

Pozycja prezydenta w systemach parlamentarnym i prezydenckim na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federacyjnej Brazylii

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest porównanie pozycji ustrojowej prezydenta w systemach parlamentarnym i prezydenckim na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federacyjnej Brazylii. Analizie poddano: sposób wyboru, wymagania stawiane kandydatom, kompetencje, stosunek do innych organów władzy wykonawczej oraz do władz sądowniczej i ustawodawczej, kwestię odpowiedzialności prawnej. Artykuł pokazuje podobieństwa i różnice pomiędzy ustrojami polskim i brazylijskim.

Słowa kluczowe

komparatystyka prawna, prawo konstytucyjne, system prezydencki, system parlamentarno-gabinetowy, Republika Federacyjna Brazylii, Rzeczpospolita Polska, prezydent, ustrój

Abstract

The purpose of this article is to compare the position of president in the parliamentary and presidential systems, based on the examples of the Polish Republic and the Federal Republic of Brazil. The following areas were subjected to analysis: election, requirements for candidates, competence, relationship with other executive organs as well as with the judicial and legislative powers, the issue of legal liability. The article shows similarities and differences between the Polish and Brazilian political regimes.

Key words

legal comparability, constitutional law, presidential system, Federative Republic of Brazil, Republic of Poland

1. Instytucja prezydenta na świecie

Obecnie demokracja jest najbardziej rozpowszechnionym systemem rządów. Jedynie siedem z blisko dwustu państw świata określa się jako niedemokratyczne. Ustrój demokratyczny rozwija się i ewoluuje w krajach dalece się od siebie różniących historią, kulturą, tradycją, religią i innymi czynnikami społecznymi, politycznymi i prawnymi. Niezwykle istotne jest więc porównywanie wzorców ustrojowych występujących w państwach całego globu, w celu wymiany doświadczeń i poszukiwania rozwiązań najdoskońszych. Ciekawy punkt odniesienia dla demokracji europejskich stanowią państwa Ameryki Łacińskiej, które ze względu na swoje historyczne związki ze Starym Konty-

nentem powielają wiele z europejskich wzorców ustrojowych, adaptując je jednak na swoje potrzeby. Ponieważ porównanie całości ustroju dwóch państw jest zadaniem zbyt ambitnym jak na studencki artykuł i znacznie przekroczyłoby dopuszczalną jego objętość, autor zdecydował się na omówienie jednego z organów demokratycznego państwa – prezydenta. Chociaż każdy z krajów Ameryki Południowej ma swoją specyfikę i jest interesujący, wybór padł na Brazylię, ze względu na jej dynamiczny rozwój gospodarczy i wzrost znaczenia na arenie międzynarodowej.

Prezydent jest instytucją doskonale się nadającą do celów komparatystyki prawnej, gdyż niemalże wszystkie demokracje świata mają syngularną głowę państwa. Państwa posiadające kolektywne głowy państwa należą obecnie do rzadkości, niemniej jednak warto wymienić tu Konfederację Szwajcarską (siedmioosobowa Szwajcarska Rada Związkowa)¹, Bośnię i Hercegowinę (trzyosobowe Prezydium Bośni i Hercegowiny)², Polską Rzeczpospolitą Ludową w latach 1952–1989 (Rada Państwa)³ czy Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich w latach 1936–1990 (Prezydium Rady Najwyższej)^{4, 5}.

Głowy demokratycznych państw świata mają niezwykle zróżnicowany zakres kompetencji, zależny od specyfiki miejscowego ustroju. Badacze prawa konstytucyjnego wyróżniają następujące systemy demokratycznych rządów: prezydencki (Republika Federacyjna Brazylii, Stany Zjednoczone Ameryki), półprezydencki (Republika Francji) i parlamentarny. Ten ostatni można jeszcze zróżnicować na parlamentarno-gabinetowy (Rzeczpospolita Polska⁶) i gabinetowo-parlamentarny (Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej). System prezydencki cechuje się mocniejszą pozycją władzy wykonawczej (zwłaszcza prezydenta) względem władzy ustawodawczej. Prezydent bierze udział w tworzeniu prawa, powołuje ministrów i przewodniczy pracom rządu⁷. W systemie parlamentarnym natomiast to władza ustawodawcza ma przewagę nad egzekutywą, skład rady ministrów jest zatwierdzany w drodze wotum zaufania przez parlament, zaś głowa państwa posiada kompetencje przede wszystkim reprezentacyjne⁸.

¹ Szwajcaria, [w:] *Encyklopedia Gazety Wyborczej*, tom 18, s. 137.

² Bośnia i Hercegowina, [w:] *Encyklopedia gazety Wyborczej*, tom 2, s. 562–563.

³ Artykuły 24–27 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232.

⁴ Artykuł 49 Konstytucji Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z dnia 5 grudnia 1936 r., <http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/36cons02.html#chap03> [dostęp 18.03.2017].

⁵ Artykuł 121 Konstytucji Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z dnia 7 października 1977 r., [https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Soviet_Union_\(1977,_Unamended\)](https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Soviet_Union_(1977,_Unamended)) [dostęp 19.03.2017].

⁶ J. Buczkowski (red), *Prawo konstytucyjne RP (instytucje wybrane)*, RS DRUK, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 257.

⁷ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Wolters Kluwer, Łódź 2007, s. 344–348.

⁸ *Ibidem*, s. 348–353.

Wariant parlamentarno-gabinetowy zakłada ścisłą kontrolę parlamentu nad pracami rządu poprzez składanie zapytań i interpelacji oraz możliwość zmiany składu rady ministrów poprzez wotum nieufności lub tzw. konstruktywne wotum nieufności. Gabinetowo-parlamentarna odmiana omawianego systemu pozostawia większą swobodę ministrom. System półprezydencki, którego sztandarowym przykładem jest Republika Francji, plasuje się pomiędzy dwoma skrajnościami i zakłada równowagę legislatywy i egzekutywy⁹.

Do dokonania komparatystyki wykorzystano teksty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰ i Konstytucji Republiki Federacyjnej Brazylii z dnia 5 października 1988 r.¹¹. Wśród porównywanych obszarów znalazły się: wymogi stawiane kandydatom, kompetencje prezydenta (ze szczególnym uwzględnieniem roli w procesie ustawodawczym), funkcja reprezentacyjna, relacja z rządem i parlamentem, czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach prezydenckich, wpływ historii kraju na kształt omawianej instytucji.

