

JACEK SROKOSZ

Uniwersytet Wrocławski

Autorytarna władza Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w myśli Stanisława Cara

Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. w istotny sposób przebudowywała system władzy w państwie. Najistotniejsza zmiana we wzajemnych relacjach organów państwowych dotyczyła przesunięcia punktu ciężkości z władzy ustawodawczej na władzę wykonawczą. W państwie najważniejszą rolę pełnił Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, wyposażony w bardzo szerokie kompetencje zarówno jeśli chodzi o sprawowanie władzy wykonawczej i kontroli, jak i na gruncie władzy ustawodawczej¹. Unormowanie pozycji Prezydenta RP w takim kształcie, jak to miało miejsce w Konstytucji Kwietniowej, to w głównej mierze zasługa Stanisława Cara², uznawanego obok Walerego Sławka, za współautora ustawy

¹ Pełne określenie roli i pozycji prezydenta w systemie władz według Konstytucji Kwietniowej: Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. R.P. nr 30, poz. 227), zwłaszcza art. 2–3, oraz Rozdział II – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Temat doczekał się też licznej literatury, z której warto wymienić: A. Ajnenkiel, *Sejmy i konstytucje w Polsce 1918–1938*, Warszawa 1968; idem, *Polska po zamachu majowym*, Warszawa 1980; A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Warszawa 1986; D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1995.

² Stanisław Car – urodził się 26 kwietnia 1882 r. w Warszawie, zmarł 18 czerwca 1938 r. także w Warszawie. Po skończeniu gimnazjum podjął studia prawnicze. Za udział w strajku szkolnym w 1905 r. został zmuszony do opuszczenia miasta i skończył studia w Odessie. W 1907 r. wrócił do Warszawy i rozpoczął aplikację adwokacką, a w 1911 r. otworzył własną kancelarię adwokacką. W 1915 r. otrzymał nominację na sędziego pokoju. W roku 1916 poznał Józefa Piłsudskiego i od tego czasu stał się jednym z najbliższych współpracowników Komendanta. Po odzyskaniu niepodległości piastował funkcję szefa Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa. W 1922 r., wraz z odejściem Marszałka, wycofał się z działalności politycznej, wracając do zawodu adwokata. Przewrót majowy oznaczał dla Cara powrót do aktywnej działalności politycznej. Początkowo piastował funkcję szefa Kancelarii Cywilnej Prezydenta, potem głównego komisarza wyborczego, wreszcie ministra sprawiedliwości. W 1930 r. na polecenie Marszałka został posłem i wicemarszałkiem Sej-

zasadniczej z roku 1935. Abstrahując od szczegółowych unormowań konstytucyjnych, pokrótce w niniejszym artykule zostanie scharakteryzowana pozycja prezydenta Rzeczypospolitej, jako najwyższej władzy w państwie, w myśli Stanisława Cara. Pozycja prezydenta zostanie rozważona w aspekcie jego pozycji jako głowy państwa, jego odpowiedzialności, relacji z innymi władzami w państwie oraz sposobu jego wyboru. Zostanie podjęta próba wykazania, iż proponowany przez Cara system rządów prezydenckich był systemem rządów autorytarnych głowy państwa, której w praktyce zostało podporządkowane życie publiczne państwa.

Poglądy Stanisława Cara nie były nowością i wpisywały się w ogólnoeuropejski nurt myśli autorytarnej. W większości państw europejskich po zakończeniu I wojny światowej nastąpił rozległy kryzys polityczno-światopoglądowy, skutkujący pojawieniem się ruchów faszystowskich i autorytarnych. Koncepcje te wyrosły ze zwątpienia w skuteczność systemu demokracji parlamentarnej, kojarzonej z wszechwładzą parlamentu oraz kłótniami partii politycznych. Lekkarstwem na chaos i przypadkowość demokracji parlamentarnej miała być silna władza wykonawcza sprawowana przez wybitną jednostkę, która w swym działaniu kierowałaby się dobrem narodu lub państwa. Sprawowane przez nią rządy zapewniałyby spokój i zapobiegały niepokojom społecznym, jednakże poważnie ograniczałyby prawa obywatelskie. Na tym tle władzę we Włoszech objęła partia faszystowska, co stało się wzorem do naśladowania dla ruchów autorytarnych w innych państwach. Pewne rozwiązania zastosowane przez faszystów stały się także inspiracją dla ideologów sanacyjnych³.

Jak już wspomniano, główna rola w wykreowaniu roli prezydenta w systemie władz w Konstytucji Kwietniowej przypadła Stanisławowi Carowi. Koncepcje te były mocno inspirowane przez myśl Józefa Piłsudskiego⁴, przy czym w głównej

mu, mając za zadanie kierowanie pracami nad zmianą ustroju państwa. Odegrał największą rolę w opracowaniu oraz uchwaleniu Konstytucji Kwietniowej. Od 1935 r. był marszałkiem Sejmu. W 1938 r. zmarł wskutek zapalenia płuc.

³ Szerzej o myśli faszystowskiej i autorytarnej oraz o inspiracjach faszyzmem w polskiej myśli politycznej: M. Marszał, *Włoski faszyzm w polskiej myśli politycznej i prawnej 1922–1939*, Wrocław 2007; J.W. Borejsza, *Mussolini był pierwszy...*, Warszawa 1979; F. Ryszka, *Państwo stanu wyjątkowego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985; *idem*, *Państwo autorytarne*, [w:] *Dyktatury w Europie Środkowo-Wschodniej 1918–1939*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973; M. Zmierzak, *Spór o istotę faszyzmu. Dzieje i krytyka*, Poznań 1988; R. de Felice, *Interpretacje faszyzmu*, Warszawa 1976; J. Żarnowski, *Faszyzm „wielki” i „mały”*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 1980, t. VI; W. Lanquer, *Faszyzm. Wczoraj – dziś – jutro*, Warszawa 1998; M. Kornat, *Bolszewizm, totalitaryzm, rewolucja, Rosja*, Warszawa 2003.

⁴ Jeśli chodzi o myśl polityczno-prawną Piłsudskiego i piłsudczyków, zob: J. Faryś, *Piłsudski i piłsudczycy. Z dziejów koncepcji polityczno-ustrojowej (1918–1939)*, Szczecin 1991; A. Friszke, *O kształt Niepodległej*, Warszawa 1989; K. Kawalec, *Spadkobiercy niepokornych*, Wrocław 2000; W. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce w latach 1926–1935*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1985; J. Majchrowski, *Silni – zwarci – gotowi. Myśl polityczna Obozu*

mierze chodzi tu o pojęcie suwerenności oraz podziału władzy. Fundamentem nowej roli prezydenta w układzie władz państwowych były: weryfikacja dotychczasowego rozumienia idei trójpodziału władzy, negacja zasady suwerenności ludu oraz odrzucenie parlamentaryzmu.

W stosunku do zasady zwierzchnictwa ludu Car podnosił zarzut, iż powodowała atomizację społeczeństwa i dzieliła je na jednostki, zamiast spajać w jedną całość. Zdaniem autora idea ta prowadziła do osłabienia związków społecznych, a tym samym uniemożliwiała osiągnięcie przez piłsudczyków priorytetu – budowę silnego państwa⁵. Stanowiło to podstawę do odrzucenia suwerenności narodu i przeniesienia jej na głowę państwa. W takim ujęciu państwo ma zdecydowany prymat zarówno w relacji z jednostką, jak i społeczeństwem jako całością⁶. W myśli autora nastąpiło odwrócenie ról w stosunku społeczeństwo–państwo. Na gruncie idei twórców Konstytucji Marcowej z 1921 r. państwo pełniło służebną rolę wobec narodu polskiego, natomiast w myśli jednego z głównych twórców Konstytucji Kwietniowej to społeczeństwo (a nie naród) pełni rolę służebną wobec państwa. W związku z powyższym wydaje się zasadne stwierdzenie, iż w myśli Cara idea suwerenności ludu została zastąpiona przez suwerenność państwa i reprezentujących go organów⁷.

Ideę suwerenności narodu autor łączył z zasadą trójpodziału władzy państwowej, stworzoną przez Monteskiusza⁸. W początkowym okresie działalności politycznej w niepodległej Polsce – w okresie do przejęcia władzy przez Piłsudskiego w drodze zamachu majowego – Car ograniczał swoje postulaty tylko do korekty funkcjonowania oraz do przywrócenia prawdziwego znaczenia zasadzie podziału

Zjednoczenia Narodowego, Warszawa 1985; A. Micewski, *W cieniu Marszałka Piłsudskiego: szkice z dziejów myśli politycznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1968; W. Paruch, *Myśl polityczna obozu piłsudczykowskiego 1926–1939*, Lublin 2005.

