

Ryszard MOJAK

**Institucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym
w latach 1935–1939. Część II***

The Institution of President in Polish Constitutional
Law in the Years 1935–1939. Part II

PREZYDENT W DOKTRYNIE KONSTYTUCYJNEJ SANACJI

Klasyczny system parlamentarno-gabinetowy utworzony na gruncie Konstytucji marcowej od samego początku był poddany krytyce. Z atakami na Konstytucję marcową i stworzony w jej ramach ustroj polityczny wystąpiły zarówno ugrupowania polityczne, jak również doktryna i praktyka¹. Zmach majowy 1926 roku kończy w praktyce ustrojowej funkcjonowanie tego systemu rządów i daje początek ewolucji ustroju od systemu demokracji parlamentarnej do systemu rządów określanych mianem „rządów autorytarnych”². Ewolucji ustroju politycznego towarzyszy proces tworzenia

* Pierwsza część artykułu pod tym samym tytułem, dotycząca pozycji głowy państwa w latach 1918–1922 oraz instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle Konstytucji marcowej z 1921 roku, została opublikowana w *Annales UMCS, sectio G (Ius)*, vol. XXXVI, 1989.

¹ Szczegółową charakterystykę nurtów krytyki Konstytucji marcowej zawierają opracowania A. Ajnenkiela i E. Gdulewicz. Zob. A. Ajnenkiel: *Koncepcje zmiany Konstytucji marcowej przed przewrotem majowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1967, nr 1, s. 135 i n.; E. Gdulewicz: *Geneza i zasady naczelne Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 roku*. Rozprawa doktorska, mps, Lublin 1973, s. 16–22.

² W dalszej części pracy podjęta zostanie bliższa charakterystyka systemu „rządów autorytarnych”. Niemniej w tym miejscu należy zaznaczyć, iż w historiografii lat sześćdziesiątych, zwłaszcza w pracach A. Gwiżdża, była wygłoszona teza, iż ustroj Polski ewoluował „od niepełnej demokracji do niepełnego faszyzmu”. Zob. A. Gwiżdż: 1)

nowej doktryny sanacji, który prowadzi do stworzenia zwartej koncepcji politycznoustrojowej³, nadając jej najpełniejszy wyraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1923 roku, określanej również mianem Konstytucji kwietniowej⁴.

Interesująca nas koncepcja ustrojowa prezydentury w Konstytucji kwietniowej jest wyrazem nowej koncepcji organizacji państwa i społeczeństwa, wynikającej z doktryny konstytucyjnej sanacji. Pisanie o doktrynie konstytucyjnej sanacji może spotkać się z głosami sprzeciwu. Znana jest powszechnie niechęć sanacji i J. Piłsudskiego, który dawał niejednokrotnie temu publiczny wyraz, do teoretycznych rozważań ideologicznych⁵, także negacja tworzenia idealnego, teoretycznego wzorca ustroju politycznego. Z kontekstu wypowiedzi przedstawicieli sanacji, poddających krytyce recepcję obcych zasad i wzorców ustrojowych w Konstytucji marcowej — wynika również niewiara w możliwości skutecznego przeniesienia konstrukcji politycznoustrojowych w inne warunki społeczno-polityczne⁶. Z drugiej natomiast strony nigdy nie zanegowano potrzeby wypracowania, w oparciu o polskie doświadczenia i warunki społeczno-polityczne, nowej koncepcji ustrojowej⁷. Negatywne stanowisko J. Piłsudskiego do przeprowadzania wywodów doktrynalnych, jak też programowa rezygnacja sanacji z posługiwania się tym pojęciem nie mogą świadczyć jeszcze o tym, iż proces budowy doktryny konstytucyjnej obozu rządzącego w latach 1926–1935 nie był realnym faktem⁸. Współczesny badacz doktryny sanacji W.T. Kulesza

Burżuazjno-obszarnicza konstytucja z 1921 roku w praktyce, Warszawa 1956; 2) *Konstytucja kwietniowa w praktyce*, „Prawo i Życie” 1960, 6; 3) *Historia państwa i prawa Polski 1918–1931*, red. F. Ryszka, Warszawa 1962, t. V (cz. 1, rozdz. III).

³ Próbę całościowego ujęcia procesu tworzenia doktryny sanacji zawiera znakomita, wyczerpująco udokumentowana rozprawa W.T. Kuleszy: *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce w latach 1926–1935*, Wrocław 1985, s. 311.

⁴ Konstytucja kwietniowa została podpisana przez Prezydenta I. Mościckiego 23 kwietnia 1935 r. i ogłoszona w Dz.U.R.P. Nr 30 z dnia 24 kwietnia 1935 r. pod poz. 277. Weszła w życie z dniem ogłoszenia.

⁵ Zob. W.T. Kulesza: *op. cit.*, s. 35 oraz przypis 9 (s. 35).

⁶ Por. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.* [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, t. II, s. 156–157.

⁷ Nie tylko nie zanegowano, lecz wręcz przeciwnie, w postawie i poglądach przywódcy sanacji J. Piłsudskiego mamy do czynienia z odwoływaniem się do odrębności narodowej i historycznej, a jego słowa „idziemy i pójdziemy własną drogą wiodącą przez dusze narodu polskiego i przez krajobraz ziemi polskiej” są aż nadto dobitnym tego potwierdzeniem. Zob. S. MękarSKI: *Na drodze ku nowej konstytucji*, „Droga” 1933, nr 10, s. 838.

⁸ W.T. Kulesza konkludując rozważania nad kształtowaniem się doktryny ideowo-politycznej obozu sanacji pisze, iż „wśród elity władzy i w propagandzie oficjalnej ani razu nie sięgnięto do tego pojęcia w omawianym okresie. Stanowcze veto J. Piłsudskiego było absolutne [...] Ale mimo negatywnego stanowiska przywódcy i rezygnacji z użycia

pisze wprost, iż „Próba uchwycenia rozważań ideowo-politycznych obozu rządzącego oraz powiązania ich z założeniami ideologii obozu powoduje, że niektóre z nich zaczynały powoli nabierać cech już nie tylko programu politycznego, lecz doktryny politycznej”⁹. Wyrażony przez nas pogląd o doktrynie konstytucyjnej sanacji należy interpretować w kontekście istniejącej doktryny polityczno-ustrojowej, traktując ją jako konstytucyjny zapis przyjętej przez sanację doktryny. Najwyraźniej widać to w Konstytucji kwietniowej, która była czymś więcej niż zapisem konstytucyjnych zmian ustrojowych. Niewątpliwie konstytucja uwzględniała także wyniki rozważań ideologicznych obozu pilsudczyków¹⁰. Początków kształtowania się doktryny polityczno-ustrojowej sanacji należy szukać już przed 1930 rokiem. Doktryna ta u swych początków zawierała krytykę ustroju politycznego Konstytucji marcowej. Pierwszym elementem krytyki stała się na wstępie negacja szerokich uprawnień przyznanych parlamentowi w Konstytucji marcowej oraz aprobata dla silnej władzy wykonawczej skoncentrowanej w osobie prezydenta¹¹. Kolejnym etapem w jego rozwoju było przejście od krytyki do postulatów szukania nowego ustroju, który będzie dopasowany do polskich realiów. Trzeba przy tym zauważyć, iż rozwój doktryny kształtował się pod wpływem bieżących wydarzeń i związanych z nimi polemik politycznych. W.T. Kulesza charakteryzując proces tworzenia doktryny sanacji wprowadza wyraźną cezurę czasową — rok 1930, który dzieli ten proces wyraźnie na dwa etapy¹². Pierwszy etap w rozwoju tej doktryny do roku 1930 znamionują tak istotne wydarzenia, jak ankieta przygotowawcza do reformy konstytucji, zorganizowana z inicjatywy Walerego Ślawka

tego pojęcia proces budowy doktryny w latach 1930–1935 zaczynał stawać się realnym faktem w działalności politycznej obozu sanacyjnego”. W.T. Kulesza: *op.cit.*, s. 230, a także zob. uwagi J. Jędrzejewicza: *Mysł państwowa pilsudczyków w okresie 1928–1935*, [...] J. Jędrzejewicz: *W służbie idei. Fragmenty pamiętników i pism*, Londyn 1972, s. 319.

⁹ W.T. Kulesza: *op. cit.*, s. 229.

