

Agnieszka Łukaszczuk-Walter

- ▶ Uniwersytet VIZJA
(VIZJA University, Poland)
- ▶ e-mail: a.lukaszczuk@vizja.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-5350-3272

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.02

**NADRZĘDNA ROLA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
W POSTANOWIENIACH KONSTYTUCJI Z 23 KWIETNIA 1935 ROKU****Abstrakt**

Artykuł zatytułowany *Nadrzędna rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postanowieniach konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku* stanowi formalno-dogmatyczną analizę pozycji ustrojowo-prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w tym charakteru jego kompetencji i uprawnień zwierzchnich w stosunku do centralnych, konstytucyjnych organów państwa, tj. rządu, sejmu, senatu, sądów, sił zbrojnych i kontroli państwowej.

Konstytucja wyróżniała w tym zakresie dwie formy aktów urzędowych prezydenta – dekrety i zarządzenia dotyczące kontroli nad sejmem, senatem i rządem, uprawnienia w obszarze sądownictwa, kontroli państwowej, polityki zagranicznej i sił zbrojnych. Wymagało to przeprowadzenia badań nie tylko na podstawie postanowień konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku, ale także na wydanych z jej upoważnienia dekrétów, ustaw i rozporządzeń kierowanych przede wszystkim do organów ustawodawczych, wykonawczych, sądowniczych i kontrolnych.

Analiza historycznoprawna wyżej wymienionych aktów, po przeprowadzeniu wnikliwej interpretacji, pozwoliła dostrzec aktywną rolę prezydenta w nowych ramach ustrojowych państwa. Dokładne odtworzenie uwarunkowań ich stanowienia, a także praktyki ich stosowania, w tym skutków prawnych, jakie wywarły na praktykę działania w zakresie ich konstytucyjnych obowiązków i uprawnień, pozwalały zaobserwować aktywną,

nadrzędną, przez to kluczową rolę głowy państwa w warunkach obowiązywania konstytucji z 1935 roku. Celem niniejszego artykułu było więc przedstawienie wyników badań obrazujących elementy nadrzędności ustrojowo-prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postanowieniach konstytucji kwietniowej z 1935 roku.

Słowa kluczowe: konstytucja kwietniowa z 1935 r., Prezydent RP, prerogatywa, kontrasygnata, nadrzędność

THE SUPERIOR ROLE OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND IN THE PROVISIONS OF THE APRIL CONSTITUTION OF 23 APRIL 1935

Abstract

The following article entitled *The Superior Role of the President of the Republic of Poland in the Provisions of the Constitution of 23 April 1935* is a formal and dogmatic analysis of the constitutional and legal position of the President of the Republic of Poland, along with his competences and superior powers concerning the central, constitutional bodies of the state, i.e. the Government, the Parliament, the Senate, the Courts, the Armed Forces and the State Control.

In this matter, the Constitution distinguished two forms of the official acts of the President – decrees and orders regarding control over the Parliament, the Senate and the Government, powers in the area of the judiciary, the State Control, foreign policy and the Armed Forces. It required conducting research not only on the provisions of the Constitution of 23 April 1935, but also on decrees, acts and regulations issued under its authorization, addressed mainly to legislative, executive, judicial and control bodies.

The historical and legal analysis of the acts mentioned above, after conducting a thorough interpretation, allowed for noticing the active role of the President in the new constitutional framework of the state. The exact reconstruction of the conditions for their establishment, as well as the practice of their application, including the legal effects they had on the practice of acting within their constitutional duties and powers, showed the active, superior, and therefore the key role of the Head of State in the conditions of the Constitution of 1935. The aim of this article was to present the results of research illustrating the elements of the constitutional and legal superiority of the President of the Republic of Poland in the provisions of the April Constitution of 1935.

Keywords: April Constitution of 1935, President of the Republic of Poland, prerogative, countersignature, supremacy

1. Uwagi wprowadzające

Konstytucja z 23 kwietnia 1935 roku¹ za podstawową zasadę budowy ustroju nowego państwa przyjęła koncentrację władzy w osobie prezydenta, wyznaczając przez to zakres działania pozostałych organów konstytucyjnych państwa². Celem niniejszego artykułu było wyeksponowanie norm ustrojowo-prawnych konstytucji kwietniowej z 1935 roku, które jednoznacznie umocowywały zasadę ustrojowej i prawnej supremacji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ówczesnym porządku prawnym. Potwierdzenie jego nadrzędnej roli charakteryzowało zwierzchnictwo nad rządem, parlamentem, siłami zbrojnymi, sądami i kontrolą państwową³. Najważniejszym elementem ustroju państwa stał się prezydent, będący suwerenem i czynnikiem nadrzędnym w stosunku do pozostałych władz publicznych⁴.

Konstytucja kwietniowa sytuowała głowę państwa nie tylko przed jego organami, lecz przede wszystkim na czele państwa. Działania prezydenta były zwolnione od wszelkiej odpowiedzialności (art. 15), co dowodzi oparcia całego państwa i jego organów na autorytecie i wielkości jego przywódcy⁵.

Konstytucja przyznawała prezydentowi liczne instrumenty sprawowania władzy zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie wojny (art. 79). Nowe państwo wytyczało nowe relacje pomiędzy władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą⁶. Pozwalały one

¹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).

