

**Grzegorz LEWICKI, Dominik SKORUPA, Piotr KUSPYS**

## **ROLA I FUNKCJONOWANIE URZĘDU PREZYDENTA RP – WIZJE I WNIOSKI**

*Główne pytanie co do miejsca i roli urzędu Prezydenta w strukturze państwa polskiego zostało rozstrzygnięte przez Konstytucję, która w art. 10 wydzielając, monteskiuszowskim wzorem, władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą i władzę sądowniczą, jednocześnie umiejscowiła Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako podmiot władzy wykonawczej. Kompetencje Prezydenta nie są zbudowane na zasadzie paralelności wobec kompetencji Rady Ministrów, choć niektóre dziedziny spraw wydają się być tożsame. Warto zatem przytoczyć część spośród zadań, które każdorazowo spoczywają na barkach urzędującego na tym stanowisko urzędnika.*

*1. W sferze stosunków zagranicznych Prezydent ma pozycję zwierzchnią w zakresie najwyższego przedstawicielstwa Rzeczypospolitej (jed-*

*nak ogólne kierownictwo utracił w 1997r.); a niekiedy wyłączną (np. co do ratyfikacji i wypowiedzania umów międzynarodowych).*

- 2. W sferze prawodawstwa nadzwyczajnego Prezydent może wprowadzać stan wojenny i stan wyjątkowy.*
- 3. W sferze prawodawstwa zwykłego kompetencje Prezydenta są słabe; zapewniona konstytucją możliwość wydawania rozporządzeń jest kompetencją pozorną, ponieważ jej realizacja uzależniona jest od woli Sejmu formułującego odpowiednie szczegółowe upoważnienie (delegację ustawową, skonkretyzowaną podstawą prawną). Natomiast zarządzeniami Prezydenta nie można regulować praw i obowiązków obywatelskich, a także wszystkich innych podmiotów znajdujących się poza strukturami administracyjnymi*

oraz tych podmiotów w strukturach administracyjnych, które nie podlegają Prezydentowi. Także uprawnienia dotyczące kontroli zgodności aktów normatywnych z ustawami i z konstytucją są ograniczone, kompetencja Prezydenta do występowania z podobnymi wnioskami nie obejmuje bowiem rozporządzeń; niemniej Konstytucja wprowadza możliwość zawnioskowania kontroli uprzedniej w zakresie zgodności umowy międzynarodowej (jeszcze przed jej ratyfikacją) z Konstytucją.

4. W sferze obsadzania stanowisk Prezydent ma dosyć szerokie uprawnienia. W tym zakresie nie ma jednak możliwości występowania z wnioskiem o odwołanie Rady Ministrów (choć w dwóch okolicznościach może ją powołać), czy innych organów naczelnych. Brak podobnej kompetencji może być widziany jako słabe zabezpieczenie funkcji i zadań Prezydenta określonych w art. 126. Konstytucyjne sformułowanie, iż Prezydent „powołuje” (Prezesa RM czy Radę Ministrów) występuje w dwóch znaczeniach (niestety nie wyróżniony przez ustrojodawcę). Czym innym jest samodzielne powołanie rządu przez Prezydenta a czym innym powołanie rządu wybranego przez Sejm.

5. W sferze uprawnień o charakterze organizacyjnym i decyzyjnym Prezydent może zwoływać i przewodniczyć Radzie Ministrów (która wtedy zwana jest Radą Gabinetową), wydawać decyzje z zakresie nadawania i zwalniania z obywa-

telstwa, nadawania orderów i odznaczeń, stosowania prawa łaski.

Jednocześnie należy wspomnieć, iż akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Istnieją jednak takie sytuacje, w których owa kontrasygnata nie jest wymagana, co wyraża się między innymi w następujących przypadkach:

1. zarządzania wyborów do Sejmu i Senatu,
2. skracania kadencji Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji,
3. inicjatywy ustawodawczej,
4. zarządzania referendum ogólnokrajowego.

**Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego** wraz z Redakcją dwumiesięcznika społeczno-politycznego **Realia i co dalej ...** przedstawia Państwu kolejny raport w którym podejmujemy jeden z najbardziej aktualnych obecnie tematów, związanych z funkcjonowaniem i rolą urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Tragiczne echa wydarzeń z 10 kwietnia bieżącego roku, bezwzględność konstytucyjna co do trybu i czasu obsadzenia najwyższego urzędu w państwie oraz tym samym niezwykle krótka i umiarkowana w swym przebiegu kampania wyborcza, daje dodatkowo bodziec do zastanowienia się nad działalnością urzędu Prezydenta w polskim systemie konstytucyjnym. Poprzez poniższą analizę, staramy się prześledzić ostatnie kadencje Prezydentów RP w kontekście instytucjonalno-prawnym, ich

rolę oraz dokonujemy rozważań co do trybu pracy prezydenta w systemie kanclerskim. Pragnęliśmy także odnieść się do polityki historycznej, którą kierowali się dotychczas urzędujący Prezydenci. Przykładem, od-

noszącym się do sedna sprawy są polskie relacje ze wschodem – co wciąż pozostaje tematem nie tyle gorącym, co niezmiernie aktualnym.

