Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:50:35



Paweł Sarnecki

# Głowa państwa w obu polskich konstytucjach kwietniowych

*The "head of State" in both Polish "April" Constitutions*

Zwyczajowo przyjęte oznaczanie konstytucji polskich od nazw miesięcy, w których kończono proces ich konstruowania, sprawia, że w naszym „dorobku" konstytucyjnym posiadamy dwie „konstytucje kwietniowe": tę z 1935 r. (urzędowo: z 23 kwietnia) i tę z 1997 r. (formalnie: z 2 kwietnia), z tym że o ile takie określenie pierwszej z nich stosowane jest powszechnie i od razu znalazło zastosowanie, to określanie tym samym terminem konstytucji aktualnej jeszcze się nie przyjęło. Wyjaśnia to jednak syntetycznie tytuł niniejszego szkicu, nie wchodząc już bliżej w poprawność dokładniejszych dat narodzin obu aktów konstytucyjnych.[1] Przy pierwszym spojrzeniu wydaje się również, że oprócz wspólnego miesiąca, tkwiącego jakoś w historii ich powstawania, to porównywanie w nich pozycji Prezydenta państwa jest zabiegiem mało naukowym ponieważ są to akty rozwijające tak różne, a nawet przeciwstawne idee ustrojowe. Porównywać wszak należy wyłącznie rzeczy porównywalne.

Do podjęcia się tego zadania skłoniła mnie jednak okoliczność, że w toku trwających nadal w Polsce dyskusji konstytucyjnych, pozycja i struktura „władzy rządzącej" nie przestaje budzić zainteresowania. Szczególnym zaś dowodem są tu dwa projekty nowej konstytucji jednej z dwu głównych partii politycznych, tj. Prawa i Sprawiedliwości – jeden zgłoszony w 2005 r.[2] i drugi, zgłoszony

[1] Rodzi to jednak problem, w niniejszym tekście, używania odpowiedniego określenia dla jednej i drugiej Konstytucji. Przyjmuję konwencję mówienia o „Konstytucji kwietniowej" (w skrócie: Kkw.), gdy idzie o Konstytucję z r. 1935, i „Konstytucji aktualnej" (w skrócie: K. akt.), tj. z 2 kwietnia 1997 r.

[2] Jego tekst i omówienie w: R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Wydawnictwo Sejmowe 2009, s. 143 oraz 333 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:50:35



w 2007 r.[3] Oba sytuują strukturalnie urząd głowy państwa poza organami władzy rządowo-wykonawczej, separują ją od nich (*vide*: systematyka konstytucyjna), a więc podobnie jak obie tytułowe konstytucje. Warto przypomnieć, że z kolei Konstytucja marcowa *expressis verbis* funkcjonalnie łączyła oba te podmioty („władzą wykonawczą jest Prezydent łącznie z ministrami"), poświęcając im jeden wspólny rozdział. Podobnie czyniła to współczesna jej Konstytucja Czechosłowacji z 19 lutego 1920 (por. jej rozdział III: Władza rządowa i wykonawcza[4]). Jest więc nader prawdopodobne, że zamysł takiego strukturalnego wyodrębnienia pojawiać się będzie nadal w naszych dyskusjach konstytucyjnych. Tego rodzaju wyodrębnienie musi zaś znajdywać swoje konsekwencje w postaci zarówno swoistego ujmowania funkcji głowy państwa, jak i jego konkretnych kompetencji. Wydaje mi się, że porównanie obu tytułowych konstytucji może dostarczyć wówczas impulsu do pewnych szczegółowych propozycji. Nie chcę jednak przez to zajmować stanowiska co do potrzeby i celowości tego rodzaju przekształceń. Wydaje się również, że należałoby zwrócić tu uwagę na jeszcze jeden moment. Otóż pozycja Prezydenta w Konstytucji aktualnej genetycznie wywodzi się z jego pozycji w Noweli Kwietniowej z 7 kwietnia 1989 r., gdzie była skonstruowana jako pozycja zasadniczego gwaranta funkcjonującego wówczas ustroju, stąd też wyposażonego w bardzo poważne kompetencje. Zakres tych kompetencji uszczuplano kolejnymi zmianami konstytucyjnymi, ale niemało z nich pozostało. Stąd obie konstytucje „kwietniowe" nie są sobie aż tak przeciwstawne, jak np. konstytucje Litwy z 1938 r. i 1992 r.

