

DOI: 10.31648/kpp.11616

Anna Opar

Uczelnia Państwowa im. Jana Grodka w Sanoku

ORCID: 0000-0001-9781-178X

aopar@up-sanok.edu.pl

Ustrój prezydencki w II Rzeczypospolitej w świetle Konstytucji kwietniowej z 1935 r.

Wstęp

W 1918 r. po 123 latach niewoli Polska odrodziła się jako republika parlamentarna. Już 20 lutego 1919 r. uchwalono tzw. Małą Konstytucję, którą traktowano jako rozwiązanie prowizoryczne, do czasu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. 17 marca 1921 r. przyjęto ustawę zasadniczą, która przeszła do historii jako Konstytucja marcowa, ostatecznie będąca raczej efektem kompromisu niż określonej koncepcji teoretycznej, ponieważ ani prawica (choć miała przewagę w negocjacjach), ani lewica nie miały szans na przeforsowanie swoich koncepcji ustrojowych. Konstytucja nie gwarantowała jednak stabilnej władzy, kraj pogrążał się w politycznym chaosie. Zmieniał się Sejm, a Senat nie był gwarantem pozycji ustrojowej parlamentu. Słaba była pozycja Prezydenta, który nie powoływał rządu, ani go nie kontrolował. Sam rząd, będący konglomeratem różnych partii politycznych, również działał mało efektywnie. Pogarszała się sytuacja międzynarodowa Polski, również napięta była sytuacja wewnętrzna. Fatalna sytuacja gospodarcza kraju powodowała liczne demonstracje i strajki, także antyrządowe, które ukazywały powszechny brak zaufania do aparatu państwowego.

Po zamachu majowym, dokonanym przez piłsudczyków w 1926 r., zostały zapoczątkowane rządy sanacyjne. U podstaw myśli politycznej sanacji leżała idea nadrzędności państwa jako najwyższej formy organizacji społeczeństwa, więc to państwu powinny podporządkować się wszystkie grupy społeczne, narodowości oraz wszelkie formy organizacji tworzące państwo. Piłsudski wysunął ponadto hasło „sanacji moralnej”, czyli uzdrowienia administracji i gospodarki. Sejm II kadencji już od początku swojego funkcjonowania rozpoczął prace nad zmianą ustawy zasadniczej. Tekst Konstytucji opierał

się na tezach, które opracował Stanisław Car – poseł Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem. Na posiedzeniu Sejmu dnia 26 stycznia 1934 r., pod nieobecność opozycji, większość rządowa uchwaliła je jako projekt Konstytucji. Pomimo sprzeciwu opozycji, wskazującej na uchybienia w procedurze sejmowej, tekst Konstytucji został podpisany 23 kwietnia 1935 r. przez Prezydenta RP Ignacego Mościckiego. W świetle Konstytucji kwietniowej pozycja ustrojowa głowy państwa była najsilniejsza spośród wszystkich organów władzy publicznej.

Sytuacja w Polsce przed zamachem majowym

Sejm Ustawodawczy wybrany w styczniu 1919 r., którego głównym zadaniem było przygotowanie i uchwalenie Konstytucji, już w lutym tego samego roku przyjął uchwałę w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, powszechnie zwaną Małą Konstytucją. Ostatecznie uchwalona została przez Sejm Ustawodawczy w dniu 17 marca 1921 r. i przeszła do historii jako Konstytucja Marcowa. Wprowadzała ona system parlamentarno-gabinetowy. Dwuizbowy parlament miał być wybierany przez ogół obywateli w określonym wieku bez różnicy płci. Sejmowi przyznano szerokie uprawnienia kosztem innych organów państwa. Prezydent miał bardzo ograniczone kompetencje, był wybierany na siedmioletnią kadencję przez Zgromadzenie Narodowe, tworzone przez wspólnie obradujący Sejm i Senat. Zasadniczym organem władzy wykonawczej była Rada Ministrów odpowiedzialna przed Sejmem¹.