Łukasz Polinceusz  
– koordynator projektu

## **Część I System kanclerski w Polsce – nowa rola prezydenta. (Grzegorz Lewicki. Dominik Skorupa)**

### **1. Katalizator – katastrofa smoleńska**

Katastrofa lotnicza w Smoleńsku według wielu komentatorów życia publicznego w Polsce może spowodować zmianę świadomości Polaków i naszego sposobu patrzenia na państwo. Chwilowe wyciszenie bieżących politycznych sporów oraz refleksja wokół tragedii być może w przyszłości zostaną uznane za moment przełomowy w dziejach polskiej demokracji. Dotychczas bowiem, od ponad dwudziestu lat, nie rozważano szerzej stanu ustroju państwa polskiego, nie odbywały się debaty publiczne na tematy ustrojowe. Wręcz przeciwnie – wszystkie dotychczasowe propozycje przekształcania systemu politycznego w Polsce dekonstruowano w mediach wspierających zarówno środowiska prawicowe, jak i lewicowe jako krótkowzroczne ambicje polityczne walczących ze sobą partii, albo też próby wprowadzenia autorytaryzmu (klimat

ówczesnych debat dobrze oddaje antologia PWN z lat dziewięćdziesiątych<sup>1</sup>). Impas, jaki to spowodowało, uniemożliwił programowe zmiany systemu politycznego w Polsce. W efekcie skazani byliśmy dotąd na dryfowanie w stronę wzmocnienia pozycji prezydenta bądź premiera, zależnie od krótkoterminowej koniunktury politycznej, co nie miało żadnego związku z perspektywą zmian instytucjonalnych, a było działaniem *ad hoc* w obrębie zastanych okoliczności.

W wyniku impasu wynikającego z odkładania niepopularnych wizerunkowo dyskusji na tematy ustrojowe, w Polsce utrwalił się – *nolens volens* – system parlamentarno gabinetowy, w którym przeprowadzanie śmielszych zmian społecznych bywa trudne ze względu na równoważenie się roli wykonawczej premiera i prezydenta.

<sup>1</sup> Zob. Paweł Śpiewak (ed), *Spór o Polskę 1989-99 – Wybór tekstów prasowych*, PWN, Warszawa 2000.

## 2. Prezydent i premier w ciągu ostatnich dziesięcioleci

Można powiedzieć, że brak wizji co do instytucji prezydentury dośkwiera Polsce już od lat 90-tych – od samego początku III Rzeczypospolitej. Impas ten ma podłoże historyczne, wynika też po części z ograniczeń systemowych demokracji, która uniemożliwia przeprowadzanie niepopularnych reform (opinia publiczna musi każdorazowo zostać przekonana do zatwierdzenia idei), a po części ze strachu przed autorytaryzmem – co wbrew pozorom było dotąd ważnym czynnikiem, bowiem w latach 90-tych wciąż jeszcze były żywe demony przeszłości, pamiętające rządy monopartyjne oraz stan wojenny wprowadzony przez Wojciecha Jaruzelskiego.

Urząd prezydenta powstał na miejsce komunistycznej Rady Państwa w ostatnich latach PRL i był efektem kompromisu działaczy opozycji z aparatem partyjnym – prezydent sprawował kontrolę nad resortami siłowymi powołując ich szefów. Decyzja o zagwarantowaniu silnej pozycji prezydenta w 1989 była krótkotrwałym elementem transformacji ustrojowej. Wynikała ona ze strachu komunistów przed rozliczeniem przez demokratyczną opozycję – generał Wojciech Jaruzelski gwarantował komunistom bezpieczeństwo polityczne i – co bardzo ważne – również fizyczne. W sławnym tekście na temat transformacji („Wasz prezydent, nasz premier”) Adam Michnik przedstawił wizję kompromisu, który miał

skłonić komunistów do transformacji ustrojowej.

Kompetencje prezydenta zostały zmienione podczas prezydentury pierwszego prezydenta niepodległej Polski, Lecha Wałęsy, na mocy tzw. Małej Konstytucji z 1992. Dokument ten, którego głównym celem było prawne uchylene komunistycznej konstytucji z roku 1952, traktował o wzajemnych stosunkach między władzą wykonawczą a ustawodawczą, dzieląc kompetencje wykonawcze między premiera i prezydenta. Mała Konstytucja obowiązywała do roku 1997, gdy kolejny prezydent – Aleksander Kwaśniewski – ograniczył kompetencje prezydenta, ale nie na tyle, aby można było mówić o systemie ugruntowanej władzy kanclerskiej.

Ówczesny stan wynikał z braku przyzwolenia społecznego na oddanie władzy jednemu ośrodkowi, co utworzyło przestrzeń tarcia między ośrodkami władzy. Wynikało to pośrednio z pamięci czasów komunizmu. W efekcie miały miejsce ciągłe tarcia między obozami prezydenta a premiera. Co ciekawe – konflikty tego typu miały w pierwszej kolejności podłoże personalne, a nie polityczne. Wzajemne animozje w połączeniu z nieokrzepością polskiej demokracji nie dysponującej jasnym rozdziałem kompetencji, powodowały często jałowe spory o przestrzenie władzy, które toczyły się poprzez politykę faktów dokonanych: w obszarach wieloznaczności obie strony

– premier i prezydent – próbowały stawać się wiążącym ośrodkiem decyzyjnym. Widać to na przykładzie tzw. „wojny na górze” między Lechem Wałęsą i Tadeuszem Mazowieckim czy „szorstkiej przyjaźni”

Leszka Millera i Aleksandra Kwaśniewskiego. W tych przypadkach linia konfliktu wcale nie pokrywała się z podziałami politycznymi, ale była konfliktem wewnętrznym danej formacji polityczno-ideowej.

### 3. TKM czy TQM?

W latach 90-tych politycy i dziennikarze do opisu stosunków panujących między przedstawicielami polskiej klasy politycznej ukuli pewną złośliwą frazę. Warta jest przytoczenia choćby dlatego, że była powtarzana w wielu mediach, niezależnie od ich sympatii ideowych. Mowa oczywiście o „TKM”, co należy rozwinąć jako „teraz, kur..., my!”. W tych trzech prostych słowach konsoliduje się pogląd na wewnętrzne walki polityczne, dla których wodą na młyn było – między innymi – niesprecyzowanie podziału kompetencji wykonawczych w obrębie państwa. TKM to zatem nieustanne odkładanie stabilizacji ustrojowej państwa na później przez partie polityczne. Z kolei TQM to podejście znane z teorii zarządzania, które oznacza Total Quality Management (Całościowe Zarządzanie Jakością)<sup>2</sup>.

