DYPLOMACJA I BEZPIECZEŃSTWO

Wrocław 2013 Nr 1(1)/2013

MIROSŁAW HABOWSKI
Uniwersytet Wrocławski

SYSTEM RZĄDÓW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ JAKO UWARUNKOWANIE POLSKIEJ POLITYKI WSCHODNIEJ

Pojęcie „system rządów" w nauce prawa konstytucyjnego oznacza relacje pomiędzy organami władzy ustawodawczej i wykonawczej[1]. W naukach politycznych synonimiczne znaczenie posiada jedno ze znaczeń terminu „reżim polityczny"[2]. Obie nauki wyróżniają dwa „czyste" systemy rządów (reżimy polityczne): prezydencki i parlamentarny, odnotowując zarazem istnienie form pośrednich (prezydencko-parlamentarnego, semiprezydenckiego, półprezydenckiego, prezydencjalnego)[3].

Należy wskazać, że prowadzenie polityki zagranicznej jest kompetencją władzy wykonawczej, rola parlamentu jest tu z założenia ograniczona. W konsekwencji analizie poddane zostaną przede wszystkim relacje pomiędzy organami egzekutywy: Prezydentem RP i Radą Ministrów. Ponieważ po 1989 r. kolejne regulacje konstytucyjne w różny sposób określały wzajemne stosunki tych podmiotów dla ich prezentacji przyjmę kryterium chronologiczne, które zarazem umożliwi sprawdzenie, jak poszczególne modele systemu rządów wpływały na jakość polskiej polityki wschodniej.

Warto także odnotować, że o ile przed 1989 r. zarówno Polska, jak i ówczesne republiki związkowe Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) miały zbliżony ustrój polityczny, o tyle w późniejszym okresie Rzeczpospolita Polska (RP) w znacznym stopniu przyjęła rozwiązania ustrojowe zbliżone do zachodnioeuropejskich demokracji, natomiast jej wschodni sąsiedzi wypracowali

[1] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 436.

[2] A. Antoszewski, *Reżim polityczny*, [w:] *Studia z teorii polityki. Tom I*, pod red. A. W. Jabłońskiego, L. Sobkowiaka, Wrocław 1999, s. 89–104; Tamże analiza wszystkich znaczeń pojęcia „reżim polityczny".

[3] B. Banaszak, *op.cit.*, s. 439–442; A. Antoszewski, *op.cit.*, s. 98 – 100.

różne modele reżimów autorytarnych. Rodzi to pewne napięcia we wzajemnych stosunkach, które są kolejną odsłoną wielowiekowego konfliktu pomiędzy polską kulturą polityczną opartą na ideale obywatelskiej wolności a moskiewską kulturą polityczną opartą na idei imperialnej[4].

Polska polityka wschodnia w okresie obowiązywania konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. znowelizowanej ustawą z 7 IV 1989 r. i następnymi

Realizując ustalenia zawarte podczas obrad Okrągłego Stołu dnia 7 IV 1989 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie Konstytucji PRL. Podtrzymano, bardziej formalnie niż faktycznie, zasadę jednolitości władzy państwowej z Sejmem jako jej „najwyższym organem". Otrzymał on nawet pewne nowe kompetencje, wśród nich obowiązek uzyskiwania jego zgody na ratyfikację dwóch kategorii umów międzynarodowych[5]. Nowelizacja przywracała jednak do istnienia Senat, jako drugą izbę parlamentu, co osłabiło pozycję Sejmu w procesie ustawodawczym[6]. Za szczególnie istotną zmianę należy uznać zastąpienie Rady Państwa instytucją Prezydenta, także posiadającego szereg kompetencji, wyraźnie od Sejmu niezależnego i posiadającego rozległe uprawnienia w procesie tworzenia i odwoływania Rady Ministrów. Tą ostatnią w dalszym ciągu Konstytucja określała jako „naczelny wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej"[7]. Należy zwrócić uwagę na „splatanie się" kompetencji, zadań i funkcji Prezydenta i Rady Ministrów. Zgodnie z art. 32 Konstytucji Prezydent był najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, miał obowiązek czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji PRL, strzec suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności terytorium Rzeczypospolitej oraz, co szczególnie istotne z punktu widzenia badania polskiej polityki wschodniej, był organem „stojącym na straży przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych"[8]. Nie ulega wątpliwości,

---

[4] A. Nowak, *Polityka wschodnia Polski: historyczne inspiracje i współczesne dylematy*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania. Koncepcje. Realizacja*, pod red. A. Gila i T. Kapuśniaka, Lublin – Warszawa 2009, s. 135.

[5] Były to umowy pociągające za sobą znaczne obciążenia finansowe państwa oraz wpływające na ustawodawstwo polskie (art. 32 g ust. 2). Nowela kwietniowa nie sprecyzowała formy udzielania zgody. W praktyce przybrała ona formę ustawy i w ten sposób także Senat stał się uczestnikiem procesu ratyfikacji umów międzynarodowych; R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 112.

[6] P. Sarnecki, *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy" 2009, nr 3 (92), s. 17–19.

[7] *Ibidem*, s. 23.

[8] *Ibidem*, s. 24.

że ustrojodawcy chodziło o przynależność Polski do struktur, poprzez które Związek Sowiecki realizował swą władzę nad państwami satelickimi (Układ Warszawski, Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej). Natomiast spośród kompetencji rządu należy wskazać przede wszystkim na zapisane w art. 41 pkt. 9 („sprawowanie kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami") i 10 („sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju i organizacji Sił Zbrojnych")[9].

Choć już w grudniu 1989 r. dokonano kolejnej nowelizacji Konstytucji (zmieniono m.in. nazwę państwa na Rzeczpospolita Polska), to zapisy dotyczące systemu rządów funkcjonowały do momentu wejścia w życie Małej Konstytucji z 17 X 1992 r. Jednak w praktyce mamy w tym okresie dwie zdecydowanie różniące się wersje formalnie tego samego reżimu politycznego. Zdecydowane zwycięstwo „Solidarności" w wyborach w czerwcu 1989 r. spowodowało, iż choć Zgromadzenie Narodowe wybrało Wojciecha Jaruzelskiego na stanowisko Prezydenta PRL, to jego władza była słabsza niż by to wynikało z zapisów Konstytucji. Dalsze jego osłabienie potęgowała postępująca dezintegracja bloku wschodniego oraz silny kryzys gospodarczy i polityczny w ZSRR. W efekcie znacznie silniejszą pozycję niż by to wynikało z zapisów konstytucyjnych miała Rada Ministrów, kierowana przez premiera Tadeusza Mazowieckiego. Sytuacja uległa zmianie wraz z wyborem (w wyborach powszechnych – konsekwencja kolejnej nowelizacji Konstytucji z 27 IX 1990 r.) na Prezydenta RP Lecha Wałęsy. Miał on znacznie silniejszą legitymizację demokratyczną niż pochodzący tylko częściowo z wolnych wyborów Sejm. Co więcej, nowo powołany rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego opierał się w większym stopniu na zaufaniu Prezydenta niż Sejmu. W odniesieniu do roku 1991 można stwierdzić, iż teza Pawła Sarneckiego, iż „nowela kwietniowa wprowadza sytuację, w której można mówić o rządzie jako przedłużeniu prezydentury"[10] stała się rzeczywistością. Kolejny okres rozpoczynają wybory parlamentarne, które nadały w pełni demokratyczną legitymizację Sejmowi i powołanemu przez niego rządowi Jana Olszewskiego, a następnie Hanny Suchockiej. Czynnikiem poważnie osłabiającym parlament (a w konsekwencji Radę Ministrów) była jego silna fragmentaryzacja polityczna. W efekcie rządy opierały się na słabej i wewnętrznie zróżnicowanej większości parlamentarnej. Poważnym osiągnięciem Sejmu I kadencji było uchwalenie Małej Konstytucji, której wejście w życie kończy pierwszy spośród poddanych analizie etapów ewolucji reżimu politycznego III RP.