Jedna i druga z omawianych tu konstytucji polskich przyjmują przede wszystkim odmienne wizje porządku konstytucyjnego, który ma być realizowany w jej przepisach. Konstytucja aktualna wychodzi z przesłanki suwerenności Narodu (art. 4), ujmowanego jako „wszyscy obywatele Rzeczypospolitej" (Wstęp) a charakter państwowości polskiej to „demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej" (art. 2), którego organizacja wychodzi z fundamentu trójpodziału władzy (art. 10). Konstytucja kwietniowa zasadę suwerenności Narodu (znaną przecież Konstytucji marcowej) pomija, ideę państwa prawa wyraża w enigmatycznej formule „ładu prawnego" (art. 64 ust. 2), funkcję państwa postrzega jako „zespalanie wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego" (art. 9), a organizacja państwa wychodzi z zasady koncentracji władzy w rękach Prezydenta (art. 2 ust. 4). Prezydent w Konstytucji aktualnej to „najwyższy przedstawiciel" państwa,

[3] Tekst i omówienie: R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011* Wydawnictwo Sejmowe 2013, s. 294 oraz 530 i n. Analiza obu tych projektów, choćby w tytułowym aspekcie, wykracza jednak poza zakres niniejszego szkicu.

[4] Choć podzielony na trzy podrozdziały: Prezydent, Rząd oraz Ministerstwa i niższe władze administracyjne.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:50:35



natomiast Prezydent w Konstytucji kwietniowej „stoi na jego [państwa] czele". Konstytucja aktualna buduje ustrój demokratyczno-liberalny. Konstytucja kwietniowa buduje ustrój autorytarny, będący wprawdzie systemem pośrednim między państwem demokratycznym a totalitarnym[5], niemniej jednak, wbrew deklaracji o „swobodnym rozwoju życia społecznego" (art. 4 ust. 2 Kkw) i „zapewnieniu obywatelom możności rozwoju ich wartości osobistych" (art. 5 ust. 2 Kkw), to przecież rozwojowi temu ma „nadawać kierunek i normować jego warunki" państwo (art. 4 ust. 2 *in fine*), „zespalając" działania wszystkich obywateli (art. 9). Ustrój taki został istotnie pogłębiony przez przyjęcie zasady elitaryzmu (art. 7).

Oczywiście ów różny charakter państwowości polskiej w wydaniu jednej i drugiej konstytucji zaznaczał się w wielu konkretnych rozwiązaniach konstytucyjnych, z których jednak tytułowe zagadnienie stanowi problem szczególny. W konstytucyjnej pozycji głowy państwa znajdujemy bowiem bezpośredni wyraz jednej i drugiej ideologii ustrojowej.

> Ustrój autorytarny wymagał stworzenia jednolitego ośrodka władzy, nadrzędnego nad pozostałymi, którego wola byłaby decydująca we wszystkich najważniejszych sprawach państwa […] Ośrodkiem tym miałby być Prezydent Rzeczypospolitej.[6]

Bez tego nie ma państwa autorytarnego. Natomiast w państwie demokratyczno-liberalnym pozycja głowy państwa może być nader zróżnicowana, nigdy jednak nie może być ona „ośrodkiem władzy", oczywiście na płaszczyźnie norm konstytucyjnych. Drugą kwestią, o równie istotnej wadze, jest kwestia odpowiedzialności za pełnienie funkcji publicznych. Wykazywanie jej – nawet nie tyle konieczności, lecz wręcz jej „istotowości" dla ustroju demokratycznego – jest truizmem. Tymczasem, jak wiadomo, Konstytucja kwietniowa uznaje odpowiedzialność piastuna owego „ośrodka władzy" jedynie „przed Bogiem i historią" (art. 2 ust. 2, por. też art. 15 ust. 1). Konstytucja aktualna zna natomiast wyraźnie odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta (art. 145), a w pewnym sensie mówić można również o jego odpowiedzialności politycznej. Trzecią różnicą jest kwestia desygnacji. Konstytucja aktualna przewiduje, jako jedynie dopuszczalną procedurę obsadzania urzędu Prezydenta, procedurę powszechnych i bezpośrednich wyborów, z zastrzeżeniem wymogu osiągnięcia bezwzględnej większości. Natomiast w Konstytucji kwietniowej jako procedura podstawowa potraktowana została w istocie desygnacja przez ustępującego Prezydenta.[7] Czwartą jest ograni-

[5] Tak E. Gdulewicz, *Niektóre koncepcje ustroju politycznego w Konstytucji RP z 23 kwietnia 1923 r.*, „Państwo i Prawo" 1975, nr 3.

[6] Eadem, *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy Prezydenta w Konstytucji RP z 23 kwietnia 1923 r.*, „Annales UMCS" 1974, sectio G, vol. XXI.

