

P
rezzydent
W
KONSTYTUCJACH RP



Maciej Pewiński
Maciej Pisz
Michał Przychodzki
Rafał Świergiel

P
rezzydent

W

KONSTYTUCJACH RP

P
rezzydent
W
KONSTYTUCJACH RP

Maciej Pewiński
Maciej Pisz
Michał Przychodzki
Rafał Świergiel

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Poznań 2018

ISBN 978-83-65599-13-1

RECENZENT:

dr Antoni Rost

REDAKCJA JĘZYKOWA I TECHNICZNA:

Julia Chęcińska

Natalia Mąka

Igor Gontarz

Jakub Choryński

SKŁAD I PROJEKT OKŁADKI:

Libron

WYDAWCA:

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,

ul. Wieniawskiego 1

61-712 Poznań

publikat@amu.edu.pl

Spis treści

Wstęp	9
Rozdział 1. Wybór i odwołanie Prezydenta RP	15
1.1. Wybór i odwołanie Prezydenta RP na gruncie Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku	15
1.1.1. Wstęp	15
1.1.2. Procedura wyboru Prezydenta RP	16
1.1.3. Kwestia liczenia długości siedmioletniej kadencji oraz reelekcja	18
1.1.4. Zastępstwo oraz odwołanie Prezydenta RP z pełnionej funkcji	19
1.1.5. Praktyka konstytucyjna lat 1922–1926	19
1.1.6. Podsumowanie	22
1.2. Wybór i odwołanie Prezydenta RP na gruncie Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku	23
1.2.1. Wstęp	23
1.2.2. Procedura wyboru Prezydenta RP	24
1.2.3. Zastępstwo oraz odwołanie Prezydenta RP z pełnionej funkcji	26
1.2.4. Praktyka konstytucyjna lat 1935–1939	27
1.2.5. Podsumowanie	28
1.3. Wybór i odwołanie Prezydenta RP na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku	28
1.3.1. Wstęp	28
1.3.2. Procedura wyboru Prezydenta RP	29
1.3.3. Kwestia momentu objęcia urzędu, długość trwania kadencji oraz reelekcja	33
1.3.4. Zastępstwo oraz odwołanie Prezydenta RP z pełnionej funkcji	34
1.3.5. Praktyka konstytucyjna lat 1997–2015	36
1.3.6. Podsumowanie	37
Rozdział 2. Funkcja reprezentacyjna Prezydenta RP	39
2.1. Funkcja reprezentacyjna Prezydenta RP na gruncie Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku	39

2.2. Funkcja reprezentacyjna Prezydenta RP na gruncie Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku	44
2.3. Funkcja reprezentacyjna Prezydenta RP na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku	49
2.4. Podsumowanie	58
Rozdział 3. Wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta RP	61
3.1. Wstęp	61
3.2. Wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta RP na gruncie Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku	62
3.3. Wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta RP na gruncie Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku	64
3.4. Wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta RP na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku	67
3.5. Podsumowanie	71
Rozdział 4. Wydawanie aktów o mocy ustawy przez Prezydenta RP	73
4.1. Wstęp	73
4.2. Wydawanie aktów o mocy ustawy przez Prezydenta RP na gruncie Konstytucji marcowej z 17 marca 1921 roku	75
4.3. Wydawanie aktów o mocy ustawy przez Prezydenta RP na gruncie Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku	82
4.4. Wydawanie aktów o mocy ustawy przez Prezydenta RP na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku	86
4.5. Podsumowanie	92
Rozdział 5. Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi	93
5.1. Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi na gruncie Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku	93
5.1.1. Wstęp	93

5.2. Konstytucyjny model zwierzchnictwa Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi	94
5.2.1. Praktyka konstytucyjna	95
5.2.2. Podsumowanie	96
5.3. Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi na gruncie Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku	97
5.3.1. Wstęp	97
5.3.2. Konstytucyjny model zwierzchnictwa Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi	97
5.3.3. Praktyka konstytucyjna	100
5.3.4. Podsumowanie	100
5.4. Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku	101
5.4.1. Wstęp	101
5.4.2. Konstytucyjny model zwierzchnictwa Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi	102
5.4.3. Praktyka konstytucyjna	106
5.4.4. Podsumowanie	107

Rozdział 6. Relacje na linii Prezydent RP – Sejm RP i Senat RP **109**

6.1. Relacje na linii Prezydent RP – Sejm RP i Senat RP na gruncie Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku	109
6.1.1. Wstęp	109
6.1.2. Uprawnienia Sejmu RP i Senatu RP względem Prezydenta RP w świetle Konstytucji marcowej	111
6.1.3. Uprawnienia Prezydenta RP względem Sejmu RP i Senatu RP w świetle Konstytucji marcowej	112
6.1.4. Podsumowanie relacji na linii Prezydent RP – Sejm RP i Senat RP w świetle Konstytucji marcowej	115
6.2. Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 roku zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca – Nowela sierpniowa w kontekście relacji na linii Prezydent RP a Sejm RP i Senat RP	115
6.3. Relacje na linii Prezydent RP – Sejm RP i Senat RP na gruncie Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku	117
6.3.1. Uprawnienia Sejmu RP i Senatu RP względem Prezydenta RP w świetle Konstytucji kwietniowej	120
6.3.2. Uprawnienia Prezydenta RP względem Sejmu RP i Senatu RP w świetle Konstytucji kwietniowej	120

6.3.3. Podsumowanie relacji na linii Prezydent RP – Sejm RP i Senat RP w świetle Konstytucji kwietniowej	123
6.4. Relacje na linii Prezydent RP – Sejm RP i Senat RP na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku	124
6.4.1. Referendum jako przejaw wzajemnych relacji Prezydenta RP z Sejmem RP i Senatem RP	125
6.4.2. Uprawnienia Prezydenta RP względem Sejmu RP i Senatu RP w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku	125
6.4.3. Podsumowanie relacji na linii Prezydent RP – Sejm RP i Senat RP w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku	128
Rozdział 7. Odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna Prezydenta RP	131
7.1. Wstęp	131
7.2. Odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna Prezydenta RP na gruncie Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku	132
7.3. Odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna Prezydenta RP na gruncie Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku	135
7.4. Odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna Prezydenta RP na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku	138
7.5. Podsumowanie ewolucji odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej Prezydenta na bazie przepisów Konstytucji marcowej, Konstytucji kwietniowej oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku	141
Bibliografia	143

Wstęp

Monografia „Prezydent w Konstytucjach RP” jest efektem współpracy między studentami, doktorantami oraz pracownikami naukowymi Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W niniejszej publikacji autorzy w sposób złożony i wieloaspektowy opisują instytucję prawną Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy polskiego prawa konstytucyjnego, prowadząc rozważania w oparciu o trzy różne regulacje konstytucyjne, które istniały w przeszłości albo istnieją obecnie w polskim porządku prawnym: Konstytucję marcową z 1921 roku (zwaną dalej „Konstytucją marcową”, Dz. U. nr 44 poz. 267), Konstytucję kwietniową z 1935 roku (zwaną dalej „Konstytucją kwietniową”, Dz. U. nr 30 poz. 227) oraz Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku (zwaną dalej „Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku”, Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

Już na wstępie autorzy zwracają uwagę, że instytucja Prezydenta RP przewidziana została zarówno na gruncie Konstytucji marcowej, jak i na płaszczyźnie Konstytucji kwietniowej oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Niezależnie jednak od powyższego – w przekonaniu autorów – należy poczynić równoczesne zastrzeżenie i wskazać, że instytucja Prezydenta została ukształtowana w poszczególnych regulacjach konstytucyjnych w znacznie odmienny względem siebie sposób. Co więcej, trzy wskazane powyżej regulacje konstytucyjne odznaczają się także wieloma innymi odrębnościami w zakresie zaaprobowanych w nich rozwiązań ustrojowych.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż Konstytucja marcowa – uchwalona w dniu 21 marca 1921 roku – była pierwszym tego typu aktem normatywnym przyjętym w odrodzonej Rzeczypospolitej Polskiej, który w pełni uregulował najważniejsze obszary państwowości. Co przy tym istotne, Konstytucja marcowa pozostawała w zgodzie z panującymi wówczas w innych państwach europejskich tendencjami ustrojowymi, aprobując koncepcję trójpodziału władzy i przyznając zarazem Parlamentowi szczególną pozycję ustrojową w systemie organów władzy publicznej.

Konstytucja marcowa zastąpiła przyjętą dwa lata wcześniej w polskim prawie konstytucyjnym i stanowiącą wyłącznie regulację fragmentaryczną Małą Konstytucję – uchwaloną w dniu 20 lutego 1919 roku. Co przy tym istotne, uchwalenie nowej ustawy zasadniczej odbyło się z pewnymi trudnościami.

W ówczesnych realiach ustrojowych, rozdrobniony politycznie Sejm Ustawodawczy był bowiem miejscem ścierania się różnych idei polityczno-społecznych, w tym i także projektów dotyczących nowej Konstytucji. Ponadto Rzeczpospolita wciąż kształtowała swą suwerenność, dodatkowo zaś wojna polsko-bolszewicka wywarła istotny wpływ na przebieg procesu wprowadzania zmian ustrojowych w młodej republice.

Wreszcie wskazać też należy, iż recypowanie demokratycznych standardów poprzez Konstytucję marcową przychodziło z trudnościami. W ocenie autorów przyczyn zaistniałej sytuacji należy upatrywać przede wszystkim w bezspornym fakcie nieobecności Rzeczypospolitej jako państwa na arenie międzynarodowej w XIX stuleciu, przez co większość Narodu polskiego nie była świadoma działania mechanizmów demokracji.

Czternaście lat później, wbrew przepisom Konstytucji marcowej, uchwalono (w dniu 23 kwietnia 1935 roku) zupełnie nową ustawę zasadniczą. Konstytucja kwietniowa całkowicie zrywała z ideami swojej poprzedniczki, forsując koncepcję ustrojową zbliżoną do systemu prezydenckiego.

W świetle wskazanej ustawy zasadniczej dominujący do tej pory Parlament utracił szczególną pozycję ustrojową, a ówczesna praktyka konstytucyjna – co należy jednocześnie podkreślić – wykształciła specyficzny „triumwirat”, który został oparty na: Prezydencie Ignacym Mościckim, Generalnym Inspektorze Sił Zbrojnych Edwardzie Śmigłym-Rydzem oraz ministrze spraw zagranicznych Józefie Becku.

Następująca kilka lat później inwazja III Rzeszy oraz Związku Radzieckiego na Rzeczpospolitą Polską – jak zarazem zwracają uwagę autorzy – przesądziła o rychłym upadku młodej republiki (i zachwianiu ówczesnego porządku ustrojowego państwa polskiego), zaś Polacy w trakcie II wojny światowej kontynuowali walkę o swój kraj u boku aliantów.

Pół wieku później, w dniu 2 kwietnia 1997 roku, uchwalono Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Prace nad nią trwały blisko siedem lat. Obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza opiera się na trójpodziale władzy i zakłada równoczesne istnienie dwóch organów władzy wykonawczej (Prezydenta RP i Rady Ministrów), choć zaznaczyć zarazem należy, iż pod względem zakresu zadań

i kompetencji przysługujących egzekutywie wyraźny prymat przyznano Radzie Ministrów z jej Prezesem na czele.

Autorzy zwracają przy tym szczególną uwagę na okoliczność, iż koncepcja instytucji Prezydenta RP była spornym elementem w czasie prac nad nową Konstytucją, a ponadto była zależna od sejmowej arytmetyki. Skutkowało to tym, iż koncepcji instytucji Prezydenta RP (ujmowanej w ramach systemu parlamentarno-gabinetowego i tym samym ograniczonej na rzecz parlamentu i rządu, ale zarazem zakładającej procedurę bezpośrednich wyborów prezydenckich) trudno znaleźć bezpośredniego europejskiego odpowiednika.

W niniejszej monografii, autorzy odchodzą od klasycznej struktury publikacji skoncentrowanej na opisie – w porządku chronologicznym – poszczególnych ustaw zasadniczych, opisując odrębnie i w sposób przekrojowy (z punktu widzenia kilku regulacji konstytucyjnych, tj. Konstytucji marcowej, Konstytucji kwietniowej i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku) różne zagadnienia związane z instytucją prawną Prezydenta (np. różne zadania i kompetencje przysługujące Prezydentowi na gruncie poszczególnych regulacji konstytucyjnych). W ocenie autorów przyjęcie takiej perspektywy badawczej umożliwia przedstawienie w sposób możliwie najbardziej rzetelny instytucji prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ze szczególnym podkreśleniem ewolucji następującej w obrębie różnych aspektów odnoszących się do tej instytucji, jaka nastąpiła na przestrzeni blisko stu lat.

Pierwszy rozdział prezentowanej monografii, zatytułowany „Wybór i odwołanie Prezydenta RP”, traktuje zarówno o procedurze wyboru i odwołania głowy państwa na podstawie analizy przepisów trzech Konstytucji oraz – co więcej – przedstawia także praktykę konstytucyjną w tym zakresie. W rozdziale tym zostaje zwrócona szczególna uwaga na – niezwykle znamienne dla sposobu postrzegania instytucji Prezydenta RP – fakt tzw. „upowszechnienia wyborów prezydenckich” w roku 1990, wiążący się z przyznaniem Narodowi prawa wyboru głowy państwa w powszechnych i bezpośrednich wyborach. Od momentu wyborów prezydenckich w 1990 roku głowa państwa stała się bezpośrednim reprezentantem Narodu, od którego pochodzi jego władza.

Zarówno w Konstytucji marcowej oraz Konstytucji kwietniowej Prezydent RP wybierany był z kolei przez Zgromadzenie Narodowe, a następnie przez Zgromadzenie Elektorów. Autorzy monografii są przy tym co prawda świadomi faktu, iż Konstytucja kwietniowa przewidywała powszechne wybory prezydenckie, jednakże podkreślają zarazem, że wybuch II wojny światowej uniemożliwił ich

przeprowadzenie (miały bowiem odbyć się w roku 1940 po upływie siedmioletniej kadencji Ignacego Mościckiego).

Abstrahując od powyższego zagadnienia, autorzy zwracają uwagę, że Prezydent państwa – niezależnie od charakteru rządów panujących w kraju – jest zawsze wyposażony w kompetencję do reprezentacji własnego państwa na arenie międzynarodowej. Szeroką analizę na temat tegoż uprawnienia z perspektywy różnych regulacji konstytucyjnych przeprowadzono w rozdziale drugim, zatytułowanym „Funkcja reprezentacyjna Prezydenta RP”.

Już w tym miejscu należy zarazem zasignalizować, że prowadzenie polityki zagranicznej przez głowę państwa jest powiązane z doniosłością instytucji Prezydenta oraz przymiotami, jakimi powinien się on odznaczać na arenie międzynarodowej. Autorzy wyrażają zarazem przekonanie, że w dyplomacji konieczne jest zachowanie jednolitości oraz ciągłości, przez co też głowa państwa posiada dłuższą kadencję niż Parlament. Wskazane rozwiązanie ustrojowe pozwala nie dopuścić do sytuacji, w której równoczesna zmiana rządu oraz głowy państwa doprowadzić mogłaby do swoistego „załamania” długo wypracowywanych sojuszy i pozycji na arenie międzynarodowej.

Trzeci rozdział pracy, zatytułowany „Wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta RP”, ma natomiast na celu przedstawienie, jak została ukształtowana kompetencja głowy państwa w zakresie wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej – w stanie prawnym wyznaczonym zarówno przez Konstytucję marcową oraz Konstytucję kwietniową, jak i obecnie obowiązującą Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Rozdział ten odnosi się do jednego z mechanizmów oddziaływania władzy wykonawczej – a konkretnie jednego z dwóch jej segmentów (Prezydenta) – na władzę ustawodawczą w sposób niezbędny dla realizacji zamierzeń politycznych. Na potrzeby prowadzonych w tym rozdziale rozważań zaaprobowano spojrzenie na omawiane zagadnienie z możliwie najszerszej perspektywy badawczej – jako instytucja obejmująca zarówno inicjatywę ustawodawczą *sensu stricto* (odnoszącą się do ustaw zwykłych), jak i inicjatywę ustawodawczą *sensu largo* (odnoszącą się do ustaw zasadniczych – czyli, innymi słowy, inicjatywę ustrojodawczą).

Założeniem kolejnego (czwartego) rozdziału monografii – zatytułowanego „Wydawanie aktów o mocy ustawy przez Prezydenta RP” – jest z kolei przedstawienie, jak została ukształtowana kompetencja głowy państwa w zakresie wydawania aktów o mocy ustawy (takich jak rozporządzenia z mocą ustawy czy dekrety) na gruncie Konstytucji marcowej, Konstytucji kwietniowej oraz

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Kompetencja do wydawania przez Prezydenta aktów normatywnych o mocy prawnej równej ustawie wy-
daje się o tyle istotna z perspektywy całego systemu konstytucyjnego, że głowa państwa – jako organ pozaparlamentarny – w razie uzyskania takiej kompetencji – ma możliwość skutecznego oddziaływania na kształt ustawodawstwa, czyli obszaru pozostającego tradycyjnie domeną władzy ustawodawczej (Parlamentu).

Zupełnie innemu zagadnieniu – niż powyżej wskazane – poświęcony zostaje piąty rozdział monografii. W rozdziale tym bowiem, zatytułowanym „Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi”, przedstawione zostają trzy konstytucyjne modele zwierzchnictwa głowy państwa nad armią, ukształtowane na gruncie trzech różnych regulacji konstytucyjnych.

Rozdział ten zwraca uwagę na to, że od zarania dziejów ludzkości na czele każdej armii stał dowódca. To on opracowywał strategię ataku lub obrony, a ponadto brał na siebie odpowiedzialność za swoich podkomendnych. Bieg historii i wykształcenie się trójpodziału władzy ewoluowało w demokratycznych państwach na dwa równoległe systemy zwierzchnictwa: cywilny – egzekutywa oraz wojskowy – sztaby oraz centra operacyjne. W tym właśnie szczególnym kontekście omówione zostaje zagadnienie zwierzchnictwa Prezydenta nad siłami zbrojnymi, wykształcone na gruncie Konstytucji marcowej, Konstytucji kwietniowej i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku.

Kwestią niezwykle doniosłą są ponadto relacje na linii Prezydent Rzeczypospolitej – organy władzy ustawodawczej. Zagadnieniu temu zostaje poświęcony następny (szósty) rozdział, zatytułowany „Relacje na linii Prezydent RP – Sejm RP i Senat RP”.

W rozdziale tym podjęto próbę usystematyzowania wszelkich relacji łączących głowę państwa z władzą legislacyjną w aspekcie trzech Konstytucji, będących przedmiotem zainteresowania niniejszej publikacji. Owe relacje należy rozpatrywać na wielu płaszczyznach, ze względu na ich złożoność. Samą definicję słowa „relacje” na potrzeby tego opracowania należy zarazem rozumieć jako ogół stosunków i zależności zachodzący pomiędzy dwoma podmiotami, w tym przypadku jako całościowe powiązania pomiędzy głową państwa a władzą ustawodawczą.

Ostatni (siódmy) rozdział monografii – zatytułowany jest „Odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna Prezydenta RP”. Analizie poddano kwestie związane z odpowiedzialnością polityczną oraz konstytucyjną Prezydenta RP. Przedstawione zostają również mechanizmy i instrumenty prawne regulujące tę materię.

Na końcu zostaje dokonane podsumowanie prezentujące ewolucję przepisów dotyczących odpowiedzialności Prezydenta RP.

Niniejszą monografię autorzy dedykują w szczególności studentom nauk prawnych oraz historycznych, zwłaszcza osobom przygotowującym się do egzaminów z przedmiotów traktujących o prawie konstytucyjnym oraz historii ustroju państwa polskiego. Ponadto oddawana do rąk Czytelników publikacja może okazać się użyteczna dla każdej osoby, zainteresowanej instytucją prawną Prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym.

Szczególne wyrazy podziękowania autorzy składają Recenzentowi – doktorowi Antoniemu Rostowi oraz magistrowi Remigiuszowi Chęcińskiemu za merytoryczną opiekę.

Autorzy

Wybór i odwołanie Prezydenta RP

1.1. Wybór i odwołanie Prezydenta RP na gruncie Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku

1.1.1. Wstęp

Uchwalona 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ (zwana później Konstytucją marcową) czerpała w dużej mierze z wzorca Ustaw Konstytucyjnych III Republiki Francuskiej z roku 1875². Oznaczało to, iż polską Konstytucję oparto na triadzie wartości:

- a) zwierzchnictwa Narodu;
- b) republikańskiej formy rządu;
- c) partyjno-gabinetowym modelu sprawowania władzy; następstwem jego przyjęcia była zaś hierarchizacja – wysuwająca na czoło Radę Ministrów oraz Parlament, wyraźnie ograniczając w swych kompetencjach Prezydenta.

Praktyka z lat 1922–1926 jednoznacznie wskazała, iż nie zachowano zasady klasycznego trójpodziału władzy, Sejm wyposażono bowiem w szereg kluczowych uprawnień.

¹ Dz. U. nr 44 poz. 267.

² A. Burda, *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983, s. 32.

Skupiając się bezpośrednio na zagadnieniu wyboru i odwołania Prezydenta RP na mocy przepisów Konstytucji marcowej, należy wskazać na kilka aspektów, które zostają omówione w tymże rozdziale. Są to:

- a) procedura wyboru głowy państwa;
- b) kwestia liczenia długości siedmioletniej kadencji oraz reelekcja;
- c) zastępstwo oraz odwołanie Prezydenta RP z pełnionej funkcji;
- d) praktyka konstytucyjna lat 1922–1926³.

1.1.2. Procedura wyboru Prezydenta RP

Twórcy *Konstytucji marcowej*, opracowując procedurę wyboru głowy państwa, skorzystali z wzorca francuskiego⁴. Warty uwagi jest fakt, iż model ten recypowali Austriacy i Czechosłowacy (uchwalając Ustawy konstytucyjne w 1920 roku). Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wybierany był przez Zgromadzenie Narodowe – 555-osobowy organ tworzony przez 444 posłów na Sejm oraz 111 senatorów. Artykuł 39 *Konstytucji* wskazywał, iż: „Prezydenta Rzeczypospolitej wybierają na lat siedem bezwzględną większością głosów Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe. Zgromadzenie Narodowe zwołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w ostatnim kwartale siedmioletnia swojego urzędowania. Jeżeli zwołanie nie nastąpi na 30 dni przed upływem siedmioletnia, Sejm i Senat łączą się z samego prawa w Zgromadzenie Narodowe na zaproszenie Marszałka Sejmu i pod jego przewodnictwem”⁵. Ogólny charakter przepisu doprecyzowała Ustawa z dnia 27 lipca 1922 – *Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej*⁶. Tenże akt w sposób wyczerpujący opisywał procedurę wyboru – o wysokim poziomie legislacyjnym świadczy, m.in. fakt, iż opracowano procedurę działania w przypadku, gdyby obaj kandydaci otrzymali jednakową liczbę głosów.

Na czele Zgromadzenia Narodowego stało Prezydium, tworzyło je 10 osób: Marszałek Sejmu (pełniący funkcję przewodniczącego), Marszałek Senatu (zastępca przewodniczącego) oraz ośmiu sekretarzy (po czterech z każdej z izb)⁷.

³ Konstytucja marcowa obowiązywała do 24 kwietnia 1935 roku, jednakże zamach majowy (12 maja 1926 roku) i uchwalona później nowela sierpniowa w sposób istotny doprowadziły do wypaczenia przepisów Konstytucji, toteż godnym omówienia wydają się być lata 1922–1926, kiedy to w pełni obowiązywała Konstytucja z 1921 roku.

⁴ Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Poznań 1987, s. 37.

⁵ A. Burda, op. cit., s. 76.

⁶ Dz. U. nr 66 poz. 596.

⁷ Z. Witkowski, op. cit., s. 40.

Do najważniejszych kompetencji przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego zaliczyć należy otwieranie, zamykanie i odraczanie posiedzenia, a także ogłoszenie wyniku wyborów oraz zawiadomienie Prezesa Rady Ministrów o wyborze⁸. Termin zwołania posiedzenia również określał przewodniczący – art. 5 Ustawy nakazywał zwołać je z co najmniej tygodniowym wyprzedzeniem. Istotny jest również art. 7, wskazujący na to, iż przewodniczący musiał otworzyć obrady Zgromadzenia Narodowego nie później niż kwadrans po godzinie, na którą zostało zwołane (niezależnie od liczby obecnych członków). Tenże przepis w sposób haniebny chcieli wykorzystać protestujący przeciw nowo wybranej głowie państwa, Gabrielowi Narutowiczowi, poprzez blokowanie trasy przejazdu w taki sposób, by celowo spóźnił się on na obrady, powodując tym samym, iż nie mógłby złożyć przysięgi, co wiązało się z nieważnością jego wyboru⁹. Obrady Zgromadzenia Narodowego odbywały się zarówno w celu wyboru głowy państwa, jak i odebrania od niego przysięgi.

Kandydaturę miało prawo wysunąć co najmniej pięćdziesięciu członków ZN, którzy składali swe podpisy pod listą poparcia¹⁰. Co ciekawe, bezpośrednia zgoda kandydata nie była wymagana¹¹. Głosowanie było tajne, równe oraz bezpośrednie (*quorum* wynosiło 278 członków Zgromadzenia Narodowego). Na kartce zapisywano tylko nazwisko kandydata, a następnie składano ją i przekazywano na ręce jednego z sekretarzy, którzy wkładali je do urny wyborczej. Następnie podawano wyniki głosowania. W przypadku, gdy żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości, wybór powtarzano. Od trzeciej tury odpadał kandydat z najmniejszą liczbą głosów. Co ciekawe, Ustawa wskazywała nietypowe rozwiązanie sytuacji, w której to dwóch kandydatów, będących w ostatniej turze głosowania, otrzymałoby równą liczbę głosów – wówczas rozstrzygać miał los. Nie wskazano jednak, kto miał być uprawnionym do losowego rozstrzygnięcia. Wykładnia przepisów Ustawy zdaje się wskazywać na osobę przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego. Bezpośrednio po udanym wyborze Marszałek Sejmu odczytywał wynik i zamykał posiedzenie. Podpisanie protokołu przez niego oraz sekretarzy było finalnym etapem Zgromadzenia Narodowego.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Art. 12 Ustawy z dnia 27 lipca 1922 roku – Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz. U. nr 66 poz. 596).

¹¹ Wykorzystały to mniejszości narodowe, zgłaszając kandydaturę Jana Baudouin de Courtenay'a bez jego zgody.

1.1.3. *Kwestia liczenia długości siedmioletniej kadencji oraz reelekcja*

Wymagającym pewnej refleksji jest sposób liczenia długości siedmioletniej kadencji prezydenckiej. Ponownie zaczerpnięto ze wzorca francuskiego i recypowano siedmioletnią kadencję. Spornym wydają się być dwa momenty prezydentury – jej początek oraz koniec. Jak podaje A. Mycielski, kadencję liczyć należy nie od momentu zaprzysiężenia przed ZN, lecz od chwili złożenia przysięgi przed marszałkami Sejmu i Senatu oraz premierem¹². Wyróżnić bowiem trzeba trzy następujące po sobie etapy: wybór przez Zgromadzenie Narodowe, złożenie przed nim przysięgi oraz przejście władzy poprzez złożenie przysięgi przed marszałkami Sejmu i Senatu oraz premierem. Tezę A. Mycielskiego potwierdza wykładnia przepisów Konstytucji oraz Ustawy, która pozwala wyróżnić znaczenie wybranych terminów: „objęcie urzędu poprzez złożenie przysięgi przed Zgromadzeniem” (art. 54 ustawy zasadniczej¹³) oraz „przejście władzy” (art. 24 Ustawy¹⁴). Jeżeli chodzi o zakończenie kadencji, przyjęć należy, iż za moment ten uznaje się upływ siedmiu lat od dnia przejścia władzy.

Konstytucja marcowa nie wskazywała natomiast na to, czy obecnie urzędujący Prezydent mógł ponownie ubiegać się o wybór¹⁵. Wydaje się, iż mógł być to celowy zabieg twórców ustawy zasadniczej, umotywowany polityczno-społecznymi okolicznościami. Rzeczpospolita Polska odrodzona po 123 latach zaborów była młodą republiką, zrodzoną w głównej mierze dzięki powojennym przemianom oraz działaniom militarnym, prowadzonym przez dopiero co formującą się polską armię, będącą sukcesorką, m.in. legionów Józefa Piłsudskiego. To właśnie ta osoba wiodła prym w Rzeczypospolitej, pełniąc, m.in. urząd Naczelnika Państwa. Być może twórcom Konstytucji zależało właśnie na tym, by nie dopuścić do sytuacji, w której to Prezydent mógłby pełnić urząd aż przez 14 lat. Obawiano się zwłaszcza, iż o urząd głowy państwa będzie ubiegać się właśnie Józef Piłsudski¹⁶. Brak przepisu, wskazującego na możliwość reelekcji, uniemożliwiał ustępującej głowie państwa ponowne ubieganie się o urząd prezydencki.

¹² Z. Witkowski, op. cit., s. 46.

¹³ A. Burda, op. cit., s. 80.

¹⁴ Art. 24 Ustawy z dnia 27 lipca 1922 roku – Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz. U. nr 66 poz. 596).

¹⁵ W odróżnieniu od Konstytucji francuskiej z 1875 roku.

¹⁶ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982, s. 235–250.

1.1.4. Zastępstwo oraz odwołanie Prezydenta RP z pełnionej funkcji

Zgodnie z art. 40: „Jeżeli Prezydent nie może sprawować urzędu oraz w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej wskutek śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny – zastępuje go Marszałek Sejmu”¹⁷. Również tutaj przyjęto inną koncepcję, aniżeli w *Konstytucji III Republiki Francuskiej*, na podstawie której Rada Ministrów była pełniącą obowiązki głowy państwa. Analizując przytoczony przepis, wskazać należy na niemożność sprawowania urzędu przez Prezydenta oraz opróżnienie urzędu. W pierwszym z przypadków, urząd prezydencki nie był opróżniony. Przez niemożność sprawowania urzędu należało rozumieć takie sytuacje, jak np. operacja medyczna. Przez tenże czas pełniącym obowiązki Prezydenta był Marszałek Sejmu, jednakże zastrzec należy, iż mógł on pełnić tę funkcję przez maksymalnie trzy miesiące¹⁸. W drugim z wypadków zastosowanie znajdował art. 41 Konstytucji wskazujący na to, iż Marszałek niższej izby Parlamentu niezwłocznie zwoływał Zgromadzenie Narodowe celem wyboru głowy państwa.

Art. 42 Konstytucji z 1921 roku wskazywał: „Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej przez trzy miesiące nie sprawuje urzędu, Marszałek zwoła niezwłocznie Sejm i podda jego uchwale, czy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej należy uznać za opróżniony. Uchwała uznająca urząd za opróżniony zapada większością 3/5 głosów przy obecności przynajmniej połowy ustawowej, to jest ordynacją wyborczą ustalonej, liczy posłów”¹⁹. Można pokusić się o stwierdzenie, iż ów przepis dawał swego rodzaju możliwość wyrażenia wotum nieufności względem osoby pełniącej prezydencki urząd. Rzecz jasna, oprócz większości 3/5 głosów musiał być spełniony warunek *quorum* (222 posłów). Wreszcie zauważyć należy możliwość zaistnienia sytuacji, w której to ów uchwała zostaje poddana pod głosowanie, jednakże nie uzyskuje ona wymaganej większości. W takiej sytuacji osoba pełniąca urząd Prezydenta pozostawała na swoim stanowisku.

1.1.5. Praktyka konstytucyjna lat 1922–1926

Wcielenie w życie demokratycznych standardów na wzór zachodni po 123 latach było dużo większym wyzwaniem niż mogłoby się to wydawać. Pierwsze gło-

¹⁷ A. Burda, op. cit., s. 76.

¹⁸ Z. Witkowski, op. cit., s. 52.

¹⁹ A. Burda, op. cit., s. 77.

sowanie (oparte już na przepisach Konstytucji z 1921 roku oraz Ustawy z dnia 27 lipca 1922) Zgromadzenia Narodowego w celu wyboru nowej głowy państwa odbyło się dnia 9 grudnia 1922 roku. Minimum pięćdziesiąt podpisów pod listą poparcia dla kandydatury otrzymali (w kolejności wpłynięcia zgłoszeń): Jan Baudouin de Courtenay, Ignacy Daszyński, Gabriel Narutowicz, Stanisław Wojciechowski i Maurycy Zamoyski. Na sekretarzy powołano posłów: Harrasza, Buzka, Ledwocha oraz senatora Glogera²⁰. O godzinie 14:10 podano wyniki pierwszego głosowania:

- 1) Maurycy Zamoyski – 222 głosy;
- 2) Stanisław Wojciechowski – 105 głosów;
- 3) Jan Baudouin de Courtenay – 103 głosy;
- 4) Gabriel Narutowicz – 62 głosy;
- 5) Ignacy Daszyński – 49 głosów²¹.

Wobec braku uzyskania przez któregokolwiek z kandydatów bezwzględnej większości (278 głosów) przystąpiono do powtórnego głosowania. Wyniki drugiego głosowania prezentowały się następująco:

- 1) Maurycy Zamoyski – 228 głosów;
- 2) Stanisław Wojciechowski – 153 głosy;
- 3) Gabriel Narutowicz – 151 głosów;
- 4) Jan Baudouin de Courtenay – 10 głosów;
- 5) Ignacy Daszyński – 1 głos²².

Ponownie żaden z kandydatów nie otrzymał wymaganej liczby głosów. Należy zwrócić uwagę na utrzymujące się poparcie dla Zamoyskiego, który wygrał także w dwóch kolejnych turach. Było ono spowodowane tym, iż cieszył się on poparciem prawicy, mającej większość głosów w obu izbach. Wyniki kolejnego, trzeciego głosowania wyglądały następująco:

- 1) Maurycy Zamoyski – 228 głosów;
- 2) Gabriel Narutowicz – 158 głosów;
- 3) Stanisław Wojciechowski – 150 głosów;
- 4) Jan Baudouin de Courtenay – 5 głosów²³.

Zgodnie z art. 16 Ustawy z dnia 27 lipca 1922 – w wypadku, jeśli drugie głosowanie nie przyniosło rozstrzygnięcia, to odpadał kandydat z najmniejszą

²⁰ „Kurier Poznański”, wydanie z dnia 10 grudnia 1922, s. 1.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

liczbą głosów. W związku z tym, kandydatura Ignacego Daszyńskiego została odrzucona jako pierwsza. Wyniki kolejnego głosowania prezentowały się następująco:

- 1) Maurycy Zamoyski – 224 głosy;
- 2) Gabriel Narutowicz – 171 głosów;
- 3) Stanisław Wojciechowski – 145 głosów²⁴.

Wreszcie ostatnie głosowanie było decydujące. W piątej turze głosowano nad dwiema kandydaturami:

- 1) Gabriel Narutowicz – 289 głosów (wymagane 278 głosów);
- 2) Maurycy Zamoyski – 227 głosów²⁵.

Niespodziewane zwycięstwo Gabriela Narutowicza było spowodowane coraz większym przepływem elektorów, głosujących dotychczas na pozostałych kandydatów. Poparcie dla Maurycego Zamoyskiego, choć było stałe, to jednak nie pozwalało na odniesienie zwycięstwa. Ostatecznie triumf Gabriela Narutowicza był możliwy dzięki poparciu PSL-u „Piast”, które oddawało głosy na Stanisława Wojciechowskiego. Zwycięzca wyborów został zaprzysiężony w dniu 11 grudnia, zaś przejęcie władzy nastąpiło 14 grudnia 1922 roku.

Niestabilna sytuacja społeczna, będąca wynikiem kryzysu gospodarczego, lecz także niespodziewanego zwycięstwa Gabriela Narutowicza, przyniosła tragiczny skutek. W dniu 16 grudnia 1922 roku nowo wybrany Prezydent RP zginął w zamachu z rąk Eligiusza Niewiadomskiego. Na skutek tego, w związku z opróżnieniem urzędu, pełniącym obowiązki głowy państwa został Marszałek Sejmu, Maciej Rataj. Zarządził on kolejne wybory, które odbyły się w dniu 20 grudnia 1922 roku. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż głosowania miały miejsce zaledwie jedenaście dni później. Tym razem zgłoszono tylko dwie kandydatury; odbyło się jedno głosowanie, zaś jego rezultat przedstawiał się następująco:

- 1) Stanisław Wojciechowski – 298 głosów;
- 2) Kazimierz Morawski – 221 głosów²⁶.

Stanisław Wojciechowski złożył przysięgę przed Zgromadzeniem Narodowym jeszcze tego samego dnia.

Następne wybory, które należy omówić w tymże rozdziale, odbyły się cztery lata później. W 1926 roku sytuacja polityczna była już wyjątkowo niestabilna, zaś jej efektem był przewrót majowy. Prezydent Stanisław Wojciechowski, po

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ „Kurier Poznański”, wydanie z dnia 21 grudnia 1922, s. 1.

rozmowie z Marszałkiem Józefem Piłsudskim, w dniu 15 maja złożył rezygnację. Ponownie został zastosowany art. 40 Konstytucji marcowej. Pełniącym obowiązki głowy państwa już po raz drugi został marszałek Sejmu, Maciej Rataj²⁷.

W dniu 31 maja 1926 roku Zgromadzenie Narodowe wybrało Józefa Piłsudskiego na urząd Prezydenta RP (otrzymał on 292 głosy)²⁸. Jednakże, Marszałek urzędu nie przyjął. W związku z tym, zastosowanie znalazł art. 23 Ustawy z dnia 27 lipca 1922 roku, wskazujący na to, iż w przypadku odmowy przyjęcia urzędu należy niezwłocznie przystąpić do ponownego wyboru. Czyniąc zadość zapisom Ustawy, Marszałek Maciej Rataj zarządził kolejne wybory. Tym razem, w wyniku dwóch głosowań, wybrano Ignacego Mościckiego – zarekomendowanego przez Józefa Piłsudskiego²⁹.

W tym miejscu należy dostrzec pewien precedens – zapoczątkował go właśnie Marszałek. Polegał on na wskazaniu następcy. Mimo iż formalnie Józef Piłsudski nie złożył przysięgi (można zatem określić go mianem Prezydenta elekta) wskazał on, mimo nieistniejącej podstawy prawnej, swojego następcę³⁰. W dniu 4 czerwca 1926 roku Ignacy Mościcki złożył przysięgę przez Zgromadzeniem Narodowym.

1.1.6. Podsumowanie

Rok 1926 stanowił wyraźną cezurę w ówczesnej historii odrodzonej Rzeczypospolitej. Jak słusznie zauważył B. Mirkine-Guetzevitch, po 1926 roku można wyróżnić dwa okresy: system pozakonstytucyjny (lata 1926–1930) oraz system antykonstytucyjny (lata 1930–1935).

Charakteryzując okres 1926–1930, wskazywał on na to, iż: „konstytucja nie została zmieniona, ale jest stosowana tylko częściowo, zwłaszcza gdy chodzi o podstawy systemu parlamentarnego, które uległy przekształceniu”³¹. Na mocy noweli sierpniowej pozycja Prezydenta uległa wyraźnemu wzmocnieniu, jednakże pozakonstytucyjny aparat sprawowania władzy znajdował się w rękach Józefa Piłsudskiego³².

²⁷ Z. Witkowski, op. cit., s. 45.

²⁸ Konkurent marszałka – kandydat endecji Adolf Bniński otrzymał 193 głosy, por. A. Ajnenkiel, op. cit., s. 279.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Możliwość wskazania następcy stała się jedną z prerogatyw Prezydenta w Konstytucji kwietniowej, zob. Z. Witkowski, op. cit., s. 41.

³¹ Z. Witkowski, op. cit., s. 142.

³² Ibidem, s. 142–143.

Drugi okres – lata 1930–1935 – wiązał się z likwidacją dotychczasowego systemu konstytucyjnego i stworzeniem nowego, w którym prym miała wieść głowa państwa. Warto wskazać, iż jeszcze w 1933 roku odbyły się kolejne wybory prezydenckie, w wyniku których reelekcję otrzymał Ignacy Mościcki. Wybory odbyły się przy ich całkowitym oprotestowaniu przez opozycję, zaś kandydat otrzymał tylko głosy BBWR-u.