² R. Mojak, *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1935–1939*, „Annales UMCS sec. G. Ius” 1990, s. 125; E. Gdulewicz, *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1974, t. XXI/1, s. 3.

³ P. Sadowski, *The New Model of the State the Constitutional Position of the President in the April Constitution of 1935*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6(46), s. 76.

⁴ A. Piasecki, *Tezy konstytucyjne Marszałka Piłsudskiego. Referat wygłoszony w dniu 28 lutego 1931 r. u Marszałka Senatu Władysława Raczkiewicza, drukowane jako rękopis (broшуra)*, Warszawa 1931, s. 14 i n.; L. Mażewski, *Prezydenckalna odmiana systemu parlamentarnego w Konstytucji Kwiećniowej*, „Studia Prawnicze” 1984, z. 3–4.

⁵ W. Komarnicki, *Rząd czy prezydent*, „Myśl Narodowa” 1929, nr 11, s. 166 i n.; A. Łukaszczuk-Walter, *Konstytucja Kwiećniowa z 1935 r. Geneza – Obowiązywanie – Stosowanie*, Warszawa 2024, s. 82; A. Łukaszczuk-Walter, *Nowy porządek konstytucyjny II Rzeczypospolitej po uchwaleniu Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku (1935–1945)*, [w:] *Konstytucyjna historia Polski XIX–XX w.*, red., D. Makiła, Warszawa 2024, s. 277 i n.

⁶ S. Car, B. Podoski, *Główne wytyczne nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935, s. 38.

prezydentowi w taki sposób podporządkować parlament, by na podstawie norm konstytucyjnych decyzja w sprawie *votum* nieufności dla rządu ostatecznie należała do prezydenta, a nie do parlamentu (art. 3 pkt 1). W konsekwencji rząd musiał nadal pełnić swoje funkcje, gdy prezydent nie wyraził zgody na jego dymisję⁷.

W dyskursie naukowym dotyczącym konstytucji kwietniowej z 1935 roku klasyfikacja kompetencji prezydenta nadal wywołuje istotne rozbieżności wśród konstytucjonalistów. Wynikają one przede wszystkim z rozległości uprawnień przysługujących głowie państwa, które miały charakter nadrzędny i służyły realizacji najważniejszych funkcji państwowych w ramach ówczesnego ustroju. Niemniej jednak w doktrynie prawa dominuje pogląd o celowości wyodrębnienia tzw. uprawnień nadzwyczajnych prezydenta. Wacław Komarnicki postrzegał je jako autonomiczną grupę kompetencji przysługującą prezydentowi obok jego uprawnień o charakterze ogólnym⁸. Taka klasyfikacja dobitnie świadczy o fundamentalnym znaczeniu uprawnień nadzwyczajnych w definiowaniu dominującej pozycji ustrojowej prezydenta.

Należy podkreślić, że koncepcja wyróżnienia nadzwyczajnych kompetencji prezydenta zachowuje swoją aktualność i jest podtrzymywana również we współczesnej doktrynie prawa konstytucyjnego⁹. Współcześni przedstawiciele nauki prawa są zgodni, że konstytucja z 1935 roku wprowadziła bezprecedensowe rozwiązanie konstytucyjne, ustanawiając zasadę jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta jako nadrzędnego czynnika państwowego¹⁰. Prezydentowi przysługiwały szerokie, nadzwyczajne uprawnienia wobec pozostałych organów państwa, m.in. w zakresie wydawania aktów prawnych z mocą ustawy¹¹ oraz powoływania i odwoływania rządu¹².

⁷ L. Krajewski, *Rząd według Konstytucji kwietniowej*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 9, s. 6.

⁸ W. Komarnicki, *Rząd czy...*, s. 166.

⁹ K. Prokop, *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. 18, z. 2, s. 204–205.

¹⁰ E. Gdulewicz, *Zasada jednolitej i niepodzielnej...*; P. Sadowski, op. cit.; R. Mojak, op. cit.

¹¹ K. Prokop, op. cit.; M. Grzesik-Kulesza, *Akty prawne z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1921–1947*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2014, nr 15, z. 84.

¹² A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.

Przez to system ten także współcześnie jest określany jako „prezydenckalna odmiana systemu parlamentarnego”¹³ lub „nowy porządek konstytucyjny”¹⁴, osłabiający rolę parlamentu względem głowy państwa. Powyższe analizy umiejscawiają model władzy prezydenckiej w szerszym kontekście poszukiwania nowego porządku autorytarnego, widocznego np. w koncepcji cezaryzmu demokratycznego¹⁵.

2. Prerogatywy i czynności urzędowe oraz ich charakter prawny

Konstytucja z 1935 roku wyróżniała dwie formy aktów urzędowych prezydenta – dekret i zarządzenie. Dekretów nie kwalifikowano jako czynności administracyjnych. Były to akty ustawodawcze, których charakter prawny był zróżnicowany w zależności od organu, do którego zostały skierowane. Przykładowo: dekrety w zakresie zwierzchnictwa nad rządem, administracją i siłami zbrojnymi posiadały wyższą moc prawną niż ustawy stanowione przez parlament, ponieważ ich uchylenie lub zmiana następowały wyłącznie dekretem, co uzależniało je od decyzji prezydenta. Do drugiej kategorii aktów urzędowych zaliczono zarządzenia dotyczące czynności formalnych, tj. otwarcia, zamknięcia lub rozwiązania sejmu i senatu¹⁶. Osobną kategorią aktów prezydenta były orędzia, których konstytucja kwietniowa nie zakwalifikowała do wydawanych przez niego zarządzeń.