Jednym z elementów TQM jest tak zwany kwadrat Eisenhowera<sup>3</sup> doty-

czący organizacji czasu i wytyczania projektów, które trzeba przedsięwziąć, aby osiągnąć możliwie największy sukces. Kwadrat ten priorytetyzuje zajęcia na skali czasowej i szereguje kolejność ich wykonywania, dzieląc zadania według kryteriów: ważne – nieważne oraz pilne (krótkoterminowe) – niepilne (długoterminowe). Równocześnie wskazuje, które zadania trzeba uwzględnić w planie jako pierwsze.

**Tabela 1.** Kwadrat Eisenhowera

Przedsięwzięcie	Ważne	Nieważne
Pilne	2	3
Niepilne	1	-

Numery w tabelce pokazują priorytet zadania (1 – zadanie najważniejsze).

W wersji, którą przyjmujemy w niniejszej analizie, najważniejsze są sprawy ważne, choć niepilne – plan ich realizacji należy wytyczać naj-

<sup>2</sup> Zob. np. P. Capezio, D. Morehouse, *Taking the Mystery Out of TQM: A Practical Guide to Total Quality Management*, Career Pr Inc, 1995.

<sup>3</sup> Nazwa pochodzi od słów przypisywanych prezydentowi USA Dwightowi Eisenhowerowi: „What is important is seldom urgent and what is urgent is seldom important” („Rzeczy naprawdę ważne rzadko są pilne, natomiast rzeczy pilne rzadko są naprawdę ważne”). Por. np. „The Eisenhower Method of Time Management”, <http://www.time-management-training.info>.

pierw, a dopiero potem przechodzić do spraw ważnych i pilnych. Sprawy ważne a niepilne są ważniejsze od pilnych i ważnych, bowiem, jeśli nie będą realizowane w pierwszej kolejności, ich niepilność może skutkować niebezpieczeństwem ciągłego odkładania ich na później (pod nawałem ważnych spraw bieżących). Sprawy pilne, ale nieważne dokładane są na samym końcu, a nieważne i niepilne lądują w koszu – w ogóle nie są uwzględniane.

Inną wersję kwadratu Eisenhowera przyjmowała niestety klasa polityczna w Polsce. W tej drugiej wersji priorytety 1 i 2 zamieniają się miejscami – sprawy ważne, ale niepilne (takie, jak reforma ustrojowa) odkładane są na plan drugi. W efekcie utrzymanie się na politycznej powierzchni jest rzeczą najpilniejszą, natomiast sprawy ważne niepilne nie są w ogóle przeznaczone do wpisania w kalendarz, a nawet jeśli, to giną pod natłokiem spraw codziennych. Można oczywiście winić za to polityków, ale takie podejście jest też poniekąd zrozumiałe. System nierozdzielający

równomiernie kompetencje w obrębie władzy wykonawczej trawi dużą część wysiłku na wyszukiwanie kompromisów w warunkach niepewnej większości.

Dlaczego sprawy niepilne są takie ważne? Są to sprawy ogólne, całościowe, nieograniczone krótkimi ramami czasowymi, a bardzo często istotne dla wspólnoty jako całości. „Ważne niepilne” to coś więcej niż długofalowa „wizja” – to bezpośredni zamiar realizacji celów związanych z interesem ogółu i ciągły, nieprzerwany oraz stały wysiłek dążący do ich osiągnięcia. W proponowanym przez nas modelu premier posiada pełnię władz wykonawczych (sprawy ważne pilne), ale równocześnie prezydent otrzymuje fundusze na działalność dotyczącą identyfikowania spraw ważnych niepilnych, takich jak strategię, sprawy wizerunkowe, tworzenie marki polskiej, analizy geopolityczne (zob. sekcja V). Posiadanie przez prezydenta specjalnego funduszu oraz *think tanku* debatującego nad celami długofalowymi byłoby rzeczą wielce pożądaną.

#### 4. Dlaczego system kanclerski?

Wydaje się, że kraje europejskie, które posiadają system parlamentarno-gabinetowy mają mniejszy impet legislacyjno-wykonawczy. Normą jest, że im bardziej równoważą się siły polityczne, tym o kompromis ciężiej. Spójrzmy na Włochy, modelowy przykład tego, co Jan Rokita nazwał

„obstrukcją parlamentarną” – rywalizacja między wieloma ugrupowaniami i niejawnymi grupami nacisku odbiera temu państwu impet wykonawczy, co na rękę jest wszelkiego rodzaju lobbystom oraz organizacjom niejawnym. *Status quo* utrzymywany z powodu parlamentarnej aporii

opłaca się różnym grupom interesu, umożliwiając im działanie podług strategii *divide et impera* – dziel i rządź. Taka sytuacja miała niegdyś miejsce także w Polsce. Jak wspominają polscy lobbyści w rozmowie z „Polityką”: „Dobrze dobrana grupa 15 posłów do dziś może zmienić każdy przepis. Z tego punktu widzenia najlepszy był parlament z 1991 r. z 17 klubami i kołami poselskimi. – Dość łatwo było podrzucić tam dowolny projekt ustawy. Wiele zdarzeń kreowaliśmy w mediach, dziennikarze dostawali tzw. gotowce. Pisali, bo w to wierzyli”<sup>4</sup>.