---

[9] *Ibidem*, s. 25; Szerzej na temat modelu władzy wykonawczej w noweli kwietniowej zob. B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 25–45.

[10] P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 25.

Aktywność prezydenta W. Jaruzelskiego w dziedzinie polityki wschodniej przejawiła się w jego spotkaniach z goszczącymi w Polsce Władimirem Kriuczkowem (26 VIII 1989 r.), ówczesnym przewodniczącym Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego (Komitet Gosudarstwennoj Bezopasnosti, KGB), oraz ministrem spraw zagranicznych ZSRR Eduardem Szewardnadze (25 X 1989 r.) oraz w wizycie w Związku Radzieckim (11–14 IV 1990 r.). Prezydent w ich trakcie realizował (zgodną z założeniami przyjętymi przez rząd) politykę „finlandyzacji". W przyjętej 13 IV 1990 r. wspólnej deklaracji prezydentów RP i ZSRR uznano konieczność zachowania struktur Układu Warszawskiego do czasu stworzenia nowego ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa, deklarowano rozwój dobrosąsiedzkich stosunków opartych na poszanowaniu i równouprawnieniu partnerów. Odwołano się także do traktatów polsko-radzieckich z 1945 i 1965 r. Poruszono kwestie „białych plam" wzajemnej historii, zagadnienia gospodarcze oraz problematykę mniejszości narodowych. Obaj prezydenci pominęli milczeniem sprawę stacjonowania wojsk sowieckich w Polsce[11]. Ważnym osiągnięciem wizyty było otrzymanie dokumentacji dotyczącej zbrodni katyńskiej i oficjalne przyznanie się ZSRR do jej dokonania. Należy zauważyć, że w składzie delegacji towarzyszącej wówczas prezydentowi nie było min. K. Skubiszewskiego, który jednak w wystąpieniu sejmowym zaznaczył, że przebieg wizyty, przedstawione przez prezydenta stanowisko i tekst deklaracji były przedmiotem konsultacji prezydenta, premiera i ministra spraw zagranicznych. Ponadto W. Jaruzelskiemu towarzyszyli w Moskwie liczni członkowie rządu, w tym także o solidarnościowym rodowodzie[12].

Bez porównania większą aktywność wykazywał premier T. Mazowiecki. Za szczególnie ważne należy uznać jego rozmowę z W. Kriuczkowem (26 VIII 1989 r., w obecności „prezydenckiego" min. spr. wewn. Czesława Kiszczaka). Najważniejsza wydaje się wizyta premiera w ZSRR w dniach 24–27 XI 1989 r. Była to jego druga podróż zagraniczna–po wizycie w Watykanie i we Włoszech, co zrywało z tradycją PRL-u w tym względzie. Z działań podejmowanych przez min. K. Skubiszewskiego na szczególną uwagę zasługuje jego wizyta w ZSRR oraz w rosyjskiej, ukraińskiej i białoruskiej republikach związkowych. Polski minister realizował w ten sposób opracowaną w swym resorcie politykę dwutorowości[13].

---

[11] Już 12 II 1990 r. rząd radziecki wydał oświadczenie o gotowości do podjęcia rozmów w sprawie wycofania swych wojsk z Polski. W dniu 13 II prezydent Jaruzelski, a dwa dni później „prezydencki minister" w rządzie T. Mazowieckiego, min. obrony narodowej Florian Siwicki oświadczyli, że jest na to za wcześnie; zob. P. Malewicz, *Polska polityka wschodnia w latach 1989 – 1991*, Toruń 2008, s. 139.

[12] *Ibidem*, s. 128, 131, 140–143.

[13] *Ibidem*, s. 127–140, 143–154.

Z działalności Sejmu należy wyeksponować realizację funkcji kreacyjnej (powołanie na stanowisko premiera T. Mazowieckiego i członków jego rządu – w debatach sejmowych 24 VIII i 12 IX 1989 r. dużą uwagę poświęcono stosunkom z ZSRR) oraz funkcji kontrolnej (debata nad *exposé* min. Skubiszewskiego 26 IV 1990 r.)[14]. Warto także zwrócić uwagę na Senat, który stał się opiekunem Polonii i Polaków za granicą. Z racji w pełni demokratycznej legitymizacji oraz zdominowania przez solidarnościowy Obywatelski Klub Parlamentarny miał on dodatkowy atut w swych relacjach z Sejmem. To właśnie na forum Senatu min. Skubiszewski przedstawił założenia polityki wschodniej (7 IX 1990 r.). Także Senat przyjął historyczną uchwałę potępiającą akcję „Wisła" (3 VIII 1990 r.)[15].

Dla pierwszego okresu prezydentury L. Wałęsy charakterystyczne jest wzmocnienie pozycji min. K. Skubiszewskiego[16] wobec premiera, zarazem jednak silniejsze powiązanie go z urzędem prezydenta. To na Ministerstwie Spraw Zagranicznych (MSZ) spoczywał trud negocjacji nowego traktatu polsko-radzieckiego, parafowanego przez wiceministra Jerzego Makarczyka w Moskwie 10 XII 1991 r., w okresie gdy ZSRR przechodził do historii. Jego upadek był bezpośrednią i nieoczekiwaną konsekwencją puczu w sierpniu 1991 r. Próba przewrotu zaskoczyła polskie władze. Prezydent L. Wałęsa dopiero 21 VIII przeprowadził rozmowę telefoniczną z prezydentem Rosji Borysem Jelcynem i udzielił mu poparcia, ale uważa się, że był to gest spóźniony (zwłaszcza w kontekście wcześniejszego braku zainteresowania propozycją jego wizyty w Warszawie w lutym 1991 r.)[17]. Według niektórych relacji premier J. K. Bielecki odwiódł prezydenta od zamiaru wysłania „wiernopoddańczego adresu do Janajewa" (lidera puczystów)[18].

