

Krzysztof Prokop

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
e-mail: krzysztof.prokop@uph.edu.pl

ORCID 0000-0002-3447-4592

DOI: 10.15290/mhi.2019.18.02.09

Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r.

ABSTRAKT

Przedmiotem artykułu jest analiza uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (tzw. Konstytucji kwietniowej). Przyjmowała ona system rządów, w którym Prezydent sprawował funkcję najwyższego czynnika w państwie (hiperprezycjalizm). Podlegały mu naczelne organy państwa, łącznie z parlamentem, rządem i sądami. W razie konieczności użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa Prezydent mógł wprowadzić stan wojenny. Konstytucja pozwalała w takiej sytuacji na realizację szeregu uprawnień nadzwyczajnych, w tym wydawanie dekretów z mocą ustawy i powołanie izb parlamentarnych (Sejmu i Senatu) w zmniejszonym składzie. W razie wybuchu wojny Prezydent uzyskiwał możliwość mianowania Naczelnego Wodza oraz powołania swojego następcy, którego kadencja upływała trzy miesiące po zawarciu pokoju. Prezydent dysponował również uprawnieniami nadzwyczajnymi w czasie stanu wyjątkowego. Zdaniem autora artykułu na tle Konstytucji kwietniowej Prezydent mógł także realizować uprawnienia nadzwyczajne w razie niewykonywania przez podległe mu organy państwa zadań przypisanych im przez Konstytucję.

ABSTRACT

**Extraordinary powers of the President of the Republic of Poland in light
of the April Constitution of 1935**

The subject of the article is an analysis of the President's extraordinary powers in the Constitution of the Republic of Poland of April 23, 1935 (the so-called April Constitution). It adopted a system of government in which the President held the

function of the highest factor in the state (hyper-presidentialism). Supreme state organs, including parliament, government and courts, were subordinate to him. If it was necessary to use the Armed Forces to defend the state, the President could impose martial law. In such a situation, the Constitution allowed for the implementation of a number of extraordinary powers, including issuing decrees with the force of law and the establishment of parliamentary chambers (the Sejm and the Senate) in a reduced composition. In the event of war, the President was given the opportunity to appoint the Supreme Commander and to appoint his successor, whose term of office expired three months after the conclusion of peace. The President also had extraordinary powers during the state of emergency. According to the author of the article, against the background of the April Constitution, the President could also exercise extraordinary powers in the event of failure by the subordinate organs of the state to perform the tasks assigned to them by the Constitution.

Słowa kluczowe: prezydent, stany nadzwyczajne, II Rzeczpospolita, dekrety z mocą ustawy, siły zbrojne

Key words: president, extraordinary powers, II Republic of Poland, decrees with the force of law, armed forces

1. Uwagi wprowadzające

Konstytucja kwietniowa¹, której przyjęcie w 1935 r. stanowiło uwieńczenie kilkuletniego procesu ewolucji ustroju II Rzeczypospolitej po zamachu majowym Józefa Piłsudskiego z 1926 r., ustanawiała system rządów, który należy zakwalifikować jako hiperprezydencjalizm². Znaczące umocnienie pozycji ustrojowej Prezydenta Rzeczypospolitej³ odpowiadało kierunkowi przemian, jakie miały miejsce w państwach europejskich w latach trzydziestych XX w., zmierzającym do ograniczenia, a w niektórych przypadkach unicestwienia, demokracji

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

² Por. E. Zwierzchowski, *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 63. Kształt ustroju państwa przyjęty przez twórców Konstytucji kwietniowej był w dużej mierze odpowiedzią na oczekiwania J. Piłsudskiego, mimo że nie przybierały one formy konkretnego modelu doktrynalnego lub normatywnego (*idem*, *Józef Piłsudski o ustrojowej roli Prezydenta w Odrodzonej Rzeczypospolitej*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Połuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysław-Rzeszów 2009, s. 440-441).

³ W Konstytucji marcowej z 1921 r. pozycja ustrojowa Prezydenta była określona klasycznymi regułami parlamentarnego systemu rządów i sprowadzała się do funkcji reprezentacyjnej, udzielania rad gabinetowi, lecz bez możliwości realizowania samodzielnych uprawnień decydujących o kierunkach polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa.

parlamentarnej⁴. Nie mieściło się jednak w trendzie europejskiego konstytucjonalizmu, którego początek dała konstytucja Republiki Weimarskiej i który po II wojnie światowej został sklasyfikowany jako prezydencko-parlamentarny system rządów (semiprezycjonalizm)⁵, ponieważ Prezydent Rzeczypospolitej w świetle Konstytucji kwietniowej nie stanowił organu egzekutywy, lecz czynnik zwierzchni wobec naczelnych organów państwowych.

Celem niniejszego opracowania jest sformułowanie i przedstawienie koncepcji uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta, które stanowiły ważny czynnik determinujący jego pozycję ustrojową. Była ona konsekwencją pełnionej roli ustrojowej jako nadrzędnego czynnika w państwie⁶. Prezydenta uznawano za źródło władzy państwowej⁷. Stojąc na czele państwa, stał się realnym nosicielem jego suwerenności⁸. Konstytucja kwietniowa konsekwentnie unikała określenia Prezydenta jako organu państwa – inaczej niż ciała wymienione w art. 3⁹. W ten sposób ustrojodawca podkreślał, iż Prezydent jest przede wszystkim czynnikiem nadrzędnym w państwie, stojącym ponad aparatem państwowym¹⁰.

Według koncepcji twórców Konstytucji kwietniowej „silny Prezydent miał urzeczywistnić ideę silnego państwa”¹¹. Dlatego też koncentrował w swojej

⁴ Zob. m.in. A. Ajnenkiel, *Ewolucja systemów ustrojowych w Europie Środkowej 1918–1939*, [w:] *Dyktatury w Europie Środkowo-Wschodniej 1918–1939. Konferencja naukowa w Instytucie Historii Polskiej Akademii Nauk 2-3 XII 1971*, red. A. Lergetporer-Jakimow, Wrocław 1973, s. 41 i nast.; J. Szymanek, *Dwie konstytucje – dwie inspiracje. Dziedzictwo polskiego konstytucjonalizmu okresu międzywojennego*, [w:] *Konstytucje polskie dwudziestolecia międzywojennego. Doświadczenia, inspiracje, instytucje*, red. P. Czernicki, B. Opaliński, Warszawa 2014, s. 146-147; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej Konstytucji Kwiecniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002, s. 73.

⁵ Inaczej: K. Dunaj, *Weimarski model prezydentury*, Warszawa 2010, s. 12. Autorka słusznie dopatruje się niektórych wzorców ustrojowych wywodzących się z niemieckiej konstytucji z 1919 r. w przepisach Konstytucji kwietniowej (zob. s. 168 i nast.), ale nie zmienia to faktu, że konstytucje te – zdaniem autora niniejszego opracowania – mieszczą się w dwóch różnych kierunkach ewolucji ustrojowej państw europejskich.

⁶ Z tego tytułu Kazimierz W. Kumaniecki określił Prezydenta Rzeczypospolitej jako „zwierzchnika państwa” (K.W. Kumaniecki, *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935, s. 29-30).

⁷ M. Pietrzak, *Druga Rzeczpospolita*, [w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 531.

⁸ E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, t. 2, Warszawa 1990, s. 174; R. Mojak, *Instytucja Prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*, cz. II: 1935–1939, „*Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska*” 1990, Sectio G (Ius), t. XXXVII, s. 125; J. Wawrzyniak, *Dziedzictwo i tradycja polskiego konstytucjonalizmu*, [w:] *Zasady podstawowe Polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 43.

⁹ E. Gdulewicz, *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy Prezydenta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” 1974, Sectio G (Ius), t. XXI, s. 9-10.

¹⁰ E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, op. cit., s. 175.

¹¹ D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i Rządu w Ustawie Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992, s. 74; podobnie J. Szymanek, *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2006, s. 184-185.

osobie najwyższą władzę ustrojodawczą, wykonawczą i kontrolną. Konstytucja kwietniowa zrywała z zasadą trójpodziału władz¹², hołdując modelowi jednolitej i niepodzielnej władzy Prezydenta i wykluczając tym samym istnienie innych podmiotów, które mogłyby ewentualnie hamować i równoważyć uprawnienia głowy państwa¹³. Dlatego też na tle przepisów Konstytucji kwietniowej można mówić o zasadzie koncentracji władzy państwowej w urzędzie Prezydenta Rzeczypospolitej¹⁴. Sprawowanie przez Prezydenta najwyższej władzy państwowej wiązało się w zamierzeniu twórców Konstytucji kwietniowej z pełnieniem przez niego funkcji arbitra¹⁵. Zakładano bowiem, że tylko w ten sposób możliwe będzie osiągnięcie stanu swobodnego rozstrzygnięcia sporów przez głowę państwa¹⁶.

