

Jan Sobiech

Collegium Humanum – Szkoła Główna Menedżerska w Warszawie

ORCID: 0000-0002-7242-9530

jasobiech@gmail.com

Pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej oraz Prezydenta Republiki Portugalii na gruncie konstytucji z 1935 i 1933 r. – studium historyczno-komparatystyczne

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest porównanie pozycji ustrojowej Prezydenta Rzeczypospolitej (Polskiej) oraz Prezydenta Republiki Portugalii w ujęciu historycznym, ograniczając tę analizę do zakresowej komparatystyki obu głów państwa na gruncie dwóch konstytucji, tj. tzw. konstytucji kwietniowej z 1935 r.¹ oraz konstytucji portugalskiej z 1933 r.² Należy podkreślić, że wybór ten został dokonany m.in. ze względu, że obie ustawy zasadnicze konstituowały rozwiązania ustrojowe typowe dla reżimów autorytarnych. Podstawową tezą artykułu jest bowiem stwierdzenie, że pozycje ustrojowe prezydentów Polski oraz Portugalii stanowiły odzwierciedlenie funkcjonujących w tych państwach reżimów politycznych.

Ze względu jednak na stosunkowo krótki czas obowiązywania w praktyce konstytucji kwietniowej, analiza porównawcza będzie ograniczać się przede wszystkim do okresu, w którym obie ustawy zasadnicze obowiązywały równoległe, a więc do drugiej połowy lat 30. XX w. Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy komparatystyki, to nacisk położony zostanie przede wszystkim na kompetencje obu głów państwa związane z ich funkcjami o charakterze wewnętrznym, przede wszystkim w stosunku do innych konstytucyjnych organów państwa,

¹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227), dalej jako konstytucja kwietniowa.

² J. Maziarz, *Konstytucja polityczna Republiki Portugalii z 11 kwietnia 1933 r.*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2022, t. XV, s. 65. Tekst konstytucji będzie cytowany na podstawie tłumaczenia, które znajduje się w artykule, podany za: Diário do Governo 1933, nr 43 (Suplemento), 22 lutego 1933 r., s. 227–236.

a także zasad elekcji. W związku z powyższym na boku pozostaną uprawnienia prezydenckie w dziedzinie stosunków międzynarodowych oraz obronności, a także bezpieczeństwa państwa.

Artykuł ma także za zadanie zidentyfikowanie faktycznej pozycji prawno-politycznej Prezydenta Rzeczypospolitej oraz Prezydenta Portugalii, biorąc pod uwagę także charakter oraz zakres ich kompetencji kontrasygnowanych w powiązaniu z prerogatywami, jak również sposób ich wyboru. Celem artykułu jest bowiem także znalezienie pewnego korelatu między typologią danego systemu politycznego a pozycją ustrojową jego głowy państwa, a także poprawna ich identyfikacja. Wydaje się, że przypadki obu tych państw będą stanowić tutaj ciekawe oraz ważne pole badawcze do tego rodzaju rozważań, mając zwłaszcza na względzie brak dotychczasowych badań w zakresie poruszonej w artykule problematyki o charakterze historyczno-komparatystycznym.

Metodami, które zostaną użyte w tym artykule, będą przede wszystkim metoda prawno-porównawcza – jako immanentna dla komparatystyki kompetencji prezydentów Polski i Portugalii – a także metoda formalno-dogmatyczna, sprowadzająca się w największej mierze do analizy aktualnie ówczynie obowiązujących w obu państwach norm konstytucyjnych, a także, w mniejszym stopniu, ustawowych. Ponadto, z natury rzeczy, istotna będzie także metoda historyczno-prawna, przedstawiająca – ograniczoną ramami czasowymi niniejszego opracowania – genezę oraz ewolucję obu głów państw.

Pozycja Prezydenta Rzeczypospolitej (RP) na gruncie konstytucji kwietniowej z 1935 r.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. została uchwalona po długich latach prac komisji konstytucyjnych i prób zbudowania większości kwalifikowanej w parlamencie, która pozwalałaby na przyjęcie nowej ustawy zasadniczej. Rozwiązania ustrojowe w konstytucji kwietniowej niewątpliwie zostały ukształtowane pod wpływem doktryny sanacyjnej. Ustrój Rzeczypospolitej został osadzony na czterech zasadach naczelnych: solidaryzmu, prymatu państwa nad społeczeństwem (jednostką), elitaryzmu oraz jednolitej i niepodzielnej władzy Prezydenta RP. Zgodnie z tą ostatnią zdecydowanie wzmocniona została pozycja ustrojowa głowy państwa, głównie kosztem parlamentu. Nastąpiło odejście od zasady trójpodziału władzy oraz przeformułowanie zasady suwerenności narodu³.

³ W. Skrzydło, *Ewolucja polskiego prawa konstytucyjnego w latach 1918–1945*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Prawo konstytucyjne*, Lublin 1994, s. 61–62.