O ile premier J. K. Bielecki akceptował faktyczne podporządkowanie swego ministra spraw zagranicznych prezydentowi to stan ten uległ zmianie wraz z powołaniem mającego oparcie w Sejmie premiera J. Olszewskiego. Napięcia między obu organami władzy wykonawczej ze szczególną siłą ujawniły się właśnie w procesie realizacji polityki wschodniej (m. in. spór o zapis w umowie polsko-rosyjskiej, dotyczący założenia w posowieckich garnizonach w Polsce polsko-rosyjskich spółek). Premier konstatował nielojalność ministra spraw zagranicznych, prezydent jawnie lekceważył stanowisko rządu, wiceminister spraw zagranicznych parafował pakiet polsko-rosyjskich porozumień bez

---

[14] *Ibidem*, s. 127–128, 143–145.

[15] K. Fedorowicz, *Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi w latach 1989 – 2010*, Poznań 2011, s. 55, 211–213.

[16] P. Malewicz, *op.cit.*, s. 157.

[17] *Ibidem*, s. 158–172.

[18] J. Kurski, P. Semka, *Lewy czerwcowy. Mówią: Kaczyński, Macierewicz, Parys, Glapiński, Kostrzewa – Zorbas*, Warszawa, bdw, s. 175. Zob. także Z. Najder, *Jaka Polska. Co i komu doradzałem*, Warszawa, bdw., s. 258–259.

wiedzy premiera, a oficjalnie także prezydenta i ministra spraw zagranicznych. Stanowcze stanowisko rządu w sprawie spółek stało się bezpośrednią przyczyną wniosku prezydenta o zdymisjonowanie rządu[19]. Znacznie lepiej układały się stosunki prezydenta L. Wałęsy z premier H. Suchocką, ale było to w dużej mierze wynikiem zaakceptowania faktu, iż K. Skubiszewski jest ministrem „podwójnie podporządkowanym", który musi mieć „równy stopień akceptacji prezydenta" i premiera[20]

Należy wskazać, że druga połowa 1991 r. i pierwsza połowa 1992 r. to okres szczególnie ważny w realizacji polskiej polityki wschodniej, gdyż to wtedy niepodległość uzyskiwały sowieckie republiki, polskie władze ogłaszały ich uznanie, nawiązywano stosunki dyplomatyczne, negocjowano i podpisywano traktaty o dobrosąsiedzkiej współpracy, przyjmowano i składano pierwsze w historii wzajemnych stosunków wizyty. W procesie tym uczestniczyły wszystkie organy władzy. Sejm przyjmował uchwały w sprawie ogłoszenia niepodległości Ukrainy i Białorusi (31 VIII 1991 r.), premier J. K. Bielecki przeprowadził rozmowy z ukraińską delegacją pod kierunkiem min. spr. zagr. Anatolija Złenki oraz wspólnie z premierem Białorusi Wiaczesławem Kiebiczem podpisał w Warszawie „Deklarację o dobrym sąsiedztwie, wzajemnym zrozumieniu i współpracy" (10 X 1991 r.). Także premier Bielecki podjął decyzję o natychmiastowym uznaniu niepodległości Ukrainy. Została ona jednak podważona przez prezydenta, który publicznie poparł działania Michaiła Gorbaczowa na rzecz zachowania ZSRR. Pierwsza połowa 1992 r. to także szczególnie częste kontakty polskiego prezydenta, premiera i ministra spraw zagranicznych z przywódcami Białorusi[21]. Za najważniejsze należy jednak uznać wizytę prezydenta L. Wałęsy w Moskwie i podpisanie polsko-rosyjskiego traktatu o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy (22 V 1992 r.). Nieco wcześniej, prezydenci L. Wałęsa i Leonid Krawczuk podpisali w Warszawie analogiczny traktat polsko-ukraiński (18 V 1992 r.), a wkrótce potem prezydent L. Wałęsa i przewodniczący Rady Najwyższej Białorusi Stanisław Szuszkiewicz traktat polsko-białoruski (23 VI 1992 r.). Wynegocjowanie tych i wielu innych zawartych wówczas umów to efekt pracy min. K. Skubiszewskiego i jego współpracowników, którzy musieli także uruchomić polskie placówki dyplomatyczne w nowo powstałych państwach na terytorium b. ZSRR.

---

[19] J. Olszewski, E. Polak – Pałkiewicz, *Prosto w oczy. Rozmowa*, Warszawa 1997, s. 316–323.

[20] Słowa K. Skubiszewskiego wypowiedziane w rozmowie z J. Olszewskim w trakcie formowania rządu (grudzień 1991 r.). Osobę Skubiszewskiego jako min. spraw zagr. Olszewskiemu narzucił prezydent; *Ibidem*, s. 302.

[21] M. Habowski, *Stosunki Białorusi z Polską*, [w:] *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, pod red. I. Topolskiego, Lublin 2009, s. 238.

„Mała Konstytucja"

Uchwalona 17 X 1992 r. ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym już w swym art. 1 przyjmowała zasadę podziału władz jako jedną z naczelnych zasad ustrojowych: „Organami państwa w zakresie władzy ustawodawczej są – Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, w zakresie władzy sądowniczej niezawisłe sądy".

Z przepisów istotnych dla realizacji polityki zagranicznej należy zwrócić uwagę na zawarte w art. 33 ust. 2 rozszerzenie zakresu przedmiotowego umów międzynarodowych zawieranych za zgodą parlamentu o umowy dotyczące granic państwa i sojusze obronne oraz wyraźne sprecyzowanie, że zgoda ta ma być wyrażona w formie ustawy[22]. W tym miejscu warto wskazać na fakt, iż polsko-rosyjski traktat dobrosąsiedzki, inaczej niż chociażby analogiczny polsko-niemiecki czy polsko-ukraiński, został przez prezydenta ratyfikowany w maju 1993 r. bez zgody parlamentu wyrażonej w ustawie[23]. W Małej Konstytucji wprowadzony został także obowiązek poinformowania przez Prezydenta Sejmu i Senatu o ratyfikacji umowy.