O silnej pozycji ustrojowej Prezydenta decydowały funkcje, jakie miał do spełnienia pod rządami Konstytucji kwietniowej, zaś narzędziem umożliwiającym ich realizację były kompetencje określone jej przepisami. Do najważniejszych funkcji Prezydenta należało dbanie o dobro państwa i jego gotowość obronną (art. 2 ust. 3 Konstytucji), co miało najistotniejsze znaczenie w czasie szczególnego zagrożenia państwa. Do realizacji owej funkcji służyły uprawnienia nadzwyczajne. Pozwalały one Prezydentowi na podejmowanie działań umożliwiających ochronę bytu państwa, jego ustroju oraz bezpieczeństwa obywateli¹⁷.

2. Koncepcja uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta

Wśród komentatorów Konstytucji kwietniowej występują dość istotne rozbieżności w przedmiocie klasyfikacji kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej¹⁸. Spowodowane są one głównie rozległością uprawnień głowy państwa, które służyły wykonywaniu najistotniejszych funkcji państwowych jako organu nadzrędnego¹⁹. Niemniej panuje na ogół zgoda co do celowości wyróżnienia upraw-

¹² K. Grzybowski, *Zasady Konstytucji kwietniowej. Komentarz prawniczy do części I. Ustawy Konstytucyjnej*, [w:] K. Grzybowski, *O demokracji i dyktaturze. Wybór pism*, Kraków 2017, s. 201; W. Rostocki, op. cit., s. 53.

¹³ E. Gdulewicz, op. cit., s. 10.

¹⁴ G. Górski, *Polonia Restituta. Ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Lublin 2007, s. 98.

¹⁵ Jak przekonywał Stanisław Car, nadrzędność Prezydenta wobec innych organów państwa oznaczała, że „musi istnieć w państwie czynnik rozjemczy, któryby w razie konfliktu pomiędzy naczelnymi organami państwa mógł je usuwać lub łagodzić w charakterze najwyższego arbitra” (S. Car, *Czynnik równowagi w nowej Konstytucji*, Warszawa 1934, s. 12).

¹⁶ P. Błachowski, *Wpływ Konstytucji kwietniowej na pozycję Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2006, t. LVIII, z. 2, s. 292.

¹⁷ Por. przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego (art. 78 Konstytucji).

¹⁸ Jak stwierdził Eugeniusz Zwierzchowski: „Klasyfikacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta już od zarania nastroczała trudności, co owocowało zindywidualizowaną oryginalnością autorskich poszukiwań” (E. Zwierzchowski, *Prezydent...*, s. 50).

¹⁹ Por. D. Górecki, op. cit., s. 74.

nień nadzwyczajnych Prezydenta²⁰. Opinię taką prezentował zwłaszcza Wacław Komarnicki. Postrzegał on uprawnienia nadzwyczajne jako grupę kompetencji, które przysługiwały Prezydentowi obok kompetencji ogólnych²¹. Klasyfikacja ta świadczy, jak dużą wagę uprawnienia nadzwyczajne odgrywały w określeniu pozycji ustrojowej głowy państwa. Pogląd o celowości wyróżnienia uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta występuje również we współczesnej doktrynie²².

Decydującym argumentem na rzecz wyróżnienia uprawnień nadzwyczajnych jest fakt, że w art. 79, traktującym o stanie wojennym, ustrojodawca wymieniał szereg kompetencji Prezydenta²³, które dawały mu w praktyce władzę dyktatorską²⁴. Stąd też najczęściej komentatorzy Konstytucji kwietniowej utożsamiają uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta z kompetencjami związanymi ze stanem wojennym, względnie okresem wojny.

W takim układzie nadzwyczajne uprawnienia Prezydenta obejmowały: 1) wyznaczenie na czas wojny następcy Prezydenta RP; 2) postanowienie o użyciu Sił Zbrojnych do obrony państwa (łącznie z możliwością pełnienia przez Prezydenta funkcji Naczelnego Wodza); 3) mianowanie Naczelnego Wodza oraz pociągnięcie go do odpowiedzialności na zasadach określonych w art. 63 ust. 4 Konstytucji; 4) wprowadzenie stanu wojennego; 5) wydawanie dekretów z mocą ustawy w zakresie całego ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem zmiany Konstytucji; 6) kompetencje realizowane wobec parlamentu, do których zaliczały się: możliwość przedłużenia kadencji Izby Ustawodawczych do czasu zawarcia pokoju, otwieranie, odraczanie i zamykanie sesji obu izb w terminach dostosowanych do potrzeb obrony państwa oraz powoływanie Sejmu i Senatu w zmniejszonym składzie²⁵.

Zdaniem autora niniejszego artykułu ujęcie nadzwyczajnych uprawnień Prezydenta w Konstytucji kwietniowej było znacznie szersze, dlatego też większościowe stanowisko doktryny wymaga rewizji z trzech zasadniczych powodów.

Po pierwsze, większość wymienionych uprawnień nadzwyczajnych mogła być realizowana przez Prezydenta w razie wprowadzenia stanu wojennego, a nie w czasie wojny (art. 79 Konstytucji kwietniowej). Były to dwie różne kategorie konstytucyjne. Na tle Konstytucji kwietniowej nie można zatem zamiennie

²⁰ Ewa Gdulewicz (op. cit., s. 16) wprowadziła do obiegu naukowego sformułowanie „uprawnienia wyjątkowe”, które jednak nie przyjęło się w literaturze.

²¹ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 217-218.

²² Tytułem przykładu, o uprawnieniach nadzwyczajnych (obok ustawodawczych, ustrojodawczych, wykonawczych i kontrolnych) pisze M. Pietrzak, op. cit., s. 532.

²³ Przytoczyć tu należy stanowisko Macieja Starzewskiego, zdaniem którego bardziej właściwe było powiązanie uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta wymienionych w art. 79 Konstytucji ze stanem wojny a nie stanem wojennym (M. Starzewski, *Kilka dalszych zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 3, s. 250).

²⁴ Dlatego też stan wojenny w przepisach Konstytucji kwietniowej stanowi przykład modelu konstytucyjnej regulacji stanu nadzwyczajnego określanego mianem „konstytucyjnej dyktatury”.

²⁵ M. Pietrzak, op. cit., s. 532.

używać pojęć „wojna” (względnie „stan wojny”) i „stan wojenny”, a w ślad za tym bezrefleksyjnie wiązać kategorię uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta z tymi instytucjami. Co prawda warunkiem wprowadzenia stanu wojennego była konieczność użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa, ale nie oznaczało to, że musiała ona wystąpić dopiero w momencie wybuchu działań zbrojnych lub wypowiedzenia wojny²⁶. Stan wojenny mógł być wprowadzony wcześniej, jeżeli okoliczności faktyczne towarzyszące podjęciu takiej decyzji uzasadniały konieczność realizacji przez Siły Zbrojne działań przygotowawczych do obrony państwa. Mogło temu służyć np. zarządzenie częściowej lub powszechnej mobilizacji. Nieuprawnione jest zatem wiązanie wszystkich uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta ze stanem wojennym lub okresem (stanem) wojny bez precyzyjnego określenia, z którą instytucją są związane²⁷.

Po drugie, stan wojenny nie był jedyną kategorią stanu nadzwyczajnego. Konstytucja kwietniowa знаła bowiem, podobnie jak jej poprzedniczka, również instytucję stanu wyjątkowego (art. 78). W dotychczasowych ustaleniach doktryny nie udzielono odpowiedzi na pytanie, czy Konstytucja kwietniowa знаła kategorię uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta realizowanych w okresie stanu wyjątkowego. Zdaniem piszącego tego słowa, mimo iż – w przeciwieństwie do stanu wojennego – ustrojodawca nie precyzował *expressis verbis* katalogu uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta w czasie stanu wyjątkowego, nie znaczy to, by odmawiał głowie państwa możliwości realizacji kompetencji o charakterze ekstraordynaryjnym w razie jego wprowadzenia. Wniosek taki byłby całkowicie fałszywy, chociażby ze względu na doniosłe role ustrojowe, jakie Prezydent miał do spełnienia pod rządami Konstytucji kwietniowej.

Po trzecie, zdaniem autora niniejszego artykułu zasadne jest wyróżnienie uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta na okoliczność sytuacji, które w ostatnich latach Republiki Weimarskiej niemiecka doktryna określiła jako „stan nadzwyczajny Konstytucji”²⁸. Należy zatem określić na tle przepisów Konstytucji kwietniowej taką grupę uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta, która służyłaby mu do ochrony konstytucyjnego ustroju państwa w wersji nadanej Ustawą Konstytucyjną z 1935 r. w sytuacji, w której naczelny organ państwa utraciłby zdolność do wykonywania swoich konstytucyjnych funkcji lub wykonywał je –

²⁶ Por. M. Starzewski, *Uwagi prawno-polityczne nad projektem konstytucji wicemarszałka Cara*, Kraków 1934, s. 40.

