

Feliks SIEMIENSKI

## Ewolucja instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej

The Evolution of the Institution of the President of the Polish Republic

### UWAGI WSTĘPNE

Rzecz jasna, chodzi o instytucję Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Celem artykułu jest przedstawienie ewolucji tej instytucji w Polsce okresu międzywojennego i w Polsce Ludowej, tak jak była ona ukształtowana przez prawo konstytucyjne w poszczególnych okresach jej rozwoju. Rozróżniamy pięć takich okresów, stąd też przyjmuję określoną systematykę artykułu. Właściwie jednak chodzi mi o przedstawienie instytucji Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ukształtowanej przez ustawę z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>1</sup>, na tle jej rozwoju w poprzednich okresach. Przedstawiając instytucję Prezydenta PRL, można postawić pytanie, na ile jest ona podobna, a na ile różna w porównaniu do instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej w okresach poprzednich, na ile nawiązuje do polskich tradycji ustrojowych, które były przecież różne, a na ile też jest ukształtowana przez zasady ustroju politycznego przyjęte przez Konstytucję PRL, oczywiście w zmienionej nowelą konstytucyjną z 1989 r. formie, jako konstytucji przecież nadal państwa socjalistycznego, jak też wreszcie, na ile odstępuje od tych zasad? Próbę odpowiedzi na to pytanie podejmuję w ostatniej części artykułu.

W wywodach swoich chcę bardziej opierać się na regulacjach konstytucyjnych, mniej zaś na literaturze.

<sup>1</sup> Dz. U. z 1989 r., nr 19, poz. 101.

## PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ W KONSTYTUCJI MARCOWEJ

Po raz pierwszy instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej pojawiła się w Konstytucji z dnia 17 marca 1921 roku<sup>2</sup>. Do tego czasu, jakkolwiek odradzające się państwo polskie już wcześniej zostało określone jako republika, funkcję głowy państwa pełnił początkowo Tymczasowy Naczelnik Państwa, a następnie — od 20 lutego 1919 r. — Naczelnik Państwa, w osobie Józefa Piłsudskiego<sup>3</sup>. Pełnił on tę funkcję także po wejściu w życie Konstytucji marcowej, mianowicie do czasu wyboru pierwszego Prezydenta Rzeczypospolitej Gabriela Narutowicza w grudniu 1922 roku.

Konstytucja marcowa, przyjmując w art. 2 zasadę trójpodziału władzy na władzę: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, określała Prezydenta jako organ narodu w zakresie władzy wykonawczej, łącznie z odpowiedzialnymi ministrami. Był on wybierany przez Sejm i Senat, obradujące w izbach połączonych jako Zgromadzenie Narodowe, pod przewodnictwem Marszałka Sejmu. Mimo że były zgłaszane odpowiednie propozycje w tej sprawie w czasie przygotowywania projektu konstytucji, nie przyjęto trybu wyboru Prezydenta w wyborach powszechnych, słusznie obawiając się, że prowadziłoby to do zbyt dużego umocnienia jego pozycji wobec parlamentu<sup>4</sup>. Urząd Prezydenta mógł zostać opróżniony wskutek śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny. W takim przypadku Zgromadzenie Narodowe zbierało się natychmiast, na zaproszenie Marszałka Sejmu i pod jego przewodnictwem, w celu wyboru Prezydenta. W razie gdy Prezydent przez trzy miesiące nie mógł sprawować swego urzędu, Marszałek Sejmu zwoływał Sejm w celu podjęcia uchwały stwierdzającej, czy urząd Prezydenta należy uznać za opróżniony. Kadencja Prezydenta trwała siedem lat, przy czym istniała możliwość ponownego wyboru tej samej osoby na następną kadencję. Konstytucja nie stawiała żadnych warunków wybieralności na ten urząd, między innymi co do wieku kandydata. Jednak ustalając rotę przysięgi, jaką składał Prezydent przed objęciem urzędu, według formuły religijnej, a w istocie katolickiej, konstytucja wyłączała od piastowania tego urzędu przedstawicieli innych wy-

<sup>2</sup> Dz. U. z 1921 r., nr 44, poz. 267. Korzystam z tekstu zamieszczonego w zbiorze: *Nowe konstytucje*, przełożone pod kierunkiem J. Makowskiego, Warszawa 1925, s. 1-34, jak też z tekstu wydanego nakładem Zrzeszenia Prawników Demokratów pt. *Manifest Lipcowy PKWN i Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1945.

<sup>3</sup> Akty prawnoustrojowe związane z odradzaniem się państwa polskiego po I wojnie światowej i przejmowaniem władzy państwowej przez Józefa Piłsudskiego, początkowo jako Tymczasowego Naczelnika Państwa, a następnie jako Naczelnika Państwa, zamieszczone są w zbiorze: *Materiały do nauki prawa konstytucyjnego (lata 1914-1939)*, pod red. T. Szymczaka, Łódź 1982, s. 45-78.

<sup>4</sup> Projekty konstytucji, uchwalonej później przez Sejm Ustawodawczy w dniu 17 marca 1921 r., przedstawia A. Ajnenkiel: *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982, s. 235-250.

znań czy bezwyznaniowców. Prezydent nie mógł piastować żadnego innego urzędu ani należeć do Sejmu lub Senatu (art. 39–42 i 53–54).

Prezydent sprawował władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników. Mianował on i odwoływał Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków rządu, zaś na wniosek Rady Ministrów obsadzał wskazane w ustawie urzędy cywilne i wojskowe. Z kolei każdy urzędnik państwowy podlegał któremuś z ministrów, który za jego działania odpowiadał przed Sejmem. Prezydent podpisywał ustawy wraz z odpowiedzialnymi ministrami i zarządzał ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej. W celu wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienia ustawowe, mógł wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy, jak też zapewnić ich wykonanie przy użyciu przymusu państwowego. Prawo takie mieli też ministrowie i władze im podległe (art. 43–45).

Prezydent był zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, nie mógł jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. Na wypadek wojny mianował on Naczelnego Wodza sił zbrojnych, a czynił to na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez ministra spraw wojskowych. Prezydent miał prawo darowania i złagodzenia kary zasądzonej przez sądy w poszczególnych przypadkach. Prawa łaski nie mógł on jednak stosować do ministrów zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm i skazanych przez Trybunał Stanu (art. 46–47).

