

Исходя из необходимости для личности поиска гарантий в современном мире, определим основные задачи личности исходя из необходимости достижения гармонического бытия в условиях постсовременности:

1. Преодоление остатков внешней и внутренней несвободы.
2. Развитие индивидуально ориентированного образования, личной компетентности на всех уровнях и, особенно, в политической сфере.
3. Приоритет духовного (постматериального) начала перед материальным.
4. Формирование общественного мнения как возможности личностного влияния на развитие и совершенствование политической ситуации и общественно-политических отношений.
5. Развитие гражданской самодеятельности, суверенности личности.

Пронзительное развитие украинского общества характеризуется на современном этапе «кризисным синдромом модернизации». Это требует объединения представителей власти и всего общества вокруг жизненно важного задания – преодоления основных кризисов общественно-политического развития (идентичности, легитимности, участия, проникновения и распределения). Консолидация общества вокруг решения этой проблемы даст возможность вывести украинское общество из зоны неопределённости, обусловит ориентацию власти на поддержание социальных сил, заинтересованных в настоящей модернизации и готовых обеспечить осуществление социальных преобразований.

## KOHABITACJA W SYSTEMIE POLITYCZNYM POLSKI

*dr Agnieszka Konopelko<sup>1</sup>*

Politechnika Białostocka, Białystok, Polska

### Wprowadzenie

*Kohabitacja, koabitacja* (fr. *cohabitation* - współzamieszkiwanie) w polityce oznacza współistnienie w obrębie władzy wykonawczej, czyli współpracę prezydenta i rządu, pochodzących z przeciwnych obozów politycznych. Sytuacja taka ma miejsce, kiedy w trakcie trwania kadencji prezydenta zostaje wybrany parlament, w którego izbie niższej przewagę uzyskuje partia opozycyjna (lub koalicja partii) w stosunku do prezydenta. Wtedy prezydent zmuszony jest powołać premiera i rząd popierany przez większość parlamentarną, a następnie współpracować z nim oraz dzielić kompetencje władzy wykonawczej [10, s. 159].

Instytucję *cohabitation* stworzyła V Republika Francuska. We francuskiej konstytucji prezydent Francji, pochodzący z wyborów powszechnych, posiada silną pozycję i władzę (prezydent powołuje premiera, przewodniczy obradom rządu, wydaje dekrety). System ten nazywany jest półprezydenckim (semi-prezydenckim). Jeżeli w parlamencie dominuje prezydencka frakcja polityczna, to on decyduje, kto będzie premierem oraz określa cele polityczne rządu. Może też rozwiązać parlament w dogodnym dla siebie terminie (parlament nie ma takiego uprawnienia wobec prezydenta). Kiedy jednak frakcja prezydencka stanowi mniejszość w parlamencie, głowa państwa jest zmuszona wyznaczyć premiera z opozycji [8].

Pojęcia „kohabitacja” po raz pierwszy użyto w odniesieniu do współrządzenia prezydenta socjalisty François'a Mitterranda i konserwatywnego premiera Jacquesa Chiraca z lat 1986-1988. Prezydent skoncentrował się na sprawach zagranicznych i bezpieczeństwie, a premier Chirac kontrolował politykę wewnętrzną. Później kohabitacja wystąpiła w następujących

<sup>1</sup> Email: [agacon@tlen.pl](mailto:agacon@tlen.pl)

relacjach: prezydent socjalista François Mitterrand i premier Édouard Balladur (1993-1995), prawicowy prezydent Jacques Chirac i socjalista Lionel Jospin (1997-2002). Wszystkie one miały jednak łagodniejszy przebieg, gdzie stopniowo władza prezydenta był ograniczana. Po pięcioletnim okresie "cohabitation" w latach 1997-2002, kiedy to prawicowy prezydent i lewicowy premier dzielili władzę, francuscy wyborcy i politycy dostrzegli wady takiego współrzędzenia: nieefektywność agencji rządowych, spadek autorytetu państwa, pogorszenie porządku społecznego i stale wysoka stopa bezrobocia [9].

Typowy problem związany z kohabitacją jest taki, że każdy lider chce realizować własną politykę po to żeby wygrać kolejne wybory. Podczas gdy liderzy tego samego spektrum politycznego, wykonując władzę jednocześnie, pomagają sobie nawzajem w podejmowaniu decyzji, kohabitacja może prowadzić do spadku autorytetu narodowego i spowodować pojawienie się poczucia braku bezpieczeństwa w kraju.