Mimo, że cytat powyższy dotyczy władzy ustawodawczej, a nie wykonawczej, wskazuje na coś bardzo ważnego – wielośrodkowość jakiegokolwiek władzy powoduje, że centra te mogą nawzajem niwelować swoje wysiłki, a przez to energia rządzących jest pożytkowana na zdobycie choćby małej przewagi. W celu osiągnięcia tego wykorzystywana może być pomoc zewnętrznych wobec państwa ośrodków, takich jak grupy lobbingsowe, które jednakże w pewien sposób uzależniają od siebie w zamian za świadczoną pomoc.

Aby uniknąć podobnej sytuacji, konsolidacja władzy, ale też odpowiedzialności, jest rzeczą jak najbardziej pożądaną. Dlatego też centrum władzy wykonawczej powinno być jedno – im więcej ośrodków, tym większe

możliwości wpływu czynników trzecich na mogących rozgrywać przeciw sobie rządzących.

W dojrzałych demokracjach partie zdobywają zazwyczaj niewielką przewagę, która umożliwia im rządzenie. Sam kompromis legislacyjny to rzecz trudna. Ponadto konieczność uzyskania zgody wykonawczej ze strony prezydenta, który może pochodzić z całkiem przeciwstawnej opcji politycznej i ideowej, jest dodatkowym utrudnieniem.

Z drugiej strony trzeba też mieć na uwadze zalety równoważących się władz – mechanizmy hamujące i kontrolne są w demokracji bardzo istotne. W przypadku systemu kanclerskiego istnieje taki mechanizm – jest nim cezura kalendarza wyborczego – rząd kanclerski może być sprawnie rozliczany co cztery lata, ponieważ ponosi wyłączną odpowiedzialność za rządzenie – nie można zwalić winy na przeciwnika politycznego. Taki podział władzy powoduje, że wyborcy łatwiej identyfikują odpowiedzialnych, a w konsekwencji łatwiej lokują swoje sympatie polityczne.

Większość demokracji europejskich nie postawiło na system prezydencki, ale właśnie na kanclerski (Niemcy, Wielka Brytania, Hiszpania, Szwecja, Holandia, Belgia, etc.). Również w doświadczonej przez autorytaryzm Polsce silny premier oto-

<sup>4</sup>Cezary Łazarewicz, „Polscy lobbyści: zadżumieni”, Tyg. „Polityka”, 14 maja 2010, dostępna też wersja online: <http://www.polityka.pl/kraj/analizy/1505566,1,polscy-lobbysci.read>.

czony gronem ministrów kojarzyć się będzie wizerunkowo lepiej, niż pojedynczy, silny prezydent, którego

łatwiej – nawet w warstwie medialnych skojarzeń – posądzić o autorytaryzm.

## 5. Wytyczne dla systemu kanclerskiego w Polsce

System kanclerski w formie, jaką sugerujemy gwarantowałby silną władzę premiera, którego obarcza wyłączną odpowiedzialnością za władzę wykonawczą. Jednocześnie system kanclerski powinien koniecznie uwzględniać koloryt pluralizmu polskiego i naszych tradycji demokratycznych.

To bardzo ważne. Pamiętać należy, że Polacy od dawna mają w sercach nostalgię za symbolicznym ojcem narodu, czy też opiekunem; lubią konsolidować swoją symbolikę tożsamościową w poszczególnych osobach. Takim ojcem narodu był z pewnością Jan Paweł II, natomiast tragiczne okoliczności śmierci prezydenta Kaczyńskiego skłoniły część środowisk prawicowych do przedstawiania go jako męża stanu (jednakże na innej płaszczyźnie – chodziło o sprawy tożsamościowe, a nie duchowe). Co ciekawe, proces ocieplania wizerunku instytucji prezydenta odbył się spontanicznie – media wcześniej nieprzychylnie Lechowi Kaczyńskiemu, po jego śmierci zaczęły pokazywać „ludzki” wymiar jego prezydentury. Można wręcz pokusić się o stwierdzenie, że *post mortem*, na kanwie ciepłych wspomnień o prezydenckiej parze, urząd prezydencki odzyskał jednoznaczny autorytet społeczny i pozytywną konotację. Wcześniej bowiem ten autorytet powoli tracił – bowiem

media krytykujące konkretnego prezydenta podkopywały też autorytet instytucji. Z dzisiejszej zmiany można wszakże zrobić użytek praktyczny – i przekuć tę pozytywną grę skojarzeń w reformę instytucjonalną.

Wydaje się, że jest to projekt całkiem realny, szczególnie, że specyficzność tożsamości polskiej jest w pewnym sensie awangardowa – w większości krajów Europy zachodniej nie ma miejsca na charyzmatyczną, zdystansowaną wobec spraw bieżących postać, która byłaby autorytetem społecznym i w trosce o interes długofalowy kraju sprawowała nieformalną rolę mentora oraz analityka rzeczywistości społecznej. Tego typu wizerunek – zawierający nutę patriarchalną – to przedsięwzięcie, które może się bardzo dobrze udać w Polsce, ale które niemożliwe byłoby do zrealizowania w krajach Europy zachodniej, takich jak Holandia. Społeczeństwo holenderskie (gdzie nie liczy się patriarchalny autorytet polityka, ale jego medialność i jak największa imitacja przeciętnego obywatela w warstwie symbolicznej) z pewnością by taki wizerunek odrzuciło. Jednak w Polsce jest na taki wizerunek prezydenta popyt, co najwymowniej pokazały tłumy zgromadzone w Warszawie i Krakowie nad trumnami tragicznie zmarłych polityków.