¹⁰ Por. *Ibid.*, s. 229, a także pogląd wyrażany przez A. Chojnowskiego, że „Konstytucja kwietniowa jako zapis koncepcji politycznej była dzieckiem własnym pilsudczykowskiej elity, wśród której pierwszoplanową rolę odegrały w tym wypadku cztery osoby: Ślawek, Car, Makowski, Podoski”: A. Chojnowski: *Pilsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź, Ossolineum 1986, s. 214.

¹¹ Założenia programu polityczno-ustrojowego sanacji znajdujemy w publikacjach ogłaszanych na łamach czasopisma „Droga”, które zostało powołane dla prezentacji koncepcji ustrojowych i odgrywało znaczącą rolę w procesie powstawania doktryny ustrojowej obozu rządzącego. Zaczynem dla kształtowania się tej doktryny były pierwsze publikacje K. Świtalskiego: *Okupacje bierności*, „Droga” 1924, nr 4 oraz: *W jakim ustroju żyjemy*, „Droga” 1925, nr 3.

¹² Por. W.T. Kulesza: *op. cit.*, s. 154–183.

na przełomie lipca i sierpnia 1928 roku, a następnie projekt zmiany ustawy konstytucyjnej posłów z klubu BBWR (tzw. projekt W. Sławka) z lutego 1928 roku. W wyniku podjętych poszukiwań wyłania się zarys koncepcji ustrojowej sanacji. Koncepcja zmian ustrojowych zakładała wzmocnienie uprawnień prezydenta w sferze ustawodawczej i w stosunku do parlamentu oraz zwiększenie kompetencji prezydenta w obrębie władzy wykonawczej. Drugim charakterystycznym elementem w tej koncepcji jest przyjęcie w ogólnym zarysie nowych założeń ustrojowych: 1) odejście od zasady trójpodziału władz; 2) nadanie innej treści zasadzie suwerenności narodu poprzez przyjęcie formuły („źródłem władzy [...] jest Naród”) oraz przyjęcie tezy, że prawem naczelnym jest dobro państwa; 3) zakwestionowanie zasady rządów parlamentarnych i wprowadzenie do podstawowych kanonów ustrojowych zasady rządów opartych na autorytecie prezydenta; i wreszcie; 4) podkreślenie nadrzędności interesu państwa w stosunku do interesu jednostki¹³. Objęcie w 1930 roku rządów przez prawe skrzydło obozu sanacji (tzw. „grupę pułkowników”) wyznacza drugi zasadniczy etap w rozwoju doktryny konstytucyjno-ustrojowej sanacji. Po 1930 roku obóz rządowy podejmuje ogólne rozważania nad państwem, doprowadzając do stworzenia zwartej koncepcji polityczno-ustrojowej i nadając jej następnie prawnoustrojowy wyraz w Konstytucji kwietniowej. Bezpośrednim motywem podjęcia rozważań ideowych było zgłoszenie 6 lutego 1931 roku projektu nowej ustawy konstytucyjnej. Rozpoczęte w Sejmie w latach 1931–1933 i kontynuowane następnie prace konstytucyjne skupiły się głównie na konkretnych propozycjach rozwiązań ustrojowych¹⁴. Pracom konstytucyjnym towarzyszyły jedynie ogólne rozważania na temat pojmowania państwa¹⁵, brak było natomiast szerszej dyskusji na temat kwestii ustrojowych. Przyczyn tego zjawiska należy szukać w tym, iż obóz rządzący nie miał jeszcze w pełni uformowanych założeń ideowych przyszłej konstytucji¹⁶. Przełomowe w tym

¹³ Por. *Ibid.*, s. 159; a także W. Komornicki: *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 96–109.

¹⁴ Główny sprawozdawca komisji konstytucyjnej i jeden z twórców Konstytucji kwietniowej Stanisław Car w swoim referacie wstępnym o projekcie konstytucji, wygłoszonym 17 marca 1931 r. skupił swoją uwagę na naczelnym zasadach projektu. Zaznaczył wyraźnie odmienną założenia teoretycznego projektu poprzez zakwestionowanie zasady trójpodziału władz. Proponował jednocześnie rozwiązanie pragmatyczne, polegające na stworzeniu czynnika rozjemczego, którym winien być prezydent reprezentujący interes państwa jako całości. Zob. S. Car: *Główne wytyczne reformy*, [w:] *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934, s. 37–51.

¹⁵ Zob. publikacje W. Makowskiego: *Zasady nowego ustroju państwa*, „Gazeta Polska” 1931, nr 62 oraz *Rewizja umowy społecznej*, „Gazeta Polska” 1933, nr 83, a także S. Car: *Naczelne postulaty w ustroju Rzeczypospolitej*, „Gazeta Polska” 1931, nr 63.

¹⁶ Zob. W. T. Kulesza: *op. cit.*, s. 168.

stało się wystąpienie prezesa BBWR płk. Walerego Ślawka na dorocznym zjeździe legionistów w Warszawie (6 VIII 1933 roku). Poza efektem propagandowym, wystąpieniu W. Ślawka należy przypisać inne istotne znaczenie. Wysłunięte przez niego zasadnicze tezy ustrojowe: o „zwierzchnictwie” prezydenta, wyposażonego w kompetencje zwierzchnie w stosunku do wszystkich organów państwa, pojmowanie idei państwa jako dobra zbiorowego wszystkich obywateli, a także nowe określenie roli jednostki w państwie, polegające na przejściu od koncepcji równouprawnionego kontrahenta państwa i dysponenta, niezależnego od państwa zbioru praw do koncepcji obywatela czynnego i współtworzącego dobro państwa — stały się odtąd stałymi kanonami doktryny konstytucyjnej sanacji, twórczo rozwijanymi w dalszych pracach konstytucyjnych.

Doktryna konstytucyjna sanacji wyróżnia się indywidualnymi cechami. Ujawniają się one w podstawowych elementach koncepcji konstytucyjnych rozwiązań istoty państwa, jego stosunku do społeczeństwa i pozycji w nim jednostki oraz w zasadach organizacji i funkcjonowania państwa. Doktryna sanacji wypracowuje oryginalne pojęcie, którym pragnie objąć całość swoich koncepcji ustrojowych, pojęcie „nowe państwo”¹⁷. „Nowe państwo” — to także nowa koncepcja państwa, które nie uznaje jako swojej podstawy umowy społecznej. W pracy pod wymownym tytułem *Rewizja umowy społecznej*, jeden z głównych ideologów sanacji Wacław Makowski określał państwo jako „... konieczne i naturalne, na solidarności i zależności wzajemnej oparte zespolenie obywatelskie [...] organizujące współpracę obywatelską dla urzeczywistnienia ładu prawnego, rozszerzenia i udoskonalenia życia i jego warunków”¹⁸. Państwo nowego typu nie wywodzi się z praw podmiotowych, lecz konstytuuje się jako obiektywny porządek prawny, opierając swoją koncepcję na prawie przedmiotowym¹⁹. Źródeł tej koncepcji nie należy upatrywać tylko w doktrynalnych koncepcjach Duguit’a, Kelsena, Jellinka, a w Polsce W.L. Jaworskiego²⁰. Ma ona zapewne swoje rodzime, historyczne źródła wywodzące się ze świadomości obozu politycznego kształtującego doktrynę, świadomości formowanej przez konkretne

¹⁷ Zob. W. Komornicki: *op. cit.*, s. 189; a także Z. Rykowski, W. Sokolowicz: *Konstytucja kwietniowa jako przejaw kryzysu demokracji*, „Studia Prawnicze” 1986, nr 3-4, s. 85-87.

¹⁸ W. Makowski: *Rewizja umowy społecznej*, Warszawa 1933, s. 20.

¹⁹ Por. W. Komornicki: *op. cit.*, s. 182.

²⁰ Zob. H. Kelsen: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1926; G. Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1921; W. L. Jaworski: *Projekt Konstytucji*, Kraków 1928.