Mimo zaprzepaszczenia dorobku opartego na Konstytucji marcowej, nie można jednoznacznie przesądzić o jej klęsce. Rozpatrując owe zagadnienie według kryterium legalizmu, wskazać należy, iż przepisy ustawy zasadniczej zdały swój egzamin. Słowa te potwierdzają działania rządzących w czasie momentów kryzysowych – m.in. zabójstwa Gabriela Narutowicza, podczas których, mimo niestabilnej sytuacji polityczno-społecznej, zdołano wybrać kolejną głowę państwa.

Prezydentura Stanisława Wojciechowskiego, choć trwała zaledwie cztery lata, stała się swoistym fundamentem dla Rzeczypospolitej. W czasie tejże kadencji urząd sprawowało pięć Rad Ministrów, zaś społeczeństwo coraz krytyczniej odnosiło się do sfer rządzących. Na tym tle Prezydent Stanisław Wojciechowski przedstawiał się jako jedyna, stabilna władza, zaś fragment jego przemówienia z dnia 4 września 1924 roku z Puław zdaje się wyrażać sens jego prezydentury: „(rolą głowy państwa – przyp. RŚ) jest obejmować całość i aktywnie wyrażać uczucia całego Narodu, reprezentować myśl i ducha Narodu, ale nie rządzić Narodem”³³. Taką rolę miał też, w założeniach twórców Konstytucji marcowej, odgrywać Prezydent.

1.2. Wybór i odwołanie Prezydenta RP na gruncie Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku

1.2.1. Wstęp

Opisując Konstytucję³⁴ (zwaną Konstytucją kwietniową) wskazać należy, iż „pogwałciła” ona triadę wartości, wskazaną w Konstytucji marcowej. Uchwalenie Ustawy konstytucyjnej w 1935 roku nie miało żadnej podstawy prawnej i stanowiło wyraźne złamanie przepisów konstytucyjnych z 1921 roku – nie

³³ Ibidem, s. 108.

³⁴ Dz. U. nr 30 poz. 227.

sprawdzono, m.in. czy jest quorum na sali plenarnej, zaś sam projekt przyjęto przez aklamację³⁵. Ponadto głosowanie odbyło się pod nieobecność posłów opozycji, którzy zbojkotowali obrady, protestując przeciwko projektowi zmiany dotychczasowej Konstytucji, opracowanym przez Stanisława Cara, prawnika obozu sanacyjnego.

Konstytucja weszła w życie w dniu 24 kwietnia 1935 roku, niespełna trzy tygodnie przed śmiercią marszałka Józefa Piłsudskiego³⁶. Na mocy jej przepisów ośrodek władzy państwowej został wyraźnie przesunięty na rzecz głowy państwa. Nadrzędną pozycję Prezydenta określała instytucja prerogatyw³⁷. Jest to szczególnego rodzaju uprawnienie, przysługujące osobie pełniącej daną funkcję³⁸.

W niniejszym rozdziale przedstawiona zostaje procedura wyboru głowy państwa, omówione zostaną takie prerogatywy jak:

- a) prawo wskazania następcy;
- b) prawo wyznaczenia następcy w przypadku wybuchu wojny.

Następnie zostanie opisana kwestia odwołania i zastępstwa oraz praktyka konstytucyjna lat 1935–1939, choć wskazać należy, iż przepisy Konstytucji kwietniowej były stosowane przez polityków utrzymujących ciągłość państwową Rzeczypospolitej w czasie II wojny światowej w Paryżu, a później w Londynie.

1.2.2. Procedura wyboru Prezydenta RP

Rolę Zgromadzenia Narodowego w pewnym sensie przejęło Zgromadzenie Elektorów. Oba zgromadzenia różniły się jednak składem osobowym oraz kompetencjami. Szczegółowe przepisy dot. funkcjonowania Zgromadzenia Elektorów sformułowane zostały w art. 16–18 oraz art. 21–23 Konstytucji kwietniowej³⁹. Instytucję tę tworzyło osiemdziesiąt osób:

- a) Marszałek Senatu – przewodniczący Zgromadzenia;
- b) Marszałek Sejmu – zastępca;
- c) Prezes Rady Ministrów;

³⁵ Głosował jedynie poseł Stanisław Stroński, oddał głos przeciw, zob. M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski – studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, Warszawa 1990, s. 154–155.

³⁶ Piłsudski zmarł 12 maja 1935 roku w wieku 68 lat. Złożył podpis pod nową Konstytucją jako Minister Spraw Wojskowych.

³⁷ M. Kallas (red.), op. cit., s. 180.

³⁸ E. Wierzbicka (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego (tom II)*, Warszawa 1998, s. 146.

³⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz. U. nr 30 poz. 227).

d) Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego;

e) Generalny Inspektor Sił Zbrojnych⁴⁰;

zwanych „wirylistami” oraz:

f) 75 elektorów wybranych spośród obywateli przez Sejm (50 elektorów) oraz Senat (25 elektorów) określonych mianem „najgodniejszych”.

Zgromadzenie Elektorów zwoływał ustępujący Prezydent najpóźniej piętnaście dni przed końcem swojej kadencji. Następnie, trzy dni przed Zgromadzeniem, posłowie i senatorowie dokonywali wyboru siedemdziesięciu pięciu elektorów. Bezpośrednio po tym Zgromadzenie Elektorów zgłaszało kandydaturę na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Taki sam przywilej miała również głowa państwa.

Zgodnie z art. 16 ust. 5 Konstytucji najpóźniej siedem dni po wskazaniu kandydata przez Zgromadzenie mogła ona zgłosić kandydaturę. Wskazać należy, iż mogła ona wskazać nawet siebie samego.

W przypadku, gdyby Prezydent nie zgłosił kandydata, wówczas kandydat Zgromadzenia Elektorów obejmował prezydencki urząd. Jeżeli zaś zostałyby zgłoszone dwie kandydatury – wyboru mieli dokonać obywatele w wyborach powszechnych.

Prerogatywa głowy państwa w postaci prawa wskazania następcy była rozwiązaniem niespotykanym w państwach republikańskich w dobie dwudziestolecia międzywojennego⁴¹. Argumentowano, iż taka instytucja nawiązywała do tradycji monarchicznych – urząd Prezydenta miał być niezależny od czynników politycznych, gwarantując stabilność w państwie. Jak wskazywał M. Starzewski, prerogatywa ta była: „klamrą spajającą osobistości następujące po sobie na urzędzie”⁴². W praktyce chodziło zaś o jak największy wpływ głowy państwa na dzieje ówczesnej Rzeczypospolitej.

Kolejną prerogatywą Prezydenta było prawo wyznaczenia następcy w czasie wojny na wypadek opróżnienia urzędu przed zawarciem pokoju. Artykuł 24 ustawy zasadniczej wskazywał, iż: „(1) W razie wojny okres urzędowania Prezydenta Rzeczypospolitej przedłuża się do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju;

⁴⁰ Warto dodać, iż Generalny Inspektor Siły Zbrojnych to urząd utworzony dekretem Prezydenta Ignacego Mościckiego. W latach 1926–1939 urząd ten pełnił Józef Piłsudski, a po jego śmierci – Edward Śmigły-Rydz.

⁴¹ M. Kallas, (red.) op. cit., s. 182–183.

⁴² M. Starzewski, *Uwagi prawnopolityczne nad projektem konstytucji wicemarszałka Cara*, Kraków 1934, s. 45.

Prezydent Rzeczypospolitej osobnym aktem, ogłoszonym w gazecie rządowej, wyznaczy wówczas swego następcę na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju⁴³. Jednoznacznie wskazać należy, iż była to bardzo głęboka ingerencja głowy państwa w przyszłą obsadę urzędu. W przeciwieństwie do prerogatywy umożliwiającej prawo wyznaczenia następcy w czasach pokoju (ograniczonej poprzez wystawienie kandydatury przez Zgromadzenie Elektorów), możliwość wyznaczenia następcy na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju nie była niczym ograniczona⁴⁴.

Prezydent Rzeczypospolitej, na mocy art. 20 Konstytucji kwietniowej, pełnił swój urząd przez siedem lat (tak samo jak w Konstytucji marcowej). Jednakże w przeciwieństwie do swojej poprzedniczki, w Ustawie konstytucyjnej z 1935 roku nie było wątpliwości, co do momentu objęcia urzędu. W art. 20 wskazano jedynie: „Okres urzędowania [...] trwa lat siedem, licząc od dnia objęcia urzędu.” Wykładnia art. 19: „Prezydent [...] składa przed objęciem urzędu przysięgę [...]”, jednoznacznie przesądza o tym, iż złożenie przysięgi wiązało się z objęciem urzędu. Nie wskazano jednak dokładnie, przed kim nowo wybrany Prezydent składa przysięgę: „Akt złożenia przysięgi stwierdzają podpisem: nowo obrany Prezydent [...] oraz osoby urzędowe, obecne przy zaprzysiężeniu”⁴⁵. Tym samym była to luka prawna o charakterze intra legem.

1.2.3. Zastępstwo oraz odwołanie Prezydenta RP z pełnionej funkcji

Pewną nowością było zastępowanie Prezydenta RP przez Marszałka Senatu w przypadku opróżnienia urzędu. Przewidziano możliwość, w której to izba wyższa byłaby rozwiązana; wówczas pełniącym obowiązki głowy państwa był marszałek rozwiązanego Senatu. Pierwszy spośród senatorów miał także możliwość zwołania Sejmu i Senatu w celu rozstrzygnięcia, czy prezydencki urząd został opróżniony⁴⁶. Uchwała uznająca urząd za opróżniony zapadała większością 3/5 głosów. Warto zwrócić uwagę, iż taka większość była pewnym środkiem ostrożności przed użyciem takowego rozwiązania. Konstytucja kwietniowa tylko w tym wypadku wymagała tak dużej kwalifikowanej większości⁴⁷.

⁴³ Art. 24 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz. U. nr 30 poz. 227).

⁴⁴ M. Kallas, (red.) op. cit., s. 189.

⁴⁵ Art. 19 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz. U. nr 30 poz. 227).

⁴⁶ Art. 22 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz. U. nr 30 poz. 227).

⁴⁷ A. Ajnenkiel, op. cit., s. 321.

Marszałek Senatu, jako pełniący obowiązki głowy państwa, korzystał ze wszystkich uprawnień przyznanych Prezydentowi. W przypadku opróżnienia urzędu mógł on wskazać kandydata na prezydencki urząd, a następnie zarządzić wybory powszechne, co wskazano w art. 21 Konstytucji kwietniowej.

1.2.4. Praktyka konstytucyjna lat 1935–1939

Prezydent Ignacy Mościcki pełnił urząd głowy państwa od 1926 roku; w 1933 został wybrany ponownie. Wybuch II wojny światowej uniemożliwił przeprowadzenie wyborów prezydenckich, planowanych na rok 1940 (po upływie siedmioletniej kadencji Mościckiego). W czasach pokoju przewidywano jedynie, iż o wybór na urząd Prezydenta będzie ubiegał się (starający się o reelekcję) Ignacy Mościcki oraz Marszałek Edward Śmigły-Rydz, który po śmierci Józefa Piłsudskiego stał się pierwszym w polskiej armii.

Przepisy Konstytucji kwietniowej dotyczące wyboru oraz opróżnienia prezydenckiego urzędu znalazły jedynie zastosowanie we wrześniu 1939 roku. Bezpośrednio po rozpoczęciu działań wojennych Ignacy Mościcki, realizując kompetencję z art. 13 ust. 2 lit. b Konstytucji kwietniowej, wyznaczył na swego następcę Marszałka Śmigłego-Rydz⁴⁸. Jednakże szybkie postępy Wehrmachtu skłoniły polskie władze do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej.

W nocy z 17 na 18 września granicę polsko-rumuńską przekroczyły zarówno władze cywilne (Mościcki), jak i wojskowe (Śmigły-Rydz)⁴⁹. Następnie Marszałek został internowany.

Prezydent ponownie skorzystał wówczas ze swojej prerogatywy, pozwalającej wyznaczyć następcę w czasie wojny na wypadek opróżnienia urzędu przed zawarciem pokoju i wyznaczył na owe stanowisko gen. Bolesława Wieniawę-Długoszowskiego.

Były adiutant Marszałka Piłsudskiego nie przyjął jednak godności, toteż Ignacy Mościcki w dniu 29 września wyznaczył na swojego następcę Władysława Raczkiewicza, Marszałka Senatu w latach 1930–1935. Następnego dnia Prezydent złożył rezygnację z pełnionego urzędu. W związku z tym, zgodnie z art. 24 Konstytucji kwietniowej Władysław Raczkiewicz objął urząd prezydencki.

⁴⁸ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 roku o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej (M.P. nr 202 poz. 489).

⁴⁹ A. Czubiński, *Historia powszechna XX wieku*, Poznań 2009, s. 293.

1.2.5. Podsumowanie

Słuszne wydają się być słowa M. Niedziałkowskiego w kontekście realnej pozycji Ignacego Mościckiego po uchwaleniu nowej Konstytucji, wydatnie zwiększającej uprawnienia Prezydenta: „to co się nazywa silną władzą według litery prawa, może stać się ultra słabą władzą i odwrotnie”⁵⁰.

Procedura wyboru głowy państwa oraz prerogatywy w zakresie wyznaczania następcy w czasie pokoju i wojny zdają się przesądzać, iż Konstytucja kwietniowa stworzyła system na miarę koncepcji prezydenckiej. Nie należy jednak zapominać o tym, iż mimo skromnych uprawnień legislatywy wywierała ona pewien wpływ na głowę państwa – m.in. poprzez możliwość odwołania Prezydenta w przypadku niemożności sprawowania przez niego urzędu.

Warto wreszcie wskazać, iż wybuch II wojny światowej uniemożliwił zastosowanie przepisów Konstytucji kwietniowej, dotyczących przeprowadzenia wyborów prezydenckich, jak i działania Zgromadzenia Elektorów. Trudno zatem przesądzić o ich skuteczności. Warto jednak zwrócić uwagę, iż twórcy ówczesnej ustawy zasadniczej przewidzieli nadzwyczajne sytuacje polityczne – wskazane, m.in. w art. 18 i 23, co zdaje się wskazywać na względnie wysoką precyzję ówczesnych przepisów konstytucyjnych.

1.3. Wybór i odwołanie Prezydenta RP na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku

1.3.1. Wstęp

Uchwalona 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁵¹ była zwieńczeniem długoletnich prac związanych z przygotowaniem nowej ustawy zasadniczej. Urząd Prezydenta regulują przepisy rozdziału V (art. 126–145); zaś jego wybór, zastępstwo oraz kwestię niemożności sprawowania przez niego urzędu regulują art. 127–131 Konstytucji oraz Kodeks Wyborczy (art. 287–327)⁵².

⁵⁰ M. Kallas (red.), op. cit., s. 187.

⁵¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku, przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 roku, podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 roku (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

⁵² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks Wyborczy (Dz. U. 2017.15 j. t.).

Co przy tym istotne, najważniejszym wyróżnikiem dotyczącym wyborów prezydenckich było ich upowszechnienie, co uczyniono siedem lat wcześniej w 1990 roku⁵³. Jak wskazuje P. Sarnecki: „[...] wprowadzenie wyborów powszechnych i bezpośrednich na urząd Prezydenta niezmiernie zwiększyło jego ciężar gatunkowy. Uczyniło z niego podmiot, który może powoływać się na wolę większości narodu jako czynnika sprawczego jego funkcjonowania”⁵⁴.

W niniejszym rozdziale omówione zostają następujące zagadnienia:

- a) procedura wyboru Prezydenta RP;
- b) kwestia momentu objęcia urzędu, długość trwania kadencji oraz reelekcja;
- c) zastępstwo oraz odwołanie głowy państwa;
- d) praktyka konstytucyjna lat 1997–2015.

1.3.2. Procedura wyboru Prezydenta RP

Kluczowe w tymże aspekcie są cztery przymiotniki wskazane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, określające wybory prezydenckie: powszechne, równe, bezpośrednie oraz tajne⁵⁵.

Pierwszy z nich wiąże się z tym, iż głos może oddać każdy obywatel polski, który ukończył 18. rok życia, a tym samym zyskał czynne prawo wyborcze. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku wprowadzono jednak cenzus wiekowy – na urząd może być wybrana osoba, która, najpóźniej w dniu wyborów, kończy 35. rok życia.

Kolejny z przymiotników – równy – wskazuje na to, iż każdemu wyborcy przysługuje jeden głos.

Bezpośredniość wiąże się z kolei z bezpośrednią, umożliwiającą obywatelom wybór swych przedstawicieli. Owa zasada została sformułowana w art. 4 Konstytucji:

„1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. 2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”⁵⁶.

⁵³ Stało się tak w wyniku przyjęcia noweli konstytucyjnej – Ustawy z dnia 27 września 1990 roku o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 67 poz. 397).

⁵⁴ Por. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 43.

⁵⁵ Art. 127 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

⁵⁶ Art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

Wreszcie, ostatni z przymiotników – tajny – daje głosującym poczucie komfortu decyzyjnego, uniemożliwiając tym samym osobie trzeciej, by powzięła świadomość, w jaki sposób głosował dany obywatel⁵⁷.

Ponadto niezwykle istotne jest wskazanie przez ustrojodawcę, iż Prezydent jest wybierany przez Naród. Wprowadzenie wyboru głowy państwa wyłącznie przez Naród było rozwiązaniem niespotykanym dotąd w polskim prawie konstytucyjnym⁵⁸. Odtąd Prezydent może powoływać się na wolę Narodu, gdyż został przez niego wybrany, jak i wykonywać kompetencje związane z jego urzędem, wpływając bezpośrednio na inne państwowe organy, np. poprzez rozpatrzenie wniosku głowy państwa przez Trybunał Konstytucyjny⁵⁹.

Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu zgodnie z art. 128 Konstytucji: „na dzień przypadający nie wcześniej niż na 100 dni i nie później niż na 75 dni przed upływem kadencji urzędującego Prezydenta Rzeczypospolitej, a w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej – nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów na dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów”⁶⁰. W tymże przepisie zauważalna jest realizacja zasady trójpodziału władzy, równej względem siebie; przejawia się to przez zarządzanie wyborów prezydenckich – oddziaływanie na egzekutywę przez Marszałka Sejmu – przedstawiciela legislatywy. Głowa państwa jest z kolei odpowiedzialna za zarządzanie wyborów parlamentarnych.

Możliwy jest jednak przypadek, w którym to legislatywa będzie stroną dominującą – jednakże dzieje się tak w sytuacji nadzwyczajnej, w czasie której marszałek Sejmu jest jednocześnie pełniącym obowiązki głowy państwa i zarządza wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej (kazus roku 2010).

Marszałek Sejmu zarządza wybory w drodze postanowienia, które ogłoszone zostają w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej najpóźniej w trzecim dniu od dnia zarządzenia wyborów⁶¹. Zawiadomienie Państwowej Komisji Wybor-

⁵⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 501.

⁵⁸ Kluczowy jest tutaj prysłówek „wyłącznie” – wybory powszechne były możliwe już w czasach obowiązywania Konstytucji kwietniowej, jednakże dochodziło do nich tylko wtedy, kiedy to ustępujący Prezydent wskazywał kandydata. Wówczas dochodziło do powszechnego głosowania, w których to wybierano dwóch kandydatów – wskazanego przez Zgromadzenie Elektorów oraz ustępującą głowę państwa.

⁵⁹ P. Sarnecki, op. cit., s. 43–44.

⁶⁰ Art. 128 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

⁶¹ Art. 290 par. 1 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks Wyborczy (Dz. U. 2017.15 j. t.).

czej (najpóźniej w 55. dniu przed dniem wyborów) o utworzeniu komitetu wyborczego kandydata na urząd głowy państwa wiąże się z dostarczeniem listy poparcia danego kandydata, zawierającej minimum 1000 podpisów. Ponadto kandydaci, urodzeni przed 1 sierpnia 1972 roku, zobowiązani są do złożenia oświadczenia: „[...] dotyczącego pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.”⁶².

Państwowa Komisja Wyborcza może odmówić rejestracji komitetu wyborczego danego kandydata. Od takiej decyzji, w ciągu 2 dni od daty doręczenia, pełnomocnikowi wyborczemu przysługuje prawo wniesienia skargi do Sądu Najwyższego. Jest ona rozpatrywana przez trzech sędziów, zaś od ich postanowienia nie przysługuje żaden środek prawny.

Dopełnienie powyższych warunków oraz pozytywna weryfikacja dokumentów w celu poprawności danych osobowych kandydata, jak i osób popierających jego kandydaturę, pozwala na utworzenie komitetu wyborczego. Państwowa Komisja Wyborcza podaje poprzez Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski informację o utworzonych komitetach⁶³.

Następnym wymogiem, często określonym mianem kontrowersyjnego, jest dostarczenie listy poparcia dla danego kandydata, która winna zawierać minimum sto tysięcy podpisów. Owa kontrowersyjność spowodowana jest dwoma względami: pierwszym, który wskazuje na możliwość fałszerstw wyborczych w postaci wymuszania podpisów, jak i ich podrabiania oraz drugim, wskazującym na to, iż wymóg zebrania takiej liczby podpisów jest niewystarczającą barierą, przez co możliwe jest zaistnienie kandydatur o charakterze „komicznym”.

Najpóźniej w 45. dniu wyborów (do godz. 24:00) pełnomocnik wyborczy zobowiązany jest dostarczyć do Państwowej Komisji Wyborczej zgłoszenie kandydata na urząd głowy państwa wraz z listą poparcia liczącą minimum sto tysięcy podpisów obywateli Rzeczypospolitej⁶⁴. Również i tutaj, w przypadku niedochowania warunków formalnych wskazanych w Kodeksie Wyborczym, Państwowa Komisja Wyborcza może odmówić rejestracji kandydata. Postępowanie sądowe jest wówczas tożsame z postępowaniem w przypadku decyzji odmownej

⁶² Art. 7 Ustawy z dnia 18 października 2006 roku o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. nr 218 poz. 1592).

⁶³ Art. 297–306 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks Wyborczy (Dz. U. 2017.15 j. t.).

⁶⁴ Art. 303 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks Wyborczy (Dz. U. 2017.15 j. t.).

Państwowej Komisji Wyborczej o rejestracji komitetu wyborczego. Dopełnienie wszystkich warunków oraz brak odmownej decyzji Komisji implikuje skutek w postaci rejestracji kandydata na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolejnym elementem jest właściwa kampania wyborcza, prowadzona do momentu ogłoszenia ciszy wyborczej, obowiązującej dwadzieścia cztery godziny przed dniem wyborów. Kandydaci promują wówczas swoją kandydaturę poprzez wiece, spotkania, lecz także poprzez środki masowego przekazu. Art. 326 Kodeksu Wyborczego wskazuje na możliwość nieodpłatnej emisji audycji wyborczych w wymiarze wynoszącym maksymalnie: 25 godzin w Telewizji Polskiej (w tym do 5 godzin w TVP Polonia) oraz 35 godzin w Polskim Radiu (w tym do 5 godzin w programach przeznaczonych dla zagranicy)⁶⁵.

Niezależnie od powyżej wskazanych kwestii, niezwykle istotnym elementem każdej kampanii są także jej finanse. W tejże kwestii Kodeks Wyborczy wskazuje na limit, „[...] którego wysokość jest wyznaczona kwotą 60 groszy przypadającą na każdego wyborcę w kraju ujętego w rejestrze wyborców”⁶⁶.

Finalnym etapem są wybory. Odbywają się one w dniu wolnym od pracy, w godzinach wskazanych przez Państwową Komisję Wyborczą (zazwyczaj odbywają się one od wczesnych godzin porannych i trwają do godzin wieczornych). Obywatele głosują na jednego kandydata poprzez postawienie znaku „x” bezpośrednio przy imieniu oraz nazwisku kandydata. Wszelkiego rodzaju dopisywanie oraz postawienie znaku „x” przy więcej niż jednym nazwisku kandydata powoduje nieważność głosu.

Bezpośrednio po zamknięciu lokali wyborczych podaje się ich sondażowe wyniki. Zgodnie z art. 127 ust. 4 Konstytucji: „Na Prezydenta Rzeczypospolitej wybrany zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie”⁶⁷.

Bezpośrednio po wyborach ich ważność stwierdza Sąd Najwyższy. Prawo zgłoszenia protestu do Sądu Najwyższego przysługuje każdemu wyborcy. Wydaje się zatem, iż przysługuje ono wyborcy, który oddał swój głos, jak i temu, który nie uczestniczył w wyborach. Sąd Najwyższy, w trzysobowym składzie, wydaje opinię dotyczącą protestu⁶⁸.

⁶⁵ Art. 326 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks Wyborczy (Dz. U. 2017.15 j. t.).

⁶⁶ Art. 327 par. 1 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks Wyborczy (Dz. U. 2017.15 j. t.).

⁶⁷ Art. 127 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483).

⁶⁸ Art. 323 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks Wyborczy (Dz. U. 2017.15 j. t.).

Następnie Sąd Najwyższy w składzie: „całej Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpoznaniu protestów rozstrzyga o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej”⁶⁹. Uchwała zapada nie później niż 30 dni po ogłoszeniu wyników wyborów. W przypadku stwierdzenia nieważności wyboru Prezydenta, przeprowadza się ponowne wybory – stosując art. 129 ust. 3 Konstytucji⁷⁰.

Ustrojodawca nie uregulował natomiast kwestii następujących: sytuacji w I turze, w której to dany kandydat zdobywa większość (ale nie bezwzględną), zaś dwaj kolejni kandydaci otrzymują równą liczbę głosów oraz sytuacji w II turze, w której to obaj kandydaci otrzymują równą liczbę głosów. Wydawać by się mogło, iż są to sytuacje losowe, których prawdopodobieństwo wystąpienia jest mniejsze niż znikome, jednakże nie ma rozwiązań prawnych, w przypadku zaistnienia tego typu sytuacji⁷¹

1.3.3. Kwestia momentu objęcia urzędu, długość trwania kadencji oraz reelekcja

Wybrany w wyborach powszechnych kandydat ma status Prezydenta elekta. Złożenie przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym implikuje objęcie urzędu przez Prezydenta elekta i tym samym rozpoczyna jego kadencję.

Co przy tym warto wskazać, przepisy nie wskazują, kiedy winno nastąpić złożenie przysięgi. Wydaje się, iż momentami najbardziej odpowiednimi są: złożenie przysięgi w dniu zakończenia kadencji poprzednika oraz złożenie przysięgi kolejnego dnia po upłygnięciu kadencji poprzednika. Praktyka poszła w tym pierwszym kierunku⁷².

Warto ponadto wskazać, iż przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku nawiązują w pewnej mierze do przepisów Konstytucji marcowej – poprzez instytucję Zgromadzenia Narodowego. Zmianie uległy jednak kompetencje Zgromadzenia Narodowego, z czym wiąże się w szczególności wprowadzenie powszechnych wyborów prezydenckich.

⁶⁹ Art. 324 par. 1 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks Wyborczy (Dz. U. 2017.15 j. t.).

⁷⁰ Art. 129 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

⁷¹ B. Banaszak, op. cit., s. 649.

⁷² P. Sarnecki, op. cit., s. 46.

Art. 130 obowiązującej Konstytucji wskazuje na treść przysięgi: „Obejmując z woli Narodu urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, uroczyste przysięgam, że dochowam wierności postanowieniom Konstytucji, będę strzegł niezłomnie godności Narodu, niepodległości i bezpieczeństwa Państwa, a dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla mnie zawsze najwyższym nakazem” z ewentualnym dodaniem „Tak mi dopomóż Bóg”⁷³.

Warto natomiast dodać, na co wskazuje B. Banaszak, iż w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku nie jest określone quorum, jakie winno osiągnąć Zgromadzenie Narodowe.

Co przy tym istotne, słowa w trakcie przysięgi, wskazujące na wierność dochowania postanowieniom Konstytucji, implikują odpowiedzialność głowy państwa przed Trybunałem Stanu⁷⁴.

W świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku kadencja Prezydenta trwa pięć lat, z możliwością reelekcji. Wówczas Prezydent może pełnić swój urząd przez 10 lat. Pięcioletnia kadencja jest o rok dłuższa od kadencji Sejmu i Senatu, co wiąże się z rolą głowy państwa jako gwaranta ciągłości władzy państwowej⁷⁵.

1.3.4. Zastępstwo oraz odwołanie Prezydenta RP z pełnionej funkcji

Kwestię zastępstwa oraz możliwość odwołania Prezydenta z pełnionego urzędu reguluje art. 131 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Uwagę należy zwrócić na szczególnie doniosłe role Marszałka Sejmu oraz Trybunału Konstytucyjnego. Ustrojodawca nadał Marszałkowi Sejmu szczególnego rodzaju przywilej, jakim niewątpliwie jest zastępowanie głowy państwa. Przyznanie tego zaszczytu właśnie jemu było konieczne z uwagi na zasadę trójpodziału władzy – wzajemna równowaga między egzekutywą a legislatywą (a także judykatywą) gwarantować ma stabilne działanie najważniejszych organów władzy państwowej.

Przejęcie prezydenckich obowiązków następuje w dwojaki sposób: pierwszy, w którym to Prezydent bezpośrednio zawiadamia Marszałka o chwilowej niemożności sprawowania urzędu – wówczas to on przejmuje obowiązki głowy państwa oraz drugi, w którym to Prezydent nie ma możliwości zawiadomienia

⁷³ Art. 130 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

⁷⁴ B. Banaszak, op. cit., s. 652–653.

⁷⁵ Ibidem, s. 47.

(np. na skutek niespodziewanej choroby i związanej z nią operacji medycznej) Marszałka o chwilowej niemożności sprawowania urzędu⁷⁶.

Wariant drugi nie pozwala Marszałkowi Sejmu bezpośrednio przejąć obowiązków głowy państwa. Jest on zobowiązany zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta. Jeżeli Trybunał stwierdzi taką okoliczność – wówczas powierza on Marszałkowi Sejmu wykonywanie obowiązków głowy państwa.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż kadencja głowy państwa nie ulega w tym czasie zawieszeniu⁷⁷. Dyskusyjną kwestią pozostaje natomiast sytuacja, w której to Prezydent, na skutek przejściowej niemożności sprawowania urzędu, nie jest w stanie zawiadomić o tym marszałka Sejmu, zaś Trybunał Konstytucyjny nie mógłby zebrać się na posiedzenie; aspekt ten pozostaje przez Konstytucję nieuregulowany⁷⁸.

W art. 131 ust. 2 Konstytucji poprzez enumeratywne wyliczenie wskazano okoliczności, w wyniku których Marszałek Sejmu przejmuje obowiązki głowy państwa (do czasu wyboru nowego Prezydenta). W wypadkach tych, na skutek opróżnienia urzędu, nadrzędnym zadaniem Marszałka jest zarządzenie wyborów prezydenckich. Enumeratywne wyliczenie chroni zaś głowę państwa przed politycznymi zakusami odwołania jej z pełnionej funkcji⁷⁹.

Opróżnienie urzędu głowy państwa następuje przez:

- 1) zrzeczenie się urzędu przez Prezydenta – zgodnie z przepisami *Kodeksu Cywilnego* oświadczenie woli musi być złożone w sposób zrozumiały, swobodny i na serio;
- 2) stwierdzenie nieważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub zaistnienie innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze – w pierwszym przypadku chodzi o uchwałę Sądu Najwyższego stwierdzającą nieważność wyboru; zaś w drugiej o sytuację, w której to głowa państwa nie składa przysięgi lub składa ją błędnie⁸⁰;
- 3) uznanie przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności Prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia – jest to szczególnie doniosła teży instytucji, która uosabiając legislatywę, ma kompetencję do

⁷⁶ B. Banaszak, op. cit., s. 653–658.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Art. 131 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483).

⁸⁰ B. Banaszak, op. cit., s. 656.

odwołania reprezentanta egzekutywy. Uchwała zapada większością 2/3 głosów ustawowej liczby Zgromadzenia. Wskazać należy na zapis: stan zdrowia. Jest on nazbyt szczegółowy, gdyż nie przewiduje, np. sytuacji, w której to Prezydent jest niezdolny do sprawowania władzy w wyniku zamachu terrorystycznego, który skutkuje tym, iż staje się on zakładnikiem⁸¹; 4) złożenie Prezydenta z urzędu orzeczeniem TS.

Wreszcie szczególną uwagę należy zwrócić na przepis wskazujący na sytuację, w której to Marszałek Sejmu nie może pełnić obowiązków głowy państwa; wówczas pełniącym obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej jest Marszałek Senatu⁸². W tenże sposób można powiedzieć o pewnym wykształceniu się w Polsce linii sukcesji prezydenckiej.

Ponadto warto odnotować, że osoba pełniąca obowiązki głowy państwa nie może zarządzić skrócenia kadencji Sejmu, jest to wyłączna kompetencja Prezydenta.

1.3.5. Praktyka konstytucyjna lat 1997–2015

W okresie 1997–2015 przeprowadzono wybory prezydenckie czterokrotnie⁸³. W wyborach prezydenckich w 2000 roku jednokrotnie tylko w czasie obowiązywania Konstytucji zdarzyła się sytuacja, w której to kandydat odniósł zwycięstwo już w I turze. Ubiegający się wówczas o reelekcję Prezydent Aleksander Kwaśniewski zdobył 53,90% głosów⁸⁴. Pięć lat później przeprowadzono dwie tury wyborów prezydenckich – II turę wygrał kandydat partii „Prawo i Sprawiedliwość” Lech Kaczyński, otrzymując 54,04% głosów⁸⁵.

W kontekście wykładni przepisów Konstytucji szczególnie interesujący jest kazuś roku 2010. Śmierć Prezydenta Lecha Kaczyńskiego spowodowała zastosowanie art. 131 ust. 2 pkt. 1. Pełniącym obowiązki głowy państwa został marszałek Sejmu Bronisław Komorowski⁸⁶. Jedenaście dni po śmierci głowy państwa zarządził on przeprowadzenie I tury wyborów prezydenckich w dniu

⁸¹ Ibidem, s. 656–657.

⁸² Art. 131 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

⁸³ Czterokrotnie: w 2000 roku (I tura), w 2005 (II tury), w 2010 (II tury) oraz 2015 (II tury).

⁸⁴ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2012, s. 423.

⁸⁵ Ibidem, s. 542–543.

⁸⁶ Warto dodać, iż w tym czasie Bronisław Komorowski oprócz funkcji p.o. Prezydenta oraz marszałka Sejmu był także kandydatem na prezydencki urząd.

20 czerwca 2010 roku. Ówczesny marszałek Sejmu zarządził przeprowadzenie wyborów na mocy art. 128 ust. 2 Konstytucji. Termin 20 czerwca 2010 roku przypadał dokładnie sześćdziesiąt dni później (tj. od dnia 21 kwietnia 2010 roku, kiedy zarządzono wybory). Decyzja ta, z uwagi na szczególną sytuacją w kraju, wydawała się być słuszna. W dniu 4 lipca 2010 roku Bronisław Komorowski został wybrany na Prezydenta RP.

W dniu 8 lipca 2010 roku, w wyniku rezygnacji Bronisława Komorowskiego z funkcji Marszałka Sejmu, a tym samym pełniącego obowiązki Prezydenta RP, pełniącym obowiązki głowy państwa został Marszałek Senatu, Bogdan Borusewicz. Funkcję tę pełnił przez kilka godzin, do czasu wyboru nowego Marszałka Sejmu – został nim Grzegorz Schetyna, który obowiązki głowy państwa pełnił od dnia 8 lipca do dnia 6 sierpnia br.

W dniu 6 sierpnia 2010 roku w wyniku złożenia przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym Bronisław Komorowski objął urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Pięć lat później, w dniu 6 sierpnia 2015 roku, urząd głowy państwa objął z kolei Andrzej Duda.

Sąd Najwyższy uznał wybory prezydenckie w latach 2000, 2005, 2010 i 2015 za ważne⁸⁷. Wskazać jednak należy, iż za każdym razem zgłaszano wszelkiego rodzaju protesty wyborcze; w ocenach Sądu Najwyższego nie wpłynęły one jednak na wynik głosowania.

1.3.6. Podsumowanie

Jak wskazuje L. Garlicki: „[...] trudno przyporządkować (polską koncepcję urzędu prezydenckiego – przyp. RŚ) jakiejś jednej wizji doktrynalnej”⁸⁸. Wybory powszechne oraz złożenie przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym z pewnością zwiększają prestiż głowy państwa oraz korzystnie wpływają na pozycję zarówno ustrojową, jak i reprezentacyjną, sprawiając, iż głowa państwa pełni symboliczną funkcję rzecznika Narodu.

Procedura wyboru Prezydenta RP, sformułowana w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku oraz Kodeksu Wyborczego z 2011 roku jest

⁸⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2000 roku, sygn. akt III SW 87/00, Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2005 roku sygn. akt III SW 195/05, Uchwała Sądu Najwyższego z dnia z dnia 3 sierpnia 2010 r. sygn. akt III SW 370/10 oraz Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2015 r. sygn. akt III SW 66/15.

⁸⁸ L. Garlicki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 259.

najbardziej złożoną, a jednocześnie najbardziej precyzyjną, spośród wszystkich dotychczasowych. W porównaniu do procedur sformułowanych w przepisach Konstytucji marcowej oraz Konstytucji kwietniowej nie pozostawia ona wielu luzów decyzyjnych. Nie ulega jednak wątpliwości, iż przepisy dotyczące Prezydenta RP w ustawie zasadniczej z 1997 roku należycie odegrały swoją rolę. Jak bowiem wskazuje kazus roku 2010, stabilność państwa w trudnym dla niego momencie została zachowana.

Funkcja reprezentacyjna Prezydenta RP

2.1. Funkcja reprezentacyjna Prezydenta RP na gruncie Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku

Konstytucja marcowa z dnia 17 marca 1921 roku⁸⁹ była pierwszą ustawą zasadniczą odrodzonej Polski w całości regulującą ustrój państwa. Państwo polskie – kreując swoją Konstytucję – opierało się na modelach innych państw z XIX i XX wieku.

Na gruncie tej regulacji zauważalne były przede wszystkim odwołania do Konstytucji francuskiej z dnia 16 lipca 1875 roku. Co więcej, w przypadku Konstytucji marcowej zaobserwować można było również wyraźne podobieństwa względem Konstytucji Czechosłowacji z 1920 roku.

Można wyrazić pogląd, że przyjęta w 1921 roku w Konstytucji marcowej koncepcja prezydentury uczyniła z tej instytucji bardziej funkcję tytułarną niż mającą realny wpływ na losy państwa. Spowodowane było to sporami wewnętrznymi nowo powstałego państwa, gdzie każde z ugrupowań sejmowych chciało przeforsować własne postanowienia ustawowe. Doprowadziło to

⁸⁹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 44 poz. 267).

do utworzenia parlamentarnych rządów, gdzie rola Prezydenta została silnie ograniczona⁹⁰.

Pomimo takiej formy rządów katalog kompetencji głowy państwa – jak na ówczesne standardy konstytucyjne – był, jak można uznać, imponująco obszerny. Jednak pomimo bogatego zasobu kompetencji, znaczna ich część wymagała (dla możliwości ich faktycznego wykonywania) równoczesnego uzyskania zgody ze strony Sejmu. Wykładnia zapisów ustawowych doprowadziła równocześnie do przekonania, iż Prezydent w gruncie rzeczy pozostawał w cieniu Rady Ministrów, przez co jego realny charakter sprowadzał się wówczas raczej do roli postaci drugoplanowej z perspektywy systemu organów państwa.

Takie przeświadczenie jest zresztą typowe nie tylko dla systemu rządów przyjętego w Konstytucji marcowej, ale w ogólności dla rządów parlamentarno-gabinetowych, w których to każdy akt urzędowy Prezydenta wymaga odpowiedniej kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów bądź też odpowiedniego ministra, za który ten z kolei bierze odpowiedzialność prawną.