⁵ Krytyka założeń idei zwierzchnictwa ludu: S. Car, *Nowe państwo*, [w:] *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934, s. 185.

⁶ W Konstytucji Kwietniowej brak jest odniesienia do pochodzenia całej władzy od narodu. Zamiast tego w art. 2 ust. 4 jest mowa o spoczywaniu jednej i niepodzielnej władzy w rękach prezydenta. O prymacie państwa nad społeczeństwem świadczy art. 4 ust. 1 Konstytucji stanowiący, iż „W ramach Państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczeństwa [...]”. Zob. L. Górnicki, *Idea autorytarnego ustroju państwa w konstytucji 23 kwietnia 1935 roku*, [w:] *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, M. Maciejewski, M. Marszał (red.), Wrocław 2002, s. 350.

⁷ Poglądy Cara na suwerenność mieściły się w ogólnym nurcie myślowym obozu piłsudczykowskiego. W podobnym tonie wypowiadali się także inni piłsudczycy, np. sanacyjny prawnik Antoni Deryng stwierdzał, że „suwerenność musi być pojęciem oderwanym od sumy jednostek fizycznych składających się na naród i państwo” – A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934, s. 89. Zob. też S. Wachholz, *Wolność i władza*, Kraków 1935, s. 26; K.K. Kumaniecki, *Nowa konstytucja Polski*, Kraków 1935, s. 29; K. Jakubiak, *Wychowanie państwowe jako ideologia wychowawcza sanacji. Kształtowanie i upowszechnianie w periodycznych wydawnictwach społeczno-kulturalnych i pedagogicznych*, Bydgoszcz 1994, s. 30; L. Górnicki, *op. cit.*, s. 351; W. Paruch, *op. cit.*, s. 238.

⁸ O teorii trójpodziału władzy: C.L. Montesquieu, *O duchu praw*, Warszawa 1997.

i równowagi władz⁹. Zdaniem autora praktyka rozwiązań ustrojowych dalece odbiegała od założeń Monteskiusza. Odseparowanie poszczególnych władz, a mianowicie ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, miało na celu zagwarantowanie, iż nie zostaną one skupione w jednym ręku, co oznaczałoby zniesienie gwarancji wolności obywatelskich. Gwarancją sprawnego funkcjonowania tego odseparowania miało być wzajemne ograniczanie się i wzajemna kontrola poszczególnych władz. W idealnym modelu pomiędzy poszczególnymi władzami panuje równowaga i istnieją skuteczne mechanizmy wzajemnej kontroli. Zdaniem Cara do monteskiuszowskiego ideału najbardziej zbliżony był system polityczny Stanów Zjednoczonych i w tym wypadku można było mówić o realizacji tej zasady¹⁰. Inaczej rzecz się miała w ustawodawstwie i praktyce państw europejskich, a zwłaszcza państw Europy kontynentalnej. W tych systemach, pomimo głoszenia haseł równowagi władz, dominującą pozycję zdobyła władza ustawodawcza, która podporządkowała sobie władzę wykonawczą, przy jednoczesnym osłabieniu sprawowanej przez inne władze kontroli nad sobą. Wynikająca z tego wszechwładza parlamentu powodowała poważne zakłócenia w pracy egzekutywy, co uniemożliwiało sprawne kierowanie państwem. Bez równowagi egzekutywy z legislacją, zdaniem autora, nie można zbudować silnego państwa, a wręcz przeciwnie – nadmiernie wybujały parlamentaryzm prowadzi do anarchii¹¹. Zatem konieczne się stało wzmocnienie pozycji egzekutywy oraz wprowadzenie silnych mechanizmów wzajemnego ograniczania się i wzajemnej kontroli poszczególnych władz.

Zasadnicze zmiany w publicystyce autora nastąpiły po maju 1926 r., gdy zasada trójpodziału władzy była już wyraźnie i w całości przez niego negowana. Car postulował całkowite jej odrzucenie¹². Powodem rezygnacji z tej zasady było przekonanie, iż nie można mówić o żadnym podziale władzy, gdyż jest ona ze swej natury jednolita i niepodzielna¹³. Podział zaproponowany przez Monteskiusza powodował brak harmonijnego współdziałania poszczególnych organów jednolitej władzy. Zdaniem autora można mówić co najwyżej o technicznym podziale funkcji pomiędzy poszczególne organy, natomiast i takie rozumienie nie wytrzymało

⁹ Do roku 1926 była mowa o wzmocnieniu władzy wykonawczej i zwiększeniu roli prezydenta w systemie sprawowania władzy, natomiast nie były podważane fundamentalne zasady: trójpodziału władzy oraz zwierzchnictwa ludu. Zob. S. Car, *Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Z zagadnień konstytucyjnych Polski*, Warszawa 1934, s. 7–10.

¹⁰ S. Car, *Istota i zakres...*, s. 12.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Zmianę głoszonych haseł można tłumaczyć nie tyle zmianą poglądów autora, ile raczej brakiem konieczności maskowania prawdziwych planów politycznych (co miało miejsce przed przejęciem władzy przez sanację), zob. S. Car, *Nowe państwo*, [w:] *Na drodze...*, s. 185; W. Kulesza, *op. cit.*, s. 166.

¹³ Takie też sformułowanie znalazło się w art. 2 ust. 4 Konstytucji Kwietniowej, zob. S. Car, *Zasady nowej konstytucji*, [w:] *Na drodze...*, s. 150; *idem*, *Czynnik równowagi w nowej konstytucji*, Warszawa 1935, s. 11.

próby czasu, gdyż zostało stworzone dla państwa liberalnego o ograniczonych funkcjach i było niedostosowane do potrzeb państw współczesnych, stale rozszerzających zakres swoich regulacji¹⁴. Ponadto, nawet jeśli przyjmując za słuszną teorię podziału władz, to nigdy nie stała się ona powszechnie stosowaną praktyką, gdyż twórca nie wypracował konkretnych instrumentów wzajemnego ograniczania i kontroli władz, a metody przez niego zaproponowane okazały się nieskuteczne. Zdaniem Cara teoria ta stała się mitem systemu parlamentarnego, bez konkretnego zastosowania w rzeczywistości, służąc co najwyżej jako uzasadnienie silnej pozycji parlamentu, zatem, jako teoretyczny przeżytek, należało ją odrzucić.

Idea jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej wymagała istnienia podmiotu, w którego rękach taka władza powinna spoczywać. W krytyce parlamentarizmu prowadzonej przez Cara daje się wyraźnie dostrzec zwątpienie w możliwość skutecznego sprawowania władzy przez parlament, w miejsce którego chce on wprowadzić decyzyjność wybitnej, charyzmatycznej jednostki. Osoba taka poprzez swoje zasługi dla państwa, niezwykle walory moralne oraz autorytet udowodniłaby, że posiada predyspozycje do pełnienia funkcji „męża opatrnościowego”, którego ucieleśnieniem dla Cara był prezydent. Rola prezydenta daleko wykraczała poza funkcję szefa egzekutywy. Prezydent był bowiem głową państwa, a więc najwyższym przedstawicielem władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej, stojącym na straży niepodległości, bezpieczeństwa i pozycji międzynarodowej państwa¹⁵. Głowa państwa była czynnikiem zaufania obywateli do jego struktur, dbającym o realizację aspiracji narodowych obywateli i ponoszącym odpowiedzialność za losy państwa¹⁶.

Władza prezydenta była nadrzędna w stosunku do innych władz, co zdaniem Cara nie oznaczało jednak, iż prezydent posiada władzę absolutną. Nadrzędność władzy głowy państwa oznaczała, iż prezydent pełni funkcję najwyższego arbitra w konfliktach między władzami, zapewniając w ten sposób spokojną i harmonijną budowę silnego państwa¹⁷. Wszystkie inne władze pozostawały pod zwierzchnością prezydenta, który, koordynując ich poczynania, prowadził do niwelacji tarć i konfliktów, przez co zapewniał sprawne funkcjonowanie organizmu państwowego. W takim ujęciu zwierzchność prezydenta polegała na wydawaniu ogólnych dyrektyw postępowania podległym mu władzom, które z kolei wcielały te dyrektywy w życie, tworząc i stosując konkretne przepisy prawne¹⁸. W koncepcjach

¹⁴ S. Car, *Nowe państwo*, [w:] *Na drodze...*, s. 185.

¹⁵ *Idem*, *Stanowisko prezydenta Rzeczypospolitej i jego wybór*, [w:] *Na drodze...*, s. 52; W. Paruch, *op. cit.*, s. 251.

¹⁶ S. Car, *Stanowisko...*, s. 52.