Akty urzędowe pozwalały prezydentowi, jako czynnikowi nadrzędnemu w państwie, występować w roli głowy państwa, zwierzchnika rządu lub sił zbrojnych. Działając jako głowa państwa, posiadał on osobiste uprawnienia (prerogatywy), służące podejmowaniu decyzji w kluczowych obszarach życia państwowego.

¹³ L. Mażewski, *Prezydenckalna odmiana...*

¹⁴ A. Bosiacki, *Pomiędzy państwem prawnym a autorytaryzmem. Z polskich rozważań nad poszukiwaniem optymalnego ustroju państwa po odzyskaniu niepodległości w III Rzeczypospolitej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2017, t. 38, nr 4; A. Łukaszczyk-Walter, *Nowy porządek...*

¹⁵ G. Ławnikowicz, *W poszukiwaniu istoty nowego autorytarnego porządku. Antoniego Peretiatkowicza koncepcja cezaryzmu demokratycznego*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, t. 42, nr 2.

¹⁶ M. Grzesik-Kulesza, op. cit., s. 40 i n.; P.K. Marszałek, *Uwagi o zasadach promulgowania aktów normatywnych według prawa polskiego 1807–1950*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, nr 3062, s. 209.

Zgodnie z ówczesną doktryną „uprawnień osobistych” nie utożsamiano z „osobistymi uprawnieniami”, np. prawem do pensji, honorów czy wyższej ochrony prawnej. Uprawnienia osobiste oznaczały wykonywanie oznaczonych funkcji publicznych, niezależnie od jakiegokolwiek czynnika państwowego, zwłaszcza konieczności uzyskania kontrasygnaty ministerialnej¹⁷. W praktyce prerogatywy nie pełniły marginalnej roli aktów, lecz stanowiły o realnej władzy prezydenta i jego osobistym prawie do podejmowania decyzji. Prerogatywy odnosiły się do wykonywania kontroli, powoływania naczelnich organów państwa i stosowania prawa łaski. Przede wszystkim pozwalały sprawować prezydentowi władzę w odniesieniu do rządu i parlamentu¹⁸.

Akty wyłączone z grupy prerogatyw wymagały podpisu (podwójnej kontrasygnaty) premiera i ministra fachowego, potwierdzającego nie tylko ich ważność. Czynność ta pozwalała prezydentowi na przeniesienie odpowiedzialności na ministra za wydanie aktu będącego przedmiotem kontrasygnacji¹⁹. Odpowiedzialność nie odnosiła się wyłącznie do aktów podejmowanych w formie pisemnej, także do tych zawieranych w formie ustnej. Znaczenie kontrasygnaty przybierało przez to – zdaniem Stanisława Cara – formę rękojmi sprawowania urzędu. Prezydent miał pewność, że akt, który mu ostatecznie przedłożono, został zbadany pod względem formalnym i prawnym²⁰. Stanowił też ważny instrument kontroli działalności rządu²¹.

¹⁷ M. Starzewski, *Uwagi prawnopolityczne nad projektem Konstytucji Wice-Marszałka Cara*, Kraków 1934, s. 25.

¹⁸ J. Srokosz, *Autorytarna władza Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w myśli Stanisława Cara*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 2009, nr 3154, s. 279; E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 180; A. Rakowska, op. cit., s. 86–91; B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie*. Cz. II, „Ius Novum” 2011, nr 3, s. 132; M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791–1997*, Warszawa 2002, s. 276.

¹⁹ Zwolnienie z odpowiedzialności politycznej prezydenta było stosowane w konstytucji z 1921 roku, która przenosiła tę odpowiedzialność na odpowiedniego ministra poprzez instytucję kontrasygnaty.

²⁰ S. Car, *O kontrasygnacie*, Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej dnia 27 marca 1933 r., „Nowe Państwo” 1933, t. III, z. 1, s. 98 i n.; S. Car, *Istota i zakres władzy prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tezy na Zjazd Prawników Polskich w Wilnie)*, „Palestra” 1924, s. 206; J. Rogowicz, *Istota władzy głowy państwa*, Warszawa 1932, s. 170.

²¹ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 223.

Akty prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi (art. 63, pkt 1) stanowiły strategiczną kategorię aktów określających organizację naczelných władz wojskowych. Prezydent, podejmując je, postanawiał o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa, a w razie mianowania naczelnego wodza – prawo dysponowania siłami zbrojnymi należało do niego. Za akty związane z dowództwem sił zbrojnych naczelny wódz odpowiadał przed prezydentem jako Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. Kontrasygnata oznaczała przyjęcie do wiadomości i wykonanie aktu prezydenta, czyniąc z członków rządu wykonawców wytyczonej przez niego polityki w zakresie sił zbrojnych.