Słabość polskiego parlamentaryzmu stwarzała niekorzystną sytuację polityczną. Brak możliwości wyłonienia skutecznej koalicji w parlamencie i rozdrobnione ugrupowania polityczne powodowały kolejne konflikty oraz częste zmiany rządów co prowadziło do destabilizacji państwa zarówno wewnętrznej, jak i na arenie międzynarodowej. Pogarszała się sytuacja międzynarodowa Polski. W 1922 r. Rosja i Niemcy podpisały w Rapallo umowę międzynarodową o nawiązaniu stosunków dyplomatycznych oraz współpracy ekonomicznej i wojskowej. W 1925 r. Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Belgia i Włochy zawarły pakiet porozumień w Locarno, w wyniku których uległa naruszeniu równowaga sił w Europie związana z systemem wersalskim. Sytuację Polski pogorszyła wojna celna z Niemcami w 1925 r., ograniczająca możliwości zbytu polskich towarów i dotknęła przemysł zwłaszcza na Górnym Śląsku. W tym samym roku wystąpił w Polsce kryzys walutowy i bankowy – załamanie się polskiej waluty i gwałtowny odpływ depozytów bankowych. Fatalna sytuacja gospodarcza kraju powodowała liczne demonstracje i strajki, także antyrządowe, które ukazywały powszechny brak zaufania do aparatu państwowego. 10 maja 1926 r., po ustąpieniu rządu Aleksandra Skrzyńskiego, powołany został koalicyjny rząd Wincentego Witosa. Narastające

¹ M. Korkuć, *Konstytucje polskie w ujęciu historycznym*, <https://www.prezydent.pl/prezydent/piec-lat-prezydentury-andrzeja-dudy/referendum-konsultacyjne/konstytucje-polskie-w-ujciu-historycznym> (data dostępu: 5.05.2025).

niezadowolenie powodowało, że wokół Józefa Piłsudskiego jednoczyli się coraz liczniejsi zwolennicy rządów silnej ręki².

12 maja 1926 r., po zbrojnym zamachu stanu dokonanym przez piłsudczyków, zostały zapoczątkowane rządy sanacyjne, które miały zaprowadzić nowy porządek i zarządzić rozbiciu parlamentarnemu. U podstaw myśli politycznej sanacji leżała idea nadrzędności państwa jako najwyższej formy organizacji społeczeństwa, więc interes państwa był wartością najwyższą i to państwu powinny podporządkować się wszystkie grupy społeczne, narodowości i wszelkie formy organizacji tworzące państwo. Piłsudski wysunął ponadto hasło „sanacji moralnej”, czyli uzdrowienia administracji i gospodarki, prezydent i rząd zostali zmuszeni do ustąpienia. Na początku czerwca Zgromadzenie Narodowe wybrało Józefa Piłsudskiego na Prezydenta RP, a gdy ten nie przyjął wyboru, na ten urząd mianowano Ignacego Mościckiego. Utworzony został nowy rząd z Premierem Kazimierzem Bartlem, a Józefowi Piłsudskiemu powierzono tekę Ministra do Spraw Wojskowych. 2 sierpnia 1926 r. uchwalono nowelę sierpniową, ustawę o zmianie Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., która wzmocniała władzę wykonawczą prezydenta RP, przyznając mu prawo do rozwiązania parlamentu oraz prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy³.

Uchwalenie Konstytucji kwietniowej

Sejm II kadencji rozpoczął swoją działalność w marcu 1928 r. Miesiąc później, 25 kwietnia odbyło się pierwsze posiedzenie Komisji Konstytucyjnej⁴. W drugiej połowie 1928 r. prace nad nową ustawą zasadniczą rozpoczęto także w sejmie. 31 października klub Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem (BBWR) złożył na ręce marszałka wnioszek o przystąpienie do prac nad rewizją Konstytucji⁵. Już w kampanii wyborczej BBWR hasło zmiany Konstytucji było jednym z głównych jej elementów. Konieczność tejże zmiany publicznie została również podniesiona przez BBWR w odezwie do narodu polskiego z 22 lutego 1929 r. W krytyce Konstytucji zwracano uwagę, że nie poświęcono w niej należytej uwagi kwestiom ustrojowym, ponieważ powstające państwo polskie, będące wtedy w stanie wojny o kształt granic, skierowało wysiłek na działania zbrojne. Przywódcy BBWR podkreślali, że Konstytucja służyła raczej zapewnieniu równowagi głównych sił politycznych, a nie wypracowaniu ustroju, który umożliwiał sprawne funkcjonowanie powstającego państwa. „Krytykę skierowano również w stronę sił politycznych, zarzucając im zaślepienie partyjnymi interesami i kierowanie się wyłącznie interesem politycznym, a nie troską o państwo. Endecję oskarżano o celowe opracowanie Konstytucji marcowej pod kątem paraliżu władzy wykonawczej tylko z powodu jej nienawiści do Piłsudskiego, który miał zostać naczelnikiem władzy wykonawczej, lewicy

² W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–2005*, Warszawa 2006, s. 47–51.

³ *Uchwalenie tzw. noweli sierpniowej do Konstytucji*, <https://muzhp.pl/kalendarium/uchwalenie-tzw-noweli-sierpniowej-do-konstytucji> (data dostępu: 5.05.2025).