Teoria kohabitacji nie jest ograniczona tylko do systemu Francji, ale w nie wielu krajach z konstytucyjnymi strukturami może zaistnieć<sup>2</sup> [1].

W wielu młodych demokracjach Europy Wschodniej funkcjonują instytucje podobne do francuskiej kohabitacji. Aczkolwiek, jeżeli wybory prezydenckie i parlamentarne odbywają się w tym samym czasie, kohabitacja jest mniej widoczna.

### **Współpraca rządu i głowy państwa w okresie transformacji**

W polskim systemie politycznym zjawisko kohabitacji występowało kilkakrotnie od 1989 r.

W okresie tym obowiązywały trzy ustawy zasadnicze odmiennie precyzujące rolę i znaczenie głowy państwa: konstytucja PRL z 1952 r., znowelizowana w 1989 r., "mała konstytucja" obowiązująca w latach 1992-97 i obecna ustawa zasadnicza, która weszła w życie w dniu 17 października 1997 r. Żadna z nich nie dawała prezydentowi takich uprawnień jak konstytucja V Republiki Francuskiej. Polska "cohabitation" między rządem a prezydentem bierze się stąd, że do konstytucyjnego ustroju państwa wpisano instytucję prezydenta wybieranego w wyborach powszechnych i bezpośrednich.

Od lipca 1989 r. do grudnia 1990 r. prezydent Wojciech Jaruzelski musiał współpracować z Tadeuszem Mazowieckim z „Solidarności”. Można było się spodziewać, że będzie ograniczać działania premiera reformującego kraj, a tymczasem współpraca układała się bezproblemowo. Jaruzelski nie wykorzystywał jednak swoich prerogatyw, by ograniczać przedsięwzięcia rządu. Kiedy 27 grudnia 1989 r. Sejm przyjął najważniejsze ustawy składające się na założenia „planu Balcerowicza”, zatwierdzone przez Senat, prezydent złożył na nich swój podpis by od 1 stycznia 1990 r. mogła się rozpocząć polska transformacja z gospodarki nakazowo-rozdziałowej do wolnorynkowej. Problemów nie nastęrczył też pakiet tzw. ustaw policyjnych, uchwalonych przez Sejm w 1990 r., które przekształcały Milicję Obywatelską w Policję, a w miejsce Służby Bezpieczeństwa utworzyły Urząd Ochrony Państwa. Prezydent podpisał też zmiany w konstytucji PRL, dzięki którym powrócono do nazwy "Rzeczpospolita Polska", określając ją mianem "demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej", a usunięto ideologiczny wstęp o strategicznych sojuszach, przewodniej roli PZPR oraz o socjalizmie i gospodarce planowej [6].

---

<sup>2</sup> Fińska konstytucja z 2000 r. ograniczyła władzę prezydenta poprzez przekazanie uprawnienia wyboru premiera parlamentowi. Kohabitacja pojawia się często odkąd w systemie fińskim występują silne partie i nie ma zbyt dużego rozróżnienia pomiędzy lewą i prawą stroną oraz kadencje parlamentu (4 lata) są krótsze niż prezydenckie (6 lat). Prezydent powinien pozostać bezpartyjnym i prezydenci zwykle rezygnują z członkostwa podczas sprawowania urzędu

Prezydent Lech Wałęsa współpracował z premierem Waldemarem Pawlakiem, a potem z koalicją lewicową Sojusz Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego pod rządami Józefa Oleksego. Wałęsa dążył do maksymalnego wzmocnienia ośrodka prezydenckiego (np. „falandyzacja” prawa, czyli takie interpretowanie prawa, by zwiększyć kompetencje prezydenta). Narastający konflikt z prezydentem charakteryzował także wcześniejszy okres premierostwa Jana Olszewskiego z Porozumienia Centrum [11].

Jako prezydent, Lech Wałęsa był niechętny silnym ugrupowaniom i chciał ustroju z dominującą pozycją prezydenta. „Mała konstytucja” przewidywała tzw. resorty prezydenckie: obrony, spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych, przy których obsadzie należało zasięgać opinii prezydenta. Trwały spory, czy prezydent może tylko opiniować kandydatury, czy wręcz ma prawo obsadzania tych resortów swoimi ludźmi. Polem starcia prezydenta Wałęsy z powołanym w 1993 r. rządem SLD-PSL stały się sprawy obronności. Działania Wałęsy, który chciał wyjść daleko poza to, co dawała mu „mała konstytucja”, stały się przedmiotem badań sejmowej komisji obrony narodowej. Prezydent odszedł z urzędu w grudniu 1995 r. [6].