## 6. Nowa rola prezydenta

W proponowanym przez nas modelu premier posiada pełnię władz wykonawczych (sprawy ważne pilne), ale równocześnie szeroko zakrojoną rolę odgrywałby prezydent. Choć nie miałby możliwości bezpośredniego wpływania na sprawy bieżące – posiadałby duże możliwości identyfikowania spraw ważnych niepilnych (por. sekcja III). W systemie kanclerskim prezydent mógłby więc grać bardzo ważną rolę – w zasadzie niemierzalną, ale istotną dla poczucia duchowej jedności w społeczeństwie polskim.

Prezydent, wybierany w wyborach bezpośrednich (w celu posiadania symbolicznej legitymizacji) miałby zatem (1) własny aparat urzędniczy oraz (2) niezależny od rządowych dotacji fundusz na działalność instytucjonalną. Te możliwości w połączeniu z (3) inicjatywą ustawodawczą dawałyby mu możliwość sugerowania pewnych rozwiązań legislacyjnych oraz pobudzania szeroko zakrojonej debaty publicznej, a przez to (4) stymulowania trendów intelektualnych oraz celebrację tożsamości zbiorowej, której byłby wyłącznym wyrazicielem.

Taka funkcja prezydenta jest niezmiernie ważna. Jak pisze Paweł Śpiewak: „gdy formalna pozycja urzędu prezydenckiego słabnie, coraz większe znaczenie ma lub może

mieć osoba prezydenta. Jej autorytet, samowiedza czy styl będą bowiem miały znaczenie symboliczne”. Powołując się na przykłady prezydenta Izraela Szymona Peresa i prezydenta Niemiec Richarda von Weizsackera, Śpiewak zaznacza, że postaci te dzięki swoim osobistym przymiotom „przerosły konstytucyjne ograniczenia urzędu”<sup>5</sup>. Taki prezydent to prawdziwa osobowość międzynarodowa – dysponując siecią kontaktów na całym świecie dowartościowuje swoją obecnością środowiska ważne dla kraju, a także zaprasza do udziału w debacie publicznej intelektualistów czy pisarzy. Co więcej, styl takiego przywódcy może wpłynąć na trwałą zmianę obyczajów politycznych, a także wizerunek państwa.

Rola wizerunkowa prezydenta jest kolejną arcyważną funkcją, dotychczas zaniedbywaną z powodu sporów politycznych. Należałoby rozważyć instytucję (5) prezydenta jako oddzielną markę będącą częścią marki polskiej. Prezydent nie powinien być konkurentem politycznym dla premiera, ale raczej twarzą, z którą ma kojarzyć się w Europie Polska. Choć z pozoru traktowanie instytucji jako marki może wydać się dziwnym uprzedmiotowieniem, jest jak najbardziej zasadne. Żyjemy bowiem w czasach, w których następuje częściowa zamiana i pokrywanie się funkcji

<sup>5</sup> Paweł Śpiewak, „Tyrania politycznej większości”, „Europa – Magazyn Idei ‘Newsweeka’”, kwiecień 2010, s.10–11.

państwa oraz korporacji<sup>6</sup>. Marka kraju – to znaczy zestaw obrazów i idei, z którymi kojarzy się sama nazwa „Polska” – jest potrzebna w rywalizacji o wpływy polityczne, popyt na kulturę, inwestycje i turystów<sup>7</sup>.

Co bardzo ważne, promocja kultury danego kraju jako marki, aby była skuteczna, musi bazować na silnej tożsamości – promowanie jest bowiem tylko ładnym opakowaniem produktu, który sam w sobie musi być atrakcyjny. Innymi słowy – nie da się wypromować marki kraju czy instytucji, jeśli obywatele nie będą przekonani o tym, że idea ich opisująca jest prawdziwa, jeśli nie będą potwierdzać jej zasadności swymi postawami. Jak zauważa Wally Olins, światowy ekspert od spraw wizerunku państwa, „najlepsze tożsamości nie są wynajdywane, ale zakorzenione w tym, co jest, w klimacie rzeczywistym, który streszczają wizualnie i promują”<sup>8</sup>. W tym duchu prezydent byłby elementem marki polskiej, na którą jest zapotrzebowanie w obrębie samego społeczeństwa polskiego – jego obecność w mediach i międzynarodowej debacie publicznej wpasowałaby się

w oczekiwania Polaków, równocześnie dając im wyraz i delikatnie nimi sterując.

Tworzenie marki instytucji polskiego prezydenta musi być odseparowane od bieżących sporów politycznych. Wally Olins stwierdza, że kampanie wizerunkowe kraju, albo instytucji z nim związanych, muszą być rozciągnięte w czasie – okres ich realizacji musi być dłuższy niż jedna kadencja polityczna. Trudność tego rodzaju kampanii polega na tym, że główne wytyczne akcji promocyjnej i zagrania wizerunkowe muszą być utrzymane zawsze w tym samym duchu bez względu na opcję polityczną, która jest przy władzy. Innymi słowy – nie można w obrębie jednej kampanii promocyjnej dopuszczać, aby z kraju, który się promuje wysyłane były komunikaty sprzeczne z założeniami kampanii<sup>9</sup>.

Jako, że prezydent w proponowanym przez nas modelu nie miałby wpływu na bieżące wydarzenia w państwie, stosunkowo łatwo byłoby wytworzyć jego wizerunek jako ciepłego, zatroskanego o przyszłość pokoleń rzecznika polskich interesów

---

<sup>6</sup> Wally Olins, *Trading Identities: Why Countries and Companies Are Taking on Each Others' Roles*, Foreign Policy Centre, 2000. s.42–50.

