

WPLYW ROZWIĄZAŃ USTROJOWYCH DOTYCZĄCYCH URZĘDU PREZYDENTA ZAWARTYCH W POLSKIEJ USTAWIE ZASADNICZEJ Z 1935 ROKU NA REGULACJE KONSTYTUCYJNE V REPUBLIKI WE FRANCJI

Marzena Lipska-Toumi

Katedra Historii Państwa i Prawa, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II; e-mail: mmlipska@kul.pl

Streszczenie. Analiza dwóch ustaw konstytucyjnych – polskiej z 1935 r. i francuskiej z 1958 r. – pokazuje znaczne podobieństwo w przyjętych w tych aktach rozwiązaniach ustrojowych dotyczących głowy państwa. Rozważania w powyższym artykule nie ograniczyły się jedynie do analizy kompetencji prezydenta, ale wiele uwagi poświęcono również roli ustrojowej prezydenta w omawianych aktach oraz jego stosunkowi do innych organów, nie zapominając o przedstawieniu genezy i ogólnych założeń obydwu konstytucji.

Słowa kluczowe: Ustawa konstytucyjna, konstytucja, prezydent, urząd prezydenta, głowa państwa, kompetencje prezydenta, władza wykonawcza

WSTĘP

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest analiza urzędu prezydenta w przepisach dwóch ustaw konstytucyjnych: polskiej – z dnia 23 kwietnia 1935 r.¹ oraz francuskiej – z dnia 4 października 1958 r.²

Francja wywarła ogromny wpływ na ustroje państw europejskich poprzez przyjmowanie przez nie systemu parlamentarno-gabinetowego w wersji francuskiej, m.in. przez Polskę, gdzie konstytucja z 1921 r.³ powstała pod silnym wpływem rozwiązań ustrojowych przyjętych w konstytucji III Republiki z 1875 r.⁴ Należy jednak wspomnieć również i o innych powiązaniach: analiza polskiej konstytucji z 1935 r. i obowiązującej konstytucji francuskiej z 1958 r. (V Republiki) pokazuje znaczną symetrię pomiędzy tymi aktami, gdzie z jednej strony głowa państwa jest korelatem dawnego monarchy, z drugiej zaś instytucja prezydenta jest udaną próbą odrzucenia związanego z monarchizmem jedynowładz-

¹ *Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku*, Dz.U. RP, nr 30, poz. 227. Nowa konstytucja była dziełem W. Sławka, S. Kota i W. Makowskiego i składała się z 81 artykułów.

² *Konstytucja Francji*, tłum. z języka francuskiego i wstęp: W. Skrzydło, Warszawa 2005, ss. 33–71.

³ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. RP, nr 44, poz. 267.

⁴ J.P. Marichy, *La Deuxième Chambredans la vie politique française depuis 1875*, Paris 1969.

stwa i znalezienia dla państwa „złotego środka” w postaci częściowych rządów jednostki.

Przeprowadzona w artykule analiza uregulowań konstytucyjnych prezydenta ma za zadanie tę tezę udowodnić, a także wykazać paralelność między urzędem prezydenta w omawianych konstytucjach oraz nadrzędność i niezbędność tego organu dla prawidłowego funkcjonowania państwa, przy jednoczesnym zaznaczeniu oryginalności przyjętych rozwiązań.

GENEZA USTAW KONSTYTUCYJNYCH: POLSKIEJ Z 1935 R. I FRANCUSKIEJ Z 1958 R.

Obydwie konstytucje: polska i francuska stanowiły reakcję na dylematy rządów parlamentarnych.

W Polsce uchwalenie nowej konstytucji było wynikiem głębokiego, wewnętrznego kryzysu politycznego i gospodarczego⁵. Wraz z uchwaleniem Noweli sierpniowej w 1926 r. konstytucja marcowa przestała faktycznie obowiązywać, a ustroj polityczny oparty na jej podstawie nie odpowiadał już stanowi rzeczy, który wytworzył się po przewrocie majowym. Trzeba było więc Konstytucję marcową zastąpić nową, przystosowaną do zmienionych warunków.

Dnia 26 stycznia 1934 r. referent Komisji Konstytucyjnej, Stanisław Car, przedstawił sejmowi „tezy projektu Konstytucji” BBWR⁶. Po opuszczeniu Sali przez opozycję, tezy przyjęto jako projekt nowej konstytucji, który został przyjęty przez pozostałą na sali sanacyjną większość. Dnia 23 kwietnia 1935 r. uchwalona ustawa konstytucyjna została podpisana przez prezydenta⁷.

We Francji bezpośrednią przyczyną zmiany ustroju były wydarzenia polityki zewnętrznej (kryzys algierski) i w jego wyniku zagrożenie wojną domową⁸.