Prezydent reprezentował Polskę w stosunkach z innymi państwami. Przede wszystkim przyjmował przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych i wysyłał polskich przedstawicieli dyplomatycznych akredytowanych w stolicach innych państw. Zawierał też umowy z innymi państwami i podawał je do wiadomości Sejmu. Jednak umowy handlowe i celne oraz umowy, które stale obciążały państwo pod względem finansowym albo zawierały przepisy prawne obowiązujące obywateli, jak też dokonywały zmiany granic państwa oraz przymierza, wymagały ratyfikacji ze strony Sejmu. Tylko za zgodą Sejmu mógł wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój (art. 48–50).

Prezydent zwoływał, otwierał, odraczał i zamykał sesje Sejmu i Senatu. Miał obowiązek zwołania Sejmu na pierwsze posiedzenie w trzeci wtorek po wyborach, jak też corocznie, najpóźniej w październiku, na sesję zwyczajną w celu uchwalenia budżetu, stanu liczebnego i poboru wojska oraz w innych sprawach bieżących. Mógł on również zwoływać Sejm w każdym czasie na sesję nadzwyczajną, a miał obowiązek to uczynić na żądanie 1/3 ogółu posłów w ciągu dwóch tygodni. Odroczenie sesji Sejmu wymagało zgody Sejmu, jeżeli miało być w ciągu tej samej sesji zwyczajnej powtórzone lub jeżeli przerwa miała trwać dłużej niż 30 dni. Sejm zwołany w październiku

na sesję zwyczajną nie mógł być zamknięty przed uchwaleniem budżetu. Prezydent mógł także rozwiązać Sejm, jednak tylko za zgodą 3/5 ustawowej liczby Senatu, przy czym w takim przypadku rozwiązaniu ulegał także Senat (art. 25–26).

Prezydent za czynności urzędowe nie był odpowiedzialny ani parlamentarnie, ani cywilnie. Nie mógł zatem być odwołany z urzędu w ciągu kadencji, na jaką został wybrany. Była tu jednak przyjęta instytucja kontrasygnaty wszystkich jego aktów urzędowych przez członków rządu. Konstytucja przyjmowała zasadę, że każdy akt urzędowy Prezydenta wymagał dla swej ważności podpisu premiera i właściwego ministra, którzy przed podpisaniem aktu brali zań odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Zgody premiera i właściwego ministra wymagały także jego ustne oświadczenia, podawane w publicznych wystąpieniach czy w rozmowach z przedstawicielami dyplomatycznymi innych państw. Prezydent podlegał jednak odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, mianowicie za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji lub przestępstwo karne, jeżeli do takiej odpowiedzialności pociągnięty został przez Sejm uchwałą podjętą większością 3/5 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Z chwilą postanowienia go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, musiał być zawieszony w urzędowaniu (art. 44 i 51).

Umocnienie pozycji Prezydenta nastąpiło w sposób istotny w ustawie z dnia 2 sierpnia 1926 — roku zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., określanej powszechnie nowelą sierpniową<sup>5</sup>. Nowela sierpniowa przyznawała Prezydentowi kilka szczególnie ważnych uprawnień, których nie miał do tego czasu. Regulowała ona szczegółowo procedurę uchwalania budżetu państwa przez Sejm i Senat, a zarazem przyznawała Prezydentowi prawo ogłoszenia budżetu jako ustawy w brzmieniu projektu rządowego, jeżeli ani Sejm, ani Senat w oznaczonych terminach uchwał co do całości budżetu nie powzięły. Przyznawała ona dalej Prezydentowi prawo rozwiązywania Sejmu i Senatu przed upływem kadencji, na jaką zostały wybrane, na wniosek Rady Ministrów umotywowanym orędyem, jednakże tylko raz jeden z tego samego powodu, odbierając jednocześnie prawo Sejmowi do samorozwiązania się. Umocnienie pozycji Prezydenta nastąpiło tu jednak przede wszystkim przez przyznanie mu prawa do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Od tego czasu mógł on wydawać rozporządzenia: 1) w razie nagłej konieczności państwowej, w czasie gdy Sejm i Senat są rozwiązane, aż do chwili ponownego zebrania się Sejmu, z wyjątkiem szeregu spraw wyraźnie wskazanych w noweli, ta-

<sup>5</sup> Tekst noweli sierpniowej zamieszczony jest w zbiorze: *Materiały do nauki prawa konstytucyjnego (lata 1914–1939)*, s. 233–236.

kich jak: zmiana konstytucji, samorząd terytorialny, budżet, stan liczebny wojska, nakładanie podatków, wyrażanie zgody przez Sejm na ratyfikację niektórych umów międzynarodowych, wypowiedzenie wojny i zawieranie pokoju, jak też odpowiedzialność konstytucyjna ministrów; 2) na podstawie upoważnienia ustawy, w czasie i w zakresie przez tę ustawę wskazanych, jednak z wyjątkiem zmiany konstytucji. Wskazane rozporządzenia z mocą ustawy wydawane mogły być tylko na wniosek Rady Ministrów i podpisane przez wszystkich członków rządu, a traciły moc obowiązującą, jeżeli nie zostały złożone Sejmowi w ciągu 14 dni po najbliższym posiedzeniu Sejmu lub jeżeli zostały przez Sejm uchylone.

W sumie pozycja Prezydenta Rzeczypospolitej w Konstytucji marcowej układała się zgodnie z koncepcją trójpodziału władzy oraz zgodnie z zasadami systemu parlamentarno-gabinetowego. Miał on wiele ważnych uprawnień w zakresie władzy wykonawczej, jak też wobec parlamentu, a jednocześnie za swą działalność nie ponosił odpowiedzialności politycznej. Uprawnienia swe jednak wykonywał wyłącznie w porozumieniu z rządem, za zgodą premiera i właściwych ministrów. Niczego nie mógł robić źle, ale też niczego nie mógł robić sam. Podobnie jak obecnie angielska królowa.

#### PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ W KONSTYTUCJI KWIECNIOWEJ

Zupełnie inaczej została ukształtowana pozycja Prezydenta Rzeczypospolitej w Ustawie Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., określanej powszechnie Konstytucją kwietniową<sup>6</sup>. Najogólniej była ona wyznaczona przepisami jej art. 2, stanowiącymi: „1) Na czele Państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej. 2) Na nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa. 3) Jego obowiązkiem naczelnym jest troska o dobro Państwa, gotowość obronną i stanowisko wśród narodów świata. 4) W Jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa.” Z kolei, zgodnie z art. 3, pod jego zwierzchnictwem pozostawały inne naczelne organy państwa, wśród których na pierwszym miejscu wymieniony został Rząd, a następnie dopiero Sejm i Senat, w dalszej zaś kolejności Siły Zbrojne, sądy i Kontrola państwowa. Pozycja Prezydenta i innych naczelnich organów państwowych znalazła też swój wyraz w systematyce Konstytucji kwietniowej. Po rozdziale I, zatytułowanym: Rzeczpospolita Polska, tytuły następnych kolejnych rozdziałów brzmiały: Prezydent Rzeczypospolitej, Rząd, Sejm, Senat, Ustawodawstwo, Budżet, Siły Zbrojne.

<sup>6</sup> Dz. U. z 1935 r., nr 30, poz. 227. Korzystam z tekstu załączonego do pracy A. Majkowskiego: *Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej*, Warszawa 1935.

Wymiar Sprawiedliwości, Administracja państwowa, Kontrola państwowa, Stan zagrożenia państwa, Zmiana Konstytucji i Przepisy końcowe. Zgodnie z postanowieniem art. 11, Prezydent, jako czynnik nadrzędny w państwie, harmonizował działania naczelnych organów państwowych.

W porównaniu z poprzednio obowiązującym, zasadniczo zmieniony został tryb wyboru Prezydenta. Kandydata na Prezydenta wybierało Zgromadzenie Elektorów, z tym że ustępującemu Prezydentowi przysługiwało prawo wskazania innego kandydata. Jeżeli we wskazanym trybie zostali zgłoszeni obydwaj kandydaci, wyboru Prezydenta dokonywać musieli obywatele w głosowaniu powszechnym, zarządzonym przez ustępującego Prezydenta. Jeżeli ustępujący Prezydent nie zgłosił swego kandydata, Prezydentem zostawał kandydat Zgromadzenia Elektorów. Zgromadzenie to składało się z 80 osób, przy czym 50 elektorów wybierał Sejm, 25 zaś Senat spośród obywateli najgodniejszych, a także z 5 wirylistów, to jest: Marszałka Senatu, Marszałka Sejmu, Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Zgromadzenie Elektorów zwoływać miał Prezydent, zaś przewodniczył mu Marszałek Senatu. Podobnie jak poprzednio, kadencja Prezydenta wynosiła lat siedem, licząc od dnia objęcia urzędowania. Podobnie też jak poprzednio rota przysięgi, jaką składał Prezydent przed objęciem urzędowania, miała charakter religijny, a właściwie katolicki. Opróżnienie urzędu Prezydenta następowało w razie śmierci lub zrzeczenia się urzędu. W przypadku gdyby Prezydent nie mógł trwale sprawować swego urzędu, Marszałek Senatu miał obowiązek zwołania połączonych izb ustawodawczych w celu rozstrzygnięcia, czy urząd Prezydenta należy uznać za opróżniony. W przypadku powzięcia takiej uchwały, Marszałek Senatu zwoływał Zgromadzenie Elektorów w celu wyboru nowego Prezydenta. W czasie, gdy urząd Prezydenta był opróżniony, jego funkcje sprawował zastępczo nie Marszałek Sejmu, jak to było pod rządami Konstytucji marcowej, lecz Marszałek Senatu (art. 16–23)<sup>7</sup>.

Kompetencje Prezydenta najogólniej zostały określone w art. 12. Zgodnie z zawartymi w nim postanowieniami, Prezydent mianował, według swego uznania, Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków rządu; zwoływał i rozwiązywał Sejm i Senat; zarządzał otwarciem, odroczeniem i zamknięciem sesji Sejmu i Senatu; był Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych; reprezentował państwo na zewnątrz, przyjmował przedstawicieli państw obcych i wysyłał przedstawicieli państwa polskiego; stanowił

<sup>7</sup> Wskazany tryb wyboru Prezydenta nigdy nie był zastosowany. Pod rządami Konstytucji kwietniowej w latach 1935–1939 urząd Prezydenta Rzeczypospolitej nadal sprawował Ignacy Mościcki, wybrany na drugą kadencję w 1933 r., jeszcze pod rządami Konstytucji marcowej. Wybory Prezydenta przewidziane w 1940 r. nie odbyły się z wiadomego powodu.

o wojnie i pokoju; zawierał i ratyfikował umowy z innymi państwami, z tym że niektóre umowy mógł ratyfikować na podstawie wcześniejszego aktu ustawodawczego (art. 51–52); obsadzał urzędy państwowe, jemu zastrzeżone. Ponadto jednak Konstytucja kwietniowa przyznawała mu szereg dalszych uprawnień w przepisach zamieszczonych w innych rozdziałach, dotyczących Rządu, Sejmu, Senatu, ustawodawstwa, budżetu i Sił Zbrojnych (art. 28, 30, 32, 47, 54, 56, 58, 62, 65 i 69). Do najważniejszych uprawnień należałoby zaliczyć: prawo do odwoływania w każdym czasie członków rządu; prawo pociągania członków rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej; zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu; powoływanie 1/3 liczby senatorów; wydawanie dekretów z mocą ustawy, których przewidziano trzy rodzaje: dekrety z upoważnienia ustawy, w czasie i zakresie przez nią oznaczonym, dekrety wydawane w czasie, gdy Sejm jest rozwiązany, a przy tym wydawane w razie konieczności państwowej, jak też dekrety dotyczące organizacji rządu, zwierzchnictwa Sił Zbrojnych i organizacji administracji rządowej, które mogły być wydawane w każdym czasie, a zmieniane lub uchylane tylko przez takie też dekrety Prezydenta; zwracanie ustaw uchwalonych do ponownego rozpatrzenia przez Sejm przed ich ogłoszeniem; ogłaszanie ustaw i dekretów w Dzienniku Ustaw; zarządzanie poboru rekruta w granicach ustalonego kontyngentu; mianowanie Naczelnego Wodza na okres wojny; stosowanie prawa łaski; mianowanie sędziów, w tym także sędziów Trybunału Stanu.

