciej Sandecki, Marek Wąs, *To dla mnie ojciec Bronka rwał te czereśnie*, „Gazeta Wyborcza”, 25 czerwca 2010, <https://wyborcza.pl/7,76842,8063830,to-dla-mnie-ojciec-bronka-rwal-te-czereśnie.html> (dostęp: 9.01.2022).

⁹³ *Bronisław Komorowski*, Instytut Bronisława Komorowskiego, <http://bronislawkomorowski.org/bronislaw-komorowski/> (dostęp: 9.01.2022).

wydawcą prasy podziemnej”⁹⁴. W 1977 roku Komorowski ukończył studia historyczne na Uniwersytecie Warszawskim, a następnie rozpoczął pracę w Zespole Prasy PAX. W trakcie studiów był instruktorem harcerskim i organizatorem różnego rodzaju wydarzeń turystycznych. Jako student działał również w Studenckim Kole Naukowym Historyków Uniwersytetu Warszawskiego, którego został prezesem. Wątek działalności harcerskiej jest o tyle istotny, że właśnie tam poznał swoją żonę Annę, którą poślubił w 1977 roku. W 1980 roku wstąpił do Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, organizował struktury związku w Regionie Mazowsze, a w latach 1980–1981 pracował w Ośrodku Badań Społecznych NSZZ „Solidarność” Regionu Mazowsze. W czasie stanu wojennego został internowany, a po zwolnieniu pracował jako nauczyciel w niższym seminarium duchownym w Niepokalanowie. Po 1989 roku został członkiem władz krajowych Wspólnoty Polskiej – stowarzyszenia wspomagającego Polaków poza granicami kraju. Był także przewodniczącym Fundacji Pomocy Bibliotekom Polskim, prezesem Zarządu Stowarzyszenia Euro Atlantyckiego i prezesem Ligi Morskiej i Rzecznej⁹⁵, którą to funkcję pełnił do roku 2007.

W latach 1989–1990 pełnił funkcję dyrektora gabinetu ministra Aleksandra Hala w Urzędzie Rady Ministrów, a w latach 1990–1993 (z przerwą w 1992) – cywilnego wiceministra obrony narodowej ds. wychowawczo-społecznych w rządach Tadeusza Mazowieckiego, Jana Krzysztofa Bieleckiego i Hanny Suchockiej.

Na początku lat 90. XX wieku związany był z Unią Demokratyczną, potem z Unią Wolności. Jako bezpartyjny kandydat Unii Demokratycznej zdobył mandat poselski w wyborach do Sejmu w latach 1991 i 1993. W 1994 roku przystąpił do nowo powołanej Unii Wolności, w której w roku 1995 objął funkcję sekretarza generalnego⁹⁶. W roku 1997 z grupą działaczy Unii Wolności, w tym Janem Rokitą, utworzył Koło Konserwatywno-Ludowe, które przyłączyło się do nowo utworzonego Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego. W 1997 roku Komorowski zdobył mandat posła na Sejm z listy Akcji Wyborczej Solidarność. W latach 1997–2000 przewodniczył sejmowej Komisji Obrony Narodowej, a w latach 2000–2001 był ministrem obrony narodowej w rządzie Jerzego Buzka⁹⁷. Jak pisze Joanna Kalka do tego czasu Komorowski był politykiem słabo rozpoznawalnym. W czerwcu 2000 roku, w chwili objęcia funkcji

⁹⁴ Tamże.

⁹⁵ Bronisław Komorowski, „Dzieje.pl”...

⁹⁶ Joanna Kalka, *Zapomniana lekcja Jacka Kuronia*, „Rzeczpospolita”, 4 sierpnia 2015, <https://archiwum.rp.pl/artyku/1283061-Zapomniana-lekcja-Jacka-Kuronia.html> (dostęp: 9.01.2022).

⁹⁷ Bronisław Komorowski, „Dzieje.pl”...

ministra obrony narodowej w rządzie Jerzego Buzka, nie znała go połowa Polaków⁹⁸. W roku 2001, jeszcze jako minister w mniejszościowym rządzie AWS, Bronisław Komorowski wraz z częścią działaczy SKL związał się z Platformą Obywatelską. Z listy tego ugrupowania kandydował w wyborach do Sejmu i uzyskał mandat poselski w okręgu warszawskim. Wkrótce potem wystąpił z SKL i zaangażował się w działalność Platformy Obywatelskiej, gdzie został wybrany członkiem zarządu krajowego PO, a od 2006 roku wiceprzewodniczącym. W Sejmie IV kadencji nie pełnił eksponowanych funkcji, pracował w dwóch komisjach – spraw zagranicznych oraz obrony narodowej, gdzie był wiceprzewodniczącym. Działalności politycznej jako posła opozycji coraz częściej towarzyszyła aktywność medialna. W 2002 roku zajął drugie miejsce w plebiscycie Programu III Polskiego Radia „Srebrne Usta” za wypowiedź na temat zakupu dla polskiego lotnictwa wojskowego samolotów F-16: „Jest takie powiedzenie, że polski lotnik to jest taki, że jak trzeba będzie, to nawet polecą na drzwiach od stodoły. Więc proszę Państwa, chciałem z wielką satysfakcją stwierdzić, że to już nie grozi. Piloci polscy będą latali na F-16”⁹⁹. Wspomniana wypowiedź towarzyszyła Komorowskiemu przez wiele lat działalności politycznej, nierzadko wykorzystywana przez politycznych oponentów, ale także dzięki niej zyskał rozpoznawalność w społeczeństwie. W kolejnych wyborach Bronisław Komorowski wystartował także do Sejmu, ale tym razem z okręgu podwarszawskiego. Jego pozycja polityczna wewnątrz ugrupowania była na tyle mocna, że został wybrany wicemarszałkiem Sejmu. W kolejnej kadencji, po przyspieszonych wyborach w roku 2007, został wybrany marszałkiem Sejmu. W wyniku tragicznej śmierci prezydenta Lecha Kaczyńskiego w katastrofie smoleńskiej 10 kwietnia 2010 roku, jako marszałek Sejmu RP, opierając się na przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wykonywał obowiązki prezydenta. Funkcję tę sprawował do 8 lipca 2010 roku, kiedy to zrezygnował ze stanowiska marszałka Sejmu¹⁰⁰. Pierwsza tura wyborów prezydenckich odbyła się 20 czerwca 2010 roku, czyli w ostatnim możliwym terminie, zgodnie z prośbą przedstawicieli PiS i SLD, które w katastrofie straciły swoich kandydatów na prezydenta. Bronisław Komorowski startował jako kandydat Platformy Obywatelskiej. 4 lipca w drugiej turze wyborów prezydenckich Bronisław Komorowski wygrał z Jarosławem Kaczyńskim: 53,01 do 46,99% głosów. Urząd objął, składając przysięgę przed Zgromadzeniem Narodowym 6

⁹⁸ Joanna Kalka, *Zapomniana lekcja...*

⁹⁹ *Srebrne Usta*, Trójka Polskie Radio, http://web.archive.org/web/20160305060810/http://www.trojkofan.trojka.info/srebrne_usta.html (dostęp: 9.01.2022).

¹⁰⁰ *Biografia Bronisława...*

sierpnia 2010 roku. W wyborach 24 maja 2015 roku Bronisław Komorowski przegrał reelekcję w drugiej turze z Andrzejem Dudą, na którego zagłosowało 51,55% wyborców. Komorowskiego poparło wówczas 48,45% uczestniczących w wyborach Polaków.

Po zakończeniu kadencji jako prezydent nie był aktywny politycznie¹⁰¹, nie startował w wyborach oraz nie obejmował żadnych funkcji politycznych. 14 sierpnia 2015 roku została zarejestrowana pozarządowa organizacja Fundacja „Instytut Bronisława Komorowskiego”. Jak wskazuje oficjalna strona internetowa fundacji „Instytut Bronisława Komorowskiego jest miejscem, w którym kontynuowane są inicjatywy powstałe podczas pięcioletniej prezydentury i realizowane są nowe przedsięwzięcia”¹⁰².

Anna i Bronisław Komorowscy mają pięcioro dorosłych dzieci: Zofię, Tadeusza, Marię, Piotra i Elżbietę.

4.2. Najważniejsze obszary aktywności podczas prezydentury Bronisława Komorowskiego

Zanim zostaną omówione szczegóły poszczególnych działań Prezydenta Bronisława Komorowskiego, warto zacząć od przedstawienia najważniejszych liczb, które określają w syntetyczny sposób pięć lat jego prezydentury. W trakcie sprawowania urzędu 27 razy skorzystał z inicjatywy legislacyjnej. W porównaniu z liczą ustaw, które zostały skierowane do jego podpisu, a było ich ponad 930, aktywność legislacyjna prezydenta pozornie nie wygląda na zbyt dużą. W tym miejscu nasuwa się pytanie: Czy urząd prezydenta jest w stanie lub powinien dorównać choć w części aktywności kilkunastu ministerstw lub parlamentu? Podział władz wynikający z Konstytucji jasno określa, że to Rada Ministrów, a nie prezydent prowadzi bieżącą politykę państwa, mimo że głowa państwa jest częścią dualnej egzekutywy. Analiza aktywności legislacyjnej oraz korzystanie z innych kompetencji prezydenta z pewnością pozwoli nam uzyskać odpowiedź na to pytanie. Pomocne może okazać się także zestawienie aktywności innych prezydentów, szczególnie tych, których prezydentura przypada na czas obowiązywania najnowszej ustawy zasadniczej z 1997 roku.

Prezydent Komorowski przez pięć lat sprawowania urzędu zawetował 4 ustawy. Dodając 13 ustaw, które skierował do Trybunału Konstytucyjnego, mamy określony obraz sprzeciwu prezydenta wobec legislacji, która została skierowana do jego podpisu.

¹⁰¹ Stan na październik 2022 r.

¹⁰² *Misja i cele*, Instytut Bronisława Komorowskiego, <http://bronislawkomorowski.org/instytut/> (dostęp: 9.01.2022).

W tym miejscu należy zadać kolejne, bardzo podobne do poprzedniego: Czy to dużo, czy mało? Biorąc pod uwagę fakt, że cała kadencja Komorowskiego pokrywała się z rządami Platformy Obywatelskiej, z której się politycznie wywodził oraz koalicyjnego Polskiego Stronnictwa Ludowego, odpowiedź nie może być całkiem oczywista. Pomocna będzie w tym przypadku analiza poszczególnych projektów ustaw, które zostały do niego skierowane oraz szczegółowe zbadanie okoliczności im towarzyszących, na przykład nastrojów społecznych lub uwarunkowań międzynarodowych.

Postawę polityczną prezydenta będzie łatwiej określić, kiedy analizie i badaniom poddane zostaną informacje związane z aktywnością w ramach Rady Gabinetowej oraz Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Znając życiorys polityczny Komorowskiego sprzed prezydentury, nikt nie będzie zaskoczony faktem, że RBN zwoływał 31 razy. Ale czy tylko zamiłowanie do tematów bezpieczeństwa i wojskowości determinowało jego aktywność w tym obszarze funkcjonowania państwa? Odpowiedź powinna wynikać z dokładnej analizy przedmiotowego zagadnienia, tak samo jak ze zbadania okoliczności oraz przedmiotu posiedzeń Rady Gabinetowej, zwoływanej zdecydowanie rzadziej. Czy wynikało to z określonych relacji politycznych z ówczesnym premierem Donaldem Tuskiem, a mianowicie z wcześniejszej, partyjnej podległości?

Analizie zostaną poddane także akty łaski, których Bronisław Komorowski wydał dokładnie 360¹⁰³. Wszystkie wymienione obszary aktywności prezydenta pozwolą doprowadzić do próby odpowiedzi na wiele pytań określających charakter jego prezydentury pod kątem tematu niniejszej dysertacji.

4.2.1. Inicjatywa legislacyjna

Jeżeli chcemy najtrafniej ocenić działalność któregośkolwiek byłego prezydenta RP, warto zacząć od analizy jego aktywności w postaci inicjatyw, które mógł realizować na podstawie uprawnień, jakie dawała mu Konstytucja oraz inne przepisy. Inicjatyw ustawodawczych Bronisława Komorowskiego przez całą kadencję było 27:

– projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 12 listopada 2010 roku¹⁰⁴,

¹⁰³ Dla porównania Lech Wałęsa: 3454, Aleksander Kwaśniewski: 4288, Lech Kaczyński: 201, Andrzej Duda: 95 (I kadencja).

¹⁰⁴ Sejm VI kadencji, druk nr 3598. Podstawowym celem projektu było dodanie w Konstytucji rozdziału Xa „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”, w którym uregulowane byłyby m.in.: tryb przekazywania kompetencji organów władzy publicznej Unii Europejskiej, tryb postępowania przy zmianach Traktatów unijnych, pozycja parlamentu w procedurze stanowienia prawa UE, prawa wyborcze obywateli polskich i unijnych w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach

- projekt ustawy o zmianie ustawy o orderach i odznaczeniach z 26 listopada 2010 roku¹⁰⁵,
- projekt ustawy w sprawie emerytur i rent z 1 lutego 2011 roku¹⁰⁶,
- projekt ustawy o zmianie ustawy o orderach i odznaczeniach z 25 maja 2011 roku¹⁰⁷,
- projekt ustawy o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw z 10 czerwca 2011 roku¹⁰⁸,
- projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach z 24 listopada 2011 roku¹⁰⁹,

samorządowych, zasady prowadzenia polityki europejskiej oraz tryb wystąpienia z Unii Europejskiej. Prace nad projektem nie zostały zakończone w związku z upływem VI kadencji Sejmu RP.

¹⁰⁵ Sejm VI kadencji, druk sejmowy nr 3647. Celem przedłożenia prezydenckiego było przedłużenie o 2 lata, tj. do 31 grudnia 2012 r. terminu nadawania Orderu Krzyża Wojskowego, Krzyża Wojskowego, Wojskowego Krzyża Zasługi z Mieczami, Morskiego Krzyża Zasługi z Mieczami, Lotniczego Krzyża Zasługi z Mieczami oraz wojskowych odznaczeń o charakterze pamiątkowym mających w nazwie wyraz „Gwiazda”, za czyny dokonane w czasie działań bojowych przeciwko aktom terroryzmu w kraju lub podczas użycia Sił Zbrojnych RP poza granicami państwa w latach 2002–2007. Ustawa została uchwalona 3 grudnia 2010 r.

¹⁰⁶ Sejm VI kadencji, druk sejmowy nr 3898. w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 30 września 2011 r. porządek prawny przewidywał możliwość łącznego pobierania emerytury i kontynuowania pracy u tego samego pracodawcy bez konieczności rozwiązywania umowy o pracę, przez emerytów, którzy przeszli na emeryturę przed 1 stycznia 2011 r. Do 30 września 2011 r. emeryci ci musieliby podjąć decyzję o zawieszeniu prawa do emerytury i kontynuowaniu pracy u tego samego pracodawcy bądź o pobieraniu emerytury (co nie wyklucza możliwości wykonywania pracy). Celem prezydenckiej inicjatywy było zniwelowanie negatywnych skutków zmiany przepisów przez przyznanie uprawnienia do ponownego ustalenia wysokości emerytur tym emerytom, którzy w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 30 września 2011 r. mogli jednocześnie pobierać emerytury i kontynuować zatrudnienie u tego samego pracodawcy bez konieczności rozwiązywania umowy o pracę. Ustawa została uchwalona 10 czerwca 2011 r.

¹⁰⁷ Sejm VI kadencji, druk sejmowy nr 4346. Celem projektu było rozszerzenie zakresu stosowania art. 19a ustawy z 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach – dotyczącego nadawania wojskowego odznaczenia o charakterze pamiątkowym, mającego w nazwie wyraz „Gwiazda” o żołnierzy pełniących służbę poza polskimi kontyngentami wojskowymi, w wojskowych strukturach międzynarodowych w ramach wspólnych operacji sojuszniczych na danym terytorium, członków załóg statków powietrznych latających w przestrzeni powietrznej państw, na terytorium których prowadzone są te operacje oraz funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, a także osoby cywilne wykonujące określone zadania w regionie działania kontyngentu lub operacji wojskowe. Ustawa została uchwalona 19 sierpnia 2011 r.

¹⁰⁸ Sejm VI kadencji, druk sejmowy nr 4355. Głównym celem projektu ustawy było uwzględnienie zagrożeń wynikających z działań i zdarzeń w cyberprzestrzeni, jako okoliczności spełniającej przesłanki wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, o których mówi Konstytucja. Najistotniejszym założeniem ustawy jest rozwinięcie niektórych pojęć, traktowanych przez Konstytucję jako przesłanki wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego i stanu klęski żywiołowej, w dostosowaniu do pojawiających się zagrożeń w obszarze cyberprzestrzeni, a mogących mieć bezpośrednio odniesienie do sfery bezpieczeństwa narodowego. Ustawa została uchwalona 30 sierpnia 2011 r.

¹⁰⁹ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 35. Celem inicjatywy było stworzenie mechanizmów utrudniających wykorzystywanie zgromadzeń do zachowań chuligańskich. Według prezydenta powstała potrzeba dostosowania prawa o zgromadzeniach do nowych warunków i zachowań społecznych, obejmu-

- projekt ustawy o zmianie ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych i ustawy o sporcie z 7 grudnia 2011 roku¹¹⁰,
- projekt ustawy o nasiennictwie z 5 stycznia 2012 roku¹¹¹,
- projekt ustawy o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z 24 września 2012 roku¹¹²,
- projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 26 czerwca 2013 roku¹¹³,
- projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z 1 lipca 2013 roku¹¹⁴,

jących również negatywne zjawiska, które m.in. ujawniły się podczas Święta Niepodległości w 2011 r., ale w taki sposób, aby nie naruszyć podstawowej wartości, jaką jest wolność zgromadzeń. Projekt wskazywał również podmiot, który jako przewodniczący zgromadzenia, będzie odpowiedzialny za jego przebieg. Obowiązkiem przewodniczącego będzie reagowanie na wszelkie okoliczności zagrażające pokojowemu przebiegowi zgromadzenia. Jeżeli tego zaniecha to popełni wykroczenie. Uczestnikom zgromadzenia i osobom postronnym zakłócającym przebieg zgromadzenia grozi kara grzywny. Projekt dawał organom gminy możliwość zakazania organizacji dwóch lub więcej zgromadzeń w tym samym miejscu lub czasie. Sejm w 28 czerwca 2012 r. uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach.

¹¹⁰ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 80. Celem inicjatywy było wprowadzenie obowiązku umieszczania godła na strojach polskich reprezentacji, w tym na strojach reprezentacji olimpijskiej i paraolimpijskiej. Odstępstwo od tej zasady może wynikać wyłącznie z wiążących Polskę przepisów międzynarodowych. Obowiązek używania godła Rzeczypospolitej Polskiej w strojach reprezentacji narodowej, miał być elementem identyfikacji z państwem, wyrazem dumy i godności narodowej, co stanowi bardzo istotny element nie tylko dla miłośników sportu, ale również dla szerokiej rzeszy obywateli. Zgodnie z uzasadnieniem ustawy miało to mieć też ogromne znaczenie dla samych sportowców, ponieważ sportowa walka z „orłem na piersi” pobudza ambicję i motywuje do wysiłku ponad miarę. Ukształtowane i utrwalone przez pokolenia symbole narodu i państwa polskiego, a szczególnie Orzeł Biały łączą wszystkich Polaków w kraju i zagranicą. Ustawa została uchwalona 13 kwietnia 2012 r.

¹¹¹ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 176. Celem projektu ustawy było wdrożenie niezbędnych i niebudzących kontrowersji przepisów w zakresie nasiennictwa regulujących rejestrację odmian oraz wytwarzanie, ocenę i kontrolę materiału siewnego odmian gatunków roślin uprawnych oraz obrót materiałem siewnym. Występując z niniejszą inicjatywą, prezydent oczekiwał kompleksowego uregulowania kwestii organizmów modyfikowanych w odrębnej, całościowej ustawie o GMO, w tym również kwestii materiału siewnego genetycznie zmodyfikowanego. Zdaniem prezydenta zmiany prawa w tak ważnym i wrażliwym obszarze jak inżynieria genetyczna powinny odbywać się po wcześniejszym przeprowadzeniu szeroko zakrojonej debaty publicznej oraz konsultacjach społecznych. Ustawa została uchwalona 9 listopada 2012 r.

¹¹² Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 780. Celem projektu było zapewnienie w latach 2014–2023 finansowania wyposażenia Sił Zbrojnych w środki ochrony przeciwrakietowej w ramach systemu obrony powietrznej, przy zachowaniu obowiązującej formuły finansowania Sił Zbrojnych opartej na współczynniku 1,95% PKB z roku poprzedniego. Ustawa została uchwalona 22 lutego 2013 r.

¹¹³ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1509. Celem zaproponowanych rozwiązań dotyczących organizacji sądów rejonowych było wskazanie jasnych, czytelnych i obiektywnych kryteriów, zgodnie z którymi tworzenie i znoszenie sądów rejonowych uwarunkowane miałyby być liczbą rozpatrywanych spraw i liczbą mieszkańców. Proponowana nowelizacja pozostawiała Ministrowi Sprawiedliwości kompetencje do tworzenia i znoszenia sądów, ale jednocześnie wprowadzała precyzyjne kryteria, na których minister powinien się opierać, decydując o tworzeniu lub znoszeniu sądu. Ustawa została uchwalona 14 marca 2014 r.

¹¹⁴ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1525. Główne założenia ustawy to: identyfikacja i określenie zagrożeń, które pozwolą na skuteczną ochronę priorytetowych krajobrazów – szczególnie cennych dla społeczeństwa ze względu na wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne lub estetyczno-widokowe i jako taki wymagający zachowania; wprowadzenie definicji krajobrazu; nowe instrumenty

- projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 11 lipca 2013 roku¹¹⁵,
- projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym z 11 lipca 2013 roku¹¹⁶,
- projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 11 lipca 2013 roku¹¹⁷,
- projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw z 14 sierpnia 2013 roku¹¹⁸,
- projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw z 30 sierpnia 2013 roku¹¹⁹,
- projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach z 18 listopada 2013 roku¹²⁰,
- projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw z 1 kwietnia 2014 roku¹²¹,
- projekt ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw z 10 lipca 2014 roku¹²²,

prawne sprzyjające ochronie krajobrazu. Inicjatywa miała według autora projektu służyć ochronie krajobrazu, który jest dobrem ogólnonarodowym, jak również przeciwdziałać jego degradacji. Ustawa została uchwalona 24 kwietnia 2015 r.

¹¹⁵ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1590. Projekt dotyczył uregulowania całości problematyki organizacji oraz funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa została uchwalona 25 czerwca 2015 r.

¹¹⁶ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1591. Projekt dotyczył podniesienia, z dotychczasowych 70 do 75 lat, granicy wieku, z którym sędzia Sądu Najwyższego z urzędu przechodziłby w stan spoczynku. Ustawa została uchwalona 11 lipca 2014 r.

¹¹⁷ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1633. Projekt dotyczył usprawnienia, uproszczenia i zapewnienia szybkości postępowania przed sądem administracyjnym przez m.in. zwiększenie zakresu orzekania reformatoryjnego przez NSA; wyposażenie wojewódzkiego sądu administracyjnego w uprawnienia merytorycznego orzekania w przypadku kontroli decyzji i postanowień administracyjnych, wprowadzenie uprawnień samokontrolnych sądu pierwszej instancji umożliwiających uwzględnienie skarg kasacyjnych. Ustawa została uchwalona 9 kwietnia 2015 r.

¹¹⁸ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1634. Projekt dotyczył umożliwienia poruszania się na rowerze wzdłuż wałów przeciwpowodziowych, a także ułatwienia wyznaczania turystycznych szlaków rowerowych i pieszych oraz budowy dróg rowerowych na wałach przeciwpowodziowych i obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Ustawę uchwalono 24 kwietnia 2014 r.

¹¹⁹ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1699. Projekt dotyczył zwiększenia partycypacji społecznej mieszkańców w procesach decyzyjnych toczących się w organach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa nie została uchwalona.

¹²⁰ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 2023. Projekt dotyczył wprowadzenia zakazu uczestniczenia w zgromadzeniach osób, których identyfikacja z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany wyglądu nie jest możliwa, chyba, że istnieje związek między celem zgromadzenia a uczestniczeniem w nim tych osób. Ustawa nie została uchwalona.

¹²¹ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 2299. Projekt dotyczył wprowadzenia do systemu prawa instytucji asesora sądowego. Zdaniem Prezydenta Komorowskiego przywrócenie instytucji asesora miało pozwolić na lekkie odciążenie sędziów od różnego rodzaju spraw drobnych, którymi wówczas sądy były często obciążane. Poza tym, w opinii Bronisława Komorowskiego, do dobrego sprawowania funkcji sędziowskich konieczne było nie tylko formalne wykształcenie, ale również doświadczenie życiowe, także z funkcjonowania w sądzie. Ustawa została uchwalona 24 lipca 2015 r.

- projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z 9 grudnia 2014 roku¹²³,
- projekt ustawy o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz niektórych innych ustaw z 11 grudnia 2014 roku¹²⁴,
- projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 12 grudnia 2014 roku¹²⁵,
- projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw z 17 grudnia 2014 roku¹²⁶,
- projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy z 8 stycznia 2015 roku¹²⁷,
- projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności z 16 marca 2015 roku¹²⁸,

¹²² Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 2609. Projekt dotyczył skorelowania regulacji odnoszących się do funkcjonowania państwa w warunkach zagrożenia wojennego z przyjętą przez Sejm w 21 czerwca 2013 r. zasadniczą reformą systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi, w tym m.in. propozycji określenia ram czasowych obowiązywania „czasu wojny” na terytorium RP, umożliwienia prezydentowi korzystania z pomocy organu, który będzie mu doradzał w procesie obrony państwa, określenia sposobu sprawowania zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. Ustawa została uchwalona 19 marca 2015 r.

¹²³ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 3018. Projekt dotyczył wprowadzenia zasady ogólnej rozstrzygania wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika; doprecyzowania przesłanek przerywających bądź zawieszających bieg terminu przedawnienia oraz ustanowienia na 3 lata maksymalnego okresu o jaki może zostać przedłużony termin przedawnienia; zakresu możliwości nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznej; wprowadzenia fakultatywności składania uzasadnienia do korekty deklaracji podatkowej i zmiany mechanizmu tzw. korekty kosztów w podatkach dochodowych. Ustawa została uchwalona 5 sierpnia 2015 r.

¹²⁴ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 3027. Projekt dotyczył między innymi wprowadzenia prawnych podstaw ekshumacji i przeniesienia grobu, w sytuacji gdy w wyniku prowadzonych badań naukowych lub w związku ze śledztwem prowadzonym przez prokuratora IPN zostanie ustalone, że pod tym grobem znajduje się miejsce spoczynku ofiar reżimu komunistycznego. Ustawa została uchwalona 12 czerwca 2015 r.

¹²⁵ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 3157. Projekt dotyczył wprowadzenia w określonych przypadkach zwolnienia z obowiązku każdorazowego uzyskiwania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III. Ustawa została uchwalona 5 sierpnia 2015 r.

¹²⁶ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 3019. Projekt dotyczył ułatwienia obywatelom rejestrowania i funkcjonowania stowarzyszeń, w szczególności przez zmniejszenie liczby osób koniecznych do ich założenia i zwiększenie uprawnień tzw. stowarzyszeń zwykłych, które będą mogły robić zbiórki publiczne, ubiegać się o dotacje i zawierać umowy prawne. Ustawa została uchwalona 1 października 2015 r.

¹²⁷ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 3084. Projekt dotyczył potrzeby doskonalenia procedury wyborczej, zwłaszcza w zakresie funkcjonowania organów wyborczych, usprawnienia technicznej strony głosowania oraz wzmocnienia przejrzystości ustalania wyników wyborów. Ustawa została uchwalona 25 czerwca 2015 r.

¹²⁸ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 3286. Projekt dotyczył zniesienia opodatkowania aportu własności intelektualnej i przemysłowej, umożliwienia rozwoju rynku *venture capital* w Polsce, ułatwień rozporządzania majątkiem przez uczelnie, instytuty badawcze, PAN i jej instytuty naukowe, ułatwienia zatrudniania w instytutach badawczych i na uczelniach młodych naukowców oraz zagranicznych specjalistów, ułatwień podejmowania studiów w Polsce przez obcokrajowców, wspierania prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej. Ustawa została uchwalona 1 października 2015 r.

– projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw z 30 marca 2015 roku¹²⁹,

– projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 12 maja 2015 roku¹³⁰.

Spośród 27 prezydenckich projektów ustaw Sejm nie uchwalił wszystkich, między innymi ze względu na koniec kadencji parlamentu.

Bronisław Komorowski wielokrotnie podkreślał, że dialog to jeden z najważniejszych priorytetów jego prezydentury. Wyrażał to przekonanie także podczas konferencji podsumowującej pięć lat swojej prezydentury, wymieniając dialog jako pierwszy i podstawowy punkt jego sprawozdania: „Bo dialog jest podstawą do budowania zgody, zgody której tak bardzo potrzebowała i potrzebuje Polska. Dialog jest podstawą mojej prezydentury. Tylko w zainicjowanych przeze mnie spotkaniach Forum Debaty Publicznej wzięło udział około 13 tysięcy osób. Za pośrednictwem Internetu przysłuchiwało się im niemal ćwierć miliona osób [...]. Dialog to również najskuteczniejsze narzędzie rozwiązywania problemów wewnątrz krajowych. Dlatego we współpracy ze związkami zawodowymi, z organizacjami pracodawców i z rządem zainicjowałem przygotowanie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego”¹³¹.

Analizując poszczególne ustawy, które znalazły się w parlamencie z inicjatywy Prezydenta Komorowskiego, można stwierdzić, że zdominowane są tematyką wojskowości oraz szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Podobna liczba inicjatyw legislacyjnych dotyczyła spraw ściśle związanych z wymiarem sprawiedliwości, lecz należy stwierdzić, że nie były akcentowane w publicznej i medialnej aktywności Prezydenta Komorowskiego tak mocno, jak te związane z bezpieczeństwem państwa. Wynikać to może nie tyle z faktu, że zgodnie z Konstytucją prezydent zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 134 Konstytucji), lecz z doświadczenia pływ-

¹²⁹ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 3288. Projekt dotyczył wprowadzenia rozwiązań ułatwiających godzenie życia rodzinnego z życiem zawodowym, w szczególności uproszczenie i uelastycznienie systemu urlopów związanych z opieką nad dziećmi, ułatwienie korzystania z elastycznych form czasu pracy ze względu na obowiązki rodzinne oraz ukształtowanie innych uprawnień związanych z rodzicielstwem w sposób bardziej dostosowany do potrzeb pracowników-rodziców i jednocześnie uwzględniający interesy pracodawców. Ustawę uchwalono 4 sierpnia 2015 r.

¹³⁰ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 3424. Projekt dotyczył umożliwienia zmiany systemu wyborczego w wyborach do Sejmu RP; w projekcie przewidziane było wykreślenie wymogu proporcjonalności tych wyborów. Ustawa nie została uchwalona.

¹³¹ Bronisław Komorowski, *Wystąpienie podsumowujące 5 lat prezydentury*, „Prezydent.pl”, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislaw-komorowskiego/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-podsumowujace-5-lat-prezydentury.16861> (dostęp: 10.01.2022).

nącego ze sprawowania funkcji ministra obrony narodowej oraz wieloletniej pracy w komisji obrony narodowej i spraw zagranicznych. Bezpośrednio do tego nawiązywał Bronisław Komorowski w sprawozdaniu wygłoszonym podczas konferencji podsumowującej pięć lat prezydentury: „Dlatego od kilkunastu lat prowadzimy konsekwentny program modernizacji Sił Zbrojnych, który zapoczątkowałem w 2001 roku jako Minister Obrony Narodowej. To dzięki tej konsekwencji dysponujemy wieloma nowoczesnymi systemami w armii, dysponujemy wiarygodnością sojuszników. To dlatego, z mojej inicjatywy, w ostatnich pięciu latach rozpoczęliśmy tworzenie polskiej tarczy antyrakietowej oraz zakończyliśmy politykę ekspedycyjną, zapewniając w ten sposób większe pieniądze na zakup nowoczesnego uzbrojenia, przygotowującego polską armię do obrony własnego terytorium. To dlatego wzmocniliśmy naszą pozycję w NATO i doprowadziliśmy do przyjęcia korzystnych dla Polski i Sojuszu jako całości ustaleń na szczytach w Lizbonie, Chicago i Newport. To dlatego kolejny szczyt NATO w 2016 roku odbędzie się, na moje zaproszenie, w Warszawie. Dlatego również o sprawach bezpieczeństwa rozmawiamy ponad partyjnymi podziałami na posiedzeniach Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Jednak dla mnie osobiście, w ciągu ostatnich pięciu lat prezydentury, w ramach której jestem zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, najistotniejsze było przekonanie rządu i parlamentu – po raz drugi, bo kiedyś zrobiłem to jako Minister Obrony Narodowej – do podniesienia do poziomu 2% PKB wydatków na armię. To dobra odpowiedź na zagrożenia płynące ze Wschodu. Ważne, że wokół tej inicjatywy udało się stworzyć szeroką ponadpartyjną zgodę. Ta idea, podobnie jak budowa tarczy antyrakietowej, uzyskała poparcie także partii opozycyjnych. Jestem przekonany, że wprowadzenie i twarde realizowanie tej zasady w kolejnych latach będzie kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa Polsce, w generalnie niebezpiecznym świecie”¹³².

Analizując pozostałe obszary funkcjonowania państwa, należy stwierdzić, że ich odzwierciedlenie legislacyjne miało zazwyczaj jednostkowy charakter. Rolnictwo, przedsiębiorczość, samorząd terytorialny czy sport to przeważnie pojedyncze inicjatywy legislacyjne, nie mające charakteru dominującego w polityce Prezydenta Komorowskiego.

Nawiązując do głównego tematu rozprawy, należy zwrócić szczególną uwagę na te inicjatywy legislacyjne Prezydenta Komorowskiego, które miały związek z konfliktem politycznym lub sporem społecznym.

¹³² Tamże.

5 stycznia 2012 roku został wniesiony do Sejmu prezydencki projekt ustawy o nasiennictwie¹³³, który miał istotny związek z decyzją Bronisława Komorowskiego z sierpnia 2011 roku. Wetując wtedy nowelizację ustawy o nasiennictwie, prezydent zapowiedział, że złoży projekt zmian w tym zakresie, w kształcie pozbawionym kontrowersyjnych modyfikacji, dokonanych na etapie prac parlamentarnych, będących jedną z przyczyn weta. Już wtedy zaznaczył, że w projekcie nie będzie poruszana kwestia GMO¹³⁴. Ostatecznie prezydencki projekt ustawy został uchwalony, a inicjatywa legislacyjna Bronisława Komorowskiego był wyraźnym zaangażowaniem się nie tylko w konflikt polityczny o merytoryczny kształt ustawy, lecz także pośrednio w spór ideologiczny, wyrażający się w powszechnej i dosyć głośnej debacie publicznej, a nawet dyskusji społecznej w postaci protestów i happeningów¹³⁵.

24 listopada 2011 roku w Sejmie został przedłożony prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach¹³⁶. Projekt dotyczył między innymi wprowadzenia obowiązku informowania przez organizatora o planowanym udziale w zgromadzeniu osób, których rozpoznanie z powodu ubioru, zakrycia twarzy lub zmiany jej wyglądu nie będzie możliwe. Inicjatywa Prezydent Komorowskiego miała ścisły związek z wydarzeniami, które miały miejsce podczas „Marszu Niepodległości”¹³⁷ w Warszawie 11 listopada 2011 roku. Według szacunków z różnych źródeł, liczba osób, która wzięła udział w marszu sięgała kilkudziesięciu tysięcy. Część uczestników zgromadzenia kilkakrotnie starła się z policją. Okazało się, że w wyniku zająć byli ranni, odnotowano straty materialne oraz około 200 zatrzymanych osób przez policję. Niektórzy uczestnicy marszu byli zamaskowani, część miała emblematy klubów piłkarskich, a także krzyże celtyckie i symbole organizacji Falanga. Inną część tego samego marszu stanowiły rodziny z dziećmi niosące biało-czerwone flagi. Odnotowano, że wśród zgromadzonych pojawiły się pojedyncze osoby niosące flagi Rosji, Słowacji, Chorwacji, Serbii oraz Czarnogóry. Na nielicznych transparentach widniały nazwy organizacji, między innymi: ONR, Młodzież Wszechpolska, Obóz Wielkiej Polski,

¹³³ Ustawa z 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (Dz.U. poz. 1512 ze zm.).

¹³⁴ *Prezydencki projekt ustawy o nasiennictwie trafił do Sejmu*, „Prezydent.pl”, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/ustawy/zgloszone/prezydencki-projekt-ustawy-o-nasiennictwie-trafil-do-sejmu,22179> (dostęp: 10.01.2022).

¹³⁵ Łukasz Rogojsz, *Spór o GMO. Greenpeace popiera ustawę o nasiennictwie i mówi „Nie” protestom*, „Newsweek Polska”, <https://www.newsweek.pl/polska/spor-wokol-gmo-ustawa-o-nasiennictwie-rosliny-zywnosc-gmo-protest/gq5jyqh> (dostęp: 10.01.2022).

¹³⁶ Ustawa z 14 września 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. poz. 1115, uchylona).

¹³⁷ *Marsz Niepodległości*, Wikipedia, https://pl.wikipedia.org/wiki/Marsz_Niepodleg%C5%82o%C5%9Bci (dostęp: 11.01.2022).

Solidarni 2010. W wyniku starć do szpitali trafiło 21 ich uczestników. Rannych zostało 12 funkcjonariuszy. Stołeczne pogotowie poinformowało, że życiu poszkodowanych nie zagraża niebezpieczeństwo. Trzeba zaznaczyć, że „Marsz Niepodległości” próbowały zablokować osoby reprezentujące różne organizacje lewicowe, które w tym samym miejscu i czasie organizowały swoje wiece. Dochodziło także do spięć z policją, która użyła armatek wodnych, pałek oraz gazu łzawiącego¹³⁸, dzięki czemu nie doszło do bezpośredniej konfrontacji z uczestnikami „Marszu Niepodległości”.

Jeszcze tego samego dnia wieczorem głos w sprawie zabrał Prezydent Bronisław Komorowski: „Chcę wyrazić ogromny żal, ból, z tego powodu, że w tym szczególnym dniu doszło do zjawisk, które stoją w jaskrawej sprzeczności ze świętowaniem naszej polskiej niepodległości”¹³⁹. W tym samym oświadczeniu zapowiedział inicjatywę legislacyjną: „Po analizie systemu prawnego, który decyduje o sposobie wydawania zgód i przeprowadzania demonstracji w Polsce, doszedłem do wniosku, że system ten jest systemem dobrym, aczkolwiek trudnym do egzekwowania i niewątpliwie w tym zakresie egzekucji przepisów prawnych muszą być podejmowane dosyć zdecydowane i surowe decyzje”¹⁴⁰. Ostatecznie prezydencki projekt ustawy został uchwalony przez Sejm 28 czerwca 2012 roku. Należy dostrzec szybką i zdecydowaną reakcję Bronisława Komorowskiego na zjawisko konfliktu społecznego, który miał także źródła polityczne. Wymieniona inicjatywa legislacyjna była istotnym dowodem na to, że w tym przypadku prezydent zaprezentował się jako osoba decyzyjna w ważnych dla państwa i społeczeństwa kwestiach. Dostrzec można także pewną rolę arbitrażu, gdzie przez wnikliwą obserwację życia politycznego i społecznego w Polsce, prezydent wyraził wolę przeciwdziałania konfliktom oraz podjął próbę szybkiego ich łagodzenia, a tym samym pokazał, że pilnuje porządku w państwie.

9 grudnia 2014 roku został wniesiony do Sejmu prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw¹⁴¹. Projekt dotyczył wprowadzenia zasady ogólnej rozstrzygnięcia wątpliwości co do wykładni przepisów prawa podatkowego na korzyść podatnika. W ustawie doprecyzowano przesłanki przerywające lub zawieszające bieg terminu przedawnienia oraz ustanowienia na

¹³⁸ „Marsz Niepodległości” w stolicy: zamieszki i starcia z policją, „Dzieje.pl”, <https://dzieje.pl/aktualnosci/marsz-niepodleglosci-w-stolicy-zamieszki-i-starcia-z-policja> (dostęp: 11.01.2022).

¹³⁹ Prezydent o zamieszkach w stolicy, „Prezydent.pl”, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-o-zamieszkach-w-stolicy,14459> (dostęp: 11.01.2022).

¹⁴⁰ Tamże.

¹⁴¹ Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1197).

3 lata maksymalnego okresu, o jaki może zostać przedłużony termin przedawnienia. Zmieniono także zakres możliwości nadania rygору natychmiastowej wykonalności decyzji nieostatecznej oraz wprowadzono fakultatywność składania uzasadnienia do korekty deklaracji podatkowej i zmiany mechanizmu tzw. korekty kosztów w podatkach dochodowych. Ustawa została uchwalona 5 sierpnia 2015 roku.

„Chcielibyśmy, aby funkcjonowała zasada, że to państwo jest dla obywateli, a nie obywatele dla państwa; że urzędy skarbowe są dla płatników, a nie odwrotnie” – powiedział Prezydent RP Bronisław Komorowski, podpisując w Belwederze projekt nowelizacji Ordynacji podatkowej, dodając, „że to jest stałe napięcie występujące wszędzie. – Ale można starać się te napięcia rozwiązywać, łagodzić – zaznaczył”¹⁴². Projekt zakładał wprowadzenie zasady *in dubio pro tributario* (łac., ‘w razie wątpliwości, na korzyść podatnika’), że w razie wątpliwości co do przepisu podatkowego urząd, a także sąd, wydając decyzję, mają obowiązek orzec na korzyść podatnika.

„W praworządnym państwie nie może być tak, że za błędy w prawie, za luki, za niejasności, za różnego rodzaju mankamenty, słabości ponosi odpowiedzialność obywatel i że skutki tych niejasnych, niedoskonałych regulacji są przerzucane na podatnika – podkreślił prezydent w trakcie konferencji prasowej po podpisaniu ustawy”¹⁴³.

W tym miejscu należy dostrzec interesującą politycznie inicjatywę Prezydenta Komorowskiego, który postanowił zająć stanowisko w ewentualnych sporach między państwem a obywatelem. Prezydent dostrzegł kwestię sporną, która była podnoszona wielokrotnie, a obywatel – podatnik, często przegrywał z potężną machiną państwową. Ponadto prezydent zaproponował, aby nie można było narażać podatnika, przedsiębiorcy na „ekonomiczną ruinę”¹⁴⁴ przez zajmowanie jego majątku tylko dlatego, że urzędowi nie wystarczyło ustawowego czasu na rozstrzygnięcie danej kwestii problemowej. Z punktu widzenia uprawnień prezydenta, a szczególnie jego roli arbitrażowej, Prezydent Komorowski trafnie zdiagnozował jeden z problemów i podjął się inicjatywy, która w założeniach miała mieć istotny wpływ na rozładowanie sytuacji konfliktowych między podatnikiem a fiskusem.

Dodatkowo warto wymienić jeszcze jedną propozycję ustawodawczą Prezydenta Komorowskiego, która budziła swego czasu duże zainteresowanie kibiców sportowych. Chodzi o inicjatywę legislacyjną, w której Bronisław Komorowski zaproponował zapi-

¹⁴² „Wątpliwości rozstrzygane na korzyść podatnika”, „Prezydent.pl”, 9 grudnia 2014, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/ustawy/zgloszone/watpliwosci-rozstrzygane-na-korzysc-podatnika,22191> (dostęp: 11.01.2022).

¹⁴³ Tamże.

¹⁴⁴ Tamże.

sanie w ustawie obowiązku umieszczania godła narodowego na strojach polskich reprezentacji sportowych¹⁴⁵. Była to reakcja na decyzję Polskiego Związku Piłki Nożnej (PZPN), który chciał, aby polscy piłkarze podczas turnieju piłkarskiego Euro 2012 wystąpili w strojach bez tradycyjnej naszywki z orłem. Ten pomysł PZPN wywołał oburzenie wśród kibiców, mimo że polscy piłkarze bez orzełka na piersi wystąpili jedynie w dwóch meczach w listopadzie 2011 roku¹⁴⁶. Po kilku dniach, w związku ze zmasowaną krytyką, PZPN zdecydował o przywróceniu godła na koszulki. Reakcja prezydenta wyjaśniła ostatecznie wszystkie wątpliwości oraz zażegnała spory w tym temacie.

4.2.2. Ustawy zawetowane

Osobną kwestią, którą należy omówić przy analizie aktywności legislacyjnej prezydenta pod kątem sytuacji konfliktowych, jest uprawnienie potocznie zwane wetem, czyli zgodnie z Konstytucją prawo konstruktywnej odmowy podpisania ustawy wobec ustaw uchwalonych przez Sejm (art. 122 ust. 5 Konstytucji). Bronisław Komorowski skorzystał z tego uprawnienia cztery razy wobec następujących ustaw:

- poselski projekt ustawy o utworzeniu Akademii Lotniczej w Dęblinie¹⁴⁷,
- rządowy projekt ustawy o nasiennictwie¹⁴⁸,
- obywatelski projekt ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁴⁹,

¹⁴⁵ Ustawa z 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych oraz ustawy o sporcie (Dz.U. poz. 490).

¹⁴⁶ *Orzełek wraca na stroje reprezentacji. Ustawowo*, „Wprost”, 7 czerwca 2012, <https://sport.wprost.pl/326844/orzelek-wraca-na-stroje-reprezentacji-ustawowo.html> (dostęp: 17.03.2022).

¹⁴⁷ Druk sejmowy nr 3566 z 19 października 2010 r., projekt ustawy dotyczył utworzenia od 1 stycznia 2011 r. Akademii Lotniczej w Dęblinie (z połączenia Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie i Wojskowego Instytutu Medycyny Lotniczej w Warszawie) – publicznej uczelni akademickiej, nad którą nadzór sprawować miał Minister Obrony Narodowej, a której celem miało być kształcenie i prowadzenie badań naukowych w zakresie badań technicznych, medycznych (nauk o zdrowiu) i wojskowych. Ustawa nieuchwalona ponownie po wecie prezydenta na posiedzeniu Sejmu RP nr 98 19 sierpnia 2011 r.

¹⁴⁸ Druk sejmowy nr 4114 z 15 kwietnia 2011 r., projekt ustawy mający na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Dotyczył zgłaszania i rejestracji odmian roślin uprawnych przez Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, obejmuje także przepisy dotyczące wytwarzania i oceny materiału siewnego roślin rolniczych i warzywnych, materiału szkółkarskiego oraz rozmnożeniowego i nasadzeniowego roślin warzywnych i ozdobnych. Ustawa nieuchwalona ponownie po wecie prezydenta na posiedzeniu Sejmu RP nr 95 1 lipca 2011 r.

¹⁴⁹ Druk sejmowy nr 804 z 31 maja 2012 r., projekt dotyczył przeniesienia przepisów regulujących okręgi sądowe sądów powszechnych z poziomu przepisów wykonawczych na poziom przepisów rangi ustawowej. Ustawa nieuchwalona ponownie po wecie prezydenta na posiedzeniu Sejmu RP nr 45 12 lipca 2013 r.

– poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁵⁰.

Prezydent Komorowski, uzasadniając wniosek do Sejmu z odmową podpisania ustawy z 25 lutego 2011 roku o utworzeniu Akademii Lotniczej w Dęblinie, wskazał trzy główne zarzuty¹⁵¹:

1) ustawa dotyczy szerszego problemu, jakim był wówczas według prezydenta program reformy szkolnictwa wojskowego, tj. dyskusja o konieczności konsolidacji tego rodzaju szkolnictwa przez zmniejszenie liczby uczelni; natomiast w zakres przekształceń wyższego szkolnictwa wojskowego włączone zostało utworzenie Akademii Lotniczej, co według Prezydenta Komorowskiego miało charakter antykonsolidacyjny, zakładający nie tylko utrzymanie, ale wręcz utrwalanie organizacyjnego i funkcjonalnego rozproszenia; w uzasadnieniu wniosku argumentował, że proces ten charakteryzował się wieloma sprzecznościami wewnętrznymi – z jednej strony zakłada obniżenie wymagań w zakresie wykształcenia kadry oficerskiej z istniejącego wcześniej wymogu uzyskania tytułu magistra do poziomu licencjatu, z drugiej zaś zwiększa liczbę uczelni o statusie akademickim, mających uprawnienia do promowania magistrów;

2) ustawa zakładała, że w zakresie wymogów dotyczących wykształcenia, wprowadzonych nowelizacją ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, oficerów mających wykształcenie magisterskie w Siłach Zbrojnych ma być w przyszłości około dwa razy mniej; w związku z tym Prezydent Komorowski zarzucał, że wbrew logice nie zmniejsza się proporcjonalnie liczby uczelni akademickich, lecz wręcz odwrotnie – prawie dwukrotnie zwiększa się tę liczbę;

3) prezydent argumentował, że Siły Zbrojne podlegały wówczas systematycznej konsolidacji (np. redukowano nie tylko ich ogólną liczebność, ale także liczbę wszystkich jednostek organizacyjnych), natomiast w przeciwieństwie do tego procesu wzrasta jedynie liczba wojskowych uczelni akademickich, bo w przypadku wejścia w życie zakwestionowanej przez niego ustawy, w Siłach Zbrojnych miało być tych uczelni dwukrotnie więcej niż dywizji w wojskach lądowych.

¹⁵⁰ Druk sejmowy nr 1783 z 20 sierpnia 2013 r., projekt dotyczył wyłączenia obowiązku uzyskiwania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia nie będzie przekraczać 0,5 ha. Ustawa nieuchwalona ponownie po wecie prezydenta na posiedzeniu nr 77 10 października 2014 r.

¹⁵¹ Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o ponowne rozpatrzenie ustawy z 25 lutego 2011 r. o utworzeniu Akademii Lotniczej w Dęblinie, druk sejmowy nr 4001, VI kadencja.

W uzasadnieniu prezydent zarzucał autorom ustawy, że w trakcie prac legislacyjnych nie wykazano związku między rzeczywistymi potrzebami Sił Zbrojnych a zwiększeniem liczby uczelni akademickich funkcjonujących w strukturze Sił Zbrojnych. Następnie prezydent zwracał uwagę, że punktu widzenia interesów własnych akademii szkolenie studentów na potrzeby Sił Zbrojnych stanie się zadaniem dodatkowym, a nie podstawowym.

Z tego też względu uważał, że tworzenie nowej akademii wojskowej budzi wątpliwości, biorąc pod uwagę, że szkoły stanowiące podstawę jej utworzenia powinny koncentrować się przede wszystkim na profesjonalnym szkoleniu żołnierzy. Problem ten prezydent ściśle wiązał ze skutecznością wykonywania zadań przez Siły Powietrzne, kluczowym element nowocześniejszej armii. Dlatego też stwierdził dobitnie w uzasadnieniu, że trudno jest mu zaakceptować rozpoczęty w drodze inicjatywy poselskiej, a nie rządowej proces, który może doprowadzić w konsekwencji do marginalizacji kształcenia pilotów wojskowych. W przekonaniu Komorowskiego inicjatywa legislacyjna w tym przedmiocie powinna być poprzedzona szczegółowymi analizami przeprowadzonymi w resorcie obrony narodowej. Na końcu uzasadnienia wniosku prezydent przekonywał, że szkoła dęblińska powinna zostać wysoce profesjonalnym centrum zawodowego szkolenia lotniczego o randze nie tylko krajowej, ale także międzynarodowej.

Weto Prezydenta Komorowskiego do rządowego projektu ustawy o nasiennictwie¹⁵² było decyzją polityczną, która skupiała dużo większą uwagę opinii publicznej niż ustawa dotycząca utworzenia Akademii Lotniczej w Dęblinie. Stało się to za sprawą nie tylko konfliktu politycznego wokół kształtu merytorycznego ustawy, ale także za sprawą głośnej dyskusji publicznej wokół szeroko rozumianej tematyki GMO. Prezydent Komorowski, kierując ustawę do ponownego rozpatrzenia przez Sejm, wyraźnie zaznaczył swoje zdanie w tej dyskusji, a tym samym stał się uczestnikiem sporu ideologicznego oraz konfliktu politycznego. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że Prezydent Komorowski nie ograniczył się w tym konflikcie jedynie do weta, lecz zapowiedział inicjatywę legislacyjną w tym zakresie, co w konsekwencji uczynił 5 stycznia 2012 roku. Jak dużo emocji towarzyszyło decyzji Prezydenta Komorowskiego w sprawie zawetowania rządowego projektu ustawy o nasiennictwie świadczyć mogą jego słowa podczas konferencji prasowej, na której przedstawił swoje stanowisko, a tym

¹⁵² Rządowy projekt ustawy o nasiennictwie, druk sejmowy nr 4114, VI kadencja.

samym krytykował rozwiązanie rządowe¹⁵³. Jak stwierdził prezydent ustawa o nasiennictwie, w części odnoszącej się do odmian genetycznie modyfikowanych, jest niedopracowana pod względem prawnym – miała dostosować polskie prawo do wymagań Unii Europejskiej, tymczasem w toku prac legislacyjnych jej sens został całkowicie zmieniony, a jej przyjęcie w przedłożonym kształcie wprowadzałoby uregulowania sprzeczne z prawem europejskim. Komorowski zwrócił również uwagę, że wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zobowiązywał Polskę do umożliwienia obrotu materiałem siewnym modyfikowanym genetycznie dopuszczonym przez Unię, a tymczasem ustawa w tamtej formie wprowadzała zakaz takiego obrotu. Tę niezgodność potwierdziła prezydentowi między innymi opinia przedstawiona przez Ministerstwo Środowiska: „Projekt ustawy o nasiennictwie w obecnym kształcie, po zmianach dokonanych na etapie prac parlamentarnych, jest zatem niezgodny z prawem Unii Europejskiej [...]” oraz opinia przedstawiona Sejmowi przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, która podkreśla, że: „[...] projekt ustawy o nasiennictwie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 maja 2011 r., w zakresie wskazanym w niniejszej opinii jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej”¹⁵⁴. Między innymi z przedstawionego powodu, zdaniem prezydenta ustawa w ówczesnej formie nie odsuwała groźby nałożenia na nasz kraj kar finansowych. Co istotne, prezydent, uzasadniając swój wniosek do Sejmu, stwierdził, że problematyka organizmów genetycznie modyfikowanych powinna zostać uregulowana w całościowej ustawie o GMO, nie zaś wycinkowo, na przykład w ustawie o nasiennictwie. Prezydent Komorowski stał w tamtym czasie na stanowisku, że nie można zmieniać prawa w tak ważnych i wrażliwych obszarach jak kwestia inżynierii genetycznej z pominięciem szeroko zakrojonej debaty publicznej oraz głębokich konsultacji społecznych. Podczas konferencji prasowej, na której ogłoszono weto do ustawy, stwierdził, że nie zauważył wysiłku ze strony rządowej, aby w kwestiach GMO przekonać opinię publiczną, która miała określone zastrzeżenia bądź obawy związane z ustawą. Wskazywał wręcz, że jest potrzeba konsultacji oraz uruchomienia szerokiej debaty publicznej, aby „rozładować lęki, które nie znajdują potwierdzenia w badaniach naukowych, ale są faktem”¹⁵⁵. Jed-

¹⁵³ *Prezydent RP zawetował ustawę o nasiennictwie*, konferencja prasowa z 24 sierpnia 2011, YouTube, Prezydent.pl, <https://www.youtube.com/watch?v=gXgiH10OHVc> (dostęp: 12.08.2022).

¹⁵⁴ *Ustawa o nasiennictwie powinna zostać ponownie rozpatrzona przez Sejm*, „Prezydent.pl”, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/ustawy/zawetowane/ustawa-o-nasiennictwie-powinna-zostac-ponownie-rozpatrzona-przez-sejm,22200> (dostęp: 15.01.2022).

¹⁵⁵ *Prezydent RP zawetował ustawę...*

nocześnie w oficjalnym komunikacie na stronie internetowej Prezydenta Bronisława Komorowskiego mogliśmy przeczytać, że nie podziela on argumentów, które mogłyby przemawiać przeciwko modyfikowanej żywności. Dodatkowo prezydent podkreślał, że mimo iż tematyka GMO wywołuje gorące dyskusje, to prowadzenie badań genetycznych pozostaje niezwykle ważną dziedziną, od której mogą zależeć perspektywy rozwojowe poszczególnych krajów¹⁵⁶.

26 czerwca 2013 roku Prezydent Komorowski skierował do Sejmu wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy, która była projektem obywatelskim o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁵⁷. Projekt dotyczył przeniesienia przepisów regulujących okręgi sądowe sądów powszechnych z poziomu przepisów wykonawczych na poziom przepisów rangi ustawowej. Prezydent w uzasadnieniu do wniosku¹⁵⁸ wskazywał, że ustawa obywatelska już na etapie projektu miała wadę wewnętrzną i sprzeczności, które ją dyskwalifikowały, jako skuteczne narzędzie przywrócenia choćby jednego sądu rejonowego. „Ta ustawa ma wewnętrzne sprzeczności i nielogiczności tak daleko posunięte, że w moim przekonaniu – choć nie tylko moim, a także wielu prawników – nie miała najmniejszych szans na wejście skuteczne, na zadziałanie – mówił Bronisław Komorowski”¹⁵⁹. Przekazując do ponownego rozpatrzenia obywatelską ustawę o okręgach sądowych sądów powszechnych, Prezydent Bronisław Komorowski przedstawił własną propozycję uporządkowania sytuacji sądów, w ramach inicjatywy legislacyjnej, kierując do Sejmu projekt zmian ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

20 sierpnia 2013 roku Prezydent RP Bronisław Komorowski skierował do ponownego rozpatrzenia przez Sejm nowelizację ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁶⁰, likwidującą nadzór ministerstwa rolnictwa nad odrolnianiem najbardziej żyznych gruntów o powierzchni do 5 tys. metrów kwadratowych¹⁶¹. Według prezydenta przyjęcie wspomnianej nowelizacji zagrażałoby łądowi przestrzennemu oraz mogłoby

¹⁵⁶ *Ustawa o nasiennictwie powinna...*

¹⁵⁷ Obywatelski projekt ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, druk sejmowy nr 804, VII kadencja.

¹⁵⁸ Wniosek Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych, druk sejmowy nr 1508, VII kadencja.

¹⁵⁹ *Ustawa o okręgach sądowych – do ponownego rozpatrzenia*, „Prezydent.pl”, 23 czerwca 2013, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/ustawy/zawetowane/ustawa-o-okregach-sadowych-do-ponownego-rozpatrzenia,22201> (dostęp: 15.01.2022).

¹⁶⁰ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, druk sejmowy nr 1783, VII kadencja.

¹⁶¹ Wniosek Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, druk sejmowy nr 2652, VII kadencja.

prowadzić do degradacji polskiego krajobrazu. Minister w Kancelarii Prezydenta Olgierd Dziekoński¹⁶² wyjaśniał w trakcie konferencji prasowej, że zawetowana ustawa stoi w sprzeczności z procedowanym wówczas w Sejmie prezydenckim projektem ustawy o niektórych narzędziach na rzecz ochrony krajobrazu. Minister twierdził, że zawetowana ustawa powodowała z jednej strony możliwość znacznego rozpraszania zabudowy, z drugiej – narażała na szwank konieczność ochrony gruntów bardzo wartościowych, gruntów klasy I i III, które stanowią niezbywalny zasób dobra narodowego, zatem dobra konstytucyjnego, jakim jest wartość i ochrona majątku i dobra narodowego, jakim są grunty rolne¹⁶³.

We wniosku do Sejmu Prezydent Komorowski zarzucał projektodawcom lakoniczność uzasadnienia ustawy. Podważał także argumenty dotyczące konieczności wprowadzenia ciągłych zmian pod wpływem problemów dotyczących uchwalania i wykonywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach wiejskich i podmiejskich oraz uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach, na których nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁶⁴. Prezydent, analizując dalej negatywne skutki wejścia w życie przyjętej przez Sejm 10 czerwca 2014 roku ustawy odnotował sygnalizowany przez Najwyższą Izbę Kontroli problem budowy farm wiatrowych na gruntach rolnych najwyższej klasy bonitacyjnej¹⁶⁵. Zgodnie z informacjami NIK w około 40% skontrolowanych gmin dochodziło do przypadków lokalizowania wiatraków na gruntach należących między innymi do radnych, burmistrzów, wójtów czy pracowników urzędów gmin, czyli osób, które jednocześnie w imieniu gminy uczestniczyły w podejmowaniu decyzji w sprawie miejsca inwestycji. Te osoby po wprowadzaniu nowelizacji podejmowałyby również decyzje o wykorzystaniu gruntów najwyższych klas. Według Prezydenta Komorowskiego stwarzało to ryzyko nasilenia negatywnych zjawisk opisywanych przez NIK. W związku z tym prezydent deklarował, że zamierza wystąpić z własną inicjatywą ustawodawczą, która w szczególności uzasadnionych przypadkach umożliwi uproszczenie długotrwałej procedury odrolniania gruntów pod budowę domów i obiektów użyteczności publicz-

¹⁶² W latach 2010–2015 sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego.

¹⁶³ *Weto do ustawy likwidującej nadzór ministerstwa nad odrolnianiem najlepszych gruntów*, „Prezydent.pl”, 30 lipca 2014, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawy-komorowskiego/legislacja/ustawy/zawetowane/weto-do-ustawy-likwidujacej-nadzor-ministerstwa-nad-odrolnianiem-najlepszych-gruntow,22202> (dostęp: 15.01.2022).

¹⁶⁴ Wniosek Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, druk sejmowy nr 2652, VII kadencja.

¹⁶⁵ Informacja o wynikach kontroli NIK, „Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych”, nr ewid. 131/2014/P/13/189/LWR.

nej. Zaznaczył jednak, że uproszczona procedura byłaby jednak wyjątkiem w przypadkach szczególnych, a nie regułą.

Weto prezydenta wpisywało się w rozszerzającą się coraz bardziej dyskusję publiczną dotyczącą budowy farm wiatrowych oraz kwestii spornych dotyczących odrolniania gruntów właśnie w tym celu. W aspekcie społecznym wymieniony temat poruszany był głównie przez mieszkańców terenów wiejskich, ale dotyczył głównie instytucji związanych z samorządem terytorialnym oraz rolniczym. Stwarzało to obszar problemowy nierzadko silnego konfliktu, o którym strony sporu informowały parlamentarzystów, media i najważniejsze władze państwa.

Problem został także opisany w literaturze naukowej, między innymi przez Marię Bednarek-Szczepańską w artykule *Energetyka wiatrowa jako przedmiot konfliktów w Polsce*¹⁶⁶. W artykule, na podstawie kwerendy prasy regionalnej i lokalnej z lat 2007–2014 oraz innych źródeł, pokazano jak bardzo rozpowszechnione są konflikty społeczne wokół lokalizacji elektrowni wiatrowych w Polsce. Spośród wszystkich konfliktów lokalizacyjnych na obszarach wiejskich i w małych miastach w Polsce, które były przedmiotem doniesień medialnych, aż 20% dotyczyło lokalizacji elektrowni wiatrowych. Autorka dowodzi, że zarówno badania mediów regionalnych i lokalnych, jak i analiza zgłoszeń samych protestujących publikowanych w Internecie wskazują, iż protesty mieszkańców przeciwko lokalizacji farm wiatrowych występowały w badanym okresie we wszystkich regionach Polski. Następnie Bednarek-Szczepańska, na podstawie analizy orzeczeń sądów administracyjnych w sferze zagospodarowania przestrzennego z lat 2012–2014, dotyczących elektrowni wiatrowych, zidentyfikowała kontrowersyjne praktyki stosowane przy ich planowaniu i lokalizowaniu. Wysznuła duże zastrzeżenia związane z lokalizacją farm wiatrowych, które powstają bez miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, powodują na przykład utratę walorów krajo-
brazowych. Co istotne, autorka przedstawiła stwierdzenie, które znalazło się także w uzasadnieniu do prezydenckiego weta, a mianowicie, że w Polsce zbyt często dochodzi do prób lokalizowania farm wiatrowych na działkach z gruntami najwyższych klas bonitacyjnych.