⁴ M. Marcinkiewicz, *O konstytucji kwietniowej raz jeszcze*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2018, nr 1(31), s. 313.

⁵ *Ibidem*, s. 314.

zaś zarzucano, że myśląc jedynie o wolności obywateli, zapomniała o wolności Narodu, który nie może istnieć bez silnej władzy wykonawczej”⁶. Zdaniem przywódców BBWR słabość ustawy zasadniczej z 1921 r. była przyczyną słabości ustroju i powtarzających się kryzysów politycznych⁷. Obozowi rządzącemu nie udało się jednak w wyborach zdobyć większości wymaganej do uchwalenia zmiany Konstytucji. Układ sił politycznych wykluczył możliwość wypracowania wspólnego stanowiska, co stało się przyczyną rozwiązania przez prezydenta w sierpniu 1930 r. Sejmu II kadencji⁸.

Wybory do Sejmu i Senatu III kadencji odbyły się w listopadzie 1930 r. BBWR uzyskał większość mandatów w obu izbach, ale tylko w Senacie była to większość umożliwiająca dokonanie zmiany Konstytucji. Jeszcze przed inauguracyjnymi posiedzeniami izb Józef Piłsudski zdecydował, by do Sejmu ponownie wnieść projekt zmiany Konstytucji, zgłoszony przez BBWR w poprzedniej kadencji i odrzucony przez opozycję w Komisji Konstytucyjnej. 6 lutego 1931 r. projekt został oficjalnie zgłoszony do łaski marszałkowskiej. Faktycznie nie był to projekt „zmian”, aczkolwiek tak właśnie zatytułowano wniosek, a jednolity tekst nowej Konstytucji jako ustawa konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej⁹.

Wniosek BBWR w sprawie zmiany był w III kadencji jedynym, wniesionym do Sejmu, ponieważ żadne z pozostałych ugrupowań politycznych nie dysponowało potrzebną liczbą mandatów, a przedłożenie projektu wspólnego całej opozycji było niemożliwe z powodu daleko idących różnic w koncepcjach ustrojowych ugrupowań prawicy, centrum i lewicy¹⁰. Na posiedzeniu Sejmu 3 marca 1931 r. odbyło się pierwsze czytania projektu. Kluby opozycyjne odmówiły udziału w pracach nad reformą ustroju państwa, a Marszałek Sejmu odesłał projekt do Komisji Konstytucyjnej. Na generalnego sprawozdawcę projektu Komisja wybrała Stanisława Cara. Na przełomie czerwca i lipca 1932 r., z inicjatywy Walerego Sławka, odbyła się poufna narada w węższym gronie. Na podstawie jej ustaleń powołano tzw. sejmowo-senacką grupę konstytucyjną BBWR, której celem była przebudowa projektu Konstytucji. Zespół miał działać niezależnie od Komisji Konstytucyjnej w Sejmie. W pracach konstytucyjnych obozu rządzącego pojawiła się dwutorowość – prace odbywały się w Komisji Konstytucyjnej oraz w gronie powołanego zespołu¹¹. W kwietniu 1933 r. powołano drugi zespół do zredagowania nowej Konstytucji w składzie: Walery Sławek, Stanisław Car, Wacław Makowski, Ignacy Matuszewski i Bohdan Podoski.

Na początku czerwca gotowy był projekt I rozdziału nowej Konstytucji (tzw. dekalog), od połowy czerwca do połowy lipca roku 1933 Stanisław Car, z pomocą Bohdana

⁶Ł. Bojko, *Kwestie prawno-ustrojowe w pracach nad konstytucją kwietniową z 1935 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2018, nr 40(2), s. 127.

⁷Ibidem.

⁸A. Szmyt, *Tryb zmiany konstytucji polskich z 1921 i 1935 roku – geneza, interpretacja, praktyka*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2021, nr 17, s. 27–28.

⁹P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie II Rzeczypospolitej 1919–1939. Prawo – zwyczaje – praktyka parlamentarna*, Radom 2008, s. 362.

¹⁰A. Szmyt, op. cit., s. 30.

¹¹Ibidem, s. 31.