[7] Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski Współczesnej*, Wilno 1937, s. 202.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:50:35



czenie liczby kadencji przez Konstytucję aktualną do dwu kadencji, pięcioletnich, a nieograniczenie jej (i to siedmioletnich) przez Konstytucję kwietniową.[8]

Analizowana wcześniej ustrojowa pozycja Prezydenta w Konstytucji kwietniowej oddana została w sformułowaniu o „skupieniu w jego osobie" (koncentracji) władzy państwowej, która to władza posiada charakter władzy „jednolitej i niepodzielnej". Żaden więc segment z przedmiotowego zakresu działania władzy publicznej nie zostaje z władzy Prezydenta wyłączony, żadna też forma (przejaw) realizacji tej władzy nie zostaje spod jego wpływu usunięta. Wymienione w rocie przysięgi Prezydenta jego szczególne zadania nie wyczerpują naturalnie tego całokształtu.[9] Koncentracji tej odpowiada sformułowanie, że jest on obarczony „troską o dobro Państwa" (art. 2 ust. 3) i „odpowiedzialny" (art. 2 ust. 2) za losy państwa – „odpowiedzialny" nie tylko w znaczeniu, że może być on za te losy *ex post* rozliczony, lecz w tym przede wszystkim, że owym „losem państwa" ma na bieżąco, troskliwie, kierować. W tym sensie, jak już wspomniano, „stoi on na czele Państwa", jest w nim „czynnikiem nadrzędnym" (art. 11) – jest więc niejako jego pełnoprawnym „gospodarzem", czuwającym nad działalnością wszystkich innych podmiotów, których naczelnym zadaniem jest „służenie Rzeczypospolitej" (art. 3 ust. 2). Klasyczne funkcje reprezentacyjne (por. np. art. 12 lit. d, e, art. 13 lit. j) wykonuje również w tym ostatnim charakterze („gospodarza"). Na tę rolę „gospodarza" składa się również daleko idące ułatwienie w dokonywaniu zmian konstytucyjnych z jego inicjatywy (art. 80 ust. 2 – 3: zgodne uchwały Sejmu i Senatu, podejmowane zwykłą większością, bez jakiegokolwiek wymogu co do *quorum*, z zastrzeżeniem jego zgody na głosowanie poprawek). Gdy porówna się to z trybem dokonywania zmian konstytucyjnych z inicjatywy posłów lub Rządu (art. 80 ust. 3–5), nasuwa się uwaga, że zmiany konstytucyjne właściwie mogą być jedynie „oktrojowane" przez Prezydenta. Natomiast Prezydent w Konstytucji aktualnej jest przede wszystkim wyraźnie włączony w strukturę trójpodziału władzy i równowagi władz (art. 10) i zakwalifikowany formalnie do jednej tylko z nich. Stąd też można powiedzieć, że państwo polskie posiada dziś wielu „gospodarzy". Choć Prezydent wykonuje aktualnie również klasyczne funkcje reprezentacyjne państwa, nie można w żaden sposób powiedzieć, że „stoi na jego czele", że jest jego „gospodarzem".

W związku z tak odmienną pozycją ustrojową odmienne są również oba układy organizacyjne, w której analizowane konstytucje umiejscawiają prezydenturę. Konsekwentnie do założenia koncentracji władzy Konstytucja kwietniowa stanowi o „zwierzchnictwie" Prezydenta nad sześcioma innymi organami lub zespołami organów: Rządem (obejmującym Radę Ministrów, jej Prezesa i ministrów),

[8] Wobec braku odniesienia się do tej kwestii przez tekst Konstytucji; tak też W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 210.

[9] Niezależnie od faktu, że naturalnie rota przysięgi nie jest przepisem kompetencyjnym.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:50:35



Sejmem, Senatem, Siłami Zbrojnymi, sądami (obejmujący również inne organy sądownicze, wskazane w art. 70 i 71), Kontrolą Państwową. „Zwierzchnictwo" jest naturalnie oddaniem relacji Prezydenta do tych podmiotów w sposób bardzo silny, może najbardziej władczy. W. Komarnicki używa nawet w tym kontekście określenia o „hierarchicznym podporządkowaniu"[10], choć sądzę, iż jest to raczej stwierdzenie obrazowe. Katalog wymienionych tu podmiotów obejmuje wszystkie naczelne konstytucyjne organy. Natomiast zasada trójpodziału władzy i równowagi władz Konstytucji aktualnej tego rodzaju rozwiązanie oczywiście wyklucza. Niemniej jednak konstytucja ta, stanowiąc nie tylko o kompetencjach Prezydenta (w wielu swych konkretnych przepisach), lecz również o określonych jego „zadaniach" (por. art. 126 ust. 3), w pewien sposób także **uzależnia** od niego wszystkie inne organy konstytucyjne, choć nie czyni z niego ich „zwierzchnika". Nie będąc zaś „zwierzchnikiem", nie może być wyposażony w możliwości wydawania aktów wiążących, narzucających odpowiedni kierunek postępowania. Jest to także uzależnienie w **pewnych** tylko aspektach działalności, a nie, jak to sformułowałem wyżej co do Prezydenta w Konstytucji kwietniowej, „we **wszystkich** segmentach przedmiotowego zakresu władzy publicznej", występujące przy „zwierzchnictwie". Jest to po pierwsze aspekt „przestrzegania Konstytucji" – jej wartości (to przede wszystkim), zasad i norm, co rozumieć należy zarówno negatywnie (zapobieganie naruszeniom), jak i pozytywnie (urzeczywistnianie zapowiedzi konstytucyjnych oraz stabilizowanie wartości konstytucyjnych). Charakter „uzależnienia" we wspomnianym aspekcie oddany jest przez sformułowanie o „czuwaniu" nad przestrzeganiem konstytucji, w swej treści nader dalekim od „sprawowania zwierzchnictwa". Po drugie jest to aspekt umacniania „suwerenności, bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium" – i tu również charakter „uzależnienia od Prezydenta" oddany jest poprzez sformułowanie, w istocie tożsame z analizowanym poprzednio, mianowicie „stanie na straży". Oba sformułowania sugerują *primo loco* działania ochronne, lecz wydaje się, że nie byłyby to skojarzenia trafne, gdyż powinno się co najmniej w równej mierze podkreślać konieczność działań twórczych, aktywnych. A więc „zwierzchnictwo" Prezydenta w 1935 r. *versus* „uzależnianie" Prezydenta w 1997 r. (to ostatnie określenie nie jest określeniem formalnie występującym w tekście konstytucji, w odróżnieniu od pierwszego), ale co do pewnych tylko wymiarów aktywności „uzależnionych" podmiotów.

