

Jacek Srokosz

Kilka uwag o odpowiedzialności prezydenta Rzeczypospolitej w myśli Stanisława Cara

Ustawa zasadnicza z 17 marca 1921 roku kreowała w świeżo odrodzonej Polsce ustrój demokracji parlamentarnej. Parlamentaryzm jako system polityczny doczekał się licznej krytyki⁹⁷, w szczególności podnoszonej przez marszałka Józefa Piłsudskiego oraz jego otoczenie polityczne⁹⁸. Piłsudczycy zarzucali temu systemowi przede wszystkim sztuczne skopiowanie francuskich rozwiązań ustrojowych III Republiki,

⁹⁷ Argumenty przemawiające za istnieniem kryzysu demokracji w gronie zwolenników Marszałka pojawiały się m.in. w wywiadach udzielanych przez Piłsudskiego Bogusławowi Miedzińskiemu. Zob. J. Piłsudski, *Pisma zebrane*, t. 9, Warszawa 1936–1937, s. 218–257, a także w publicystyce czołowych piłsudczyków, wśród których warto wskazać: *Dwie polskie rzeczywistości. Rozmowa z prezesem rady ministrów prof. dr. K. Bartlem*, „Kurier Wileński” z 29 października 1928; S. Car, *Konstytucja z 17 marca a polska rzeczywistość*, Warszawa 1930; A. Hertz, *Uwagi o demokracji*, „Droga”, 1926, nr 9; K. Zakrzewski, *Kryzys demokracji*, Warszawa 1930; A. Skwarczyński, *Kryzys demokracji*, „Droga”, 1926, nr 10; W. Spiczyński, *Polska, która idzie*, Warszawa 1929; M. Starzewski, *Demokracja a totalizm. Odczyt wygłoszony w klubie dyskusyjnym Związku Legionistów w Krakowie dnia 4 listopada 1937 r.*, Kraków 1937; tegoż, *Od sejmowładztwa do rządów gabinetowych*, Kraków 1934.

⁹⁸ Koncepcje polityczno-prawne piłsudczyków oraz dzieje tej formacji politycznej doczekały się bogatej literatury, zob. m.in. A. Garlicki, *Józef Piłsudski. 1967 – 1935*, Warszawa 1988; tenże, *Od Brześcia do maja*, Warszawa 1986; tenże, *Od maja do Brześcia*, Warszawa 1981; tenże, *U źródle obozu belwederskiego*, Warszawa 1981; 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 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; P. Waingertner, *„Naprawa” 1926–1939. Z dziejów obozu pomajowego*, Warszawa 1999.

obcych polskiej tradycji prawnej. Środowisko to uznawało, iż przyczyną wszelkich problemów ustrojowych Polski było „sejmowładztwo” prowadzące do osłabienia wewnętrznego kraju i spadku znaczenia Polskie na arenie międzynarodowej, mocno przy tym akcentując zagrożenia gromadzące się nad świeżo odrodzonym państwem polskim⁹⁹. W konkluzji piłsudscy stwierdzali, iż ustrój Polski przedmajowej znajdował się w głębokim kryzysie oraz podnosili konieczność reform ustrojowych. Lekiem na niedomagania parlamentaryzmu miała być całkowita zmiana ustroju w kraju, przede wszystkim odrzucanie podstaw demokracji liberalnej. Nowy ustrój państwowy miał być oparty na zupełnie odmiennych zasadach od dotychczasowych rozwiązań, co też zostało zrealizowane poprzez zapisy konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku¹⁰⁰.

Czołową postacią w pracach nad uchwaleniem konstytucji kwietniowej, zarówno jeśli chodzi o prace w parlamencie, jak i w publicystyce uzasadniającej przyjmowane rozwiązanie, był Stanisław Car – związany z Piłsudskim warszawski adwokat, minister sprawiedliwości w rządach Kazimierza Bartla i Kazimierza Świtalskiego w latach 1928–1929 oraz Walerego Sławka i Józefa Piłsudskiego w 1930 roku, poseł na sejm w latach 1930–1935, a następnie marszałek sejmu w latach 1935–1938¹⁰¹. Zapisy konstytucji kwietniowej zapewniały dominującą pozycję prezydenta w państwie, powierzając mu bardzo szeroki zakres władzy. Bardzo istotną kwestią w określeniu pozycji prawnoustrojowej głowy państwa stawał się problem kontroli działania i odpowiedzialności prezydenta. Dla omówienia tej kwestii konieczne jest krótkie przedstawienie ogólnych zarysów ustrojowych proponowanych przez Stanisława Cara.

