

# SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b> .....	6
<b>Rozdział I: Kształtowanie się weimarskiego modelu prezydentury</b> .....	11
1. Sytuacja polityczna w Niemczech pod koniec 1918 r. ....	11
2. Prace nad przygotowaniem projektu konstytucji na przełomie 1918 i 1919 r. ....	17
3. Wybory do Zgromadzenia Narodowego .....	20
4. Ustawa o tymczasowej władzy w Rzeszy .....	23
5. Uchwalenie konstytucji Republiki Weimarskiej .....	25
6. Prezydent Republiki Weimarskiej w debacie niemieckiego Zgromadzenia Narodowego 1919 r. ....	29
6.1. Tryb wyboru prezydenta .....	32
6.2. Prezydent a instytucje demokracji bezpośredniej .....	36
6.3. Rozwiązanie Sejmu Rzeszy .....	38
6.4. Powołanie rządu .....	41
<b>Rozdział II: Tryb wyboru oraz mandat prezydenta</b> .....	43
1. Uwagi wstępne .....	43
2. Czynne i bierne prawo wyborcze .....	46
3. Tryb przeprowadzenia wyborów .....	47
4. Ustalenie wyników głosowania .....	49
5. Druga tura głosowania .....	51
6. Wybory Prezydenta Rzeszy w praktyce .....	51
7. Objęcie urzędu .....	54
8. Kadencja .....	54
9. Zastępstwo prezydenta .....	56
<b>Rozdział III: Prezydent jako arbiter</b> .....	57
1. Arbitraż wobec parlamentu .....	58
1.1. Prawo żądania zwołania Reichstagu .....	58
1.2. Prawo rozwiązania Reichstagu .....	60
1.2.1. Założenia ogólne .....	60
1.2.2. „Tylko jeden raz z tego samego powodu” .....	62

1.2.3. Kontrasygnata .....	65
1.2.4. Inne ograniczenia .....	67
1.2.5. Praktyka .....	68
1.3. Udział w procedurze ustawodawczej .....	70
1.3.1. Prawo ogłaszania ustaw .....	70
1.3.2. Zarządzanie referendum .....	70
2. Arbitraż wobec rządu .....	73
2.1. Mianowanie i odwoływanie kanclerza i ministrów .....	73
2.1.1. Założenia ogólne .....	73
2.1.2. Koncepcja rządu parlamentarnego .....	75
2.1.3. Koncepcja dualistyczna .....	76
2.1.4. Rząd prezydencki .....	78
2.1.5. Ministrowie .....	83
2.1.6. Odwołanie rządu .....	83
2.2. Udział prezydenta w ustalaniu zasadniczych linii polityki ...	85
2.3. Kontrasygnata .....	89
<b>Rozdział IV: Uprawnienia nadzwyczajne prezydenta .....</b>	<b>93</b>
1. Historia powstania art. 48 .....	93
2. Ogólna charakterystyka art. 48 .....	96
3. „Poważne zagrożenie lub naruszenie bezpieczeństwa publicznego i porządku” .....	101
4. „Konieczne zarządzenia” .....	104
4.1. Rozporządzenia z mocą ustawy .....	104
4.2. Subdelegacja .....	107
4.3. Zawieszenie praw podstawowych .....	107
5. Granice uprawnień nadzwyczajnych .....	110
6. Uprawnienia nadzwyczajne prezydenta w praktyce ustrojowej Republiki Weimarskiej .....	114
7. Znaczenie art. 48 .....	119
<b>Rozdział V: Prezydent w strukturze systemu politycznego   Republiki Weimarskiej .....</b>	<b>122</b>
1. 1919–1923 .....	125
2. 1924–1929 .....	128
3. 1930–1932 .....	134

<b>Rozdział VI: Odpowiedzialność prezydenta .....</b>	<b>143</b>
1. Odpowiedzialność polityczna .....	144
2. Odpowiedzialność konstytucyjna .....	150
3. Odpowiedzialność karna .....	158
<b>Rozdział VII: Recepcja weimarskiego modelu prezydentury w innych krajach .....</b>	<b>160</b>
1. Geneza modelu silnej prezydentury .....	163
2. Wybory prezydenckie .....	167
3. Prezydent jako arbiter .....	175
3.1. Ogólna charakterystyka urzędu prezydenta .....	175
3.2. Arbitraż wobec parlamentu .....	178
3.3. Arbitraż wobec rządu .....	186
<b>Zakończenie .....</b>	<b>201</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>204</b>