Znaleźć można zarówno podobieństwa, jak i różnice pomiędzy konstytucyjnymi uregulowaniami Polski i Brazylii. W obydwu tych krajach prezydent jest głową państwa, naczelnym dowódcą sił zbrojnych, nadaje odznaczenia i orderzy oraz pełni funkcję reprezentacyjną. Prezydent Brazylii ma jednak znacznie szersze kompetencje w procesie ustawodawczym, które przywodzą na myśl raczej Konstytucję kwietniową niż współczesny ustrój RP. Szczegółowa komparatystyka w poniższych akapitach.

2. Wymagania stawiane kandydatom na Prezydenta Republiki Federacyjnej Brazylii

Porównanie polskich i brazylijskich rozwiązań ustrojowych wypada rozpocząć od odpowiedzi na pytanie, kto może zostać głową państwa w porządkach konstytucyjnych tych krajów. Kandydatom na prezydenta z reguły stawiane są bardziej surowe wymogi niż kandydatom do parlamentu bądź na inne urzędy publiczne. Związane jest to z wielkim prestiżem, jaki wiąże się z tą pozycją oraz z koniecznością godnego reprezentowania narodu za granicą. Najczęściej spotykanym wymaganiem jest tu odpowiedni wiek, z którym, w zamyśle ustrojodawców, wiązać się ma doświadczenie życiowe i pewien dorobek (polityczny, zawodowy, naukowy czy inny). Często postulowanym przez społeczeństwa wymogiem jest niekaralność lub posiadanie odpowiedniego wykształcenia, co niestety rzadko jest uwzględniane przez autorów ustaw zasadniczych. Zatem

⁹ *Ibidem*, s. 354–358.

¹⁰ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

¹¹ https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2014.pdf [dostęp 30.10.2015].

kryminalna kariera bądź brak wykształcenia stanowią polityczną i wizerunkową, lecz nie prawną przeszkodę w kandydowaniu na urząd prezydenta większości krajów świata.

Kandydat Republiki Federacyjnej Brazylii (dalej też: RFB) musi łącznie spełniać pięć wymogów, określonych w art. 12 ust. 2 § 3 i art. 14 § 3 Konstytucji Republiki Federacyjnej Brazylii: być obywatelem z urodzenia, cieszyć się pełnią praw politycznych, zostać wpisanym na listę wyborców i zamieszkiwać w okręgu wyborczym, w którym jest zarejestrowany, mieć ukończone trzydzieści pięć lat oraz przynależć do jednej z partii politycznych.

Dodatkowo, każda osoba ubiegająca się o wybór na stanowisko publiczne w Brazylii musi czytać i pisać (art. 14 § 4 Konstytucji RFB). Kandydat nie może być małżonkiem, krewnym ani powinowatym do drugiego stopnia obecnego Prezydenta (art. 14 § 7 Konstytucji RFB). Możliwa jest reelekcja na drugą kadencję (art. 14 § 5 Konstytucji RFB). Gubernatorzy stanów i dystryktów federalnych oraz prefekci (ci ostatni to odpowiednicy polskich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast), chcący startować w wyścigu prezydenckim (bądź jakichkolwiek innych wyborach w Brazylii, poza reelekcją na obecnie zajmowane stanowisko), muszą zrezygnować z obecnie sprawowanego urzędu najpóźniej sześć miesięcy przed wyborami (art. 14 § 6 Konstytucji RFB). Poborowi odbywający obowiązkową służbę wojskową nie mogą kandydować na żaden urząd publiczny. Zawodowi wojskowi mogą kandydować, jednakże konstytucja zobowiązuje ich po złożeniu do zwolnienia kandydata z obowiązków służbowych na okres kampanii wyborczej i sprawowania urzędu. Jeśli kandydujący zawodowy wojskowy odbył ponad dziesięć lat służby, po zwycięstwie w wyborach automatycznie przechodzi na emeryturę (art. 14 § 2 i 8 Konstytucji RFB). Odrębna ustawa określa warunki kandydowania pracowników administracji publicznej, którym też stawia się więcej wymogów niż obywatelom zatrudnionym poza sferą budżetową (art. 14 § 9 Konstytucji RFB).

Czynne prawo wyborcze (art. 14 § 1 Konstytucji RFB) przysługuje wszystkim brazylijskim obywatelom powyżej szesnastego roku życia, którzy rejestrują się w swoim okręgu wyborczym. Co więcej, rejestracja i udział w wyborach obowiązują wszystkich uprawnionych do głosowania, z wyjątkiem osób niepiśmiennych, osób poniżej osiemnastego i powyżej siedemdziesiątego roku życia.

Wypada Czytelnikowi wytłumaczyć, co oznacza termin „obywatel z urodzenia”. Konstytucja Republiki Federacyjnej Brazylii (art. 12 ust. 1 i 2 Konstytucji RFB) różnicuje obywateli na rodzonych i naturalizowanych. Ci pierwsi to wszystkie dzieci urodzone na terytorium Brazylii (*ius soli*; z wyjątkiem dzieci obcych dyplomatów na misji), dzieci urodzone brazylijskiemu obywatelowi lub obywatelce poza terytorium kraju, lecz zarejestrowane przez rodzica u odpowiednich władz (konsula), lub takie, które po osiągnięciu pełnoletniości przenieśli się do Brazylii i wystąpiły o obywatelstwo, a także

urodzone poza krajem dzieci brazylijskiego dyplomaty na misji. Naturalizowanymi są obywatele, którzy uzyskali obywatelstwo w inny, wskazany ustawowo sposób. Konstytucja określa jeden tryb: nieprzerwane zamieszkanie w Brazylii od piętnastu lat, niekaralność, złożenie wniosku. Dodatkowo, obywatele Portugalii stale zamieszkujący w Brazylii mogą otrzymać obywatelstwo na wniosek, pod warunkiem, że Republika Portugalii będzie traktować Brazylijczyków na zasadzie wzajemności (ta regulacja jest wyrazem silnych kulturowych i językowych więzi pomiędzy Brazylią – była kolonią, a Portugalią – była metropolią). Innym krajem zza oceanu, który stawia kandydatowi na prezydenta wymóg posiadania obywatelstwa z urodzenia, są Stany Zjednoczone Ameryki. Wymóg ten jest tam nawet ostrzejszy, gdyż do kandydowania nie są dopuszczone dzieci dyptomatów amerykańskich przebywających poza granicą – Prezydent USA musiał urodzić się na ojczystym terytorium¹². Oczywiście kwestią sporną jest to, co należy uznać za terytorium USA, zwłaszcza w świetle stanowiska Sądu Najwyższego USA, twierdzącego, iż amerykańskie bazy wojskowe w innych państwach są częścią terytorium Stanów (co pozostaje w sprzeczności z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego).