⁵ Życie parlamentarne Polski w praktyce było łańcuchem tworzących się i rozpadających przypadkowych większości, dla których rząd był tylko narzędziem w sprawowaniu władzy, któremu owa większość w każdej chwili mogła wyrazić nieufność. Opinia publiczna zgodnie twierdziła, iż należy utrzymać dotychczasowy ustroj demokratyczny i parlamentarny przy jednoczesnym wzmocnieniu władzy wykonawczej. Pierwszym krokiem w tym kierunku było (po przewrocie majowym dokonany przez Józefa Piłsudskiego – w dniach 12–15 maja 1925 r.) uchwalenie przez Sejm dnia 2 sierpnia 1926 r. ustawy zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. RP, nr 78 z dnia 4 sierpnia 1926 r., poz. 442).

⁶ BBWR – Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem. Formalny wniosek BBWR w sprawie zmiany konstytucji wpłynął do Sejmu dnia 31 października 1928 r. Jednak w przedterminowych wyborach do Sejmu i Senatu RP III kadencji (z 16 oraz 23 listopada 1930 r.) Sanacja nie uzyskała większości 2/3 głosów – potrzebnych do uchwalenia nowej konstytucji.

⁷ Patrz więcej m.in.: A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 174–214.

⁸ M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna i polityczna Francji (1789–1958)*, Białystok 1996, s. 534–537.

Wówczas (1 czerwca 1958) na czele rządu stanął generał Charles de Gaulle, którego głównym dążeniem było zreformowanie ustroju państwa.

Dnia 2 czerwca 1958 r. nowy premier otrzymał specjalne pełnomocnictwa w sprawie Algierii, a dnia 3 czerwca Zgromadzenie Narodowe uchwaliło ustawę upoważniającą rząd do przygotowania nowej konstytucji⁹. Dnia 4 września tekst nowej konstytucji został przedstawiony Narodowi francuskiemu, a miesiąc później proklamowany jako Konstytucja V Republiki¹⁰.

Impulsem dla obydwu konstytucji były zapatrywania ich głównych ideologów: marszałka Józefa Piłsudskiego i generała Charles'a de Gaulle'a. Obydwaj odznaczeni się charyzmatycznymi osobowościami i nieprzeciętnymi zdolnościami wojskowymi. De Gaulle był uważany za duchowego ojca Francuzów, który uratował honor Francji podczas drugiej wojny światowej, natomiast Piłsudskiemu przypisywano główną zasługę w odzyskaniu niepodległości.

Sam de Gaulle przebywał w Polsce na misji wojskowej w czasie wojny z bolszewikami w 1920 r.¹¹ Trudno jednak przypuszczać, żeby będący w tamtym czasie majorem Francuz, miał jakikolwiek bezpośredni kontakt z Józefem Piłsudskim, ale niewątpliwie musiał on utkwić w pamięci młodego de Gaulle'a. Jerzy Giedrońc w rozmowie z Barbarą Toruńczyk powiedział:

Okazało się, że de Gaulle się niesłychanie pasjonuje Piłsudskim [...]. On nie znał, ma się rozumieć, polskiego, znał niemiecki. Przed wojną wyszło takie dwutomowe wydawnictwo w Niemczech zawierające mowy i pisma Piłsudskiego. Mnie udało się jakoś przypadkowo zdobyć tę książkę w antykwariacie w Niemczech. De Gaulle cieszył się z tego jak dziecko. Piłsudski wywarł ogromny wpływ na de Gaulle'a, konstytucja francuska jest na przykład wzorowana na konstytucji Piłsudskiego¹².

Także Przemysław Kierończyk w dyskusji, jaka miała miejsce podczas XLVII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w 2006 r.¹³, wspomina o spotkaniu Stanisława Gajewskiego¹⁴ będącego amba-

⁹ *Konstytucja Francji...*, s. 11.

¹⁰ E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000, s. 15.

¹¹ Za udział w Bitwie Warszawskiej Charles de Gaulle został odznaczony Orderem *Virtuti Militari* V klasy (nr krzyża 2980). Nadanie to zatwierdził dekret wodza naczelnego nr 2965 z 26 stycznia 1922 r. Sztab Generalny Francuskiej Misji Wojskowej w Polsce w uzasadnieniu wniosku pisze m.in., że podczas operacji wojskowych w dniach 29 lipca oraz 13 i 16 sierpnia 1920 r., komendant de Gaulle „dał dowody wzorowego osądzania sytuacji, nie bał się wychodzenia naprzeciw nieprzyjacielowi, wnikliwie wykorzystując informacje wywiadu wojskowego, przez co okazał się drogocennym współpracownikiem wodza naczelnego i wykazał się pełnią oficerskich zalet”, zob.: J.R. Kowalczyk, *Virtuti Militari de Gaulle'a*, <http://www.rp.pl/artykul/216865.html> Po zakończeniu działań wojennych, de Gaulle'a otrzymał propozycję pozostania w Wojsku Polskim na stałe. Nie skorzystał z niej, wrócił do Francji.

¹² Patrz więcej w: B. Toruńczyk, *Rozmowy w Maisons-Laffitte, 1981*, Warszawa 2006.