Temat konfliktu wokół lokalizacji farm wiatrowych jest interdyscyplinarny, bowiem poruszany w literaturze naukowej i publicystycznej różnego rodzaju – od energe-

¹⁶⁶ Maria Bednarek-Szczepańska, *Energetyka wiatrowa jako przedmiot konfliktów w Polsce*, „Polityka Energetyczna. Energy Policy Journal” 2016, t. 19, nr 1, s. 53–72.

tyki¹⁶⁷, przez medycynę¹⁶⁸ i socjologię¹⁶⁹ aż do nauk geograficznych¹⁷⁰. Prezydent Komorowski wetując ustawę, w jego rozumieniu kontrowersyjną, i zapowiadając własny projekt, tym samym zdecydował się na uczestnictwo w sporze, który dotyczył wielu ludzi oraz społeczności lokalnych w całej Polsce.

4.2.3. Ustawy skierowane do Trybunału Konstytucyjnego

Prezydentowi RP przysługuje prawo skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego w dwóch trybach, tzw. kontroli prewencyjnej lub kontroli następczej. Według art. 88 ust. 1 w zw. art. 122 ust. 2 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie każdej ustawy jest podpisanie jej przez prezydenta, a następnie ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Po zakończeniu postępowania ustawodawczego w Sejmie i Senacie, marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu prezydentowi, który podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Jeżeli prezydent ma wątpliwości co do słuszności lub celowości przyjętych w danej ustawie rozwiązań lub jej zgodności z Konstytucją, może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją, w trybie kontroli prewencyjnej przed jej podpisaniem, na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji. Wejście w życie ustawy zależy wtedy od treści wyroku TK. W tym przypadku prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą TK uznał za zgodną z Konstytucją, a jeśli uznał ustawę za niezgodną z Konstytucją, wtedy prezydent odmawia podpisania ustawy. W przypadku, kiedy niezgodność z Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą, prezydent, po zasięgnięciu opinii marszałka Sejmu RP, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności (art. 122 ust. 4 Konstytucji). Warto w tym miejscu przypomnieć, że w przypadku ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm (weto prezydenckie) prezydentowi nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyj-

¹⁶⁷ Aleksandra Zwolińska, Michał Tarka, Waldemar Inerowicz, *Przeznaczanie gruntów na cele nierolne pod elektrownie wiatrowe*, „Czysta Energia” 2011, nr 4.

¹⁶⁸ Krystyna Pawlas, Natalia Pawlas, Marta Boroń, *Życie w pobliżu turbin wiatrowych, ich wpływ na zdrowie – przegląd piśmiennictwa*, „Medycyna Środowiskowa. Environmental Medicine” 2012, t. 15, nr 4, s. 150–158.

¹⁶⁹ Zbigniew Łucki, Władysław Misiak, *Energetyka a społeczeństwo. Aspekty socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

¹⁷⁰ Maria Bednarek-Szczepańska, Karolina Dmochowska-Dudek, *Przestrzenny wymiar syndromu NIMBY na wsi i w małych miastach w Polsce*, „Przegląd Geograficzny” 2015, t. 87, nr 4.

nej (art. 122 ust. 5 Konstytucji). Jak już wspomniano, Konstytucja przywidyuje również możliwość wystąpienia przez prezydenta do TK z wnioskiem o zbadanie zgodności już podpisanej i ogłoszonej w Dzienniku Ustaw ustawy z Konstytucją, czyli w trybie kontroli następczej. Taki rodzaj wniosku prezydent może złożyć w dowolnym czasie wobec każdej obowiązującej ustawy oraz umowy międzynarodowej lub rozporządzenia. Wniosek ten nie wpływa na obowiązywanie objętego nim aktu prawnego. Dopiero Trybunał Konstytucyjny może uchylić moc obowiązującą jego przepisów, jeżeli uzna ich niezgodność z Konstytucją¹⁷¹.

Spośród ponad tysiąca ustaw, jakie trafiły na biurko Prezydenta Komorowskiego, trzynaście z nich zostało skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego. Siedem zostało skierowanych w trybie kontroli prewencyjnej, natomiast sześć w trybie kontroli następczej, czyli po podpisaniu ustaw. W tym miejscu należy je wymienić w porządku chronologicznym, tj. kolejności wysłania do TK:

– rządowy projekt ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013¹⁷²,

– rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw¹⁷³,

– rządowy projekt ustawy w sprawie spłaty niezaspokojonych należności przedsiębiorców za niektóre prace, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych¹⁷⁴,

– poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012¹⁷⁵,

¹⁷¹ *Prezydent wobec uchwalonych ustaw*, „Prezydent.pl”, <https://www.prezydent.pl/prezydent/kompetencje/legislacja/prezydent-wobec-uchwalonych-ustaw> (dostęp: 23.01.2022).

¹⁷² Sejm VI kadencji, druk sejmowy nr 3579. Projekt dotyczył ograniczenia zatrudnienia w administracji publicznej, zwiększenia efektywności wykonywanych zadań oraz zmniejszenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej. 14 czerwca 2011 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł przed podpisaniem ustawy przez prezydenta jej niezgodność z Konstytucją.

¹⁷³ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 101. Projekt dotyczył kwotowej waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych w 2012 r. 24 stycznia 2012 r. prezydent podpisał tę ustawę i jednocześnie podjął decyzję, że skieruje w trybie kontroli następczej wniosek do TK o zbadanie jej zgodności z Konstytucją w trybie następczym. 19 grudnia 2012 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że waloryzacja kwotowa świadczeń zabezpieczenia społecznego w 2012 r. jest zgodna z Konstytucją.

¹⁷⁴ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 451. Projekt dotyczył zapobiegania negatywnym skutkom finansowym niezrealizowania przez generalnego wykonawcę płatności na rzecz podwykonawców, a w szczególności obecnie wszczętych przez GDDKiA postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz udzielonych zamówień publicznych na roboty budowlane przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Zob. wyrok TK z 18 czerwca 2013 r., sygn. akt K 37/12, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130000792/O/D20130792.pdf> (dostęp: 26.09.2022).

¹⁷⁵ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 595. Projekt dotyczył umożliwienia sfinalizowania inwestycji związanych z EURO 2012, które z różnych przyczyn nie zostały zakończone do dnia zakończenia finałowego turnieju. w wyroku z 6 marca 2013 r. TK orzekł, że art. 2 w zw. z art. 1 pkt 1 ustawy

- senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁷⁶,
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁷⁷,
- poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych¹⁷⁸,
- rządowy projekt ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób¹⁷⁹,
- rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych¹⁸⁰,

z 31 sierpnia 2012 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 są niezgodne z art. 2 konstytucji. Przepisy te są nierozdzielnie związane z całą ustawą. w pozostałym zakresie TK umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

¹⁷⁶ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 978. Projekt dotyczył dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego przez m.in. uzupełnienie ustawy o przepis określający maksymalną kwotę opłaty oraz wytyczne dla rad gmin (powiatów) w zakresie ustalania konkretnej wysokości opłaty związanej z pobytem w izbie wytrzeźwień; przeniesienia treści dotychczasowego rozporządzenia w sprawie trybu doprowadzania, przyjmowania i zwalniania osób nietrzeźwych, organizacji izb wytrzeźwień. Zob. wyrok TK z 24 lipca 2013 r., sygn. akt Kp 1/13, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20130000690/O/M20130690.pdf> (dostęp: 26.09.2022).

¹⁷⁷ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 695. Projekt dotyczył wprowadzenia specjalnych regulacji prawnych w zakresie zwiększenia stabilności spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych oraz zasad gromadzenia i wykorzystywania informacji o kasach. Zob. wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001158/O/D20151158.pdf> (dostęp: 26.09.2022).

¹⁷⁸ Sejm VII kadencji, druki sejmowe nr 1031, 1032, 1033 (projekty ustaw zawarte w wymienionych drukach rozpatrywane były wspólnie). Projekt z druku nr 1031 dotyczył dodania w art. 10 po ust. 5 nowego ust. 5a, który przewiduje, że odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii (drogi gminnej) i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej. Projekt z druku nr 1032 dotyczył zniesienia automatyzmu przyjmowania przez samorząd gminny odcinka drogi krajowej, wojewódzkiej albo powiatowej, który został zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem w chwili oddania do użytkowania tego odcinka. Projekt z druku 1033 dotyczył obciążenia poszczególnych samorządów kosztami utrzymania drogi, adekwatnie do kategorii drogi zastępowanej przez drogę nowo wybudowaną. Zob. wyrok TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20150000517/O/M20150517.pdf> (dostęp: 26.09.2022).

¹⁷⁹ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1577. Projekt dotyczył wprowadzenia rozwiązań przewidujących terapię, w warunkach izolacji, sprawców przestępstw, którzy z powodu zaburzonej psychiki mogą ponownie popełnić groźne przestępstwo przeciwko życiu, zdrowiu, bezpieczeństwu powszechnemu lub wolności seksualnej i umożliwienia tym sprawcom, w wyniku odbytej terapii, readaptacji do społeczeństwa i funkcjonowania w nim oraz efektywnego monitorowania zachowania tych spośród sprawców, którzy po odbyciu kary będą przebywać na wolności. Zob. wyrok TK z 23 listopada 2016 r., sygn. akt K 6/14, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20160002205/O/D20162205.pdf> (dostęp: 26.09.2022).

¹⁸⁰ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1946. Projekt ustawy dotyczył przeniesienia m.in. wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS, określenia zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w OFE i sposobu przeniesienia uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z OFE do ZUS. Zob. wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001917/T/D20151917TK.pdf> (dostęp: 26.09.2022).

– rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw¹⁸¹,

– poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie ustawy o muzeach¹⁸²,

– rządowy projekt ustawy o leczeniu niepłodności¹⁸³,

– senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy¹⁸⁴.

Każda z ustaw, którą Prezydent Komorowski odesłał do Trybunału Konstytucyjnego była w oczywisty sposób elementem konfliktu politycznego, ale niektóre z nich miały cechy szerszego sporu, także społecznego za sprawą dużego zainteresowania opinii publicznej.

Jako pierwszy przykład konfliktu politycznego i społecznego warto przedstawić przypadek ustawy z 6 grudnia 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. poz. 1717), czyli drugą ustawę rządu Donalda Tuska, która

¹⁸¹ Sejm VII kadencji, projekty ustaw zawarte w drukach nr 2544, 2680 rozpatrywane były wspólnie. Druk sejmowy nr 2680: projekt dotyczył m.in. wykonania wyroku TK regulującego sposób odwoływania dyrektora sądu, a także zwracania przez Ministra Sprawiedliwości prezesowi lub wiceprezesowi sądu uwag na piśmie i odmowy przyjęcia przez ministra informacji rocznej; zebrania uprawnień Ministra Sprawiedliwości dotyczących przekazywania sądom rozpatrywania spraw określonej kategorii w jednym akcie prawnym. Druk sejmowy nr 2544: projekt dotyczył wykonania wyroku TK z 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12); proponowane zmiany doprecyzują kwestie związane z działalnością dyrektora sądu i zewnętrznego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Zob. wyrok TK z 14 października 2015 r., sygn. akt Kp 1/15, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20150001045/O/M20151045.pdf> (dostęp: 26.09.2022).

¹⁸² Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 3112. Projekt dotyczył zapewnienia możliwości prowadzenia skutecznej polityki ochrony zabytków w skali całego kraju poprzez ustanowienie specjalnych instrumentów ochrony najcenniejszych dóbr kultury, które znajdują się w zbiorach publicznych i poza nimi oraz ujednoczenia zasad dokonywania wpisu do rejestru zabytków ruchomych i nieruchomych. Zob. wyrok TK z 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 2/15, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20160000792/O/M20160792.pdf> (dostęp: 26.09.2022).

¹⁸³ Sejm VII kadencji, Projekty ustaw zawarte w drukach nr 608 oraz 3245 rozpatrywane były wspólnie. Druk sejmowy nr 3245: Projekt dotyczył określenia zakresu badań diagnostycznych, którym należy poddać kandydata na dawcę; określenia wymagań, jakie powinny być spełnione przy orzekaniu o stanie zdrowia dawcy w przypadku gdy dotyczy to dawstwa partnerskiego komórek rozrodczych, dawstwa komórek rozrodczych do bezpośredniego użycia, dawstwa innego niż dawstwo partnerskie (projekt mający na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej). Druk sejmowy nr 608: Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (projekt mający na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej). Wniosek Prezydenta (Metryka K 19/15) został dołączony do sprawy K 30/15, a następnie przeniesione wspólnie do sprawy K 50/16, która została umorzona przez TK w 18 kwietnia 2018 r.

¹⁸⁴ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 3195. Projekt dotyczył uregulowania stanu prawnego nieruchomości objętych dekretem z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy przez m.in. przyznanie Skarbowi Państwa i miastu stołecznemu Warszawie prawa pierwokupu niektórych praw i roszczeń określonych w dekrete oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zob. wyrok TK z 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20160000794/O/M20160794.pdf> (dostęp: 26.09.2022).

dokonywała zmian w systemie otwartych funduszy emerytalnych. 27 grudnia 2013 roku Prezydent Komorowski podpisał ustawę wprowadzającą zmiany w OFE, a następnie podjął decyzję o skierowaniu jej do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli następczej¹⁸⁵. Należy przypomnieć, że historia dyskusji, sporu, a niekiedy wręcz konfliktu wokół OFE sięga dalej niż czas powstania skierowanej do TK ustawy. Otwarte fundusze emerytalne, które pojawiły się w wyniku reformy emerytalnej z 1999 roku¹⁸⁶, miały zwiększyć oczekiwaną wysokość emerytur za sprawą lokowania części składek na rynku kapitałowym. Oprócz zwykłej emerytury z ZUS, uzupełnieniem miało być dodatkowe świadczenie z OFE. Według pomysłodawców reformy właśnie to dodatkowe świadczenie z OFE z czasem miało stać się główną emeryturą Polaków. W 2011 roku uchwalono ustawę¹⁸⁷, na podstawie której składka przekazywana do otwartych funduszy emerytalnych została wyraźnie zmniejszona – zamiast 7,3% do OFE trafiało tylko 2,3%. W ZUS powstało nowe subkonto, na które trafiała ta część składki, która przestała zasilać OFE. Wówczas toczyła się ożywiona debata publiczna na temat zmian planowanych przez rząd Donalda Tuska, a Prezydent Komorowski dosyć aktywnie w niej uczestniczył. Należy przypomnieć, że z jego inicjatywy została zorganizowana między innymi specjalna debata z ekspertami dotycząca zmian w OFE. W tej sprawie Prezydent Bronisław Komorowski spotkał się również z partnerami społecznymi – przedstawicielami pracodawców i związków zawodowych. Propozycje zmian w OFE były także tematem rozmów prezydenta z prawnikami. Sporządzone zostały również, na zamówienie Kancelarii Prezydenta liczne ekspertyzy prawne, które dotyczyły ewentualnego zagrożenia niezgodności tej ustawy z Konstytucją. Jak podkreślano w oficjalnych komunikatach Kancelarii Prezydenta, szczególnie uważnie Bronisław Komorowski wsłuchiwał się w głosy osób mających poważne wątpliwości wobec zmian w OFE¹⁸⁸. W różnego rodzaju wypowiedziach publicznych Prezydent Bronisław Komorowski podkreślał i doceniał osiągnięcia reformy przeprowadzonej przez rząd Jerzego Buzka, stąd oceniając projekt rządu, opowiadał się za mieszanym systemem emerytalnym, z zachowaniem jego kapitałowego filaru. W trakcie prac rządowych zostały spełnione najważniejsze postulaty Bronisława Komorowskiego, które przedstawił w specjalnym

¹⁸⁵ Wniosek prezydenta wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego 31 stycznia 2014 r.

¹⁸⁶ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162 poz. 1118 ze zm.).

¹⁸⁷ Ustawa z 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 75 poz. 398 ze zm.).

¹⁸⁸ „Rozstrzygnięcie ws. OFE było trudną decyzją”, „Prezydent.pl”, 7 kwietnia 2011, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/rozstrzygniecie-ws-ofe-bylo-trudna-decyzja,14193> (dostęp: 25.01.2022).

liście do premiera Donalda Tuska, czyli kwestie waloryzacji składek wpłacanych na indywidualne subkonto ubezpieczonych w ZUS, dziedziczenia składek i ulg dla ubezpieczających się dodatkowo.

W 2014 roku nastąpiła kolejna zmiana. Otwarte fundusze straciły na rzecz ZUS ponad połowę kapitału gromadzonego przez oszczędzających – przekazały ZUS-owi 51,5% zgromadzonych pieniędzy, czyli 153 mld zł. Doszło wtedy do jeszcze jednej istotnej zmiany – każdy oszczędzający w funduszach emerytalnych dostał trzy miesiące na decyzję, czy nadal chce, by do OFE co miesiąc wpływała równowartość 2,92% jego pensji brutto. Jeśli ktoś tej decyzji nie podjął, cała jego składka zostawała automatycznie przypisywana do ZUS. W ustawie Prezydent Komorowski nie dostrzegł zagrożenia niekonstytucyjnością, mimo że był świadomy, że wiele organizacji informowało o zamiarze zaskarżenia zmian w OFE do Trybunału Konstytucyjnego¹⁸⁹. W związku z tym 7 kwietnia 2011 roku Prezydent RP Bronisław Komorowski podpisał ustawę z 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych.

Wracając do zasadniczego tematu, czyli wniosku Prezydenta Komorowskiego do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego ustawy z 6 grudnia 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, podpisując wniosek do TK prezydent wskazywał, że prace nad projektem ustawy wykazały rozbieżność poglądów doktryny prawa, „co w tak ważnym dla obywateli obszarze musi zostać jednoznacznie rozstrzygnięte przez Trybunał Konstytucyjny”¹⁹⁰. Jednocześnie wnioskował w nim o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy, a w szczególności zwrócił się o poddanie kontroli kilku regulacji dotyczących¹⁹¹:

- zakazu inwestowania OFE w papiery wartościowe emitowane albo gwarantowane przez Skarb Państwa,
- nakazu inwestowania bardzo dużej części środków zgromadzonych w OFE w akcje w powiązaniu między innymi z usunięciem przepisów gwarantujących ubezpieczonym w OFE minimalną stopę zwrotu z inwestycji,

¹⁸⁹ Tamże.

¹⁹⁰ *Prezydent skierował do TK wnioski ws. zmian w OFE*, „Prezydent.pl”, 31 stycznia 2014, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/ustawy/odeslane-do-tk/prezydent-skierowal-do-tk-wnioski-ws-zmian-w-ofe,22214> (dostęp: 23.01.2022).

¹⁹¹ Wniosek Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego do Trybunału Konstytucyjnego (metryka K 1/14), <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%201/14> (dostęp: 23.01.2022).

- zakazu reklamy OFE i kary za jej naruszenie.

Prezydent Komorowski skarżył wymienione regulacje ze względu na wątpliwości co do ich zgodności z następującymi zasadami konstytucyjnymi:

- zaufania do państwa i stanowionego prawa,
- swobody prowadzenia działalności gospodarczej,
- ochrony interesów w toku,
- wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

Jednocześnie we wniosku prezydent sygnalizował TK istniejącą w środowisku prawniczym znaczną rozbieżność poglądów co do statusu składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych oraz nagromadzonych w nich aktywów¹⁹².

3 listopada 2015 roku Trybunał Konstytucyjny rozpoznał połączone wnioski Prezydenta Komorowskiego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zmian funkcjonowania systemu emerytalnego w Polsce, a następnie w wyroku z 4 listopada 2015 roku orzekł, że: „Środki pochodzące ze składek ubezpieczeniowych, również zgromadzone w otwartych funduszach emerytalnych, są – w sensie konstytucyjnym – środkami publicznymi, a nie prywatnymi oszczędnościami ubezpieczonych. Pochodzą one bowiem z przymusowej i powszechnej składki emerytalnej, która ma charakter daniny publicznej. Ustawodawca dysponuje stosunkowo szeroką swobodą rozporządzania takimi środkami w celu zapewnienia ubezpieczonym realizacji prawa do emerytury. To bowiem państwo odpowiada wobec obywateli za organizację systemu emerytalnego i wypłatę świadczeń. Nie można jednocześnie zakładać niezmienności unormowań określających warunki nabywania tego prawa, zwłaszcza jeśli zmieniają się warunki społeczno-ekonomiczne – stwierdził Trybunał Konstytucyjny”¹⁹³.

Trybunał Konstytucyjny w komunikacie po wydaniu orzeczenia stwierdził, że rozpatrywał stawiane zarzuty, uwzględniając szerszy kontekst funkcjonowania systemu emerytalnego w Polsce od momentu wejścia w życie zasadniczych zmian tego systemu w 1999 roku¹⁹⁴. Punktem wyjścia dla TK było uznanie, że ustawodawca skonstruował system emerytalny, przyjmując model wielofilarowy. Działając w ramach posiadanej swobody normowania podstawowych zasad tego systemu, ustawodawca wprowadził segment kapitałowy i przewidział, że w jego ramach podmioty prywatne będą zarządzać

¹⁹² Tamże.

¹⁹³ *Otwarte fundusze emerytalne (OFE); zasady wypłat emerytur*, komunikat TK po wydaniu orzeczenia (sygn. akt K 1/14), <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/8679-otwarte-fundusze-emerytalne-ofe-zasady-wypłat-emerytur> (dostęp: 24.01.2022).

¹⁹⁴ Tamże.

środkami publicznymi pochodzącymi ze składek na ubezpieczenie emerytalne oraz czerpać z tego tytułu określone korzyści. Oceniając stawiane zarzuty, TK uwzględnił aspekt zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jaki dotyczy całości kształtu funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Chodzi tutaj o takie postrzeganie roli ustawodawcy, który ponosząc odpowiedzialność za wykreowanie systemu emerytalnego zabezpieczającego przyszłe pokolenia, musi – w określonych sytuacjach – dokonywać koniecznych zmian tego systemu.

Trybunał uznał wprowadzenie ograniczenia inwestowania aktywów otwartych funduszy emerytalnych w instrumenty skarbowe za mieszczące się w ramach swobody, jaka przysługuje ustawodawcy przy określaniu zasad realizacji prawa do emerytury. TK zwrócił uwagę, że obowiązujące wcześniej zasady lokowania aktywów OFE nie sprzyjały konkurencji między tymi podmiotami. Podważało to jedno z podstawowych założeń funkcjonowania kapitałowego filaru systemu emerytalnego. Ustawodawca wykreował model, w którym zarządzanie środkami publicznymi pochodzącymi z przymusowych składek powierzono wyspecjalizowanym podmiotom prywatnym działającym na rynku finansowym. Sposób inwestowania środków przez te podmioty powinien polegać na jak najbardziej efektywnym, a zarazem bezpiecznym sposobie generowania zysków z kapitału. Lokowanie większości zgromadzonych aktywów przez OFE w instrumenty skarbowe trudno było uznać za aktywne zarządzanie tymi środkami. Generowało jednak zysk okupiony zwiększonym i stale przyrastającym długiem publicznym¹⁹⁵.

Mechanizm składania oświadczeń o przekazywaniu składek do OFE bądź na subkonto w ZUS-ie został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji). Wiąże się z przyznaniem ubezpieczonym prawa do współdecydowania o tym, w jakim wymiarze chcą partycypować w zmienionej, kapitałowej części systemu emerytalnego. Jest rozwiązaniem, które pozwala ubezpieczonym samodzielnie kształtować swoją sytuację prawną. Trybunał podkreślił jednocześnie, że uprawnienia, jakie ustawodawca przyznaje ubezpieczonym w ramach wykreowanego przez siebie systemu emerytalnego, nie mogą być rozpatrywane w kontekście zasady wolności jednostki. Dotyczą bowiem powszechnego i obowiązkowego systemu ubezpieczeniowego¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14 (Dz.U. poz. 1917).

¹⁹⁶ *Otwarte fundusze emerytalne (OFE)...*

Przepisy ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych dotyczące informowania o działalności funduszy oraz wprowadzające zakaz reklamy funduszy zostały sformułowane według Trybunału Konstytucyjnego w sposób dostatecznie jasny i precyzyjny. Możliwe jest wskazanie adresatów tych unormowań, nakazanych i zakazanych zachowań oraz sankcji, jakie mogą grozić w przypadku ich nieprzestrzegania. Istotne znaczenie ma to, że przepisy te nie zostały skierowane do konsumentów, ale do podmiotów zajmujących się profesjonalnie reklamą, które są w stanie określić znaczenie ustawowych terminów, takich jak informacje przedstawione w sposób zrozumiały, obiektywny i rzetelny, reklama wprowadzająca lub mogąca wprowadzić w błąd itp¹⁹⁷.

Trybunał uznał, że całkowity zakaz reklamy OFE w okresach, w których ubezpieczeni mogą składać oświadczenia o sposobie przekazywania składki (do OFE bądź na subkonto w ZUS-ie), służy ochronie prawnej konsumentów. Jest to jednak środek zbyt dolegliwy z punktu widzenia OFE. Do reklamy OFE mają zastosowanie ogólne zakazy wynikające z przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Dotyczą one między innymi reklam wprowadzających klienta w błąd i mogących przez to wpłynąć na jego decyzję co do nabycia towaru lub usługi. Posłużenie się dalej idącymi zakazami, dotyczącymi każdej formy reklamy realizowanej za pomocą wszystkich nośników informacji mogłoby nastąpić jedynie wówczas, kiedy istniejące rozwiązania prawne byłyby nieskuteczne.

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w odniesieniu do niektórych zarzutów sformułowanych we wnioskach Prezydenta Komorowskiego i Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁹⁸.

W związku z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem ustawy dotyczącej zmian w OFE nastąpiła w Polsce bardzo szeroka dyskusja polityczna, społeczna i naukowa dotycząca oceny potrzeby i zakresu zmian w określających zasady wypłat emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Wspomniana debata miała charakter intensywnego sporu wielu stron wyrażających swoje opinie, a za sprawą mediów docierała do bardzo wielu odbiorców, wywołując dodatkowe zaangażowanie kolejnych osób i podmiotów. Z oczywistych względów dyskusja nad reformą OFE

¹⁹⁷ Tamże.

¹⁹⁸ Wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14 (Dz.U. poz. 1917).

miała także charakter konfliktu politycznego¹⁹⁹, który ciągnął się od 2011 roku, i wraz z pojawieniem się kolejnych zapowiedzi rządu²⁰⁰, a następnie projektu ustawy, nabierał na sile²⁰¹. Spór o reformę OFE miał odzwierciedlenie w treściach publikacji naukowych²⁰² i wywołał aktywność wielu naukowców, głównie ekonomistów²⁰³, ale także prawników²⁰⁴ i innych komentatorów gospodarczych²⁰⁵, ekspertów²⁰⁶ w tej dziedzinie.

Analizując stanowisko Prezydenta Komorowskiego w dyskusji nad zmianami dotyczącymi OFE, należy stwierdzić, że było umiarkowane. Nie angażował się on w ostry spór polityczny²⁰⁷, lecz starał się wracać do założeń reformy, na podstawie której powstały otwarte fundusze emerytalne. Zabierając głos w dyskusji, starał się analizować zarówno ewentualne krótkotrwałe, jak i długofalowe skutki podjętych przez rząd i parlament działań. W październiku 2013 roku „szefowa biura prasowego prezydenta Joanna Trzaska-Wieczorek podkreśliła, że nadrzędnym celem i najważniejszym argumentem dla Bronisława Komorowskiego jest przyszła stabilna sytuacja emerytów. – Podejmując decyzję, pan prezydent nie będzie brał pod uwagę tylko i wyłącznie argumentów, które wynikałyby z przywiązania architektów obecnie obowiązującego systemu emerytalnego do własnego dzieła, ani też z drugiej strony argumentów, które wynikałyby z bieżących, doraźnych potrzeb budżetowych – oświadczyła Joanna Trzaska-Wieczorek”²⁰⁸.

Prezydent Bronisław Komorowski przyznał w listopadzie 2013 roku w rozmowie na antenie RMF FM, że w sprawie OFE został przez rząd postawiony pod

¹⁹⁹ Tusk upomina Fedak, a ona znów atakuje OFE, „Money.pl”, 2 czerwca 2011, <https://www.money.pl/emerytura/wiadomosci/artikul/tusk:upomina:fedak;a:ona:znow:atakuje:ofe.21.0.843285.html> (dostęp: 23.01.2022).

²⁰⁰ Jolanta Fedak wyda bitwę nieuczciwej akwizycji OFE?, „Bankier.pl”, 19 lutego 2010, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Jolanta-Fedak-wyda-bitwe-nieuczciwej-akwizycji-OFE-2096089.html> (dostęp: 23.01.2022).

²⁰¹ Leokadia Oręziak, Zlikwidować OFE!, „Polityka.pl”, 30 stycznia 2010, <https://www.polityka.pl/archiwumpolityki/1916290.1,zlikwidowac-ofe.read> (dostęp: 23.01.2022).

²⁰² Wszystko o OFE, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, http://www.pte.pl/1463_dyskusja_o_ofe.html (dostęp: 24.01.2022).

²⁰³ Anna Popiołek, Ostry spór ekonomistów o wpływ OFE na gospodarkę, „Wyborcza.pl”, 28 maja 2013, <https://wyborcza.biz/biznes/7,147880,13998081,ostry-spor-ekonomistow-o-wplyw-ofe-na-gospodarke.html?disableRedirects=true> (dostęp: 10.09.2022).

²⁰⁴ Robert Gwiazdowski, OFE – a nie mówilem?, „Forbes.pl”, 25 czerwca 2013, <https://www.forbes.pl/opinie/robert-gwiazdowski-ofe-a-nie-mowilem/epk9ftx> (dostęp: 23.01.2022).

²⁰⁵ Eksperci o wpływie OFE na polski rynek kapitałowy, „Onet.pl”, 25 kwietnia 2013, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/eksperci-o-wplywie-ofe-na-polski-rynek-kapitalowy/crgyj> (dostęp: 23.01.2022).

²⁰⁶ Eksperci ostro o raporcie o OFE, „Rzeczpospolita.pl”, 4 lipca 2013, <https://pieniadze.rp.pl/emerytura/art5488151-eksperci-ostro-o-raporcie-o-ofe> (dostęp: 23.01.2022).

²⁰⁷ Karol Manys, Prezydent Komorowski wkroczy w spór o OFE?, „Rzeczpospolita.pl”, 10 lutego 2011, <https://www.rp.pl/ubezpieczenia/art14730291-prezydent-komorowski-wkroczy-w-spor-o-ofe> (dostęp: 24.01.2022).

²⁰⁸ Komorowski nie miesza się w spór wokół OFE, „Polskieradio.24.pl”, 10 października 2013, <https://www.polskieradio24.pl/42/273/Artykul/952441,Komorowski-nie-miesza-sie-w-spor-wokol-OFE> (dostęp: 24.01.2022).

ścianą. „«Nie ma co udawać, że ustawa o OFE to rozwiązanie pożądane. Ta reforma jest konieczna głównie ze względu na budżet» – tłumaczył. «Byłoby dobrze, gdyby szukać możliwości wyeliminowania wątpliwości konstytucyjnych» – dodał prezydent. «Pozostaje pytanie o przyszłość systemu emerytalnego. Zapowiadano rozwiązanie związane z III filarem. Chciałbym poznać założenia tego projektu» – przyznał²⁰⁹.

Bardzo ważną ustawą z punktu widzenia samorządu terytorialnego, która budziła duże kontrowersje w tym środowisku, była ustawa z 13 września 2013 roku o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 870). Wspomniana ustawa była procedowana na podstawie trzech poselskich projektów ustaw²¹⁰, które zakładały zmianę kontrowersyjnego art. 10 ust. 5 w ustawie z 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.).

Uregulowanie zawarte we wspomnianym artykule ustawy w dotychczasowym brzmieniu ustalało automatyczne przejmowanie przez samorząd gminny odcinka drogi krajowej, wojewódzkiej albo powiatowej, który został zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem, co miało nastąpić po oddaniu do użytkowania danego odcinka. Ówczesna praktyka działania wspomnianych przepisów ustawy wskazywała, że rozwiązanie nie może działać automatycznie, ponieważ takie przekazywanie samorządom gminnym odcinków dotychczasowych dróg krajowych, bez indywidualnego rozpoznania poszczególnych przypadków, rodziło sytuacje konfliktowe. Przyczyną napięć był fakt, że większość samorządów gminnych nie było w stanie ponieść bardzo dużych obciążeń finansowych związanych z utrzymaniem odcinków dawnych dróg krajowych. Przykładów takich sytuacji w tamtym czasie było bardzo wiele, między innymi fragment drogi krajowej nr 5 po oddaniu do użytkowania drogi ekspresowej S5 między Gniezmem a Poznaniem. Podobna sytuacja rysowała się w trakcie sporów o ustawę w ciągu drogi krajowej nr 12/14 w związku z budową w nowym śladzie drogi ekspresowej S8 stanowiącej obwodnicę wielu miejscowości, na przykład Sieradza, Zduńskiej Woli czy Lubochnia. W opisywanym okresie powstawania ustawy, a także w czasie, kiedy ustawa została odesłana przez Prezydenta Komorowskiego do Trybunału Konstytucyjnego, konflikt dotyczył samorządów wszystkich szczebli.

²⁰⁹ Konrad Piasecki, *Komorowski: Nie ma co udawać, że zmiany w OFE to rozwiązanie pożądane*, rozmowa z Prezydentem Bronisławem Komorowskim, RMF FM, 28 listopada 2013, https://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/wywiady/kontrwywiad/news-komorowski-nie-ma-co-udawac-ze-zmiany-w-ofe-to-rozwiazanie-p_nId,1065089#crp_state=1 (dostęp: 23.01.2022).

²¹⁰ Sejm VII kadencji, druki sejmowe nr 1031, 1032, 1033.

Nowa ustawa, złożona z trzech projektów poselskich, nie rozwiązywała dotychczasowych konfliktów, a w opinii samorządu terytorialnego tworzyła nowe. Warto zwrócić uwagę na fakt, że opisywany przedział czasowy był okresem intensywnej inwestycji infrastrukturalnych związanych z nową perspektywą finansową Unii Europejskiej oraz dużych działaniach modernizacyjnych związanych z projektem Euro 2012. Konflikty wokół przekazywania dróg były szeroko opisywane w mediach lokalnych²¹¹, regionalnych²¹² branżowych²¹³, ale także trafiały do opinii publicznej za pośrednictwem mediów ogólnopolskich. Sprawa konfliktu określana była najczęściej jako dotycząca tzw. dróg niczyich. Samorządowcy, których dotyczył problem, nie tylko podejmowali stanowiska w formie uchwał, pisali listy i protesty, ale także organizowali się, aby ich głos był mocniejszy. Przykładem może być Zduńska Wola, gdzie zawiązała się koalicja samorządowców z terenów leżących przy drodze krajowej nr 12/14. Oprócz wysyłania do rządu wspomnianych listów i petycji spotkali się także z Prezydentem Bronisławem Komorowskim, którego przekonywali do zawetowania ustawy. Ostatecznie, po bardzo licznych interwencjach i podobnych głosach kierowanych do urzędu Prezydenta, Bronisław Komorowski podjął decyzję o skierowaniu nowelizacji ustawy o drogach publicznych do TK, w trybie kontroli prewencyjnej. Jak przyznawał w komunikacie na oficjalnej stronie internetowej ustawa budziła duże kontrowersje, ponieważ nowe przepisy oznaczałyby „swoiste wycofanie się państwa z funkcji, jaką jest określenie bezpośrednio w drodze ustawy zadań poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego – doszłoby do scedowania tych uprawnień na jednostki samorządu. Po raz pierwszy w systemie prawnym znalazłyby się przepisy stanowiące podstawę do określania zadań realizowanych przez gminy i powiaty nie bezpośrednio w ustawie, ale przez samorząd innego szczebla, w drodze uchwały, odpowiednio sejmiku województwa, rady powiatu i rady gminy”²¹⁴. Prezydent przyznawał wprost, że jego decyzja jest podyktowana także

²¹¹ Beata Dobrzyńska, *Wyścigi na gierkówce: Dawny ślad krajowej ósemki w Lubochni wykorzystują rajdowcy*, „tomaszów mazowiecki nasze miasto.pl”, 16 listopada 2013, <https://tomaszowmazowiecki.naszemiasto.pl/wyscigi-na-gierkowce-dawny-slac-krajowej-osemki-w-lubochni/ar/c4-2067726> (dostęp: 11.02.2022).

²¹² Jolanta Jeziorska, *Niczyja droga krajowa. GDDKiA już jej nie obsługuje, samorzady nie chcą jej przejąć*, „Dziennik Łódzki”, 30 grudnia 2014, <https://dzienniklodzki.pl/niczyja-droga-krajowa-gddkia-juz-jej-nie-obsluguje-samorzady-nie-chca-jej-przejac/ar/3699946> (dostęp: 12.02.2022).

²¹³ Mateusz Karciaz, Maciej Kiełbus, *Problem niechcianych dróg, czyli nowelizacja ustawy o drogach publicznych*, „Prawo dla samorządu”, 20 września 2013, <https://prawodlasamorzadu.pl/problem-niechcianych-drog-czyli-nowelizacja-ustawy-o-drogach-publicznych.html&strona=2> (dostęp: 14.02.2022).

²¹⁴ *Nowelizacja ustawy o drogach publicznych do kontroli w Trybunale*, „Prezydent.pl”, 25 października 2013, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/ustawy/odeslane-do-tk-nowelizacja-ustawy-o-drogach-publicznych-do-kontroli-w-trybunale,22211> (dostęp: 11.02.2022).

faktem, że wspomniana nowelizacja spotkała się z protestem środowisk samorządowych. Wspomina również, że w apelach kierowanych do niego samorządy wskazywały na poważne ryzyko niezgodności nowych przepisów z Konstytucją RP²¹⁵. Prezydent Komorowski wyraźnie podkreślał, że jego wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza akceptacji dla wówczas obowiązującego modelu obowiązywania przepisów, czyli automatycznego przekazywania gminom dróg zastępowanych przez nowe trasy. W jego opinii zmiana dotychczasowych rozwiązań prawnych wymaga z jednej strony konieczności precyzyjnego określenia w ustawie zadań w zakresie dróg, jakie mają realizować gminy, powiaty i województwa, z drugiej zaś konieczności rzeczywistego odciążenia gmin, na których spoczywa dziś koszt utrzymania odcinków dróg zastępowanych nowymi. Dodatkowo prezydent wyraził dezaprobatę, że tak poważny problem, wywołujący duże konflikty w poszczególnych regionach, nie powinny być rozwiązywane inicjatywami poselskimi, lecz propozycje właściwych regulacji spornych kwestii powinny być opracowane na poziomie rządowym.

Podsumowując, zaskarżenie przez Prezydenta Komorowskiego do Trybunału Konstytucyjnego ustawy z 13 września 2013 roku oznaczało, że zawarte w niej rozwiązania nie weszły w życie do czasu rozpatrzenia wniosku przez sędziów Trybunału. Prezydent swoją decyzją oraz wcześniejszym dialogiem ze środowiskiem samorządu terytorialnego zaznaczył swoje miejsce w trwającym konflikcie wokół tzw. dróg niczyich. Opowiedzenie się po stronie racji wyrażanych przez samorząd nie zmieniło wówczas stanu faktycznego. Samorządowcy liczyli, że Trybunał rozstrzygnie sprawę na ich korzyść, ale równocześnie byli przekonani, że sprawa w TK wstrzyma procedurę przekazywania dróg. Tak się jednak nie stało, ponieważ obowiązywały w oczywisty sposób dotychczasowe przepisy i kontrowersyjny art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych. Dalej istniał problem z bieżącym utrzymaniem tzw. dróg niczyich. Do ich odśnieżania, posypywania solą i piaskiem nie poczuwały się wówczas ani GDDKiA, ani samorządy. Wielu samorządowców brało wtedy pod uwagę jeszcze bardziej kontrowersyjne rozwiązania, czyli zamknięcie wspomnianych dróg ze względów bezpieczeństwa. Sytuacja konfliktowa trwała bardzo długo (orzeczenie TK w tej sprawie zostało ogłoszone dopiero 26 maja 2015 roku), a przykładem może być powiat bełchatowski, gdzie jeszcze w lutym 2015 roku sprawa tzw. drogi niczyjej była przedmiotem posiedzenia Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Wówczas przedstawiona została „sprawa

²¹⁵ Tamże.

kłopotów z przejazdem w okresie zimowym na dawnej drodze krajowej numer 12 na odcinku od Łasku do Wadlewa”²¹⁶, gdzie od czasu oddania do użytkowania drogi ekspresowej S8 droga krajowa nr 12 straciła swoją kategorię i stała się drogą gminną. Warto w tym miejscu przytoczyć wypowiedź ówczesnej wójt gminy Drużbice, Bożeny Zielińskiej, na posiedzeniu Zespołu: „Naszej gminy nie stać na utrzymywanie drogi o takich parametrach. Od zeszłego roku prowadzimy batalię o zmianę przepisów w tym zakresie, o pomoc ze strony administracji rządowej. Zimowe utrzymanie, remonty i konserwacje dziesięciokilometrowego odcinka, który przebiega przez teren naszej gminy, zrujniają nasz budżet. Rok naszych działań nie przyniósł praktycznie żadnych pozytywnych skutków, nikt nie chce ponosić kosztów utrzymania tej drogi, mamy więc kolejne kukułcze jajo wrzucone samorządom gminnym. Choć protestujemy, już kilka razy w czasie najgorszej pogody, zdecydowałam o wysłaniu pługopiaskarki na tę drogę, bo przecież bezpieczeństwo ludzi jest najważniejsze”²¹⁷. Odnotowano wiele podobnych przypadków, a reperkusje lokalne nierzadko trwają do dzisiaj. Ostatecznie 12 czerwca 2015 roku Prezydent Bronisław Komorowski podpisał ustawę o drogach publicznych, którą wcześniej skierował do Trybunału Konstytucyjnego²¹⁸. W orzeczeniu Trybunał stwierdził, że przyjęte rozwiązania nie stoją w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami odnoszącymi się do wzajemnych relacji między gminą a jednostkami samorządu terytorialnego innych szczebli. Nie czynią one bowiem samorządu województwa i samorządu powiatowego jednostką nadrzędną lub nadzorczą odpowiednio nad jednostką samorządu powiatowego lub gminnego²¹⁹.

4.2.4. Akty łaski

Prawo łaski jest szczególnym, określonym w art. 139 Konstytucji, uprawnieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, którego istotą jest całkowite lub częściowe uwolnienie skazanego od skutków karnych prawomocnego wyroku sądu. Wskazany przepis stanowi, że prawo łaski prezydent stosuje wobec osób skazanych przez sądy powszechne, z wyłączeniem osób skazanych przez Trybunał Stanu, co jest konsekwencją zarówno politycznego charakteru urzędu prezydenta, jak i tego samego rodzaju

²¹⁶ Krzysztof Borowski, *Droga niczyja*, „Powiat Bełchatowski”, <https://www.powiat-belchatowski.pl/powiat-t70/aktualnosci-a75/droga-niczyja-r13303> (dostęp: 12.02.2022).

²¹⁷ Tamże.

²¹⁸ Wyrok TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13 (M.P. poz. 517).

²¹⁹ Komunikat po wydaniu orzeczenia TK z 26 maja 2015 r., <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/8444-upowaznienie-ministra-wlasciwego-do-spraw-transportu-do-okreslenia-w-drodze-rozporzadzenia-spos> (dostęp: 12.09.2022).

spraw, które rozpoznawane są przez Trybunał Stanu. Oznacza to, że prawo łaski dotyczy przestępstw i wykroczeń. Art. 139 oraz art. 144 ust. 3 pkt 18, gdzie wskazano, że akt łaski nie wymaga kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów, to jedyne przepisy Konstytucji poświęcone problematyce ułaskawień. Wspomniane uregulowania konstytucyjne dotyczące ułaskawienia znajdują rozwinięcie w Kodeksie postępowania karnego. Należy jasno stwierdzić, że akt łaski nie zmienia wyroku sądu i nie podważa winy skazanego, a celem postępowania ułaskawieniowego jest ustalenie, czy po wydaniu prawomocnego wyroku zaistniały w życiu skazanego szczególne wydarzenia powodujące nadmierną dolegliwość wymierzonej kary. Ekspertci w tej dziedzinie twierdzą, że celem postępowania ułaskawieniowego nie jest korygowanie prawnych czy faktycznych błędów prawomocnych orzeczeń sądowych, jest to bowiem zadaniem nadzwyczajnych środków odwoławczych²²⁰. Kodeks postępowania karnego przewiduje dwa rodzaje postępowania ułaskawieniowego: tryb pierwszy to postępowanie na podstawie prośby o ułaskawienie, natomiast tryb drugi to postępowanie z urzędu. W pierwszym wariantcie prośbę skierować można zarówno do prezydenta, jak i prokuratora generalnego oraz sądu, który rozpoznawał sprawę w pierwszej instancji. Druga możliwość rozpoznania prośby o ułaskawianie to skierowanie jej bezpośrednio do prezydenta, który przekazuje ją prokuratorowi generalnemu, w celu nadania biegu sprawie. Analizując instytucję ułaskawienia, spotyka się opinie ekspertów w dziedzinie prawa karnego, którzy twierdzą, że prezydent może skorzystać z prawa łaski bez wykorzystania trybu określonego w rozdziale 59 k.p.k. Na koniec omawiania przepisów należy jedynie dodać, że postępowanie ułaskawieniowe może toczyć się również z urzędu, wówczas prokurator generalny wszczyna taki rodzaj postępowania z własnej inicjatywy albo na polecenie prezydenta.

Ostatecznie, bez względu na tryb postępowania, ułaskawienie polega na wydaniu indywidualnego aktu łaski zawierającego decyzję o darowaniu lub złagodzeniu kary danej osobie.

W trakcie swojej kadencji Prezydent Bronisław Komorowski zastosował prawo łaski wobec 357 osób. Odmówił natomiast zastosowania tego prawa wobec 1543 osób²²¹. W poszczególnych latach przedstawiało się to następująco:

- w roku 2010 odmówił prawa łaski 106 osobom, zastosował je wobec 52 osób,
- w roku 2011 odmówił prawa łaski 381 osobom, zastosował je wobec 60 osób,

²²⁰ J. Grajewski. [w:] Jan Grajewski, Lech K. Paprzycki, Michał Płachta, *Kodeks postępowania karnego*, t. 2: *Komentarz do art. 425–673 k.p.k.*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 405.

²²¹ Źródło danych: Kancelaria Prezydenta RP.

- w roku 2012 odmówił prawa łaski 368 osobom, zastosował je wobec 80 osób,
- w roku 2013 odmówił prawa łaski 364 osobom, zastosował je wobec 79 osób,
- w roku 2014 odmówił prawa łaski 206 osobom, zastosował je wobec 67 osób,
- w roku 2015 odmówił prawa łaski 118 osobom, zastosował je wobec 19 osób.

Pierwszy raz prawo łaski Prezydent Bronisław Komorowski zastosował 27 października 2010 roku wobec dziesięciu osób²²². Warto zwrócić uwagę, że wszystkie te osoby w chwili ułaskawienia pozostawały na wolności, bowiem:

- 2 osoby zostały skazane na kary grzywnien,
- 1 osoba została skazana na karę ograniczenia wolności,
- 4 osoby korzystały ze wstrzymania wykonania kary w trybie art. 568 k.p.k.,
- 1 osoba korzystała z przerwy w wykonaniu kary w trybie art. 568 k.p.k.,
- 2 osoby przebywały na przerwie w karze na podstawie art. 153 k.k.w.

Komunikaty Kancelarii Prezydenta Komorowskiego były zawsze podzielone na dwa rodzaje – dotyczące ułaskawień oraz odmowy zastosowania prawa łaski. W komunikatach dotyczących zastosowania prawa łaski pojawiał się zazwyczaj ten sam schemat przekazywania informacji: data oraz liczba rozpatrzonych wniosków, informacja statystyczna oraz motywy ułaskawienia. Wspomniane wcześniej przekazy statystyczne zawierały przykładowe informacje:

„Osoby, wobec których Prezydent RP zastosował prawo łaski, były skazane za przestępstwa:

- z art. 148 § 1 k.k. (zabójstwo – 1 sprawa),
- z art. 178a § 2 k.k. (kierowanie rowerem pod wpływem alkoholu – 2 sprawy),
- z art. 209 § 1 k.k. (uchylanie się od obowiązku alimentacyjnego – 1 sprawa),
- z art. 233 § 1 i 6 k.k. (fałszywe zeznania – 1 sprawa),
- z art. 286 § 13 k.k. (oszustwo, wypadek mniejszej wagi – 1 sprawa),
- z art. 290 § 1 k.k. w zw. z art. 278 § 1 k.k. (wyrąb i kradzież drewna – 2 sprawy),
- z art. 292 § 1 k.k. (paserstwo – 1 sprawa),
- z art. 297 § 1 k.k. i art. 284 § 2 k.k. (oszustwo kapitałowe – 2 sprawy)”²²³.

W wymienionych przypadkach zastosowania aktu łaski, Prezydent Komorowski przedstawił następujące motywy: „[...] podejmując decyzję o skorzystaniu z prawa

²²² Prezydent zastosował prawo łaski wobec 10 osób, „Prezydent.pl”, 27 października 2010, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/prawo-laski/2010/prezydent-zastosowal-prawo-laski-wobec-10-osob,22597> (dostęp: 15.02 2022).

²²³ Komunikat w sprawie zastosowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prawa łaski, PU.117-10-10, 16 listopada 2010.

łaski wobec 11 osób, miał na uwadze względy społeczne i humanitarne, a przede wszystkim: wykonanie orzeczonych kar grzywnien w całości, uiszczenie nawiązek, naprawienie szkód wyrządzonych przestępstwem, wieloletni upływ czasu od popełnienia czynów, ich charakter, odbycie znacznej części orzeczonej kary pozbawienia wolności oraz ciężki stan zdrowia skazanej, wykonanie znacznej części środków karnych, sprecyzowane plany życiowe skazanego (będącego jedynym żywicielem rodziny), trudną sytuację rodzinną spowodowaną zaawansowaną chorobą nowotworową skazanego, incydentalny charakter wszystkich przestępstw oraz nienaganne opinie środowiskowe sprawców”²²⁴.

Wszystkie akty łaski wydane w trakcie prezydentury Bronisława Komorowskiego były podobne i nie budziły spektakularnych kontrowersji czy sporów. Porównując zakres dyskusji publicznej nad konkretnymi przypadkami ułaskawień, prezydentura Komorowskiego nie wyróżnia się jaskrawymi przykładami, które wzbudzały emocje społeczne. Analizując publikacje medialne dotyczące prezydenckich ułaskawień zazwyczaj trafiamy na typowe informacje: „Wśród ułaskawionych przez Komorowskiego osób znalazły się m.in osoby skazane za nielegalny połów ryb, groźby, sfałszowanie dokumentu, wyrąb drzewa oraz uchylanie się od służby wojskowej. We wszystkich sprawach akt łaski dotyczył zatarcia skazania, czyli uznania skazania za przestępstwo za niebyłe”²²⁵. Jednym z bardziej nagłośnionych medialnie przypadków ułaskawienia, była sprawa Artura Brylińskiego²²⁶, jednego z bohaterów filmu *Dług*²²⁷, który uzyskał prezydencki akt łaski 14 grudnia 2010 roku.

Problem jawności ułaskawień prezydenckich był zagadnieniem, które dotyczyło nie tylko pracy dziennikarzy oraz organizacji pozarządowych zajmujących się dostępem do informacji publicznej, ale tematem sporu w orzecznictwie administracyjnym. Kancelarie poszczególnych byłych prezydentów, nie tylko Komorowskiego niechętnie zdradzały szczegóły spraw, powołując się w odmowach głównie na dwa argumenty. Po pierwsze, że prawo łaski jest prerogatywą głowy państwa wynikającą z Konstytucji, a więc nikt nie może jej kontrolować, po drugie zaś, że pytanie o ułaskawionego nie jest informacją publiczną, bo ograniczoną przez ochronę życia prywatnego. Sięgając do

²²⁴ Tamże.

²²⁵ *Oto skazańcy, których ułaskawił Komorowski*, „Dziennik.pl”, 12 marca 2011, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/325910,oto-skazancy-ktorych-ulaskawil-komorowski.html> (dostęp: 15.02.2022).

²²⁶ Dane personalne nie znajdują się w komunikacie w sprawie zastosowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prawa łaski, lecz zostały ujawnione w wyniku śledztwa medialnego.

²²⁷ *Dług*, dramat psychologiczny z 1999 r., reżyseria Krzysztof Krauze.

historii tego zagadnienia, można stwierdzić, że utajnienie informacji o osobach objętych ułaskawieniem wprowadziła Jolanta Szymanek-Deresz, szefowa Kancelarii Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, a kolejni prezydenci chętnie z tej formuły prawnej korzystali²²⁸.

Kontrowersji z prezydenckimi ułaskawieniami poprzedników Komorowskiego było co najmniej kilka. Warto wymienić te, które wywołały najwięcej dyskusji opinii publicznej, dając tym samym skalę porównawczą z ułaskawieniami Prezydenta Komorowskiego. W 1993 roku Prezydent Lech Wałęsa zdecydował się na kontrowersyjne ułaskawienie „Słowika”²²⁹, czołowej postaci związanej tzw. mafią pruszkowską. Sam ułaskawiony przyznał po latach w swojej książce, że kupił akt łaski, co kosztowało go blisko 150 tys. dolarów²³⁰. Prowadzone przez prokuraturę śledztwo w sprawie łapówki nie doprowadziło do potwierdzenia tych oskarżeń. Prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego to kontrowersyjne ułaskawienie dotyczące Petera Vogla, znanego wcześniej jako Piotr Filipczyński, skazanego w 1971 roku na 25 lat więzienia za zabójstwo kobiety. Nie mniejsze emocje społeczne wywołało zmniejszenie w 2005 roku kary dla Zbigniewa Sobotki, byłego wiceministra spraw wewnętrznych i administracji z czasów tzw. afery starachowickiej. Głośnym ułaskawieniem Kwaśniewskiego było darowanie kary Sławomirowi Sikorze, którego historię opinia publiczna poznała także między innymi dzięki filmowi *Dług* Krzysztofa Krauze. Sikora oraz jego kolega Artur Bryliński w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia byli biznesmenami, od których gangster Grzegorz G. domagał się między innymi zwrotu nieistniejącego długu. W marcu 1994 roku mężczyźni zamordowali go i jego ochroniarza w lesie pod Maciejowicami. Skazani na 25 lat więzienia, zostali ułaskawieni – Sikora w 2005 roku, a Bryliński w 2010, gdy prezydentem był już Bronisław Komorowski. Do najgłośniejszych ułaskawień Prezydenta Lecha Kaczyńskiego należała sprawa tzw. linczu we Włodowie, dotycząca trzech braci – Mirosława, Tomasza i Krzysztofa Winków, skazanych za lincz na Józefie C. Do zdarzenia doszło we Włodowie, gdzie Józef C. został zabity przez wymienionych braci, ponieważ w 2005 roku zastraszał i okradał lokalną społeczność. W tym samym roku 2009 roku Prezydent Lech Kaczyński ułaskawił także Adama S., który został skazany za wyłudzenia środków publicznych z PFRON.

²²⁸ Izabela Kasprzak, Grażyna Zawadka, *Kancelaria Prezydenta odmawia informacji o ułaskawieniach*, „Rzeczpospolita”, 29 września 2020, <https://www.rp.pl/polityka/art645401-kancelaria-prezydenta-odmawia-informacji-o-ulaskawieniach> (dostęp: 15.02.2022).

²²⁹ Andrzej Banasiak *vel* Andrzej Franciszek Zieliński, ps. „Słowik”, ur. 16 maja 1960 r. w Stargardzie.

²³⁰ Andrzej „Słowik” Zieliński, *Skarżyłem się grobowi...*, Grafik, Warszawa 2001.

Wśród ułaskawionych przez Prezydenta Komorowskiego nie było osób, które wzbudzały szczególne zainteresowanie lub duże kontrowersje, prowadzące do konfliktów i sporów medialnych czy społecznych. Wśród ułaskawionych byli najczęściej pijani rowerzyści, przemytnicy narkotyków, uchylający się od służby wojskowej, złodzieje, na przykład osoby skazane za nielegalny połów ryb, wyrąb drzewa, ale także znęcające się nad współmałżonkiem lub zabójcy. Nikt jednak z ułaskawionych nie wzbudził skrajnych emocji, które wpływałyby w istotny sposób na wizerunek urzędu prezydenta. Sam Komorowski ewidentnie unikał kontrowersji, stroniąc co najmniej od zbyt licznych ułaskawień.

Na koniec tej części analizy warto jedynie przytoczyć statystykę ułaskawień poprzedników Bronisława Komorowskiego, aby dopełnić obrazu tej formy aktywności legislacyjnej urzędu prezydenta:

- Wojciech Jaruzelski ułaskawił 607 osób, odmówił 119 osobom,
- Lech Wałęsa ułaskawił 3454 osoby, odmówił 444 osobom,
- Aleksander Kwaśniewski ułaskawił 4302 osób, odmówił natomiast 2639 osobom,
- Lech Kaczyński ułaskawił 201 osób, odmówił natomiast 913 osobom.

Andrzej Duda, następca Bronisława Komorowskiego, jeszcze rządziej korzystał z aktu łaski w pierwszej kadencji prezydentury w latach 2015–2020: ułaskawił 93 osoby, odmówił natomiast 509 osobom²³¹.

4.2.5. Rada Bezpieczeństwa Narodowego

Zgodnie z art. 135 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku Rada Bezpieczeństwa Narodowego jest organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Organ ten nie został wyposażony w jakiegokolwiek uprawnienia o władczym charakterze, a jego rola koncentruje się na doradzaniu prezydentowi w sprawach związanych z bezpieczeństwem państwa. Konstytucja nie precyzuje, kto może być członkiem Rady, pozostawiając decyzje w przedmiocie składu RBN wyłącznie w gestii głowy państwa, natomiast faktyczna rola Rady Bezpieczeństwa Narodowego determinowana jest aktywnością prezydenta, który zwołuje posiedzenia tego organu, a także określa tematykę spotkań²³². Powoływanie i odwoływanie członków RBN następuje w drodze postano-

²³¹ Źródło danych: Kancelaria Prezydenta RP.

²³² Joanna Juchniewicz, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2 (24).

wienia, które nie wymaga kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów. Pierwszy skład Rady Bezpieczeństwa Narodowego został powołany 20 stycznia 1998 roku przez Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego i do końca jego pierwszej kadencji obradował tylko raz – 20 lutego 1998 roku. Druga kadencja przyniosła zmiany w składzie RBN, ponieważ Prezydent Kwaśniewski przeszedł od modelu powoływania najważniejszych osób w państwie do modelu eksperckiego stałych członków Rady. W sumie Aleksander Kwaśniewski zwołał 13 posiedzeń Rady podczas dwóch kadencji swojej prezydentury. Skład RBN wrócił do pierwotnego modelu najważniejszych osób w państwie za czasów Prezydenta Lecha Kaczyńskiego, ale często się zmieniał i był uzupełniany, co nie szło w parze z częstotliwością obrad RBN. W całej kadencji Lecha Kaczyńskiego Rada zebrała się jedynie czterokrotnie. Analizując dotychczasową aktywność i charakter polityczny Rady Bezpieczeństwa Narodowego, należy stwierdzić, że znacznie się zmieniły podczas prezydentury Bronisława Komorowskiego.

Zasadniczo sprawy bezpieczeństwa w czasie jego prezydentury zajmowały ważne i wiodące miejsce, co mogło wynikać z racji jego dotychczasowych doświadczeń zawodowo-politycznych. Co istotne i ciekawe, wewnętrzny tryb działania Rady został ustalony dopiero po trzynastu latach obowiązywania Konstytucji, w drodze wydania przez Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego zarządzenia z 24 maja 2010 roku w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

Prezydent Komorowski przyjął model Rady Bezpieczeństwa Narodowego, który opierał się na wykorzystywanym już wcześniej składzie osób zajmujących najważniejsze funkcje państwowe, czyli marszałkowie Sejmu i Senatu, premier, ministrowie spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, obrony narodowej, ale także uzupełnił o przedstawicieli sił politycznych tworzących kluby poselskie w Sejmie. W konsekwencji RBN nabrała mocno pluralistycznego charakteru, co można odebrać jako przedstawienie urzędu prezydenta jako arbitra lub czynnika łagodzącego spory w zależności od istoty spraw podejmowanych na posiedzeniach Rady. Warto dodać, że jak zauważa Joanna Juchniewicz²³³, w okresie prezydentury Bronisława Komorowskiego można również zauważyć praktykę zapraszania na posiedzenia RBN osób, które mogły służyć wiedzą praktyczną przy rozpatrywaniu objętych posiedzeniami spraw oraz udzielać wyjaśnień.

²³³ Tamże, s. 122.

Prezydent Bronisław Komorowski zwołał w sumie 31²³⁴ razy posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego w następujących tematach:

2010

- 24 listopada 2010 roku, posiedzenie z udziałem byłych prezydentów i premierów poświęcone współpracy polsko-rosyjskiej,
- 9 listopada 2010 roku, posiedzenie na temat szczytu NATO w Lizbonie,
- 29 września 2010 roku, posiedzenie na temat raportu dotyczącego procedur bezpieczeństwa lotów VIP;

2011

- 15 września 2011 roku, posiedzenie na temat bezpieczeństwa energetycznego Polski,
- 30 maja 2011 roku, posiedzenie na temat europejskiej polityki bezpieczeństwa oraz cyberbezpieczeństwa,
- 28 kwietnia 2011 roku, posiedzenie na temat energetyki jądrowej i cyberbezpieczeństwa,
- 24 marca 2011 roku, posiedzenie na temat bezpieczeństwa energetycznego Polski,
- 20 stycznia 2011 roku, posiedzenie na temat planu ewentualnościowego NATO dla Polski;

2012

- 19 grudnia 2012 roku, posiedzenie na temat śledztwa dotyczącego katastrofy smoleńskiej,
- 8 listopada 2012 roku, posiedzenie na temat Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego,
- 12 września 2012 roku, posiedzenie na temat obrony przeciwrakietowej w ramach systemu obrony powietrznej,
- 16 maja 2012 roku, posiedzenie na temat Euro 2012 oraz szczytu NATO w Chicago,
- 3 kwietnia 2012 roku, posiedzenie na temat reformy systemu dowodzenia i szkolenia Sił Zbrojnych RP,

²³⁴ Bronisław Komorowski jako Marszałek Sejmu RP pełniący obowiązki Prezydenta RP po śmierci Lecha Kaczyńskiego w wyniku katastrofy lotniczej pod Smoleńskiem powołał nowy skład Rady Bezpieczeństwa Narodowego, którą zwołał czterokrotnie, aby rozpatrzyć m.in. informacje zanotowane na rejestratorach pokładowych samolotu Tu-154, który uległ katastrofie pod Smoleńskiem, omówić sytuację powodziową w kraju i poddać analizie wstępne projekty ustaw „przeciwpowodziowych” oraz przedyskutować nowe podejście do polskiej strategii wobec Afganistanu.

- 15 marca 2012 roku, posiedzenie na temat szczytu NATO w Chicago,
- 19 stycznia 2012 roku, posiedzenie na temat bezpieczeństwa podczas EURO 2012;

2013

- 2 grudnia 2013 roku, posiedzenie na temat polityczno-strategicznych wniosków z kryzysu ukraińskiego,
- 20 listopada 2013 roku, posiedzenie na temat Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej,
- 16 października 2013 roku, posiedzenie na temat kierunkowych założeń Strategii Bezpieczeństwa Narodowego,
- 17 czerwca 2013 roku, posiedzenie na temat bezpieczeństwa energetycznego, samolotów VIP i założeń reformy służb specjalnych,
- 4 marca 2013 roku, posiedzenie na temat Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej,
- 16 stycznia 2013 roku, posiedzenie na temat reformy systemu kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP;

2014

- 10 grudnia 2014 roku, posiedzenie poświęcone rządowemu programowi wzmocnienia bezpieczeństwa państwa,
- 22 października 2014 roku, posiedzenie poświęcone koncepcji wzmocnienia bezpieczeństwa narodowego RP,
- 9 września 2014 roku, posiedzenie na temat bezpieczeństwa RP w świetle rezultatów szczytu NATO w Newport,
- 3 marca 2014 roku, nadzwyczajne posiedzenie w sprawie polskiego stanowiska wobec narastającego konfliktu rosyjsko-ukraińskiego,
- 26 lutego 2014 roku, posiedzenie na temat konsekwencji kryzysu ukraińskiego i 15. rocznicy wstąpienia Polski do NATO,
- 22 stycznia 2014 roku, posiedzenie na temat strategicznych problemów polskich i europejskich relacji z Ukrainą;

2015

- 1 lipca 2015 roku, posiedzenie poświęcone przygotowaniom do szczytu NATO w Warszawie oraz rezultatom szczytu Rady Europejskiej na temat WPBiO,
- 18 marca 2015 roku, posiedzenie poświęcone doktrynie wojennej Federacji Rosyjskiej w kontekście bezpieczeństwa Polski,

– 18 lutego 2015 roku, posiedzenie poświęcone wojnom informacyjnym, szczytowi NATO w Warszawie w 2016 roku oraz realizacji postanowień pokojowych z Mińska,

– 12 stycznia 2015 roku, posiedzenie poświęcone Doktrynie cyberbezpieczeństwa RP²³⁵.