⁹⁹ Szerzej na temat stosunku piłsudczyków do Niemiec i Związku Radzieckiego zob. W. Paruch, dz. cyt., s. 613–635.

¹⁰⁰ Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 roku*, Warszawa 1935.

¹⁰¹ Koronnym dziełem owego sanacyjnego jurysty w pracach legislacyjnych nad nową konstytucją było wykreowanie urzędu prezydenta jako najwyższej władzy w państwie. Do czołowych postaci pracujących nad konstytucją kwietniową należeli także Walery Sławek, Wacław Makowski oraz Bohdan Podoski – L. Górnicki, *Idea autorytarnego państwa w konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, [w:] M. Maciejewski, M. Marszał (red.) *Doktryny polityczne i prawne u progu XXI wieku*, Wrocław 2001, s. 345.

Sanacyjny prawnik wskazywał na konieczność głębokich przeobrażeń ustroju demokracji parlamentarnej, odrzucając jego fundamenty w postaci zasady suwerenności ludu oraz podziału władzy¹⁰². Suwerenności ludu Car przeciwstawiał suwerenność państwa, uznając, iż koncepcja zwierzchnictwa narodu prowadzi do atomizacji społeczeństwa i w konsekwencji do anarchii¹⁰³. Kontestując teorię podziału władzy stworzoną przez Monteskiusza, Car stwierdzał, iż władza ze swej istoty jest jednolita i niepodzielna, a co najwyżej można mówić o technicznym podziale kompetencji władzy¹⁰⁴. Takie założenie prowadziło go do konstatacji, iż Monteskiuszowski trójpodział władzy był tworem sztucznym i szkodliwym dla funkcjonowania państwa, co ujawniło się z całą stanowczością nie tylko w ustroju Polski przedmajowej¹⁰⁵.

Idea jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej wymagała

¹⁰² Podobne stanowisko zajmowali inni piłsudczycy. W szczególności ostrej krytyce zasadę trójpodziału władzy poddali prawnicy związane z obozem piłsudczykowskim. Zob. I. Czuma, *Absolutyzm ustrojowy*, Lublin 1934, s. 21; S. Car, B. Podoski, *Główne wytyczne nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935, s. 148; A. Deryng, *Równowaga władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej a nowa konstytucja polska*, Lublin 1937, s. 3–7; W. Makowski, *Zmiana konstytucji. Mowy i oświadczenia Ministra Sprawiedliwości prof. Wacława Makowskiego*, Warszawa 1926, s. 56; T. Seidler, *Jednostka, państwo, rząd. Próba syntez*, Warszawa 1934, s. 66.

¹⁰³ S. Car, *Nowe państwo*, [w:] *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934, s. 185.

¹⁰⁴ Sanator wyraźnie zaznaczał, iż jako praktyk nie podnosi krytyki tej zasady na gruncie rozważań teoretycznych, ale pod kątem skutków jakie ona przynosi dla funkcjonowania władz państwowych – S. Car, *Nowe państwo...*, s. 185. Do objęcia władzy przez Piłsudskiego w 1926 roku w postulatach autora nie było żądania całkowitego odrzucenia tej zasady, a jedynie skorygowanie jej działania w praktyce ustrojowej Polski oraz przywrócenie rzeczywistej równowagi i wzajemnej kontroli władz. S. Car, *Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Z zagadnień konstytucyjnych Polski*, Warszawa 1934, s. 7–10.

¹⁰⁵ Zdaniem Cara zasada trójpodziału władzy nigdy nie była rzeczywiście realizowana, jedynym państwem, w którym podjęte zostały próby wprowadzenia jej w życie, był ustrój polityczny Stanów Zjednoczonych. Ponadto teoria podziału władzy została stworzona dla państwa liberalnego o ograniczonych funkcjach, natomiast była niedostosowana do potrzeb państw współczesnych stale rozszerzających zakres swoich regulacji – tenże, *Nowe państwo...*, s. 185.