¹³ XLVII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Cedzyna 6–8 czerwca 2005 r. (Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje.) – Uniwersytet Jagielloński.

¹⁴ Stanisław Gajewski (1912–1995) – polski dyplomata, urzędnik państwowy, ambasador PRL we Francji (1954–1961).

sadorem PRL w Paryżu z de Charlesem de Gaulle'em, i wynikającej z tego spotkania relacji ambasadora, według której tematem rozmowy była konstytucja kwietniowa i pobyt de Gaulle'a w Polsce.

Wspomniane powyżej zdarzenia potwierdzają tezę o tym, że de Gaulle znał tekst polskiej konstytucji i można się doszukiwać polskich inspiracji w rozwiązaniach przyjętych nad Loarą.

Asumptu zainteresowania się konstytucją kwietniową przez de Gaulle'a można upatrywać w elastyczności ustawy, która pozwoliła na kontynuowanie legalnych rządów na emigracji. Generał będący swoistym kontestatorem dla rządu francuskiego podporządkowanego Niemcom, nie mógł nie dostrzegać pozycji polskiego rządu londyńskiego. De Gaulle był rzecznikiem silnej władzy wykonawczej skupionej w rękach prezydenta, a takie „gotowe” rozwiązanie znalazł w polskiej ustawie konstytucyjnej¹⁵.

STRUKTURA AKTÓW KONSTYTUCYJNYH

Jedną i drugą konstytucję charakteryzuje podobna budowa¹⁶:

- w rozdziale pierwszym krystalizowane są zasady ogólne;
- zagadnienia związane z problematyką pozycji ustrojowej i rolą prezydenta unormowane są w rozdziale drugim konstytucji;
- w rozdziale trzecim określono pozycję rządu;
- a dopiero w rozdziale czwartym zawarto kwestie dotyczące parlamentu.

¹⁵ A. Piasecki, *Tezy konstytucyjne marszałka Piłsudskiego*, Warszawa 1931, s. 14–15. Nowa konstytucja wykreowała specyficzny model prezydentury cechujący się znaczną eskalacją prerogatyw prezydenta. Był to schemat skonstruowany na miarę jednostki wybitnej, pozwalający głowie państwa na autonomiczne działanie w zasadzie we wszystkich dziedzinach życia państwowego. Prezydent przestał być krępowany przez legislatywę, ale sam posiadał środki umożliwiające mu tamowanie poczynań innych organów. W nowej konstytucji prezydent został postawiony nie tylko na czele innych organów państwa, ale również na czele samego państwa. Był nosicielem suwerenności państwa. Por.: R. Mojak, *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1935–1939*, w: „Annales UMCS” sec. G. Ius, 1990, vol. 37, s. 125.

Również podstawową intencją twórców konstytucji V Republiki było wzmocnienie władzy prezydenta, bowiem w silnej władzy wykonawczej dostrzegano czynnik stabilizujący, zaś w supremacji parlamentu dopatrywano się słabości poprzednich ustrojów Francji. Akt z 1958 r. wydaje się być perfekcyjnym spełnieniem idei generała ogłoszonych w przemówieniu w Bayeux w 1946 r. (podczas oficjalnych uroczystości w drugą rocznicę wyzwolenia miasta), to jest utrzymanie systemu parlamentarnego przy jednoczesnym ugruntowaniu prerogatyw szefa państwa i „jego możliwości zapewnienia wspólnego dobra wbrew partykularyzmowi partii politycznych i związków zawodowych”. Patrz w: *V Republika Francuska. Idee, konstytucja, interpretacje*, pod red. K.M. Ujazdowskiego, Kraków 2010, ss. 81–87.

¹⁶ W. Skrzydło, *Problem recepcji zasad ustrojowych na przykładzie Francji i Polski międzywojennej*, w: *Polska w Europie*, pod red. H. Zinsa, Lublin 1968, s. 284–285.

Obydwie konstytucje (polska z 1935 i francuska z 1958 r.) uczyniły z prezydenta najważniejszy organ państwowy, co nie oznaczało jednak ześrodkowania całej władzy w jego osobie. Władza prezydenta nie jest absolutna, bowiem ogranicza ją ustawa zasadnicza¹⁷. W obu aktach autorzy zaaranżowali model prezydentury aktywnej, wywierającej wpływ na bieg spraw publicznych¹⁸. Ich intencją było wzmocnienie władzy prezydenta, gdyż w silnej władzy wykonawczej dostrzegano czynnik stabilizujący, a słabości poprzednich ustrojów upatrywano w supremacji parlamentu¹⁹, w związku z czym obydwie konstytucje zostały poddane krytyce przez opozycję za zbyt autorytatywny charakter.