¹⁷ Mówiąc o konfliktach pomiędzy władzami, Car miał na myśli tarcia i przesilenia polityczne, głównie pomiędzy Sejmem a rządem, a w minimalnym stopniu spory kompetencyjne. Te ostatnie rozwiązywać miał Trybunał Kompetencyjny. Zob. S. Car, *Zasady nowej...*, s. 150.

¹⁸ Takie rozumienie roli prezydenta ujawnia motywy, jakimi kierowali się piłsudczycy, a mianowicie zamiar dostosowania porządku prawnego do jednej osoby – Józefa Piłsudskiego. System rządów prezydenta nakreślony przez Stanisława Cara był poniekąd odbiciem praktyki rządów Mar-

Cara powstała swoista piramida władzy, na szczycie której stał prezydent, sprawujący zwierzchnictwo nad pozostałymi, równorzędnymi względem siebie władzami, które z kolei sprawowały rządy nad społeczeństwem. Prezydent, chociaż posiadał najwyższą i niepodzielną władzę, w praktyce nie rządził, wyznaczając tylko ogólne kierunki i koordynując politykę państwa.

Uznanie, iż głowa państwa jest nośnikiem jego suwerenności, a także przyznanie jej przodownictwa moralnego w państwie, wyrażającego się w pełnieniu przez nią roli niemal nieomylnego superarbitra, świadczy o wyraźnych w tej koncepcji inspiracjach monarchistycznych. Prezydent w takim ujęciu jest niejako „niekoronowanym królem”, który panuje, ale nie rządzi. Na autorytecie moralnym prezydenta opiera się autorytet i powaga całego państwa. Przez pewien czas zresztą w łonie sanacji rozważano restytucję monarchii. Ale choć sama myśl o wznowieniu monarchii szybko upadła, to wyraźnie można dostrzec pewne jej elementy w przyjętych rozwiązaniach ustrojowych¹⁹.

Wspomniana nadrzędność władzy prezydenckiej mogła pociągać za sobą zarzut, iż pozostałe władze zostaną poddane absolutnej dominacji prezydenta i zostaną sprowadzone do roli wykonawców jego woli²⁰. Car bronił się, wskazując, iż prezydent także byłby ograniczony przez przepisy konstytucji, jednakże nie wypracował hamulców władzy prezydenckiej. Przy tym zagadnieniu pojawia się kwestia odpowiedzialności prezydenckiej.

Odpowiedzialność tę autor dzielił na dwie płaszczyzny, a mianowicie na odpowiedzialność za akty prezydenta mieszczące się w przyznanym mu konstytucyjnie lub ustawowo kompetencjach oraz odpowiedzialność za czyny niezwiązane z pełnieniem urzędu. Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to poglądy autora stopniowo ewoluowały. Początkowo stał na stanowisku, iż prezydent nie powinien ponosić jakiegokolwiek odpowiedzialności politycznej za wykonywanie władzy zwierzchniej²¹. Inaczej rzecz się miała z odpowiedzialnością za przestępstwa szczególne,

szałka po zamachu majowym – Piłsudski nie wydawał swoim podwładnym konkretnych poleceń odnośnie do działalności politycznej, lecz zarysowywał ogólne dyrektywy co do postępowania, a te były konkretyzowane przez działanie poszczególnych sanatorów. W. Paruch nazywa to „strefą dyrektywną polityki” – W. Paruch, *op. cit.*, s. 127–133.

¹⁹ Projekt przekształcenia Polski w monarchię podniesiony został na poświęconej pracom nad projektem konstytucji naradzie czołowych piłsudczyków w czerwcu 1932 r. Narady takie odbywały się co jakiś czas i na nich, w szerszym gronie, omawiano propozycje konkretnych rozwiązań ustrojowych. Propozycję ewentualnej monarchii podniósł Walery Sławek, jednak po dyskusji idea ta upadła. Zob. D. Górecki, *op. cit.*, s. 30–31; L. Górnicki, *op. cit.*, s. 355–366; W. Paruch, *op. cit.*, s. 261.

²⁰ Tak A. Chmurski, *Nowa Konstytucja*, Warszawa 1935, s. 68; zob. też B. Winiarski, *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935, s. 22.

²¹ Rozwiązanie takie znalazło zastosowanie w Konstytucji Kwietniowej w art. 2 ust. 2, który stanowił, iż na prezydencie „spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa”, oraz w art. 15, który zwalniał prezydenta z odpowiedzialności za akty urzędowe oraz wyłączał odpowiedzialność za czyny wykraczające poza czynności urzędowe w czasie jego urzędowania. Zob. *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1935 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. 1935, Nr 30, poz. 227).

takie jak zdrada stanu, złamanie konstytucji, popełnione w ramach wykonywania funkcji głowy państwa. Za popełnienie wspomnianych deliktów prezydent ponosiłby odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu. Postawienie prezydenta przed Trybunałem Stanu byłoby możliwe na mocy postanowienia obu izb parlamentu, podjętego większością kwalifikowaną 3/4 głosów w każdej izbie²².

W toku prac w komisji konstytucyjnej poglądy Cara na temat odpowiedzialności prezydenta uległy zmianie, co znalazło swój ostateczny kształt w zapisach Konstytucji Kwietniowej z 23 kwietnia 1935 r. W tym czasie autor bronił tezy o całkowitym zwolnieniu prezydenta z odpowiedzialności politycznej i karnej za swoje czyny w ramach sprawowania urzędu. Zwolnienie z odpowiedzialności politycznej prezydenta znała Konstytucja Marcowa, która przenosiła ją na odpowiedniego ministra poprzez instytucję kontrasygnaty – będzie o tym mowa w dalszej części artykułu – i to w zasadzie nie budziło żadnych kontrowersji. Nowością natomiast były postulaty usunięcia z konstytucji zapisów o odpowiedzialności prezydenta przed Trybunałem Stanu za przestępstwa szczególne związane z wykonywaniem powierzonych zadań, a popełnione w trakcie kadencji. W takim ujęciu prezydent nie odpowiadał formalnoprawnie za żadne przestępstwa polityczne.

Inaczej rzecz się miała z odpowiedzialnością głowy państwa za przestępstwa pospolite, niezwiązane ze sprawowaniem urzędu, a popełnione w trakcie kadencji. Za przestępstwa pospolite prezydent ponosić miał pełną odpowiedzialność karną na podobnych zasadach jak zwykli obywatele, a mianowicie odpowiadałby nie przed Trybunałem Stanu w specjalnej procedurze²³, lecz przed sądami powszechnymi w zwykły trybie karnym. Pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności karnej mogło nastąpić dopiero po zakończeniu okresu urzędowania, co podnosiłoby prestiż i autorytet państwa. Taka forma, zdaniem autora, byłaby „bardziej przyzwoita i bardziej odpowiadająca powadze głowy wielkiego państwa”²⁴.

Postulaty te mogły rodzić zarzut zwolnienia prezydenta z jakiegokolwiek odpowiedzialności i postawienia go ponad prawem i jakąkolwiek kontrolą. Z takim poglądem Car się nie zgadzał, argumentując, że – pomimo faktycznego braku sankcji politycznych i prawnych za działalność w ramach zadań mieszczących się w zakresie jego kompetencji – nie może być mowy o absolutnej nieodpowiedzial-

²² Zob. A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety przygotowawczej do reformy konstytucji, odbytej w dniach 30, 31 lipca i 1 sierpnia 1928 r. w Warszawie*, Warszawa 1928, s. 21.

²³ Takie rozwiązanie znała Konstytucja Marcowa, która stanowiła, iż prezydent za przestępstwa popełnione w ramach wykonywania urzędu oraz za przestępstwa pospolite popełnione w trakcie kadencji odpowiada przed Trybunałem Stanu – art. 51 Konstytucji Marcowej stanowił: „Za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji lub przestępstwa karne Prezydent Rzeczypospolitej może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przez Sejm, uchwałą powziętą większością 3/5 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Sprawę rozpatruje i wyrok wydaje Trybunał Stanu według postanowień osobnej ustawy”. Zob. *Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. 1921, Nr 44, poz. 267).

²⁴ Zob. S. Car, *Czynnik równowagi...*, s. 15.

ności prezydenta, ponieważ podlegać miał on sankcjom moralnym²⁵. Dla autora zupełnie naturalne było stwierdzenie, iż stanowisko prezydenta, najwyższego czynnika zaufania w państwie, piastować będzie osoba o nieskazitelnym charakterze, niezwykle wrażliwa na sankcje moralne. Wrażliwość na sankcje niesformalizowane miała być najlepszym gwarantem wypełniania przez prezydenta funkcji głowy państwa, dawałaby doskonałe wskazówki co do kierunków postępowania oraz, w razie potrzeby, stanowiłaby skuteczny hamulec przed pokusami złamania prawa czy też ustanowienia dyktatury²⁶. Ponadto dla autora było rzeczą oczywistą, iż osoba tak doskonała moralnie nigdy nie pokusiłaby się o próbę złamania prawa czy obalenia konstytucji, stąd też zapisy o odpowiedzialności karnej były po prostu niepotrzebne.