Ważniejsze wydają się regulacje Małej Konstytucji odnoszące się do władzy wykonawczej. Należy zauważyć, że po raz pierwszy wyrażono w niej typową dla parlamentarnego systemu rządów zasadę dualizmu władzy wykonawczej. Niemal bez zmian pozostawiono przepisy określające ogólny charakter i pozycję ustrojową głowy państwa. Istotne zmiany wprowadzono jeśli chodzi o jej kompetencje. Duże problemy interpretacyjne rodziło wprowadzenie określenia, zgodnie z którym „Prezydent sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie" stosunków zagranicznych (art. 32) oraz zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 34). Nowy był także przepis stanowiący, iż kontakty z innymi państwami oraz z polskimi przedstawicielami dyplomatycznymi za granicą odbywają się za pośrednictwem ministra spraw zagranicznych[24]. Jednocześnie jednak ustrojodawca wskazał, iż „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej" (art. 51). Pozycję Rady Ministrów wzmacniało także domniemanie jego kompetencji w sprawach polityki państwa niezastrzeżonych dla innych organów władzy państwowej. Jako kompetencję rządu uznano także utrzymywanie stosunków i zawieranie umów z rządami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi i zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa. Pozycję premiera miał wzmocnić art. 55, na podstawie którego kierował on pracami Rady Ministrów oraz koordynował

[22] R. Kwiecień, *op.cit.*, s. 113.

[23] K. Fedorowicz, *op.cit.*, s. 101–102.

[24] R. Chruściak, *Mała Konstytucja z 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy" 2007, nr 5 (82), s. 102–103.

i kontrolował pracę poszczególnych ministrów[25]. Jednak siłę tego przepisu znacznie osłabiała regulacja przyznająca głowie państwa prawo opiniowania kandydatów na szefów trzech resortów: spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych (art. 61). W praktyce prezydent L. Wałęsa „nie tyle opiniował, co wskazywał konkretnych kandydatów do piastowania tych urzędów"[26]. W efekcie w dziedzinie prowadzenia polityki zagranicznej Mała Konstytucja przyjęła regulacje typowe dla prezydencko-parlamentarnego systemu rządów, gdy tymczasem całokształt stosunków pomiędzy organami władzy nie przemawiał na rzecz takiego rozwiązania[27]. Doktryna postrzega bowiem zaprojektowany w Małej Konstytucji system rządów jako parlamentarno-prezydencki albo parlamentarny o nachyleniu prezydenckim. „Łączył on bowiem zasadę politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem z relatywnie silną władzą głowy państwa"[28].

Nie było to rozwiązanie najszczęśliwsze, gdyż prezydent L. Wałęsa wykorzystywał wszelkie niejasności i brak precyzji przepisów dla wzmocnienia swojej władzy („falandyzacja prawa"). Co gorsza, władza była dla niego, jak się wydaje, celem samym w sobie a nie środkiem do osiągania strategicznych celów państwa. W efekcie często wywoływał poważne konflikty polityczne, z których nic dla państwa nie wynikało. W kwestiach bezpośrednio związanych z polityką wschodnią było to przede wszystkim oskarżenie przez „prezydenckiego" ministra spraw wewnętrznych premiera Józefa Oleksego o współpracę z rosyjskim wywiadem, a wcześniej konflikt o udział premiera w moskiewskich uroczystościach rocznicowych zakończenia II wojny światowej (9 V 1995 r.). Był to praktyczny przejaw trudności określenia czytelnej granicy pomiędzy „ogólnym kierownictwem" a „prowadzeniem" polityki zagranicznej.

Nieprzypadkowo konflikty te nabrały szczególnego natężenia w okresie rządów premiera J. Oleksego. Konflikty z partią postkomunistyczną były potrzebne L. Wałęsie do reelekcji. Z drugiej strony premier nie widział potrzeby daleko idących ustępstw, gdyż miał poparcie wyraźnej większości parlamentarnej oraz reprezentował ugrupowanie polityczne zdecydowanie opozycyjne wobec byłego przywódcy „Solidarności". O ile więc H. Suchocka bez większych oporów pogodziła się z faktem, że politykę zagraniczną poprowadzi w jej rządzie „prezydencki" min. Skubiszewski (zwłaszcza, że zasadnicze kierunki polityki obu ośrodków władzy były identyczne, a dodatkowo oba wywodziły się z tradycji

[25] *Ibidem*, s. 105.

[26] B. Opaliński, *op.cit.*, s. 53.

[27] R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne* pod red. W. Skrzydły, Lublin 1996, s. 295.

[28] B. Opaliński, *op.cit.*, s. 51; Vide E. Gdulewicz, M. Granat, W. Skrzydło, *Zasady naczelne Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1996, s. 147–151.

solidarnościowej)[29], o tyle bardziej skomplikowana sytuacja miała miejsce po wyborach parlamentarnych w 1993 r. W ich wyniku do władzy doszła koalicja Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD)–Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) z premierem Waldemarem Pawlakiem na czele. Prezydent przedstawił centrolewicowemu rządowi bardzo naciąganą interpretację art. 61 Małej Konstytucji i narzucił swoich ministrów w tzw. resortach prezydenckich. W ten sposób ministrem spraw zagranicznych został Andrzej Olechowski. Gdy jednak w 1995 r. powstawał kolejny rząd koalicji SLD–PSL, jego premier J. Oleksy zakwestionował trafność prezydenckiej interpretacji art. 61 i twierdził, że to premierowi przysługuje prawo do podjęcia wiążącej decyzji w tym zakresie. Ostatecznie, w sporze tym zwyciężył prezydent i w ten sposób ministrem spraw zagranicznych został Władysław Bartoszewski. Koalicja rządowa uzyskała jedynie stanowiska swoich wiceministrów w tych resortach[30].

Sytuacja, gdy wewnątrz rządu działa grupa politycznie opozycyjna wobec premiera, reszty ministrów i ich parlamentarnego zaplecza musiała rodzić konflikty. Jak opisuje jeden z badaczy polityki wschodniej III RP „na przełomie 1993 i 1994 roku uwidocznił się istotny spór, w wyniku którego potwierdzono podział ministerstw na tzw. resorty prezydenckie (...) i inne, pozostające w gestii rządu. Organy władzy wykonawczej, odpowiedzialne za realizację polityki zagranicznej, znalazły się pod wpływem różnych środowisk politycznych. Szybko pojawiły się negatywne konsekwencje takiego obrotu spraw. Między *prezydenckim* ministrem spraw zagranicznych a ministerstwem współpracy gospodarczej z zagranicą (w gestii PSL) szybko ujawniły się różnice w ocenie sytuacji gospodarczej i polityczno-społecznej obszaru poradzieckiego. Pojawiły się również sygnały o różnych strategiach realizacji polskich interesów narodowych i płaszczyznach współpracy ze wschodnimi partnerami. Szybko dało się zauważyć, że większość inicjatyw ministerstwa spraw zagranicznych nie pokrywała się z propozycjami części polityków SLD, a szczególnie PSL"[31]. W efekcie dochodziło do paradoksalnych sytuacji, gdy w trakcie sejmowej debaty nad *exposé* ministra spraw zagranicznych, słyszał on krytykę ze strony posłów koalicji rządzącej i słowa poparcia ze strony posłów opozycji: „Przemawiam w imieniu klubu opozycyjnego i muszę powiedzieć, że ze zdziwieniem wysłuchałam poprzedniego wystąpienia [posła W. Pawlaka z PSL – dopisek M. H.], albowiem mam pewne wątpliwości, czy potrafię

[29] Najważniejszym wydarzeniem w procesie realizacji polityki wschodniej w okresie rządów H. Suchockiej była wizyta w Warszawie prezydenta B. Jelcyna w sierpniu 1993 r. W rozmowie z L. Wałęsą rosyjski przywódca oświadczył, że w zasadzie nie sprzeciwia się przystąpieniu Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego.