Na gruncie konstytucji kwietniowej Prezydent RP stawał się „nosicielem suwerenności państwowej”, stał ponad wszystkimi organami, zajmując w stosunku do aparatu państwowego pozycję zwierzchnią⁴. Nie bez powodu przepisy dotyczące pozycji Prezydenta zostały umieszczone już w rozdziale I *Rzeczpospolita Polska*. Kluczowy był tutaj art. 2 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „na Nim [Prezydencie RP] spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa”. Z kolei w art. 2 ust. 4 tego można przeczytać, że „jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa”.

Konstytucja kwietniowa ustanowiła zasadę zwierzchnictwa, nieodpowiedzialnego przed nikim Prezydenta RP oraz zasadę jednolitości władzy w jego osobie⁵. Było to wyraźne nawiązanie do monarchicznej koncepcji głowy państwa i przeniesienie jej na grunt republikański. Nowy ustroj polityczny nie ulegał łatwemu sklasyfikowaniu. Część przedstawicieli doktryny określało go mianem cezaryzmu jako modelu ustrojowego będącego formą pośrednią między republiką a monarchią⁶.

Teoretycznie wydawać by się mogło, że pozycja Prezydenta RP doznawała istotnych ograniczeń ze względu na wprowadzenie w rozdziale II *Prezydent Rzeczypospolitej* art. 14 ust. 1 konstytucji kwietniowej wymogu kontrasygnaty aktów urzędowych głowy państwa ze strony premiera i właściwego ministra. Obowiązek ten nie znajdował zastosowania jednak w przypadku wydania aktu będącego uprawnieniem osobistym (prerogatywa) głowy państwa, co można wywnioskować z art. 14 ust. 2 konstytucji kwietniowej.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 konstytucji kwietniowej Prezydent RP posiadał 10 uprawnień o charakterze osobistym, które były mocno zróżnicowane⁷. Zwraca uwagę fakt, że z tego katalogu znaczna ich część miała istotny charakter, jak np. dyskrecjonalna władza w zakresie powoływania i odwoływania premiera, a także prawo do rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji. Ponadto zasadniczo Prezydent RP mianował sędziów sądów powszechnych (art. 65 ust. 1 konstytucji kwietniowej).

⁴ R. Mojak, *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1935–1939*, „Annales UMCS” 1990, nr 37, s. 117 i nast.

⁵ Należy zwrócić bowiem uwagę, że zgodnie z art. 3 konstytucji kwietniowej organami państwa pozostającymi pod jego zwierzchnictwem były: Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy oraz Kontrola Państwowa.

⁶ D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1995, s. 30–31, 33.

⁷ Były to: a) wskazywanie jednego z kandydatów na Prezydenta RP i zarządzanie głosowania powszechnego; 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 łaski.

Co więcej, art. 15 ust. 1 i 2 konstytucji kwietniowej statuował brak odpowiedzialności politycznej oraz konstytucyjnej Prezydenta RP⁸, poprzestając jedynie na kategoriach natury moralnej i symbolicznej, co zresztą w widoczny sposób korespondowało z art. 2 ust. 2 konstytucji kwietniowej. Przekonanie to stanowiło wyraz tego, że jakikolwiek inny rodzaj odpowiedzialności głowy państwa negowałby jego zwierzchnią pozycję w państwie⁹.

Należy także zauważyć, że Prezydent RP posiadał szereg uprawnień o charakterze nadzwyczajnym, które dotyczyły przede wszystkim sytuacji wojny, stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego, ale, jak wskazuje doktryna, także w sytuacji tzw. defektu konstytucyjnego. Głowa państwa mogła wówczas ingerować w działalność podległych mu organów państwa, co miało wynikać wprost z art. 11 konstytucji kwietniowej¹⁰. Z jednej strony, w myśl zasady legalizmu, była ona ograniczona przepisami ustawy zasadniczej i ustaw, z drugiej zaś, istniała wykładnia konstytucyjna zakładająca domniemanie kompetencji na rzecz Prezydenta, w tym także jego silna kompetencja dotycząca możliwości wydawania, na wniosek Rady Ministrów, dekretów z mocą ustawy w czasie, gdy Sejm jest rozwiązany oraz w razie niedookreślonej „konieczności państwowej”, ograniczona jedynie niektórymi materiałami, w tym zmianą samej konstytucji (art. 55 konstytucji kwietniowej)¹¹.

Zarówno zakres kompetencji prezydenckich, jak i brak jego odpowiedzialności politycznej oraz konstytucyjnej, świadczą o tym, że pozycja ustrojowa głowy państwa była najsilniejsza spośród wszystkich organów władzy publicznej, a dodatkowo została ona wyposażona w prawo wydawania dekretów z mocą ustawy, a także w dodatkowe kompetencje przynależne mu w stanach nadzwyczajnych¹². W związku z powyższym nie bez przyczyny system poli-

⁸ „Prezydent Rzeczypospolitej za swe akty urzędowe nie jest odpowiedzialny. Za czyny niezwiązane ze sprawowaniem urzędu Prezydent Rzeczypospolitej nie może być pociągnięty do odpowiedzialności w okresie urzędowania”.