3. Akty urzędowe prezydenta w zakresie kontroli nad sejmem i senatem oraz rządem

Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad naczelnymi organami państwowymi upoważniało go do wykonywania nad nimi kontroli (art. 3, pkt 2). Przybierała ona charakter polityczny w obszarze „harmonizowania działań naczelných organów państwowych”, regulowania stosunków między parlamentem i rządem. Prezydent dysponował prawem rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji, miał możliwość pociągnięcia ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej oraz ministrów i prezesa Rady Ministrów do odpowiedzialności politycznej. Konsekwencją przedterminowego rozwiązania parlamentu były wcześniejsze wybory, które traktowano jako wyraz arbitrażu politycznego i zaangażowania głowy państwa. Pociągnięcie członków rządu do odpowiedzialności politycznej pozwalało mu na odwołanie prezesa RM i ministra w każdym czasie (art. 28).

Przez to zależność rządu od prezydenta była daleko bardziej posunięta niż odpowiedzialność przed parlamentem. Konstytucja przyznała prezydentowi prawo udzielenia dymisji rządowi lub ministrowi na żądanie sejmu, po uzyskaniu poparcia senatu (art. 29, pkt 3). Niezależnie od decyzji tych organów, mógł podjąć decyzję w sprawie dymisji z własnej inicjatywy. Jeżeli więc z żądaniem dymisji rządu lub ministra wystąpił parlament, prezydent miał do wyboru rozwiązanie składu obu izb lub odwołanie rządu zgodnie z uprzednią wolą parlamentu (art. 29, pkt 4). Prezydent mógł więc zadecydować o terminie wyborów parlamentarnych.

Ostatni środek kontroli pozwalał na pociągnięcie prezesa RM lub ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej w związku z pełnionym urzędem z powodu

naruszenia konstytucji lub aktu ustawodawczego przed Trybunałem Stanu (art. 30, pkt. 1 i 2). Procedura ta stawała się prostsza do zrealizowania osobiście przez prezydenta niż przez ciało ustawodawcze, które musiało uzyskać wymaganą większość i *quorum*.

4. Akty urzędowe prezydenta w zakresie normodawczym

Charakter funkcji normodawczej wyznaczał udział w ustawodawstwie konstytucyjnym zwykłym i dekretowym. Aktem urzędowym prezydenta w materii ustawodawstwa konstytucyjnego był wniosek o zmianę konstytucji lub zatrzymanie procedury zmiany zainicjowanej przez parlament²². Przyjęcie wniosku prezydenta wymagało uchwały zwykłej większości głosów izb parlamentu. Z kolei zmiany w treści wniosku rząd mógł wprowadzić wyłącznie za zgodą prezydenta (art. 80, pkt 2).

Nadrzędna rola prezydenta w przedmiocie zmiany konstytucji miała także wydźwięk negatywny, hamujący. W terminie 30 dni od otrzymania projektu prezydent mógł go zwrócić sejmowi do ponownego rozpatrzenia, z tym że nie wcześniej niż w kolejnej kadencji sejmu (art. 80, pkt 4). W razie przyjęcia projektu bez zmian, prezydent mógł projekt uchwalić lub rozwiązać sejm i senat (art. 80, pkt 5). W każdym przypadku prezydent w trakcie dwóch kolejnych kadencji parlamentu mógł zahamować niekorzystny dla siebie projekt. Przy trzeciej kadencji – miał prawo zastosowania weta. Korzystał więc z sankcji zmiany ustawy konstytucyjnej, co stawiało go w uprzywilejowanej pozycji względem parlamentu w zakresie ustawodawstwa konstytucyjnego²³.

Z kolei w zakresie ustawodawstwa zwykłego prezydent nie był tak dalece uprzywilejowany. Konstytucja nie przyznała mu prawa inicjatywy ustawodawczej, za to dysponował prawem weta zawieszającego, promulgacji i publikacji ustaw i miał wpływ na ustawodawstwo. Prawo weta pozwalało mu zwrócić ustawę sejmowi do ponownego rozpatrzenia w terminie 30 dni, a po upływie tego terminu – do ponownego rozpatrzenia projektu ustawy na najbliższej sesji sejmu. Drugim wymogiem było uzyskanie większości kwalifikowanej w obu izbach.

²² A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934, s. 53.

²³ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 227.

Oba zastrzeżenia – termin ponownego rozpatrzenia projektu na następnej sesji oraz uzyskanie większości kwalifikowanej – świadczyły o skuteczności prezydenckiego weta. Uchwalenie projektu ustawy na kolejnej sesji, bez dokonywania w niej zmian lub z poprawkami parlamentu i po uzyskaniu odpowiedniej większości, nakładało na prezydenta obowiązek podpisania jej i ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Nie dysponował prawem rozwiązania parlamentu w zakresie ustawodawstwa zwykłego, bo przepisy konstytucji nie przewidywały takiej możliwości postępowania, jaką posiadał w ustawodawstwie konstytucyjnym. Weto nie było zaliczane do prerogatyw, przez co wymagało kontrasygnaty premiera i odpowiedniego ministra, a w przypadku zmiany konstytucji – kontrasygnaty premiera i ministrów²⁴.