Akty urzędowe Prezydenta wymagały, dla swej ważności, podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra. Niektóre jednak jego uprawnienia miały charakter osobistych prerogatyw. Wydawane przez niego akty urzędowe w tym zakresie nie wymagały kontrasygnaty. Do jego prerogatyw należało: wskazywanie jednego z kandydatów na Prezydenta i zarządzanie głosowania powszechnego; wyznaczanie na czas wojny następcy Prezydenta; mianowanie i odwoływanie premiera, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; mianowanie i zwalnianie Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych; powoływanie sędziów Trybunału Stanu; powoływanie senatorów piastujących mandaty z jego mianowania; mianowanie i zwalnianie szefa i urzędników Kancelarii Cywilnej; rozwiązywanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji; oddawanie członków rządu pod sąd Trybunału Stanu; stosowanie prawa łaski (art. 13 i 14).

Prezydent za swe czyny urzędowe nie był odpowiedzialny ani politycznie, ani konstytucyjnie. Nie mógł być zatem ani odwołany w okresie kadencji, na jaką został wybrany, ani też pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Za czyny pozostałe, nie związane ze sprawowaniem urzędu, nie mógł być również pociągnięty do odpowiedzialności w okresie

urzędowania (art. 15). Był on odpowiedzialny jedynie wobec Boga i historii za losy państwa.

Konstytucja kwietniowa zawierała przepis regulujący obsadę urzędu Prezydenta w okresie wojny w sposób szczególny, który też został wykorzystany w praktyce we wrześniu 1939 roku. W przypadku wojny okres urzędowania Prezydenta przedłużony był do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju. Prezydent osobnym aktem wyznaczał wówczas swojego następcę na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju. W razie objęcia urzędu przez następcę, okres jego urzędowania trwał do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju (art. 24). Na tej podstawie Prezydent Rzeczypospolitej Ignacy Mościcki wyznaczył swoim następcą Władysława Raczkiewicza, a następnie sam — przebywając w Rumunii — złożył rezygnację z urzędu<sup>8</sup>. W ten sposób została utrzymana konstytucyjna ciągłość polskich władz państwowych na emigracji.

#### PREZYDENT KRAJOWEJ RADY NARODOWEJ

Konstytucja kwietniowa nie odegrała w praktyce żadnej roli w kształtowaniu formy ustrojowej Polski Ludowej. We wszystkich podstawowych dokumentach politycznych i aktach prawnych nowej władzy potraktowana ona została jako konstytucja faszystowska i nielegalna, narzucona narodowi siłą, wbrew postanowieniom zawartym w art. 125 Konstytucji marcowej, regulującej sposób jej zmiany, a tym samym i jako konstytucja nie obowiązująca. Do czasu uchwalenia nowej konstytucji przez przyszły Sejm Ustawodawczy, wybrany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, proporcjonalnych i w głosowaniu tajnym, obowiązywać miały podstawowe, demokratyczne założenia Konstytucji marcowej, jako konstytucji demokratycznej, uchwalonej legalnie<sup>9</sup>. Postanowienia takie zawierał między innymi Manifest PKWN z dnia 22 lipca 1944 roku<sup>10</sup>.

Przyjęcie podstawowych demokratycznych założeń Konstytucji marcowej miało istotny wpływ na ukształtowanie się instytucji głowy państwa w okresie Krajowej Rady Narodowej. Sprawę tę regulowała ustawa z dnia

<sup>8</sup> Okoliczności i uwarunkowania tej decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej Ignacego Mościckiego przedstawia L. Moczulski: *Wojna polska 1939*, Poznań 1972, s. 476–479. Także A. Ajnenkiel: *Polskie konstytucje*, s. 342–343.

<sup>9</sup> Na temat rozumienia podstawowych założeń Konstytucji marcowej, na które powoływały się różne akty prawno-ustrojowe w Polsce Ludowej, por. S. Rozmaryn: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 297.

<sup>10</sup> Por. tekst *Manifestu PKWN* zamieszczony w zbiorze: *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze PRL*, w opracowaniu J. Zakrzewskiej i A. Gwiżdża, Warszawa 1954, s. 6.



11 września 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego Krajowej Rady Narodowej<sup>11</sup>, noszącego od dnia 31 grudnia 1944 r. tytuł Prezydenta KRN<sup>12</sup>. Zgodnie z jej postanowieniami, Prezydentowi KRN przysługiwały wszystkie uprawnienia Marszałka Sejmu, przewidziane w Konstytucji marcowej, w tym także uprawnienia wykonywane w zastępstwie Prezydenta Rzeczypospolitej, gdy urząd ten nie był obsadzony. Wobec opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej, zastępował go zatem Prezydent KRN, z którego to tytułu spełniał on następujące funkcje: podpisywał ustawy wraz z odpowiednimi członkami PKWN, a następnie od dnia 1 stycznia 1945 r. ministrami Rządu Tymczasowego i dalej ministrami Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej, jak też zarządzał ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP oraz w celu ich wykonania wydawał rozporządzenia wykonawcze i zarządzenia; był najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych państwa, przy czym zwierzchnictwo to sprawował przez Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego; wykonywał prawo łaski; reprezentował państwo na zewnątrz, przyjmował i wysyłał przedstawicieli dyplomatycznych; zawierał umowy z innymi państwami; mianował sędziów, o ile ustawa nie zawierała innego postanowienia w tej sprawie; nadawał ordery i odznaczenia, jeżeli ustawy nie stanowiły inaczej.