Obie konstytucje precyzują również rzecz bardzo istotną, mianowicie ogólny charakter realizacji przez Prezydenta powierzonego mu „zwierzchnictwa" wobec wskazanych organów czy – odpowiednio – ogólny charakter realizacji „uzależnienia". Charakter ten oddany jest w Konstytucji kwietniowej jako „harmonizowanie

[10] W. Komarnicki, *op. cit*., s. 214.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:50:35



działania" tych organów, natomiast w Konstytucji aktualnej jako „gwarantowanie ciągłości władzy państwowej". Oczywiście jedno i drugie widziane być powinno na tle analizowanych wyżej „układów organizacyjnych", które narzucają właściwą ich interpretację. „Harmonizowanie działania" jako przejaw „zwierzchnictwa" oznacza coś wyraźnie innego niż „harmonizowanie", które miałoby być wyrazem „nadzoru", „kontroli" lub jeszcze inaczej określonych generalnie relacji. Analogicznie „gwarantowanie ciągłości władzy" winno być widziane inaczej w ramach niewiążącego „uzależniania" (por. wyżej), a inaczej w ramach odmiennie ukształtowanych i nazwanych struktur (np. „kieruje", „sprawuje pieczę" itd.). Oczywiście ów ogólny charakter realizacji przejawia się następnie w konkretnych konstytucyjnych kompetencjach Prezydenta, z których każde należy widzieć jako przejaw „harmonizowania" lub odpowiednio „gwarantowania ciągłości władzy", ale dopiero w swej całości składają się one na dynamicznie przebiegający proces, odpowiednio określony powyższymi sformułowaniami. Dążyć on powinien do osiągnięcia stanu rzeczy, który mógłby być nazwany „zharmonizowaniem" lub, odpowiednio, „zagwarantowaniem", oczywiście w sposób asymptotyczny.

Należy w szczególności sądzić, że będące punktem wyjścia do takiej analizy „zwierzchnictwo" Prezydenta na tle Konstytucji kwietniowej nakazuje nadawać szerokie znaczenie ujętym w tej konstytucji kompetencjom. Analizując bliżej to zagadnienie, W. Komarnicki przyjmuje np. że „harmonizowanie" oznacza „jednoczenie działań wszystkich organów Państwa, koordynowanie i kierowanie nimi"[11], oznacza wykonywanie kontroli służących realizacji kompetencji, ale jest to kontrola pojmowana szeroko, oparta na stosowaniu swobodnie stosowanych przez Prezydenta kryteriach kontroli, a przez taką kontrolę przejawia się „rola kierownicza [tj.] sprawowanie przez niego rządów w najszerszym tego słowa znaczeniu".[12] E. Gdulewicz wyjaśnia „harmonizowanie" jako „zestrajania działania" (harmonizowanych organów), „sprowadzanie [tych działań – P. S.] do wspólnego mianownika". Prezydent winien „ustalać zasadniczą linię polityki Państwa, kontrolować zgodność działania organów z tą linią i korygować w wypadku rozbieżności."[13] Pojawia się w tym miejscu pytanie, czy „zwierzchnictwo" Prezydenta, wyrażające się przez tak szeroko rozumiane „harmonizowanie", zamyka się w katalogu kompetencji, wyraźnie wymienionych przez Konstytucję kwietniową – czy też dopuszczałoby ono sięganie po działania niewymienione w konstytucji, o ile w ocenie Prezydenta miałoby służyć „zharmonizowaniu" w przyjętym tu znaczeniu. Niemal automatycznie pojawia się tu refleksja nad możliwością podejmowania rozmaitych działań Prezydenta pod adresem Prezesa Rady Ministrów, który ma „ustalać ogólne zasady polityki państwowej" (art. 25 ust. 3) lub Rządu