Jak już wspomniano, Prezydent Komorowski stosował model pluralistyczny składu RBN, co pozwalało mu realizować swoją strategię prezydentury w odniesieniu do polityki bezpieczeństwa państwa jako aktywną i zaangażowaną, w której urząd prezydenta odgrywa istotną rolę także arbitra oraz osoby niwelującej spory polityczne. Nie udało mu się to w odniesieniu do osoby Jarosława Kaczyńskiego, prezesa partii Prawo i Sprawiedliwość, co miało oczywisty związek z narastającą sytuacją konfliktu politycznego między obozami politycznymi PO i PiS po katastrofie smoleńskiej. 9 listopada 2010 roku Jarosław Kaczyński oficjalnie zrezygnował z członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego, której był członkiem od 28 grudnia 2005 roku. Swoją decyzję przekazał pisemnie na adres sekretarza RBN Stanisława Kozieja. W piśmie, do którego dotarła Polska Agencja Prasowa, lider PiS decyzję uzasadniał między innymi sposobem negocjowania przez rząd umowy gazowej z Rosją oraz tym, jak rząd i prezydent podchodzą do zmian Traktatu Lizbońskiego. Lider PiS skrytykował rząd i prezydenta za ich działania w sprawie wyjaśniania katastrofy smoleńskiej. Przypomniął, że pod Smoleńskiem śmierć poniosły osoby pełniące funkcje kluczowe z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski²³⁶. W liście uzasadniającym jego rezygnację z członkostwa w RBN Kaczyński wielokrotnie powoływał się na zaniedbania polityków PO w związku z katastrofą smoleńską²³⁷, szczególnie z jej wyjaśnianiem. Podnosił tym samym, że członkostwo w tym gremium za czasów prezydentury Lecha Kaczyńskiego było dla niego „zaszczytem”, a w ostatnich posiedzeniach brał udział jedynie ze względu na zagrożenie powodziowe i plany, jakie w tym względzie mieli członkowie poprzedniego rządu złożonego z polityków PiS. Temat wycofania się prezesa Kaczyńskiego z prac RBN i brak tym samym udziału przedstawiciela PiS w tym organie był

²³⁵ *Sprawy bezpieczeństwa narodowego w czasie prezydentury Bronisława Komorowskiego 2010–2015*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/SPRAWY_BEZPIECZENSTWA_NARODOWEGO_W_CZASIE_PREZYDENTURY_BRONISLAWA_KOMOROWSKIE_GO.pdf (dostęp: 15.02 2022).

²³⁶ „Gorący” list Kaczyńskiego – „ta umowa to skandal”, „WP wiadomości”, 9 listopada 2010, <https://wiadomosci.wp.pl/goracy-list-kaczynskiego-ta-umowa-to-skandal-6037718396789889a> (dostęp: 16.02 2022).

²³⁷ *Kaczyński rezygnuje z RBN, bo „niszczone są dowody” ws. Tu-154*, „Onet.pl”, 9 listopada 2010, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/kaczynski-rezygnuje-z-rbn-bo-niszczone-sa-dowody-ws-tu-154/g20vv> (dostęp: 16.02.2022).

obecny w dyskusji publicznej do końca prezydentury Bronisława Komorowskiego. Kiedykolwiek podnoszony, zawsze był zarzewiem konfliktu i ostrego sporu politycznego nie tylko między PO a PiS, ale także wpływał na recenzję prezydentury Komorowskiego, regularnie poddawanej krytyce ze strony polityków obozu Kaczyńskiego. Wiele merytorycznych tematów, które w gronie eksperckim Bronisław Komorowski podejmował na kolejnych posiedzeniach RBN, nigdy nie skłoniły Kaczyńskiego do zmiany zdania i powrotu w skład Rady.

Wkrótce po rezygnacji Jarosława Kaczyńskiego z członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego, Prezydent Komorowski zwołał posiedzenie, które wzbudziło duże zainteresowanie opinii publicznej. 24 listopada 2010 roku w Pałacu Prezydenckim odbyło się posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego, w którym uczestniczyli byli prezydenci i premierzy, a wśród nich Wojciech Jaruzelski. Mimo że celem spotkania było omówienie kwestii współpracy polsko-rosyjskiej, w kontekście grudniowej wizyty w Polsce Prezydenta Rosji Dmitrija Miedwiediewa, to jednak sam fakt wystosowania zaproszenia i obecność Wojciecha Jaruzelskiego wzbudziły największe emocje polityczne oraz spory opinii publicznej. Pytany o zaproszenie generała Jaruzelskiego na posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego, prezydent Komorowski powiedział, że nie może zmieniać historii i tego, iż Jaruzelski był prezydentem Polski:

„– Zdecydowałem się zaprosić wszystkich byłych prezydentów, a gen. Jaruzelski należy do tego grona – argumentował Bronisław Komorowski.

– Historii nie da się zmienić. Prezydent dużo może, ale historii zmienić nie może. Faktu, że pan generał Jaruzelski był prezydentem Polski też nie zmienię – powiedział prezydent.

– Trzeba się zachowywać konsekwentnie. Jeśli się zaprasza byłych prezydentów na rozmowę, to wszystkich, a nie tylko niektórych – oświadczył Bronisław Komorowski”²³⁸.

Dalej w notatce ze spotkania RBN na oficjalnej stronie internetowej Biura Bezpieczeństwa Narodowego można przeczytać, że Komorowski „zaprosił również wszystkich premierów, w tym Jarosława Kaczyńskiego. – Nie przyszedł – jego strata, ale proponowałbym, aby zrobił choć ten sam wysiłek, którego dokonał w stosunku do innego premiera – Józefa Oleksego. Skoro pan Kaczyński mógł uznać – co prawda w trakcie kampanii wyborczej – że pan Oleksy to lewicowy polityk średniego pokole-

²³⁸ *Posiedzenie RBN z udziałem byłych prezydentów i premierów*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 24 listopada 2010, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2587,Posiedzenie-RBN-z-udzialem-bylych-prezydentow-i-premierow.html> (dostęp: 16.02.2022).

nia, to proponuję, aby uznał, że Wojciech Jaruzelski jest lewicowym politykiem starszego pokolenia. To by rozwiązało sprawę – dodał Bronisław Komorowski.

Prezydent powiedział też, że to jego Jaruzelski wsadzał do więzienia i obozów internowania. – Jarosława Kaczyńskiego – nie. Nie znam powodów, może nie było za co – mówił.

Prezydent powiedział też, że nie uważa, aby wszystkie kwestie natury historycznej można było mieszać z bieżącymi potrzebami państwa. – A te bieżące potrzeby to wytężenie wszystkich zasobów mądrości i doświadczenia byłych prezydentów, byłych premierów, aby spróbować wspólnym wysiłkiem realizować to, co jest ważne z punktu widzenia polskiej racji stanu. Warto działać na rzecz tej racji stanu, a nie obrażać się i zapraszać innych do takiego polskiego grajdoła – przekonywał²³⁹. Prezes PiS Jarosław Kaczyński komentując opisane wydarzenie nazwał zaproszenie generała Wojciecha Jaruzelskiego „demonstracją polityczną”²⁴⁰. Dodał, że to wyjaśnia, dlaczego on sam zrezygnował z udziału w pracach RBN.

Posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Narodowego podczas prezydentury Bronisława Komorowskiego, oprócz wymienionych przykładów, nie wywoływały większych emocji bądź sporów i konfliktów, które powszechnie interesowałyby opinię publiczną. Charakter posiedzeń RBN wiążący się z bezpieczeństwem państwa zawsze sprzyjał łagodzeniu konfliktów i budowaniu jedności, poza oczywiście bieżącym dyskursem politycznym. Bronisław Komorowski zwoływał dużo częściej posiedzenie Rady, a jego polityka w dużej mierze opierała się na kwestiach bezpieczeństwa. Merytoryczne zagadnienia posiedzeń RBN sprzyjały budowaniu wizerunku prezydenta jako tego, który unika konfliktów i sporów.

4.2.6. Rada Gabinetowa

Zgodnie z art. 141 Konstytucji w sprawach szczególnej wagi Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Radę Gabinetową, którą tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem prezydenta. Jednocześnie Konstytucja wyraźnie zastrzega, że Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów. Funkcjonowanie Rady Gabinetowej opiera się na ogólnej dyspozycji art. 141 Konstytucji, a więc charakter tej instytucji został określony bardzo ogólnie, nie podejmując aspektów organizacyj-

²³⁹ Tamże.

²⁴⁰ *Posiedzenie RBN z Jaruzelskim, Wałęsą i Kwaśniewskim*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24.11.2010, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/467384.posiedzenie-rbn-z-jaruzelskim-walesa-i-kwasniewskim-zobacz-zdjecia.html> (dostęp: 16.02.2022).

nych i proceduralnych związanych ze zwoływaniem i przeprowadzaniem jej posiedzeń. Z praktyki działania Rady wynika, że kwestie dotyczące czasu, miejsca i porządku obrad każdorazowo ustala prezydent, który przesyła prezesowi Rady Ministrów pismo informacyjne w tym przedmiocie. Wymieniony problem został dostrzeżony przed pierwszym posiedzeniem Rady Gabinetowej podczas prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego, który podjął próbę uregulowania związanej z tym problematyki za pomocą aktu prawnego o charakterze wewnętrznym. Wówczas to Kancelaria Prezydenta przygotowała projekt regulaminu posiedzeń Rady Gabinetowej, lecz bardzo szybko na tym tle powstał spór, czy prezydent może samodzielnie, bez uprzednich ustaleń z rządem, podejmować projekty tego typu regulacji. Jak wspomina Bartłomiej Opaliński w artykule *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, Prezydentowi Kwaśniewskiemu postawiono zarzut, że z Rady Gabinetowej chce uczynić podporządkowaną sobie Radę Prezydencką. Ówczesny szef rządu Jerzy Buzek odmówił kontrasygnaty tego aktu, uzasadniając swoją decyzję niezgodnością regulaminu z Konstytucją i ustawą o Radzie Ministrów. Ostatecznie projekt regulaminu został wycofany²⁴¹.

Bronisław Komorowski podczas swojej prezydentury zwołał jedynie trzy razy posiedzenia Rady Gabinetowej²⁴². Tematem pierwszego posiedzenia, które odbyło się 15 czerwca 2011 roku, był stan przygotowań do polskiej prezydencji oraz agenda w czasie sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Wyznaczając termin spotkania Rady, prezydent zapowiedział, że chce na posiedzeniu omówić między innymi sprawę dobrej współpracy wszystkich organów władzy państwowej na rzecz sukcesu polskiego przewodnictwa w Radzie UE. Jak wynika z protokołów posiedzenia, Komorowski zwrócił uwagę rządu na trzy główne atuty Polski, które należy wykorzystać, przejmując przewodnictwo w Radzie UE: poparcie społeczne dla członkostwa Polski w UE sięgające w badaniach 83%, gospodarka, która w porównaniu z innymi krajami uniknęła kryzysu, oraz pełne współdziałanie władzy państwowej²⁴³. Na konferencji prasowej, po posiedzeniu Rady, Bronisław Komorowski mówił, że Polska w czasie prezydencji będzie konsekwentnie szukała sojuszników w różnych sprawach. Natomiast premier Donald Tusk na tej samej konferencji stwier-

²⁴¹ Bartłomiej Opaliński, *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2001, nr 1.

²⁴² Bronisław Komorowski jako Marszałek Sejmu RP pełniący obowiązki Prezydenta RP po śmierci Lecha Kaczyńskiego w wyniku katastrofy lotniczej pod Smoleńskiej zwołał jedno posiedzenie Rady Gabinetowej, które odbyło się 10 czerwca 2010 r. w sprawie sytuacji powodziowej w Polsce.

²⁴³ *Prezydent zwołał posiedzenie Rady Gabinetowej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 15 czerwca 2011, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/3092.Prezydent-zwołał-posiedzenie-Rady-Gabinetowej.html> (dostęp: 17.02.2022).

dził, że Rada Gabinetowa jest w jego przekonaniu poważnym wzmocnieniem dla rządu i wszystkich, którzy są zaangażowani w przygotowanie prezydencji²⁴⁴.

Drugie posiedzenie Rady Gabinetowej, które odbyło się 26 lutego 2013 roku, dotyczyło polskiej strategii wejścia do strefy euro. Prezydent Bronisław Komorowski podczas Rady zaproponował rządowi odejście od wskazywania daty wystąpienia o członkostwo w strefie euro na rzecz wyznaczenia terminu polskiej gotowości do przyjęcia europejskiej waluty. Według prezydenta decyzja w sprawie wejścia do strefy euro powinna być podjęta po wyborach w 2015 roku, po spełnieniu kryteriów konwergencji²⁴⁵. Z protokołu posiedzenia Rady wynika, że Komorowski wymienił najważniejsze bariery stojące na drodze do wejścia Polski do strefy euro, tj. niespełnianie wówczas przez Polskę kryteriów z Maastricht oraz zapisy Konstytucji. Prezydent dostrzegł także inną, mniej formalną barierę w skutecznym dążeniu do znalezienia się w strefie euro, a były to wówczas obawy Polaków i trudna sytuacja w samej strefie euro, która w określony sposób wpływała na opinię publiczną. Bez względu na to Komorowski miał określone zdanie na ten temat: „Chciałbym abyśmy wspólnym wysiłkiem zdołali przekonać opinię publiczną, poprzez zbudowanie bezpiecznego mechanizmu przygotowań i podejmowania decyzji, do tej ważnej strategicznej sprawy, jaką jest nasze uczestnictwo w pogłębiającej się integracji europejskiej, także w wymiarze strefy euro”²⁴⁶.

Trzecie i ostatnie posiedzenie Rady Gabinetowej w trakcie prezydentury Bronisława Komorowskiego odbyło się 8 kwietnia 2014 roku na temat: „Polska wobec sytuacji na Ukrainie – wnioski na przyszłość”. Spotkanie Komorowskiego z rządem Donalda Tuska miało związek z rozszerzającym się tzw. kryzysem ukraińskim, który rozpoczął się 21 listopada 2013 roku w rezultacie zawieszenia prac nad wdrożeniem umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą a Unią Europejską przez ówczesnego prezydenta Wiktora Janukowycza. Posiedzenie Rady Gabinetowej odbywało się niedługo po jednym z najbardziej kryzysowych momentów na Ukrainie, czyli aneksji Krymu przez Rosję, ale także eskalacji nastrojów separatystycznych i rosnącego konfliktu w obwodach donieckim oraz ługańskim.

²⁴⁴ *Prezydent o polskich atutach przed prezydencją*, „Prezydent.pl”, 15 czerwca 2011, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-o-polskich-atutach-przed-prezydencja,14292> (dostęp: 17.02.2022).

²⁴⁵ „Najważniejsze spełnienie kryteriów wejścia do strefy euro”, „Prezydent.pl”, 26 lutego 2013, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/najwazniejsze-speelnienie-kryteriow-wejscia-do-strefy-euro,14903> (dostęp: 17.02.2022).

²⁴⁶ Tamże.

Podczas posiedzenia Rady Gabinetowej Prezydent Komorowski oczekiwał od ministrów przedstawienia najważniejszych informacji na temat aktualnych relacji Polski z Ukrainą. Interesowały go sprawy związane z reformą samorządową Ukrainy, zwłaszcza w kontekście postulatów jej federalizacji. Bronisław Komorowski zaznaczył, że chce także poznać perspektywę wsparcia ukraińskich małych i średnich przedsiębiorstw oraz przewidywanych korzyści z tego tytułu dla polskiej gospodarki. Według prezydenta w dalszej perspektywie polski rząd powinien również zastanowić się nad wsparciem reformy ukraińskich sił zbrojnych. W konkluzjach przedstawionych po posiedzeniu Rady, prezydent zapowiedział modyfikację polityki imigracyjnej wobec Ukrainy, wsparcie dla studentów z tego kraju studiujących w Polsce, a także możliwości kształcenia ukraińskich oficerów w naszym kraju. Dodatkowo podkreślił, że istotną sprawą podczas posiedzenia Rady Gabinetowej była ocena skutków kryzysu ukraińskiego dla polskiej gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa i przemysłu przetwórczego, gdzie chodziło o wówczas funkcjonujące ograniczenia możliwości eksportu polskiego mięsa, zarówno wołowego, jak i wieprzowego na Ukrainę.

Trzy posiedzenia Rady Gabinetowej mogą być punktem wyjścia do oceny wykorzystania tej prerogatywy Prezydenta. Sam Komorowski w roku 2013 wyraził się w tym kontekście następująco: „Rada Gabinetowa nie jest częstą formułą stosowaną w praktyce życia politycznego. – Staram się jej nie nadużywać. Ograniczam te inicjatywy do spraw ważnych, tam gdzie istnieje realna możliwość i potrzeba koordynacji polityki państwa polskiego w sprawach strategicznie istotnych – zaznaczył”²⁴⁷. Słuszne wydaje się zatem pytanie, jakie stawia Łukasz Wielgosz: Jaki jest sens zwoływania posiedzeń Rady Gabinetowej w czasie, gdy głowa państwa i rząd reprezentują to samo środowisko polityczne?²⁴⁸ Sam autor pytania zwraca uwagę, że aby otrzymać wiarygodną odpowiedź, należy zadać kolejne pytanie i oba rozpatrzyć łącznie, czyli: Jakie możliwości stwarza zwołanie przez prezydenta posiedzenia Rady Gabinetowej w warunkach koabitacji? W przypadku Prezydenta Komorowskiego rozpatrzony musi zostać jeszcze jeden ważny aspekt, czyli rola urzędu prezydenta w konflikcie politycznym. Wszystkie trzy posiedzenia Rady dotyczyły spraw rzeczywiście ważnych oraz istotnych nie tylko z punktu widzenia polskiej racji stanu, ale także egzystencji obywa-

²⁴⁷ „Rada Gabinetowa potwierdza wspólne myślenie o Ukrainie”, „Prezydent.pl”, 8 kwietnia 2014, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/rada-gabinetowa-potwierdza-wspolne-myslenie-o-ukrainie,15299> (dostęp: 12.09.2022).

²⁴⁸ Łukasz Wielgosz, *Znaczenie Rady Gabinetowej w okresie politycznej jedności dwóch podmiotów egzekutywy oraz w warunkach koabitacji*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2021, t. 69, nr 1.

teli. Wymiana waluty, wymiana gospodarcza ze wschodem, rozwój relacji europejskich to bezpośrednio bądź pośrednio sprawy dotyczące każdego obywatela państwa. Szczególnie emocjonującym tematem, którego nie unikał Bronisław Komorowski, była sprawa przyjęcia waluty euro, a tym samym rezygnacji ze złotówki. Należy zaznaczyć, że Polska, przystępując do Unii Europejskiej, zobowiązała się do przyjęcia waluty euro²⁴⁹. Mimo to nie został określony dokładny termin, a jedynie warunki, jakie trzeba spełnić, ubiegając się o wstąpienie do strefy euro²⁵⁰. W związku z tym poszczególne rządy mogły wybrać najbardziej korzystny okres, aby wprowadzić walutę euro. Pierwsze istotne decyzje w tym kierunku podjął rząd Donalda Tuska, który już w swoim exposé w roku 2007 zapowiedział rozpoczęcie przygotowań Polski do przyjęcia wspólnej waluty europejskiej²⁵¹. W kolejnych latach następowało tworzenie struktury organizacyjnej mającej bezpośrednio przygotować Polskę do wprowadzenia euro – najpierw przyjęto dokument pt. „Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę”²⁵², a następnie powołano Ludwika Koteckiego na Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską²⁵³.

Wkrótce został powołany Narodowy Komitet Koordynacyjny do spraw Euro, Rada Koordynacyjna oraz Międzyinstytucjonalne Zespoły Robocze do spraw Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską²⁵⁴. Wymienione decyzje rządu Donalda Tuska wywołały nie tylko dyskusję polityczną różnych ugrupowań partyjnych na temat zasadności przyjęcia waluty euro, w tym także członka kolacji rządzącej – Polskiego Stronnictwa Ludowego, ale także ekonomistów, mediów i oczywiście opinii publicznej. Bardzo silne sygnały sprzeciwu płynęły od Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego, który zapowiadał konieczność przeprowadzenia referendum w tej sprawie. Równie krytyczne opinie wyrażali politycy Prawa i Sprawiedliwości, w tym Jarosław Kaczyński. Kwestia ta stała się kłopotliwa nawet dla samych zwolenni-

²⁴⁹ Traktat dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, Ateny, 16.04.2003 (Dz.Urz. UE z 2003 r. L 236, s. 17; Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).

²⁵⁰ Kryteria te zostały zawarte w Traktacie z Maastricht (Dz.Urz. WE z 1992 r. C 191, s. 1).

²⁵¹ Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP VI kadencji, 23 listopada 2007, s. 9.

²⁵² Ministerstwo Finansów, „Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę”, materiał informacyjny, październik 2008, https://mf-arch2.mf.gov.pl/documents/764034/1432744/2_Map%C4%85_Drogowa_28_10_2008.pdf (dostęp: 18.02.2022).

²⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 stycznia 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. Nr 11 poz. 60).

²⁵⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 listopada 2009 r. w sprawie powołania Narodowego Komitetu Koordynacyjnego do spraw Euro, Rady Koordynacyjnej oraz Międzyinstytucjonalnych Zespołów Roboczych do spraw Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. Nr 195 poz. 1505).

ków zamiany złotówki na euro za sprawą ogólnoświatowego kryzysu gospodarczego na rynkach finansowych i bankowych, którego szczyt przypadł na lata 2008–2009, a został zapoczątkowany zapaścią na rynku pożyczek hipotecznych wysokiego ryzyka w Stanach Zjednoczonych. Momentem krytycznym był październik 2009 roku, kiedy Grecja ujawniła, że jej deficyt i dług państwowy jest dużo wyższy niż podawany w oficjalnych statystykach. Wpłynęło to bardzo mocno na stosunek rynków finansowych nie tylko do Grecji, ale i do innych krajów ze strefy euro. Mimo że w Polsce skutki kryzysu gospodarczego były odczuwalne w mniejszym stopniu niż w innych krajach europejskich, dyskusja na temat wprowadzenia euro stała się jeszcze bardziej emocjonująca. W związku z tym Donald Tusk zapowiedział przesunięcie w czasie realizacji przyjęcia waluty euro i zaprezentował w roku 2010 nowy plan rozwoju konsolidacji finansów publicznych²⁵⁵, jednocześnie uzależniając datę przyjęcia waluty euro od wielu czynników ekonomicznych oraz porozumienia politycznego z koalicyjnym PSL.

W trakcie prezydentury Bronisława Komorowskiego temat przyjęcia waluty euro wracał często do debaty publicznej, z mniejszym lub większym natężeniem. Zabierając głos w debacie na ten temat, Prezydent Komorowski wyrażał najczęściej stanowisko, że przyjęcie euro leży w polskim interesie, jednak należy poczekać aż strefa euro upora się z trudnościami gospodarczymi. Należy pamiętać, że szczególnie na początku jego urzędowania temat euro w Polsce wzbudzał skrajne nastroje – z jednej strony Polacy obawiali się wzrostu cen, z drugiej – byli kuszeni perspektywą niższych kosztów transakcyjnych, tańszych kredytów i większej liczby inwestycji. Z badań CBOS z marca 2011 roku wynikało, że za przyjęciem euro opowiadało się jedynie 32% Polaków, a przeciwnych było 60% ankietowanych²⁵⁶. Jeszcze mniej optymistyczne były nastroje względem przyjęcia waluty euro pod koniec roku 2014, czyli na koniec prezydentury Bronisława Komorowskiego. Wówczas jedynie 24% ankietowanych wrażało poparcie dla przyjęcia euro, przeciwnego zdania było aż 68% Polaków²⁵⁷. Mimo że pod względem akceptacji wyborczej Bronisławowi Komorowskiemu nie do końca opłacało się wyrażać pozytywnie na temat możliwości wymiany złotówki na euro, czynił to konsekwentnie, biorąc tym samym udział w sporze społecznym i konflikcie politycznym na ten temat. Wymieniona inicjatywa zwołania posiedzenia Rady Gabinetowej na temat

²⁵⁵ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, „Plan rozwoju i konsolidacji finansów publicznych w latach 2010–2011), 29 stycznia 2010.

²⁵⁶ Centrum Badań Opinii Społecznej, komunikat z badań BS/37/2011, Warszawa, kwiecień 2011.

²⁵⁷ Centrum Badań Opinii Społecznej, komunikat z badań nr 151.2014, Warszawa, listopad 2014.

planów przyjęcia waluty euro miała zatem istotny cel – zwrócenie uwagi opinii publicznej na szczegółowe stanowisko prezydenta w tej sprawie. Prawdopodobnie Komorowski zdawał sobie sprawę, że jego zdanie w sporze o to, czy przyjmować euro, czy nie, musi wybrzmieć i dotrzeć do opinii publicznej w wersji, która zarówno jest kontynuacją jego dotychczasowego stanowiska, jak i podzieleniem zdania znacznej większości Polaków. Można założyć, że przyczyną tego działania były zbliżające się wybory prezydenckie, a kwestia zamiany złotówki na euro była zbyt konfliktowa i mocno dzieliła opinię publiczną. Stąd w komunikatach po Radzie Gabinetowej Komorowski wyraźnie zaznaczał, że sprawa przyjęcia euro wiąże się ze zmianą Konstytucji, co jest procesem długotrwałym, a decyzja ostatecznie będzie podjęta w oparciu na najważniejszym warunku, czyli jednoznacznej ocenie korzyści „dla polskiej gospodarki i dla kieszeni Kowalskiego”.

Zwoływanie posiedzeń Rady Gabinetowej jest jedną z prerogatyw prezydenta o charakterze ofensywnym. Inicjatywna w tym względzie świadczyć może o aktywności urzędu i może mieć charakter sporu o prowadzenie polityki państwa lub co najmniej zaznaczenie własnego, być może odmiennego, zdania w konkretnych zagadnieniach dotyczących polityki wewnętrznej lub zagranicznej. Jak stwierdza Łukasz Wielgosz: „Co prawda temu organowi [Radzie Gabinetowej] nie przysługują kompetencje Rady Ministrów, jednak można odnieść wrażenie, że rozmowa głowy państwa z rządem to dobra sposobność do wygaszania wzajemnych sporów oraz okazja do rozmowy dwóch politycznych graczy o przyszłości Polski”²⁵⁸. Pieniądze, bezpieczeństwo i rozwój Polski w ramach Unii Europejskiej to były tematy, które Bronisław Komorowski postanowił wykorzystać jako przedmiot swojej aktywności w ramach Rady Gabinetowej. Każdy z nich rodził emocje, a w przypadku waluty euro konflikt interesów.

4.3. Rola Prezydenta Bronisława Komorowskiego w wybranych konfliktach politycznych

4.3.1. Spór o reformę wieku emerytalnego

Zapowiedź podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce pojawiła się w exposé Donalda Tuska, które wygłosił w Sejmie RP 18 listopada 2011 roku²⁵⁹. Określił to wówczas jako konieczność „przedłużenie wieku emerytalnego”, a przystąpienie do

²⁵⁸ Łukasz Wielgosz, *Znaczenie Rady Gabinetowej...*

²⁵⁹ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Sprawozdanie stenograficzne z 1. Posiedzenia Sejmu RP, s. 62, 18 listopada 2011 r. (trzeci dzień obrad).

reformy miało nastąpić w krótkim czasie: „Proponujemy zatem, aby od roku 2013, a więc praktycznie od zaraz, stopniowo zrównywać i podwyższać wiek przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn, finalnie do 67 roku życia. Będziemy proponowali dochodzenie do tego w sposób możliwie miękki, co nie znaczy bezbolesny i zdaję sobie z tego sprawę. W związku z tym proponujemy następujący system, co cztery miesiące wiek emerytalny przesuwać będziemy o kolejny miesiąc, co oznacza, że z każdym rokiem pracować będziemy dłużej o trzy miesiące. Co będzie oznaczało, że ten poziom 67 lat w przypadku mężczyzn osiągniemy w roku 2020, a dla kobiet w roku 2040. Dzięki tym zmianom państwo przestanie nadmiernie się zadłużać i to umożliwi wypłacanie emerytur wszystkim i dzisiaj, i w przyszłości”²⁶⁰. Oprócz tego premier Tusk zapowiedział podczas exposé zmiany dotyczące grup wówczas emerytalnie uprzywilejowanych: „Dotyczy to mundurówek, górników, prokuratorów, sędziów i księży”²⁶¹. Zapowiadane zmiany znalazły odzwierciedlenie w dwóch rządowych projektach ustaw, które trafiły do Sejmu 20 kwietnia 2012 roku²⁶². Zanim wspomniane projekty trafiły do prac parlamentarnych, konflikt o zmianę wieku emerytalnego nabierał coraz większego znaczenia, zarówno pod względem politycznym, jak i społecznym. Na przełomie 2011 i 2012 roku NSZZ „Solidarność” rozpoczął zorganizowane działania sprzeciwiające się rządowej propozycji reformy emerytalnej i uruchomił proces zbierania podpisów pod obywatelskim wnioskiem o przeprowadzenie referendum w sprawie podwyższenia wieku emerytalnego. Ostatecznie zebrano wymaganą liczbę podpisów pod wnioskiem, który został zgłoszony, a następnie odrzucony przez Sejm w głosowaniu 30 marca 2012 roku²⁶³.

Początek zbierania podpisów w celu zorganizowania referendum był czasem intensyfikacji debaty publicznej nad koniecznością podwyższenia wieku emerytalnego lub szerzej – reformy emerytalnej w Polsce. Spór w tej kwestii stał się nie tylko jedną z osi konfliktu politycznego między rządem a opozycją, ale także wewnątrz

²⁶⁰ Tamże.

²⁶¹ Tamże.

²⁶² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 329, Sejm VII kadencji); rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (druk nr 330, Sejm RP VII kadencji).

²⁶³ Obywatelski wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli dotyczącej powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, druk nr 254, Sejm VII kadencji.

rządu²⁶⁴. Zaktywizowały się związki zawodowe, organizacje branżowe, pozarządowe i społeczne, co miało odzwierciedlenie w szerokim przekazie medialnym. W owym czasie opinia publiczna poznała liczne zdania ekspertów oraz była świadkiem dyskusji środowisk, które zawodowo i naukowo zajmują się tematyką bezpośrednio oraz pośrednio związaną z zabezpieczeniem emerytalnym. Był to jeden z najważniejszych tematów wymiany poglądów w Polsce.

Kwestia podwyższenia wieku emerytalnego towarzyszyła Bronisławowi Komorowskiemu od początku starania się o urząd Prezydenta Rzeczypospolitej. Przedstawiciele NSZZ „Solidarność” przez cały okres debaty publicznej o wieku emerytalnym, w tym przede wszystkim podczas procesu legislacyjnego ustaw emerytalnych, konsekwentnie przytaczali słowa kandydata na urząd Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego z debaty 28 czerwca 2010 roku: „[...] w Polsce nie ma potrzeby podnoszenia wieku emerytalnego. – Można stworzyć możliwość wyboru – na przykład łącznie z wyższą emeryturą. Nic na siłę”²⁶⁵. Na ten cytat powoływali się politycy PiS podczas debat w Sejmie²⁶⁶ i Senacie oraz spotkań pozaparlamentarnych.

Bronisław Komorowski w orędziu po złożeniu przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym i objęciu urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej odniósł się do kwestii wieku emerytalnego w następujący sposób: „Pilnym zadaniem jest zasadnicza poprawa opieki zdrowotnej, a także takie rozwiązania w systemie emerytalnym, by Polacy mogąc dłużej pracując, jeśli tak chcą, mogli przechodzić na emeryturę, godnie żyjąc z godnej emerytury”²⁶⁷. Więcej na ten temat powiedział w wystąpieniu podczas pierwszego posiedzenia Sejmu VII kadencji, tym razem wyraźnie odnosząc się do kwestii podwyższenia wieku emerytalnego: „Drugim wielkim wyzwaniem są problemy wynikające z zachodzących zmian demograficznych. W ciągu ostatnich lat przecież przewidywana długość życia Polaków znacznie wzrosła. To jest ważne osiągnięcie, ale dalsze prognozy demograficzne dla Polski muszą niepokoić i wymagają głębokiego zastano-

²⁶⁴ *Podniesienie wieku emerytalnego. PO i PSL nie doszły do porozumienia*, „Money.pl”, 20 marca 2012, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/podniesienie:wieku:emerytalnego:po:i:psl:nie:doszly:do:porozumienia.20.0.1049876.html> (dostęp: 1.03.2022).

²⁶⁵ Ulotka NSZZ „Solidarność” w sprawie referendum emerytalnego, http://www.solidarnosc.org.pl/ksn/strona-archiwalna/Docs/ref_em_ulotka2.pdf (dostęp: 11.03.2022).

²⁶⁶ Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu RP VII kadencji, posiedzenie nr 14, 11 maja 2012 (trzeci dzień obrad), https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=14&dzien=3&wyp=140&symbol=RWYSTAPIENIA_WYP&id=152 (dostęp: 13.03.2022).

²⁶⁷ *Orędzie po złożeniu przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym i objęciu urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, Sejm RP, 6 sierpnia 2010 r., [w:] Bronisław Komorowski, *Wystąpienia – Listy – Wywiady 2010–2011*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012, s. 24.

wienia. Strategia demograficzna to problem z pewnością przekraczający ramy jednej, a nawet kilku kadencji Sejmu. Jednak już teraz powinniśmy zacząć ją tworzyć i według niej kształtować nasze decyzje. Musimy znaleźć odpowiedź na pytanie, co zrobić, aby w przyszłości emerytury zapewniały samodzielność ekonomiczną osób starszych. Osiągnięcie tego celu wymaga wielu spójnych i całościowych działań. Potrzebna jest więc uczciwa, publiczna debata o stopniowym podnoszeniu wieku emerytalnego, tak aby, szanując prawa nabyte, móc korzystać z pracy osób zdolnych do kontynuacji swojej kariery zawodowej. Brak działań w tej dziedzinie odbijałby się przecież na wysokości emerytur i zmniejszyłby nasz potencjał kulturowy i gospodarczy”²⁶⁸.

Prezydent Bronisław Komorowski monitorował rozwój dyskusji na temat podwyższenia wieku emerytalnego odkąd pomysł został przedstawiony jako priorytetowe działanie rządu Donalda Tuska. Oficjalne konsultacje prezydent zaczął od zaproszenia na spotkanie w tej kwestii przedstawicieli klubów i kół parlamentarnych, chcąc poznać stanowiska partii w sprawie reformy systemu emerytalnego. Stało się to w momencie, kiedy rząd finalizował wewnętrzne prace nad projektem ustaw gotowych do oficjalnych konsultacji społecznych. Zapowiadając spotkanie, Irena Wójcicka²⁶⁹ powiedziała mediom, że „Prezydent chciałby dowiedzieć się podczas spotkania, jakie jest stanowisko partii w kwestii zapewnienia odpowiedniej wysokości emerytur i stabilności finansowej systemu emerytalnego w obliczu zmian demograficznych”²⁷⁰. Jednocześnie minister Wójcicka wyraźnie zastrzegła, że przedmiotem spotkania nie będzie projekt ustawy o podnoszeniu wieku emerytalnego, ze względu na to, że nie został dotychczas przedstawiony opinii publicznej. Miało to związek z wypowiedzią premiera Donalda Tuska, który poinformował kilka dni wcześniej, że w ciągu najbliższych 10 dni rządowy projekt przewidujący podwyższenie wieku emerytalnego trafi do konsultacji. 8 lutego 2012 roku w spotkaniu z Prezydentem Komorowskim udział wzięli szefowie klubów: Rafał Grupiński (PO), Janusz Palikot (Ruch Palikota), Jan Bury (PSL), Leszek Miller (SLD), Arkadiusz Mularczyk (Solidarna Polska). Klub PiS reprezentowała Józefa Hryniewicz, a do udziału w spotkaniu prezydent zaprosił jeszcze ministra pracy i polityki społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza oraz ministrów swojej kancelarii: Irenę Wójcicką

²⁶⁸ *Wystąpienie podczas pierwszego posiedzenia Sejmu VII kadencji, Warszawa, Sejm RP, 8 listopada 2011 r.*, [w:] Bronisław Komorowski, *Wystąpienia...*, s. 183.

²⁶⁹ Irena Wójcicka – ekonomistka, działaczka opozycji w okresie PRL, w latach 1991–1994 wiceminister pracy i polityki socjalnej, w latach 2010–2013 podsekretarz stanu, następnie do 2015 r. sekretarz w Kancelarii Prezydenta.

²⁷⁰ *w środę spotkanie prezydenta z szefami klubów ws. reformy emerytalnej*, „Money.pl”, 7 lutego 2012, https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/arttykul/w:spode:spotkanie;prezydenta;z:szefami:klubow;ws:reformy:emerytalnej,47,0,1021231.html (dostęp: 11.03.2022).

i Sławomira Rybickiego. W spotkaniu udział wzięła także Pierwsza Dama, żona Prezydenta RP Anna Komorowska. Zanim doszło do spotkania premier Donald Tusk informował, że projekt ustawy nie będzie zawierał rozwiązań proponowanych przez koalicjanta, czyli PSL. Ludowcy wówczas proponowali, aby wraz z wydłużeniem wieku emerytalnego kobiet umożliwić matkom przechodzenie na wcześniejszą emeryturę – po urodzeniu każdego kolejnego dziecka czas pracy byłby skracany o trzy lata. Zgodnie z planem PSL wcześniejsza emerytura dla kobiet, które wychowały dzieci, byłaby prawem, a nie obowiązkiem. Był to jeden z wątków skomplikowanej dyskusji politycznej, której koordynacji podjął się Prezydent Bronisław Komorowski, zapraszając przedstawicieli różnych części sceny politycznej w polskim parlamencie. Otwierając spotkanie, prezydent zaznaczył, że dostrzega różne „temperamenty polityczne”²⁷¹ oraz szereg różnych środowisk, które gotowe są do polemiki na temat rządowych planów zmian w systemie emerytalnym. Zaznaczył jednak wyraźnie swoją rolę, jako podmiotu, który będzie szukał rozwiązań kompromisowych w rozwijającym się sporze. W przekazie Komorowskiego dominowała teza, że nowe rozwiązania prawne mają być przede wszystkim korzystne z punktu widzenia emerytów. Stwierdzić należy jednak, że kierunkowo podzielał zdanie rządu co do potrzeby dokonania reformy emerytalnej: „Społeczeństwo się starzeje, jesteśmy przed podjęciem decyzji o przyszłości systemu emerytalnego w Polsce – mówił prezydent Bronisław Komorowski otwierając spotkanie. – Warto spróbować uczynić z tego obszaru – tak ważnego dla polskich obywateli – pole, w którym szukamy porozumienia albo przynajmniej minimum wspólnego poglądu na istotne sprawy, na sprawy ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa emerytalnego Polaków, ważne także z punktu widzenia utrzymania szans na dalszy wzrost gospodarczy w kraju – podkreślił. Jak dodał, procesy demograficzne, jak starzenie się społeczeństwa, zachodzą w sposób nieuchronny i w niewielkim stopniu są od nas zależne. – Żyjemy coraz dłużej, ale rodzi się coraz mniej dzieci – wymienił – o ile w 2010 roku na jednego emeryta przypadały 4 osoby w wieku produkcyjnym, to w roku 2020 będą to już trzy osoby, a w 2035 tylko dwie osoby. W ocenie Bronisława Komorowskiego, tak szybka zmiana struktury demograficznej stawia przed całą sceną polityczną wyzwania w zakresie polityki społecznej. Zaznaczył, że cel spotkania to przedstawienie przez przedstawicieli klubów własnych pomysłów na politykę społeczną, a nie ocena jeszcze nieistniejącego projektu rządowego. Prezydent zwrócił uwagę, że stoimy przed dylema-

²⁷¹ „Dyskusja była utrudniona”, TVN24, 8 lutego 2012, <https://tvn24.pl/polska/dyskusja-byla-utrudniona-ra199841-3490521> (dostęp: 12.03.2022).

tem, jak przy starzejącym się społeczeństwie uchronić osoby starsze przed ubóstwem, zapewnić im godziwe warunki życia oraz bezpieczeństwo wypłat przyszłych emerytur. Jego zdaniem, duża grupa przyszłych emerytów – w tym ok. 40% kobiet – może otrzymywać w przyszłości świadczenia, które nie pozwolą na utrzymanie. – To wyzwanie powinno nas łączyć w poszukiwaniu najlepszych rozwiązań – dodał²⁷².

Inicjatywa Prezydenta Komorowskiego została przyjęta wśród uczestników spotkania dosyć dobrze, choć każde z ugrupowań dzieliło się z opinią publiczną swoimi wątpliwościami co do zamierzeń rządu lub wręcz mocno je krytykowało. Podczas spotkania z prezydentem politycy zgłaszali własne pomysły, które w ich opinii miały poprawić sytuację emerytalną Polaków. Stanowisko przewodniczącego klubu PO w naturalny sposób było sprzyjające rządowi, czego nie można było powiedzieć o stanowisko koalicyjnego PSL. W wypowiedziach medialnych po spotkaniu Jan Bury podkreślał między innymi stanowisko Anny Komorowskiej, które było zbieżne z uwagami PSL dotyczącymi przywilejów emerytalnych dla kobiet będących matkami. Potwierdziła to także Irena Wóycicka podczas konferencji prasowej podsumowującej spotkanie u prezydenta, stwierdzając: „To bardzo istotny i ważny element do dyskusji [...]. Również pan prezydent bardzo wyraźnie podkreślał, że jest otwarty, że uważa, że to są ważne sprawy, aby przy okazji reform rozważyć również możliwość mocniejszego wsparcia dla osób, które zajmują się wychowaniem małych dzieci”²⁷³.

W tej kwestii Prezydent Komorowski nie był jednak konsekwentny i już 24 lutego 2012 roku w rozmowie na antenie „sygnałów dnia” w Polskim Radiu PR1 stwierdził: „Powiedziałbym, nie sądzę, żeby Polskę było stać na fundowanie emerytur tylko kobietom, tylko i wyłącznie ze względu na to, że ponoszą trud wychowania dzieci. Chcielibyśmy tego, tylko według mnie Polski nie stać na to, tak jak nie stać chyba żadnego jeszcze kraju europejskiego, bo takiego rozwiązania nie ma. Natomiast oczywiście można myśleć i warto myśleć o tym, w jaki sposób rekompensować kobietom to, że musiały zrezygnować z pracy, podejmując role macierzyńskie, rodząc dzieci, wychowując dzieci, a potem wracając do pracy. Jest to pytanie o to, na ile Polskę stać, aby w systemie emerytalnym znalazło to odbicie jako przynajmniej częściowe zaliczenie

²⁷² Spotkanie prezydenta na temat reformy emerytalnej, „Prezydent.pl”, 8 lutego 2012, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/spotkanie-prezydenta-na-temat-reformy-emerytalnej,14545> (dostęp: 12.03.2022).

²⁷³ Prezydent przeciw referendum w sprawie wieku emerytalnego, „Rzeczpospolita”, 8 lutego 2012, <https://pieniadze.rp.pl/emerytura/art6269691-prezydent-przeciw-referendum-w-sprawie-wieku-emerytalnego> (dostęp: 12.03.2012).

stażu pracy. I warto o tym rozmawiać. Natomiast nie warto budować przekonania, że to jest albo – albo”²⁷⁴.

Lider PiS Jarosław Kaczyński, mimo że nie był obecny, odniósł się w wypowiedzi medialnej do spotkania u prezydenta na temat przyszłości systemu emerytalnego. Jego zdaniem podczas wspomnianego spotkania nie dyskutowano o ustawie dotyczącej reformy emerytalnej, tylko „oczekiwano pomysłów”²⁷⁵. Krytykując pomysły przedstawiane podczas spotkania u prezydenta, stwierdził, że były „od sasa do lasa”²⁷⁶, dezawuuując jednocześnie rolę analizowanej inicjatywy Bronisława Komorowskiego.

Przedstawiciele SLD wyraźnie zaznaczyli na konferencji prasowej po spotkaniu u Prezydenta Komorowskiego, że są przeciwni podnoszeniu wieku emerytalnego w Polsce do 67. roku życia. Jednocześnie Leszek Miller ocenił inicjatywę prezydencką jako „udaną i pożyteczną”²⁷⁷. Wówczas SLD proponował, aby to staż pracy decydował o przejściu na emeryturę: 35 lat dla kobiet i 40 lat dla mężczyzn, a nie ściśle określony wiek człowieka. W tym miejscu należy przypomnieć, że wówczas politycy SLD prowadzili zbiórkę podpisów pod wnioskiem o referendum w sprawie reformy emerytalnej. Właśnie w tej kwestii Prezydent Komorowski wyraźnie się nie zgadzał z pomysłem polityków Sojuszu, a szerzej na ten temat wypowiadała się w jego imieniu Irena Wóycicka, między innymi na antenie radiowej „Trójki”: „Referendum w sprawie emerytur nie jest dobrym pomysłem w ocenie prezydenckiej minister. Zaznacza, że kwestia wieku emerytalnego dotyczy mniej niż połowy Polaków, niektórzy są na emeryturze, inni są nieaktywni zawodowo, innych to w ogóle nie dotyczy, stąd stopień zaangażowania osób, które uczestniczyłyby w referendum może być różny. Referendum nie jest dobrym sposobem debaty [...]. Prezydent uważa, że trzeba szukać rozwiązań, które łączą”²⁷⁸.

Zdaniem posłów Solidarnej Polski propozycja wydłużenia wieku emerytalnego jest nie do zaakceptowania, a przedstawiciele tej formacji przyszli na spotkanie w sprawie emerytur jedynie z żądaniem, aby prezydent nie podpisywał nowej ustawy

²⁷⁴ Bronisław Komorowski: *reforma na miarę naszych możliwości*, „Sygnały Dnia”, Polskie Radio PR 1, 24 lutego 2012, <https://www.polskieradio24.pl/5/3/Artykul/547115.Bronislaw-Komorowski-reforma-na-miare-naszyc-mozliwosci> (dostęp: 16.03.2022).

²⁷⁵ „Dyskusja była utrudniona”...

²⁷⁶ Tamże.

²⁷⁷ *Prezydent przeciw referendum...*

²⁷⁸ *Referendum o emeryturach nie jest dobrym pomysłem*, Salon Polityczny Trójki, Polskie Radio „Trójka”, 8 marca 2012, <https://www.polskieradio.pl/9/299/Artykul/533700.Referendum-o-emeryturach-nie-jest-dobrym-pomyslem> (dostęp: 12.03.2012).

emerytalnej²⁷⁹. Zupełnie inne zdanie prezentował Ruch Palikota, który wykorzystał spotkanie u Prezydenta Komorowskiego nie tylko do poparcia konieczności reformy emerytalnej, ale także do przedstawienia pakietu innych rozwiązań, które powinny towarzyszyć planowanej inicjatywie rządu.

Konsultacje u Prezydenta Komorowskiego, które odbyły się 8 lutego 2012 roku, były pierwszą tego typu debatą na wysokim szczeblu politycznym, która dotyczyła podwyższenia wieku emerytalnego i innych zmian w systemie emerytalnym. Jak podkreślał prezydent debata dotyczyła idei, a nie gotowego projektu, ponieważ taki wówczas nie był przedstawiony przed rząd. Poruszano jednak szereg zagadnień, które dzięki konsultacjom prezydenckim, poszczególne stronnictwa polityczne miały okazję zaprezentować opinii publicznej. Komorowski postanowił stać się katalizatorem bardzo trudnej debaty politycznej. Będąc zapraszającym, a jednocześnie gospodarzem dyskusji o zmianach w systemie emerytalnym, zanim pojawił się oficjalny projekt rządowy, Komorowski postawił się w roli arbitra. Dostrzegając ciężar rodzącego się konfliktu o wiek emerytalny, postanowił wykorzystać swoją funkcję stabilizacyjną wobec systemu rządów w Polsce. Wychodząc z inicjatywą rozpoczęcia oficjalnej dyskusji politycznej, wyraźnie zaznaczył, że czuwa nad harmonijnym sprawowaniem władzy w kraju i chce pomagać w rozwiązywaniu ewentualnego kryzysu politycznego.

Oficjalne komunikaty przedstawicieli Kancelarii Prezydenta RP przedstawiały Bronisława Komorowskiego jako „mocno zaangażowanego w sprawę kompromisu wokół trudnej reformy emerytalnej”²⁸⁰. Wielokrotnie podkreślano, że prezydenta wspiera koalicję rządową w próbach znalezienia kompromisu w tej sprawie. W związku z tym, że koalicyjne PO i PSL nie zdołały bardzo długo wypracować porozumienia w sprawie reformy emerytalnej przewidującej wydłużenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67. roku życia, Prezydent Komorowski podejmował zdecydowanie działania ofensywne mające na celu znalezienie poparcia innych partii politycznych dla wspomnianej inicjatywy legislacyjnej. Przykładem może być spotkanie, które odbył 26 marca 2011 roku z Januszem Palikotem²⁸¹, reprezentującym klub zasiadający w opozycji. W rozmowie z mediami po spotkaniu Janusz Palikot twierdził, że Prezy-

²⁷⁹ Spotkanie prezydenta z szefami klubów ws. reformy emerytalnej, „Prawo.pl”, 7 lutego 2012, <https://www.prawo.pl/kadry/spotkanie-prezydenta-z-szefami-klubow-ws-reformy-emerytalnej,270322.html> (dostęp: 13 marca 2022).

²⁸⁰ Sławomir Rybicki, sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP podczas konferencji prasowej 26 marca 2011 r., PAP.

²⁸¹ Bronisław Komorowski, *Cztery lata prezydentury*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, s. 169.

dentowi Komorowskiemu zależy na zbudowaniu szerokiego poparcia dla reformy emerytalnej. Pytany, czy Komorowski przekonał Ruch Palikota do poparcia tej reformy powiedział, że „zachęcał”²⁸². Tego samego dnia w programie telewizyjnym „Tomasz Lis na żywo” Janusz Palikot mówił, że ma wrażenie, iż „prezydent jest w tej sprawie (reformy wieku emerytalnego – PAP) w dość intensywnym kontakcie z premierem”²⁸³.

Zanim Sejm RP uchwalił 11 maja 2011 roku obie ustawy dotyczące zmian emerytalnych, Prezydent Komorowski z jednej strony podejmował działania mające na celu znalezienie kompromisu między pojawiającymi się w przestrzeni publicznej oraz parlamentarnej postulatami mającymi na celu złagodzenie rządowego projektu, natomiast z drugiej wspierał dążenia premiera Donalda Tuska do uchwalenia ustawy oraz znalezienia odpowiedniej większości parlamentarnej gotowej głosować za jej przyjęciem. W takim duchu także wystąpił 22 marca 2012 roku na II Kongresie Demograficznym, zorganizowanym w Pałacu Prezydenckim w Warszawie. Stwierdził wtedy, że ówczesne problemy demograficzne w Polsce stawiały „wyzwania i dylematy”²⁸⁴ zarówno przed społeczeństwem, jak i politykami. Zwracał uwagę na prognozy Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące procesów wydłużania się życia w kontekście szans i zagrożeń w kontekście systemów zabezpieczenia społecznego, finansów publicznych oraz rynku pracy. Podawał przykłady polityki emerytalnej w innych krajach, zaczynając od Francji i Szwecji, na Chinach kończąc. Nie odniósł się wprost do bieżącej polityki rządu w tym względzie, tym bardziej kwestii podnoszenia wieku emerytalnego, choć jednym zdaniem skrytykował pomysł organizowania referendum w tak ważnych sprawach. Można się domyślać, że tym stwierdzeniem stanął jednoznacznie po stronie rządu i przesłanek merytorycznych w sprawie planowanych zmian emerytalnych, odrzucając pomysły NSZZ „Solidarność” oraz SLD, które także mówiło o podobnym rozwiązaniu, choć formułując inne pytania.

Bardziej jasne i stanowcze zdanie na temat podniesienia wieku emerytalnego prezydent wypowiedział dwa miesiące później. 17 maja 2012 roku, czyli między uchwaleniem ustaw emerytalnych w Sejmie a ich podpisaniem, Bronisław Komorowski wystąpił na seminarium „Na fali demograficznej. Polityka publiczna wobec starzenia

²⁸² Prezydent z Palikotem o reformie emerytalnej, „Interia.pl”, 27 marca 2012, <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-prezydent-z-palikotem-o-reformie-emerytalnej,nId,914196> (dostęp: 13.03.2022).

²⁸³ Tamże.

²⁸⁴ Bronisław Komorowski, *wystąpienie na II Kongresie Demograficznym, Warszawa, Pałac Prezydencki, 22 marca 2012 r.*, [w:] Bronisław Komorowski, *Wystąpienia...*, s. 52.

się wyżu demograficznego w Europie”, zorganizowanym w Pałacu Prezydenckim przez międzynarodową sieć Population Europe. Podkreślał wówczas, że w obliczu kryzysu demograficznego konieczne jest myślenie o nowym kształcie polityki społecznej, a przynajmniej o zasadniczej jej zmianie. Mało tego, prezydent cenił, że do osiągnięcia celów nie wystarczy jedynie ustawa zmieniająca system emerytalny w Polsce. Dostrzegął, że wspomniane zmiany wywołują burzliwe debaty społeczne i polityczne.

Należy zaznaczyć, że w trakcie wielu debat na temat podwyższania wieku emerytalnego oraz zmian w systemie emerytalnym Bronisław Komorowski zaproponował rządowi własną koncepcję elastycznego odchodzenia z rynku pracy. Jak ustalili dziennikarze „Rzeczpospolitej” prezydent chciał, aby z tzw. częściowego świadczenia emerytalnego korzystały osoby, którym do osiągnięcia pełnego wieku emerytalnego brakuje nie mniej niż dwa lata²⁸⁵. Docelowo miało to być 65 lat dla kobiet i mężczyzn i wiązało się z okresem przejściowym. Autorka tekstu powoływała się na anonimowe osoby z otoczenia Prezydenta Komorowskiego, dodając, że z tego świadczenia będą korzystać nie tylko osoby bezrobotne, ale także te, którym na skutek różnych zawirowań życiowych zmniejszyły się dochody²⁸⁶. Co prawda eksperci w tamtym czasie nie wyrażali się pozytywnie o nieoficjalnym pomysle prezydenta, lecz on sam zapewne obliczył swe działania na szukanie kompromisowego wyjścia z wciąż poróżnionymi w tej kwestii koalicjantami PO i PSL²⁸⁷.

Przed decyzją o podpisaniu ustaw emerytalnych²⁸⁸ Prezydent Bronisław Komorowski zorganizował serię spotkań z przedstawicielami związków zawodowych oraz partii politycznych. Zanim się odbyły zapewniał publicznie, że jest otwarty na argumenty, ale decyzję podejmie sam. Pierwsze spotkanie odbył z delegacją NSZZ „Solidarność”, którą przyjął 24 maja 2012 roku w Pałacu Prezydenckim. Należy wyraźnie zaznaczyć, że przedstawiciele tego związku zawodowego, na czele ze swoim przewodniczącym Piotrem Dudą, byli w tamtym czasie jednymi z najbardziej aktywnych przeciwników rządowej inicjatywy podniesienia wieku emerytalnego²⁸⁹. Część mediów, opisując stosunek „Solidarności” do ustaw emerytalnych, używała określenia

²⁸⁵ Joanna Ówick, *Emerytura według prezydenta*, „Rzeczpospolita”, 16 marca 2012.

²⁸⁶ Tamże.

²⁸⁷ *Rozmowy PO–PSL w sprawie emerytur – nadal bez kompromisu*, „Rzeczpospolita”, 26 marca 2012.

²⁸⁸ Sejm VII kadencji, druki nr 329 oraz 330, Dz.U. poz. 637 oraz Dz.U. poz. 664.

²⁸⁹ *Związki zawodowe wypowiedają wojnę rządowi*, „Interia.pl”, 13 marca 2012, https://wydaznienia.interia.pl/kraj/news-zwiazki-zawodowe-wypowiadaja-wojne-rzadowi.nId,913563#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=firefox (dostęp: 10.03.2012).

„znieawidzona”²⁹⁰. Oprócz wymienionej wcześniej inicjatywy referendalnej w tej sprawie „Solidarność” miała na swoim koncie szereg innych inicjatyw protestacyjnych. Jedną z najbardziej głośnych była blokada Sejmu w czasie, kiedy posłowie 11 maja 2012 roku przystępowali do trzeciego czytania ustaw emerytalnych. Związkowcy w ramach protestu zablokowali wszystkie wyjścia z terenu Sejmu i Senatu, przepuszczając tylko tych parlamentarzystów, którzy głosowali przeciwko ustawie podnoszącej wiek emerytalny. W związku z zaistniałą sytuacją dochodziło do bezpośrednich spięć fizycznych i słownych między manifestującymi a politykami obozu rządowego. Atmosfera wokół Sejmu była bardzo napięta do końca dnia, kiedy to na zakończenie protestu związkowcy podpalili na ulicy portrety posłów, którzy głosowali przeciwko wnioskowi „Solidarności” o referendum emerytalne²⁹¹.

Spotkanie Prezydenta Bronisława Komorowskiego z przewodniczącym NSZZ „Solidarność” trwało zaledwie 20 minut i było poprzedzone zgrzytami komunikacyjnymi dotyczącymi nieporozumienia, kto zabiegał o rozmowę w sprawie reformy emerytalnej i kto zaproszenie przyjął²⁹². W trakcie spotkania prezydenta z przewodniczącym Piotrem Dudą trwała pikietą związkowców „Solidarności” pod Pałacem Prezydenckim. Po spotkaniu szef „Solidarności” powiedział dziennikarzom, że poprosił Bronisława Komorowskiego, aby nie podpisywał ustawy wydłużającej wiek emerytalny oraz zwrócił się o wsparcie dla projektów przygotowywanych przez związek. W zamian uzyskał deklarację prezydenta, że ustawy dotyczące podwyższenia wieku emerytalnego zostaną poddane wnikliwej analizie konstytucyjnej przez prezydenta i jego ekspertów.

30 maja 2012 roku w Pałacu Prezydenckim odbyło się spotkanie Bronisława Komorowskiego z delegacją Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (OPZZ) w sprawie ustawy zmieniającej wiek emerytalny. Jak informowała oficjalna strona internetowa „Prezydent.pl” do spotkania doszło na wniosek Jana Guza, przewodniczącego OPZZ²⁹³. Po zakończonym spotkaniu prezydencka minister Irena Wóycicka

²⁹⁰ *Reforma emerytur przyjęta. Poziom debaty skandaliczny*, RMF FM, 11 maja 2012, https://www.rmfm24.pl/ekonomia/news-reforma-emerytur-przyjeta-poziom-debaty-skandaliczny.nId,604888#crp_state=1 (dostęp: 16.03.2022).

²⁹¹ *Związkowcy odblokowali Sejm; kończą protest*, RMF FM, 11 maja 2012, https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-zwiazkowcy-odblokowali-sejm-koncza-protest.nId,605042#crp_state=1 (dostęp: 16 marca 2022).

²⁹² *I po spotkaniu Dudy z Komorowskim. Trwało zaledwie 20 minut*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24 maja 2012, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/619898,i-po-spotkaniu-dudy-z-komorowskim-trwalo-zaledwie-20-minut.html,komentarze-najstarsze,1> (dostęp: 16.03.2022).

²⁹³ *Spotkanie prezydenta z delegacją OPZZ*, „Prezydent.pl”, 30 maja 2012, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislaw-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/spotkanie-prezydenta-z-delegacja-opzz,14655> (dostęp: 16.03.2022).

mówiła mediom, że Bronisław Komorowski wysłuchał argumentów przedstawicieli OPZZ, którzy zwracali uwagę, że nie samo podniesienie wieku emerytalnego, ale brak dobrej komunikacji, krótki okres konsultacji społecznych i nierozwiązywania problemów szczegółowych, które dotyczą poszczególnych grup zatrudnionych, jest podstawowym problemem powodującym, że OPZZ jest przeciwny tej ustawie²⁹⁴. Natomiast przedstawiciele OPZZ w komunikacie po rozmowie z Prezydentem Komorowskim napisali, że „ustawa wydłużająca wiek emerytalny narusza umowę społeczną zawartą w trakcie prac nad OFE, nie ma żadnego uzasadnienia ekonomicznego, jest niekonstytucyjna, nie przewiduje również *vacatio legis*”²⁹⁵. W trakcie spotkania związkowcy OPZZ oprócz stanowiska w sprawie ustawy przedstawili także problemy zabezpieczenia społecznego pracowników w formie obywatelskiego projektu ustawy umożliwiającej przechodzenie na emeryturę kobiet po 35 latach pracy i mężczyzn po 40 latach pracy. Dodatkowo należy przypomnieć, że OPZZ zapowiedział pikietę na dzień następnym, co zostało bardzo chłodno przyjęte przez Kancelarię Prezydenta.

1 czerwca 2012 roku odbyło się spotkanie Prezydenta Komorowskiego z przedstawicielami ugrupowań parlamentarnych w sprawie reformy emerytalnej. Formalnie tematami diskutowanymi na spotkaniu były kwestie przyszłości rynku pracy, zabezpieczenie socjalne i polityka prorodzinna, ale głównym przesłaniem było stanowisko prezydenta w sprawie podpisu pod ustawami wprowadzającymi zmiany w systemie emerytalnym, a przede wszystkim podniesienia wieku emerytalnego. W trakcie konferencji prasowej po spotkaniu z parlamentarzystami Komorowski poinformował, że ma zamiar jak najszybciej podpisać ustawę emerytalną²⁹⁶. Zgodnie z zapowiedzią jeszcze tego samego dnia prezydent podpisał nowelizację ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁹⁷.

Dzień przed podpisaniem nowelizacji ustawy wprowadzającej zmiany w emeryturach mundurowych, czyli 5 czerwca 2012 roku, Prezydent Komorowski spotkał się jeszcze z delegacją związkowców zrzeszonych w Federacji Związków Za-

²⁹⁴ *I po spotkaniu prezydenta z szefem OPZZ. Wkrótce decyzja Komorowskiego w sprawie emerytur*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 30 maja 2012, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/621363,i-po-spotkaniu-prezydenta-z-szefem-opzz-wkrotce-decyzja-komorowskiego-w-sprawie-emerytur.html> (dostęp: 16.03.2022).

²⁹⁵ Tamże.

²⁹⁶ *Podwyższenie wieku emerytalnego. Prezydent podpisze dziś ustawę*, „Money.pl”, 1 czerwca 2012, <https://www.money.pl/emerytury/wiadomosci/artikul/podwyzszenie;wieku;emerytalnego;prezydent;podpisze;dzis;ustawe,44,0,1097260.html> (dostęp: 16.03.2022).

²⁹⁷ Ustawa z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 637 ze zm.).

wodowych Służb Mundurowych. W rozmowie z federacją, która skupiała funkcjonariuszy policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej i Państwowej Straży Pożarnej prezydent omówił planowane zmiany w systemie emerytur mundurowych oraz inne kwestie związane ze służbami mundurowymi. Tym samym został zamknięty cykl spotkań prezydenta ze środowiskami bezpośrednio wyrażających zainteresowanie bądź niezadowolenie w związku z planowanymi zmianami w systemie emerytalnym.

