

Jacek Srokosz

Kwestia wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w myśli Stanisława Cara

Po zamachu i przejęciu władzy w maju 1926 roku zwycięski obóz Józefa Piłsudskiego stanął przed koniecznością przebudowy systemu politycznego w Polsce. Naczelnym hasłem nowej ekipy rządzącej była sanacja polityczna i moralna w państwie. Realizację tego celu widziano w ograniczeniu wszechwładzy parlamentu oraz w znacznym wzmocnieniu władzy wykonawczej, a także powierzeniu najwyższej władzy w państwie Prezydentowi Rzeczypospolitej¹⁴⁴.

Powyższy program znalazł swoje odzwierciedlenie w przepisach Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r., zwanej konstytucją kwietniową. Jednym z twórców nowej ustawy zasadniczej był bliski współpracownik Józefa Piłsudskiego, warszawski adwokat, Stanisław Car. Prawnik ten odegrał szczególną rolę przy kreowaniu pozycji prawno-ustrojowej Prezydenta Rzeczypospolitej¹⁴⁵. W nowej konstytucji Prezydent był głową państwa, a więc najwyższym przedstawicielem władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej – nośnikiem jej suwerenności, stojącym na straży niepodległości, bezpieczeństwa i pozycji międzynarodowej państwa¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Koncepcje polityczno-prawne piłsudczyków doczekały się bogatej literatury, zob. J. Faryś, *Piłsudski i piłsudczycy: Z dziejów koncepcji polityczno-ustrojowej (1918–1939)*, Szczecin 1991; A. Friszke, *O kształt niepodległej*, Warszawa 1989; K. Kawalec, *Spadkobiercy niepokornych*, Wrocław 2000; W. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce w latach 1926–1935*, Wrocław –Warszawa–Kraków 1985; J. Majchrowski, *Silni – Zwarci – Gotowi. Myśl polityczna Obozu Zjednoczenia Narodowego*, Warszawa 1985; A. Micewski, *W cieniu Marszałka Piłsudskiego: szkice z dziejów myśli politycznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1968; W. Paruch, *Myśl polityczna obozu piłsudczykowski 1926–1939*, Lublin 2005.

¹⁴⁵ Odnośnie do pozycji prawnej Prezydenta Rzeczypospolitej w sanacyjnej myśli politycznej i prawnej oraz jej urzeczywistnieniu w przepisach Konstytucji Kwietniowej zob.: D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź 1995.

¹⁴⁶ S. Car, *Stanowisko prezydenta Rzeczypospolitej i jego wybór*, [w:] *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934, s. 52; W. Paruch, dz. cyt., s. 251.

Władza prezydenta była zwierzchnią w stosunku do innych władz, co zdaniem ideologów sanacji nie oznaczało, iż prezydent ma posiadać władzę absolutną. Nadrzędność władzy prezydenta oznaczała, że pełnił on funkcję najwyższego arbitra w konfliktach między pozostałymi władzami, zapewniając w ten sposób sprawne funkcjonowanie organizmu państwowego. Koordynował on działania podległych mu władz, niwelując tarcia i konflikty pomiędzy nimi, przez co umożliwiał spokojną i harmonijną budowę silnego państwa¹⁴⁷. Prezydent miał wyznaczać ogólne dyrektywy postępowania dla podległych mu władz, które z kolei miały być wcielane w życie za pomocą tworzenia i stosowania konkretnych przepisów prawnych¹⁴⁸.

Jak wynika z powyższych rozważań, pełnienie funkcji prezydenta wiązało się z posiadaniem szerokiego zakresu władzy w państwie, ale jednocześnie pociągało za sobą wielką odpowiedzialność za jego losy. Niezwykle istotną kwestią było wyłonienie odpowiedniej osoby do sprawowania funkcji głowy państwa.

Konkretne propozycje sposobu wyboru prezydenta Car poprzedzał ostrą krytyką dotychczasowego systemu wyboru, przyjętego przez konstytucję marcową. Zdecydowanie odrzucał ten model, który – podobnie jak i cały system rządów parlamentarnych – został zaczerpnięty z francuskich rozwiązań ustrojowych i w zasadzie stanowił wierne odbicie ustroju III Republiki. Zgodnie z przepisami konstytucji marcowej prezydent był wybierany przez Zgromadzenie Narodowe, które stanowiły połączone z sobą izby parlamentu¹⁴⁹. Car uważał, że takie wierne i w

¹⁴⁷ Mówiąc o konfliktach pomiędzy władzami, autor miał na myśli tarcia i przesilenia polityczne, głównie między sejmem a rządem, a w minimalnym stopniu spory kompetencyjne. Te ostatnie rozwiązywać miał Trybunał Kompetencyjny. Zob. S. Car, *Zasady nowej konstytucji*, [w:] *Na drodze...*, s. 150.