[11] *Ibidem*, s. 193.
[12] *Ibidem*, s. 215.
[13] E. Gdulewicz, *Zasada jednolitej*…, s. 10.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:50:35



„kierującego sprawami Państwa" (art. 25 ust. 1). Rozważania te, w oczywisty sposób, muszą być prowadzone na tle zasady odpowiedzialności politycznej Prezesa RM i ministrów przed Prezydentem i wyraźnie stwierdzoną możliwością „odwołania ich w każdym czasie" (art. 28), przy czym odwołanie Prezesa RM jest prerogatywą prezydencką (art. 13 ust. 2 lit. c). Dla W. Komarnickiego pozytywna odpowiedź w tej kwestii jest, jak się wydaje, oczywista. Z jego rozważań wynika np. niewątpliwe prawo Prezydenta domagania się sprawozdań od ministrów lub wyrażania aprobaty dla ogólnych zasad polityki, ustalanych formalnie przez Prezesa RM.[14] Przede wszystkim jednak wystarczyłoby tu przywołać „skupienie" przez konstytucję, w osobie Prezydenta, „jednolitej i niepodzielnej" władzy państwowej (art. 3 ust. 4), aby taką pozytywną odpowiedź uzasadnić.

Z kolei występujące na tle zasady trójpodziału i równowagi „uzależnianie" (Konstytucja z 1997 r.) powinno narzucać raczej kompetencjom Prezydenta interpretację zawężającą. Nie bez znaczenia jest tu również okoliczność przyjęcia przez Konstytucję aktualną zasady legalizmu (art. 7), w ramach zresztą zasady „państwa prawnego" i brak wyraźnego zakotwiczenia zasady legalizmu w Konstytucji kwietniowej (nie zastępuje tego dość wieloznaczne określenie „ładu prawnego", „strzeżonego" przez sądy; art. 64 ust. 2). Wszelkie wątpliwości rozwiązuje art. 126 ust. 3 Konstytucji aktualnej, w myśl którego Prezydent działa „w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach", czego odpowiednika brak w Konstytucji kwietniowej.

Z wizją „zwierzchnictwa" Prezydenta w strukturze organizacyjnej Konstytucji kwietniowej szczególnie kompatybilne jest potraktowanie niektórych jego kompetencji jako „prerogatyw", określonych inaczej jako „uprawnienia osobiste" (por. art. 13), a więc wykonywanych przez niego całkowicie samodzielnie, na podstawie własnego rozeznania, bez potrzeby czyjegokolwiek wniosku lub aprobaty (oczywiście są one dopuszczalne), formalnie przede wszystkim z jego inicjatywy, w szczególności zaś bez potrzeby kontrasygnaty. Ich katalog obejmuje ponad 20 szczególnie doniosłych kompetencji (plus kompetencje niewyrażone, jeśliby uznać ich dopuszczalność – por. wyżej). Z wizją tą koresponduje także przeobrażenie znaczenia kontrasygnaty, udzielanej przez Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra innym (pozostałym) aktom urzędowym Prezydenta, niewypływających z powyższych prerogatyw (art. 14 Kkw.). Wprawdzie, w klasyczny sposób, od jej udzielenia (ale udzielić jej można jedynie przez „podpisanie", a więc dotyczy to jedynie dokumentów) konstytucja uzależnia „ważność" aktów urzędowych Prezydenta, ale pomija równie klasyczny zwrot, że poprzez podpisanie organy kontrasygnujące „biorą zań odpowiedzialność" (por. art. 44 ust. 4 Konstytucji marcowej) – oczywiście polityczną, przed parlamentem (Sejmem). Słusznie jednak wskazuje się, że w systemie „zwierzchnictwa" Prezydenta i nad

[14] W. Komarnicki, *op. cit*., s. 269.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:50:35



Rządem i nad Sejmem (Senatem) dochodzi do całkowitego przeobrażenia tej instytucji, która staje się, oprócz formalnego stwierdzenia autentyczności podpisu Prezydenta, głównie deklaracją kontrasygnującego gotowości wykonania danego aktu oraz podstawą do realizowania ewentualnej odpowiedzialności przed Prezydentem osób kontrasygnujących.[15] Potwierdza to również występowanie „kontrasygnaty" Prezesa NIK wobec pewnych aktów nominacyjnych Prezydenta, zabezpieczonych odpowiedzialnością Prezesa NIK przed Prezydentem (art. 77 ust. 3). W rzeczywistości więc znika różnica między jedną a drugą grupą kompetencji, tym bardziej że wobec wielu z nich (jednej i drugiej grupy) konstytucja nie wspomina o konieczności działania dopiero na wniosek Rządu.