Jak widzimy, kompetencje Prezydenta KRN, które wykonywał niejako w zastępstwie Prezydenta Rzeczypospolitej w myśl postanowień Konstytucji marcowej, zostały tu taksatywnie wyliczone. A nie były to przecież wszystkie kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, jakie sprawował on pod rządami Konstytucji marcowej, szczególnie po jej zmianie ustawą z dnia 2 sierpnia 1926 r. Nie miał on np. prawa rozwiązywania parlamentu, a więc Krajowej Rady Narodowej, podobnie jak i prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy<sup>13</sup>. Jednocześnie kompetencje Prezydenta KRN były szersze niż kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej w Konstytucji marcowej. Sprawował on przecież funkcje przewodniczącego KRN, jak też Prezydium KRN, i z tej racji miał wpływ na ich działalność, jako ich wewnętrzny organ kierowniczy. Prezydent KRN, podobnie jak i dwaj jego zastępcy, nie mógł sprawować żadnych funkcji w administracji państwowej czy samorządowej.

Do Prezydenta KRN nie mogły być również stosowane postanowienia o nieodpowiedzialności politycznej Prezydenta Rzeczypospolitej, przyjęte w Konstytucji marcowej. Prezydent KRN był nie tylko wybierany przez KRN, ale mógł być przez nią także w każdej chwili odwołany ze swego stanowiska. Nowe prawo konstytucyjne nie regulowało też sprawy odpowiedzialności

<sup>11</sup> Dz. U. z 1944, nr 5, poz. 23.

<sup>12</sup> Dz. U. z 1944, nr 19, poz. 97.

<sup>13</sup> Różnice w sytuacji prawnej i faktycznej Prezydenta KRN w porównaniu z Prezydentem w myśl postanowień Konstytucji marcowej przedstawia J. Zakrzewska w pracy zbiorowej: *Krajowa Rada Narodowa*, pod red. A. Burdy, Ossolineum 1976, s. 173-177.

konstytucyjnej Prezydenta KRN. Należy też przyjąć, że postanowienia, o których mowa, były stosowane w innych warunkach społeczno-politycznych, niż w okresie międzywojennym.

Była też jeszcze jedna różnica w stanowisku prawnym Prezydenta KRN w porównaniu ze stanowiskiem Marszałka Sejmu we wskazanym okresie. Mianowicie Marszałek Sejmu, zastępując Prezydenta Rzeczypospolitej, w czasie gdy urząd ten był opróżniony, miał obowiązek natychmiast zwołać Zgromadzenie Narodowe, a więc parlament, w celu dokonania wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej. Natomiast Prezydent KRN miał wykonywać funkcję Prezydenta Rzeczypospolitej, po uznaniu tego urzędu za opróżniony, do czasu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej przez nowo wybrany Sejm Ustawodawczy, którego termin wyborów nie został w ogóle określony, a w praktyce w związku z istniejącą sytuacją społeczno-polityczną był odkładany. Dopiero Sejm Ustawodawczy miał zdecydować o ustroju państwa, a także o istnieniu i pozycji prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej.

#### PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ W OKRESIE SEJMU USTAWODAWCZEGO

Wybrany w dniu 19 stycznia 1947 r. Sejm Ustawodawczy uznał, że ustrój społeczno-gospodarczy i polityczny państwa nie jest ustabilizowany i utrwalony na tyle, aby można było przystąpić do przygotowania i uchwalenia nowej pełnej konstytucji. W konsekwencji przyjął on nadal rozwiązania tymczasowe w zakresie ustroju naczelných organów państwowych, w tym także rozwiązania dotyczące instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej. Instytucja ta, gdy idzie o wybór, została uregulowana w Ustawie Konstytucyjnej z dnia 4 lutego 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej<sup>14</sup>, natomiast gdy idzie o pozycję prawną w systemie naczelných organów państwowych i zakres działania — w Ustawie Konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>15</sup>, która też często w literaturze określana jest jako Mała Konstytucja lub Konstytucja lutowa.

Zgodnie z ustawą o wyborze Prezydenta, Prezydent był wybierany przez Sejm Ustawodawczy na lat siedem, na specjalnym posiedzeniu poświęconym tylko tej jednej sprawie. Jego termin wyznaczał Marszałek Sejmu. Kandydata na Prezydenta mogła zgłosić grupa co najmniej 50 posłów. Tym samym występująca w Sejmie Ustawodawczym opozycja nie mogła zgłosić swego kandydata, jako że nie była tak liczna. Faktycznie też zgłoszony

<sup>14</sup> Dz. U. z 1947, nr 9, poz. 43.

<sup>15</sup> Dz. U. z 1947, nr 18, poz. 71.

został wówczas tylko jeden kandydat z ramienia tzw. bloku stronnictw demokratycznych. Był nim Bolesław Bierut. On też został wybrany na ten urząd zdecydowaną większością głosów (358 „za”, 26 „przeciw” i 2 „wstrzymujące się”). Prezydent nie mógł sprawować żadnych innych urzędów i mandatów, w tym także mandatu posła na Sejm Ustawodawczy.

Gdy idzie o kompetencje Prezydenta, Konstytucja lutowa odwoływała się wprost do odpowiednich postanowień Konstytucji marcowej, podając je w dosłownym brzmieniu. Z konstytucji z 1921 r. nie zostały przejęte tylko postanowienia dotyczące wyboru Prezydenta, sytuacji, gdy urząd ten był opróżniony, jak też roty ślubowania. Pozostałe postanowienia zostały przyjęte w zasadzie dosłownie, a ściślej — dosłownie, z tym, że miały być stosowane odpowiednio.

Konstytucja lutowa formalnie przyjmowała zasadę trójpodziału władz. Najwyższymi organami Rzeczypospolitej były: w zakresie władzy ustawodawczej — Sejm Ustawodawczy, w zakresie władzy wykonawczej — Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Państwa i Rząd, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezależne sądy. Zarazem jednak Sejm Ustawodawczy określony został jako organ władzy zwierzchniej Narodu Polskiego (por. art. 1 i 2). A skoro tak, to mamy tu niejako zaprzeczenie zasady trójpodziału władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, jako władze równorzędne i wzajemnie się hamujące. Podobnie kompetencje Rady Państwa plasowały ją jako organ raczej z pogranicza władzy ustawodawczej i wykonawczej, a nie wyłącznie organ władzy wykonawczej.