istnienia podmiotu, w którego ręce taka władza powinna spoczywać. Władza ta w zamyśle Cara powinna znajdować się w ręku głowy państwa, będącej jednocześnie nośnikiem suwerenności państwowej. Istnienie w państwie nadrzędnego czynnika, jakim miała być głowa państwa, oraz dzierżeniem przez nią władzy, Car uzasadniał koniecznością budowy każdego ustroju państwowego na wzór piramidy, której szczyt miała stanowić głowa państwa¹⁰⁶. W poglądach tych widać inspiracje autora doktryna tomistyczną, która zakładała, iż każdy ustrój ma kształt piramidy z głową państwa na szczycie. Do czołowych zwolenników tomizmu w dwudziestolecie międzywojennym należał związany z obozem piłsudczykowskim profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego – Ignacy Czuma¹⁰⁷, oraz profesor prawa konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego – Władysław Leopold Jaworski¹⁰⁸. Mimo że ten ostatni nie należał do obozu piłsudczykowskiego, wywarł niebagatelny wpływ na propozycje rozwiązań ustrojowych postulowanych przez piłsudczyków¹⁰⁹. Kierując się koncepcją ustroju jako piramidy, Car stwierdzał, iż w systemie parlamentarnym rolę głowy państwa pełnił parlament, który jednak jako organ wieloosobowy był pozbawiony możliwości skutecznego działania¹¹⁰.

W miejsce przedłużającej się dyskusji parlamentarnej należało wprowadzić decyzyjność wybitnej, charyzmatycznej jednostki. Osoba ta poprzez swoje zasługi dla państwa, niezwykle walory moralne oraz autorytet, posiada predyspozycje do pełnienia funkcji „męża opatrnościowego”, którego ucieleśnieniem dla Cara był prezydent. Rola prezydenta daleko wykraczała poza funkcję szefa egzekutywy. Prezydent

¹⁰⁶ S. Car, *Czynnik równowagi w nowej konstytucji*, Warszawa 1935, s. 9.

¹⁰⁷ Ignacy Czuma, wskazywał, iż „(...) porządek zaś wszelki wymaga gradacji, stopniowania i zależności fragmentów od siebie czy w ich powstawaniu, czy w ich działaniu, przeto urządzenia ustrojowe wzajemnie wspinają się ku górze, ku szczytowi ustrojowemu” – I. Czuma, *Absolutyzm ustrojowy*, Lublin 1934, s. 26–27.

¹⁰⁸ Na temat poglądów na państwo W.L. Jaworskiego zob. szerzej: W.L. Jaworski, *O prawie państwie i konstytucji*, Warszawa 1996.

¹⁰⁹ L. Górnicki, dz. cyt., s. 363.

¹¹⁰ Zdaniem Cara istotą systemu parlamentarnego była dominacja parlamentu w państwie, a także w sposób wyłaniania rządu – spośród większości parlamentarnej – S. Car, *Konstytucja z 17 marca a polska rzeczywistość*, Warszawa 1930, s. 16.

był bowiem głową państwa, a więc najwyższym przedstawicielem władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej, stojącym na straży niepodległości, bezpieczeństwa i pozycji międzynarodowej państwa¹¹¹. Stanowił on czynnik zaufania obywateli do struktur państwa, dbający o realizację aspiracji narodowych obywateli. Na barkach prezydenta spoczywała odpowiedzialność za losy państwa¹¹².

Nadrzędność władzy prezydenta w stosunku do innych władz Car nie utożsamiał z posiadaniem władzy absolutnej. Nadrzędność władzy głowy państwa oznaczała, iż prezydent pełnił funkcje najwyższego arbitra w konfliktach między władzami, zapewniając w ten sposób spokojną i harmonijną budowę silnego państwa¹¹³. Wszystkie inne władze pozostawały pod zwierzchnością prezydenta, który prowadził do niwelacji tarć i konfliktów pomiędzy nimi, przez co zapewniał sprawne funkcjonowanie organizmu państwowego.

W koncepcji Cara prezydent, sprawując władzę zwierzchnią, wyznaczał ogólne dyrektywy postępowania dla podległych mu władz, które z kolei wcielały te dyrektywy w życie za pomocą tworzenia i stosowania konkretnych przepisów prawnych¹¹⁴. Postulaty wysuwane przez Cara realizowały wzmiankowaną wcześniej koncepcja piramidy

¹¹¹ S. Car, *Stanowisko prezydenta Rzeczypospolitej i jego wybór*, [w:] *Na drodze...*, s. 52, W. Paruch, *dz. cyt.*, s. 251.

¹¹² S. Car, *Stanowisko...*, s. 52.

¹¹³ Przez konflikty pomiędzy władzami autor rozumiał tarcia i przesilenia polityczne, głównie pomiędzy sejmem a rządem, a w minimalnym stopniu spory kompetencyjne. Te ostatnie rozwiązywać miał Trybunał Kompetencyjny. Zob. tenże, *Zasady nowej konstytucji*, [w:] *Na drodze...*, s. 150.