Wybory na Prezydenta Brazylii są czteroprzymiotnikowe: powszechne, równe, bezpośrednie, w głosowaniu tajnym (art. 77 Konstytucji RFB). Kadencja trwa cztery lata i rozpoczyna swój bieg 1 stycznia roku następującego po wyborach (art. 82 Konstytucji RFB). Od 1889 do 1937 r. i od 1945 do 1997 r. zabroniona była reelekcja obecnie urzędującego Prezydenta. Zakaz ten został jednak zniesiony szesnastą poprawką do Konstytucji RFB. Obecnie prezydent może sprawować urząd dowolną liczbę kadencji, ale nigdy więcej niż dwa razy pod rząd.

3. Wymogi stawiane kandydatom na Prezydenta RP

Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej wybrany może być obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy trzydzieści pięć lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Kandydata zgłasza co najmniej sto tysięcy obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (art. 127 ust. 3 Konstytucji RP). Choćby wymóg zebrania stu tysięcy podpisów może się wydawać trudny do spełnienia, nie powstrzymał on pewnych niepoważnych kandydatur¹³. Dodatkowo kandydat nie może być skazany prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego (art. 127 ust. 3 w zw. z art. 99 ust. 3 Konstytucji RP). Wybory są, podobnie jak w Brazylii, czteroprzymiotnikowe: powszechne, równe, bezpośrednie,

¹² M. B. McManamon, *Ted Cruz is not eligible to be president*, https://www.washingtonpost.com/opinions/ted-cruz-is-not-eligible-to-be-president/2016/01/12/1484a7d0-b7af-11e5-99f3-184bc379b12d_story.html?utm_term=.a852e70db107 [dostęp 30.10.2015].

¹³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 296.

w głosowaniu tajnym (art. 127 ust. 1 Konstytucji RP), zaś kadencja trwa pięć lat. Możliwa jest reelekcja na jedną pięcioletnią kadencję (art. 127 ust. 2 Konstytucji RP).

Charakterystyczną cechą większości państw, które przyjęły system parlamentarny, jest powierzenie wyboru prezydenta ciału ustawodawczemu (np. Czechy, Łotwa, Estonia, Węgry)^{14, 15}. Mimo to polski ustrojodawca zdecydował się na pozostawienie wyboru głowy państwa ogółowi obywateli. Rozwiązanie to daje prezydentowi silny mandat społeczny. Dzięki takiej legitymacji, Prezydent RP może skutecznie pełnić funkcję arbitra, powołując się na wolę narodu w relacjach z innymi organami państwa¹⁶. Zasadne wydaje się więc uznanie Prezydenta RP za jeden z organów, za których pośrednictwem naród realizuje swoją suwerenność (art. 4 ust. 2 Konstytucji RP). Wyłanianie Prezydenta RP w wyborach bezpośrednich wnosi do polskiego porządku konstytucyjnego sporą dozę prezydencjalizmu, nie jest więc spójne z całokształtem ustawy zasadniczej¹⁷.

4. Porównanie regulacji polskich i brazylijskich

Ważną różnicą pomiędzy polskim a brazylijskim porządkiem konstytucyjnym jest różnicowanie brazylijskich obywateli na „z urodzenia” i naturalizowanych. Polska konstytucja przyjmuje polityczną definicję narodu, tzn. wszyscy obywatele są członkami Narodu Polskiego, niezależnie od tego, czy ich rodzice byli obywatelami RP (*ius sanguinis*), czy obywatelstwo uzyskali w inny sposób¹⁸. Nieco odmienne prawa polityczne obywateli Brazylii w zależności od miejsca ich urodzenia wynikają zapewne z historii tego kraju. Brazylia była w XIX i XX wieku krajem imigracji (w przeciwieństwie do Polski i innych krajów Starego Świata). Oznaczało to, że do kraju cały czas napływali imigranci z różnych krajów świata, którzy nawet po naturalizacji w Brazylii mogli zachowywać pewne więzy z krajem pochodzenia, np. drugie obywatelstwo. Dlatego też pełnię praw politycznych zarezerwowano dla obywateli w drugim pokoleniu.

Bardzo interesującym wymogiem stawianym brazylijskim kandydatom na prezydenta jest członkostwo w partii politycznej. Od Prezydenta RP oczekuje się, aby był osobą apolityczną, budującą porozumienie ponad podziałami. Dlatego też prezydent elekt rezygnuje z członkostwa w swojej macierzystej partii politycznej, a jego kandydaturę zgłasza sto tysięcy obywateli, nie zaś ugrupowanie polityczne. W Brazylii kandydaturę zgłasza partia polityczna, a kandydat niezależny nie może w ogóle wystartować w wyścigu prezydenckim. Również po wygranych wyborach prezydent Brazylii pozostaje

¹⁴ J. Buczkowski, *op. cit.*, s. 259.

¹⁵ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 293.

¹⁶ *Ibidem*, s. 293.

¹⁷ *Ibidem*, s. 295.

¹⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 214–215.

staje ważną osobą w swojej partii. Przypomina to praktykę konstytucyjną USA, gdzie prezydent jest z reguły jednocześnie liderem partii politycznej.