²⁷ Owo pomieszczenie terminologiczne występuje powszechnie w literaturze naukowej, chociażby u W. Komarnickiego (op. cit., s. 217-218). Niemniej Autor ten dostrzegał potencjalne problemy związane z faktem, że uprawnienia nadzwyczajne Konstytucja wiązała ze stanem wojennym, a nie czasem trwania wojny, co nie musiało być równoznaczne: „Zarządzenie stanu wojennego może precedować wybuch wojny, trwać on może również i po zawarciu pokoju” (ibidem, s. 250).

²⁸ Zob. K. Prokop, *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012, s. 252-254 i tam przywołane źródła niemieckojęzyczne.

w przekonaniu Prezydenta – w sposób sprzeczny z dobrem Rzeczypospolitej. Podstawą sformułowania tej grupy uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta jest akceptacja założenia o niedopuszczalności interpretacji przepisów Konstytucji kwietniowej z zasadami wyrażonymi w art. 2 i 3²⁹ i wynikającą stąd możliwością ich rozszerzającej wykładni.

3. Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta w czasie stanu wojennego

Podstawową kategorię uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta stanowiły kompetencje wymienione w art. 79 Konstytucji. W tym przedmiocie komentatorzy Konstytucji kwietniowej są zgodni, o ile wskazany przepis pozostaje w polu ich eksploracji naukowej. Zważyć jednak należy, iż nie jest to katalog wyczerpujący. Po pierwsze, uprawnieniem nadzwyczajnym był sam akt wprowadzenia stanu wojennego – wniosek taki wynika z samej istoty owej instytucji jako stanu nadzwyczajnego. Po drugie, za uprawnienie nadzwyczajne uznać należy decyzję o użyciu Sił Zbrojnych do obrony państwa. Po trzecie, katalog ów należy uzupełnić o mianowanie Naczelnego Wodza, która to jednak kompetencja – ściśle rzecz biorąc – związana była z okresem wojny, co oznacza, że do jej realizacji nie był formalnie wymagany akt wprowadzenia stanu wojennego. Podobnie w czasie stanu wojennego, o ile nie był on równoznaczny z okresem wojny, Prezydent nie mógł zrealizować kompetencji powołania swojego następcy, z czym wiązało się przedłużenie kadencji głowy państwa do trzech miesięcy po zawarciu pokoju.

Zasadniczo rzecz biorąc akt wprowadzenia stanu wojennego należał do samodzielnych uprawnień Prezydenta³⁰. Konstytucja nie wymagała działania na wniosek innego organu, ale z przepisów ustawowych wynikało, że stan wojenny jest wprowadzany na wniosek Rady Ministrów uchwalony z inicjatywy Ministra Spraw Wojskowych. Zarządzenie Prezydenta wymagało kontrasygnaty premiera i właściwego ministra (art. 14 ust. 1 Konstytucji)³¹ i było ogłaszane, oprócz publikacji w Dzienniku Ustaw, w gminach objętych stanem wojennym. Konstytucja nie przewidywała żadnej procedury kontrolnej nad decyzją o wprowadzeniu stanu wojennego. Możliwa była tylko kontrola następcza rządu w trybie postępowania przed Trybunałem Stanu (art. 30). Prezydent oczywiście nie mógł być postawiony w stan oskarżenia, gdyż odpowiadał tylko „wobec Boga i historii” (art. 2 ust. 2). Aktu wprowadzenia stanu wojennego w żadnym wypadku nie można było postrzegać w kategoriach obowiązku Prezydenta, choć co innego mogłoby wynikać z językowego brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji („Prezydent

²⁹ K. Grzybowski, op. cit., s. 208.

³⁰ Por. T.J. Orlewicz, *Zasady konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, Warszawa 1935, s. 106.

³¹ Por. L. Mażewski, *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010, s. 94–95.

Rzeczypospolitej zarządzi stan wojenny...”)³². Stan wojenny mógł być wprowadzony na całym lub części terytorium państwa.

Możliwość realizacji w czasie stanu wojennego uprawnień nadzwyczajnych była równoznaczna przede wszystkim z degradacją pozycji ustrojowej parlamentu. Spowodowana ona była w pierwszej kolejności uzyskaniem przez Prezydenta niemal nieograniczonej władzy dekretodawczej. Konstytucja kwietniowa odrzucała zasadę wyłączności ustawy, a także regułę, iż akty prawne egzekutywy o mocy ustawy mają charakter subsydiarny³³. Dlatego też na tle jej przepisów występowały różne postacie ustawodawstwa delegowanego.

Mimo dysponowania szerokimi możliwościami wydawania aktów o randze ustawy, Prezydent w razie wprowadzenia stanu wojennego otrzymywał upoważnienie jeszcze dalej idące. W myśl art. 79 ust. 2 Prezydent bowiem mógł wydawać dekrety z mocą ustawy w zakresie całego ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem zmiany Konstytucji. Były to dekrety wynikające bezpośrednio z upoważnienia Konstytucji, zbędne zatem było uchwalenie przez Sejm ustawy upoważniającej. Przedmiotem dekretu mogła być każda materia ustawowa, w tym również określenie budżetu państwa, co miało „szczególnie praktyczne znaczenie”³⁴. Prezydent dysponował swobodnie władzą dekretodawczą³⁵. Dekrety z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta w czasie stanu wojennego nie wymagały wniosku Rady Ministrów³⁶. Konstytucja nie wymagała również zatwierdzenia dekretów Prezydenta przez parlament³⁷.

Prezydent miał prawo wydawania „dekretów wojennych” niezależnie od tego, czy trwała kadencja Sejmu i Senatu i czy izby były rozwiązane³⁸. Zważyć

³² Jak zauważa M. Starzewski, inna interpretacja tego przepisu mogłaby oznaczać, że stan wojenny zaistniałby *ex lege* jako skutek zarządzenia przez Prezydenta użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa (Kilka..., s. 250).

³³ A. Kulig, *Uwagi o kształtowaniu ustawodawstwa w Konstytucji kwietniowej*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Składowski, A. Michalak, Łódź 2016, s. 279.

³⁴ W. Komarnicki, op. cit., s. 250; L. Mażewski, *Prezydencka odmiana systemu parlamentarnego w Konstytucji kwietniowej*, „*Studia Prawnicze*” 1984, nr 3-4, s. 121.

³⁵ W razie skorzystania przez Prezydenta z uprawnień określonych w art. 79 ust. 2 Konstytucji nie miał zastosowania art. 55, który odnosił się do wydawania dekretów z mocą ustawy na podstawie upoważnienia ustawowego oraz w okresie, gdy Sejm był rozwiązany.

³⁶ D. Górecki, op. cit., s. 100-101; A. Deryng, *Siły Zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej Konstytucji*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1938, nr 1, s. 9; E. Gdulewicz, op. cit., s. 16-17.

³⁷ „Dekrety utraciły charakter formy ustawodawstwa tymczasowego lub zastępczego, były wszak aktami normatywnymi czynnika nadrzędnego w państwie i jako takie nie mogły podlegać kontroli ze strony żadnego organu państwowego” (A. Deryng, *Siły Zbrojne...*, s. 13).

³⁸ Pod tym względem dekrety wydawane w czasie stanu wojennego różniły się znacznie od tzw. dekretów międzykadencyjnych, wydawanych z mocy samego upoważnienia Konstytucji (art. 55 ust. 2), tzw. dekretów intrakadencyjnych – z upoważnienia ustawy (art. 55 ust. 1) i tzw. dekretów organizacyjnych (art. 63 ust. 1, art. 25 ust. 5 i art. 74). Zob. P. Sarnecki, *Dekrety Konstytucji kwietniowej*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego...*, s. 349 i n.

przy tym należy, iż w czasie stanu wojennego działały obie izby parlamentu w zmniejszonym składzie. Skoro Konstytucja przewidywała utrzymanie działalności Sejmu i Senatu i nie uzależniała możliwości wydawania dekretów prezydenckich od zdolności izb do pełnienia funkcji ustawodawczej, powstaje pytanie o sens władzy dekretodawczej Prezydenta. Jak wskazuje K.W. Kumaniecki, ten stan rzeczy może oznaczać, iż celem ustrojodawcy było stworzenie Prezydentowi możliwości podzielenia się swą odpowiedzialnością z organem przedstawicielskim w sytuacji, w której uznał to za wskazane³⁹.

Oprócz realizacji uprawnień dekretodawczych Prezydent mógł przedłużyć kadencje Izb Ustawodawczych do czasu zawarcia pokoju. Zważywszy na fakt, że traktat pokojowy mógł być zawarty długi czas po zakończeniu działań wojennych, Prezydent mógł w sposób praktycznie nieograniczony nie dopuścić do odnowienia legitymizacji ciała ustawodawczego. Oprócz tego Prezydent mógł w czasie stanu wojennego przedłużyć kadencję Izb Ustawodawczych do czasu zawarcia pokoju, otwierać, odraczać i zamykać sesje Sejmu i Senatu w terminach, dostosowanych do potrzeb obrony państwa. Otwieranie, odraczanie i zamykanie sesji parlamentarnych stosownie do potrzeb obrony państwa zwalniało Prezydenta z obowiązku przestrzegania przepisów określających czas trwania sesji⁴⁰.