Obowiązek promulgacji i ogłoszenia ustawy traktowano jako akt zwierzchnictwa prezydenta nad rządem. Stanowił publiczne stwierdzenie, że projekt został uchwalony przez władzę ustawodawczą i wiązał się z nim obowiązek wydania nowej ustawy. Z promulgacją był łączony tzw. moment konstytucyjnej ważności ustawy podpisanej przez prezydenta. Ustawa pozostawała ważna pod względem formalnym, bo była przyjęta na podstawie odpowiedniej procedury, a jej publikacja pozwalała na urzędowe podanie jej do publicznej wiadomości w Dzienniku Ustaw (art. 54, pkt 1).

Prawo wydawania dekretów obligowało prezydenta do wykonywania funkcji ustawodawczej na podstawie konstytucji lub delegacji izb ustawodawczych. Konstytucja upoważniała go do wydawania dekretów w przerwie między kadencjami parlamentu (art. 55, pkt 2), z tytułu zwierzchnictwa nad rządem, wojskiem i administracją (zgodnie z art. 56, 74, 63), a także w okresie stanu wojennego. Podstawą prawną ich wydawania była zgoda izb lub prawo wynikające samoistnie z konstytucji, motywowane „nagłą koniecznością”.

Drugi rodzaj dekretów wynikający ze zwierzchnictwa prezydenta wymagał upoważnienia konstytucji, np. w kwestiach organizacyjnych rządu czy zwierzchnictwa sił zbrojnych.

Trzeci rodzaj dekretów wynikał z ustawodawstwa. Ilekroć konstytucja lub ustawy dla unormowania konkretnej materii wymagały formy ustawy, wówczas prezydent

²⁴ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt Kp 2/18, 39/A/2019 odwołujący się do instytucji prezydenckiego weta, M.P.2019.713.

mógł wydać dekret. A zatem termin „akt ustawodawczy” obejmował zarówno ustawy, jak i dekrety. Czynność określona jako „akt ustawodawczy” oznaczała aktywną rolę ustawodawcy, nie zaś prezydenta, który występował „w charakterze” organu władzy ustawodawczej²⁵. Konsekwencją przyjęcia równorzędności tych aktów był brak konieczności przedstawienia dekretów izbom ustawodawczym, a także utraty przez nie mocy obowiązującej. W rezultacie ich zmiana lub uchylenie mogły nastąpić tylko aktem ustawodawczym (art. 55, pkt 3) podjętym przez obie izby parlamentu, a nie tylko przez jedną z nich.

Kolejny rodzaj aktów urzędowych służył zarządzaniu państwem. Zasadniczo wyróżniano dwa rodzaje aktów zarządczych: mianowanie prezesa Rady Ministrów (należące do prezydenckich prerogatyw) i mianowanie ministrów na wniosek prezesa Rady Ministrów, przy czym mianowanie premiera nie wymagało kontrasygnaty i stanowiło wyłączne uznanie prezydenta. Akty regulujące funkcjonowanie pozostałych organów państwa dawały mu możliwość ustalania i powołania 1/3 składu senatu. Stanowiło to wyraźny, bezpośredni, personalny wpływ prezydenta na kształt tej izby.

Ostatni rodzaj aktów urzędowych prezydenta dotyczył koordynacji wewnętrznej izb poprzez ich zwoływanie i rozwiązywanie (art. 12, pkt b i 13 pkt h), zarządzenie otwarcia, odroczenia i zamknięcia sesji sejm i senatu (art. 12, pkt c), określenie przedmiotu obrad sesji nadzwyczajnej sejm i senatu.

5. Uprawnienia prezydenta w zakresie sądownictwa, kontroli państwowej, polityki zagranicznej i sił zbrojnych

Różnorodne uprawnienia dawały prezydentowi realny wpływ na kreowanie poszczególnych władz w państwie. Pozwalały na powoływanie i odwoływanie I Prezesa SN (art. 13, pkt 2 c), mianowanie sędziów sądów powszechnych (art. 65), sędziów Trybunału Stanu (art. 13 pkt 2e i art. 71, pkt 2) i wykonywanie prawa łaski (art. 12, pkt j). Przy czym mianowanie i odwołanie I Prezesa SN stanowiło prerogatywę prezydenta i nie wymagało kontrasygnaty prezesa RM ani ministra sprawiedliwości. Sędziowie sądów powszechnych byli powoływani przez prezydenta, „jeżeli ustawy nie stanowiły inaczej” (art. 65, pkt 1). Natomiast prawo łaski stanowiło atrybut ingerencji prezydenta

²⁵ W. Kumaniecki, *Akt administracyjny*, nakładem autora, Kraków 1913, s. 11.

w wymiar sprawiedliwości²⁶. Co do zasady – ustrojodawca wykluczył możliwość stosowania aktu łaski w toku instancji, wskazując jednoznacznie, że po zakończeniu postępowania prezydent może dokonać ułaskawienia²⁷.