Pozytywnie ocenić należy brazylijskie regulacje dotyczące kandydatury gubernatorów, prefektów oraz krewnych i powinowatych urzędującego prezydenta. Zapobiegają one nepotyzmowi, w tym tworzeniu politycznych „dynastii” pokroju Kennedych, Bushów i Clintonów, a także uniemożliwiają korzystanie z władzy, koneksji i środków finansowych wiążących się z pełnieniem urzędu publicznego do prowadzenia kampanii wyborczej, co jest niestety częstym zjawiskiem w krajach demokratycznych. Podobne rozwiązania na pewno zostałyby ciepło przywitane przez polskie społeczeństwo (i ozięble przez klasę polityczną). Odrębne przepisy dotyczące kandydatury wojskowych (przypomnijmy, że regulacje te dotyczą kandydatów na wszelkie elekcyjne urzędy publiczne w Republice Federacyjnej Brazylii, nie tylko Prezydenta) są konsekwencją burzliwej politycznej historii Brazylii. Od chwili proklamowania republiki w 1889 r. (kiedy to wojsko obaliło cesarza Pedro II) Brazylia sześciokrotnie zmieniała konstytucję i przeżyła trzy wojskowe dyktatury (junty). By ograniczyć wpływy wojska na życie polityczne i zapobiec jakimkolwiek pozaprawnym naciskom na Prezydenta (np. ze strony jego wojskowych przełożonych), zabroniono kandydatury poborowych w trakcie odbywania przez nich służby i nakazano udzielić prezydentowi elektowi w zawodowej służbie wojskowej zwolnienia z obowiązków na czas pełnienia urzędu.

Ciekawym rozwiązaniem (przypominającym istniejący do połowy lat 60. XX wieku w wielu stanach USA obowiązek odczytania i zinterpretowania fragmentu konstytucji, by zostać dopuszczonym do głosowania) jest konieczność posiadania umiejętności czytania i pisania, by ubiegać się o wybór na jakikolwiek urząd publiczny w RF Brazylii. Polskie prawo nie nakłada takiego obowiązku i teoretycznie Prezydentem RP, senatorem czy posłem na sejm mogłaby zostać osoba niepiśmienna (a tym bardziej niemająca matury). Chociaż cenzus wykształcenia można by uznać za pozostający w sprzeczności z interpretowaną szeroko europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z pewnością społeczeństwo polskie poparłoby ten projekt.

Polska konstytucja uniemożliwia kandydowanie na prezydenta skazanym prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. Chociaż bardziej pożądane byłoby wyeliminowanie z wyścigu prezydenckiego osób karanych w ogóle, jest to z pewnością krok w dobrym kierunku, jednakże niewystarczający. W praktyce polskich sądów karnych większości skazanych (ok. 70%) wymierza się karę pozbawienia wolności z jednoczesnym zawieszeniem jej wykonania. Dodatkowo, po zatarciu wyroku, nawet spełniającego wymienione wyżej warunki, kandydat może w majestacie prawa twierdzić, że jest niekarany i stanąć do

wyborów. Z pewnością jednak karalność stanowi przeszkodę w kandydaturze z przyczyn pozaprawnych (wizerunkowych). Konstytucja Republiki Federacyjnej Brazylii nie nakłada takich ograniczeń i osoba karana za dowolne przestępstwo może teoretycznie zostać głową państwa.

5. Kompetencje Prezydenta Republiki Federacyjnej Brazylii

Różnice pomiędzy konstytucją polską a brazylijską stają się z całą mocą widoczne przy analizie kompetencji prezydenta. Jak już wspomniano, Republika Federacyjna Brazylii jest systemem prezydenckim, co odzwierciedlone jest w szerokim zakresie uprawnień głowy państwa. Prezydent Brazylii jest jednocześnie głową państwa i szefem rządu oraz przewodzi egzekutywie. Jest naczelnym dowódcą Brazylijskich Sił Zbrojnych. Jego kompetencje są szczegółowo określone w art. 84 Konstytucji RFB, złożonym z dwudziestu siedmiu ustępów. Można je podzielić na sześć grup: dotyczące relacji z innymi organami władzy wykonawczej, dotyczące relacji z judykaturą, dotyczące udziału prezydenta w procesie ustawodawczym, związane z pełnieniem funkcji naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych, wynikające z funkcji reprezentacyjnej głowy państwa, kompetencje w stanach nadzwyczajnych.

Prezydent Brazylii mianuje i dymisjonuje ministrów (art. 84 ust. 1 Konstytucji RFB). Brazylijski Rząd Federalny (odpowiednik polskiej Rady Ministrów) jest nazywany, na modłę amerykańską, „administracją prezydencką”. W polskiej praktyce konstytucyjnej termin ten odnosi się do Kancelarii Prezydenta RP. Prezydent RFB jest także naczelnym zwierzchnikiem administracji federalnej, w której obsadza i opróżnia stanowiska (art. 84 ust. 2 i 25 Konstytucji RFB). Jak widać, konstytucja brazylijska przydziela prezydentowi niezwykle istotne zadanie kreacji rządu. Prezydent, dobierając swobodnie swoich współpracowników, których kandydatury nie podlegają zatwierdzeniu przez żaden inny organ, ma olbrzymi wpływ na kształt wszelkiej polityki prowadzonej przez władzę wykonawczą.

Za zgodą Senatu Prezydent RFB mianuje sędziów Federalnego Sądu Najwyższego, gubernatorów stanów, Prokuratora Generalnego, Prezesa Banku Centralnego (art. 84 ust. 14 Konstytucji RFB). Bez zgody żadnego innego organu mianuje sędziów (art. 84 ust. 16 Konstytucji RFB). Prezydent zwołuje też i przewodniczy obradom Rady Republiki i Narodowej Rady Obrony (art. 84 ust. 18 Konstytucji RFB) – dwóch ciał o charakterze doradczym, które wyznaczają kierunki polityki i strategię rozwoju, można je porównać do polskiej Rady Bezpieczeństwa Narodowego (art. 89–91 Konstytucji RFB).

Prezydentowi przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 84 ust. 3 Konstytucji RFB). Może ponadto zwracać się do Kongresu Narodowego (dwuizbowego par-

lamentu Republiki Federacyjnej Brazylii), wskazując niezbędne kierunki legislacji (art. 84 ust. 11 Konstytucji RFB). Prezydent ma prawo weta, które nie jest jednakże bezwzględne i może zostać odrzucone przez Kongres (art. 84 ust. 5 Konstytucji RFB). Zawetowany może zostać cały projekt ustawy bądź tylko jego część. Wszelkie ustawy uchwalone przez brazylijski parlament podlegają zatwierdzeniu przez prezydenta, który zarządza też ich ogłoszenie w dzienniku ustaw (art. 84 ust. 4 Konstytucji RFB). Jako przedstawiciel egzekutywy może też wydawać rozporządzenia wykonawcze na podstawie upoważnienia ustawowego. Oprócz uprawnienia do przedkładania Kongresowi projektów ustaw na prezydencie ciąży obowiązek składania każdego roku projektu ustawy budżetowej i sprawozdania z wykonania zeszłorocznego budżetu (art. 84 ust. 23–24 Konstytucji RFB).