Institucja Prezydenta w Konstytucji marcowej została umiejscowiona i opisana w rozdziale III zatytułowanym „Władza wykonawcza”, na który składa się niecałe dwadzieścia artykułów. Sama funkcja reprezentacyjna, istotna z punktu widzenia tego rozdziału, została przy tym ograniczona do zaledwie trzech (i to krótkich) artykułów.

Takie rozwiązanie wyraźnie wskazywać może, jaki wpływ głowa państwa miała na kreowanie stosunków zagranicznych. Pomimo to, chcąc obiektywnie ocenić, jaką rolę chciano przypisać Prezydentowi w Konstytucji marcowej, to bez względu na powyższe trzeba wskazać, iż funkcja reprezentacyjna Prezydenta została i tak relatywnie szeroko ujęta.

Co przy tym istotne, w przypadku Konstytucji marcowej zauważalna była tendencja polegająca na wzmocnieniu funkcji reprezentacyjnej, przejawiana dla utrzymania jednolitości w prowadzeniu spraw zagranicznych oraz ciągłości rządu polskiego na arenie międzynarodowej (co nie przeczy jednak i temu, że wzmocnienie tej funkcji mogło wydawać się – w świetle wszystkich przepisów ww. Konstytucji – tylko pozorne).

Dokonując na potrzeby tego rozdziału analizy przepisów Konstytucji marcowej, należy rozpocząć od opisanego artykułu 48 wskazanej ustawy zasadniczej, w którym to po raz pierwszy ustrojodawca odniósł się do funkcji reprezentacyj-

⁹⁰ Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Poznań 1987, s. 60.

nej Prezydenta. Artykuł 48 Konstytucji marcowej brzmi następująco: „Prezydent Rzeczypospolitej reprezentuje Państwo na zewnątrz, przyjmuje przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych i wysyła przedstawicieli dyplomatycznych Państwa Polskiego do państw obcych”.

Jak można przeczytać w cytowanym przepisie, Konstytucja marcowa wprost nadała instytucji Prezydenta kompetencje do reprezentowania państwa na zewnątrz.

Warto jednak zarazem zauważyć, że Konstytucja marcowa nie zawarła żadnego sformułowania mówiącego o wewnętrznej reprezentacji Prezydenta⁹¹. Tutaj regulacje konstytucyjne ustąpiły powszechnej praktyce, w której głowa państwa odbywała swoje podróże nie tylko między innymi krajami, ale również wewnątrz własnego państwa, gdzie odbierana jest ze wszystkimi honorami należnymi przedstawicielowi władzy wykonawczej. Brak stosownych regulacji w tym zakresie tłumaczyć można, jak się przy tym wydaje, zainspirowaniem się ustrojodawcy przy tworzeniu Konstytucji marcowej rozwiązaniami ustrojowymi znanymi z innych ówczesnych państw.

Odnosząc się z kolei w sposób ścisły do kwestii reprezentacji Prezydenta w rozumieniu klasycznym, a zatem sprowadzającym się do wykonywania czynności dyplomatycznych poza terytorium państwa, na podkreślenie zasługiwać mógł fakt braku ograniczenia tej funkcji przez Sejm na gruncie Konstytucji marcowej. W ówczesnym stanie prawnym było to wręcz jedyne w zasadzie uprawnienie Prezydenta w zakresie spraw zagranicznych niewymagające dodatkowej kontrasygnaty.

Kolejną kwestią – wskazaną przez ustrojodawcę w art. 48 Konstytucji marcowej – było przyjmowanie i wysyłanie przedstawicieli państwa. Czynność przyjmowania i wysyłania przedstawicieli państwa następować mogła na gruncie omawianej ustawy zasadniczej poprzez wystawienie aktu uwierzytelniającego (co było *stricte* urzędowym aktem Prezydenta, wymagającym nie tylko podpisu głowy państwa, ale i Prezesa Rady Ministrów oraz ministra spraw zagranicznych).

Takie ograniczenie spowodowane zostało – jak można uznać – ogólną koncepcją ustrojową polegającą na ponoszeniu odpowiedzialności za akty najwyższej wagi przez kilka osób. Wszystko to wynikało z art. 44 Konstytucji marcowej, w którym wspomniane zostało, iż: „[...] Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady

⁹¹ Ibidem, s. 61.

Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność”.

Rozwiązanie to, jak można uznać, mogło mieć przede wszystkim na celu ograniczenie możliwości wydawania wadliwych aktów państwowych. Co przy tym istotne, przyczyną pozbawienia Prezydenta indywidualnej możliwości mianowania przedstawicieli placówek dyplomatycznych można było upatrywać w koncepcjach ustrojowych, jakie Polska przyjęła za sprawą Konstytucji marcowej. Stronnictwa sejmowe nie chciały bowiem, aby głowa państwa wykorzystywała sprawy zagraniczne do ograniczenia władzy premiera oraz całego gabinetu.

Nie oznaczało to jednak chęci zupełnego odebrania Prezydentowi jego konstytucyjnej kompetencji do reprezentowania państwa na zewnątrz, wynikającej wprost z artykułu 48 Konstytucji marcowej. Prezydent bowiem był na bieżąco informowany przez Prezesa Rady Ministrów o prowadzonej polityce zagranicznej i o działaniach podejmowanych przez rząd⁹².

Omawiając funkcję reprezentacyjną Prezydenta, należy także zwrócić uwagę na artykuł 49 Konstytucji marcowej odnoszący się do zagadnienia ratyfikacji umów międzynarodowych. W myśl ww. przepisu: „Prezydent Rzeczypospolitej zawiera umowy z innymi państwami i podaje je do wiadomości Sejmu. Umowy handlowe i celne oraz umowy, które stale obciążają Państwo pod względem finansowym, albo zawierają przepisy prawne, obowiązujące obywateli, albo też wprowadzają zmianę granic Państwa, a także przymierza – wymagają zgody Sejmu”.

Co prawda wskazany przepis nie określił jednoznacznie terminu ratyfikacji umów międzynarodowych, nie przeczyło to jednak temu, że sformułowanie „zawiera” należało właśnie tak interpretować⁹³. Zawarcie umowy przez głowę państwa było bowiem ostatecznym zobowiązaniem kraju i skutkowało ono implementacją danej umowy międzynarodowej do polskiego porządku prawnego.

Co przy tym jednak istotne, przepis odnoszący się do kwestii zawierania samodzielnie umów międzynarodowych (wymagających wyłącznie poinformowania Sejmu) był wówczas tylko na pozór szeroko ujęty, gdyż najważniejsze umowy dla państwa wymagały uzyskania zgody Sejmu. Co zarazem znamienne, szeroko ujmowane ograniczenie odnoszące się do umów międzynarodowych, które wymagają zgody Sejmu, było zupełnie odmienne od rozwiązań ustrojowych wynikających z ustawy zasadniczej Francji z 1875 r., w której Prezydent

⁹² Ibidem, s. 62.

⁹³ W. Komarnicki, *Polskie Prawo Polityczne*, Warszawa 2008, s. 282.

republiki mógł zawierać wszystkie traktaty i je ratyfikować. Takie rozwiązanie nie przewidywało żadnych ograniczeń decyzji prezydenckich w stosunku umów zagranicznych⁹⁴.

Istotny jest ponadto fakt, że forma, w jakiej na gruncie Konstytucji marcowej powinna zostać udzielona zgoda przez Sejm, nie została sprecyzowana. Co przy tym jednak istotne, kwestia ta została rozstrzygnięta została przez praktykę ustrojową. Na mocy wypracowanego wzoru postępowania do procedury zatwierdzającej daną umowę międzynarodową został również dopuszczony Senat. Utrzymywano przy tym, iż umowy międzynarodowe, których katalog został zawarty w artykule 49 Konstytucji marcowej dotyczą najważniejszych kwestii z punktu widzenia państwa, dlatego też ich ratyfikacja powinna być przeprowadzona w formie ustawy.

Kolejną kompetencją Prezydenta zawierającą się w funkcji reprezentacyjnej tego urzędu – przewidzianą w Konstytucji marcowej – było wypowiedanie wojny i zawieranie pokoju. Do tej kompetencji odniósł się art. 50 Konstytucji marcowej, zgodnie z brzmieniem którego: „Prezydent Rzeczypospolitej może wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój tylko za uprzednią zgodą Sejmu”.

Jak można uznać, był to kolejny przepis omawianej ustawy zasadniczej przewidujący ograniczenie decyzji Prezydenta. W tym jednakże przypadku praktyka ustrojowa została zaczerpnięta z ustawy konstytucyjnej Francji, w której do wypowiedzenia wojny potrzeba było uzyskania zgody obu izb. Również takie rozwiązanie przewidywała Konstytucja Czechosłowacji z 1920 roku.

Kompetencja ta wymagała – jak pokazała europejska praktyka ustrojowa w tym zakresie – zgody całego Parlamentu (co miało miejsce z uwagi na fakt angażowania państwa i obywateli w wojnę). Decyzja o wypowiedzeniu wojny racjonalnie nie mogłaby zresztą spoczywać – jak się przy tym wydaje – w kompetencjach jednego organu, nieposiadającego innego organu go kontrolującego.

Należy przy tym zauważyć, że rozwiązania ustrojowe w tym zakresie istniejące w Konstytucji marcowej różniły się nieco od – odpowiadających im – rozwiązań wynikających z Konstytucji Francuskiej z 1875 roku oraz Konstytucji Czechosłowacji z 1920 roku, gdyż w artykule 50 Konstytucji marcowej wskazany został tylko Sejm jako jedyny organ Parlamentu.

Związane to było, jak się wydaje, z silną pozycją Sejmu w Polsce w okresie po odzyskaniu niepodległości przez państwo polskie. Dominacja Sejmu w tymże

⁹⁴ Z. Witkowski, op. cit., s. 63.

przypadku, odmiennie niż w odniesieniu do art. 49 Konstytucji marcowej nie dopuszczała do udziału w wyrażeniu zgody drugiego z organów Parlamentu – Senatu. Spowodowane to było przeświadczeniem, iż wyrażenie zgody na mocy ustawy jest zbędne, więc zdanie Senatu przestało być istotne.

W drodze podsumowania dotychczasowej części rozważań należy wskazać, iż urząd Prezydenta w Konstytucji marcowej, jak zresztą pokazały analizowane przepisy ustawy zasadniczej, był silnie zależny od Sejmu. Co przy tym istotne, wpływ na politykę wewnętrzną i zewnętrzną kraju – dokonywany przez Prezydenta jako osobę reprezentującą państwo polskie – był dodatkowo obwarowany dodatkowym wymogiem kontrasygnowania wszelkich wydawanych aktów. Autonomia Prezydenta sprowadzała się wówczas zarazem tylko do „reprezentacji Państwa na zewnątrz”, przy czym pojęcie to było wówczas rozumiane szeroko (jako takie, które nie wskazywało żadnych konkretnych obowiązków).

Powodów wprowadzenia wskazanych powyżej rozwiązań ustrojowych w Konstytucji marcowej należy dopatrywać się w chęci odzwierciedlenia przez ówczesnego polskiego ustrojodawcę koncepcji zwierzchnictwa Parlamentu oraz „obawy sił prawicy przed Józefem Piłsudskim, potencjalnym kandydatem do fotela prezydenckiego”⁹⁵. Przez to właśnie Prezydent nie mógł swobodnie wykonywać swoich i tak już ograniczonych kompetencji.

Co więcej, powyższe może wręcz implikować tezę, że istnienie prezydentury było wówczas tylko i wyłącznie formalne, gdyż realnie nie miał on wpływu na to, co się działo w państwie. Jednak znaczenie głowy państwa mogło w zależności od osoby sprawującej ten urząd być bardziej dostrzegalne i respektowane, głównie ze względu na jej osobisty autorytet oraz doświadczenie polityczne, co *stricto* nie wynikało wówczas z uregulowań Konstytucji marcowej.

2.2. Funkcja reprezentacyjna Prezydenta RP na gruncie Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku

Konstytucja kwietniowa z dnia 23 kwietnia 1935 roku⁹⁶ była zupełnie odrębną ustawą zasadniczą w porównaniu z Konstytucją marcową. W uchwalonej w 1921 roku Konstytucji w odrodzonym państwie polskim na pierwszym planie w strukturze organów państwowych pozostawał Sejm, a w jego cieniu pozostawał

⁹⁵ Ibidem, s. 179.

⁹⁶ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz. U. nr 30 poz. 227).

Prezydent. W nowej ustawie zasadniczej sytuacja przedstawiała się zupełnie odwrótnie. Pod względem pozycji ustrojowej Prezydent Rzeczypospolitej został przez ustrojodawcę ulokowany w Konstytucji kwietniowej na pierwszym miejscu wśród organów państwowych.

Do momentu wejścia w życie Konstytucji kwietniowej obowiązywał w Polsce system parlamentarno-gabinetowy, z kolei po wejściu w życie tej ustawy zasadniczej – przyznającej Prezydentowi szerokie kompetencje w wielu sprawach – system z rządów w Polsce, jak można uznać, zbliżył się w pewnym zakresie do systemu prezydenckiego. Trudno – pomimo tego – uznawać ówczesny system rządów w Polsce za przejaw klasycznego systemu prezydenckiego. Jak wskazuje się w tym kontekście w doktrynie, Konstytucja kwietniowa ukształtowała pozycję ustrojową głowy państwa w taki sposób, iż nie pokrywała się ona „ani z zasadami systemu parlamentarnego ani z zasadami systemu prezydenckiego”⁹⁷.

Instytucja Prezydenta została umieszczona już na samym początku Konstytucji kwietniowej, tj. w rozdziale drugim zatytułowanym „Prezydent Rzeczypospolitej”. Już tylko po samej systematyce ówczesnie przyjętej ustawy zasadniczej (i przyznaniu szczególnego miejsca w systematyce ustawy zasadniczej regulacjom dotyczącym instytucji Prezydenta) domyślać się można, jaka władza miała wówczas największy wpływ na sprawy państwowe.

Warto przy tym wspomnieć o artykule 2 Konstytucji kwietniowej, w którym wyrażona została nadrzędna kompetencja Prezydenta, a mianowicie: „Jego obowiązkiem naczelnym jest troska o dobro Państwa, gotowość obronna i stanowisko wśród narodów świata”. Troskę o „stanowisko wśród narodów świata” – wynikającą z zacytowanego przepisu – można było uznać za wyrażającą wprost kompetencję do reprezentowania przez Prezydenta interesów państwa polskiego na arenie międzynarodowej.

Z punktu widzenia funkcji reprezentacyjnej głowy państwa wynikającej z przepisów Konstytucji kwietniowej istotne są – oczywiście poza, wskazaną już powyżej, regulacją wynikającą z jej art. 2 – tylko i wyłącznie trzy punkty artykułu 12. Przy uwzględnieniu silnej pozycji Prezydenta zastanawiać może przy tym fakt, że ustrojodawca w sposób lakoniczny odniósł się do zagadnienia spraw zagranicznych, w których to sprawach głowa państwa ma być reprezentantem kraju.

⁹⁷ M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski – studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, Warszawa 1990, s. 187.

Niezależnie jednak od tego, okoliczności uchwalenia Konstytucji kwietniowej sugerują zwrócenie szczególnej uwagi na fakt, iż – dążąc do przyjęcia ww. ustawy zasadniczej – przede wszystkim postawiono sobie za cel wykreowanie silnej pozycji Prezydenta kosztem Parlamentu (bez potrzeby szczegółowego opisywania kompetencji głowy państwa). Art. 11 Konstytucji kwietniowej wskazywał w tym kontekście, iż „Prezydent Rzeczypospolitej, jako czynnik nadrzędny w Państwie, harmonizuje działania naczelnych organów państwowych”. Sformułowanie to utwierdzać może w przekonaniu, iż nic nie mogło się wydarzyć wówczas w polityce bez wiedzy Prezydenta, gdyż to on „harmonizował”, czyli tak naprawdę kontrolował „działania naczelnych organów państwowych”.

Samo wyrażenie „harmonizuje” mogło zarazem sugerować interpretację, iż na gruncie Konstytucji kwietniowej to właśnie Prezydent miał być ostoją sprawiedliwości, mediatorem między władzą a obywatelami i – tylko dzięki temu – otrzymał on też szereg kompetencji szczegółowych, niejednokrotnie niewymagających potwierdzenia. W ocenie autorów ciężko jest przy tym jednak odpowiedzieć na pytanie, co Prezydent miałby „harmonizować”, skoro sam dzierżył większość władzy.

Artykuł 11 Konstytucji kwietniowej został tak skonstruowany, aby Prezydent posiadał pewien luz decyzyjny celem swobodnego uprawiania przez siebie polityki i wzmocnienia swojej pozycji w kraju. Był to kolejny argument wskazujący na celowe wzmocnienie przez ustrojodawcę w Konstytucji kwietniowej instytucji Prezydenta kosztem innych organów władzy.

Dokonując analizy przepisów Konstytucji kwietniowej odnoszących się w sposób ścisły do funkcji reprezentacyjnej Prezydenta, rozważania należy ukierunkować w tym miejscu najpierw na art. 12 lit. e) ww. ustawy zasadniczej, który brzmi następująco: „Prezydent Rzeczypospolitej reprezentuje Państwo na zewnątrz, przyjmuje przedstawicieli państw obcych i wysyła przedstawicieli Państwa Polskiego”.

Zaprezentowane sformułowanie jest – w ocenie autorów – typowym przykładem na to, jak w konstytucjach ujmowana bywa funkcja reprezentacyjna. W tym jednym zacytowanym przepisie znalazły się przy tym, jak należy uznać, trzy kluczowe z punktu widzenia prowadzenia spraw zagranicznych kompetencje, czyli: zarówno bierne jak i czynne prawo legacji, jak i ogólna kompetencja do reprezentowania własnego państwa. Co przy tym warte odnotowania, identyczne sformułowanie zostało także zawarte w Konstytucji marcowej, a mianowicie w jej artykule 48.

Jak to już zostało wspomniane w poprzedniej części tego rozdziału (w ramach rozważań dotyczących Konstytucji marcowej), przyjmowanie i wysyłanie przedstawicieli państwa wymaga odpowiedniego zatwierdzenia bądź wystawienia dokumentów potwierdzających wybór danego kandydata na dane stanowisko w ambasadzie. Takie potwierdzenie jest aktem urzędowym Prezydenta, dlatego też art. 12 lit. e) Konstytucji kwietniowej wiąże się bezpośrednio z jej artykułami 14 i 15.

Z art. 14 ust. 1 Konstytucji kwietniowej wynikało, iż: „Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają do swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra”. Dodatkowa kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów stosowana była – co przy tym istotne – w sprawach najwyższej wagi państwowej, a sprawy zagraniczne niewątpliwie do takich należą.

W artykule 15 ust. 1 Konstytucji kwietniowej wskazano natomiast, iż „Prezydent Rzeczypospolitej za swe akty urzędowe nie jest odpowiedzialny”. Takie uregulowanie w Konstytucji kwietniowej, aprobującej rozwiązania ustrojowe bardziej zbliżone do systemu prezydenckiego niż parlamentarno-gabinetowego, jest przykładem na istnienie (na gruncie Konstytucji kwietniowej) pełnej swobody Prezydenta w zakresie możliwości wykonywania omawianej w tym rozdziale funkcji.

Zestawiając wszystkie cytowane w tej części rozważań regulacje konstytucyjne dojść można do wniosku, iż Prezydent zupełnie dowolnie kształtował wówczas prowadzoną przez siebie politykę zagraniczną, a za sprawą reprezentowania państwa na zewnątrz, dowolnie obsadzał placówki dyplomatyczne, nie ponosząc przy tym odpowiedzialności za swoje decyzje. Pełna odpowiedzialność za działania podejmowane w tym zakresie przez głowę państwa została przeniesiona zarazem na Prezesa Rady Ministrów oraz odpowiedniego ministra, ze względu na fakt kontrasygnowania przez nich aktów urzędowych Prezydenta.

Kolejną kompetencją Prezydenta w świetle Konstytucji kwietniowej było, wynikające z art. 12 lit. f) tejsze ustawy zasadniczej „stanowienie o wojnie i pokoju”. Porównując to sformułowanie z określeniem zawartym w Konstytucji marcowej, można zauważyć, iż w przypadku Konstytucji kwietniowej brakowało dodatkowego obwarowania tej decyzji procedurą wyrażenia zgody przez Sejm.

Jak to już zostało w tej pracy zasygnalizowane, brak stosownego obwarowania decyzji Prezydenta procedurą wyrażenia dodatkowej zgody przez Parlament, spowodowane było wyniesieniem przez ustrojodawcę na gruncie Konstytucji kwietniowej instytucji Prezydenta do „czynnika nadrzędnego w Państwie”. Brak

wyrażenia zgody ze strony Parlamentu, przy tak ważnej kwestii dla całego Narodu jak wojna i pokój, powodowało przy tym to, że za decyzją o jej podjęciu stały zaledwie trzy osoby, tj. Prezydent, Prezes Rady Ministrów oraz właściwy minister. Co przy tym istotne, z trzech wymienionych powyżej osób za wydanie decyzji o wojnie i pokoju odpowiedzialność prawną ponosili tylko premier oraz minister, których podpisy widnieją na odpowiednim dokumencie. Ostatnim przepisem nadającym głowie państwa kompetencje z zakresu reprezentacji kraju na gruncie Konstytucji kwietniowej, był art. 12 lit. f) tej ustawy zasadniczej stanowiący o tym, że „Prezydent Rzeczypospolitej zawiera i ratyfikuje umowy z innymi państwami”. Porównując ten przepis do regulacji wynikającej z Konstytucji marcowej (oraz do analogicznych regulacji konstytucyjnych wynikających z Konstytucji francuskiej z 1875 roku) należy uznać, iż w przypadku omawianej regulacji nie zostały zawarte jakiegokolwiek ograniczenia co do charakteru zawieranych umów.

Rozwiązanie to pozostawało w sprzeczności z wieloma innymi ówczesnymi rozwiązaniami ustrojowymi w tym zakresie, Zwyczajowo bowiem umowy, które obciążają państwo pod względem finansowym albo zobowiązują obywateli do wykonania pewnych czynności lub takie o charakterze prawnym, wymagały również zgody władzy ustawodawczej, czasem też wymagane było stwierdzenie ich zgodności z obowiązującymi normami prawnymi przez władzę sądowniczą. W tym przypadku natomiast brak było jakichkolwiek regulacji odnoszących się do wskazanego zagadnienia, co wykluczyło współdziałanie władzy państwowej i uniemożliwiło partycypowanie Parlamentu przy ratyfikowaniu umów międzynarodowych. Co przy tym istotne, wykładnia Konstytucji kwietniowej wskazała, iż tylko władza wykonawcza decydować mogła o zawieranych sojuszach oraz zaciągać mogła zobowiązania o charakterze międzynarodowym w imieniu Rzeczypospolitej.

Zaprezentowane w tym rozdziale rozwiązanie ustrojowe – przyjęte na gruncie Konstytucji kwietniowej – można było uznać za pozwalające na budowanie autorytetu głowy państwa wśród sojusznicznych krajów w sprawach zagranicznych. Pełna swoboda przy zawieraniu umów, mogła ułatwić wypracowywanie Prezydentowi silnej pozycji w negocjacjach prowadzonych na arenie międzynarodowej oraz mogła umożliwić wprowadzenie jednolitości i ciągłości stanowiska Polski w relacjach zewnętrznych.

Przekazanie pełni kompetencji ratyfikacyjnych głowie państwa należało przy tym, jak się wydaje, uznać za działanie – z jednej strony – niebezpieczne a – z drugiej strony – w pełni racjonalne. Kwestia zagrożenia powinna być

rozpatrywana przede wszystkim przez pryzmat możliwości zawierania przez Prezydenta niekorzystnych umów w celu osiągnięcia własnych korzyści (tym bardziej, jeśli uwzględni się fakt, że praktyka taka mogła być łączona z brakiem odpowiedzialności prawnej). Z drugiej jednak strony, domniemywać można, iż powierzenie pełni praw do ratyfikacji Prezydentowi zapewnić mogło wcześniej opisywaną jednolitość i ciągłość stanowiska kraju, co w stosunkach zagranicznych jest niezmiernie ważne.

Jak się wydaje, te dwie zasygnalizowane w tym miejscu skrajnie rozbieżne kwestie nie pozwalają odpowiedzieć w sposób jednoznaczny na pytanie, czy rozwiązanie ustrojowe – które zostało zastosowane w Konstytucji kwietniowej – było właściwe. Na pewno jednak za niewłaściwe, zdaniem autorów, uznać należało zawarcie w omawianej ustawie zasadniczej przepisów, które sprawiały, iż dana władza nie ponosiła jakiegokolwiek odpowiedzialności za swoje działania.

2.3. Funkcja reprezentacyjna Prezydenta RP na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku

W obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku⁹⁸ w Rozdziale V – zatytułowanym „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej” – zawiera blisko dwadzieścia artykułów opisujących kompetencje głowy państwa. W tym rozdziale przeanalizowane i opisane zostają jedynie te, które dotyczą funkcji reprezentacyjnej oraz charakteru najwyższego przedstawiciela państwa.

W celu przedstawienia funkcji reprezentacyjnej Prezydenta RP na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku należy dokładnie przeanalizować art. 126 ust. 1 tej ustawy zasadniczej, w którym wskazano, iż: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej”. Przepis ten odznacza się szerokim zakresem treściowym, szczególnie pod względem określenia sposobu reprezentacji głowy państwa w stosunkach zagranicznych.

Z funkcją najwyższego przedstawiciela państwa jednoznacznie wiążą się jego zadania do publicznego przemawiania, wygłaszania apeli oraz udziału

⁹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku, przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 roku, podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 roku (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

w konferencjach międzynarodowych oraz tych o charakterze ogólnopolskim⁹⁹. Forma przedstawicielstwa pozostaje w tym przypadku dowolna i Prezydent RP może wykorzystywać tę rolę w wybrany przez siebie sposób, o ile nie narusza innych swoich kompetencji, bądź nie wkracza w uprawnienia innych organów państwowych. Ponadto działając w charakterze najwyższego przedstawiciela Państwa, to Prezydent swoją osobą w stosunkach międzynarodowych uosabia samo państwo.

Co przy tym istotne, przedstawione powyżej możliwości w zakresie funkcji reprezentacyjnej (jakie Konstytucja nadaje głowie państwa w drodze wykładni przepisów), sprowadzają się do czynności deklaratoryjnych. Podczas przemówień, konferencji czy składania wieńców charakter głowy państwa sprowadza się do funkcji uroczystego zaznaczenia obecności Państwa w sprawach o szczególnym charakterze dla kraju¹⁰⁰.

Art. 126 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku nadaje z kolei Prezydentowi obowiązek „stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Wskazany przepis – w połączeniu z zawieraniem sojuszy oraz wypowiedaniem wojen – daje pełen obraz wykonawczego charakteru urzędu Prezydenta RP.

Idąc tokiem myślowym B. Banaszaka należy uznać, iż artykuł 126 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku zapewnia Prezydentowi RP jako najwyższemu przedstawicielowi kraju możliwość „zapoznania się z opiniami polityków zagranicznych (...) co stanowić będzie inspirację dla decyzji dotyczącej ratyfikacji umowy międzynarodowej”¹⁰¹. Poprzez zapewnienie Prezydentowi takich możliwości ma on sposobność do budowania swojego autorytetu, zdobywania doświadczenia oraz udoskonalania swoich umiejętności dyplomatycznych, które w polityce zagranicznej są najważniejsze.

Historycznie – poza kompetencjami ogólnymi wyrażonymi w art. 126 Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku – do podstawowych obowiązków Prezydenta należało ponadto „stanie na straży przestrzegania umów międzynarodowych”¹⁰².

⁹⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 644.

¹⁰⁰ Por. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 61.

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 645.

¹⁰² Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 84 poz. 426).

Takie określenie ostatni raz pojawiło się w tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. Obecnie ciężar odpowiedzialności z głowy państwa przeniesiony został na cały kraj, gdyż jak możemy przeczytać w art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku: „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego prawa międzynarodowego”.

Takie rozwiązanie ustrojowe znacznie rozszerzyło liczbę podmiotów odpowiedzialnych za przestrzeganie przez państwo polskie prawa międzynarodowego. Pozostałością po ww. rozwiązaniu – zawartym w Małej Konstytucji – jest jednak, zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku ogólne zadanie Prezydenta w postaci „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji”, zapisane w art. 126.

Kolejnym artykułem istotnym dla zobrazowania funkcji reprezentacyjnej głowy państwa na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku jest artykuł 133. Analiza tego artykułu zostanie przeprowadzona poprzez dokładne rozpisanie, każdego z ustępów.

Już w ustępie 1 wyżej wymienionego artykułu przeczytać można, iż „Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych: (...)”. Zanim jednak analizie poddane zostaną poszczególne ustępy, warto jest się zatrzymać przy zacytowanym fragmencie i skupić się na „stosunkach zewnętrznych”.

Jest to pierwsze sformułowanie w Konstytucji jasno wskazujące wprost na kompetencję Prezydenta dotyczącą obszaru stosunków międzynarodowych. Część przedstawicieli doktryny zwraca jednak w tym kontekście także uwagę na brak słowa „najważniejszy” (tak jak to ma miejsce w art. 126 oraz art. 134 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, gdzie „Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”).

Wykładnia wskazanego przepisu pozwala sformułować wniosek, iż jest to jedynie zabieg językowy, użyty w celu uniknięcia powtórzenia, stąd też Prezydent również w sferze stosunków zewnętrznych jest „najwyższym” ich zwierzchnikiem. Wcześniejsze artykuły zawierały te informacje w sposób dorozumiany, niewymagający głębszej analizy.

Przechodząc do artykułu 133 ust. 1 pkt. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku wskazać należy, iż w myśl tego przepisu Prezydent „ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat”. Ratyfikacja oznacza w tym kontekście zatwierdzenie i wyrażenie woli przystąpienia do danej umowy międzynarodowej.

Warto zarazem zasygnalizować, że w prawie międzynarodowym ratyfikowanie umowy jest najbardziej doniosłą czynnością legislacyjną możliwą do podjęcia przez stronę przystępującą do danej umowy. Wyrażenie zgody na zrealizowanie postanowień umowy międzynarodowej wymaga w Polsce specjalnego trybu, wymagającego współpracy na linii Prezydent – Sejm. Normy wyrażone w art. 133 ust. 1 pkt. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku są sprzężone z rozdziałem III (zatytułowanym „Źródła Prawa”) a dokładniej rzeczujmując z art. 89 Konstytucji, który odnosi się z do ogólnego pojęcia ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych.

Bezpośrednia wykładnia przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku prowadzi do wniosku, iż kompetencja Prezydenta w kwestii ratyfikacji umów międzynarodowych jest jedynie częścią, przepisu nadrzędnego z art. 89¹⁰³. To prowadzi do wyrażenia poglądu na temat nadrzędnej względem Prezydenta pozycji Sejmu w procesie ratyfikacyjnym, co prowadzi do dysproporcji na linii Prezydent – Sejm¹⁰⁴.

W art. 133 ust. 1 pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku ustrojodawca wskazuje natomiast, iż Prezydent „mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych”. Zgodnie z art. 14 Konwencji wiedeńskiej z 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych¹⁰⁵, głowa danego państwa może mianować i odwoływać ambasadorów, posłów i ministrów, natomiast nie może przedstawicieli niepełnomocnych *chargé d'affaires*, gdyż są oni akredytowani przez ministra spraw zagranicznych¹⁰⁶.

Co przy tym istotne, Prezydent RP w kwestii wyboru danej osoby na funkcję pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych posiada pełną swobodę. Może on oczywiście sugerować się w tym zakresie rekomendacjami innych osób, jednak ostateczna decyzja należy do niego. Jedynym ograniczeniem jest już wcześniej wymieniona jedna z klas szefów misji dyplomatycznych, jednak jest to spowo-

¹⁰³ Ibidem, s. 225.

¹⁰⁴ Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku wypowiedziania umów międzynarodowych, tutaj Prezydent również o wszystkich swoich zamiarach musi powiadomić Sejm oraz Senat.

¹⁰⁵ Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 roku (Dz. U. 1965 nr 37 poz. 232).

¹⁰⁶ B. Banaszak, op. cit., s. 644.

dowane postanowieniami konwencji wiedeńskiej a nie bezpośrednio przepisami Konstytucji.

Warto zarazem wskazać, że Prezydent mianuje danego przedstawiciela Polski poprzez podpisanie aktu nominacyjnego oraz wystawienie listu uwierzytelniającego, skierowanego bezpośrednio do głowy państwa, która takiego pełnomocnika ma przyjąć¹⁰⁷. Przyjętą – lecz nieformalną – procedurą przed złożeniem odpowiednich pism do państwa przyjmującego polskiego przedstawiciela jest uzyskanie od niego zgody.

Z punktu widzenia autonomii rządów Prezydenta i opisywanej w tym rozdziale funkcji reprezentacyjnej Prezydenta, mianowanie i odwoływanie przedstawicieli państwa jest pierwszą w pełni niezależną od innych organów państwowych kompetencją Prezydenta. Procedura to nie wymaga zgody Sejmu czy Senatu, brak jest również konieczności kontrasygnaty premiera.

Jednak – jak zwracają uwagę autorzy – pełna autonomia Prezydenta w tym zakresie nie wyklucza pojawienia się sporów z ministrem spraw zagranicznych, który odpowiada za utrzymywanie stosunków dyplomatycznych z innymi państwami, w tym między innymi za placówki dyplomatyczne. Przykładowo, przejaw tego typu sporu na linii Prezydent – Minister Spraw Zagranicznych można było zaobserwować w polskiej praktyce ustrojowej w 2017 roku¹⁰⁸.

Stosownie z kolei do treści art. 133 ust. 1 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku Prezydent „przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych”. Przepis ten jest bezpośrednio powiązany z poprzednim, przy czym stawia on Prezydenta RP w sytuacji niejako odwrotnej względem sytuacji przewidzianej w art. 133 ust. 1 pkt 2 (gdyż przepis ten odnosi się do kwestii zatwierdzania przez Prezydenta RP danego przedstawiciela dyplomatycznego, mającego przyjechać do jego kraju).

W przypadku przyjmowania przez Prezydenta listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych również mamy do czynienia z peł-

¹⁰⁷ J. Ciapała, *op. cit.*, s. 226.

¹⁰⁸ Prezydent Andrzej Duda w czerwcu 2017 roku wstrzymał podpisanie nominacji ambasadorskich pozytywnie zarekomendowanych przez Sejm i przedstawionych przez ministra Witolda Waszczykowskiego. Swoją decyzję argumentował on brakiem przedstawienia kandydatów do kluczowych placówek dyplomatycznych, takich jak ambasada w Paryżu oraz placówka dyplomatyczna przy NATO.

ną swobodą działalności głowy państwa, gdyż – jak wynika z art. 14 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych – przedstawiciele dyplomatyczni są akredytowani wyłącznie przy głowie państwa (a nie przy innym organie, takim jak np. minister spraw zagranicznych). Zgodnie z brzmieniem art. 133 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku: „Prezydent Rzeczypospolitej przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją”. Norma zawarta w tym przepisie zawiera kompetencję Prezydenta RP do skierowania pytania do Trybunału Konstytucyjnego o sprawdzenie zgodności danej umowy z Polską Konstytucją.

Co istotne, wskazana kompetencja wynika z charakteru działalności Trybunału Konstytucyjnego jako instytucji uprawnionej do hierarchicznej kontroli norm prawnych. Warto przy tym wskazać, że Prezydent RP może skierować daną umowę międzynarodową do Trybunału Konstytucyjnego – nawet już po formalnym wyrażeniu przez Parlament w ustawie zgody na ratyfikację¹⁰⁹. O powyższym przesądza zasada podziału władzy w państwie oraz treść art. 122 ustępu 6 Konstytucji. Orzeczenie wydane przez Trybunał o stwierdzeniu zgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją niweluje z kolei przeszkody dla jej dalszej ratyfikacji i implementacji do polskiego porządku prawnego.

Artykuł 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku jest dla odmiany przepisem odnoszącym się do współdziałania władz państwowych w prowadzeniu polityki zagranicznej. Przepis ten stanowi, że: „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”.

W zakresie wskazanego przepisu, zdaniem autorów, pojawiać się może pewien dylemat, ponieważ w artykule 146 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku wskazano, iż to „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”. Warto podkreślić, że przepis ten przyznaje Radzie Ministrów (a nie Prezydentowi) kompetencję do prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej RP i nie odnosi się on zarazem w ogóle do kwestii współdziałania Rady Ministrów z Prezydentem.

Pomimo to, autorzy wskazują, że organy państwa (w tym także Prezydent i Rada Ministrów oraz jej Prezes) – kierując się dobrem państwa i logiką postępowania w stosunkach międzynarodowych – powinny z sobą współpracować.

¹⁰⁹ B. Banaszak, op. cit., s. 644.

O powyższym przesądził zresztą wyraźnie Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając wynikiły w 2008 roku pozytywny spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów w sprawie określenia przez TK organu właściwego do reprezentowania Polski na posiedzeniach Rady Europejskiej¹¹⁰.

Mianowicie, w 2008 roku ówczesny prezes Rady Ministrów, Donald Tusk zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów w sprawie określenia przez TK organu właściwego do reprezentowania Polski na posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania stanowiska państwa. Spór ten narodził się podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli, w sprawie bezpieczeństwa energetycznego oraz pakietu: energia – klimat. Prezydent publicznie oświadczył wówczas, że osobiście zamierza wziąć udział w tym posiedzeniu Rady, podkreślając iż sam może decydować o swoim uczestniczeniu w obradach bez wcześniejszego informowania prezesa Rady Ministrów. Z tego też względu narodził się spór kompetencyjny, który został na mocy art. 192 Konstytucji skierowany do Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał pochylając się nad tą sprawą uznał, że:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w Preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji.

3. Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji, ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko.

4. Udział Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Celem współdziałania jest zapewnienie jednolitości działań

¹¹⁰ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 roku Kpt 2/08.

podejmowanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami.

5. Współdziałanie Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie się Prezydenta Rzeczypospolitej – w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji – do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalanego przez Radę Ministrów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i form zamierzonego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej.

Do powyższego postanowienia Trybunału Konstytucyjnego aż trzech sędziów składu orzekającego wystosował zdanie odrębne. Pokazuje to tylko, iż kwestia współdziałania Prezydenta i Rady Ministrów oraz jej Prezesa w zakresie wykonywania funkcji reprezentacyjnej i prowadzenia polityki zagranicznej nadal może budzić kontrowersje i być może w przyszłości również będziemy mieli podobną sytuację. Najszerzej swoje zdanie wyraził sędzia TK Mirosław Granat, który zgłosił zdanie odrębne do pkt 3, 4 i 5 postanowienia wskazując na to, iż sprawy zagraniczne to nie jest to samo co „sprawy europejskie”¹¹¹. I sprawa powinna dotyczyć kompetencji przekazanych na mocy umowy międzynarodowej a nie konstytucyjnych „spraw zagranicznych”. Jak można wywnioskować z zaistniałej sytuacji nawet Trybunał Konstytucyjny sam nie był w stanie stwierdzić jak należałoby rozwiązać brak współpracy między premierem a Prezydentem przy wykonywaniu uprawnień z zakresu prowadzenia polityki zagranicznej¹¹².

W zakresie funkcji reprezentacyjnej Prezydenta na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku warto w tym miejscu – poza omówionymi już zagadnieniami – zwrócić także uwagę na decyzje głowy państwa o charakterze niewładczym, czyli takie działania, które można wywnioskować z art. 126, czyli przemowy publiczne, udział w konferencjach lub orędzia. Co istotne, Prezydent RP w tym zakresie (np. formułując swoje przemowy) również musi kierować się zasadą „współdziałania” z Radą Ministrów i nie powinien on w swoich wystąpieniach wystosowywać propozycji i inicjatyw dla Rady Ministrów o charakterze politycznym, mających na celu wymuszenie jakiejś zmiany.

Oczywiście jeżeli uwagi głowy państwa pozbawione będą nacechowania politycznego i dotyczyć będą spraw, które mieszczą się w obszarze kompetencji Rady Ministrów, to powinny zostać one uwzględnione albo przynajmniej

¹¹¹ Zdanie odrębne sędziego TK Mirosława Granata do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 roku w sprawie Kpt 2/08.