<sup>7</sup> Ibidem, s.1. Więcej na temat kultury jako marki oraz wykorzystania tej marki w dyplomacji: Grzegorz Lewicki, „Wizerunek Polski za granicą w konstruktywnej teorii stosunków międzynarodowych”, w: Dominik Skorupa (ed.), *Solidarni wczoraj i dziś*, Kraków 2008; następujący po tym przypisie akapit oparty jest na fragmencie z ww. raportu.

<sup>8</sup> W. Olins, op. cit., s.23.

<sup>9</sup> Olins stosuje tę zasadę w praktyce – stworzywszy markę dla Polski, streszczoną we frazie „creative tension” i odwołującą się do skojarzeń tożsamości polskiej z „otwartością”, „tolerancją” i „serdecznością” zawiesił kampanię wizerunkową na czas rządów PiS-LPR-Samoobrona, które w oczach międzynarodowej opinii niosły ze sobą skojarzenia przeciwne.

na świecie, ponieważ zajmowanie stanowiska na tematy bieżące – które częstokroć dzielą opinię publiczną – by go w ogóle nie dotyczyło. Skuteczność takiego manewru wizerunkowego dobrze widać na podwójnym przykładzie Władysława Bartoszewskiego – dopóki był dyplomatą przyglądającym się scenie politycznej z zewnątrz oraz unikającym angażowania się w bieżące spory jego popularność była niezmiennie wysoka. Natomiast po zaangażowaniu się w emocjonalne filipiki partyjne, w których obie strony nie szczędziły sobie zjadliwych komentarzy, jego autorytet zaczął gwałtownie spadać.

Kolejną rolę prezydenta w systemie kanclerskim powinna być (6) funkcja dyplomatyczna, która również czerpie korzyści z oderwania prezydentury od spraw bieżących. Dobrze zgrani oraz akceptujący swoje role prezydent i premier mogą stosować efektywne techniki dyplomatyczne, na przykład oparte o model „*bad guy – good guy*” (dobry i zły facet). Ten model negocjacyjny zakłada rozbitcie siły negocjacyjnej na dwie osoby, w których jedna osoba gra empatyczną postać gotową do daleko idących ustępstw i koncyliacji, natomiast druga gra rolę zdecydowanego na zerwanie rokowań negocjatora, który nie ma zamiaru iść na żadne ustępstwa. Rolę „złego faceta” może grać prezydent: gdyby na przykład premier negocjował jakieś istotne dla naszego interesu narodo-

wego sprawy, to w przypadku zbyt gwałtownego nacisku ze strony przeciwników mógłby, mimo zapewnień o swojej dobrej woli, zasłaniać się osobą prezydenta, który w przypadku nieudanych dla Polski negocjacji gotowy jest rozdmuchać sprawę w mediach, co przysporzy samemu premierowi kłopotów.

Taką negatywną rolę może też grać premier – gdy premier wprowadza reformy niepopularne w społeczeństwie, to prezydent – mający legitymację społeczną z wyborów bezpośrednich – jest stroną wysłuchującą tego sprzeciwu. Naród wtedy czuje, że istnieje dualizm władzy, że posiada swojego reprezentanta.

W tym samym duchu prezydent może być negocjatorem w przypadku ważnych dla państwa kontraktów – sama jego obecność przy stole negocjacji będzie zwiększać wyjściową pozycję polskich negocjatorów.

Podobny efekt niemiecki filozof Peter Sloterdijk nazwał tzw. efektem Kaczyńskich. Polega on na tym, że premier Donald Tusk (*good guy*), mając za plecami braci Kaczyńskich (*bad guys*), których opinia międzynarodowa swego czasu przedstawiała bardzo negatywnie, na wstępie otrzymywał silniejszą pozycję negocjacyjną<sup>10</sup>. Jeśli zagrywki podobnego typu będą skoordynowane, polska polityka zagraniczna może bardzo dużo zyskać dzięki dyplomatycznej funkcji prezydenta.

<sup>10</sup> Por. Peter Sloterdijk, „Czy Polska zmieniła UE?”, Europa”, 27.10.2007.

## 7. Podsumowanie

Wydaje się, że nastał dobry moment, aby system kanclerski – doceniający jednakże rolę prezydenta – wprowadzić w Polsce. Minęły czasy, w których silny premier może być posądzany o autorytaryzm – w neosredniowiecznym porządku międzynarodowym władza jest strukturą sieciową<sup>11</sup>. Dlatego też nie wszystkie decyzje formalnie eksplikowane przez premiera są tak naprawdę jego własnymi koncepcjami. Ostrzeżenia publicystów przed autorytaryzmem w Polsce należałoby zatem rzucić na karb ich osobistych antypatii.

Jeśli prezydentem zostanie wybrana osobowość charyzmatyczna, a nie zwykły, nie przykuwający uwagi opinii publicznej urzędnik, państwo polskie z pewnością wiele zyska, nawet jeśli wykonawcza siła prezydenta będzie znikoma. Silny premier zajmie się rządzeniem, natomiast całkiem niezależny od niego prezydent da obywatelom poczucie pluralizmu, mimo silnej władzy premiera. Przepychanki retoryczne między premierem, a prezydentem

(*vide*: uwagi premiera Tuska o kryształowych żyrandolach i zamknięciu prezydenta w pałacu, daleko od ludzi) odezłyby wtedy do lamusa, ponieważ nie byłoby dla nich racji bytu. Prezydent byłby gwarantem realizowania celów ważnych niepilnych (sekcja III), które starożytni Grecy określali słowem *telos* (celowość, kierunek). Posiadając swoją własną grupę urzędników tworzyłyby *think tanki*, stałby się też mecenasem kultury, negocjatorem przy rządowych kontraktach i networkingowym centrum absorbującym zainteresowanie Polską płynące z zagranicy.