[30] B. Opaliński, *op.cit.*, s. 53.

[31] K. Fedorowicz, *op.cit.*, s. 64–65.

w krytycyzmie dorównać przedstawicielowi koalicji rządzącej"[32], udawała nieznajomość przepisów Małej Konstytucji poseł H. Suchocka (Unia Wolności). Co gorzej, wysocy urzędnicy MSZ prowadzili niejawne działania, które miały uniemożliwić lewicowemu rządowi realizację jego koncepcji, mających na celu poprawę stosunków z Rosją[33]. Konflikt wewnątrz rządu oraz premiera z prezydentem osłabiał Polskę wobec Moskwy

Okres silnych konfliktów został zakończony wraz ze zwycięstwem Aleksandra Kwaśniewskiego w wyborach prezydenckich. W ten sposób koalicja SLD–PSL kontrolowała wszystkie centralne organy władzy państwowej. W realizacji polityki wschodniej szczególną aktywność – szczególnie na kierunku ukraińskim – zaczął wykazywać prezydent. „Na tym tle polityka rządowa była zdecydowanie mniej energiczna i pozbawiona wizji, skupiając się niejako na częściowym powtarzaniu haseł i deklaracji prezydenta"[34]. Realizowana przez prezydenta A. Kwaśniewskiego polityka zmierzająca do uzyskania członkostwa w strukturach euroatlantyckich została z rozczarowaniem przyjęta w Moskwie. Nie przeszkodziła natomiast w rozwijaniu bliskiej współpracy z prezydentem Ukrainy Leonidem Kuczmą. Polski przywódca bardzo wyraźnie sprzyjał włączaniu Ukrainy w proces integracji europejskiej. Zaprosił L. Kuczmę do Łańcuta na spotkanie przywódców państw Inicjatywy Środkowoeuropejskiej (7–8 VI 1996 r.) jako swego specjalnego gościa. Kilkanaście dni później obaj prezydenci podpisali w Warszawie wspólną deklarację o strategicznym partnerstwie. Z inicjatywy między innymi A. Kwaśniewskiego doszło w lipcu 1997 r. do podpisania „Karty o szczególnym partnerstwie między NATO i Ukrainą[35]. Paradoksalnie, wywodzący się z formacji postkomunistycznej A. Kwaśniewski stał się realizatorem prometejskich koncepcji paryskiej „Kultury". Znacznie mniej efektywnie (i efektownie) układała się prezydentowi A. Kwaśniewskiemu (i innym organom władzy RP[36]) polityka wobec Białorusi. Spotkał się on roboczo z prezydentem Aleksandrem Łukaszenką w Wiskuli (30 III 1996 r.), ale już 20 XI 1996 r. wydał wspólnie z prezydentami Ukrainy i Litwy oświadczenie wyrażające zaniepokojenie sytuacją polityczną na

[32] Diariusz Sejmowy", 50 posiedzenie Sejmu w dniu 25 maja 1995 r., s. 15.

[33] S. Meller, M. Komar, *Świat według Mellera. Życie i polityka: ku przyszłości*, Warszawa 2008, s. 45–47.

[34] K. Fedorowicz, *op.cit.*, s. 67.

[35] *Ibidem*, s. 192, 194.

[36] W listopadzie 1993 r. polski MSZ wystosował zapytanie do władz Białorusi w sprawie polskich planów przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Wizyty na Białorusi w 1994 r. złożyli kolejno: min. obrony narodowej Piotr Kołodziejczyk, marszałek Sejmu J. Oleksy, min. A. Olechowski, a w styczniu 1995 r. w Brześciu spotkali się premierzy W. Pawlak i Michaił Czyhir. W ciągu 1995 r. wizytę w Polsce złożyli A. Łukaszenka i M. Czyhir, a Białoruś odwiedził min. W. Bartoszewski. Inaczej niż w 1992 r., tym razem to Polska dążyła do zacieśnienia współpracy; *Ibidem*, s. 246, 258–259.

Białorusi[37]. Choć oficjalnie przyczyną napięć na linii Warszawa–Mińsk były autorytarne metody sprawowania władzy na Białorusi, to wydaje się, że chodziło raczej o sprzeczności o charakterze geopolitycznym pomiędzy obu państwami. Ostatecznie polityka prezydenta A. Łukaszenki miała duże poparcie białoruskiego społeczeństwa, co czyni problematyczną krytykę jego władzy z pozycji demokratycznych (choć nie podważa krytyki z pozycji liberalnych). Ważniejsze wydaje się jednak zwrócenie uwagi na fakt, iż kilka lat później prezydent A. Kwaśniewski po ujawnieniu kulisów zabójstwa Hieorhija Gongadze udzielał wsparcia prezydentowi L. Kuczmie, co ujawnia wyraźnie geopolityczne, a nie idealistyczne motywy działania polskiego prezydenta.

Uwarunkowania polskiej polityki wobec państw byłego ZSRR po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 IV 1997 r.

Konstytucja z 1997 r. podtrzymała zasadę podziału władz, statuując zarazem ich równowagę (art. 10). „W porównaniu do poprzednich regulacji ustrojowych, ustrojodawca dokonał w nowej Konstytucji modyfikacji w zakresie kształtu i charakteru władzy wykonawczej. Znacznej deprecjacji uległa rola i pozycja głowy państwa na rzecz drugiego segmentu egzekutywy, tj. Rady Ministrów i jej szefa – premiera"[38]. Zmiana ta jest widoczna także w regulacjach dotyczących kształtowania polityki zagranicznej państwa. Zgodnie z art. 146 to rząd prowadzi politykę zagraniczną Rzeczypospolitej, istnieje domniemanie jego kompetencji w sprawach polityki państwa, a w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146, ust. 4, pkt. 9)[39], zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe (art. 146, ust. 4, pkt. 10). Zniknęły także przepisy, które umożliwiały prezydentowi L. Wałęsie narzucanie premierowi obsady w tzw. resortach prezydenckich. Wzmocnieniu pozycji premiera służą przepisy art. 148, na podstawie których reprezentuje on Radę Ministrów, kieruje jej pracami, zapewnia i określa sposoby wykonywania polityki Rady Ministrów oraz koordynuje i kontroluje pracę jej członków. Premier wreszcie ma wyłączność na kontrasygnowanie wymagających tego aktów urzędowych prezydenta (art. 144) – według Małej Konstytucji uprawnienie to miał także właściwy minister, np. wyznaczony przez prezydenta minister spraw zagranicznych.