Podoskiego, zredagował pozostałe 52 artykuły projektu. Gotowy projekt 1 sierpnia 1933 r. uzyskał akceptację prezydium Klubu Parlamentarnego BBWR. Na początku września została odrzucona koncepcja korekty ustroju przez zmianę poszczególnych artykułów Konstytucji marcowej. Wypracowano całościowy, spójny projekt, oparty o inne założenia niż obowiązująca Konstytucja, które odzwierciedlały idee nowego państwa¹². Przed otwarciem posiedzenia Sejmu na początku listopada 1933 r. Walery Sławek polecił Stanisławowi Carowi opracowanie tzw. tez konstytucyjnych na podstawie istniejącego tekstu projektu. Przygotowany przez Cara dokument obejmował 62 tezy i został przedstawiony na posiedzeniu Klubu Parlamentarnego BBWR 14 grudnia 1933 r., a następnego dnia opublikowany w „Gazecie Polskiej”. Na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej 20 grudnia 1933 r. Stanisław Car przedłożył sprawozdanie z jej działalności w latach 1931–1933, prezentując tezy jako wynik dokonanych prac, będący nową koncepcją ustroju państwa. Nie było to zgodne ze stanem faktycznym, ponieważ tezy powstały poza Komisją. Stanisław Car stwierdził, że jest już gotowy projekt konstytucji, ale uchylił się od jego prezentacji na forum Komisji¹³.

18 stycznia 1934 r. Komisja podjęła dwie uchwały – o przyjęciu tez „za podstawę dalszych prac nad redakcją ustawy zasadniczej” oraz by „przedstawić Sejmowi sprawozdanie ze swoich dotychczasowych prac nad rewizją konstytucji”, do którego załączono przyjęte przez Komisję tezy wraz z ich uzasadnieniem, opracowanym już po posiedzeniu przez Wacława Makowskiego – przewodniczącego Komisji¹⁴. Na posiedzeniu 26 stycznia 1934 r. Sejm rozpatrywał więc sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej z toku prac nad wnioskiem Klubu Parlamentarnego BBWR w sprawie zmiany konstytucji (druk nr 111) i „nikt nie zauważył, że pod postacią tez ukryty jest w rzeczywistości projekt ustawy, zwłaszcza że nie posiadał on tytułu i zewnętrznych cech ustawy w postaci podziału na artykuły, rozdziały art. I odpowiedniej numeracji”¹⁵. Sprawozdawcą Komisji Konstytucyjnej był Stanisław Car. Przedstawiciele opozycji w oświadczeniach podtrzymali sprzeciw swoich klubów wobec udziału w pracach nad Konstytucją i opuścili salę obrad, jedynie endecki poseł Stanisław Stroński pozostał w roli obserwatora dalszego przebiegu obrad. Po przerwie w obradach Stanisław Car zgłosił wniosek, „ażeby tezy, które dziś przedłożyliśmy, a które były przez te trzy lata dyskutowane w naszej komisji, uznać za projekt konstytucji (...). Wnoszę (...), ażeby w druku 820 zamiast tytułu »tezy konstytucyjne« umieścić tytuł »ustawa konstytucyjna«, a numery tez oznaczyć jako numerację poszczególnych artykułów”¹⁶. Stanisław Car zgłosił następnie dwa wnioski formalne: o uzupełnienie porządku dziennego obrad oraz o skrócenie postępowania. Obydwa wnioski w jednym głosowaniu zostały przyjęte. Marszałek Sejmu Kazimierz Świtalski stwierdził, że „zgodnie z powziętą uchwałą przystępujemy do głosowania nad Ustawą konstytucyjną. Kto jest za tem, zechce wstać. Stwierdzam niewątpliwą większość

¹² Ibidem, s. 31–32.

¹³ P.A. Tusiński, op. cit., s. 408.

¹⁴ A. Szmyt, op. cit., s. 33–34.

¹⁵ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 207.

¹⁶ A. Szmyt, op. cit., s. 34.

$\frac{2}{3}$ wymagana przez art. 125 Konstytucji. Przystępujemy do trzeciego czytania. Kto jest za ustawą w trzecim czytaniu? Stwierdzam tę samą większość $\frac{2}{3}$. Stwierdzam, że Ustawa konstytucyjna została przez Sejm w drugim i trzecim czytaniu uchwalona”¹⁷.

Uchwalony tekst nowej Konstytucji opublikowany został niezwłocznie jako druk sejmowy nr 820 bis zatytułowany *Projekt ustawy uchwalony przez Sejm na 108 posiedzeniu w dniu 26 stycznia 1934 r. Ustawa konstytucyjna*. Pod koniec marca 1934 r. uchwalony projekt Konstytucji przesłano do Senatu. Kilku zasadniczych modyfikacji i drobnych korekt w projekcie dokonał w trybie poufnym zespół w składzie: Walery Sławek, Stanisław Car, Bohdan Podoski i Wojciech Rostworowski. Komisja Konstytucyjna Senatu przyjęła wszystkie poprawki i 16 stycznia 1935 r. Senat przegłosował projekt. Uchwalony przez Senat projekt konstytucji skierowany został pod obrady sejmowej Komisji Konstytucyjnej, która zaakceptowała bez zmian poprawki Senatu. Na posiedzeniu Sejmu 23 marca 1935 r. w głosowaniu imiennym przyjęto *en bloc* większością głosów poprawki Senatu. Marszałek Sejmu stwierdził, że za odrzuceniem poprawek nie głosowała kwalifikowana większość 11/20, więc Sejm je przyjął, co jego zdaniem oznaczało przyjęcie nowej Konstytucji. Prezydent Rzeczypospolitej podpisał uchwalony akt 23 kwietnia 1935 r., stąd określenie Konstytucja kwietniowa, następnego dnia ogłoszono tekst w Dzienniku Ustaw (Nr 30, poz. 227) i w tymże dniu ustawa konstytucyjna weszła w życie¹⁸.