Konstytucja lutowa formalnie przyjmowała zasady systemu parlamentarno-gabinetowego. Prezydent powoływał Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków rządu. Rząd jednak, aby mógł działać, musiał mieć zaufanie, a zatem i poparcie Sejmu. Prezydent nie był politycznie odpowiedzialny, nie mógł być zatem odwołany przez Sejm w ciągu kadencji, na jaką został wybrany. Utrzymana została zarazem instytucja kontrasygnaty jego aktów urzędowych przez premiera i odpowiednich ministrów, którzy tym samym brali odpowiedzialność za wskazane akty na siebie. Utrzymana została też zasada odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta, z tym jednak, że zapowiedziane powołanie Trybunału Stanu nigdy nie zostało zrealizowane.

Prezydent w świetle Konstytucji lutowej miał zarazem takie kompetencje, których nie miał Prezydent w Konstytucji marcowej. Był on mianowicie z urzędu Przewodniczącym Rady Państwa. Z tego tytułu miał on także pewne uprawnienia i możliwości wpływania na bieg spraw państwowych. Ponadto na jego życzenie premier miał obowiązek zwoływania tzw. Rady

Gabinetowej, to jest Rady Ministrów, obradującej pod przewodnictwem Prezydenta dla rozpatrywania spraw wyjątkowej wagi<sup>16</sup>.

Z wyborów do Sejmu Ustawodawczego opozycja wyszła pokonana, a niebawem całkowicie zniknęła z polskiego życia politycznego. Partie opozycyjne zaprzestały swej działalności opozycyjnej, a dotyczy to i ich posłów zasiadających w Sejmie Ustawodawczym. W latach 1948–1950 wykształcił się, istniejący w zasadzie do wyborów czerwcowych 1989 r., system partyjny oparty na ścisłej współpracy trzech partii sojuszniczych — PZPR, ZSL i SD. Wywarło to decydujący wpływ na układ sił politycznych w drugiej połowie kadencji Sejmu Ustawodawczego, a zatem i na funkcjonowanie w praktyce zasad Konstytucji lutowej<sup>17</sup>.

#### PREZYDENT POLSKIEJ RZECZYPOSPOLITEJ LUDOWEJ

Uchwalona w dniu 22 lipca 1952 r. Konstytucja PRL<sup>18</sup>, podobnie jak większość uchwalonych w tym okresie konstytucji innych europejskich państw socjalistycznych, nie przewidywała już instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej. W istocie w jego miejsce został powołany nowy organ naczelny — Rada Państwa PRL, określony jako naczelny, ale zarazem nie najwyższy organ władzy państwowej, już jako organ kolegialny. Zgodnie z postanowieniami Ustawy Konstytucyjnej również z dnia 22 lipca 1952 r. Przepisy wprowadzające Konstytucję PRL<sup>19</sup>, powołany przez Sejm Ustawodawczy Prezydent Rzeczypospolitej sprawować miał swój urząd w granicach dotychczasowych uprawnień, aż do wyboru Rady Państwa przez nowo wybrany Sejm PRL, z tą zaś chwilą jego kompetencje, przewidziane w dotychczasowych ustawach — o ile w myśl postanowień Konstytucji PRL czy wskazanej ustawy nie należały do Rady Państwa — przechodziły na Radę Ministrów.

W latach pięćdziesiątych instytucja Prezydenta Republiki usuwana była z ustroju także innych europejskich państw socjalistycznych i zastępowana organami typu Rady Państwa, prezydium parlamentu czy prezydium republiki. Nie znaczy to, aby była ona sprzeczna z zasadami ustroju państwa socjalistycznego, na co i dawniej zwracano uwagę w naszej literaturze prawa

<sup>16</sup> Szerzej na temat wyboru i kompetencji Prezydenta w okresie SU pisze Z. Rykowski w pracy zbiorowej: *Sejm Ustawodawczy*, pod red. M. Rybickiego, Ossolineum 1977, s. 171–181.

<sup>17</sup> Zmiany te omawia szerzej S. Rozmaryn: *op. cit.*, s. 411–429 i 443–444.

<sup>18</sup> Dz. U. z 1952, nr 33, poz. 232.

<sup>19</sup> Dz. U. z 1952, nr 33, poz. 233.

konstytucyjnego<sup>20</sup>. Tradycyjnie istniała ona i istnieje w Czechosłowacji. Urząd prezydenta istniał już w Niemieckiej Republice Demokratycznej za życia Wilhelma Piecka, jak też w Jugosławii, gdzie sprawował go Józef Broz Tito. W latach sześćdziesiątych przywrócono go w Rumunii, gdzie istnieje do dzisiaj. W państwach socjalistycznych instytucja prezydenta jest jednak ukształtowana inaczej niż w państwach burżuazyjnych, inne miejsce zajmuje w systemie naczelných organów państwowych. Jest ona tu dostosowana do podstawowych zasad ustroju politycznego państwa socjalistycznego, takich jak zasada jedności władzy skupionej w parlamencie jako najwyższym przedstawicielskim organie władzy państwowej, a tym samym i zasada nadrzędności parlamentu nad wszystkimi pozostałymi organami państwowymi, w tym i nad prezydentem republiki. Odrzucona jest tu zasada nieodpowiedzialności politycznej prezydenta przed parlamentem.

W Polsce postulat przywrócenia instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej wysuwany był od dawna, przede wszystkim przez Stronnictwo Demokratyczne, łącznie z postulatem powołania do życia Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. Jeżeli jednak obydwa trybunały powołane zostały w początkach lat osiemdziesiątych, to urząd Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej utworzony został wspomnianą już we wstępie ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ustawa ta jednocześnie znosiła Radę Państwa, której kompetencje — jeżeli nawet nie w całości, to w większości przejmował Prezydent PRL. Organ ten jednak zajmuje inną pozycję w systemie naczelných organów władzy państwowej niż poprzednio Rada Państwa. Formalnym tego wyrazem jest to, że nowela konstytucyjna postanowienia dotyczące Prezydenta PRL zawarła w większości w osobnym nowo utworzonym rozdziale 3a Konstytucji PRL zatytułowanym *Prezydent Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*.