¹¹² A. Dudek, *Historia Polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 604.

powinny być one wzięte pod uwagę przy formułowaniu rozwiązania konkretnej sprawy¹¹³. Zabronione jest jednak, aby Prezydent – np. podczas orędzia lub konferencji – zobowiązywał się do realizacji czegoś, co mieści się w uprawnieniach Rady Ministrów lub konkretnego ministra.

Warty wspomnienia – jest również art. 138 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, wskazujący, że: „Prezydent Rzeczypospolitej nadaje ordery i odznaczenia”, gdyż dotyczy on również funkcji reprezentacyjnej Prezydenta (przy czym odnosi się ona w tym przypadku do spraw wewnętrznych). Opisany przepis szczegółowo reguluje Ustawa z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach¹¹⁴.

Warto w tym miejscu wskazać, iż ordery i odznaczenia nadawane są nie tylko obywatelom polskim, ale także cudzoziemcom oraz podmiotom nie będącymi osobami fizycznymi na wniosek bądź z inicjatywy Prezydenta. Nadawanie orderów i odznaczeń jest kolejną kompetencją głowy państwa, którą Prezydent może realizować samodzielnie. Pozwala to na budowanie jego wizerunku w kraju, gdyż nadawanie odznaczeń jest czynnością szczególnie doniosłą ze społecznego punktu widzenia. Ordery nadawane są za wybitne zasługi dla kraju, a Prezydent przy ich nadawaniu powinien kierować się istotnymi wartościami dla państwa.

Jak wskazuje B. Banaszak konieczne jest w tym kontekście zarazem, aby nie dochodziło do złamania art. 32 i 33 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku mówiących o zakazie dyskryminacji¹¹⁵. Jednak – jak należy równocześnie stwierdzić – zakaz niedyskryminacji przy nadawaniu orderów i odznaczeń jest szczególnie ciężki do udowodnienia przed polskimi sądami, gdyż kryteria ich nadawania zostały tak sformułowane, aby Prezydent mógł je nadawać uznaniowo, a nie po spełnieniu określonych przesłanek ustawowych¹¹⁶.

¹¹³ B. Banaszak, op. cit., s. 662.

¹¹⁴ Ustawa z dnia 16 października 1992 roku o orderach i odznaczeniach (Dz. U. nr 90 poz. 450).

¹¹⁵ B. Banaszak, op. cit., s. 675.

¹¹⁶ „Prezydent Rzeczypospolitej z urzędu zostaje kawalerem Orderu Orła Białego i Orderu Odrodzenia Polski. Także z urzędu przewodniczy Kapitułom Orderu Orła Białego i Orderu Odrodzenia Polski”. Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Lex 2013, komentarz do art. 138.

2.4. Podsumowanie

W powyższym rozdziale szczególny nacisk położono na dokładną analizę rozwiązań ustrojowych w zakresie funkcji reprezentacyjnej Prezydenta RP wynikających z trzech wybranych polskich regulacji konstytucyjnych, tj. Konstytucji marcowej, Konstytucji kwietniowej oraz obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku.

Warto przy tym odnotować, że w ustawach zasadniczych, nie tylko polskich, odnaleźć można pewien schemat rozwiązań ustrojowych w zakresie funkcji reprezentacyjnej głowy państwa. Niezależnie od państwa i okresu historycznego, Prezydent – jako organ sprawujący funkcję reprezentacyjną – zawsze wyposażony jest on w prawo czynnej i biernej legacji oraz w ogólną kompetencję do reprezentowania własnego państwa. Ponadto posiada on również prawo do ratyfikowania umów międzynarodowych oraz wypowiedzania wojny oraz zawierania pokoju. Te z kolei uprawnienia, jak pokazała przeprowadzona w tym rozdziale analiza, należą do kategorii spraw najwyższej wagi państwowej, dlatego też zarówno Konstytucja Marcowa, jak i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, wymagają w tej kwestii partycypacji Sejmu.

Co przy tym istotne, ustawodawstwo konstytucyjne w Polsce nie odnosi się do kwestii wewnętrznej reprezentacji Prezydenta. W tym zakresie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku nadała Prezydentowi RP jedynie prawo do nadawania orderów i odznaczeń, co niewątpliwie wpisuje się w wewnętrzną reprezentację połączoną z uroczystym charakterem.

Wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta RP

3.1. Wstęp

Celem prezentowanego rozdziału jest przedstawienie, jak została ukształtowana kompetencja Prezydenta (czyli jednego z dwóch – obok Rady Ministrów – organów władzy wykonawczej¹¹⁷) w zakresie wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej w stanie prawnym wyznaczonym przez trzy różne ustawy zasadnicze, które obowiązywały lub też obecnie obowiązują w polskim prawie konstytucyjnym. Rozważania zostają w pierwszej kolejności skoncentrowane na dokonaniu analizy takich ustaw zasadniczych, jak – znane z historii polskiego konstytucjonalizmu – Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku¹¹⁸ oraz Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935

¹¹⁷ Zob. w tym zakresie np. – odnoszące się od aktualnie obowiązującego stanu prawnego – poglądy Bartłomieja Opalińskiego: B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP i Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.

¹¹⁸ Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 44 poz. 267).

roku¹¹⁹. Następnie rozważania ukierunkowane zostają na dokonaniu analizy ustawy zasadniczej, która obecnie obowiązuje w polskim porządku prawnym, czyli Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹²⁰.

Prowadząc rozważania w zakresie powyżej wskazanym, warto zastanowić się na wstępie, co oznacza pojęcie „inicjatywa ustawodawcza” lub też – używane niekiedy zamiennie w doktrynie¹²¹ – pojęcie „prawo inicjatywy ustawodawczej”. W oparciu o utrwalone poglądy polskiej doktryny prawa konstytucyjnego można w tym kontekście między innymi wskazać, że inicjatywa ustawodawcza stanowi prawo konstytucyjnie określonych podmiotów do wnoszenia do Sejmu projektów ustaw, które skutkuje obowiązkiem rozpatrzenia przez Sejm wniesionych projektów w szczególnej procedurze¹²². Warto jednocześnie wspomnieć, że w najnowszej doktrynie został także inny – zbliżony do powyższego – pogląd, zakładający, że prawo inicjatywy ustawodawczej należy rozumieć jako, przysługującą określonym w przepisach ustrojowych podmiotom, kompetencję do wniesienia do Sejmu projektu ustawy ze skutkiem w postaci obowiązku poddania takiego projektu – przewidzianej przez organ ustawodawczy – procedurze¹²³.

W uzupełnieniu do poczynionych powyżej ustaleń warto ponadto podkreślić, że przynależność jakiegoś podmiotu do kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, wynikać może wyłącznie z jednoznacznych przepisów regulujących to zagadnienie¹²⁴. Tym samym można też uznać, że krąg podmiotów dysponujących kompetencją w zakresie inicjatywy ustawodawczej jest zawsze jednoznacznie wyznaczony przez obowiązujące przepisy.

W polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się również, że postępowanie legislacyjne – wszczęte wskutek wystąpienia uprawnionego podmiotu

¹¹⁹ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz. U. nr 30 poz. 227).

¹²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

¹²¹ Powyższe wymaga jednak poczynienia równoczesnego zastrzeżenia, że poglądy różnych przedstawicieli polskiej doktryny w tym zakresie odznaczają się, pomimo wszystko, pewnym rozbieżnościami względem siebie i – tym samym – różni przedstawiciele nie posługują się w sposób zupełnie jednolity pojęciami na określenie omawianej instytucji.

¹²² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012 i n., s. 237.

¹²³ M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017, s. 1. Zob. w tym zakresie także E. Gdulewicz, *Sejm i Senat*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 270.

¹²⁴ M. Berek, op. cit, s. 1.

z inicjatywą ustawodawczą – zawsze musi się rozpoczynać w Sejmie¹²⁵. W tym też zakresie należy podkreślić, iż obowiązujące w Polsce regulacje odnoszące się do tego zagadnienia nie wykazały się nigdy – w żadnym okresie w historii polskiego konstytucjonalizmu – żadnymi odrębnościami.

Warto przy tym zauważyć, że pojęcie „inicjatywa ustawodawcza” („prawo inicjatywy ustawodawczej”) odnosi się – w sensie formalnym – do ustawy, czyli do aktu normatywnego przyjmowanego przez parlament w szczególnej procedurze określonej przez konstytucję oraz uszczegółowionej przez regulaminy obydwu izb parlamentu, zajmującego w hierarchii aktów prawnych miejsce wskazane przez ustawę zasadniczą, którego przedmiot został wskazany przez ustrojodawcę jedynie przykładowo (a w pozostałym zakresie może być wyinterpretowany z całością porządku konstytucyjnego państwa przy uwzględnieniu roli klauzul konstytucyjnych, a wśród nich klauzuli demokratycznego państwa prawnego)¹²⁶.

Istotny jest przy tym jednak także fakt, iż powyższe nie stoi – w przekonaniu autorów – na przeszkodzie, żeby pojęcie „inicjatywa ustawodawcza” („prawo inicjatywy ustawodawczej”) odnosić nie tylko do ustaw zwykłych, ale także do ustaw zasadniczych (konstytucji), czyli aktów normatywnych zajmujących najwyższe miejsce w hierarchii aktów prawnych. W taki zresztą sposób postrzega to zagadnienie znaczna część przedstawicieli polskiej doktryny, zwracając przy tym niekiedy uwagę, że inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustaw zasadniczych może być także określona szczególnym terminem, a mianowicie pojęciem „inicjatywa ustrojodawcza”.

Mając to na względzie, warto w tym miejscu wyraźnie zastrzec, iż na potrzeby dalszych rozważań omawiane pojęcie „inicjatywa ustawodawcza” („prawo inicjatywy ustawodawczej”) będzie właśnie rozumiane w taki możliwie najbardziej ogólny sposób i – w konsekwencji – będzie obejmować swym zakresem treściowym zarówno inicjatywę ustawodawczą *sensu stricto* (odnoszącą się do ustaw zwykłych), jak również inicjatywę ustawodawczą *sensu largo* (odnoszącą się do ustaw zasadniczych – czyli, innymi słowy, inicjatywę ustrojodawczą).

Należy w tym miejscu wskazać, że w ramach kręgu podmiotów – którym przysługiwać może w określonym stanie prawnym omawiane prawo inicjatywy ustawodawczej – znajdować się mogą między innymi organy władzy wykonaw-

¹²⁵ Por. L. Garlicki, op. cit., s. 237.

¹²⁶ Por. M. Berek, op. cit., s. 1.

czej (egzekutywy), w tym także Prezydent (głowa państwa). Rozpatrując – w ujęciu teoretycznym – zagadnienie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez organy egzekutywy warto jednocześnie zasygnalizować, iż wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej może być postrzegane – z tej perspektywy – jako jeden z mechanizmów oddziaływania władzy wykonawczej na władzę ustawodawczą w sposób niezbędny dla realizacji zamierzeń politycznych¹²⁷.

3.2. Wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta RP na gruncie Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku

Dokonując przedstawienia, jak została ukształtowana kompetencja Prezydenta w zakresie wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej w stanie prawnym wyznaczonym przez Konstytucję marcową z dnia 17 marca 1921 roku, Konstytucję kwietniową z dnia 23 kwietnia 1935 roku oraz Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, warto rozpocząć niniejszy wywód od prezentacji tego zagadnienia w świetle najstarszej z trzech – wskazanych powyżej – regulacji konstytucyjnych, czyli Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku. W odniesieniu do tej regulacji można zarazem przedstawić generalną tezę, że Prezydent na gruncie Konstytucji marcowej nie posiadał żadnych kompetencji w zakresie wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej. Prezydent nie mógł w ówczesnym stanie prawnym w żadnym przypadku występować z inicjatywą ustawodawczą – zarówno w zakresie ustaw zwykłych, jak i ustaw zasadniczych¹²⁸. Co przy tym istotne, Prezydentowi nie zostały przyznane jakiegokolwiek kompetencje w zakresie wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej zarówno w stanie prawnym wyznaczonym przez Konstytucję marcową w jej pierwotnym brzmieniu, jak i w stanie prawnym wyznaczonym przez tzw. nowelę sierpniową z dnia 2 sierpnia 1926 roku¹²⁹¹³⁰.

¹²⁷ Zob. także rozważania Macieja Berka w tym zakresie: M. Berek, op. cit., s. 13 i n.

¹²⁸ Ponadto w ówczesnym stanie prawnym Prezydent nie miał także – nawet ograniczonego – prawa weta wobec uchwalanych ustaw. Pozostawione mu zostało jedynie prawo podpisywania i zarządzania ustaw (art. 44 ust. 1 Konstytucji marcowej).

¹²⁹ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 roku zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku (Dz. U. nr 78 poz. 442).

¹³⁰ Por. w tym zakresie m.in. W. T. Kulesza, *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4.

O tym, iż Prezydent na gruncie Konstytucji marcowej nie posiadał żadnych kompetencji w zakresie wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej przesądziła w sposób jednoznaczny treść art. 10 oraz art. 125 Konstytucji marcowej. Pierwszy ze wskazanych przepisów pozwala określić, jakie podmioty dysponowały wówczas prawem inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw zwykłych, natomiast drugi wskazuje na podmiot uprawniony do występowania z inicjatywą ustawodawczą w zakresie ustaw zasadniczych (określoną wówczas jako „wniosek o zmianę Konstytucji”).

Co przy tym istotne, art. 10 Konstytucji marcowej – wskazujący na podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw zwykłych – wskazał na jedynie dwa podmioty posiadające kompetencję w tym zakresie, tj. na Rząd i na Sejm¹³¹. Art. 10 zd. 1 Konstytucji marcowej stanowi bowiem *expressis verbis*, że „Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Rządowi i Sejmowi”.

Mając na uwadze powyższą regulację można zarazem, z jednej strony, wskazać w oparciu o utrwalone poglądy doktryny, że Konstytucja marcowa – poprzez przyznanie takiemu podmiotowi jak Rząd prawa inicjatywy ustawodawczej – oddaliła się od idealnego schematu zasady podziału (trójpodziału) władz¹³². Z drugiej jednakże strony Konstytucja marcowa dokonała w tym zakresie odstępstwa na rzecz władzy wykonawczej tylko na rzecz jednego jej organu (Rządu), nie przyznając analogicznej kompetencji drugiemu jej organowi (Prezydentowi Rzeczypospolitej).

Mając na względzie, że Prezydent nie uzyskał na gruncie art. 10 Konstytucji marcowej prawa inicjatywy ustawodawczej, w doktrynie wskazuje się zarazem, że w stanie prawnym wyznaczonym przez tę ustawę zasadniczą uprawnienia Prezydenta wobec parlamentu nie były rozległe. Ograniczone były przy tym zwłaszcza te właśnie spośród wskazanych uprawnień, które umożliwiały Prezydentowi ingerencję w sprawy ustawodawstwa lub, inaczej mówiąc, udział w nim¹³³.

W oparciu o pogląd ogłoszony przez Zbigniewa Witkowskiego należy w tym kontekście uznać równocześnie za niewłaściwe – znane w literaturze międzywojennej – przypadki interpretacji rozszerzającej na Prezydenta prze-

¹³¹ Por. S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski*, Warszawa 1990, s. 80.

¹³² Por. A. Burda, *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983, s. 37.

¹³³ Por. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1921–1935*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 64.

pisu art. 10 Konstytucji marcowej, określającego krąg podmiotów inicjatywy ustawodawczej. Nie uwzględniają one bowiem okoliczności, że skoro Prezydent, będący jednym z organów władzy wykonawczej, posiadał pewne uprawnienia w zakresie ustawodawstwa, ujęte wyraźnie i wyczerpująco w Konstytucji marcowej, to wykładnia rozszerzająca tych unormowań była wykluczona¹³⁴.

Art. 125 Konstytucji marcowej z kolei – wskazujący na podmiot uprawniony do występowania z inicjatywą ustawodawczą w zakresie ustaw zasadniczych (podmiot uprawniony do występowania z wnioskiem o zmianę Konstytucji) – przyznał kompetencję w tym zakresie jedynie określonej grupie posłów (co najmniej 1/3 ustawowej liczby posłów) i, tym samym, również wykluczył w tym zakresie jakąkolwiek kompetencję Prezydenta. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 125 zd. 2 Konstytucji marcowej: „Wniosek o zmianę Konstytucji winien być podpisany co najmniej [pisownia oryginalna] przez 1/3 ustawowej liczby posłów, zapowiedziany co najmniej [uwaga j. w.] na 15 dni”.

3.3. Wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta RP na gruncie Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku

Mając na względzie wszystkie poczynione powyżej ustalenia, wskazać zarazem należy, że nieco inaczej została ukształtowana kompetencja Prezydenta w zakresie wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej w stanie prawnym wyznaczonym przez Konstytucję kwietniową z dnia 23 kwietnia 1935 roku. W przypadku tej bowiem regulacji Prezydent nadal nie mógł bowiem, co prawda, w żadnym przypadku występować z inicjatywą ustawodawczą w zakresie ustaw zwykłych, zyskał on jednak kompetencję w zakresie występowania z inicjatywą ustawodawczą w zakresie zmiany konstytucji (czyli kompetencję w zakresie wykonywania prawa inicjatywy ustrojodawczej)¹³⁵.

Na powyższy wniosek jednoznacznie wskazuje analiza treści art. 50 oraz art. 80 Konstytucji kwietniowej. Art. 50 Konstytucji kwietniowej pozwala określić, jakie podmioty dysponować mogły na gruncie tej ustawy zasadniczej prawem inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw zwykłych, natomiast art. 80

¹³⁴ Por. *ibidem*.

¹³⁵ Ponadto na gruncie Konstytucji kwietniowej Prezydent zyskał prawo weta (zawieszającego) wobec uchwalanych ustaw (art. 49 ust. 1 Konstytucji kwietniowej).

Konstytucji kwietniowej wskazuje na podmioty uprawnione do występowania z inicjatywą ustawodawczą w zakresie ustaw zasadniczych.

Warto w tym miejscu wskazać, że art. 50 Konstytucji kwietniowej – określający, którym podmiotom przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw zwykłych – jednoznacznie wskazuje, że tylko dwóm podmiotom została przyznana kompetencja w tym zakresie (Rządowi i Sejmowi). Jak stanowi bowiem art. 50 ust. 1 Konstytucji kwietniowej – bardzo zbliżony zresztą w treści do art. 10 zd. 1 Konstytucji marcowej – „Prawo inicjatywy ustawodawczej służy Rządowi i Sejmowi”.

Dalsze ustępy artykułu 50 Konstytucji kwietniowej wskazują zarazem na przypadki szczególne, w których ograniczone jest swobodne wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez oba – wskazane powyżej – podmioty (Rząd i Sejm). Art. 50 ust. 2 przewiduje wyłączną inicjatywę ustawodawczą Rządu w sprawach budżetu, kontyngentu rekruta i ratyfikacji umów międzynarodowych, art. 50 ust. 3 z kolei wskazuje, że: „Sejm nie może bez zgody Rządu uchwalić ustawy, pociągającej za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, dla których nie ma pokrycia w budżecie”.

Mając na względzie wskazaną powyżej okoliczność, iż na gruncie Konstytucji kwietniowej Prezydent nie mógł w żadnym przypadku występować z inicjatywą ustawodawczą w zakresie ustaw zwykłych, trzeba poczynić równoczesne zastrzeżenie, że w ówczesnym stanie prawnym pozycja Prezydenta w zakresie kształtowania regulacji rangi ustawowej była – pomimo wszystko – relatywnie szeroka. Wynika to z faktu, iż w okresie obowiązywania Konstytucji kwietniowej Prezydent zyskał szerokie uprawnienia do wydawania aktów o mocy ustawy (dekretów), w drodze których miały być wyłącznie regulowane – kosztem ustaw zwykłych – pewne ściśle określone materie. Do materii tych zaliczały się sprawy organizacji Rządu, zwierzchnictwa sił zbrojnych oraz organizacji administracji rządowej¹³⁶.

Art. 80 Konstytucji kwietniowej natomiast – wskazujący na podmioty uprawnione do występowania z inicjatywą ustawodawczą w zakresie ustaw zasadniczych – określa, że kompetencja ustrojodawcza przysługiwać mogła na gruncie tej ustawy zasadniczej trzem różnym podmiotom, w tym między innymi właśnie Prezydentowi Rzeczypospolitej (ponadto – poza Prezydentem – prawem ini-

¹³⁶ Por. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski*, Warszawa 1990, s. 195.

cyjatywy ustrojodawczej dysponował także Rząd oraz określona grupa posłów, a konkretnie 1/4 ustawowej liczby posłów)¹³⁷. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 80 ust. 1 Konstytucji kwietniowej: „Zmiana Konstytucji może być dokonana z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej, Rządu lub 1/4 ustawowej liczby posłów”.

Co przy tym istotne, Prezydent – w świetle całokształtu przepisów Konstytucji kwietniowej – dysponował wręcz, jak można uznać, uprzywilejowanym prawem inicjatywy ustawodawczej w dziedzinie zmiany Konstytucji. O powyższym przesądza między innymi okoliczność, że wniosek Prezydenta w zakresie zmiany ustawy zasadniczej mógł być głosowany tylko w całości i tylko bez zmian lub – ewentualnie – ze zmianami, na które Rząd, w imieniu Prezydenta Rzeczypospolitej, wyraził zgodę (tak stanowił art. 80 ust. 2 Konstytucji kwietniowej). Co więcej, uchwalenie prezydenckiego wniosku wymagało zgodnej uchwały Sejmu i Senatu podjętej – znacznie niższą niż w przypadku innych wniosków ustrojodawczych – większością. Uchwalenie wniosku Prezydenta – na co wskazywał art. 80 ust. 3 Konstytucji kwietniowej – wymagało bowiem zgodnej uchwały Sejmu i Senatu podjętych jedynie zwykłą większością głosów, co znacznie odróżniało tryb postępowania w tym zakresie od trybów postępowania odnoszących się do wniosków sejmowych lub rządowych, które wymagały dla swej ważności kwalifikowanej większości głosów (a, mówiąc jeszcze bardziej precyzyjnie, „większości ustawowej liczby posłów i senatorów”).

Warto ponadto wskazać, że w świetle art. 80 ust. 4 Prezydent mógł zawetować projekt ustawy o zmianie Konstytucji, który został uprzednio uchwalony przez parlament. Stosownie bowiem do treści tego przepisu: „Prezydent Rzeczypospolitej może w ciągu trzydziestu dni od otrzymania projektu ustawy, zmieniającego Konstytucję, zwrócić go Sejmowi z żądaniem ponownego rozpatrzenia, które może nastąpić nie wcześniej niż na następnej kadencji”. Jednocześnie – w razie ponownego przyjęcia projektu przez parlament bez mian – Prezydent miał do wyboru następujące możliwości działania: zarządzenie ogłoszenia ustawy o zmianie Konstytucji po uprzednim jej podpisaniu („stwierdzeniu podpisem mocy ustawy”) albo rozwiązanie Sejmu i Senatu (na powyższe wskazuje treść art. 80 ust. 5 Konstytucji kwietniowej)¹³⁸.

¹³⁷ Por. *ibidem*, s. 201.

¹³⁸ Por. *ibidem*.

3.4. Wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta RP na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku

Wszystkie zaprezentowane powyżej ustalenia – wskazujące, jak została ukształtowana kompetencja Prezydenta w zakresie wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej w stanie prawnym wyznaczonym przez, znane z historii polskiego konstytucjonalizmu, Konstytucję marcową i Konstytucję kwietniową – posłużyć mogą za punkt wyjścia do przedstawienia w tym miejscu omawianego zagadnienia z punktu widzenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, a zatem regulacji konstytucyjnej obecnie obowiązującej w polskim porządku prawnym. Należy, w moim przekonaniu, już na wstępie zwrócić zarazem uwagę, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku – odmiennie od Konstytucji marcowej i Konstytucji kwietniowej – przyznała Prezydentowi kompetencję w zakresie wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw zwykłych. Ponadto, podobnie jak to miało miejsce już na gruncie Konstytucji kwietniowej i odmiennie w stosunku do Konstytucji marcowej, Prezydent otrzymał również prawo do występowania z inicjatywą ustawodawczą w zakresie ustaw zasadniczych (a zatem otrzymał on prawo inicjatywy ustrojodawczej).

Powyższe jednoznacznie wynika z analizy treści art. 118 oraz art. 235 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Pierwszy ze wskazanych przepisów wskazuje na podmioty wyposażone – na gruncie tej ustawy zasadniczej – w prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw zwykłych, natomiast drugim wskazuje na podmioty wyposażone – w stanie prawnym wyznaczonym przez tę Konstytucję – w prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw zasadniczych.

Mając na względzie treść art. 118 ust. 1 oraz 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku (a także uwzględniając brzmienie art. 32 ust. 1 Regulaminu Sejmu¹³⁹), należy podkreślić, iż w obecnie obowiązującym w Polsce stanie prawnym inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustaw zwykłych przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej oraz czterem innym podmiotom, a mianowicie:

¹³⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.).

posłom¹⁴⁰, Senatowi¹⁴¹, Radzie Ministrów i grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu¹⁴². Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku” „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów”. Stosownie z kolei do treści art. 118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa”¹⁴³.

Chcąc dokonać uporządkowania i systematyzacji podmiotów, którym w stanie prawnym wyznaczonym przez *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* przysługuje inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustaw zwykłych można – za Janem Wawrzyniakiem – podzielić wskazane podmioty na dwie kategorie. Pierwszą kategorię tworzą podmioty posiadające zinstytucjonalizowany charakter (chodzi w tym przypadku o podmioty z art. 118 ust. 1, w tym o Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, Senat oraz Radę Ministrów), a drugą podmiot mający pozainstytucjonalny, społeczny charakter (chodzi w tym przypadku o grupę co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejm wskazaną w art. 118 ust. 2)¹⁴⁴. Niezależnie jednak od dokonanego uporządkowania i systematyzacji

¹⁴⁰ Regulamin Sejmu w art. 32 ust. 2 doprecyzowuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt). Warto przy tym jednocześnie zastrzec, że inicjatywa ustawodawcza nie przysługuje komisji śledczej.

¹⁴¹ Istotna jest przy tym okoliczność, że inicjatywa ustawodawcza Senatu – w odróżnieniu od Sejmu – jest prawem całej izby. W konsekwencji należy też uznać, że konieczna jest uchwała całego Senatu, z kolei grupy senatorów nie mają zagwarantowanego prawa inicjatywy ustawodawczej.

¹⁴² Jest to procedura tak zwanej inicjatywy ludowej, która do polskiego porządku konstytucyjnego została wprowadzona dopiero w 1997 roku. Na temat wspomianej instytucji zob. szerzej m.in. M. Pisz, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP oraz europejska inicjatywa obywatelska – przedstawienie i porównanie obu instytucji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 11; P. Sarnecki, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, t. XII.

¹⁴³ W uzupełnieniu do zaprezentowanych przepisów art. 118 ust. 3 wskazuje przy tym, że: „Wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania”.

¹⁴⁴ Por. J. Wawrzyniak, *Normatywne regulacje inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 1, s. 14.

podmiotów, którym w stanie prawnym wyznaczonym przez *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* przysługuje inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustaw zwykłych należy jednocześnie wyraźnie zaznaczyć, że wszystkie podmioty prawa inicjatywy ustawodawczej są sobie – w sensie prawnym – równe¹⁴⁵.

Z uwagi na fakt, że prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw zwykłych przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej oraz czterem innym podmiotom warto zarazem wskazać, że w zależności od tego, kto wystąpił z inicjatywą ustawodawczą, projekt ustawy określa się jako projekt prezydencki, poselski, senacki, rządowy bądź obywatelski. Co przy tym istotne, w praktyce politycznej z przyznanego prawa inicjatywy ustawodawczej najczęściej ze wszystkich podmiotów korzysta – jak się wskazuje – Rada Ministrów i to od tego podmiotu pochodzi najwięcej projektów ustaw. Powyższe – jak należy wyraźnie zastrzec – nie oznacza jednak, że Prezydent również w praktyce ustrojowej nie wykonuje prawa inicjatywy ustawodawczej.

Należy w tym miejscu ponadto podkreślić, że na gruncie obecnie obowiązującej *Konstytucji* prawo inicjatywy ustawodawczej – przyznane Prezydentowi Rzeczypospolitej oraz czterem innym, wspomnianym powyżej, podmiotom – w pewnym szczególnym przypadku podlega podmiotowemu ograniczeniu. Mianowicie, ograniczenie takie zostało wskazane w art. 221 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* i odnosi się ono do: projektu ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. W tych bowiem przypadkach inicjatywa ustawodawcza przysługuje tylko i wyłącznie Radzie Ministrów i, w konsekwencji, inicjatywy ustawodawczej w zakresie wspomnianych tutaj zagadnień nie ma zarówno Prezydent Rzeczypospolitej, jak i pozostałe trzy podmioty wskazane w art. 118 ust. 1 i 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*.

Dokonując analizy art. 118 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, można także stwierdzić, że szczególnie charakterystycznym rozwiązaniem przyjętym na gruncie tego przepisu wydaje się być przyznanie prawa inicjatywy ustawodawczej równocześnie dwóm organom egzekutywy, czyli Prezydentowi

¹⁴⁵ L. Garlicki, uwaga 12 do art. 118 *Konstytucji*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, t. I, s. 13.

Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów. W oparciu o utrwalone poglądy doktryny warto można wręcz stwierdzić w tym kontekście, że rozwiązanie takie jest rzadko spotykane we współczesnych państwach demokratycznych i zwykle prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje tylko jednemu członowi dualistycznej egzekutywy¹⁴⁶¹⁴⁷.

Art. 235 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku – wskazujący na podmioty uprawnione do występowania z inicjatywą ustawodawczą w zakresie ustaw zasadniczych – określa natomiast, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym prawo inicjatywy ustrojodawczej ma Prezydent Rzeczypospolitej oraz jeszcze dwa inne podmioty (Senat i grupa co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów). Tylko te trzy podmioty – jak *expressis verbis* wskazuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku – mogą przedłożyć projekt ustawy o zmianie Konstytucji. Potwierdza to jednoznacznie treść art. 235 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, zgodnie z brzmieniem którego: „Projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej”.

Mając powyższe na względzie należy uznać, że art. 235 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku wprowadza szczególne wymogi, odróżniające proces uchwalania ustawy o zmianie Konstytucji od procedury uchwalania innych ustaw¹⁴⁸. Wymogi te sprowadzają się do zaostrenia wymogów dla podmiotów, którym przysługuje możliwość wystąpienia ze stosowną inicjatywą ustawodawczą i jednoczesnego zawężenia kręgu tychże podmiotów.

Co przy tym istotne, zarówno Prezydent, jak i Senat oraz grupa co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów mają ponadto zagwarantowane na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku także dodatkowe kompetencje w zakresie zmiany Konstytucji (niezależne od przyznanego im prawa inicjatywy ustrojodawczej). W tym kontekście warto – w mojej ocenie – zwrócić szczególną uwagę na treść art. 235 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, dotyczącego prawa zażądania przez te podmioty przeprowadzenia referendum zatwierdzającego ustawę o zmianie Konstytucji (po jej uprzednim uchwaleniu przez Senat) w przypadku, gdy ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII. Jak stanowi bowiem art. 235 ust. 6 Konstytucji Rze-

¹⁴⁶ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 670.

¹⁴⁷ Próby określenia relacji pomiędzy Radą Ministrów a Prezydentem w wykonywaniu prawa inicjatywy ustawodawczej podjął się Maciej Berek. Zob. M. Berek, op. cit., s. 27 i n.

¹⁴⁸ Por. B. Banaszak, op. cit., s. 1118.

pospolitej Polskiej z 1997 roku: „Jeżeli ustawa o zmianie Konstytucji dotyczy przepisów rozdziału I, II lub XII, podmioty określone w ust. 1 mogą zażądać, w terminie 45 dni od dnia uchwalenia ustawy przez Senat, przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Z wnioskiem w tej sprawie podmioty te zwracają się do Marszałka Sejmu, który zarządza niezwłocznie przeprowadzenie referendum w ciągu 60 dni od dnia złożenia wniosku. Zmiana Konstytucji zostaje przyjęta, jeżeli za tą zmianą opowiedziała się większość głosujących”.

3.5. Podsumowanie

Mając na względzie wszystkie poczynione dotychczas ustalenia na temat sposobu ukształtowania kompetencji Prezydenta w zakresie wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej w stanie prawnym wyznaczonym przez Konstytucję marcową, Konstytucję kwietniową oraz Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku należy, w drodze podsumowania, stwierdzić, że na gruncie trzech analizowanych regulacji konstytucyjnych zupełnie odmiennie zostały ukształtowane kompetencje prezydenckie w tym zakresie. Dokonując przekrojowej analizy kompetencji Prezydenta w zakresie wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej na gruncie trzech wspomnianych ustaw zasadniczych, można przy tym – w przekonaniu autorów – zaobserwować tendencję ustrojodawcy zmierzającą do stopniowego zwiększania się zakresu kompetencji prezydenckich odnoszących się do wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej.

Wydawanie aktów o mocy ustawy przez Prezydenta RP

4.1. Wstęp

Niniejszy rozdział ma na celu przedstawienie, jak została ukształtowana kompetencja Prezydenta – rozumianego jako jeden z dwóch organów dualistycznej władzy wykonawczej – w zakresie wydawania aktów o mocy ustawy w stanie prawnym wyznaczonym przez trzy różne regulacje rangi konstytucyjnej, które obowiązywały lub też obecnie obowiązują w polskim prawie konstytucyjnym. W pierwszej kolejności przedmiotem rozważań będzie sposób ukształtowania kompetencji prezydenckiej w zakresie wydawania aktów o mocy ustawy z perspektywy – znanych z historii polskiego konstytucjonalizmu – Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku¹⁴⁹ (z równoczesnym uwzględnieniem stanu prawnego wyznaczonego przez tzw. nowelę sierpniową z dnia 2 sierpnia 1926 roku¹⁵⁰) oraz Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku¹⁵¹. W dalszej kolejności przedmiotem rozważań będzie z kolei sposób ukształtowania

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 44 poz. 267).

¹⁵⁰ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 roku zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku (Dz. U. nr 78 poz. 442).

¹⁵¹ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz. U. nr 30 poz. 227).

kompetencji prezydenckiej w zakresie wydawania aktów o mocy ustawy na gruncie – obecnie obowiązującej w polskim porządku prawnym – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dnia 2 kwietnia 1997 roku¹⁵².

Prowadząc rozważania w zakresie powyżej wskazanym, warto na wstępie wskazać, że poprzez ogólne pojęcie „akty o mocy ustawy” należy rozumieć różnorakie akty normatywne rangi ustawowej (np. rozporządzenia z mocą ustawy czy dekrety), które – w odróżnieniu od ustaw – nie są uchwalane przez organy władzy ustawodawczej (parlamentu), lecz są wydawane przez organy egzekutywy (czyli przez organy pozaparlamentarne)¹⁵³. W ujęciu teoretycznym akty takie mogą być wydawane oba organy władzy wykonawczej, a zatem zarówno przez głowę państwa (Prezydenta), jak i przez rząd (Radę Ministrów)¹⁵⁴.

Istotny jest przy tym fakt, iż akty o mocy ustawy należy uznać za jedno ze źródeł prawa i jednocześnie element większego systemu źródeł prawa, które można wyróżnić w określonym porządku prawnym. Warto ponadto zwrócić uwagę na okoliczność, że akty o mocy ustawy wyróżnia – względem innych źródeł prawa – przypisywana im moc prawna. Co bowiem istotne, w hierarchii źródeł prawa akty o mocy ustawy ustanowione są – pomimo, iż wydają te akty organy władzy wykonawczej – na równi z ustawami. W bezpośredniej konsekwencji powyższego omawiane akty mają moc prawną taką samą jak ustawy, co zresztą w sposób jednoznaczny potwierdza – składające się na definiowane pojęcie – sformułowanie „o mocy ustawy”.

¹⁵² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

¹⁵³ Por. poglądy innych przedstawicieli doktryny wygłoszone na ten temat, np.: K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964; S. Patyra, *Akty o mocy ustawy w polskim porządku konstytucyjnym. Tradycja a współczesność*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2; S. Patyra, *Prawnopolityczne instrumenty oddziaływania rządu na proces ustawodawczy w systemie rządów parlamentarnych na przykładzie Wielkiej Brytanii i Francji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3; W. Skrzydło, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003; M. Pisz, *Od dekretów Tymczasowego Naczelnika Państwa do rozporządzeń Prezydenta RP z mocą ustawy. Analiza aktów ustawodawczych na przełomie lat 1918–2018*, [w:] *Polska niepodległa 1918–2018. Księga rocznicowa z okazji 100 rocznicy odzyskania niepodległości*, Warszawa 2018.

¹⁵⁴ Por. w tym zakresie m.in. R.M. Małajny, *Ustawa a akty ustawowe*, [w:] J. Czajnowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, P. Mikuli, A. Opalek (red.), *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007, s. 201.

W uzupełnieniu do poczynionych powyżej ustaleń odnoszących się do pojęcia „akty o mocy ustawy” warto w tym miejscu także wskazać, że ustawowa (równa ustawie) moc prawna aktów organów o mocy ustawy polega na tym, że ich normy mogą w zakresie przedmiotowym ustaw (czyli w tychże materiach, gdzie dopuszczalne jest wydawanie przez egzekutywę takich aktów) zmieniać i uchylać każdą normę zawartą w ustawie lub mogą też normować po raz pierwszy ze skutkiem prawnym unormowania ustawowego materie należące do przedmiotu sprawy (które to materie dotąd nie były unormowane ustawowo). Jednocześnie same normy omawianych aktów mogą być zmieniane i uchylane tylko przez inne normy takich aktów lub ustaw¹⁵⁵. Co więcej, to właśnie wskazana możliwość zmieniania lub uchylania obowiązujących ustaw stanowi – przekonaniu autorów – sens wydawania aktów organów egzekutywy z mocą ustawy.

4.2. Wydawanie aktów o mocy ustawy przez Prezydenta RP na gruncie Konstytucji marcowej z 17 marca 1921 roku

Dokonując przedstawienia, jak została ukształtowana kompetencja Prezydenta w zakresie wydawania aktów o mocy ustawy w stanie prawnym wyznaczonym przez Konstytucję marcową z dnia 17 marca 1921 roku, Konstytucję kwietniową z dnia 23 kwietnia 1935 roku oraz Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, warto rozpocząć rozważania w tym zakresie od przedstawienia tego zagadnienia w świetle najstarszej z trzech – powyżej wymienionych – regulacji konstytucyjnych, czyli Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku. W odniesieniu do tej regulacji można zarazem przedstawić generalną tezę, że w pierwszym okresie obowiązywania Konstytucji marcowej, którego ramy czasowe wyznacza, z jednej strony, moment jej wejścia w życie (przypadający na dzień 1 czerwca 1921 roku) a, z drugiej strony, moment wejścia w życie tzw. noweli sierpniowej z dnia 2 sierpnia 1926 roku (przypadający na dzień 4 sierpnia 1926 roku) Prezydentowi nie zostały przyznane na gruncie konstytucyjnym żadne kompetencje w zakresie wydawania aktów o mocy ustawy. Co więcej, w ówczesnym stanie prawnym w ogóle nie została przewidziana *de iure* – na gruncie konstytucyjnym – możliwość wydawania aktów o mocy ustawy przez jakikolwiek inny organ niż parlament¹⁵⁶, gdyż w tym przypadku zwyciężyła

¹⁵⁵ Por. w tym zakresie m.in. K. Działocha, *Ustawodawstwo delegowane*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 41.

¹⁵⁶ Por. S. Patyra, op. cit., s. 256; R.M. Małajny, op. cit., s. 205.

tendencja dążąca do utrzymania supremacji parlamentu w systemie organów państwowych i, tym samym, także do zupełnego wyeliminowania z porządku prawnego aktów o mocy ustawy¹⁵⁷.