Niezwykle interesującą kompetencją Prezydenta Brazylii, odbiegającą w znaczny sposób od europejskich porządków konstytucyjnych, jest możliwość stosowania środków tymczasowych – *Medidas Provisórias* (art. 84 ust. 26 Konstytucji RFB). Są to akty prawne przypominające dekrety z mocą ustawy, wprowadzone do polskiej konstytucji Nowelą Sierpniową w 1926 r., jednakże podlegają one kontroli ze strony legislatywy. Jeśli Prezydent Brazylii uzna, iż pewien obszar pilnie wymaga regulacji prawnej, tworzy on i ogłasza środek tymczasowy. Jest to akt o mocy ustawy. Taki środek obowiązuje przez 60 dni, z możliwością przedłużenia tego okresu o kolejne 60 dni. Kongres może zatwierdzić środek tymczasowy, który staje się wtedy pełnoprawną ustawą. Żeby zapobiec nadużyciom i nadmiernej koncentracji władzy, kompetencja ta jest poddana ograniczeniom: Kongres może odrzucić środek tymczasowy, który w takim przypadku traci natychmiast moc, dodatkowo akty tego typu nie mogą dotyczyć prawa karnego (np. delegalizować określonych zjawisk) i prawa wyborczego (art. 62 Konstytucji RFB).

Prezydent Brazylii odpowiada też za utrzymywanie relacji z państwami ościennymi, w szczególności przyjmuje listy akredytacyjne ich przedstawicieli (art. 84 ust. 7 Konstytucji RFB). Kształtuje politykę zagraniczną. Wszelkie traktaty zagraniczne podlegające zatwierdzeniu przez Kongres są podpisywane przez niego (art. 84 ust. 8 Konstytucji RFB). Jedynie prezydent może, na warunkach określonych w ustawie, zezwolić obcym wojskom na przemarsz lub stacjonowanie na terytorium Republiki (art. 84 ust. 22 Konstytucji RFB). W przypadku obcej agresji prezydent wypowiada wojnę, zawiera pokój i zarządza częściową lub całkowitą mobilizację (art. 84 ust. 19–20 Konstytucji RFB). Wojna, pokój i mobilizacja wymagają jednak zatwierdzenia lub uprzedniego upoważnienia ze strony Kongresu. W Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i zawarciu pokoju postanawia Sejm (art. 116 Konstytucji RP). Prezydent Brazylii może wydać dekrety o stanie oblężenia lub stanie obrony (stany wyjątkowe), a także o interwencji federalnej na terytorium państwa (art. 84 ust. 9–10 Konstytucji RFB).

Prezydent Republiki Federacyjnej Brazylii, jako głowa państwa, wręcza order i wyróżnienia, przyjmuje wizyty bądź odwiedza głowy innych państw, przewodniczy obchodom świąt narodowych (art. 84 ust. 21 Konstytucji RFB). Może też stosować prawo łaski, poprzez całkowite ulaskawienie osoby skazanej lub zmniejszenie wymierzonego wymiaru kary (art. 84 ust. 12 Konstytucji RFB).

Prezydent Brazylii odpowiada karnie przed Federalnym Sądem Najwyższym (za przestępstwa pospolite) lub senatem (za przestępstwa związane z nadużyciem władzy, stanowiące podstawę do złożenia go z urzędu). Prezydenta w stan oskarżenia przed Senatem postawić może tylko izba niższa Kongresu, głosami dwóch trzecich obecnych deputowanych, przy kworum połowy członków. Katalog przestępstw stanowiących podstawę do usunięcia z zajmowanego stanowiska zawiera art. 85 Konstytucji RFB. Są to między innymi niestosowanie się do orzeczeń sądowych i wkroczenie w sferę kompetencji władz ustawodawczej i sądowniczej. Katalog przestępstw zawarty w art. 85 Konstytucji RFB nie ma charakteru taksatywnego, więc podstawę do złożenia z urzędu stanowić może każde naruszenie konstytucji federalnej.

6. Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Konstytucja Brazylii stanowi doskonały przykład systemu prezydenckiego, zaś polska – parlamentarnego. Jest to zwłaszcza widoczne w ograniczonych kompetencjach Prezydenta RP, który pełni przede wszystkim funkcję reprezentacyjną, oraz osoby, która swoim autorytetem buduje zgodę narodową. Miejsce prezydenta RP w polskim porządku konstytucyjnym najogólniej wskazuje art. 126 Konstytucji RP, nakładający na głowę państwa obowiązek bycia gwarantem ciągłości państwowej, strażnikiem konstytucji, obrońcą suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności jego granic i niepodzielności terytorium¹⁹. Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. utrzymała w Rzeczypospolitej Polskiej ustrój parlamentarny, kontynuując zapoczątkowany Ustawą Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r.²⁰ trend osłabiania kompetencji Prezydenta²¹. Mimo tego osłabienia, prezydent RP w dalszym ciągu może pełnić funkcję arbitra, czyli strzec konstytucyjnej ciągłości państwa i wkraczać w wypadku naruszenia prawidłowych relacji pomiędzy legislaturą a Radą Ministrów²².

W przeciwieństwie do systemów prezydenckich, chociażby Republiki Federacyjnej Brazylii, w Rzeczypospolitej Polskiej władza wykonawcza funkcjonuje według za-

¹⁹ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 294–295.

²⁰ Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.

²¹ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 292.

²² *Ibidem*, s. 293.

sady dualizmu, to znaczy odrębności Prezydenta i Rady Ministrów^{23, 24}. Prezydent RP nie jest zatem szefem rządu, funkcję tę pełni Prezes Rady Ministrów. Podkreślić należy tu fakt, że w sprawach polityki państwa istnieje domniemanie kompetencji Rady Ministrów (art. 146 ust. 2 Konstytucji RP).

Konstytucja RP określa urząd Prezydenta RP najwyższym przedstawicielem polskich władz, najistotniejszym organem egzekutywy, gwarantem ciągłości władzy państwowej i zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP (art. 126 ust. 1 i art. 134 ust. 1 Konstytucji RP). Terminy te są niezwykle podobne do użytych w konstytucji brazylijskiej, jednakże sposób pełnienia tych funkcji jest zupełnie inny. Prezydent RP ma mniej swobody w realizowaniu swoich kompetencji. Wiele jego czynności wymaga kontrasygnaty właściwego ministra.