ANALIZA ROZWIĄZAŃ KONSTYTUCYJNYCH DOTYCZĄCYCH GŁOWY PAŃSTWA

Ustrój francuski jest często określany mianem systemu arbitrażu prezydenckiego²⁰. Również w zamyśle autorów konstytucji kwietniowej prezydent miał być przede wszystkim arbitrem, o czym świadczy m.in. wypowiedź Stanisława Cara: „Otóż tym czynnikiem rozjemczym, tym najwyższym arbitrem może być tylko prezydent jako głowa państwa [...]”²¹. Przy czym w zamierzeniach twórców obu konstytucji miał to być arbitraż racjonalny, co oznacza, że w razie wystąpienia konfliktu, prezydent miał pełnić rolę strażnika działającego w granicach prawa.

Koincydencyjna wydaje się być koncepcja arbitrażu w obu konstytucjach, gdyż jest to arbitraż racjonalny – prezydent jest ograniczony przepisami prawa. Ustawodawca nakłada na głowę państwa również podobne kategorie powinności. Artykuł 2 ust. 3 ustawy z 1935 r. mówi, iż obowiązkiem prezydenta jest „troska o dobro Państwa, gotowość obronna i stanowisko wśród narodów świata”. Z tym przepisem koreluje artykuł 5 ust. 2 konstytucji francuskiej, w świetle którego głowa państwa jest „gwarantem niepodległości narodowej, integralności terytorialnej i przestrzegania traktatów”.

¹⁷ E. Gdulewicz, *System konstytucyjny...*, s. 36.

¹⁸ Tamże, s. 37.

¹⁹ E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 16. Zdaniem G. Górskiego konstytucja z 1935 r. racjonalizowała mankamenty ustroju stworzonego ustawą z 1921 r., nie godząc „w demokratyczne instytucje i demokratyczne tradycje polskie”. Zaś cechy stabilizacyjne tej konstytucji pozwoliły jej na stanie się inspiracją dla prac konstytucjonalistów w innych państwach, w: *Polonia Restituta*, Lublin 2007, s. 105.

²⁰ Art. 16 konstytucji nadaje prezydentowi całość władzy ustawodawczej i wykonawczej w przypadku występowania sytuacji uznanej przez niego za kryzysową. Zabiegi prezydenta mają doprowadzić do przywrócenia stanu normalnego, czyli działania wszystkich demokratycznych instytucji.

²¹ S. Car, B. Podoski, *Główne wytyczne nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935, s. 35.

Konfrontacja sposobu elekcji głowy państwa we wskazanych aktach nasuwa spostrzeżenie, iż recepcja zasad konstytucji kwietniowej dotyczących wyboru prezydenta do konstytucji V Republiki Francuskiej nie byłaby możliwa. Przesądza o tym nie tylko rozbieżność czasowa między aktami, ale i ukształtowany w społeczeństwie francuskim duch republikański. Wydaje się także, że z punktu widzenia autorów konstytucji V Republiki zapożyczenie rozwiązań polskich w tym zakresie byłoby niemożliwe i niepożądane.

W systemie stworzonym przez konstytucję kwietniową wyboru prezydenta, bezwzględną większością głosów, dokonywało Zgromadzenie Elektorów²². Również ustępującemu prezydentowi służyło prawo wskazania swojego kandydata. Jeżeli ustępujący prezydent z tego uprawnienia skorzystał, wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej dokonywać mieli obywatele w głosowaniu powszechnym²³. Zatem głosowanie powszechne w ustroju stworzonym przez ustawę z 1935 r. nie było konieczne i odbywało się tylko w przypadku wskazania przez ustępującego prezydenta kandydata na swego następcę. Sam skład Zgromadzenia Elektorów również budził wątpliwości co do niezależności tego organu²⁴.

Desygnacja Prezesa Rady Ministrów, Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego należała do prerogatyw głowy Państwa²⁵. 25 elektorów powoływał Senat – organ, którego 1/3 składu również zależała od nominacji prezydenckiej. Nie ulega więc wątpliwości, że ustępujący prezydent miał dużą sposobność na przeforsowanie własnego kandydata, a nawet swojej reelekcji²⁶. Zatem jego wpływ na wybór swojego następcy wysunął się na plan pierwszy, mimo że konstytucja ujmowała to prawo fakultatywnie²⁷.

W pierwotnym tekście konstytucji francuskiej prezydent był wybierany przez specjalne kolegium wyborcze złożone z członków: parlamentu, rad generalnych i zgromadzeń terytoriów zamorskich Wspólnoty Francuskiej. Do ważnego wyboru potrzebna była absolutna większość głosów²⁸. Jednak już w roku

²² Art. 21 ustawy z dnia 8 lipca 1935 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, Dz.U. RP, nr 47, poz. 321.

²³ Obywatele wybierali wówczas z pomiędzy tych dwóch: kandydata Zgromadzenia Elektorów i kandydata ustępującego Prezydenta Rzeczypospolitej, art. 16 Ustawy konstytucyjnej z 1935 r.

²⁴ Art. 17, p. 1 Ustawy konstytucyjnej z 1935 r.

²⁵ Art. 13, p. 2c oraz 2d Ustawy konstytucyjnej z 1935 r.