Na mocy art. 79 ust. 3 Konstytucji Prezydent mógł powoływać do rozstrzygnięcia spraw, wchodzących w zakres działania Izb Ustawodawczych, Sejm i Senat w zmniejszonym składzie. Sejm i Senat był powoływany w zmniejszonym składzie wyłonionym przez same izby (art. 79 ust. 3 *in fine*). Konstytucja nie określała jednak zasad, na jakich miał być oparty tryb wyłaniania Sejmu i Senatu w zmniejszonym składzie. Z przytoczonego przepisu wynika natomiast wyraźnie, że skład ten nie mógł pochodzić z nominacji Prezydenta. Nie mógł więc on dokonać nominacji 1/3 senatorów (por. art. 47 ust. 1 Konstytucji). Izby miały taki sam zakres działania jak w czasie pokoju⁴¹. Koncepcja tzw. parlamentu szkieletowego (kadłubkowego) w czasie stanu wojennego⁴² była realizacją pomysłu zgłoszonego w Sejmie II kadencji przez Klub Narodowy. Zmierzał on do utworzenia na czas wojny Komisji Wojennej Sejmu. Jego autorzy określali sposób powołania i skład Komisji, kierując się zarówno interesem obrony państwa, jak i ochrony ustroju konstytucyjnego⁴³. Realizacja owego pomysłu w Konstytucji kwietniowej odbiegała dość znacząco od pierwowzoru, tym bardziej że Prezydent dysponował kompetencją rozwiązania izb, nawet jeżeli działały w zmniejszonym składzie, co zresztą w praktyce miało miejsce⁴⁴.

39 K.W. Kumaniecki, op. cit., s. 55.

40 W. Komarnicki, op. cit., s. 249.

41 D. Górecki, op. cit., s. 101.

42 Podobne rozwiązania przyjmują obecnie konstytucje niektórych państw (np. Niemiec lub Szwecji). Zob. więcej: K. Prokop, op. cit., s. 306-314; 332-337.

43 W. Komarnicki, op. cit., s. 249, przypis 1.

44 2 listopada 1939 r. został rozwiązany „szkieletowy” Sejm i Senat utworzony dwa miesiące wcześniej na czas wojny.

4. Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta w czasie wojny

Drugą grupę uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta tworzyły kompetencje realizowane w okresie wojny, który – jak wskazano wyżej – nie musiał się pokrywać z czasem trwania stanu wojennego. Zgodnie z art. 12 lit. f Konstytucji Prezydent stanowił o wojnie i pokoju. Jedynym ograniczeniem kompetencji Prezydenta w tej mierze było uzyskanie kontrasygnaty i ministra spraw zagranicznych dla zarządzenia stanowiącego akt wypowiedzenia wojny lub zawarcia pokoju⁴⁵. W procedurach tych nie brał natomiast udziału parlament⁴⁶, co stanowiło radykalne odejście od rozwiązania funkcjonującego na podstawie przepisów Konstytucji marcowej⁴⁷. W razie zbrojnej napaści na terytorium Polski akt wypowiedzenia wojny ogłaszany przez Prezydenta miał charakter formalny, jeśli w ogóle nie zbyteczny, ponieważ obowiązkiem Prezydenta i rządu było w tej sytuacji przystąpienie do obrony państwa⁴⁸. Powierzenie Prezydentowi decyzji w przedmiocie wypowiedzania wojny i zawierania pokoju odpowiadało jego pozycji ustrojowej jako „zwierzchnika Rzeczypospolitej”⁴⁹, ale było też krytykowane w doktrynie⁵⁰.

Prezydent nie tylko decydował o wszczęciu, ale i sposobie prowadzenia działań wojennych⁵¹. Kluczowe znaczenie miała pod tym względem kompetencja

⁴⁵ D. Górecki, *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje. XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006, s. 143. „Jest jednak oczywiste, że z uwagi na doniosłość decyzji sprawa wypowiedzenia wojny musiałaby w praktyce być najpierw omówiona na posiedzeniu Rady Ministrów i zadecydowana przez cały gabinet, dopiero po pozytywnym wypowiedzeniu się w tej kwestii generalnego inspektora sił zbrojnych” (idem, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 88-89; por. A. Deryng, op. cit., s. 20).

⁴⁶ Proces ratyfikacji traktatu pokojowego wymagał współudziału Sejmu tylko wówczas, gdy dokonywano zmiany granic państwa (art. 52); D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 89.

⁴⁷ W myśl art. 50 wypowiedzenie wojny należało do kompetencji Prezydenta, ale jej realizacja wymagała zgody Sejmu oraz rządowej kontrasygnaty. W analogiczny sposób Prezydent podejmował decyzję o zawarciu pokoju. Dotyczyło to również traktatów pokojowych powodujących zmianę granic państwa (por. art. 49 ust. 2).

⁴⁸ W. Komarnicki, op. cit., s. 247.

⁴⁹ „Oddanie decyzji o wojnie i pokoju w ręce Prezydenta odpowiada całkowicie koncepcji jego stanowiska w Konstytucji kwietniowej, jest bowiem zasadniczym atrybutem zwierzchnictwa, sprawowanego przez Prezydenta” (ibidem, s. 247-248).

⁵⁰ Na niejasność tego przepisu wskazywał Stanisław Starzyński. Jego zdaniem przepis ten „niekoniecznie inwolwuje wypowiedzanie wojny, zaś konieczność wojny obronnej w razie inwazji lub wypowiedzenia wojny przez nieprzyjaciela narzuca się wtedy automatycznie, sama przez się” (S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 roku*, [w:] S. Starzyński, *Studia konstytucyjne. Wybór pism*, Kraków 2018, s. 387).

⁵¹ A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa*, Lwów 1934, s. 109. Aprobatę dla rozwiązań przyjętych przez Konstytucję kwietniową wyraził pod tym względem M. Starzewski, który stwierdził: „Podczas wojny jej potrzeby stają się najwyższym nakazem, ich zaś interpretacja musi być dziełem organu możliwie skoncentrowanego, zdolnego jednolicie kierować zbiorowym wysiłkiem narodu” (M. Starzewski, *Uwagi prawnopolityczne...*, s. 41).

powołania Naczelnego Wodza, przy czym Konstytucja kwietniowa nie zawierała zakazu pełnienia tej funkcji przez Prezydenta⁵². Formalna dopuszczalność piastowania przez Prezydenta stanowiska Naczelnego Wodza wynikała z art. 63 ust. 3 Konstytucji: „W razie mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania Siłami Zbrojnymi przechodzi na niego”⁵³. Wskazać należy, iż u progu niepodległości funkcję głowy państwa oraz naczelne dowództwo nad polską armią sprawował J. Piłsudski jako (Tymczasowy) Naczelnik Państwa⁵⁴. Dopiero twórcy Konstytucji marcowej, w obawie przed dalszym utrzymywaniem tego stanu rzeczy, zdecydowali o wprowadzeniu konstytucyjnego zakazu łączenia urzędu Prezydenta ze stanowiskiem Naczelnego Wodza (art. 46 ust. 1). Rozwiązanie przyjęte przez Konstytucję kwietniową stanowiło z jednej strony ukłon w kierunku modelu stworzonego przez J. Piłsudskiego, z drugiej zaś cechowało się elastycznością, tak by ograniczyć ryzyko, że obroną państwa będzie kierowała osoba nieposiadająca odpowiednich kwalifikacji wojskowych. Zauważyć przy tym należy, iż ewentualne objęcie przez Prezydenta naczelnego dowództwa powodowało, że za sposób prowadzenia działań wojennych nikt nie ponosił odpowiedzialności⁵⁵. Jeżeli natomiast Prezydent mianował Naczelnego Wodza, ponosił on odpowiedzialność przed głową państwa za akty związane z dowodzeniem. Reguła ta wynikała bezpośrednio z art. 63 ust. 4 Konstytucji⁵⁶. Prezydent w żaden sposób nie tracił atrybutów związanych ze sprawowaniem funkcji zwierzchnika Sił Zbrojnych⁵⁷.

Prawnoustrojowe ukształtowanie pozycji Naczelnego Wodza wynikało z przekonania J. Piłsudskiego o potrzebie powierzenia tego stanowiska generałowi przewidzianemu do kierowania obroną państwa w czasie wojny, dysponującemu stosunkowo szerokimi kompetencjami⁵⁸. Od czasu wejścia w życie dekretu z dnia 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych⁵⁹ przyjmowano, iż Generalny Inspektor jest osobą przewidzianą do zajęcia stanowiska Naczelnego Wodza w czasie wojny. Wejście w życie Konstytucji kwietniowej wpłynęło

52 D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 140; M. Starzewski, *Uwagi prawnopolityczne...*, s. 38.

53 S. Starzyński, *op. cit.*, s. 388.

54 Koncepcja silnej prezydentury nawiązywała do władzy, jaką skupił w swoim ręku J. Piłsudski jako Naczelnik Państwa. E. Gdulewicz, *op. cit.*, s. 4; por. W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 35.