W art. 32, otwierającym postanowienia rozdziału 3a Konstytucji PRL, Prezydent PRL został określony jako najwyższy przedstawiciel państwa polskiego w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych. Oznacza to, że ma on pełnić funkcję głowy państwa polskiego, jego szefa. W artykule tym stanowi się dalej, że Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji PRL, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych. Oznacza to, że ma on być gwarantem ładu

---

<sup>20</sup> Za utrzymaniem instytucji prezydenta republiki w państwie socjalistycznym, która nie jest sprzeczna z podstawowymi zasadami ustroju politycznego państwa socjalistycznego, opowiadał się T. S z y m c z a k: *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976, s. 11 i n.

wewnętrznego, jak też wiarygodności państwa w wykonywaniu zobowiązań sojuszniczych.

Prezydenta PRL wybierają Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe. Jego kadencja wynosi sześć lat. Może on być wybrany ponownie, ale tylko na jedną dalszą kadencję. Kandydować na Prezydenta może każdy obywatel, który korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu, a więc także z biernego prawa wyborczego. Zgromadzenie Narodowe zwołuje i przewodniczy mu Marszałek Sejmu. Prawo zgłaszania kandydatów przysługuje członkom Zgromadzenia Narodowego, w liczbie co najmniej 1/4 ogólnej liczby jego członków. Maksymalnie zatem może być czterech kandydatów, w praktyce z pewnością mniej. Poza zwoływaniem Zgromadzenia Narodowego w celu wyboru Prezydenta, Marszałek Sejmu zwołuje je dla uznania trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia oraz dla rozpatrzenia sprawy postawienia Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

Szerokie są kompetencje Prezydenta PRL. Może on rozwiązać Sejm, co jest równoznaczne z zakończeniem kadencji Sejmu i Senatu. Może on to uczynić, jeżeli Sejm: 1) przez 3 miesiące nie powołuje rządu; 2) nie uchwała przez 3 miesiące narodowego planu społeczno-gospodarczego lub ustawy budżetowej; 3) uchwali ustawę lub podejmie uchwałę uniemożliwiającą Prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych uprawnień, wynikających z przedstawionego tu art. 32 Konstytucji. Prezydenta może rozwiązać Sejm po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu, którymi to opiniami nie jest jednak związany.

Prezydent PRL podpisuje ustawy i zarządza ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Przed podpisaniem może on jednak: 1) wystąpić w ciągu miesiąca do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją; 2) odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem w ciągu miesiąca przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm, jednak większością co najmniej dwóch trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, Prezydent podpisuje ją i zarządza niezwłoczne jej ogłoszenie.

Prezydent PRL może wprowadzić stan wojenny na części lub na całym terytorium PRL, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa. Może też wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż trzy miesiące, stan wyjątkowy, jeżeli zagrożone zostało wewnętrzne bezpieczeństwo państwa lub w razie klęski żywiołowej, zaś jego przedłużenie może nastąpić tylko raz na okres dłuższy niż trzy miesiące, przy tym za zgodą Sejmu i Senatu.

Prezydent PRL występuje do Sejmu z wnioskiem o powołanie lub od

wołanie Prezesa Rady Ministrów (jak również Prezesa NBP). Z kolei w porozumieniu z nim, premier przedstawia wnioski w sprawie powoływania i odwoływania członków rządu. W okresie między kadencjami Sejmu Prezydent na wniosek premiera powołuje i odwołuje członków rządu, z tym, że swoje akty w tym zakresie przedstawia Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia. Wreszcie może on zwoływać w sprawach szczególnej wagi posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć.

Prezydent PRL jako reprezentant państwa polskiego w stosunkach zewnętrznych: mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli PRL w innych państwach; przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołuje akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw; ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, przy czym ratyfikacja umów, pociągających za sobą znaczne obciążenia finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie, wymaga uprzedniej zgody Sejmu; gdy Sejm nie obraduje, postanawia on o stanie wojny, jak też mianuje na okres wojny Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych.

Prezydent PRL jako głowa państwa w stosunkach wewnętrznych: zarządza wybory do Sejmu, Senatu i rad narodowych; jest Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych PRL; przewodniczy Komitetowi Obrony Kraju, który jest organem właściwym w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa; nadaje order, odznaczenia i tytuły honorowe; stosuje prawo łaski.

Prezydent PRL wykonuje szereg dalszych uprawnień przewidzianych w Konstytucji lub przekazanych mu przez ustawy. Sprawuje on zwierzchni nadzór nad radami narodowymi. Może powoływać lub odwoływać ministrów stanu, upoważnionych do wykonywania w jego imieniu powierzonych im czynności, przy czym ich zakres określa sam Prezydent. Jemu podporządkowana jest Kancelaria Prezydenta, jako jego organ wykonawczy, on nadaje statut Kancelarii oraz powołuje i odwołuje jej Szefa. Na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa powołuje sędziów, jak też spośród sędziów Sądu Najwyższego powołuje i odwołuje jego prezesów (Pierwszego Prezesa SN powołuje i odwołuje Sejm). On też powołuje i odwołuje Prokuratora Generalnego PRL. Nowela konstytucyjna stanowi dalej, że uprawnienia Rady Państwa określone w przepisach prawa przechodzą na Prezydenta z dniem objęcia przez niego urzędu, chyba że zostaną przekazane innym organom (art. 3 ust. 2).

Prezydent PRL nie jest politycznie odpowiedzialny ani przed Sejmem, jako najwyższym organem władzy państwowej, ani przed Zgromadzeniem Narodowym, które go wybiera. Nie może on być zatem odwołany ze swego urzędu w okresie kadencji, na jaką został wybrany. Jednocześnie jednak nowela konstytucyjna nie przyjmuje wprost instytucji kontrasygnaty wszy-

stkich jego aktów urzędowych ze strony premiera i odpowiednich ministrów, którzy braliby za nie odpowiedzialność polityczną. Nowela stanowi, że Prezydent wykonuje swoje uprawnienia i obowiązki na podstawie i w ramach Konstytucji i ustaw, że na podstawie ustaw i w celu ich wykonania wydaje rozporządzenia i zarządzenia, i że dopiero ustawa zwykła określi akty prawne o istotnym znaczeniu, wymagające kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Prezydent PRL może natomiast być pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej. Za naruszenie Konstytucji i ustaw oraz za przestępstwo może on być postawiony w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Może to nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjętą większością co najmniej dwu trzecich głosów ogólnej liczby członków Zgromadzenia. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia, nie może on tymczasowo sprawować swego urzędu.