¹⁴⁸ Takie rozumienie roli 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. Piłsudski nie dawał swoim podwładnym konkretnych poleceń, lecz zarysowywał ogólne dyrektywy co do postępowania, które to były konkretyzowane przez działanie poszczególnych polityków sanacji. W. Paruch nazywa to „strefą dyrektywną polityki”. Zob. W. Paruch, dz. cyt., s. 127–133.

¹⁴⁹ Zob. Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej

zasadzie bezkrytyczne odbicie francuskich rozwiązań ustrojowych było nieuzasadnione oraz sztuczne, ponieważ zupełnie nie nadawały się one do zastosowania w polskich realiach¹⁵⁰.

Najważniejszym argumentem na rzecz odrzucenia wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe był zarzut, iż w ten sposób prezydent został uzależniony od parlamentu. Stanowisko prezydenta jako głowy państwa, sprawującej zwierzchność nad innymi władzami – co wyrażało się w funkcji najwyższego arbitra – wymagało pełnej niezależności głowy państwa od innych władz. Nie mogło być o niej mowy w systemie parlamentarnym, gdzie prezydent był wybierany przez Zgromadzenie Narodowe, gdyż zdaniem autora „(...) wybierając prezydenta, Izby czynią swoją wolę źródłem jego władzy”¹⁵¹. Co więcej, to parlament wysunąłby się na szczyt hierarchii władz w państwie, gdyż mając możliwość wybrania na prezydenta osoby w pełni sobie uległej – rzecznika swoich interesów, szybko doprowadziłby do stworzenia fikcji zwierzchniej władzy prezydenta. W rzeczywistości byłoby to faktycznym zaprowadzeniem przeżytego systemu parlamentarnego wbrew literze obowiązującego prawa.

Do odgrywania roli superarbitra niezbędna była wybitna indywidualność, o silnej woli, mocnym charakterze oraz o niezwykłych walorach moralnych, a taka osoba nigdy nie zostałaby wyłoniona w głosowaniach parlamentarnych. Parlament nie wybrałby nigdy człowieka

Polskiej (Dz.U. RP nr 44, poz. 267), art. 39.

¹⁵⁰ W wystąpieniu na Komisji Kodyfikacyjnej w dniu 17 grudnia 1931 r. *Stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej i jego wybór* autor stwierdzał „(...) recypując instytucje prawa obcego, bierzemy z niego urządzenia najbardziej wadliwe i osądzone krytycznie nawet w ich ojczyźnie, a przenosząc je na grunt rodzinny, potęgujemy jeszcze bardziej ich ułomności. A przecież nie brak nam było innych, lepszych wzorów własnych (...)”, S. Car, *Stanowisko Prezydenta...*, s. 66; zob. też tenże, *Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Z zagadnień konstytucyjnych Polski*, Warszawa 1934, s. 15.

¹⁵¹ Prezydent jako głowa państwa i strażnik oraz uosobienie suwerenności państwa musiał mieć o wiele silniejszą legitymację władzy niż wybór przez parlament. Powołując się na przykład zabójstwa prezydenta Gabriela Narutowicza, Car dowodził, jak mały autorytet w społeczeństwie posiada parlament jako źródło władzy głowy państwa, natomiast wyłanianie prezydenta w wyborach powszechnych daje elektowi bardzo silną legitymację władzy – S. Car, *Stanowisko Prezydenta...*, s. 79.

energicznego i silnego, obawiając się o utratę swojej pozycji. W głosowaniu parlamentarnym zawsze zostanie wybranym człowiek mialki i bezbarwny, a jego wybór będzie wynikiem szkodliwych dla państwa układów i uzgodnień międzypartyjnych¹⁵². Zatem elekt Zgromadzenia Narodowego nie stanowiłby obiektywnie najlepszej kandydatury do sprawowania urzędu prezydenta.