¹¹⁴ Nakreślona powyżej rola prezydenta ujawnia motywy, jakimi kierowali się piłsudczycy, a mianowicie zamiarem dostosowania porządku prawnego do jednej osoby – Józefa Piłsudskiego. Poniekąd system rządów prezydenta nakreślony przez Stanisława Cara był odbiciem praktyki rządów Marszałka po zamachu majowym, gdzie Piłsudski nie wydawał swoim podwładnym konkretnych poleceń odnośnie do działalności politycznej, lecz zarysowywał ogólne dyrektywy co do postępowania, które były konkretyzowane przez działanie poszczególnych sanatorów. W. Paruch nazywa to „strefą dyrektywną polityki”. Zob. W. Paruch, *dz. cyt.*, s. 127–133, Szerzej na temat relacji Piłsudskiego z podwładnymi zob. W.T. Kulesza, *dz. cyt.*, s. 34–39; A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 601–602; W. Suleja, *Józef Piłsudski*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1995, s. 315–316.

władzy, na której szczycie 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.

Z przeanalizowanej powyżej pozycji głowy państwa wynika, iż w mniemaniu autora zwierzchność władzy nie oznaczała to pełne podporządkowania pozostałych władz autorytetowi prezydenta. Przewaga prezydenta w państwie wynikała z przyznania mu funkcji harmonizacji i koordynacji działań poszczególnych władz państwowych, czyli ogólnej zwierzchności bez szczegółowego ingerowania w zakres zadań innych władz. Jak już było wspomniane, prezydent jako głowa państwa wyznaczał ogólne kierunki polityki wewnętrznej i zewnętrznej, natomiast pozostałe władze miały za zadanie konkretyzować te ogólne wytyczne.

Uznanie, że głowa państwa jest nośnikiem suwerenności tego państwa, a także przyznanie jej przodownictwa moralnego w państwie, wyrażającego się w pełnieniu przez nią funkcji nieomal 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 opierać się miał autorytet i powaga całego państwa. Przez pewien czas zresztą w łonie sanacji rozważano restytucje monarchii, jednakże jeśli sama myśl o wznowieniu monarchii szybko upadła, to wyraźnie można dostrzec pewne jej elementy w przyjętych rozwiązaniach ustrojowych¹¹⁵.

¹¹⁵ Projekty przekształcenia Polski w monarchie podniesiony został na naradzie czołowych piłsudczyków w czerwcu 1932 r. poświęconej pracom nad projektem konstytucji. Narady takie odbywały się co jakiś czas i na nich w szerszym gronie omawiano propozycje wprowadzenia konkretnych rozwiązań ustrojowych. Propozycję ewentualnej monarchii podniósł Walery Sławek, jednak po dyskusji idea ta ostatecznie upadła. Zob. D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1995, s. 30–31; a także L. Górnicki, dz. cyt., s. 355–366; W. Paruch, dz. cyt., s. 261. Rzecznikami przywrócenia monarchii w Polsce była część związanych z obozem piłsudczykowski konserwatystów. Zob. W. Władyka, *Działalność polskich stronnictw konserwatywnych w latach 1926–1935*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1977; J. Bartyzel, *Konserwatyzm bez kompromisu*:

Wspomniana nadrzędność władzy prezydenckiej mogła nieść za sobą zarzut, iż pozostałe władze zostaną poddane absolutnej dominacji prezydenta i zostaną sprowadzone do roli wykonawców jego woli¹¹⁶. Car bronił się przed takimi zarzutami, wskazując, iż prezydent był ograniczony przez przepisy konstytucji, jednakże nie wskazywał wyraźnych instytucjonalnych hamulców władzy prezydenckiej. Najpełniej problem kontroli i weryfikacji decyzji głowy państwa pojawiał się przy kwestii odpowiedzialności prezydenta.

Poglądy Cara w kwestii odpowiedzialności prezydenta ewoluowały i swój ostateczny kształt znalazły w tekście ustawy zasadniczej z 1935 roku. Odpowiedzialność tę Car dzielił na dwie płaszczyzny: odpowiedzialność za akty prezydenta mieszczące się w przyznanych mu konstytucyjnie lub ustawowo kompetencjach oraz odpowiedzialność za czyny nie związane z pełnieniem urzędu¹¹⁷.