⁹ E. Zwierzchowski, *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, R. LXVII, z. 2, s. 52–53.

¹⁰ Art. 11: „Prezydent Rzeczypospolitej, jako czynnik nadrzędny w Państwie, harmonizuje działania naczelných organów państwowych”.

¹¹ Więcej na ten temat zob. K. Prokop, *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. XVIII, z. 2, s. 218–221 i zawarta tam literatura. Warto zwrócić uwagę, że dekrety z mocą ustawy dotyczące organizacji rządu, zwierzchnictwa sił zbrojnych czy organizacji administracji państwowej mogły być wydawane bez wniosku Rady Ministrów, a zmienianie lub uchylane tylko w drodze tychże dekretów prezydenckich (art. 56 konstytucji kwietniowej).

¹² Paweł Bala wątpił nawet, czy Prezydent RP był w ogóle organem władzy państwowej, czy był swego rodzaju bytem samoistnym, nosicielem suwerenności. Autor twierdził, że konstytucja kwietniowa stanowiła bowiem wierne przełożenie konstrukcji decyzyjizmu Carla Schmitta na grunt polskiego aktu normatywnego – por. P. Bala, „*Na Nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa*”. *Ustawa konstytucyjna RP z 1935 roku w perspektywie decyzyjności*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2012, t. XXXIV, nr 3, s. 69, 73.

tyczny na gruncie konstytucji kwietniowej można określić jako supersemiprezydencki¹³.

Model wyboru głowy państwa zrywał z jego dotychczasową elekcją przez połączone izby parlamentu, co przewidywała konstytucja marcowa z 1921 r.¹⁴, jako rozwiązanie typowe dla systemu parlamentarno-gabinetowego, gdzie władza prezydencka była znacząco ograniczona. Na gruncie 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 konstytucji kwietniowej)¹⁵. 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 dokonania 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 7 lat, a okres ten mógł być przedłużony o czas niezbędny do ukończenia postępowania wyborczego, gdyby zarządzono wybory powszechne (art. 20).

Szczegółowe zasady elekcji uregulowano w ustawie z dnia 8 lipca 1935 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej¹⁶. Dla przykładu czynne prawo wyborcze, gdyby doszło do głosowania powszechnego, mieli obywatele, którzy przed dniem zarządzenia głosowania ukończyli 24 lata i nie zostali pozbawieni pra-

¹³ Główną cechą superprezydencjalizmu jest centralizacja władzy i jej skupienie w rękach prezydenta. Prezydent jest jednocześnie głową państwa oraz organem egzekutywy. Z pierwszego wynika jego szczególna rola gwaranta ustroju, uosobienia jedności władzy i narodu, z drugiego – jego bezpośrednie zaangażowanie w działalność władzy wykonawczej. To zaś warunkuje specyficzną konstrukcję prawną instytucji prezydenta, albowiem dominuje on nad systemem politycznym, znajdując się ponad poszczególnymi instytucjami publicznymi, tym samym ponad trójpodziałem władzy. Dzięki temu stoi on na straży podziału władz i harmonizując ich funkcjonowanie, ale jednocześnie realizując zadania z zakresu egzekutywy (funkcjonuje rząd z premierem podległym głowie państwa), ale także władzy ustawodawczej (poprzez uprawnienia prawodawcze, w tym dekrety z mocą ustawy) – zob. R. Czachor, *Superprezydencjalizm jako odrębny system polityczno-prawny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4, s. 93.

¹⁴ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

¹⁵ Należy zauważyć, że nawet w tej procedurze Prezydent RP miał istotny wpływ na powołanie swojego następcy, bowiem, zgodnie z rt.. 47 ust. 1 konstytucji kwietniowej, powoływał on 1/3 senatorów.

¹⁶ Dz.U. Nr 47, poz. 321.

wa wybierania do Sejmu (art. 31)¹⁷. O protestach wyborczych, jak i o ewentualnym unieważnieniu wyborów decydował Sąd Najwyższy (art. 60–62). W tym miejscu warto zauważyć, że zarówno ustawa, jak i konstytucje marcowa oraz kwietniowa nie określały, jakie warunki musiał spełniać kandydat na Prezydenta RP. Wacław Komarnicki uważał, że związek z tym kandydat musiał sprostać „ogólnym wymaganiom prawnym”, czyli musiał posiadać pełnię praw cywilnych, a także ukończone 21 lat w dniu wyboru. Zdaniem Komarnickiego brak specjalnych kwalifikacji na urząd prezydencki oznaczał, że gwarancją wyboru odpowiedniej osoby był sposób elekcji ujęty w ustawie zasadniczej¹⁸. Tego rodzaju wykładnia nie znajduje jednak oparcia ani w literalnym brzmieniu przepisów, ani także nie broni się systemowo. Skoro bowiem w wyborach do Sejmu konstytucja kwietniowa ustalała czynne prawo wyborcze na poziomie 24 lat, a bierne na poziomie 30 lat (w przypadku Senatu ordynacja wyborcza stawiała jeszcze wyższe wymogi obwarowane dodatkowymi cenzusami), to trudno uznać, że bierne prawo wyborcze na najwyższy urząd w państwie zostało ustalone najniżej i to niejako w sposób dorozumiany.