---

[37] R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2012, s. 174.

[38] B. Opaliński, *op.cit.*, s. 71.

[39] Jest to szczególnie istotny przepis, gdyż poprzednio kompetencja ta przysługiwała Prezydentowi RP.

Pozycję ustrojową prezydenta określa art. 126. Przypisuje on temu organowi funkcje najwyższego przedstawiciela RP i gwaranta ciągłości władzy państwowej. Stawia także zadania czuwania nad przestrzeganiem konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Zastrzega zarazem, iż zadania i funkcje te może wykonywać tylko w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach. Dla badaczy polityki zagranicznej szczególnie interesujący jest art. 133. Zgodnie z nim prezydent jako „reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych" ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym ma obowiązek zawiadomić obie izby parlamentu, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. Przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej prezydent może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z konstytucją. Duże znaczenie ma także art. 133 ust. 3, według którego prezydent „w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem". Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego obowiązek współdziałania jest obopólny i dotyczy nie tylko prezydenta, ale także premiera (i ministra spraw zagranicznych)[40]. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął także dostrzegalną wśród badaczy różnice zdań dotyczącą kwestii, czy prowadzenie polityki zagranicznej należy odnosić wyłącznie do Rady Ministrów, jak przewiduje art. 146 konstytucji. Stanowisku stwierdzającemu, że pojęcie prowadzenia dotyczy tylko Rady Ministrów[41], przeciwstawiano wywód, że co prawda ma ona wyłączność na kierowanie administracją rządową, ale, zgodnie z art. 10 konstytucji prezydent został włączony do „prowadzenia polityki"[42]. Trybunał Konstytucyjny stwierdził autorytatywnie: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ma wynikających z przepisów Konstytucji uprawnień do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej RP" (Kpt 2/08, V, 5.2), a przypisanie Prezydentowi Rzeczypospolitej konstytucyjnej funkcji (roli) „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej" nie oznacza powierzenia temu organowi funkcji „prowadzenia polityki zagranicznej" (Kpt 2/08, V, 5.3). Równie kategorycznie Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż pojęcia

[40] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., Sygn. akt Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78, Uzasadnienie V, 4.3.

[41] R. Stemplowski, *Kształtowanie polskiej polityki zagranicznej. Wstęp do analizy*, Warszawa 2004, s. 11.

[42] R. Mojak, *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (regulacja konstytucyjna roli ustrojowej prezydenta RP a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod red. M. Grzybowskiego, Warszawa 2006, s. 35.

„przedstawiciel" i „reprezentant" nie są synonimami (Kpt 2/08, V, 5.5), choć tak je poprzednio traktowała doktryna prawa skarżąc się na „niekonsekwencję leksykalną ustrojodawcy"[43]. Ponieważ założenie o równoważności obu pojęć sprzyjało argumentacji prezydenta (w tym przypadku Lecha Kaczyńskiego) w jego sporze z premierem Donaldem Tuskiem, można się zastanawiać na ile Trybunał był w tym przypadku bezstronnym sędzią, a na ile stał się uczestnikiem sporu politycznego. Autorowi niniejszego artykułu w każdym razie naiwna wydaje się wiara, iż sąd konstytucyjny może realizować funkcje jakie oficjalnie przypisuje mu ideologia demokratyczno-liberalna.

Sejmowi i Senatowi konstytucja przypisała explicite funkcje ustawodawczą (art. 95, ust. 1) i kreacyjną. Sejmowi przypisała ponadto funkcję kontrolną w stosunku do Rady Ministrów (art. 95, ust. 2). Doktryna prawa konstytucyjnego dokonała bardziej szczegółowej typologii funkcji Sejmu i wyróżnia następujące: ustrojodawczą, ustawodawczą, budżetową, akceptacji prawa międzynarodowego, kreacyjną oraz kontrolną[44]. Realizacja każdej z nich ma (może mieć) wpływ na realizację polityki zagranicznej, w tym także w kierunku wschodnim. Wydaje się jednak, że uprawniona jest teza, iż pozycja Sejmu ulega osłabieniu, a proces ten nasilił się wraz z uzyskaniem członkostwa Polski w Unii Europejskiej, co znacznie zredukowało zakres realizacji funkcji ustawodawczej. Sejm także w istocie zrezygnował z kompetencji decydowania o stanie wojny (art. 116) i w efekcie Rzeczpospolita stała się uczestnikiem dwóch wojen (afgańskiej i irackiej) na podstawie postanowienia prezydenta RP o użyciu sił zbrojnych poza granicami państwa. Nie ma potrzeby wykazywać, że udział w obu tych konfliktach ma duży wpływ na polską politykę wschodnią (wojna w Afganistanie uzależnia państwa uczestniczące w konflikcie od przychylności Rosji w dziedzinie zaopatrzenia walczących wojsk, a wojna w Iraku wpisała Polskę w konflikt pomiędzy USA a blokiem Francja, Niemcy, Rosja, Chiny).

Na praktyczny kształt systemu rządów, podobnie jak w poprzednich okresach, przemożny wpływ posiadał układ sił politycznych w kraju. Lata 1997–2001 to koabitacja postsolidarnościowego rządu Jerzego Buzka z postkomunistycznym prezydentem A. Kwaśniewskim a zarazem wchodzenia w życie nowej konstytucji i określania znaczenia jej treści. Stało się to przyczyną licznych konfliktów. W dziedzinie polityki wschodniej za przykład może służyć długotrwały konflikt prezydenta z min. spr. zagr. Bronisławem Geremkiem w sprawie odwołania ambasador RP w Mińsku Ewy Spychalskiej. Znacznie lepsza atmosfera panowała w trakcie rządów premiera Leszka Millera, ale nie zapobiegła ona starciu osobistych ambicji obu polityków lewicy. Zwyciężył w niej A. Kwaśniewski zmuszając

[43] M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych* [w:] *System rządów...*, s. 52.