Kompetencje Prezydenta RP w świetle Konstytucji kwietniowej

Ustrój Rzeczypospolitej opierał się na czterech zasadach naczelnych: solidaryzmu, prymatu państwa nad społeczeństwem (jednostką), elitaryzmu oraz jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta. Pozycja ustrojowa głowy państwa została istotnie wzmocniona, głównie kosztem parlamentu. Nastąpiło odejście od zasady trójpodziału władzy oraz przeformułowanie zasady suwerenności narodu¹⁹. Przepisy dotyczące pozycji Prezydenta RP zostały umieszczone w rozdziale I *Rzeczpospolita Polska* art. 2 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „na Nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa”. Z kolei w art. 2 ust. 4 można przeczytać, że „jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa”²⁰. Prezydent stawał się „nosicielem suwerenności państwowej”, zajmował w stosunku do aparatu państwowego pozycję zwierzchnią, stał ponad wszystkimi organami. Zgodnie z art. 12 ust. 2 Konstytucji kwietniowej Prezydent RP posiadał 10 następujących uprawnień o charakterze osobistym, które nie wymagały kontrasygnaty ze strony premiera i właściwego ministra:

- a) wskazywanie jednego z kandydatów na Prezydenta RP i zarządzanie głosowania powszechnego;

¹⁷ P.A. Tusiński, op. cit., s. 409.

¹⁸ A. Szmyt, op. cit., s. 35–36.

¹⁹ W. Skrzydło, *Ewolucja polskiego prawa konstytucyjnego w latach 1918–1945*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1994, s. 61–62.

²⁰ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., Nr 30, poz. 227).

- b) wyznaczanie na czas wojny swojego następcy;
- c) mianowanie i odwoływanie Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli;
- d) mianowanie i zwalnianie Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych;
- e) powoływanie sędziów Trybunału Stanu;
- f) powoływanie senatorów piastujących mandat z wyboru Prezydenta RP (1/3 składu izby);
- g) mianowanie i zwalnianie szefa i urzędników Kancelarii Cywilnej;
- h) rozwiązywanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji;
- i) oddawanie członków Rządu pod sąd Trybunału Stanu;
- j) stosowanie prawa łaski²¹.

Wybór głowy państwa zrywał z jego dotychczasową, opartą na Konstytucji marcowej z 1921 r., elekcją przez połączone izby parlamentu, co było rozwiązaniem typowym dla systemu parlamentarno-gabinetowego. Na podstawie Konstytucji kwietniowej kandydata na Prezydenta RP wybierało Zgromadzenie Elektorów, które składało się z: Marszałka Senatu, jako przewodniczącego, Marszałka Sejmu, jako jego zastępcy, z Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych oraz z 75 elektorów, wybranych spośród obywateli najgodniejszych w 2/3 przez Sejm i w 1/3 przez Senat (art. 16 ust. 2, art. 17). Drugiego kandydata wskazywał sam ustępujący Prezydent RP (art. 16 ust. 3). Jeżeli ustępujący Prezydent RP oświadczył, że nie zamierza skorzystać z prawa wskazania kandydata albo w ciągu 7 dni od dokonanego przez Zgromadzenie Elektorów wyboru nie wskaże innego kandydata i nie zarządzi głosowania powszechnego, kandydat Zgromadzenia Elektorów uznany był za obranego na Prezydenta RP (art. 16 ust. 5). Jeżeli zaś zarówno Zgromadzenie Elektorów, jak i Prezydent RP wskazali swoich kandydatów, to odbywały się wybory powszechne (art. 16 ust. 3). Kadencja Prezydenta RP trwała siedem lat, a okres ten mógł być przedłużony o czas niezbędny do ukończenia postępowania wyborczego, gdyby zarządzono wybory powszechne (art. 20). Konstytucja kwietniowa określała wprawdzie czas trwania kadencji głowy państwa, jednak nie ograniczała ich liczby²².