Wybór pośredni prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe posiadał niewątpliwie pewne zalety, a mianowicie zapewniał szybkość procedury wyborczej, brak jakichś większych kosztów wyborów, a także brak hałaśliwej i demagogicznej agitacji. W ostatecznym rozrachunku ten sposób elekcji posiadał jednak zbyt wiele wad dyskwalifikujących jego zastosowanie w przyszłości, zatem powinien zostać ostatecznie odrzucony¹⁵³.

Odrzucając dotychczasowy sposób wyboru prezydenta, Car rozważał dwie metody elekcji – bezpośrednio przez naród w drodze wyborów powszechnych lub też posłużenie się systemem elektorskim. Obydwa dawały prezydentowi silną legitymację władzy oraz uniezależniały go od parlamentu, nadając mu autorytet należny głowie państwa. W zasadzie obydwie systemy były dla Cara do przyjęcia, jednak jego zdaniem system wyborów bezpośrednich posiadał przewagę nad systemem elektorskim, ponieważ nie oddzielał woli poszczególnych wyborców od ostatecznych wyników wyborów. System elektorski powodował większe upolitycznienie wyborów, a wyłanianie elektorów w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów stanowiłoby kolejny etap walki stronnictw politycznych o wpływy¹⁵⁴.

¹⁵² Tamże, s. 78.

¹⁵³ Oprócz przedstawionych powyżej argumentów podnoszone były także inne – z mniejszym ładunkiem merytorycznej treści – takie jak opinie większości znawców prawa konstytucyjnego czy też przytoczone zdanie Józefa Piłsudskiego, który jako znawca polskiej rzeczywistości stwierdzał, że najlepszym sposobem wyłaniania prezydenta byłyby wybory bezpośrednie. Zob. S. Car, *Stanowisko prezydenta...*, s. 80.

¹⁵⁴ Powołując się na przykład Stanów Zjednoczonych, Car wskazywał, iż elektorzy zawsze są związani z jakimś stronnictwem politycznym, co nadaje prezydentowi zabarwienie partyjne. W taki sposób powołane Zgromadzenie Elektorów niczym nie różniłoby się od Zgromadzenia Narodowego i byłoby taka samą upolitycznioną instytucją, jak parlament – S. Car, *Stanowisko prezydenta...*, s. 82.

W takim ujęciu najwłaściwszy wydaje się system wyborów bezpośrednich, gdyż władza prezydenta opierała się wtedy na najszerzej warstwie społecznej, co urzędowi prezydenta nadawało powagę i należyty autorytet oraz dawało rękojmię wyborcu na to stanowisko kandydatury najodpowiedniejszej. Nie można jednak zapominać o wadach tego systemu, a mianowicie o długim czasie, jaki był potrzebny na rozpisanie wyborów, ułożenie list wyborców, wyłonienie kandydatów, głosowanie, a także powtórne głosowanie, gdy w pierwszym żadna kandydatura nie uzyskiwała wymaganej większości, oraz o problemie postępowań reklamacyjnych związanych z listami wyborców. Wszystkie te elementy powodowały, iż przedłużałby się szkodliwy dla państwa stan napięcia spowodowanego wyborem prezydenta.

Autor w swoich projektach nie zdecydował się na jednoznaczny wybór któregoś z tych systemów, tworząc model, który nazwał systemem plebiscytu ograniczonego¹⁵⁵. System ten łączył w sobie zalety systemu elektorskiego – szybkość postępowania – oraz systemu powszechnych bezpośrednich wyborów – oparcia elekcji na bezpośrednio wyrażonej woli wyborców. W myśl założeń systemu plebiscytu ograniczonego do wyborów powszechnych mogłyby zostać wystawione tylko dwie kandydatury, z których naród w głosowaniu powszechnym wybrałby prezydenta. W ten sposób w razie rozbitcia głosów uniknięto by konieczności drugiego głosowania, co zagwarantowałoby szybkość wyborów. Dla ważności wyborów wystarczyłaby zwykła większość głosów oddana na jednego kandydata.

Jednego z kandydatów – według własnego uznania – wskazywać miał ustępujący prezydent. Drugi kandydat miał zostać wybrany przez Zgromadzenie Narodowe bądź też specjalne Kolegium Elektorów, którego członków wybierałby sejm, senat i prezydent¹⁵⁶. Osoba taka musiała zostać wybrana bezwzględną liczbą głosów danego kolegium. Z chwilą gdy zostały wyłonione dwie kandydatury, prezydent zarządzał wybory powszechne, w których to wyborcy rozstrzygali, który z kandydatów – wybrany przez Zgromadzenie Elektorów czy też wskazany przez ustępującego prezydenta – obejmie stanowisko głowy państwa.