²⁶ O przyjęciu takiego rozwiązania, jak píše Waław Komarnicki, zdecydował pogląd, że „ustępujący Prezydent Rzplitej, a więc czynnik posiadający duże doświadczenie państwowe, zapoznany dokładnie z potrzebami polskiej racji stanu, a zarazem czynnik najbardziej obiektywny w Państwie, gdyż osiągnął już najwyższe stanowisko i zaszczyty w Państwie posiada specjalne kwalifikacje do sądenia, kto byłby kandydatem najodpowiedniejszym do objęcia następstwa”. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 202.

²⁷ Art. 16 p. 3 i 4 Ustawy konstytucyjnej z 1935 r.

²⁸ Michael Debre twierdził, że system wyboru prezydenta w wyborach powszechnych nie może być przyjęty ponieważ nie było to z godne z tradycją, a prawo wyboru uzyskali by wszyscy obywatele terytoriów zależnych, F. Goguel, *Geographie de Referendum du 8 janvier dans la France Metropolitaine*, w: „Revue Française”, vol. XI, nr 1, mars 1961, s. 9–10, cyt. za: K. Biskupski,

1962 miała miejsce nowelizacja konstytucji – i od tej pory wyboru prezydenta dokonuje się w głosowaniu powszechnym, tajnym, równym i bezpośrednim. Zmianę tę de Gaulle uzasadnił w następujący sposób: „Ażeby prezydent Republiki mógł unieść i wypełnić podobny ciężar, potrzeba mu wyraźnego zaufania Narodu”²⁹.

Okres urzędowania prezydenta w obu konstytucjach jest podobny i wynosi 7 lat³⁰. We Francji dopiero nowelizacja z 3 października 2000 r., skróciła kadencję do lat pięciu³¹. Obie konstytucje nie wprowadzają żadnych ograniczeń dotyczących ponownego wyboru, a rola, jaką przy akcie wyboru polska konstytucja powierzała ustępującemu prezydentowi, czyniła jego reelekcję bardzo prawdopodobną³².

Obie milczą na temat wieku, jaki powinni osiągnąć kandydaci na ten najważniejszy urząd w państwie i nie stawiają żadnych innych ograniczeń w stosunku do kandydatów na prezydenta³³. Również ani polski, ani francuski ustawodawca nie sankcjonuje niepołączalności urzędu prezydenta z piastowaniem innego urzędu lub mandatu parlamentarnego³⁴. W przypadku Francji lukę prawną dotyczącą zasady niepołączalności wypełnił zwyczaj. Nigdy się nie zdarzyło, by głowa państwa sprawowała inne funkcje. Poza tym w systemie francuskim zasada *incompatibilitas* nabiera jeszcze innego wymiaru – staje się powinnością prezydenta wynikającą z art. 5 konstytucji. Szef państwa ma być arbitrem, a fundamentalną właściwością arbitrażu jest bezstronność. Natomiast w Polsce, ze względu na krótki okres obowiązywania w normalnych warunkach konstytucji kwietniowej, trudno stwierdzić, czy praktyka konstytucyjna doprowadziłaby do zasady niepołączalności³⁵.

Konstytucje nie precyzują również chwili objęcia urzędu przez prezydenta. W Polsce ten brak uzupełniła ustawa z 8 lipca 1935 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, stanowiąc w art. 66 p. 1, że nowo obrany prezydent obejmuje urząd w ostatnim dniu okresu urzędowania ustępującego prezydenta³⁶. We Fran-

Założenia ustrojowe współczesnej Francji ze szczególnym uwzględnieniem urzędu prezydenta Republiki, Toruń 1963, s. 83.

²⁹ Generał wielokrotnie podkreślał, że suwerenem jego rządów jest Naród. Świadczy o tym złożenie dymisji przez de Gaulle’a po niepomyślnym dla niego wyniku referendum z 28 kwietnia 1969 r. w sprawie reformy Senatu. K. Wołowski, *Prezydent Republiki w powojennej Francji (IV i V Republika)*, Warszawa–Poznań 1973, s. 143.

³⁰ Art. 20 ust 1 Ustawy konstytucyjnej z 1935 r. i art. 6 ust. 1 konstytucji Francji.

³¹ Ustawa konstytucyjna nr 2000-964 z 3 października 2000 r. w odniesieniu do kadencji Prezydenta Republiki.

³² W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 210.

³³ We Francji prezydentem może zostać każdy obywatel, który ukończył 23 lata i posiada bierne prawo wyborcze. W Polsce prezydentem mógł zostać każdy obywatel, który miał ukończone 21 lat i posiadał pełnię praw cywilnych.

³⁴ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 147.

³⁵ W. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa 1987, s. 34 i nast.