Zgodnie z art. 15 ust. 1 i 2 Konstytucji kwietniowej Prezydent nie ponosił odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej, co korespondowało z art. 2 ust. 2 o odpowiedzialności wobec Boga i historii, stanowiąc wyraz przekonania, że jakikolwiek inny rodzaj odpowiedzialności głowy państwa negowałby jego nadrzędną pozycję w państwie.

Podstawową kategorię uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta RP stanowiły kompetencje wymienione w art. 79 Konstytucji. Do samodzielnych uprawnień głowy państwa należał akt wprowadzenia stanu wojennego, na całym lub części terytorium państwa. Konstytucja nie wymagała działania na wniosek innego organu, ale z przepisów

²¹J. Sobiech, *Pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej oraz Prezydenta Republiki Portugalii na gruncie konstytucji z 1935 i 1933 r. – studium historyczno-komparatystyczne*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 62, s. 477.

²²Ibidem, s. 479–480.

ustawowych wynikało, że stan wojenny może być wprowadzany na wniosek Rady Ministrów uchwalony z inicjatywy Ministra Spraw Wojskowych. Zarządzenie Prezydenta wymagało kontrasygnaty premiera i właściwego ministra (art. 14 ust. 1 Konstytucji). W przypadku wprowadzenia stanu wojennego Prezydent mógł wydawać dekrety z mocą ustawy w zakresie całego ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem zmiany Konstytucji. Przedmiotem dekretu mogła być każda materia ustawowa, w tym również określenie budżetu. Dekrety z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta w czasie stanu wojennego nie wymagały wniosku Rady Ministrów, ani zatwierdzenia dekretów Prezydenta przez parlament²³. Prezydent mógł w czasie stanu wojennego przedłużyć kadencję Izby Ustawodawczej do czasu zawarcia pokoju, otwierać, odraczać i zamykać sesje Sejmu i Senatu w terminach dostosowanych do potrzeb obrony państwa, co zwalniało Prezydenta z obowiązku przestrzegania przepisów określających czas trwania sesji. Na mocy art. 79 ust. 3 Prezydent mógł powoływać Sejm i Senat w zmniejszonym składzie, wyłonionym przez same izby, do rozstrzygania spraw wchodzących w zakres działania Izby Ustawodawczej. Prezydent dysponował jednak kompetencją rozwiązania izb, nawet jeżeli działały w zmniejszonym składzie, co zresztą w praktyce miało miejsce, bowiem 2 listopada 1939 r. został rozwiązany „szkieletowy” Sejm i Senat utworzony dwa miesiące wcześniej na czas wojny²⁴.

Prezydent, zgodnie z art. 12 lit. f Konstytucji, stanowił o wojnie i pokoju, a jedynym ograniczeniem kompetencji Prezydenta w tym aspekcie było uzyskanie kontrasygnaty Ministra Spraw Zagranicznych dla zarządzenia stanowiącego akt wypowiedzenia wojny lub zawarcia pokoju. Prezydent decydował również o sposobie prowadzenia działań wojennych, bowiem powoływał Naczelnego Wodza, który ponosił odpowiedzialność przed głową państwa za akty związane z dowodzeniem, przy czym Konstytucja kwietniowa nie zawierała zakazu pełnienia tej funkcji przez Prezydenta.

Podobnie jak mianowanie Naczelnego Wodza, kompetencją związaną z okresem wojny była możliwość powołania przez Prezydenta swojego następcy, bez sprecyzowania w jakim terminie po wybuchu wojny Prezydent powinien go wyznaczyć, oraz przedłużenie kadencji Prezydenta do trzech miesięcy po zawarciu pokoju (art. 24). Kompetencja Prezydenta do wyznaczenia swojego następcy na czas wojny było oryginalnym rozwiązaniem przyjętym przez twórców Konstytucji kwietniowej, które nie znajdowało odpowiednika w konstytucjach innych państw. Postanowienia art. 24 „stały się swoistą normą fundamentalną dla działalności polskich władz na Wychodźstwie oraz gwarancją ciągłości i trwania Rzeczypospolitej, zarówno podczas II wojny światowej, jak i na długie lata po jej zakończeniu”.²⁵

Stany nadzwyczajne (stan wyjątkowy i stan wojenny) zostały uregulowane w XII rozdziale Konstytucji *Stan zagrożenia państwa*. „Rola Prezydenta w procedurze wprowadzenia stanu wyjątkowego nie sprowadzała się tylko do funkcji

²³ K. Prokop, *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, nr 18(2), s. 209–210.

²⁴ Ibidem, s. 211.