Nadrzędność prezydenta obejmowała także kontrolę państwową. Prezydent, korzystając z prerogatywy, samodzielnie powoływał prezesa NIK, bez konieczności uzyskania podpisu prezesa RM ani wniosku Rady Ministrów (art. 13, pkt 2c i 77 pkt 3). Konstytucja ustanawiała tym samym podległość prezesa NIK na takich zasadach jak te odnoszące się do ministrów (art. 77, pkt 4), a więc: polityczną, parlamentarną, konstytucyjną i przed prezydentem. Z kolei mianowanie członków NIK następowało na wniosek prezesa Izby, po udzieleniu kontrasygnaty. Przepisy konstytucji dopełniały utrzymany w mocy dekretu Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 roku i ustawy z 3 czerwca 1921 roku, zgodnie z którymi: „Kontrola Państwowa jest władzą [...] od Rządu niezależną, podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej”.

Nadrzędność prezydenta nad siłami zbrojnymi dawała mu, jako zwierzchnikowi, prawo użycia ich do obrony państwa. Zwierzchnictwo formalnie pozwalało mu na wydawanie dekretów w zakresie organizacji naczelnych władz wojskowych, oznaczając sposób kontrasygnowania aktów. W przypadku mianowania naczelnego wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodziło z prezydenta na niego²⁸. Naczelnny wódz ponosił więc odpowiedzialność przed prezydentem za akty związane z dowództwem. Przez to zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, zarówno w okresie wojny, jak i pokoju, stanowiło dla prezydenta sferę wykonywania jego kompetencji normatywnych wydawania aktów urzędowych.

Akty podejmowane w formie dekretów lub zarządzeń służyły wykonywaniu władczych funkcji administracyjnych o charakterze personalnym (jednostkowym), przykładowo: mianowania i odwoływania Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (art. 13, pkt 2 d), poboru rekruta, nadawania żołnierzom pierwszego i kolejnych stopni oficerskich, mianowania i zwalniania na wniosek ministra spraw wojskowych, nadawania orderów i odznaczeń wojskowych.

²⁶ A. Deryng, op. cit., s. 56.

²⁷ Akt łaski był instytucją pozostającą w takim samym znaczeniu jak w konstytucji marcowej, bo pozwalał nie tylko darować karę lub ją złagodzić, ale także zatrzeć skutki zasądzenia.

²⁸ M.A. Kamiński, *Prawnoustrojowy status sił zbrojnych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2019, t. XXIX, nr 3, s. 45.

Prezydent dysponował także prawem obsadzania urzędów państwowych, w tym sekretarzy i podsekretarzy stanu oraz wojewodów, powoływanych na wniosek Rady Ministrów. Mianowanie ambasadorów, ministrów i posłów nadzwyczajnych należało do prezydenta, po uzyskaniu wniosku Rady Ministrów i w porozumieniu z jej prezesem. Nie wszystkie stanowiska wymagały wniosku premiera. Przykładowo stanowisko szefa Kancelarii Cywilnej konstytucja kwalifikowała jako prerogatywę prezydencką, co wiązało się z odpowiedzialnością polityczną szefa Kancelarii Cywilnej²⁹.

Konstytucja z 1935 roku przyznała prezydentowi uprawnienia w obszarze polityki zagranicznej, zwłaszcza w sprawach trudnych i poufnych. Podstawę powierzenia stanowił art. 2, pkt 2 konstytucji, która uznała jego decydujący wpływ (a nie Rady Ministrów) na politykę zagraniczną, będącą symbolem troski o „stanowisko państwa wśród narodów świata”. Prezydent miał więc prawo do reprezentowania państwa, przyjmowania przedstawicieli obcych państw i wysyłania polskich przedstawicieli dyplomatycznych do innych państw. Jego akty wymagały jednak kontrasygnaty prezesa RM i ministra spraw zagranicznych.

Konstytucja nie wymagała więc zgody parlamentu na zawarcie pokoju, przez co władza prezydenta była w tym zakresie szeroko zakrojona kosztem izb parlamentu. Rozwiązania te urealniali koncepcję zwierzchnictwa głowy państwa, tak obcej zwolennikom zasady trójpodziału i równowagi władz. Możliwość wydawania w czasie wojny dekretów z mocą ustawy, choć bez możliwości zmiany konstytucji, wzmocniła władzę prezydenta, nie poddając jej choćby pod nadzór innego organu państwa.

Konstytucja przyznała prezydentowi w art. 52, pkt 1 prawo zawierania oraz ratyfikowania umów międzynarodowych dotyczących handlu, cła i innych, stale obciążających skarb państwa. Prawo to wymagało uprzednio wydanej ustawy, za zgodą izb ustawodawczych. Jednak konstytucja wprowadziła od tej reguły wyjątek w postaci możliwości tymczasowego wprowadzenia w życie, za zgodą Rady Ministrów, postanowień wynikających z umów handlowych lub celnych w przypadkach nagłych, niecierpiących zwłoki (art. 52, pkt 2).

²⁹ A. Łukaszcuk, *Służba cywilna w II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, t. 83, s. 239 i n.

Problem zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia prowizorycznych postanowień umowy w praktyce konstytucyjnej rodził jednak poważne komplikacje. W przypadku uchwały parlamentu o odmowie zgody na ratyfikację prezydent mógł, w drodze weta zawieszającego, powstrzymać działania parlamentu aż do ostatniej sesji zwyczajnej. Przez ten czas prowizorycznie wprowadzona umowa obowiązywałaby i tak, zaś ponowne jej uchwalenie wymagałoby zgody większości kwalifikowanej, co było trudne do spełnienia.