[44] A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005.

premiera do ustąpienia ze stanowiska. Jego następcą został całkowicie podporządkowany prezydentowi Marek Belka. W zakresie polityki wschodniej jest to okres zaangażowania Polski w „pomarańczową rewolucję" na Ukrainie. Nieprzypadkowo trudno dostrzec w tej akcji aktywność premiera, zaś prezydent A. Kwaśniewski był jednym z jej najważniejszych aktorów. Działania na Ukrainie na przełomie 2004 i 2005 r. zwieńczyły (chwilowym jak się okazało, i jak było do przewidzenia) sukcesem wieloletnie zaangażowanie prezydenta w utrzymanie bardzo dobrych stosunków z prezydentem L. Kuczmą. Podobnie dobrze układała się współpraca prezydentów L. Kaczyńskiego i Wiktora Juszczenki. W tym przypadku Prezydent RP rozwijał także ożywioną współpracę z przywódcami Litwy i Gruzji. Jednak możliwości jego działania były w dużym stopniu uzależnione od politycznej większości w Sejmie. W latach 2005–2007 stanowiska premierów piastowali politycy wywodzący się z jego partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS): najpierw nie posiadający własnego zaplecza Kazimierz Marcinkiewicz, a potem brat prezydenta Jarosław Kaczyński. Okres współrządzenia braci bliźniaków doprowadził do niemal absolutnej zgodności polityki obu ośrodków władzy. Właściwie nie sposób rozróżnić na ile było to polityka rządowa, a na ile prezydencka. Z jednej strony w prezydencko-premierowskim duecie przeważać zdawał się prezes PiS-u, któremu prezydent meldował „wykonanie zadania", ale z drugiej, to prezydent był bardziej aktywny w dziedzinie polityki zagranicznej. Prezydent nie darzył zbytnim zaufaniem pierwszego w rządzie K. Marcinkiewicza min. spr. zagr. Stefana Mellera, co przejawiło się w problemach z powołaniem go do Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Wkrótce szefową polskiej dyplomacji została Anna Fotyga–polityk związana z prezydentem. To prezydent także był szczególnie zaangażowany w tworzenie polskiej polityki bezpieczeństwa energetycznego (szczyt energetyczny w Krakowie w maju 2007 r.), która w dużej mierze określała politykę wschodnią w tym okresie.

Przejście od pełnej symbiozy obu organów władzy państwowej do koabitacji prezydenta L. Kaczyńskiego z rządem koalicji Platforma Obywatelska–Polskie Stronnictwo Ludowe pod kierunkiem premiera D. Tuska oznaczało wkroczenie w etap silnych konfliktów politycznych. Wynikały one w dużej mierze z osobistych ambicji i niezbyt wysokiego poziomu kultury politycznej postsolidarnościowej elity. Co prawda, nie można pominąć odmienności koncepcji politycznych – także jeśli chodzi o politykę zagraniczną, czy konkretnie wschodnią. Premier D. Tusk i min. spr. zagr. Radosław Sikorski podjęli działania na rzecz poprawy stosunków z Rosją i „europeizacji" polskiej polityki wschodniej, zredukowali znaczenie relacji z Ukrainą, rozpoczęli natomiast dialog polityczny z Białorusią (do kryzysu we wzajemnych stosunkach w 2010 r.). Rząd był także mniej entuzjastycznie nastawiony do planów zainstalowania w Polsce

elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej. Nie można jednak nie zauważyć istotnych przejawów współpracy obu ośrodków władzy. Wskazać należy przede wszystkim na wspólne działania prezydenta L. Kaczyńskiego i min. R. Sikorskiego na rzecz przyznania Gruzji i Ukrainie planów działań na rzecz członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim w Bukareszcie w kwietniu 2008 r., czy też sprzeciw (silniejszy w przypadku prezydenta) wobec działań Rosji przeciwko Gruzji w sierpniu tegoż roku. Nie ulega wątpliwości, że zdecydowanie silniejszy wpływ na kształt polskiej polityki zagranicznej posiadał ośrodek rządowy. Po raz pierwszy pod rządami Konstytucji z 1997 r. rząd stał się pierwszoplanowym aktorem w procesie realizacji polskiej polityki wschodniej. Swoistym (i tragicznym w skutkach) tego wyrazem była różnica w randze wizyty w Smoleńsku i Katyniu premiera (7 IV 2010 r.) i prezydenta (10 IV 2010 r.). Pewna marginalizacja prezydenta jest widoczna także w czasie kadencji Bronisława Komorowskiego. Nie oznacza to oczywiście jego bezczynności. Należy odnotować takie działania B. Komorowskiego jak przyjęcie prezydenta Rosji Dmitrija Miedwiediewa w Polsce (6 XII 2010 r.) i złożenie wizyty w Katyniu (11 IV 2011 r.), liczne pobyty na Ukrainie (25 IX 2010, 1 X 2010, 19 IV 2011, 28 XI 2011, 1 VII 2012 r.) i zabiegi o zbliżenie Kijowa do struktur zachodnich (rozmowy z Hermanem van Rompuyem 9 IX 2011 r., spotkania z prezydentem W. Janukowyczem w Davos w styczniu 2011 i 2012 r., na Helu we wrześniu 2011 r. oraz na szczycie Sojuszu Północnoatlantyckiego w Chicago w maju 2012 r.), wizyta w państwach regionu Kaukazu (lipiec 2011 r.).

Wzmocnieniu uległa także pozycja rządu wobec Senatu: w 2012 r. MSZ przejął od tejże izby parlamentu zadania i środki finansowe związane z opieką nad Polonią i Polakami za granicą, co jest szczególnie silnie związane z realizacją polityki wschodniej, gdyż właśnie w tych państwach zamieszkują polskie mniejszości narodowe. Stabilizacja systemu partyjnego powoduje także, że znacznej redukcji ulega realizacja przez Sejm funkcji kontrolnej. Wydaje się, że obecnie można w Polsce mówić o premierowskim systemie rządów[45].

Wnioski

Po 1989 r. w Polsce praktykowano różne odmiany „pośrednich" reżimów politycznych i nieobecność „czystych" systemów rządów, czy to prezydenckiego, czy też parlamentarno-gabinetowego. Wyraźnie można dostrzec, że przepisy konstytucyjne nie były jedynym, czy nawet podstawowym czynnikiem kształtującym panujący model rządów. Pod rządami tej samej konstytucji z 1997 r. mieliśmy zarówno silną przewagę prezydenta nad premierem (relacje prezydenta A. Kwaśniewskiego z premierem M. Belką), jak i odwrotnie (premier D. Tusk

[45] A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005.

i prezydent B. Komorowski). Istniały też okresy walki o zakres władzy obu organów władzy wykonawczej (premier J. Buzek–prezydent A. Kwaśniewski, premier D. Tusk–prezydent L. Kaczyński), co niekiedy prowadziło do sytuacji, gdy Polska prowadziła dwie konkurencyjne polityki wschodnie (polityka rządu D. Tuska poprawy stosunków z Moskwą i antyrosyjska polityka energetyczna prezydenta L. Kaczyńskiego). Istniał wreszcie okres niemal idealnej współpracy obu organów (prezydent i premier Kaczyńscy) [46].

W kontekście polityki wschodniej istotne wydaje się, że w państwach Wspólnoty Niepodległych Państw powszechny jest system prezydencki. Czyni to prezydenta Polski naturalnym partnerem do rozmów z przywódcami Rosji czy Ukrainy. I rzeczywiście, szczególnie w stosunkach z Kijowem widać silnie prezydencki aspekt wzajemnych stosunków. Nie należy jednak ze znaczeniem tego czynnika przesadzać. W niektórych okresach w stosunkach polsko-rosyjskich na plan pierwszy wysuwała się współpraca premierów: W. Pawlaka i Wiktora Czernomyrdina, a potem D. Tuska i W. Putina. Istotne jest zapewnienie, by nie istniały rozbieżności w stanowisku przedstawianym przez oba organy (tzn. prezydent powinien się powstrzymywać od działań nie akceptowanych przez premiera). Najskuteczniejszym zabezpieczeniem jest stabilna i wyraźna większość parlamentarna stanowiąca zaplecze premiera. Kolejnym, słabszym jednak, jest poczucie odpowiedzialności za państwo piastunów obu urzędów oraz ich zdolność do dialogu i umiejętność wypracowania kompromisów.