Krytyka Prezydenta Komorowskiego ze strony NSZZ „Solidarność” nie skończyła się po podpisaniu ustawy podwyższającej wiek emerytalny. W komunikacie wydanym 5 czerwca 2012 roku związkowcy oświadczyli: „Z oburzeniem przyjmujemy decyzję Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego w sprawie podpisania ustaw podnoszących wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn do 67 lat. Uznajemy spotkania Pana Prezydenta ze związkowcami i partiami politycznymi w ramach tzw. konsultacji za teatryk, mający na celu pozorowanie podejmowania decyzji w sytuacji, gdy od samego początku decyzja ta była przesądzona [...]. Krytycznie oceniamy ofertę Pana Prezydenta, że ta ustawa jest początkiem prac nad rozwiązaniami osłonowymi. Dotychczasowy brak jakiegokolwiek debaty na temat prawdziwej reformy systemu i bierna postawa głowy państwa przy żenującym spektaklu przepychania tej ustawy «kolanem» i w ogromnym pośpiechu, utwierdza nas w przekonaniu, że są to kolejne deklaracje bez pokrycia. Zdumiewa, że zlekceważenie przez koalicję rządową opinii milionów Polaków, którzy poparli ideę referendum emerytalnego w sprawie utrzymania obecnie obowiązujących rozwiązań, pod którym NSZZ «Solidarność» zebrała ponad 2 mln podpisów, odbyło się przy milczącym przyzwoleniu Prezydenta. To niestety pokazuje, że Bronisław Komorowski jest lojalnym funkcjonariuszem partyjnym, a nie niezależnym organem państwa, mającym chronić społeczeństwo przez głupotą i arogancją władzy [...]. Liczymy, że Pan Prezydent wywiąże się z obietnicy złożonej podczas spotkania z przedstawicielami Związku, 25 maja br. Wręczyliśmy wówczas Panu Prezydentowi projekty ustaw przygotowane przez NSZZ «Solidarność»: w sprawie podwyższenia płacy minimalnej, o pracy tymczasowej i tzw. umowach śmieciowych. Wejście ich w życie z jednej strony poprawiłoby sytuację pracowników, a z drugiej zwiększyłoby przychody systemu ubezpieczeń społecznych”²⁹⁸.

Podsumowując trzy spotkania Bronisława Komorowskiego z przedstawicielami związków zawodowych, należy stwierdzić, że żadne z nich nie było satysfakcjonujące

²⁹⁸ „Komunikat w sprawie podpisu Prezydenta”, NSZZ „Solidarność”, 5 czerwca 2012.

z punktu widzenia prezydenta. Z jednej strony przedstawił się jako arbiter i rozjemca, jednak z drugiej mocne komunikaty przedstawiciele związków zawodowych lokujące prezydenta jako stronę konfliktu zdecydowały, że odbiór opinii publicznej znacznie różnił się od planowanego.

Przed podpisaniem ustawy podwyższającej wiek emerytalny prezydent bardzo często zapewniał, że dokona głębokiej analizy prawnej pod kątem konstytucyjności nowych przepisów prawa. Otwarcie jednak przyznawał, że decyzję podejmie bez względu na dotychczasowe opinie społeczne, co stwierdził między innymi w rozmowie z TVP: „[...] natomiast decyzję podejmę w pełnej świadomości, że to nie musi być decyzja bardzo popularna, ale musi to być decyzja sprzyjająca rozwojowi Polski dzisiaj i w przyszłości”²⁹⁹.

Temat wieku emerytalnego towarzyszył Prezydentowi Komorowskiemu do końca urzędowania. W roku 2015 tuż przed drugą turą wyborów prezydenckich Bronisław Komorowski zapowiedział złożenie projektu ustawy dającego możliwość przejścia na emeryturę przed osiągnięciem wieku emerytalnego przez osoby z co najmniej 40-letnim stażem składkowym. Projekt został poparty przez liderów OPZZ Jana Guza i ZNP Sławomira Broniarza oraz przesłany do Sejmu. W poniedziałek 26 maja 2012 roku, czyli dzień po przegranych wyborach przez Bronisława Komorowskiego, Kancelaria Prezydenta poinformowała, że wycofuje z konsultacji prezydencki projekt w sprawie emerytur, uzasadniając tę decyzję tym, że z uwagi na wynik wyborów, prezydent nie powinien, jeśli nie jest to konieczne, podejmować istotnych decyzji do końca kadencji³⁰⁰. Decyzja została skrytykowana nie tylko przez polityków opozycji, ale także przez związki zawodowe w tym OPZZ i ZNP, które wcześniej zaangażowały się w poparcie postulatów zawartych w prezydenckim projekcie ustawy.

4.3.2. Spór o likwidację „małych sądów” przez Jarosława Gowina

Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Polsce często podlegało krytycznej ocenie wielu środowisk społecznych oraz było przedmiotem sporów politycznych. Podobnie było w czasie, kiedy ministrem sprawiedliwości był Jarosław Gowin. Słaby w tamtym czasie wizerunek sądów i prokuratury został dodatkowo nadszarpięty aferą

²⁹⁹ Wywiad prezydenta dla TVP Info, „Prezydent.pl”, 16 maja 2012, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiad-wywiad-prezydenta-dla-tvp-info,16998> (dostęp: 17.03.2012).

³⁰⁰ Projekt prezydenta wycofany. „PO oszukała wyborców”, „Interia.pl”, 26 maja 2015, https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-projekt-prezydenta-wycofany-po-oszukala-wyborcow,nId,1824843#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=firefox (dostęp: 17.03.2022).

finansową związaną z polskim przedsiębiorstwem Amber Gold, które zostało postawione w stan upadłości likwidacyjnej 20 września 2012 roku i uznane za tzw. piramidę finansową. Prokuratura w roku 2014 roku oceniła straty spowodowane działalnością Amber Gold na 851 mln zł.

Według badań CBOS najistotniejszymi problemami dotyczącymi wymiaru sprawiedliwości według Polaków w roku 2012 były:

- przewlekłość postępowań sądowych (49%),
- zbyt skomplikowane procedury postępowań sądowych (30%),
- korupcja wśród sędziów (25%),
- orzekanie zbyt niskich kar za przestępstwa (23%),
- notoryczne opóźnianie rozpraw (17%),
- zbyt wysokie koszty związane z postępowaniem (17%).

Ankietowani najczęściej zwracali uwagę także na niewydolny system przepływu informacji między sądami, złą organizację pracy w sądach, niekompetencję sędziów, złe traktowanie obywateli oraz niewystarczającą liczbę sędziów³⁰¹. Między marcem a wrześniem roku 2012 roku negatywne wskazania respondentów³⁰² na temat funkcjonowania sądów uległy zwiększeniu o 8% (z 42 do 50%), a prokuratury aż o 12% (z 33 do 45%). Wszystkie wymienione uwagi oraz przedstawione rezultaty badań stwarzały ciągłą, polityczną potrzebę reakcji na oczekiwania społeczne względem zmian w wymiarze sprawiedliwości.

W tym czasie realizację własnej wizji usprawnienia polskiego wymiaru sprawiedliwości rozpoczął Jarosław Gowin. Przeprowadził wówczas reformę sądownictwa, która nie tylko wywołała wiele konfliktów, ale także zachwiała jego karierą polityczną. Wprowadzone zmiany w ustroju sądów w roku 2013 wywołały bardzo duże niezadowolenie wśród środowisk sędziowskich, prawników oraz samorządowców i mieszkańców mniejszych miejscowości, którym groziło zamknięcie lokalnych sądów. Za tymi ostatnimi wstawili się politycy PSL, wówczas członkowie koalicji rządzącej, co doprowadziło do jeszcze większej eskalacji konfliktu politycznego. Sprawa likwidacji „małych sądów” stała się ważnym i szeroko komentowanym tematem, zarówno pod względem merytorycznym, społecznym, jak i politycznym.

Reforma, która wywołała wiele konfliktów, powstała na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 5 października 2012 roku w sprawie zniesienia niektó-

³⁰¹ CBOS, „Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwości”, komunikat z badań nr 31/2017.

³⁰² CBOS, „Oceny instytucji publicznych”, komunikat z badań nr BS/128/2012.

rych sądów rejonowych (Dz.U. poz. 1121). Początkowo Jarosław Gowin zapowiadał reformę sądownictwa polegającą na likwidacji 122 sądów, ostatecznie w rozporządzeniu zniesiono 79 sądów rejonowych. Podstawowym kryterium wskazującym dany sąd do likwidacji był tzw. wskaźnik etatyzacji. Każdy sąd, w którym orzekało dotychczas do dziewięciu sędziów, stawał się wydziałem zamiejscowym większych jednostek, na przykład Rawa Mazowiecka stała się wydziałem zamiejscowym sądu w Skierniewicach.

Szczegółowe i długie uzasadnienie rozporządzenia wskazywało między innymi na nieodzowne i maksymalne ograniczenie dysproporcji między wielkością i zakresem kompetencji jednostek tego samego szczebla oraz zapewnienie wszystkim sądom porównywalnych warunków funkcjonowania³⁰³. Co do zasady obszary właściwości sądów o mniejszej etatyzacji zostały objęte właściwością miejscową jednostek większych oraz łączone były sądy rejonowe o identycznym limicie etatów orzeczniczych. Ze względu na to, że rozporządzenie ministra sprawiedliwości przewidywało także wyjątki od tej reguły (np. przypadki sądów rejonowych w Śremie i Kościanie, inne w kwestii Działowa i Mławy), pojawiały się od początku liczne przypadki krytyki wskazanego aktu prawnego.

Celem wprowadzanych zmian, jak wskazywano w uzasadnieniu do rozporządzenia, było podniesienie skuteczności organów wymiaru sprawiedliwości na płaszczyźnie orzeczniczej i funkcjonalnej, a drogą do realizacji wskazanego zamierzenia stało się optymalne zorganizowanie sieci sądów oraz racjonalne wykorzystanie kadry orzeczniczej. Według ministerstwa osiągnięcie wymienionego celu było trudne bez uporania się z podstawowym problemem, czyli usunięciem nadmiernego rozdrobnienia struktury organizacyjnej sądów szczebla rejonowego.

Jarosław Gowin w wystąpieniach publicznych podkreślał konieczność dokonania głębokich zmian ustawowych i organizacyjnych w polskim wymiarze sprawiedliwości, podpierając się między innymi przykładem sprawy Amber Gold, działającym wówczas na wyobraźnię Polaków. Jako oficjalny cel reformy wskazywał oczekiwane przez społeczeństwo usprawnienie wymiaru sprawiedliwości przez przyspieszenie o jedną trzecią postępowań sądowych, poprawienie organizacji pracy oraz oszczędności zwią-

³⁰³ Uzasadnienie do rozporządzenia ministra sprawiedliwości z 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, s. 6, <https://www.arch.ms.gov.pl/Data/Files/public/foto/2012/rozporzadzenie-ministra-sprawiedliwosci-z-dnia-5-pazdziernika-2012-r.-ws.-zniesienia-niektorych-sadow-rejonowych.pdf> (dostęp: 26.09.2022).

zane z likwidacją niektórych sądów rejonowych. Czasami jego otoczenie wskazywało także jako cel reformy rozbitcie „lokalnych sił i układów”.

Krytycznie wobec reformy Gowina odnosiło się wiele środowisk społecznych, zawodowych, politycznych, a także instytucji czy organów państwowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na możliwość naruszenia prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dodatkowo wskazywał, że regulację tę uzupełnia art. 77 ust. 2 Konstytucji zawierający zakaz zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw oraz art. 78 Konstytucji, w myśl którego każda ze stron postępowania ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Rzecznik twierdził, że prawo do sądu stanowi jedno z najbardziej fundamentalnych praw obywateli. W opinii RPO, przy znoszeniu sądów należało kierować się wszechstronną analizą, zapewniającą rzeczywistą realizację prawa do sądu, w szczególności sprawnością postępowań sądowych, liczbą zakończonych spraw przez sędziów danego sądu, względami ekonomicznymi, słusznymi interesami obywateli, a także umożliwieniem dostępu obywatelom do wymiaru sprawiedliwości, także w aspekcie fizycznego dostępu do siedzib sądów³⁰⁴.

Krajowa Rada Sądownictwa już w marcu 2012 roku wyraziła negatywną opinię w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych, którą podtrzymała w kolejnych opiniach z uwagi głównie na to, że podstawowym kryterium doboru likwidowanych jednostek był limit etatów – do dziewięciu włącznie. Zdaniem KRS, przyjęcie takiego założenia było wadliwe, ponieważ nie uwzględniało sprawności działania sądów przewidzianych do zniesienia. W opiniach twierdzono, że ministerstwo sprawiedliwości nie wzięło pod uwagę ani znaczenia tych sądów dla lokalnych społeczności, ani warunków, w których funkcjonują. Według KRS zaplanowana w taki sposób reforma nie dawała wówczas gwarancji skrócenia czasu prowadzenia postępowań sądowych, co miało być jednym z priorytetowych zadań ministra sprawiedliwości. Krytykowano również Ministerstwo Sprawiedliwości za brak dokładnego oszacowania kosztów, z jakimi będzie się wiązać reforma reorganizacji sądów, oraz zmianę miejsca wykonywania obowiązków przez sędziów, co uważano za niezgodne z konstytucyjną zasadą ich nieprzenoszalności³⁰⁵.

³⁰⁴ RPO napisała do Gowina w sprawie reorganizacji sądów, „Money.pl”, 5 marca 2012, https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/arttykul/rpo;napisala;do;gowina;w;sprawie;reorganizacji;sadow.109.0.1039469.html (dostęp: 26.03.2022).

³⁰⁵ Krajowa Rada Sądownictwa, Opinie – stanowiska – uchwały, <https://krs.pl/pl/dzialalnosc/opinie-stanowiska-uchwal.html> (dostęp: 20.01.2022).

Ponadto Krajowa Rada Sądownictwa skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niezgodności z ustawą zasadniczą upoważnienia ministra sprawiedliwości do tworzenia i znoszenia sądów oraz ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia³⁰⁶.

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” zareagowało bardzo wcześnie na wyrażane publicznie zamiary ministra Jarosława Gowina i zwracało się między innymi do KRS, jako organu zobowiązanego do ochrony niezawisłości sędziowskiej, o podjęcie stosownych działań w związku z projektem znoszenia sądów rejonowych. Stowarzyszenie wielokrotnie wyrażało zaniepokojenie planami zniesienia jednocześnie niemal jednej trzeciej sądów rejonowych przez przemianowanie ich na wydziały zamiejscowe innych sądów. Wskazało, że tak daleko idąca zmiana struktury sądownictwa nie znajduje racjonalnego uzasadnienia oraz że przeprowadzenie jej bez należytej analizy, jedynie na podstawie kryterium liczby sędziów orzekających w danym sądzie, będzie prowadzić do wielu negatywnych konsekwencji, w tym ograniczenia prawa do sądu. Stowarzyszenie podnosiło, że obciążenie sędziów, zwłaszcza sądów rejonowych, jest rażąco nierówne, co było wówczas spowodowane, w ich przekonaniu, niewłaściwą polityką kadrową kolejnych ministrów sprawiedliwości.

Przedstawiciele „Iustitia” twierdzili, że dysproporcji w obciążeniu sędziów nie mogło zmniejszyć zniesienie sądów wskazanych w rozporządzeniu ministra sprawiedliwości, ponieważ nie prowadziło to do wzmocnienia najbardziej przeciążonych sądów w wielkich metropoliach. Stowarzyszenie twierdziło, że faktycznym efektem reformy miało być działanie polegające na zlikwidowaniu małych, sprawnie działających i wydolnych orzecznich jednostek³⁰⁷.

Do projektu rozporządzenia w sprawie likwidacji małych sądów odniosło się także Ogólnopolskie Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych, które uznało, że przyjęte przez resort sprawiedliwości kryterium uwzględniające jedynie liczbę etatów sędziowskich przy całkowitym pominięciu etatów referendarskich jest dla nich niekorzystne³⁰⁸.

Krytycznie do projektu rozporządzenia, a następnie do jego realizacji byli nastawieni przedstawiciele samorządu terytorialnego. Związek Powiatów Polskich

³⁰⁶ Uchwała nr 216/2012 Krajowej Rady Sądownictwa z 19 lipca 2012 r. w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją, https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-1347360256%2FK_32_12_wns_2012_07_19_ADO.pdf (dostęp: 28.03.2022).

³⁰⁷ Małgorzata Stanek, *Likwidacja 79 sądów rejonowych przez ministra sprawiedliwości i jej skutki*, „IUSTITIA” 2016, nr 4 (26).

³⁰⁸ „Biuletyn Informacyjny Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Referendarzy Sądowych” 2012, nr 1 (35).

w stanowiskach zarządu³⁰⁹ oraz zgromadzeń ogólnych³¹⁰ traktował reformę sądów Jarosława Gowina w dłuższej perspektywie jako zagrożenie dla istnienia powiatów. W mediach ogólnopolskich, regionalnych i lokalnych pojawiało się bardzo wiele krytycznych ocen likwidacji sądów rejonowych artykułowanych przez samorządowców różnego szczebla – od wójtów przez radnych³¹¹, starostów³¹², burmistrzów³¹³, prezydentów miast na członkach zarządów województw i radnych sejmików kończąc. Jak zauważył Paweł Pośpiech: „Ku zaskoczeniu sędziów, zapowiedź likwidacji małych sądów wzbudzała niebywałe zainteresowanie społeczeństwa. Okazało się, że są one istotnym elementem życia publicznego, ich los budzi żywe zainteresowanie lokalnych społeczności, gdyż stanowią o ich znaczeniu, prestiżu i poczuciu własnej wartości, wyrażają ich obywatelskie aspiracje, które politycy z irracjonalnych powodów chcieli przekreślić, udając, że za pomysłem likwidacji sądów stoją merytoryczne racje, dobro wymiaru sprawiedliwości, a nawet całego państwa”³¹⁴.

Reorganizacja sądów wzbudziła sprzeciw nie tylko wymienionych środowisk prawniczych i samorządowych³¹⁵, ale przeciw niej opowiedziały się partie polityczne reprezentowane w Sejmie i Senacie – PiS, SLD, Ruch Palikota oraz, co ważne, koalicyjne wówczas Polskie Stronnictwo Ludowe. Kiedy zmiany były na etapie koncepcyjnym, ludowcy, chcąc, aby Jarosław Gowin wycofał się ze swoich propozycji, złożyli do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów umożliwiających ministrowi sprawiedliwości reorganizację mniejszych sądów rejonowych w drodze rozporządzenia. W czerwcu 2012 roku w tej sprawie oprócz ludowców pod wnioskiem podpisali się również przedstawiciele partii Ruchu Palikota i Solidarnej Polski. Krótco po opublikowaniu rozporządzenia, wicepremier, szef PSL Waldemar Pawlak zwrócił się do premiera Donalda Tuska, aby Rada Ministrów uchyliła rozporzą-

³⁰⁹ Stanowisko Związku Powiatów Polskich w sprawie planowanej reformy sieci sądów rejonowych, Warszawa, 22 czerwca 2012., <https://www.zpp.pl/storage/library/2017-06/0f932bd811db5c9e794ed2bea221dc11.pdf> (dostęp: 26.09.2022).

³¹⁰ Stanowisko XVI Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich w sprawie przywrócenia właściwej roli powiatom, Wisła, 9 kwietnia 2013., <https://www.zpp.pl/storage/library/2017-06/9b36a32a6f381e2dbe484556d2f6d078.pdf> (dostęp: 26.09.2022).

³¹¹ *Małe miasta boją się likwidacji sądów*, „Money.pl”, 11 lipca 2013, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Male-miasta-boja-sie-likwidacji-sadow-2886919.html> (dostęp: 28.03.2012).

³¹² *Pomorze: Samorządowcy walczą o sądy rejonowe*, „Dziennik Bałtycki”, 26 stycznia 2012, <https://dziennikbaaltycki.pl/pomorze-samorzadowcy-walczą-o-sady-rejonowe/ar/498139> (dostęp: 28.03.2022).

³¹³ *Lubelskie: Samorzady protestują przeciwko likwidacji małych sądów*, „Money.pl”, 9 stycznia 2012, https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/lubelskie:samorzady:protestuja;przeciwko;likwidacji;malych;sadow;43,0,1004075.html (dostęp: 28.03.2022).

³¹⁴ Paweł Pośpiech, *Po reformie Gowina, czyli mała sądowa apokalipsa*, „Iustitia” 2014, nr 2 (16).

³¹⁵ *Kościerzyna: w obronie sądu zablokują skrzynki resortu sprawiedliwości*, „Dziennik Bałtycki”, 22 lutego 2012, <https://dziennikbaaltycki.pl/koscierzyna-w-obronie-sadu-zablokuja-skrzynki-resortu-sprawiedliwosci/ar/513903> (dostęp: 28.03.2022).

dzenie ministra sprawiedliwości Jarosława Gowina, co sprawiło, że konflikt wokół reorganizacji sądów uległ zaostrzeniu³¹⁶.

Ludowcy dążyli do obalenia reformy Gowina różnymi sposobami, począwszy od ataku na autora reorganizacji w złośliwym komiksie wytykając, że minister sprawiedliwości nie zna się na prawie, po organizowanie środowisk obywatelskich i samorządowych w ruch oporu przeciw reformie. Dodatkowo PSL w liście do samorządowców prosiło o pomoc w zbiorce podpisów pod obywatelskim projektem ustawy powstrzymującej reorganizację mniejszych sądów. Następnie politycy PSL wspólnie z członkami Stowarzyszenia Amici Curiae zgłosili wniosek o rejestrację Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej w sprawie projektu, którego celem miało być doprowadzenie do zgodności z Konstytucją zasad tworzenia sądów³¹⁷. Należy także dodać, że pod koniec czerwca 2012 roku w związku z planami ministra Gowina, który od kilku miesięcy prowadził prace zmierzające do zniesienia możliwie największej liczby sądów rejonowych, grupa posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisu pozwalającego ministrowi na dowolne tworzenie i znoszenie sądów.

Reforma Jarosława Gowina wygenerowała bardzo wiele konfliktów na różnych płaszczyznach, które swoim zasięgiem dotykały także urzędu Prezydenta. Stanowisko głowy państwa w tym konflikcie nie było jednolite na różnych etapach projektowania, wprowadzania i podważania reformy sądów. Na początku października 2012 roku Prezydent Komorowski pytany w TVN24³¹⁸ o rozporządzenie w sprawie reorganizacji 79 małych sądów rejonowych, wyraźnie stawał po stronie ministra Jarosława Gowina. Mimo że krytycznie odnosił się do metod prezentacji oraz konsultacji reformy, która wywołała duże obawy społeczne również środowiskach sędziowskich, jasno wypominał koalicijnemu PSL, że ustawa umożliwiająca ministrowi Gowinowi podjęcie takich decyzji była poparta głosami całej koalicji. Prezydent Komorowski bronił reformy, wskazując na błędne nazewnictwo przewidzianej reorganizacji sądów. Twierdził, że to

³¹⁶ Pawlak zwrócił się do premiera o uchylenie rozporządzenia Gowina, „Onet.pl”, 10 października 2012, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/pawlak-zwrocil-sie-do-premiera-o-uchylenie-rozporzadzenia-gowina/87fpx> (dostęp: 28.03.2022).

³¹⁷ Reforma sądownictwa. PSL chce powstrzymać Gowina, „Money.pl”, 18 czerwca 2012, <https://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artukul/reforma:sadownictwa:psl:chce:powstrzymac:gowina,65,0,1107265.html> (dostęp: 28.03.2022).

³¹⁸ Monika Olejnik, *Kropka nad i*, TVN24, 10 października 2012, stenogram rozmowy dostępny na stronie internetowej Prezydent.pl, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/wywiad-prezydenta-dla-programu-kropka-nad-i-w-tvn24,17035> (dostęp: 26.09.2022).

nie jest likwidacja sądów, lecz jedynie likwidacja etatów prezesów w tych sądach. Komorowski, posługując się retoryką ministra Gowina, odniósł się jednak do obaw społeczności lokalnych oraz samorządu trzytonalnego, wyrażając zrozumienie dla ich zaniepokojenia o prestiż miast i rangę instytucji. Zapytany wprost o to, czy popiera reformę likwidującą kilkadziesiąt sądów rejonowych, uchylił się od odpowiedzi, twierdząc, że to nie jest regulacja z mocą ustawy, lecz rozporządzenie wewnętrzne ministra sprawiedliwości. Konkludując wspomniany wywiad oraz wiele innych wypowiedzi udzielonych mediom przez prezydenta, należy stwierdzić, że przekaz na temat jego stanowiska był następujący: reorganizacja sądów to nie likwidacja, a zmiany w prokuraturze to „kosmetyczna reforma”³¹⁹.

Stanowisko prezydenta w tym czasie można odczytywać jako poparcie dla rządu, natomiast, jeżeli dokonamy analizy wypowiedzi najbliższych współpracowników, można wówczas dostrzec większe zrozumienie argumentów przeciwników reformy. Na początku października 2012 roku doradca prezydenta Tomasz Nałęcz wyraził stanowisko, w którym przyjął za zasadne argumenty, że reorganizacja sądów to degradacja powiatów. Dodał jednocześnie, że: „[...] jak się tego nie rozumie, to przestaje się utrzymywać kontakt z tymi ludźmi. [...] W tej koalicji PSL jest partią Polski powiatowej, prowincjonalnej. To usprawienie rykoszetem godzi w tę Polskę, więc rozumiem PSL i opór partii”³²⁰.

Warto zaznaczyć, że właśnie niska ranga mocy legislacyjnej była powodem, że konflikt początkowo zupełnie nie dotyczył urzędu Prezydenta. Dopiero z czasem, kiedy konflikt się rozrastał coraz częściej Prezydent Komorowski musiał się wypowiadać na ten temat, a kolejne podmioty zwracały się do niego z prośbą o zajęcie stanowiska. Przykładem może być pikieta z lutego 2012 roku przed ministerstwem sprawiedliwości, podczas której uczestnicy akcji (m.in. mieszkańcy powiatu sochaczewskiego) wyrażali brak zgody na przekształcenia sądów rejonowych w wydziały zamiejscowe. Wówczas to na antenie Radia Dla Ciebie doradca prezydenta Tomasz Nałęcz zgodził się z argumentami protestujących, że reforma utrudni obywatelom dostęp do sądów. Do-

³¹⁹ Prezydent: *Reorganizacja sądów to nie likwidacja, a zmiany w prokuraturze to „kosmetyczna reforma”*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 10 października 2012, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/653683,prezydent-reorganizacja-sadow-to-nie-likwidacja-a-zmiany-w-prokuraturze-to-kosmetyczna-reforma.html,komentarze-najstarsze,1> (dostęp: 28.03.2022).

³²⁰ *Reforma sądownictwa w Polsce. Oto reakcja wszystkich przedstawicieli partii*, „Money.pl”, 8 października 2012, <https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci/artykul/reforma;sadownictwa;w:polsce;oto:reakcja;wszystkich;przedstawicieli;partii,141,0,1173133.html> (dostęp: 28.03.2022).

dawał jednak, że Prezydent Komorowski bardzo chciał pomóc w tej sprawie, lecz ze względów formalnych nie może zgłosić weta to ministerialnego rozporządzenia³²¹.

Rola prezydenta uległa zmianie, kiedy pod koniec maja 2012 roku w Sejmie pojawił się obywatelski projekt ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych oraz o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych³²². Ustawa, która miała od samego początku poparcie całej opozycji oraz PSL miała na celu cofnąć reorganizację sądów, przeprowadzoną przez ministra sprawiedliwości Jarosława Gowina. Przeciwna propozycji była tylko PO, więc głosy opozycji oraz PSL dawały wówczas matematyczną większość do uchwalenia ustawy. Przedstawiona sytuacja jeszcze bardziej wzmacniała konflikt wokół reformy, a tym samym zapowiadała konieczność zajęcia stanowiska przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego. Między burzliwymi obradami komisji nad obywatelskim projektem ustawy a drugim czytaniem na posiedzeniu Sejmu, 27 marca 2013 roku, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że podstawa prawna rozporządzenia, na mocy którego 1 stycznia 2013 roku 79 sądów rejonowych zostało zniesionych i stało się wydziałami zamiejscowymi większych jednostek, jest zgodna z Konstytucją³²³. Była to odpowiedź na skargę, którą złożyła grupa posłów PSL i Krajowa Rada Sądownictwa, na przepis Prawa o ustroju sądów powszechnych będący podstawą ministerialnego rozporządzenia. Ostatecznie ustawę uchwalono i 19 czerwca 2013 roku przedstawiono prezydentowi do podpisu. W tym czasie 6 maja 2013 roku nastąpiło istotne dla przebiegu konfliktu wydarzenie – odwołanie z funkcji ministra sprawiedliwości Jarosława Gowina.

Prezydent nie popierał rozwiązań zawartych w obywatelskim projekcie ustawy o okręgach sądowych. Jednocześnie coraz wyraźniej krytykował sposób przygotowania reformy Jarosława Gowina, co wyraził między innymi na antenie telewizji Polsat News 15 maja 2013 roku, mówiąc, że decyzja poprzedniego ministra sprawiedliwości w sprawie reorganizacji sądów była arbitralna, nieprzygotowana w rozmowach z koalicyjnym PSL oraz innymi partiami zasiadającymi w parlamencie i w efekcie wzbudziła ogromne emocje. W tym samym programie Komorowski mocno skrytykował obywatelski projekt ustawy: „[...] nieuzasadnione, błędne i szkodliwe dla systemu państwa są rozwiązania proponowane w ustawie tzw. obywatelskiej, która przecież jest

³²¹ *Pikieta – ministerstwo sprawiedliwości*, „Money.pl”, 28 lutego 2012, <https://www.money.pl/gospodarka/pikieta-ministerstwo-sprawiedliwosci-6269985746175617a.html> (dostęp: 28.03.2022).

³²² Sejm VII kadencji, druk nr 804.

³²³ Wyrok TK z 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12 (Dz.U. poz. 448).

typowym przykładem sejmokracji, czyli zabierania władzy wykonawczej nie tylko decyzji, ale i odpowiedzialności”.

Jeszcze przed drugim czytaniem obywatelskiego projektu ustawy, czyli 4 kwietnia 2013 roku, prezydent zaprosił na spotkanie w tej sprawie szefów klubów PO i PSL. W trakcie rozmów Bronisław Komorowski podkreślał, że likwidacja części sądów rejonowych wskutek rozporządzenia ministra sprawiedliwości, bez konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa, była zbyt arbitralna³²⁴. Jednocześnie zdecydowanie wskazywał, że ustawowa próba odebrania ministrowi sprawiedliwości kompetencji do tworzenia oraz likwidowania sądów i przeniesienie odpowiedzialności w tej sprawie na Sejm, jest też działaniem nieodpowiedzialnym i psującym państwo. Zaznaczając, że jeszcze nie podjął ostatecznej decyzji w sprawie wspomnianego projektu, zachęcał szefów klubów PO i PSL do szukania kompromisu jeszcze w trakcie prac parlamentarnych nad ustawą. Jednocześnie na spotkaniu prezydent zapowiedział przedstawicielom koalicyjnych klubów PO i PSL własną inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy o ustroju sądów powszechnych.

W tym miejscu należy przytoczyć komentarz ówczesnego ministra sprawiedliwości Jarosława Gowina do wspomnianych konsultacji u prezydenta: „Na tym polega rola prezydenta w polskim ustroju, aby był strażnikiem dobrego kompromisu; ja mogę powiedzieć, że bardzo się z niej cieszę – podkreślił minister. – Inicjatywa prezydenta pozwala z jednej strony zachować moją dobrą reformę, z drugiej strony, mam nadzieję, pozwoli wszystkim wyjść z twarzą z tego niepotrzebnego sporu”³²⁵.

Bronisław Komorowski, krytykując przepisy zawarte w obywatelskim projekcie ustawy o okręgach sądowych, często używał ostrych słów, nazywając je kuriozalnymi i szkodliwymi dla państwa. Sam pomysł rozwiązania ustawowego zaprojektowanego w kontrze do reformy Gowina nazwał „próbą wyganiania diabła Belzebubem”³²⁶. Tym samym dla wszystkich było jasne, mimo że prezydent o tym wprost nie mówił, jaki los spotka obywatelski projekt ustawy określający na stałe okręgi sądowe.

Pod koniec czerwca 2013 roku Prezydent Komorowski przeprowadził serię konsultacji w sprawie obywatelskiego projektu ustawy i, szerzej, kwestii dotyczących

³²⁴ Bronisław Komorowski o ustawie obywatelskiej dotyczącej sądów rejonowych, „Money.pl”, 4 kwietnia 2013, <https://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/arttykul/bronislaw;komorowski;o;ustawie;obywatelskiej;dotyczacej;sadow;rejonowych,189,0,1281725.html> (dostęp: 31.03.2022).

³²⁵ Tamże.

³²⁶ Prezydent: Mam kłopot w związku z ustawą dotyczącą sądów, „WP.pl”, 15 maja 2013, <https://wiadomosci.wp.pl/prezydent-mam-klopot-w-zwiazku-z-ustawa-dotyczaca-sadow-6031530186416769a?amp=1> (dostęp: 12.09.2022).

zmian w wymiarze sprawiedliwości. 24 czerwca spotkał się z przedstawicielami Ogólnopolskiego Protestu przeciwko Likwidacji Małych Sądów, którzy pod hasłem „Bronimy sądów” przygotowali między innymi wzór pisma z prośbą do prezydenta o złożenie podpisu pod ustawą. W internetowej akcji stowarzyszenie zachęcało do wysyłania wspomnianej prośby-apelu pod adres Kancelarii Prezydenta przy ul. Wiejskiej, licząc, że duża frekwencja i masowa wysyłka listów pozwolą Komorowskiemu na podjęcie oczekiwanej przez nich decyzji.

W tym samym dniu prezydent przeprowadził konsultacje w Pałacu Prezydenckim z ówczesnym ministrem sprawiedliwości Markiem Biernackim oraz z przewodniczącym Krajowej Rady Sądownictwa Antonim Górskim. Natomiast 25 czerwca w ramach konsultacji z klubami parlamentarnymi prezydent Bronisław Komorowski spotkał się z przedstawicielami klubów Platformy Obywatelskiej, Polskiego Stronnictwa Ludowego, Ruchu Palikota, Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Solidarnej Polski. Rozmowy dotyczyły jedynie między innymi ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych. Dzień później skierował do Sejmu własną inicjatywę legislacyjną w postaci projektu zmiany ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych³²⁷.

Jednocześnie Prezydent zawetował, czyli podjął decyzję o przekazaniu do ponownego rozpatrzenia ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych. W przekonaniu Komorowskiego jego projekt zapewniał wprowadzenie do systemu prawa czytelnych, opartych na obiektywnych i racjonalnych przesłankach, kryteriów tworzenia i znoszenia sądów rejonowych. Ponadto wyjaśniał, że zaproponował rozwiązanie, które może bezpiecznie i w zgodzie z zasadami przywrócić liczącą się część sądów rejonowych do funkcjonowania jako sądów odrębnych, co było przedmiotem jego konsultacji z klubami parlamentarnymi³²⁸. Efektem prezydenckiego rozwiązania miało być zatem częściowe cofnięcie reformy Gowina, ponieważ w przypadku przyjęcia ustawy 27 sądów rejonowych zostałyby przewróconych. Tym samym Komorowski zapowiedział, że zwróci się do marszałka Sejmu z formalnym apelem o podjęcie jak najszybszych prac nad wnioskiem o ponowne rozpatrzenie obywatelskiej ustawy, jak również nad prezydenckim projektem nowelizacji, ze względu na panujący brak stabilizacji w sądach rejonowych.

³²⁷ Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Sejm VII kadencji, druk nr 1509.

³²⁸ *Projekt ws. racjonalnej organizacji sądów*, „Prezydent.pl”, 26 czerwca 2013, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/projekt-ws-racjonalnej-organizacji-sadow,15042> (dostęp: 31.03.2022).

Argumentując weto do ustawy obywatelskiej, prezydent wskazywał, że już na etapie projektu miała sprzeczności oraz wady wewnętrzne, które ją dyskwalifikowały jako skuteczne narzędzie przywracania zlikwidowanych sądów rejonowych. Dodał, że projekt obywatelski nie powinien być w ogóle głosowany w parlamencie, a inicjatorzy prac sejmowych powinni zadbać, aby na etapie prac sejmowych wyeliminować „kompletne nonsensy”³²⁹, które znalazły się w tej ustawie. W ocenie Komorowskiego, parlament wykazał się brakiem pryncypialności, kierując do niego ustawę obarczoną tak „niesłuchanie poważnymi mankamentami”³³⁰. Ostatecznie ustawa o okręgach sądowych sądów powszechnych, po wecie Prezydenta na posiedzeniu Sejmu 12 lipca 2013 roku, nie została ponownie uchwalona. Natomiast prezydencki projekt ustawy został przyjęty z poprawkami przez Sejm i Senat 14 marca 2014 roku. Bronisław Komorowski 31 marca 2014 roku w Słupcy uroczystie podpisał uchwaloną ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. poz. 481), tym samym zamykając długi konflikt dotyczący likwidacji małych sądów rejonowych. Należy zaznaczyć, że wejście w życie ustawy miało spowodować utworzenie na nowo 41 z 79 zniesionych sądów rejonowych, czyli nie wszystkich, o które walczyło PSL, opozycja, stowarzyszenia sędziowskie i organizacje obywatelskie³³¹. Niemniej jednak prezydent wskazywał wówczas, że podpis pod nowelizacją kończy w jego przekonaniu stan niejasności w sprawie funkcjonowania sądów: „Dla mnie satysfakcją jest to, że udało się znaleźć wyjście z sytuacji konfliktowej na zasadzie porozumienia wszystkich środowisk parlamentarnych i znalezienia rozwiązania, które jest zdrowym racjonalnym kompromisem pomiędzy oczekiwaniami społeczności lokalnych, środowiska sędziowskiego także, a dostosowaniem struktury sądownictwa do realnych potrzeb, nie tylko do ambicji”³³². Bronisław Komorowski podkreślał, że dzięki jego ustawie wiele środowisk lokalnych odzyskało szansę na posiadanie jednego z atrybutów znaczenia miasta czy powiatu, zgodnie z ich aspiracjami i dobrymi tradycjami, ale też zgodnie z potrzebami jak największego ułatwienia dostępu do sądu. Wielokrotnie powtarzał, że jego intencją było

³²⁹ Tamże.

³³⁰ Tamże.

³³¹ Na początku października 2014 r. minister sprawiedliwości Cezary Grabarczyk podpisał pierwsze rozporządzenie będące wykonaniem ustawy, na mocy którego od 1 stycznia 2015 r. powróciło 41 sądów rejonowych. z kolei w drugim etapie, od 1 lipca 2015 r., na mocy rozporządzenia podpisanego w połowie listopada 2014 r. zostały odtworzone kolejne 34 sądy. W sumie, w dwóch etapach, powołano na nowo 75 sądów rejonowych.

³³² „Udało się znaleźć zdrowy, racjonalny kompromis”, „Prezydent.pl”, 31 marca 2014, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislaw-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/udalo-sie-znalezc-zdrowy-racjonalny-kompromis,15287> (dostęp: 31.03.2022).

wprowadzenie regulacji uniemożliwiających arbitralne kreowanie struktury sądownictwa przez ministra sprawiedliwości, ale jednocześnie zachowanie dotychczasowego modelu tworzenia i znoszenia sądów w drodze rozporządzenia uznanego przez Trybunał Konstytucyjny, jako zgodny z Konstytucją³³³.

Warto przytoczyć komentarz autora konfliktu, byłego ministra Jarosława Gowin, który w marcu 2014 roku, odnosząc się do decyzji Prezydenta Bronisława Komorowskiego o podpisaniu ustawy dotyczącej przywrócenia małych sądów, powiedział, że „to dzień triumfu układów i koterii zawodowych”³³⁴.

Podsumowując rolę urzędu prezydenta w konflikcie o likwidację małych sądów rejonowych, należy wskazać, że była nie tylko istotna z punktu widzenia podjęcia decyzji o zawetowaniu ustawy obywatelskiej, ale także przedstawieniu własnego projektu opartego na konsultacjach ze środowiskami obywatelskimi, zrzeszającymi sędziów i innych pracowników sądów oraz polityków. Początkowo Bronisław Komorowski bronił stanowiska rządu i decyzji ministra sprawiedliwości, jednocześnie nie stroniąc od krytyki strategii przeprowadzania reformy. Ostatecznie prezydentowi udało się przeprowadzić przez parlament własny projekt ustawy, który odpowiadał znacznej większości środowisk zainteresowanych tematem organizacji sądów powszechnych w zakresie małych okręgów.

4.3.3. Spór o ustawę „*in vitro*”

Kwestie dotyczące leczenia niepłodności oraz funkcjonowania ośrodków wspomagającego rozrodu reguluje ustawa z 25 czerwca 2015 roku, która weszła w życie 1 listopada 2015 roku. W momencie jej uchwalenia Polska była jedynym krajem w Unii Europejskiej, która nie miała uregulowań prawnych w zakresie dawstwa, pobierania, przetwarzania, testowania, przechowywania i dystrybucji komórek rozrodczych oraz zarodków przeznaczonych do zastosowania w procedurze medycznie wspomaganego prokreacji. Nie oznaczało to jednak, że kliniki medyczne w Polsce nie wykonywały tego typu zabiegów. Należy przypomnieć, że historia *in vitro* sięga lat 70. XX wieku, kiedy to 25 lipca 1978 roku w Manchesterze urodziło się pierwsze dziecko poczęte tą metodą. W Polsce pierwsze dziecko poczęte metodą *in vitro* urodziło się w 1987 roku

³³³ Tamże.

³³⁴ *Koniec reformy Gowina. Małe sądy wracają w styczniu i w lipcu*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 29 grudnia 2014, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/844102,koniec-reformy-gowina-male-sady-wra-caja-w-styczniu-i-w-lipcu.html> (dostęp: 31.03.2022).

w Instytucie Ginekologii i Położnictwa prof. Mariana Szamatowicza w Białymstoku. Dlatego też lekarze zajmujący się leczeniem niepłodności wiele lat przed uchwaleniem ustawy³³⁵ zwracali politykom uwagę na brak uregulowań prawnych i nadzoru nad ośrodkami zajmującymi się leczeniem niepłodności. Między innymi Polskiego Towarzystwa Ginekologicznego w latach 1995–1996 wydawało zalecenia i tzw. zasady dobrych praktyk, które nie miały w istocie żadnej mocy prawnej z powodu braku instytucjonalnego nadzoru nad omawianą procedurą medyczną.

Analizując prawne aspekty *in vitro* w Polsce przed uchwaleniem stosownej ustawy w roku 2015, należy zauważyć, że wówczas pierwszym dokumentem o charakterze międzynarodowym, który wskazywał na powiązania między biomedycyną a kwestią ochrony praw człowieka, była uchwalona w 1997 roku Konwencja o prawach człowieka i biomedycynie³³⁶.

Polska podpisała konwencję, lecz jej nie ratyfikowała, co było przedmiotem interpelacji poselskich jeszcze w roku 2016, czyli po uchwaleniu ustawy dotyczącej *in vitro* w Polsce³³⁷. Dodatkowo należy zaznaczyć, że Europejska Konwencja Bioetyczna w rzeczywistości nie regulowała wówczas kwestii dostępu do *in vitro*, a jedynie wskazywała na konieczność zagwarantowania właściwej ochrony embrionom w przypadku realizacji tej metody sztucznego zapłodnienia.

Sytuacja prawna *in vitro* w Polsce długo nie zmieniała się mimo członkostwa w Unii Europejskiej, gdzie większość państw członkowskich uregulowało kwestię dawstwa, pobierania, przetwarzania, testowania, przechowywania i dystrybucji komórek rozrodczych oraz zarodków materią ustawową. Takie zobowiązania wobec Polski wynikały przede wszystkim z konieczności wdrożenia do porządków prawnych państw członkowskich następujących dyrektyw Unii Europejskiej:

1) dyrektywy 2004/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 roku w sprawie ustalenia norm jakości i bezpiecznego oddawania, pobierania, testowania, przetwarzania, konserwowania, przechowywania i dystrybucji tkanek i komórek ludzkich (Dz.Urz. UE L 102 z 7.04.2004, s. 48) – termin transpozycji: 7 kwietnia 2006 roku;

³³⁵ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (Dz.U. poz. 1087 ze zm.).

³³⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej w odniesieniu do zastosowań biologii i medycyny: Konwencja o prawach człowieka i biomedycynie, Oviedo, 4 kwietnia 1997 roku, European Treaty Series (ETS), nr 164.

³³⁷ Odpowiedź na interpelację nr 8336 w sprawie ratyfikacji Europejskiej Konwencji Bioetycznej, Sejm VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=3C222985> (dostęp: 26.09.2022).

2) dyrektywy Komisji 2006/17/WE z 8 lutego 2006 roku wprowadzającej w życie dyrektywę 2004/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do niektórych wymagań technicznych dotyczących dawstwa, pobierania i badania tkanek i komórek ludzkich (Dz.Urz. UE L 38 z 9.02.2006, s. 40) – termin transpozycji: 1 listopada 2006 roku;

3) dyrektywy Komisji 2006/86/WE z 24 października 2006 roku wykonującej dyrektywę 2004/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie wymagań dotyczących możliwości śledzenia, powiadamiania o poważnych i niepożądanych reakcjach i zdarzeniach oraz niektórych wymagań technicznych dotyczących kodowania, przetwarzania, konserwowania, przechowywania i dystrybucji tkanek i komórek ludzkich (Dz.Urz. UE L 294 z 25.10.2006, s. 32) – termin transpozycji: 1 września 2008 roku;

4) dyrektywy Komisji 2012/39/UE z 26 listopada 2012 roku zmieniającej dyrektywę 2006/17/WE w odniesieniu do niektórych wymagań technicznych dotyczących badania tkanek i komórek ludzkich w zakresie dotyczącym komórek rozrodczych i zarodków (Dz.Urz. UE L 327 z 27.11.2012, s. 24) – termin transpozycji: 17 czerwca 2014 roku.

Należy skonstatować, że zapłodnienie *in vitro* do czasu uchwalenia ustawy w roku 2015 było regulowane właściwie tylko zasadami sztuki medycznej i Kodeksem etyki lekarskiej z 2 stycznia 2004 roku. Dodatkowo warto uwzględnić fakt, że Komisja Europejska od roku 2010 wymagała od Polski objęcia ustawą kwestii związanych z pobieraniem, kodowaniem i przechowywaniem komórek jajowych, nasienia, a także tkanek zarodkowych i komórek płodu. W związku z brakiem odpowiedzi Polski na coraz bardziej stanowcze żądania Komisji w tej sprawie doszło do złożenia skargi przez Komisję Europejską do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu (TSUE). Ostatecznie Polska przegrała z powodu braku ustawy regulującej los komórek rozrodczych i tkanek w procesie zapłodnienia, mimo że w momencie wydawania orzeczenia TSUE³³⁸ trwał proces legislacyjny w Sejmie.

Wszystkie wymienione okoliczności prawne sprawiły, że kwestia ustawowej regulacji prawnej była w Polsce ważnym tematem politycznym, który tworzył głębokie spory. Analizując przebieg prac parlamentarnych III Rzeczypospolitej, należy stwier-

³³⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 11 czerwca 2015 r. w sprawie C-29/14 (Dz.Urz. UE z 2015 r. C 270, s. 6).

dzić, że po raz pierwszy temat *in vitro* pojawił się w projekcie ustawy o świadomym rodzicielstwie z 30 marca 2004 roku³³⁹.

Autorami przedłożenia byli posłowie Sojuszu Lewicy Demokratycznej, którzy w ramach projektu ustawy nie tylko zdefiniowali metodę *in vitro* jako działanie lekarskie w kierunku wspomagania prokreacji, ale także domagali się refundacji zabiegów *in vitro*. Mimo że pod koniec VI kadencji Sejmu do łaski marszałkowskiej wpłynęło aż sześć projektów ustaw autorstwa różnych partii politycznych (SLD, PO, PiS), żaden nie został uchwalony. W nowej kadencji poszczególne kluby parlamentarne przedstawiły nowe projekty ustaw. Projekty klubów Ruchu Palikota, SLD i PO zakładały legalizację procedurę *in vitro*, natomiast dwa projekty PiS zakazywały stosowania tej metody. Zanim jednak doszło do uchwalenia ustawy w trakcie VII kadencji Sejmu, minister zdrowia Bartosz Arłukowicz wprowadził 1 lipca 2013 roku program leczenia niepłodności. Przeciwni temu działaniu politycy PiS złożyli wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie uznania niekonstytucyjności programu ministra Arłukowicza. Ostatecznie 25 czerwca 2015 roku Sejm przyjął projekt ustawy (projekt rządowy był wspólnie procedowany z projektem poselskim klubu PO) dotyczący leczenia niepłodności metodą *in vitro*.

Temat *in vitro* obok aborcji oraz eutanazji jest od wielu lat obecny w polskim dyskursie jako sporny i kontrowersyjny głównie ze względów etycznych i religijnych, co wpływa na bieżący konflikt polityczny. Paweł Przyłęcki z zakładu socjologii Uniwersytetu Medycznego w Łodzi dokonał analizy prowadzonego dyskursu w Polsce, zauważając istotne rozbieżności dotyczące postrzegania *in vitro* w poszczególne środowiskach społeczno-religijnych i politycznych, które wyrażają sprzeczne stanowiska w następującym zakresie:

- a) czy niepłodność jest chorobą i w związku z tym, czy powinna być leczona;
- b) czy sztuczne zapłodnienie jest metodą leczenia niepłodności, czy jedynie techniczną manipulacją, która w rzeczywistości i tak nie usuwa przyczyny braku zapłodnienia;
- c) czy posiadanie dziecka z probówki nie jest jedynie kwestią egoizmu rodziców;
- d) jaki jest status prawny i moralny zarodka;
- e) czy embryon powinien mieć zagwarantowane takie samo prawo do życia jak dziecko narodzone³⁴⁰.

³³⁹ Sejm IV kadencji, druk nr 3215.

Wymienione kwestie oraz wiele innych czynników, w tym przede wszystkim ciągły wzrost liczby niepełnych par, spowodowały, że debata na temat rozwiązań ustawowych względem metody *in vitro* wzbudzała ogromne kontrowersje i co za tym idzie burzliwe dyskusje. W wyniku tego powstały dwie zasadnicze grupy – zwolenników i przeciwników unormowania prawnego za pomocą ustawy metody *in vitro* jako jednego ze sposobów leczenia niepłodności. Dodać należy, że obie grupy nie były jednomyślne, ponieważ różniły się szczegółowym podejściem do problemu.

Temat *in vitro* towarzyszył Bronisławowi Komorowskiemu przez cały okres prezydentury, łącznie z prekampanią³⁴¹ w roku 2010, właściwą kampanią prezydencką w 2010 roku i w 2015 roku³⁴².

Podczas pierwszej debaty prezydenckiej przed drugą turą wyborów w roku 2010 ten temat nie był wiodący, ale dosyć istotny. Komorowski podkreślał, że rozumie problem ojcostwa, bo wychował pięcioro dzieci. Stwierdził, że jest ostatnią osobą, która chciałaby pozbawić kogoś możliwości cieszenia się z potomstwa. W trakcie debaty stwierdził zdecydowanie, że nie wolno nikomu nakazać stosowania metody *in vitro*, ale nie wolno też tego zakazywać. Komorowski dopytywał także kontrkandydata, „dlaczego w PiS pojawiły się pomysły na karanie więzieniem ludzi za stosowanie metody *in vitro*”³⁴³. Jeszcze w kampanii wyborczej w czerwcu 2010 roku Bronisław Komorowski spotkał się w Szpitalu św. Zofii w Warszawie z członkami Stowarzyszenia na Rzecz Leczenia Niepłodności i Wspierania Adopcji „Nasz Bocian”, co miało być bardzo wyraźnym sygnałem dotyczącym jego poglądów na metodę *in vitro*. Przedstawił tam dosyć szczegółowo swoje poglądy, które konsekwentnie wyrażał do następnej kampanii wyborczej i końca prezydentury. Kwestie etyczne skonfrontował także z uwagami

³⁴⁰ Paweł Przyłęcki, *Spoleczno-polityczne i religijne aspekty „in vitro” w Polsce*, [w:] *Biologiczny wymiar życia populacji a jego socjologiczne interpretacje*, red. Małgorzata Synowiec-Piłat, Alicja Łaska-Formejster, Instytut Socjologii Uniwersytetu Medycznego w Łodzi, Łódź 2013.

³⁴¹ Bronisław Komorowski walczył z Radosławem Sikorskim o nominację Platformy Obywatelskiej jako kandydata na prezydenta. Szokujące słowa padły podczas debaty, która miała wyłonić kandydata PO na prezydenta. Ówczesny marszałek Sejmu, pytany o finansowanie zabiegów *in vitro* z budżetu państwa, stwierdził: „Na pewno nie w stosunku do wszystkich, tylko w stosunku do tych, gdzie jest szansa na to, że się urodzą dzieci zdrowe i będą dobrze wychowane”. Mimo późniejszych wyjaśnień, cytowana wypowiedź Komorowskiego o *in vitro* komentowana była w mediach jako kuriozalna. Więcej zob.: *Kuriozalna wypowiedź Komorowskiego o in vitro*, „interia.wydarzenia”, 22 marca 2010, https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-kuriozalna-wypowiedz-komorowskiego-o-in-vitro,nId,877028#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=firefox (dostęp: 15.09.2022).

³⁴² Zbigniew Przybyłek, *Manipulacje jako element kultury politycznej (na przykładzie dyskursu medialnego w kwestii zapłodnienia in vitro w kampanii prezydenckiej w Polsce w 2015 roku)*, „Refleksje” 2018, nr 17.

³⁴³ *Debata Komorowski–Kaczyński o in vitro, Białorusi i katastrofie smoleńskiej*, „Money.pl”, 27 czerwca 2010, https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artykul/debata_komorowski-kaczyński;o;in;vitro;bialorusi;i;katastrofie;smolenskiej,132,0,637572.html (dostęp: 1.04.2022).

dotyczącymi jego deklaracji jako katolika: „Uważam, że ze względu na mój światopogląd – zawsze to podkreślam, czuję się częścią Kościoła powszechnego, właśnie dlatego jestem za życiem. Za życiem w każdej sytuacji, tzn. uważałem, że nie może być dopuszczalna aborcja na życzenie, jestem przeciwnikiem eutanazji, jestem przeciwnikiem kary śmierci, a jestem zwolennikiem wspomagania metody dojścia do szczęśliwego przyjścia na świat dziecka, także poprzez metodę *in vitro*”³⁴⁴. Mimo że wówczas wyrażał przekonanie, że sprawa uregulowania prawnego *in vitro* „po wyborach to już musi ruszyć bardzo ostro”³⁴⁵, nie był to jednak temat, który traktowany był przez Prezydenta Komorowskiego ofensywnie. Nie pojawił się ani w orędziu po złożeniu przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym i objęciu urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ani wystąpienia podczas pierwszego posiedzenia Sejmu VII kadencji. Wprawdzie w treści wystąpienia pojawił się wątek demografii, niskiej dzietności oraz strategii demograficznej, lecz wprost nie padło sformułowanie dotyczące problemu unormowania prawnego w Polsce metody *in vitro*.

Prezydent Komorowski w roku 2011 uczestniczył w uroczystościach z okazji jubileuszu 400-lecia tradycji akademickich w Poznaniu. Przy tej okazji spotkał się na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza ze studentami Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa. Podczas spotkania padły pytania dotyczące *in vitro*, po których Komorowski zadeklarował, że jest za kompromisowym rozwiązaniem kwestii *in vitro*, tzn. takim, które nie zamykałoby szans na posiadanie dzieci, ale też szanowałoby wrażliwość „umownie mówiąc katolicką”³⁴⁶. W ten sposób odniósł się do trwającego konfliktu politycznego dotyczącego różnych projektów ustaw mających na celu uregulowanie stosowania metody *in vitro* w polskim prawie. Prezydent podkreślał, że szczególnie dotkliwy jest problem jakichkolwiek regulacji w tym względzie. Zwracał uwagę, że państwo nie powinno wyręczać ludzi w ocenie tego, co jest moralne, a co niemoralne, ponieważ każdy człowiek ma prawo do własnej oceny. Według prezydenta rozwiązania ustawowe powinny szanować wrażliwość ludzką, w tym także wrażliwość katolików: „Ja sobie nie wyobrażam zlekceważenia tej części opinii publicznej”³⁴⁷. Jednocześnie Komorowski zapewnił studentów, że nie jest zwolennikiem żadnego skrajnego rozwią-

³⁴⁴ Komorowski: w sprawie *in vitro* potrzebny jest kompromis, „Wprost”, 24 czerwca 2010, <https://www.wprost.pl/kraj/199837/komorowski-w-sprawie-in-vitro-potrzebny-jest-kompromis.html> (dostęp: 4.04.2022).

³⁴⁵ Tamże.

³⁴⁶ Prezydent o *in vitro*: Trzeba szukać kompromisu, „Prezydent.pl”, 28 października 2011, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wizyty-krajowe/prezydent-o-in-vitro-trzeba-szukac-kompromisu,15890> (dostęp: 4.04.2022).

³⁴⁷ Tamże.

zania, ponieważ nie chce, aby sprawa *in vitro* stała się przedmiotem politycznej awantury. Dodatkowo zadeklarował podczas spotkania ze studentami, że chętnie wejdzie w rolę uczestnika debaty w sprawie *in vitro*.

Temat *in vitro* rozgrzewał polityczne dyskusje przez całą kadencję prezydenta Komorowskiego, ale szczególnie gorący stawał się w momencie przedkładania konkretnych projektów. Dyskusja o refundowaniu zabiegów metodą *in vitro* była właśnie takim tematem, który wytyczał oś sporu między opozycją a rządem. Sporny temat nabrał nowej dynamiki w roku 2013, kiedy rząd PO–PSL przygotował trzyletni program zdrowotny zakładający refundację zabiegu *in vitro*³⁴⁸. Według zapowiedzi rządu w czasie wspomnianych trzech lat obowiązywania programu miała powstać ustawa dotycząca *in vitro*, która miała za zadanie rozstrzygnąć między innymi kwestie mrożenia lub niszczenia zarodków.

Mimo że debata publiczna była wówczas bardzo szeroka, nie dotyczyła bezpośrednio Prezydenta Komorowskiego i rozgrywała się głównie w obszarze konfliktu między przedstawicielami głównych partii politycznych. Zdanie prezydenta było powszechnie znane i nie stawał się on szczególną stroną sporu, dopóki w Sejmie nie rozpoczęto prac nad ustawą. Wówczas jasne się stało, że jeżeli ustawa zostanie uchwalona przez parlament, prezydent stanie w roli urzędu, który może rozstrzygnąć o być albo nie być kontrowersyjnych przepisów prawa.

W tym miejscu należy osobne miejsce poświęcić roli Kościoła katolickiego w Polsce, który był wówczas aktywną stroną sporu, a jego nauka miała dominujący wpływ na część środowisk politycznych. Warto zaznaczyć, że także w swojej argumentacji hierarchowie kościelni dotykali bezpośrednio urzędu prezydenta, szczególnie w okresie oczekiwania na podpis pod ustawą regulującą stosowanie metody *in vitro*.

Perspektywa oceny stosowania metody *in vitro* przez Kościół katolicki znajduje wyjaśnienie w zdefiniowaniu początku ludzkiego życia. Nauczanie w tej kwestii zawarto w licznych dokumentach i oficjalnych wypowiedziach hierarchów Kościoła, gdzie spośród najważniejszych należy wymienić encyklikę Jana Pawła II *Evangelium vitae* z roku 1995, a także podstawy nauczania Kościoła katolickiego dotyczące sztucznego zapłodnienia zawarte w dwóch dokumentach opracowanych przez Kongregację Nauki Wiary: „*Donum vitae*. Instrukcja o szacunku dla rodzącego się życia ludzkiego

³⁴⁸ Rządowy Program Leczenia Niepłodności Metodą Zapłodnienia Pozaustrojowego na lata 2013–2016 z 20 marca 2013 r., <http://ptmrie.org.pl/pliki/akty-prawne-i-rekomendacje/dokumenty-legislacyjne/program-ministerstwa-zdrowia-leczenie-niep%C5%82odnosci-metoda-zapłodnienia-pozaustrójowego-na-lata-2013-2016.pdf> (dostęp: 16.09.2022).

i o godności jego przekazywania” z 1987 roku oraz „Instrukcja *Dignitas personae* dotycząca niektórych problemów bioetycznych” z 2008 roku. Istotna jest także w tym względzie działalność Papieskiej Akademii „Pro vita” oraz Papieskiej Rady ds. Duszpasterstwa Chorych i Służby Zdrowia, które zajmują się między innymi kwestiami stosunku Kościoła wobec nowych osiągnięć biomedycyny.

Hierarchowie Kościoła katolickiego w Polsce zrzeszają się jako biskupi w ramach Konferencji Episkopatu Polski (KEP), mając na celu koordynację swoich prac i współpracę w rozwiązywaniu określonych problemów. KEP wydaje dokumenty będące rozwinięciem nauki społecznej Kościoła w formie różnego rodzaju oświadczeń, komunikatów oraz listów pasterskich, a także podejmuje dialog z władzami politycznymi. Wspomniane komunikaty wielokrotnie są dalej powielane przez listy biskupów do każdej parafii. W literaturze Kościół katolicki definiowany jest zarówno jako organizacja religijna, jak i aktor polityczny³⁴⁹, dlatego w tej pracy zostają przedstawione argumenty i działania jego przedstawicieli mające wpływ na decyzje polityczne urzędu prezydenta.

Jednym z najważniejszych działań Kościoła katolickiego w sprawie sporu o unormowanie ustawowe metody *in vitro* w leczeniu niepłodności była próba przekonania Prezydenta Bronisława Komorowskiego do niepodpisywania ustawy z 25 czerwca 2015 roku o leczeniu niepłodności.

Spośród wielu działań bezpośrednich i pośrednich Kościoła katolickiego przeciw planowanym unormowaniom prawnym *in vitro* należy zacząć od wprowadzenia rządowego programu leczenia niepłodności przez finansowanie stosowania metody *in vitro* w roku 2013. Wówczas Kościół katolicki w Polsce kolejny raz wyraźnie i oficjalnie określił się jako przeciwnik metody *in vitro*, pobierania zarodkowych komórek macierzystych z tzw. embrionów nadliczbowych, powstałych w wyniku zapłodnienia pozaustrojowego oraz legalizacji i finansowaniu tej metody przez państwo. W celu upublicznienia swoich argumentów i włączenia się w powszechną debatę publiczną Zespół Ekspertów Episkopatu Polski ds. Bioetyki we współpracy z Katedrą Bioetyki i Etyki Społecznej Wydziału Teologicznego Uniwersytetu Opolskiego zorganizował specjalną debatę na temat *in vitro*³⁵⁰. Tezy zawarte podczas wystąpień przedstawicieli

³⁴⁹ Krzysztof Kowalczyk, *Kościół katolicki w Polsce jako podmiot oddziałujący na system polityczny. Casus regulacji prawnych o zapłodnieniu pozaustrojowym in vitro*, „Athenaeum Polskie Studia Politologiczne” 2018, t. 57, s. 7–19.

³⁵⁰ Konferencja na temat *in vitro* na Wydziale Teologicznym Uniwersytetu Opolskiego, Diecezja Opolska, <https://www.diecezja.opole.pl/index.php/homepage/kronika/18-kronikarskie/202-konferencja-na-temat-in-vitro-na-wydziale-teologicznym-universytetu-opolskiego> (dostęp: 5.04.2022).

Kościół katolicki były rozpowszechniane zarówno w przekazach publicystycznych, jak i bezpośrednim przekazie w parafiach.

Spór na linii prezydent–Kościół katolicki powstał już w momencie procedowania ustawy o *in vitro* w Sejmie, a nabrał bezpośredniego charakteru po zakończeniu procesu legislacyjnego w parlamencie i przesłaniu ustawy do głowy państwa. Zanim do tego doszło, Bronisław Komorowski był adresatem akcji przesyłania do polityków apelu Prezydium Konferencji Episkopatu Polski w sprawie *in vitro*³⁵¹. Co prawda apel Prezydium Konferencji Episkopatu Polski był stanowiskiem Kościoła katolickiego w związku z rozpoczęciem prac nad projektem ustawy o medycznym wspomaganie prokreacji (*in vitro*), ale dotyczył wszystkich polityków, którzy biorą udział w przebiegu procesu legislacyjnego. W treści apelu, pod którym podpisał się między innymi arcybiskup Stanisław Gądecki, możemy przeczytać następujące uwagi kierowane do polityków: „W sprawach należących do decyzji podejmowanych w procesie legislacyjnym Kościół katolicki korzysta z prawa do wyrażania poglądów i formułuje ocenę proponowanych rozwiązań. Czyni to także dlatego, że w pracach parlamentarnych biorą udział posłowie i senatorowie, którzy nie tylko deklarują swoją przynależność do wspólnoty Kościoła, ale uczestniczą w Eucharystii i przystępują do sakramentów świętych. Z tego też powodu czujemy się wezwani, by również do nich skierować szczególne wyrazy wsparcia i zapewnienia o modlitewnej pamięci, w której prosimy dla nich o dojrzałość, odwagę i roztropność przy tworzeniu prawa. W trosce o to, by mogli oni podjąć decyzję o swoim zaangażowaniu w prace legislacyjne w sposób zgodny z dobrze uformowanym sumieniem, pozostać w pełnej łączności ze wspólnotą Kościoła katolickiego i w dyspozycji do przyjmowania Komunii świętej, przedstawiamy poniżej kryteria do jej podjęcia w sposób wolny, prawy i odpowiedzialny”³⁵².