W zakresie odpowiedzialności za akty mieszczące się w granicach przyznanych prezydentowi kompetencji kontrola mogła być sprawowana pod kątem oceny legalności bądź też celowości podejmowanych działań. Stanisław Car zdecydowanie odrzucał możliwość kontroli celowości działań prezydenta, czyli odpowiedzialności politycznej głowy państwa. Podobne rozwiązanie funkcjonowało w polskim systemie prawnym, a wprowadzała je konstytucja marcowa pod postacią wymogu kontrasygnaty aktów prezydenta¹¹⁸. Konstytucja marcowa stanowiła, iż prezydent nie ponosił żadnej odpowiedzialności politycznej za swoje działania urzędowe, jednakże prawie każda jego czynność wymagała

Stronnictwo Zachowawcze i Klub Zachowawczo-Monarchistyczny w latach 1922–1928, Warszawa 1990, B. Szlachta, *Z dziejów polskiego konserwatyzmu*, Kraków 2003.

¹¹⁶ Takie też zarzuty formułowali przeciwnicy sanacyjnego reżimu. Zob. B. Winiarski, *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935, s. 22, znaleźć je można była także wewnątrz obozu sanacyjnego – A. Chmurski, *Nowa Konstytucja*, Warszawa 1935, s. 68.

¹¹⁷ S. Car, *Czynnik równowagi w nowej konstytucji*, Warszawa 1935, s. 14–15. Inaczej odpowiedzialność prezydenta dzielił Ignacy Czuma, wskazując, iż podzielić ją można na odpowiedzialność prawnokonstytucyjną przed Trybunałem Stanu oraz odpowiedzialność polityczną, której prezydent nie podlegał – I. Czuma, *Odpowiedzialność prezydenta*, Lublin 1932, s. 21–22.

¹¹⁸ Zob. art. 44 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawy z dnia 17 marca 1921 roku. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku*, Warszawa 1926.

kontrasygnaty odpowiedniego ministra. Akt kontrasygnaty ponosił pełną odpowiedzialność za działanie prezydenta na zatwierdzającego go ministra. Stanisław Car postulował utrzymanie zasady braku odpowiedzialności politycznej prezydenta, z pozostawieniem instytucji kontrasygnaty, jednakże na zupełnie nowych zasadach¹¹⁹.

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 politycznej ze strony innej władzy i mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności za swoje działania. Odpowiedzialność za działania prezydenta, przez instytucję kontrasygnaty, została przerzucona na odpowiednich ministrów, którzy ponosili odpowiedzialność przed sejmem. Instytucja ta zdaniem Cara odgrywała pozytywną rolę, gdyż to na rządzie ciążył obowiązek sprawdzania pod kątem celowości działania prezydenta i poprzez odmowę kontrasygnowania lub też występując z wnioskiem o zmianę aktu, rząd mógł eliminować potencjalne błędne akty głowy państwa¹²⁰.

W przeciwieństwie do rozwiązań zastosowanych konstytucji marcowej zgodnie z projektami Stanisława Cara nie każdy akt wykonywania władzy przez prezydenta wymagał potwierdzenia przez odpowiedniego ministra. Spod wymogu kontrasygnaty zwolnione miały być akty prezydenta wydane przez niego jako głowę państwa, dotyczące wykonywania przyznanej władzy zwierzchniej, a więc prerogatywy prezydenta. Do prerogatyw autor zaliczył orędzia prezydenckie; prawo powołania i odwołania Prezesa Rady Ministrów, Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i urzędników Służby Cywilnej; wszelkich czynności wobec sejmu i senatu (z wyjątkiem rozwiązywania sejmu przed upływem kadencji); akty prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych; akt oddania członków rządu pod Trybunał Stanu; mianowania sędziów i senatorów; akty łaski i pieczy prawnej¹²¹. W

¹¹⁹ Samą instytucję kontrasygnaty Car oceniał bardzo pozytywnie, uznając, iż instytucja ta potrzebna jest tam, gdzie „(...) prezydent działa nie jako głowa państwa, ale szef egzekutywy, gdy wydaje decyzje nie wchodzące w zakres jego prerogatyw zwierzchnich, gdy stosuje prawo lub swoim autorytetem pokrywa działanie rządu (...)”. S. Car, *Kontrasygnata*, [w:] *Na drodze...*, s. 116.

¹²⁰ Tamże, s. 117.

¹²¹ Tamże, s. 142–143; W. Paruch, dz. cyt., s. 256.

celu uniemożliwienia rozszerzania kategorii aktów wolnych od wymogu potwierdzenia przez odpowiedniego ministra zakres prerogatywy głowy państwa miały zostać ściśle określone oraz enumeratywnie wymienione w konstytucji. Zwolnione z kontrasygnaty byłyby również czynności urzędowe prezydenta podjęte na wniosek rządu, premiera, bądź też przez poszczególnych ministrów¹²².