55 E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 184.

56 J. Nikulin, *Rola, miejsce i zadania Sił Zbrojnych w konstytucyjno-prawnych uwarunkowaniach historycznych*, [w:] *Konstytucyjny obowiązek obrony Ojczyzny. Uwarunkowania organizacyjno-prawne*, Stalowa Wola 2009, s. 217.

57 E. Gdulewicz, *op. cit.*, s. 15.

58 D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych w Polsce w latach 1935–1939*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1992, t. 51, s. 96.

59 Dz.U. nr 79, poz. 445 ze zm.

zasadniczo na zmianę pozycji ustrojowej Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych⁶⁰. Rząd utracił wpływ na obsadę tego stanowiska. Akt powołania i odwołania Generalnego Inspektora stanowił od tej pory prerogatywę Prezydenta⁶¹. Cały czas jednak utrzymywało się rozwiązanie, zgodnie z którym Generalny Inspektor był osobą przewidzianą do zajęcia stanowiska Naczelnego Wodza (art. 4 dekretu z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju⁶²). W praktyce zajmujący stanowisko Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych marszałek Edward Rydz-Śmigły wyrobił sobie tak silną pozycję, że w dniu 13 lipca 1936 r. premier Felicjan Sławoj-Składkowski wydał okólnik⁶³, w którym ogłaszał, że Generalny Inspektor jest drugą (po Prezydencie) osobą w państwie i wszyscy funkcjonariusze państwowi (na czele z samym premierem) powinni okazywać mu posłuszeństwo. Wydanie okólnika oznaczało faktyczną zmianę Konstytucji. Został stworzony system duumwiratu, w którym Prezydent Ignacy Mościcki dzielił się władzą z Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych⁶⁴. Po wybuchu wojny 1 września 1939 r. Prezydent mianował na stanowisko Naczelnego Wodza marszałka E. Rydza-Śmigłego. Naczelnym Wódcą mógł udzielać rządowi wytycznych i instrukcji w sprawach związanych bezpośrednio z działaniami zbrojnymi oraz stawiania wiążących postulatów w zakresie obrony państwa⁶⁵.

Jedną z najważniejszych rozwiązań, które przyjęła Konstytucja kwietniowa była możliwość powołania przez Prezydenta swojego następcy oraz przedłużenie kadencji Prezydenta do trzech miesięcy po zawarciu pokoju (art. 24)⁶⁶. Podobnie jak mianowanie Naczelnego Wodza, kompetencja ta była związana z okresem wojny (a nie stanu wojennego). Konstytucja kwietniowa nie precyzowała, w jakim terminie po wybuchu wojny Prezydent powinien wyznaczyć swojego następcę⁶⁷. Kompetencja Prezydenta do wyznaczenia swojego następcy na czas wojny było oryginalnym rozwiązaniem przyjętym przez twórców Konstytucji kwietniowej, nieznajującym odpowiednika w konstytucjach innych państw⁶⁸. Postanowienia art. 24 Konstytucji „stały się swoistą normą fundamentalną dla działalności polskich władz na Wychodźstwie oraz gwarancją ciągłości i trwania

⁶⁰ P.K. Marszałek, *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2011, s. 257.

⁶¹ Jak pokazała późniejsza praktyka ustrojowa, rozwiązania konstytucyjne pozwoliły na uniezależnienie się Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych od rządu.

⁶² Dz.U. Nr 38, poz. 286.

⁶³ Mon. Pol. Nr 163.

⁶⁴ D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych...*, s. 105.

⁶⁵ M. Pietrzak, op. cit., s. 611.

⁶⁶ W. Komarnicki, op. cit., s. 250.

⁶⁷ Podobnie było w przypadku mianowania Naczelnego Wodza. D. Górecki, *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002, s. 10.

⁶⁸ E. Gdulewicz, op. cit., s. 9.

Rzeczypospolitej, zarówno podczas II wojny światowej, jak i na długie lata po jej zakończeniu”⁶⁹.

Zarówno powołanie Naczelnego Wodza, jak i powołanie swojego następcy należało do uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta stanowiących jego prerogatywy, co gwarantowało bezzwłoczną ich realizację w sytuacji zagrożeń wynikających z wybuchu działań wojennych⁷⁰.

5. Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta w czasie stanu wyjątkowego

Konstrukcja uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta w czasie stanu wyjątkowego może *prima facie* sprawiać trudności, jeśli zważyć na fakt, iż w art. 78 ust. 7 Konstytucji kwietniowej ustrojodawca przyznawał tego rodzaju kompetencje rządowi. Były one dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, dotyczyły możliwości zawieszania na czas trwania stanu wyjątkowego swobód obywatelskich⁷¹. Po drugie, dawały możliwość korzystania rządowi z „uprawnień szczególnych” przewidzianych ustawą o stanie wyjątkowym. W przedmiocie nadzwyczajnych kompetencji rządu Konstytucja odsyłała zatem do ustawy, sama katalogu owych kompetencji nie określając. Natomiast w ogóle Konstytucja nie wypowiedziała się *expressis verbis* na temat nadzwyczajnych uprawnień Prezydenta w czasie stanu wyjątkowego. W przeciwieństwie do stanu wojennego Konstytucja nie zawierała katalogu owych uprawnień, ani nie odsyłała do ustawy, jak miało to miejsce w przypadku rządu. W ogóle można odnieść wrażenie, że rola Prezydenta w czasie stanu wyjątkowego była bierna, sprowadzała się tylko do udzielenia „zezwoleń” na jego wprowadzenie przez rząd.

Wniosek, iż stan wyjątkowy był narzędziem pozostawionym wyłącznie Radzie Ministrów do realizacji zadań, które uzasadniały jego wprowadzenie, bez aktywnej postawy Prezydenta, stałby jednak w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami określającymi pozycję ustrojową głowy państwa. W żaden sposób nie można zgodzić się z poglądem, iż rola Prezydenta ograniczała się jedynie do wyrażenia „zezwoleń” na wprowadzenie stanu wyjątkowego. Tak było pod rządami Konstytucji marcowej, skąd instytucja stanu wyjątkowego została przeniesiona bez większych zmian (z wyjątkiem ograniczenia roli parlamentu

⁶⁹ W.T. Kulesza, op. cit., s. 37-38.

⁷⁰ A. Kotarski, *Nadzwyczajne uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej w czasie wojny. Uregulowania Konstytucji kwietniowej oraz wnioski de lege ferenda*, [w:] *O kształt Rzeczypospolitej. Studia z zakresu polskiej myśli politycznej i ustrojowej okresu międzywojennego*, red. P. Gofron, A. Paderewska, A. Matuła, Kraków 2016, s. 175.

⁷¹ Konstytucja kwietniowa utrzymała w mocy kilkanaście przepisów swojej poprzedniczki regulujących problematykę swobód obywatelskich (zob. W. Rostocki, op. cit., s. 70-72). Jednakże nie zawierała enumeratywnego wyliczenia tych praw i wolności, które mogły ulec zawieszeniu w razie wprowadzenia stanu wyjątkowego. Oznaczało to, że ustrojodawca dopuścił możliwość ograniczenia wszystkich praw i wolności wymienionych w utrzymanych przepisach (A. Chmurski, *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935, s. 116).

w procedurze jego wprowadzenia⁷²). Jednakże na tle przepisów Konstytucji kwietniowej podtrzymywanie tego poglądu nie ma racji bytu. Odrzucenie koncepcji uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta w czasie stanu wyjątkowego musiałoby pociągnąć za sobą konieczność odpowiedzi na pytanie, dlaczego w razie zagrożenia wojną twórcy Konstytucji przyznawali głowie państwa władzę dyktatorską (niemal absolutną), a w razie zagrożenia przewrotem wewnętrznym⁷³ Prezydent nie dysponował żadnymi uprawnieniami natury nadzwyczajnej, zaś jedynym organem realizującym odpowiednie kompetencje był rząd. Na tak postawione pytanie trudno udzielić odpowiedzi, nie kwestionując podstawowych zasad Konstytucji kwietniowej. Należy zatem dokonać takiej interpretacji jej przepisów, by pozwalały na uwzględnienie funkcji Prezydenta.