Do marcowego apelu biskupi wrócili w kolejnym oświadczeniu, tym razem po głosowaniu w Sejmie i zwracając się głównie do senatorów, wyrażając nadzieję na wsłuchanie się nie tylko w ich głos, ale także w nauczanie papieża Franciszka i poprawienie ustawy w Senacie³⁵³. W treści oświadczenia znalazła się bardzo mocna krytyka tych posłów, którzy głosowali za przyjęciem ustawy w Sejmie, zapowiadając

³⁵¹ *Apel Prezydium Konferencji Episkopatu Polski w związku z rozpoczęciem prac nad projektem ustawy o medycznym wspomaganie prokreacji (in vitro)*, „Episkopat.pl”, 31 marca 2015, <https://episkopat.pl/en/apel-prezydium-konferencji-episkopatu-polski-w-zwiazku-z-rozpozecciem-prac-nad-projektem-ustawy-o-medycznym-wspomaganiu-prokreacji-in-vitro/> (dostęp: 11.04.2022).

³⁵² Tamże.

³⁵³ *Oświadczenie KEP po głosowaniu Sejmu RP nad rządowym projektem ustawy „o leczeniu niepłodności”*, „Episkopat.pl”, 25 czerwca 2015, <https://episkopat.pl/en/oswiadczenie-kep-po-glosowaniu-sejmu-rp-nad-rzadowym-projektem-ustawy-o-leczeniu-nieplodnosci/> (dostęp: 14.04.2022).

takie same konsekwencje dla innych polityków, którzy postąpią w sprawie *in vitro* podobnie, czyli wbrew nauce Kościoła katolickiego. Wczytując się w wiele innych stanowisk organizacji pośrednio lub bezpośrednio związanych z KEP, między innymi oświadczenie Zespołu Ekspertów ds. Bioetycznych Konferencji Episkopatu Polski w sprawie uchwalenia 25 czerwca 2015 roku przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy o leczeniu niepłodności, Prezydent Komorowski mógł się spodziewać, że konflikt dotyczący ustawy *in vitro* wkrótce zaangażuje go bezpośrednio. W ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających uchwalenie tej ustawy Episkopat wydał co najmniej cztery ważne dokumenty bioetyczne, w których podkreślił swoje krytyczne stanowisko wobec procedury *in vitro* skierowane głównie do polityków. Stąd między innymi wynikała uważna obserwacja przez prezydenta procesu legislacyjnego ustawy dotyczącej *in vitro* oraz towarzyszących jej konfliktach i kontrowersjach. Świadczyć może o tym pismo wysłane do marszałka Senatu w imieniu Bronisława Komorowskiego przez szefa Kancelarii Prezydenta RP Jacka Michałowskiego. Celem tego pisma była próba zmiany określonych przepisów ustawy na etapie prac Senatu, a tym samym częściowego zniwelowania kontrowersji towarzyszących analizowanym przepisom³⁵⁴. Prezydent o liście poinformował 8 lipca 2015 roku podczas wizyty w Berlinie: „Jestem pełen dobrej woli, jeśli chodzi o możliwość podpisania ustawy o *in vitro*, ale warunkiem jest jej konstytucyjność”³⁵⁵. Nie precyzując dokładnego przepisu ustawy, Komorowski poinformował wówczas dziennikarzy, że wysłał do marszałka Senatu Bogdana Borusewicz pismo „z sugestią rozwiązania kwestii, która może stanowić zagrożenie dla konstytucyjności przyjętego rozwiązania”³⁵⁶, jednocześnie deklarując, że od tego uzależnia swoje dalsze działania. Z pisma Jacka Małachowskiego wynikać może, że prezydentowi chodziło o następującą kwestię: „Poważną wątpliwość co do zgodności z konstytucją i prawem międzynarodowym budzi wprowadzana ustawą możliwość pobierania komórek rozrodczych od dawcy, który jest niezdolny do świadomego wyrażenia zgody, w celu zabezpieczenia płodności na przyszłość. Ustawa stanowi, że jeżeli kandydat na dawcę komórek rozrodczych jest niezdolny do świadomego wyrażenia zgody lub niemożliwie jest uzyskanie wyrażonej, w formie pisemnej, zgody przedstawiciela ustawowego, wyma-

³⁵⁴ „Warunkiem podpisania ustawy o *in vitro* jej konstytucyjność”, „Prezydent.pl”, 8 lipca 2015, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/warunkiem-podpisania-ustawy-o-in-vitro-jej-konstytucyjnosc.15734> (dostęp: 14.04.2022).

³⁵⁵ Prezydent napisał list w sprawie *in vitro*, ale senatorowie się nim nie zajmą, TVN24, 9 lipca 2015, <https://tvn24.pl/polska/prezydent-napisał-list-w-sprawie-in-vitro-ale-senatorowie-sie-nim-nie-zajmura558495> (dostęp: 14.04.2022).

³⁵⁶ Tamże.

gane jest zezwolenie sądu opiekuńczego. W szczególnie uzasadnionych przypadkach zezwolenie to można uzyskać po pobraniu komórek rozrodczych. W przypadku, gdy po pobraniu komórek rozrodczych nie uzyskano takiego zezwolenia lub gdy dawca świadomie nie wyraził zgody na pobranie komórek rozrodczych – komórki rozrodcze niszczy się niezwłocznie. [...] Zapis ten budzi wątpliwość co do zgodności z art. 30 i art. 47 Konstytucji oraz art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W świetle tych przepisów, poszanowanie życia prywatnego i decydowania o swoim życiu osobistym, obejmuje także prawo do poszanowania zarówno decyzji o prokreacji, jak i decyzji o powstrzymaniu się od prokreacji”³⁵⁷.

W piśmie zaznaczono jednocześnie, że prezydent wyraził nadzieję, iż Senat usunie ewentualne zapisy, które byłyby niezgodne z Konstytucją, co było dotychczas najbardziej wyraźnym działaniem Komorowskiego bezpośrednio związanym z konfliktem wokół ustawy *in vitro*. Pismo wysłane w imieniu prezydenta wywołało polityczny spór wewnątrz Senatu, ponieważ część parlamentarzystów Izby Wyższej domagało się wówczas wprowadzenia do porządku obrad informacji marszałka Borusewicza na temat treści korespondencji w sprawie *in vitro*, a tym samym wniesienia do debaty zastrzeżeń głowy państwa.

Stanowisko prezydenta w trakcie prac Senatu dawało nadzieję przeciwnikom ustawy i było szeroko komentowane³⁵⁸. Obliczone było jednak głównie na wywarcie presji na senatorów i władze Platformy Obywatelskiej, co w konsekwencji miało zniwelować konflikt wokół ustawy. Działanie Komorowskiego nie przyniosło jednak rezultatu, ponieważ Senat nie zgłosił poprawek do ustawy o leczeniu bezpłodności³⁵⁹. W ten sposób losy kontrowersyjnej ustawy zależały wówczas głównie od decyzji prezydenta, co skrzętnie odnotowywały środowiska związane z Kościołem katolickim, na przykład Radio Maryja mające bardzo duży wpływ na opinię części katolików w Polsce³⁶⁰. Oficjalne stanowisko wobec krytykującej uchwałę Senatu przyjęło prezydium KEP³⁶¹,

³⁵⁷ Tamże.

³⁵⁸ *In vitro: Komorowski stawia warunek podpisania ustawy*, „Gosc.pl”, 9 lipca 2015, <https://www.gosc.pl/doc/2582757.In-vitro-Komorowski-stawia-warunek-podpisania-ustawy> (dostęp: 14.04.2022).

³⁵⁹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 10 lipca 2015 r. w sprawie ustawy o leczeniu niepłodności, <https://www.senat.gov.pl/prace/uchwały/page,3.html?data=10.07.2015&kadencja=8> (dostęp: 14.04.2015).

³⁶⁰ *Ostateczny ruch ws. in vitro należy do prezydenta*, Radio Maryja, 11 lipca 2022, <https://www.radiomaryja.pl/informacje/ostateczny-ruch-ws-in-vitro-nalezy-do-prezydenta/> (dostęp: 14.04.2022).

³⁶¹ *Komunikat Prezydium KEP po ogłoszeniu wyników głosowania w Senacie ws. ustawy dotyczącej procedury „in vitro”*, „Episkopat.pl”, 10 lipca 2015, <https://episkopat.pl/en/komunikat-prezydium-kep-po-ogloszeniu-wynikow-glosowania-w-senacie-ws-ustawy-dotyczacej-procedury-in-vitro/> (dostęp: 14.04.2022).

a Sekretarz Generalny Konferencji Episkopatu Polski Artur Miziński podziękował wszystkim senatorom „[...] angażującym się w obronę najsłabszych istot ludzkich, odważnie dając wyraz poszanowaniu dla godności człowieka, której ochrona, jak stanowi art. 30 Konstytucji, jest obowiązkiem władz publicznych”³⁶². Podobnych apeli, stanowisk, oświadczeń i komunikatów ze strony Kościoła katolickiego oraz związanych z nim organizacji było bardzo wiele. We wszystkich pojawiały się wyrazy dezaprobaty i nawiązania do konsekwencji ze względu na przynależność do Kościoła katolickiego. W tak napiętej atmosferze konfliktu o ustawę *in vitro* Prezydent Komorowski stał się adresatem listu od Przewodniczącego Episkopatu Polski Arcybiskupa Stanisława Gądeckiego. W treści korespondencji zawarta została wyraźna prośba o „[...] przekazanie Sejmowi do ponownego rozpoznania ustawy o tzw. leczeniu niepłodności lub skierowanie jej do Trybunału Konstytucyjnego”³⁶³. Dalej arcybiskup Gądecki argumentował, że przedmiotowa ustawa jest niezgodna z Konstytucją ze względu na zawarte w niej zapisy o ochronie życia. Na koniec autor listu zasugerował, że prezydent jako „uczeń Chrystusa” powinien być „[...] zawsze głosem tych, którym odmawiano praw i których godność deptano”³⁶⁴. Prośba arcybiskupa została wyrażona zarówno jako obywatela Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski, co skrzętnie wykorzystał Prezydent Komorowski udzielając 22 lipca 2015 roku odpowiedzi na list³⁶⁵. Mając to na względzie podkreślił, że jego stanowisko w sprawie *in vitro* podyktowane było zarówno troską o wszystkich obywateli Rzeczypospolitej, jak i szacunkiem dla roli Episkopatu w życiu społecznym: „Zadaniem Prezydenta jako głowy państwa jest troszczyć się o wszystkich obywateli, bez względu na ich światopogląd czy wyznanie, godzić skrajne stanowiska i dbać o wypracowywany w Sejmie konsensus. Zapewniam Księdza Arcybiskupa, że w kwestii tak złożonej jak *in vitro*, rozbieżność poglądów jest radykalna, a rozpiętość oczekiwań – ogromna. Od apeli o prezydenckie weto, po apele o jak najszybsze podpisanie ustawy. Od przekonania, że to zgoda na zabijanie, po entuzjazm i nadzieję na wymarzone, a często i wymodlone, potomstwo. Zadaniem Prezydenta jest rozważenie wszystkich konsekwencji, jakie

³⁶² Sekretarz Generalny KEP *ws. in vitro*, „Episkopat.pl”, 10 lipca 2015, <https://episkopat.pl/en/sekretarz-generalny-kep-ws-in-vitro/> (dostęp: 14.04.2022).

³⁶³ List Przewodniczącego KEP do Prezydenta RP, „Episkopat.pl”, 17 lipca 2015 r., <https://episkopat.pl/en/list-przewodniczacego-kep-do-prezydenta-rp-2/> (dostęp: 14.04.2022).

³⁶⁴ Tamże.

³⁶⁵ List do Przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski, 22 lipca 2015, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/inne/list-do-przewodniczacego-konferencji-episkopatu-polski,18145> (dostęp: 15.04.2022).

przyjęcie lub odrzucenie tej ustawy może spowodować w życiu Polaków”³⁶⁶. Bronisław Komorowski zwrócił także uwagę na niedoskonałości ustawy oraz wątpliwości, które w jego imieniu Kancelaria Prezydenta sygnalizowała marszałkowi Senatu w trakcie prac legislacyjnych. Zgodził się z arcybiskupem co do konieczności dbania o godność i szacunek każdego człowieka, a tym samym wskazał, że ustawa wprowadzała istotne regulacje prawne uniemożliwiające surogację, wybór płci dziecka na życzenie rodziców czy możliwość klonowania zarodków, co w przekonaniu prezydenta było postępowaniem w porównaniu z ówczesną sytuacją, czyli brakiem stosownych regulacji prawnych. W odpowiedzi na list arcybiskupa znalazło się także sformułowanie, które posłużyło jako jeden z motywów przewodnich jeszcze jednego listu, na który zdecydowała się przewodnicząca KEP. Mianowicie chodziło o przekonanie prezydenta, że zadaniem głowy państwa jest „troszczyć się o wszystkich obywateli, bez względu na ich światopogląd czy wyznanie, godzić skrajne stanowiska i dbać o wypracowywany w Sejmie konsensus”³⁶⁷. W tym miejscu arcybiskup polemicznie zwrócił uwagę, że „tymczasem Pan Prezydent podpisał ustawę, która jest nie tyle wyrazem konsensu, ile raczej jest wyrazem skrajnego światopoglądu”³⁶⁸. Drugi list przewodniczącego KEP do Prezydenta Komorowskiego był dużo dłuższy od pierwszego, miał charakter polemiczny i praktycznie w całości poświęcony kwestionowaniu tezy i decyzji Bronisława Komorowskiego. Przykładem może być następujące sformułowanie: „Jak więc w państwie prawa można było podpisać ustawę, w której rzeczowe argumenty są przesłonięte partyjnymi kalkulacjami i która ma swoje słabości? Jeśli ustawa ma tyle słabości, to dlaczego do Trybunału Konstytucyjnego nie została ona skierowana w całości bez podpisania?”³⁶⁹. Należy zwrócić uwagę, że przytoczona korespondencja miała miejsce już po podpisaniu przez Prezydenta Komorowskiego kontrowersyjnej ustawy i jej konfrontacyjny ton był najprawdopodobniej zdeterminowany właśnie tym faktem.

Ogłaszając swoją decyzję, prezydent zaznaczył, że „nie jest prezydentem ludzkich sumień”³⁷⁰, a w jego opinii żaden z polskich prezydentów nie powinien zachowywać się tak, aby ktokolwiek miał wątpliwości, czy chce przez system prawny regulować

³⁶⁶ Tamże.

³⁶⁷ Tamże.

³⁶⁸ *Odpowiedź Przewodniczącego KEP na list Prezydenta RP z 22 lipca 2015 r.*, „Episkopat.pl”, 27 lipca 2015, <https://episkopat.pl/en/odpowiedz-przewodniczacego-kep-na-list-prezydenta-rp-z-dnia-22-lipca-2015-r/> (dostęp: 15.04.2022).

³⁶⁹ Tamże.

³⁷⁰ *Prezydent ws. in vitro: Kwestie trudne warto regulować prawem*, „Prezydent.pl”, 22 lipca 2015, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-ws-in-vitro-kwestie-trudne-warto-regulowac-prawem,15740> (dostęp: 15.04.2022).

funkcjonowanie państwa czy ludzkich sumień. Podkreślił dużą odpowiedzialność, jaka wiąże się z jego decyzją, a tym samym przedmiotową regulacją prawną, dodając, że jest zwolennikiem kompromisu politycznego we wszystkich trudnych kwestiach dzielących ludzi. Prezydent podkreślał, że prawo nie może i nie zmusza nikogo do zachowań niezgodnych z jego etyką, ale musi ono uwzględniać to, że ludzie mają różne wrażliwości i różne poglądy: „Każdy w ramach społeczeństwa i w ramach państwa powinien robić to, co do niego należy. W moim przekonaniu rolą prezydenta jest dbanie o konstytucyjność ustaw. O to, aby ustawy, porządek prawny, był w zgodzie z fundamentem systemu prawnego, jakim jest konstytucja”³⁷¹.

Podpisując ustawę, Komorowski jednocześnie zapowiedział, że po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, skieruje do Trybunału Konstytucyjnego jeden z jej zapisów. Przypomniawszy, że w związku z wątpliwościami, co do konstytucyjności ustawy, jego kancelaria wysłała list do Marszałka Senatu Bogdana Borusewicza w trakcie prac legislacyjnych. Prezydent wskazywał wówczas na możliwą niekonstytucyjność zapisów umożliwiających pobieranie komórek rozrodczych od osób, które nie są zdolne do świadomego wyrażenia zgody.

1 listopada 2015 roku ustawa o leczeniu niepłodności regulująca kwestię stosowania metody *in vitro* weszła w życie. Wniosek prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego z 3 sierpnia 2015 roku³⁷² został początkowo dołączony do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskiej, a następnie włączony do sprawy o sygnaturze K50/60, która została umorzona postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2018 roku³⁷³.

Po podpisaniu przez Prezydenta Komorowskiego ustawy dotyczącej procedury *in vitro* biskupi wyrazili „najgłębsze rozczarowanie i głęboki ból” w komunikacie Prezydium Konferencji Episkopatu Polski³⁷⁴. Wymiana listów między arcybiskupem Gądeckim a Prezydentem Komorowskim była bacznie obserwowana przez media i określana niekiedy jako ostra i mocna³⁷⁵. Liczba komentarzy po podpisaniu ustawy

³⁷¹ Tamże.

³⁷² Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do Trybunału Konstytucyjnego z 3 sierpnia 2015 r., https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-1631841935%2FK_19_15_wns_2015_08_03_ADO.pdf (dostęp: 15.04.2022).

³⁷³ Postanowienie TK z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 50/16 (Dz.U. poz. 760).

³⁷⁴ Komunikat Prezydium Konferencji Episkopatu Polski po podpisaniu przez Prezydenta RP ustawy dotyczącej procedury „*in vitro*”, „Episkopat.pl”, 22 lipca 2015, <https://episkopat.pl/en/komunikat-prezydium-konferencji-episkopatu-polski-po-podpisaniu-przez-prezydenta-rp-ustawy-dotyczacej-procedury-in-vitro/>, pobrano 15.04.2022 r.

³⁷⁵ Mocny list abp. Gądeckiego do Prezydenta Komorowskiego. PRZECZYTAJ!, „Fronda.pl”, 17 lipca 2015, <https://www.fronda.pl/a/mocny-list-abp-gadeckiego-do-prezydenta-komorowskiego,54208.html> (dostęp: 15.04.2022).

była bardzo liczna, a prezydent był krytykowany najmocniej przez środowiska prawicowe, które od dawna były przeciwne ustawie dotyczącej *in vitro*. Między innymi prawicowy publicysta Tomasz Terlikowski napisał w serwisie społecznościowym Twitter: „Tak się skończył katolicyzm PBK. Prezydent prawdopodobnie wyłączył się z Kościoła i wziął na siebie odpowiedzialność za śmierć tysięcy ludzi”³⁷⁶. Innego zdania były środowiska sprzyjające wprowadzeniu regulacji ustawowej dotyczącej zapłodnienia *in vitro*. Marta van der Toolen, prezes zarządu FertiMedica Centrum Płodności, stwierdziła w komentarzu po podpisaniu ustawy: „Pomoc w tej dziedzinie jest konstytucyjnym i moralnym obowiązkiem państwa. Niepłodność jest bowiem nie tylko chorobą w wymiarze medycznym i psychicznym, ale przede wszystkim problemem społecznym, wymagającym kompleksowego rozwiązania, szczególnie w obliczu niekorzystnych zmian demograficznych dotyczących polskiego społeczeństwa”³⁷⁷.

Wraz z podpisaniem ustawy przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego pojawiły się komentarze także w mediach zagranicznych. W „Rzeczpospolitej” ukazał się materiał dotyczący artykułu Reinharda Vesera *Wojna u bram piekiel*, który ukazał się we „Frankfurter Allgemeine Zeitung”. Publikacja dotyczyła trwającego w Polsce ćwierć wieku „gorącego” sporu o leczenie niepłodności, który, w opinii niemieckiej gazety, nosił znamiona kulturkampfu. „Niemiecki dziennik informuje o dwóch interwencjach przewodniczącego polskiego Episkopatu abp Stanisława Gądeckiego w proces legislacyjny” oraz jego kontrowersyjnym stwierdzeniu po przyjęciu ustawy w Sejmie, „«że posłowie, którzy głosowali za ustawą, nie mają chrześcijańskiej tożsamości, że udają katolików»».

Przed głosowaniem w Senacie abp Gądecki zaapelował w komunikacie, aby osoby wierzące «pod żadnym pozorem nie popierały ustawy», jeśli «chcą pozostać w pełnej wspólnotocie wiary». FAZ zaznacza, że «wierzący katolik Komorowski mimo to podpisał ustawę», a w «uzasadnieniu mówił o umiejętności rozwiązywania kwestii trudnych na zasadzie kompromisu, który jest fundamentem demokracji, o poszanowaniu autonomii państwa i Kościoła, o konieczności stosowania rozwiązań prawnych dla trudnych kwestii moralnych»³⁷⁸.

³⁷⁶ Tomasz Terlikowski, Twitter, 22 lipca 2015, godz. 10:08.

³⁷⁷ Prezydent podpisał ustawę o *in vitro*, „WP.pl”, <https://zdrowie.parenting.pl/prezydent-pod-pisal-ustawe-o-in-vitro> (dostęp: 15.04.2022).

³⁷⁸ FAZ o polskiej ustawie *in vitro*: „Wojna kulturowa u bram do piekiel”, „Rzeczpospolita”, 23 lipca 2015, <https://www.rp.pl/wydarzenia/art11586351-faz-o-polskiej-ustawie-in-vitro-wojna-kulturowa-u-bram-do-piekiel> (dostęp: 15.04.2022).

Podsumowując, należy podkreślić, że udział w konflikcie o ustawę dotyczącą *in vitro* Prezydenta Komorowskiego był istotnym zderzeniem głowy państwa z instytucją Kościoła katolickiego. Wielu publicystów dostrzegało i opisywało naciski Episkopatu na Prezydenta Komorowskiego w sprawie podpisu pod tą ustawą³⁷⁹. Presja hierarchów kościelnych wzmocniona była przez coraz mocniejszych wówczas polityków prawicy oraz wielu organizacji katolickich. Jednocześnie na prezydenta wywierana była presja ze strony polityków i organizacji sprzyjających uchwaleniu ustawy dotyczącej *in vitro*.

4.3.4. Inne spory i konflikty podczas prezydentury

Bronisława Komorowskiego

Konflikt wokół tzw. sprawy ACTA

Sprawa określana obecnie skrótem ACTA, czyli *Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (pol. Umowa handlowa dotycząca zwalczania obrotu towarami podrabianymi) sięga swoją historią do roku 2006 i była pierwotnie pomysłem Japonii oraz Stanów Zjednoczonych na budowanie wielostronnych porozumień międzynarodowych, mających na celu ustalenie przez różne kraje standardów w walce z naruszeniami własności intelektualnej, czyli między innymi kwestii obrotu podrabianymi dobrami, zasadami handlu lekami generycznymi oraz problemu tzw. piractwa medialnego – rozpowszechniania dzieł prawnie chronionych przez Internet. W Polsce kwestia ACTA pojawiła w roku 2011 wraz z informacją o planowanym podpisaniu przez rząd porozumienia ACTA, wywołując burzę wśród użytkowników Internetu, a tym samym wzbudzając ogromne kontrowersje i spory. Przeciwnicy ACTA informowali, że umowa jest dokumentem kontrowersyjnym, ponieważ niektóre jej zapisy mogą zagrażać podstawowym prawom obywateli i wolności słowa. Co więcej, ACTA wzbudzała wiele teorii spiskowych ze względu na to, że jej zapisy powstawały w ramach całkowicie tajnych negocjacji. Przeciwnicy ACTA wskazywali między innymi na art. 27 ust. 4, które według nich umożliwiały wydanie na żądanie na przykład organizacji zarządzającej prawami autorskimi, w trybie administracyjnym, a nie sądowym, danych osoby, co, do której zachodziło jedynie domniemanie naruszenia praw autorskich. W konsekwencji sprawa ACTA była szeroko komentowanym tematem w mediach i serwisach społecznościowych, wywołała manifestacje publiczne, a także doszło do zablokowania stron internetowych

³⁷⁹ Episkopat naciska prezydenta w sprawie *in vitro*: *In vitro* traktuje nienarodzone dzieci jak przedmioty, „Newsweek”, 17 lipca 2015, <https://www.newsweek.pl/polska/list-episkopatu-do-prezydenta-komorowskiego-ws-in-vitro/9t758tf> (dostęp: 15.04.2022).

Kancelarii Premiera, Sejmu, Ministerstwa Obrony, Ministerstwa Sprawiedliwości, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz PSL-u.

Wobec sytuacji konfliktowej prezydent w lutym 2012 roku zaangażował się w sprawę ACTA. Bronisław Komorowski 1 lutego 2012 roku zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Ireny Lipowicz o zajęcie stanowiska, czy ratyfikacja umowy handlowej ACTA nie wpłynie na ograniczenie praw obywatelskich. „Internetowe i uliczne protesty świadczą, że istotna część społeczeństwa, zwłaszcza młodego, uznała za zagrożone swoje podstawowe prawa obywatelskie”³⁸⁰ – tak między innymi napisał prezydent w liście skierowanym do prof. Ireny Lipowicz. Następnie Prezydent Bronisław Komorowski spotkał się 2 lutego 2012 roku z ministrami: sprawiedliwości, administracji i cyfryzacji, kultury oraz RPO, a rozmowa, w której wzięli też udział ministrowie w Kancelarii Prezydenta dotyczyła umowy ACTA. Po spotkaniu dyrektor Biura Prasowego Kancelarii Prezydenta Joanna Trzaska-Wieczorek przekazała mediom, że prezydent był zainteresowany uzyskaniem klarownej i jasnej odpowiedzi, na ile umowa handlowa ACTA może stanowić zagrożenie dla wolności obywatelskich. Ze względu, że umowa wzbudziła szereg obaw wśród wielu środowisk prezydent oczekiwał jasnych i klarownych odpowiedzi w tym zakresie, odpowiedzi na list, który wystosował do prof. Lipowicz, a także na pytania, jakie padły podczas spotkania³⁸¹. Ostatecznie premier Donald Tusk zawiesił ratyfikację ACTA i ogłosił, że Polska nie ratyfikuje umowy w ówczesnym kształcie, a 4 lipca 2012 roku Parlament Europejski odrzucił porozumienie podczas sesji plenarnej.

Konflikt związany z tzw. matkami pierwszego kwartału

„Matkami pierwszego kwartału” określiła się grupa osób w Polsce, która walczyła o prawo do skorzystania z nowych uprawnień, które wynikały z nowelizacji Kodeksu pracy wydłużającego urlopy dla rodziców. Uprawnienia zaczęły obowiązywać od 18 marca 2013 roku i nie objęły rodziców, których dzieci urodziły się przed tą datą, co wywołało ich sprzeciw i zarzewie konfliktu. W projekcie Ministerstwo Pracy i Polityki społecznej proponowało 20 tygodni urlopu macierzyńskiego, 6 tygodni dodatkowego urlopu macierzyńskiego i 26 tygodni urlopu rodzicielskiego. Dotychczas urlop macierzyński trwał 20 tygodni, a dodatkowy 4 tygodnie.

³⁸⁰ List prezydenta do RPO ws. umowy ACTA, „Prezydent.pl”, 1 lutego 2012, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/inne/list-prezydenta-do-rpo-ws-umowy-acta,17514> (dostęp: 15.04.2022).

³⁸¹ Tamże.

Społeczność „matek pierwszego kwartału” zaczęła się organizować w roku 2012 podczas dyskusji na różnych forach internetowych, ale przede wszystkim na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, gdzie uruchomiono możliwość wyrażania opinii na temat planowanych zmian w przepisach dotyczących urlopów macierzyńskich i wychowawczych oraz tzw. becikowego³⁸².

Najbardziej aktywne osoby przeniosły dyskusję ze stron rządowych na utworzone przez siebie grupy i profile internetowe na portalach społecznościowych. Najpierw to była grupa na Facebooku „Żądamy równego traktowania dla matek 2013”, a następnie strona na Facebooku „Matki I kwartału 2013”, od której nazwę czerpał powstały ruch dążący do zmian przepisów prawa związanych z urlopami dla rodziców³⁸³. Wokół wymienionego profilu społecznościowego zgromadziło się około kilkunastu tysięcy osób, ale według jego twórców i organizatorów, sprawa dotyczyła około 80 tys. matek w Polsce. Biorąc pod uwagę późniejsze dane GUS za rok 2013 dotyczące urodzeń żywych w Polsce, sprawa spornych regulacji prawnych mogła dotyczyć sugerowanych wyliczeń.

Autorzy protestu pisali na swoim profilu społecznościowym, że występują w obronie praw swoich dzieci, które przyszły na świat w pierwszym kwartale 2013 roku i zgodnie z pierwotnym projektem ustawy (ustawa o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa; projekt z 8 listopada 2012 r.), opracowanym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, nie były uwzględnione w objęciu prawem do rocznego przebywania na urlopie rodzicielskim z mamą lub tatą³⁸⁴. Społeczność „matek pierwszego kwartału” walczyła o to, aby ich dzieci zostały potraktowane tak jak reszta rocznika 2013. Uzasadniano, że proponowana ustawa dyskryminuje dzieci urodzone w pierwszym kwartale roku 2013, czyli między 1 stycznia a 18 marca, pozostawiając je w „czarnej dziurze prawnej”³⁸⁵, ponieważ na niekorzyść zostały zmienione zasady przyznawania świadczenia z tytułu urodzenia dziecka (tzw. becikowe) oraz został podwyższony próg dochodowy ulgi podatkowej na pierwsze dziecko. W związku z tym powstała sytuacja, gdzie dzieci „matek pierwszego kwartału” pozbawione miały być praw obowiązujących

³⁸² *Matki pierwszego kwartału. Jak one to zrobiły?*, „nto.pl”, 28 czerwca 2013, <https://nto.pl/matki-pierwszego-kwartalu-jak-one-to-zrobily/ar/4567905> (dostęp: 16.04.2022).

³⁸³ *Dyskryminacja od kołyski, czyli komu przysługuje roczny urlop macierzyński*, „Bankier.pl”, 7 grudnia 2012, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Dyskryminacja-od-koyski-czyli-komu-przysluguje-roczny-urlop-macierzynski-2697088.html> (dostęp: 16.04.2022).

³⁸⁴ *Matki i kwartału 2013*, @MatkiIKwartalu2013, Facebook, <https://www.facebook.com/MatkiIKwartalu2013/about> (dostęp: 16.04.2022).

³⁸⁵ Tamże.

do końca 2012 roku, a jednocześnie nie zostały objęte nowelizacją przepisów dotyczących rozszerzenia uprawnień do wydłużonego urlopu macierzyńskiego.

Ruch społeczny „matek pierwszego kwartału” wówczas domagał się od polityków określonych zmian:

a) przyspieszenia prac nad projektem ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (projekt z 8 listopada 2012 r.) opracowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej;

b) wprowadzenia poprawki zakładającej objęcie wydłużonym urlopem rodzicielskim wszystkich rodziców dzieci urodzonych w 2013 roku;

c) równości społecznej dla wszystkich dzieci z rocznika 2013;

d) sprawiedliwości wobec około 80 tys. rodzin, których dzieci urodziły się przed 18 marca 2013 roku;

e) przewidywalnej i stabilnej polityki prorodzinnej dla całego rocznika 2013, a nie tylko dla trzech czwartych rocznika;

f) zapewnienia ochrony dla matek, ojców i dzieci zgodnie z art. 71 Konstytucji³⁸⁶.

Ruch społeczny „matek pierwszego kwartału” rozrastał się nie tylko w Internecie, ale za sprawą aktywności członków stowarzyszenia zyskiwał popularność w mediach, a tym samym stał się dostrzegalnym problemem społecznym i politycznym. Członkowie stowarzyszenia – matki, ojcowie oraz sympatycy ruchu – odwiedzali posłów, pisali listy, organizowali podpisy pod petycjami oraz zabiegali o spotkania w sprawie kontrowersyjnych przepisów u najważniejszych członków rządu, osób publicznych sprawujących funkcje publiczne, a także aktywistów społecznych i medialnych. „Matki pierwszego kwartału” zwróciły się także o pomoc do Prezydenta Bronisława Komorowskiego.

3 kwietnia 2013 roku odbyło się spotkanie minister Ireny Wóycickiej i doradcy prezydenta Joanny Staręgi-Piasek z przedstawicielami „matek pierwszego kwartału”³⁸⁷. Jak odnotowano po spotkaniu na oficjalnej stronie internetowej prezydenta, minister Wóycicka zgodziła się z przedstawicielami ruchu, że wydłużenie urlopów rodzicielskich o tak znaczny okres z dnia na dzień może budzić poczucie krzywdy u tych, którzy

³⁸⁶ Tamże.

³⁸⁷ *Trzy lata prezydentury: 6 sierpnia 2010–5 sierpnia 2013*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, s. 279.

tą regulacją nie zostaną objęci³⁸⁸. Cytując argumenty „matek pierwszego kwartału”, autorzy wpisu na stronie „Prezydent.pl” podkreślili deklarację prezydenckiej minister, że Kancelaria Prezydenta przeanalizuje zapisy wydłużające urlop rodzicielski pod kątem zgodności z Konstytucją, ponieważ leży to w zakresie uprawnień prezydenta³⁸⁹. Podczas spotkania jednocześnie z deklaracjami o wsparciu Komorowskiego zostało wystosowane zaproszenie dla „matek pierwszego kwartału” do udziału w debacie wokół założeń polityki rodzinnej.

Spotkanie przedstawicieli ruchu w Kancelarii Prezydenta zostało dostrzeżone w mediach jako gest wsparcia dla postulatów „matek pierwszego kwartału”³⁹⁰. W niektórych mediach spotkanie z przedstawicielami Prezydenta Komorowskiego komentowane było jako przełomowe w walce o swoje postulaty: „Dla ruchu rodziców Matki I Kwartału przełomowe okazało się spotkanie 3 kwietnia w Kancelarii Premiera z podsekretarz stanu Ireną Wóycicką oraz doradcą prezydenta Joanną Staręgą-Piasek. Okazane zrozumienie i wsparcie oznaczało przełom w historii działań Matek I Kwartału i ostatecznie przesądziło o znakomitym, końcowym rezultacie, sytuując nas pośród nielicznych, tak efektywnych, inicjatyw obywatelskich. Od listopada 2012 apelowaliśmy o objęcie dzieci urodzonych w pierwszym kwartale rocznym urlopem rodzicielskim. Z dnia na dzień spotykaliśmy się z coraz większym poparciem ze strony zwykłych obywateli, jak i ekspertów z dziedziny psychologii dziecięcej, psychologii rozwojowej czy ekonomii w tym Ireneusza Jabłońskiego z fundacji Centrum im. A. Smitha”³⁹¹.

Ostatecznie rząd zmienił przepisy zgodnie z najważniejszymi postulatami „matek pierwszego kwartału”, a decyzję o tym ogłosił 26 kwietnia 2013 roku premier Donald Tusk w obecności przedstawicieli ruchu³⁹². Kiedy znowelizowane przepisy zostały uchwalone przez Sejm i Senat, Prezydent Komorowski uroczyście podpisał

³⁸⁸ „Matki i kwartału” zaproszone do dyskusji o urlopach, „Prezydent.pl”, 3 kwietnia 2013, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/kancelaria/aktywnosc-ministrow/matki-i-kwartalu-zaproszone-do-dyskusji-o-urlopach,20917> (dostęp: 16.04.2022).

³⁸⁹ Tamże.

³⁹⁰ Prezydent wspiera matki „pierwszego kwartału”, „Dziennik.pl”, 3 kwietnia 2013, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/423932,prezydent-chce-rocznego-urlopu-dla-matek-pierwszego-kwartalu.html> (dostęp: 16.04.2022).

³⁹¹ Spotkanie Matek i Kwartału w Pałacu Prezydenckim, „Onet.pl”, 15 maja 2013, <https://kobieta.onet.pl/dziecko/nawosci-rynkowe/spotkanie-matek-i-kwartalu-w-palacu-prezydenckim/5wv7y> (dostęp: 16.04.2022).

³⁹² Spotkanie premiera z „matkami i kwartału”, „Prawo.pl”, 26 kwietnia 2013, <https://www.prawo.pl/kadry/spotkanie-premiera-z-matkami-i-kwartalu,274645.html> (dostęp: 16.04.2022).

ustawę³⁹³ w obecności przedstawicieli ruchu „matek pierwszego kwartału”. Podczas wystąpienia prezydent pogratulował „mamom pierwszego kwartału” konsekwencji oraz umiejętności dochodzenia interesów dzieci oraz swoich w sposób, który budził sympatię społeczną oraz zrozumienie w rządzie³⁹⁴.

Konflikt na temat związków partnerskich

Postulat unormowania prawnego związków partnerskich w Polsce poprzez ustawę pojawił się już w roku 2003. Inicjatywa legislacyjna senatorów Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD), Unii Pracy (UP) oraz Socjaldemokracji Polskiej (SdPi) polegała na stworzeniu możliwości zawarcia przez dwie pełnoletnie osoby tej samej płci związku w Urzędzie Stanu Cywilnego (USC), jeśli nie pozostają w innym związku małżeńskim, są pełnosprawne umysłowo, niespokrewnione i nie zachodzi między nimi stosunek przysposobienia³⁹⁵. Zawarcie związku oznaczało wspólnotę majątkową i dziedziczenie na takich samych zasadach jak w małżeństwie. Projekt ustawy trafił do Sejmu, lecz ówczesny marszałek Włodzimierz Cimoszewicz nie skierował go do rozpatrzenia. Kolejne projekty ustaw dotyczące związków partnerskich pojawiły się w Sejmie 19 maja 2011 roku i były wspólną inicjatywą SLD oraz działaczy Kampanii Przeciw Homofobii. Nowością projektu ustawy był zapis, że regulacja dotyczyła nie tylko par heteroseksualnych, ale także homoseksualnych³⁹⁶. Projekt także nie został rozpatrzony przez Sejm, lecz nie oznaczało to, że temat się wyczerpał. Wręcz przeciwnie, kolejna kadencja Sejmu, pokrywająca się praktycznie w całości z prezydenturą Bronisława Komorowskiego, była pełna ostrych dyskusji politycznych i społecznych na temat regulacji ustawowych dotyczących związków partnerskich. W tym czasie pojawiło się wiele projektów ustaw, które stały się ważnym politycznym punktem odniesienia dla polityków z różnych stron sceny politycznej, ale także dla urzędu prezydenta. W odróżnieniu od poprzednich kadencji parlamentu, projekty ustaw złożone po wyborach w roku 2011, czyli

³⁹³ Ustawa z 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 675 ze zm.).

³⁹⁴ *Uroczyste podpisanie ustawy* (wideo), „Prezydent.pl”, 10 czerwca 2013, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wideo/uroczyste-podpisanie-ustawy.294> (dostęp: 19.04.2022).

³⁹⁵ Senacki projekt ustawy o rejestrowanych związkach partnerskich z 10 grudnia 2003 r., Senat V kadencji, druk nr 548, <http://www.senat.gov.pl/arch.htm> (dostęp: 21.04.2022).

³⁹⁶ Poselski projekt ustawy o umowie zawarcia związku partnerskiego z 19 maja 2011 r., Sejm VI kadencji, druk nr 4418, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/F1DA05E62ED0B62BC12578CC00268996/\\$file/4418.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/F1DA05E62ED0B62BC12578CC00268996/$file/4418.pdf) (dostęp: 21.04.2022).

projekty SLD³⁹⁷, Ruchu Palikota³⁹⁸ oraz Platformy Obywatelskiej³⁹⁹, zostały skierowane do rozpatrzenia w Sejmie. W wyniku prac legislacyjnych pojawił się konflikt wewnątrz partii rządzącej – Platformy Obywatelskiej, jego przyczyną była ocena projektów ustaw dotyczących związków partnerskich. Wobec tego w styczniu 2013 roku Bronisław Komorowski włączył się w publiczną debatę na temat związków partnerskich.

Należy w tym miejscu wrócić do stanowiska Bronisława Komorowskiego w kwestii związków partnerskich przed wybuchem najgorętszej debaty. Pytanie o tę kwestię dostał podczas pierwszej debaty prezydenckiej przed drugą turą wyborów w roku 2010. Zadała je redaktor Magdalena Sakowska: „Co panowie byście zrobili, gdyby w parlamencie powstała ustawa o związkach partnerskich, nie dopuszczająca prawa do adopcji?”⁴⁰⁰. W odpowiedzi Komorowski powiedział: „Pytanie, czy trzeba tworzyć odrębną ustawę, bo istniejące rozwiązania dopuszczają możliwość dziedziczenia i opieki. To raczej wydumane pytanie, bo nie spodziewam się, by w najbliższym czasie taka ustawa była możliwa. Trzeba być przyzwoitym wobec każdego, nie należy zaglądać do życia prywatnego”. Stwierdził jednak, że jeśliby się okazało, że w prawie są braki, to „taką ustawę trzeba przeprowadzić”, ale zastrzegł, aby nie mylić związków partnerskich z małżeństwem.

Tuż przed drugą rocznicą wyboru na Prezydenta Komorowski udzielił głośnego wywiadu dla „Wprost”⁴⁰¹, który dotyczył także związków partnerskich. Na pytanie o jego wizję kompromisu dotyczącego związków partnerskich Komorowski odpowiedział, że to zbyt szerokie pojęcie i nie chciał złożyć jednoznacznej deklaracji co do złożenia podpisu pod taką ustawą. Zaznaczył jednak, że „należy osobom będącym w związkach wszelakich maksymalnie ułatwić egzystencję, na przykład poprzez prawo do wzajemnej pomocy i wspólnego rozwiązywania trudnych spraw codziennego życia”⁴⁰². Komorowski w swojej wypowiedzi zwrócił także uwagę, że temat konfliktu

³⁹⁷ Poselski projekt ustawy o związkach partnerskich, Sejm VII kadencji, druk nr 552, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/97A9C9C40D26CB7CC1257A370043EC84/%24File/552.pdf> (dostęp: 21.04.2022).

³⁹⁸ Poselski projekt ustawy o związkach partnerskich, Sejm VII kadencji, druk nr 554, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=4B184A98445ABBBBC1257A38002D637A> (dostęp: 21.04.2022).

³⁹⁹ Poselski projekt ustawy o umowie związku partnerskiego, Sejm VII kadencji, druk nr 825, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=F507AB35AC7DC917C1257AA00041E932> (dostęp: 21.04.2022).

⁴⁰⁰ *Zapis pierwszej debaty Kaczyński–Komorowski*, „Polityka”, 27 czerwca 2010, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1506870,1,zapis-pierwszej-debaty-kaczynski---komorowski.read> (dostęp: 25.04.2022).

⁴⁰¹ Andrzej Stankiewicz, Piotr Śmiłowicz, *Prezydent nie szemrze*, „Wprost”, 5 sierpnia 2012, <https://www.wprost.pl/337520/prezydent-nie-szemrze.html> (dostęp: 25.04.2022).

⁴⁰² Tamże.

wokół związków partnerskich to nie tylko różnice w kwestiach światopoglądowych, ale także zarówno różne interesy finansowe, jak i spory natury konstytucyjnej.

Bronisław Komorowski musiał być bardziej jednoznaczny już kilka miesięcy później, kiedy spory dotyczące związków partnerskich przeniosły się do wnętrza Platformy Obywatelskiej. Okazją do publicznej wypowiedzi była wówczas rozmowa na łamach tygodnika „Polityka” z okazji półmetka prezydentury⁴⁰³. Prezydent został wtedy zapytany o podpis pod ustawą o związkach partnerskich autorstwa Artura Dunina z Platformy Obywatelskiej⁴⁰⁴. Komorowski miał wtedy ułatwione zadanie, ponieważ Sejm odrzucił ustawę w pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu RP 25 stycznia 2013 roku, więc początkowo próbował skupić się na zagadnieniach prawnych dotyczących związków partnerskich: „[...] moją rolą jest pilnowanie konstytucyjności w odniesieniu do wszystkich ustaw, także ustawy dotyczącej związków partnerskich. Z powagą traktuję więc sygnały, które trafiły do mnie zarówno w postaci stanowiska prezesa Sądu Najwyższego, jak i ministra sprawiedliwości, ale także od innych prawników konstytucjonalistów. Jestem strażnikiem konstytucji, ale jednocześnie zwolennikiem załatwienia uczciwie, przyzwoicie, wielu autentycznych, trudnych spraw ludzi, którzy żyją w związkach nieformalnych. Nie dotyczy to zresztą tylko par homoseksualnych, ale i heteroseksualnych, a nawet całkowicie aseksualnych, np. dwóch wdów wspierających się na starość i prowadzących wspólnie dom. Szukam więc rozwiązań niebudzących wątpliwości konstytucyjnych i dlatego zgłosiłem propozycję zmian w konkretnych obowiązujących już ustawach”⁴⁰⁵. Dopytywany jednak o konkretne przykłady małżeństw jednopłciowych, uznanych za legalne we Francji oraz wielkiej Brytanii, Bronisław Komorowski odniósł się do opinii Polaków w tym względzie: „Jestem przekonany, że ogromna część Polaków myśli sobie tak: dzisiaj związki partnerskie, a to znaczy jutro czy pojutrze małżeństwa homoseksualne, a dalej adopcja dzieci... Sądzę, że ten fakt powinny dostrzec środowiska, które dzisiaj zabiegają o związki partnerskie. Trzeba bowiem uwzględnić różne, a nie tylko własne wrażliwości, ludzkie lęki, obawy i przekonania, które legły u podstaw naszej Konstytucji, innej przecież niż konstytucja Francji. Polska Konstytucja w zapisach dotyczących małżeństwa, rodziny, macierzyń-

⁴⁰³ Jerzy Baczyński, Janina Paradowska, *Alfabet Prezydenta*, „Polityka”, 20 lutego 2013, nr 8.

⁴⁰⁴ Poselski projekt ustawy o umowie związku partnerskiego, Sejm VII kadencji, druk nr 825, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=F507AB35AC7DC917C1257AA00041E932> (dostęp: 21.04.2022).

⁴⁰⁵ *Alfabet prezydenta – wywiad dla „Polityki”*, „Prezydent.pl”, 20 lutego 2013, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/alfabet-prezydenta-wywiad-dla-polityki.17069> (dostęp: 25.04.2022).

stwa jest chyba jedną z najbardziej konserwatywnych w Europie. Nie można więc raz ludziom mówić, że zabezpieczamy się przed perspektywą małżeństw homoseksualnych i adopcją przez nie dzieci, a potem, że to, co mówiliśmy dziesięć lat wcześniej, dzisiaj już jest nieaktualne. Zmiany cywilizacyjne, kulturowe mają to do siebie, że zachodzą powoli, a moim zdaniem prawo w ogromnej większości przypadków powinno starać się nadążać za zmianami cywilizacyjnymi, a nie je wywoływać i wyprzedzać. Nie dlatego, że uważam, iż świat nie powinien się zmieniać, jestem specyficznym rodzajem konserwatysty, który był rewolucjonistą i starał się zmieniać świat, ale ważne, żeby okazać szacunek dla ludzi, ich obaw, ich potrzeb, dać im czas na dojrzewanie”⁴⁰⁶.

Komentarze publicystów w tamtym czasie były jednoznaczne – Komorowski swoją postawą zawiódł środowiska liberalne, a jego argumentacja przypominała raczej konserwatywnego Jarosława Gowina⁴⁰⁷.

Prezydent przychylił się jednocześnie ku tym środowiskom, które spodziewały się po nowym prawie otwarcia furtki na zbyt liberalne prawo dotyczące jedнопłciowych związków partnerskich, które z czasem mogło się rozszerzyć o możliwość adopcji dzieci. Publicyści zwracali jednak uwagę, że Komorowski w odróżnieniu od Gowina nie przedstawiał w swoich wypowiedziach argumentów światopoglądowych, lecz jedynie te natury prawnej. Zgodnie ze swoją ideą łączenia Polaków Bronisław Komorowski postanowił iść w stronę postawy legalistycznej, co pozwalało mu na zachowanie dotychczasowego, względnie spójnego podejścia do konfliktu o związki partnerskie. Nie oznaczało to jednak, że publicyści oraz media nie sugerowały, że dla Komorowskiego problem jednoznacznego ustosunkowania się do związków partnerskich był dotychczas jedynie grą wizerunkową. Manewry musiałyby się skończyć, gdyby ustawa rzeczywiście trafiła na jego biurko.

Opinie mediów dotyczące labilnej postawy Bronisława Komorowskiego miały wówczas podstawę choćby w zapowiedzi prezydenckiej inicjatywy legislacyjnej dotyczącej związków partnerskich, które zostały ucięte krótko po tym jak okazało się, że Sejm nie jest w stanie przeprowadzić żadnego projektu.

Kłopotliwy dla prezydenta temat związków partnerskich wracał jeszcze wielokrotnie do końca kadencji, łącznie z kampanią wyborczą. Wówczas musiał się mierzyć z zarzutami między innymi Kampanii Przeciw Homofobii, która uważała, że Komorow-

⁴⁰⁶ Tamże.

⁴⁰⁷ Filip Memches, *Wizerunkowa gra w związki partnerskie*, „Rzeczpospolita”, 27 lutego 2013, <https://www.rp.pl/komentarze/art13216381-wizerunkowa-gra-w-zwiazki-partnerskie> (dostęp: 25.04.2022).

ski ignoruje pytania o związki partnerskie⁴⁰⁸. Podobna sytuacja występowała w rozmowach z różnymi mediami, m.in. „Gazetą Wyborczą”, portalem „MamPrawo-Wiedziec.pl”, kiedy to Bronisław Komorowski, odpowiadając na pytanie, czy podpisałby ustawę o związkach partnerskich, powiedział: „Nie ma takiej ustawy, nie ma więc o czym rozmawiać”⁴⁰⁹. Bardziej wylewny był kilka tygodni później podczas debaty na antenie TVN24, kiedy wrócił do swojej pierwotnej argumentacji: „[...] Nie należy ludziom robić nadmiernych nadziei, które są nie do zrealizowania. Konstytucja jest jednoznaczna i mówi, że małżeństwo to związek mężczyzny i kobiety. Jestem zwolennikiem działania, które da korzyści ludziom będącym w takim związku. Można wprowadzać rozwiązania, które pozwolą ludziom w nieformalnych związkach udzielać pomocy w okresie choroby, czy na przykład dziedziczyć mieszkanie. Na to się zgadzam, ale nie podejmuje się działać wbrew Konstytucji”⁴¹⁰.

Prezydent Komorowski musiał się zmierzyć z wieloma innymi konfliktami politycznymi i społecznymi, które mniej lub bardziej dotyczyły sprawowanego przez niego urzędu. Przykładem może być kwestia jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW), które były koronnym postulatem politycznym Pawła Kukiza, rywala Bronisława Komorowskiego z wyborów w roku 2015. W trakcie sprawowania urzędu prezydenta teoretycznie ta kwestia nie dotyczyła Komorowskiego, jednak po ogłoszeniu wyników pierwszej tury wyborów prezydenckich stała się ważnym punktem odniesienia. Prezydencka inicjatywa referendalna w sprawie JOW stała się zarzewiem konfliktu politycznego, a rekordowo niska frekwencja i wysokie koszty całego przedsięwzięcia stały się obciążeniem dla wizerunku Bronisława Komorowskiego.

Podobnym przykładem jest tzw. afera podsłuchowa, której początek miał miejsce w roku 2014⁴¹¹. Wówczas Bronisław Komorowski, zdając sobie sprawę, że negatywne obciążenie wizerunkowe rządu, który był jego zapleczem politycznym, może mieć także katastrofalny wpływ na jego reelekcję, był bardzo ostrożny w wypowie-

⁴⁰⁸ *Bronisław Komorowski ignoruje pytanie o związki partnerskie*, Kampania Przeciw Homofobii, 17 kwietnia 2015, <https://kph.org.pl/bronislaw-komorowski-ignoruje-pytanie-o-zwiazki-partnerskie/> (dostęp: 25.04.2022).

⁴⁰⁹ *Nie ma ustawy, nie ma tematu*, „Queer.pl”, 15 kwietnia 2015, <https://queer.pl/news/195826/bronislaw-komorowski-wybory-prezydent-hangout> (dostęp: 25.04.2022).

⁴¹⁰ *Związki partnerskie i Polacy na Wyspach. Bronisław Komorowski odpowiedział na Wasze pytania!*, TVN24, 8 maja 2015, <https://kontakt24.tvn24.pl/zwiazki-partnerskie-i-polacy-na-wyspach-bronislaw-komorowski-odpowiedzial-na-wasze-pytania,167735.html> (dostęp: 25.04.2022).

⁴¹¹ Afera polityczna, która wybuchła 14 czerwca 2014 r. po publikacji w tygodniku „Wprost” stenogramów z nielegalnie podsłuchanych rozmów polityków. Nagrania dokonywano od lipca 2013 r. do czerwca 2014 r. w kilku warszawskich restauracjach, a wśród kilkudziesięciu podsłuchiwanym byli m.in. urzędujący i byli ministrowie, przedsiębiorcy oraz prezesi NBP i NIK.

dziach, ale reagował na ujawniane systematycznie nagrania z konwersacji różnych osób publicznych. Między innymi podczas konferencji prasowych wyrażał niezadowolenie ze stylu prowadzenia rozmów przez polityków. Oburzyła go wówczas najbardziej rozmowa Prezesa NBP Marka Belki oraz ministra spraw wewnętrznych i administracji Bartłomieja Sienkiewicza, która według Komorowskiego „zburzyła efekt wizyty w Warszawie prezydenta USA”⁴¹². Jak podkreślali wtedy anonimowo w mediach współpracownicy Bronisława Komorowskiego, „na ten sukces prezydent i Polska pracowali latami”⁴¹³. Ciągłym dalszym oburzenia Komorowskiego było zaproszenie na rozmowę szefa NBP, która odbyła się w czerwcu 2014 roku w Pałacu Prezydenckim, a następnie zrelacjonowana ówczesnemu premierowi Donaldowi Tuskowi. Ci jednak, którzy spodziewali się publicznego wezwania do dymisji określonych osób publicznych z zajmowanych funkcji czy urzędów, nie doczekali się takiej reakcji Prezydenta Komorowskiego⁴¹⁴. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na fakt, że kiedy w trakcie afery zostało zgłoszone przez PiS konstruktywne wotum nieufności wobec rządu Donalda Tuska, Prezydent Komorowski w odróżnieniu do roku 2012 nie pojawił się w Sejmie. Wówczas nie tylko pojawił się na debacie, ale także zabrał głos. Obciążenie wizerunkowe dotyczące tzw. afery podsłuchowej było jednak na tyle duże, że Bronisław Komorowski wolał unikać mieszania się w konflikt polityczny.

4.4. Prezydentura Bronisława Komorowskiego w badaniach opinii publicznej

11 sierpnia 2010 roku Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) opublikowało wyniki sondażowego badania pt. „Po wyborach prezydenckich”, które było podsumowaniem nastrojów społecznych po przeprowadzonych we wcześniejszym terminie wyborów na urząd Prezydenta RP⁴¹⁵. Wyniki badania pokazały rozbieżności między

⁴¹² *Afera podsłuchowa jak wir, który wciąga. Taktyka Komorowskiego*, „Interia.pl”, 16 lipca 2014, https://wydarzenia.interia.pl/raporty/raport-tasmy-wprost/komentarze/news-afery-podslychowa-jak-wirktory-wciaga-taktyka-komorowskiego.nId.1469142#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=firefox (dostęp: 25.04.2022).

⁴¹³ Tamże.

⁴¹⁴ *Komorowski: Nie wyobrażam sobie prof. Geremka w takiej rozmowie*, „Dziennik.pl”, 23 czerwca 2014, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/462650.komorowski-nie-wyobrazam-sobie-prof-geremka-w-takiej-rozmowie.html> (dostęp: 25.04.2022).

⁴¹⁵ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (242) przeprowadzono w 8–14 lipca 2010 r. na liczącej 899 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Komunikat z badań BS/110/2010, „Po wyborach prezydenckich”, Warszawa, sierpień 2010, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_110_10.PDF (dostęp: 26.04.2022).

deklaracjami a faktycznymi zachowaniami przy urnach – ankietowani wyborcy chętnie przyznawali się do głosowania na Bronisława Komorowskiego, natomiast mieli tendencję do ukrywania poparcia dla Jarosława Kaczyńskiego. Głosowanie na Bronisława Komorowskiego deklarowało w tym badaniu 59% wyborców z drugiej tury, a zatem o 6 punktów procentowych więcej, niż faktycznie uzyskał on w wyborach. Z komentarza autorów badania wynika, że w tym przypadku Bronisław Komorowski nie odbiegał od normy innych zwycięzców wyborów prezydenckich, ponieważ w rozbieżności między faktycznym wynikiem wyborów a składanymi *ex post* deklaracjami obserwowane były przy okazji każdych wyborów.

Z badania profilu społeczno-demograficznego wyborców kandydatów na prezydenta wynikało, że elektorat Bronisława Komorowskiego był młodszy, bardziej wielkomięski, lepiej wykształcony i sytuowany niż elektorat Jarosława Kaczyńskiego. Wybór, na kogo głosować, był w znacznym stopniu wyborem światopoglądowym. Czynnikiem, który w większym stopniu niż wymienione cechy położenia w strukturze społeczno-demograficznej określał decyzje wyborcze, była religijność. Im częstsze deklaracje udziału w praktykach religijnych, tym wyższe poparcie dla Jarosława Kaczyńskiego i odwrotnie – słabsza religijność sprzyjała głosowaniu na Bronisława Komorowskiego⁴¹⁶.

Ze względu na to, że wybory prezydenckie są bardziej spersonalizowane niż wybory parlamentarne, a kampania przedwyborcza ma w głównej mierze charakter wizerunkowy, CBOS, przeprowadzając badanie po wyborach, zadał ankietowanym następujące pytanie: czy głosując w drugiej turze wyborów prezydenckich w większym stopniu kierował(a) się pan(i) osobą kandydata na prezydenta czy też tym, jaką partię reprezentuje?⁴¹⁷ Wyniki badania pokazały, że zdecydowana większość głosujących w drugiej turze deklarowała, iż podejmując decyzję, kogo poprzeć, kierowała się przede wszystkim osobą kandydata, a nie jego partyjną przynależnością. W przypadku Bronisława Komorowskiego 72% ankietowanych deklarowało, że głosowało na niego jako osobę, natomiast 25% jako reprezentanta partii.

W pierwszym po wyborach prezydenckich w 2010 roku sondażu CBOS dotyczącym zaufania do polityków liderem rankingu był Bronisław Komorowski⁴¹⁸. Zaufanie do prezydenta-elekta wyrażało wówczas 66% badanych, nieufność 17%,

⁴¹⁶ Tamże, s. 4.

⁴¹⁷ Tamże, s. 7.

⁴¹⁸ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (242) przeprowadzono w 8–14 lipca 2010 r. na liczącej 899 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Komunikat z badań CBOS BS/105/2010, „Zaufanie do polityków po wyborach prezydenckich”, Warszawa, lipiec 2010, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_105_10.PDF (dostęp: 26.04.2022).

a obojętność 14%. Warto zaznaczyć, że politykiem, który w ciągu ostatnich tygodni zdecydowanie najbardziej zyskał na zaufaniu społecznym, nie był ani zwycięzca wyborów prezydenckich Bronisław Komorowski, ani jego rywal w ostatecznej batalii o prezydenturę – Jarosław Kaczyński, ale lider SLD Grzegorz Napieralski. Wybór na urząd prezydenta praktycznie nie miał wpływu na deklarowane zaufanie społeczne do Bronisława Komorowskiego (+1% zaufania), ponieważ dotychczas także notował bardzo dobre wyniki badań⁴¹⁹.

W grudniu 2010 roku największym zaufaniem Polaków spośród wszystkich polityków cieszył się prezydent Bronisław Komorowski – ufało mu 67% ankietowanych, od listopada wzrost o 1 punkt procentowy⁴²⁰. Nieufność wobec prezydenta spadła o 1%, a obojętność wyraziło 15% ankietowanych. CBOS w przedstawionej analizie dokonał także badania średniej ocen, obliczanej z pominięciem respondentów nieznanymi poszczególnych polityków, które miało być syntetyczną miarą pozwalającą uchwycić siłę i kierunek nastawień do polityków tylko wśród osób, które ich rozpoznają. Badani oceniali poszczególnych polityków, posługując się jedenastopunktową skalą, której skrajne punkty można było określić albo jako głęboką nieufność (–5), albo jako bardzo duże zaufanie (+5). Omawiane dane informowały o zasięgu społecznego zaufania i nieufności. Przedstawiane były łączne odsetki respondentów wyrażających zaufanie (wskazania punktów od +1 do +5), obojętność (0) lub nieufność (od –1 do –5) do poszczególnych polityków, a także stopień ich nieznaności. Najbardziej jednoznacznie pozytywnie odbieranym politykiem, jak wskazywała średnia ocen, był prezydent Bronisław Komorowski (1,76), drugie miejsce w tym rankingu, z wyraźnie niższą średnią ocen, zajął ówczesny minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski (1,26), a trzecią średnią uzyskał dobrze wówczas oceniany lider SLD Grzegorz Napieralski (1,15)⁴²¹.

W grudniu 2010 roku CBOS przeprowadził badanie ściśle dedykowane ocenie działalności parlamentu i prezydenta⁴²². Z analizowanego sondażu wynikało, że opinie o Sejmie i Senacie były stabilne, natomiast lepiej niż w poprzednim badaniu oceniana była działalność Prezydenta Bronisława Komorowskiego⁴²³.

⁴¹⁹ Tamże, s. 1–2.

⁴²⁰ Komunikat z badań CBOS BS/169/2010, „Zaufanie do polityków w grudniu”, Warszawa, grudzień 2010, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_169_10.PDF (dostęp: 4.05.2022).

⁴²¹ Tamże, s. 5–8.

⁴²² Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (247) przeprowadzono 7–14 grudnia 2010 r. na liczącej 879 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

⁴²³ Komunikat z badań CBOS BS/166/2010, „Ocena działalności parlamentu i Prezydenta”, Warszawa, grudzień 2010, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_166_10.PDF (dostęp: 4.05.2022).

Opracowujący badanie CBOS Michał Feliksiak stwierdził, że z miesiąca na miesiąc poprawiał się wówczas społeczny wizerunek prezydenta Bronisława Komorowskiego. Mimo że niemal jedną piątą ankietowanych (18%) stanowiły osoby negatywnie oceniające działalność urzędu prezydenta, jednak przybywało badanych, którzy mają o nim dobre zdanie (55%, wzrost o 5 punktów w stosunku do listopada)⁴²⁴. Pozytywne oceny pracy Komorowskiego przeważały we wszystkich wyodrębnionych grupach socjodemograficznych i były w pewnym stopniu zależne od sytuacji materialnej respondentów: im była gorsza, tym częściej deklarowane niezadowolenie z funkcjonowania urzędu prezydenta. Podobnie było z wykształceniem badanych: najwięcej dobrych ocen odnotowano wśród osób z wyższym wykształceniem, najmniej zaś wśród najslabiej wykształconych. Analiza percepcji działalności prezydenta wykazała, że w dużym stopniu zależała wówczas od orientacji politycznej badanych: pozytywne oceny pojawiały się najczęściej wśród osób o poglądach lewicowych, a negatywne wśród ankietowanych mających poglądy prawicowe. Dobre notowania funkcjonowania urzędu prezydenta zdecydowanie przeważały wśród zwolenników PO i SLD, natomiast ponad połowa wyborców PiS miała o nim negatywną opinię.