Również Konstytucja aktualna wyróżnia w podobny sposób dwie grupy „aktów urzędowych" Prezydenta: wymagających kontrasygnaty i zwolnionych z jej wymogu. Rezygnuje jednak z identycznych lub analogicznych określeń spotykanych w Konstytucji kwietniowej, tj. określenia „uprawnienia **osobiste** Prezydenta" lub jego „**prerogatywy**". Nie pasowałyby chyba do wyrażania czyichkolwiek kompetencji w państwie demokratycznym. Co więcej, konstytucja wyraża domniemanie potrzeby kontrasygnaty, katalog wyjątków jest zamknięty, a jej udzielenie – w klasyczny sposób – pociąga za sobą odpowiedzialność polityczną przed Sejmem kontrasygnującego Prezesa RM. Przede wszystkim uderza jednak wyraźnie odmienny ciężar gatunkowy tej grupy kompetencji u jednego i drugiego Prezydenta (analizując rzecz czysto formalnie, niezależnie od zatarcia się różnicy między dwoma grupami kompetencji w Konstytucji kwietniowej). W Konstytucji kwietniowej mamy do czynienia z kompetencjami („prerogatywami") władczymi; w Konstytucji aktualnej są to kompetencje raczej formalne, wykonywane w sytuacji wskazanej przez przepisy, często niepozostawiające Prezydentowi możliwości żadnego manewru, polegające na akceptacji wniosków (propozycji) innych podmiotów, działania o charakterze kontrolnym lub uruchamiające procedury kontrolne, uprawnienia inspirujące lub sugerujące. Należy więc po prostu powtórzyć: w Konstytucji kwietniowej z „prerogatyw" korzysta „zwierzchnik", a konstytucyjne „harmonizowanie" polegać ma na „zestrajaniu" działalności podległych mu organów – nie tyle między nimi, ile na „zestrojeniu" ich z wizjami politycznymi Prezydenta. W Konstytucji aktualnej z „aktów urzędowych niewymagających kontrasygnaty" korzysta „podmiot uzależniający", mający zapewnić przez to korzystanie „zagwarantowanie ciągłości władzy państwowej", a nie narzucanie własnych wizji politycznych.

Pewne wyodrębnienie strukturalno-organizacyjne pozycji Prezydenta w jednej i drugiej analizowanej konstytucji, przy wszelkich różnicach tej pozycji, pozwala jednak, czysto formalnie, uporządkować jego kompetencje w podobnym

[15] Tak W. Komarnicki, *op. cit*., s. 222 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:50:35



schemacie – jako kompetencje odnoszące się do władzy ustawodawczej, do władzy rządowo-wykonawczej, sądowniczej, Sił Zbrojnych, kontroli państwowej (władzy kontrolującej) a także działania skutkujące bezpośrednio wobec ogółu obywateli. Na wszystkich tych płaszczyznach stwierdzić można, że wychodząc przecież z odmiennych przesłanek, zakresy kompetencyjne Prezydenta w Konstytucji kwietniowej są znacznie szersze od kompetencji Prezydenta w Konstytucji aktualnej. Najbardziej rzucającą się w oczy różnicę skonstatujemy, porównując kompetencje na ostatniej ze wskazanych wyżej płaszczyzn. Prezydentowi w Konstytucji kwietniowej powierzona bowiem została również samoistna (o charakterze pierwotnym) władza prawodawcza w postaci kompetencji do stanowienia dekretów z mocą ustawy, w całym zakresie prawotwórstwa państwowego („podkonstytucyjnego"). Co więcej zaś, ów „cały zakres prawotwórstwa państwowego" nie może być w równym co dekrety stopniu przedmiotem ustaw, gdyż w zakresie określonym w art. 56 Konstytucji wprowadzony został monopol prawotwórstwa wykonywanego przez Prezydenta. Jest to zaś zakres nader szeroki i obejmuje: „organizację Rządu" (w rozumieniu art. 25 ust. 5), „organizację zwierzchnictwa Sił Zbrojnych" (w rozumieniu art. 63 ust. 1) oraz „organizację administracji rządowej" (w rozumieniu art. 74). Konkretnie Konstytucji znane są trzy rodzaje dekretów: po pierwsze w art. 55 ust. 2 oraz 79 ust. 2 powołuje ona do życia tzw. dekrety z konieczności państwowej, tj. wydawane wówczas, gdy Sejm jest rozwiązany lub w okresie stanu wojennego, oparte bezpośrednio na tych przepisach konstytucyjnych; po drugie w art. 55 ust. 1 – tzw. dekrety z delegacji ustawowej, po trzecie zaś, we wspomnianym wyżej art. 56 – dekrety wydawane na zasadzie wyłączności. Dekrety wszystkich trzech rodzajów nie wymagają przedstawiania do zatwierdzania izbom (izbie) parlamentarnym. Z tak ujętymi kompetencjami nie mogą się oczywiście równać kompetencje prawodawcze Prezydenta w Konstytucji aktualnej, ograniczone do prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy tylko w okresie stanu wojennego, na wniosek Rady Ministrów i za kontrasygnatą tudzież z wymogiem przedstawiania Sejmowi do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu. Poza tym przysługuje mu kompetencja wydawania rozporządzeń wykonawczych i zarządzeń. Jest natomiast rzeczą naturalną, że Prezydent w Konstytucji kwietniowej nie posiadał (i ze względów ustrojowych nie mógł posiadać) prawa do wydawania rozporządzeń wykonawczych.