Autor niniejszego artykułu, chociaż za „lepsze" uważa „czyste" systemy rządów, jest sceptyczny wobec konstruktywizmu politycznego: tworzenia w sposób aprioryczny programów idealnego urządzenia państwa. Opowiada się raczej za ewolucyjnym rozwojem instytucji politycznych. Szczególnie nie akceptuje zasadniczych zmian ustrojowych na podstawie zdiagnozowania ewentualnej niefunkcjonalności systemu w jednym spośród wielu aspektów prowadzonej przez państwo polityki. Z tego powodu za najbardziej pożądane uważa przyjęcie modelu premierowskiego, jako godnego utrzymania, i wprowadzenia do konstytucji pewnych zmian oczyszczających polski system rządów z elementów reżimu prezydenckiego, które w przeszłości rodziły konflikty i mogą je zrodzić także w przyszłości. Najważniejsze wydawałoby się zlikwidowanie zasady obsady urzędu prezydenckiego drogą wyborów powszechnych, odebranie Prezydentowi prawa inicjatywy ustawodawczej i wetowania ustaw oraz zmniejszenie

[46] Można się zastanawiać, czy przyjęcie w konstytucji formy „pośredniej" systemu rządów nie jest poważną okolicznością sprzyjającą sytuacji, w której o przewadze konkretnego organu władzy decyduje bieżący układ sił. W ten sposób reżim pośredni pomiędzy prezydencjalizmem a parlamentaryzmem byłby pozytywnie charakteryzowany jako elastyczny, ale zarazem negatywnie jako sprzyjający niestabilności systemu politycznego oraz generujący konflikty pomiędzy prezydentem a rządem i parlamentem.

jego roli w procesie powoływania premiera oraz formowania składu rządu[47]. Powoływanie prezydenta w powszechnych wyborach daje mu niezwykle silną legitymizację. Co więcej, znacznie większe szanse na uzyskanie urzędu tą drogą ma rasowy polityk wykazujący odpowiednio silną żądzę władzy, by wytrzymać trudy kampanii wyborczej. W efekcie, w przypadku koabitacji taki polityk skłonny jest często raczej do walki z rządem niż lojalnej z nim współpracy. Zastąpienie wyborów powszechnych wyborem dokonanym przez Zgromadzenie Narodowe większością kwalifikowaną zwiększyłoby szansę obsady urzędu przez polityków o bardziej kompromisowym usposobieniu i mniejszych ambicjach politycznych. Byłoby to oczywiście upodobnienie systemu polskiego do niemieckiego systemu kanclerskiego. Przykład Niemiec pokazuje także, że brak silnego prezydenta nie uniemożliwia rozwijania stosunków z państwami o ustroju prezydenckim. Dla przywódców Rosji, Stanów Zjednoczonych czy Francji jest oczywiste, że to kanclerz Republiki Federalnej Niemiec jest dla nich naturalnym partnerem (podobnie premier Wielkiej Brytanii a nie monarcha). Wzmocnienie pozycji premiera w polskim systemie rządów zapewne przyniosłoby podobny efekt. Wydaje się, że miałoby to korzystne skutki dla polskiej polityki wschodniej. Można to wykazać najlepiej biorąc przykład ze stosunków z Ukrainą. Jej kreatorem i realizatorem był z reguły prezydent. W efekcie była to współpraca bardzo efektowna, ale relatywnie mało efektywna. Dużej liczbie podniosłych deklaracji oraz sloganom o strategicznym partnerstwie towarzyszył fatalny stan przejść granicznych, konflikty Przemyśl–Lwów i bardzo niski poziom wymiany handlowej.

Nie oznacza to, iż zdaniem autora niniejszego artykułu model premierowski jest najlepszy w sposób absolutny. Jego relatywna przewaga wynika jedynie z faktu, iż próba tworzenia jakiegoś alternatywnego systemu mogłaby wywołać ostre konflikty polityczne, co osłabiałoby skuteczność polskiej polityki, w tym także wschodniej, a nie dawałoby gwarancji, że nawet udana transformacja znacząco zwiększyłaby skuteczność polityki Rzeczypospolitej. Ponadto dążenie do „czystego" modelu prezydenckiego musiałoby oznaczać odejście od dualistycznej struktury władzy wykonawczej i zastąpienie jej egzekutywą monistyczną, co wydaje się obecnie niemożliwe. Można także przypuścić, że ugruntowanie się w Polsce jednego z „czystych" systemów rządów (a za możliwy uważam tylko parlamentarno-gabinetowy w jego premierowskim wariancie) zredukowałoby znacząco konflikty pomiędzy naczelnymi organami władzy państwowej, a ponadto zwiększyłoby wpływ systemu rządów na bieżącą politykę.

[47] Celowe wydaje się jednak pozostawienie Prezydentowi uprawnienia do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją uchwalonej przez parlament ustawy.

Nawet najlepszy reżim polityczny nie zapewni skuteczności polskiej polityce wschodniej jeżeli elity nie zdefiniują możliwego do osiągnięcia i wzmacniającego pozycję Polski w systemie międzynarodowym zespołu celów oraz nie wypracują realistycznego programu ich osiągnięcia. Zarazem posiadanie takiego zespołu celów umożliwiłoby zdiagnozowanie efektywności systemu rządów dla realizacji polityki wschodniej. Dopóki jako cel polskie władze będą wskazywały demokratyzację swych wschodnich sąsiadów (w tym także Rosji), to trudno sobie wyobrazić jakikolwiek system rządów RP, który mógłby realizację takiego zadania umożliwić, gdyż przekracza ono nawet możliwości takiego supermocarstwa jak Stany Zjednoczone Ameryki.

S u m m a r y

System of government of the Republic of Poland as a condition for the Polish Eastern policy implementation

The author of the article proposes a thesis that the constitutional regulations represent only one out of many factors that affect the existing political system in Poland. Considerably more important was the level of the parliamentary fragmentation, relations between the government and the president as well as balance of power between their political bases. The author considers consensus between the fundamental authorities, the fact of having avoided situations where mutual conflicts might have been exploited by external subjects (e.g. Russia) and elaboration of a realistic Eastern policy programme by the elites, to be the most important factors affecting efficacy of the Polish Eastern policy. Given this context, the regime evolution towards the model similar to the German Chancellor's system seems to be legitimate.