Zwraca uwagę fakt, że jakkolwiek konstytucja kwietniowa określała czas trwania kadencji głowy państwa, to jednak nie ograniczała liczby kadencji. W związku z powyższym czas urzędowania głowy państwa mógł być wielokrotnie (a nawet teoretycznie dożywotnio) odnawiany. Legitymizację społeczną głowy państwa, mając na względzie sposób jego wyboru, należało określić jako słabą¹⁹. System elekcji, przez swojego autora Stanisława Cara, został jednak nieco na wyrost nazwany systemem plebiscytu ograniczonego, łącząc system elektorski z systemem wyborów bezpośrednich, jako zapewniający zasadę szybkości postępowania oraz oparcia elekcji na bezpośrednio wyrażonej woli obywateli²⁰. Jakkolwiek system ten faktycznie zapewniał względną sprawność postępowania w przypadku elekcji dokonywanej przez Zgromadzenie Elektorów, jednak doprowadzenie do wyborów bezpośrednich było jednak warunkowe i uzależnione od decyzji politycznych organów konstytucyjnych, tj. Zgromadzenia Elektorów i ustępującego Prezydenta RP.

¹⁷ Regulacja ta niemal dosłownie powtarzała wymogi czynnego prawa wyborczego w wyborach do Sejmrt.art. 33 ust. 1 konstytucji kwietniowej).

¹⁸ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 213. Komarnicki uważał także, iż konstytucja kwietniowa wyłączała od piastowania urzędu Prezydenta RP osób wyznania niechrześcijańskiego, jak i ateistów, brt.em art. 19 ustawy zasadniczej zawierał dogmatyczne pojęcia chrześcijańskie (Trójca Święta i Męka Syna Pańskiego). Tego rodzaju tezę także należy poddać krytyce, albowiem trudno byłoby wyegzekwować swego rodzaju fałszywą przysięgę od kandydata, który formalnie jej dokonał, ale w rzeczywistości nie wierzył w Boga.

¹⁹ Tak też: E. Zwierzchowski, op. cit., s. 50–51.

²⁰ Więcej na ten temat zob. J. Srokosz, *Autorytarna władza Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w myśl Stanisława Cara*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 2009, t. XXXI, s. 61–67.

Pozycja Prezydenta Portugalii na gruncie konstytucji portugalskiej z 1933 r.

Konstytucja Republiki Portugalii z dnia 11 kwietnia 1933 r. legła u podstaw „Nowego Państwa” (*Estado Novo*)²¹, które było polityczną odpowiedzią na tzw. kryzys państwa nowoczesnego, uosabianego przez I Republikę Portugalską (1910–1926)²². Co symptomatyczne, w przeciwieństwie do polskiej konstytucji kwietniowej, portugalska ustawa zasadnicza została poprzedzona ogólnokrajowym referendum, które miało miejsce 19 marca 1933 r. Co nie mniej istotne, niestawienie przy głosowaniu oznaczało także aprobatę dla przyjęcia konstytucji, co sprawiło, że została ona zaakceptowana zdecydowaną większością głosów²³.

Portugalska ustawa zasadnicza była silnie związana z osobą Antonio de Oliveira Salazara, który w 1932 r. objął funkcję premiera (od 1958 r. formalnie Prezesa Rady Ministrów) i sprawował ją aż do 1968 r. Był on także pomysłodawcą przeprowadzenia referendum, które zostało przeprowadzone po raz pierwszy i ostatni na gruncie autorytarnej ustawy zasadniczej. Formalnie obowiązywał wówczas system prezydencki, lecz w praktyce to właśnie Salazar skupił w swych rękach niemal całą władzę, dlatego system polityczny Portugalii w tym czasie określano mianem prezydenjalizmu prezesa Rady Ministrów²⁴.

Niewątpliwie tego rodzaju sposób sprawowania władzy przyczynił się do odpowiednio słabszej pozycji ustrojowej Prezydenta Republiki Portugalii (*Chefe do Estado*), choć, co warto zaznaczyć, stanowisko to zawsze było piastowane przez wojskowego²⁵. Prezydent był wybierany przez Naród na 7-letnią kadencję

²¹ Na temat partyjno-politycznej genezy tego systemu por. też J. Skórzyński, *U genezy Estado Novo. Przemiany polityczne i ustrojowe Portugalii w pierwszej połowie XX wieku*, „Dzieje Najnowsze” 2022, R. LIV, z. 2, s. 41–45.

²² Nowe Państwo powstało na trzech fundamentach: 1. społecznym korporacjonizmie i katolicyzmie; 2. reformizmie, autorytaryzmie i organicyzmie; 3. tradycjonalizmie oraz, co istotne w kontekście niniejszych rozważań, monarchizmie – zob. E.C. Leal, *The political and ideological origins of the Estado Novo in Portugal*, „Portuguese Studies” 2016, t. XXXII, nr 2, s. 148.