W literaturze polskiej ogólne omówienie koncepcji państwa wymienionych przedstawicieli pozytywizmu prawniczego zawiera m.in. praca I. Czumy: *Problemat stanowiska Głowy Państwa w Polsce*, Lublin 1930, s. 6-7.

doświadczenia²¹. Doktryna konstytucyjna formowała koncepcję państwa silnego, opartego na pracy i wartościach moralnych, które ma być państwem stanowiącym własność całego narodu; ma być wyrazem jego interesów, jego aspiracji, jego utęsknień; ma ona być wspólnym dobrem, które należy do wszystkich obywateli²². Za tym przekonaniem idzie afirmacja siły państwa i struktury jego organów opartej o silną władzę jednostki, wartości moralnych i szczególną rolę tych, którzy obdarzeni cnotami obywatelskimi ponad przeciętną miarę, w sposób szczególny siły temu państwu przydają. Koncepcja silnego państwa łączyła się z postulatem utworzenia jednolitego, nadrzędnego nad pozostałymi częściami aparatu państwa, ośrodka władzy, zdolnego do decydowania w najważniejszych sprawach państwa, który zagwarantowałby sanacji kontrolę nad pozostałymi organami, a zwłaszcza nad parlamentem. Ośrodkiem koncentracji i centralizacji władzy miał być prezydent Rzeczypospolitej, przyczyniając się tym samym także do umocnienia pozycji państwa.

Idea silnej władzy prezydenta stała się zaczynem doktryny konstytucyjnej sanacji, która od samego początku w centrum uwagi miała prezydenta, gdy tymczasem inne elementy tej doktryny rozwijały się w różnym czasie i przybierały różny stopień zainteresowania. Z drugiej strony, rozwijająca się doktryna konstytucyjna wpływała na ewolucję koncepcji dotyczących pozycji ustrojowej prezydenta. Rzeczą ze wszech miar ciekawą jest kierunek ewolucji koncepcji ustrojowych prezydentury. Na początku formułowano postulaty zmierzające do zwiększenia jego kompetencji²³, aby następnie przyjąć stanowiska władzy „czwartej” w państwie (projekt BBWR), aż do sformułowania koncepcji prezydenta jako czynnika nadrzędnego w państwie i będącego tego państwa personifikacją. Tego typu koncepcja zostaje zrealizowana w Konstytucji kwietniowej. Taką również koncepcję prezentowała sanacja w pracach konstytucyjnych po 1930 roku, czemu dał wyraz

²¹ Zob. Z. Rykowski, W. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 87.

²² Por. S. Car: *Uzasadnienie tez konstytucyjnych*, Warszawa 1934, s. 11, a także rozważania E. Gdulewicz o wzajemnym stosunku państwa i społeczeństwa oraz miejsca jednostki w społeczeństwie; E. Gdulewicz: *Niektóre koncepcje ustroju politycznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polski 23 kwietnia 1935*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 3, s. 71–82.

²³ Postulaty zwiększenia uprawnień władzy wykonawczej łączyły się zwykle z krytyką Konstytucji marcowej. Była to krytyka o zróżnicowanym charakterze, od publicystycznej aż po sejmową. Na specjalną uwagę zasługują poglądy J. Piłsudskiego, wyrażone najpełniej w przemówieniu na Prezydium Rady Ministrów w grudniu 1922 roku. Piłsudski zarzuca słabość władzy wykonawczej, konstytucyjne stanowisko prezydenta uważa za pozabawione władzy i sprowadzone do funkcji reprezentacyjnej.

Zob. J. Piłsudski: *Pisma zbiorowe*, Warszawa 1990, wyd. II, t. V, s. 318.

S. Car w tezach wstępnych o projekcie rewizji konstytucji²⁴. Koncepcja ustrojowej pozycji prezydenta jest owocem myśli politycznej obozu sanacyjnego, przy jednoczesnym wykorzystaniu w szerokim zakresie myśli politycznej konserwatystów, w szczególności wybitnego ich przedstawiciela ze środowiska krakowskiego — profesora Władysława Leopolda Jaworskiego²⁵. Na kształtowanie się poglądów polityczno-ustrojowych obozu rządzącego znaczący wpływ wywierały poglądy samego J. Piłsudskiego i jego koncepcja prezydentury. Jak pisze W.T. Kulesza: „Śledząc uwagi Piłsudskiego o prezydenturze można zauważyć, że jego poglądy w tej kwestii tworzą wyraźną całość, którą należałoby określić jako koncepcję ustrojową J. Piłsudskiego dotyczącą urzędu prezydenta w państwie”²⁶. Z pewnością nie pozostawała bez wpływu na doktrynę sanacji i jej stanowisko dotyczące kwestii pozycji prezydenta w państwie²⁷.

POZYCJA PREZYDENTA W KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ

Konstytucja kwietniowa opierając się na doktrynie polityczno-ustrojowej sanacji odrzuca podstawowe zasady Konstytucji marcowej, w postaci teorii podziału władz i zwierzchnictwa narodu. Prowadzi to jednocześnie do odrzucenia systemu rządów parlamentarno-gabinetowych i związanej z nimi koncepcji ustrojowej głowy państwa. Twórcy konstytucji wielokrotnie podkreślali zasadność zmian ustrojowych²⁸, co oznaczać miało zerwanie z syste-

²⁴ S. Car uzasadniał: „W naszej koncepcji Prezydent Rzeczypospolitej nie ma być szefem egzekutywy [...]; on ma ucieleśniać, personifikować suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej. On i nikt inny”; Car: *op. cit.*, s. 31–32.

²⁵ Zob. S. Cat-Mackiewicz: *Historia Polski, od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939 r.*, Warszawa 1990, s. 221. Wyczerpująco tę problematykę omawia w swoich pracach M. Jaskólski: 1) *Pozycja prawno-polityczna prezydenta, jej geneza i przesłanki*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1979, R. XII; 2) *Zarys syntezy myśli politycznej konserwatystów krakowskich*, „Historia — Naród — Państwo”, „Roczniki Historyczne Uniwersytetu Jagiellońskiego” Kraków 1981, s. 174–184, 195–199.

²⁶ W. T. Kulesza: *op. cit.*, s. 49. Szczegółowe omówienie tej koncepcji, *ibid.*, s. 49–53.

²⁷ Wpływ J. Piłsudskiego na ukształtowanie koncepcji ustrojowej sanacji był wielokrotnie podkreślany w literaturze. Zob. S. Cat-Mackiewicz: *op. cit.*, s. 219, a także E. Gdulewicz: *Geneza i zasady naczelne...*, s. 34, 39–40, oraz W.T. Kulesza: *op. cit.*, s. 37.

²⁸ W referacie senator Rostworowski (druk senacki Nr 410, s. 4) stwierdza wyraźnie: „Projekt zrywa z dotychczasową teorią o podziale władz, stając na stanowisku, że „władza państwowa jest jednolita, niepodzielna i skupia się w osobie Głowy Państwa”. Jest to punkt zasadniczy projektu, problem, który [...] musi być rozwiązany”. Zob. także: S. Car: *Uzasadnienie tez...*, s. 8; W. Sławek: *Wytyczne nowej Konstytucji*, „Gazeta Polska” z 7 VIII 1933 r.

mem parlamentarno-gabinetowym i przyjęcie w miejsce zasady trójpodziału władz nowych zasad określających strukturę organizacyjną państwa. Program rewizji konstytucji, wychodzący z potrzeby monopolizacji władzy i głębokiego przekonania doktryny sanacji o szczególnej roli jednostki obdarzonej „geniuszem”, zrodził nową koncepcję prezydentury²⁹. Podstawy doktrynalne tej koncepcji stworzył W.L. Jaworski, opierając swój projekt konstytucji na założeniu, iż „organem, który urzeczywistnia porządek prawny, stanowiący Państwo Polskie, jest wyłącznie Prezydent Rzeczypospolitej”. W jego osobie, jako zwierzchnika państwa, ma nastąpić koncentracja pełni władzy³⁰. Przed podjęciem bliższej charakterystyki koncepcji prawnoustrojowej Prezydenta Rzeczypospolitej w Konstytucji kwietniowej, musimy zwrócić uwagę na jeden istotny aspekt, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, zasady „jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej” skupionej w osobie prezydenta. Konstrukcja „jednolitej i niepodzielnej władzy” prezydenta, najbardziej zasadniczy element zmian ustrojowych, oznaczała odrzucenie również tradycyjnego podziału funkcji organów państwa. W założeniu, nie szło twórcom konstytucji o ustanowienie „rozjemcy”, na wypadek pojawienia się konfliktów między tradycyjnymi władzami, gdyż podział na nie został zniesiony. Istota zagadnienia zawierała się w powołaniu „czynnika nadrzędnego” — prezydenta o rozległych kompetencjach, dotyczących problemów wchodzących w zakres uprawnień organów państwowych, i wyposażenie go w prawo decydowania w tych sprawach, niekoniecznie w sytuacjach konfliktowych. Zasada koncentracji władzy państwowej w osobie prezydenta wyrażała więc autorytarny charakter naszego ustroju, a także przypisywano jej cechę naczelnej zasady, określającej strukturę organizacyjną państwa³¹.