Konieczność zwolnienia z kontrasygnaty aktów zwierzchnich głowy państwa autor tłumaczył charakterem tych aktów, gdyż „(...) są to decyzje, których trafność zależeć 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 (...)”¹²³. Zatem zwolnienie z kontroli prerogatyw prezydenta było uwarunkowane szczególnym charakterem tych czynności, oraz szczególną rolą, jaką miał odgrywać prezydent w państwie. Wykonując władzę zwierzchnią oraz sprawując ogólne kierownictwo polityki państwa, głowa państwa powinna mieć zapewnioną nieograniczona możliwość działania dla dobra państwa. Funkcje prezydenta pełnić miała każdorazowo osoba o ponadprzeciętnych umiejętnościach, doskonale znająca polską rację stanu, potrafiąca przewidywać dalekosiężne skutki podejmowanych przez siebie działań. Z tego powodu działania prezydenta mogły być niezrozumiałe przez współczesnych mu polityków, natomiast mogły rodzić skutki dalekosiężne, dlatego też konieczne było zapewnienie mu swobodę wyboru środków politycznych dla realizacji polskiej racji stanu¹²⁴.

Zdaniem Cara szczegółowo wymienione powinny być akty prezydenckie zwolnione od wymogu kontrasygnaty, natomiast co do innych aktów powinno zostać stworzone domniemanie wymogu kontrasygnaty. Kontrasygnować powinien premier, sam bądź wraz z

¹²² S. Car, *Kontrasygnata...*, s. 143.

¹²³ Tamże, s. 121.

¹²⁴ 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. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 roku...*

odpowiednim ministrem, lub też sam minister resortowy¹²⁵. W zamyśle autora kontrasygnata nie stanowiłaby tylko narzędzie do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej odpowiedniego ministra, w ramach kontroli prac rządu sprawowanej przez sejm. Zgodnie z ogólną zasadą ministrowie w zakresie wykonywanych przez siebie kompetencji podlegali odpowiedzialności 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 prawnej¹²⁶. Odpowiedzialność ponosiłby za niedopełnienie ciężących na nim obowiązków kontroli i eliminacji ewentualnych błędów aktu. Postulat delegacji odpowiedzialności na rząd poprzez instytucję kontrasygnaty nie wzbudzał w zasadzie większych kontrowersji, natomiast wątpliwości mógł podlegać zakres zwolnionych spod tego wymogu aktów prezydenta¹²⁷.

Jeśli chodzi o problematykę kontroli działań prezydenta pod kątem legalności, to można zaobserwować ewolucję poglądów Cara co do rozwiązań legislacyjnych dotyczących tej kwestii. W początkowej fazie prac w komisji konstytucyjnej autor ten uważał, że prezydent powinien podlegać odpowiedzialności karnej za przestępstwa szczególne takie, jak zdrada stanu czy też pogwałcenie przepisów konstytucji, popełnione w ramach wykonywania funkcji głowy państwa. Za popełnienie wspomnianych deliktów prezydent ponosić miał odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu. Pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności powinno być możliwe na mocy postanowienia obu izb parlamentu,

¹²⁵ 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. 28.

¹²⁶ 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 ostaną instytucją kontrolną aktu prezydenta, odpowiadając za niestaranność swojej kontroli. Zob. S. Car, *Kontrasygnata...*, s. 141. oraz tenże, *Czynnik równowagi...*, s. 14.

¹²⁷ Opozycja podnosiła zarzuty iż prezydent w razie odmowy kontrasygnowania aktu przez ministra po prostu odwoła go ze stanowiska zastępując osobą uległą, która podpisze akt, na co Car odpowiadał, że „(...) to byłaby niepoważna zabawa”, wskazując iż niemożliwe by prezydent jako osoba odpowiedzialna za państwo stosował takie metody. Zob. tamże.

podjętego większością kwalifikowaną 3/4 głosów w każdej izbie¹²⁸.

W toku prac w komisji konstytucyjnej poglądy Cara na temat odpowiedzialności prezydenta za przestępstwa popełnione w związku lub w ramach pełnionej funkcji uległy zmianie, co znalazło swój ostateczny kształt w zapisach ustawy zasadniczej z 23 kwietnia 1935 r. Konstytucja kwietniowa całkowicie zwolniła prezydenta z odpowiedzialności karnej za swoje czyny w zakresie sprawowania urzędu. Za tę kategorię przestępstw prezydent był nieodpowiedzialny także po zakończeniu pełnienia funkcji głowy państwa¹²⁹. W takim ujęciu prezydent nie odpowiadał formalnoprawnie za żadne przestępstwa polityczne, w trakcie i po zakończeniu pełnienia funkcji przez prezydenta.