²³ Na 1 212 498 obywateli uprawnionych do głosowania za konstytucją zagłosowało 719 364 z nich, przeciw było 5955, a 487 179 nie wzięło udziału w referendum – zob. W.T. Kulesza, *Instytucje demokracji bezpośredniej w państwach autorytarnych w międzywojennej Europie*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2016, t. XV, z. 2, s. 129; A. Łabno, *System konstytucyjny Portugalii*, Warszawa 2002, s. 8–9.

²⁴ A. Łabno, op. cit., s. 7–9. W tym miejscu warto nadmienić, że jedyną partią, która funkcjonowała w Portugalii w okresie Nowego Państwa do 1974 r., była Unia Narodowa (*União Nacional*) na czele z Salazarem jako jej liderem. Manifest polityczny tej partii ogłoszono 30 lipca 1930 r. Z założenia nie miała być partią polityczną, lecz „platformą współpracy, nieodzowną dla nowej polityki, dla nowej administracji i nowej gospodarki” – zob. M. Jagłowski, *System korporacyjny portugalskiego Nowego Państwa*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 2018, t. LXXIX, s. 73.

²⁵ J. Maziarz, op. cit., s. 65. Tekst konstytucji będzie cytowany na podstawie tłumaczenia, które znajduje się w artykule, podany za: Diário do Governo 1933, nr 43 (Suplemento), 22 lutego 1933 r., s. 227–236.

cję (art. 72 § 1)²⁶ spośród kandydatów, którzy ukończyli 35 lat, korzystali z pełni praw obywatelskich i politycznych, a także „zawsze” posiadali obywatelstwo portugalskie (art. 73). Co ciekawe, nie mogli ubiegać się o urząd Prezydenta Republiki spokrewnieni z królami Portugalii do 6. stopnia (art. 74)²⁷. Art. 7 ustawy nowelizującej konstytucję z 29 sierpnia 1959 r. zmieniono jej art. 72, wprowadzając wybór Prezydenta Republiki przez wprowadzenie wyborów pośrednich dokonywanych przez połączone izby parlamentu: Zgromadzenie Narodowe i Izbę Korporacyjną²⁸. Istotną i zarazem symptomatyczną okolicznością był także fakt, iż Prezydent Republiki mógł udać się za granicę jedynie za zgodą Zgromadzenia Narodowego, a złamanie tego postanowienia skutkowało pozbawieniem urzędu z mocy prawa (art. 76).

Formalnie faktycznie można próbować sklasyfikować funkcjonujący wówczas system polityczny także jako supersemiprezydencki²⁹, albowiem rząd zależał wyłącznie od zaufania prezydenta, a względem parlamentu był nieodpowiedzialny (art. 111)³⁰. Co więcej, Rada Ministrów zbierała się, gdy Prezydent Republiki uznał to za konieczne, jednak wówczas posiedzenie odbywało się pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów (art. 110). Jeśli chodzi o kompetencje prezydenckie, to ich katalog był stosunkowo szeroki i zgodnie z art. 81 obejmował:

- 1) powoływanie i odwoływanie – spośród obywateli Portugalii – Prezesa Rady i Ministrów;
- 2) zwracanie się z orędziem do Zgromadzenia Narodowego, na ręce jego Przewodniczącego, które odczytuje je na pierwszej sesji po jego otrzymaniu;
- 3) ustalenie, zgodnie z ustawą wyborczą, dnia wyborów powszechnych lub wyborów uzupełniających deputowanych;

²⁶ Nowelizacją konstytucji z 1961 r. doprecyzowano, że kadencja prezydencka nie może zostać w żaden sposób przedłużona. Wcześniej, w latach 1926–1951, urząd ten sprawował nieprzerwanie gen. António Óscar de Fragoso Carmona – zob. D. Briesemeister, *Die Verfassung des Estado Novo*, [w:] D. Briesemeister, A. Schönberger (red.), *Portugal heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt nad Menem 1997, s. 182.

²⁷ Wprawdzie w chwili uchwalenia konstytucji nie żył już ostatni król Portugalii – Emanuel II Patriota, który zmarł bezpotomnie w 1932 r., lecz pozostali przy życiu pretendenci do portugalskiego tronu z linii bocznych. Sam Salazar był monarchistą, ale nie widział szans na restaurację rządów monarchicznych – zob. J. Maziarz, op. cit., s. 63.