Istotne znaczenie dla określenia pozycji ustrojowej prezydenta w Konstytucji kwietniowej mają postanowienia zawarte w rozdz. I. art. 2 pkt. 1: „Na czele Państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej”; pkt. 2: „Na nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i Historii za losy Państwa”; pkt. 4: „W jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa”. Następnie artykuł 3 normujący zwierzchnictwo prezydenta nad organami państwowymi. Ponadto w dalszej części, w rozdz. II *Prezydent Rzeczypospolitej*, zostały zamieszczone postanowienia szczegółowo określające instytucję prezydenta.

Konstytucyjne stanowisko prezydenta jest założeniem podstawowych koncepcji ustrojowych przyjętych w konstytucji, a ujętych w artykułach 2 i 3. Stanowią one, wraz z pozostałymi artykułami dekalogu, ideologiczną

²⁹ Por. Z. Rykowski, W. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 92.

³⁰ W. L. Jaworski: *Projekt...*, s. 55.

³¹ Zob. W. Komornicki: *op. cit.*, s. 192; a także Z. Rykowski, W. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 95.

podbudowę ustroju politycznego; w nich najpełniej odzwierciedlała się koncepcja „nowego państwa” pilsudczyków. Treść tych artykułów pozwala na ustalenie miejsca, jakie prezydent zajmuje w państwie i w stosunku do organów państwowych. Konsekwencją przyjętych założeń ustrojowych są poszczególne elementy wyznaczające stanowisko prezydenta w konstytucji, a dotyczące sposobu wyboru, zakresu kompetencji oraz zasad odpowiedzialności.

Miejsce prezydenta w państwie określa art. 2 pkt. 1: „Na czele Państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej”. Artykuł ten należy rozpatrywać w powiązaniu z zasadą „państwa wspólnego dobra wszystkich obywateli” (art. 1). Koncepcja „nowego państwa”, oddająca zapatrywania doktryny konstytucyjnej sanacji, odrzuca w treści postanowień konstytucji zasadę suwerenności narodu, oznacza to, iż państwu jako porządkowi prawnemu przysługują atrybuty suwerenności. Zatem ustawienie prezydenta na czele państwa, oznacza znacznie więcej niż postawienie go na czele organów państwowych. Prezydent staje się personifikacją tego państwa i również realnym nosicielem suwerenności państwa. W przeciwieństwie do koncepcji głowy państwa w systemie parlamentarnym („panuje lecz nie rządzi”); Prezydent w Konstytucji kwietniowej jest „jedynym suwerenem w Państwie”³². Odmiennie stanowisko w doktrynie reprezentuje K. Grzybowski. Z analizy art. 2 pkt. 1 i art. 3 pkt. 1, proponując ich łączne rozpatrywanie dla określenia pozycji prezydenta w państwie, wprowadza wniosek, że naczelne stanowisko prezydenta w państwie oznacza tylko jego naczelne stanowisko, pośród organów powołanych na podstawie konstytucji. Nie może zatem oznaczać nadrzędności nad ludem jako ogółem posiadających prawa polityczne. Jednocześnie, bez cienia wątpliwości stwierdza, że: „Lud jako organ państwowy, to jest jako ogół posiadających prawo polityczne, nie pozostaje pod zwierzchnictwem prezydenta”³³.

Naszym zdaniem pogląd K. Grzybowskiego pozostanie odosobniony. Wypacza on bowiem intencje twórców konstytucji, którzy z pełną konsekwencją zrealizowali w niej koncepcję prezydenta, będącego czynnikiem nadrzędnym w państwie, nie tylko w stosunku do organów państwowych lecz również wobec Narodu. Za taką koncepcją przemawiają następujące okoliczności:

— koncentracja władzy państwowej w osobie prezydenta, nie zaś w parlamencie reprezentującym ogół posiadających prawa polityczne (lud);

³² W. Komornicki: *op. cit.*, s. 214.

³³ K. Grzybowski: *Zasady Konstytucji kwietniowej. Komentarz prawniczy do części I Ustawy Konstytucyjnej*, Kraków 1937, s. 29.

— ustalenie odpowiedzialności za losy państwa nie przed narodem (ludem), ale czynnikami moralnymi — „Bogiem i Historią”.

Prezydent, jako czynnik nadrzędny w państwie, będący personifikacją jego suwerenności, otrzymał pełnię władzy państwowej. Zasada określona w art. 2 pkt. 4: „W jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa”, jest motywem przewodnim ustrojowej koncepcji prezydentury w Konstytucji kwietniowej. Zapisem tym ustrojodawca jednocześnie określił pozycję ustrojową prezydenta. Określenie władza „jednolita i niepodzielna” jest synonimem pojęcia władza „suwerenna” i, jak słusznie zauważył W. Komornicki, zakres uprawnień prezydenta i jego nieodpowiedzialność, stwarzają mu quasi monarche stanowisko³⁴.

Drugim aspektem pozycji ustrojowej Prezydenta Rzeczypospolitej w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r. jest jego stosunek do organów państwa. W świetle art. 2 pkt. 4 i art. 3 konstytucji, stosunek prezydenta do organów państwowych został określony mianem „zwierzchnictwa”. Prezydent, w myśl postanowień ustawy zasadniczej, utracił charakter politycznie zneutralizowanej głowy państwa, właściwy w systemie parlamentarno-gabinetowym, a stał się czynnikiem suwerennym, któremu podporządkowane zostały: rząd, Sejm, Senat, siły zbrojne, sądy oraz kontrola państwowa.

W stosunku „zwierzchnictwa” prezydenta do wszystkich konstytucyjnych organów państwa materializowały się treści koncepcji prezydentury: personifikacja podrzędności (suwerenności państwowej) i zasada koncentracji władzy prezydenta³⁵. Zwierzchnictwo stanowić miało jednocześnie gwarancję realizacji nadrzędności. Wiązała się z tym jeszcze jedna właściwość prezydenta. Miał on być „ośrodkiem krystalizowania woli państwowej” i dlatego zakres uprawnień nie dawał się sprowadzić do którejkolwiek funkcji w ramach tradycyjnego podziału władz. Władza prezydenta mieściła się w ramach wszystkich funkcji (ustawodawczej, wykonawczej i kontrolnej), a nawet dawała mu możliwość ingerencji we władzę sądowną. Konstytucja określa sposób realizacji zwierzchnictwa prezydenta, stanowiąc, iż „Prezydent Rzeczypospolitej, jako czynnik nadrzędny w Państwie, harmonizuje działania naczelných organów państwowych” (art. 11). Postanowienie o harmonizowaniu jest znamienne dla określenia pozycji prezydenta. W interpretacji S. Cara, konstytucja sprowadza prezydenta do roli arbitra, „czynnika rozjemczego”, nie wyraża natomiast „aspiracji do władzy arbitralnej, do władzy absolutnej”³⁶. W oczywisty sposób interpretacja ta świadomie ukrywa rzeczywisty stan prawny. Istota pra-

³⁴ W. Komornicki: *op. cit.*, s. 201.

³⁵ *Ibid.*, s. 193.

³⁶ S. Car: *Na drodze...*, s. 188.

wna, zgodna z rzeczywistymi intencjami ustawodawcy zapisu konstytucji o „harmonizowaniu”, sprowadza się nie do formalnego rozstrzygnięcia konfliktów, ale do materialnej oceny działalności rządu i parlamentu z punktu widzenia dobra państwa³⁷. Jeszcze bardziej klarownie istotę zagadnienia określiła E. Gdulewicz, pisząc: „Harmonizowanie nawiązujące do funkcji monarchy konstytucyjnego *pouvoir menté*, ma być symbolem wykonywania zwierzchnictwa, dającym prezydentowi nieograniczoną możliwość [...] ingerencji w działalność organów państwa, poddawania własnej ocenie działania tych organów, a w razie konieczności — narzucania im swej woli, swego sposobu widzenia dobra państwa”³⁸.