Zwolnienie z odpowiedzialności prawnej szło w parze z postulatem zwolnienia prezydenta z jakiegokolwiek odpowiedzialności politycznej. Podobne rozwiązanie zastosowane zostało w przepisach Konstytucji Marcowej i funkcjonowało już w polskim systemie prawnym²⁷. Prezydent nie ponosił żadnej odpowiedzialności politycznej za swoje działania urzędowe, jednakże prawie każda jego czynność wymagała kontrasygnaty odpowiedniego ministra, który ponosił pełną odpowiedzialność za akt prezydenta. Stanisław Car postulował kontynuację zasady braku odpowiedzialności politycznej prezydenta, z pozostawieniem instytucji kontrasygnaty, jednakże na zupełnie nowych zasadach. Brak odpowiedzialności politycznej prezydenta wydaje się naturalną konsekwencją przyjętego założenia roli prezydenta jako głowy państwa. Trudno sobie wyobrazić, by prezydent, jako czynnik najwyższy w państwie, podlegał kontroli ze strony innej władzy i mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności za swoje działania. Odpowiedzialność za działania prezydenta, poprzez instytucję kontrasygnaty, została przerzucona na odpowiednich ministrów, którzy ponosili odpowiedzialność przed Sejmem. Jednakże, w przeciwieństwie do rozwiązań zastosowanych w Konstytucji Marcowej, nie każdy akt wykonywania władzy przez prezydenta wymagał potwierdzenia przez odpowiedniego ministra.

Akty urzędowe prezydenta w zamyśle Cara dzieliłyby się na prerogatywy i kompetencje. Do prerogatyw zaliczone zostały akty prezydenta wydane przez niego jako głowę państwa, dotyczące wykonywania przyznanej władzy zwierzchniej. Do takich czynności autor zaliczył orędownie prezydenckie, prawo powołania i odwołania prezesa Rady Ministrów, prezesa Sądu Najwyższego, prezesa Najwyższej Izby Kontroli i urzędników służby cywilnej, wszelkie czynności wobec

²⁵ *Ibidem*, s. 15.

²⁶ Dla Cara niewyobrażalna była sytuacja, w której prezydent okazałby się osobą niemoralną. Z samego założenia roli głowy państwa wysnuwał wniosek, iż stanowisko to będzie piastować osoba o krystalicznym charakterze – gwarancją takiego stanu rzeczy miał być sposób wybierania prezydenta, który zostanie zaprezentowany w dalszej części artykułu. Z tego powodu czymś niedopuszczalnym byłaby możliwość postawienia prezydenta przed Trybunałem Stanu.

²⁷ Zob.: *Ustawa z 17 marca 1921...*

Sejmu i Senatu (z wyjątkiem rozwiązania Sejmu przed upływem kadencji), akty prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych, akt oddania członków rządu pod Trybunał Stanu, mianowanie sędziów i senatorów, akty łaski i pieczy prawnej²⁸. Prerogatywy głowy państwa miały zostać enumeratywnie wymienione w konstytucji i nie wymagałyby kontrasygnaty odpowiedniego ministra. Zwolnione z kontrasygnaty byłyby również czynności urzędowe prezydenta podjęte na wniosek rządu, premiera bądź też poszczególnych ministrów²⁹. Konieczność zwolnienia z kontrasygnaty aktów zwierzchnich głowy państwa autor tłumaczył charakterem tych aktów, gdyż „są to decyzje, których trafność zależy będzie od instynktu politycznego tego czynnika, któremu naród okazał zaufanie, powołując go do sprawowania najwyższych funkcji w państwie”, a „dopiero w rozwoju wypadków, z perspektywy historycznej można będzie ocenić, czy były słuszne i czy odpowiadały interesom kraju”³⁰.

Akty prezydenckie zwolnione od wymogu kontrasygnaty powinny zostać szczegółowo wymienione, natomiast co do innych aktów, to powinno zostać stworzone domniemanie wymogu kontrasygnaty. Kontrasygnować powinien premier, sam bądź wraz z odpowiednim ministrem, lub też sam minister resortowy³¹. W zamyśle autora kontrasygnata nie stanowiłaby tylko narzędzia do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej odpowiedniego ministra w ramach kontroli prac rządu przez Sejm. Zgodnie z ogólną zasadą ministrowie w zakresie wykonywanych przez siebie kompetencji ponosili odpowiedzialność przed prezydentem. Kontrasygnując akt prezydencki, minister gwarantował, iż zapoznał się z jego treścią, wszechstronnie go rozważył pod kątem legalności, celowości oraz nadania mu odpowiedniej formy prawnej³². Odpowiedzialność ponosiłby za niedopełnienie ciężących na nim obowiązków kontroli i eliminacji ewentualnych błędów aktu.

Z przeanalizowanej wyżej pozycji głowy państwa wynika podległość pozostałych władz prezydentowi jako najwyższemu czynnikowi w państwie. W mniemaniu Cara nie oznaczało to pełnego podporządkowania pozostałych władz autorytetowi prezydenta, tylko przyznanie mu funkcji harmonizacji i koordynacji

²⁸ S. Car, *Kontrasygnata. Referat wygłoszony w Komisji Konstytucyjnej dnia 27 marca 1933 r.*, [w:] Stanisław Car – polska koncepcja autorytaryzmu, Warszawa 1996, s. 142–143; W. Paruch, *op. cit.*, s. 256.

²⁹ S. Car, *Kontrasygnata...*, s. 143.

³⁰ *Ibidem*, s. 140.

³¹ A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety...*, s. 28.

³² W myśl tego postulatu minister odpowiadał zarówno przed Sejmem, jak i przed prezydentem za dopuszczenie do porządku prawnego aktu niezgodnego z prawem bądź też niecelowego w określonych okolicznościach. W takim ujęciu osoba kontrasygnująca miała być ostatnią instytucją kontrolną aktu prezydenta, odpowiadającą za niestaranność swojej kontroli. Na podnoszone zarzuty, iż prezydent, w wypadku odmowy ministra kontrasygnowania aktu, powoła innego, który akt podpisze, autor odpowiadał, że „to byłaby niepoważna zabawa”. Zob.: S. Car, *Kontrasygnata...*, s. 141; *idem*, *Czynnik równowagi...*, s. 14.

działań poszczególnych władz państwowych, czyli ogólnej zwierzchności, bez szczegółowego ingerowania w zakres ich zadań. Jak już wspomniano, prezydent jako głowa państwa wyznaczał ogólne kierunki polityki wewnętrznej i zewnętrznej, natomiast pozostałe władze miały za zadanie konkretyzować te wytyczne.

Realizując wspomnianą wyżej koncepcję, przyznawał Stanisław Car prezydentowi bardzo duże kompetencje w stosunku do pozostałych władz w państwie. Najsilniejsze kompetencje kreacyjne i kontrolne uzyskał on w stosunku do władzy wykonawczej. I tak prezydent powoływał rząd i premiera samodzielnie, nie będąc faktycznie ograniczonym pod tym względem czyjąkolwiek opinią, natomiast poszczególnych ministrów – na wniosek prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie zyskiwał prawo odwoływania zarówno całego rządu, jak i pojedynczych ministrów. W dotychczasowym stanie prawnym prezydent powoływał tylko premiera, pozostałych zaś członków rządu na jego wniosek, natomiast odwoływać mógł tylko całą Radę Ministrów, i to tylko na wniosek Sejmu³³. Za pomocą tych rozwiązań prezydent zyskiwał największy wpływ na kreowanie składu osobowego, a co za tym idzie – kierunku działań rządu. W drodze rozporządzenia prezydent dokonywał określenia zakresu obowiązków i kompetencji Rady Ministrów, a także liczby i zakresu działania poszczególnych ministerstw. Pominięta została tu droga ustawowa wprowadzania tych rozwiązań, co autor tłumaczył koniecznością zachowania większej elastyczności, koniecznej przy formowaniu się i utrwalaniu instytucji państwowych³⁴.