²⁸ Lei n.º 2100 (Diário do Governo 1959, nr 198), s. 1005–1006. Ta istotna zmiana o charakterze konstytucyjnym także została podporządkowana względem politycznym, albowiem w wyborach prezydenckich z 1958 r. opozycyjny kandydat gen. Humberto Delgado poważnie zagroził nominatowi władzy adm. Américowi Tomásowi. Choć formalnie uzyskał ok. 25% głosów, z dużym prawdopodobieństwem wybory te zostały sfalszowane, a sam Delgado, zdegradowany oraz zmuszony do emigracji do Brazylii, w lutym 1965 r. w Hiszpanii został zamordowany przez tajną policję polityczną PIDE (*Polícia Internacional e de Defesa do Estado*) na rozkaz Salazara – zob. M. Soares, *Z podniesioną głową, „Wolność i Solidarność”* 2016, nr 4, s. 12–13; J. Maziarz, op. cit., s. 66.

²⁹ Jednak formalnie trudno mówić w tym przypadku o systemie prezydenckim, bowiem istniało stanowisko premiera – w przeciwieństwie choćby do USA.

³⁰ „(...) zachowanie jego [rządu] władzy nie było uzależnione od przebiegu prac nad projektami ustaw lub od jakiegokolwiek zgłoszenia w Zgromadzeniu Narodowym”.

4) nadawanie Zgromadzeniu Narodowemu uprawnień konstytucyjnych zgodnie z postanowieniami art. 134³¹;

5) zwoływanie dla pilnej potrzeby publicznej nadzwyczajnej sesji Zgromadzenia Narodowego w celu rozpatrzenia określonych spraw oraz jej odroczenie, bez wpływu na czas trwania corocznej sesji legislacyjnej;

6) rozwiązywanie Zgromadzenia Narodowego, o ile wymagały tego nadrzędne interesy Narodu;

7) reprezentowanie Narodu i kierowanie polityką zagraniczną Państwa;

8) negocjowanie konwencji międzynarodowych i traktatów pokojowych, przymierza, arbitraży i traktatów handlowych, przedstawiając je do zaaprobowania Zgromadzeniu Narodowemu;

9) prawo łaski i łagodzenia wyroków; ułaskawienie nie mogło jednak nastąpić przed odbyciem połowy kary;

10) ogłaszanie i publikowanie ustaw i uchwał Zgromadzenia Narodowego oraz wydawanie dekretów, rozporządzeń i instrukcji zaproponowanych mu przez Rząd.

Co jednak istotne, wszystkie powyższe akty prezydenckie musiały być kontrasygnowane przez właściwego ministra lub ministrów albo przez cały Rząd pod rygorem ich nieważności³². Prerogatywy prezydenckie były już w sposób istotny zawężone i ograniczały się jedynie do powołania i odwołania Prezesa Rady Ministrów, skierowania orędzia do Zgromadzenia Narodowego oraz zawiadomienia o swojej rezygnacji (art. 82). Co do pierwszej z nich, wydawać by się mogło, że prerogatywa ta nie doznawała większych ograniczeń, bowiem „Prezes Rady jest swobodnie powoływany i odwoływany przez Prezydenta Republiki” (art. 106 § 1). W praktyce jednak okazywało się, że ta formalna prerogatywa nie odpowiadała rzeczywistości. Prezydent, chociaż miał władzę, aby usunąć z rządu Salazara jako premiera czy ministra finansów, nigdy tego nie zrobił, a stopniowe uzyskiwanie hegemonii politycznej przez autokratę zredukowały rolę głowy państwa do sprawowania urzędu czysto reprezentacyjnego, który biernie uczestniczył w stopniowym zwiększaniu uprawnień architekta *Estado Novo*³³.

Ponadto warto także zwrócić uwagę, że powołanie i odwołanie ministrów było dokonywane już na wniosek albo za kontrasygnatą premiera, tak więc trudno w tych okolicznościach, nawet teoretycznie, mówić o odpowiedzialności Prezesa Rady Ministrów przed Prezydentem Republiki „za ogólną politykę

³¹ Art. 134: „(...) Głowa Państwa może, gdy jest to niezbędne ze względu na dobro publiczne, po wysłuchaniu Rady Stanu i na mocy dekretu kontrasygnowanego przez wszystkich Ministrów, postanowić, że Zgromadzenie Narodowe, które zostanie wybrane, przejmie uprawnienia konstytucyjne i dokona rewizji Konstytucji w punktach wskazanych w tym akcie”.

³² Regulacja ta była tożsama z postanowieniami poprzedniej konstytucji z 1911 r., o zdecydowanie bardziej liberalnym charakterze. Zob. J.F. Pinto, *Os Presidentes da República no Estado Português*, Lizbona 2016, s. 10.

³³ A. Migliori, *L'Estado Novo di António de Oliveira Salazar*, niepubl., Rzym 2014, s. 27.

Rządu” (art. 107), a także, z wcześniej wskazanych względów, o systemie prezydenckim w ogóle³⁴.

W związku z powyżej dokonaną analizą należy skonstatować, iż pozycja Prezydenta RP na gruncie konstytucji kwietniowej z 1935 r. była silniejsza niż Prezydenta Republiki Portugalii na gruncie portugalskiej ustawy zasadniczej z 1933 r., mimo że formalnie to ten drugi system polityczny nosił miano prezydenckiego, choć w praktyce należałoby go nazwać systemem semiprezydenckim, a pierwszy, choć nienazwany, miał w istocie cechy systemu supersemiprezydenckiego. Świadczy o tym przede wszystkim zakres i charakter kompetencji, zarówno tych, które podlegały kontrasygnacji, jak i tych, które były prerogatywami obu głów państw.