¹⁵⁵ Tamże, s. 84.

¹⁵⁶ Ostatecznie przyjętą została koncepcja Zgromadzenie Elektorów i i taka też instytucja znalazła się w zapisach Konstytucji Kwietniowej. Zob. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. RP nr 30, poz. 227), art. 16–18.

Wybór takiego sposobu elekcji głowy państwa Car uzasadniał faktem, iż „(...) Zgromadzenie Elektorów jako ciało powołane przez sejm i senat będzie kierować się przy wyborze kandydata bieżącym interesem politycznym, natomiast ustępujący prezydent – racją stanu, której był stróżem podczas swego urzędowania”¹⁵⁷. Naród, głosując na kandydata ustępującego prezydenta, albo wybranego przez elektorów decydował, jaką linię polityki kontynuować i co jest korzystniejsze dla kraju. Powierzenie prawa desygnacji następcy jako alternatywy dla wyboru dokonanego przez elektorów stanowiło wyraz zapewnienia możliwości kontynuacji dotychczasowej polityki prezydenta.

W przedstawionym wyżej modelu wyboru prezydenta mogła zajść taka sytuacja, iż prezydent wskazywał na następcę tę samą osobę, co Zgromadzenie Elektorów. W takim wypadku wybory powszechne nie odbywałyby się, a kandydat wybrany jednocześnie przez prezydenta i elektorów automatycznie zostawałby nowym prezydentem. Natomiast w przypadku, gdyby prezydent zrzekł się prawa wskazania swojego następcy, do wyborów powszechnych stawałyby dwie kandydatury – osoba, która w ostatnim głosowaniu Elektorów uzyskała bezwzględną większość głosów oraz ten kandydat, który w ostatnim głosowaniu elektorów otrzymał kolejno największą liczbę głosów¹⁵⁸.

Postulowane przez Stanisława Cara rozwiązania znacznie wzmacniały pozycje prezydenta¹⁵⁹, dając mu duży wpływ na wybór swojego następcy. Umożliwiało to ustępującemu prezydentowi kontynuowanie dotychczasowej polityki i wpływ na decyzje państwa nawet po swoim ustąpieniu. Przedstawione rozwiązanie było konsekwencją przyjętej koncepcji prezydenta w państwie, który jako głowa państwa miał być nośnikiem i strażnikiem jego suwerenności.

¹⁵⁷ S. Car, *Czynnik równowagi w nowej konstytucji*, Warszawa 1935, s. 15–16.

¹⁵⁸ S. Car, *Stanowisko prezydenta...*, s. 84. Ostatecznie w tekście konstytucji kwietniowej znalazł się zapis, iż w razie gdyby ustępujący prezydent zrzekł się możliwości wskazania swojego kandydata albo nie wskazał go i nie zarządził wyborów powszechnych w ciągu 7 dni od wyboru Zgromadzenia Elektorów, prezydentem zostaje kandydat Zgromadzenia Elektorów. Zob. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., art. 17 ust. 5.

¹⁵⁹ Należy pamiętać, iż według konstytucji Kwietniowej senat wybierał 1/3 elektorów, natomiast prezydent mianował 1/3 liczby senatorów, przez co pośrednio miał wpływ także na kandydaturę Zgromadzenia Elektorów. Zob. D. Górecki, dz. cyt., s. 47.

Prezydent kierujący ogólną polityką państwa, w której kierował się racją stanu, musiał mieć wpływ na wybór swojego następcy. Car wyżej cenił rację stanu, na której straży stać miała głowa państwa, od bieżącego interesu politycznego, wyrażanego przez parlament, stąd też starał się zagwarantować prezydentowi jak największą rolę w wyłanianiu swojego następcy. Władza prezydenta w tym zakresie nie miała być jednak pełną i wyłączną, dlatego została stworzona możliwość korekty ewentualnych błędnych desygnacji prezydenta. Takie korekcyjne znaczenie miały wybór kontrkandydata przez Zgromadzenie Elektorów oraz w dalszej kolejności elekcja prezydenta w wyborach powszechnych.