Mając to na względzie, trzeba jednocześnie wyraźnie wskazać, iż Konstytucja marcowa w ówczesnym kształcie – oparta, w myśl swoich podstawowych założeń, na monteskiuszowskiej zasadzie podziału władz i na systemie rządów parlamentarno-gabinetowych – już niejako z założenia ustanawiała silną pozycję Sejmu kosztem rządu i zarazem zminimalizowała rolę Prezydenta. W bezpośrednim następstwie zaaprobowania przestawionych powyżej założeń w zakresie sposobu organizacji władzy w państwie – jak należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić – Konstytucja marcowa w swym pierwotnym kształcie nie przewidywała także – w świetle swoich regulacji – żadnej możliwości przekazywania uprawnień ustawodawczych innemu niż Sejm organowi władzy (w tym też Prezydentowi)¹⁵⁸.

Co jednak istotne, kolejne lata obowiązywania Konstytucji marcowej przyniosły dość istotną zmianę w tym zakresie. Za moment przełomowy należy w tym kontekście uznać datę uchwalenia tzw. noweli sierpniowej z dnia 2 sierpnia 1926 roku, która stworzyła na gruncie konstytucyjnym bezpośrednią podstawę prawną dla Prezydenta do wydawania aktów o mocy ustawy.

W świetle powyższego nie wydaje się – pomimo wszystko – do końca precyzyjna skrajna i radykalna teza, iż Prezydent *de facto* uzyskał możliwość wydawania aktów o mocy ustawy dopiero w kolejnym okresie obowiązywania Konstytucji marcowej (a zatem dopiero w stanie prawnym wyznaczonym przez tzw. nowelę sierpniową z dnia 2 sierpnia 1926 roku). Bez względu bowiem na prawdziwość tezy zakładającej, że Konstytucja marcowa w swym pierwotnym brzmieniu nie przewidywała *de iure* instytucji aktów o mocy ustawy, należy – pomimo wszystko – równocześnie wyraźnie zastrzec, że już w pierwszym okresie obowiązywania Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku istniały *de facto* w polskim prawie konstytucyjnym pewne możliwości wydawania przez Prezydenta aktów z mocą ustawy.

Precyzując powyższy pogląd, zasadne wydaje się przedstawienie tezy, że – pomimo braku w tym zakresie stosownego umocowania konstytucyjnego (za-

¹⁵⁷ Por. D. Górecki, *O przydatności instytucji dekretu z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] A. Pułło (red.), *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993, s. 117.

¹⁵⁸ Por. M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3(68), s. 50.

wartego wprost w tekście Konstytucji marcowej w swym pierwotnym brzmieniu) – w praktyce ustrojowej pierwszego okresu obowiązywania wspomnianej Konstytucji, począwszy od 1924 roku, zaczęły już być wydawane przez Prezydenta *de facto* akty, które można uznać za swoiste akty o mocy ustawy. Powyższa okoliczność związana była z uchwaloną w dniu 11 stycznia 1924 roku przez Sejm – kierujący się „nagłą koniecznością państwową” – ustawą¹⁵⁹, która przyznawała Prezydentowi Rzeczypospolitej pełnomocnictwa do wydawania, na stosowny wniosek Rady Ministrów, rozporządzeń z mocą ustawy w celu ratowania finansów publicznych i reformy waluty¹⁶⁰.

Uwzględniając powyższe, należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że uchwalenie przywołanej ustawy (a, mówiąc bardziej precyzyjnie, ustawy z dnia 11 stycznia 1924 roku o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej) – na podstawie której w praktyce ustrojowej w pierwszym okresie obowiązywania Konstytucji marcowej pojawiła się *de facto* swoista instytucja rozporządzeń z mocą ustawy – stanowiło bezpośrednie następstwo podejmowanych ówczesnie od pewnego momentu przez kolejne polskie rządy poszukiwań alternatywnego (względem ustaw uchwalanych przez Sejm) narzędzia służącego stanowieniu prawa rangi ustawowej, które to poszukiwania determinowane były trwającą wówczas sytuacją silnego skonfliktowania stronnictw parlamentarnych i istniejącymi wówczas warunkami kryzysu finansów publicznych i złej sytuacji gospodarczej¹⁶¹. Zwieńczeniem tychże poszukiwań był – wniesiony w grudniu 1923 roku dzięki staraniom rządu Władysława Grabskiego – projekt ustawy o wyjątkowych pełnomocnictwach Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie sanacji Skarbu¹⁶², w wyniku wniesienia którego w dniu 11 stycznia 1924 roku została ostatecznie uchwalona – przywołana już powyżej – stosowna ustawa¹⁶³.

Należy zarazem podkreślić, że art. 2 ustawy z dnia 11 stycznia 1924 roku o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej *expressis verbis* przyznał Prezydentowi stosowne upoważnienie do wydawania do dnia 30 czerwca 1924 roku – na podstawie uchwał Rady Ministrów – rozporządzeń z mocą ustaw dla

¹⁵⁹ Ustawa z dnia 11 stycznia 1924 roku o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej (Dz. U. RP nr 4 poz. 28).

¹⁶⁰ Por. S. Patyra, op. cit., s. 256–257.

¹⁶¹ Por. M.J. Nowakowski, op. cit., s. 51.

¹⁶² Projekt ustawy o wyjątkowych pełnomocnictwach Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie sanacji Skarbu (przedłożony w dniu 21 grudnia 1923 roku Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; Druk nr 928).

¹⁶³ Por. M.J. Nowakowski, op. cit., s. 51.

naprawy Skarbu i reformy walutowej. Co zarazem wydaje się istotne, granice przedmiotowe pełnomocnictw do wydawania przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozporządzeń z mocą ustawy zostały określone w drodze enumeratywnego wyciszczenia materii do uregulowania¹⁶⁴.

Wskazane rozporządzenia z mocą ustawy – co podkreśla Romuald Kraczkowski – powinny być podane do wiadomości Sejmu i Senatu¹⁶⁵. W uzupełnieniu do powyższego należy w tym miejscu również podkreślić, że – w świetle art. 2 zd. 2 ustawy z dnia 11 stycznia 1924 roku o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej – równocześnie z wydaniem rozporządzeń na podstawie i w granicach niniejszej ustawy miały utracić moc obowiązującą przepisy dotychczas obowiązujących ustaw, które byłyby sprzeczne z tymi rozporządzeniami.

W uzupełnieniu do powyższego trzeba zarazem wskazać, że instytucja aktów Prezydenta o mocy ustawy istniejąca *de facto* w polskiej praktyce ustrojowej w pierwszym okresie obowiązywania Konstytucji marcowej nie sprowadzała się wyłącznie do zaprezentowanych rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej na podstawie ustawy z dnia 11 stycznia 1924 roku o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej. Kolejne bowiem pełnomocnictwa do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy zostały przyznane Prezydentowi Rzeczypospolitej przez ustawę z dnia 31 lipca 1924 roku o naprawie Skarbu Państwa i poprawie gospodarstwa społecznego¹⁶⁶. Wskazane pełnomocnictwa obowiązywać miały do dnia 31 grudnia 1924 roku i mogły być one wydawane w celu kontynuowania naprawy Skarbu Państwa oraz dla poprawy gospodarstwa społecznego.

Warto w tym miejscu ponadto zasygnalizować, że wydawane *de facto* od 1924 roku przez Prezydenta rozporządzenia z mocą ustawy – od samego początku – były instytucją często wykorzystywaną w polskiej praktyce ustrojowej. Przesądzać o tym może dość znaczna liczba rozporządzeń rzeczywiście wydanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej począwszy od stycznia 1924 roku¹⁶⁷.

Mając na uwadze wszystkie dokonane dotychczas ustalenia, należy zarazem wyraźnie podkreślić, że w kolejnym okresie obowiązywania tzw. noweli sierp-

¹⁶⁴ Por. M. Grzesik-Kulesza, *Akty prawne z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1921–1947*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2014, z. 84, s. 36.

¹⁶⁵ R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Warszawa 1994, s. 120 i n.

¹⁶⁶ Ustawa z dnia 31 lipca 1924 roku o naprawie Skarbu Państwa i poprawie gospodarstwa społecznego (Dz. U. nr 71 poz. 687).

¹⁶⁷ Zob. szerzej na ten temat R. Kraczkowski, op. cit., s. 152 i n.

niowej (czyli ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 roku zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję Rzeczypospolitej (marcową) z dnia 17 marca 1921 roku) – którego ramy czasowe wyznacza, z jednej strony, moment wejścia w życie noweli sierpniowej z dnia 2 sierpnia 1926 roku (przypadający na dzień 4 sierpnia 1926 roku) a, z drugiej strony, moment wejścia w życie Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku (przypadający na dzień 24 kwietnia 1935 roku) – Prezydent uzyskał już kompetencję do wydania aktów o mocy ustawy w pełnym tego słowa znaczeniu. Od tego momentu Prezydent mógł bowiem wydawać akty o mocy ustawy nie tylko *de facto*, ale również *de iure* – w tym rozumieniu, że kompetencja ta od tego momentu została wprost przewidziana na gruncie konstytucyjnym.

Tym samym należy przedstawić stanowczą tezę, że w okresie obowiązywania noweli sierpniowej z dnia 2 sierpnia 1926 roku w polskim prawie konstytucyjnym zaistniała już w pełnym tego słowa znaczeniu instytucja aktów Prezydenta o mocy ustawy. Zaprezentowana w tym miejscu teza wydaje się korespondować z utrwalonymi poglądami doktrynalnymi formułowanymi przez różnych przedstawicieli doktryny¹⁶⁸.

Dokonując prezentacji instytucji aktów Prezydenta o mocy ustawy w okresie obowiązywania noweli sierpniowej z dnia 2 sierpnia 1926 roku, zasadne wydaje się przywołanie w tym miejscu pokrótce genezy tzw. noweli sierpniowej (oraz zaaprobowanych przez nią rozwiązań ustrojowych – zakładających istnienie omawianych aktów). W tym też świetle należy – w moim przekonaniu – podkreślić, że Konstytucja marcowa w swym pierwotnym brzmieniu – nie zakładająca istnienia typowej instytucji aktów o mocy ustawy – i stworzony na jej podstawie urząd parlamentarny stały się przedmiotem krytyki, a przewidziana we wskazanej ustawie zasadniczej dominująca nad egzekutywą pozycja Sejmu prowadziła do sytuacji, w której rząd nie mógł funkcjonować bez stałego poparcia większości parlamentarnej¹⁶⁹. Trzeba zarazem wskazać, że zasygnalizowanych tutaj problemów – istniejących w praktyce ustrojowej w pierwszym okresie obowiązywania Konstytucji marcowej – nie rozwiązały w sposób kompleksowy i definitywny tego typu rozwiązania pośrednie i przejściowe, jak choćby przedstawione już w tej pracy rozporządzenia z mocą ustawy wydawane – pomimo braku wyraźnej podstawy konstytucyjnej – przez Prezydenta *de facto* na podstawie stosownych pełnomocnictw ustawowych.

¹⁶⁸ Por. w tym zakresie np.: M.J. Nowakowski, op. cit., s. 51; S. Patyra, op. cit., s. 257.

¹⁶⁹ Por. M. Grzesik-Kulesza, op. cit., s. 36.

W tychże okolicznościach z inspiracji Józefa Piłsudskiego został zorganizowany w maju 1926 roku zamach stanu, którego skuteczne przeprowadzenie otworzyło drogę do zreformowania ówczesnego porządku ustrojowego w drodze nowelizacji Konstytucji marcowej. Zwieńczeniem podejmowanych od tego momentu prac nad nowelizacją Konstytucji marcowej stało się właśnie uchwalenie w sierpniu 1926 roku tzw. noweli sierpniowej. W wyniku zmiany Konstytucji marcowej dokonanej na mocy noweli sierpniowej z dnia 2 sierpnia 1926 roku – jak już to zostało zasygnalizowane w niniejszym rozdziale – wprowadzono formalnie do polskiego porządku prawnego akty Prezydenta o mocy ustawy.

Ukazując instytucję aktów Prezydenta o mocy ustawy w okresie obowiązywania noweli sierpniowej, należy w świetle poczynionych powyżej ustaleń zwrócić uwagę, że nowela sierpniowa знаła dwa rodzaje tego typu aktów mocą ustawy¹⁷⁰. Co przy tym istotne, oba rodzaje aktów organów egzekutywy z mocą ustawy zostały określone terminem „rozporządzenia” i oba miały być wydawane właśnie przez Prezydenta Rzeczypospolitej (przy braku analogicznej kompetencji dla drugiego organu egzekutywy, tj. Rady Ministrów)¹⁷¹.

W nawiązaniu do przyznanej Prezydentowi na gruncie noweli sierpniowej kompetencji do wydawania aktów z mocą ustawy w doktrynie prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę, że w wymiarze systemowym wyposażenie głowy państwa w prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy stanowiło jeden z głównych filarów aksjologicznych noweli sierpniowej. Nowela ta – już *ex definitione* – zakładała bowiem przywrócenie równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą, a nawet doprowadzenie do przewagi egzekutywy w systemie rządów¹⁷².

Jednym z dwóch rodzajów aktów organów Prezydenta o mocy ustawy przewidzianych przez nowelę sierpniową były akty (rozporządzenia z mocą ustawy) wydawane bezpośrednio w oparciu o ogólną normę kompetencyjną zawartą w samej konstytucji (przewidywał tę instytucję art. 44 ust. 5 Konstytucji marcowej w brzmieniu ustanowionym przez nowelę sierpniową), a drugim z dwóch rodzajów aktów organów egzekutywy przewidzianych przez nowelę sierpniową były akty (rozporządzenia z mocą ustawy) wydawane w oparciu

¹⁷⁰ Por. w tym zakresie m.in. R.M. Małajny, op. cit., s. 205, M. Grzesik-Kulesza, op. cit., s. 37, W.T. Kulesza, *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 41.

¹⁷¹ Por. M. Grzesik-Kulesza, op. cit., s. 37.

¹⁷² S. Patyra, op. cit., s. 257.

o wyraźne upoważnienie ustawowe (przewidywał tę instytucję art. 44 ust. 6 Konstytucji marcowej w brzmieniu ustanowionym przez nowelę sierpniową).

Istotna jest przy okoliczność, że oba rodzaje aktów Prezydenta o mocy ustawy przewidziane na gruncie noweli sierpniowej z dnia 2 sierpnia 1926 roku podlegały pewnym ograniczeniom wynikającym z treści samej noweli. W doktrynie wskazuje się wręcz w kontekście zasygnalizowanych ograniczeń, że ówczesne akty organów egzekutywy z mocą ustawy miały charakter prawodawstwa zastępczego i tymczasowego¹⁷³.

Warto zarazem wskazać, że pierwszy rodzaj aktów organów Prezydenta o mocy ustawy przewidziany w noweli sierpniowej – czyli akty (rozporządzenia z mocą ustawy) wydawane bezpośrednio w oparciu o ogólną normę kompetencyjną zawartą w samej konstytucji – napotkały na trzy ograniczenia wynikające wprost z przywołanej noweli¹⁷⁴, a mianowicie: mogły one być wydawane tylko w razie „nagłej konieczności państwowej”, tylko w czasie, gdy Sejm i Senat były rozwiązane oraz – ponadto – akty takie nie mogły dotyczyć materii wymienionych w art. 44 ust. 5 Konstytucji marcowej w brzmieniu ustanowionym przez nowelę sierpniową¹⁷⁵. Drugi z kolei rodzaj aktów Prezydenta o mocy ustawy przewidziany w noweli sierpniowej – czyli akty (rozporządzenia z mocą ustawy) wydawane w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe – potrzebowały ustawy określającej ich zakres przedmiotowy (który obejmować mógł, przynajmniej teoretycznie, wszystkie materie za wyjątkiem zmiany Konstytucji) oraz czas, w jakim mogły być one wydawane¹⁷⁶. Zakres przedmiotowy tychże aktów o mocy ustawy oraz czas, w jakim mogły one być wydawane określać miała przy tym stosowna ustawa o pełnomocnictwach¹⁷⁷.

Warto zarazem odnotować, że oba akty (rozporządzenia) Prezydenta Rzeczypospolitej o mocy ustawy miały być wydawane na wniosek Rady Ministrów oraz – jednocześnie – miały one być podpisane przez Prezydenta Rzeczypospolitej i rząd *in corpore*, jak również miały one być ogłaszane w Dzienniku Ustaw¹⁷⁸. Przesądziła o tym *expressis verbis* treść art. 44 ust. 7 Konstytucji marcowej w brzmieniu ustanowionym przez nowelę sierpniową. Ten sam art. 44 ust. 7

¹⁷³ Por. D. Górecki, op. cit., s. 117.

¹⁷⁴ Por. R.M. Małajny, op. cit., s. 205.

¹⁷⁵ Głównie były to materie natury finansowej (tak R.M. Małajny, op. cit., s. 205).

¹⁷⁶ Por. R.M. Małajny, op. cit.

¹⁷⁷ Por. D. Górecki, op. cit., s. 117.

¹⁷⁸ Por. w tym zakresie W.T. Kulesza, op. cit., s. 41.

Konstytucji marcowej w brzmieniu ustanowionym przez tzw. nowelę sierpniową wskazywał zarazem, że oba rodzaje rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej podlegały kontroli ze strony parlamentu.

Warto jednocześnie podkreślić, że akty Prezydenta o mocy ustawy istniejące w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej po wejściu w życie tzw. noweli sierpniowej (a zatem od 1926 aż do 1935 roku) były relatywnie często wykorzystywane w polskiej praktyce ustrojowej. W szczególności warto w tym kontekście wskazać na rozporządzenia z mocą ustawy przewidziane w art. 44 ust. 6 Konstytucji marcowej w brzmieniu ustanowionym przez tzw. nowelę sierpniową, które odegrały poważną rolę między innymi w zakresie kodyfikacji różnych obszarów prawa Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷⁹.

4.3. Wydawanie aktów o mocy ustawy przez Prezydenta RP na gruncie Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku

Abstrahując od powyższych rozważań, należy w tym miejscu także wskazać, jak została ukształtowana kompetencja Prezydenta – rozumianego jako jeden z dwóch organów dualistycznej władzy wykonawczej – w zakresie wydawania aktów o mocy ustawy w stanie prawnym wyznaczonym przez Konstytucję kwietniową z dnia 23 kwietnia 1935 roku. W tym świetle warto przedstawić generalną tezę, że Konstytucja kwietniowa w całym okresie jej obowiązywania przewidywała instytucję aktów Prezydenta o mocy ustawy. Co więcej, instytucja aktów Prezydenta o mocy ustawy została wówczas uregulowana w bardzo szerokim zakresie i stanowiła ona jedno z rozwiązań ustrojowych wyróżniających tę ustawę zasadniczą spośród innych regulacji rangi konstytucyjnej istniejących w polskim prawie konstytucyjnym.

Uzupełniając tę tezę, warto równocześnie wskazać, że na gruncie Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku uległa jeszcze dalszemu wzmocnieniu – w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego – koncepcja silnej władzy wykonawczej (zakładająca silną pozycję ustrojową Prezydenta Rzeczypospolitej jako głowy państwa) i wraz z nią zarazem wzrosła jeszcze bardziej ranga aktów Prezydenta o mocy ustawy w polskim porządku prawnym¹⁸⁰. Tym

¹⁷⁹ Por. *ibidem*, s. 43.

¹⁸⁰ Por. S. Patyra, *op. cit.*, s. 258.

samym należy uznać, że w stanie prawnym wyznaczonym przez Konstytucję kwietniową nastąpiło – w zakresie instytucji aktów organów Prezydenta z mocą ustawy – rozwinięcie tendencji znamiennej dla, przedstawionego już w tej rozprawie, okresu obowiązywania noweli sierpniowej z dnia 2 sierpnia 1926 roku.

Warto zarazem wskazać, że w myśl swoich ogólnych założeń Konstytucja kwietniowa zrywała z monteskiuszowską zasadą podziału władz oraz dominującą pozycją parlamentu, rozumianego jako organ bezpośredniej reprezentacji suwerena – Narodu¹⁸¹. Tym samym należy uznać, że Konstytucja kwietniowa, oparta na polityczno-ustrojowej doktrynie sanacji, odrzuciła podstawowe zasady Konstytucji marcowej, prowadząc jednocześnie do odrzucenia systemu rządów parlamentarno-gabinetowych i związanej z nimi koncepcji ustrojowej głowy państwa¹⁸². Trzeba równocześnie podkreślić, w Konstytucji kwietniowej pełnia „jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej” skupiła się w osobie Prezydenta Rzeczypospolitej, o czym *expressis verbis* przesądziła treść art. 2 tej ustawy zasadniczej. W konsekwencji wszystkie (nawet najwyższe) organy państwa – w tym rząd, Sejm, Senat, organy sił zbrojnych, sądy czy organy kontroli państwowej – znajdować się miały pod zwierzchnictwem Prezydenta, na którym spoczywała jednocześnie odpowiedzialność za losy Państwa wyłącznie „wobec Boga i historii”.

Szczególnie istotny wydaje się przy tym fakt, że zaaprobowana przez Konstytucję kwietniową nowa koncepcja ustrojowa zakładała znaczącą zmianę pozycji ustrojowej parlamentu – który utracił charakter organu reprezentującego Naród jako suwerena w zakresie ustawodawstwa¹⁸³ – i, w konsekwencji, koncepcja ta znalazła też swoje odzwierciedlenie w zupełnie nowych rozwiązaniach ustrojowych w zakresie ustawodawstwa¹⁸⁴. Wskazane rozwiązania ustrojowe skoncentrowane zostały na przeniesieniu w przeważającym zakresie uprawnień do stanowienia aktów rangi ustawowej z parlamentu na egzekutywę, a konkretnie na Prezydenta, skupiającego odtąd „jednolitą i niepodzielną” władzę państwową.

Przy uwzględnieniu poczynionych ustaleń trzeba w tym miejscu wskazać, że na gruncie Konstytucji kwietniowej zostało przewidzianych kilka różnych rodzajów – a konkretnie cztery rodzaje – aktów o mocy ustawy. Wszystkie z nich miały być wydawane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁸¹ Por. M.J. Nowakowski, op. cit., s. 52.

¹⁸² Por. M. Grzesik-Kulesza, op. cit., s. 39.

¹⁸³ Por. ibidem, s. 40.

¹⁸⁴ Por. M.J. Nowakowski, op. cit., s. 52.

Ukazując poszczególne rodzaje aktów Prezydenta o mocy ustawy – które mogły być wydawane przez Prezydenta Rzeczypospolitej na gruncie Konstytucji kwietniowej – warto w tym miejscu podkreślić, że w ówczesnym stanie prawnym wszystkie tego typu akty zostały określone jednolitym sformułowaniem „dekrety”. Można ponadto – w mojej ocenie – przedstawić jeszcze jedną tezę i wskazać, iż na gruncie Konstytucji kwietniowej to właśnie Prezydent Rzeczypospolitej był jedynym organem pozaparlamentarnym (i zarazem jedynym organem egzekutywy), który mógł wydawać wszystkie cztery rodzaje takich aktów.

Pierwszym rodzajem aktów Prezydenta o mocy ustawy – przewidzianym na gruncie Konstytucji kwietniowej – były akty (dekrety) Prezydenta Rzeczypospolitej określone art. 55 ust. 1 tej Konstytucji. Dekrety te mogły być wydawane przez Prezydenta Rzeczypospolitej na podstawie upoważnienia ustawowego. Istotny jest przy tym fakt, iż ustawa upoważniająca miała ściśle określać zakres przedmiotowy takich dekretów oraz czas, w którym dekrety te mogły być wydawane (czas trwania pełnomocnictw udzielonych Prezydentowi do ich wydawania)¹⁸⁵. Warto równocześnie wskazać, że z zakresu przedmiotowego dekretów wydawanych na podstawie art. 55 ust. 1 Konstytucji została wyłączona tylko jedna materia – a konkretnie zmiana Konstytucji¹⁸⁶.

Drugim rodzajem aktów organów Prezydenta o mocy ustawy – który również został przewidziany w Konstytucji kwietniowej – były natomiast akty (dekrety) Prezydenta Rzeczypospolitej określone w art. 55 ust. 2 Konstytucji kwietniowej. Dekrety takie mogły być wydawane przez Prezydenta bezpośrednio w oparciu o Konstytucję „w razie konieczności państwowej” i tylko wtedy, gdy Sejm był rozwiązany.

W kontekście wszystkich dotychczas poczynionych ustaleń należy w tym miejscu – w uzupełnieniu do powyższego – podkreślić równocześnie, że oba, przedstawione powyżej, rodzaje dekretów Prezydenta Rzeczypospolitej przewidzianych na gruncie Konstytucji kwietniowej – a zatem zarówno dekrety uregulowane w art. 55 ust. 1, jak i dekrety uregulowane w art. 55 ust. 2 Konstytucji kwietniowej – wymagały w procedurze ich wydawania przedłożenia stosownego wniosku przez Radę Ministrów i mogły być zmieniane lub uchylane tylko innym aktem ustawodawczym. Na powyższe jednoznacznie wskazuje treść art. 55 ust. 3 Konstytucji kwietniowej:

¹⁸⁵ Por. S. Patyra, op. cit., s. 259.

¹⁸⁶ Por. M. Grzesik-Kulesza, op. cit., s. 40.

Ponadto – poza dwoma powyżej przedstawionymi rodzajami dekretów – Konstytucja kwietniowa przewidziała także trzeci rodzaj aktów Prezydenta o mocy ustawy (a, mówiąc ściślej, trzeci rodzaj dekretów prezydenckich). Został on uregulowany w art. 56 Konstytucji kwietniowej. W myśl tego artykułu Prezydent Rzeczypospolitej w dowolnym momencie mógł wydawać dekryty dotyczące organizacji Rządu, organizacji administracji rządowej oraz zwierzchnictwa Sił Zbrojnych.

Ostatnim z kolei – czwartym – rodzajem aktów Prezydenta o mocy ustawy przewidzianych na gruncie Konstytucji kwietniowej były z kolei dekryty Prezydenta Rzeczypospolitej wydawane w czasie stanu wojennego. Wskazane dekryty zostały przewidziane na gruncie art. 79 ust. 2 Konstytucji kwietniowej. Dekryty uregulowane w art. 79 ust. 2 przywołanej Konstytucji były wydawane w zakresie ustawodawstwa i – tym samym – mogły one dotyczyć pełnego zakresu ustawodawstwa państwowego. Jedyny wyjątek stanowiła w tym zakresie zmiana Konstytucji¹⁸⁷.

Dokonując przedstawienia instytucji aktów Prezydenta o mocy ustawy na gruncie Konstytucji kwietniowej i równocześnie mając na względzie – przedstawione powyżej – cztery rodzaje takich aktów (a konkretnie cztery rodzaje dekretów prezydenckich) przewidzianych w ówczesnym prawie konstytucyjnym, należy zaznaczyć, że wszystkie ówczesne dekryty – o czym *expressis verbis* stanowi art. 57 ust. 1 tej Konstytucji – miały moc ustawy i z powołaniem się na podstawę konstytucyjną miały być ogłaszane w Dzienniku Ustaw. W oparciu o art. 57 ust. 2 Konstytucji kwietniowej warto zarazem podkreślić, że ilekroć Konstytucja kwietniowa lub ustawy dla unormowania poszczególnej dziedziny z zakresu ustawodawstwa wymagały ustawy, dziedzina ta mogła być unormowana również dekrytem Prezydenta Rzeczypospolitej, wydanym w warunkach, oznaczonych we wskazanej Konstytucji.

W kontekście instytucji dekretów przewidzianych na gruncie Konstytucji kwietniowej można ponadto wskazać, iż przywołana ustawa zasadnicza nie wymagała przedstawienia takich dekretów Sejmowi do zatwierdzenia ani nie wymagała dla nich podpisu pełnego składu gabinetu¹⁸⁸. Warte jest przy tym podkreślenia, że dla ważności ówczesnych dekretów Prezydenta wystarczyła przy tym kontrasygnata premiera i właściwego branżowo ministra¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Por. M.J. Nowakowski, op. cit., s. 52; M. Grzesik-Kulesza, op. cit., s. 41.

¹⁸⁸ M. Grzesik-Kulesza, op. cit., s. 41.

¹⁸⁹ Tym samym – jak należy wyraźnie w tym miejscu stwierdzić – dla dekretów przewidzianych na gruncie Konstytucji kwietniowej nie trzeba było uzyskiwać kontrasygnaty całego rządu. Por. w tym zakresie M.J. Nowakowski, op. cit., s. 53.

W uzupełnieniu do poczynionych dotychczas ustaleń warto równocześnie zwrócić uwagę, iż uregulowane na gruncie Konstytucji kwietniowej akty Prezydenta o mocy ustawy mogą być uznane za instytucję często wykorzystywaną w praktyce ustrojowej, gdyż nie tylko *de iure*, lecz również *de facto* stanowiły podstawowe narzędzie do tworzenia prawa rangi ustawowej. Jak można wręcz uznać, w ówczesnej praktyce ustrojowej nasiliła się – widoczna już w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej w brzmieniu ustanowionym nowelą sierpniową – tendencja do regulowania coraz liczniejszych obszarów w drodze aktów organów egzekutywy z mocą ustawy¹⁹⁰. Wskazana tendencja była sprzężona z widocznym równocześnie obniżeniem roli parlamentu i zauważalnym wówczas zmniejszeniem się liczby uchwalanych przez parlament ustaw.

4.4. Wydawanie aktów o mocy ustawy przez Prezydenta RP na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku

Całość zaprezentowanych dotychczas ustaleń – wskazujących, jak została ukształtowana kompetencja Prezydenta w zakresie wydawania aktów o mocy ustawy w stanie prawnym wyznaczonym przez, znane z historii polskiego konstytucjonalizmu, Konstytucję marcową i Konstytucję kwietniową – posłużyć może za punkt wyjścia do przedstawienia w tym miejscu omawianego zagadnienia z punktu widzenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (a zatem regulacji konstytucyjnej aktualnie obowiązującej w polskim porządku prawnym). Zasadne wydaje się – przekonaniu autorów – zwrócenie w tym kontekście już na samym wstępie uwagi, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku zupełnie odmiennie od Konstytucji marcowej i Konstytucji kwietniowej uregulowała materię kompetencji Prezydenta w przedmiocie wydawania aktów o mocy ustawy.

Dokonując przedstawienia aktów Prezydenta o mocy ustawy przewidzianych na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, należy zarazem wskazać w oparciu o poglądy Leszka Garlickiego, że obecnie obowiązująca w Polsce Konstytucja nie nawiązała do – znanego niektórym współczesnym państwom i znanego również (jak wynika z poczynionych już w tym rozdziale ustaleń) w polskim porządku prawnym w okresie II Rzeczypospolitej – roz-

¹⁹⁰ Por. M.J. Nowakowski, op. cit., s. 53.

wiązania zakładającego powierzenie organom władzy wykonawczej szerokich kompetencji do stanowienia aktów normatywnych o mocy ustawy¹⁹¹.

Istotna jest przy tym okoliczność iż Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku przyznała wręcz parlamentowi swoisty monopol stanowienia aktów ustawodawczych. Jedyny wyjątek dotyczy – wydawanych tylko i wyłącznie w czasie stanu wojennego – rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy – co wynika z art. 234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku.

Stosownie do treści art. 234 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku: „Jeżeli w czasie stanu wojennego Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5. Rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu”. Jednocześnie – zgodnie z brzmieniem art. 234 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku – „Rozporządzenia, o których mowa w ust. 1, mają charakter źródeł powszechnie obowiązującego prawa”.

Warto w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że w świetle zaprezentowanych powyżej przepisów rozporządzenie z mocą ustawy – po spełnieniu wszystkich przesłanek określonych w art. 234 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej – może być wydawane wyłącznie przez Prezydenta RP (jako organ dualistycznej władzy wykonawczej w polskim systemie konstytucyjnym) i – jak już zresztą wspomniano powyżej – wyłącznie w czasie stanu wojennego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku – co należy w tym miejscu jeszcze raz wyraźnie zaznaczyć – nie zna przy tym jakiegokolwiek innej regulacji odnoszącej się zarówno do aktów Prezydenta o mocy ustawy, czy też jakichkolwiek innych aktów tego typu, które mogłyby być wydawane przez egzekutywę (w tym takich, które mogłyby być wydawane przez Radę Ministrów). Co przy tym okazuje się szczególnie istotne, w stanie prawnym wyznaczonym przez Konstytucję RP nie ma możliwości wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (ani innego podobnego aktu z mocą ustawy) w jakimkolwiek innym niż stan wojenny stanie nadzwyczajnym, zwłaszcza – co jest szczególnie istotne – w czasie obowiązywania stanu wyjątkowego¹⁹².

Mając wszystko powyższe na względzie, należy w konsekwencji stanowczo stwierdzić, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku przewidziała tylko

¹⁹¹ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009 i n., s. 136.

¹⁹² Por. *ibidem*, s. 137.

i wyłącznie jeden rodzaj aktów Prezydenta o mocy ustawy¹⁹³. Tym samym należy też uznać, że uregulowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku instytucja rozporządzenia z mocą ustawy – stanowiąca przejaw aktu organu egzekutywy o mocy ustawy – została potraktowana jako instytucja zupełnie wyjątkowa.

Jak wynika z poczynionych już ustaleń, jest ona możliwa do zastosowania jedynie wówczas, gdy państwo i jego organy działają w nadzwyczajnych okolicznościach stanu wojennego¹⁹⁴. W kontekście powyższego należy zwrócić zarazem uwagę, że instytucja rozporządzenia z mocą ustawy stanowi jedyny wyjątek od zaaprobowanej w polskim porządku konstytucyjnym zasady wyłączności parlamentarnego stanowienia aktów o mocy ustawy¹⁹⁵.

Rozpatrując wspomniane rozporządzenia Prezydenta z mocą ustawy – przewidziane w art. 234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku – na tle dwóch podstawowych kategorii aktów egzekutywy z mocą ustawy, które są wyróżniane w doktrynie prawa konstytucyjnego (tj: 1) aktów wydawanych na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w samej Konstytucji; 2) aktów wydawanych w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe – a zatem wynikających z faktu scedowania niektórych kompetencji prawotwórczych przez sam parlament), należy uznać, że omawiane akty wydawane są nie na podstawie szczególnego upoważnienia ustawowego, ale na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w samej Konstytucji. W przypadku omawianej instytucji ogólna norma kompetencyjna zawarta jest w art. 234 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej¹⁹⁶.

W świetle powyższego warty równoczesnego odnotowania jest – wyrażony w doktrynie – pogląd, że funkcja rozporządzeń z mocą ustawy, w brzmieniu przyjętym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, zasadniczo odbiega od tej, jaką tradycyjnie przypisuje się aktom o mocy ustawy wydawanym w normalnych warunkach ustrojowych – zarówno tym wydawanym bezpośrednio z upoważnienia konstytucyjnego, jak i tym wydawanym z upoważnienia ustawowego¹⁹⁷.

¹⁹³ Są to właśnie – wskazane powyżej i przewidziane w art. 234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku – rozporządzenia Prezydenta RP z mocą ustawy.

¹⁹⁴ Por. S. Patyra, op. cit., s. 264.

¹⁹⁵ Por. L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] M. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 47.

¹⁹⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1110.

¹⁹⁷ Por. S. Patyra, op. cit., s. 264; K. Działocha, uwagi do art. 234, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 1.

Uwzględniając powyższe, trzeba jednocześnie zwrócić uwagę, że adresatem ogólnej normy kompetencyjnej w zakresie możliwości wydawania rozporządzeń z mocą ustawy – co potwierdzają jednoznacznie dotychczasowe rozważania – jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ egzekutywy. Fakt wyposażenia Prezydenta Rzeczypospolitej w kompetencję do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy nadaje omawianej instytucji nadzwyczajnego charakteru już niejako z założenia, w wyniku takiego a nie innego ukształtowania tej instytucji przez samego ustawodawcę konstytucyjnego. Powyższe – jak wskazuje w tym kontekście Krzysztof Eckhardt – stanowi znaczące naruszenie układu kompetencji właściwego dla normalnej sytuacji w państwie¹⁹⁸.

Warto w tym miejscu ponadto wskazać, iż możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy jest wynikiem przyznania Prezydentowi RP szczególnej kompetencji w stanie wojennym. Kompetencja ta – na potrzeby prezentowanego artykułu – może być określona jako prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Na powyższe wskazuje w doktrynie prawa konstytucyjnego K. Działocha, określając zarazem, że szczególny charakter tej kompetencji ma podwójny aspekt¹⁹⁹. Po pierwsze, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku wyposaża Prezydenta RP w prawo wydawania aktów z mocą ustawy, które nie posiada żaden inny organ państwa i których wydawanie – co do zasady – należy wyłącznie do Sejmu i do Senatu jako organów władzy ustawodawczej. Po drugie, szczególny charakter tej kompetencji określony zostaje przez wyjątkowy charakter przesłanek prawnych wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

Przesłanki te określają jednocześnie specyfikę funkcji ustrojowej przedmiotowej instytucji. Funkcją rozporządzeń z mocą ustawy – w odróżnieniu od aktów z mocą ustawy wydawanych w normalnych warunkach ustrojowych – jest regulowanie materii objętych zakresem przedmiotowym ustawodawstwa wyjątkowego (ustaw o stanach nadzwyczajnych)²⁰⁰.

Warto w tym miejscu ponadto podkreślić, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku wprowadziła dwa rodzaje ograniczeń dla wydawania rozporządzeń z mocą ustawy – są to zarówno ograniczenia przedmiotowe (zakładające wyłączenie niektórych materii z ich zakresu przedmiotowego), jak i ograniczenia

¹⁹⁸ Por. K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012, s. 263.

¹⁹⁹ Por. K. Działocha, uwaga 1 do art. 234, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 1.

²⁰⁰ Por. ibidem.

czasowe (zakładające możliwość ich wydawania jedynie w pewnych okresach). W tym kontekście należy uznać, że rozporządzenia z mocą ustawy – jak to wynika z dotychczasowych rozważań – mogą być wydawane tylko w czasie stanu wojennego i tylko przez Prezydenta RP a – ponadto – konieczne jest jeszcze spełnienie dodatkowych, przewidzianych przez ustrojodawcę przesłanek, warunkujących zastosowanie tej instytucji.

Należy wskazać, że rozporządzenia z mocą ustawy – przy uwzględnieniu na marginesie faktu, iż kompetencja do ich wydania jest ograniczona czasowo do okresu obowiązywania stanu wojennego i personalnie do osoby Prezydenta RP – mogą być wydawane po równoczesnym spełnieniu jeszcze innych, poniżej wskazanych warunków, wynikających z art. 234 ust. 1 polskiej Konstytucji i określających, że możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy ma miejsce tylko wtedy, gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie²⁰¹ oraz że wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy jest możliwe jedynie wówczas, gdy stosowny wniosek w tym zakresie skieruje do Prezydenta Rada Ministrów. Wniosek Rady Ministrów – jak się wskazuje w doktrynie – jest w przypadku omawianej instytucji koniecznym warunkiem wydania rozporządzenia²⁰²²⁰³.

Ponadto wydane przez Prezydenta RP w trybie art. 234 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku rozporządzenia z mocą ustawy podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu²⁰⁴. Odmowa z kolei zatwierdzenia przez Sejm rozporządzenia z mocą ustawy oznacza utratę jego mocy prawnej, przy czym w doktrynie wskazuje się²⁰⁵, że wobec

²⁰¹ Tym samym należy uznać, że jeżeli w czasie stanu wojennego, mimo nadzwyczajnej sytuacji, Sejm może zebrać się na posiedzenie, to wówczas kompetencja do wydawania rozporządzeń nie może być realizowana.

²⁰² Por. K. Działocha, uwaga 2 do art. 234, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 2.

²⁰³ Warto zarazem odnotować, iż przedstawiciele doktryny nie są w pełni zgodni co do tego, czy wniosek Rady Ministrów odnoszący się do rozporządzenia z mocą ustawy jest dla Prezydenta wiążący. Wydaje się, że wniosek Rady Ministrów należałoby postrzegać w tym przypadku jako niewiążący, gdy przyjęcie innej interpretacji prowadziłyby w praktyce ustrojowej do znaczącego ograniczenia (kosztem Rady Ministrów) uprawnień Prezydenta RP do swobodnego wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (oczywiście w razie spełnienia wszystkich przesłanek określonych w art. 234 ust. 1 Konstytucji RP).