Na płaszczyźnie relacji Prezydenta w Konstytucji kwietniowej do władzy ustawodawczej punktem wyjścia musi być ogólna konstatacja o słabej pozycji legislatywy w tej konstytucji (np. ograniczenie jej działalności tylko do jednej, w zasadzie czteromiesięcznej sesji w roku, redukcja liczebności Sejmu o ponad połowę i w. in.). Nie dziwi brak inicjatywy ustawodawczej Prezydenta – możliwość stanowienia dekretów, a także możliwość jego szerokiej ingerencji w działalność Rządu, posiadającego formalne prawo inicjatywy ustawodawczej, a na-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:50:35



wet, w pewnych dziedzinach, jej monopolu (art. 50 ust. 2) – czyni to uprawnienie w zasadzie zbędnym. Prawo występowania z orędziami do izb, również nie licowałoby z jego „zwierzchnictwem" wobec Sejmu i Senatu. Za to niczym nieograniczoną konstytucyjnie prerogatywą Prezydenta jest rozwiązywanie izb przed upływem (pięcioletniej) kadencji (art. 13 ust. 2 lit. h). Ważącym środkiem hamowania działalności ustawodawczej jest weto ustawodawcze, które przełamane być może dopiero po upływie długiego czasu (na następnej sesji zwyczajnej), przez obie izby i większością ustawowej liczby ich członków. Zasadniczym środkiem aktywizowania przez Prezydenta prac izb jest prawo zwoływania sesji nadzwyczajnych, których przedmiot ograniczony jest jednak jedynie do spraw oznaczonych w akcie zwołania. Zwołanie takie może nastąpić również na wniosek posłów, ale w wysokości aż połowy składu Sejmu. Do kompetencji Prezydenta należy również zarządzanie wyborów, a także zwoływanie, otwieranie, odraczanie i zamykanie sesji izb. Szczególnie drastycznym przejawem zwierzchnictwa Prezydenta na omawianej płaszczyźnie jest prerogatywa powoływania 1/3 składu Senatu (art. 13 ust. 2 lit. f), Konstytucja cofnęła się jednak od formalnego uznania prawa Prezydenta do ich odwoływania. Bardzo wymowna jest zmiana regulaminu Sejmu i Senatu, dokonana w listopadzie 1938 r., ale stabilizująca jedynie wcześniejszą praktykę, mianowicie zwracania się wybranych marszałków izb o wyrażanie przez Prezydenta zgody na objęcie tych stanowisk. Natomiast głównym akcentem w kompetencjach Prezydenta w Konstytucji aktualnej, w jego relacjach do legislatywy, wydają się uprawnienia inspirujące (orędzia, inicjatywa ustawodawcza) oraz hamująco-kontrolne (weto ustawodawcze, wnioski do TK, zarządzanie referendum). Skrócenie kadencji izb pozostało w formie szczątkowej, raczej jako wyraz dbania o zapewnienie ciągłości władzy niż środek uzależniający izby od głowy państwa.

Również na płaszczyźnie relacji do Rządu prerogatywy obu prezydentów różnią się zasadniczo, mimo podobieństwa określeń wyznaczających ogólną pozycję Rządu: „Rząd kieruje sprawami państwa, niezastrzeżonymi innym organom władzy" (art. 25 ust. 1 Kkw) oraz „Rada Ministrów prowadzi politykę […] RP" i „należą [do niej] sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów" (art. 146 ust. 1 i 2 K. akt.). Najważniejszą prerogatywą obu prezydentów jest powoływanie i odwoływanie Prezesa RM, a na jego wniosek (i za formalną kontrasygnatą) – powoływanie i odwoływanie dalszych członków Rady Ministrów. Prerogatywa ta w istocie oznacza jednak w obu konstytucjach coś zupełnie innego; najważniejszą różnicą wydaje się to, że Konstytucja kwietniowa nie wymagała ubiegania się Rządu o inwestyturę parlamentarną, a co dzisiaj zdecydowanie rzutuje na całą procedurę powoływania Rządu. W świetle Konstytucji aktualnej Rząd jest więc niewątpliwie rządem parlamentarnym, w świetle Konstytucji kwietniowej – rządem Prezydenta. Ta jakościowa odmienność ujaw-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:50:35