Zarówno cała Rada Ministrów, jak i poszczególni ministrowie ponosili odpowiedzialność przed prezydentem za swoją działalność i za całość powierzonej im administracji. Pojawia się tutaj zatem koncepcja podwójnej odpowiedzialności Rady Ministrów – zarówno przed prezydentem, jak i przed Sejmem. Car nie zamierzał pozbawiać parlamentu funkcji kontrolnych wobec rządu. Sejm, podobnie jak pod rządami Konstytucji Marcowej, miał zagwarantowane prawo wykonywania kontroli wobec rządu poprzez instytucję wotum nieufności tak wobec całej Rady Ministrów, jak i pojedynczych ministrów. Jednakże nawet w sytuacji uchwalenia przez parlament wniosku o odwołanie rządu bądź też pojedynczego ministra prezydent miał prawo wyboru pomiędzy zastosowaniem się do wniosku parlamentu i zdymisjonowaniem rządu albo rozwiązaniem parlamentu z jednoczesnym zarządzeniem nowych wyborów³⁵. W takim wypadku

³³ Zob.: S. Car, *Istota i zakres władzy prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Z zagadnień konstytucyjnych Polski*, Warszawa 1934, s. 78.

³⁴ Prezydent dokonywałby tej konkretyzacji według własnego uznania, nie będąc faktycznie związanym żadnymi ustawowymi ustaleniami w tej kwestii; zob.: S. Car, *Rząd i jego odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna*, [w:] *Na drodze...*, s. 107; *idem*, *Naprawa ustroju – koniecznością państwową*, [w:] *Na drodze...*, s. 29.

³⁵ Jednocześnie, obok dodania prezydentowi prawa wyboru w razie powstania sytuacji kryzysowej pomiędzy dymisją rządu a rozwiązaniem parlamentu, projekty Cara dosyć mocno ograniczały możliwość składania wniosków o odwołanie rządu. Wniosek taki musiała zgłosić co najmniej 1/4 ustawowej liczby posłów, miał on być poddany pod głosowanie w ciągu 7 dni od daty złożenia,

ewidentnego konfliktu Sejmu z rządem prezydent, jako zwierzchnik państwa, rozstrzygał, które rozwiązanie będzie korzystniejsze dla zapewnienia harmonijnego funkcjonowania państwa.

Prezydent miał zagwarantowany wpływ na rząd poprzez wydawanie ogólnych dyrektyw, które wiązały całą Radę Ministrów bądź poszczególnych ministrów, a także poprzez żądanie przedstawiania okresowych sprawozdań z bieżących prac rządu³⁶. W razie konfliktów pomiędzy ministrami lub pomiędzy premierem a ministrem ostateczne słowo i decyzja rozstrzygająca spór należała do prezydenta. Ponadto posiadał on prawo uczestnictwa w każdym posiedzeniu rządu i, jeśli z tego prawa korzystał, to automatycznie prezes Rady Ministrów oddawał mu przewodniczenie obradom. W praktyce zatem rola premiera została ograniczona do roli formalnego kierownika rządu, czuwającego nad ogólnym kierunkiem polityki Rady Ministrów, natomiast kontrola oraz modyfikacje rządu spoczywały w ręku prezydenta. Zakres władzy prezesa Rady Ministrów nie był wiele szerszy od władzy zwykłego ministra, ograniczając się w zasadzie do roli *primus inter pares*³⁷. W koncepcjach Cara wyraźnie można dostrzec tendencję do marginalizowania roli premiera oraz powierzenia prezydentowi bardzo szerokiej władzy nad rządem.

W stosunku do izb parlamentarnych prezydent, jako głowa państwa, sprawował władzę zwierzchnią. Nie oznaczało to, tak jak w przypadku rządu, iż uzyskiwał z tego tytułu uprawnienia do wydawania Sejmowi i Senatowi jakichś instrukcji postępowania, dawało mu jednak bardzo dużą możliwość ingerencji w funkcjonowanie parlamentu. I tak, na pierwszym miejscu wśród uprawnień prezydenta wobec parlamentu autor wymienia zwoływanie oraz rozwiązywanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji. Jeżeli przyznana prerogatywa zwoływania Sejmu nie budziła w zasadzie wątpliwości, to drugie uprawnienie budziło wiele kontrowersji. Akt rozwiązania parlamentu nie wymagałby wniosku Rady Ministrów i stanowił wyłączne uprawnienie prezydenta. Powody rozwiązania musiałyby zostać wyraźnie wskazane w umotywowanym orędziu prezydenta, a ponadto z danego powodu parlament mógłby zostać rozwiązany tylko raz³⁸. Rozwiązanie Sejmu przed upływem kadencji, podobnie jak możliwość dymisji

a do jego przyjęcia wymagana była większość bezwzględna ustawowej liczby posłów. Pod rządami Konstytucji Marcowej wystarczała do tego zwykła większość głosów. S. Car, *Rząd i jego odpowiedzialność...*, s. 101, a także art. 58, *Ustawa z dnia 17 marca 1921...*

³⁶ Zob. A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety...*, s. 21–22.

³⁷ Takiego też wyraźnego sformułowania użył Stanisław Car, mówiąc „premier w koncepcji bloku jest raczej *primus inter pares*” – przewodniczy Radzie Ministrów i nadaje ogólny kierunek polityce rządu; w zasadzie w sytuacji konfliktowej w rządzie minister powinien podporządkować się premierowi, jednakże prezydent miał prawo ingerować i to on ostatecznie rozstrzygał konflikt. Zob. S. Car, *Rząd i jego odpowiedzialność...*, s. 107.

³⁸ Ograniczenia te miały stanowić gwarancję, iż prezydent swojego prawa do rozwiązywania parlamentu nie będzie stosował dowolnie, a tylko w uzasadnionych wypadkach. Zob. S. Car, *Uprawnienia prezydenta w stosunku do sejmu i senatu*, [w:] *Na drodze...*, s. 143.

rządu, stanowiło instrument wykonywania władzy zwierzchniej przez prezydenta, a jego stosowanie przewidywane było w sytuacjach konfliktowych pomiędzy władzami w państwie. Z przyznania głowie państwa roli arbitra, łagodzącego za targi między władzami, wynikał obowiązek rozwiązania ewentualnego konfliktu pomiędzy parlamentem a rządem przez zastosowanie jednego z powyższych instrumentów prawnych. Rozwiązania parlamentu mogła wymagać także sytuacja konfliktu Sejmu bądź Senatu z prezydentem. Autor argumentował, iż prezydent, jako najwyższy czynnik zaufania w państwie, nie może tolerować sytuacji, w której nie ma zaufania do którejkolwiek z władz państwowych. W takim wypadku pozostaje zarządzenie wyborów bądź dymisja rządu, gdyż w przeciwnym razie prezydent, dopuszczając do eskalacji konfliktu, nie realizowałby swojej funkcji czynnika harmonizującego działanie władz państwowych³⁹.

Przyznane kompetencje w zakresie otwierania i zamykania obrad Sejmu i Senatu nie wykraczały poza zakres dotychczas przyznanej prezydentowi władzy. Jednakże Car wskazywał, iż w praktyce przepisy przyznające te kompetencje były przepisami martwymi. Wszzechwładza Sejmu spowodowała, iż prezydent nie mógł w gruncie rzeczy korzystać ze swoich konstytucyjnych uprawnień⁴⁰. A zatem w zakresie zarządzania pracami Sejmu przez głowę państwa konstytucja nie była krytykowana i miała zostać zmieniona tylko praktyka stosowania prawa. Prezydent, jako władza zwierzchnia, miał obowiązek otwarcia sesji zwyczajnej Sejmu, a następnie jej zamknięcia po upływie przewidzianego ustawowo czasu pracy parlamentu. Sejm nie mógł się zebrać ani zakończyć prac w sesji bez odpowiedniego aktu prezydenta. Akt otwarcia i zamknięcia sesji sejmowej wymagał kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów, i to on odpowiadał za niedopilnowanie wydania przez prezydenta odpowiedniego aktu. Uzasadnieniem dla przestrzegania długości sesji sejmowej była, zdaniem autora, szkodliwość permanentnej pracy parlamentu, która prowadziła do wiecznych kłótni frakcji parlamentarnych oraz uniemożliwiała spokojną pracę rządowi⁴¹.

Oprócz sesji zwyczajnych Konstytucja Marcowa przewidywała także zwoływanie sesji nadzwyczajnych, dla załatwienia określonej lub określonych spraw. Także pod tym względem, zdaniem Cara, praktyka znacznie odbiegała od litery

³⁹ D. Górecki uważa, iż w praktyce instrument ten byłby stosowany w wypadku konfliktu pomiędzy rządem a parlamentem i byłby realizacją funkcji prezydenta jako najwyższego arbitra. D. Górecki, *op. cit.*, s. 82.