Kompetencje Prezydenta RP można podzielić na kilka kategorii²⁵: względem Suwerena (Narodu), względem judykatury, względem legislatury, względem pozostałych organów egzekutywy, w procesie ustawodawczym, w stanach wyjątkowych, jako naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych RP, tradycyjne uprawnienia głowy państwa.

Prezydent RP, za zgodą senatu, może zarządzić przeprowadzenie referendum ogólnopolskiego (art. 125 ust. 2 Konstytucji RP). Może także zażądać przeprowadzenie referendum w celu zatwierdzenia przez obywateli zmian w rozdziałach I, II lub XII Konstytucji (art. 235 ust. 6 w zw. z ust. 1 Konstytucji RP). Ustrój brazylijski zna instytucję referendum, jednakże Prezydent RFB nie ma możliwości go zarządzenia.

Prezydent RP ma też wiele uprawnień wobec legislatury. Zarządza przeprowadzenie wyborów parlamentarnych, zwołuje pierwsze posiedzenie Sejmu i Senatu RP nowej kadencji, skraca kadencję parlamentu w wypadku niemożności wyłonienia Rady Ministrów – obligatoryjnie, lub uchwalenia budżetu – fakultatywnie (art. 98 i 155 ust. 2 Konstytucji RP). Akty te nie wymagają kontrasygnaty. Kompetencje względem parlamentu są wyrazem charakterystycznego dla systemu parlamentarnego „przenikania się” egzekutywy i legislatury²⁶. W systemach prezydenckich jest to niemożliwe, ze względu na ściśle przestrzeganą separację władz²⁷.

Prezydentowi RP przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 i art. 144 ust. 3 pkt 4 Konstytucji RP). Podpisuje i zarządza ogłoszenie uchwalonych przez parlament ustaw. Może zawetować lub odesłać do Trybunału Konstytucyjnego projekt ustawy (z wyjątkiem ustawy budżetowej lub zmieniającej konstytucję). Prezydenckie weto ma charakter zawieszający i może zostać odrzucone przez sejm większo-

²³ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 473–474.

²⁴ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 293.

²⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 486–508.

²⁶ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne...*, s. 348.

²⁷ *Ibidem*, s. 344.

ścią kwalifikowaną trzech piątych przy kworum połowy członków izby (art. 122 Konstytucji RP). Prezydent wydaje też rozporządzenia wykonawcze na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (art. 142 Konstytucji RP).

Funkcja kreacyjna Prezydenta RP jest znacznie ograniczona w stosunku do jego brazylijskiego odpowiednika. Powołuje on Radę Ministrów i jej Prezesa, którzy muszą jednakże uzyskać wotum zaufania od sejm. W przypadku braku wotum zaufania, Prezes Rady Ministrów i ministrowie powołani przez Prezydenta RP składają na jego ręce dymisję, a inicjatywa w tworzeniu rządu przechodzi na sejm (art. 154 Konstytucji RP). Prezydent RP powołuje sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, Prokuratora Generalnego spośród kandydatów zgłoszonych przez KRS i Krajową Radę Prokuratury, wskazuje jednego członka KRS, powołuje dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także prezesów i wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego (art. 144 pkt 20–27, art. 179, art. 183 ust. 3, art. 185, art. 187 ust. 1 pkt 1, art. 194 ust. 2, art. 214 ust. 1 Konstytucji RP). Jak widać, Prezydent RP najczęściej powołuje osoby wskazane mu przez inne organy bądź podlegające przez nie zatwierdzeniu. W przypadkach, w których nie jest on związany rekomendacją innych podmiotów (powoływanie KRS, KRRiT), powołuje tylko część członków danego gremium. Wpływ Prezydenta RP na kreowanie składu osobowego Rady Ministrów i innych organów władzy wykonawczej jest niewielki. Kontrowersyjna pozostaje kwestia, czy Prezydent RP może odmówić powołania przedstawionych mu kandydatów na sędziów. Pewne jest natomiast, że nie może on pozostawić kandydatur bez rozpatrzenia (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r., Kpt.1/08).

Prezydent RP ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, przy czym umowy dotyczące najważniejszych kwestii (prawa obywatelskie, zrzeczenie się kompetencji państwa na rzecz organizacji międzynarodowej, zaciągnięcie dużych rozmiarów zobowiązań finansowych, układy sojusznicze) wymagają przed ratyfikacją wyrażenia zgody przez parlament w drodze ustawy. Prezydent mianuje i odwołuje przedstawicieli RP za granicą, przyjmuje listy uwierzytelniające obcych dyplomatów i bierze udział w realizacji polityki zagranicznej (art. 89 i 133 Konstytucji RP). Należy jednak pamiętać, że kształtowanie polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej (tj. wytyczanie celów i określanie metod ich osiągnięcia²⁸) jest wyłączną kompetencją Rady Ministrów, stosownie do postanowień art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP. Kompetencje Prezydenta RP w dziedzinie polityki zagranicznej mają zatem charakter wyjątków i zawsze powinny znajdować podstawę konstytucyjną²⁹. Prezydent RP w zakresie polityki zagranicznej

²⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, s. 522.

²⁹ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 307.

współdziała z Prezesem Rady Ministrów i ministrem spraw zagranicznych (art. 133 ust. 3 Konstytucji RP), niedopuszczalne jest więc podejmowanie przez głowę państwa decyzji i działań niezgodzonych wcześniej z tymi podmiotami. W przeszłości zarysował się spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów, dotyczący reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w organach Unii Europejskiej, w szczególności w Radzie Europejskiej. W postanowieniu z dnia 20 maja 2009 r. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że Prezydent RP ma prawo wziąć udział w posiedzeniu Rady Europejskiej, jednakże ustalenie merytorycznego stanowiska i przedstawienie go na forum Rady należy, w myśl art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP, do Prezesa Rady Ministrów.

Prezydent RP jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, na wniosek Prezesa Rady Ministrów zarządza mobilizację, zaś na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenie o stanie wojennym i wyjątkowym (art. 136, 229 i 230 Konstytucji RP). W przeciwieństwie do Prezydenta Republiki Federacyjnej Brazylii nie wydaje tych aktów z własnej inicjatywy.