# WSTĘP

Po I wojnie światowej do dwóch podstawowych modeli rządów w systemach demokratycznych, tzn. parlamentarno-gabinetowego (Wielka Brytania, Francja) i prezydenckiego (Stany Zjednoczone)<sup>1</sup> dołączył trzeci – pośredni – model parlamentarno-prezydencki. Zrodził się on równocześnie, jako pewna koncepcja doktrynalna i potrzeba praktyczna, w zasadzie niezależnie od siebie, w pierwszej połowie 1919 r., w dwóch krajach: Niemczech i Finlandii. Następnie podobne rozwiązania przyjęły niektóre konstytucje międzywojenne: Austrii (1920), Irlandii (1936) oraz konstytucje, które w ślad za Prof. Eugeniuszem Zwierzchowskim, możemy określić mianem neoprezydencałizmu (lub hiperprezydencałizmu); do takich możemy zaliczyć polską konstytucję kwietniową 1935 r.<sup>2</sup> Kiedy wydawało się, że idea rządów parlamentarno-prezydenckich podupadła w wyniku klęski ustrojowej Republiki Weimarskiej, odrodziła się ona po II wojnie światowej we Francji pod wpływem koncepcji gen. Charlesa de Gaulle'a. Z kolei francuskie rozwiązania ustrojowe (konstytucja V Republiki z 1958 r.) stały się wzorcem dla twórców konstytucji w niektórych krajach w ostatnim ćwierćwieczu XX w. (szczególnie w państwach postkomunistycznych). Również w Polsce istniała do momentu uchwalenia konstytucji z 1997 r. realna możliwość wprowadzenia systemu parlamentarno-prezydenckiego. Wzorce wypracowane po I wojnie światowej w Niemczech doby Republiki Weimarskiej są więc nadal aktualne

---

<sup>1</sup> Oprócz tego należy pamiętać o modelu rządów zgromadzenia (Szwajcaria).

<sup>2</sup> E. Zwierzchowski: *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 63. Autor zwraca uwagę, że „brak wyraźnej granicy tworzy możliwość dość dowolnej kwalifikacji różnych postaci reżimów politycznych do powszechnie akceptowanego, jako mieszczącego się w granicach rozwiązań demokratycznych semiprezydencałizmu”. Ostatecznie jednak dochodzi do konkluzji, że nie można zaliczyć konstytucji kwietniowej do ustrojów półprezydenckich. Konstytucja kwietniowa tworzyła bowiem specyficzny model ustrojowy.

i dlatego istnieje potrzeba doktrynalnego opracowania tego modelu rządów<sup>3</sup>.

W 2009 r. upłynęło już dziewięćdziesiąt lat od uchwalenia, przez obradujące w Weimarze Zgromadzenie Narodowe, konstytucji Rzeszy Niemieckiej, zwanej konstytucją weimarską. Była to konstytucja niezwykle specyficzna, zarówno w odniesieniu do konstytucjonalizmu niemieckiego, jak i europejskiego. Po raz pierwszy państwu niemieckiemu została nadana forma republiki (stąd popularna nazwa: Republika Weimarska w odniesieniu do historii Niemiec w latach 1919–1933).

Przyjęty przez konstytucję weimarską system rządów był oryginalnym tworem niemieckiego konstytucjonalizmu, wyrosłym zarówno z założeń teoretycznych, jak i potrzeb praktycznych. Silna tradycja monarchiczna, przy oczywistej konieczności odrzucenia monarchii, kazała twórcom konstytucji weimarskiej wyposażyć wybieranego w wyborach powszechnych prezydenta w silne uprawnienia, równoważące pozycję parlamentu. W ten sposób Niemcy odrzucili francuski wzorzec ustrojowy (III Republika), dominujący w Europie po I wojnie światowej (i przyjęty m.in. przez polską konstytucję marcową z 1921 r.). Tradycja rządów kanclerskich kazała również odrzucić system prezydencki na wzór USA. Stąd powstał model rządów parlamentarno-prezydenckich, naśladowany wielokrotnie w późniejszych konstytucjach.