Patrząc na oryginalne teksty ustaw zasadniczych w zakresie biernego prawa wyborczego, kandydat na urząd Prezydenta Republiki Portugalii musiał spełnić więcej formalnych wymagań, przede wszystkim w zakresie osiągnięcia 35 lat, a także ze względu na ograniczenia związane z pokrewieństwem z przedstawicielami dawnej monarchii oraz koniecznością „nieprzerwanego” posiadania obywatelstwa portugalskiego. W 1959 r. dokonano jednak pewnego „urealnienia” pozycji portugalskiej głowy państwa względem faktycznie funkcjonującego systemu politycznego, wprowadzając jej wybór przez obie izby parlamentu, co w niewątpliwy sposób zmniejszyło jej prestiż.

Należy nadmienić, że Prezydent Portugalii mógł sprawować swój urząd jedynie raz, a jego kadencja została ustalona na 7 lat, podczas gdy Prezydent RP mógł sprawować swój urząd właściwie wielokrotnie, bowiem żadne normy prawne mu tego nie zabraniały, co także w istocie pokazuje wzmocnioną pozycję polskiej głowy państwa w tym obszarze.

Podsumowanie

Mozaika reżimów politycznych państw europejskich w toku lat 30. XX w. niewątpliwie przesuwała się w stronę modelu autorytarnego. Nie ominęło to także Polski oraz Portugalii. Państwa te, przystępując do tworzenia ustaw zasadniczych, uznawały za naczelną zasadę ustrojową prymat władzy wykonawczej nad ustawodawczą, jednak gdy przychodziło do tworzenia konkretnych rozwiązań ustrojowych, pojawiały się zasadnicze różnice. Można bowiem zauważyć, że w większości państw o reżimach autorytarnych najważniejszym ich organem stawała się głowa państwa, a więc zazwyczaj prezydent, ew. król

³⁴ Warto także zauważyć, iż Rząd miał możliwość wydawania dekretów z mocą ustawy, co uniezależniało go od parlamentu, bowiem ten nie brał udziału w procedurze ich zatwierdzenia. Podobnie, jak już to zostało wskazane, Prezydent Republiki, miał ograniczone możliwości w ingerencji drugiego, teoretycznie słabszego, członu władzy wykonawczej.

w monarchiach, ale w dwóch republikach tym organem, zarówno *de iure*, jak i *de facto*, stawali się szefowie rządów – premier w Portugalii i kanclerz w Austrii³⁵.

Komparatystyka pozycji ustrojowej Prezydenta RP oraz Prezydenta Portugalii, ograniczona zarówno czasowo do konstytucji kwietniowej z 1935 r. i portugalskiej ustawy zasadniczej z 1933 r., jak i przedmiotowo do kompetencji o charakterze wewnętrznym oraz zasad wyboru, pokazała, że obie głowy państwa funkcjonowały w ramach swoich systemów politycznych, odgrywając w nich istotną rolę polityczno-ustrojową. Co także wykazała niniejsza analiza, mimo istotnych podobieństw zakres ich kompetencji pozostawał w dużym stopniu rozbieżny. Prezydent RP posiadał istotnie więcej prerogatyw, w tym zdecydowanie więcej tych, które pozwalają mu kreować lub uczestniczyć w kreowaniu innych konstytucyjnych organów państwa, jak również miał istotny wpływ na władzę sądowniczą, powołując wszystkich sędziów sądów powszechnych. Jego władza dyskrecyjna sięgała o wiele dalej niż w przypadku jego portugalskiego odpowiednika i zarówno stosując wykładnię językową, jak i systemową przepisów konstytucji, należy stwierdzić, że był on najważniejszym organem w państwie. Z kolei Prezydent Portugalii, choć nie posiadał tak dominujących kompetencji, a znaczna ich część została w praktyce ograniczona, odgrywał jednak istotną rolę z punktu widzenia oddziaływania na układ polityczny. Uwidaczniało się to jego dyskrecyjnymi kompetencjami w zakresie rozwiązywania parlamentu (*dissolução*) oraz odwoływania Rządu (*demissão*), będąc *de facto* związany jedynie praktyką oraz dobrym obyczajem³⁶.

Należy także zauważyć, że w ówczesnym stanie prawnym prezydenci Polski i Portugalii na pewno cechowali się odmienną legitymizacją społeczną, bowiem tylko portugalska głowa państwa przez większość okresu państwa autorytarnego (do 1959 r.) pochodziła z bezpośrednich wyborów. Na gruncie konstytucji kwietniowej taka forma elekcji także była dopuszczalna, jednak do wybuchu II wojny światowej nie doszło do wyborów prezydenckich³⁷. Jak wykazała jednak powyższa analiza, nie zawsze przekładało się to na zakres uprawnień obu głów państw, w tym także prerogatyw. Z tego względu można stwierdzić, że charakter i zakres kompetencji obu prezydentów nie był jednak

³⁵ Więcej na ten temat zob. W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, R. LXVII, z. 2, s. 41–46.