Przyjęta przez twórców Konstytucji kwietniowej regulacja w obszarze stanów nadzwyczajnych, mimo iż terminologicznie nawiązywała do poprzedniej ustawy zasadniczej, stanowiła świadectwo przyjęcia innej filozofii ustrojowej, przejawiającej się w tym przypadku uznaniem, iż zagrożenie państwa jest wartością istotniejszą niż kwestia uchylecia gwarancji wolności i praw obywatelskich. Stany nadzwyczajne (stan wyjątkowy i stan wojenny) zostały uregulowane w osobnym rozdziale Konstytucji (XII), zatytułowanym *Stan zagrożenia państwa*. Zatem konstytucyjne określenie „stan zagrożenia państwa” odnosi się w równej mierze do stanu wyjątkowego, jak i stanu wojennego⁷⁴. Pozornie tylko zatem stan wyjątkowy był tą samą instytucją co w Konstytucji marcowej. Twórcy Konstytucji kwietniowej zerwali z postrzeganiem stanu wyjątkowego jako instytucji służącej ograniczeniu praw i wolności jednostki⁷⁵. Teraz nadrzędnym celem omawianej instytucji była ochrona państwa, zaś możliwość zawieszenia praw i wolności jednostki stała się narzędziem służącym do osiągnięcia tego celu.

Z tego też tytułu zakres uprawnień realizowanych przez Prezydenta w czasie stanu wyjątkowego, a służących do odsunięcia zagrożenia, które spowodowało jego wprowadzenie, zaliczyć należy do katalogu uprawnień nadzwyczajnych. Chodziło bowiem – podobnie jak w przypadku stanu wojennego – o ochronę państwa, które zostało dotknięte szczególnym zagrożeniem. Fakt, że Prezydent nie uzyskiwał władzy dyktatorskiej w czasie stanu wyjątkowego (jak miało to

⁷² Dodać należy, iż Konstytucja kwietniowa powierzyła Senatowi współdecydowanie w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego, która to konstrukcja obca była postanowieniom Konstytucji marcowej (J. Czajowski, *Senat w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 71). Zob. także: M. Karpiuk, *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013, s. 27-28; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 87-90.

⁷³ Nie ulega wątpliwości, iż na tle Konstytucji kwietniowej stan wojenny nie mógł być wprowadzony w razie zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego. Jedynym środkiem prawnym dopuszczonym przez Konstytucję był stan wyjątkowy.

⁷⁴ L. Mażewski, *Prezydencjalna...*, s. 121; M. Brzeziński, op. cit., s. 85.

⁷⁵ W Konstytucji marcowej stany nadzwyczajne zostały uregulowane w ostatnich przepisach rozdziału o prawach i wolnościach obywatelskich.

miejsce w razie wprowadzenia stanu wojennego) nie może przekreślać możliwości korzystania z kompetencji określonych przez Konstytucję, a które z racji na fakt iż były realizowane w czasie stanu wyjątkowego w celu odsunięcia szczególnego zagrożenia państwa, powinny zostać zaliczone do grona uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta.

Ponieważ w przypadku stanu wyjątkowego chodzi o instytucję przewidzianą na wypadek wystąpienia szczególnych zagrożeń państwa, do katalogu uprawnień nadzwyczajnych należy zaliczyć samo udzielenie przez Prezydenta zezwolenia na wprowadzenie stanu wyjątkowego. Nie zasługuje zatem na aprobatę stanowisko W. Komarnickiego, który kompetencję tę zaliczał do grupy aktów z zakresu „zarządu wewnętrznego”, odmawiając jej cechy ekstraordynaryjności⁷⁶. Rola Prezydenta w procedurze wprowadzenia stanu wyjątkowego nie sprowadzała się już do funkcji opiniodawczo-doradczej lub inspirującej, ale faktycznego decydowania o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, choć inicjatywa spoczywała w ręku Rady Ministrów⁷⁷.

W dalszej kolejności chodzi o możliwość użycia sił zbrojnych do obrony konstytucyjnego ustroju państwa i zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. Nie ulegała wątpliwości możliwość użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa – takie zresztą zadanie stawiał przed Siłami Zbrojnymi art. 61 ust. 2 Konstytucji. Natomiast nie przewidywała Konstytucja kwietniowa w sposób bezpośredni możliwości użycia Sił Zbrojnych do zwalczania zagrożeń natury wewnętrznej⁷⁸. Dlatego też konstytucyjnej podstawy użycia Sił Zbrojnych w czasie stanu wyjątkowego należy upatrywać w art. 61 ust. 1 Konstytucji: „Siły Zbrojne stoją na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchniczych Rzeczypospolitej”⁷⁹. Ponieważ w przepisie tym ustrojodawca nie konkretyzował o jakie bezpieczeństwo chodzi, uznać należy, iż miał na myśli nie tylko bezpieczeństwo zewnętrzne, ale i bezpieczeństwo wewnętrzne⁸⁰. Jeśli tak, art. 61 ust. 1 musi być ujmowany jako podstawa użycia Sił Zbrojnych w razie każdego zagrożenia, a w szczególności w okresie stanu wyjątkowego.

Pamiętać przy tym należy, iż stan wyjątkowy mógł być wprowadzony nie tylko w czasie zagrożenia wewnętrznego, ale również w sytuacji zagrożenia zewnętrznego (art. 78 ust. 1)⁸¹. Wynikało to z faktu, iż w okresie II Rzeczypospolitej przy rozróżnianiu kategorii stanu nadzwyczajnego posługiwano się metodą stopnia zagrożenia, a nie źródła zagrożenia. W przekonaniu twórców Konstytucji kwietniowej zagrożenie wojną stanowiło zagrożenie wyższego rzędu, stąd

⁷⁶ W. Komarnicki, op. cit., s. 216-217.

⁷⁷ D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej...*, s. 99.

⁷⁸ W.J. Wołpiuk, *Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 20.

⁷⁹ Por. K.W. Kumaniecki, op. cit., s. 56.

⁸⁰ Z. Witkowski, M. Szewczyk, *Stosunki cywilno-wojskowe pod rządem Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego...*, s. 477.

⁸¹ Por. W.J. Wołpiuk, op. cit., s. 20.

przesłanką wprowadzenia stanu wojennego stała się konieczność użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa. Jednakże fakt ów nie mógł oznaczać odebrania stanowi wyjątkowemu charakteru stanu nadzwyczajnego, chociażby ze względu na fakt, że został pomieszczony wraz ze stanem wojennym w jednym rozdziale Konstytucji jako stan zagrożenia państwa.

Prezentowany w tym miejscu pogląd o możliwości odwołania się do art. 61 ust. 1 Konstytucji jako podstawy użycia sił zbrojnych w ramach reżimu stanu wyjątkowego w celu usunięcia zagrożeń wewnętrznych odbiega od dotychczasowych ustaleń doktryny, której przedstawiciele – na ogół nie kwestionując samej możliwości użycia Sił Zbrojnych w razie wystąpienia zagrożeń wewnętrznych – wskazywali na ogół, że zupełnie wystarczająca jest podstawa ustawowa⁸². Jednakże w przekonaniu autora niniejszego opracowania konstruowana na podstawie art. 61 ust. 1 kompetencja Prezydenta do użycia Sił Zbrojnych w razie wystąpienia zagrożeń natury wewnętrznej bardziej odpowiada konstytucyjnym zasadom określającym pozycję ustrojową Prezydenta. Trudno bowiem dopuścić kierunek interpretacji przepisów konstytucyjnych, który nie dawałby Prezydentowi stosownego uprawnienia w tej mierze. Zaprezentowana wykładnia art. 61 ust. 1 Konstytucji pełniej odpowiada też prezentowanej w niniejszym artykule koncepcji uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta.

Zdaniem piszącego te słowa art. 61 ust. 1 Konstytucji był jedyną podstawą użycia sił zbrojnych w ramach reżimu stanu wyjątkowego, niezależnie od przyczyny, dla której został wprowadzony. Niedopuszczalne byłoby – moim zdaniem – odwoływanie się do art. 63 ust. 3 w razie konieczności użycia sił zbrojnych w celu ochrony przed zagrożeniem zewnętrznym państwa, ponieważ przepis ten traktuje o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa, a na taką okoliczność Konstytucja przewidywała inną kategorię stanu nadzwyczajnego: stan wojenny.

Reasumując zatem ten wątek rozważań wskazać należy, iż decyzja o użyciu Sił Zbrojnych (zarówno przed zagrożeniem zewnętrznym, jak i wewnętrznym) należała do grona uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta realizowanych w ramach reżimu stanu wyjątkowego, a konstytucyjną podstawę owej kompetencji stanowił art. 61 ust. 1 Konstytucji.

6. Uprawnienia nadzwyczajne realizowane w sytuacji „defektu konstytucyjnego”

Do katalogu uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta można zaliczyć również te kompetencje, które Prezydent realizował bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, a które stanowiły przejaw realizacji jego konstytucyjnych funkcji realizowanych w razie wystąpienia „defektu konstytucyjnego”, czyli sytuacji,

⁸² M. Starzewski, *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, t. XXX, s. 216.

w której konstytucyjny organ władzy państwowej niewłaściwie wykonywał przypisane mu zadania, przy czym niemożność ta nie mogła być przezwyciężona normalnymi środkami konstytucyjnymi.