⁴⁰ Najwięcej zarzutów padało pod adresem faktycznego funkcjonowania instytucji sesji sejmowych, które zgodnie z literą Konstytucji Marcowej otwierał i zamykał prezydent. W przedmijowej rzeczywistości, przy bardzo słabej, wręcz symbolicznej władzy prezydenta, parlament z zasady sesyjności obrad uczynił fikcję, obradując bez przerwy, czym łamał postanowienia konstytucji. Zob. S. Car, *Naprawa ustroju...*, s. 20–21.

⁴¹ Krytykując zasadę permanentnej pracy parlamentu, Car odwoływał się do licznych autorytetów demokracji parlamentarnej, m.in. do tych autorów, którzy dostrzegali ujemne strony takiego stanu rzeczy i przestrzegali przed nadmiernym rozrostem władzy izb ustawodawczych. Zob. S. Car, *Uprawnienia prezydenta...*, s. 127–128.

konstytucji, dlatego też zaproponował dokładne sprecyzowanie pojęć i wzmocnienie roli prezydenta w tym zakresie⁴².

Według propozycji Cara zwoływanie sesji nadzwyczajnej pozostawałoby wyłączną kompetencją prezydenta, który mógł to zrobić, wydając zarządzenie z dokładnym określeniem zakresu spraw mających być przedmiotem obrad. Parlamentarzyści nie mogliby wprowadzać nowych punktów do porządku obrad, oprócz wyraźnie nakazanych przez ustawę, mających raczej charakter administracyjno-organizacyjny, natomiast niemających większego wpływu na kształt instytucji prawnych⁴³. Sesję nadzwyczajną prezydent powinien zwołać według własnego uznania, jeśli byłoby to jego zdaniem rozwiązanie właściwe, i nie był tu ograniczony żadnymi wskazaniami ustawowymi. Wyjątkowo sesja musiała zostać zwołana na wniosek co najmniej połowy ustawowej liczby posłów – była to jedyna sytuacja, kiedy głowa państwa była do tego zobligowana. Zwołanie sesji nadzwyczajnej nie oznaczało, że zwoływane były obydwie izby parlamentu i na określony z góry czas. Prezydent mógł zwoływać sesje w obu izbach w różnych terminach, nie będąc tu ograniczonym żadnymi wskazaniami merytorycznymi i czasowymi, lecz co najwyżej względami celowościowymi⁴⁴.

Z zaprezentowanych wyżej rozwiązań wynika znaczny wpływ prezydenta na kształt prac parlamentu i wzmocnienie jego pozycji kosztem uszczuplenia roli organu przedstawicielskiego w państwie. Znacznym wzmocnieniem głowy państwa wobec parlamentu były także postulaty przyznania prezydentowi aktywnej roli w procesie legislacyjnym. Prezydent otrzymywał prawo weta zawieszającego wobec projektów ustaw przedkładanych przez Sejm. W ciągu 30 dni od otrzymania ustawy mógł ją zwrócić do Sejmu do ponownego rozpatrzenia. Sejm i Senat ponownie rozpatrywałyby ten projekt na najbliższej zwyczajnej sesji, następującej po sesji, na której projekt uchwalono. Jeśli projekt w brzmieniu niezmiennym ponownie zostałby przyjęty przez Sejm i Senat bezwzględną ustawową liczbą głosów posłów i senatorów, albo przez Sejm większością 2/3 ustawowej liczby posłów, to prezydent mógłby projekt ogłosić jako ustawę lub też rozwiązać parlament, uzasadniając odmowę przyjęcia ustawy i przyczyny rozwiązania Sejmu i Senatu⁴⁵. Projekt ten w znaczący sposób wzmacniał pozycję

⁴² Autor stawiał podstawowy zarzut, iż instytucja sesji nadzwyczajnych została głęboko wypaczona i w praktyce zamieniła się w kontynuację sesji zwyczajnej za pomocą kruczków prawnych bądź też otwartego łamania obowiązujących przepisów. S. Car, *Uprawnienia prezydenta...*, s. 126; *idem*, *Naprawa ustroju...*, s. 20–21.

⁴³ Autor wymienia przykładowo takie sprawy, jak zaprzysiężenie nowych posłów, stwierdzenie wygaśnięcia mandatu posła, uzupełnienie składu komisji sejmowej albo organów kolegialnych Sejmu, wybór przedstawicieli do instytucji, w których Sejm ma zapewnioną reprezentację, przyjęcie do wiadomości faktu złożenia Sejmowi dekretów prezydenta, zajęcie stanowiska wobec zarządzonego przez Radę Ministrów czasowego zawieszenia praw obywatelskich, przyjęcie do wiadomości dekretów prezydenta. S. Car, *Uprawnienia prezydenta...*, s. 133.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 132.

⁴⁵ Zob. A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety...*, s. 32.

prezydenta wobec Sejmu, dając mu w każdym wypadku możliwość skutecznego zablokowania nieakceptowanych przez niego rozwiązań prawnych. Przyznanie prezydentowi weta zawieszającego było realizacją wizji najwyższego strażnika praworządności i harmonii w funkcjonowaniu państwa, strzegącego porządku prawnego przed wadliwą i wewnętrznie sprzeczną legislacją. Prezydent, jako władza najwyższa i największy autorytet moralny, orzekał o zgodności aktów prawnych z konstytucją, a także o tym, czy dane rozwiązanie prawne realizuje zasadę prymatu dobra państwa.

Oprócz możliwości zablokowania procesu legislacyjnego prezydent miał możliwość wydawania aktów prawnych powszechnie wiążących, o mocy prawnej ustawy. Rozporządzenie prezydenckie z mocą ustawy mogło być wydawane tylko w okresie pomiędzy sesjami sejmowymi i nie mogło dotyczyć zmiany konstytucji oraz ustaw szczególnie istotnych dla funkcjonowania państwa⁴⁶. Rozporządzenie wydane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie mogło dotyczyć każdej kwestii oprócz zmiany konstytucji. Prezydent nie miał inicjatywy ustawodawczej, więc i w tym przypadku wydanie rozporządzenia wymagałoby uprzedniego wniosku Rady Ministrów. Środek w postaci rozporządzenia prezydenckiego przewidziany był na sytuacje, gdy Sejm aktualnie nie mógłby się jakąś kwestią zająć, bądź zajęłoby to zbyt dużo czasu, a niezbędne byłoby natychmiastowe działanie. Zatem prawodawstwo prezydenckie miało być sytuacją wyjątkową i wymagałoby usankcjonowania przez Sejm. Wydane rozporządzenie musiałyby być w ciągu 14 dni złożone na najbliższym posiedzeniu Sejmu, a jeśli nie zostałyby to dopełnione, to takie rozporządzenie traciłoby moc prawną. Ponadto Sejm w drodze specjalnej procedury mógł uchylić prezydenckie rozporządzenie; wówczas moc prawną odzyskiwałyby przepisy obowiązujące poprzednio⁴⁷.

Instytucja przedstawienia rozporządzenia do zatwierdzenia przez Sejm służyła do kontroli władzy prezydenta przez organ konstytucyjnie powołany do roli ustawodawczej. Z drugiej strony takie zabezpieczenie stanowiłoby skuteczną zapórę przed ewentualnymi próbami ustanowienia dyktatury prezydenta oraz

⁴⁶ Wśród materii ustawowych, które nie mogłyby zostać zmienione przez prezydenta w drodze rozporządzenia, S. Car wylicza: konstytucję, ordynację wyborczą do Sejmu i Senatu, ustawę o konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów, sposób wykonywania kontroli parlamentu nad długami państwa, rozszerzanie i zawężanie dziedzin ustawodawstwa przekazanych organom uchwalającym samorządu terytorialnego, stan liczebny wojska i pobór rekruta, budżet, system monetarny, nakładanie nowych podatków i podwyższanie stawek podatkowych więcej niż o 10%, ustanawianie nowych monopolii, zbycie i obciążanie nieruchomości państwowego, zaciąganie pożyczek państwowych z wyjątkiem inwestycyjnych. Zob. A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety...*, s. 34.

⁴⁷ W projektach S. Cara obowiązywała specjalna procedura uchylenia rozporządzenia. Nie uchylałoby się takiego aktu prawnego tak jak ustawy – inną ustawą – lecz uchwałą Sejmu powziętą większością 2/3 ustawowej liczby posłów. Uchwała dla swej ważności musiałaby być podpisana przez prezydenta, kontrasygnowana przez premiera i ministra sprawiedliwości i ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Obowiązywać miała od 15. dnia po ogłoszeniu i od tego momentu traciłyby ważność uchwalone przepisy, a wchodziłyby w życie przepisy obowiązujące poprzednio. Zob. A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety...*, s. 36.

przejęcia kompetencji Sejmu w dziedzinie ustawodawstwa. Nie wszystkie postulowane zmiany znalazły swoje odbicie w późniejszych rozwiązaniach prawno-ustrojowych. Ostatecznie pozycja prezydenta w tym zakresie została uregulowana korzystniej niż proponował Stanisław Car⁴⁸.