Postulaty te mogły rodzić zarzut całkowitego zwolnienia z jakiegokolwiek odpowiedzialności prezydenta i postawienia go ponad prawem i jakąkolwiek kontrolą. Z takim poglądem Car się nie zgadzał, argumentując, iż pomimo faktycznego braku sankcji politycznych i prawnych za działalność w ramach wykonywania zadań mieszczących się w zakresie jego kompetencji nie może być mowy o absolutnej nieodpowiedzialności prezydenta, ponieważ podlegać miał on sankcjom moralnym¹³⁰. Nakazy moralne stanowiły doskonałe wskazówki co do kierunków postępowania oraz w razie potrzeby skuteczny hamulec przez pokusami złamania prawa czy też podejmowania prób ustanowienia dyktatury¹³¹.

Zupełnie naturalnym dla Cara było, iż stanowisko prezydenta, jako najwyższego czynnika zaufania w państwie, zajmować będzie osoba o nieskazitelnym charakterze, niezwykle wrażliwa na sankcje moralne.

¹²⁸ Takie rozwiązanie, w szczególności wymóg większości kwalifikowanej, prowadzić miało do uniemożliwienia stosowania tego instrumentu w walce politycznej. Prezydenta można by było postawić przed Trybunałem Stanu tylko w oczywistych sytuacjach, gdy przestępstwo prezydenta nie budziłoby żadnych wątpliwości. Zob. A. Piasecki, dz. cyt., s. 21.

¹²⁹ S. Car, *Czynnik równowagi...*, s. 15.

¹³⁰ Tamże.

¹³¹ Dla autora niewyobrażalna byłaby 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 – gwarancja takiego stanu rzeczy miał być sposób wybierania na stanowisko prezydenta. Z tego powodu czymś niedopuszczalnym byłby możliwość postawienia prezydenta przed Trybunałem Stanu – tamże.

Wrażliwość na sankcje niesformalizowane miała być najlepszym gwarantem wypełniania przez prezydenta funkcji głowy państwa. Ponadto dla autora było rzeczą oczywistą, iż osoba tak doskonała moralnie, jaką miał być prezydent, nigdy nie pokusiłaby się na próbę złamania prawa czy obalenia konstytucji, stąd też zapisy o odpowiedzialności karnej były po prostu niepotrzebne.

Inaczej rzecz się miała w zakresie odpowiedzialności głowy państwa za przestępstwa pospolite, niezwiązane ze sprawowaniem urzędu popełnione w trakcie okresu kadencji. Za przestępstwa pospolite prezydent ponosić miał pełną odpowiedzialność karną, na podobnych zasadach jak zwykli obywatele. Właściwym do sądenia prezydenta za popełnione przestępstwa pospolite byłby nie Trybunał Stanu w specjalnej procedurze¹³², lecz przed sądami powszechnymi w zwykły trybie karnym. Pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności karnej mogło nastąpić dopiero po zakończeniu jego okresu urzędowania, co zdaniem Cara podnosiło prestiż i autorytet państwa. Taka forma rozwiązania w zakresie odpowiedzialności prezydenta, zdaniem autora, były „(...) bardziej przyzwoita i bardziej odpowiadająca powadze głowy wielkiego państwa”¹³³. Ewentualny proces prezydenta w trakcie trwania jego kadencji za popełnione przestępstwo pospolite uderzałby w powagę urzędu, a także pośrednio w powagę państwa, które reprezentował, stąd też należało go odłożyć do momentu zakończenia pełnienia funkcji.

Z zarysowanych powyżej koncepcji autora wynika, iż funkcja prezydenta została nierozzerwalnie związana z istotą władzy państwowej oraz z samą suwerennością państwa. Prezydent jako dzierżyciel tradycji państwowej stojący na straży ciągłości państwa powinien zostać wyłączony z bieżących rozgrywek politycznych w kraju, stąd tak istotna

¹³² Takie rozwiązanie znała konstytucja marcowa, która stanowiła, iż prezydent za przestępstwa popełnione w ramach wykonywania urzędu oraz za przestępstwa pospolite popełnione w trakcie trwania 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. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku...*

¹³³ Zob. S. Car, *Czynnik równowagi...*, s. 15.