Opróżnienie urzędu Prezydenta PRL przed upływem kadencji następuje wskutek: 1) śmierci; 2) zrzeczenia się urzędu; 3) uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, większością co najmniej trzech piątych głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia; 4) złożenia z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu. W razie gdy urząd Prezydenta jest opróżniony, do czasu objęcia go przez nowego Prezydenta, jak też gdy Prezydent tymczasowo nie może sprawować urzędu, zastępuje go Marszałek Sejmu.

#### WNIOSKI KOŃCOWE

Przedstawiłem tutaj pięć postaci instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej w pięciu kolejnych okresach historycznych, w których ona występowała i istnieje obecnie w Polsce. Jakie wnioski można byłoby wysnuć z jej ewolucji i jak przedstawia się instytucja Prezydenta PRL na tle instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej w poprzednich okresach?

Przede wszystkim należy stwierdzić, że instytucja Prezydenta w poszczególnych okresach zależała od przyjętej przez twórców konstytucji, obowiązujących w tych okresach koncepcji organizacji państwa. Twórcy Konstytucji marcowej za podstawę organizacji naczelných organów władzy państwowej przyjęli zasadę trójpodziału władz oraz system parlamentarno-gabinetowy, dostosowując do tego pozycję Prezydenta jako głowy państwa, jego sposób powoływania oraz kompetencje. Twórcy Konstytucji kwietniowej przyjęli w tym względzie zupełnie inną koncepcję, mianowicie oparcia organizacji całego aparatu państwowego na zasadzie pełni władzy skupionej w osobie Prezydenta, któremu zostały podporządkowane wszystkie po-



zostałe organa państwowe, łącznie z Sejmem i Senatem. W latach 1944–1952, a więc w okresie KRN i SU, jakkolwiek w obydwu tych okresach w sposób nieco odmienny, przyjęto koncepcję tymczasowych rozwiązań w zakresie organizacji naczelných organów państwowych, nawiązując zarazem do rozwiązań przyjętych swego czasu w Konstytucji marcowej, jako demokratycznej i uchwalonej w sposób legalny. Postąpiono tak jednocześnie z uwagi na to, że były to okresy szybkich i niezakończonych przeobrażeń ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Z kolei utworzona w 1989 r. instytucja Prezydenta PRL jest czymś pośrednim między znanymi w obydwu okresach międzywojennych instytucjami Prezydenta; częściowo jednak przypomina instytucję tę w postaci ukształtowanej przez Konstytucję kwietniową.

Stwierdzić dalej należy, że zmiany instytucji Prezydenta, jak i zmiany całego ustroju politycznego państwa, następowały w wyniku zmian zachodzących w rzeczywistym układzie sił społecznych, a więc w rzeczywistej konstytucji państwa. Proces był taki, że zmiany w układzie sił społecznych powodowały, iż zwyciężały określone koncepcje polityczno-ustrojowe, o których była już mowa, te zaś stały się podstawą do odpowiedniego kształtowania instytucji państwowych i prawnych oraz ich określonego stosowania w praktyce.

Prezydent PRL pod względem sposobu jego wyboru najwyraźniej przypomina Prezydenta w Konstytucji marcowej. Podobnie ma się sprawa w przypadku jego odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej. Nie dotyczy to już jednak instytucji kontrasygnaty jego aktów urzędowych przez członków rządu, związanej przecież ściśle z kwestią jego odpowiedzialności politycznej. Została ona uregulowana inaczej w znowelizowanej w 1989 r. Konstytucji PRL, niż miało to miejsce w Konstytucji marcowej.

Pod względem miejsca w systemie naczelných organów państwowych i kompetencji, Prezydent PRL w istocie nie przypomina Prezydenta z Konstytucji marcowej, bardziej zaś jest podobny do Prezydenta z Konstytucji kwietniowej. Nie jest to podobieństwo zupełne, ale jednak istnieje. Mimo że w znowelizowanej w 1989 r. Konstytucji PRL pozostały w mocy postanowienia określające Sejm najwyższym organem władzy państwowej, pewne uprawnienia Prezydenta PRL stawiają go w istocie rzeczy ponad Sejmem i Senatem jako dwuizbowym parlamentem. Z drugiej strony nie ma on niektórych kompetencji Prezydenta z Konstytucji kwietniowej, a przede wszystkim takich, jak zwoływanie, odraczania i zamykanie sesji Sejmu i Senatu oraz prawa do wydawania dekretów z mocą ustawy.

Rzeczywista rola Prezydenta PRL zależeć będzie jednak nie tylko od konstytucyjnych regulacji, ale także od ukształtowanego w wyniku czerwcowych wyborów 1989 r. układu sił politycznych w Sejmie i Senacie. Układ

ten, jak i cały system społeczno-polityczny w PRL, będzie ulegał dalszym zmianom. Rzeczywista rola Prezydenta PRL zależy będzie od kierunku tych zmian, ale także od osobowości tego, kto będzie piastował ten wysoki urząd państwowy.

Nie są to zapewne wszystkie wnioski, jakie można byłoby wysnuć z przedstawionej tu ewolucji instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej, sądzę jednak, że najważniejsze.

#### SUMMARY

The author shows the institution of the President of the Polish Republic in five consecutive historical periods in which it existed and has now been reinstated. The form this institution took in different periods is discussed in the separate sections of the paper. And so the author writes about it as envisaged in the March Constitution (1921–1935), (chapter II), in the April Constitution (1935–1939), (chapter III), President under Home National Council (1944–1947), (chapter IV), President of the Polish People's Republic in the period of the Constituent Sejm (1947–1952), (chapter V), and, finally, President in the Polish People's Republic (the institution in the light of the 1989 amendments to the Constitution), (chapter VI). In the separate sections, the author discusses the general characteristics of this institution, the president's place in the system of government, manner of his appointment, his powers and political and constitutional responsibility. In the final chapter (VII), the author draws the conclusions coming from the presented evolution and the comparison of the office of the president with the previous ones.