Skoro w osobie Prezydenta skupiała się jednolita i niepodzielna władza państwowa i podlegały mu inne organy państwowe, więc w sytuacji, w której nie mogłyby one skutecznie wypełniać przypisanych im zadań, Prezydent był władny przejąć ich wykonywanie do czasu odzyskania przez ów organ zdolności do wykonywania powierzonych mu zadań. Wniosek taki wypływa z postanowień art. 11 Konstytucji, który przyznawał Prezydentowi funkcję harmonizowania działań naczelných organów państwowych. Z funkcji tej wynikają kompetencje ustalania zasadniczej linii polityki państwa, kontrolowania zgodności działania organów z tą linią i jej ewentualnego korygowania w razie stwierdzenia rozbieżności. Prezydent uzyskiwał w ten sposób szeroką możliwość ingerencji w działalność podległych mu organów państwa, oceny ich działalności, a w ostateczności narzucenia im swojej woli zgodnie z własnym postrzeganiem zasady dobra państwa⁸³.

Przedstawiony kierunek interpretacji przepisów Konstytucji kwietniowej nie przeczy wnioskowi, iż każdy z organów państwowych miał określony zakres kompetencji. Mimo iż Prezydent sprawował funkcję zwierzchniczą, ograniczony był literą Konstytucji i ustaw⁸⁴. Prezydent nie mógł w sposób arbitralny naruszać granic właściwości kompetencyjnej podległych mu organów. Jak pisał M. Starzewski, „organy te nie mają być wcale narzędziami woli Prezydenta, przeciwnie, ich zadaniem naczelnym jest «służenie Rzeczypospolitej» po liniach wytkniętych w pierwszym rzędzie przez prawo”⁸⁵. Stanowisko to odpowiada również ustaleniom współczesnej doktryny. Mimo iż naczelne organy państwowe podlegały Prezydentowi jako czynnikowi zwierzchniemu, nie mogły zostać poddane jego nieograniczonej woli⁸⁶.

Inaczej jednak rzecz się miała, jeżeli jeden z naczelných organów państwa z takich czy innych powodów nie wykonywał swojego podstawowego zadania – służenia Rzeczypospolitej (art. 3 ust. 2 Konstytucji). Wówczas Prezydent, jako organ zwierzchni, mógł przystąpić do realizacji swojej funkcji harmonizującej działania owego organu. Z dekalogu (pierwszych dziesięciu artykułów Konstytucji) wynika niezbiecnie nie tylko dyrektywa zakazująca przyjmowania wykładni przepisów konstytucyjnych pomniejszających zakres zwierzchnictwa Prezydenta i związanych z nim uprawnień (w tym uprawnień nadzwyczajnych),

⁸³ E. Gdulewicz, op. cit., s. 10.

⁸⁴ „Prezydent wykonuje swe funkcje w ramach układu prawnego, a więc tym samym ograniczone są kompetencje władzy naczelnéj już w Konstytucji, którą stosować zobowiązuje się Prezydent w przysiędze” (A. Schorr, *Założenia Konstytucji kwietniowej. Próba charakterystyki*, Warszawa 1936, s. 23).

⁸⁵ M. Starzewski, *Uwagi prawno-polityczne...*, s. 24.

⁸⁶ „Prezydent nie był autokratą i nie mógł dowolnie wykraczać poza swe uprawnienia wyznaczone konstytucją” (D. Górecki, *Prezydent...*, s. 136).

ale również domniemanie właściwości kompetencji Prezydenta⁸⁷ – zwłaszcza w celu realizacji naczelnego obowiązków: troski o dobro państwa, gotowość obronną i stanowisko wśród narodów świata (art. 2 ust. 3). Harmonizowanie działań naczelných organów państwowych nie oznaczała bowiem li tylko pełnienia funkcji neutralnego arbitra rozstrzygającego konflikty między nimi, lecz dokonywanie oceny ich działań z punktu widzenia zasady dobra państwa⁸⁸. Jej konsekwencją była możliwość realizacji odpowiednich kompetencji, które z punktu widzenia ustaleń poczynionych w niniejszym artykule określić należy jako uprawnienia nadzwyczajne.

Na tle niemieckiego pierwowzoru koncepcja nadzwyczajnych uprawnień Prezydenta RP w obszarze „defektu konstytucyjnego” wykazuje swoją specyfikę, naznaczoną przede wszystkim odrzuceniem przez twórców Konstytucji kwietniowej zasady trójpodziału władz. Z przepisów art. 2 i art. 3 wynika, że Prezydent, jako organ zwierzchni, miał prawo do oceny, czy organy te właściwie wypełniają swoje zadania określone przez Konstytucję. W razie negatywnej oceny Prezydent mógł podjąć odpowiednie środki, by doprowadzić do skutecznej realizacji owego zadania. W skomentowanych przepisach Konstytucji kwietniowej należy zatem upatrywać koncepcji uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta realizowanych w razie zaistnienia „defektu konstytucyjnego”, którego istota leżała w niewłaściwej realizacji przez organ państwowy naczelnego zadania, jakim było służenie Rzeczypospolitej.

W obszarze „defektu konstytucyjnego” najważniejsze znaczenie miał ewentualny imposybilizm parlamentu i wkroczenie przez Prezydenta w sferę władzy ustawodawczej⁸⁹. Zważyć przy tym należy (była o tym mowa wyżej), iż Konstytucja ustanawiała silną władzę dekretodawczą Prezydenta. W przekonaniu autora niniejszego opracowania w razie stwierdzenia przez Prezydenta, iż Izby Ustawodawcze nie są w stanie skutecznie wypełniać powierzonych im zadań, był on władny przejąć owe zadania do realizacji, łącznie ze sferą ustawodawczą. Ponieważ *Konstytucja expressis verbis* przewidywała możliwość wykonywania ustawodawstwa państwowego w czasie, gdy nie było parlamentu, tj. w okresie przerwy międzykadencyjnej, Prezydent mógł wydawać dekrety z mocą ustawy tak, jak gdyby trwała przerwa międzykadencyjna, a jedynym warunkiem było stwierdzenie, że Izby Ustawodawcze nie wypełniają swojego naczelnego zadania – służenia Rzeczypospolitej. W żadnym jednak przypadku Prezydent nie mógł

⁸⁷ E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, op. cit., s. 175; K. Dunaj, op. cit., s. 185.

⁸⁸ Por. R. Mojak, op. cit., s. 126-127.

⁸⁹ Por. uwagę Pawła Sarneckiego: „Żaden więc segment z przedmiotowego zakresu działania władzy publicznej nie zostaje z władzy Prezydenta wyłączony, żadna też forma (przejaw) realizacji tej władzy nie zostaje spod jego wpływu usunięta” (P. Sarnecki, *Głowa państwa w obu polskich konstytucjach kwietniowych*, [w:] *Podstawowe zagadnienia konstytucjonalizmu państw współczesnych. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ewie Gdulewicz w siedemdziesięciolecie urodzin*, red. R. Mojak, W. Skrzydło, Lublin 2014, s. 298).

dokonać zmiany Konstytucji. Kluczowym argumentem jest tutaj fakt, że takiej kompetencji nie powierzał Prezydentowi nawet art. 79, określający niemal nieograniczoną władzę dekretoдавczą Prezydenta w czasie stanu wojennego.

Podstawowym celem realizacji uprawnień nadzwyczajnych w razie wystąpienia „defektu konstytucyjnego”, jak i w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, było zapewnienie przez Prezydenta ciągłości władzy państwowej. Co prawda Konstytucja kwietniowa nic na ten temat nie wspominała bezpośrednio, lecz wniosek taki wypływa niezbiec z jej postanowień⁹⁰. Środkiem, który mógł służyć do tego celu, było wykorzystanie przez Prezydenta nadzwyczajnych uprawnień jako czynnika nadrzędnego w państwie, harmonizującego działalność podległych mu organów.

Podsumowanie

Ogół przepisów konstytucyjnych określających nadzwyczajne uprawnienia Prezydenta wskazuje, że uzyskiwał on nieograniczoną kompetencję prowadzenia polityki państwa. Uwaga ta dotyczy w szczególności okresu wojny. Zabezpieczenie państwa na wypadek konfliktu zbrojnego, który w połowie lat trzydziestych XX w. stawał się coraz bardziej prawdopodobny, należało do głównych celów, jakie stawiali przed sobą twórcy Konstytucji kwietniowej. Dostosowanie aparatu państwowego do warunków wojennych było niewątpliwie jedną z jej zalet⁹¹.

Uprawnienia nadzwyczajne przyznane Prezydentowi na mocy Konstytucji kwietniowej były tak duże, że dawały mu władzę niemal absolutną⁹². Konstytucja kwietniowa została przez jej twórców pomyślana w taki sposób, „by w zakresie rządzenia państwem Prezydent Rzeczypospolitej mógł zrobić niemal wszystko, bądź przez bezpośrednie i dosłowne stosowanie przepisów Konstytucji, bądź przez korzystne ich dla siebie zinterpretowanie”⁹³. Jedyną granicą uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta była zmiana Konstytucji, choć pamiętać należy, iż w procedurze tej głowie państwie przysługiwały kompetencje uprzywilejowujące jej projekt względem innych inicjatyw ustrojodawczych.