Zakres zwierzchnictwa, wyrażający się w harmonizowaniu działania naczelnych organów państwowych, uregulowany został w postanowieniach ustawy zasadniczej, dotyczących uprawnień prezydenta w stosunku do poszczególnych organów państwowych.

Rząd nie bez powodu został umieszczony w art. 3 na pierwszym miejscu, a to z uwagi na fakt, iż jest organem uruchamiającym mechanizm polityczno-społeczny kierownictwa. Nadto, rząd pozostaje organem najściślej związanym z prezydentem, jest instrumentem, poprzez który wykonuje on swoją władzę (art. 25). Tradycyjnie w ustroju parlamentarnym prezydent wraz z rządem zaliczany był do organów w zakresie władzy wykonawczej. Konstytucja kwietniowa odchodzi od pojęcia władzy wykonawczej, a organom ją stanowiącym wyznacza zupełnie inne role. Stosunek prezydenta do rządu odbiega od roli szefa egzekutywy.

Powstaje zatem pytanie, w jakim stopniu prezydent może wpływać na działalność rządu. Aby określić konstytucyjne stanowisko rządu wobec prezydenta, należy przede wszystkim wyjaśnić sposób mianowania i odwoływania ministrów oraz charakter ich odpowiedzialności przed parlamentem i prezydentem. Konstytucja zastrzega, iż organizacją rządu i sposób powoływania należy wyłącznie do prezydenta (art. 56).

Prezydent mianuje, według swego uznania, prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek ministrów (art. 12). Powołanie prezesa Rady Ministrów należy do prerogatyw prezydenta („według swego uznania”), pozostałe akty nominacyjne kontrasygnuje premier. Prezydent również może w każdym czasie odwołać ministrów, w tym także premiera (art. 28). Ustąpienie prezesa Rady Ministrów powoduje ustąpienie całego rządu. Określony sposób powoływania i odwoływania rządu związany jest z odpowiedzialnością po-

³⁷ Por. W. Komornicki: *op. cit.*, s. 193.

³⁸ E. Gdulewicz: *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, Annales UMCS, sectio G(Ius), vol. XXI, 1974, 1, s. 10.

lityczną rządu przed prezydentem. Wyraża się ona w tym, że prezydent, mając pełnię swobodnego uznania, może w każdym czasie udzielić dymisji rządowi lub ministrowi (art. 28). Prezydent może udzielić tej dymisji także na żądanie Sejmu, przy poparciu Senatu (art. 29). Przyjęte rozwiązania podkreślają władztwo prezydenta nad rządem. Odpowiedzialność polityczna rządu podkreśla organiczny związek rządu z prezydentem i osłabia jego zależność od parlamentu.

W tym stanie rzeczy odpowiedzialność parlamentarna rządu przybrała „jedynie formę kontroli” nad rządem³⁹. Parlament, wykonując prawo kontroli, miał prawo pociągania rządu do odpowiedzialności parlamentarnej, z ograniczeniami wynikającymi z §2 art. 29, jednakże decyzja ostateczna należała do prezydenta, który mógł rozwiązać parlament, utrzymując rząd ciesząc się jego zaufaniem. Odpowiedzialność parlamentarna rządu, podstawowy element systemu regime'u z Konstytucji marcowej, została w niej zachowana w zmienionej proceduralnie postaci, która stawia pod znakiem zapytania parlamentarizm i znaczenie tej instytucji w nowych warunkach ustrojowych⁴⁰.

Uzupełniając te rozważania, zwróćmy jeszcze uwagę na charakter i zakres odpowiedzialności rządu. Odpowiedzialność polityczna rządu jest konsekwencją nadrzędności prezydenta w państwie i jego zwierzchnictwa w stosunku do rządu. W istocie swej ma ona charakter zbliżony do odpowiedzialności parlamentarnej w Konstytucji marcowej; oznacza bowiem utratę przez rząd zaufania czynnika nadrzędnego — Prezydenta Rzeczypospolitej. Na rząd nałożone zostały obowiązki kierownictwa sprawami państwa i ustalenie ogólnej polityki państwa. Kontrola nad kierowaniem sprawami państwa i zasadniczymi kierunkami polityki, w świetle przyjętych założeń konstytucyjnych, może należeć wyłącznie do prezydenta⁴¹, a trzeba ją rozumieć szeroko jako odpowiedzialność:

- 1) za ogólny kierunek polityki rządu;
- 2) za kierunek działalności poszczególnych ministrów;
- 3) za działalność podległych im organów.

³⁹ *Ibid.*, s. 12.

⁴⁰ Podobnie L. Mażewski: *Prezydencka odmiana systemu parlamentarnego w Konstytucji kwietniowej*, „Studia Prawnicze” 1984, nr 3-4, s. 118.

⁴¹ Za wyłączością odpowiedzialności w tym zakresie przed prezydentem przemawiają dwie zasadnicze okoliczności. Po pierwsze, rząd i parlament są w świetle art. 3 organami równorzędnymi, zatem nielogiczne byłoby rozliczanie się z funkcji rządzenia przed równorzędnym sobie organem. Po drugie, jest to przesłanka decydująca, parlament został w konstytucji wyraźnie wyłączony od funkcji rządzenia i dlatego też nie może uczestniczyć w kontroli tej funkcji rządu (art. 31, pkt. 3).

Wydaje się, iż jest to najbardziej realny rodzaj odpowiedzialności rządu. Odmienny jest także charakter jego odpowiedzialności przed parlamentem. Jak już była o tym mowa, odpowiedzialność parlamentarna przysługuje Sejmowi jedynie w wykonywaniu funkcji kontrolnej⁴². Wyłączenie Sejmu od ingerencji w „sprawach rządu”, zastrzeżone dla rządu, oznacza zawężenie zakresu odpowiedzialności. Istota odpowiedzialności parlamentarnej zawiera się w tym, że nie cofnięcie zaufania, ale wykonywanie prawa kontroli nad działalnością rządu jest podstawą żądania ustąpienia rządu⁴³. Kontrolny charakter odpowiedzialności parlamentarnej ograniczałby się więc wyłącznie do sprawdzania realizacji i wykonywania przez rząd jego funkcji, nie wnikając w zagadnienia zasad polityki rządu i ogólnego kierownictwa sprawami państwa. Kontrola parlamentarna, inaczej niż w Konstytucji marcowej, nie obejmuje także swym zasięgiem odpowiedzialności ministra za kontrasygnatę aktów rządowych prezydenta.

Zakres stosunków między prezydentem a rządem przyjmuje charakter określony w literaturze w sposób następujący: „Rząd przestaje być Rządem Narodu, a staje się Rządem Prezydenta Rzeczypospolitej”⁴⁴. Jest to określenie dość trafne, w rzeczywistości bowiem szereg kompetencji przyznanych prezydentowi mogło być wykonywanych przy współdziałaniu i za pośrednictwem rządu. Tworzy się również nowy układ stosunków pomiędzy prezydentem a rządem, w którym „nieodpowiedzialność prezydenta pokrywała działania ministrów”⁴⁵, podczas gdy w systemie ustrojowym właściwym rządowi parlamentarnym odpowiedzialność ministrów pokrywała działania prezydenta.

Następnymi w kolejności organami poddanymi zwierzchnictwu prezydenta są Sejm i Senat. Reforma ustrojowa o wyraźnej wymowie antyparlamentarnej w zasadniczy sposób zmieniła ich pozycję ustrojową. Konsekwentnie do przyjętych rozwiązań doktrynalnych Sejm i Senat utraciły charakter organów narodu w zakresie ustawodawstwa (odrzućcie zasady suwerenności narodu). Zwierzchnictwo prezydenta nad Sejmem i Senatem zakładało przyjęcie jego kierowniczej roli w państwie i w stosunku do społeczeństwa. Organy dwuizbowego parlamentu, będące w dalszym ciągu organami przedstawicielskimi, nie mogły więc wypełniać roli naczelných organów państwa w zakresie reprezentacji społeczeństwa i wyrażania jego suwerennych praw. Nowy status ustrojowy Sejmu i Senatu wyrażał się przede wszystkim w ograniczeniu funkcji ustawodawczej parlamentu i w prawie

⁴² Por. treść art. 29 pkt. 1 Konstytucji kwietniowej.