Na określenie systemu rządów silnej prezydentury w Polsce używa się najczęściej terminu „system parlamentarno-prezydencki”. Zgadzam się z opinią S. Gebethnera, że jest to termin nie oddający istoty tego systemu, który charakteryzuje się dualizmem przywództwa (prezydent i rząd). Stąd bardziej prawidłową nazwą jest „system prezydencko-premierowski”<sup>4</sup> albo „system mieszany”<sup>5</sup>. Cechuje się on:

---

<sup>3</sup> Należy też pamiętać o szeroko zakreślonych w konstytucji weimarskiej instytucjach demokracji bezpośredniej w obliczu współcześnie rozwijających się tych instytucji.

<sup>4</sup> S. Gebethner: *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, pod red. M. Domały, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 78.

<sup>5</sup> W literaturze używa się również pojęcia system półprezydencki (semiprezydencki) i półprezydenckalny (semiprezydenckalny).

- 1) dualistyczną egzekutywą (prezydent i rząd), przy czym prezydent dysponuje realną władzą<sup>6</sup>, nie ponosząc – co do zasady – odpowiedzialności politycznej,
- 2) powszechnymi wyborami prezydenta<sup>7</sup>,
- 3) odpowiedzialnością polityczną rządu przed parlamentem i prezydentem<sup>8</sup>.

Z zaklasyfikowaniem określonych konstytucji do weimarskiego modelu prezydentury istnieją spore problemy. Trudno się bowiem spodziewać, że twórcy konstytucji w poszczególnych krajach będą wprost nawiązywali do międzywojennych rozwiązań niemieckich, które przecież poniosły klęskę i nie zapobiegły przekształceniu się ustroju demokratycznego w system totalitarny, a w niektórych przypadkach to przejście nawet ułatwiły. Jednak prześledzenie poszczególnych instytucji ustrojowych w poszczególnych krajach pozwala na stwierdzenie, że miały one swoje prazródło w rozwiązaniach weimarskich. Drugą trudność stanowi niekiedy poważne odejście od litery konstytucji w praktyce ustrojowej. Dlatego jeden z rozdziałów pracy poświęcono praktycznym aspektom stosowania modelu weimarskiego w latach 1919–1933.

Z uwagi na pojawiające się trudności należy na początek wyróżnić cechy relewantne modelu weimarskiego, które posłużą do jego charakterystyki. Do tych cech należą następujące założenia:

- 1) głową państwa jest prezydent,
- 2) prezydent jest wybierany bezpośrednio przez naród (ewentualnie przez kolegium elektorskie),
- 3) prezydent jest nie tylko neutralną głową państwa, ale także arbitrem; w szczególności dysponuje prerogatywami, tzn. kompetencjami zwolnionymi z obowiązku kontrasygnaty członka rządu<sup>9</sup>,

---

<sup>6</sup> Jest to cecha odróżniająca system mieszany od systemu parlamentarno-gabinetowego, w którym głowa państwa „panuje ale nie rządzi”.

<sup>7</sup> Czynnikiem ten H. Bahro i E. Vesper (*Das semipräsidentielle System – „Bastard“ oder Regierungsform sui generis*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen“ 1995, nr 3, s. 471) uważają za jeden z podstawowych czynników charakteryzujący ten system rządów.

<sup>8</sup> Patrz S. Gebethner: *System...*, jw., s. 81. Także A. Jamróz: *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Temida2, Białystok 1993, s. 148–149.

<sup>9</sup> W ustroju parlamentarnym te same uprawnienia mają charakter nominalny, faktycznie są bowiem wykonywane przez czynnik rządowy. Patrz: A. Jamróz: *Demokracja...*, jw., s. 149.

- 4) prezydent posiada szerokie uprawnienia w sytuacji zagrożenia państwa,
- 5) istnieją instrumenty demokracji bezpośredniej (przede wszystkim referendum).