W 1995 r. prezydentem został Aleksander Kwaśniewski z SLD. Po wyborach w 1997 r. i po uchwaleniu obecnie obowiązującej Konstytucji, to Aleksander Kwaśniewski w latach 1997-2001 musiał współpracować z premierem Jerzym Buzkiem z koalicji Akcja Wyborcza „Solidarność” – Unia Wolności. Kwaśniewski, w przeciwieństwie do swojego poprzednika, wykazał wiele dobrej woli we współpracy z szefem rządu z opozycji, zrażając tym często do siebie przedstawicieli własnej opcji politycznej. Prezydent wiedział, że nie zapewni sobie reelekcji wyłącznie w oparciu o głosy zwolenników jednej partii. Okres kohabitacji prezydenta z rządem w latach 1997–2001 nie był więc czasem ostrych starć z tego powodu, że po obu stronach przeważała wola poszanowania uzyskanych w państwie pozycji ustrojowych. Z kolei, następująca po tym okresie „szorstka przyjaźń” premiera Leszka Millera z Aleksandrem Kwaśniewskim, wywodzących się z tego samego ugrupowania, stała się symbolem ostrych sporów na linii rząd-prezydent. Kiedy jednak chodziło o kwestie ważne dla ustroju państwa i rozwiązanie palących problemów społecznych, o zgodę było dość łatwo. Prezydent podpisał ustawę upoważniającą do ratyfikacji konkordatu, podpisał nowelizację ustawy o wyborach gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Nie skorzystał z prawa weta, ani w 1998 r., przy ustawie o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, ani przy ustawie o rentach i emeryturach. W 2001 r., kiedy od roku trwała druga kadencja prezydentury Kwaśniewskiego, władzę znów objęła koalicja SLD-PSL. Koniec kohabitacji, czyli powrót rządów SLD-PSL, nie oznaczał „miodowych lat”. Stosunki między rządem a prezydentem bywały trudne [11].

#### **Źródła konfliktu między prezydentem a premierem**

Niespodziewany wynik przyspieszonych wyborów w 2007 r., odsunięcie od władzy PiS i wygrana PO, zakończyły dwa lata harmonii między dwiema najważniejszymi osobami w państwie, kiedy władzę wspólnie sprawowali bracia Kaczyńscy. Za rządów PiS-u rola Lecha Kaczyńskiego wydawała się istotniejsza niż rzeczywista rola prezydenta w naszym systemie, ponieważ działania prezydenta – jako „reprezentanta pewnego programu” – zbiegały się z polityką PiS-u i jego brata – premiera.

Kiedy doszło do kohabitacji prezydenta i premiera wywodzących się z przeciwnych obozów politycznych, Lech Kaczyński stara się podkreślać swoją siłę, zwłaszcza na jednym polu – w polityce zagranicznej. Wydaje się, że jednym z głównych źródeł konfliktów na linii rząd-prezydent jest obecne uregulowanie konstytucyjne: kontrast między skromnymi uprawnieniami prezydenta a jego silnym mandatem (wybór w głosowaniu powszechnym). Prezydent nie chce pełnić wyłącznie funkcji reprezentacyjnej.

Chociaż źródłem największych napięć pomiędzy dwoma ośrodkami władzy jest polityka zagraniczna: W sprawach krajowych politycy PO zarzucają Lechowi Kaczyńskiemu, że broni racji tylko jednej opcji politycznej i nie można nawiązać z nim dialogu. Prezydent twierdzi, że rząd nie ma konkretnych rozwiązań, poza tym PO to partia bogatszej części społeczeństwa.

Zaczął się od błyskawicznej desygnacji; potem był konflikt o ambasadorów (odmowa prezydenta podpisania niektórych nominacji), generałów (Lech Kaczyński odrzucił większość kandydatur przedstawionych przez MON), Rada Gabinetowa w sprawie służby zdrowia, wojna o Traktat Lizboński (prezydent długo nie mógł się zdecydować na to, co robić w sprawie Traktatu Lizbońskiego, którego kształt osobiście negocjował), prezydencka polityka wschodnia (zwłaszcza względem Rosji), samodzielna polityka prezydencka w sprawie Gruzji (prezydent wysłał do Tbilisi bez porozumienia z rządem swoich ludzi i po ustaleniach z prezydentem Litwy zaplanował własną misję), czy ustawa medialna [5].