²⁰⁴ W tym przypadku jednoznacznie chodzi o pierwsze posiedzenie Sejmu, które odbywa się po wydaniu konkretnego rozporządzenia z mocą ustawy.

²⁰⁵ Por. B. Banaszak, op. cit., s. 1110–1113.

milczenia ustrojodawcy, to sam Sejm powinien określić moment, w którym to następuje²⁰⁶.

W świetle powyższych uwag trzeba także wskazać, że pewnym ograniczeniem podlega równocześnie swoboda w zakresie określania materii, która może być regulowana w drodze rozporządzenia z mocą ustawy. Mianowicie, z treści art. 234 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku – stanowiącego, że rozporządzenia są wydawane „w zakresie i w granicach określonych w art. 228 ust. 3–5” wynika wniosek, że zakres przedmiotowy rozporządzenia z mocą ustawy – w stosunku do zakresu przedmiotowego ustawy – jest ograniczony w dwojaki sposób. Z punktu widzenia ściśle materialnego – do regulacji spraw objętych przepisami art. 228 ust. 3 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku²⁰⁷. Trzecie odesłanie do art. 228 ust. 5 polskiej ustawy zasadniczej nie ma z kolei związku z określeniem dozwolonego zakresu regulacji rozporządzeń z mocą ustawy – jest ono nakazem uwzględniania w procesie normowania rozporządzeniem wymienionych materii zasady proporcjonalności jako fundamentalnej zasady obowiązującej w stanach nadzwyczajnych²⁰⁸.

Mając na względzie treść art. 234 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, należy przypomnieć, że możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy została ograniczona tylko do jednego szczególnego przypadku – a mianowicie (co zresztą potwierdzają dotychczasowe rozważania) do okresu, w którym wprowadzony jest stan wojenny. W zasadzie nie ma przy tym znaczenia, czy stan wojenny został ogłoszony na części czy też na całym terytorium państwa²⁰⁹. Możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy tylko w czasie stanu wojennego

²⁰⁶ Można jednocześnie wyrazić pogląd, że w świetle całokształtu regulacji Konstytucyjnych (m.in. z uwagi na treść art. 2 Konstytucji RP i wynikające z niej zasady przyzwoitej legislacji) nie wydaje się dopuszczalne postanowienie przez Sejm, że rozporządzenie z mocą ustawy traci moc prawną ze skutkiem *ex tunc*.

²⁰⁷ Art. 228 ust. 3 i 4 w związku z art. 234 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku wskazuje, że materia rozporządzenia z mocą ustawy jest ograniczona do określenia zasad działania organów władzy publicznej oraz zakresu, w jakim mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych (ust. 3), a – ponadto – do określenia podstaw, zakresu i trybu wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (ust. 4).

²⁰⁸ Por. K. Działocha, uwaga 2 do art. 234, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 3.

²⁰⁹ J. Jaskiernia, *Akty normatywne w stanach nadzwyczajnych*, [w:] M. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 141.

równocześnie oznacza, że zastosowanie tej instytucji jest możliwe tylko wtedy, gdy stan wojenny jest już wprowadzony a – tym samym – rozporządzenia z mocą ustawy nie mogą być wydane równocześnie z rozporządzeniem wprowadzającym stan wojenny lub przed publicznym ogłoszeniem wprowadzenia tego stanu²¹⁰.

4.5. Podsumowanie

Mając na względzie wszystkie poczynione dotychczas ustalenia na temat sposobu ukształtowania kompetencji Prezydenta w zakresie aktów o mocy ustawy w stanie prawnym wyznaczonym przez Konstytucję marcową, Konstytucję kwietniową oraz Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku i dokonując podsumowania prowadzonych rozważań, warto najpierw przywołać – zasygnalizowaną już na wstępie – tezę i podkreślić, iż na gruncie trzech analizowanych regulacji konstytucyjnych zupełnie odmiennie zostały ukształtowane kompetencje prezydenckie w tym zakresie. W ocenie autorów, dokonując przekrojowej analizy kompetencji Prezydenta w zakresie wydawania aktów o mocy ustawy na gruncie trzech wspomnianych ustaw zasadniczych, można przy tym zaobserwować – wartą odnotowania – tendencję ustrojodawcy, która jest zupełnie odwrotna do zaobserwowanej, na przykład, w odniesieniu do materii wykonywania przez Prezydenta prawa inicjatywy ustawodawczej i która wskazuje na zmniejszanie zakresu kompetencji prezydenckich dotyczących możliwości wydawania omawianych aktów (jeśli dokonamy porównania w tym kontekście aktualnie obowiązującej Konstytucji z regulacjami konstytucyjnymi z okresu II Rzeczypospolitej). Co przy tym istotne i warte odnotowania, kompetencja do wydania aktów o mocy ustawy – w odróżnieniu od zaobserwowanej w tym zakresie praktyki ustrojowej z okresu II Rzeczypospolitej – w aktualnym stanie prawnym do chwili obecnej pozostaje kompetencją zupełnie martwą.

²¹⁰ Por. B. Banaszak, op. cit., s. 1110.

Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi

5.1. Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi na gruncie Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku

5.1.1. Wstęp

Niewątpliwie model zwierzchnictwa nad polską armią był jednym z najbardziej spornych punktów w toku prac nad Konstytucją marcową²¹¹. Siły Zbrojne młodej republiki były wówczas jednymi z najbardziej licznych w Europie doby dwudziestolecia międzywojennego²¹². Wzgląd ten, jak i znacząca pozycja Józefa Piłsudskiego, pełniącego zarówno funkcje polityczne, jak i wojskowe, wyznaczyły ramy sporu nad modelem zwierzchnictwa nad armią.

W niniejszym rozdziale przedstawione zostają następujące zagadnienia:

- a) konstytucyjny model zwierzchnictwa Prezydenta nad siłami zbrojnymi;
- b) praktyka konstytucyjna.

²¹¹ Z. Witkowski, op. cit., s. 80.

²¹² A. Czubiński, op. cit., s. 282.

5.2. Konstytucyjny model zwierzchnictwa Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi

Od samego początku w toku prac nad Konstytucją marcową dominowały dwie koncepcje zwierzchnictwa: pierwsza, w której to Prezydent pełnił urząd zwierzchnika oraz sprawował realne dowództwo nad armią oraz druga, w przypadku której zwierzchnictwo głowy państwa miało status nominalny, zaś realne dowództwo sprawowali wojskowi²¹³.

Przeciwnicy Józefa Piłsudskiego krytykowali model, w którym to Prezydent miał być zwierzchnikiem oraz sprawować realne dowództwo. W ich ocenie istniało bowiem wysokie prawdopodobieństwo wyboru Marszałka na prezydencki urząd²¹⁴. Kwestionowali oni także jego zdolności militarne.

W toku burzliwej dyskusji Sejm Ustawodawczy przyjął jednak drugą koncepcję – zwierzchnictwo Prezydenta miało charakter nominalny. Warto wskazać, iż model ten funkcjonował w Finlandii, na Łotwie oraz na Litwie²¹⁵.

Artykuł 46 Konstytucji marcowej brzmiał: „Prezydent Rzeczypospolitej jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa, nie może jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny.

Co przy tym istotne, w ówczesnym stanie prawnym Naczelnego Wodza sił zbrojnych Państwa na wypadek wojny mianował Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, który za akty, związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego — odpowiadał przed Sejmem²¹⁶.

Przyjęcie koncepcji nominalnego zwierzchnictwa Prezydenta doprowadziło do powstania dwóch ośrodków dowodzenia: cywilnego (głowa państwa oraz Minister Spraw Wojskowych) oraz wojskowego (Sztab Generalny). W ocenie ustrojodawcy model ten miał ograniczyć polityczne zapędy przed zawłaszczeniem władzy wojskowej.

Wskazać jednak należy, iż kompetencje Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi były nad wyraz skromne. Nie sprawował on naczelnego dowództwa w czasie wojny. Wynikało to z przekonania, iż w czasie działań

²¹³ Z. Witkowski, op. cit., s. 80.

²¹⁴ Dodać należy, iż Piłsudski pełnił w latach 1919–1922 urząd Naczelnika Państwa, zob. M. Kallas (red.), op. cit., s. 88.

²¹⁵ Z. Witkowski, op. cit., s. 81.

²¹⁶ A. Burda, op. cit., s. 78.

wojennych kierowanie operacjami militarnymi należy powierzyć wojskowym. Głowa państwa mogła co prawda mianować na funkcję naczelnego wodza, jednakże udział Prezydenta w tymże postępowaniu był minimalny. Nominował on bowiem wskazanego kandydata przez Ministra Spraw Wojskowych na wniosek Rady Ministrów.

Przepis Konstytucji marcowej nie wskazywał natomiast, czy Prezydent mógł nie podpisać nominacji. Nie wiadomo zarazem, czy był to celowy zamiar ustrojodawcy, czy była to też luka o charakterze *extra legem*.

Kontrowersyjna była również odpowiedzialność Ministra Spraw Wojskowych – za wszelkie akty, jak i sprawy kierownictwa wojskowego odpowiadać miał przed Sejmem (a nie zaś wódz naczelny)²¹⁷. Krytycy wskazywali przede wszystkim na to, iż minister nie mógł odpowiadać za operacje wojskowe, którymi bezpośrednio nie kierował²¹⁸. Ponadto uznano, iż minister powinien ponosić odpowiedzialność tylko wtedy, jeśli pełniłby urząd Naczelnego Wodza.

Konstytucja marcowa nie wskazywała również, kto sprawował zwierzchnictwo w czasie pokoju²¹⁹. Wykładnia przepisu zdawała się przesądzać, iż była to kompetencja głowy państwa. Należy jednak wskazać, że było to zwierzchnictwo o nominalnym zakresie – głowa państwa sprawowała je bowiem przez Ministra Spraw Wojskowych²²⁰.

Ponadto Prezydent Rzeczypospolitej na podstawie Ustawy²²¹ zyskał następujące kompetencje: wydawanie zezwoleń na pełnienie służby w Wojsku Polskim, przenoszenie oficerów w stan spoczynku i do rezerwy, nadawanie stopnia Marszałka Polski oraz przewodniczenie Pełnej Radzie Wojennej²²².

5.2.1. Praktyka konstytucyjna

Nie ulega wątpliwości, iż wszyscy Prezydenci II Rzeczypospolitej w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi wyraźnie znajdowali się w cieniu Marszałka Józefa Piłsudskiego. Punktem zwrotnym okazał się przewrót majowy – wtedy

²¹⁷ Z. Witkowski, op. cit., s. 81.

²¹⁸ Ibidem, s. 82.

²¹⁹ Mowa jest jedynie o czasie wojny.

²²⁰ Z. Witkowski, op. cit., s. 81.

²²¹ Ustawa z dnia 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz. U. nr 32 poz. 256).

²²² Z. Witkowski, op. cit., s. 83.

to bowiem doszło do wyraźnej dychotomii. Cześć wojskowych pozostawała wierna Prezydentowi Stanisławowi Wojciechowskiemu, zaś druga – Marszałkowi Józefowi Piłsudskiemu. Niektórzy wojskowi z kolei nie potrafili odnaleźć się w zaistniałej sytuacji – m.in. generał Kazimierz Sosnkowski zdecydował się na próbę samobójczą (nieskuteczną).

Bratobójcze walki na przedmieściach Warszawy znacząco osłabiły zwierzchnictwo głowy państwa nad armią. Stanisław Wojciechowski, dostrzegając dramaturgię sytuacji, ustąpił z urzędu Prezydenta RP. Bezpośrednio po przewrocie majowym Prezydent Ignacy Mościcki uchwalił dekret; na jego mocy wyodrębniono ideowe zwierzchnictwo głowy państwa nad wojskiem²²³. Akt ten ostatecznie ukształtował symboliczny model zwierzchnictwa Prezydenta²²⁴.

Relacje na linii Piłsudski – Mościcki – Siły Zbrojne RP, które ukształtowały się w następnych latach, potwierdziły istnienie tego typu modelu zwierzchnictwa. Istotny jest przy tym fakt, że do 1935 roku ingerencja dawnego Naczelnika Państwa w kwestie wojskowe była przeogromna.

Co ciekawe, również w sposób symboliczny podkreślano wówczas prymat Józefa Piłsudskiego nad armią – m.in. poprzez odgrywanie obok hymnu pieśni *My, Pierwsza Brygada* – nawiązującej do I Brygady Legionów Polskich. Dopiero uchwalenie Konstytucji kwietniowej oraz śmierć Marszałka Józefa Piłsudskiego ukształtowały nowy model zwierzchnictwa.

5.2.2. Podsumowanie

W ocenie autorów Konstytucja marcowa nie uregulowała w sposób dostatecznie jasny zwierzchnictwa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nad siłami zbrojnymi. Sformułowania zawarte w art. 46 Konstytucji pozostawiały wiele luzów decyzyjnych.

Ponadto Rzeczpospolita Polska odrodziła się w dużej mierze dzięki polskiemu orężowi, utożsamianemu z Marszałkiem Józefem Piłsudskim. Jego nadzwyczajna pozycja wyraźnie uniemożliwiała kolejnym Prezydentom II RP wykonywania swojej prerogatywy w postaci zwierzchnictwa nad armią.

²²³ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 roku o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił zbrojnych (Dz. U. nr 79 poz. 445).

²²⁴ Z. Witkowski, op. cit., s. 83.

Szczególnie znamienne są w tym kontekście słowa Ignacego Mościckiego: „To, że ja jestem prezydentem – to i tak wszyscy wiedzą. Chodzi o to, żeby wojsko widziało wodza, który je stworzył i będzie wiodł w czasie wojny. A on i również musi widzieć i robić przegląd swojego wojska, by ocenić jego wartości i zdolności”²²⁵. Warto także wskazać, iż tejże kwestii poświęcono tylko jeden artykuł w ustawie zasadniczej.

5.3. Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi na gruncie Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku

5.3.1. Wstęp

W przeciwieństwie do swojej poprzedniczki, Konstytucja kwietniowa znacząco uwydatniła zwierzchnictwo Prezydenta nad siłami zbrojnymi. Przepisy ustawy zasadniczej nadały głowie państwa szereg kompetencji w tejże kwestii. Ponadto ustrojodawca poświęcił siłom zbrojnym oddzielny rozdział w Konstytucji (tj. rozdział VIII – art. 61–63), co miało podkreślać ich szczególną rolę w polskim społeczeństwie²²⁶.

Warto także wskazać w tym miejscu na kluczową rolę Józefa Piłsudskiego na kształt regulacji dotyczących zwierzchnictwa Prezydenta nad siłami zbrojnymi, wynikających z Konstytucji kwietniowej. Wywarł on bowiem niemały wpływ na ukształtowanie koncepcji dowodzenia armią, przyjętej w ustawie zasadniczej z 1935 roku²²⁷.

W niniejszym rozdziale zostaną omówione następujące zagadnienia:

- a) konstytucyjny model zwierzchnictwa Prezydenta nad siłami zbrojnymi;
- b) praktyka konstytucyjna lat 1935 – 1939.

5.3.2. Konstytucyjny model zwierzchnictwa Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi

Zwierzchnictwo Prezydenta nad siłami zbrojnymi wskazywał art. 12 Konstytucji kwietniowej. Ponadto w tymże samym rozdziale dotyczącym głowy państwa

²²⁵ F. Sławoj Składkowski, *Prezydent Mościcki* [w:] „Kultura”, Paryż 1956, z. 10, s. 107.

²²⁶ M. Kallas (red.), op. cit., s. 197.

²²⁷ A. Ajnenkiel, op. cit., s. 327.

wskazano w art. 13, iż prezydenckimi prerogatywami z zakresu wojskowości są: wyznaczenie następcy na czas wojny oraz mianowanie i odwoływanie Naczelnego Wodza, a także Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych.

Według założeń ustrojodawcy prawo wyznaczenia następcy na czas wojny miało zapobiegać wstrząsom na najwyższych szczeblach władzy. Uregulowanie to spotkało się jednak z pewną krytyką, według W. Komarnickiego – w obliczu wojny winny działać ogólne przepisy o zastępstwie Prezydenta²²⁸.

Artykuł 61 Konstytucji kwietniowej wskazywał: „(1) Siły Zbrojne stoją na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchniczych Rzeczypospolitej. (2) Wszyscy obywatele są obowiązani do służby wojskowej i świadczeń na rzecz obrony Państwa”²²⁹.

Niejasne wydaje się być w tym kontekście sformułowanie zawarte w ustępie pierwszym. Jak wskazywał W. Komarnicki, przepis ten dawał przyzwolenie rządzącym na użycie armii nie tylko do ich właściwego zadania, jakim była obrona Rzeczypospolitej, lecz także do ograniczania niebezpieczeństw wewnętrznych (np. tłumienie rozruchów)²³⁰. Doktryna Konstytucji kwietniowej wysuwała na pierwszy plan państwo jako organizację społeczną, toteż ogół obywateli zobowiązany był do podejmowania wysiłku na rzecz wojska.

Prezydent na mocy art. 62 ówczesnej ustawy zasadniczej uzyskał kompetencję do zarządzenia corocznego poboru rekrutów²³¹. Odpowiadał on tym samym za czynnik kluczowy stanowiący jeden z filarów każdej armii.

Najistotniejsze, zdaniem autorów, były jednak postanowienia artykułu 63 Konstytucji kwietniowej, przyznawały one bowiem nadrzędne uprawnienia Prezydentowi względem sił zbrojnych: „(1) Prezydent Rzeczypospolitej wydaje dekrety w zakresie zwierzchnictwa Sił Zbrojnych, a w szczególności określi dekretem organizację naczelną władz wojskowych, oznaczając w nim sposób kontrasygnowania aktów, wydanych przez siebie, jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych”²³².

Wykładnia tego przepisu jednoznacznie pozwala stwierdzić, iż Konstytucja kwietniowa wyraźnie ograniczyła wpływ innych organów władzy państwowej na armię, zapewniając Prezydentowi niemalże wszechwładzę w tejże kwestii²³³.

²²⁸ M. Kallas (red.), op. cit., s. 183.

²²⁹ Art. 61 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz. U. nr 30 poz. 227).

²³⁰ M. Kallas (red.), op. cit., s. 197.

²³¹ Art. 62 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz. U. nr 30 poz. 227).

²³² Art. 63 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz. U. nr 30 poz. 227).

²³³ M. Kallas (red.), op. cit., s. 197.

Decyzja o użyciu wojska do obrony Rzeczypospolitej była także prerogatywą głowy państwa²³⁴.

Stwarzało to niebezpieczną sytuację – w przypadku, jeśli głowa państwa nie byłaby zdolna trwale sprawować urzędu, (np. w wyniku wzięcia do niewoli bezpośrednio przed wybuchem konfliktu zbrojnego) nikt nie mógłby podjąć decyzji o użyciu wojsk w celach obronnych. Wynikało to uregulowań wynikających z art. 22 Konstytucji kwietniowej, uruchamiającego procedurę rozstrzygnięcia przez Izbę Ustawodawczą kwestii, czy urząd Prezydenta należy uznać za opróżniony.

Dopiero stwierdzenie większością 3/5 głosów ustawowej liczby członków połączonych izb pozwalało Marszałkowi Senatu na zwołanie Zgromadzenia Elektorów oraz przejęcie w tymczasowym charakterze obowiązków głowy państwa. Wydaje się, iż w kontekście działań wojennych mogłoby to wywołać paraliż na najwyższych szczeblach władzy państwowej, uniemożliwiając tym samym sprawne zorganizowanie działań obronnych.

Art. 63 ust. 3 i 4 Konstytucji kwietniowej wskazywały: „(3) W razie mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania siłami zbrojnymi²³⁵ przechodzi na niego. (4) Za akty związane z dowództwem, Naczelnny Wódz odpowiada przed Prezydentem Rzeczypospolitej, jako Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych²³⁶.”

Warto odnotować, że Konstrukcja tychże przepisów mogła doprowadzić do braku odpowiedzialności Prezydenta za akty związane z dowództwem. Możliwa była bowiem sytuacja, w której to głowa państwa obejmuje urząd Naczelnego Wodza.

Nie wskazano przy tym, iż główny dowódca Sił Zbrojnych musi być wojskowym; jest to, jak należy uznać, luka o charakterze *intra legem*. W praktyce możliwa byłaby w konsekwencji sytuacja, w której to Prezydent jako Naczelnny Wódz odpowiadałby przed samym sobą²³⁷.

²³⁴ Art. 63 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz. U. nr 30 poz. 227).

²³⁵ Pisownia oryginalna.

²³⁶ Art. 63 ust. 3 i 4 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz. U. nr 30 poz. 227).

²³⁷ M. Kallas (red.), op. cit., s. 184.

5.3.3. Praktyka konstytucyjna

Prezydent Ignacy Mościcki, bezpośrednio po śmierci Józefa Piłsudskiego, nominował gen. Edwarda Śmigłego-Rydza na stanowisko Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych. Tym samym został on następcą Marszałka.

W dniu 13 lipca 1936 roku premier Felicjan Sławoj Składkowski wydał okólnik o treści następującej: „Zgodnie z wolą Pana Prezydenta Rzeczypospolitej Ignacego Mościckiego zarządzam co następuje: Generał Śmigły-Rydz, wyznaczony przez Pana Marszałka Józefa Piłsudskiego, jako Pierwszy Obrońca Ojczyzny i pierwszy współpracownik Pana Prezydenta Rzeczypospolitej w rządzeniu państwem, ma być uważany i szanowany, jako pierwsza w Polsce osoba po Panu Prezydencie Rzeczypospolitej. Wszyscy funkcjonariusze państwowi z prezesem Rady Ministrów na czele okazywać Mu winni objawy honoru i posłuszeństwa”²³⁸.

Nie sposób – zdaniem autorów – orzec, iż postanowienie to naruszało postanowienia Konstytucji kwietniowej, a ponadto porządek precedencji w ówczesnej Rzeczypospolitej. Co przy tym istotne, pół roku później Prezydent Ignacy Mościcki nominował Edwarda Śmigłego-Rydza na stopień Marszałka Polski.

Wskazać należy, iż rosnąca pozycja następcy Józefa Piłsudskiego odbywała się kosztem głowy państwa. Edward Śmigły-Rydz stał się jedną z najpopularniejszych postaci końca II Rzeczypospolitej. Przejawiało się to poprzez swoisty kult jego osoby²³⁹. W ostatnich latach II RP marszałek Edward Śmigły-Rydz był realnym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. To on wyznaczał naczelne kierunki oraz działania podejmowane przez siły zbrojne.

W dniu 1 września 1939 roku Ignacy Mościcki na podstawie art. 13 ust. 2 lit. b oraz art. 63 ust. 3 ówczesnie obowiązującej ustawy zasadniczej wyznaczył Marszałka Śmigłego-Rydza na swojego następcę na wypadek opróżnienia urzędu przed zawarciem pokoju oraz nominował go na stanowisko Naczelnego Wodza.

5.3.4. Podsumowanie

Konstytucja kwietniowa nadała Prezydentowi szereg niezwykle ważnych kompetencji z zakresu spraw wojskowych. Ignacy Mościcki nie potrafił ich jednak

²³⁸ *Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”* – wydanie z dnia 16 lipca 1936 roku.

²³⁹ A. Czubiński, op. cit., s. 282.

w pełni wykorzystać. To z jego woli doszło do wykształcenia się pozakonstytucyjnego modelu zwierzchnictwa nad polską armią.

Dodać też należy, iż przepisy Konstytucji kwietniowej, z zakresu relacji między Prezydentem a armią, zawierały kilka kardynalnych luk – wskazane zostały one w punkcie dotyczącym konstytucyjnego modelu zwierzchnictwa Prezydenta nad siłami zbrojnymi.

Wreszcie wskazać należy, że w latach 1936–1939 nastąpił wyraźny rozwój polskiego wojska – zrealizowano między innymi pożyczkę od rządu francuskiego na cele obronnościowe. Działania te były jednak mocno spóźnione, przez co klęska państwa polskiego w czasie kampanii wrześniowej była – w ocenie autorów – nieunikniona.

5.4. Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku

5.4.1. Wstęp

Warto na wstępie wskazać, że model zwierzchnictwa Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi wynikający z ustawy zasadniczej z 1997 roku nawiązuje w pewien sposób do koncepcji przyjętej w Konstytucji marcowej – a więc do zwierzchnictwa głowy państwa o charakterze nominalnym. Jednakże w przeciwieństwie do swojej poprzedniczki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku poświęca zarazem temu zagadnieniu znacznie więcej uwagi, regulując tym samym szereg istotnych kwestii – począwszy od prezydenckiej prerogatywy, jaką jest możliwość nominacji Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów sił zbrojnych, skończywszy na możliwości skierowania (za zgodą Rady Ministrów) oddziałów polskiej armii na operacje poza granicami Rzeczypospolitej.

W niniejszym rozdziale omówione zostaną następujące zagadnienia:

- a) konstytucyjny model zwierzchnictwa Prezydenta nad siłami zbrojnymi;
- b) praktyka konstytucyjna.

5.4.2. *Konstytucyjny model zwierzchnictwa Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi*

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku relację Prezydent–siły zbrojne reguluje w rozdziale dot. głowy państwa, w szczególności w art. 134–137 oraz w art. 229. Ponadto kwestii tej poświęcono, m.in. kilka ustaw zwykłych²⁴⁰.

Konstytucja marcowa w art. 46 w sposób ogólny i, jak pokazała praktyka, w sposób niewyczerpujący opisywała kompetencje Prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Co jednak ważne – w toku prac nad Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku relację (przypadających na lata dziewięćdziesiąte XX wieku) zdecydowano się recypować model przyjęty w ustawie zasadniczej z 1921 roku. Przypomnieć należy, iż wprowadzał on pewną dychotomię: nominalne zwierzchnictwo Prezydenta oraz dowództwo wojskowe.

Zdecydowanie odrzucono przy tym model przyjęty w Konstytucji kwietniowej, gdzie na mocy jej przepisów głowa państwa miała w praktyce nieograniczone uprawnienia względem armii. Jak zarazem zwracają uwagę autorzy, w przeciwieństwie do ustawy zasadniczej z 1921 roku, w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku prezydenckie kompetencje opisano wyczerpująco, jasno określając kompetencje egzekutywy w zakresie spraw obronnościowych.

Najistotniejszy w kontekście omawianego w tym rozdziale zagadnienia jest artykuł 134 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku²⁴¹. Wykładnia tegoż przepisu pozwala wysunąć kilka istotnych wniosków.

Po pierwsze, zwierzchnictwo Prezydenta RP ma charakter czysto symboliczny²⁴². Po drugie, nie sprawuje on bowiem bezpośredniego dowództwa nad armią zarówno w czasie wojny i pokoju.

Z. Witkowski wskazuje w tym kontekście, że „instytucja Prezydenta w RP ma charakter ściśle cywilny, co oznacza, że także najwyższe zwierzchnictwo nad

²⁴⁰ Między innymi Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 156 poz. 1301) oraz Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz. U. 2014.1510 – j.t.).

²⁴¹ Art. 134 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

²⁴² Art. 134 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

Siłami Zbrojnymi musi korespondować z tym charakterem. W konsekwencji należy uznać, że Prezydent [...] pełni jakby ideowe dowództwo²⁴³.

W ust. 6 art. 134 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku zastrzeżono jednocześnie, iż: „Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, szczegółowo określa ustawa”²⁴⁴. Sformułowanie to ma o tyle istotne znaczenie, iż pozwala ono poprzez Ustawę przyznać głowie państwa określone prerogatywy z zakresu obronności.

Ustawodawca zwykły skorzystał z tej możliwości między innymi w przypadku decyzji o użyciu jednostek wojskowych poza granicami państwa, kiedy to Prezydent, na wniosek Rady Ministrów, w drodze postanowienia uzyskał uprawnienie do decydowania o skierowaniu oddziałów polskiej armii poza granice Rzeczypospolitej Polskiej²⁴⁵.

Co przy tym istotne, Prezydent RP sprawuje zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi poprzez Ministra Obrony Narodowej²⁴⁶. Powoduje to, iż głowa państwa nie może podejmować bezpośrednich działań w stosunku do wojska ani realizować samodzielnej polityki w zakresie obronności²⁴⁷.

Na mocy art. 134 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku Prezydent RP nominuje Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów sił zbrojnych. Przepis ten nadaje głowie państwa stosunkowo ważne uprawnienie.

W nawiązaniu do powyższego należy w szczególności podkreślić, że Prezydent nie działa w tym wypadku na żaden wniosek, a ponadto może podjąć decyzję o nominacji, nie konsultując jej z właściwym ministrem lub Radą Ministrów. Z drugiej jednak strony akt nominacji wymaga kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów; w związku z tym Prezydent powinien jednak w jakiś sposób skonsultować decyzję z premierem w takowej sprawie²⁴⁸.

²⁴³ Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2006, s. 441–442.

²⁴⁴ Art. 134 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

²⁴⁵ Art. 3 ust. 1 pkt. 1 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz. U. 2014.1510 – j.t.).

²⁴⁶ Prezydent nominuje na stopień: Marszałka Polski (za wybitne zasługi na polu bitwy), generała (brygady, dywizji, broni oraz generała) oraz na pierwszy stopień oficerski (na podporucznika), zob. art. 134 ust. 2 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

²⁴⁷ B. Banaszak, op. cit., s. 667.

²⁴⁸ Ibidem.

Na czas wojny Prezydent, na wniosek prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Jak wskazuje art. 134 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku w tym samym trybie może go również odwołać²⁴⁹.

Autorzy podkreślają, że wskazane rozwiązanie ustrojowe było już praktykowane w Konstytucji marcowej. Mimo bezpośredniej recepcji ustrojodawca nie uregulował jednak sytuacji, w której to głowa państwa odmawia nominacji danemu wojskowemu na stanowisko Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Wydaje się, iż był to celowy zamiar ustrojodawcy, podyktowany dobrem państwa w czasie wojny, kiedy to wymagane są jak najszybsze działania najwyższych władz państwowych oraz wojskowych w celu sprawnego zorganizowania działań obronnych. Dlatego Prezydent nie może w takowej kwestii podjąć decyzji odmownej.

W artykule 135 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku wskazano natomiast na instytucję prawną Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Jest to organ doradczy Prezydenta RP w zakresie spraw wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa²⁵⁰.

Zauważyć należy, iż Rada Bezpieczeństwa Narodowego nie odgrywa jednak istotnej roli w zakresie obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Jak bowiem podkreślają autorzy, pełni ona bowiem jedynie funkcję doradczą.

Słuszne – zdaniem autorów – wydają się przy tym słowa: „Jest dyskusyjne, czy dla ustanawiania organów doradczych Prezydenta niezbędny jest aż tak wysoki poziom karty konstytucyjnej. Wszak Prezydent zawsze może powołać niezbędne mu organy doradcze”²⁵¹.

Co zarazem istotne, dokonując wykładni Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku oraz wybranych Ustaw z zakresu spraw obronności, trudno wskazać obszary, w których Rada Bezpieczeństwa Narodowego mogłaby pozyskać istotne kompetencje.

W uzupełnieniu do powyższego warto ponadto zauważyć, że artykuły 136 oraz 229 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku poświęcone są kompetencji ogłoszenia mobilizacji wojskowej w przypadku zewnętrznego zagrożenia oraz

²⁴⁹ Art. 134 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

²⁵⁰ Art. 135 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

²⁵¹ J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 223–224.

możliwości wprowadzenia stanu wojennego²⁵². Są to uprawnienia przysługujące urzędowi prezydenckiemu, zastrzec jednak równocześnie należy, iż można z nich skorzystać wyłącznie na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Wykładnia art. 136 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku – stanowiącego, że „[...] Prezydent [...] zarządza [...] mobilizację [...]” – pozwala wysunąć wniosek, iż głowa państwa nie może odmówić Prezesowi Rady Ministrów zarządzenia mobilizacji. Sformułowanie takie nie pozostawia Prezydentowi luzu decyzyjnego.

Z pewnością – w przekonaniu autorów – przepis ten został sformułowany w taki, a nie inny sposób, gdyż zamiarem ustrojodawcy było zapewnienie sprawnego działania najwyższych władz państwowych w przypadku wybuchu konfliktu, zaś mobilizacja wojskowa jest szczególnie istotnym elementem zapewniającym sprawną obronę.

Dalsza wykładnia sformułowania zawartego w tymże artykule („[...] Prezydent [...] zarządza [...] mobilizację [...] i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej”²⁵³) ponownie pozwala wysunąć wniosek, iż głowa państwa nie może podjąć decyzji odmownej z zakresu użycia sił zbrojnych do obrony. Kluczowe jest też użycie w tym kontekście spójnika „i”, który implikuje użycie wojsk w celach obrony Rzeczypospolitej bezpośrednio po ogłoszeniu mobilizacji²⁵⁴.

Z kolei w art. 229 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku sformułowano, iż „Prezydent [...] może wprowadzić stan wojenny na części albo na całym terytorium państwa”²⁵⁵. W tejże sytuacji Prezydent ma pozostawiony luz decyzyjny i może podjąć decyzję odmowną. Wydaje się, iż zamiarem ustrojodawcy było w tym przypadku zapewnienie wewnętrznego bezpieczeństwa obywateli, przez co celowo ograniczono uprawnienie Rady Ministrów, wnioskującej o wprowadzenie stanu wojennego.

²⁵² Art. 136 i art. 229 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

²⁵³ Art. 136 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

²⁵⁴ B. Banaszak, op. cit., s. 672.

²⁵⁵ Art. 229 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

5.4.3. Praktyka konstytucyjna

Mimo wyraźnego rozgraniczenia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku na cywilne oraz wojskowe zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, ustrojodawcy nie udało się uregulować sytuacji, w której to Prezydent i Rada Ministrów wywodzą się z innych ugrupowań politycznych, przez co skazani są na kohabitację.

Sytuacja taka – co istotne – miała miejsce, m.in. w czasie pierwszej kadencji Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego (wówczas Ministrem Obrony Narodowej był Janusz Onyszkiewicz – przedstawiciel koalicji AWS) oraz kadencji Prezydenta Lecha Kaczyńskiego (Ministrem Obrony Narodowej był wówczas Bogdan Klich – przedstawiciel PO). W tychże okresach często występowały różnego rodzaju spięcia między ośrodkiem prezydenckim a rządowym, dotyczące sfery obronności Rzeczypospolitej, jak i wizji modernizacji polskiej armii.

W dotychczasowej praktyce konstytucyjnej najistotniejszymi decyzjami z zakresu zwierzchnictwa głowy państwa nad polską armią było wysłanie polskiego kontyngentu wojskowego na misję zagraniczną do Afganistanu oraz Iraku. W dniu 22 listopada 2001 roku ówczesny Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski wydał postanowienie o wysłaniu 300-osobowego kontyngentu wojskowego na misję do Afganistanu²⁵⁶. Dwa lata później, 17 marca 2003 roku, Prezydent Kwaśniewski, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Leszka Millera, podjął z kolei decyzję o przekształceniu działających polskich jednostek na terenie Zatoki Perskiej w samodzielny kontyngent wojskowy. Podstawą wysłania żołnierzy były także zobowiązania względem Sojuszu Północnoatlantyckiego NATO²⁵⁷.

Kazus – wskazanych powyżej – misji pozwala (w obliczu ich zakończenia) na wyciągnięcie kilku istotnych wniosków dotyczących zagadnienia omawianego w tym rozdziale (przy czym, jak zastrzegają autorzy, są to wnioski o charakterze bardziej geopolitycznym aniżeli konstytucyjnym). Przede wszystkim wskazać należy w tym kontekście, iż, w oczach partnerów z NATO, polska armia, jak i jej dowództwo, zyskały pewne uznanie wskutek realizacji decyzji podejmowanych

²⁵⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2001 roku o użyciu Polskiego Kontyngentu Wojskowego w składzie Sił Sojuszniczych w Islamskim Państwie Afganistanu, Republice Tadżykistanu i Republice Uzbekistanu oraz Morzu Arabskim i Oceanie Indyjskim (M.P. nr 42 poz. 674).

²⁵⁷ M. Mróz, *Podstawy prawne obecności polskiego kontyngentu wojskowego w Iraku*, Warszawa 2004, s. 3.

przez osoby piastujące urząd Prezydenta. Ponadto polscy żołnierze nabyli cenne doświadczenie, niezwykle przydatne przy szkoleniach nowych jednostek, jak i modernizacji sprzętu wojskowego po uwagach wojskowych, korzystających z niego w czasie misji.

5.4.4. Podsumowanie

Należy wyraźnie wskazać, że w zakresie zwierzchnictwa Prezydenta nad siłami zbrojnymi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku tylko w pewnym stopniu czerpała z modelu ustrojowego przyjętego w Konstytucji marcowej. Wykładnia obu ustaw zasadniczych pozwala stwierdzić, iż zwierzchnictwo głowy państwa nad siłami zbrojnymi zarówno w Konstytucji marcowej, jak i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku zyskało charakter symboliczny.

Jednakże w ustawie zasadniczej z 1997 roku zdecydowano się przy tym na zwiększenie uprawnień Prezydenta w zakresie armii.

Praktyka dowiodła, iż przyjęcie takiej koncepcji doprowadziło do pewnego zwiększenia prestiżu prezydenckiego urzędu, co sprawia, iż głowa państwa jest ważnym elementem obronności państwa. Koncepcja zwiększenia uprawnień Prezydenta w zakresie armii skutkuje tym, iż każdorazowo Rada Ministrów, a zwłaszcza Minister Obrony Narodowej, stoją przed koniecznością zorganizowania sprawnej współpracy z ośrodkiem prezydenckim w kwestiach dotyczących obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Relacje na linii Prezydent RP – Sejm RP i Senat RP

6.1. Relacje na linii Prezydent RP – Sejm RP i Senat RP na gruncie Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku

6.1.1. Wstęp

Na wstępie tego rozdziału warto przypomnieć, jakie inne regulacje konstytucyjne (znane z porządków prawnych ówczesnych państw) były inspiracją dla ostatecznego kształtu *Konstytucji Marcowej*. W tym kontekście należy zarazem wskazać, że pierwsza Konstytucja II Rzeczypospolitej Polskiej zaaprobowała w szczególności rozwiązania ustrojowe przewidziane we francuskiej ustawie konstytucyjnej z 1875 roku.

Przyjęto w niej demokratyczno-parlamentarny model systemu rządów, co wyraża zasada trójpodziału władzy określona w art. 2 *Konstytucji marcowej*²⁵⁸. Tenże artykuł stanowił, iż: „organami narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezależne sądy”. Co przy tym istotne, zgodnie z systematyką *Konstytucji marcowej*

²⁵⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku (Dz. U. nr 44 poz. 267).

władza ustawodawcza została scharakteryzowana w rozdziale II, natomiast władza wykonawcza w rozdziale III.

To, właśnie przywołana zasada trójpodziału władzy wyrażona w przedmiotowym akcie stanowi podstawę do dalszych rozważań prowadzonych w prezentowanym rozdziale.

Mając powyższe na względzie, warto też – pomimo wszystko – odnotować w tym miejscu jeszcze jedną istotną okoliczność i zauważyć, iż w *Konstytucji marcowej* nie występuje model idealnego trójpodziału władzy. Jest to odejście od klasycznego kanonu tejsze zasady sformułowanej przez Monteskiusza, który w swoich rozważaniach pisał: „Kiedy w jednej i tej samej osobie lub jednym i tym samym ciele władza prawodawcza zespolona jest z wykonawczą, nie ma wolności, ponieważ można się lękać, aby ten sam monarcha albo ten sam Senat nie stanowił tyrańskich praw, które będzie tyrańsko sam wykonywał”²⁵⁹. Zdaniem A. Burdy, *Konstytucja marcowa* – nadając znaczne uprawnienia Sejmowi – oddaliła się od klasycznego modelu trójpodziału władz²⁶⁰.

Aby trafnie scharakteryzować relacje łączące Sejm, Senat oraz Prezydenta RP na gruncie *Konstytucji marcowej*, warto przytoczyć na wstępie parę faktów dotyczących pozycji i unormowań prawnych odnoszących się do Sejmu jako organu władzy ustawodawczej.