Założeniem mechanizmu rządów w konstytucji weimarskiej była równowaga między prezydentem a parlamentem. W razie konfliktu między tymi organami arbitrem stawał się suweren (lud), który rozstrzygał spór w kolejnych wyborach bądź w referendum. Jednak w pewnej sytuacji prezydent uzyskiwał przewagę nad parlamentem. Działo się tak w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Wówczas, na mocy art. 48, prezydent przejmował niemal pełnię władzy, bez wahania określaną przez niemieckich konstytucjonalistów jako władza dyktatorska.

Cechą systemu parlamentarno-prezydenckiego jest więc istnienie dwóch organów wywodzących swoją legitymację bezpośrednio z woli narodu: parlamentu i prezydenta. Słusznie podkreśla się, że w tym systemie faktyczną jego istotę oddaje dopiero praktyka polityczna, a w szczególności faktyczny układ stosunków między prezydentem a większością parlamentarną. Stąd charakterystyczne dla Francji zjawisko kohabitacji. Pogląd na unormowania prawne nie oddaje nam więc istoty rzeczy. Dopiero obserwując funkcjonowanie danego systemu w praktyce możemy stwierdzić, czy bardziej skłania się on w kierunku rządów prezydenckich, czy parlamentarnych.

Przyjęcie powyższych założeń metodologicznych pozwoli na zaliczenie do weimarskiego modelu prezydentury następujących konstytucji: Republiki Weimarskiej (1919), Finlandii (1919)<sup>10</sup>, Austrii (1920), Polski (1935), Francji (1958). Stosownie do powyższego praca składa się z siedmiu rozdziałów. W rozdziałach I-VI zaprezentowano regulacje normatywne konstytucji weimarskiej, przedstawiono doktrynalne uzasadnienie modelu oraz praktykę stosowania przepisów konstytucji. W tej części pracy uwzględniono następujące zagadnienia: 1) kształtowanie się modelu, 2) tryb wyboru prezydenta, 3) arbitraż prezydenta

---

<sup>10</sup> Jak stwierdza M. Grzybowski: *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 70, określenie ustroju Finlandii jako semiprezydenckiego oddaje wiernie jego właściwości, a zwłaszcza pozycję prezydenta.

(wobec parlamentu i rządu), 4) uprawnienia nadzwyczajne prezydenta, 5) funkcjonowanie instytucji prezydenta w ramach systemu politycznego Republiki Weimarskiej, 6) odpowiedzialność prezydenta .

Ostatni rozdział pracy – VII, jest poświęcony kwestii recepcji rozwiązań weimarskich w innych konstytucjach. Pierwszorzędne znaczenie mają tutaj konstytucje międzywojenne: fińska i austriacka. Obie obowiązywały przez długie lata. Dopiero w 1999 r. Finlandia doczekała się nowej konstytucji, a konstytucja Austrii jest aktem do dziś obowiązującym. Na tym tle należy widzieć również powojenną konstytucję V Republiki Francuskiej, w której przyjęto szereg rozwiązań znanych wcześniej w Republice Weimarskiej. Raz jeszcze należy jednak podkreślić, że każda z tych konstytucji powstawała w specyficznych dla siebie okolicznościach i nie można mówić o prostej recepcji rozwiązań weimarskich, tym bardziej że upadek Republiki Weimarskiej w 1933 r. stał się przyczyną przejścia rządów przez reżim hitlerowski. Dlatego w tym rozdziale znajduje się omówienie poszczególnych instytucji ustrojowych, które pojawiły się w konstytucji weimarskiej i które stanowią trwałą wkład w rozwój konstytucjonalizmu światowego.

Niniejsza książka jest poprawioną wersją rozprawy doktorskiej obronionej w dniu 30 listopada 2007 r.

Na koniec moich wstępnych rozważań pragnę gorąco podziękować promotorowi, Panu Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu, dzięki któremu niniejsza dysertacja doczekała się finału oraz Panu Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu za twórczą inspirację do podjęcia tematu.

Wyrazy wdzięczności składam również recenzentom: Panu Profesorowi Andrzejowi Szymtowi oraz Panu Profesorowi Piotrowi Tulei.