Premier Donald Tusk twierdzi, że "trzeba rozpocząć debatę konstytucyjną i przedyskutować, kto ma mieć więcej władzy prezydent czy premier". Premier chce, by koalicja, opozycja i prezydent wspólnie zaczęli się zastanawiać nad zmianą konstytucji, bo obecny podział kompetencji między szefem rządu a głową państwa jest niejasny [12].

Powstaje jednak pytanie co w obecnej konstytucji jest niejasne?

Polski system polityczny w odróżnieniu od systemu francuskiego jest systemem parlamentarno-gabinetowym. Zgodnie z art. 146 pkt 1 Konstytucji RP Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa, a więc faktycznie rządzi. Z kolei, prezydent reprezentuje państwo w stosunkach zewnętrznych, ale art. 133 pkt 3 precyzuje, że w tym względzie prezydent musi współdziałać z szefem rządu i właściwym ministrem. Obowiązek współdziałania Konstytucja nakłada przede wszystkim na prezydenta, a nie na premiera. Tam, gdzie rozkład funkcji jest nie do końca oczywisty, rząd cieszy się domniemaniem kompetencji (art. 146 pkt 2) [3].

Ze strony premiera padają zapewnienia, że jest gotów współpracować z prezydentem „w każdej istotnej dziedzinie” oraz, że ministrowie jego rządu i on wykazują „maksymalną cierpliwość i wyrozumiałość wobec niektórych nietaktów ze strony Kancelarii Prezydenta” [13].

Zdaniem byłego prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego kohabitacja jest obowiązkiem mądrych polityków. Każda mądra rada jest tutaj do rzeczy, a każda głupia rada powinna być odrzucona. Kwaśniewski zauważył, że prezydent "ma bardzo precyzyjnie określone swoje prerogatywy, które są o tyle trudne w egzekwowaniu, bo nie dysponuje aparatem (...). Rząd ma tysiące ludzi, ma ministerstwa. Prezydent jest właściwie samotnie, jednoosobowo odpowiedzialny za wszystkie sprawy. Więc on się nie tyle rozpycha, prezydent musi wypełniać swoje obowiązki. Nie może reprezentować państwa polskiego (...) nie mając informacji ze strony rządu". Lech Kaczyński wspólnie z Donaldem Tuskiem powinni więc stworzyć "system przekazywania informacji na tyle bliski i praktyczny, żeby to działało" [4].

Jednym z ostatnich przykładów braku kohabitacji jest kwestia uczestnictwa Polski w szczycie Unii Europejskiej poświęconym Gruzji. Na szczyt pojechali obaj politycy, a każdy z nich ma inne zdanie na to, jak Unia powinna zareagować na rosyjską agresję w Gruzji. Prezydent uważa, że należy obłożyć Rosję sankcjami gospodarczymi. Rząd zaś twierdzi, że aż tak daleko nie należy się posuwać. Niejasne było kto ma przewodniczyć polskiej delegacji w Brukseli. Prezydent uważa, że to on powinien być szefem delegacji, bo tak wynika z protokołu dyplomatycznego. Z kolei, rząd chce, aby delegacji przewodniczył premier, bo to on był inicjatorem zwołania nadzwyczajnego szczytu UE. Według Wicemarszałka Sejmu Jerzego Szmajdzińskiego z SLD Polska daje sygnał całemu światu, że jej władze prowadzi dwie polityki zagraniczne („dwuwładza” w Polsce).

### Podsumowanie

Zjawisko "kohabitacji" powstaje w przypadku dualizmu władzy wykonawczej, niezależnie wybranego prezydenta i premiera, który musi zostać zaakceptowany, zarówno przez prezydenta, jak i legislaturę. Badacze wskazują, że kohabitacja może ograniczać stagnację „rozbitych większości”, która może często pojawiać się w systemach prezydenckich.

W Polsce współpraca rządu i głowy państwa wywodzących się z przeciwstawnych obozów nieraz układała się lepiej niż wtedy, gdy wywodzili się z tych samych ugrupowań. To wynika, nie tyle specyfiki polskich rozwiązań prawnych, ile siły osobowości i ambicji polityków. Nigdy jednak nie dochodziło do tak gwałtownych konfliktów na linii prezydent-premier jak obecnie [11].