W koncepcjach Cara prezydent wpływał na skład parlamentu, a mianowicie brał aktywny udział w kreowaniu składu Senatu – miał zagwarantowane prawo do mianowania 1/3 senatorów⁴⁹. Prerogatywa ta, zdaniem Cara, nie miała na celu poszerzenia zakresu władzy prezydenta wobec parlamentu, tylko wynikała z realizacji funkcji prezydenta jako najwyższego czynnika w państwie. Mianując senatorów, prezydent umożliwiał „pracę dla państwa jednostkom, które nie szukając rozgłosu nie mają szans zwyciężenia w wyborach, a ich obecność w Izbie Ustawodawczej może być użyteczna ze względu na wiedzę, talenty lub znajomość życia”⁵⁰. Prezydent w zakresie wyboru senatorów miał pełną swobodę i mógł w każdej chwili korygować wyniki wyborów, by wyselekcjonować najlepszych kandydatów do współrządzenia państwem. Z drugiej strony, takie rozwiązanie odpolityczniało skład izby wyższej parlamentu oraz podnosiło jej rangę w stosunku do Sejmu⁵¹. Faktycznie rozwiązanie to dawało prezydentowi bardzo duży wpływ na proces legislacyjny oraz kształt aktów prawnych przyjmowanych przez parlament.

Ważną dziedziną władzy prezydenta były także jego relacje z armią. Jako głowa państwa był jednocześnie zwierzchnikiem sił zbrojnych. W zamyśle autora należało zrezygnować z traktowania wojska jako organu wykonawczego egzekutywy, wyodrębnić je z tego zakresu oraz ściśle powiązać z osobą prezydenta Rzeczypospolitej. Podporządkowanie sił zbrojnych prezydentowi gwarantowało ich odpolitycznienie. Zdaniem Cara wojsko podlegające tylko rządowi zostało upolitycznione ze względu na fakt ścisłego powiązania rządu z Sejmem i partiami politycznymi⁵². Podległość armii prezydentowi tę sytuację raz na zawsze usuwała. W stosunku do armii prezydent zyskał wyłączne prawo regulowania związanych z nią kwestii organizacyjnych za pomocą dekretów prezydenckich z mocą ustawy. Do prezydenta należały decyzje o nominacjach oficerskich oraz mianowanie

⁴⁸ Ostatecznie w Konstytucji Kwietniowej nie znalazły się zapisy o konieczności przedstawiania rozporządzeń do kontroli Sejmu, a także została zrównana moc prawna tych aktów z ustawami. Tylko w drodze ustawy lub wydania nowego rozporządzenia przez prezydenta mogło zostać uchylone rozporządzenie dotychczasowe. Zob. D. Górecki, *op. cit.*, s. 93–96.

⁴⁹ W myśl koncepcji sanacyjnych Senat przestawał być izbą ustawodawczą pochodzącą z wyboru, a stawał się w pewien sposób izbą reprezentującą elitę narodu. Senat miał być izbą refleksji, a taką izbę gwarantowało zasiadanie w nim osób zasłużonych w służbie państwu. Najszerzej za zmianą formuły Senatu optował Walery Sławek. Zob.: L. Górnicki, *op. cit.*, s. 369–373; W. Kulesza, *op. cit.*, s. 168–169; J.M. Nowakowski, *Walery Sławek. Zarys biografii politycznej*, Warszawa 1988, s. 127.

⁵⁰ S. Car, *Czynnik równowagi...*, s. 13.

⁵¹ D. Górecki, *op. cit.*, s. 81.

⁵² S. Car, *Czynnik równowagi...*, s. 12.

Naczelnego Wodza na wypadek wojny. Akty prezydenta wobec wojska wymagały kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów oraz ministra do spraw wojskowych. Nie zmienia to faktu, iż siły zbrojne zostały bardzo mocno podporządkowane głowie państwa, znacznie wzmacniając jego pozycję wobec innych władz państwowych. Kwestia kompetencji prezydenta w stosunku do sił zbrojnych nie była szerzej rozwijana przez autora⁵³.

Pełnienie funkcji prezydenta wiąże się z bardzo dużym zakresem władzy w państwie, ale jednocześnie pociąga za sobą wielką odpowiedzialność, stąd też niezwykle istotną kwestią jest wyłonienie odpowiedniej osoby do sprawowania tej funkcji. Problem wyboru prezydenta stanowił jedną z ważniejszych kwestii w publicystyce Stanisława Cara. Wysuwając propozycje konkretnych rozwiązań, zdecydowanie odrzucał dotychczasowe instytucje przyjęte w polskim systemie politycznym. Pod rządami Konstytucji Marcowej prezydent był wybierany przez Zgromadzenie Narodowe, które stanowiły połączone izby parlamentu. Zgromadzenie Narodowe zwoływał ustępujący prezydent w ostatnim kwartale swojego urzędowania⁵⁴. Model wyboru prezydenta, podobnie jak i cały system rządów parlamentarnych, został zaczerpnięty z francuskich rozwiązań ustrojowych i stanowił w zasadzie wierne odbicie ustroju III Republiki. Takie wierne i bezkrytyczne odbicie francuskich rozwiązań ustrojowych uważał Car za nieuzasadnione i sztuczne. Rozwiązania francuskie nie musiały być rozwiązaniami najgorszymi, natomiast nie wolno ich było bezkrytycznie przenosić na grunt polski, nie licząc się zupełnie z odmiennymi uwarunkowaniami politycznymi i mentalnymi. Zdaniem autora zastosowane we Francji rozwiązania ustrojowe zupełnie nie nadawały się do zastosowania w polskich realiach⁵⁵.

Zarzut niedostosowania rozwiązań do realiów nie był jedynym i najważniejszym argumentem na rzecz odrzucenia wyboru prezydenta przez izby parlamentu. Stanowisko, iż prezydent sprawuje zwierzchność nad innymi władzami – wyrażającą się w pełnieniu roli najwyższego arbitra – wymagało pełnej niezależności głowy państwa od tych innych władz. O takiej niezależności nie może być mowy w systemie parlamentarnym, gdzie prezydent jest wybierany przez Zgromadzenie Narodowe, gdyż zdaniem autora „wybierając prezydenta, Izby czynią swoją wolę źródłem jego władzy”⁵⁶. Co więcej, to parlament wysunąłby się na szczyt hierar-

⁵³ Taka sytuacja wynikała z faktu osobistego zainteresowania J. Piłsudskiego sprawami wojskowymi i wyraźnego określenia przez niego, jak powinna być uregulowana. Dla Stanisława Cara Marszałek był tak wielkim autorytetem, iż swoje postulaty w pełni dostosował do jego poglądów. Zob. W. Paruch, *op. cit.*, s. 262–263.

⁵⁴ Zob. *Ustawa z 17 marca 1921...*

⁵⁵ W wystąpieniu na posiedzeniu Komisji Kodyfikacyjnej w dniu 17 grudnia 1931 r. pt. *Stanowisko Prezydenta Rzplitej i jego wybór* autor stwierdzał: „recypując instytucje prawa obcego, bierzemy z niego urzędzenia najbardziej wadliwe i osądzone krytycznie nawet w ich ojczyźnie, a przenosząc je na grunt rodzinny, potęgujemy jeszcze bardziej ich ułomności. A przecież nie brak nam było innych, lepszych wzorów własnych”, S. Car, *Stanowisko Prezydenta...*, s. 66.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 79.

chii władz w państwie, gdyż – mając możliwość wybrania na prezydenta osoby w pełni sobie uległej – szybko doprowadziłyby do stworzenia fikcji zwierzchniej władzy prezydenta. Byłoby to faktyczne zaprowadzenie przeżytego systemu parlamentarnego – wbrew literze obowiązującego prawa.

Ponadto Car żywił przekonanie, iż do pełnienia roli superarbitra niezbędna jest wybitna indywidualność, o silnej woli i mocnym charakterze oraz niezwykle silnych walorach moralnych, a taka osoba nigdy nie zostanie wyłoniona w głosowaniach parlamentarnych. Parlament zawsze wybierze człowieka miłego i bezbarwnego, który będzie wyrazicielem interesów partii, a jego wybór będzie wynikiem układów i uzgodnień międzypartyjnych, ze szkodą dla dobra państwa. Elekt Zgromadzenia Narodowego nie stanowiłyby obiektywnie najlepszej kandydatury, ze względu na swoje cechy charakteru, do sprawowania urzędu prezydenta. Ponadto, zdaniem autora, zabójstwo Gabriela Narutowicza dowodzi, jak mały autorytet w społeczeństwie posiada parlament jako źródło władzy głowy państwa. Przy elekcji prezydenta w wyborach powszechnych o takiej sytuacji nie mogłoby być mowy ze względu na silną legitymację elekta⁵⁷.