⁴³ Zob. E. Gdulewicz: *Geneza i zasady naczelné...*, s. 159.

⁴⁴ A. Chmurski: *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935, s. 70.

⁴⁵ W. Komornicki: *op. cit.*, s. 269.

prezydenta do jego rozwiązania. Konstytucja kwietniowa w szerokim zakresie wyposażała prezydenta w uprawnieni w zakresie ustawodawstwa, będące tym samym uszczupleniem funkcji ustawodawczej parlamentu, która w systemie parlamentarnym należała w zasadzie do parlamentu. Pierwszy zasadniczy zwrot w konstytucyjnie określonych uprawnieniach Sejmu uczyniła nowela sierpniowa z 1926 roku, która może być uważana za umiarkowaną w porównaniu z „rewolucyjnymi” rozstrzygnięciami Konstytucji kwietniowej.

Zakres uprawnień ustawodawczych prezydenta dotyczy udziału w ustawodawstwie konstytucyjnym, ustawodawstwie zwykłym oraz w zakresie stanowienia dekretów. Prezydent ma przeważający wpływ na ustawodawstwo konstytucyjne. Może działać pozytywnie, jak również negatywnie. Pozytywnie prezydent może zainicjować w ułatwionym trybie zmianę konstytucji (art. 80 pkt. 1 i 2), zaś negatywnie, za pomocą instytucji *veto*, może udaremnąć zmianę konstytucji podjętą przez parlament. Także i w tym przypadku *veto* prezydenta ma charakter „sankcji zmiany ustawy konstytucyjnej”⁴⁶.

W zakresie ustawodawstwa zwykłego uprawnienia prezydenckie nie są tak daleko idące, jak w ustawodawstwie konstytucyjnym, niemniej konstrukcja prawa *veta* zawieszającego (art. 54 pkt. 2 i 3) oraz prawo promulgacji i publikacji ustaw (art. 54 pkt. 1) dają prezydentowi pozycję zwierzchnią w stosunku do parlamentu. W świetle ustrojowego stanowiska prezydenta w państwie znaczenia nabiera instytucja promulgacji ustaw. W literaturze prezentowane jest stanowisko nadające tej instytucji charakter kontroli zgodności ustaw z konstytucją⁴⁷. Uzasadnieniem takiej interpretacji jest funkcja prezydenta jako strażnika konstytucji.

Ostrze antyparlamentaryzmu Konstytucji kwietniowej najbardziej zostało ujawnione przez wyposażenie prezydenta w prawo dekretowania. Zostało ono określone szeroko. Prezydent miał prawo wydawać dekrety na podstawie upoważnienia zawartego w samej konstytucji, w czasie konieczności państwowej w okresie międzykadencyjnym (art. 55 pkt. 2)⁴⁸, a także na podstawie delegacji ustawowej (art. 55 pkt. 1). Ponadto konstytucja ustanawiała wyłączność dekretów w zakresie organizacji rządu, zwierzchnictwa sił zbrojnych oraz organizacji administracji rządowej (art. 56). Tym samym dawało to prezydentowi pozycję uprzywilejowaną w zakresie usta-

⁴⁶ *Ibid.*, s. 227.

⁴⁷ Takie stanowisko prezentuje M. Starzewski: *Z zagadnień konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, nr 3, s. 372 i n.; także K. Grzybowski: *Zasady Konstytucji kwietniowej...*, s. 35 oraz E. Gdulewicz: *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy...*, s. 14.

⁴⁸ Dekrety prezydenta w tej grupie są wolne od ograniczenia „naglej konieczności państwowej”, jak formułowała to Konstytucja marcowa w brzmieniu nadanym nowelą sierpniową.

wodawstwa. Art. 57 pkt. 2 stanowił, że jeśli w określonej sytuacji konstytucyjnej wymagane jest wydanie ustawy, właściwy jest także dekret prezydenta. Przyznanie dekretowi i ustawie równorzędności, a także zaliczenie ich do kategorii tzw. aktów ustawodawczych (art. 49), przyjmuje konstytucja równorzędność dwóch źródeł ustawodawstwa: parlamentu i prezydenta. Zasadniczość rozwiązań konstytucyjnych jest więc także w tym, że działalność ustawodawcza prezydenta nie została poddana jakiegokolwiek kontroli⁴⁹. Dopelnieniem uprawnień prezydenta w stosunku do parlamentu jest prawo ingerencji w wewnętrzne sprawy izb: mianowanie jednej trzeciej składu Senatu, prawo zwoływania Sejmu i Senatu, prawo zarządzania otwarciem, odroczenia i zamknięcia sesji Sejmu i Senatu, określenie przedmiotu obrad sesji nadzwyczajnej każdej z izb, zwołanej z własnej inicjatywy, a przede wszystkim prawo rozwiązania Sejmu i Senatu przed upływem kadencji.

Konstytucja kwietniowa wprowadza istotną zmianę w zakresie uprawnień prezydenta w stosunku do Sił Zbrojnych. W systemie organów państwowych, odmiennie niż to było w Konstytucji marcowej, Siły Zbrojne zostały wyodrębnione jako jeden z naczelných organów państwowych i w pełni podporządkowane zwierzchnictwu prezydenta. Prezydent Rzeczypospolitej określony został w konstytucji jako „zwierzchnik Sił Zbrojnych” (art. 12) i konsekwentnie do tak określanej roli prezydenta Siły Zbrojne zostały poddane władzy prezydenckiej. Prezydent wykonywał ją osobiście w czasie pokoju, na wypadek zaś wojny mógł (była to prerogatywa prezydenta) mianować Naczelnego Wodza, na którego wówczas przechodziły uprawnienia do dysponowania nimi. O pełnej władzy prezydenta nad Siłami Zbrojnymi świadczy prawo mianowania i odwoływania Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, prawo zarządzania corocznie poboru rekruta (art. 62 pkt. 1), a także prawo do określania na drodze dekretów i na zasadzie wyłączności organizacji naczelných władz wojskowych. Przyjęte rozwiązania warunkowane były przesłankami doktryny konstytucyjnej (konsekwentna realizacja pozycji ustrojowej prezydenta) oraz koniecznością przystosowania ustroju państwa i jego funkcjonowania na wypadek ewentualnej wojny obronnej⁵⁰. Okoliczność ta z pewnością towarzyszyła twórcom Konstytucji kwietniowej, o czym w pełni przekonywują uprawnienia wyjątkowe prezydenta.

Charakterystyka uprawnień prezydenta byłaby niepełna, gdybyśmy nie wyeksponowali szczególných jego uprawnień na wypadek wojny. Poza wy-

⁴⁹ Por. art. 55 pkt. 3 i art. 64 pkt. 5.

⁵⁰ Por. A. D e r y n g : *Siły zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1938, z. 1, s. 6, a także E. G d u l e w i c z : *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy...*, s. 16.

mienionymi już uprawnieniami, na czas wojny prezydent mógł wyznaczyć swojego następcę na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju. Prezydentowi zostało przyznane prawo wypowiedzania wojny i zawierania pokoju, podejmowanie decyzji o użyciu sił zbrojnych oraz prawo wydawania „dekretów wojennych” w całym zakresie ustawodawstwa bez dodatkowych uwarunkowań (upoważnienie ustawowe czy trwanie kadencji izb ustawodawczych). W czasie trwania stanu wojny prezydent mógł przedłużać kadencję izb do czasu zawarcia pokoju, regulować tok prac wewnętrznych parlamentu w zależności od potrzeb obronnych państwa, a także prawo powołania w zmniejszonym składzie Sejmu i Senatu do rozstrzygania spraw w zakresie ich kompetencji. Ostatnie uprawnienie nie oznaczało oczywiście ustalenia takiego składu na drodze nominacji prezydenckiej⁵¹.