6. Podsumowanie

Biorąc pod uwagę niniejsze rozważania, należy uwypatnić najważniejsze kwestie nadrzędnej roli Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postanowieniach konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku. Przede wszystkim jako suweren był on podmiotem zwierzchnim w państwie i stanowił fundament jego ustroju. Formalnie nie został zaliczany do organów władzy wykonawczej obok Rady Ministrów, co stanowiło charakterystyczny element ustrojowy przyjętych rozwiązań. Konstytucja wyróżniała prezydenta, przyznając mu uprawnienia (prerogatywy) w zakresie pełnienia funkcji publicznych, w tym kontroli nad centralnymi organami państwa. Przez to traktowanie Prezydenta RP jako „czynnika nadrzędnego” stała się swoistą „osią ideową”, łączącą ugrupowania opozycyjne we wspólny front odrzucający rozwiązania ustrojowe zawarte w konstytucji kwietniowej.

Pozycję prezydenta wzmacniało prawo samodzielnego wydawania dekretów, dające mu realną przewagę nad parlamentem³⁰. Był uosobieniem przywódcy wytyczającego działania pozostałych organów (art. 11). Katalog uprawnień prezydenta był przez to szeroko zakreślony i obejmował wszystkie obszary życia państwowego. To powodowało, że prezydent posiadał kompetencje wykonawczo-zarządzające i prawotwórcze³¹. Przy czym brak odpowiedzialności za podejmowane działania podkreślał szczególną rangę prezydenta jako przywódcy, któremu państwo powierzało

³⁰ J. Srokosz, *Kilka uwag o odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej w myśli Stanisława Cara*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2008, nr 3, s. 57.

³¹ A. Chmurski, *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935, s. 45 i n. Zob. współczesne odniesienie do uprawnień Prezydenta RP w pracach: D. Góreckiego, *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego*, [w:] *Prawo Konstytucyjne II RP. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006, s. 136.

swoje losy. Konstytucja dawała tym samym wyraz braku zaufania do parlamentu jako organu wieloosobowego, stawiając przed nim jednostkę³². Nie oznaczało to jednak wprowadzenia przez nią skrajnie niedemokratycznego modelu rządów³³.

Pozycja ustrojowa prezydenta nie odpowiadała żadnemu znanemu systemowi rządów – parlamentarnemu ani prezydenckiemu. Nowa koncepcja państwa w postanowieniach konstytucji z 1935 roku ukształtowała ustrój państwa na pograniczu republiki i monarchii, która w ocenie nauki prawa była postrzegana jako cezaryzm polityczny³⁴. Jedyną rysą tej koncepcji był brak odpowiedzialności prawno-konstytucyjnej głowy państwa. Trudno pogodzić tak szeroki zakres władzy z odpowiedzialnością wobec Boga i historii, czyli zupełną nieodpowiedzialnością³⁵.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227).

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt Kp 2/18, 39/A/2019, M.P.2019.713.

Literatura

Borucki Marek, *Konstytucje polskie 1791–1997*, Warszawa 2002.

Bosiacki Adam, *Pomiędzy państwem prawnym a autorytaryzmem. Z polskich rozważań nad poszukiwaniem optymalnego ustroju państwa po odzyskaniu niepodległości w III Rzeczypospolitej*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2017, t. 38, nr 4, s. 97–118.

³² L. Mażewski, *Odpowiedzialność prezydenta w konstytucji kwietniowej*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 10.

³³ A. Bosiacki, op. cit., s. 103.

³⁴ A. Peretiatkowicz, *Nowa Konstytucja Polska*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1935, t. 15, s. 56–57; idem, *Cezaryzm demokratyczny a Konstytucja Polska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, nr 9, s. 368–376; G. Ławnikowicz, op. cit., s. 165, 168, 177–178.

³⁵ A. Peretiatkowicz, *Nowa Konstytucja...*, s. 58 i n.