³⁶ Akt objęcia urzędu zostawał ogłoszony w Dzienniku Ustaw, art. 66 p. 4 ustawy o wyborze Prezydenta..., Dz. U. RP, nr 47, poz. 321.

cji zgodnie z przyjętą praktyką elekt obejmuje urząd w ostatnim dniu kadencji poprzednika. W obu konstytucjach przewodniczący izby wyższej zastępuje prezydenta, gdy urząd ten jest opróżniony lub urzędujący prezydent nie może pełnić swoich funkcji³⁷. W obu konstytucjach kompetencje prezydenckie zostały objęte kontrasygnatą z wyjątkiem kilku prerogatyw³⁸. Instytucja wyłączenia pewnych aktów z obowiązku kontrasygnaty przed jej usankcjonowaniem w konstytucji z 1958 r. była znana tylko polskiej ustawie zasadniczej z 1935 r.³⁹

W zakresie odpowiedzialności głowy państwa: konstytucja kwietniowa sprowadzała odpowiedzialność prezydencką do kategorii moralnych⁴⁰, stanowiąc w art. 2, ust 2, że na prezydencie spoczywa „odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa”. Co w praktyce oznaczało, że prezydent zobowiązuje się przez tę odpowiedzialność do tego, iż jego rządy będą zgodne z za-

³⁷ Art. 23 Ustawy konstytucyjnej z 1935 r. oraz analogicznie art. 7 konstytucji Francji z 1958 r. Art. 7 konstytucji francuskiej stanowi, że w przypadku opróżnienia urzędu Prezydenta Republiki z jakiegokolwiek powodu lub zaistnienia przeszkody w jego sprawowaniu, stwierdzonej na wniosek rządu przez Radę Konstytucyjną bezwzględną większością głosów jej członków, funkcje Prezydenta Republiki [...] są tymczasowo sprawowane przez Przewodniczącego Senatu, a jeżeli ten nie może ich sprawować, przez rząd. Zaś art. 23 polskiej ustawy zasadniczej, iż w czasie, gdy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej jest opróżniony, funkcje Prezydenta sprawuje zastępczo Marszałek Senatu, a gdyby Senat był rozwiązany – Marszałek rozwiązanego Senatu; korzysta on wówczas ze wszystkich uprawnień z urzędem Prezydenta Rzeczypospolitej związanych.

³⁸ *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 2007, s. 183.

³⁹ Wedle art. 23 polskiej ustawy zasadniczej do prerogatyw prezydenckich zaliczano: wskazywanie jednego z kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej i zarządzanie głosowania powszechnego; wyznaczenie na czas wojny następcy Prezydenta Rzeczypospolitej; mianowanie i odwoływanie Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli; mianowanie i zwalnianie Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych; powoływanie sędziów Trybunału Stanu; powoływanie senatorów, piastujących mandat z wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej; mianowanie i zwalnianie Szefa i urzędników Kancelarii Cywilnej; rozwiązywanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji; oddawanie członków Rządu pod sąd Trybunału Stanu oraz stosowanie prawa łaski.

Wyłącznymi kompetencjami prezydenta Francji są: mianowanie premiera i na jego wniosek innych członków rządu (art. 8) oraz mianowanie przewodniczącego Rady Konstytucyjnej (art. 56); prawo żądania powtórnego rozpatrzenia aktów prawnych lub ich części, uchwalonych przez Parlament (art. 10); odwoływanie się do społeczeństwa w drodze referendum (na wniosek premiera lub obu izb parlamentu) w sprawach dotyczących władz publicznych, polityki ekonomiczno-społecznej i ratyfikacji traktatów międzynarodowych (art. 11); prawo do rozwiązania Zgromadzenia Narodowego, z zastrzeżeniem konieczności upływu roku po wyborach (art. 12); może w nagłej potrzebie wydawać dekrety ograniczające inne konstytucyjne władze (art. 16); prawo łaski (Art. 17); komunikowanie się z obiema izbami parlamentu za pomocą orędzi, których odczytanie zarządza i nad którymi nie przeprowadza się debaty (art. 18); kierowanie do Rady Konstytucyjnej zapytań o zgodność z konstytucją ustaw i traktatów międzynarodowych (art. 54). Jest dowódcą sił zbrojnych (art. 15). Do poza konstytucyjnych kompetencji prezydenta Republiki należy podejmowanie decyzji o użyciu broni jądrowej, przy czym powszechnie przyjmuje się, że ta decyzja zwolniona jest z kontrasygnaty.

⁴⁰ E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, w: *Konstytucje Polski*, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, s. 167.

sadami moralności Chrystusowej, a treść temu pojęciu nadawał art. 19 ust. 1 konstytucji⁴¹. Natomiast ustawa z 1958 r. dopuszcza możliwość postawienia głowy państwa w stan oskarżenia, stanowiąc w art. 68, „iż Prezydent Republiki nie ponosi odpowiedzialności za czynności wykonywane w ramach sprawowania swych funkcji, z wyjątkiem zdrady stanu. Może być postawiony w stan oskarżenia jedynie przez obydwie izby, identyczną uchwałą, przyjętą w głosowaniu jawnym bezwzględną większością głosów członków wchodzących w ich skład; jest on sądzony przez Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości”⁴², złożony z parlamentarzystów wybranych w równej liczbie przez każdą z izb.