W związku z tym, że w lutym 2013 roku mijała połowa kadencji prezydenta, ankieterzy CBOS w styczniowym sondażu⁴²⁵ zapytali Polaków o ocenę działalności Bronisława Komorowskiego jako głowy państwa. Opracowujący badanie Krzysztof Panikowski zauważył, że właściwie od początku kadencji Prezydent Bronisław Komorowski jako polityk cieszył się dużym i stabilnym zaufaniem Polaków⁴²⁶. Wysoki poziom deklarowanego zaufania do niego sprawiał, że już od wielu miesięcy był politykiem najlepiej ocenianym przez Polaków i pod tym względem wyraźnie wyprzedzał wszystkich innych polityków. Prezydentowi ufało wówczas nieco ponad dwie trzecie ankietowanych (68%), a nieufność deklarował tylko co dziewiąty badany (11%). Pozytywnie postrzegana była także działalność prezydenta. W styczniu 2013 roku jego pracę na tle działalności innych ważnych instytucji państwa, takich jak rząd czy parlament, dobrze oceniło 70% badanych, a źle – 18%⁴²⁷ (rys. 1).

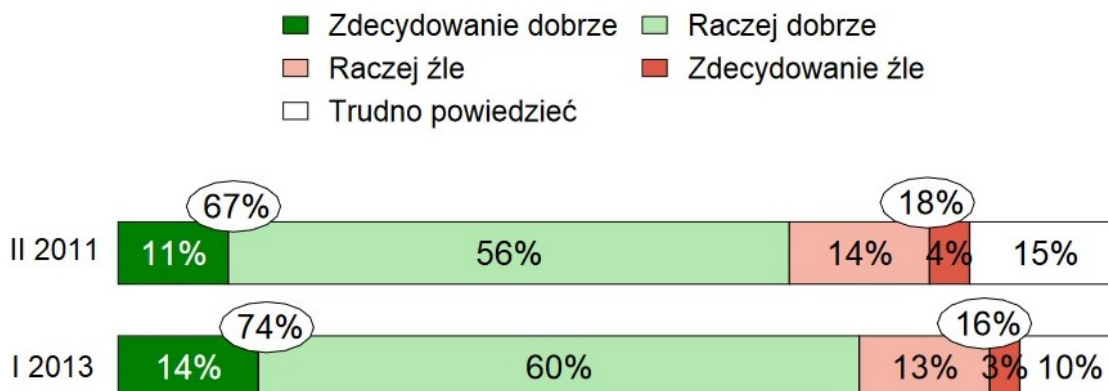
⁴²⁴ Tamże, s. 3–4.

⁴²⁵ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (272) przeprowadzono w 3–9 stycznia 2013 r. na liczącej 1227 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

⁴²⁶ Komunikat z badań CBOS BS/14/2013, „Opinie o Prezydencie Bronisławie Komorowskim w połowie kadencji”, Warszawa, luty 2013, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_014_13.PDF (dostęp: 4.05.2022).

⁴²⁷ Tamże, s. 1–2.

Rysunek 1. Czy pana(i) zdaniem Prezydent Bronisław Komorowski dobrze czy źle wykonuje swoje obowiązki?



Źródło: Komunikat z badań CBOS BS/14/2013, „Opinie o Prezydencie Bronisławie Komorowskim w połowie kadencji”, Warszawa, luty 2013 r.

W analizie badania podkreślano, że w ciągu ostatnich dwóch lat opinie o Prezydencie Bronisławie Komorowskim poprawiły się, na co wskazywał obecny wówczas odsetek respondentów pozytywnie oceniających jego pracę – był wtedy o 7 punktów wyższy niż na początku roku 2011. Zwracano uwagę, że prezydentowi udało się przekonać do swoich działań głównie osoby niezdecydowane, ponieważ odsetek tych, które negatywnie wypowiedziały się o sposobie sprawowania przez Bronisława Komorowskiego urzędu prezydenta, obniżył się od lutego 2011 roku tylko minimalnie.

Badanie ze stycznia 2013 roku wykazało, że oceny prezydentury Bronisława Komorowskiego były nadal bardzo mocno zdeterminowane przez partyjne sympatie badanych. Zwolennicy PO, PSL i SLD niemal powszechnie postrzegali działalność prezydenta pozytywnie, podczas gdy wśród sympatyków PiS przeważały, choć nieznacznie, oceny negatywne⁴²⁸.

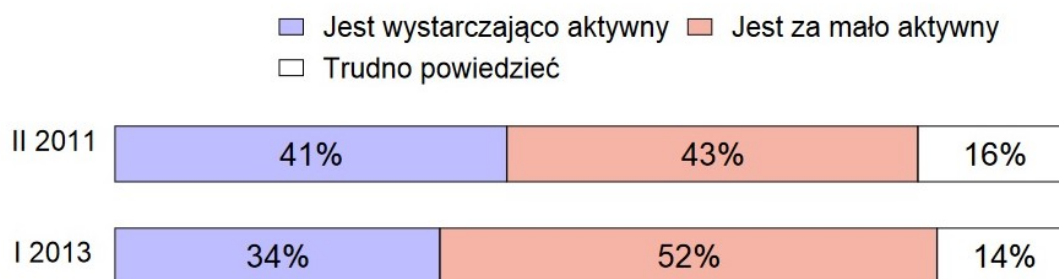
Analitycy CBOS stwierdzili, że Polacy na półmetku sprawowania urzędu przez Komorowskiego nie czuli się ani zaskoczeni nadspodziewanie dobrą jakością jego prezydentury, ani też nie byli nią rozczarowani – połowa ankietowanych (51%) uważała, że sprawował swój urząd mniej więcej tak, jak tego oczekiwali. Jedna piąta badanych (21%) oceniała, że Bronisław Komorowski jest lepszym prezydentem, niż się spodziewali. Praktycznie tyle samo (22%) sądziło, że sprawuje on urząd prezyden-

⁴²⁸ Tamże, s. 2.

ta gorzej, niż można było oczekiwać. W porównaniu z pomiarem sprzed dwóch lat odsetek osób pozytywnie zaskoczonych jakością prezydentury Bronisława Komorowskiego wzrósł wyraźniej niż odsetek rozczarowanych tym, jak sprawował najwyższy urząd w państwie.

Mniej korzystnie w porównaniu z ogólnymi ocenami wyglądały na półmetku prezydentury badania dotyczące oceny aktywności Bronisława Komorowskiego. Ponad połowa ankietowanych (52%) uważała, że prezydent powinien być bardziej aktywny na forum międzynarodowym, tylko nieco ponad jedna trzecia (34%) była usatysfakcjonowana jego działaniami w polityce międzynarodowej (rys. 2). Nieco mniej krytyczne były wówczas oceny aktywności prezydenta w sprawach krajowych, niemniej jednak prawie połowa respondentów (48%) uważała, że także na polskiej scenie politycznej Prezydent Bronisław Komorowski nie był wystarczająco aktywny (rys. 3).

Rysunek 2. Czy w pana(i) ocenie Prezydent Bronisław Komorowski w sprawach międzynarodowych jest wystarczająco aktywny czy też jest za mało aktywny?



Źródło: Komunikat z badań CBOS BS/14/2013, „Opinie o Prezydencie Bronisławie Komorowskim w połowie kadencji”, Warszawa, luty 2013 r.

Rysunek 3. Czy w pana(i) ocenie Prezydent Bronisław Komorowski w sprawach krajowych jest wystarczająco aktywny czy też jest za mało aktywny?



Źródło: Komunikat z badań CBOS BS/14/2013, „Opinie o Prezydencie Bronisławie Komorowskim w połowie kadencji”, Warszawa, luty 2013 r.

Analitycy CBOS odnotowali, że w porównaniu z pomiarem sprzed dwóch lat wyraźnie wzrósł krytycyzm w stosunku do aktywności Prezydenta Bronisława Komorowskiego w sprawach międzynarodowych. Dokładnie o 9% zwiększył się odsetek Polaków przekonanych, że w polityce międzynarodowej prezydent powinien być bardziej aktywny, jednocześnie o 7% zmalał odsetek pozytywnych ocen w tej dziedzinie. W przypadku oceny aktywności Prezydenta Bronisława Komorowskiego w wymiarze krajowym notowania pogorszyły się nieznacznie⁴²⁹.

Autorzy badania z CBOS zapytali także ankietowanych, jak dalece – według ich oceny – udało się Prezydentowi Bronisławowi Komorowskiemu wyzwolić z uwikłań partyjnych i kierować się w swym działaniu wyłącznie dobrem kraju. Ponad dwie piąte ankietowanych (45%) było zdania, że sprawując urząd, Prezydent Bronisław Komorowski przy podejmowaniu decyzji kierował się przede wszystkim interesami kraju, nie zaś sił politycznych, z których się wywodził. Ponad jedna trzecia (37%) uważała, że prezydentowi nie udało się uwolnić z więzów politycznych i w swym działaniu bierze pod uwagę przede wszystkim interesy środowiska politycznego, z którym był ostatnio związany. W porównaniu z rokiem 2011 analitycy CBOS odnotowali poprawę wizerunku Prezydenta Bronisława Komorowskiego jako polityka bezstronnego i pozbawionego w swych działaniach konotacji partyjnych (tab. 1). Dokładnie o 10% wzrósł odsetek osób przekonanych, że ówczesny prezydent kierował się w swej działalności przede wszystkim interesami kraju, zmalał zaś o 11% odsetek tych, które dostrzegali, że faworyzuje siły polityczne, z których się wywodził.

Tabela 1. Czym Prezydent Komorowski kieruje się przy podejmowaniu decyzji według wyborców poszczególnych partii politycznych

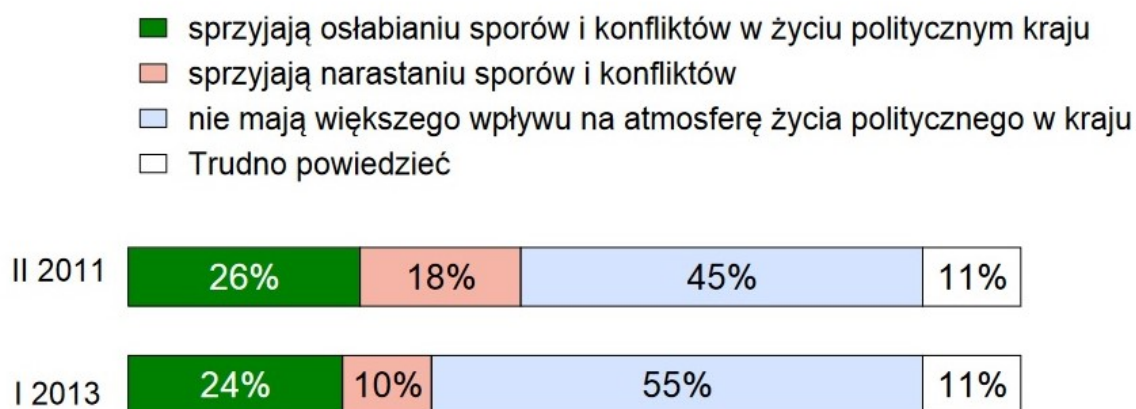
Potencjalne elektoraty	Czy prezydent Bronisław Komorowski sprawując swój urząd, przy podejmowaniu decyzji kieruje się przede wszystkim:		
	interesami kraju	interesami sił politycznych, z których się wywodzi	Trudno powiedzieć
	w procentach		
PO	79	13	8
Ruch Palikota	67	33	0
PSL	53	38	10
SLD	48	48	4
PiS	22	68	10
Niezdecydowani	32	40	28

Źródło: Komunikat z badań CBOS BS/14/2013, „Opinie o Prezydencie Bronisławie Komorowskim w połowie kadencji”, Warszawa, luty 2013 r.

⁴²⁹ Tamże, s. 6.

Autorzy badania zapytali ankietowanych o wpływ Prezydenta Bronisława Komorowskiego na atmosferę życia politycznego w kraju. Nieco ponad połowa ankietowanych (55%) uważała, że jego działania nie miały w tym zakresie większego znaczenia. W porównaniu z pomiarem sprzed dwóch lat przekonanie o małych możliwościach wpływu prezydenta na sytuację na polskiej scenie politycznej, łagodzenie konfliktów i tonowanie walki między poszczególnymi partiami umocniło się. Dokładnie o 10% wzrósł odsetek respondentów przeświadczonych, że w tym zakresie możliwości prezydenta są bardzo ograniczone, jednocześnie zmalał o 8% odsetek tych, którzy byli zdania, że jego działania są konfliktogenne – sprzyjają narastaniu walki politycznej i sporów w życiu politycznym kraju (rys. 4).

Rysunek 4. **Jak pan(i) sądzi, czy działania Prezydenta Komorowskiego?**



Źródło: Komunikat z badań CBOS BS/14/2013, „Opinie o Prezydencie Bronisławie Komorowskim w połowie kadencji”, Warszawa, luty 2013 r.

W omawianej analizie badania wyborcy PO byli podzieleni w opiniach na ten temat, prawie tyle samo uważało, że Prezydent Komorowski praktycznie nie miał możliwości wpływania na konflikty rozgrywające się między partiami politycznymi, co sądziło, że potrafił wpływać na nie łagodząco. Wśród zwolenników pozostałych ugrupowań przeważało przekonanie, że działania prezydenta nie miały większego wpływu na atmosferę życia politycznego w kraju. Sympatycy PiS najliczniej podzielali pogląd, że działania prezydenta sprzyjały narastaniu sporów i konfliktów. W ich przypadku głosy krytyczne przeważały nad opiniami tych, którzy byli zdania, że działania prezydenta dobrze służyły łagodzeniu atmosfery życia politycznego w Polsce, co dokładnie przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. **Działania Prezydenta Bronisława Komorowskiego a konflikt polityczny w Polsce według opinii wyborców poszczególnych partii politycznych**

Potencjalne elektoraty partii politycznych	Czy działania prezydenta Bronisława Komorowskiego:			
	sprzyjają osłabianiu sporów i konfliktów w życiu politycznym kraju	sprzyjają narastaniu sporów i konfliktów	nie mają większego wpływu na atmosferę życia politycznego kraju	Trudno powiedzieć
	w procentach			
PO	48	4	46	2
PSL	30	11	56	3
PiS	18	22	53	7
Ruch Palikota	35	6	60	0
SLD	31	11	56	2
Niezdecydowani	18	7	58	17

Źródło: Komunikat z badań CBOS BS/14/2013, „Opinie o Prezydencie Bronisławie Komorowskim w połowie kadencji”, Warszawa, luty 2013 r.

Na zakończenie badania CBOS dotyczącego półmetku prezydentury, zapytano ankietowanych jak Bronisław Komorowski był oceniany na tle swoich poprzedników wybieranych w wyborach powszechnych – Lecha Kaczyńskiego, Aleksandra Kwaśniewskiego i Lecha Wałęsy. Zdaniem Polaków Prezydent Bronisław Komorowski, sprawując najwyższy urząd w państwie, lepiej się sprawdzał niż Lech Wałęsa i Lech Kaczyński – opinię tę podzielała ponad połowa ankietowanych (odpowiednio: 56 i 58%). Jednocześnie Bronisław Komorowski częściej był oceniany jako prezydent gorszy od Aleksandra Kwaśniewskiego (42%) niż jako lepszy od niego (36%). Analitycy CBOS zwracali uwagę, że w zestawieniu z Aleksandrem Kwaśniewskim czas działał wówczas na korzyść Bronisława Komorowskiego – w połowie kadencji był oceniany lepiej niż na jej początku. Jego oceny na półmetku kadencji zbliżały się do ocen najlepiej wówczas postrzeganego przez Polaków Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. Jak dalej stwierdzili analitycy CBOS, mimo że minimalnie wzrósł odsetek osób sądzących, że Bronisław Komorowski był wówczas gorszym prezydentem niż Aleksander Kwaśniewski, w większym stopniu zwiększył się odsetek tych osób, które były przekonane, że był jednak lepszym prezydentem niż ten jego poprzednik.

Natomiast w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających badanie CBOS praktycznie nie zmienił się rozkład opinii na temat porównania Bronisława Komorowskiego z jego bezpośrednim poprzednikiem, czyli Prezydentem Lechem Kaczyńskim. Na półmetku prezydentury tyle samo badanych co w 2011 roku uważało, że Bronisław Komorowski był lepszym prezydentem od Lecha Kaczyńskiego.

W związku z półmetkiem prezydentury Bronisława Komorowskiego CBOS wykonał kolejne badanie⁴³⁰, tym razem dotyczące społecznego wizerunku Prezydenta Komorowskiego. Twórcy badania uważali wówczas, że półmetek działalności to wystarczający okres, aby opinia publiczna mogła wyrobić sobie zdanie na temat jakości prezydentury Komorowskiego, jej charakteru i specyficznych rysów, a także poznać słabe i mocne strony prezydenta jako polityka i osoby publicznej. Ankieterzy poprosili też Polaków, aby wypowiedzieli się na temat stylu pracy Komorowskiego i działalności jako głowy państwa.

Spółeczny wizerunek Prezydenta Bronisława Komorowskiego skonstruowany został przez CBOS na podstawie zestawu 13 par przeciwstawnych stwierdzeń, opisujących między innymi jego cechy fizyczne, walory intelektualne, cechy temperamentalne, umiejętności komunikacyjne i perswazyjne. Zadaniem respondentów było wskazanie tych stwierdzeń, które dobrze charakteryzują Bronisława Komorowskiego. Udzielając odpowiedzi, respondenci dysponowali także możliwością zakwestionowania adekwatności cech opisanych w każdej z par stwierdzeń do charakterystyki prezydenta⁴³¹.

W świetle ocen badanych prezydent jawił się przede wszystkim jako osoba wzbudzająca sympatię, ponieważ 83% ankietowanych uważało Bronisława Komorowskiego za człowieka sympatycznego, a tylko co ósmy (12%) nie podzielał tej opinii. Jednocześnie zdecydowana większość respondentów przypisywała Bronisławowi Komorowskiemu cechy związane z powagą i godnością piastowanego urzędu. Zdaniem 78% ankietowanych, charakteryzowało go silne przywiązanie do tradycji i wartości narodowych. Jednocześnie według opinii trzech czwartych badanych (75%) był osobą godną szacunku.

Wysoko oceniane były intelektualne oraz fizyczne przymioty prezydenta, ponieważ zdaniem 70% ankietowanych Bronisław Komorowski miał dobrą prezencję, był przystojny, a przeciwną opinię wyrażała niespełna jedna piąta (18%). Większość badanych (66%) uważało, że Bronisław Komorowski odznaczał się inteligencją, w mniejszości pozostawały osoby odmawiające mu szczególnych walorów intelektualnych (27%). Na zbliżonym poziomie kształtowały się ogólne oceny kompetencji prezydenta, jego wiedzy i umiejętności potrzebnych do sprawowania urzędu.

⁴³⁰ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (275) przeprowadzono w 4–10 kwietnia 2013 r. na liczącej 1150 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

⁴³¹ Komunikat z badań CBOS BS/66/2013, „Społeczny wizerunek Prezydenta Bronisława Komorowskiego”, Warszawa, maj 2013, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_066_13.PDF (dostęp: 4.05.2022).

Dobrze dla Komorowskiego wyglądały wyniki badania dotyczącego koncyliacyjności oraz ponadpartyjnego stylu sprawowania przez niego najwyższego urzędu w państwie. Trzy piąte badanych (60%) oceniało w kwietniu 2013 roku, że Bronisław Komorowski jako prezydent starał się łączyć Polaków, a tylko nieco ponad jedna piąta (22%) uważała, że działania prezydenta dzieliły Polaków i wpisywały się w toczące się wtedy właśnie i podziały polityczne.

W pozostałych aspektach społeczny portret Bronisława Komorowskiego na półmetku sprawowania urzędu nie wyglądał już tak bardzo korzystnie jak wymienione kategorie, choć i tutaj na ogół przeważały opinie pozytywne. Analitycy CBOS stwierdzili, że dość wysoko oceniana była społeczna wrażliwość Bronisława Komorowskiego, ponieważ prawie połowa badanych (49%) uważała, że prezydentowi nieobce były problemy zwykłych obywateli, a jego działaniom przyświecała troska o ich los.

Według ekspertów CBOS więcej kontrowersji budziły cechy składające się na wizerunek prezydenta jako lidera politycznego, w tym warunkujące jego polityczną skuteczność zdolności komunikacyjne i perswazyjne oraz konsekwencja i stanowczość w realizacji założonych celów. Niemniej jednak w charakterystyce Bronisława Komorowskiego opinie pozytywne przeważały nad negatywnymi, na przykład prawie połowa badanych (49%) doceniała jego umiejętności komunikacyjne i uważała, że prezydent mówił konkretnie i w sposób odpowiedzialny.

Na półmetku prezydentury niemal dokładnie podzielone były opinie w kwestii politycznej bezstronności Bronisława Komorowskiego. Prawie tyle samo respondentów było zdania, że jako prezydent nie wyróżniał interesów żadnej z sił politycznych (39%), co twierdziło, że faworyzuje i działa na rzecz interesów partii, z której się wywodzi (41%). Jediną wadą prezydenta Bronisława Komorowskiego dostrzeganą przez większość badanych był brak dynamizmu i zbytnia opieszałość w działaniu. Cechę tę przypisywało mu aż trzy piąte ankietowanych (61%), w mniejszości zaś byli ci, którzy postrzegali urzędującego prezydenta jako osobę energiczną i dynamiczną (27%).

Oceny poszczególnych cech wizerunku prezydenta Bronisława Komorowskiego posłużyły analitykom CBOS do skonstruowania ogólnej skali akceptacji i dezaprobaty jego osoby. Rozkład wyników na tej skali oraz średnia ocen (+3,84) wskazywały na dużą przewagę ocen pozytywnych nad negatywnymi. Podsumowując, stwierdzono, że prawie trzy czwarte badanych (71%) miało do prezydenta Bronisława Komorowskiego

nastawienie pozytywne, w tym ponad dwie piąte (45%) częściej dostrzegało jego zalety niż wady. W opinii tylko co czwartego respondenta (25%) w jego portrecie cechy negatywne przeważały nad pozytywnymi.

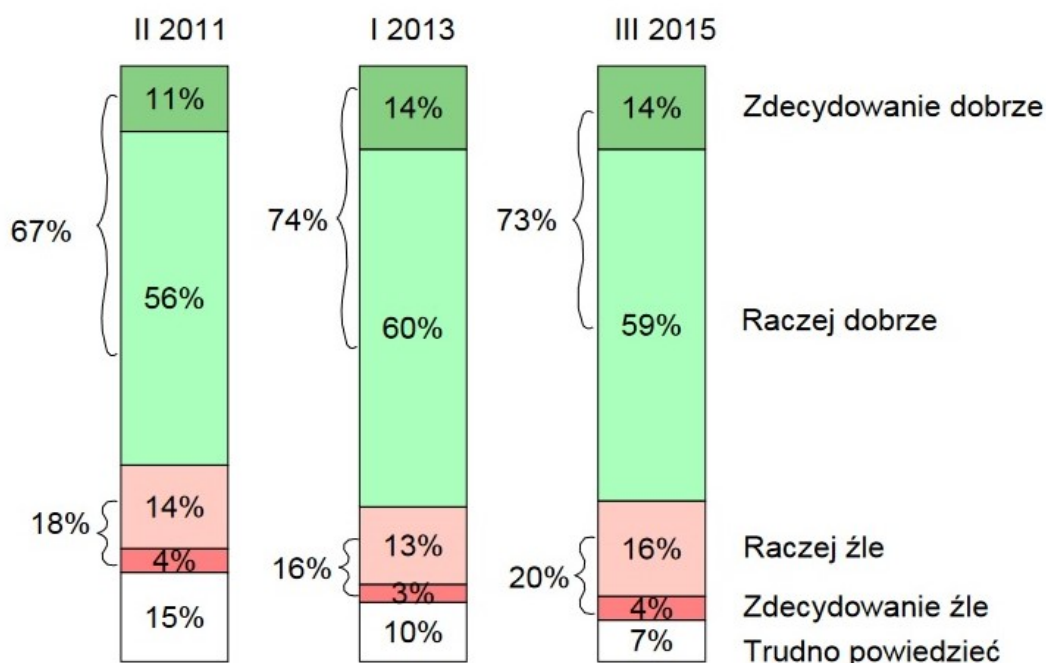
W roku 2015 mijało pięć lat prezydentury Bronisława Komorowskiego, więc zanim kampania wyborcza weszła w decydującą fazę, CBOS sprawdziło, jak oceniana jest działalność głowy państwa oraz jak zmieniały się te oceny w trakcie piastowania przez niego urzędu⁴³². Działalność prezydenta Bronisława Komorowskiego spotykała się z aprobatą trzech czwartych ankietowanych (73%), jedna piąta (20%) oceniała ją krytycznie, natomiast 7% respondentów nie miało zdania na ten temat. Od wyborów prezydenckich w 2010 roku w dwóch kolejnych pomiarach sukcesywnie zwiększała się grupa osób mających wyrobioną opinię na temat prezydentury Komorowskiego, co wyrażało się we wzroście odsetka ocen jednoznacznych z 85 do 93%. Najlepsze notowania Bronisława Komorowskiego przypadły na połowę kadencji, lecz od tamtego czasu przybyło osób sceptycznych w ocenie jego pracy.

Pozytywne opinie o prezydenturze Komorowskiego były niemal powszechne w potencjalnych elektoratach PO (96%) i PSL (86%), wyrażało je także prawie cztery piąte zwolenników SLD (77%) oraz przeważająca część osób niepewnych swojego udziału w ewentualnych wyborach parlamentarnych (73%) i odrzucających możliwość uczestniczenia w nich (63%). Ankietowani sympatyzujący z PiS (wraz z Solidarną Polską, Polską Razem i Prawicą Rzeczypospolitą) byli podzieleni w ocenie jego prezydentury (49% ocen pozytywnych wobec 44% negatywnych).

Analitycy CBOS stwierdzili na podstawie badań, że sposób, w jaki Bronisław Komorowski piastował urząd prezydenta, był zgodny z przewidywaniami ponad połowy respondentów (54%). Jedna czwarta ankietowanych (26%) spodziewała się po tej prezydenturze więcej, natomiast dla 16% badanych była ona pozytywnym zaskoczeniem. Bilans początkowych oczekiwań i podsumowujących ocen działalności Prezydenta Bronisława Komorowskiego był w chwili badania (5–11 marca 2015 r.) gorszy niż przed dwoma i czterema laty. Osoby rozczarowane sposobem sprawowania urzędu prezydenta ponadprzeciętnie, jak wykazało badanie CBOS, rekrutowali się spośród mężczyzn, respondentów młodszych, badanych identyfikujących się z prawicą i ankietowanych często praktykujących religijnie.

⁴³² Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (298) przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (*face-to-face*) wspomaganymi komputerowo (CAPI) 5–11 marca 2015 r. na liczącej 1062 osoby reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

Rysunek 5. **Jak pan(i) ocenia prezydenturę Bronisława Komorowskiego? Czy dotychczas, pana(i) zdaniem, Prezydent Bronisław Komorowski wykonywał swoje obowiązki dobrze czy źle?**

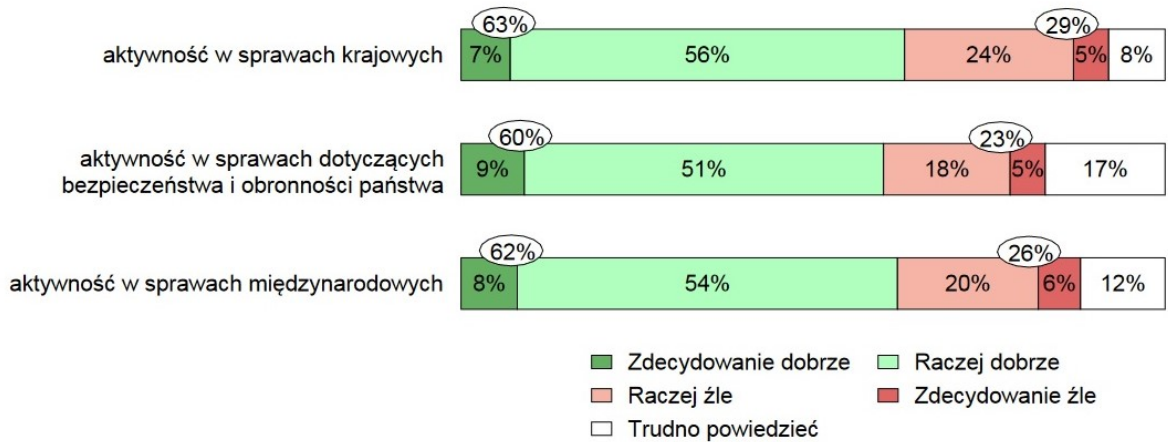


Źródło: Komunikat z badań CBOS nr 51/2015, „Społeczne oceny prezydentury Bronisława Komorowskiego”, Warszawa, kwiecień 2015 r.

W badaniu CBOS wzięto pod uwagę także ocenę aktywności politycznej prezydenta, która okazała się korzystna dla głowy państwa, ponieważ około trzech piątych badanych pozytywnie oceniło działalność polityczną Bronisława Komorowskiego. Dość dużo osób, bo aż 17% nie potrafiło dokonać oceny aktywności prezydenta w sprawach dotyczących bezpieczeństwa i obronności kraju, co może być zaskoczeniem choćby ze względu na wagę, jaką publicznie przykładał Komorowski do tego obszaru swojej aktywności oraz funkcjonowania państwa. Trochę mniej osób miało problemy z oceną jego działalności na arenie międzynarodowej (12%) oraz na krajowej scenie politycznej (8%) (rys. 6). Analitycy CBOS wskazywali, że negatywnemu postrzeganiu aktywności politycznej Bronisława Komorowskiego sprzyjali ankietowani młodzi mężczyźni oraz osoby młode, a w odniesieniu do spraw krajowych także osoby zamieszkałe w co najmniej półmilionowych aglomeracjach.

Z badania CBOS przeprowadzonego przed rozpoczęciem najbardziej gorącej fazy kampanii wyborczej wynikało, że 72% ankietowanych uważało, że Prezydent Bronisław Komorowski dobrze reprezentował Polskę za granicą, w tym 14% wyrażało ten pogląd w sposób zdecydowany (rys. 7).

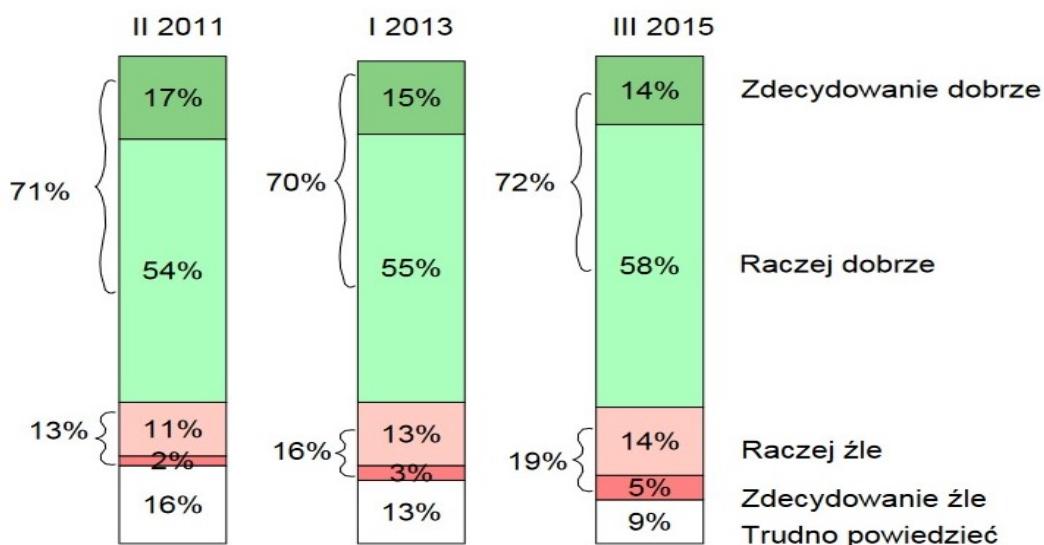
Rysunek 6. **Jak pan(i) ocenia prezydenturę Bronisława Komorowskiego w różnych rodzajach aktywności**



Źródło: Komunikat z badań CBOS nr 51/2015, „Społeczne oceny prezydentury Bronisława Komorowskiego”, Warszawa, kwiecień 2015 r.

Jak podkreślali autorzy badania, w ciągu ostatnich czterech lat zmniejszył się odsetek osób niemających wyrobionego zdania na ten temat (o 7 punktów, do 9%), jednocześnie zauważalnie przybyło respondentów krytycznych w ocenie głowy państwa (o 6 punktów procentowych, do 19%). W analizie CBOS podkreślało, że pozytywny odbiór sposobu pełnienia funkcji reprezentacyjnych przez prezydenta był częstszy wśród kobiet, osób po 24 roku życia oraz badanych o poglądach lewicowych i centrowych.

Rysunek 7. **Czy pana(i) zdaniem Prezydent Bronisław Komorowski dobrze czy źle reprezentuje Polskę za granicą?**



Źródło: Komunikat z badań CBOS nr 51/2015, „Społeczne oceny prezydentury Bronisława Komorowskiego”, Warszawa, kwiecień 2015 r.

Badanie CBOS wykazało, że niespełna połowa ankietowanych (45%) uważała na początku roku 2015, że Bronisław Komorowski, sprawując urząd prezydenta, kierował się przede wszystkim interesami kraju, natomiast prawie dwie piąte (39%) twierdziło, iż powodują nim głównie interesy sił politycznych, z których się wywodzi (rys. 8). Analitycy CBOS zauważyli, że opinie w tym zakresie nie zmieniły się od stycznia 2013 roku i pozostawały lepsze niż w lutym 2011 roku. Także w tym wymiarze bardziej przychylnie prezydentowi okazywały się kobiety oraz osoby mające co najmniej 25 lat.

Rysunek. 8. Czym pana(i) zdaniem Prezydent Bronisław Komorowski kierował się przy podejmowaniu decyzji



Źródło: Komunikat z badań CBOS nr 51/2015, „Społeczne oceny prezydentury Bronisława Komorowskiego”, Warszawa, kwiecień 2015 r.

Kolejne badania opinii publicznej przeprowadzane były już w trakcie gorącej i emocjonującej kampanii wyborczej i nie oddają rzeczywistych ocen sprawowania urzędu prezydenta przez Bronisława Komorowskiego.

Podsumowując, należy podkreślić, że pozytywne oceny społeczne towarzyszyły Bronisławowi Komorowskiemu jeszcze przed wyborami w roku 2010. Okres prezydentury umocnił jego wizerunek, jako polityka cieszącego się zarówno wysokim zaufaniem, jak i akceptacją społeczną. Dowodem na to są chociażby badania z października i listopada 2014 roku, kiedy notowania Bronisława Komorowskiego osiągnęły najwyższy poziom w całym okresie sprawowania urzędu, czyli 80% zaufania społecznego⁴³³. Dodatkowo w szeregu badań analitycy znajdowali potwierdzenie poglądu, że Komo-

⁴³³ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (294) przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (*face-to-face*) wspomaganych komputerowo (CAPI) 6–16 listopada 2014 r. na liczącej 934 osoby reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Komunikat z badań CBOS nr 57/2014, „Zaufanie do polityków w listopadzie”, Warszawa, listopad 2014, https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_157_14.PDF (dostęp: 5.05.2022).

rowski sprawował urząd ponad tzw. podziałami politycznymi. Warto dodać, że ze względu na bardzo dobre oceny społeczne prezydenta praktycznie w każdym sondażu, wielu komentatorów życia publicznego w Polsce było przekonanych, że jego reelekcja jest bardzo prawdopodobna. Przekonanie o tym, że Bronisław Komorowski był na początku roku faworytem zbliżających się wyborów prezydenckich prowadziła niektóre osoby do pochopnych wypowiedzi, komentarzy i zachowań. Do historii przeszła jedna z takich wypowiedzi w programie redaktora Tomasza Lista, której autorem był Adam Michnik, redaktor naczelny „Gazety Wyborczej”. Na pytanie Tomasza Lisa o prognozę na wybory prezydenckie, Michnik odpowiedział: „No to mnie się zdaje, że jeżeli tu się nie stanie coś takiego, co ja nie jestem w stanie przewidzieć – że Bronisław Komorowski po pijanemu na pasach przejedzie niepełnosprawną zakonnicę w ciąży, no to oczywiście, że będzie prezydentem!”⁴³⁴.

4.5. Rozmowa z Bronisławem Komorowskim na temat jego roli w konflikcie politycznym w trakcie sprawowania urzędu Prezydenta RP⁴³⁵

Dariusz Klimczak: Pańska prezydentura pokrywała się z okresem rządów koalicyjnych PO, czyli środowiska politycznego, z którego pan się wywodził. Czy to oznacza, że czas pańskiej prezydentury był wolny od konfliktów z rządem i większością parlamentarną?

Prezydent Bronisław Komorowski: Po pierwsze, nie każdy spór jest konfliktem. Po drugie, polityka przepełniona jest różnego rodzaju sporami i konfliktami, lecz styl prezydentury, który przyjąłem polegał na unikaniu niekoniecznych konfliktów i równoważeniu interesów różnych podmiotów politycznych. Starałem się być zwornikiem różnego rodzaju inicjatyw, elementem równowagi i tonowania emocji politycznych. Poza tym wyciągnąłem wnioski z bardzo przykrego doświadczenia z poprzedniej kadencji z bardzo ostrego konfliktu pomiędzy rządem a prezydentem, który przyjmował m.in. formę tzw. sporu o krzesło i samolot. To były sytuacje gorszące i wstydlive dla Polski. Świadomie starałem się takich sytuacji unikać, co nie znaczy, że zgadzałem się na wszelkie propozycje rządowe. Przyjąłem zasadę, żeby starać się wyprzedzająco oceniać propozycje rządowe czy koalicyjne. Jeśli się dało to czasami nawet na etapie

⁴³⁴ Komorowski prezydentem? „Jeżeli po pijanemu nie przejedzie na pasach niepełnosprawnej zakonnicy w ciąży”, TVP INFO, 6 stycznia 2015, <https://www.tvp.info/18321519/komorowski-prezyden-tem-jezeli-po-pijanemu-nie-przejedzie-na-pasach-niepelnosprawnej-zakonnicy-w-ciazy> (dostęp: 5.05.2022).

⁴³⁵ Rozmowa odbyła się 8 sierpnia 2022 r.

wstępnym projekcie starałem się interweniować odpowiednio wcześniej. Istotna rola przypadła moim ministrom. Mieli być m.in. systemem wczesnego ostrzegania o nadchodzących problemach. Starali się więc zapewnić sobie wgląd we wczesne nawet fazy procesu legislacyjnego w parlamencie, a także utrzymywać roboczy kontakt z ministrami i posłami. Często udawało się w ten sposób wpłynąć na kształt ustawy, wcześniej przedstawiając kwestie, z którymi się nie zgadzałem lub to, że widziałem w jakimś projekcie ustawy zagrożenie natury konstytucyjnej. Wyprzedzająca informacja o moim stanowisku opłacała się obu stronom, ponieważ różnice podglądów na ogół wyjaśniane były na bieżąco. To pozwalało na uniknięcie wielu potencjalnych konfliktów. Dodatkową wartością takiej współpracy był fakt, że spór nie docierał do opinii publicznej, która mogła by odebrać mój odmienny od rządowego punkt widzenia na daną ustawę jako sypanie piasku w tryby maszyny rządowej. Takie wkładanie kija w szprychy działań rządu było typowe dla poprzedniej prezydentury, więc chciałem uniknąć tego typu sytuacji szkodliwych dla sprawnego funkcjonowania państwa. Był cały szereg ustaw, na które udało mi się wpłynąć na etapie dyskusji, opiniowania, a nawet prac koncepcyjnych. Jeżeli ta droga nie przynosiła spodziewanych efektów, to stosowałem prawo weta lub kierowałem ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, co dla rządu nie było ani miłe, ani wygodne. Jednak dla opinii publicznej nie zawsze było oznaką konfliktu politycznego pomiędzy prezydentem a premierem, ponieważ przykrą robotę wytknięcia błędów natury konstytucyjnej brał na siebie często Trybunał Konstytucyjny.

DK: Czy w trakcie sprawowania przez pana urzędu prezydenta były takie sytuacje, kiedy to premier prosił pana o wsparcie przy konfliktowych sytuacjach wewnątrz rządu?

PBK: Nie. Czasem przychodziły od ministrów prośby o zajęcie stanowiska lub wpłynięcie na bieg spraw głównie związanych z legislacją lub polityką zagraniczną. W sprawy wewnętrzne, rządowe nie interweniowałem. Obie strony pilnowały, tj. prezydent i premier, żeby nie wchodzić sobie w obszar kompetencji. Premierzy są (i słusznie), bardzo wrażliwi na tym punkcie, a prezydenci na ogół mają tendencję do poszerzania obszaru swoich uprawnień, głównie dlatego, że zapisy konstytucyjne nie w pełni są precyzyjne. Sprawowałem swój urząd już po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie polityki zagranicznej, więc ten obszar był już wyjaśniony, na niekorzyść prezydenta, ale tam gdzie wchodziły w grę wspólne decyzje personalne albo decyzje personalne prezydenta, to bywało, że pojawiały się jakieś napięcia. Z reguły prowadziło

to jednak do poszukiwania kompromisu personalnego. Tak więc nie przypominam sobie żebym musiał wkraczać w obszar konfliktów wewnątrz rządu. Jeżeli nawet tak to było odbierane, to tylko ze względu na pokrywanie się mojego odmiennego zdania w jakiejś kwestii ze zdaniem niektórych członków rządu lub np. koalicjanta. W każdym razie nie można tego nazwać interwencją w wewnętrzne spory rządu, lecz jedynie pokazywanie mojego stanowiska w danej, spornej sprawie. Z Konstytucji wynikają szczególne uprawnienia i obowiązki prezydenta w stosunku do sił zbrojnych. Siłą rzeczy więc byłem jako zwierzchnik sił zbrojnych gwarantem nienaruszalności budżetu MON. Tym bardziej że – co warto przypomnieć – ustawa o 2% [PKB] na obronność była moim dziełem jako ministra obrony narodowej w 2001 roku. Premier dobrze wiedział, że nie będzie mojej zgody na uszczuplenie budżetu MON – a takie dążenia pojawiają się w każdym rządzie. Myślę, że taka prezydencka gwarancja czyniła pozycję ministra Tomasza Siemoniaka silniejszą np. w stosunku do Ministra Finansów.

DK: Które spory lub konflikty społeczne wzbudziły pana największą uwagę, a tym samym kreowały pana stanowisko polityczne?

PBK: Było ich wiele, ale ze spraw społecznie najtrudniejsze były zmiany dotyczące Otwartych Funduszy Emerytalnych. Budziły nie tylko emocje społeczne, ale także napięcia w kręgach ekspertów w dziedzinie ekonomii oraz prawa. Dla mnie była to decyzja wyjątkowo trudna, ponieważ oznaczała konieczność rozważenia z jednej strony potrzeby racjonalności gospodarczej i finansowej, a z drugiej była kwestią zasad. Przypomnę, że wówczas kryzys był boleśnie odczuwany w wielu krajach europejskich strefy euro. Polska dążyła do tego, żeby osłonić przed kryzysem naszą gospodarkę. Pieniądze z OFE były potrzebne na stabilizację finansów publicznych. Oznaczało to, że musiałem się zmierzyć z odpowiedzią na trudne pytanie, co jest ważniejsze – racjonalność finansowa czy kwestia zasad i zaufania do państwa poprzez dotrzymanie wcześniej danych obietnic co do oszczędzania w systemie OFE. W tej sytuacji zamiast grozić wetem wolałem działać aktywnie i doprowadzić do pewnych kompromisów w trudnych rozmowach z rządem, czego efektem była częściowa zmiana pierwotnego kształtu ustawy. Finał był jednak taki, że musiałem albo zgodzić się na pogłębienie trudności finansowych państwa i obronić OFE w pełni, albo przychylić się do projektu rządowego. Przypomnę, że ówczesna opozycja, szczególnie ta prawicowa, domagała się pełnej likwidacji OFE, co zresztą zrobiła po dojściu do władzy i „dorżnęła” po 2015 roku OFE do końca.

Nawiązując jeszcze do sporów z rządem, to przypominam sobie, że najtrudniejsze dla premiera było skierowanie przeze mnie do Trybunału Konstytucyjnego ustawy dotyczącej automatycznego ścięcia o 10% liczby etatów w administracji publicznej. Była to pierwsza ustawa rządu Donalda Tuska, której nie podpisałem. Generalnie słuszną sprawą było dążenie do tego by zmniejszyć rozpasanie etatowe w urzędach państwowych, ale metoda automatyzmu, której chciał użyć rząd była nie do zaakceptowania. Sprawa tym bardziej była bolesna dla premiera, że chciał uczynić z niej pokazowe działanie antybiurokratyczne. Można i należy ograniczać biurokrację, ale trzeba to robić w sposób zgodny z Konstytucją i ludzką przyzwoitością.

DK: W jaki sposób polityka kreowana przez poszczególne partie polityczne determinowała przebieg pańskiej prezydentury? Która z ówczesnych opozycyjnych partii politycznych miała największy wpływ na politykę Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego?

PBK: Myślę, że żadna i było to widoczne. Starałem się zachować dystans do sfery międzypartyjnego sporu politycznego, a jednocześnie utrzymywać pewne kanały komunikacji, porozumiewania się, a także współdziałania ze wszystkimi środowiskami politycznymi. Temu zresztą służyły m.in. decyzje personalne dotyczące obsady stanowisk w Kancelarii Prezydenta. Jako zasadę przyjąłem, że stanowiska ministerialne będą pełniły osoby z poważnym doświadczeniem w różnych dziedzinach, nie gwiazdorzy medialni, ale jednak co najmniej byli wiceministrowie z różnych poprzednich rządów. Siłą rzeczy więc, nie wywodzący się z jednego środowiska politycznego. I tak szefem kancelarii został Jacek Michałowski, były wiceszef kancelarii Senatu, jego zastępca Dariusz Młotkiewicz, były wiceminister rolnictwa. Ministrami zostali Irena Wóycicka, wiceminister pracy i polityki socjalnej. Olgierd Dziekoński, samorządowiec, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w rządzie Jerzego Buzka, Stanisław Koziej były wiceminister w pierwszym rządzie PiS, został szefem BBN. Krzysztof Łaskiewicz, prawnik, specjalista w kwestiach reprivatyzacji, mój kolega z rządu Jerzego Buzka. Sławomir Nowak, a później Sławomir Rybicki oraz niektórzy doradcy byli ustawieni wprost jako kierunkowi, jeśli chodzi o kontakty z partiami politycznymi. To między innymi był prof. Tomasz Nałęcz, wywodzący się ze środowiska lewicy czy Henryk Wujec i Jan Lityński z dawnej Unii Wolności. Odpowiedzialny m.in. za szeroko pojętą kulturę był Maciej Klimczak, również wiceminister w rządzie lewicowym.

Osobną kategorię stanowili moi doradcy strategiczni. Wśród nich Tadeusz Mazowiecki, były premier i po trosze mój mentor polityczny. Ważna była cała gama doradców samorządowców. Byli to jednocześnie ojcowie polskiej samorządności – prof. Jerzy Regulski, Michał Kulesza i wspomniany Olgierd Dziekoński.

Od razu powiem, że nie wszystkie rachuby na współpracę ze środowiskami opozycyjnymi się sprawdziły. Myślę o moim dążeniu do tego, by uczynić miejscem permanentnej współpracy BBN pod kierownictwem gen. Stanisława Kozieja. Z taką myślą wprowadziłem do składu BBN także szefów wszystkich klubów parlamentarnych. Początkowo działało to dobrze, ale później Jarosław Kaczyński uznał, że jakakolwiek współpraca z rządzącymi mu się nie opłaca i wycofał się z BBN. Udało się utrzymać do końca tylko współpracę z opozycją lewicową. Jeśli chodzi o problematykę wiejską to osobą, która miała w kancelarii reprezentować sprawy ważne dla wsi (a więc dla PSL-u), był mój bliski doradca prof. Tomasz Borecki ze Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego.

Generalnie uważam, że z punktu widzenia istotnych problemów państwa widzianych oczami koalicyjnego PSL, to cały mój skład doradczy był dla ludowców bardzo życzliwy. Dodatkowo trzeba wspomnieć, że osobą, która miała dużą wrażliwość dla problemów wsi oraz szukała zawsze kompromisu, był Henryk Wujec.

W środowiskach opozycyjnych szukałem i często znajdowałem (poza PiS-em, z którym się to nie udało) daleko idące porozumienie w kwestiach polityki bezpieczeństwa i obrony państwa. Szeroko rozumiana polityka prorodzinna była natomiast bardzo ważnym i dobrym polem współpracy z PSL, co wynikało – jak sądzę – w dużej mierze z podobieństwa poglądów na rolę rodziny i wagę problemów demograficznych.

Poparcie dla projektów typu Karta Dużych Rodzin czy wiele innych inicjatyw było dla mnie naturalną potrzebą nie tylko polityczną, ale i potrzebą serca. Mocno więc angażowałem się w działania na ich rzecz. Sprzyjały temu bardzo dobre relacje z ministrem Władysławem Kosiniakiem-Kamyszem. Widziałem, że PSL traktuje mnie jako swojego sojusznika w realizowaniu polityki prorodzinnej, wzmacniając tym samym swoją pozycję w rządzie, a co za tym idzie możliwość śmielszego podnoszenia tych kwestii nie tylko w przestrzeni publicznej, ale także w procesach legislacyjnych i decyzyjnych w rządzie. Wszystko to było na tyle ważne w okresie sprawowania przeze mnie urzędu prezydenta, że te dobre relacje ze środowiskiem ludowców oraz samym Władysławem Kosiniakiem-Kamyszem przetrwały do dzisiaj.

DK: W trakcie pańskiej prezydentury wielokrotnie przedstawiciele samorządu terytorialnego narzekali na dysproporcje między liczbą zadań zleconych przez rząd a ilością przeznaczanych na to pieniędzy. Pamiętamy choćby temat przekazywania dróg publicznych czy stale obecny wątek finansowania oświaty. Jak w tym konflikcie odnajdywał się Prezydent, szczególnie biorąc pod uwagę, że w wielu przypadkach po obu stronach barykady stali ludzie bliscy panu politycznie, tj. z Platformy Obywatelskiej?

PBK: W tego typu problemach starałem się zachowywać równowagę i brać pod uwagę zarówno rację przedstawiane przez samorządowców, jak i racje rządu. Starałem kierować się przede wszystkim racjonalnością finansową. Miałem dobre relacje z wieloma samorządowcami, wspierałem wiele projektów infrastrukturalnych ważnych dla poszczególnych regionów, ale biorąc pod uwagę systemowe spojrzenia na ten obszar działania państwa, skupiałem się głównie na wzmocnieniu samego mechanizmu samorządności, co nie zawsze mi się udawało. Wspólnie z doradcami, którzy mieli ogromne doświadczenie w sprawach samorządu, m.in. prof. Michałem Kuleszą, Olgierdem Dziekońskim oraz prof. Jerzym Regulskim, mieliśmy konkretny plan unowocześniania samorządu terytorialnego. Mimo że reforma samorządowa była najbardziej udana z tzw. wielkich reform, to wymagała pogłębienia i usprawnienia. W moim przekonaniu potrzebny był w tym zakresie następny, duży ruch legislacyjny, czego niestety się nie udało przeprowadzić. Moja ustawa samorządowa została zatrzymana. Uważałem, że m.in. należy zwiększyć wpływ obywateli na decyzje zapadające w samorządzie. Niestety w tym przypadku przeszkodą było stanowisko samych przedstawicieli samorządu terytorialnego, którzy uważali wzmocnione uprawnienia obywateli za źródło problemów, a nie za szansę. Miałem odmienne stanowisko i dążyłem do tego, żeby obywatele mieli nie tylko głos raz na cztery lata przy urnach, ale także w trakcie kadencji na bieżącą politykę poszczególnych rad miast i gmin, poszczególnych wójtów, burmistrzów, starostów itd., na przykład przez referenda. Chodziło także o rozwiązanie tzw. kwestii wielokadencyjnego rządzenia w samorządach i o cały szereg innych rozwiązań. Ostatecznie do tego nie doszło, ponieważ pojawił się duży opór w środowisku samorządowym, który się przeniósł na koalicyjne partie polityczne, a następnie zaczął być eksploatowany przez opozycję. Uważam, że fiasko tych zamierzeń jest dzisiaj stratą dla polskiej samorządności. Przykładem emocji negatywnych, które wówczas towarzyszyły dyskusjom nad wspomnianym projektem ustawy, był choćby budżet partycypacyjny, który dzisiaj stał się już normą i nie budzi niczyjego oporu.

Ze względu na siłę moich doradców, którzy tworzyli zręby polskiego samorządu, a także moje osobiste wsparcie, kwestie samorządowe zawsze miały mocną pozycję w relacjach z rządem. Zawsze starałem się bronić interesów samorządowych w starciu z rządem, np. w kwestiach dotyczących niewłaściwego finansowania nakładanych kolejnych obciążeń. Zawsze mogli liczyć także na moją obronę w kwestiach wszelkich zakusów władzy centralnej, o ile takie były.

DK: Kościół Katolicki oraz konflikt o ustawę dotyczącą zapłodnienia metodą *in vitro* – jak godził pan obowiązki Prezydenta i członka Kościoła Katolickiego?

PBK: W tej sprawie zawsze miałem, mam i będę miał bardzo zdecydowane stanowisko. W państwie demokratycznym powinna być respektowana zasada rozdziału kościoła i państwa. Rozdział zaś powinien być oparty na wzajemnym poszanowaniu autonomii obu instytucji, tzn. od stanowienia prawa i prowadzenia polityki jest państwo, Kościół jest przede wszystkim od organizowania życia religijnego i głoszenia ewangelii. Jestem zwolennikiem przyjaznego rozdziału Kościoła i państwa, i ich współdziałania. To ważne, bo przecież bywają różne typy rozdziału. Na przykład w PRL-u mieliśmy doświadczenie rozdziału wrogiego. Dzisiaj niektóre środowiska chciałyby, aby rozdział oznaczał m.in. brak współdziałania i pełną wzajemną izolację. Jestem w stanie zrozumieć, że to częściowo reakcja na powstały dzisiejszy sojusz tronu i ołtarza w Polsce rządzącej przez PiS. Tym niemniej uważam to za błąd. Natomiast próba wymuszania wtedy przez Kościół Katolicki kształtu ustawy dotyczącej *in vitro* pachniało średniowieczem. Tak samo pogrożki co mniej rozsądnych biskupów o ewentualnym wykluczeniu mnie ze wspólnoty Kościoła. Na szczęście miałem mądrego[miejscowego] biskupa i nic takiego się nie stało. Gorycz jednak pozostała.

Było to dla mnie nie do zaakceptowania zarówno jako polityka, jak i członka Kościoła Katolickiego. Trudno mi też zaakceptować tak bezwzględną, negatywną postawę Kościoła wobec życia poczętego przy pomocy metody *in vitro*. Oczekiwałem i oczekuję, że Kościół będzie bliski zrozumienia potrzeb ludzi w realnym świecie np. tych marzących o dziecku i korzystających z metody *in vitro*. Przecież dla wielu par to czasami jedyna szansa na doczekanie się własnego dziecka. Jeżeli Kościół uważa inaczej i nie popiera tego typu rozwiązań legislacyjnych, to w sytuacji uchwalania ustawy powinien co najmniej zachować względny umiar w reagowaniu na tak trudny problem, a ma w podobnych kwestiach nieodległe doświadczenie. Na przykład dzisiaj nie wypowiada się już tak stanowczo w kwestii środków antykoncepcyjnych. Osobiście będę zawsze bronił prawa do stosowania metody *in vitro* jako sposobu na zrealizowanie

marzeń wielu młodych ludzi o rodzicielstwie. Inna rzecz, że dla mnie ta ustawa była bardzo niewygodna w okresie kampanii wyborczej. Zgadzałem się z jej zapisami, podpisałem ją, ale wiem, że zgłoszenie tej ustawy w trakcie kampanii wyborczej było błędem politycznym. Zapłaciłem za to dużą cenę polityczną, ponieważ ustawa wywołała agresję liczącej się części hierarchii kościelnej i tzw. republiki proboszczów. Straciłem w ten sposób część moich dotychczasowych, wychylonych na prawo od centrum, konserwatywnych wyborców. W moim przekonaniu Kościół Katolicki zapłaci jeszcze większą cenę w postaci utraty zaufania i sympatii w wielu środowiskach, szczególnie bliskich emocjonalnie rodzinom, które nie mogą doczekać się potomstwa.

DK: Matki pierwszego kwartału – jak pan ocenia tego typu aktywność społeczną w kontekście wpływu na realną politykę i stanowienie prawa? To był pojedynczy przypadek grupy osób, której się udało osiągnąć sukces czy jednak właśnie ta grupa wyróżniała się szczególną determinacją, organizacją pracy, przygotowaniem merytorycznym, wsparciem medialnym?

PBK: Wszystko razem zdecydowało o ich sukcesie. Bez wątpienia trafiły w klimat społeczny, który im sprzyjał. W tego typu tematach bardzo aktywna była moja żona, która komunikowała się z nimi także w moim imieniu. Uważałem, że jako kobieta i matka będzie bardziej wiarygodna w szczegółowych rozmowach na temat, który podnosiły te Panie. Wiem, że znajdowała wspólny język z matkami pierwszego kwartału, co w naturalny sposób przenosiło się na moje poparcie zmiany ustawy. To samo dotyczyło np. pielęgniarek.

DK: Relacje Prezydenta ze związkami zawodowymi to bardziej konflikt czy dobra współpraca?

PBK: Z „Solidarnością” była dziwna forma współpracy. Do pewnego momentu ten związek zawodowy chciał widzieć we mnie pewną rękojmię przynajmniej wysłuchania ich postulatów i szedł na współpracę jeżeli chodzi o odbudowanie na nowo, zawieszanej formuły Komisji Trójstronnej. To było ważne. Udało się skutecznie zaproponować ścieżkę dojścia do odbudowania dialogu społecznego. Zaproponowałem, aby nadać nowy kształt przepisom. Zaproponowałem też metodę pracy nad nową regulacją. Projekt regulacji mieli wypracować razem związkowcy i pracodawcy, a potem dopiero negocjować ze stroną rządową.

Na wczesnym etapie zarówno „Solidarność”, OPZZ, jak i inne związki zawodowe dobrze współpracowały z urzędem prezydenta, widząc w tym jakąś szansę dla siebie na odtworzenie kanałów komunikacji oraz stworzenie skutecznej metody podej-

mowania decyzji uwzględniających choć częściowe ich stanowisko. Uzgodnienia były dość złożone, ale ustawa została przyjęta i powstał nowy model dialogu społecznego. Wszystko to działo się w okresie kampanii wyborczej 2015 roku, która przyćmiła efekt końcowy nowych rozwiązań legislacyjnych. Pamiętam dobrze, że w tym samym czasie, kiedy ja na Śląsku prowadziłem mozolne rozmowy w sprawie odblokowania dialogu między pracodawcami, związkami a rządem, Beata Szydło, szefowa kampanii mojego konkurenta szczyła górników przeciwko tym rozwiązaniom, namawiając do kontynuowanie protestów, odmowy wszelkich rozmów itd. To są gorzkie wspomnienia, które uświadamiają, że są dwa modele uprawiania polityki – jeden, który próbuje przeciągać naturalne różnice interesów, a zarazem budować mechanizmy służące wszystkim, no i model prostego partyjniactwa stawiający na osiągnięcie doraźnych celów, jakim w tym wypadku był wynik wyborów prezydenckich.

DK: Z inicjatywy legislacyjnej skorzystał pan 27 razy. W porównaniu z liczbą podpisanych ustaw, które trafiły na pana biurko to mało, stąd pytanie o rolę instrumentu, jakim jest inicjatywa legislacyjna w ręku Prezydenta RP. Urząd Prezydenta nie zastąpi kilkunastu ministerstw i parlamentu, bo nie prowadzi bieżącej polityki państwa, zatem kiedy należy sięgać po tę kompetencję, jak często i jakie istnieją zagrożenia z tym związane?

PBK: Inicjatywa legislacyjna jest ważną prerogatywą, ale prezydent musi uważać, żeby jej nie nadużywać, ponieważ wtedy traci powagę. Są jednak pewne obszary naturalnie przynależne prezydentowi np. symbolika narodowa, tradycja, obronność, wymiar sprawiedliwości. Tu jego inicjatywy są oczekiwane. Z drugiej strony wkraczanie przez prezydenta w obszar np. regulacji dotyczących gospodarki, to ryzyko chwiania systemu bez brania odpowiedzialności, bo przecież gospodarka to domena rządu. Ta symboliczna część prezydentury jest ważna dla opinii publicznej, a w kontekście prezydenckiego zadania budowania wspólnoty bywa bardzo pożyteczna. Z głębokim przekonaniem podjąłem kilka ważnych inicjatyw związanych z symboliką narodową oraz kwestiami symbolicznymi o wymiarze historycznym, np. dotyczących żołnierzy powojennego podziemia zbrojnego. Wspomniany obszar przynależy prezydentowi w sposób naturalny, bo głowa państwa słusznie jest postrzegana jako najważniejszy, personalny zwornik wspólnoty narodowej. Naturalnie zwornikiem jest także symbolika i tradycja narodowa, stąd od prezydenta oczekuje się działań w tym obszarze.

Drugim naturalnym obszarem, jakby przynależnym prezydentowi ze względu na jego konstytucyjną rolę, jest wymiar sprawiedliwości. Podejmowałem liczne inicjatywy

względem sądownictwa, Trybunału Konstytucyjnego itd., mobilizując rząd do przygotowania dużej, ważnej reformy wymiaru sprawiedliwości. Sam byłem skłonny podjąć inicjatywę, ale zapewniano mnie w rozmowach z ministrem sprawiedliwości, że szykuje się taka inicjatywa rządowa. Ostatecznie jednak nie przedstawiono tych projektów legislacyjnych. Szkoda. Nie potrafię zdiagnozować rzeczywistych przyczyn, dlaczego do tego nie doszło, ale uważam to zaniechanie za błąd, także w kontekście dzisiejszych, bardzo szkodliwych działań pana Ziobry.

Trzeci obszar naturalnej aktywności prezydenta wynikający z prerogatyw konstytucyjnych, to jego odpowiedzialność jako zwierzchnika sił zbrojnych. Sama kwestia bezpieczeństwa narodowego może być szeroko rozumiana, co umożliwia prezydentowi wiele inicjatyw. Pamiętam, że jeszcze jako Marszałek Sejmu pełniący obowiązki Prezydenta RP zgłosiłem ustawę dotyczącą bezpieczeństwa przeciwpowodziowego. Ustawa do dzisiaj jest bardzo dobrze oceniana i, co ciekawe, do prac przy niej udało mi się zaangażować także Jarosława Kaczyńskiego. Było to interesujące doświadczenie, ponieważ okazało się, że Kaczyński jest człowiekiem, który będąc w środku projektu, pracuje na jego rzecz, a nie jego destabilizowania i rozbijania. Kaczyński we wspomnianym czasie był członkiem Rady Bezpieczeństwa Narodowego i generalnie dobrze się z nim współpracowało. Gorzej było, kiedy zaczął bojkotować posiedzenia rady – wtedy był destrukcyjny względem wszystkich projektów.

W tym obszarze są także działania, które nie muszą wiązać się z inicjatywą legislacyjną. To swoista rola strażnika interesu polskich sił zbrojnych, a szczególnie budżetu MON. Dla mnie to było szczególnie istotne, ponieważ broniłem rozwiązań, które sam wprowadziłem jako minister obrony narodowej w 2001 roku. Chodziło m.in. o program modernizacji sił zbrojnych, który szybko zaowocował w postaci przystąpienia do przetargów na samoloty wielozadaniowe, rakiety przeciwpancerne, transportery opancerzone itd. Łącznie z zasadą 2% PKB na siły zbrojne w budżecie państwa, moje działania dały początek nowoczesności w polskiej armii. Prezydent powinien być jednak zawsze strażnikiem nie tylko wysokiego poziomu finansowania, ale również racjonalności w wydawaniu ogromnych środków finansowych.