Warto w tym kontekście m.in. wskazać, że wedle *Konstytucji marcowej* (zgodnie z jej art. 3): „Zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonywania”²⁶¹. W artykule 11 przedmiotowego aktu prawnego wskazano zarazem, iż: „Sejm składa się z posłów, wybranych na lat pięć, licząc od dnia otwarcia Sejmu, w głosowaniu powszechnem, tajnem, bezpośredniem, równem i stosunkowem”²⁶².

Co przy tym istotne, Sejm na gruncie *Konstytucji marcowej* składał się z 444 posłów²⁶³. Posłowie – podobnie zresztą jak w obowiązującej *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* – są przedstawicielami całego Narodu i nie są krępowani żadnymi instrukcjami wyborców, w doktrynie prawa konstytucyjnego

²⁵⁹ Ch.L. Montesquieu, *O duchu praw*, t. I, tłum. T. Boy-Żeleński, Warszawa 1927, s. 221.

²⁶⁰ A. Burda, *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983, s. 37.

²⁶¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku (Dz. U. nr 44 poz. 267).

²⁶² Pisownia oryginalna, por. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku (Dz. U. nr 44 poz. 267).

²⁶³ Zgodnie z postanowieniami ordynacji wyborczej z dnia 28 lipca 1922 roku – Ordynacja wyborcza do Sejmu.

taki mandat określa się mianem „mandatu wolnego”. Procedura powołania Sejmu i Senatu zostaje omówiona w dalszej części tego rozdziału.

Na tym etapie rozważań można równocześnie zadać fundamentalne pytanie, jaki ustroj polityczny wprowadziła *Konstytucja marcowa*? Zanim na to pytanie zostanie udzielona odpowiedź, warto przy tym podjąć pokrótce próbę scharakteryzowania, czym jest w ogólności ustroj polityczny?

Odwołując się do definicji stworzonej przez Arystotelesa, należy podkreślić, że ustroj polityczny formuluje on następująco: „Ustroj bowiem określa porządek władz w państwie i sposób ich podziału, stwierdza co jest warunkiem decydującym w państwie i jaki jest cel wspólnoty”²⁶⁴.

W tym kontekście należy też wskazać, że *Konstytucja marcowa* przyjęła ustroj parlamentarno-gabinetowy, który głównie charakteryzował się następującymi zasadami: uznanie realizacji suwerennej władzy narodu przez Parlament, posiadanie przez rząd zaufania większości parlamentarnej oraz brak uprawnień do wydawania samodzielnie aktów prawnych normatywnych i indywidualnych przez głowę państwa (co było spowodowane nieodpowiedzialnością polityczną Prezydenta). Natomiast rząd był odpowiedzialny politycznie przed Parlamentem²⁶⁵.

6.1.2. Uprawnienia Sejmu RP i Senatu RP względem Prezydenta RP w świetle *Konstytucji marcowej*

Kwestią, którą należy poruszyć w tym rozdziale w kontekście relacji organów ustawodawczych a Prezydentem RP, jest tzw. *incompatibilitias*, czyli zasada niełączenia określonych funkcji publicznych, w omawianym przypadku zasada rozdzielenia urzędu Prezydenta a innych urzędów. Zgodnie z artykułem 53 *Konstytucji marcowej* Prezydent RP nie może sprawować żadnego innego urzędu, ani wchodzić w poczet posłów albo senatorów.

Zagadnienie to na gruncie *Konstytucji marcowej* analizował w doktrynie w szczególności Zbigniew Witkowski, przy czym należy też podkreślić, że sama ustawa zasadnicza z 1921 roku nie rozstrzygnęła kompleksowo kwestii *incompatibilitias*.

Warto w tym miejscu zastanowić się, czy artykuł 53 *Konstytucji marcowej* zawarł ograniczenia kandydowania na stanowisko głowy państwa przez osoby

²⁶⁴ *Polityka*, ks. III, rozdz. IV, tłum. K. Grzybowski, Wrocław 1953, s. 89.

²⁶⁵ A. Burda, *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983, s. 38.

pełniące funkcję urzędników bądź deputowanych. Dokonując wykładni tegoż artykułu można dojść do wniosku, że kandydowanie na urząd Prezydenta przez członków Parlamentu jest dopuszczalne.

Sformułowanie: „Prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu” wyraźnie wskazuje przy tym, iż zakaz ma dotyczyć dopiero momentu po wyborze na urząd Prezydenta, a nie odnosi się on do momentu kandydowania na to stanowisko przez osobę deputowaną albo urzędnika²⁶⁶.

Reasumując, autorzy wyrażają pogląd, że gdyby została wybrana na urząd Prezydenta osoba pełniąca funkcję urzędnika albo deputowanego, to z dniem wyboru musiałaby ona zaprzestać pełnienia swoich dotychczasowych funkcji. Potwierdzenie tych rozważań znajduje się w regulaminie ZN²⁶⁷.

6.1.3. *Uprawnienia Prezydenta RP względem Sejmu RP i Senatu RP w świetle Konstytucji marcowej*

Uprawnienia Prezydenta RP względem Sejmu RP – wypływające z *Konstytucji marcowej* stanie – nie były szerokie.

W pierwszej kolejności warto w tym kontekście podkreślić, iż głowa państwa była pozbawiona inicjatywy ustawodawczej, co w zasadzie uniemożliwiało jej efektywną ingerencję w proces stanowienia prawa. Katalog zamknięty, który przedstawiał kto posiadał inicjatywę ustawodawczą został wyartykułowany w art. 10 *Konstytucji marcowej*. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało wyłącznie rządowi i Sejmowi.

Prezydent był również pozbawiony w ówczesnym stanie prawnym prawa tzw. *veta* wobec ustawy, więc *de facto* jego rola w procesie stanowienia prawa została ograniczona do regulacji wypływających z art. 44 *Konstytucji marcowej*. Artykuł ten stanowił, że: „Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawy wraz z odpowiednimi ministrami i zarządza ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej.

Jednocześnie jednak Prezydent Rzeczypospolitej, celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe, miał prawo wydawać na gruncie *Konstytucji marcowej* rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy i mógł zapewnić ich przeprowadzenie użyciem przymusu. Analogiczne uprawnienia w swoim zakresie działania mieli także ministrowie i władze im podległe.

²⁶⁶ Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Poznań 1987, s. 35.

²⁶⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 1922 roku – Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz. U. nr 66 poz. 596).

Ponadto warto odnotować, iż w świetle *Konstytucji marcowej* każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymagał dla swej ważności podpisu prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu brali zań odpowiedzialność.

Wskazane rozwiązania ustrojowe – przyjęte ówczesnie w ustawie zasadniczej – dowodzą, że uprawnienia Prezydenta w zakresie tworzenia prawa zostały wówczas sprowadzone wyłącznie do wydawania aktów normatywnych o charakterze wykonawczym. Warto przy tym zauważyć, iż nawet w tym aspekcie Prezydent Rzeczypospolitej nie miał pełnej samodzielności, ponieważ dla ważności takiego aktu była wymagana kontrasygnata prezesa Rady Ministrów oraz właściwego ministra.

Rolę głowy państwa w procesie ustawodawczym można z kolei wyczytać z artykułu 35 *Konstytucji marcowej*, który stanowi, iż: „Każdy projekt ustawy, przez Sejm uchwalony, będzie przekazany Senatowi do rozpatrzenia. Jeżeli Senat nie podniesie w ciągu 30 dni od doręczenia mu uchwalonego projektu ustawy żadnych przeciwko niemu zarzutów – Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy. Na wniosek Senatu Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy przed upływem 30 dni. Jeżeli Senat postanowi projekt, uchwalony przez Sejm, zmienić lub odrzucić, powinien zapowiedzieć to Sejmowi w ciągu powyższych 30 dni, a najdalej w ciągu następnych dni 30 zwrócić Sejmowi z proponowaniem²⁶⁸ zmianami. Jeżeli Sejm zmiany, przez Senat proponowane, uchwali zwykłą większością, albo odrzuci większością 11/20 głosujących – Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu, ustalonym²⁶⁹ ponowną uchwałą Sejmu”.

Co przy tym istotne, powyższy artykuł *Konstytucji marcowej* sprowadził *de facto* uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej w procesie ustawodawczym do swoistej „czynności technicznej”, która była jego obowiązkiem. Głowa państwa nie miała zatem – jak należy uznać – w ówczesnym stanie prawnym faktycznego wpływu na kształt ustawy.

Kolejną grupą uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej w stosunku do Parlamentu są uprawnienia związane z prawem zwoływania, otwierania, odraczania i zamykania izb. Przywołany powyżej zakres uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej został wyartykułowany w artykule 25 *Konstytucji marcowej*.

²⁶⁸ Pisownia oryginalna.

²⁶⁹ Pisownia oryginalna.

Mając to na uwadze, należy jednak też podkreślić, iż zakres swobody działań głowy państwa w przedmiocie zwoływania, otwierania, odraczania i zamykania izb doznał licznych ograniczeń poprzez sformułowania znajdujące się w – przywołanym powyżej – artykule. Jak należy wskazać, Prezydent (na mocy art. 25 *Konstytucji marcowej*) był zobligowany do zwołania Sejmu najpóźniej na trzeci wtorek po dniu wyborów, ponadto corocznie, najpóźniej w październiku musiał on z kolei zwołać Sejm na sesję zwyczajną celem uchwalenia ustawy budżetowej. Także odroczenie obrad Sejmu przez Prezydenta wymagało zgody samego Sejmu, jeśli miało ono być w ciągu tej samej sesji zwyczajnej powtórzone, bądź jeśli przerwa w obradach miała trwać dłużej niż 30 dni.

Prezydent RP posiadał również prawo do zwołania nadzwyczajnego posiedzenia Sejmu, jednakże na żądanie 1/3 ogółu posłów był zobligowany do zwołania nadzwyczajnego posiedzenia Sejmu w terminie dwóch tygodni.

Ustępujący Prezydent mógł także zwołać także Zgromadzenie Narodowe w celu wyboru swojego następcy, należy jednak zauważyć, że – jeśli by tego nie zrobił – to obie izby połączyłyby się w Zgromadzenie Narodowe (celem wyboru następcy Prezydenta) z mocy samego prawa w terminie 30 dni przed zakończeniem siedmioletniej kadencji Prezydenta RP.

Analogicznie do wymienionych wcześniej uprawnień głowy państwa ustanowionych w *Konstytucji marcowej* należy stwierdzić, iż najważniejszym uprawnieniem głowy państwa w stosunku do legislatywy było rozwiązanie Sejmu. Formalnie zostało ono zagwarantowane w artykule 26 *Konstytucji marcowej*. Prezydent RP mógł mianowicie rozwiązać Sejm za zgodą 3/5 ustawowej liczby członków Senatu.

Jednakowoż należy też, gwoli ścisłości, odnotować, że wprowadzone warunki w art. 26 sprowadzały przedmiotową kompetencję Prezydenta do roli przepisu martwego.

Należy zarazem w tym momencie rozważań odnieść się do specyfiki legislatywy w czasach obowiązywania *Konstytucji marcowej* i podkreślić, że Parlament w ówczesnym okresie cechowało szczególne rozdrobnienie polityczne. Mnogość partii politycznych, liczne rozbieżności polityczne powodowały, iż uzyskanie głosów 3/5 ustawowej liczby członków Senatu przez Prezydenta RP było praktycznie niemożliwe.

Na uwagę – zdaniem autorów monografii – zasługuje również ten przepis *Konstytucji marcowej*, który wprowadził z mocy samego prawa konstrukcję roz-

wiązania Senatu w przypadku rozwiązania Sejmu. Jak podkreśla Z. Witkowski, owa regulacja jest unikatem na skalę światową. Takie rozwiązanie nie było znane żadnej ówczesnej *Konstytucji*²⁷⁰.

Podsumowując rozważania w aspekcie prawa Prezydenta RP do przedterminowego rozwiązania Sejmu należy wskazać, iż było to uprawnienie formalne, praktycznie niemożliwe do efektywnego wykonania.

6.1.4. Podsumowanie relacji na linii Prezydent RP – Sejm RP i Senat RP w świetle *Konstytucji marcowej*

Autorzy zaznaczają w tym miejscu rozważań, że Prezydent Rzeczypospolitej w okresie obowiązywania *Konstytucji marcowej* nie posiadał znaczących instrumentów prawnych, które pozwoliłyby mu wpływać na status i prace Sejmu oraz Senatu. We wzajemnych relacjach pomiędzy obiema Izbami a Prezydentem RP wskazać można, że stroną posiadającą wyższą pozycję oraz środki prawne w tym związku był wówczas niewątpliwie Parlament.

Należy wręcz podkreślić, iż omawiany okres w historii był nazwany rządami tzw. „sejmokracji” i rzeczywiście wówczas wyższa pozycja ustrojowa Sejmu względem Prezydenta była wówczas wyraźnie zauważalna.

6.2. Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 roku zmieniająca i uzupełniająca *Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca*²⁷¹ – Nowela sierpniowa w kontekście relacji na linii Prezydent RP a Sejm RP i Senat RP

Nowela sierpniowa – wprowadzona po dokonaniu przewrotu majowego z 1926 roku – składała się z ośmiu artykułów, które nowelizowały sześć artykułów *Konstytucji marcowej*. Kluczowe znaczenie miała dokonana wówczas nowelizacja art. 26 *Konstytucji marcowej*, który odnosił się do przedterminowego rozwiązania Sejmu i Senatu.

Znowelizowane brzmienie tego przepisu było następujące: „Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać Sejm i Senat przed upływem czasu, na które zostały

²⁷⁰ Z. Witkowski, op. cit., s. 68.

²⁷¹ Dz. U. RP nr 78 z 1926 r., poz. 442.

wybrane, na wniosek Rady Ministrów umotywowany orędziem, jednakże tylko jeden raz z tego samego powodu”.

Nowelizacja – jak należy uznać w kontekście zacytowanego przepisu – w zasadzie zmieniła całkowicie instytucję prawną rozwiązania Parlamentu. W ramach nowego brzmienia wskazanego przepisu Sejm utracił możliwość rozwiązania się za sprawą własnej uchwały i zarazem – co najważniejsze – Prezydent uzyskał wówczas uprawnienie do rozwiązania Sejmu i Senatu na wniosek rządu. Głowa państwa mogła więc rozwiązać Parlament bez jego zgody, a nie jak to miało miejsce w pierwotnym brzmieniu *Konstytucji marcowej* za zgodą kwalifikowanej większości Senatu.

Należy w tym miejscu przytoczyć słowa A. Ajnenkiela²⁷², który wskazał, iż wyposażenie Prezydenta w szereg kompetencji względem legislatywy, wpisywało się w ogólną tendencję osłabienia rządów parlamentarnych przez *Nowelę sierpniową*.

Nowela sierpniowa zmieniła także art. 44 *Konstytucji marcowej* (a zatem przepis regulujący zagadnienie uprawnień ustawodawczych głowy państwa). Do zakresu kompetencji Prezydenta dodane zostało wówczas (jak należy wskazać w nawiązaniu do ustaleń poczynionych w rozdziale czwartym) uprawnienie do wydawania w razie nagłej konieczności rozporządzeń z mocą ustawy (w sytuacji, gdy obie Izby były rozwiązane).

Oczywiście zakres tego uprawnienia – jak należy zastrzec w nawiązaniu do rozważań przedstawionych w rozdziale czwartym – nie był bezgraniczny. W tekście *Noweli sierpniowej* wyłączono następujące kwestie, które nie mogły być wydane w takim trybie, a mianowicie: zmiana *Konstytucji*, zmiana ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, ustalanie budżetu, ustalanie poboru rekrutów i stanu liczebnego wojska, zaciąganie pożyczki państwowej, nałożenie podatków i innych opłat, zmiana systemu monetarnego, udzielanie gwarancji finansowych przez państwo czy też zawieranie umów międzynarodowych, które dla swojej ważności wymagają uprzedniej zgody Sejmu. Ponadto wskazane wyłączenie obejmowało też kwestie wypowiedzania wojny i pokoju. Innym działem, również wyłączonym spod tego uprawnienia prezydenckiego, był jednocześnie sposób ustalania odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów.

²⁷² A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 267.

Podsumowując, uznać należy, że uprawnienie ujęte w art. 44 nie objęło najważniejszych kwestii państwowych (takich jak: ustrój, kwestie podatkowe czy też zobowiązania finansowe).

Należy też przypomnieć w tym miejscu (w nawiązaniu do ustaleń z rozdziału czwartego) tym miejscu o drugim typie rozporządzeń, które miały moc obowiązująca taką jak ustawy, a zostały wprowadzone *Nowelą sierpniową*. Owe rozporządzenia nazywane były dekretami prezydenckimi.

Wymagały one specjalnego upoważnienia wydawanego przez Parlament, które uprawniały Prezydenta do wydania takiego dekretu. Specjalna ustawa, która zawierała to upoważnienie dla głowy państwa, określała zakres materii dekretu oraz czas, w którym będzie możliwe wydanie dekretu. Jeśli nie zostały one złożone Sejmowi w ciągu 14 dni traciły moc obowiązującą.

Podsumowując wszystkie poczynione dotychczas w tym rozdziale ustalenia, należy wskazać, iż *Nowela sierpniowa* zmieniła układ sił w państwie na linii Prezydent oraz Sejm i Senat. Nastąpiło wówczas bowiem silne wzmocnienie egzekutywy (w tym samego Prezydenta) kosztem władzy legislacyjnej.

6.3. Relacje na linii Prezydent RP – Sejm RP i Senat RP na gruncie Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku

Określając relacje na linii Prezydent a Parlament na gruncie *Konstytucji kwietniowej* warto odwołać się na wstępie do tła historycznego. Warto zarazem wskazać, że coraz większa niepewność na arenie międzynarodowej w latach 30. XX wieku wywołała przyspieszony proces wzmocnienia władzy wykonawczej, który zaowocował przekształceniem się modelu demokratycznego w autorytarny. Pozycja Sejmu została osłabiona po zamachu majowym z 1926 roku oraz treścią *Noweli sierpniowej*.

Czołową postacią tworzącą *Konstytucję kwietniową* był warszawski adwokat Stanisław Car. Jego poglądy i koncepcje miały kluczowe znaczenie dla założeń *Konstytucji kwietniowej*, w tym także relacji pomiędzy poszczególnymi rodzajami władz. Adwokat ten był silnie związany z obozem sanacyjnym; był on krytykiem monteskiuszowskiego trójpodziału władzy jak i liberalnej demokracji²⁷³. W swo-

²⁷³ S. Car, *Nowe państwo*, [w:] *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934, s. 185.

ich pracach publicystycznych opowiadał się za silną władzą skupioną w rękach Prezydenta²⁷⁴. W jego wizji głowa państwa miała być silną charyzmatyczną jednostką, która miała mieć uprawnienia znacznie wyższe niż tylko wykonawcze. Miał on stać na czele państwa i być odpowiedzialnym za jego losy.

Autorzy zarazem podkreślają, że rozdział pierwszy *Konstytucji kwietniowej*, składający się z 10 artykułów, zawierał jej podstawy ideologiczne. Wśród nich znalazły się uregulowania, które wyznaczyły relacje pomiędzy różnymi typami władzy. Należy zwrócić uwagę szczególnie na artykuły dotyczące statusu Prezydenta, które służą za punkt wyjścia do przedstawienia relacji łączących głowę państwa a Sejm i Senat.

Konstytucja kwietniowa odeszła od klasycznego modelu trójpodziału władzy. Artykuł 2 ówczesnie przyjętej w Polsce ustawy zasadniczej zasygnalizował nadrzędną rolę Prezydenta, stanowiąc, że: „Na czele Państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej. Na nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii²⁷⁵ za losy Państwa.

Obowiązkiem naczelnym Prezydenta stała się wówczas troska o dobro Państwa, gotowość obronną i stanowisko wśród narodów świata. Co przy tym istotne, w osobie Prezydenta skupiła się jednolita i niepodzielna władza państwowa”. Prezydent stał się na gruncie *Konstytucji kwietniowej* personifikacją władzy państwowej²⁷⁶.

O pozycji głowy państwa w kontekście relacji na linii Prezydent oraz Sejm i Senat na gruncie *Konstytucji kwietniowej* traktował także jej art. 3. Stosownie do jego treści: „Organami Państwa, pozostającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej są: Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy, Kontrola Państwowa. Ich zadaniem naczelnym jest służenie Rzeczypospolitej”.

Dwa zaprezentowane w tym miejscu rozważań artykuły *Konstytucji kwietniowej* (art. 2 oraz art. 3) wskazały, iż głowa państwa była wówczas zwierzchnikiem dla wszystkich innych organów państwa. Art. 3 wskazał także, że wszystkie organy państwowe były równe wobec Prezydenta, natomiast on sam został spozycjonowany wówczas ponad nimi.

Niezależnie od powyższego, warto odnotować, że Rozdział II *Konstytucji kwietniowej z 1935 roku* zatytułowany został „Prezydent Rzeczypospolitej”. Składał się on z 14 artykułów.

²⁷⁴ S. Car, *Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Z zagadnień konstytucyjnych Polski*, Warszawa 1934, s. 7–10.

²⁷⁵ Pisownia oryginalna.

²⁷⁶ M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski*, t. 2, Warszawa 1990, s. 168.

Artykuł 11 *Konstytucji kwietniowej* – zawarty w tym rozdziale – można było niejako uznać za swoistą kontynuację art. 2 i 3. Wspomniany art. 11 podkreślił nadrzędność urzędu głowy państwa względem innych naczelnych organów państwa. Jak można zarazem uznać, Prezydent poprzez „harmonizowanie” działań wszelkich organów nadrzędnych miał wówczas dbać o właściwy rozwój państwa.

Szczególne znaczenie w aspekcie wzajemnych relacji Prezydenta a Parlamentu miały także artykuły 12 i 13 *Konstytucji kwietniowej*. Głowa państwa – zgodnie z artykułem 12 – zwoływała i rozwiązywała Sejm i Senat, zarządzała otwarcie, odraczała i zamykała sesję obu Izb.

Zgodnie natomiast z art. 31 *Konstytucji kwietniowej* z kolei Sejm sprawował funkcję ustawodawczą i kontrolę nad działalnością rządu. Jednakże zastrzeżono też wyraźnie omawianej ustawie zasadniczej, iż funkcja rządu państwem nie należy do Sejmu.

Niższa izba Parlamentu – jak wskazują autorzy – składała się na gruncie *Konstytucji kwietniowej* z posłów, którzy byli wybierani w głosowaniu powszechnym, tajnym, równym i bezpośrednim. Kadencja Sejmu trwała 5 lat od momentu zwołania. Czynne prawo wyborcze w wyborach do niższej izby Parlamentu przysługiwało wszystkim obywatelom, którzy przed dniem zarządzenia wyborów ukończyli 24 rok życia i korzystali z pełni praw cywilnych i obywatelskich. Natomiast prawo wybieralności posiadał każdy obywatel, który spełniał wymogi do brania czynnego udziału w głosowaniu, a ponadto miał ukończone 30 rok życia. Uchwały Sejmu zapadały wówczas zwykłą większością przy *quorum* wynoszącym co najmniej 1/3 ustawowej liczby posłów. Posłowie posiadali prawo do pobierania diety państwowej za udział w pracach Sejmu. Poseł nie mógł łączyć swojego mandatu z mandatem senatorskim.

Senat – jako druga izba ustawodawcza – został z kolei scharakteryzowany w rozdziale V *Konstytucji kwietniowej*. Wyższa izba Parlamentu rozpatrywała projekty ustaw (w tym budżetu) uchwalone przez Sejm.

Kwestią wartą szczególnego wskazania w tym miejscu jest zarazem ówczesna procedura wyborów do Senatu. W myśl jej założeń bowiem, jak należy zasygnalizować, 2/3 senatorów wybieranych było w drodze powszechnych wyborów, z kolei 1/3 z nominacji Prezydenta²⁷⁷.

²⁷⁷ Ta kwestia zostanie poruszona bardziej szczegółowo podczas omawiania relacji łączących organy ustawodawcze z Prezydentem.

6.3.1. *Uprawnienia Sejmu RP i Senatu RP względem Prezydenta RP w świetle Konstytucji kwietniowej*

Podstawowym uprawnieniem Sejmu i Senatu w stosunku do Prezydenta na gruncie *Konstytucji kwietniowej* był branie udziału przedstawicieli Sejmu, Senatu oraz wybranych przez nich elektorów w wyborze nowego Prezydenta. Warto zauważyć, że Parlament stracił uprawnienie do samodzielnego wyboru głowy państwa, posiadał on jedynie ograniczony wpływ poprzez możliwość wyznaczenia swojego kandydata na najważniejszy urząd w Rzeczypospolitej.

Co istotne, rola Sejmu i Senatu z roli pierwszorzędnej z czasów panowania *Konstytucji marcowej* została wówczas sprowadzona do drugorzędnej w *Konstytucji kwietniowej*. Warto jednak zauważyć, że rola Zgromadzenia Elektorów mogła być większa w sytuacji, gdyby nastąpił zgon Prezydenta (bądź gdyby zrzekł się on urzędu przed końcem siedmioletniej kadencji). W takiej sytuacji Marszałek Senatu zwoływał bowiem Zgromadzenie Elektorów. Ponadto – gdyby Prezydent nie wyznaczył swojego kandydata – to wtedy kandydat wybrany przez Zgromadzenie Elektorów zostawał nowym Prezydentem.

Kolejnym uprawnieniem przysługującym Marszałkowi Senatu było prawo do zwołania połączonych izb ustawodawczych celem rozstrzygnięcia, czy urząd Prezydenta należy uznać za opróżniony. Owa uchwała dotycząca kwestii, czy głowa państwa trwale nie może sprawować swojej funkcji, musiała zapaść większością 3/5 ustawowej liczby członków izb połączonych.

Kwestią uregulowaną w art. 23 *Konstytucji kwietniowej* było też zastępstwo Prezydenta w sytuacji gdy urząd ten byłby opróżniony. W takiej sytuacji Marszałek Senatu zastępował Prezydenta, posiadając wszelkie uprawnienia, które przysługiwały głowie państwa.

6.3.2. *Uprawnienia Prezydenta RP względem Sejmu RP i Senatu RP w świetle Konstytucji kwietniowej*

Analizując uprawnienia Prezydenta względem Sejmu i Senatu należy raz jeszcze podkreślić status prawny Prezydenta wynikający z rozdziału I *Konstytucji kwietniowej*, a mianowicie zwrócić uwagę na fakt, że stoi on na czele państwa i w jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa. Jednakże szczegółowe uprawnienia Prezydenta zostały wyartykułowane nieco później

z punktu widzenia systematyki omawianej ustawy zasadniczej, gdyż w rozdziale II *Konstytucji kwietniowej*.

Szczególne znaczenie w aspekcie wzajemnych relacji Prezydenta a Parlamentu miał wówczas artykuł 12 i 13 *Konstytucji kwietniowej*. Prezydent – zgodnie z artykułem 12 – zwoływał i rozwiązywał Sejm i Senat, zarządzał otwarciem, odraczał i zamykał sesje Sejmu i Senatu.

Elementami, które najbardziej wyróżnia *Konstytucję kwietniową* spośród innych wcześniejszych ustaw zasadniczych są – jak zwracają uwagę autorzy – osobiste prerogatywy Prezydenta, które zostały sformułowane w artykule 13²⁷⁸. Do osobistych prerogatyw głowy państwa należały między innymi: wskazywanie jednego z kandydatów na Prezydenta, powoływanie sędziów Trybunału Stanu, powoływanie senatorów piastujących swój mandat właśnie z wyboru głowy państwa. Prezydent mógł także rozwiązać Sejm i Senat przed upływem kadencji. Co przy tym istotne, akty urzędowe wypływające z prerogatyw dla swojej ważności nie wymagały kontrasygnaty.

Instrument w postaci mianowania przez Prezydenta 1/3 ustawowej liczby senatorów powodował znaczne wzmocnienie władzy prezydenckiej. Warto zastanowić się w tym miejscu rozważań, jakie skutki powodowała ta kompetencja.

W doktrynie został wyrażony w tym kontekście – zasługujący na aprobatę w tej pracy – pogląd, że głowa państwa uzyskała wówczas (poprzez możliwość kształtowania składu osobowego Senatu) pośredni wpływ na decyzje zapadające w wyższej izbie Parlamentu²⁷⁹. Kolejna ważna prerogatywa, a mianowicie prawo do rozwiązania była związana z art. 11 *Konstytucji kwietniowej*. Prezydent mógł w ówczesnym stanie prawnym swobodnie rozwiązać Parlament bez podania przyczyny. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że głowa państwa mogła również znieść urzędujący gabinet z zachowaniem Parlamentu.

Szerokie prerogatywy Prezydenta zagwarantowały mu – jak należy stwierdzić w podsumowaniu tej części rozważań – pełnię władzy w przypadkach konfliktu pomiędzy Sejmem a Senatem czy też pomiędzy obiema izbami a gabinetem. W tym kontekście można wyrazić pogląd, że art. 11 *Konstytucji kwietniowej* wyposażył Prezydenta – na mocy uprawnień osobistych – w efektywne instrumenty prawne, które w razie potrzeby mogły zostać użyte do wprowadzenia „harmonizacji” działalności innych organów państwowych.

²⁷⁸ M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski*, t. 2, op. cit., s. 180.

²⁷⁹ Ibidem, s. 184.

Kolejnych wzajemnych relacji pomiędzy głową państwa a Sejmem i Senatem w stanie prawnym wyznaczonym przez *Konstytucję kwietniową* należy natomiast szukać na gruncie proceduralnym i materialnym związanym z uchwalaniem ustaw i ratyfikacją umów międzynarodowych. Zgodnie z art. 49 *Konstytucji kwietniowej* aktami ustawodawczymi są: ustawy oraz dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej.

W tym kontekście można wskazać, że *Konstytucja kwietniowa* nadała głowie państwa duże uprawnienia w zakresie prawodawstwa. W nawiązaniu do ustaleń zawartych w rozdziale czwartym, warto zarazem podkreślić, że przywoływane dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej – zgodnie z art. 56 *Konstytucji kwietniowej* – miały moc ustawy i były ogłaszane w Dzienniku Ustaw.

Ponadto, głowa państwa zyskała pewną wyłączność prawodawczą w zakresie: organizacji rządu, zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz organizacją administracji rządowej. Co do zasady (jak należy wskazać w świetle poczynionych ustaleń w rozdziale czwartym) wydawanie dekretów przez Prezydenta musiało mieć upoważnienie ustawowe, które określało czas w jakim owe dekrety mogły być wydane jak i również zakres, przez nią oznaczony. Upoważnieniem tym nie mogła być przy tym objęta kwestia zmiany *Konstytucji*. Co przy tym istotne, Prezydent uprawniony był ponadto do wydawania dekretów bez upoważnienia ustawowego w szczególnym przypadku – gdy Sejm był rozwiązany²⁸⁰.

Prezydent posiadał też na gruncie *Konstytucji kwietniowej* specjalne uprawnienie w zakresie proceduralnym związanym z procesem legislacyjnym. Wedle reguły generalnej głowa państwa stwierdzała bowiem swoim podpisem moc ustawy (która była przekazywana do podpisu Prezydentowi po jej uchwaleniu przez Parlament).

W tym momencie głowa państwa mogła podpisać projekt ustawy bądź skorzystać ze swojego uprawnienia – a mianowicie z instytucji *veta* zawieszającego. Instytucja ta polegała na tym, iż Prezydent mógł w ciągu trzydziestu dni od

²⁸⁰ Wówczas Prezydent mógł w razie konieczności państwowej wydawać dekrety prezydenckie w zakresie ustawodawstwa państwowego na wniosek Rady Ministrów. Jednak nie była to, jak należy zauważyć, absolutna kompetencja. W *Konstytucji kwietniowej* w artykule 55 przedstawiono bowiem katalog zamknięty, który ukazywał zakres spraw wyłączonych spod mocy tego szczególnego unormowania. Prezydent nie mógł więc wydawać dekretów w zakresie: zmiany *Konstytucji*, ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, budżetu, nakładania podatków i ustanawiania monopolu, systemu monetarnego, zaciągania pożyczek państwowych, zbywania i obciążania nieruchomości państwowego oszacowanego na kwotę ponad 100 000 złotych.

otrzymania projektu zwrócić go do Sejmu z żądaniem ponownego rozpatrzenia, które mogło nastąpić nie wcześniej niż na najbliższej sesji zwyczajnej. Jednakże trzeba podkreślić, iż jeśli obie izby ponownie przegłosowały projekt bez zmian to Prezydent był zobligowany do jej podpisania oraz zarządzenia ogłoszenia.

Prezydent wyposażony został również w ówczesnym stanie inicjatywę ustawodawczą, ale w bardzo okrojonym zakresie, a mianowicie tylko i wyłącznie w kwestii zmiany *Konstytucji*²⁸¹. Ustawa zmieniająca *Konstytucję* z inicjatywy prezydenckiej wymagała zgodnych uchwał Sejmu i Senatu powziętych zwykłą większością głosów. W przypadku z kolei, gdyby inicjatywa wyszła od minimum 1/4 ustawowej liczby posłów bądź od rządu, dla swojej skuteczności wymagałaby zgodnych uchwał powziętych większością ustawowej liczby posłów i senatorów.

Co przy tym istotne, w momencie, kiedy Prezydent otrzymał projekt zmiany *Konstytucji*, mógł zwrócić go Sejmowi w ciągu 30 dni od dnia jego otrzymania z żądaniem ponownego rozpatrzenia. Ponowne rozpatrzenie było odroczone aż do następnej kadencji Sejmu. Gdyby natomiast projekt został ponownie przegłosowany bez zmian, to wówczas Prezydent powinien go podpisać (przy czym posiadał on także możliwość rozwiązania Sejmu i Senatu przed upływem kadencji, co w tej sytuacji doprowadziłoby do zablokowania projektu zmiany ustawy zasadniczej).

Prezydent na gruncie *Konstytucji kwietniowej* posiadał też wyjątkowe uprawnienia podczas trwania stanu wojennego w stosunku do obu izb. Głowa państwa mogła bowiem w takim przypadku przedłużać kadencję Parlamentu, odraczać obrady Sejmu i Senatu stosownie do okoliczności związanych z obroną kraju. Ponadto Prezydent miał prawo powoływać do rozstrzygania spraw wchodzących w zakres prac Parlamentu zmniejszony skład obu izb – wyłoniony jednak przez te izby.

6.3.3. Podsumowanie relacji na linii Prezydent RP – Sejm RP i Senat RP w świetle *Konstytucji kwietniowej*

Niewątpliwie w *Konstytucji kwietniowej* występował prymat i zwierzchnictwo Prezydenta nad innymi organami państwowymi. Koncepcja silnej władzy, spersonifikowanej w jego osobie (która miała zapewnić ochronę przed zagrożeniami

²⁸¹ Por. w tym zakresie rozważania zawarte w rozdziale trzecim niniejszej pracy.

zewnątrznymi, jak i miała stanowić o harmonizacji współpracy innych władz państwowych) rzutowała na relacje łączące izby ustawodawcze z głową państwa.

Prezydent w *Konstytucji kwietniowej* posiadał wiele uprawnień, takich jak choćby prerogatywy, wśród których znajdowały się uprawnienia do rozwiązania Sejmu i Senatu przed upływem kadencji. Prezydent powoływał również 1/3 składu wyższej izby Parlamentu, co – w połączeniu z faktem, iż pozycja Senatu została wzmocniona kosztem Sejmu – przekładała się ostatecznie pośrednio na umocnienie pozycji Prezydenta (mającego duży wpływ na działanie samego Senatu).

Również w kwestii ustawodawstwa, można było zaobserwować na gruncie *Konstytucji kwietniowej* poszerzenie kompetencji głowy państwa.

Nowy model wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej osłabił zarazem pozycję elekcyjną obu izb ustawodawczych – znaną chociażby z *Konstytucji marcowej* z 1921 roku. Należy stwierdzić, podzielając zdanie doktryny²⁸², iż pozycja Parlamentu statuowana przez *Konstytucję kwietniową* względem Prezydenta była wręcz „podrzędna”.

6.4. Relacje na linii Prezydent RP – Sejm RP i Senat RP na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku

Prowadząc rozważania na temat relacji łączących Prezydenta z Parlamentem na gruncie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku.*, warto na wstępie odwołać się do podstawowych zasad sformułowanych w ww. *Konstytucji*. Otóż zgodnie z art. 10 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* w polskim porządku prawnym została przyjęta zasada współdziałania wszelkich władz oraz wzajemnej ich równowagi względem siebie.

W obecnym stanie prawnym można przy tym wskazać, że w świetle art. 10 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* wyraźnie wyartykułowany został przez ustrojodawcę trójpodział władzy na: władzę wykonawczą, władzę ustawodawczą oraz władzę sądowniczą. Powrót do koncepcji monteskiuszowskiej – czyli do zasady wzajemnej równowagi wszystkich rodzajów władzy – rzutuje w tym przypadku w sposób wyraźny na wzajemne relacje na linii Prezydent – Parlament.

²⁸² Ibidem, s. 196.

6.4.1. Referendum jako przejaw wzajemnych relacji Prezydenta RP z Sejmem RP i Senatem RP

Jedną z instytucji, która jest przejawem wzajemnych relacji związana z na linii Parlament–Prezydent na gruncie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, jest referendum. Referendum ogólnokrajowe zostało scharakteryzowane przez ustrojodawcę w art. 125 *Konstytucji III RP*.

We wskazanym przepisie znalazło się sformułowanie, iż referendum może zostać przeprowadzone w sprawach „o szczególnym znaczeniu dla państwa”. Przedstawiciele doktryny scharakteryzowali sprawy „o szczególnym znaczeniu dla państwa” jako: regulacje konstytucyjne (samoistne referendum konstytucyjne bądź dotyczące jedynie części uregulowań ustawy zasadniczej), kwestie ustrojowe państwa, przyzwolenie na stosowanie nowoczesnej techniki (np. kwestie produkcji energii atomowej), swoboda zachowań moralnych ludzi (np. ochrona życia poczętego) oraz rozstrzyganie o konkretnych sprawach publicznych²⁸³.

Należy dodać, iż wszystkie referenda ogólnokrajowe przeprowadzane z poszanowaniem przepisów *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, mają charakter fakultatywny. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 125 ww. *Konstytucji* referendum ma prawo zarządzić Sejm bezwzględną większością głosów posłów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prawo do przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego ma również Prezydent za zgodą co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Poza tym trybem należy wspomnieć również, że Prezydent ma prawo do żądania przeprowadzenia referendum w terminie 45 dni od uchwalenia ustawy o zmianie *Konstytucji*, które będzie miało na celu zatwierdzenie zmiany ustawy zasadniczej.

6.4.2. Uprawnienia Prezydenta RP względem Sejmu RP i Senatu RP w świetle *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*

Wśród kolejnych uprawnień Prezydenta, które przysługują mu na gruncie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* względem Parlamentu (a zatem na linii relacji Prezydent–Parlament) należy wskazać m.in. na zarządzanie

²⁸³ E. Zieliński, *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] D. Waniek, M.T Staszewski (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995, s. 16–22.

wyborów do Sejmu i Senatu. Co istotne, Prezydent musi zarządzić nowe wybory nie później niż na 90 dni przed upływem kadencji Sejmu, zaś same wybory muszą zostać przeprowadzone nie później niż na 30 dni przed upływem aktualnej kadencji.

Co więcej, Prezydent posiada także uprawnienie do zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu w ciągu miesiąca od dnia przeprowadzenia wyborów, chyba że wybory zostały przeprowadzone w następstwie skrócenia poprzedniej kadencji Parlamentu (w takim przypadku Prezydent zwołuje pierwsze posiedzenie w ciągu 15 dni od przeprowadzenia wyborów).

Kolejnym istotnym uprawnieniem Prezydenta w tym zakresie jest możliwość zarządzenia przez niego skrócenia kadencji Parlamentu. Istnieją przy tym (w obecnym stanie prawnym) dwa tryby zarządzenia przez Prezydenta skrócenia kadencji obu izb ustawodawczych: obligatoryjny oraz fakultatywny²⁸⁴.