Pozycja prezydenta jako personifikacja suwerenności państwa znalazła swój wyraz w przyznaniu mu uprawnień osobistych, w zmienionym charakterze kontrasygnaty oraz braku formalno-prawnych możliwości pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Wprowadzenie do Konstytucji kwietniowej instytucji prerogatyw, czyli uprawnień osobistych, w świetle których akty jego władzy osobistej wyłączone były od kontrasygnaty i kontroli zarazem jakiegokolwiek czynnika państwowego, zapewniało mu swobodę decyzji faktycznych. Szeroki wachlarz uprawnień osobistych prezydenta, wynikający z art. 13 ustawy konstytucyjnej, osłaniał jego ogromną i autonomiczną władzę. Ta istotna reforma konstytucyjna w zasadniczy sposób zmieniała pozycję prezydenta. Odmienne jak w Konstytucji marcowej, gdzie pozycja głowy państwa była konsekwencją i gwarancją jej nicości politycznej, obecnie uprawnienia złożone w ręce prezydenta w istocie angażowały go politycznie w sposób bezpośredni. W konstytucji z 1935 roku poza aktami władzy osobistej, pozostałe akty władzy prezydenta dla swej ważności wymagały podpisu prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra (art. 14 pkt. 1). Pozostawienie kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta wiązało się z równoczesną zmianą jej charakteru. Kontrasygnata, jak podkreślano w literaturze, utraciła charakter zastępczej odpowiedzialności ministra przed parlamentem za akty prezydenta⁵², ale jak trafnie zauważył W. Komornicki, odpowiedzialność mi-

⁵¹ Konstytucja kwietniowa w art. 79 pkt. 2 nie określała zasad wyboru Sejmu i Senatu w zmniejszonym składzie. Sytuacja faktyczna spowodowała, że w dniu 2 września 1939 r. na II nadzwyczajnej sesji Sejmu i Senatu podjęta została uchwała w przedmiocie uzupełnienia regulaminu w odniesieniu do art. 79 ustawy zasadniczej, mocą której izby na podstawie własnej uchwały uzyskały prawo ukonstytuowania się w zmniejszonym składzie.

⁵² Zob. E. Gdulewicz: *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy...*, s. 19; a także E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 roku*, s. 186.

nistra za udział w aktach głowy państwa zasadzała się na podstawie ogólnej odpowiedzialności za ich działalność, a więc wówczas, gdy akt prezydenta był nieprawidłowy pod względem legalności lub celowości⁵³.

Koherentnie z przyjętą koncepcją pozycji ustrojowej Prezydenta Rzeczypospolitej ustanowiono zasady odpowiedzialności prezydenta. Zagadnienie odpowiedzialności za sprawowaną władzę nabiera kluczowego znaczenia. Będąc podstawową zasadą ustroju konstytucyjnego państwa praworządnego, odpowiedzialność rządzących zasadza się na regule, że nie ma władzy bez odpowiedzialności za jej sprawowanie. W Konstytucji kwietniowej prezydent został zwolniony z jakiegokolwiek realnej odpowiedzialności. Jego odpowiedzialność „wobec Boga i Historii”, określana w art. 2, miała wyłącznie charakter moralny. Ujęcie tej odpowiedzialności sankcjami moralnymi w pełni oddawało nadrzędne stanowisko prezydenta w państwie, wysuwało go ponad Narodem i dlatego też Naród nie może mieć prawa pociągania go do odpowiedzialności⁵⁴. W tej sytuacji, kiedy prezydent, zgodnie także z art. 15 konstytucji, nie ponosił żadnej odpowiedzialności, wytworzyła się dość osobliwa sytuacja, polegająca na sprzeczności między szerokimi uprawnieniami a brakiem odpowiedzialności. Problem ten zajmował uwagę doktryny. Stawiane przez ówczesnych i dzisiejszych badaczy pytanie, czy nie da się skonstruować odpowiedzialności prezydenta na miarę posiadanej przez niego władzy, nie znalazło jednoznacznie twierdzącej odpowiedzi. W ostatnim czasie w literaturze przedmiotu L. Mażewski przedstawił możliwość stworzenia przesłanek konkretnej odpowiedzialności prezydenta, nie wynikających wprawdzie *expressis verbis* z tekstu konstytucji, ale z ustanowionego przez nią mechanizmu ustrojowego⁵⁵.

KONSTYTUCYJNY MODEL A PRAKTYKA USTROJOWA

Stanowisko prawnoustrojowe Prezydenta Rzeczypospolitej zawiera się w systemie ustrojowym, jaki w Konstytucji kwietniowej został stworzony. Cechą tego systemu było łączenie elementów systemu parlamentarnego i elementów systemu prezydenckiego⁵⁶. Były one pomieszane w taki sposób, aby można było zrealizować niewątpliwie intencje doktryny konstytucyjnej,

⁵³ Por. W. Komornicki: *Ustrój Polski współczesnej...*, s. 271–272.

⁵⁴ Zob. E. Gdulewicz: *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy...*, s. 17–18; a także E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski: *Konstytucja RP z 1935 roku...*, s. 174.

⁵⁵ Zob. L. Mażewski: *Odpowiedzialność prezydenta w konstytucji kwietniowej*, PiP 1982, nr 10, s. 85–87; a także tegoż autora: *Prezydencka odmiana systemu parlamentarnego...*, s. 113–114.

⁵⁶ Por. *Ibid.*, s. 122–124.

zmierzającej do ograniczenia roli parlamentu oraz wzmocnienia pozycji egzekutywy, a w szczególności prezydenta. Pierwszym wyraźnym efektem tego zabiegu jest przemienienie się prezydenta w Konstytucji kwietniowej z *magistrature morale*, jak było to w Konstytucji marcowej, w *pouvoir effectif*, jak ma to miejsce na gruncie nowego systemu ustrojowego⁵⁷.

Brak wyraźnego określenia charakteru prawnego ustroju w konstytucji dopuszczał różne interpretacje zarówno w doktrynie, jak też w praktyce ustrojowej. Z całą pewnością „osobliwością” nowego ustroju było zerwanie z klasyczną formą rządów parlamentarnych⁵⁸, wszakże proponowany w Konstytucji ustrój wyznaczał pozycję prezydenta, która w praktycznym wymiarze miała być czymś pośrednim między koncepcją parlamentarną a koncepcją prezydencką o wyraźnym nachyleniu ku prezydencjonalizmowi, określonej inaczej prezydencjalną odmianą rządów parlamentarnych⁵⁹.

Jednakże w praktyce ustrojowej, w oparciu o wystarczające podstawy konstytucyjne, dominującym rysem systemu ustrojowego był jego autorytarny charakter⁶⁰. Wyraźnie możemy dostrzec charakterystyczną i zarazem ważną cechę państwa autorytarnego: prymat głowy państwa i rządu w obrębie organizacji państwowej oraz nadanie elementom systemu parlamentarnego drugoplanowej roli. Koncepcje ustrojowe w Konstytucji kwietniowej ujawniają tendencje występujące w parlamentarystyce Europy środkowo-wschodniej, a największe podobieństwa występują między Polską i krajami nadbałtyckimi⁶¹.

W Polsce proces powstawania „nowego” systemu autorytarnego na gruncie konstytucji z 1935 roku miał źródła w stosunkach politycznych i w układzie sił wewnątrz obozu rządzącego⁶², czego wyraźnym rezultatem było zwichnięcie całego modelu ustrojowego zapisanego w konstytucji. Autorytarna interpretacja konstytucji okazała się w mniejszym stopniu znacząca

⁵⁷ Zob. *Ibid.*, s. 114.

⁵⁸ W literaturze prezentowane jest stanowisko, iż w Polsce pod rządami Konstytucji kwietniowej przyjęta była forma rządów parlamentarnych. Por. M. Starzewski: *Z zagadnień konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, nr 3, s. 381. Także L. Mażewski: *ibid.*, s. 130.

⁵⁹ *Ibid.*, s. 124.

⁶⁰ Pogląd taki wyraził zaraz po uchwaleniu konstytucji W. Komornicki: *op. cit.*, s. 192 i 196. Także W. T. Kulesza: *op. cit.*, s. 276–286, oraz Z. Rykowski, W. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 97.

⁶¹ W literaturze na wyraźnie podkreślenie modelu rządów autorytarnych Polski i krajów bałtyckich zwrócił uwagę P. Lasowski: *Ideologie reżimów autorytarnych (kraje bałtyckie 1926–1934 — 1940)*, [w:] *Dyktatury w Europie Środkowo-Wschodniej 1918–1939*, pod red. J. Zarnowskiego, Wrocław 1973, s. 140.