Innymi aktywnościami prezydenta mogą być tzw. działania interwencyjne, które niekoniecznie muszą mieć charakter legislacyjny. Przykładem z czasów mojej prezydentury może być kryzys, jaki w roku 2014 osiągnął Państwową Komisję Wyborczą. Ówczesna opozycja prawicowa oskarżała PKW, że dopuściła do fałszerstw wyborczych, których beneficjentem było PSL. Oczywiście były to zarzuty wysrane z palca,

ale trafiały do opinii publicznej, m.in. ze względu ujawnioną anachroniczność metod pracy PKW, brak nowoczesnych rozwiązań informatycznych oraz inne popełnione błędy. Wszystko to nie miało nic wspólnego z fałszerstwami wyborczymi, ale nieporadność działania Komisji była konsekwentnie wykorzystywana przez opozycję prawicową do budowania niekorzystnej atmosfery braku zaufania do instytucji wyborów w Polsce. Mogłem ominąć ten problem, ponieważ teoretycznie nie mieścił się w moich bezpośrednich prerogatywach, ale z przekonaniem wziąłem temat na warsztat. Ostatecznie udało się przeprowadzić zmiany w systemie funkcjonowania PKW, rzeczywiste zmiany w sposobie liczenia głosów, techniki wyborczej...

DK: Ale to nie była pańska inicjatywa legislacyjna?

PBK: Udało się to zrobić bez inicjatywy ustawodawczej na gruncie obowiązującej już ustawy. Ważne, że praktycznie nastąpiła całkowita zmiana składu osobowego PKW bez żadnego przesilenia politycznego. Zainicjowanie twórczego dialogu i merytorycznego wyjaśniania sytuacji, przy współpracy na linii Trybunał Konstytucyjny – Sąd Najwyższy – PKW, pozwoliło osiągnąć sukces w przebudowie funkcjonalnej i osobowej Komisji, która jest ważnym elementem stabilności państwa. Nowym przewodniczącym został wybrany pan Wojciech Hermeliński, wcześniej kojarzony z Lechem Kaczyńskim. Jak się jednak okazało, sędzia Hermeliński stał się szybko obiektem krytyki właśnie obozu politycznego PiS. Niemniej jednak udało się rozbić mit PiS o fałszerstwie wyborczym, udało się naprawić mechanizm wyborczy, uniknąć różnych pułapek na przyszłość związanych z techniczną stroną wyborów, a przede wszystkim udało się uratować autorytet PKW. Uważam tę sprawę za bardzo ważną. Moja aktywność przyczyniła się do ustabilizowania funkcjonowania ważnego mechanizmu państwa. Zresztą od czasu, kiedy byłem ministrem obrony narodowej było dla mnie naturalne, że trzeba dążyć do pożądanых rozwiązań nie tyle w oparciu o siłę władzy, ale głównie w oparciu o siłę argumentów i wazenie różnych racji. Właśnie taki model prezydentury preferowałem i dbałem o poparcie moich inicjatyw ze strony różnych sił politycznych, a nie tylko koalicji rządzącej. Stąd też większość moich ustaw została przyjęta przez parlament dużą większością głosów. Niestety nie zawsze się to sprawdzało. Przykładem może być los, jaki spotkał moją inicjatywę zmian w Konstytucji pod kątem naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Nie chodziło o rozstrzygnięcie w Konstytucji sprawy przystąpienia do strefy euro, ale o likwidację konstytucyjnych blokad uniemożliwiających realizację naszych aspiracji i zobowiązań traktatowych dotyczących europejskiego obszaru walutowego. W tej sprawie mam

ogromny żal do swoich kolegów z koalicji rządzącej, że po prostu schowali tę ustawę pod sukno. Inna byłaby sytuacja Polski dzisiaj, gdybyśmy byli w strefie euro, albo gdybyśmy mogli przynajmniej zbliżyć się do podejmowania decyzji w tej sprawie. Ustawa nie doczekała się procedowania, a zdecydowała o tym według mnie jakaś małość polityczna plus przedwyborczy lęk o ruszanie trudnego tematu. Szkoda, tym bardziej że na poziomie prac w komisjach sejmowych, w wyniku koronkowej roboty politycznej, udało się osiągnąć kompromis ze wszystkimi przedstawicielami klubów parlamentarnych, łącznie z PiS.

DK: W tym miejscu chciałbym pana zapytać o istotę konfliktu politycznego – jak pan go zdefiniuje?

Zwykle to silniejszy wymiar sporu politycznego, który jest w demokracji czymś absolutnie naturalnym. Konflikt polityczny zresztą też. Nie ma demokracji bez partii politycznych, a te muszą się różnić od siebie, żeby uzyskać poparcie wyborców. Więcej, muszą konkurować o wyborców. Pewien poziom sporu i konfliktu politycznego jest niezbędny, ale problem polega na tym, żeby nie przerodził się w polityczną nienawiść przenoszącą się niżej – na poziom wyborców czy nawet rodzin tych wyborców. Wtedy takie zjawisko jest niszczące dla wspólnoty narodowej. Ogromnym wyzwaniem w tym względzie jest sposób toczenia sporów. Język sporu w aktualnym wykonaniu niektórych polityków woła o pomstę do nieba. Jest zagrożeniem dla samej demokracji. Sądzę, że zbliżamy się do głębokiego kryzysu demokracji. Zagrożenie to nie dotyczy tylko Polski. Przykład innych państw wskazuje, że coraz lepsze wyniki wyborcze osiągają partie, które wprost krytykują ustrój demokratyczny. Sukcesy osiągają także osoby, które zbijają kapitał polityczny na próbie ograniczania demokracji liberalnej, przykładem może być Donald Trump, Front Narodowy we Francji, AfD [*Alternative für Deutschland*, Alternatywa dla Niemiec] w Niemczech czy Wiktor Orban na Węgrzech. W Polsce niestety aktualna władza też ulega podobnym pokusom.

DK: W literaturze można się spotkać z twierdzeniami analityków problematyki prezydenckiej, że wadą Konstytucji RP jest niejasny zakres prerogatyw Prezydenta RP. Uważa się, że kompetencje głowy państwa zbyt często pokrywają się z uprawnieniami premiera czy innych ministrów. Czy w pańskiej praktyce sprawowania urzędu stanowiło to problem lub przyczynę konfliktów?

PBK: Owszem, bywały takie spory, ale chyba nie konflikty. Staralem się jednak nie epatować nimi opinii publicznej. Należy pamiętać, że aktualnie obowiązująca Konstytucja powstawała wtedy, kiedy już obowiązywał wybór prezydenta w wyborach

powszechnych. Utrzymanie takiego kształtu wyborów prezydenckich zmuszało twórców nowej ustawy zasadniczej do takiego właśnie jak dzisiaj określenia pozycji ustrojowej głowy państwa. Rezygnacja z wyborów powszechnych nie wchodziła w grę, ponieważ społeczeństwo by tego nie zaakceptowało. Rozważano różne warianty, łącznie z ustrojem prezydenckim, ale w Polsce były jednak mocne dążenia szefów partii politycznych do ustroju kanclerskiego. Polityków, którzy chcieli wzmocnić swoją pozycję kosztem innych organów państwa i uchodzić za polskiego kanclerza, było co najmniej paru. Zwracam więc uwagę na to, że i bez systemu kanclerskiego w Wielkiej Brytanii była pani premier, którą nazywano Żelazną Damą. Jej siła wynikała nie tylko z pozycji ustrojowej, ale z siły charakteru oraz umiejętności podejmowania trudnych decyzji.

W Polsce zakres kompetencji prezydenta ma swoje, szczególne znaczenie i widać to nie tylko w odniesieniu do systemu kanclerskiego, gdzie instytucja prezydenta nie ma istotnego znaczenia. Pomimo, że w naszym kraju prezydent jest częścią władzy wykonawczej, to w polskich warunkach istotne jest to, że zapewnia równowagę ustrojową dotyczącą samej egzekutywy. Jeżeli prezydent chce taką właśnie rolę dźwigać, a nie rozpychać się, tylko dlatego, żeby więcej znaczyć, to jest rola istotna i praktycznie przydatna demokracji. W świetle polskich doświadczeń, a także w świetle oceny polskiego charakteru narodowego, widocznego także w polityce – element równowagi ustrojowej ma poważne znaczenie. Do pewnego stopnia odgrywał taką rolę także Trybunał Konstytucyjny, ponieważ mógł *de facto* zablokować rozwiązania rządowe. Tak było do czasów rządów PiS, który jednak *de facto* zlikwidował niezależność Trybunału Konstytucyjnego. Przy okazji warto zwrócić uwagę, że cechą charakterystyczną rządów PiS jest likwidacja wszystkich elementów równoważących władzę wykonawczą i wszystkich innych bezpieczników ustrojowych. Uważam, że w warunkach polskich rola prezydenta jako czynnika równowagi politycznej, przy naturalnych dążeniach każdego premiera do zwiększania zakresu swojej władzy, jest nie do zastąpienia. Tym bardziej przy aktualnej tendencji władzy do ograniczania wszystkich elementów kontroli i nadzoru nad rządem, w tym opinii publicznej, mediów, NIK-u, Trybunału Konstytucyjnego. Jedynie urząd prezydenta może spełnić rolę skutecznego bezpiecznika stabilności i równowagi demokratycznego państwa prawa. Dlatego prezydent w warunkach polskich, gdzie ciągle daje o sobie znać rozszarpywanie państwa i wspólnoty narodowej po szwach partyjnych czy ideologicznych, ma do odegrania nieco inną rolę niż w dojrzałej, zachodniej demokracji. Uważam zatem, że pod

względem roli zwornika i czynnika równoważącego pozycja prezydenta została dobrze określona w konstytucji.

DK: A czegoś brakuje w tym modelu, jakieś rekomendacje wynikające z pańskiego doświadczenia i znajomości innych systemów państwowych?

PBK: Brakuje. Nawet bez porównywania się z systemami typowo prezydenckimi warto zauważyć, że np. wśród kompetencji prezydenta Litwy (która też jest demokracją parlamentarno-gabinetową) są istotne uprawnienia głowy państwa w obszarze służb specjalnych. Nie sugeruję by służby w Polsce podlegały głowie państwa, ale prezydent powinien mieć wpływ na obszar personalny służb zgodnie z zasadą równoważenia naturalnego dążenia wszystkich premierów do powoływania „swoich” szefów tych instytucji. Gdyby wybór szefostwa służb miał być „wynikowy”, czyli kompromisowy, inaczej działałaby cała struktura. Gdyby prezydent miał możliwość zadaniowania służb specjalnych, czyli stawiania problemów, które są do podjęcia, to byłoby to korzystne z punktu widzenia państwa. Służby specjalne w Polsce są pod wyłącznym wpływem czynnika rządowo-partyjnego i dlatego podlegają ciągłym i gruntownym zmianom personalnym pod wpływem wyników wyborów, a tym samym są niestabilne. Prezydent, który ma inny kalendarz wyborczy niepokrywający się z wyborami parlamentarnymi, byłby tutaj czynnikiem stabilizującym.

DK: Dziękuję za rozmowę panie Prezydencie.

PBK: Dziękuję.

4.6. Podsumowanie

Podsumowując, rozdział czwarty stanowi główną część pracy i jest najbardziej obszerny w stosunku do pozostałych. Tytuł rozdziału, czyli „Prezydentura Bronisława Komorowskiego w świetle konfliktu politycznego” obejmuje klamrą wszystkie zagadnienia z praktyki ustrojowej korzystania z uprawnień przypisanych Prezydentowi RP oraz stosowania prawa w różnych obszarach funkcjonowania państwa.

Rozdział zaczyna się od przedstawienia krótkiego życiorysu politycznego Bronisława Komorowskiego, który zanim objął urząd prezydenta, miał około 30 lat bogatych i wielostronnych doświadczeń politycznych w zakresie różnych segmentów organizacji władzy publicznej. Autor zwraca uwagę na tę część życia Bronisława Komorowskiego z premedytacją, ponieważ jak twierdzi m.in. Krystyna Skarżyńska w publikacji pt. „Prezydent na trudne czasy: analiza psychologiczno-społeczna”, waga doświadczeń

oraz psychologicznych charakterystyk osób piastujących urząd ma wpływ na efektywności działań prezydentów wymienionych w jej badaniach. Poza tym moment historyczny oraz specyficzny kontekst polityczny poprzedzający wybór Bronisława Komorowskiego ma także istotny wpływ na przebieg jego prezydentury, co w przekonaniu autora dysertacji powinno być w odpowiedni sposób zaznaczone już na początku najważniejszego rozdziału. Warto zaznaczyć, że podrozdział miał za zadanie pomóc w udzieleniu odpowiedzi na pytanie badawcze dotyczące pozycji ustrojowej Prezydenta RP – czy zależy głównie od czynników instytucjonalnych, czy też behawioralnych jak i posiadanego doświadczenia?

Kolejny podrozdział poświęcony został analizie najważniejszych obszarów aktywności podczas prezydentury Bronisława Komorowskiego. Autor dysertacji na początku poddał analizie wszystkie inicjatywy legislacyjne prezydenta, ustawy zawetowane oraz skierowane do Trybunału Konstytucyjnego. Oprócz analizy statystycznej i merytorycznej zawartości poszczególnych ustaw, autor zwrócił szczególną uwagę na te, które budziły największe zainteresowanie społeczne a tym samym niosły za sobą następstwo konfliktu politycznego. Czym się kierował Bronisław Komorowski przy podejmowaniu decyzji, skąd wynikały inicjatywy, jakie i czyje argumenty miały wpływ na podjęte decyzje? Między innymi powyższe kwestie zostały poddane analizie w kontekście konfliktu politycznego i roli prezydenta, która miała duże znaczenie w jego przebiegu.

W tym samym podrozdziale autor przeanalizował zastosowanie a także odmowę zastosowania prawa łaski w czasie prezydentury Bronisława Komorowskiego, zarówno pod kątem statystycznym, porównawczym względem decyzji poprzedników a także pod względem kontrowersji, które mogły stać się zarzewiem konfliktu politycznego z udziałem głowy państwa.

Na końcu podrozdziału dotyczącego najważniejszych obszarów aktywności prezydenta Bronisława Komorowskiego autor przedstawił analizę funkcjonowania Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz Rady Gabinetowej w świetle konfliktu politycznego. Oprócz tematyki posiedzeń RBN autor dysertacji zwrócił uwagę na działania i sposób postępowania prezydenta wobec polityków PiS, w tym lidera Jarosława Kaczyńskiego w kontekście sytuacji politycznej po katastrofie smoleńskiej. Konflikt polityczny między Platformą Obywatelską a Prawem i Sprawiedliwością nabierał w tamtym czasie nowego znaczenia, czego areną były także posiedzenia RBN. Bronisław Komorowski w przekonaniu autora dysertacji w pełni był świadomy roli, jaką przyszło mu pełnić

w polityce państwa przesiąkniętego permanentną dyskusją wokół katastrofy smoleńskiej. Początek kadencji nowego prezydenta to także początek nowego rodzaju konfliktu politycznego, którego Bronisław Komorowski był immanentną częścią.

Z kolei posiedzenia Rady Gabinetowej to zupełnie inny biegun aktywności, a tym samym relacji politycznych prezydenta, które po analizie autora dysertacji nie noszą praktycznie żadnych znamion konfliktu politycznego. Wręcz przeciwnie, można wprost zarzucić Bronisławowi Komorowskiemu, że instrument polityczny w postaci Rady Gabinetowej pozostawał przez cały okres prezydentury praktycznie bezużyteczny. Wkomponowuje się to w strategię polityczną ówczesnego prezydenta, który jak sam wielokrotnie twierdził, wolał być stabilizatorem życia politycznego w Polsce niż zarzewiem konfliktów.

Analiza działalności prezydenta na forum RBN oraz Rady Gabinetowej pozwala uzyskać odpowiedź na inne pytanie badawcze: Czym zdeterminowana była rola prezydenta Bronisława Komorowskiego w konflikcie politycznym? Wystarczy poddać analizie kilka spotkań wymienionych gremiów, a kontekst polityczny wskaże nam prawdopodobnie bezbłędną odpowiedź na postawione pytanie.

Trzecią, ważną częścią rozdziału czwartego jest analiza roli prezydenta Bronisława Komorowskiego w wybranych konfliktach politycznych. Autor dysertacji wybrał cztery najbardziej istotne problemy, zarówno z punktu widzenia przebiegu prezydentury Bronisława Komorowskiego, rangi politycznej dla ówczesnego rządu, jak i zainteresowania społecznego. Oprócz sporu o reformę wieku emerytalnego, autor przeanalizował pod kątem roli prezydenta w konflikcie politycznym także spór o likwidację „małych sądów” przez Jarosława Gowina, ustawę *in vitro*, a także spór o „afery podsłuchową”. Na końcu podrozdziału znalazło się osobne opracowanie, które dotyczyło kilku innych konfliktów polityczno-społecznych, być może mniejszego znaczenia, lecz za to szerokiego zainteresowania określonej części Polaków. Autor dokonał analizy pod kątem roli prezydenta w konflikcie politycznym następujących wydarzeń: konflikt wokół tzw. sprawy ACTA, konflikt związany z tzw. matkami pierwszego kwartału oraz konflikt na temat związków partnerskich. Celem przedstawienia szerokiego spektrum tematycznego była próba uzyskania odpowiedzi na kolejne pytanie badawcze: Czy konflikt polityczny z udziałem prezydenta ogranicza się jedynie do obszaru związanego *stricte* z podmiotami politycznymi? Wobec każdego z wymienionych konfliktów prezydent Bronisław Komorowski zajmował określone stanowisko. W stosunku do jednych wykazywał wielkie zaangażowanie, a względem

innych, zdaniem autora dysertacji, Bronisław Komorowski stosował metodę uciekania od problemu albo bierności, jedynie symulując swoje zaangażowanie. Wszystkie przeanalizowane sytuacje miały na celu przedstawienie różnorodności tematów spornych, z którymi spotkał się prezydent Bronisław Komorowski a które mogły zarazem wybuchnąć konfliktem jak i w skrajnym przypadku zostać niezauważone. Wszystko zależało od roli, jaką odegra prezydent w ciągu wyżej wymienionych zdarzeń. Czas reakcji, moment zastosowania swoich uprawnień, argumentacja, decyzja o spotkaniu lub brak zaproszenia na rozmowę – wszystkie szczegóły grają rolę, kiedy prezydent chce mieć kontrolę nad ewentualnym konfliktem politycznym, jego zniwelowaniem lub całkowitym uniknięciem.

Przedostatni podrozdział czwartej części dysertacji został poświęcony analizie prezydenta Bronisława Komorowskiego w badaniach opinii publicznej. Autor skupił się tylko na badaniach Centrum Badania Opinii Społecznej, które w jego opinii dysponowały najbardziej kompleksową, regularną i różnorodną ocenę prezydentury ówczesnego prezydenta. Celem powstania tej części dysertacji było przedstawienie analizy socjologicznej, jakiej CBOS poddał opinię publiczną. W przekonaniu autora wskazane informacje stanowią ważne tło dla analizowanych wcześniej konfliktów politycznych, których jedną z ról odgrywał Bronisław Komorowski.

Ostania część rozdziału czwartego została poświęcona autorefleksji Bronisława Komorowskiego na temat jego udziału w konfliktach politycznych. Autor dysertacji przeprowadził rozmowę z byłym Prezydentem Rzeczypospolitej polskiej w sierpniu 2022 roku, czyli siedem lat po zakończeniu sprawowania urzędu. Celem było poznanie opinii Bronisława Komorowskiego na temat niektórych konfliktów politycznych przeanalizowanych w dysertacji ale także próba odnalezienia innych, których autor do tej pory nie dostrzegał jako istotne. Szereg pytań skierowanych do byłego prezydenta miał także cel w postaci odpowiedzi na kolejne pytanie badawcze: Czy ówczesny prezydent Bronisław Komorowski kontrolował przebieg konfliktów politycznych w nieoficjalny, zakulisowy sposób? W kilku odpowiedziach udało się znaleźć bardzo wyraźną deklarację Bronisława Komorowskiego w przedmiocie analizowanej kwestii.

Analiza całości rozdziału czwartego pozwala uzyskać odpowiedź na jedno z ważniejszych pytań badawczych, czyli o to, czy prezydent Bronisław Komorowski częściej wywoływał czy raczej łagodził konflikty polityczne podczas swojej prezydentury? Szereg różnorodnych przykładów konfliktów zaprezentowanych w omawianej części dysertacji pozwala uzyskać jasną odpowiedź o rolę prezydenta w każdej z nich.

Zakończenie

Celem naukowym pracy było poddanie analizie politologicznej roli instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w konflikcie politycznym we współczesnej Polsce na przykładzie prezydentury Bronisława Komorowskiego. Szczegółowa analiza przebiegu prezydentury, która uwzględniała nie tylko badanie procesów legislacyjnych oraz decyzyjnych w ramach dualnej egzekutywy, ale także tło społeczne, gospodarcze i polityczne, wykazała potwierdzenie hipotez postawionych we wstępie pracy. Cele badawcze zostały zrealizowane poprzez wykorzystanie różnego rodzaju metod badawczych. Ze względu na obszar tematyczny dysertacji bardzo przydatne okazało się zastosowanie kompilacji różnego rodzaju metod badawczych. Ważną rolę odgrywała metoda analizy oraz abdukcji. Wszystkie były niezbędne do uzyskania oryginalności dysertacji oraz uzyskania odpowiedzi na hipotezy, które poza tą pracą, nigdzie indziej nie były poddawane badaniom naukowym. Głównym celem pracy była próba odpowiedzi na pytanie: jaka jest rola i miejsce instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej w konflikcie politycznym we współczesnej Polsce?

Badanie obejmowało współczesną rolę głowy państwa, ale szereg wniosków uzyskano z analizy ewolucji urzędu prezydenta w Polsce oraz modeli ustrojowych państw obcych. Analizie poddana została siła ustrojowa, kompetencyjna i polityczna polskiego urzędu. Konflikt polityczny, jako zjawisko towarzyszące funkcjonowaniu instytucji prezydenta, stał się przedmiotem badań zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i praktyki politycznej. Ważnym przedmiotem badań były intencje ustrojodawcy względem pozycji ustrojowej instytucji prezydenta. Analizowane były funkcje i zadania głowy państwa oraz warianty ich realizacji. W związku z celem naukowym pracy autor dysertacji zaprezentował, omówił i poddał dokładnym badaniom legislację powstałą w okresie sprawowania urzędu Prezydenta przez Bronisława Komorowskiego – projekty rządowe, poselskie, senackie, obywatelskie oraz inicjatywy legislacyjne głowy państwa. Przedmiotem badań były wyroki Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, prawodawstwo europejskie oraz jego polska implementacja, uchwały oraz stanowiska samorządu terytorialnego, stanowiska związków zawodowych i organizacji przedsiębiorców, inicjatywy organizacji pozarządowych, zachowania społeczne, badania opinii publicznej oraz publicystyka – wszystko pod kątem roli instytucji Prezydenta RP w konflikcie politycznym. Badania niniejszej

dysertacji nie obejmowały zagadnień związanych z marketingiem politycznym. Komunikowanie publiczne oraz marketing polityczny w połączeniu z tematem roli głowy państwa w konflikcie politycznym we współczesnej Polsce powinien stanowić osobny temat rozważań naukowych.

W dysertacji wykazano na przykładzie prezydentury Bronisława Komorowskiego, że głowa państwa odgrywa ważną rolę w kształtowaniu się konfliktu politycznego we współczesnej Polsce. Cele badawcze zostały osiągnięte poprzez wieloaspektową analizę w kolejnych rozdziałach i podrozdziałach pracy, które ostatecznie dały odpowiedź na postawione we wstępie dysertacji pytania badawcze.

Pierwsze pytanie badawcze brzmiało: Na czym polega rola Prezydenta RP w konflikcie politycznym we współczesnej Polsce?

Bardzo szerokie pytanie, którego odpowiedź stanowi treść poszczególnych rozdziałów i podrozdziałów niniejszej pracy a szczególnie podsumowania kolejnym rozdziałów. Odpowiedź na to pytanie jest rozwijana także w rozważaniach dotyczących kolejnych zagadnień badawczych. Rola prezydenta polega na aktywnym uczestnictwie w życiu politycznym państwa i nie ogranicza się jedynie do korzystania z przyznaných urzędowi kompetencji wynikających z przepisów prawa. Rola ustrojowa, określona w Konstytucji RP to fundament działalności prezydenta, natomiast różnorodność wydarzeń politycznych, inicjatyw legislacyjnych, uwarunkowań społecznych, gospodarczych a także międzynarodowych to osobna sfera, która determinuje każdego dnia rolę głowy państwa w konflikcie politycznym. Prezydent RP może sprowadzić swoją prezydenturę do wykonywania najważniejszych obowiązków, neutralnego obserwatora wydarzeń politycznych ale równie dobrze może być aktywnym inicjatorem zdarzeń, nie tylko mających charakter inicjatywy legislacyjnej. Jego reakcja na poszczególne procesy polityczne może mieć istotne znaczenie dla przebiegu zdarzeń, czasami dalekofalowy wpływ na trwałość i stabilność określonych decyzji. Autor dysertacji w celu omówienia roli prezydenta w konflikcie politycznym przedstawił analizę nie tylko procesów legislacyjnych, ale szereg wydarzeń i procesów politycznych, których bieg był kontrolowany przez Bronisława Komorowskiego. Wyszczególnione zostały kwestie, do których podjęcia był zobligowany kompetencyjnie, ale także te, na które Prezydent RP nie musiał reagować. Wszystkie zdarzenia dobrane były przez autora dysertacji pod kątem roli prezydenta w kształtowaniu konfliktu politycznego we współczesnej Polsce.

Drugie pytanie badawcze brzmiało: Czy pozycja ustrojowa Prezydenta RP zależy głównie od czynników instytucjonalnych, czy też behawioralnych i w jakim zakresie?

Przedstawione pytanie jest przedłużeniem i uzupełnieniem rozważań podjętych w pierwszym pytaniu. Pozycja ustrojowa polskiego prezydenta zależy zarówno od czynników instytucjonalnych jak i behawioralnych. Pierwsze z nich stanowią fundament możliwości prawnych, ale bezpośrednio z nimi związane są czynniki przypisane osobie sprawującej w danym czasie urząd prezydenta. Osobowość, doświadczenie, siła charakteru, dotychczasowe lub aktualne umocowanie polityczne, kultura organizacyjna, styl bycia, inteligencja, refleks polityczny, umiejętność radzenia sobie ze stresem oraz szereg innych cech indywidualnych zawsze przenoszą się na styl prezydentury a co za tym idzie pozycję ustrojową każdego, kto sprawuje urząd polskiego prezydenta. Bronisław Komorowski zanim wygrał wybory prezydenckie miał za sobą 30 lat bogatych i różnorodnych doświadczeń politycznych w zakresie poszczególnych segmentów organizacji władzy publicznej. Miało to ogromne znaczenie dla stabilności funkcjonowania państwa po katastrofie smoleńskiej. Emocje zarówno polityczne jak i społeczne, których pominąć w tamtym czasie nie było sposób, wymagały od głowy państwa odpowiedniego zachowania i postępowania. Nowy konflikt polityczny, jaki zaczął od tamtych wydarzeń narastać i rozbudowywać się, determinował w określony sposób prezydenturę Bronisława Komorowskiego. Kształtowanie jego przebiegu zależało w dużym stopniu od czynników behawioralnych wynikających z doświadczenia i osobowości nowego prezydenta. Podobnie było z innymi wydarzeniami, które w mniejszym lub większym stopniu funkcjonowały jako konflikt polityczny, np. spór o ustawę *in vitro*, która jest jednym z najbardziej wyrazistych przykładów dotyczących znaczenia czynników behawioralnych.

Trzecie pytanie badawcze brzmiało: Czy Prezydent RP odgrywa rolę arbitra w konflikcie politycznym?

Arbitraż jako forma działania polskiego prezydenta nie wynika wprost z tekstu Konstytucji, dlatego analiza przedmiotowego zagadnienia była bardzo interesująca dla autora niniejszej dysertacji, ponieważ wymagała podejścia interdyscyplinarnego do badań politologicznych. W związku z tym, że głowa państwa to przede wszystkim konkretny człowiek z określonymi cechami, zdolnościami, słabościami oraz wszystkimi innymi cechami, które mają wpływ na sprawowanie urzędu, dlatego analizując rolę arbitrażu, należało omawiać ją w niniejszej pracy nie tylko jako rolę gwaranta porządku

konstytucyjnego, ale także wspólnie z kompatybilną rolą stabilizatora systemu społeczno-politycznego. Następnie, aby w pełni odpowiedzieć na postawione pytanie badawcze, autor dysertacji odniósł się do aktywności prezydenta Bronisława Komorowskiego, biorąc pod uwagę jego rodowód polityczny, otoczenie parlamentarne, rządowe oraz cele i ambicje polityczne. Tym samym została potwierdzona rola głowy państwa jako arbitra nie tylko jako gwaranta i stabilizatora ustroju państwa, strażnika przestrzegania Konstytucji RP oraz zapewnienia dbałości o sprawne funkcjonowanie organów państwa choćby w kontekście zmian personalnych. W przypadku tych zagadnień autor pracy powoływał się zarówno na praktykę ustrojową wynikającą z działań Bronisława Komorowskiego, ale także na wyniki badań dostępnych w literaturze podejmującej temat arbitrażu, np. Anny Chorążewskiej⁴³⁶, Jarosława Szymanka⁴³⁷ czy Piotra Winczorka⁴³⁸. W sumie rozważań należy stwierdzić, że niewątpliwie rolą polskiego prezydenta jest arbitraż, którego skuteczność zależy od aktywności, wnikliwej obserwacji życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Prezydent bez instynktu politycznego, wrażliwości na tematy trudne oraz czujności może zostać jedynie biernym wykonawcą przepisów Konstytucji RP. Jednocześnie uprawnienia głowy państwa mogą w określonych sytuacjach pod pretekstem arbitrażu generować konflikty zamiast je niwelować. Wszystko zależy od predyspozycji osoby, która piastuje urząd, oraz jej planów i ambicji politycznych.

Czwarte pytanie badawcze brzmiało: Dlaczego prezydent Bronisław Komorowski włączał się w konflikty polityczne, jakiego były rodzaju i czy mógł ich uniknąć?

Udział Bronisława Komorowskiego w poszczególnych konfliktach politycznych wynikał z bardzo wielu, różnych powodów, które można podzielić na dwie grupy – ustrojowe i czysto polityczne. Pierwsze z nich koncentrują się na uprawnieniach i roli głowy państwa w wypełnianiu ustrojowej roli w życiu politycznym państwa. Druga grupa powodów wynika z praktyki życia politycznego, cech osobowościowych prezydenta, jego ambicji oraz planów działania. Biorąc pod uwagę np. kompetencje prezydenta o charakterze hamującym decyzje legislacyjne parlamentu, czyli prawo weta, widzimy jak wiele jest możliwości do stymulowania konfliktu politycznego. Kontynuując odpowiedź na postawione pytanie badawcze – prezydent angażował się w różnego rodzaju działania i trwające procesy polityczne w celu realizacji zarówno obowiązków

⁴³⁶ Anna Chorążewska, *Status Prezydenta RP...*

⁴³⁷ Jarosław Szymanek, *Arbitraż polityczny...*

⁴³⁸ Piotr Winczorek, *Prezydent – mądry arbiter...*

wynikających z przepisów Konstytucji RP, jak i wyjścia naprzeciw oczekiwaniom społeczeństwa, określonych grup zawodowych, organizacji branżowych reprezentujących daną część gospodarki czy przedstawicieli samorządu terytorialnego. Kazus konfliktu w sprawie tzw. ACTA jest diametralnie inny jeżeli chodzi o przyczyny zaangażowania prezydenta Bronisława Komorowskiego niż choćby odesłanie do Trybunału Konstytucyjnego poselskiego projektu ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych⁴³⁹. Jak wspomniano wcześniej, niniejsza praca nie podejmuje problematyki marketingu politycznego, ale warto zauważyć, że część decyzji prezydenta Bronisława Komorowskiego o włączeniu się lub próbie moderowania istniejącego konfliktu politycznego mogła wynikać z przesłanek dotyczących próby osiągnięcia określonego efektu w komunikacji publicznej. Więcej przykładów praktyki ustrojowej funkcjonowania głowy państwa, które zostały poddane analizie pod kątem udzielenia odpowiedzi na wyżej postawione pytanie badawcze znajduje się w rozdziale czwartym niniejszej dysertacji.

Piąte pytanie badawcze brzmiało: Czy prezydent Bronisław Komorowski próbował kontrolować przebieg konfliktów politycznych w nieoficjalny, zakulisowy sposób?

Główną odpowiedź na to pytanie udziela sam prezydent Bronisław Komorowski w rozmowie, jaką przeprowadził z nim autor dysertacji w sierpniu 2022 roku. Stenogram rozmowy stanowi ostatnią część czwartego rozdziału pracy. Bronisław Komorowski kilkakrotnie stwierdza, że w wielu sytuacjach konfliktowych starał się nie epatować opinii publicznej swoim stanowiskiem, dlatego próbował kontrolować niektóre sytuacje konfliktowe bez konieczności sięgania po inicjatywę legislacyjną. W rozmowie z autorem dysertacji zaznaczył m.in., że świadomie starał się unikać sytuacji konfliktowych, co nie znaczy, że zgadzał się na wszystkie propozycje rządowe. W tym celu przyjął zasadę, żeby starać się wyprzedzająco oceniać propozycje rządowe czy koalicyjne, np. interwencja prezydenta następowała już na etapie wstępnym projektu, tak, żeby uniknąć późniejszych sporów i konfliktów o treść ustawy. Więcej przykładów działań nieoficjalnych prezydenta Bronisława Komorowskiego znajduje się w poszczególnych podrozdziałach dysertacji, np. dotyczących sporu politycznego o likwidację „małych sądów” przez Jarosława Gowina lub kazus ruchu społecznego tzw. „matek pierwszego kwartału”.

⁴³⁹ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 695. Wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12 (Dz.U. poz. 1158).

Szóste pytanie badawcze brzmiało: W jakich obszarach funkcjonowania państwa dochodziło najczęściej do konfliktów politycznych, których uczestnikiem był prezydent Bronisław Komorowski?

Konflikty polityczne, które najczęściej dotyczyły działalności prezydenta Bronisława Komorowskiego były związane z procesem stanowienia prawa. W dysertacji zostały poddane analizie wszystkie inicjatywy legislacyjne prezydenta, które miały związek z konfliktem politycznym. W taki sam sposób poddano badaniom ustawy zawetowane i odesłane do Trybunału Konstytucyjnego. Wynik badań świadczy jednoznacznie, że to właśnie proces stanowienia prawa i udział w nim prezydenta Bronisława Komorowskiego generował najwięcej przyczyn powstawania mniejszych lub większych konfliktów politycznych. Mimo że głowa państwa jest częścią dualnej egzekutywy państwa, autor dysertacji nie odnotował zbyt wielu konfliktów politycznych wynikających z tego obszaru praktyki ustrojowej. Między innymi stąd brak analiz dotyczących takich zakresów prawnych form działania jak kontrasygnata aktów prezydenta, która w określony sposób determinuje możliwości działania głowy państwa, jego pozycję wobec rządu i innych organów. Należy jednak pamiętać, że prezydentura Bronisława Komorowskiego przypadała na czas koalicyjnych rządów Platformy Obywatelskiej z której bezpośrednio się wywodzi jego rodowód polityczny.

W dysertacji poddano analizie inne obszary funkcjonowania państwa, które miały wpływ na rolę prezydenta w konflikcie politycznym. Stąd wymienione zostały konkretne sytuacje sporu politycznego, które niekoniecznie wynikały z bezpośredniego udziału prezydenta w procesie legislacyjnym, ale tym samym nie stanowiły forum, gdzie najczęściej dochodziło do konfliktu politycznego.

Siódme pytanie badawcze brzmiało: Czym zdeterminowana była rola prezydenta Bronisława Komorowskiego w konflikcie politycznym?

Odpowiadając na to pytanie, należy dokładnie umiejscowić w czasie okres prezydentury Bronisława Komorowskiego. Początek jego urzędowania związany był z przyspieszonymi wyborami po katastrofie smoleńskiej, w której zginął prezydent Lech Kaczyński. Emocje społeczne i następstwa polityczne związane z tamtymi wydarzeniami miały niewątpliwie duży wpływ na charakter sprawowania urzędu przez Bronisława Komorowskiego. Jak sam przyznaje w rozmowie z autorem dysertacji wiele razy próbował podejmować działania, które miały nie dopuścić do pogłębiania się sporu politycznego między dwoma najsilniejszymi wówczas obozami politycznymi. Jednym z wymienionych przykładów było specjalne traktowanie Jarosława Kaczyńskiego, brata

zmarłego prezydenta w trakcie posiedzeń Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Charakter wystąpień prezydenta Bronisława Komorowskiego, pojednawczy ton, uszanowanie dla pamięci ofiar katastrofy smoleńskiej itd., miały na celu uspokojenie emocji oraz niwelowanie narastającego konfliktu politycznego pomiędzy PiS a PO.

Osoba poprzedniego prezydenta, czyli Lecha Kaczyńskiego, ale w kontekście stylu prezydentury była kolejnym czynnikiem, który determinował charakter sprawowania urzędu przez Bronisława Komorowskiego. Wspomina o tym także w rozmowie z autorem dysertacji wskazując przykład tzw. sporu o krzesło w Brukseli, oceniając tamte sytuacje jako „gorszące i wstydlive dla Polski”. Bronisław Komorowski uważał, że permanentne wchodzenie w konflikt z rządem i prowadzenie sporów kompetencyjnych nie powinno dotyczyć praktyki ustrojowej polskiego prezydenta. Należy w tym miejscu jednak zauważyć po raz kolejny, że Bronisław Komorowski nie miał okazji pełnić urzędu prezydenta w czasie trwania rządów kohabitacyjnych. Funkcjonowanie w innym kontekście politycznym mogło mieć inne następstwa polityczne a tym samym zgoła różny charakter prezydentury.

Innym czynnikiem, który determinował rolę Bronisława Komorowskiego w konflikcie politycznym, był jego długoletni staż polityczny i ogromne doświadczenie w zakresie różnych segmentów organizacji władzy publicznej. Zanim objął urząd prezydenta pełnił bardzo wiele istotnych funkcji państwowych, co pozwoliło mu choćby na świadome dobranie odpowiedniej strategii oraz osób, które miały ten cel realizować. W związku z tym należy odrzucić przypuszczenia, że prezydentura Bronisława Komorowskiego zdeterminowana była czynnikami, które wynikały z braku odpowiednich doświadczeń w zakresie znajomości mechanizmów państwowych.

Pozostałymi czynnikami determinującymi przebieg prezydentury Bronisława Komorowskiego było cechy jego osobowości, umiejętności podejmowania decyzji oraz przyjmowania krytyki, refleksu politycznego, zdolności analitycznych, asertywności itd. Wszystko to miało duże znaczenie, bez względu na wieloletnie doświadczenie politycznego Bronisława Komorowskiego. Można postawić stwierdzenie, że czasami tak duże doświadczenie w sprawowaniu ważnych funkcji państwowych może wywołać efekt uśpienia, braku czujności a nawet braku ambicji politycznych i wyznaczania sobie nowych celów.

Pytanie ósme brzmiało: Czy prezydent Bronisław Komorowski częściej wywoływał czy łagodził konflikty polityczne podczas swojej prezydentury?

Większość decyzji, które podejmował prezydent Bronisław Komorowski odziaływały na otoczenie polityczne w którym funkcjonował. W dysertacji zostały podane analizie konflikty polityczne, które wywołane były jego wetem, odesłaniem ustawy do Trybunału Konstytucyjnego lub podjęciem inicjatywy legislacyjnej. Nie oznacza to jednak, że można jednoznacznie oceniać, że każdej tego typu inicjatywie można przypisać zamysł wywołania konfliktu. Prezydent podejmując decyzję dotyczącą skorzystania ze swoich prerogatyw kieruje się własną oceną danej sytuacji prawnej, politycznej czy merytoryczną ocenom skutków regulacji, którym musi nadać dalszy bieg. Jak sam twierdził Bronisław Komorowski w rozmowie z autorem dysertacji, styl prezydentury którą przyjął, miał od samego początku polegać na unikaniu niekoniecznych konfliktów. Prezydent w rozmowie deklarował, że w przypadku sytuacji spornych dążył do równoważenia interesów różnych podmiotów politycznych i starał się być zwornikiem różnego rodzaju inicjatyw. Oznacza to, że Bronisław Komorowski traktował swoją rolę w konflikcie politycznym jako element równowagi i tonowania emocji politycznych. Wetowanie ustaw czy odsyłanie ich do Trybunału Konstytucyjnego siłą rzeczy musiało wywoływać napięcia na linii z rządem i parlamentem, ale należy także zwrócić uwagę, że w stosunku do innych ustaw, które prezydent podpisał, istniało oczekiwanie części sceny politycznej, np. opozycji, że prezydent je zawetuje lub odeśle do Trybunału Konstytucyjnego. Przykładem mogą być konflikty polityczne wokół OFE, in vitro, ustawy o nasiennictwie itd. Próba niwelowania konfliktów po jednej stronie sceny politycznej mogła wywoływać konflikt po drugiej stronie i odwrotnie. Należy mieć także świadomość, że kwestia konfliktu politycznego nie dotyczyła jedynie podmiotów ściśle związanych z bieżącym funkcjonowaniem państwa. Prezydent Bronisław Komorowski podejmował decyzje, które wywoływały określoną reakcję np. związków zawodowych, kościoła katolickiego, przedsiębiorców, przedstawicieli zawodów medycznych itd. Konflikt polityczny wielokrotnie przybierał na sile, ilekroć reakcja wyżej wspomnianych środowisk była mocniejsza. Ocena własna prezydenta Bronisława Komorowskiego dotycząca jego roli w konflikcie politycznym jako tonującej, niwelującej czy równoważącej skrajne interesy polityczne różnych podmiotów jest oceną subiektywną. W praktyce jego działania dotyczące największych konfliktów politycznych opisanych w niniejszej dysertacji sprzyjały z reguły polityce partii rządzącej. W wielu przypadkach prezydent zachowywał postawę niejednoznaczną, np. na początku konfliktów wokół likwidacji „małych sądów”, lub pomijał problem, np. dotyczący konfliktu wokół sprawy tzw. „matek pierwszego kwartału” czy afery podsłuchowej. Podsumowu-

jąc odpowiedź na postawione pytanie badawcze należy stwierdzić, że prezydent Bronisław Komorowski nie był wyraźnym twórcą konfliktów politycznych. Nie stawiał spraw „na ostrzu noża” i w wielu przypadkach unikał konfliktów politycznych z rządem i większością parlamentarną. W dysertacji nie stwierdzono poważnych konfliktów między głową państwa a prezesem rady ministrów ani długotrwałych kryzysów na linii urząd prezydenta – parlament.

Pytanie dziewiąte brzmiało: Czy konflikt polityczny z udziałem prezydenta ogranicza się jedynie do obszaru związanego *stricte* z podmiotami politycznymi?

Konflikt polityczny z udziałem prezydenta Bronisława Komorowskiego dotyczył głównie relacji między najważniejszymi podmiotami władzy publicznej. W dysertacji zostały wymienione jednak także inne podmioty życia państwa, które miały istotny wpływ na kształtowanie się konfliktów politycznych. W przypadku sporu o stosowanie metody *in vitro* w leczeniu bezpłodności a tym bardziej powstaniu ustawy regulującej przedmiotową procedurę medyczną, czynny udział w konflikcie brali przedstawiciele kościoła katolickiego jak i środowiska medycznego. Bez względu na to jakiego rodzaju przedstawiane były argumenty w dyskusji oraz stosowane metody przedstawiania swojego stanowiska, ostatecznie budowały potencjał konfliktu politycznego, którego uczestnikiem był prezydent. Przykład prowadzonej korespondencji między hierarchami kościoła katolickiego a Prezydentem RP był elementem dynamicznego sporu politycznego, którego *de facto*, jak wynika zarówno z analizy prowadzonej w dysertacji, jak i rozmowy autora pracy z Bronisławem Komorowskim, głowa państwa chciała uniknąć.

Innymi przykładami sporu politycznego spoza obszaru *stricte* politycznego, które pośrednio a następnie bezpośrednio dotyczyły prezydenta, były konflikty wokół zmiany wysokości wieku emerytalnego, regulacji dotyczących urlopów macierzyńskich a także kwestii związków partnerskich. We wszystkich przypadkach relacja prezydenta wokół danego konfliktu dotyczyła w zasadzie osób fizycznych lub stowarzyszeń i związków zawodowych, którym oficjalnie nie przypisywano funkcji politycznych. W tym miejscu należy podkreślić, że większość konfliktów politycznych, których strony oficjalnie i bezpośrednio reprezentowane są np. przez jeden z organów państwa, zazwyczaj utożsamiane są z interesem grupy społecznej, organizacji branżowej, zawodowej itd., żywo zainteresowanej biegiem czy regulacją danego problemu. Politycy chcąc podkreślić rangę danego problemu zazwyczaj przypisują go bardzo konkretnemu obszarowi życia społecznego lub gospodarczego państwa, tak aby wzmocnić swoją

pozycję w danym konflikcie politycznym. Stąd analizowany w dysertacji dystans między obszarem konfliktu, który jest oceniany jako mniej lub bardziej polityczny, zależy w wielu przypadkach od zaangażowania danych podmiotów spoza instytucji ściśle związanych z funkcjonowaniem państwa.

Pytanie dziesiąte brzmiało: Czy zjawisko konfliktu politycznego jest związane jedynie z nauką o polityce? Jakie inne obszary nauki mają wpływ na właściwe przeprowadzenie analizy politologicznej poszczególnych zagadnień związanych z instytucją prezydenta?

Konflikt polityczny jest interdyscyplinarnym oraz wieloaspektowym przedmiotem badań naukowych. W literaturze funkcjonują kategorie oraz teorie konfliktów, które wynikają z badań socjologicznych i psychologicznych. Właściwe wyjaśnianie zagadnień politologicznych powinno mieć swoje oparcie w bogatym dorobku badań analizujących mechanizmy konfliktów społecznych oraz wiedzy z zakresu psychologii ogólnej i psychologii społecznej. Zjawisko konfliktu politycznego dotyczy także nauk historycznych i prawnych, które są nierozzerwalnie związane zarówno z powstawaniem, funkcjonowaniem i kreowaniem zmian najważniejszych instytucji państwa.

Odpowiedzi na postawione we wstępie pracy pytania badawcze doprowadziły do pozytywnego zweryfikowania hipotezy głównej, która brzmiała: Prezydent RP odgrywa ważną rolę w kształtowaniu się konfliktu politycznego we współczesnej Polsce.

Pozytywne zweryfikowanie hipotezy głównej sprawiło, że pozytywnie zostały zweryfikowane hipotezy pomocnicze, dotyczące szczegółowych zagadnień związanych z prezydenturą Bronisława Komorowskiego.

Pierwsza hipoteza pomocnicza brzmiała: stosowanie weta oraz odsyłanie ustaw przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego stymulują przebieg konfliktu politycznego – wywołują lub łagodzą i niwelują. W tym przypadku należy stwierdzić, że liczne przykłady poddane analizie zweryfikowały pozytywnie postawioną hipotezę. W zależności od decyzji prezydenta, prezentowanego uzasadnienia, sposobu prowadzenia dialogu z zainteresowanymi stronami, mieliśmy do czynienia ze stymulowaniem przebiegu konfliktu politycznego.

Druga hipoteza badawcza brzmiała: aktywna prezydentura to nie tylko dynamika korzystania ze swoich kompetencji, ale także skuteczność nieoficjalnych działań politycznych. Pozytywne zweryfikowanie hipotezy polegało na przestawieniu wielu aspektów działalności prezydenta w Polsce. Zaprezentowanie licznych przykładów działań Bronisława Komorowskiego oraz analizy najważniejszych obszarów jego aktywności

miało na celu zweryfikowanie, jaką drogą prezydent osiągał swoje cele polityczne. Wynik badań, osiągnięty zarówno przez szczegółową analizę pracy jego urzędu, wypowiedzi medialnych, badań opinii publicznej czy wreszcie osobistej rozmowy z Bronisławem Komorowskim, wskazuje na potwierdzenie postawionej hipotezy – aktywna prezydentura nie polega jedynie na dynamice sprawowania urzędu, ale także na skuteczności nieoficjalnych działań, których nie musi dostrzegać opinia publiczna.

Trzecia hipoteza pomocnicza brzmiała: głównymi czynnikami determinującymi rolę instytucji Prezydenta RP w kształtowaniu konfliktu politycznego są: doświadczenie polityczne, cechy osobowościowe oraz rodowód polityczny osoby piastującej urząd. Pozytywne zweryfikowanie hipotezy polegało na wielowątkowej analizie poszczególnych prerogatyw prezydenta, jego aktywności legislacyjnej, zastosowaniu argumentacji, prezentowania uzasadnień swoich decyzji opinii publicznej ale także analizie biografii oraz wyników badań CBOS. Duże znaczenie przy weryfikacji przedmiotowej hipotezy miało poszukiwanie odpowiedzi na postawione we wstępie pytania badawcze, dotyczące analiz bezpośrednio lub pośrednio związanych z czynnikami determinującymi rolę instytucji prezydenta w kształtowaniu konfliktu politycznego.

W związku z powyższym wszystkie cele pracy postawione przez autora zostały zrealizowane a główny problem badawczy rozwiązany. Niemniej jednak autor pracy ma świadomość, że temat zaprezentowany w niniejszej pracy nie został do końca wyczerpany. Brak analizy dotyczącej znaczenia marketingu politycznego w kształtowaniu roli Prezydenta RP w konflikcie politycznym, może być przyczynkiem do osobnych rozważań a tym samym opracowania nowej pracy naukowej w oparciu o inne hipotezy badawcze, związane ściśle, np. z komunikowaniem publicznym.

Konflikt polityczny jest immanentną częścią życia władz państwa. Prezydent RP odgrywa istotną rolę w konflikcie politycznym, bez względu na to, czy odnosi się do konfliktu, czy go wywołuje. Zadaniem ustrojowym polskiej głowy państwa jest niwelowanie konfliktów politycznych, ponieważ jest gwarantem ciągłości władzy państwowej. Sposób, w jaki prezydent wywiązuje się ze swoich obowiązków, zależy od formuły prowadzenia prezydentury przez daną osobę sprawującą urząd. Styl prezydentury zależy także od aktualnych warunków politycznych, tzn. relacji z rządem, który może pochodzić z przeciwnego obozu politycznego. Konflikt polityczny, który dotyczy instytucji prezydenta, najczęściej może wynikać z działań i stanowiska rządu, parlamentu lub samego parlamentu. Nawet, jeżeli konflikt polityczny swoim zakresem nie dotyczy

bezpośrednio urzędu prezydenta, głowa państwa jest zobligowana do jego niwelowania ze względu na swoją funkcję konstytucyjną.

Konstytucja RP z 1997 roku określiła takie kompetencje i miejsce ustrojowe prezydenta, żeby nie mógł stanowić zarzewia konfliktów politycznych. Wręcz przeciwnie, powinien robić wszystko, żeby do nich nie dochodziło pod względem destabilizacji władzy w państwie. Nie oznacza to jednak, że głowa państwa powinna unikać konfliktów politycznych. Subiektywizm oceny danego konfliktu politycznego wymaga od prezydenta bardzo dużego doświadczenia i zmysłu politycznego, aby prawidłowo wywiązać się ze swoich zadań ustrojowych. Skuteczne kontrolowanie konfliktów politycznych, aby nie destabilizowały funkcjonowania państwa, wymaga aktywnej prezydentury. Cechy osobiste głowy państwa odgrywają ważną rolę w posługiwaniu się kompetencjami przypisanymi mu przez Konstytucję.

Bronisław Komorowski sprawował urząd prezydenta w latach 2010–2015. W tym samym czasie dominującą pozycję w rządzie miała Platforma Obywatelska, do której należał przed objęciem urzędu i której był kandydatem. Oficjalne relacje Komorowskiego z rządem były poprawne, rzadko zdarzały się sytuacje, w których prezydent publicznie krytykował rząd lub jego politykę. Głowa państwa kontrolowała przebieg rządowych prac legislacyjnych, aby na bieżąco niwelować konflikt polityczny, który mógłby być wynikiem sprzecznych stanowisk wobec konkretnych przepisów. Jak przyznaje prezydent w rozmowie z autorem dysertacji, podejmował wiele nieoficjalnych działań, aby współpraca urzędu prezydenta z radą ministrów i samym premierem przebiegała harmonijnie. Wynikiem prowadzenia takiej polityki była stosunkowo mała liczba ustaw zawetowanych oraz odesłanych do Trybunału Konstytucyjnego. Na brak konfliktów politycznych między prezydentem a rządem i większością parlamentarną wskazuje także bardzo mała liczba inicjatyw związanych ze zwołaniem posiedzeń Rady Gabinetowej.

Korzystając z prawa weta lub odsyłając ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, prezydent zawsze wywołuje konflikt z rządem i większością parlamentarną. Skala konfliktu zależy od wagi politycznej danej ustawy lub jej kontekstu społecznego. Nie znaczy to jednak, że starcie stanowisk wymienionych wcześniej organów państwa wpływa destabilizująco na funkcjonowanie państwa. Wręcz przeciwnie, skuteczne weto prezydenta może uspokoić emocje społeczne lub zniwelować ostry spór polityczny opozycji z rządem. W innym przypadku brak weta prezydenckiego może wywołać emocje społeczne, ponieważ w powszechnej opinii publicznej dana ustawa jest nieak-

ceptowalna i może wywołać masowe protesty i inne wyrazy sprzeciwu. Kontekst sprawy determinuje nie tylko zachowanie prezydenta, ale także wpływa na skutki podjętych decyzji.

Konflikt polityczny jest strukturalnie wpisany w działalność instytucji prezydenta. Ustrojową jego rolą jest stabilizowanie funkcjonowania państwa, co nie oznacza, że powinien unikać uczestnictwa w konfliktach politycznych. Aktywna prezydentura traktuje konflikt polityczny jako immanentną część funkcjonowania demokracji, którą należy kontrolować w celu zachowania stabilności działania państwa. Styl i metoda postępowania wobec zjawiska konfliktu politycznego zależy od doświadczenia, zmysłu politycznego, charyzmy oraz niezależności politycznej osoby piastującej urząd Prezydenta RP. Nawet bardzo mocne i częste zaangażowanie się prezydenta w konflikty polityczne z innymi organami państwa nie musi być postrzegane jako przejaw braku naturalności ustrojowej. Wręcz przeciwnie, skuteczne niwelowanie i kontrolowanie sporów może zostać odebrane jako działanie propaństwowe, harmonizujące relacje między podmiotami politycznymi, także w wymiarze nastrojów i oczekiwań społecznych. Rola skutecznego arbitra, szczególnie w sytuacji niestabilnej większości rządowej, jest pożądana z punktu widzenia stabilności funkcjonowania państwa.

Rola prezydenta w konflikcie politycznym we współczesnej Polsce nie polega jedynie na relacjach między podmiotami *stricto* politycznymi. Analiza prezydentury Bronisława Komorowskiego wskazuje, że rola Kościoła Katolickiego i związków zawodowych ma ogromny wpływ na kształtowanie się zjawiska konfliktu politycznego w bieżącej polityce państwa. Zaangażowanie w dialog społeczny nie oznacza uniknięcia konfliktu politycznego, mimo że jest próbą jego niwelowania. Polityczny charakter urzędu prezydenta, mimo normatywnie zapisanej neutralności, wymaga dużych umiejętności sprawowania funkcji, żeby skutecznie kontrolować konflikty polityczne.

Bronisław Komorowski w rozmowie z autorem dysertacji stwierdził, że na progu swojej prezydentury planował „tonować liberalne zapędy Platformy Obywatelskiej”, czyli stanowić rolę stabilizatora w wymiarze ideowym funkcjonowania państwa. Przewycięzanie różnego rodzaju interesów, co jest zjawiskiem naturalnym w demokratycznym państwie prawa, nie zawsze się udaje. Konflikt polityczny jest w tym przypadku samoistnym czynnikiem równowagi między racjami podmiotów politycznych i społeczeństwa, mający swój finał w werdykcie wyborczym.

We współczesnej Polsce skuteczność prezydenta wymaga nowoczesnej analizy politycznej, którą opisuje bestseller amerykańskiej politologii autorstwa Roberta Dahla

i Bruce'a Stinebricknera⁴⁴⁰. Nie chcąc być jedynie mechanicznym wykonawcą przepisów Konstytucji, prezydent musi przy pomocy swoich doradców systematycznie badać i opisywać zjawiska polskiej i międzynarodowej polityki. Właściwe jej rozumienie i aktywne, neutralne odnoszenie się do zjawisk jak konflikt polityczny jest gwarantem harmonijnego funkcjonowania państwa oraz zgodnego z Konstytucją wypełniania swojej funkcji oraz powierzonych zadań. Uzbrojony w taką wiedzę prezydent jest w stanie dostrzec w konflikcie politycznym zarówno szanse, jak i zagrożenia dla efektywnego funkcjonowania państwa. Traktując konflikt polityczny jako narzędzie, głowa państwa, wcielając się w rolę menedżera zarządzania, jest w stanie podejmować działania zmierzające do maksymalizacji jego pozytywnych efektów przy jednoczesnym minimalizowaniu efektów negatywnych.

⁴⁴⁰ Robert A. Dahl, Bruce Stinebrickner, *Współczesna analiza polityczna*, tłum. Paweł M. Kazmierczak, Scholar, Warszawa 2013.

Streszczenie

W rozprawie podejmuję próbę zbadania roli instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w konflikcie politycznym we współczesnej Polsce, a zasadniczą część badania poświęcona jest prezydenturze Bronisława Komorowskiego, która miała miejsce w latach 2010–2015.

Przedmiotem badań jest pozycja ustrojowa prezydenta i funkcjonowanie systemu ustrojowego Polski pod kątem zjawiska konfliktu politycznego. Analizie została poddana siła kompetencyjna, ustrojowa i polityczna urzędu. Konflikt polityczny, jak zjawisko towarzyszące funkcjonowaniu instytucji prezydenta, stał się przedmiotem badań zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i pragmatycznym. Dokładnym badaniom została objęta legislacja w okresie sprawowania urzędu Prezydenta przez Bronisława Komorowskiego pod kątem roli instytucji Prezydenta RP w konflikcie politycznym.

Podstawowym celem pracy jest zbadanie roli instytucji Prezydenta RP w konflikcie politycznym we współczesnej Polsce. Głowa państwa ma określone miejsce w polskim systemie ustrojowym, ale praktyka funkcjonowania instytucji może wygenerować nowe wnioski dla wiedzy politologicznej. Zatem to właśnie dokładna analiza prezydentury Bronisława Komorowskiego, zarówno pod kątem wypełniania obowiązków konstytucyjnych, relacji z innymi organami państwa, samorządem terytorialnym, organizacjami pozarządowymi, jak i zwykłymi obywatelami jest celem tej rozprawy.

Wypełnianie poszczególnych funkcji oraz zadań w systemie państwa nie oznacza, że konflikty polityczne można ominąć. Problemem badawczym jest zatem analiza roli instytucji prezydenta we wszystkich najważniejszych konfliktach politycznych, jakie miały miejsce w latach 2010–2015. Głowa państwa wchodzi w skład dualnej egzekutywy, więc siłą rzeczy uczestniczy w procesach sprawowania władzy, której konflikt polityczny jest immanentną częścią. Stąd pojawiają się następujące pytania: Jaką rolę wówczas odgrywa prezydent? Staje się arbitrem, moderatorem sporu politycznego? Niweluje konflikt polityczny, a może go omija? Czy instytucja prezydenta jest zdolna kontrolować spór polityczny w Polsce, kształtować jego rozwój lub doprowadzić do jego wygaśnięcia?

Do przygotowania niniejszej dysertacji została obrana metoda analityczno-abdukcyjna. W odniesieniu do całości rozprawy doktorskiej szczególne znaczenie miała analiza zawartości dokumentów.

Dysertacja składa się z czterech rozdziałów, wstępu i zakończenia. Rozdział pierwszy dotyczy konceptualizacji najważniejszych pojęć związanych z przedmiotem badań, czyli instytucji prezydenta, państwa i konfliktu politycznego. Rozdział drugi – genezy i rozwoju instytucji Prezydenta RP. Rozdział trzeci zaś analizy różnych modeli prezydentury w kontekście konfliktu politycznego. Rozdział czwarty, najbardziej rozbudowany, zawiera szczegółową analizę prezydentury Bronisława Komorowskiego. Tę część dysertacji rozpoczyna jego biografia polityczna, a następnie dokonano szczegółowego omówienia jego inicjatyw legislacyjnych, ustaw zawetowanych oraz skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego. Pod tym samym, wspólnym mianownikiem zjawiska konfliktu politycznego została omówiona działalność Prezydenta Komorowskiego w zakresie funkcjonowania Rady Gabinetowej oraz Rady Bezpieczeństwa Narodowego. W ramach analizy działalności legislacyjnej jeden z podrozdziałów został poświęcony prezydenckim ułaskawieniom. Druga część analizy działalności Prezydenta Bronisława Komorowskiego dotyczy jego roli w konkretnych konfliktach politycznych, na przykład sporze o reformę wieku emerytalnego, likwidację „małych sądów” przez ministra sprawiedliwości Jarosława Gowina czy ustawę o *in vitro*. Pod koniec rozdziału prezydenturę Bronisława Komorowskiego przedstawiono w świetle badań opinii publicznej. Rozdział czwarty kończy stenogram rozmowy autora dysertacji z Bronisławem Komorowskim na temat jego roli w konflikcie politycznym w trakcie sprawowania urzędu Prezydenta RP.

Summary

In the dissertation, I attempt to study the role of the institution of the President of the Republic of Poland in political conflict in modern Poland and the main part of the study is devoted to the presidency of Bronislaw Komorowski, which took place from 2010 to 2015.

The subject of the study is the political position of the president and the functioning of the political system of Poland in terms of the phenomenon of political conflict. The competence, systemic, and political power of the office was analyzed. Political conflict, as a phenomenon accompanying the functioning of the institution of the president, has become the subject of research from both theoretical and pragmatic perspectives. Legislation during Bronislaw Komorowski's term as President was thoroughly examined in terms of the role of the institution of the President of Poland in political conflict.

The primary purpose of the study is to examine the role of the institution of the President of Poland in political conflict in modern Poland. The head of state has a specific place in the Polish political system, but the practice of the institution's operation can generate new conclusions for political science knowledge. Thus, the thorough analysis of Bronislaw Komorowski's presidency, both in terms of the fulfillment of constitutional duties, and relations with other organs of the state, local government, non-governmental organizations, as well as ordinary citizens is the purpose of this dissertation.

Fulfilling particular functions and tasks in the state system does not mean that political conflicts can be bypassed. Therefore, the research problem is to analyze the role of the institution of the president in all the major political conflicts that took place from 2010 to 2015. The head of state is part of the dual executive branch, so they necessarily participate in the processes of governance, of which political conflict is an immanent part. Hence the following questions arise: what role then does the president play? Does he become an arbiter, a moderator of the political dispute? Does he level the political conflict, or does he bypass it? Is the institution of the president capable of controlling the political dispute in Poland, shaping its development, or bringing it to an end?

The analytical-abductive method was chosen for the preparation of this dissertation. Concerning the dissertation as a whole, the analysis of the content of documents was of particular importance.

The dissertation consists of four chapters, an introduction, and a conclusion. The first chapter deals with the conceptualization of the most important concepts related to the subject of the study, namely the institution of the president, the state, and political conflict. Chapter two – the origins and development of the institution of the presidency. Chapter three, meanwhile, analyzes various models of the presidency in the context of political conflict. The fourth chapter, the most extensive one, contains a detailed analysis of Bronislaw Komorowski's presidency. This part of the dissertation begins with his political biography, followed by a detailed discussion of his legislative initiatives, and laws vetoed and referred to the Constitutional Court. Under the same common denominator of the phenomenon of political conflict, President Komorowski's activities in the functioning of the Cabinet Council and the National Security Council were discussed. As part of the analysis of legislative activity, one subsection was devoted to presidential pardons. The second part of the analysis of President Bronislaw Komorowski's activities deals with his role in specific political conflicts, such as the dispute over the reform of the retirement age, the abolition of "small courts" by the Minister of Justice Jaroslaw Gowin, and the act on *in vitro*. At the end of the chapter, Bronislaw Komorowski's presidency is presented in the light of opinion polls. The fourth chapter ends with a transcript of the dissertation author's conversation with Bronislaw Komorowski about his role in the political conflict during his tenure as President of Poland.