Pierwszy tryb (obligatoryjny) ma miejsce w przypadku, gdy Sejm nie jest w stanie powołać rządu w żadnym trybie ustalonym przez *Konstytucję* – jest to tzw. procedura „trzech kroków konstytucyjnych”. Niezależnie od tego, Prezydent może w drugim trybie (tj. fakultatywnym) skrócić kadencję Parlamentu w przypadku nie przedstawienia mu do podpisu ustawy budżetowej w ciągu 4 miesięcy od wniesienia projektu ustawy budżetowej do Sejmu. Prezydent w takim wypadku ma 14 dni na decyzję, czy zarządzić skrócenie kadencji Parlamentu.

Co przy tym istotne, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* nie zezwala głowie państwa na skrócenie kadencji Parlamentu w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego ani w ciągu 90 dni po jego zakończeniu. Prezydent podejmuje decyzję o rozwiązaniu Sejmu i Senatu samodzielnie, jednakże ta decyzja musi być poprzedzona zasięgnięciem opinii obu Marszałków²⁸⁵.

Obszarem, na którym dochodzi do różnych relacji pomiędzy głową państwa a Parlamentem na gruncie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* jest także niewątpliwie proces ustawodawczy. Prezydent posiada w tym zakresie prawo inicjatywy ustawodawczej z wyłączeniem: inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo.

²⁸⁴ B. Banaszak, op. cit., s. 511.

²⁸⁵ R. Glajcar, *Relacje Prezydenta z organami władzy ustawodawczej* [w]: *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, Warszawa 2006, s. 80.

Prezydent uprawniony jest także do wnoszenia poprawek do własnych projektów ustaw, może on również wycofać swój projekt ustawy do czasu zakończenia drugiego czytania. Przywołane w niniejszym akapicie relacje Prezydenta RP z Parlamentem (pomimo bezpośredniego faktu ich istnienia) należy ocenić jako nie mające kluczowego znaczenia na tle innych relacji istniejących na linii Prezydent–Parlament²⁸⁶.

Znacznie ważniejszym narzędziem – w ocenie autorów – kształtującym wzajemne relacje na linii Prezydent–Parlament na gruncie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* jest instytucja weta zawieszającego. Prezydent – po otrzymaniu ustawy uchwalonej przez Parlament – może bowiem tę ustawę w ciągu 21 dni zawetować.

Następnie w świetle *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* przeprowadzane jest głosowanie nad wetem Prezydenta (które może zostać odrzucone większością 3/5 głosów liczby posłów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów). Prezydent nie może jednak – jak należy zastrzec – zawetować ustaw dotyczących materii budżetowych.

Poza możliwością zawetowania ustawy po jej uchwaleniu przez Parlament, głowa państwa na gruncie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* może także skierować uchwalony projekt przed podpisaniem do Trybunału Konstytucyjnego celem zbadania jego zgodności z *Konstytucją Rzeczypospolitej*. Skorzystanie z tego uprawnienia powoduje zawieszenie terminu 30-dniowego, w którym Prezydent jest, co do zasady, zobligowany do podpisania uchwalonej ustawy.

Jeszcze innym uprawnieniem Prezydenta – przewidzianym w świetle *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* w zakresie relacji na linii Prezydent–Parlament – jest możliwość zwrócenia się Prezydenta z orędiem do Zgromadzenia Narodowego. Za jego pomocą głowa państwa może zaprezentować przed zjednoczonymi izbami Parlamentu swój pogląd w danej sprawie, co w dobie dzisiejszych czasów może stanowić silny instrument kształtujący wzajemne relacje na linii Prezydent–Parlament. Prezydent może więc wyrzucić w ten sposób pewną presję na legislatywie – przedstawiając swój pogląd na dany temat²⁸⁷.

Podsumowując wzajemne relacje na linii Prezydent a Parlament na gruncie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, można dojść do wniosku, iż

²⁸⁶ Ibidem, s. 88.

²⁸⁷ Ibidem, s. 96.

zachowana została równowaga pomiędzy władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą, co jest jedną z naczelných zasad w obowiązującej *Konstytucji*. Żadna z analizowanych dwóch władz w wyniku nadanych kompetencji konstytucyjnych nie uzyskała przewagi nad drugą.

Obecna *Konstytucja* zawiera szereg klasycznych rozwiązań ustrojowych znanych *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* nauce prawa konstytucyjnego, takich jak np. możliwość pełnienia tymczasowo obowiązków Prezydenta przez Marszałka Sejmu bądź Marszałka Senatu w razie czasowej niemożności pełnienia przez Prezydenta urzędu lub w sytuacji opróżnienia urzędu Prezydenta.

6.4.3. Podsumowanie relacji na linii Prezydent RP – Sejm RP i Senat RP w świetle *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*

Kwestia wzajemnych relacji pomiędzy Prezydentem a władzą ustawodawczą jest kwestią niezwykle złożoną, skomplikowaną i trudną do scharakteryzowania. Owe relacje występują równocześnie na bardzo wielu płaszczyznach.

Warto zarazem w tym miejscu zastanowić się, jakie czynniki determinują głównie relacje na linii Prezydent–Parlament w trzech analizowanych *Konstytucjach*. Głównym wyznacznikiem, który będzie decydował o wzajemnych oddziaływaniach na linii głowa państwa–Parlament jest, jak można przyjąć, konstytucyjna hierarchia danych władz w danej *Konstytucji*. Można zatem sformułować na tej podstawie ogólne wnioski na temat tego, kto w przedmiotowej relacji uzyskał względem drugiej strony większe kompetencje.

W *Konstytucji marcowej* wyraźny prymat władzy był po stronie Parlamentu i ten stan rzeczy przekładał się relację pomiędzy Sejmem i Senatem a Prezydentem. Władza ustawodawcza w *Konstytucji marcowej* dokonywała wyboru Prezydenta, co pokazuje, że w dużej mierze Prezydent był od niej zależny.

Z kolei *Konstytucja kwietniowa* przyniosła całkowitą zmianę na płaszczyźnie badanych relacji. Przewidziała ona bowiem swoiste skoncentrowanie wszelkiej władzy państwowej w rękach Prezydenta. Widoczne było w tym przypadku pierwszeństwo i nadrzędna pozycja ustrojowa Prezydenta nad Parlamentem (co chociażby wyrażało się w możliwości rozwiązania przez niego Parlamentu bez podania przyczyny czy możliwości obsady 1/3 składu osobowego Senatu).

Ostatnia z analizowanych *Konstytucji*, czyli *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* zdaje się natomiast wprowadzać model równowagi w relacjach i kompetencjach pomiędzy Prezydentem a Parlamentem, co może być uznane za przejaw realizacji zasady *check and balance* i monteskiuszowskiego trójpodziału i równowagi władz. Żadna ze stron nie zyskała przy tym na gruncie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* względem siebie daleko idących uprawnień.

Odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna Prezydenta RP

7.1. Wstęp

Ostatni rozdział prezentowanej monografii skoncentrowany jest na zagadnieniu odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej Prezydenta RP w polskim prawie konstytucyjnym. W tym kontekście można sformułować na wstępie fundamentalne pytanie, czym w istocie jest odpowiedzialność?

W najszerszym tego słowa znaczeniu odpowiedzialność jest to – jak można przyjąć na potrzeby prowadzonych w tym miejscu rozważań – ponoszenie konsekwencji swojego zachowania, które może przybrać formę aktywną (działanie) jak i również bierną (zaniechanie). W tym ujęciu prawo powinno dokładnie określać, jakie zachowanie jest wymagane oraz jakie sankcje grożą za niedostosowanie się do wymagań, które są stawiane przez obowiązujące prawo.

W kontekście podjętych rozważań w tym rozdziale należy również tytułem wstępu zdefiniować pojęcia: „odpowiedzialności politycznej”, „odpowiedzialności prawnej; oraz „odpowiedzialności konstytucyjnej”.

Pierwsza z nich, czyli odpowiedzialność polityczna charakteryzuje się tym, że jest związana z zaufaniem do osoby piastującej dany urząd. Odpowiedzialność polityczna nie musi być związana ze stwierdzeniem winy danej osoby, sama utrata zaufania może być bowiem w tym kontekście czynnikiem, który

będzie podstawą do pozbawienia danej osoby urzędu. Jeśli ponosimy odpowiedzialność polityczną przed Parlamentem, wtedy możemy mówić o „odpowiedzialności parlamentarnej”.

Natomiast odpowiedzialność prawna często utożsamiana jest z odpowiedzialnością konstytucyjną, jednakże dla zachowania precyzji należy wskazać, że odpowiedzialność konstytucyjna jest pojęciem węższym i zawierającym się w odpowiedzialności prawnej. Odpowiedzialność konstytucyjna w swoim modelowym zamierzeniu będzie wykonywana przez organ władzy sądowniczej (taki jak np. Trybunał Stanu) i będzie realizowana najczęściej z inicjatywy Parlamentu.

7.2. Odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna Prezydenta RP na gruncie Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 roku

Dokonując przedstawienia zagadnienia odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej na gruncie *Konstytucji marcowej*, autorzy wskazują w pierwszej kolejności, że – w ujęciu historycznym – zasadą (zaaprobowaną w ustroju monarchicznym) była nietykalność władcy. W tym kontekście – w ujęciu możliwie najbardziej ogólnym – można też uznać samą instytucję nieodpowiedzialności politycznej Prezydenta za spuściznę po monarchii.

Owa tradycja nietykalności głowy państwa została ugruntowana w ustroju parlamentarnym z czasów III Republiki Francuskiej. Co przy tym istotne, również w nawiązującej do tej regulacji konstytucyjnej *Konstytucji marcowej* zawarto regulacje gwarantujące głowie państwa nietykalność głowy państwa.

Warto w tym kontekście zadać sobie jaki cel miało wprowadzenie w *Konstytucji marcowej* regulacji w zakresie nietykalności głowy państwa? W zamyśle owa regulacja miała podkreślać apolityczność Prezydenta, odsuwać go od zaangażowania się w bieżącą politykę.

Wynikało to z przyjętego modelu urzędu Prezydenta RP w *Konstytucji marcowej*, który zakładał, że nie może prowadzić on samodzielnej działalności. Wszelkie wydawane przez niego akty rządowe dla swojej ważności wymagały kontrasygnaty ze strony prezesa Rady Ministrów oraz właściwego ministra²⁸⁸. Przyjęty model gwarantował niejako brak zagrożeń związanych z nieodpowiedzialnością parlamentarna i cywilną Prezydenta.

²⁸⁸ D. Górecki (red.), *Polskie Prawo Konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 2017, s. 20.

Jak słusznie zauważa Z. Witkowski²⁸⁹, w *Konstytucji marcowej* dochodzi w tym zakresie do przesunięcia odpowiedzialności na barki rządu lub poszczególnych jego członków. Jednakże – co trzeba zarazem podkreślić w tym kontekście – model przejścia odpowiedzialności za Prezydenta przez rząd nie ma charakteru absolutnego.

Zgodnie z regulacją zawartą w art. 51 ust. 2 *Konstytucji marcowej* Prezydent RP może być pociągnięty do odpowiedzialności karnoprawnej. Głowa państwa podlegała odpowiedzialności za zdradę kraju, pogwałcenie *Konstytucji* lub przestępstwa.

Należy w tym miejscu pokreślić, że ze względu na swoją ogólnikowość art. 51 ust. 2 *Konstytucji marcowej* tworzył dość szeroki zakres odpowiedzialności karnoprawnej Prezydenta. Ta regulacja powodowała, że głowa państwa podlegała ogólnym zasadom prawa karnego²⁹⁰. Jedynym wyjątkiem od zwykłego trybu rozpatrywania przestępstw karnych, było to, że Prezydent odpowiadał nie przed sądem powszechnym, a Trybunałem Stanu. Dokładny tryb odpowiedzialności oraz kary wymierzane w tym zakresie określiła więc Ustawa o Trybunale Stanu²⁹¹.

Co przy tym istotne, sankcją, która zawsze była obligatoryjna przy wydaniu wyroku skazującego, było w tym przypadku pozbawienie Prezydenta jego urzędu²⁹².

Niezależnie od powyższego, warto w tym miejscu przywołać pojęcia „zdrady kraju” oraz „pogwałcenia *Konstytucji*”, immanentnie związane z omawianym rodzajem odpowiedzialności Prezydenta. Dominującym poglądem doktryny stał się pogląd, że zdradę kraju należy interpretować z kwestią wykonywania przez głowę państwa jej obowiązków w sposób sprzeczny lub niezgodny z interesami państwa²⁹³.

Kolejną kwestią, która była rozważana przy okazji odpowiedzialności Prezydenta była kwestia, czy osoba piastująca najwyższą godność w państwie może dopuścić się pogwałcenia *Konstytucji* w sposób aktywny poprzez działanie czy tylko poprzez zaniechanie? Co do aktywnego działania, należy się odwołać do tego, że każdy akt dla swojej ważności wymagał kontrasygnaty premiera oraz

²⁸⁹ Z. Witkowski, op. cit., s. 55.

²⁹⁰ Ibidem.

²⁹¹ Dz. U. 1923 nr 59 poz. 415.

²⁹² Z. Witkowski, op. cit., s. 57.

²⁹³ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 2008, s. 289.

właściwego ministra, tak więc samodzielne pogwałcenie *Konstytucji* przez Prezydenta w sposób aktywny nie było możliwe.

Analizując drugi tryb złamania *Konstytucji*, wydaje się, że szansa pogwałcenia przepisów ustawy zasadniczej przez Prezydenta była większa w drodze zaniechania; natomiast warto zauważyć, że *Konstytucja marcowa* posiadała swoiste zabezpieczenia przed zaniechaniem ze strony Prezydenta. Przykładowo, można wskazać sytuację, w której głowa państwa nie zwoływałaby w odpowiednim terminie Zgromadzenia Narodowego w celu wyboru kolejnej głowy państwa (w takim przypadku obie izby z mocy prawa łączyły się najpóźniej na 30 dni przed kolejną elekcją w celu jej przeprowadzenia).

Zgodnie z przepisem art. 51 *Konstytucji marcowej*, Prezydent Rzeczypospolitej mógł być w jego świetle pociągnięty do odpowiedzialności wyłącznie przez Sejm, który musiał wydać odpowiednią uchwałę, popartą głosami minimum 3/5 liczby posłów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Po podjęciu owej uchwały sprawa była kierowana do rozpatrzenia przez Trybunał Stanu.

Dokładny tryb wydawania wyroku jak i jego materię konkretyzuje – wcześniej już wspomniana – ustawa o Trybunale Stanu. Co przy tym istotne, tryb wydawania wyroku oraz poczet kar odnosił się także do ministrów pociągniętych do odpowiedzialności oraz do Marszałka Sejmu (w sytuacji, gdyby pełnił on obowiązki Prezydenta). Warto ponadto wskazać, że w momencie postawienia w stan oskarżenia Prezydenta przed Trybunałem Stanu, zostawał on zawieszony w urzędowaniu.

Podsumowując kwestię odpowiedzialności politycznej i cywilnej Prezydenta w *Konstytucji marcowej* należy wskazać, że w tym zakresie głowa państwa nie podlegała odpowiedzialności. Prezydent ponosił wówczas jedynie odpowiedzialność karnoprawną za zdradę państwa, za pogwałcenie ustawy zasadniczej oraz za inne przestępstwa, które nie były kazuistycznie wymienione w art. 51 *Konstytucji marcowej*. Mechanizm kontrasygnaty skutecznie transferował odpowiedzialność Prezydenta za wydawane przez niego akty rządowe na Prezesa Rady Ministrów oraz na odpowiedniego ministra.

7.3. Odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna Prezydenta RP na gruncie Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 roku

Jak już kilkakrotnie zasygnalizowano w tej monografii, *Konstytucja kwietniowa z 1935 roku* przyniosła zmianę ustroju z demokratycznego z wiodącą rolą Parlamentu na autorytarny z silną władzą wykonawczą skupiającą się w urzędzie Prezydenta Rzeczypospolitej. Artykuł 2 *Konstytucji kwietniowej* konstytuował zasadę, że na czele państwa stoi Prezydent. Patetycznym językiem wyrażono pogląd, że na nim spoczywa wobec Boga i historii odpowiedzialność za losy państwa. Jego nadrzędnym obowiązkiem miało być dbanie o dobro Rzeczypospolitej.

Na barki Prezydenta – jak należy podkreślić w tym kontekście – został wówczas nałożony szczególny typ odpowiedzialności związany z moralnością²⁹⁴. Warto w tym miejscu zastanowić się, jaki w istocie charakter miała przywołana powyżej odpowiedzialność i czy wiązały się z nią jakieś sankcje.

Analizując całościowo treść *Konstytucji kwietniowej* nie odnajduje się – co trzeba w pierwszej kolejności podkreślić – konkretnych sformułowań dotyczących odpowiedzialności prezydenckiej w zakresie cywilnoprawnym, konstytucyjnym czy też karnoprawnym. Zdania w doktrynie na temat tego, czy można zatem z takiego ogólnego sformułowania – jak powyżej wskazane określenie wskazujące na odpowiedzialność „przed Bogiem i historią” – wywodzić konkretne instrumenty prawne są przy tym podzielone²⁹⁵.

Jednakże patrząc od strony logicznej, można na potrzeby tych rozważań uznać, że Prezydent – stanowiący czynnik nadrzędny w państwie, będący personifikacją władzy – na gruncie *Konstytucji kwietniowej* i tak nie miałby przed kim odpowiadać za swoje czyny. Stąd uzasadniony wydaje się też być – zaaprobowany przez ówczesnego polskiego ustrojodawcę – pomysł sformułowania odniesień do Boga oraz historii, które mogły być wyjątkowo szeroko i ogólnikowo interpretowane.

Niektórzy przedstawiciele doktryny utożsamiali zarazem zaaprobowane w *Konstytucji kwietniowej* pojęcie „historii” ze „sprawiedliwością społeczną”²⁹⁶.

²⁹⁴ M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski – studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, Warszawa 1990, s. 168.

²⁹⁵ O tej kwestii wypowiadał się między innymi L. Mażewski w: *Odpowiedzialność Prezydenta w Konstytucji kwietniowej*, Warszawa 1982, nr 10.

²⁹⁶ M. Kallas (red.), op. cit., s. 168.

Warto w tym kontekście również zwrócić uwagę na art. 1 pkt. 3 i 4 *Konstytucji kwietniowej*, który ma następujące brzmienie: „Każde pokolenie obowiązane jest wysiłkiem własnym wzmóc siłę i powagę państwa. Za spełnienie tego obowiązku odpowiada przed potomnością swoim honorem i swoim²⁹⁷ imieniem”.

Analizując treść tego artykułu możemy dojść do wniosku, iż *Konstytucja kwietniowa* w ramach swojej aksjologii położyła szczególny nacisk na odpowiedzialność za czyny zarówno zwykłych obywateli, jak i za działania Prezydenta przed przyszlými pokoleniami.

Jednym precyzyjniejszym uregulowaniem dotyczącym odpowiedzialności Prezydenta, a w tym przypadku nieodpowiedzialności Prezydenta jest artykuł 15 *Konstytucji kwietniowej*, z którego treści wynika, że głowa państwa nie jest odpowiedzialna za swoje akty urzędowe. W *Konstytucji kwietniowej* w pewnym zakresie został – jak należy w konsekwencji uznać – zaaprobowany mechanizm ustrojowy znany już z *Konstytucji marcowej*, zakładający swoiste przeniesienie odpowiedzialności za akty urzędowe Prezydenta na premiera oraz właściwych ministrów.

Mechanizm ten był ściśle powiązany z instytucją prawą kontrasygnaty, która powodowała przeniesienie odpowiedzialności za wadliwość danego aktu urzędowego na określonego członka rządu. Warto w tym miejscu przypomnieć, iż kontrasygnata była obligatoryjna dla aktów urzędowych wydawanych przez Prezydenta, które nie wynikały z jego osobistych prerogatyw.

Należy w konsekwencji uznać, że Prezydent na gruncie *Konstytucji kwietniowej* cieszył się więc immunitetem, który właściwie nie był obciążony żadnymi formalnymi ograniczeniami wyrażonymi *expressis verbis*. Wyjątkowość, ale i zarazem wagę, jaką w ówczesnych realiach ustrojowych przywiązywano do odpowiedzialności „przed Bogiem i historią” można było przy tym wyinterpretować z treści artykułu 19 *Konstytucji kwietniowej*, który zawierał treść przysięgi składanej przez Prezydenta elekta przed objęciem urzędu.

Treść owej przysięgi była następująca: „Świadom odpowiedzialności wobec Boga i historii za losy Państwa, przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu, w Trójcy Świętej Jedyńemu, na urzędzie Prezydenta Rzeczypospolitej: praw zwierzchniczych Państwa bronić, jego godności strzec, ustawę konstytucyjną stosować, względem wszystkich obywateli równą kierować się sprawiedliwością, zło i niebezpieczeństwo od Państwa odwracać, a troskę o jego dobro za

²⁹⁷ Pisownia oryginalna.

naczelnym poczytywać sobie obowiązek. Tak mi dopomóż Bóg i Święta Jego Męka. Amen”.

Rota przysięgi zawierała jasno wyrażone obowiązki głowy państwa wobec Rzeczypospolitej i jej obywateli, co może też przemawiać na rzecz zasadności tezy, iż kwestię ewentualnej możliwości pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności należało wówczas sprowadzać do tego, czy dobrze wywiązywał się on ze swoich powinności wobec państwa i jego obywateli.

Prowadząc rozważania na temat odpowiedzialności Prezydenta na gruncie *Konstytucji kwietniowej* warto również wspomnieć pokrótce o kwestii odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta w szerszym zakresie. Mianowicie, trzeba podkreślić, że Prezydent – w ramach swoich prerogatyw – posiadał uprawnienie do powoływania sędziów Trybunału Stanu.

Nadanie takiego uprawnienia stanowiło przejaw realizacji założenia, iż głowa państwa jest zwierzchnikiem wszystkich organów państwowych. W tym kontekście logiczne wydaje się być też przyjęte przez ustrojodawcę rozwiązanie, w którym Prezydent nie odpowiada przed Trybunałem Stanu, którego skład osobowy samodzielnie wyznaczył.

Novum wprowadzonym w *Konstytucji kwietniowej* była ponadto – jak warto wspomnieć – możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej rządu przez Prezydenta. Odtąd głowa państwa mogła samodzielnie decydować o skierowaniu członków rządu przed oblicze Trybunału.

Podsumowując odpowiedzialność konstytucyjną, cywilną czy też karnoprawną Prezydenta w świetle *Konstytucji kwietniowej* można sformułować kilka wniosków.

Po pierwsze należy wskazać, że Prezydent ponosił w ówczesnym stanie prawnym wyłącznie odpowiedzialność moralną za wypełnianie swoich obowiązków względem państwa i jego obywateli. Jako najwyższa władza w państwie nie podlegał on zarazem niczym osądom.

Można ponadto wskazać, iż Prezydent posiadał wówczas swoisty immunitet, który modelowo przypomina immunitet parlamentarny, z tym że nie doznawał on żadnych formalnych ograniczeń.

7.4. Odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna Prezydenta RP na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku

Analizując kwestię odpowiedzialności politycznej Prezydenta RP w odniesieniu do *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, należy na wstępie stwierdzić, że w świetle przepisów ww. *Konstytucji* istnieje wąski zakres tego typu odpowiedzialności głowy państwa przed Parlamentem. Co przy tym istotne, można wskazać kilka okoliczności, które determinują – wskazany powyżej – wąski zakres odpowiedzialności politycznej Prezydenta na gruncie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*.

Jak zauważa R. Radek²⁹⁸, istnieją dwa główne wymiary odpowiedzialności politycznej głowy państwa w obowiązującej *Konstytucji*. Gdy Prezydent wykonuje uprawnienia wynikające z osobistych prerogatyw – wtedy odpowiedzialność polityczną ponosi on tylko w wymiarze oceny przez społeczeństwo, które może nie dokonać reelekcji głowy państwa na piastowane stanowisko. Logicznie wnioskując, w czasie drugiej kadencji ten wymiar odpowiedzialności politycznej nie istnieje, ponieważ Prezydent może pełnić swój urząd tylko przez dwie kadencje.

Drugim wymiarem jest z kolei odpowiedzialność polityczna przed Parlamentem. Jednakże system bezpośredniego wyboru głowy państwa przez społeczeństwo ogranicza odpowiedzialność polityczną Prezydenta przed Parlamentem. Obowiązująca obecnie *Konstytucja* nie zawiera w swojej treści uregulowań pozwalających na procedury wcześniejszego odwołania Prezydenta bądź też zastosowanie sankcji, które obligowałyby do ustąpienia Prezydenta ze stanowiska w razie konfliktu z Parlamentem²⁹⁹.

Na gruncie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* – podobnie jak to miało miejsce w przypadku *Konstytucji marcowej* i *Konstytucji kwietniowej* – istnieje instytucja prawna kontrasygnaty, której zastosowanie jest co do zasady obligatoryjne dla aktów urzędowych wydawanych przez Prezydenta. Zgodnie z treścią art. 144 ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, dla aktów urzędowych wydawanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wymagana jest kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów. Złożony w ten sposób podpis przez

²⁹⁸ R. Radek, *Rola i pozycja Prezydenta wobec władzy sądowniczej, kontrolnej i finansów publicznych* [w]: *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, Warszawa 2006, s. 180.

²⁹⁹ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 111.

premiera powoduje, iż ponosi on odpowiedzialność polityczną za ten akt przed Sejmem.

Znacznie bardziej doniosła jest kwestia odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta, do której na gruncie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* może być on pociągnięty przed Trybunałem Stanu. Zgodnie z treścią art. 145 ust. 1 *Konstytucji*: „Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.”

Należy podkreślić w tym miejscu, iż na gruncie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* Trybunał Stanu posiada wyłączność w zakresie prowadzenia wszelkich spraw związanych z naruszeniem prawa przez urzędującego Prezydenta. To *privilegium fori* Trybunału Stanu służy – jak wskazują autorzy – zapewnieniu Prezydentowi jak najlepszych gwarancji w zakresie wykonywania mandatu głowy państwa.

Wykładnia art. 145 ust 1 *Konstytucji* nie pozostawia przy tym wątpliwości, iż Trybunał Stanu w przypadku dotyczącym odpowiedzialności karnej Prezydenta jest jedynym organem do rozpatrywania sprawy karnej. Takie stanowisko jest przyjęte powszechnie w doktrynie prawa konstytucyjnego³⁰⁰.

Warto zarazem zasygnalizować w tym miejscu, jak w zarysie wygląda procedura postawienia Prezydenta w stan oskarżenia. W tym zakresie trzeba przede wszystkim wskazać, że prawo postawienia Prezydenta w stan oskarżenia przysługuje wyłącznie Zgromadzeniu Narodowemu. Wniosek w tej sprawie musi być zgłoszony przez co najmniej 140 członków Zgromadzenia. Jak twierdzi B. Banaszak, wniosek ten powinien zawierać określenie zarzutu stawianego Prezydentowi oraz uzasadnienie³⁰¹.

Następnie dokument jest przekazywany przez Marszałka Sejmu do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która przeprowadza postępowanie wyjaśniające. Kolejnym krokiem jest przedstawienie sprawozdania przez Komisję, które może zawierać wniosek do Zgromadzenia Narodowego o postawienie głowy państwa w stan oskarżenia lub o umorzeniu postępowania w danej sprawie.

Postanowienie dotyczące Prezydenta może nastąpić uchwałą wynoszącą o większości co najmniej 2/3 członków Zgromadzenia Narodowego. Jeśli taki akt zostanie podjęty, to wówczas z grona członków Zgromadzenia Narodowego

³⁰⁰ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, Warszawa 2009, s. 689.

³⁰¹ Ibidem, s. 688.

dokonuje się wyboru dwóch oskarżycieli, którzy winni spełniać wymagania potrzebne do pełnienia funkcji sędziego.

Postawienie głowy państwa w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu stanowi swoisty akt oskarżenia. Jeśli Trybunał Stanu orzeknie o zawinionym naruszeniu ustawy, *Konstytucji* czy też o popełnieniu przez Prezydenta przestępstwa, to wówczas może on też orzec złożenie głowy państwa z urzędu oraz może zasądzić inne kary przewidziane w ustawie o Trybunale Stanu³⁰².

Z dniem podjęcia takiej uchwały Prezydent zostaje zawieszony w sprawowaniu urzędu do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał Stanu. W takim wypadku obowiązki głowy państwa przejmuje Marszałek Sejmu, natomiast gdyby nie mógł on ich wykonywać – to obowiązki przejmuje Marszałek Senatu.

W drodze podsumowania rozważań na temat odpowiedzialności Prezydenta w świetle przepisów *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* można sformułować kilka istotnych wniosków.

W aspekcie odpowiedzialności politycznej Prezydenta można mianowicie stwierdzić, iż ma ona ograniczony zakres. Głowa państwa nie jest odpowiedzialna politycznie przed Parlamentem. Obie izby nie posiadają żadnych instrumentów prawnych, które pozwoliłyby na wcześniejsze odwołanie Prezydenta z urzędu ze względu na odpowiedzialność polityczną. Odpowiedzialność polityczną głowy państwa należy więc sprowadzić do stwierdzenia, iż Prezydent wykonując swój urząd jest politycznie odpowiedzialny przed ogółem obywateli, którzy w razie swojej dezaprobaty mogą nie poprzeć go w następnych wyborach.

W odniesieniu z kolei do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* należy stwierdzić, iż jest ona wyraźnie scharakteryzowana w ustawie zasadniczej. Przepisy *Konstytucji wskazują*, za jakie przewinienia można Prezydenta postawić w stan oskarżenia, określają, że owe oskarżenie będzie rozpatrywane przed Trybunałem Stanu oraz precyzują, w jakim trybie i komu przysługuje uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o postawienie głowy państwa w stan oskarżenia.

³⁰² Ustawa z dnia 26 marca 1982 roku o Trybunale Stanu (Dz. U. nr 11 poz. 84).

7.5. Podsumowanie ewolucji odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej Prezydenta na bazie przepisów Konstytucji marcowej, Konstytucji kwietniowej oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku

Trzy – wskazane powyżej i analizowane w tej pracy – polskie regulacje konstytucyjne zawierają uregulowania dotyczące odpowiedzialności politycznej Prezydenta. W związku z tym zasadne wydaje się rozważenie kwestii, czy istnieją uregulowania oraz mechanizmy ustrojowe, które w zakresie odpowiedzialności politycznej głowy państwa są wspólne dla omówionych regulacji konstytucyjnych.

Jak można zauważyć, w odniesieniu do odpowiedzialności politycznej we wszystkich analizowanych ustawach zasadniczych funkcjonował mechanizm kontrasygnaty, który pozwalał na przeniesienie odpowiedzialności politycznej Prezydenta za akty rządowe na Prezesa Rady Ministrów bądź konkretnego ministra. W zakresie kwestii odpowiedzialności politycznej głowy państwa można przy tym sformułować tezę, że czynnikiem, który wpływa w największym stopniu na ową odpowiedzialność jest pozycja Prezydenta względem Sejmu i Senatu (która została dokładnie przedstawiona w rozdziale poświęconym wzajemnym relacjom na linii Prezydent–Parlament). Jednakże – co należy zarazem wyraźnie podkreślić – legislatura w żadnej z *Konstytucji* nie posiadała instrumentów prawnych, które pozwoliłyby na wcześniejsze „usunięcie” Prezydenta z piastowanego urzędu ze względu na ponoszoną przez niego odpowiedzialność polityczną.

W odniesieniu do odpowiedzialności konstytucyjnej, autorzy wyrażają z kolei pogląd, że w tym przypadku trudniej jest wskazać wspólne rozwiązania ustrojowe dla wszystkich trzech omówionych regulacji konstytucyjnych. Przesądza o tym w pierwszej kolejności fakt nieistnienia *de facto* odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta w *Konstytucji kwietniowej*.

Zbliżony model takiej odpowiedzialności funkcjonuje – pomimo to – w *Konstytucji marcowej* oraz *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*. W obu tych ustawach zasadniczych została uregulowana możliwość pociągnięcia Prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej za popełnienie deliktu konstytucyjnego, złamanie *Konstytucji* czy też popełnienie przestępstwa.

Inicjatywę w tym zakresie w obu przypadkach posiada Parlament w postaci połączonych izb (Sejmu i Senatu), a organem rozstrzygającym dane oskarżenie jest Trybunał Stanu. W obu ustawach zasadniczych zostało przyjęte rozwiązanie,

że w momencie postawienia w stan oskarżenia głowa państwa jest zawieszana w sprawowaniu swojego urzędu.

Natomiast w *Konstytucji kwietniowej* Prezydent nie ponosił odpowiedzialności konstytucyjnej przed żadnym organem państwa. Odpowiadał za swoje postępowanie jedynie „przed Bogiem i historią”, a wynikało to z faktu, że – zgodnie z założeniami *Konstytucji kwietniowej* – głowa państwa była personifikacją wszelkiej władzy państwowej oraz zwierzchnikiem dla wszystkich pozostałych organów państwowych.

Bibliografia

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 44 poz. 267).

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

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku, przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 roku, podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 roku (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.).

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 roku zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku (Dz. U. nr 78 poz. 442).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 84 poz. 426).

Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 roku (Dz. U. 1965 nr 37 poz. 232).

Ustawa z dnia 23 marca 1922 roku o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów Wojsk Polskich (Dz. U. nr 32 poz. 256).

Ustawa z dnia 27 lipca 1922 roku – Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz. U. nr 66 poz. 596).

Projekt ustawy o wyjątkowych pełnomocnictwach Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie sanacji Skarbu (przedłożony w dniu 21 grudnia 1923 roku Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; Druk nr 928).

- Ustawa z dnia 11 stycznia 1924 roku o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej (Dz. U. RP nr 4 poz. 28).
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 roku o Trybunale Stanu (Dz. U. nr 11 poz. 84).
- Ustawa z dnia 27 września 1990 roku o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 67 poz. 397).
- Ustawa z dnia 16 października 1992 roku o orderach i odznaczeniach (Dz. U. nr 90 poz. 450).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz. U. 2014.1510 – j.t.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 156 poz. 1301).
- Ustawa z dnia 18 października 2006 roku o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. nr 218 poz. 1592).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks Wyborczy (Dz. U. 2017.15 j. t.).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32 ze zm).
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 września 1939 roku o wyznaczeniu następcy Prezydenta Rzeczypospolitej (M.P. nr 202 poz. 489).
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 listopada 2001 roku o użyciu Polskiego Kontyngentu Wojskowego w składzie Sił Sojuszniczych w Islamskim Państwie Afganistanu, Republice Tadżykistanu i Republice Uzbekistanu oraz Morzu Arabskim i Oceanie Indyjskim (M.P. nr 42 poz. 674).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 roku o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora Sił zbrojnych (Dz. U. nr 79 poz. 445).
- Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej *Monitor Polski* – wydanie z dnia 16 lipca 1936 roku.

WYKAZ ORZECZEŃ

- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2000 roku, sygn. akt III SW 87/00.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2005 roku, sygn. akt III SW 195/05.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 roku, sygn. akt Kpt 2/08.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 sierpnia 2010 roku, sygn. akt III SW 370/10.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2015 roku, sygn. akt III SW 66/15.

WYKAZ PUBLIKACJI

- Ajnenkiel A., *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982.
- Ajnenkiel A., *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Berek M., *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.
- Burda A., *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983.
- Car S., *Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Z zagadnień konstytucyjnych Polski*, Warszawa 1934.
- Car S., *Nowe państwo*, [w:] *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Czubiński A., *Historia powszechna XX wieku*, Poznań 2009.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2012.
- Dudek A., *Historia Polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.
- Działocha K., *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964.
- Działocha K., *Ustawodawstwo delegowane*, [w:] Trzciniński J. (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994.
- Działocha K., *Uwagi do artykułów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł–Rzeszów 2012.
- Galster J., Szyszkowski W., Wasik Z., Witkowski Z., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
- Garlicki L., Zubik M., *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] Szmyt M. (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.
- Gdulewicz E., *Sejm i Senat*, [w:] Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008.
- Głajcar R., *Relacje Prezydenta z organami władzy ustawodawczej* [w:] *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, Warszawa 2006.
- Górecki D. (red.), *Polskie Prawo Konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 2014.
- Górecki D., *O przydatności instytucji dekretu z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] Pułło A. (red.), *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993.
- Grzesik-Kulesza M., *Akty prawne z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1921–1947*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2014, z. 84.

- Jaskiernia J., *Akty normatywne w stanach nadzwyczajnych*, [w:] Szmyt M. (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.
- Kallas M. (red.), *Konstytucje Polski – studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, Warszawa 1990.
- Komarnicki W., *Polskie Prawo Polityczne*, Warszawa 2008.
- Kraczkowski R., *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Warszawa 1994.
- Kulesza W. T., *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4.
- Małajny R.M., *Ustawa a akty ustawowe*, [w:] Czajnowski J., Karp J., Kuca G., Kuliński A., Mikuli P., Opalek A. (red.), *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, Kraków 2007.
- Mażewski L., *Odpowiedzialność Prezydenta w Konstytucji kwietniowej*, Warszawa 1982, nr 10.
- Montesquieu Ch.L., *O duchu praw*, t. I, tłum. Boy-Żeleński T., Warszawa 1927.
- Mróz M., *Podstawy prawne obecności polskiego kontyngentu wojskowego w Iraku*, Warszawa 2004.
- Nowakowski M.J., *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3 (68).
- Nowela sierpniowa z 1926 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP i Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Patyra S., *Akty o mocy ustawy w polskim porządku konstytucyjnym. Tradycja a współczesność*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2.
- Patyra S., *Prawnopolityczne instrumenty oddziaływania rządu na proces ustawodawczy w systemie rządów parlamentarnych na przykładzie Wielkiej Brytanii i Francji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3.
- Pisz M., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP oraz europejska inicjatywa obywatelska – przedstawienie i porównanie obu instytucji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 11.
- Polityka*, ks. III, rozdz. IV, tłum. K. Grzybowski, Wrocław 1953.
- Radek R., *Rola i pozycja Prezydenta wobec władzy sądowniczej, kontrolnej i finansów publicznych* [w:] *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, Warszawa 2006.
- Sarnecki P., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Gdańsk 2004, t. XII.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Skrzydło W., *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] Garlicki L., Szmyt A. (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.

- Starzewski M., *Uwagi prawno-polityczne nad projektem konstytucji wicemarszałka Cara*, Kraków 1934.
- Wawrzyniak J., *Normatywne regulacje inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 1.
- Wierzbicka E. (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego (tom II)*, Warszawa 1998.
- Witkowski Z. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2006.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Poznań 1987.
- Zieliński E., *Referendum w państwie demokratycznym*, [w:] Waniek D., Staszewski M.T. (red.), *Referendum w Polsce współczesnej*, Warszawa 1995.

WYKAZ PRASY

- „Kurier Poznański”, wydanie z dnia 10 grudnia 1922.
- „Kurier Poznański”, wydanie z dnia 21 grudnia 1922.
- Sławoj Składkowski F., *Prezydent Mościcki*, „Kultura”, Paryż 1956, z. 10.

Oddawana do rąk Czytelnika książka, stanowiąca efekt współpracy między studentami, doktorantami oraz pracownikami naukowymi Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, opisuje w sposób złożony i wieloaspektowy instytucję prawną Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy trzech różnych regulacji konstytucyjnych, które istniały w przeszłości albo istnieją obecnie w polskim porządku prawnym: Konstytucji marcowej z 1921 r., Konstytucji kwietniowej z 1935 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

Maciej Pewiński – magister prawa, obecnie doktorant w Katedrze Prawa Finansowego UWr; jego główne zainteresowania badawcze i naukowe koncentrują się wokół prawa konsumenckiego, bankowego oraz nowoczesnych technologii.

Maciej Pisz – doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; autor książek i artykułów naukowych z obszaru nauk prawnych; stypendysta MNiSW dla doktorantów za wybitne osiągnięcia naukowe w dziedzinie nauk prawnych.

Michał Przychodzki – student MISHiS UAM; prowadzona przez niego działalność naukowa skupia się na instytucjach prawa konstytucyjnego, społeczeństwie obywatelskim oraz demokracji w strukturach Unii Europejskiej.

Rafał Świergiel – student MISHiS UAM; jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół prawa konstytucyjnego (w szczególności funkcjonowania władzy wykonawczej w Polsce), historii powszechnej XX wieku oraz praktyki życia politycznego w Polsce.

ISBN 978-83-65599-13-1