Należy pamiętać, że polityka powstaje na glebie nieprzewidywalnych zdarzeń historycznych, wykorzystuje fluktuacje emocji społecznych. Dziś, po katastrofie smoleńskiej, jest dobry moment, aby – bez wizerunkowego uszczerbku – polskie partie polityczne zastanowiły się nad zmianą podejścia TKM na TQM przy pomocy reformy ustrojowej. Okazja historyczna jest wyjątkowa – nie można jej zmarnować. Polska staje się teraz.

## **Część II Urząd Prezydenta RP a polityka historyczna i pojednanie międzykulturowe. Przykład stosunków polsko-ukraińskich. (Piotr Kuspys)**

Na początku lat dziewięćdziesiątych, gdy na fali przemian politycznych na świecie wyłoniła się nie-

podległa Ukraina, Polacy i Ukraińcy stanęli przed wielkim wyzwaniem. Do niedawna te dwa narody wię-

---

<sup>11</sup> Zob. Grzegorz Lewicki, „Sieciowa teoria nowego średniowiecza”, „Pressje”, Teka XX, 2010.

cej dzieliło, niż łączyło. Na dodatek wciąż funkcjonowały stereotypy narodowe. W świadomości wielu Polaków i Ukraińców wciąż była obecna pamięć o wzajemnie wyrządzonych krzywdach. Komunizm na lata zamroził uprzedzenia, wiele niewyjaśnionych spraw i wzajemną niechęć. Radziecka propaganda utrzymywała na Ukrainie antypolskie stereotypy, aby umocnić przekonanie, że Polacy to *konserwatywny wróg państwa ukraińskiego jako takiego, niezależnie od formy władzy politycznej*<sup>12</sup>. W Polsce zaś pojęcie „Ukraińiec” i „ukraiński” używano jako synonimu „barbarzyńcy” i „wyjątkowego wroga Polaków”<sup>13</sup>. Podobnie jak w odniesieniu do Polaków, również Ukraińcom przypisywano wszelkie zbrodnie, które miały miejsce na Wschodzie<sup>14</sup>. Sytuacja zaczęła się zmieniać dopiero na początku lat dziewięćdziesiątych. Przemiany polityczne w Polsce i na Ukrainie, nawiązanie formalnych kontaktów na wszystkich możliwych szczeblach i ożywienie relacji międzyludzkich zapoczątkowały nowy etap w dwustronnej współpracy.

Z przyczyn obiektywnych Lech Wałęsa nie mógł poświęcić swojej

prezydentury na sprawy historyczne w takiej mierze jak kolejni prezydenci Rzeczypospolitej. Ważniejsze były bowiem sprawy bieżące. Należało wypracować całą bazę prawną, która była niezbędna w nowych realiach politycznych. Stąd też już w 1992 roku po czteromiesięcznych negocjacjach podpisano *Traktat o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy* między Rzeczypospolitą Polską i Ukrainą. Jest to pierwszy w historii dokument międzypaństwowy między Warszawą i Kijowem, potwierdzający nienaruszalność granic, brak roszczeń terytorialnych oraz wykluczenie użycia siły<sup>15</sup>. W kolejnych latach podpisano w zasadzie większość umów dwustronnych, które regulują współczesne kontakty polsko-ukraińskie na różnych płaszczyznach. Stąd też zasługą Lecha Wałęsy jest utworzenie solidnego fundamentu dla działań pojednawczych prowadzonych przez jego następców. Z tego dorobku w pełnym zakresie skorzystał Aleksander Kwaśniewski. Zdając sobie sprawę z trudnej historii, traktował ją jako wspólny ból, bez sporządzania bilansu wzajemnie wyrządzonych krzywd. Taka postawa i pragmatyzm

<sup>12</sup> L. Zaskilniak, *Stosunki polsko-ukraińskie w XX wieku*, [w:] W. Bonusiak [red.], *Polska – Niemcy – Ukraina w Europie. Uwarunkowania, założenia i przesłanki wzajemnej współpracy*, Rzeszów 1996 s. 196.

<sup>13</sup> Por. M. Śliwa, *Stosunki polsko-ukraińskie w powojennej publicystyce i historiografii emigracyjnej*, [w:] W. Bonusiak [red.], *Polska i Ukraina po II wojnie światowej*, Rzeszów 1998, s. 263.

<sup>14</sup> Por. S. Zabrowarny, *Polska i Ukraina na drodze do porozumienia i współpracy...*, s. 16.

<sup>15</sup> Brak roszczeń terytorialnych został formalnie potwierdzony jeszcze podczas istnienia ZSRR poprzez *Deklarację o zasadach i podstawowych kierunkach rozwoju stosunków polsko-ukraińskich*, Kijów, 13.10.1990, „Zbiór Dokumentów”, 1990, nr 4.

polityczny zaowocowały zbudowaniem bardzo dobrych relacji interpersonalnych z ówczesnym Prezydentem Ukrainy Leonidem Kuczma. Właśnie dzięki takim kontaktom było możliwe prowadzenie dialogu nawet w najtrudniejszych sprawach, jak to miało miejsce w kolejnych latach. Już w maju 1997 roku obaj prezydenci podpisali *Wspólne oświadczenie Prezydentów RP i Ukrainy o porozumieniu i pojednaniu*. Dotyczyło ono bolesnych doświadczeń międzyludzkich na polsko-ukraińskim pograniczu. Dokument w sposób obiektywny wymienia wydarzenia z kart trudnej historii, a mianowicie antyukraińską politykę władz polskich w latach dwudziestych i trzydziestych XX wieku, tragiczne wydarzenia na Wołyniu w latach 1942–1943 oraz akcję „Wisła”<sup>16</sup>.