Do kompetencji „tradycyjnych”, związanych z pełnieniem funkcji głowy państwa, zaliczyć można stosowanie prawa łaski, nadawanie orderów i odznaczeń oraz obywatelstwa polskiego (art. 137–139 Konstytucji RP). Prezydenckie prawo łaski pozwala na darowanie lub złagodzenie kary każdej osobie skazanej prawomocnym wyrokiem sądu karnego, z wyłączeniem osób skazanych przez Trybunał Stanu. Na aprobatę zasługuje stanowisko, że prawo łaski nie może zostać użyte w formie abolicji indywidualnej, czyli puszczenia w niepamięć wszelkich przestępstw popełnionych przez daną osobę, niezależnie od tego, czy zostały one wykryte i osądzone³⁰. Formę abolicji indywidualnej przyjmuje prawo łaski przysługujące prezydentowi Stanów Zjednoczonych Ameryki. Słynnym przykładem jest ułaskawienie Richarda Nixona przez Geralda Forda, kiedy stało się oczywiste, że temu pierwszemu grozi postępowanie karne. Stosowanie prawa łaski zanim miał okazję wypowiedzieć się niezawisły sąd należy ocenić negatywnie, jako naruszenie zasady podziału i równowagi władz. Ułaskawienie osoby, która w chwili zastosowania wobec niej prawa łaski nie była skazana prawomocnym wyrokiem, należy uznać za bezprzedmiotowe.

Prezydent ponosi przez Trybunałem Stanu odpowiedzialność za naruszenie konstytucji lub ustawy i przestępstwa (art. 145 ust. 1 Konstytucji RP), czyli za delikty konstytucyjne i przestępstwa pospolite (w tym skarbowe)³¹. Delikty konstytucyjne to czyny, którymi prezydent naruszył konstytucję lub inną ustawę w zakresie swojego urzędowania lub w związku z zajmowanym urzędem (art. 3 ustawy o Trybunale Stanu z dnia

³⁰ L. Garlicki, *op. ci.*, s. 306.

³¹ J. Buczkowski, *op. cit.*, s. 275.

26 marca 1982 r.³²). Prezydent RP może odpowiadać tylko przed Trybunałem Stanu, w stan oskarżenia może zostać postawiony głosami dwóch trzecich członków Zgromadzenia Narodowego – Sejmu i Senatu obradujących razem (art. 145 ust. 2 Konstytucji RP). Konstytucja przyznaje prezydentowi nadzwyczajną ochronę prawną – kognicja sądów karnych jest wobec niego całkowicie wyłączona³³. Dopuszczalne jest pozwanie urzędującego prezydenta i dochodzenie wobec niego roszczeń o charakterze cywilnoprawnym³⁴. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 września 1996 r. (III CZP 72/96, OSNC 1997, nr 1, poz. 4) i Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 marca 2015 r. (K 39/13), obywatele nie mają możliwości sądowego dochodzenia realizacji obietnic wyborczych, złożonych przez kandydata w toku kampanii prezydenckiej. Podjęcie przez Zgromadzenie Narodowe uchwały o postawieniu Prezydenta RP w stan oskarżenia powoduje zawieszenie sprawowania urzędu przez prezydenta, wskutek czego jego obowiązki tymczasowo przejmuje marszałek sejmu (art. 145 ust. 3 Konstytucji RP), którego z kolei zastępuje jeden z wicemarszałków³⁵. Stwierdziwszy winę prezydenta, Trybunał Stanu postanawia o złożeniu go z urzędu (art. 131 ust. 2 pkt 5 Konstytucji RP). Ze względu na wysoko postawione wymogi (stu czterdziestu parlamentarzystów, większość kwalifikowana dwóch trzecich) praktyczne znaczenie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta pozostaje niewielkie, zwłaszcza w porównaniu z instytucją kontrasygnaty czy negatywną opinią społeczną.

Ustrojodawca określił kadencję Prezydenta RP na pięć lat, dopuszczając tylko jednokrotną reelekcję (art. 127 ust. 2 Konstytucji RP). Pięcioletnia kadencja rozpoczyna swój bieg w dniu objęcia urzędu przez prezydenta elekta. Ograniczenie możliwości reelekcji ma przeciwdziałać nadmiernej kumulacji władzy w rękach jednej osoby, poprzez zapewnienie rotacji na stanowisku głowy państwa³⁶. Można by pokusić się o stwierdzenie, że w wielu współczesnych ustrojach długość kadencji prezydenta jest odwrotnie proporcjonalna do zakresu jego kompetencji. W systemach prezydenckich kadencja ta jest często krótsza niż w Polsce (np. cztery lata w Stanach Zjednoczonych Ameryki³⁷), a dłuższa w systemach parlamentarnych, które zredukowały rolę prezydenta jedynie do reprezentacji (np. siedem lat we Włoszech³⁸). Nadmiernej kumulacji władzy zapobiegać ma także zasada niepołączalności (*incompatibilitas*) urzędu Prezydenta RP z innymi

³² Dz. U. z 1982 r. Nr 11, poz. 84.

³³ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 298.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*, s. 299.

³⁶ *Ibidem*, s. 293.

³⁷ Artykuł 2 ust. 1 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 17 września 1787 r., <https://www.law.cornell.edu/constitution/articleii> [dostęp 10.01.2017].

³⁸ Artykuł 85 Konstytucji Republiki Włoskiej z dnia 22 grudnia 1947 r., https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf [dostęp 11.01.2017].

urzędami i funkcjami publicznymi, które nie są powiązane ze sprawowaniem urzędu Prezydenta (art. 132 Konstytucji RP)³⁹. Wybór na stanowisko prezydenta, posła lub senatora powoduje konieczność zrzeczenia się mandatu parlamentarnego. Zasada ta ma również przeciwdziałać podporządkowaniu Prezydenta RP jego macierzystej partii politycznej – wszak ustrojodawca umieścił Prezydenta RP nad partiami politycznymi, nie zaś na odwrót⁴⁰. Bezpartyjność Prezydenta RP jest jedną z istotnych różnic pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federacyjną Brazylii, gdzie prezydent pełni funkcję lidera swojej partii politycznej. Co więcej, Konstytucja RFB nie dopuszcza startu w wyborach prezydenckich kandydatów bezpartyjnych.