- Car Stanisław, *Istota i zakres władzy prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (tezy na Zjazd Prawników Polskich w Wilnie)*, „Palestra” 1924, s. 206–210.
- Car Stanisław, *O kontrasygnacie, Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej dnia 27 marca 1933 r.*, „Nowe Państwo” 1933, t. 3, z. 1, s. 98–101.
- Car Stanisław, Podoski Bohdan, *Główne wytyczne nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935.
- Chmurski Antoni, *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935.
- Deryng Antoni, *Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934.
- Gdulewicz Ewa, *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1974, t. 21(1), s. 1–22.
- Gdulewicz Ewa, Gwiżdż Andrzej, Witkowski Zbigniew, *Konstytucja Rzeczypospolitej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. Marian Kallas, Warszawa 1990, s. 187–252.
- Grzesik-Kulesza Małgorzata, *Akty prawne z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1921–1947*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2014, nr 15, z. 84, s. 32–49.
- Górecki Dariusz, *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego*, [w:] *Prawo Konstytucyjne II RP. Nauka i instytucje*, red. Paweł Sarnecki, Kraków 2006, s. 134–153.
- Kamiński Mariusz Antoni, *Prawoustrojowy status sił zbrojnych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2019, t. 29, nr 3, s. 41–71.
- Kumaniecki Władysław, *Akt administracyjny*, nakładem autora, Kraków 1913.
- Komarnicki Wacław, *Rząd czy prezydent*, „Myśl Narodowa” 1929, nr 11, 166–168.
- Komarnicki Wacław, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
- Krajewski Ludwik, *Rząd według Konstytucji kwietniowej*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 9, Warszawa 1937, s. 482–492.
- Ławnikowicz Grzegorz, *W poszukiwaniu istoty nowego autorytarnego porządku. Antoniego Peretiatkowicza koncepcja cezaryzmu demokratycznego*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, t. 42, nr 2, s. 163–181.
- Łukaszczyk Agnieszka, *Służba cywilna w II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, t. 83, s. 233–261.
- Łukaszczyk-Walter Agnieszka, *Konstytucja Kwieciowa z 1935 r. Geneza – Obowiązywanie – Stosowanie*, Warszawa 2024.
- Łukaszczyk-Walter Agnieszka, *Nowy porządek konstytucyjny II Rzeczypospolitej po uchwaleniu Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku (1935–1945)*, [w:] *Konstytucyjna historia Polski XIX–XX w.*, red. Dariusz Makitła, Warszawa 2024, s. 274–363.
- Marszałek Piotr Krzysztof, *Uwagi o zasadach promulgowania aktów normatywnych według prawa polskiego 1807–1950*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, nr 3062, s. 189–215.

- Mażewski Lech, *Odpowiedzialność prezydenta w konstytucji kwietniowej*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 10, s. 79–91.
- Mażewski Lech, *Prezydenckalna odmiana systemu parlamentarnego w Konstytucji Kwieciowej*, „Studia Prawnicze” 1984, s. 105–133.
- Mojak Ryszard, *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1935–1939*, „Annales UMCS sec. G. Ius” 1990, s. 117–137.
- Opaliński Bartłomiej, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Cz. II*, „Ius Novum” 2011, nr 3, s. 131–154.
- Peretiatkowicz Antoni, *Nowa Konstytucja Polska*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1935, t. 15, s. 49–60.
- Peretiatkowicz Antoni, *Cezaryzm demokratyczny a Konstytucja Polska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, nr 9, s. 367–376.
- Piasecki Adam, *Tezy konstytucyjne Marszałka Piłsudskiego. Referat wygłoszony w dniu 28 lutego 1931 r. u Marszałka Senatu Władysława Raczkiewicza*, drukowane jako rękopis (broszura), Warszawa 1931.
- Prokop Krzysztof, *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. 18, z. 2, s. 203–225.
- Rakowska Anna, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Rogowicz Jerzy, *Istota władzy głowy państwa*, Warszawa 1932.
- Sadowski Paweł, *The New Model of the State the Constitutional Position of the President in the April Constitution of 1935*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 6(46), s. 73–87.
- Srokosz Jacek, *Autorytarna władza Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w myśli Stanisława Cara*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 2009, nr 3154, s. 273–291.
- Srokosz Jacek, *Kilka uwag o odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej w myśli Stanisława Cara*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2008, nr 3, s. 52–65.
- Starzewski Maciej, *Uwagi prawnopolityczne nad projektem Konstytucji Wice-Marszałka Cara*, Kraków 1934.

► STRESZCZENIE

Nadrzędna rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postanowieniach konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku

Analiza roli i pozycji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w nowo ujętym modelu państwa pozwoliła na odpowiedź na pytanie dotyczące charakteru jego nadrzędności względem pozostałych organów państwa.

Państwo polskie pod rządami konstytucji kwietniowej z 1935 roku widziało rolę Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej pod względem ustrojowo-prawnym jako nadrzędnego czynnika w państwie, wyposażonego w liczne kompetencje i uprawnienia w stosunku do pozostałych organów konstytucyjnych państwa, w tym rządu, sejmu, senatu, sił zbrojnych i kontroli państwowej. Prezydent został wyposażony w znaczącą liczbę prerogatyw, stanowiących jego osobiste uprawnienia, bez obowiązku uzgadniania tak podejmowanych decyzji z innymi organami. Konstytucja kwietniowa wyraźnie wyeksponowała jego silną pozycję w stosunku do rządu i podległej administracji rządowej, której wyrazem była ścisła zależność prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów od decyzji prezydenta.

► SUMMARY

**The Superior Role of the President of the Republic of Poland
in the Provisions of the April Constitution of 23 April 1935**

The analysis of both the role and position of the President of the Republic of Poland in the newly defined model of state allowed for the answer to the question concerning the nature of his superiority over other state bodies.

The Polish State under the April Constitution of 1935 perceived the role of the President of the Republic of Poland in terms of the political and legal system as the superior factor in the state, equipped with numerous competences and powers over other constitutional bodies of the state, including the Government, the Parliament, the Armed Forces and state control. The President was given a significant number of prerogatives, constituting his personal powers, without having to agree on such decisions with other bodies. The April Constitution undoubtedly exposed his strong position in relation to the Government and the subordinate government administration, which was defined in the close dependence of the Prime Minister and the Council of Ministers on the President's decisions.