Bibliografia

Materialy źródłowe

Komorowski Bronisław, *Cztery lata prezydentury*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014

Komorowski Bronisław, *Wystąpienia – Listy – Wywiady 2010–2011*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012

Komorowski Bronisław, *Wystąpienia – Listy – Wywiady 2012*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013

Komorowski Bronisław, *Wystąpienia – Listy – Wywiady 2013*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014

Komorowski Bronisław, *Wystąpienia – Listy – Wywiady 2014*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2015

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm., uchylona)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.)

Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 stycznia 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. Nr 11 poz. 60).

Rozporządzenie Rady Ministrów z 3 listopada 2009 r. w sprawie powołania Narodowego Komitetu Koordynacyjnego do spraw Euro, Rady Koordynacyjnej oraz Międzyinstytucjonalnych Zespołów Roboczych do spraw Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. Nr 195 poz. 1505)

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 5 października 2012 r. w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych (Dz.U. poz. 1121)

Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht, 7.02.1992 (Dz.Urz. WE C 191 z 19.07.1992 r., s. 1)

Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką

Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 r. (Dz.Urz. UE L 236 z 23.09.2003 r. L 236, s. 17; Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864)

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 10 lipca 2015 r. w sprawie ustawy o leczeniu niepłodności

Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP Nr 44, poz. 267)

Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r. (Dz.U. RP Nr 78, poz. 442)

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

Ustawa z 8 lipca 1935 r. o wyborze Prezydenta RP (Dz.U. RP Nr 47, poz. 321)

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

Ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. Nr 5, poz. 22)

Ustawa z 31 grudnia 1944 r. o zmianie ustawy z 11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. Nr 19, poz. 97)

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

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

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

Ustawa z 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 67, poz. 397)

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

Ustawa z 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych oraz ustawy o sporcie (Dz.U. poz. 490)

Ustawa z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 637)

Ustawa z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 664)

Ustawa z 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 675)

Ustawa z 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 870)

Ustawa z 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. poz. 481)

Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (Dz.U. poz. 1087)

Zarządzenie Władz Naczelnych – Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 września 1939 r. o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej (M.P. Nr 214 poz. 3)

Orzecznictwo sądowe

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08 (M.P. Nr 32 poz. 478), „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2009, nr 5A, poz. 78

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 50/16 (Dz.U. poz. 760)

Uchwała nr 216/2012 Krajowej Rady Sądownictwa z 19 lipca 2012 r. w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP, https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-1347360256%2FK_32_12_wns_2012_07_19_ADO.pdf (dostęp: 28.03.2022)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2011 r., sygn. akt Kp 1/11 (M.P. Nr 57 poz. 577)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09 (M.P. poz. 20)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12 (Dz.U. poz. 1555)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2013 r., sygn. akt Kp 1/12 (M.P. poz. 169)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 marca 2013 r., sygn. akt K 27/12 (Dz.U. poz. 448)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 czerwca 2013 r., sygn. akt K 37/12 (Dz.U. poz. 792)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lipca 2013 r., sygn. akt Kp 1/13 (M.P. poz. 690)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13 (M.P. poz. 517)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12 (Dz.U. poz. 1158)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2015 r., sygn. akt Kp 1/15 (M.P. poz. 1045)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 2/15 (M.P. poz. 792)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15 (M.P. poz. 794)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2016 r., sygn. akt K 1/14 (Dz.U. poz. 1917)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 listopada 2016 r., sygn. akt K 6/14 (Dz.U. poz. 2205)

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 11 czerwca 2015 r., C-29/14 (Dz.Urz. UE z 2015 r. C 270, s. 6)

Literatura przedmiotu (podstawowa i uzupełniająca)

Adamski Władysław, *Aspiracje – interesy – konflikt*, „Studia Socjologiczne” 2011, nr 1 (200)

Adamus-Matuszyńska Anna, *Spory wokół konfliktu i teorii konfliktu. Co łączy różne sposoby rozumienia konfliktu?*, „Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa” 2017, t. 8

Apanowicz Jerzy, *Metodologia nauk*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2003

Baczyński Jerzy, Paradowska Janina, *Alfabet Prezydenta*, „Polityka”, 20 lutego 2013, nr 8

Balicki Ryszard, *Ustroje państw współczesnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003

Ball Alan, Peters Guy, *Modern Politics and Government*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2005

Banaszak Bogusław, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2010

Bankowicz Marek, *Prezydentury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013

Baraniecki Leszek, *Stany Zjednoczone*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980

Bartoszewicz Michał, *Działalność rozjemcza Prezydenta RP*, „Kwartalnik ADR” 2012, nr 2 (18)

Baszkiewicz Jan, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, ARCHE, Gdańsk 2007

Bednarek-Szczepańska Maria, *Energetyka wiatrowa jako przedmiot konfliktów w Polsce*, „Polityka Energetyczna. Energy Policy Journal” 2016, t. 19, nr 1

Bednarek-Szczepańska Maria, Dmochowska-Dudek Karolina, *Przestrzenny wymiar syndromu NIMBY na wsi i w małych miastach w Polsce*, „Przegląd Geograficzny” 2015, t. 87, nr 4

Blok Zbigniew, *Erozja władzy państwa narodowego*, [w:] *Współczesne oblicza władzy politycznej. Wybrane zagadnienia*, red. Marcin Rachwał, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2017

Blok Zbigniew, *Teoria polityki. Studia*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1998

Blok Zbigniew, *Transformacja jako konwersja funkcji wewnętrznych na przykładzie Polski*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2006

Błaszczyk Ewa, *Parlamentarny spór o in vitro*, „Seminare. Poszukiwania naukowe” 2015, t. 36, nr 3

Borowiec Piotr, *Czas polityczny po rewolucji. Czas w polskim dyskursie politycznym po 1989 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013
Bukusiński Tadeusz, *Zasady i metody interpretacji tekstów źródłowych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1991

Chmaj Marek, Żmigrodzki Marek, *Wprowadzenie do teorii polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996

Chmura-Szczecińska Edyta, *O konieczności funkcjonowania władzy neutralnej w Polsce*, [w:] *Dwudziestolecie Konstytucji RP. Potrzebna rewizja czy stagnacja? Księga rocznicowa*, red. Kamil Stępnik, Think & Make, Warszawa 2017

Chodubski Andrzej Jan, *Wstęp do badań politologicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004

Chorążewska Anna, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008

Chorążewska Anna, *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, „Przeгляд Sejmovy” 2005, nr 6, s. 59–82

Chorążewska Anna, *Status prezydenta RP na tle modeli ustrojowych głowy państwa w systemie parlamentarnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. 31

Ciapała Jerzy, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999

- Coman Ramona, Crespy Amandine, Louault Frédéric, Morin Jean-Frederic, Pilet Jean-Benoit, Van Haute Émille, *Méthodes de la science politique. De la question de départ à l'analyse des données*, De Boeck Supérieur, Louvain-La-Neuve 2016
- Constant Benjamin, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionnelle* [Refleksje o konstytucjach, podziale władzy i gwarancjach monarchii konstytucyjnej], H. Nicolle, Paris 1814
- Coser Lewis A., *The Functions of Social Conflict*, The Free Press, Glencoe, IL 1956
- Creswell John W., *Projektowanie badań naukowych. Metody jakościowe, ilościowe i mieszane*, tłum. Joanna Gilewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013
- Ćwiek Joanna, *Emerytura według prezydenta*, „Rzeczpospolita”, 16 marca 2012
- Dahl Robert A., Stinebrickner Bruce, *Współczesna analiza polityczna*, tłum. Paweł M. Kazimierczak, Scholar, Warszawa 2013
- Drozdowski Marian M., *Stanisław Wojciechowski działacz społeczny, prezydent, spółdzielca*, „Palestra” 1994, nr 3–4
- Dudek Dariusz, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2013
- Dudek Dariusz, Husak Zbigniew, Kowalski Grzegorz, Lis Wojciech, *Konstytucyjny system organów państwa*, C.H. Beck, Warszawa 2013
- Eco Umberto, *Comment écrire sa thèse*, Flammarion, Paris 2016
- Frankiewicz Anna, *Kontrasygnata jako wyznacznik systemu rządów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3
- Fras Janina, *Komunikacja polityczna. Wybrane zagadnienia gatunków i języka wypowiedzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005
- Gawęda Jerzy, *Legalizm Polski w świetle Prawa Publicznego*, White Eagle Press, Londyn 1959
- Gawiński Tomasz, *Symbol emigracyjnej jedności*, „Angora” 2005, nr 44
- Gella Aleksander, *Ewolucjonizm a początki socjologii (Ludwik Gumplowicz i Lester Frank Ward)*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich–Polska Akademia Nauk, Wrocław 1966

- Giezek Jacek, Kardas Piotr, *Konstytucyjne podstawy prezydenckiego prawa łaski a możliwość stosowania tzw. abolicji indywidualnej*, „Palestra” 2016, nr 1–2
- Głajcar Rafał, *Ewolucja siły polskiej prezydentury w latach 1989–2009*, [w:] *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009. Próba bilansu*, red. Rafał Głajcar, Waldemar Wojtasik, Remar, Katowice 2009, s. 179–206
- Głajcar Rafał, *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004
- Golec Agnieszka, *Konflikt polityczny: myślenie i emocje. Raport z badania polskich polityków*, Dialog, Warszawa 2016
- Grajewski Jan, Paprzycki Lech K., Płachta Michał, *Kodeks postępowania karnego, t. 2: Komentarz do art. 425–673 k.p.k.*, Zakamycze, Kraków 2003
- Hajduk Zygmunt, *Ogólna metodologia nauk*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2001
- Heywood Andrew, *Klucz do politologii. Najważniejsze ideologie, systemy, postaci*, tłum. Piotr Kornobis, Krzysztof Wolański, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008
- Holzer Jerzy, *Rozgrywki, emocje i zbrodnia*, „Gazeta Wyborcza”, 13 grudnia 2002, nr 291
- Huddy Leonie, *Tożsamość grupowa a spójność polityczna*, [w:] *Psychologia polityczna*, tłum. Robert Andruszko, red. David O. Sears, Leonie Huddy, Robert Jervis, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008
- Instytucja prezydenta w Trzeciej Rzeczypospolitej. Model konstytucyjny i praktyka polityczna*, red. Tomasz Słomka, „Studia Politologiczne” 2016, t. 42
- Jarecki Edward, *Konflikty społeczne i zabezpieczenie przed ich powrotem. Studium politologiczne*, Komitet Wojewódzki PZPR–Wieczorowy Uniwersytet Marksizmu-Leninizmu w Gdańsku, Gdańsk 1985
- Jellinek Georg, *Allgemeine Staatslehre*, Gehlen, Bad Homburg–Berlin–Zürich 1966
- Juchniewicz Joanna, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 2 (24)
- Jurzysta Marcin, *Prezydenci III RP. Meandry władzy*, Wydawnictwo Naukowe Scryptorium, Opole 2013

- Karwat Mirosław, *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, „Studia Politologiczne” 2010, t. 17
- Karwat Mirosław, *Sztuka manipulacji politycznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001
- Kelman Herbert C., Fisher Ronald J., *Analiza konfliktów i ich rozwiązywanie*, [w:] *Psychologia polityczna*, tłum. Robert Andruszko, red. David O. Sears, Leonie Huddy, Robert Jervis, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008
- Klementewicz Tadeusz, *Rozumienie polityki. Zarys metodologii nauki o polityce*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010
- Klimkiewicz Aldona, *Społeczne konsekwencje podwyższenia wieku emerytalnego kobiet*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2013, t. 16
- Klingemann Hans-Dieter, Russell Dalton J., *Zachowania polityczne*, tłum. Andrzej Brzóska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010
- Kłusek-Wojciszke Bożena, *Konflikt w organizacji. Style postępowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2021
- Kochanowski Jerzy, *Gdy zabrakło Narutowicza*, „Mówią Wieki” 1994, nr 3
- Kolman Romuald, *Poradnik dla doktorantów i habilitantów*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Bydgoszcz 1994
- Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, red. Marzena Kordela, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011
- Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, tłum. Andrzej Pułło, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002
- Kopernik Mikołaj, *Monete cudende ratio*, [w:] tenże, *Pisma pomniejszych*, red. Andrzej Wyczański, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007
- Kowalczyk Krzysztof, *Kościół katolicki w Polsce jako podmiot oddziałujący na system polityczny. Casus regulacji prawnych o zapłodnieniu pozaustrojowym in vitro*, „Athenaeum Polskie Studia Politologiczne” 2018, t. 57
- Kowalczyk Krzysztof, *Kościół Rzymskokatolicki w Polsce jako podmiot oddziałujący na system polityczny. Casus ustawy o związkach partnerskich*, „Kwartalnik Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2015, nr 4

- Krauz-Mozer Barbara, *Teorie polityki. Założenia metodologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007
- Krąpiec Mieczysław A., *Człowiek i polityka*, Polskie Towarzystwo Tomasza z Akwinu, Lublin 2007
- Kuciński Jerzy, Wołpiuk Waldemar, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012
- Kuczma Paweł, *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, „Zeszyty Naukowe Dolnośląskiej Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Techniki . Studia z Nauk Społecznych” 2014, nr 7
- Kultura polityczna w Polsce. Przeszołość i teraźniejszość*, red. Marceli Kosman, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 1996
- Kvale Steinar, *Prowadzenie wywiadów*, tłum. Agata Dziuban, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010
- Laidler Paweł, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki. Przewodnik*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007
- Leksykon politologii*, red. Andrzej Antoszewski, Ryszard Herbut, Atla 2, Wrocław 2004
- Leksykon wiedzy politologicznej*, red. Joanna Marszałek-Kawa, Danuta Plecka, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2018
- Ławniczak Artur, *Istota władzy państwowej i jej formy*, Nortom, Wrocław 2010
- Łowińska Ewa, *Prawo do zapłodnienia w Polsce i na świecie*, „Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza” 2012, nr 1
- Łucki Zbigniew, Misiak Władysław, *Energetyka a społeczeństwo. Aspekty socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010
- Maj Przemysław, *Lewicowość, centrowość i prawicowość w nauce o polityce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2018
- Mazurkiewicz Owidiusz, Witek Małgorzata, *Wzajemne relacje pomiędzy władzą wykonawczą a Senatem w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska, Europa, Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. Marian Grzybowski, Grzegorz Kuca, Piotr Mikuli, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013

- Mielcarek Joanna, *Wybrane konflikty na scenie politycznej Polski w latach 1989–2014*, „Refleksje. Pismo naukowe studentów i doktorantów WNPiD UAM” 2015, nr 12
- Mojak Ryszard, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1995
- Mojak Ryszard, *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta RP w Małej Konstytucji z 17 X 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2
- Mojsiewicz Czesław, *Globalne problemy ludzkości*, Terra–Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości, Poznań 1998
- Mojsiewicz Czesław, *Rola opinii publicznej w polityce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu” 1999, nr 3
- Muszyński Jerzy, *Prezydentura w Polsce*, Atla, Wrocław 2002
- Nowak Kazimierz, *System prezydencki Stanów Zjednoczonych*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Toruń–Poznań 1969
- Nowak Krystian, *Kompetencje głowy państwa w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i bezpieczeństwa państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016
- Nowosiad Danuta, *Arbitraż prezydencki*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2017, nr 1 (21)
- Opaliński Bartłomiej, *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2001, nr 1
- Opaliński Bartłomiej, *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia ustaw na tle praktyki ustrojowej Konstytucji III RP*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2014
- Opaliński Bartłomiej, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012
- Opaliński Bartłomiej, *Udział Prezydenta RP w kształtowaniu składu Rady Ministrów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2013
- Organy doradcze głowy państwa właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego. Geneza, doświadczenia i wnioski dla tworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa*

rzeczypospolitej polskiej, red. Tomasz Kośmider, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2015

Państwo i kultura polityczna – doświadczenia polskie XX wieku. Studia i rozprawy, red. Wojciech Jakubowski, Tomasz Słomka, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztorą–Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Pułtusk–Warszawa 2008

Pawlas Krystyna, Pawlas Natalia, Boroń Marta, *Życie w pobliżu turbin wiatrowych, ich wpływ na zdrowie – przegląd piśmiennictwa*, „Medycyna Środowiskowa. Environmental Medicine” 2012, t. 15, nr 4

Pawłuszko Tomasz, *Wstęp do metodologii badań politologicznych. Skrypt akademicki*, Polskie Towarzystwo Geopolityczne, Częstochowa 2013

Pietrzyk-Reeves Dorota, *Idea społeczeństwa obywatelskiego, współczesna debata i jej źródła*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004

Podstawy psychologii politycznej, red. Krystyna Skarżyńska, Zysk i S-ka, Poznań 2002

Polskie prawo konstytucyjne, red. Dariusz Górecki, Wolters Kluwer, Warszawa 2012

Polskie prawo konstytucyjne, red. Wiesław Skrzydło, Verba, Lublin 2006

Ponczek Eugeniusz, *Konflikty polityczne w przestrzeni publicznej i pamięci zbiorowej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2017, t. 22

Pracki Henryk, *Funkcjonowanie prawa łaski w Polsce i innych krajach europejskich*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2003

Prawo konstytucyjne, red. Zbigniew Witkowski, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2011

Prawo konstytucyjne. Repetytorium, red. Michał Podsiadło, Wolters Kluwer, Warszawa 2012

Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej, red. Paweł Sarnecki, C.H. Beck Warszawa 1999

Prezydent w państwach współczesnych, red. Joachim Osiński, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000

Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne, red. Rafał Glajcar, Marek Migalski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006

Przybyłek Zbigniew, *Manipulacje jako element kultury politycznej (na przykładzie dyskursu medialnego w kwestii zapłodnienia in vitro w kampanii prezydenckiej w Polsce w 2015 roku)*, „Refleksje” 2018, nr 17

Przyłęcki Paweł, *Spoleczno-polityczne i religijne aspekty „in vitro” w Polsce*, [w:] *Biologiczny wymiar życia populacji a jego socjologiczne interpretacje*, red. Małgorzata Synowiec-Piłat, Alicja Łaska-Formejster, Instytut Socjologii Uniwersytetu Medycznego w Łodzi, Łódź 2013

Przywódstwo polityczne, red. Tadeusz Bodio, Elipsa, Warszawa 2001

Reykowski Janusz, *Konflikty polityczne*, [w:] *Podstawy psychologii politycznej*, red. Krystyna Skarżyńska, Zysk i S-ka, Poznań 2002

Reykowski Janusz, *Logika walki. Szkice z psychologii konfliktu społecznego w Polsce*, Książka i Wiedza, Warszawa 1984

Rosicki Remigiusz, Szewczak Wiktor, *O przedmiocie badań politologii. Czy możliwa jest ogólna teoria polityki?*, „Studia Polityczne” 2012, nr 29

Roszkiewicz Janusz, *„Ukryte kompetencje” Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Konstytucyjny” 2020, nr 1

Rozmowy PO–PSL w sprawie emerytur – nadal bez kompromisu, „Rzeczpospolita”, 26 marca 2012

Sarnecki Paweł, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Zakamycze, Kraków 2000

Siaroff Alan, *Comparative presidencies. The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction*, „European Journal of Political Research” 2003, t. 42, nr 3

Sielezin Jan Ryszard, *Teoretyczne problemy konfliktów społeczno-politycznych i ich specyfika. Próba egzemplifikacji*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2010, nr 11

Skotnicki Krzysztof, *Systemy rządów parlamentarnych w wybranych państwach Europy Środkowej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. Michał Domagała, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 1997

Skrzydło Wiesław, *Leksykon wiedzy o państwie i Konstytucji*, Graf-Punkt, Warszawa 2000

- Skrzydło Wiesław, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009
- Słomka Tomasz, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Aspra-Jr, Warszawa 2005
- Sobkowiak Leszek, *Konflikt destruktywny jako mechanizm polityki*, „Przegląd Historyczno-Politologiczny” 2011, t. 4, nr 2 (8)
- Sobkowiak Leszek, *Konflikt polityczny – analiza pojęcia*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. 1, red. Andrzej W. Jabłoński, Leszek Sobkowiak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999
- Sobkowiak Leszek, *Konflikt polityczny: interdyscyplinarny i wielopłaszczyznowy przedmiot badań*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2017, t. 22
- Sobkowiak Leszek, *Socjotechniczne mechanizmy walki politycznej*, [w:] *Socjotechnika w polityce – wczoraj i dziś*, red. Agnieszka Kasińska-Metryka, Katarzyna Kasowska-Pedrycz, Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego, Kielce 2009
- Stelmach Andrzej, *Pozycja ustrojowa prezydenta w Polsce i Rosji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2000
- Suweren. Zwierzchnik. Reprezentant. Głowa państwa w polskiej współczesnej refleksji politycznej*, red. Radosław Ptaszyński, Tomasz Sikorski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013
- System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Danuta Waniek, Mariusz Gulczyński, Almamier Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2009
- Szczepański Jan, *Socjologia. Zarys problematyki i metod*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1968
- Szczurowski Bartosz, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016
- Sztumski Janusz, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice 1999
- Szymanek Jarosław, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Dom Wydawniczy Elipsa Warszawa 2009

- Szymanek Jarosław, *Determinanty amerykańskiego systemu prezydenckiego*, [w:] *Idee, instytucje i praktyka polityczna Stanów Zjednoczonych Ameryki*, red. Paweł Laider, Jarosław Szymanek, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014
- Szymanek Jarosław, *Legislatura i egzekutywa w prezydenckich i półprezydenckich systemach rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 1 (138)
- Szymczak Tadeusz, *Rozumienie i stosowanie terminów „słaba” lub „silna” prezydentura w publikacjach prasowych, publicystyce i w literaturze przedmiotu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1997, nr 257
- Tkaczuk Marek, *Podnoszenie wieku emerytalnego a problemy polskiej polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna wobec problemu bezpieczeństwa socjalnego w dobie przeobrażeń społeczno-gospodarczych*, red. Wiesław Koczur, Andrzej Rączaszek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2014
- Tokarski Adam, *Funkcje ustrojowe prezydenta w polskiej tradycji konstytucyjnej*, Akademia Handlowa Nauk Stosowanych w Radomiu, Radom 2022
- Trzy lata prezydentury: 6 sierpnia 2010–5 sierpnia 2013*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013
- Wasik Zofia, *Tragedia Gabriela Narutowicza*, „Więź” 1969, nr 11–12
- Weber Max, *Polityka jako zawód i powołanie*, tłum. Paweł Dybel, Andrzej Kopacki, Znak–Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków 1998
- Weiner January, *Technika pisania i prezentowania prac naukowych. Publikacja naukowa, praca seminaryjna, praca magisterska, referat, poster*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Kraków 1992
- Wiatr Jerzy J., *Socjologia polityki*, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji. Warszawa 2018
- Wicherek Damian, *Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako organ pomocniczy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2020
- Wielgosz Łukasz, *Znaczenie Rady Gabinetowej w okresie politycznej jedności dwóch podmiotów egzekutywy oraz w warunkach koabitacji*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2021, t. 69, nr 1
- Wilk Leszek, *Prawo łaski a sprawiedliwość karania – refleksja filozoficznoprawna*, „Problemy Prawa Karnego” 2000, nr 23

- Winczorek Piotr, *Polska pod rządami Konstytucji z 1997 roku*, Liber, Warszawa 2006
- Winczorek Piotr, *Prezydent – mądry arbiter, a nie brat lata*, „Rzeczpospolita” 2007, nr 15
- Wiszwowaty Marcin M., *Zasada monarchiczna i jej przejawy we współczesnych ustrojach europejskich i pozaeuropejskich monarchii mieszanych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016
- Wojtas Andrzej, Strzelecki Michał, *Konflikty społeczno-polityczne w III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka, Warszawa 2001
- Wojtyczek Krzysztof, *Władza wykonawcza w Polsce. Dualistyczna czy wielocłonowa?*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 12
- Woleński Jan, *Spór o status metodologiczny nauki o polityce*, [w:] *Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, red. Kazimierz Opalek, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1975
- Współczesne państwo. Idee i rozwiązania instytucjonalne*, red. Ewa Ganowicz, Alicja Lisowska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012
- Zacher Lech, *Modelowanie konfliktów – niektóre problemy*, [w:] *Z zagadnień socjologii polityki*, t. 1: *Klasyczne i nowe obszary badawcze. Pogranicza dyscyplin i dziedzin. Kwestie teorii i praktyki*, red. L. Zacher, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996
- Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Dariusz Dudek, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009
- Zieliński Andrzej „Słowik”, *Skarżyłem się grobowi...*, Grafik, Warszawa 2001
- Zięba-Załucka Halina, *Instytucje polityczno-ustrojowe III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania, Przemyśl 1996
- Zimmermann Jan, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016
- Zwolińska Aleksandra, Tarka Michał, Inerowicz Waldemar, *Przeznaczanie gruntów na cele nierolne pod elektrownie wiatrowe*, „Czysta Energia” 2011, nr 4
- Żmigrodzki Marek, Podolak Małgorzata, *System polityczny i jego klasyfikacje*, [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. Marek Żmigrodzki, Bożena Dziemidok-Olszewska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013

Źródła internetowe

Afera podsłuchowa jak wir, który wciąga. Taktyka Komorowskiego, „Interia.pl”, 16 lipca 2014, https://wydarzenia.interia.pl/raporty/raport-tasmy-wprost/komentarze/news-afera-podsluchowa-jak-wirktory-wciaga-taktyka-komorowskiego,nId,1469142#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=firefox (dostęp: 25.04.2022)

Alfabet prezydenta – wywiad dla „Polityki”, „Prezydent.pl”, 20 lutego 2013, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosc/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/alfabet-prezydenta-wywiad-dla-polityki,17069> (dostęp: 25.04.2022)

Apel Prezydium Konferencji Episkopatu Polski w związku z rozpoczęciem prac nad projektem ustawy o medycznym wspomaganiu prokreacji (in vitro), Warszawa, 31 marca 2015 r., <https://episkopat.pl/en/apel-prezydium-konferencji-episkopatu-polski-w-zwiazku-z-rozpozeciem-prac-nad-projektem-ustawy-o-medycznym-wspomaganiu-prokreacji-in-vitro/> (dostęp: 11.04.2022)

Biografia Bronisława Komorowskiego, „Prezydent.pl”, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/prezydent/biografia-bronislawa-komorowskiego> (dostęp: 9.01.2022)

Borowski Krzysztof, *Droga niczyja*, „Powiat Bełchatowski”, <https://www.powiat-belchatowski.pl/powiat-t70/aktualnosci-a75/droga-niczyja-r13303> (dostęp: 12.02 2022)

Bronisław Komorowski, Instytut Bronisława Komorowskiego, <http://bronislawkomorowski.org/bronislaw-komorowski/> (dostęp: 9.01.2022)

Bronisław Komorowski, „Dzieje.pl”, <https://dzieje.pl/postacie/bronislaw-komorowski> (dostęp: 9.01.2022)

Bronisław Komorowski ignoruje pytanie o związki partnerskie, Kampania Przeciw Homofobii, 17 kwietnia 2015, <https://kph.org.pl/bronislaw-komorowski-ignoruje-pytanie-o-zwiazki-partnerskie/> (dostęp: 25.04.2022)

Bronisław Komorowski o ustawie obywatelskiej dotyczącej sądów rejonowych, „Money.pl”, 4 kwietnia 2013, <https://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artukul/bronis->

[law;komorowski;o;ustawie;obywatelskiej;dotyczonej;sadow;rejonowych,189,0,1281725.html](#) (dostęp: 31.03.2022)

Bronisław Komorowski: reforma na miarę naszych możliwości, „Sygnały Dnia”, Polskie Radio PR 1, 24 lutego 2012, <https://www.polskieradio24.pl/5/3/Artykul/547115.Bronislaw-Komorowski-reforma-na-miare-naszyc-mozliwosci> (dostęp: 16.03.2022)

Debata Komorowski–Kaczyński o in vitro, Białorusi i katastrofie smoleńskiej, „Money.pl”, 27 czerwca 2010, https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artykul/debata;komorowski-kaczynski;o;in;vitro;bialorusi;i;katastrofie;smolenskiej.132,0,637572.html (dostęp: 1.04.2022)

Dobrzyńska Beata, *Wyścigi na gierkówce: Dawny ślad krajowej ósemki w Lubochni wykorzystują rajdowcy*, „tomaszów mazowiecki nasze miasto.pl”, 16 listopada 2013, <https://tomaszowmazowiecki.naszemiasto.pl/wyscigi-na-gierkowce-dawny-slak-krajo-wej-osemki-w-lubochni/ar/c4-2067726> (dostęp: 11.02 2022)

Dyskryminacja od kołyski, czyli komu przysługuje roczny urlop macierzyński, „Bankier.pl”, 7 grudnia 2012, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Dyskryminacja-od-kołyski-czyli-komu-przysluguje-roczny-urlop-macierzynski-2697088.html> (dostęp: 16.04.2022)

„Dyskusja była utrudniona”, TVN24, 8 lutego 2012, <https://tvn24.pl/polska/dyskusja-była-utrudniona-ra199841-3490521> (dostęp: 12.03.2022)

Eksperci ostro o raporcie o OFE, „Rzeczpospolita.pl”, 4 lipca 2013, <https://pieniadze.rp.pl/emerytura/art5488151-ekspertci-ostro-o-raporcie-o-ofe> (dostęp: 23.01.20022)

Eksperci o wpływie OFE na polski rynek kapitałowy, „Onet.pl”, 25 kwietnia 2013, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/ekspertci-o-wplywie-ofe-na-polski-rynek-kapitalowy/crgyj> (dostęp: 23.01.2022)

Episkopat naciska prezydenta w sprawie in vitro: In vitro traktuje nienarodzone dzieci jak przedmioty, „Newsweek”, 17 lipca 2015, <https://www.newsweek.pl/polska/list-episkopatu-do-prezydenta-komorowskiego-ws-in-vitro/9t758tf> (dostęp: 15.04.2022)

FAZ o polskiej ustawie in vitro: „Wojna kulturowa u bram do piekieł”, „Rzeczpospolita”, 23 lipca 2015, <https://www.rp.pl/wydarzenia/art11586351-faz-o-polskiej-ustawie-in-vitro-wojna-kulturowa-u-bram-do-piekiel> (dostęp: 15.04.2022).

„Gorący” list Kaczyńskiego – „ta umowa to skandal”, „WP wiadomości”, 9 listopada 2010, <https://wiadomosci.wp.pl/goracy-list-kaczynskiego-ta-umowa-to-skandal-6037718396789889a> (dostęp: 16.02.2022)

Gwiazdowski Robert, *OFE – a nie mówilem?*, „Forbes.pl”, 25 czerwca 2013, <https://www.forbes.pl/opinie/robert-gwiazdowski-ofe-a-nie-mowilem/epk9ftx> (dostęp: 23.01.2022)

I po spotkaniu Dudy z Komorowskim. Trwało zaledwie 20 minut, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24 maja 2012, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/619898,i-po-spotkaniu-dudy-z-komorowskim-trwalo-zaledwie-20-minut.html,komentarze-najstarsze,1> (dostęp: 16.03.2022)

I po spotkaniu prezydenta z szefem OPZZ. Wkrótce decyzja Komorowskiego w sprawie emerytur, „Dziennik Gazeta Prawna”, 30 maja 2012, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/621363,i-po-spotkaniu-prezydenta-z-szefem-opzz-wkrotce-decyzja-komorowskiego-w-sprawie-emerytur.html> (dostęp: 16.03.2022)

In vitro: Komorowski stawia warunek podpisania ustawy, „Gosc.pl”, 9 lipca 2015, <https://www.gosc.pl/doc/2582757.In-vitro-Komorowski-stawia-warunek-podpisania-ustawy> (dostęp: 14.04.2022)

In vitro znów w Sejmie. „To jest spór światopoglądowy”, „Polskie Radio.pl”, 9 kwietnia 2015, <https://www.polskieradio.pl/7/473/Artykul/1416858,In-vitro-znow-w-Sejmie-To-jest-spor-swiatopogladowy> (dostęp: 14.11.2021)

Janicki Mariusz, *Bronisław Komorowski*, „Polityka”, 28 marca 2010, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1504592,1,komorowski-bronislaw.read> (dostęp: 29.12.2021)

Jeziorska Jolanta, *Niczyja droga krajowa. GDDKiA już jej nie obsługuje, samorzady nie chcą jej przejąć*, „Dziennik Łódzki”, 30 grudnia 2014, <https://dzienniklodzki.pl/niczyja-droga-krajowa-gddkia-juz-jej-nie-obsluguje-samorzady-nie-chca-jej-przejac/ar/3699946> (dostęp: 12.02.2022)

Jolanta Fedak wyda bitwę nieuczciwej akwizycji OFE?, „Bankier.pl”, 19 lutego 2010, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Jolanta-Fedak-wyda-bitwe-nieuczciwej-akwizycji-OFE-2096089.html> (dostęp: 23.01.2022)

Kaczyński rezygnuje z RBN, bo „niszczone są dowody” ws. Tu-154, „Onet.pl”, 9 listopada 2010, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/kaczynski-rezygnuje-z-rbn-bo-niszczono-sa-dowody-ws-tu-154/g20vv> (dostęp: 16.02.2022)

Kalka Jolanta, *Zapomniana lekcja Jacka Kuronia*, „Rzeczpospolita”, 4 sierpnia 2015, <https://www.rp.pl/publicystyka/art11555501-zapomniana-lekcja-jacka-kuronia#ap-2> (dostęp: 29.12.2021).

Karciarz Mateusz, Kiełbus Maciej, *Problem niechcianych dróg, czyli nowelizacja ustawy o drogach publicznych*, „Prawo dla samorządu”, 20 września 2013, <https://prawodla.samorzadu.pl/problem-niechcianych-drog,-czyli-nowelizacja-ustawy-o-drogach-publicznych.html&strona=2> (pobrano: 14.02.2022)

Kasprzak Izabela, Zawadka Grażyna, *Kancelaria Prezydenta odmawia informacji o ulaskawieniach*, „Rzeczpospolita”, 29 czerwca 2020, <https://www.rp.pl/polityka/art645401-kancelaria-prezydenta-odmawia-informacji-o-ulaskawieniach> (dostęp: 15.02.2022)

Komorowski Bronisław, *Wystąpienie podsumowujące 5 lat prezydentury*, „Prezydent.pl”, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-podsumowujace-5-lat-prezydentury.16861> (dostęp: 10.01.2022)

Komorowski nie miesza się w spór wokół OFE, „Polskieradio.24.pl”, 10 października 2013, <https://www.polskieradio24.pl/42/273/Artykul/952441,Komorowski-nie-miesza-sie-w-spor-wokol-OFE> (dostęp: 24.01.2022)

Komorowski: Nie wyobrażam sobie prof. Geremka w takiej rozmowie, „Dziennik.pl”, 23 czerwca 2014, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/462650,komorowski-nie-wyobrazam-sobie-prof-geremka-w-takiej-rozmowie.html> (dostęp: 25.04.2022)

Komorowski: W sprawie in vitro potrzebny jest kompromis, „Wprost”, 24 czerwca 2010, <https://www.wprost.pl/kraj/199837/komorowski-w-sprawie-in-vitro-potrzebny-jest-kompromis.html> (dostęp: 4.04.2022)

Komunikat Prezydium KEP po ogłoszeniu wyników głosowania w Senacie ws. ustawy dotyczącej procedury „in vitro”, „Episkopat.pl”, Warszawa, 10 lipca 2015 r., <https://episkopat.pl/en/komunikat-prezydium-kep-po-ogloszeniu-wynikow-glosowania-w-senacie-ws-ustawy-dotyczacej-procedury-in-vitro/> (dostęp: 14.04.2022)

Konferencja na temat in vitro na Wydziale Teologicznym Uniwersytetu Opolskiego, Diecezja Opolska, <https://www.diecezja.opole.pl/index.php/homepage/kronika/18-kronikarskie/202-konferencja-na-temat-in-vitro-na-wydziale-teologicznym-uniwersytetu-opolskiego> (dostęp: 5.04.2022)

Koniec reformy Gowina. Małe sądy wracają w styczniu i w lipcu, „Dziennik Gazeta Prawna”, 29 grudnia 2014, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/844102,koniec-reformy-gowina-male-sady-wracaja-w-styczniu-i-w-lipcu.html> (dostęp: 31.03.2022)

Kościierzyna: W obronie sądu zablokują skrzynki resortu sprawiedliwości, „Dziennik Bałtycki”, 22 lutego 2012, <https://dziennikbaaltycki.pl/kosciierzyna-w-obronie-sadu-za-blokuja-skrzynki-resortu-sprawiedliwosci/ar/513903> (dostęp: 28.03.2022)

Kubiak Jacek, *In vitro – spór nieskończony*, „Polityka”, 31 lipca 2012, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/nauka/1529207,1,in-vitro---spor-nieskonczony.read> (dostęp: 13.11.2021)

Kuriozalna wypowiedź Komorowskiego o in vitro, „interia.wydarzenia”, 22 marca 2010, https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-kuriozalna-wypowiedz-komorowskiego-o-in-vitro,nId,877028#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=firefox (dostęp: 15.09.2022)

List do Przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski, Warszawa, 22 lipca 2015 r., <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/inne/list-do-przewodniczacego-konferencji-episkopatu-polski,18145> (dostęp: 15.04.2022)

List prezydenta do RPO ws. umowy ACTA, „Prezydent.pl”, 1 lutego 2012, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/inne/list-prezydenta-do-rpo-ws-umowy-acta,17514> (dostęp: 15.04.2022)

List przewodniczącego KEP do Prezydenta RP, „Episkopat.pl”, Warszawa, 17 lipca 2015 r., <https://episkopat.pl/en/list-przewodniczacego-kep-do-prezydenta-rp-2/> (dostęp: 14.04.2022)

Lubelskie: Samorzady protestują przeciwko likwidacji małych sądów, „Money.pl”, 9 stycznia 2012, https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artykul/lubelskie;samorzady;protestuja;przeciwko;likwidacji;malych;sadow,43,0,1004075.html (dostęp: 28.03.2022)

Małe miasta boją się likwidacji sądów, „Money.pl”, 11 lipca 2013, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Male-miasta-boja-sie-likwidacji-sadow-2886919.html> (dostęp: 28.03.2012)

Manys Karol, *Prezydent Komorowski wkroczy w spór o OFE?*, „Rzeczpospolita.pl”, 10 lutego 2011, <https://www.rp.pl/ubezpieczenia/art14730291-prezydent-komorowski-wkroczy-w-spor-o-ofe> (dostęp: 24.01.2022)

Marsz Niepodległości, Wikipedia, https://pl.wikipedia.org/wiki/Marsz_Niepodleg%C5%82o%C5%9Bci (dostęp: 11.01.2022)

„*Marsz Niepodległości*” w stolicy: zamieszki i starcia z policją, „Dzieje.pl”, <https://dzieje.pl/aktualnosci/marsz-niepodleglosci-w-stolicy-zamieszki-i-starcia-z-policja> (dostęp: 11.01.2022)

Matki I kwartału 2013, @MatkiIKwartalu2013, Facebook, <https://www.facebook.com/MatkiIKwartalu2013/about> (dostęp: 16.04.2022)

Matki pierwszego kwartału. Jak one to zrobiły?, „nto.pl”, 28 czerwca 2013, <https://nto.pl/matki-pierwszego-kwartalu-jak-one-to-zrobily/ar/4567905> (dostęp: 16.04.2022)

„*Matki I kwartału*” zaproszone do dyskusji o urlopach, „Prezydent.pl” 3 kwietnia 2013, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/kancelaria/aktywnosc-ministrow/matki-i-kwartalu-zaproszone-do-dyskusji-o-urlopach,20917> (dostęp: 16.04.2022)

Memches Filip, *Wizerunkowa gra w związki partnerskie*, „Rzeczpospolita”, 27 lutego 2013, <https://www.rp.pl/komentarze/art13216381-wizerunkowa-gra-w-zwiazki-partnerskie> (dostęp: 25.04.2022)

Misja i cele, Instytut Bronisława Komorowskiego, <http://bronislawkomorowski.org/instytut/> (dostęp: 9.01.2022)

Mocny list abp. Gądeckiego do Prezydenta Komorowskiego. PRZECZYTAJ!, „Fron-da.pl”, 17 lipca 2015, <https://www.fronda.pl/a/mocny-list-abp-gadeckiego-do-prezyden-ta-komorowskiego,54208.html> (dostęp: 15.04.2022)

„*Najważniejsze spełnienie kryteriów wejścia do strefy euro*”, „Prezydent.pl”, 26 lutego 2013, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/najwazniejsze-spelnienie-kryteriow-wejscia-do-strefy-euro,14903> (dostęp: 17.02.2022)

Nie ma ustawy, nie ma tematu, „Queer.pl”, 15 kwietnia 2015, <https://queer.pl/news/195826/bronislaw-komorowski-wybory-prezydent-hangout> (dostęp: 25.04.2022)

Nowelizacja ustawy o drogach publicznych do kontroli w Trybunale, „Prezydent.pl”, 25 października 2013, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/ustawy/odeslane-do-tk/nowelizacja-ustawy-o-drogach-publicznych-do-kontroli-w-trybunale,22211> (dostęp: 11.02.2022)

Odpowiedź Przewodniczącego KEP na list Prezydenta RP z 22 lipca 2015 r., Poznań, 27 lipca 2015 r., „Episkopat.pl”, <https://episkopat.pl/en/odpowiedz-przewodniczacego-kep-na-list-prezydenta-rp-z-dnia-22-lipca-2015-r/> (dostęp: 15.04.2022)

Olejnik Monika, *Kropka nad i*, TVN24, 10 października 2012, stenogram rozmowy dostępny na stronie internetowej Prezydent.pl

Oreżniak Leokadia, *Zlikwidować OFE!*, „Polityka.pl”, 30 stycznia 2010, <https://www.polityka.pl/archiwumpolityki/1916290,1,zlikwidowac-ofe.read> (dostęp: 23.01.2022)

Orzelek wraca na stroje reprezentacji. Ustawowo, „Wprost”, 7 czerwca 2012, <https://sport.wprost.pl/326844/orzelek-wraca-na-stroje-reprezentacji-ustawowo.html> (dostęp: 17.03.2022)

Ostateczny ruch ws. in vitro należy do prezydenta, Radio Maryja, 11 lipca 2022, <https://www.radiomaryja.pl/informacje/ostateczny-ruch-ws-in-vitro-nalezy-do-prezydenta/> (dostęp: 14.04.2022)

Oświadczenie KEP po głosowaniu Sejmu RP nad rządowym projektem ustawy „o leczeniu niepłodności”, Warszawa, 25 czerwca 2015 r., <https://episkopat.pl/en/oswiadczenie-kep-po-glosowaniu-sejmu-rp-nad-rzadowym-projektem-ustawy-o-leczeniu-nieplodnosci/> (dostęp: 14.04.2022)

Oto skazańcy, których ulaskawił Komorowski, „Dziennik.pl”, 12 marca 2011, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/325910,oto-skazancy-ktorych-ulaskawil-komorowski.html> (dostęp: 15.02.2022)

Otwarte fundusze emerytalne (OFE); zasady wypłat emerytur, komunikat TK po wydaniu orzeczenia (sygn. akt K 1/14), <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/8679-otwarte-fundusze-emerytalne-ofe-zasady-wyplat-emerytur> (dostęp: 24.01.2022)

Pawlak zwrócił się do premiera o uchylene rozporządzenia Gowina, „Onet.pl”, 10 października 2012, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/pawlak-zwrocil-sie-do-premiera-o-uchylenie-rozporzadzenia-gowina/87fpx> (dostęp: 28.03.2022)

Piasecki Konrad, Komorowski: *Nie ma co udawać, że zmiany w OFE to rozwiązanie pożądane*, rozmowa z Prezydentem Bronisławem Komorowskim, RMF FM, 28 listopada 2013, https://www.rmfm24.pl/tylko-w-rmf24/wywiady/kontrwywiad/news-komorowski-nie-ma-co-udawac-ze-zmiany-w-ofe-to-rozwiazanie-p.nId,1065089#crp_state=1 (dostęp: 23.01.2022)

I połowa kadencji – Państwo wspierające rozwój, „Prezydent.pl”, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/prezydent/polmetek-kadencji/i-polowa-kadencji-panstwo-wspierajace-rozwoj> (dostęp: 26.12.2021)

Pięć lat prezydentury w liczbach. Sprawdź aktywność Bronisława Komorowskiego, TVP Info, sierpień 2015, <https://www.tvp.info/21103013/prezydentura-komorowskiego-w-liczbach> (dostęp: 28.12.2021)

Pięć najważniejszych punktów prezydentury Komorowskiego, TVN24, 5 sierpnia 2015, <https://tvn24.pl/polska/piec-najwazniejszych-punktow-prezydentury-komorowskiego-ra-565987> (dostęp: 10.12.2021)

Pikieta – ministerstwo sprawiedliwości, „Money.pl”, 28 lutego 2012, <https://www.money.pl/gospodarka/pikieta-ministerstwo-sprawiedliwosci-6269985746175617a.html> (dostęp: 28.03.2022)

Podniesienie wieku emerytalnego. PO i PSL nie doszły do porozumienia, „Money.pl”, 20 marca 2012, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/podniesienie-wieku-emerytalnego;po;i:psl;nie;doszly;do;porozumienia,20,0,1049876.html> (dostęp: 1.03.2022)

Podsumowanie prezydentury „5 lat, 5 priorytetów, 25 konkretów”, „Prezydent.pl”, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/prezydent/podsumowanie-prezydentury> (dostęp: 27.12.2021)

„Podwyższenia wieku emerytalnego nie da się uniknąć”, „Prezydent.pl”, 3 marca 2012, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/kancelaria/aktywnosc-ministrow/podwyzszenia-wieku-emerytalnego-nie-da-sie-uniknac,20507> (dostęp: 10.11.2012)

Podwyższenie wieku emerytalnego. Prezydent podpisze dziś ustawę, „Money.pl”, 1 czerwca 2012, <https://www.money.pl/emerytury/wiadomosci/arttykul/podwyzszenie-wieku-emerytalnego;prezydent;podpisze;dzis;ustawe,44,0,1097260.html> (dostęp: 16.03.2022)

Pomorze: Samorządowcy walczą o sądy rejonowe, „Dziennik Bałtycki”, 26 stycznia 2012, <https://dziennikbaltycki.pl/pomorze-samorzadowcy-walczą-o-sady-rejonowe/ar/498139> (dostęp: 28.03.2022)

Popiołek Anna, *Ostry spór ekonomistów o wpływ OFE na gospodarkę*, „Wyborcza.pl”, 28 maja 2013, <https://wyborcza.biz/biznes/7,147880,13998081,ostry-spor-ekonomistow-o-wplyw-ofe-na-gospodarke.html?disableRedirects=true> (dostęp: 10.09.2022)

Posiedzenie RBN z Jaruzelskim, Wałęsą i Kwaśniewskim, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24 listopada 2010, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/467384,posiedzenie-rbn-z-jaruzelskim-walesa-i-kwasniewskim-zobacz-zdjecia.html> (dostęp: 16.02.2022)

Posiedzenie RBN z udziałem byłych prezydentów i premierów, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 24 listopada 2010, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/2587,Posiedzenie-RBN-z-udzialem-bylych-prezydentow-i-premierow.html> (dostęp: 16.02.2022)

Pościech Paweł, *Po reformie Gowina, czyli mała sądowa apokalipsa*, „Iustitia. Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich” 2014, nr 2 (16), <https://www.kwartalnikiustitia.pl/po-reformie-gowina-czyli-mala-sadowa-apokalipsa,6637> (dostęp: 7.01.2022)

Prezydencki projekt ustawy o nasiennictwie trafił do Sejmu, „Prezydent.pl”, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/ustawy/zgloszone/prezydencki-projekt-ustawy-o-nasiennictwie-trafil-do-sejmu,22179> (dostęp: 10.01.2022)

Prezydent: Mam kłopot w związku z ustawą dotyczącą sądów, „WP.pl”, 15 maja 2013, <https://wiadomosci.wp.pl/prezydent-mam-klopot-w-zwiazku-z-ustawa-dotyczaca-sadow-6031530186416769a?amp=1> (dostęp: 12.09.2022)

Prezydent napisał list w sprawie in vitro, ale senatorowie się nim nie zajmą, TVN24, 9 lipca 2015, <https://tvn24.pl/polska/prezydent-napisal-list-w-sprawie-in-vitro-ale-senatorowie-sie-nim-nie-zajma-ra558495> (dostęp: 14.04.2022)

Prezydent o in vitro: Trzeba szukać kompromisu, „Prezydent.pl”, 28 października 2011, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wizyty-krajowe/prezydent-o-in-vitro-trzeba-szukac-kompromisu,15890> (dostęp: 4.04.2022)

Prezydent o polskich atutach przed prezydenturą, „Prezydent.pl”, 15 czerwca 2011, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/>

[aktualnosci/wydarzenia/prezydent-o-polskich-atutach-przed-prezydencja,14292](#) (dostęp: 17.02.2022)

Prezydent o zamieszkach w stolicy, „Prezydent.pl”, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-o-zamieszkach-w-stolicy,14459> (dostęp: 11.01.2022)

Prezydent podpisał ustawę o in vitro, „WP.pl”, <https://zdrowie.parenting.pl/prezydent-podpisał-ustawe-o-in-vitro> (dostęp: 15.04.2022)

Prezydent przeciw referendum w sprawie wieku emerytalnego, „Rzeczpospolita”, 8 lutego 2012, <https://pieniadze.rp.pl/emerytura/art6269691-prezydent-przeciw-referendum-w-sprawie-wieku-emerytalnego> (dostęp: 12.03.2012)

Prezydent: Reorganizacja sądów to nie likwidacja, a zmiany w prokuraturze to „kosmetyczna reforma”, „Dziennik Gazeta Prawna”, 10 października 2012, <https://prawo.gazeta-prawna.pl/artykuly/653683.prezydent-reorganizacja-sadow-to-nie-likwidacja-a-zmiany-w-prokuraturze-to-kosmetyczna-reforma.html,komentarze-najstarsze,1> (dostęp: 28.03.2022)

Prezydent RP zawetował ustawę o nasiennictwie, konferencja prasowa z 24 sierpnia 2011 r., YouTube, Prezydent.pl, <https://www.youtube.com/watch?v=gXgiH10OHVc> (dostęp: 12.08.2022)

Prezydent skierował do TK wnioski ws. zmian w OFE, „Prezydent.pl”, 31 stycznia 2014, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/ustawy/odeslane-do-tk/prezydent-skierowal-do-tk-wnioski-ws-zmian-w-ofe,22214> (dostęp: 23.01.2022)

Prezydent wobec uchwalonych ustaw, „Prezydent.pl”, <https://www.prezydent.pl/prezydent/kompetencje/legislacja/prezydent-wobec-uchwalonych-ustaw> (dostęp: 23.01.2022)

Prezydent ws. in vitro: Kwestie trudne warto regulować prawem, „Prezydent.pl”, 22 lipca 2015, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-ws-in-vitro-kwestie-trudne-warto-regulowac-prawem,15740> (dostęp: 15.04.2022)

Prezydent wspiera matki „pierwszego kwartału”, „Dziennik.pl”, 3 kwietnia 2013, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/423932.prezydent-chce-rocznego-urlopu-dla-matek-pierwszego-kwartalu.html> (dostęp: 16.04.2022)

Prezydent z Palikotem o reformie emerytalnej, „Interia.pl”, 27 marca 2012, <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-prezydent-z-palikotem-o-reformie-emerytalnej,nId,914196> (dostęp: 13.03.2022)

Prezydent zastosował prawo łaski wobec 10 osób, „Prezydent.pl”, 27 października 2010, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/prawo-laski/2010/prezydent-zastosowal-prawo-laski-wobec-10-osob,22597> (dostęp: 15.02.2022)

Prezydent zwołał posiedzenie Rady Gabinetowej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 15 czerwca 2011, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/3092,Prezydent-zwolal-posiedzenie-Rady-Gabinetowej.html> (dostęp: 17.02.2022)

Projekt prezydenta wycofany. „PO oszukała wyborców”, „Interia.pl”, 26 maja 2015, https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-projekt-prezydenta-wycofany-po-oszukala-wyborcow,nId,1824843#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=firefox (dostęp: 17.03.2022)

Projekt ws. racjonalnej organizacji sądów, „Prezydent.pl”, 26 czerwca 2013, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/projekt-ws-racjonalnej-organizacji-sadow,15042> (dostęp: 31.03.2022)

„Rada Gabinetowa potwierdza wspólne myślenie o Ukrainie”, „Prezydent.pl”, 8 kwietnia 2014, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/rada-gabinetowa-potwierdza-wspolne-myslenie-o-ukrainie,15299> (dostęp: 12.09.2022)

Referendum o emeryturach nie jest dobrym pomysłem, Salon Polityczny Trójki, Polskie Radio „Trójka”, 8 marca 2012, <https://www.polskieradio.pl/9/299/Artykul/533700,Referendum-o-emeryturach-nie-jest-dobrym-pomyslem> (dostęp: 12.03.2012)

Reforma emerytur przyjęta. Poziom debaty skandaliczny, RMF FM, 11 maja 2012, https://www.rmfm24.pl/ekonomia/news-reforma-emerytur-przyjeta-poziom-debaty-skandaliczny,nId,604888#crp_state=1 (dostęp: 16.03.2022)

Reforma sądownictwa. PSL chce powstrzymać Gowina, „Money.pl”, 18 czerwca 2012, <https://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artykul/reforma;sadownictwa;psl;chce;powstrzymac;gowina,65,0,1107265.html> (dostęp: 28.03.2022)

Reforma sądownictwa w Polsce. Oto reakcja wszystkich przedstawicieli partii, „Money.pl”, 8 października 2012, <https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci/arttykul/reforma;sadownictwa;w;polsce;oto;reakcja;wszystkich;przedstawicieli;partii,141,0,1173133.html> (dostęp: 28.03.2022)

Rogojsz Łukasz, *Spór o GMO. Greenpeace popiera ustawę o nasiennictwie i mówi „Nie” protestom*, „Newsweek Polska”, <https://www.newsweek.pl/polska/spor-wokol-gmo-ustawa-o-nasiennictwie-rosliny-zywnosc-gmo-protest/gq5jyqh> (dostęp: 10.01.2022)

„Rozstrzygnięcie ws. OFE było trudną decyzją”, „Prezydent.pl”, 7 kwietnia 2011, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/rozstrzygniecie-ws-ofe-bylo-trudna-decyzja,14193> (dostęp: 25.01.2022)

RPO napisała do Gowina w sprawie reorganizacji sądów, „Money.pl”, 5 marca 2012, https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/arttykul/rpo;napisala;do;gowina;w;sprawie;reorganizacji;sadow,109,0,1039469.html (dostęp: 26.03.2022)

Sandecki Maciej, Wąs Marek, *To dla mnie ojciec Bronka rwał te czereśnie*, „Gazeta Wyborcza”, 25 czerwca 2010, <https://wyborcza.pl/7,76842,8063830,to-dla-mnie-ojciec-bronka-rwal-te-czeresnie.html> (dostęp: 9.01.2022)

Sekretarz Generalny KEP ws. in vitro, „Episkopat.pl”, 10 lipca 2015, <https://episkopat.pl/en/sekretarz-generalny-kep-ws-in-vitro/> (dostęp: 14.04.2022)

Spotkanie Matek I Kwartału w Pałacu Prezydenckim, „Onet.pl”, 15 maja 2013, <https://kobieta.onet.pl/dziecko/nawosci-rynkowe/spotkanie-matek-i-kwartalu-w-palacu-prezydenc-kim/5wv7y> (dostęp: 16.04.2022)

Spotkanie premiera z „matkami I kwartału”, „Prawo.pl”, 26 kwietnia 2013, <https://www.prawo.pl/kadry/spotkanie-premiera-z-matkami-i-kwartalu,274645.html> (dostęp: 16.04.2022)

Spotkanie prezydenta na temat reformy emerytalnej, „Prezydent.pl”, 8 lutego 2012, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/spotkanie-prezydenta-na-temat-reformy-emerytalnej,14545> (dostęp: 12.03.2022)

Spotkanie prezydenta z delegacją OPZZ, „Prezydent.pl”, 30 maja 2012, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/spotkanie-prezydenta-z-delegacja-opzz,14655> (dostęp: 16.03.2022)

Spotkanie prezydenta z szefami klubów ws. reformy emerytalnej, „Prawo.pl”, 7 lutego 2012, <https://www.prawo.pl/kadry/spotkanie-prezydenta-z-szefami-klubow-ws-reformy-emerytalnej,270322.html> (dostęp: 13 marca 2022)

Spór o in vitro powraca w samorządach. PiS blokuje lokalne inicjatywy, „Ideologia”, 6 kwietnia 2017, <https://ideologia.pl/spor-o-in-vitro-w-samorzadach/> (dostęp: 12.11.2021)

Sprawy bezpieczeństwa narodowego w czasie prezydentury Bronisława Komorowskiego 2010–2015, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/SPRAWY_BEZPIECZENSTWA_NARODOWEGO_W_CZASIE_PREZYDENTURY_BRONISLAWA_KOMOROWSKIEGO.pdf (dostęp: 15.02 2022)

Srebrne Usta, Trójka Polskie Radio, http://web.archive.org/web/20160305060810/http://www.trojkofan.trojka.info/srebrne_usta.html (dostęp: 9.01.2022)

Stanek Małgorzata, *Likwidacja 79 sądów rejonowych przez ministra sprawiedliwości i jej skutki*, „IUSTITIA” 2016, nr 4 (26)

Stankiewicz Andrzej, Śmiłowicz Piotr, *Prezydent nie szemrze*, „Wprost”, 5 sierpnia 2012, <https://www.wprost.pl/337520/prezydent-nie-szemrze.html> (dostęp: 25.04.2022)

Stawiszyński Tomasz, *In vitro – spór o pieniądze i władzę*, „Krytyka polityczna”, 19 grudnia 2013, <https://krytykapolityczna.pl/kraj/in-vitro-spor-o-pieniadze-i-wladze/> (dostęp: 12.11.2021)

Szatur-Jaworska Barbara, *Debata Publiczna o wieku emerytalnym w Polsce*, Instytut Polityki Społecznej WNPiSM, Uniwersytet Warszawski, <https://wnpism.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2019/08/PS-S2-Szatur-Jaworska.pdf> (dostęp: 12.11.2021)

Tusk upomina Fedak, a ona znów atakuje OFE, „Money.pl”, 2 czerwca 2011, <https://www.money.pl/emerytury/wiadomosci/artukul/tusk;upomina;fedak;a;ona;znow;a;takuje;ofe,21,0,843285.html> (dostęp: 23.01.2022)

„Udało się znaleźć zdrowy, racjonalny kompromis”, „Prezydent.pl”, 31 marca 2014, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/udalo-sie-znalezc-zdrowy-racjonalny-kompromis,15287> (dostęp: 31.03.2022)

Uroczyste podpisanie ustawy (wideo), „Prezydent.pl”, 10 czerwca 2013, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wideo/uroczyste-podpisanie-ustawy,294> (dostęp: 19.04.2022)

Ustawa o nasiennictwie powinna zostać ponownie rozpatrzona przez Sejm, „Prezydent.pl”, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/ustawy/zawetowane/ustawa-o-nasiennictwie-powinna-zostac-ponownie-rozpatrzona-przez-sejm,22200> (dostęp: 15.01.2022)

Ustawa o okręgach sądowych – do ponownego rozpatrzenia, „Prezydent.pl”, 23 czerwca 2013, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/ustawy/zawetowane/ustawa-o-okregach-sadowych-do-ponownego-rozpatrzenia,22201> (dostęp: 15.01.2022)

W środę spotkanie prezydenta z szefami klubów ws. reformy emerytalnej, „Money.pl”, 7 lutego 2012, https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artikul/w;srode;spotkanie;prezydenta;z;szefami;klubow;ws;reformy;emerytalnej,47,0,1021231.html (dostęp: 11.03.2022)

„Warunkiem podpisania ustawy o in vitro jej konstytucyjność”, „Prezydent.pl”, 8 lipca 2015, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/warunkiem-podpisania-ustawy-o-in-vitro-jej-konstytucyjnosc,15734> (dostęp: 14.04.2022)

„Wątpliwości rozstrzygane na korzyść podatnika”, „Prezydent.pl”, 9 grudnia 2014, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/ustawy/zgloszone/watpliwosci-rozstrzygane-na-korzysc-podatnika,22191> (dostęp: 11.01.2022)

Weto do ustawy likwidującej nadzór ministerstwa nad odrolnianiem najlepszych gruntów, „Prezydent.pl”, 30 lipca 2014, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/ustawy/zawetowane/weto-do-ustawy-likwidujacej-nadzor-ministerstwa-nad-odrolnianiem-najlepszych-gruntow,22202> (dostęp: 15.01.2022)

Wroński Paweł, *Prezydent Bronisław Komorowski Człowiekiem Roku* „Gazety Wyborczej”. Michnik: „Rzeczpospolita zapamięta tę prezydenturę”, „Gazeta Wyborcza”, 18 czerwca 2015, <https://wyborcza.pl/7,75398,18145375,prezydent-bronislaw-komorowski-czlowiekiem-roku-gazety-wyborczej.html> (dostęp: 29.12.2021)

Wszystko o OFE, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, http://www.pte.pl/1463_dyskusja_o_ofe.html (dostęp: 24.01.2022)

Wywiad prezydenta dla TVP Info, „Prezydent.pl”, 16 maja 2012, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wywiady/wywiad-prezydenta-dla-tvp-info,16998> (dostęp: 17.03.2012)

Zapis pierwszej debaty Kaczyński–Komorowski, „Polityka”, 27 czerwca 2010, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1506870,1,zapis-pierwszej-debaty-kaczynski---komorowski.read> (dostęp: 25.04.2022)

Zaprzysiężenie przed Zgromadzeniem Narodowym, 6 sierpnia 2010, „Prezydent.pl”, <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/prezydent/rok-prezydentury/zaprzysiezenie-przed-zgromadzeniem-narodowym> (dostęp: 22.12.2021)

Związki partnerskie i Polacy na Wyspach. Bronisław Komorowski odpowiedział na Wasze pytania!, TVN24, 8 maja 2015, <https://kontakt24.tvn24.pl/zwiazki-partnerskie-i-polacy-na-wyspach-bronislaw-komorowski-odpowiedzial-na-wasze-pytania,167735.html> (dostęp: 25.04.2022)

Związki zawodowe wypowiadają wojnę rządowi, „Interia.pl”, 13 marca 2012, https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-zwiazki-zawodowe-wypowiadaja-wojne-rzadowi,nId,913563#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=firefox (dostęp: 10.03.2012)

Związkowcy odblokowali Sejm; kończą protest, RMF FM, 11 maja 2012, https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-zwiazkowcy-odblokowali-sejm-koncza-protest,nId,605042#crp_state=1 (dostęp: 16 marca 2022)

Życiorys Bronisława Komorowskiego, „Blisko Polski”, <https://bliskopolski.pl/ludzie/bronislaw-komorowski/zyciorys/> (dostęp: 9.01.2022)

Spis rysunków i tabel

Rysunek. 1. Czy pana(i) zdaniem Prezydent Bronisław Komorowski dobrze czy źle wykonuje swoje obowiązki?	181
Rysunek. 2. Czy w pana(i) ocenie Prezydent Bronisław Komorowski w sprawach międzynarodowych jest wystarczająco aktywny czy też jest za mało aktywny?	182
Rysunek. 3. Czy w pana(i) ocenie Prezydent Bronisław Komorowski w sprawach krajowych jest wystarczająco aktywny czy też jest za mało aktywny?	182
Rysunek 4. Jak pan(i) sądzi, czy działania Prezydenta Komorowskiego?	184
Rysunek 5. Jak pan(i) ocenia prezydenturę Bronisława Komorowskiego? Czy dotychczas, pana(i) zdaniem, Prezydent Bronisław Komorowski wykonywał swoje obowiązki dobrze czy źle?	189
Rysunek 6. Jak pan(i) ocenia prezydenturę Bronisława Komorowskiego w różnych rodzajach aktywności	190
Rysunek 7. Czy pana(i) zdaniem Prezydent Bronisław Komorowski dobrze czy źle reprezentuje Polskę za granicą?	190
Rysunek 8. Czym pana(i) zdaniem Prezydent Bronisław Komorowski kierował się przy podejmowaniu decyzji	191
Tabela 1. Czym Prezydent Komorowski kieruje się przy podejmowaniu decyzji według wyborców poszczególnych partii politycznych	183
Tabela 2. Działania Prezydenta Bronisława Komorowskiego a konflikt polityczny w Polsce według opinii wyborców poszczególnych partii politycznych	185