²⁵ W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 37–38.

opiniodawczo-doradczej lub inspirującej, ale faktycznego decydowania o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, choć inicjatywa spoczywała w ręku Rady Ministrów. (...) Fakt, że Prezydent nie uzyskiwał władzy dyktatorskiej w czasie stanu wyjątkowego (jak miało to miejsce w razie wprowadzenia stanu wojennego), nie może przekreślać możliwości korzystania z kompetencji określonych przez Konstytucję, a które z racji na fakt, iż były realizowane w czasie stanu wyjątkowego w celu odsunięcia szczególnego zagrożenia państwa, powinny zostać zaliczone do grona uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta²⁶. Stan wyjątkowy mógł być wprowadzony nie tylko w czasie zagrożenia wewnętrznego, ale również w sytuacji zagrożenia zewnętrznego (art. 78 ust. 1). Według Krzysztofa Prokopa „art. 61 ust. 1 Konstytucji był jedyną podstawą użycia sił zbrojnych w ramach reżimu stanu wyjątkowego, niezależnie od przyczyny, dla której został wprowadzony. Niedopuszczalne byłoby (...) odwoływanie się do art. 63 ust. 3 w razie konieczności użycia sił zbrojnych w celu ochrony przed zagrożeniem zewnętrznym państwa, ponieważ przepis ten traktuje o użyciu sił zbrojnych do obrony państwa, a na taką okoliczność Konstytucja przewidywała inną kategorię stanu nadzwyczajnego: stan wojenny. Reasumując zatem ten wątek rozważań, wskazać należy, iż decyzja o użyciu Sił Zbrojnych (zarówno przed zagrożeniem zewnętrznym, jak i wewnętrznym) należała do grona uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta realizowanych w ramach reżimu stanu wyjątkowego, a konstytucyjną podstawę owej kompetencji stanowił art. 61 ust. 1 Konstytucji”²⁷.

Do uprawnień nadzwyczajnych Prezydenta należały kompetencje stanowiące przejaw jego konstytucyjnych funkcji realizowanych w razie wystąpienia „defektu konstytucyjnego”, czyli sytuacji, w której konstytucyjny organ władzy państwowej niewłaściwie wykonywał przypisane mu zadania, bez możliwości prawidłowego funkcjonowania przy zastosowaniu normalnych środków konstytucyjnych. Art. 11 Konstytucji przyznawał Prezydentowi funkcję harmonizowania działań naczelnych organów państwowych, z której wynikają kompetencje ustalania zasadniczej linii polityki państwa, kontrolowania zgodności działania organów z tą linią i jej ewentualnego korygowania w razie stwierdzenia rozbieżności. Funkcję zwierzchniczą Prezydenta ograniczała Konstytucji i ustawy, nie mógł więc arbitralnie naruszać granic właściwości kompetencyjnej podległych mu organów²⁸. Jednak jeżeli jeden z naczelnych organów państwa nie wykonywał swojego podstawowego zadania – służenia Rzeczypospolitej (art. 3 ust. 2 Konstytucji), wtedy Prezydent, jako organ zwierzchni, mógł przystąpić do realizacji swojej funkcji harmonizującej działania owego organu. Harmonizowanie działań naczelnych organów państwowych nie oznaczało tylko pełnienia funkcji neutralnego arbitra rozstrzygającego konflikty między nimi, lecz dokonywanie oceny ich działań z punktu widzenia zasady dobra państwa²⁹. W zakresie „defektu konstytucyjnego” najważniejsze znaczenie miałyby ewentualny imposybilizm parlamentu i wkroczenie przez Prezydenta w sferę władzy

²⁶ Ibidem, s. 216–217.

²⁷ Ibidem, s. 218.

²⁸ Ibidem, s. 219.

²⁹ Ibidem, s. 220.

ustawodawczej. „(...) W razie stwierdzenia przez Prezydenta, iż Izby Ustawodawcze nie są w stanie skutecznie wypełniać powierzonych im zadań, był on władny przejąć owe zadania do realizacji, łącznie ze sferą ustawodawczą. Ponieważ Konstytucja *expressis verbis* przewidywała możliwość wykonywania ustawodawstwa państwowego w czasie, gdy nie było parlamentu, tj. w okresie przerwy międzykadencyjnej, Prezydent mógł wydawać dekrety z mocą ustawy tak, jak gdyby trwała przerwa międzykadencyjna, a jedynym warunkiem było stwierdzenie, że Izby Ustawodawcze nie wypełniają swojego naczelnego zadania – służenia Rzeczypospolitej”³⁰.