Realizacja przez Prezydenta uprawnień nadzwyczajnych w czasie stanu wojennego była równoznaczna z radykalnym ograniczeniem pozycji ustrojowej Izb Ustawodawczych. Funkcjonowanie parlamentu zostało uzależnione od woli głowy państwa stosownie do okoliczności wojennych⁹⁴. Szczególne znacznie miał

⁹⁰ A. Kotarski, op. cit., s. 176.

⁹¹ D. Górecki, *Sejm w Ustawie Konstytucyjnej 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 96.

⁹² W. Komarnicki, op. cit., s. 249; M. Pietrzak, op. cit., s. 532; L. Mażewski, *Prezydencjalna...*, s. 122.

⁹³ J. Wawrzyniak, op. cit., s. 46.

⁹⁴ W. Komarnicki, op. cit., s. 249.

szeroki zakres władzy dekreto dawczej. Stanowił on jeden z najpoważniejszych przejawów degradacji pozycji ustrojowej Sejmu i Senatu, którym Konstytucja wyznaczyła podrzędną pozycję w systemie organów państwowych⁹⁵.

Bibliografia

- Ajnenkiel A., *Ewolucja systemów ustrojowych w Europie Środkowej 1918-1939*, [w:] *Dyktatury w Europie Środkowo-Wschodniej 1918-1939. Konferencja naukowa w Instytucie Historii Polskiej Akademii Nauk 2-3 XII 1971*, red. A. Lergetporer-Jakimow, Wrocław 1973.
- Błachowski P., *Wpływ Konstytucji kwietniowej na pozycję Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2006, t. LVIII, z. 2.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Car S., *Czynnik równowagi w nowej Konstytucji*, Warszawa 1934.
- Chmurski A., *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935.
- Czajowski J., *Senat w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.
- Deryng A., *Akty rządowe głowy państwa*, Lwów 1934.
- Deryng A., *Siły Zbrojne jako organ władzy państwowej w nowej Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, nr 1.
- Dunaj K., *Weimarski model prezydentury*, Warszawa 2010.
- Gdulewicz E., *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy Prezydenta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1974, Sectio G (Ius), vol. XXI.
- Gdulewicz E., Gwiżdż A., Witkowski Z., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990.
- Górecki D., *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych w Polsce w latach 1935–1939*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1992, t. 51.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i Rządu w Ustawie Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992.
- Górecki D., *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje. XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, red. P. Sarnacki, Kraków 2006.

⁹⁵ M. Pietrzak, op. cit., s. 154-155.

- Górecki D., *Sejm w Ustawie Konstytucyjnej 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.
- Górski G., *Polonia Restituta. Ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Lublin 2007.
- Grzybowski K., *Zasady Konstytucji kwietniowej. Komentarz prawniczy do części I. Ustawy Konstytucyjnej*, [w:] K. Grzybowski, *O demokracji i dyktaturze. Wybór pism*, Kraków 2017.
- Karpiuk M., *Kształtowanie się instytucji stanów nadzwyczajnych w Polsce*, Warszawa 2013.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937.
- Kotarski A., *Nadzwyczajne uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej w czasie wojny. Uregulowania Konstytucji kwietniowej oraz wnioski de lege ferenda*, [w:] *O kształt Rzeczypospolitej. Studia z zakresu polskiej myśli politycznej i ustrojowej okresu międzywojennego*, red. P. Gofron, A. Paderewska, A. Matuła, Kraków 2016.
- Kulesza W.T., *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.
- Kulig A., *Uwagi o kształtowaniu ustawodawstwa w Konstytucji kwietniowej*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Składowski, A. Michalak, Łódź 2016.
- Kumaniecki K.W., *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935.
- Marszałek P.K., *Najwyższe władze wojskowe w systemie ustrojowym II Rzeczypospolitej*, Wrocław 2011.
- Mażewski L., *Bezpieczeństwo publiczne. Stany nadzwyczajne w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 1918–2009*, Toruń 2010.
- Mażewski L., *Prezydencka odmiana systemu parlamentarnego w Konstytucji kwietniowej*, „Studia Prawnicze” 1984, nr 3-4.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym, cz. II: 1935-1939*, „Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska” 1990, Sectio G (Ius), vol. XXXVII.
- Nikulin J., *Rola, miejsce i zadania Sił Zbrojnych w konstytucyjno-prawnych uwarunkowaniach historycznych*, [w:] *Konstytucyjny obowiązek obrony Ojczyzny. Uwarunkowania organizacyjno-prawne*, Stalowa Wola 2009.
- Orlewicz T.J., *Zasady konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, Warszawa 1935.
- Pietrzak M., *Druga Rzeczpospolita*, [w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- Prokop K., *Modele stanu nadzwyczajnego*, Białystok 2012.
- Rostocki W., *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej Konstytucji Kwieciowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002.
- Sarnecki P., *Dekrety Konstytucji kwietniowej*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Składowski, A. Michalak, Łódź 2016.

- Sarnecki P., *Głowa państwa w obu polskich konstytucjach kwietniowych*, [w:] *Podstawowe zagadnienia konstytucjonalizmu państw współczesnych. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ewie Gdulewicz w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. R. Mojak, W. Skrzydło, Lublin 2014.
- Schorr A., *Założenia Konstytucji kwietniowej. Próba charakterystyki*, Warszawa 1936.
- Starzewski M., *Kilka dalszych zagadnień Konstytucji kwietniowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1938, z. 3.
- Starzewski M., *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, t. XXX.
- Starzewski M., *Uwagi prawnopolityczne nad projektem konstytucji wicemarszałka Cara*, Kraków 1934.
- Starzyński S., *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 roku*, [w:] S. Starzyński, *Studia konstytucyjne. Wybór pism*, Kraków 2018.
- Szymanek J., *Dwie konstytucje – dwie inspiracje. Dziedzictwo polskiego konstytucjonalizmu okresu międzywojennego*, [w:] *Konstytucje polskie dwudziestolecia międzywojennego. Doświadczenia, inspiracje, instytucje*, red. P. Czernicki, B. Opałiński, Warszawa 2014.
- Szymanek J., *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2006.
- Wawrzyniak J., *Dziedzictwo i tradycja polskiego konstytucjonalizmu*, [w:] *Zasady podstawowe Polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Witkowski Z., Szewczyk M., *Stosunki cywilno-wojskowe pod rządami Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Składowski, A. Michalak, Łódź 2016.
- Wołpiuk W.J., *Sily Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP*, Warszawa 1998.
- Zwierzchowski E., *Józef Piłsudski o ustrojowej roli Prezydenta w Odrodzonej Rzeczypospolitej*, [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Pośluszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemyśl-Rzeszów 2009.
- Zwierzchowski E., *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie istoty oraz charakterystyka uprawnień nadzwyczajnych, jakimi dysponował Prezydent Rzeczypospolitej w świetle przepisów Konstytucji kwietniowej z 1935 r. Analiza obejmuje określenie koncepcji uprawnień nadzwyczajnych, realizację uprawnień nadzwyczajnych w czasie stanu wojennego, wojny i stanu wyjątkowego, jak również w razie wystąpienia tzw. defektu konstytucyjnego, czyli sytuacji, w której organ państwa nie wypełnia zadań powierzonych mu

przez Konstytucję. Bazę bibliograficzną stanowią opracowania naukowe współczesnej i międzywojennej doktryny polskiego prawa konstytucyjnego. W pracy wykorzystano metodę dogmatyczną i historyczną. Autor dochodzi do wniosku, iż przedstawiony dotychczas w doktrynie katalog uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta jest zbyt wąski. Nie ogranicza się bowiem do stanu wojennego (okresu wojny), lecz obejmuje również kompetencje realizowane w czasie stanu wyjątkowego i sytuacji tzw. defektu konstytucyjnego.

SUMMARY

Extraordinary powers of the President of the Republic of Poland in light of the April Constitution of 1935

The purpose of the article is to present the essence and characteristics of extraordinary powers at the disposal of the President of the Republic of Poland in light of the provisions of the April Constitution of 1935. The analysis includes the definition of the concept of extraordinary powers, the implementation of extraordinary rights during martial law, war and state of emergency, as well as in the event of constitutional defect, i.e. a situation in which a state authority fails to fulfill the tasks entrusted to it by the Constitution. The bibliographic base consists of scientific studies of the contemporary and inter-war doctrine of Polish constitutional law. Dogmatic and historical methods were used in the work. The author concludes that the catalogue of the President's extraordinary powers presented so far in the doctrine is too narrow. It is not limited to martial law (the war period), but also includes competences implemented during the state of emergency and so-called constitutional defect situations.