Kolejnym gestem w kierunku pojednania było złożenie kwiatów na Cmentarzu Orłąt Lwowskich i mogiłach Strzelców Siczowych przez obu prezydentów w styczniu 1998 roku. W ten sposób uczczono bohaterów polskich i bohaterów ukraińskich. W maju 1998 roku w Polsce z rewizytą przebywał Leonid Kuczma. Wtedy również nie zabrakło pojednawczych gestów. Dwaj prezydenci odsłoniли pomnik ofiar obozu w Jaworznie, w którym więziono około 4 tys. Ukra-

inów, podejrzewanych o współpracę z UPA. Gotowość polskiego prezydenta do uszanowania historii Ukraińców zobowiązywała Kijów do większej wrażliwości i otwartości na polski punkt widzenia. Stąd w tym samym roku w czerwcu dwaj prezydenci spotkali się na Ukrainie w Charkowie. Wzięli oni udział w uroczystości położenia kamienia węgielnego pod budowę polsko-ukraińskiego cmentarza ofiar totalitaryzmu<sup>17</sup>.

W kolejnych latach sprawy dnia codziennego nie zdominowały dwustronnych kontaktów. W lipcu 2003 roku doszło do spotkania Prezydentów Aleksandra Kwaśniewskiego i Leonida Kuczmy w miejscowości Pawliwka na Ukrainie. W tej małej wsi na Wołyniu został odsłonięty pomnik pojednania *Pamięć – Żałoba – Jedność*. Prezydenci odczytali wspólne oświadczenie *O pojednaniu – w 60 rocznicę tragicznych wydarzeń na Wołyniu*. Podkreślając strategiczny charakter bilateralnych stosunków uznano, że historia nie może rzutować na teraźniejszość. W dokumencie tym zacytowano słowa Jana Pawła II: *Czas już oderwać się od bolesnej przeszłości! (...) Niech przebaczenie – udzielone i uzyskane – rozleje się niczym dobroczynny balsam w każdym sercu. Niech dzięki oczyszczeniu pamięci historycznej wszyscy gotowi*

---

<sup>16</sup> Por. *Wspólne oświadczenie Prezydentów RP i Ukrainy o porozumieniu i pojednaniu*, Kijów, 21.05.1997, „Zbiór Dokumentów”, 1997, nr 2.

<sup>17</sup> Por. P. Kuspys, *Współczesne stosunki polsko-ukraińskie 1991–2008*, Kraków 2009, s. 156.

<sup>18</sup> P. Kuspys, *Współczesne stosunki polsko-ukraińskie 1991–2008*, Kraków 2009, s. 164.

*będą stawiać wyżej to, co jednocy, niż to co dzieli, ażeby razem budować przyszłość opartą na wzajemnym szacunku, braterskiej współpracy i autentycznej solidarności*<sup>18</sup>.

Lwów, Jaworzno, Charków i Pawliwka mają kluczowe znaczenie dla pojednania polsko-ukraińskiego, czyniąc ten proces nieodwracalnym. Z perspektywy czasu można pokusić się o stwierdzenie, że wzajemną niechęć i stereotypowe myślenie mamy już za sobą. Zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie, kwestie historyczne w latach dziewięćdziesiątych miały istotny wpływ na klimat polityczny w stosunkach bilateralnych. Te gesty świadczą nie tyle o zrozumieniu złożoności stosunków polsko-ukraińskich w całej ich rozciągłości, ile o chęci przeciwstawienia się pójściu na skróty, podejmując trudne wyzwanie, jakim jest przewyciężanie bolesnej przeszłości.

Podczas gdy prezydenturę Lecha Wałęsy w kontekście polityki historycznej prowadzonej przez głowę państwa możemy nazwać „**prezydenturą stanowienia**”, zaś lata pracy Aleksandra Kwaśniewskiego – „**prezydenturą pojednania**”, działalność w tym zakresie podejmowana przez kolejnego prezydenta Rzeczypospolitej zasługuje na miano „**prezydentury pamięci narodowej**”. Głównym celem wysiłków Lecha Kaczyńskiego było odkrywanie prawdy historycznej. Była to w dużej mierze polityka jednostronna. Zarówno w kontaktach z Ukrainą, jak i z

pozostałymi sąsiadami, na pierwszym miejscu były fakty historyczne i oczekiwania, aby druga strona w pełni zaakceptowała polski punkt widzenia. Nie uczyniono z nich pomostu łączącego dwa narody. Podobną drogę dla Ukrainy wybrał także Wiktor Juszczenko, który pod koniec swojej prezydentury mianował Stepana Bandere bohaterem narodowym Ukrainy. Niemniej jednak obu prezydentom udało się zakończyć trwający od lat spór wokół Cmentarza Orląt Lwowskich. Dzięki dobrym personalnym stosunkom, które rozwinęły się po „pomarańczowej rewolucji”, Lech Kaczyński skłonił Wiktora Juszczenkę do większego zaangażowania się. Poprzedni Prezydent Leonid Kuczma nie mógł przełamać oporu miejscowych władz Lwowa, zdominowanych przez „Naszą Ukrainę”. Dopiero Wiktor Juszczenko, jako szef tej partii, mógł przekonać swoich kolegów do ustępstw.

Polityka historyczna prowadzona przez prezydentów Rzeczypospolitej zależała w dużej mierze od samej osoby piastującej ten urząd, od wizji i poglądów głowy państwa. Stąd też miała ona różne cele i zadania. Była motorem polsko-ukraińskiego pojednania i bieżącej współpracy, kiedy indziej stawała się powodem waśni politycznych i społecznych. Niemniej jednak trudno wyobrazić sobie budowanie dobrych stosunków w pełnym oderwaniu od przeszłości, niezależnie od tego, czy było w niej więcej dobrych czy trudnych chwil.