Poza tym analogizm pomiędzy aktami w zakresie unormowania roli głowy państwa jest bardzo szeroki i nie sprowadza się jedynie do pozycji ustrojowej. Paralelność uwidacznia się w przypadku uprawnień prezydenckich względem władzy ustawodawczej. Dogłębniejsza analiza wykazuje tylko nieznacznie szersze atrybuty w tym zakresie prezydenta w konstytucji kwietniowej. Zgodnie z jej postanowieniami prawo rozwiązania sejmu przez głowę państwa nie było obwarowane żadnymi warunkami i stanowiło prerogatywę prezydenta⁴³. Ustawa francuska również nie wymaga kontrasygnaty, ale nieznacznie zawęża możliwość stosowania tego prawa, stanowiąc, że „Prezydent Republiki może, po zasięgnięciu opinii premiera i przewodniczących izb, zarządzić rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego”⁴⁴.

Zbliżona sytuacja ma miejsce w przedmiocie weta zawieszającego. Jego zastosowanie zgodnie z rozwiązaniami polskimi było równoznaczne z możliwością ponownego rozpatrzenia ustawy przez sejm dopiero na następnej sesji nadzwyczajnej⁴⁵. We Francji prezydentowi przysługuje prawo żądania w ciągu 15 dni od przekazania rządowi ustawy ostatecznie uchwalonej, ponownego jej rozpatrzenia (lub pewnych jej artykułów) przez parlament. Jednak uprawnienie to opatrzone jest wymogiem kontrasygnaty⁴⁶. Konstytucja francuska w przeciwieństwie do ustawy z 1935 r. nie zezwala prezydentowi na dowolne zwoływanie sesji

⁴¹ Por. K. Grzybowski, *Zasady konstytucji kwietniowej*, Kraków 1937, s. 35. Według art. 1 konstytucji: „Prezydent Rzeczypospolitej składa przed objęciem urzędu przysięgę treści następującej: Świadom odpowiedzialności wobec Boga i historii za losy Państwa, przysięgam Panu Bogu Wszchemogącemu, w Trójcy Świętej Jedynemu, na urządzie Prezydenta Rzeczypospolitej: praw zwierzchniczych Państwa bronić, jego godności strzec, ustawę konstytucyjną stosować, względem wszystkich obywateli równą kierować się sprawiedliwością, zło i niebezpieczeństwo od Państwa odwracać, a troskę o jego dobro za naczelny poczytywać sobie obowiązek. Tak mi dopomóż Bóg i Święta Syna Jego Męka. Amen”.

⁴² Treść art. 68 w brzmieniu nadanym przez art. 2 ustawy konstytucyjnej nr 93–952 z 27 lipca 1993 r.

⁴³ Art. 13 ust 2 pkt. h.

⁴⁴ Art. 12 zd. 1. Jest to najdalej idąca kompetencja prezydenta wobec parlamentu.

⁴⁵ Zgodnie z art. 54 ust. 2 prezydent mógł „w ciągu trzydziestu dni od otrzymania projektu ustawy zwrócić go Sejmowi z żądaniem ponownego rozpatrzenia, które może nastąpić nie wcześniej niż na najbliższej sesji zwyczajnej”. Parlament mógł odrzucić prezydenckie weto większością ustawowej liczby członków. Wymagana liczba głosów zwiększała jego skuteczność.

⁴⁶ P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003, s. 300.

nadzwyczajnych⁴⁷. Ponadto rozstrzygnięcia polskiej konstytucji przyznawały prezydentowi większe uprawnienia w zakresie działalności ustawodawczej.

W obu konstytucjach zagwarantowano izbie wyższej – Senatowi, stosunkowo silną pozycję. Podobieństwo manifestuje się również w kompetencjach głowy państwa względem władzy wykonawczej. W obu konstytucjach mianowanie premiera należy do prerogatyw prezydenckich⁴⁸. Nieznaczne rozbieżności uzewnętrzniają się w kwestii przewodniczenia Radzie Ministrów. W systemie francuskim przewodniczącym Rady Ministrów jest prezydent, natomiast stosownie do postanowień polskiej konstytucji na jej czele stał premier. W praktyce okazało się, że mimo przewodniczenia RM pozycja premiera w okresie obowiązywania konstytucji kwietniowej okazała się mniej znacząca od roli szefa rządu w praktyce ustrojowej V Republiki.