³⁶ Te dwie kompetencje mają szczególne znaczenie w przypadku sytuacji kryzysowych, kiedy pozycja prezydenta rośnie jako arbitra portugalskiej sceny politycznej, zwłaszcza w sytuacji swoistej kohabitacji z większością parlamentarną oraz Rządem – zob. M. Braga da Cruz, *O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português*, „Análise Social” 1994, t. XXIX, s. 264.

³⁷ Ostatnie odbyły się 8 maja 1933 r. jeszcze na zasadach przewidzianych w konstytucji marcowej i Ignacy Mościcki został wybrany na drugą 7-letnią kadencję przez Zgromadzenie Narodowe. Protokół z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej w Warszawie z dnia 8 maja 1933 r. (M.P. Nr 105, poz. 127).

w pełni skorelowany z systemem politycznym danego państwa, a przede wszystkim dotyczyło to przypadku portugalskiego. Hipoteza artykułu postawiona na jego wstępie została zatem zweryfikowana jedynie częściowo pozytywnie.

Wykaz literatury

- Bala P., „*Na Nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa*”. *Ustawa konstytucyjna RP z 1935 roku w perspektywie decyzyonistycznej*, „*Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*” 2012, t. XXXIV, nr 3.
- Braga da Cruz M., *O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português*, „*Análise Social*” 1994, t. XXIX.
- Briesemeister D., *Die Verfassung des Estado Novo*, [w:] D. Briesemeister, A. Schönberger (red.), *Portugal heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Vervuert Verlag, Frankfurt and Menem 1997.
- Czachor R., *Superprezydencjalizm jako odrębny system polityczno-prawny*, „*Przegląd Prawa Konstytucyjnego*” 2022, nr 4.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Wyd. UŁ, Łódź 1995.
- Jagłowski M., *System korporacyjny portugalskiego Nowego Państwa*, „*Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych*” 2018, t. LXXIX.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Polska Drukarnia Świt, Wilno 1937.
- Kulesza W.T., *Instytucje demokracji bezpośredniej w państwach autorytarnych w międzywojennej Europie*, „*Miscellanea Historico-Iuridica*” 2016, t. XV, z. 2.
- Kulesza W.T., *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, „*Przegląd Sejmowy*” 2005, R. LXVII, z. 2.
- Leal E.C., *The political and ideological origins of the Estado Novo in Portugal*, „*Portuguese Studies*” 2016, t. XXXII, nr 2.
- Łabno A., *System konstytucyjny Portugalii*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.
- Maziarz J., *Konstytucja polityczna Republiki Portugalii z 11 kwietnia 1933 r.*, „*Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*” 2022, t. XV.
- Migliori A., *L'Estado Novo di António de Oliveira Salazar*, niepubl., Rzym 2014.
- Pinto J.F., *Os Presidentes da República no Estado Português*, Academia das Ciências de Lisboa, Lizbona 2016.
- Prokop K., *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „*Miscellanea Historico-Iuridica*” 2019, t. XVIII, z. 2.
- Skórzyński J., *U genezy Estado Novo. Przemiany polityczne i ustrojowe Portugalii w pierwszej połowie XX wieku*, „*Dzieje Najnowsze*” 2022, R. LIV, z. 2.
- Skrzydło W., *Ewolucja polskiego prawa konstytucyjnego w latach 1918–1945*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Prawo konstytucyjne*, Lubelskie Tow. Nauk., Lublin 1994.
- Soares M., *Z podniesioną głową*, „*Wolność i Solidarność*” 2016, nr 4.
- Srokosz J., *Autorytarna władza Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w myśl Stanisława Cara*, „*Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi*” 2009, t. XXXI.
- Zwierzchowski E., *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „*Przegląd Sejmowy*” 2005, R. LXVII, z. 2.

Summary

The constitutional position of the President of the Republic of Poland and the President of the Portuguese Republic under the 1935 and 1933 constitutions – historical and comparative study

Keywords: constitutional law, president, prerogative, competency.

The purpose of this article is to examine the constitutional position of the President of the Republic of Poland under the April Constitution of 1935 and the President of the Republic of Portugal under the Constitution of 1933, based on a comparative legal and historical analysis, primarily considering the scope and nature of their powers in connection with prerogatives, as well as the manner of election of both heads of state. The author focuses primarily on powers of an internal nature, leaving aside those related to the field of international relations and state defence and security. The purpose of the article is also to correctly classify the political systems in place in Poland and Portugal at the time. This is because the constitutional positions of the constitutional organs of the state should be correlated with the political systems existing in these countries. However, this statement turns out to be apparent, especially considering the political context of evolution and the actual position of the two heads of state, where the systemic element is strongly intertwined with elements of actual decisionism.