⁶² Por. W. Półoś-Malinowski: *Najnowsza historia polityczna Polski 1864–1945*, t. III, Londyn 1981 s. 569, oraz s. 588–589, a także L. Mażewski: *Prezydencjalna odmiana systemu parlamentarnego...*, s. 127–128.

dla wytworzenia „dyktatury prezydenckiej”. Wyrazem tego trendu stał się okólnik prezesa Rady Ministrów z 13 lipca 1936 roku, ustalający „zgodnie z wolą prezydenta”, że Generalny Inspektor Sił Zbrojnych Rydz-Śmigły „ma być uważany i szanowany jako pierwsza w Polsce osoba po Panu Prezydencie Rzeczypospolitej [. . .], wszyscy funkcjonariusze państwowi z Prezesem Rady Ministrów na czele okazywać mu winni objawy honoru i posłuszeństwa”⁶³.

Zmiana ustrojowa wprowadzona *contra legem fundamentalem*⁶⁴ oznaczała zaprowadzenie swoistej „współprezydentury”, pozostającej w oczywistej sprzeczności z zasadami ustrojowymi oraz w ten sam sposób awansowanie do znaczącej pozycji politycznej Głównego Inspektora Sił Zbrojnych, co miało się odbyć kosztem roli wyznaczonej w konstytucji prezydentowi i premierowi. W tym czasie ukształtował się faktyczny ośrodek kierownictwa władzy państwowej, składający się z prezydenta, Głównego Inspektora Sił Zbrojnych, premiera i ministra spraw zagranicznych. W tym gronie zapadały poza wszelką kontrolą społeczną, w trybie pozakonstytucyjnym, najważniejsze decyzje polityczne dotyczące polityki państwa⁶⁵. Ukształtowany tą drogą mechanizm sprawowania władzy państwowej, zmieniając w wielu szczegółach konstytucyjny system władzy, utwierdzał i pogłębiał pozakonstytucyjne elementy w funkcjonowaniu państwa.

W świetle dotychczasowych rozważań wypływa konkluzja, naszym zdaniem, aktualna w obecnej sytuacji politycznoustrojowej. Twórcy Konstytucji kwietniowej podjęli wielki trud wypracowania koncepcji ustrojowej prezydentury na miarę potrzeb i oczekiwań całego społeczeństwa. Stworzono w konstytucji koncepcję urzędu prezydenta, która miała przyczynić się efektywnie do rozwiązania ustrojowych problemów statusu głowy państwa, jak również tych, które wiązały się ze społeczno-politycznym ustrojem państwa. Konstytucja nie sprostała i nie mogła sprostać pokładanym w niej oczekiwaniom. Urzeczywistnienie ustroju konstytucyjnego obwarowane było zasadniczymi i integralnie z koncepcją konstytucji związanymi przesłankami politycznymi⁶⁶, które nie miały się w rzeczywistości spełnić. Wynika z tego, że o ustrojowym statusie głowy państwa nie decyduje wyłącznie konstytucyjna koncepcja prezydentury.

Po klęsce wrześniowej i agresji Związku Radzieckiego na Polskę 17 września 1939 roku ciągłość państwowości polskiej na płaszczyźnie prawnej była

⁶³ M.P. z r. 1935, nr 163.

⁶⁴ Takie samo stanowisko w literaturze wyraża A. Gwiżdż w pracy zbiorowej pod red. F. Ryszki: *Historia państwa i prawa Polski 1918–1939*, cz. 1, Warszawa 1962, s. 166 oraz E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski: *op. cit.*, s. 210.

⁶⁵ Zob. W. Pobóg-Malinowski: *op. cit.*, s. 827.

⁶⁶ Zob. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski: *op. cit.*, s. 211–212.

utrzymana na mocy Konstytucji kwietniowej⁶⁷. Przejęcie władzy przez rząd emigracyjny we Francji odbyło się zgodnie z zasadami konstytucji, a w szczególności w oparciu o przepis art. 24 ust. 1 Konstytucji. W oparciu o zasady konstytucyjne 17 IX 1939 roku nastąpiło wyznaczenie następcy prezydenta na czas wojny przez prezydenta Ignacego Mościckiego, internowanego wówczas w Rumunii⁶⁸. Nowym prezydentem został Władysław Raczkiewicz, na którego została przeniesiona sukcesja suwerenności państwa polskiego i co stało się podstawą legalnego funkcjonowania organów państwowych na emigracji. Uznanie mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej wiązało się z przeprowadzeniem częściowych zmian modelu ustrojowego. Spowodowane to było warunkami wojennymi i emigracyjnymi, a częściowo wynikało z nowego układu sił politycznych. Zmianie uległa pozycja prezydenta. Prezydent W. Raczkiewicz na mocy „umowy paryskiej” z 30 IX 1939 roku zobowiązał się do wykonywania swoich funkcji „w ramach konstytucji”, ale w ścisłym porozumieniu z prezesem Rady Ministrów⁶⁹. Oznaczało to zmianę pozycji ustrojowej premiera, która uległa znacznemu podniesieniu, co wiązało się także z łączeniem stanowiska Naczelnego Wodza.

Następnie w dniu 2 XI 1939 roku rozwiązano „kadłubowy” parlament (Sejm i Senat), utworzony 2 września 1939 roku w oparciu o art. 79 ust. 1 konstytucji. W ich miejsce powołano organy o charakterze opiniodawczym — emigracyjną Radę Narodową oraz Krajową Radę Jedności Narodowej, działały one jednak na innych podstawach i nie spełniały już funkcji organów parlamentarnych.

Legalizm polskiego rządu emigracyjnego wypływający z Konstytucji

⁶⁷ O stosowaniu Konstytucji kwietniowej w okresie II wojny światowej wyczerpująco pisze W. Rostocki w monografii *Stosowanie Konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej 1939–1945*, Wyd. KUL, Lublin 1988, s. 236.

⁶⁸ Prezydent I. Mościcki internowany w Rumunii w miejscowości Biczaz, zarządzeniem o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej, antydatowanym na dzień 17 września 1939 roku i polskie Kuty, na następcę powołał ambasadora Bolesława Wieniawę-Długoszowskiego. Jednakże zabiegi polityczne dotychczasowej opozycji politycznej z prof. J. Strońskim i gen. W. Sikorskim w rządzie francuskim uniemożliwiły zrealizowanie tej nominacji. W tej sytuacji 27 września 1939 roku prezydent I. Mościcki cofnął nominację Wieniawy i wystosował do Paryża nominację Raczkiewicza. W piśmie oznajmującym rezygnację z urzędu Prezydenta RP brak było daty. W brakujące miejsce wstawiono rzeczywistą datę: 30 września. Zrzeczenie się I. Mościckiego z urzędu prezydenta dopiero 30 września oznaczało, że mimo wcześniejszej nominacji B. Wieniawa-Długoszowski nie objął urzędu, nie został spełniony najważniejszy warunek: zrzeczenie się urzędu przez Mościckiego. Zob. W. Pobóg-Malinowski: *op. cit.*, s. 76–82 (wydanie krajowe), a także Jacek M. Majchowski: *Ulubieniec cesarza Bolesław Wieniawa-Długoszowski. Zarys biografii*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1990, s. 223–237.

⁶⁹ Zob. W. Pobóg-Malinowski: *op. cit.*, s. 85–86 oraz W. Rostocki: *op. cit.*, s. 11–23.

kwietniowej, a także moc prawną tej konstytucji odrzuciły władze Polski Ludowej. W programie działania nowej władzy ludowej, wyrażonym w deklaracji Krajowej Rady Narodowej z 1 stycznia 1944 roku i w Manifeście PKWN z 22 lipca 1944 roku, odmówiono rządowi londyńskiemu podstaw prawnych do dalszego funkcjonowania, przyjmując za podstawę swojego działania podstawowe założenia Konstytucji marcowej.

SUMMARY

The paper aims at presenting, from a historical perspective, a legal concept of the president's post in the Polish constitutional tradition. The analysis refers to the second period of Polish presidency i.e. 1935–1939.

As a result of Jozef Pilsudski's military coup d'etat in May 1926 the political system in Poland was modified — beginning with a liberal parliamentary regime it evolved toward an authoritarian one. The concept reflecting the beliefs in a strong executive power was fully embodied in Constitution adopted in 1935. Under this Constitution the entire system of government was subordinated to the President who was responsible before "God and history". Thus, the main constitutional principle concerning the position of the President was called the principle of "uniform and indivisible power of the President". Although the Constitution of 1935 was not amended the political practice radically changed the concept and shape of the presidency.