Stosunki między prezydentem a premierem toczą się od konfliktu do konfliktu. Obie strony podkreślają swoje dobre intencje i gotowość współpracy, nie wychodzą jednak poza deklaracje. O tym, jak źle postrzegane są relacje między prezydentem i premierem, świadczą badania opinii publicznej. Większość Polaków badanych w grudniu 2007 przez TNS OBOP (59%) stosunki i współdziałanie prezydenta i premiera ocenia jako złe. Tylko jedna czwarta (23%) ocenia je jako dobre [7].

Dotychczas dobrą praktyką było, że prezydent starał się zachowywać neutralność w odniesieniu do innych ugrupowań obecnych w parlamencie. Jak wynika z sondażu "Rzeczpospolitej", przeprowadzonego przez GfK Polonia, aż połowa Polaków w sporach między szefem rządu a prezydentem, przyznaje rację premierowi. To prezydent musi więc zadbać o to, by jego działania były lepiej postrzegane przez społeczeństwo, by ta tendencja się nie pogłębiała [2].

Obecny prezydent ma w czym wybierać. Obowiązująca konstytucja daje mu prawo wetoowania ustaw, reprezentowania państwa na zewnątrz, ale bez możliwości podejmowania jakichkolwiek zobowiązań, np. finansowych, paktów międzynarodowych czy wysłania wojsk. Jest też zwierzchnikiem sił zbrojnych, wydaje akty urzędowe, które wymagają podpisu premiera.

W sprawie prowadzenia polityki zagranicznej konstytucja nie pozostawia złudzeń: prezydent musi współdziałać z premierem i ministrem spraw zagranicznych. W dalszym ciągu należy się jednak spodziewać problemów we współpracy prezydenta i rządu w obszarach polityki gospodarczej i społecznej. Pomyślnie premiera prezydent zawsze może zarzucić, że są zbyt „liberalne”. Przede wszystkim jednak, konflikty będą następować w dziedzinie polityki zagranicznej, która ostatnio stała się obszarem szczególnego zaangażowania Lecha Kaczyńskiego. To może okazać się najbardziej szkodliwe, bo przynajmniej za granicą najważniejsi polscy politycy powinni mówić jednym głosem. Zatem, koniecznym warunkiem normalnego funkcjonowania Polski na arenie międzynarodowej jest unormowanie relacji rządu i premiera z prezydentem Lechem Kaczyńskim.

#### LITERATURA

- [1] Elgie, R., *Political Institutions in Contemporary France*, OUP, Oxford 2003
- [2] GfK Polonia, <http://www1.gfk.pl/index.php>, 28.08.2008
- [3] Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. nr 78 poz. 483
- [4] Kwaśniewski: Koabitacja jest obowiązkiem mądrych polityków, *Gazeta.pl*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,4744175.htm> 2007-12-08, 25.08.2008
- [5] Margraf M., Rząd kontra prezydent: pół roku przepychanek, <http://politbiuro.pl/politbiuro/1,85402,5241090.html>, 2008-05-23, 25.08.2008
- [6] Mateja A., Koabitacja po polsku, *Tygodnik Powszechny* 30.10.2007
- [7] OBOP, <http://www.tns-global.pl>, 27.08.2008
- [8] Oficjalna strona Prezydenta Francji, <http://www.elysee.fr>, 19.08.2008
- [9] People's Daily Online, "France Bids Farewell to Right-Left 'Cohabitation'", June 17, 2002, [http://english.people.com.cn/200206/17/eng20020617\\_98010.shtml](http://english.people.com.cn/200206/17/eng20020617_98010.shtml), 29.08.2008
- [10] Skrzydło W., *Ustroje państw współczesnych*, Wyd. UMCS, Lublin 2005
- [11] Stanisławska J., Wirtualna Polska, Prezydent z premierem, jak pies z kotem, 2008-02-01, 26.08.2008
- [12] Szelecki Ł., TOK FM, Konstytucja ma przestrzegać polityków?, <http://politbiuro.pl/politbiuro/1,85402,4960872.html>, 2008-02-25, 29.08.2008
- [13] Wirtualna Polska, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342>, 2008-01-30, 30.08.2008.