sprawą stała się kwestia odpowiedzialności głowy państwa za swoje działania. O ile nie budziło wątpliwości pozostawienie prezydenta poza zakresem odpowiedzialności politycznej, którą przejmował odpowiedni minister wskutek istnienia instytucji kontrasygnaty, o tyle dyskusyjny stawał się zakres aktów zwolnionych spod kontrasygnaty prezydenta. Odpowiedzialność polityczna zawsze w pewien sposób ma charakter ocenny, skoro nie ma wyraźnych kryteriów jej ponoszenia, a jedyną podstawą jest ocena celowości podejmowanych aktów politycznych w zakresie posiadanych kompetencji. Z założenia prezydent jako osoba najlepiej zorientowana w polskiej racji stanu, w zasadzie można powiedzieć – wręcz stanowiąca ucieleśnienie i symbol państwa, musiał mieć możliwość swobodnego doboru środków do realizacji władzy zwierzchniej, natomiast częstokroć jego działania obliczone na dalekosiężne skutki mogły być niezrozumiałe dla zwykłego obywatela. Działania te mające na celu dobro państwa nie powinny zatem podlegać ocenie parlamentu, stąd też postulat zwolnienia ich chociażby spod pośredniej kontroli poprzez kontrasygnowanie przez odpowiedniego ministra.

Faktycznie zasadę pełnej nieodpowiedzialności dla prezydenta, który na mocy art. 2 ust. 2 konstytucji kwietniowej odpowiadał przed bogiem i historią¹³⁴, wykreowana została w wyniku zwolnienia go spod odpowiedzialności za przestępstwa popełnione w ramach wykonywania funkcji urzędowych¹³⁵. Wystarczającym hamulcem miały być ograniczenia o charakterze niesformalizowanym, czyli sankcje moralne. Na mocy zapisów konstytucji kwietniowej prezydent stawał się zwolniony spoza wszelkiej odpowiedzialności, gdyż akt ten nie kreował żadnych instrumentów kontroli legalności działania głowy państwa, każąc

¹³⁴ Autorem tego sformułowania był Ignacy Czuma, jednakże w opinii tego prawnika prezydent nie powinien zostać zwolniony spod odpowiedzialności prawno-konstytucyjnej. Za wszelkie akty naruszające przepisy ustawy zasadniczej, a także za przestępstwa popełnione w trakcie sprawowania urzędu, prezydent miał odpowiadać przed Trybunałem Stanu, który jednak składałby się z sędziów zawodowych pod przewodnictwem pierwszego prezesa Sądu Najwyższego. Przesłanki odpowiedzialności miały być wyraźnie określone w ustawie, tak by odpowiedzialność prawno-konstytucyjna prezydenta nie zamieniła się w odpowiedzialność polityczną – I. Czuma, *Odpowiedzialność...*, s. 21–22.

¹³⁵ Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 roku...*

wierzyć, iż stanowisko to każdorazowo będzie zajmować osoba o wielkich walorach moralnych, która nie zdecyduje się wykorzystać swojego stanowiska do przejęcia pełni władzy dyktatorskiej. Zwolnienie prezydenta z tego zakresu odpowiedzialności wydaje się logiczne i spójne, patrząc z punktu widzenia wykreowanego systemu władzy. Dzierżyciel jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej, a także nośnik jego suwerenności nie mógł podlegać jakiegokolwiek innej władzy dopóki pełnił swoją funkcję. Podleganie czyjejkolwiek kontroli niosłoby za sobą zarzut braku suwerenności prezydenta – symbolu państwa.

Konstytucja kwietniowa nie kreowała systemu politycznego z władzą absolutną prezydenta, tym niemniej stwarzała możliwość ewolucji systemu w tym kierunku, nie ustanawiając żadnych sankcji na wypadek pogwałcenia konstytucji przez prezydenta. Wbrew zamierzeniom i zapewnieniom głównego referenta tez konstytucyjnych akt ten nie chronił państwa w dostateczny sposób przed ustanowieniem dyktatury prezydenta. Praktyka polityczna ostatnich lat drugiej Rzeczypospolitej poszła w kierunku wytworzenia się dwóch ośrodków władzy w państwie skupionych wokół prezydenta Ignacego Mościckiego oraz Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych Edwarda Rydza-Śmigłego, z przewagą Generalnego Inspektora¹³⁶. Po śmierci Piłsudskiego zabrakło autorytetu, który byłby gotów przejąć cały ciężar władzy państwowej. Dualizm władzy, jaki istniał w ostatnich czterech latach Drugiej Rzeczypospolitej, uniemożliwił jednak wyłonienie się władzy dyktatorskiej prezydenta, co niewątpliwie ułatwiłaby zasada nieodpowiedzialności głowy państwa za czyny podejmowane w ramach wykonywania przez niego władzy państwowej.

¹³⁶ Zob. szerzej A. Ajnenkiel, *Polska po przewrocie majowym. Zarys dziejów politycznych Polski 1926–1939*, Warszawa 1980, s. 515–516.