Prezydent RP nie ponosi za swoje decyzje odpowiedzialności politycznej (której przesłanką nie jest naruszenie prawa, a jedynie negatywna ocena działalności⁴¹) wobec władzy ustawodawczej, a jedynie odpowiedzialność konstytucyjną w przypadku naruszenia prawa (art. 145 Konstytucji RP). Godną rozważenia jest jednak kwestia, czy konieczność uzyskania przez Prezydenta RP rządowej kontrasygnaty (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP) dla ważności jego aktów urzędowych nie stanowi pewnej formy ograniczonej odpowiedzialności politycznej⁴². Akty urzędowe Prezydenta RP, niewymagające dla swej ważności kontrasygnaty, zwane są prerogatywami⁴³. Posiadanie przez Prezydenta RP prerogatyw nie oznacza dowolności w jego postępowaniu. Pozostaje on związany prawem, w szczególności zasadą trójpodziału i równowagi władz oraz zasadą legalizmu. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. (K 34/15) instytucja prerogatywy nie oznacza ustanowienia swoistej sfery władzy dyskrejonalnej głowy państwa. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. rozszerzyła obowiązek uzyskania kontrasygnaty z aktów prawnych (art. 46 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.) na akty urzędowe (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP). Jest to szersza kategoria, obejmująca nie tylko akty normatywne, zawierające normy prawne powszechnie obowiązujące (np. rozporządzenia, o których mowa w art. 142 Konstytucji), ale również pozostałe akty prawne, które rodzą wiążące skutki prawne po stronie swoich adresatów (zarówno materialnoprawne – wprowadzenie stanu wyjątkowego, podpisanie ustawy, mianowanie szefa sztabu generalnego, jak i proceduralnoprawne – wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego) oraz pozostałe akty urzędowe, które tych skutków nie wywołują, pozostają jednak w związku z wykonywaniem urzędu⁴⁴. W związku z obowiązkiem uzyskania kontrasygnaty nie ma

³⁹ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 293–294.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 294.

⁴¹ *Ibidem*, s. 298.

⁴² *Ibidem*, s. 293.

⁴³ *Ibidem*, s. 302.

⁴⁴ *Ibidem*.

znaczenia treść aktu urzędowego, ale jego forma. Z samej istoty instytucji kontrasygnaty wynika, że udzielić jej można jedynie wobec aktów urzędowych w formie pisemnej⁴⁵. Kontrasygnaty zawsze udziela Prezes Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP). Jest to istotne novum w stosunku do Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., która dopuszczała udzielanie kontrasygnaty przez właściwych ministrów (art. 46). Prezydent nie dysponuje żadnym prawnym środkiem wymuszenia kontrasygnaty, której udzielenie jest uzależnione od politycznej akceptacji Prezesa Rady Ministrów⁴⁶. Taksatywny katalog prerogatyw zawiera art. 144 ust. 3 Konstytucji RP. W szczególności dotyczą one stosunków z legislaturą, powoływania i odpowiedzialności rządu i poszczególnych ministrów, powoływania innych organów państwowych i tradycyjnych uprawnień głowy państwa⁴⁷.

7. Wynagrodzenie

Ani Prezydent Republiki Federacyjnej Brazylii, ani Rzeczypospolitej Polskiej nie wykonuje swoich obowiązków *pro publico bono*. Brazylijska głowa państwa otrzymuje miesięczne wynagrodzenie w wysokości 26 723 reali (1 real = 1,0036 złoty). Ostatnia podwyżka wynagrodzenia nastąpiła w lutym 2011 r. Ponieważ prezydent jest uznawany za pracownika administracji federalnej, otrzymuje tzw. trzynastki razem z pozostałymi pracownikami budżetówki. Po ustąpieniu z urzędu byłemu prezydentowi RFB przysługują: ochrona Batalionu Gwardii Prezydenckiej (odpowiednik BOR-u), prawo do korzystania z dwóch pojazdów na koszt państwa, fundusze na utworzenie biblioteki prezydenckiej (tradycja fundowania bibliotek przez byłych prezydentów jest obecna także w USA). Zabezpieczona zostaje także rodzina na wypadek jego śmierci: wdowa/wdowiec, niepełnoletni synowie i córki w stanie panieńskim otrzymują comiesięczną rentę. Oczywiście prezydent nie musi się martwić o zakwaterowanie w okresie sprawowania urzędu: do jego dyspozycji pozostaje Palacio de Planalto w mieście Brasilia.

Sytuacja materialna Prezydenta RP jest podobna – otrzymuje wynagrodzenie w wysokości ok. 20 000 złotych miesięcznie, ma zagwarantowane zakwaterowanie, emeryturę, ochronę po ustąpieniu z urzędu i fundusze z Kancelarii Prezydenta na prowadzenie Biura Byłego Prezydenta RP.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 303.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

8. Konkluzje

Porównanie ustrojów RF Brazylii i Rzeczypospolitej Polskiej doskonale obrazuje różnicę pomiędzy systemem prezydenckim a parlamentarnym i towarzyszące im odmienne koncepcje pozycji prezydenta w państwie. Polski ustrój znacznie ogranicza kompetencje prezydenta, co jest zapewne po części rezultatem negatywnych doświadczeń naszego narodu z autorytaryzmem (PRL).

Prezydent RFB ma wielki wpływ na kształtowanie polityki państwa (poprzez kadry) i w sytuacji zagrożenia może natychmiast reagować (stany nadzwyczajne, środki tymczasowe). Jednakże, by zapobiec nadmiernemu zaburzeniu równowagi władz na korzyść egzekutywy, Konstytucja Brazylii ściśle oddziela władzę wykonawczą od ustawodawczą. Taki podział nie jest do końca przestrzegany w Konstytucji RP, gdzie prezydent pełni zupełnie inną rolę. Działa najczęściej na wniosek innych organów bądź jego akty wymagają zatwierdzenia przez ministrów lub parlament. Ograniczone kompetencje Prezydenta RP, a jednocześnie jego powiązanie z władzą ustawodawczą (zarządzanie wyborów, skracanie kadencji parlamentu, zwoływanie pierwszego posiedzenia) wskazują, że polski ustrojodawca przewidział dla niego nie rolę sprawnego wykonawcy, lecz gwaranta ciągłości państwowej i mediatora pomiędzy poszczególnymi ośrodkami władzy.