Zakres kompetencji prezydenckich oraz brak odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej Prezydenta powodowały, że w świetle Konstytucji kwietniowej pozycja ustrojowa głowy państwa była najsilniejsza spośród wszystkich organów władzy publicznej. Prezydent posiadał ponadto prawo wydawania dekretów z mocą ustawy, a także w dodatkowe kompetencje przynależne mu w stanach nadzwyczajnych.

Podsumowanie

Konstytucja RP z dnia 23 kwietnia 1935 r. opierała się na innych założeniach ideologicznych niż Konstytucja marcowa z 1921 r. Nowy porządek konstytucyjny odchodził od systemu parlamentarno-gabinetowego na rzecz systemu prezydenckiego z autorytarną formą rządów. Pierwsze miejsce w państwie Konstytucja RP przyznawała Prezydentowi, który nie ponosił odpowiedzialności parlamentarnej ani konstytucyjnej, jedynie „odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa”. Prezydent mógł rozwiązać Sejm i Senat, przyznane mu też zostały dość szerokie kompetencje w zakresie stanowienia prawa, uprawnienia o charakterze osobistym niewymagające kontrasygnaty premiera i właściwego ministra oraz uprawnienia nadzwyczajne na okoliczność stanu wojennego, wojny oraz stanu wyjątkowego. Ideą Konstytucji kwietniowej była silna prezydentura, co wiązano z osobą Józefa Piłsudskiego. Przyjęto ją w kwietniu, marszałek Piłsudski zmarł w maju 1935 r., a Konstytucja obowiązywała w niepodległej Polsce cztery lata. Konstytucja kwietniowa dawała Prezydentowi prawo wyznaczenia swojego następcy w wypadku wojny, co odegrało ogromną rolę po wybuchu II wojny światowej. Na tej podstawie prezydent Ignacy Mościcki przekazał swój urząd Władysławowi Raczkiewiczowi, zachowując tym samym ciągłość prawną państwa polskiego.

Konstytucja z 1935 r. stanowiła podstawę prawną funkcjonowania polskich władz państwowych na emigracji po 1945 r. W oparciu o nią powołano na funkcję Prezydenta Ryszarda Kaczorowskiego, ostatniego Prezydenta RP na Uchodźstwie.

³⁰ Ibidem.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski 1791–1997*, Warszawa 2001.
- Bojko Ł., *Kwestie prawno-ustrojowe w pracach nad konstytucją kwietniową z 1935 roku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2018, nr 40(2).
- Kulesza W.T., *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2.
- Marcinkiewicz M., *O konstytucji kwietniowej raz jeszcze*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2018, nr 1(31).
- Prokop K., *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, nr 18(2).
- Roszkowski W., *Historia Polski 1914–2005*, Warszawa 2006.
- Skrzydło W., *Ewolucja polskiego prawa konstytucyjnego w latach 1918–1945*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1994, s. 61–62.
- Sobiech J., *Pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej oraz Prezydenta Republiki Portugalii na gruncie konstytucji z 1935 i 1933 r. – studium historyczno-komparatystyczne*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023, nr 62.
- Szmyt A., *Tryb zmiany konstytucji polskich z 1921 i 1935 roku – geneza, interpretacja, praktyka*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2021, nr 17.
- Tusiński P.A., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie II Rzeczypospolitej 1919–1939. Prawo – zwyczaje – praktyka parlamentarna*, Radom 2008.

Akty prawne

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

Źródła internetowe

- Korkuć M., *Konstytucje polskie w ujęciu historycznym*, <https://www.prezydent.pl/prezydent/piec-lat-prezydentury-andrzeja-dudy/referendum-konsultacyjne/konstytucje-polskie-w-ujeciu-historycznym>.
- Uchwalenie tzw. noweli sierpniowej do Konstytucji*, <https://muzhp.pl/kalendarium/uchwalenie-tzw-noweli-sierpniowej-do-konstytucji>.

The presidential system in the Second Polish Republic in the light of the April Constitution of 1935

Summary

The April Constitution of 23 April 1935 was the culmination of the process of evolution of the political system of the Second Polish Republic, initiated by the events of May 1926. Many circles and political groups saw the need for reforms and the necessity of strengthening the executive power due to the constantly deteriorating international situation and political instability within the country. The constitution introduced a presidential system. The formula of the president's responsibility: to God and history defined his primary position in relation to other state bodies. The Sejm lost its real influence on the shape and policy of the government, the role of the parliament was limited solely to the legislative and control function over the government. Four years after the adoption of the April Constitution, World War II broke out. The Republic ceased to exist, the Constitution survived, was the basis for the functioning of the President and the Government of the Republic of Poland in Exile until 1990, a symbol of the independence and continuity of the state.

Keywords: May Coup of 1926, April Constitution, presidential system