niała się również w prerogatywie odwoływania Rządu. W Konstytucji kwietniowej odwoływanie Prezesa RM i ministrów przez Prezydenta mogło mieć miejsce „w każdym czasie", co Konstytucja widziała jako przejaw ich „odpowiedzialności politycznej" przed Prezydentem (art. 28). Jest to najistotniejsza różnica, w rozważanej kwestii, wobec rozwiązań Konstytucji aktualnej, która takiej odpowiedzialności w ogóle nie dopuszcza. W Konstytucji kwietniowej w wypadku uchwalenia przez Sejm lub przez Sejm i Senat „żądania ustąpienia" Rządu lub ministra – Prezydent albo odwołuje osoby wskazane w takiej uchwale, albo rozwiązuje obie izby (art. 29 Kkw). Może więc nie dopuścić do obalenia Rządu przez Sejm, pozwalając mimo ewidentnego kryzysu politycznego na dalsze trwanie obu organów w dotychczasowym składzie. W Konstytucji aktualnej procedura „konstruktywnego wotum nieufności" właściwie eliminuje Prezydenta z mechanizmu rozliczania przez Sejm działalności Rządu, przypada mu wyłącznie rola „notariusza". Prerogatywą Prezydenta w Konstytucji kwietniowej jest również pociąganie Prezesa RM i ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu (art. 13 ust. 2 lit. i). Jest to uprawnienie definitywne, a nie jedynie, jak to ma miejsce w Konstytucji aktualnej – wnioskowanie do Sejmu o wszczęcie takiej procedury (art. 156 ust. 2). Konstytucji kwietniowej nie jest również znana żadna postać tzw. rady gabinetowej (znana art. 141 K. akt.), co jednak nie powinno stanowić przeszkody występowania przez Prezydenta z sugestiami lub wręcz dyrektywami politycznymi pod adresem Rządu. Wzmiankowana wyżej „odpowiedzialność polityczna" (art. 28 Kkw.) wydaje się wystarczającą gwarancją ich skuteczności.

W końcu, odchodząc już od relacji Prezydenta wobec poszczególnych władz, pozostaje kwestia odpowiedzialności głowy państwa. W świetle Konstytucji kwietniowej sama myśl o tym wydaje się niemal obrazoburcza: Prezydent naszkicowany został wręcz jako mąż opatrznościowy, posłany przez Boga dla podtrzymywania egzystencji państwa i jego rozwoju. To Bogu składa on przysięgę (art. 19) i przed Nim też w pierwszym rzędzie odpowiada (art. 2 i 19). Żadne też procedury odpowiedzialności Prezydenta nie zostały powołane do życia. „Zwierzchnictwo" Prezydenta wobec Sejmu i Senatu nie pozwala na kontrolowanie przez izby nie tylko jego prerogatyw, ale również aktów kontrasygnowanych. Także te ostatnie pozostają bowiem aktami „zwierzchnika". Charakterystyczne, że zatwierdzenia przez izby nie wymagają nawet dekrety Prezydenta. Natomiast Prezydent w Konstytucji aktualnej podlega rygorom klasycznej odpowiedzialności konstytucyjnej; nie można też twierdzić, że nie dotyka go odpowiedzialność polityczna, *sensu largo,* za realizowanie kompetencji kontrasygnowanych, skoro ponosi ją wyraźnie kontrasygnujący premier.

Porównanie obu polskich konstytucji kwietniowych, w szczególności pozycji obu prezydentów, którym to porównaniem można by oczywiście objąć jeszcze

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 17/11/2026 00:50:35



wiele dalszych wątków (w szczególności relacji do jeszcze innych organów), nie wydaje się tylko sztuką dla sztuki. Stworzenie w nich podobnych konstrukcji formalnych, polegających na odseparowaniu urzędu głowy państwa, o szczególnej procedurze desygnacji (pociągającym za tym szczególną legitymację) i przynajmniej mocno zawężonej odpowiedzialności, niejako podmywa przeszkody w stosunku do tendencji rządów autorytarnych. Konstytucja kwietniowa z 1935 r. pokazała, jak daleko można było posunąć się na tej drodze. Konstytucja kwietniowa z 1997 r. pokazuje jakby pierwszy dopiero krok w tym kierunku, choć naturalnie nikt nie powinien zarzucać jej twórcom świadomego wyboru takiej właśnie drogi. Jednak, jak wiadomo, nie zapobiegła ona i nie zapobiega pewnym napięciom, sporom, a nawet konfliktom z angażowaniem tego organu, a co ma miejsce przede wszystkim „dzięki" takiemu usytuowaniu urzędu głowy państwa. Konstytucja z 1935 r. podpowiada niejako pewien sposób ich rozwiązywania, sposób naturalnie z dzisiejszej perspektywy niewłaściwy, ale kiedyś sformalizowany i przez to wymowny.

## SUMMARY

The author compares the position of the President of the Polish Republic in both indicated Constitutions (23rd April 1935 and 2nd April 1997). They are very similar in their formal structure but the President's position in the Constitution of 1935 is remarkably more powerful to compare with that of 1997. The analysis made in the article can have its significance in current discussion in Poland, concerning the constitution's reforms.