Zarówno w polskiej, jak i francuskiej konstytucji głowie państwa przysługują dość zbliżone kompetencje w zakresie polityki zagranicznej. Zaś w dziedzinie wojskowej znacznie większymi atrybutami dysponowała głowa państwa w akcie z 1935 r. Zgodnie z rozwiązaniami polskimi szef państwa „postanawia o użyciu sił zbrojnych do obrony Państwa”. Natomiast konstytucja francuska wyraźnie zaznacza, że „wypowiedzenie wojny wymaga upoważnienia parlamentu”. O odmienności uregulowań w tym zakresie przesądzała na pewno dość duża różnica czasowa w uchwaleniu obu konstytucji⁴⁹. Ustawa z 1958 r. podobnie jak konstytucja z 1935 r. przyznaje prezydentowi bardzo szerokie uprawnienia w sytuacjach nadzwyczajnych. Na koniec należy jeszcze wspomnieć i o tym, że w obu przypadkach spotykamy się z określeniem tak skonstruowanego ustroju politycznego mianem monarchii republikańskiej. Przy czym po raz pierwszy tego określenia użyto w Polsce w 1934 r.⁵⁰

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona komparatystyka wyraźnie pokazuje wzajemną symetrię rozwiązań konstytucyjnych w obu aktach. Wydaje się niesłusznym często prezentowany pogląd jakoby ustrój V Republiki był wyrazem całkowicie oryginal-

⁴⁷ Sesje nadzwyczajne są zwoływane i zamykane dekretem Prezydenta Republiki (art. 30) i mogą być zwoływane jedynie dla rozpatrzenia określonych przez wnioskujących zagadnień. Zwołuje je Prezydent na wniosek premiera lub większości członków Zgromadzenia Narodowego (art. 29).

⁴⁸ Konstytucja kwietniowa odróżniała mianowanie i odwołanie Prezesa RM, które wynikało z roli Prezydenta jako arbitra między izbami ustawodawczymi a rządem (art. 12 pkt a) – od mianowania pozostałych ministrów, które odbywało się na wniosek premiera. Do odwołania ministrów wymagana była kontrasygnata premiera, choć zgodnie z art. 28 konstytucji wniosek jego nie był konieczny, ponieważ ministrowie mogli być w każdym czasie odwołani przez Prezydenta.

⁴⁹ W połowie lat 30. XX w. napięcie wojenne było już powszechnie odczuwane i skupienie w ręku głowy państwa węzłowych uprawnień w zakresie spraw wojskowych było jak najbardziej pożądane.

⁵⁰ Patrz: L. Gembarzewski, *Monarchia narodowa jako hasło XX-go wieku*, Warszawa 1934 oraz M. Duverger, *La monarchie républicaine (ou comment les démocraties se donnent des rois)*, Paris 1974.

nych koncepcji de Gaulle'a, na potwierdzenie którego przytaczano początek *Pamiętników wojennych* generała, w których pisał, iż nosił w ciągu całego swego życia, w sercu pewien obraz Francji. „Zrodziły go serce i rozum. Kierując się sercem, widziałem zawsze Francję jak Madonnę z fresków ściennych, powołaną do wzniosłych i szlacheckich celów”⁵¹. Konsekwencją tego musi być wysunięcie tezy o częściowej genezie postanowień konstytucyjnych V Republiki w polskiej ustawie konstytucyjnej z 1935 r.

Występujące rozbieżności w kompetencjach prezydenckich wynikają nie tylko z odmiennych założeń ideowych ustawodawcy ale przede wszystkim z obustronnej odrębności między krajami. Pewne unormowania konstytucji kwietniowej dotyczące prezydenta nie byłyby możliwe do inkorporowania w ustawie z 1958 r. ze względu na silnie wykształcony w tym kraju duch republikański. Poza tym konstytucja V Republiki zawiera elementy nawiązujące do swych poprzedniczek, natomiast akt z 1935 r. wydaje się być całkowitym odcięciem od tradycji konstytucji marcowej. Ta antyetyczność nie może jednak kwestionować symetryczności koncepcji prezydentury w obu konstytucjach.

Założenia konstytucyjne zweryfikowała praktyka konstytucyjna. Ignacy Mościcki, pozostający w cieniu Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, nigdy nie wykorzystywał w pełni przyznanych mu przez konstytucję kompetencji. Również we Francji, po śmierci de Gaulle'a urząd zaczął ewoluować w kierunku stricte parlamentarnym⁵². Dlatego w tym kontekście bardzo trafne wydają się słowa M. Niedziałkowskiego wygłoszone podczas jednego z przemówień sejmowych: „to, co się nazywa silną władzą według litery prawa, może stać się ultra słabą i odwrotnie”.

THE IMPACT OF STRUCTURAL SOLUTIONS CONCERNING PRESIDENCY IN POLISH BASIC LAW OF 1935 ON THE CONSTITUTIONAL REGULATIONS OF THE FRENCH FIFTH REPUBLIC

Summary. The analysis of two constitutional laws – Polish (1935) and French (1958) – shows significant similarity of structural solutions concerning the head of state. The considerations in this article does not strictly pertain to the analysis of the President's competences but concerns also structural role of President in these acts, its attitude towards other bodies, as well as origin and general assumptions of these two Constitutions.

Key words: constitutional law, Constitution, president, presidency, powers of the president, executive power

Translated by Agnieszka Romanko

⁵¹ Ch. de Gaulle, *Pamiętniki wojenne*, t. I, *Apel – 1940–1942*, Warszawa 1967, s. 3.

⁵² E. Gdulewicz, *System konstytucyjny...*, s. 37.