Wybór pośredni prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe posiadał niewątpliwie pewne zalety, a mianowicie zapewniał szybkość realizacji procedury wyborczej, brak większych kosztów wyborów, a także brak hałaśliwej i demagogicznej agitacji wyborczej. W ostatecznym rachunku jednak system ten ma zbyt wiele wad dyskwalifikujących jego zastosowanie w przyszłości, zatem powinien zostać ostatecznie odrzucony⁵⁸.

Po odrzuceniu wyboru prezydenta przez izby parlamentu pozostały dwie metody elekcji – wybór bezpośredni w wyborach powszechnych lub też posłużenie się systemem elektorskim. Obydwa dawały prezydentowi silną legitymację, uniezależniały od parlamentu, nadając autorytet należny głowie państwa. Autor w swoich projektach nie zdecydował się na jednoznaczny wybór któregoś z tych systemów, tworząc swoisty model pośredni: wyborów elektorskich z możliwością zastosowania wyborów powszechnych⁵⁹. Sejm i Senat wybierałyby elektorów, którzy tworzyliby Zgromadzenie Elektorów. Elektorzy mieliby wybrać kandydata na prezydenta. Jednocześnie ustępujący prezydent miał prawo wskazania swojego kandydata na to stanowisko. Kandydat Zgromadzenia Elektorów zostawałby prezydentem, jeśli dotychczas urzędujący prezydent wskazałby tę samą osobę bądź też zrzekł się prawa wskazania kandydata⁶⁰.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 80.

⁵⁸ Oprócz przedstawionych wyżej argumentów podnoszone były także inne, z mniejszym ładunkiem merytorycznej treści, takie jak opinie większości znawców prawa konstytucyjnego czy też przytoczone zdanie Józefa Piłsudskiego, znawcy polskiej rzeczywistości, stwierdzającego, iż najlepszym sposobem wyłaniania prezydenta byłyby wybory bezpośrednie. Zob. S. Car, *Prezydent...*, s. 80.

⁵⁹ W. Paruch, *op. cit.*, s. 260–261; S. Car, *Prezydent...*, s. 84.

⁶⁰ S. Car, *Prezydent...*, s. 85.

Gdyby jednak prezydent wskazał innego kandydata niż Zgromadzenie Elektorów, to automatycznie zarządzał wybory powszechne, w których to wyborcy rozstrzygali, który z kandydatów obejmie stanowisko głowy państwa. Wybierając taki sposób elekcji prezydenta, autor uzasadniał przyjęte rozwiązania faktem, iż „Zgromadzenie Elektorów jako ciało powołane przez Sejm i Senat będzie kierować się przy wyborze kandydata bieżącym interesem politycznym, natomiast ustępujący prezydent – racją stanu, której był stróżem podczas swego urzędowania”⁶¹. Postulowane rozwiązania wzmocniały pozycję prezydenta, dając mu możliwość wpływu na wybór swojego następcy, i to nie tylko poprzez wskazanie kandydata na to stanowisko. Należy pamiętać, iż to Senat wybierał elektorów, a prezydent mianował 1/3 senatorów, przez co pośrednio miał wpływ także na kandydaturę Zgromadzenia Elektorów⁶². Powierzenie mu prawa desygnacji następcy – jako alternatywy dla wyboru dokonanego przez elektorów – stanowiło wyraz chęci kontynuacji dotychczasowej polityki.

Na podstawie powyższych rozważań należy stwierdzić, iż w koncepcjach Stanisława Cara pojawia się system władzy autorytarnej prezydenta. Prezydent jest głową państwa – nośnikiem jego suwerenności i autorytetu. Przyznane mu zostały bardzo szeroki zakres władzy i zwierzchnictwo nad wszystkimi innymi władzami państwowymi. Takie rozwiązanie miało zagwarantować wykonywanie funkcji ogólnego kierownika polityki państwa oraz głównego arbitra w sporach pomiędzy władzami. Prezydent nie ingerowałby w bieżące prace rządu, skupiając się raczej na wydawaniu dyrektyw ogólnych podległym władzom. Bardzo duży zakres władzy przyznany głowie państwa mógł rodzić obawy o przerodzenie się władzy autorytarnej prezydenta w dyktatorską. Niebezpieczeństwo takie wydawało się tym realniejsze, że Car postulował zwolnienie prezydenta z jakiegokolwiek formalnej odpowiedzialności za czynności wykonane w ramach pełnienia urzędu. Jedynym hamulcem przed zawłaszczaniem pełni władzy bądź też działaniem na szkodę państwa miały być sankcje moralne, a więc dolegliwości niesformalizowane. Zdaniem Cara obawa przed oceną historii byłaby wystarczającą sankcją odstraszącą. Z drugiej strony, prezydentem mogła zostać osoba uczciwa, o nieskazitelnym charakterze, z olbrzymim autorytetem i charyzmą oraz w pełni oddana służbie państwu. Trudno nie zauważyć, iż zamysłem autora było dopasowanie instytucji państwowych do konkretnego człowieka – Józefa Piłsudskiego⁶³. Zresztą przyjmowane rozwiązania były w praktyce usankcjonowaniem rzeczywistości polskiej po zamachu majowym. Marszałek nie zajmował się drobiazgowo wszystkimi kwestiami życia państwowego, nakreślając jedynie ogólny zarys polityki państwa i pozostawiając współpracownikom szeroki zakres swobody w wyborze metod osiągania wyznaczonych celów. Stan, w którym państwem *de facto* rządził Marszałek, nie miał żadnego odzwierciedlenia w literze prawa, stąd

⁶¹ *Idem, Czynniki równowagi...*, s. 15–16.

⁶² D. Górecki, *op. cit.*, s. 47.

⁶³ K. Kawalec, *op. cit.*, s. 191–192.

też koncepcje Cara były próbą prawnego usankcjonowania sanacyjnej praktyki sprawowania władzy. Złożenie losów państwa w ręce wybitnej, charyzmatycznej osoby wiązało się z wiarą autora w „męża opatrnościowego”, który jest w stanie pokierować państwem dla dobra obywateli.

Stworzony przez Stanisława Cara system z autorytarną władzą prezydenta wykreowany został dla konkretnego człowieka, dlatego śmierć Piłsudskiego pokrzyżowała plany sanatorów. Brak godnego następcy spowodował, iż system nakreślony w Konstytucji Kwietniowej nigdy *de facto* nie został zrealizowany. Wraz ze śmiercią Marszałka w praktyce zdezaktualizował się dopiero co usankcjonowany system sprawowania rządów, w związku z czym scentralizowanie pełni władzy w rękach prezydenta okazało się niemożliwe. Dekompozycja w łonie sanacji faktycznie rozsadziła system autorytarnej władzy prezydenta, skutkując powstaniem dwóch faktycznych ośrodków władzy.

AUTHORITARIAN POWER OF THE PRESIDENT OF THE POLISH REPUBLIC IN THE THOUGHT OF STANISŁAW CAR

Summary

In this article the author attempts to demonstrate the authoritarian elements present in the political-and-legal thought of Stanisław Car, one of the creators of the April Constitution, who manifested themselves by granting the dominating position in the state to the President. The foundation of Car's conception was the rejection of the ideas of popular sovereignty, of separation of powers as advocated by Montesquieu and of parliamentarian rule. Instead, Car suggested conferring sovereignty and granting uniform and indivisible power to the head of state, namely the President. Supreme power in the state was supposed to lie in his hands. He was to be an arbiter in disputes between other branches of power and to set the general directions of state's policy through the issue of directives for other branches of power. As the head of state, President was not to be subject to any institutionalized state control and to be responsible for his political and legal activities undertaken while in office. He was supposed to be responsible only "before God and history". Other branches of power were to remain under his supremacy. The executive branch was to be very strongly subordinated to the head of state. The government was supposed to be appointed and dismissed by the President. It was also responsible to him for its actions. In relation to the parliament the President's position was to be strengthened by granting him the right to convene and close its sessions, the right to issue ordinances with statutory power, and the right to appoint 1/3 of the members of the senate. President was to be elected by electoral college (so-called Electoral Assembly). However, the retiring head of state had to accept the candidate proposed by this body. If he put forward another name, the general election would have to take place in which voters would choose between the two candidates. Based on these constitutional postulates, the author of this article demonstrates that Stanisław Car's concepts adopted the authoritarian mode of the exercise of power by the head of state. The projected system was in fact created for one person – Józef Piłsudski, and was an attempt to legally legitimize the factual practices of "sanacja".