

Krzysztof Prokop

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
e-mail: krzysztof.prokop@uph.edu.pl

ORCID 0000-0002-3447-4592

DOI: 10.15290/mhi.2018.17.01.02

W poszukiwaniu systemu rządów u progu niepodległości (1918–1921)

ABSTRAKT

Przedmiotem opracowania jest określenie okoliczności, które określiły system rządów II Rzeczypospolitej w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości (pod koniec 1918 r.). Artykuł poświęcony jest trzem kwestiom: systemowi rządów na przełomie 1918 i 1919 r., systemowi rządów w okresie obowiązywania Małej Konstytucji oraz systemowi rządów w projektach konstytucji II Rzeczypospolitej. Autor wskazuje, iż przesłanki parlamentarnego systemu rządów pojawiły się już w pierwszych tygodniach funkcjonowania polskich władz państwowych. Pod rządami Małej Konstytucji z 20 lutego 1919 r. podjęto próbę zainstalowania systemu rządów zgromadzenia. Okazało się to niemożliwe ze względu na wysoki autorytet głowy państwa – Józefa Piłsudskiego, który piastował również funkcję Naczelnego Wodza. Projekty konstytucji zakładały (w większości) słabą pozycję prezydenta. W ten sposób Konstytucja z 17 marca 1921 r. przyjęła parlamentarno-gabinetowy system rządów, wzorowany na III Republice Francuskiej.

ABSTRACT

In the search of a system of government at the beginning of independence (1918–1919)

The subject of the article is to identify the factors and conditions that determined the system of government of the II Republic of Poland in the first years after regaining independence at the end of 1918. The study is devoted to three issues: the system of government at the turn of 1918 and 1919, the system of government under the Small

Constitution and the system of government in the light of drafts of the Constitution of the II Republic of Poland. According to the author substitutes of the parliamentary system of government were born already in the first weeks of the functioning the Polish state authorities. Under the Small Constitution of 20 February 1919, an attempt was made to introduce the system of parliamentary supremacy. This turned out to be impossible given the high level of authority enjoyed by the country's head of state – Józef Piłsudski, who also served as its commander in chief. Drafts of the Constitution assumed (mostly) the weak position of the president. In this way, the Constitution of 17 March 1921 adopted the parliamentary-cabinet system of government, which was modeled on the system adopted by the III French Republic.

Słowa kluczowe: II Rzeczpospolita, system rządów, konstytucja, parlament, głowa państwa

Key words: The Second Polish Republic, system of government, constitution, parliament, head of state

Uwagi wstępne

Pierwszy okres funkcjonowania niepodległej Rzeczypospolitej poświęcony był – oprócz walki o ustalenie granic państwa i obrony przed bolszewicką nawałą – pracom nad określeniem ustroju, co wiązało się z koniecznością uchwalenia konstytucji. Niniejsze opracowanie poświęcone jest trzem zagadnieniom: 1) ustrojowi państwa polskiego na przełomie 1918 i 1919 r., tj. do czasu zebrania się Sejmu Ustawodawczego, 2) systemowi rządów w okresie obowiązywania Małej Konstytucji z dnia 20 lutego 1919 r.¹, 3) charakterystyce projektów konstytucji składanych przez stronnictwa parlamentarne i ośrodek rządowy w kontekście parlamentarno-gabinetowego systemu rządów przyjętego ostatecznie przez Konstytucję uchwaloną przez Sejm Ustawodawczy w dniu 17 marca 1921 r., czyli tzw. konstytucję marcową².

Celem artykułu jest określenie czynników i uwarunkowań, które ostatecznie przesądziły o kształcie systemu rządów II Rzeczypospolitej w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości. Autor wskazuje, iż od pierwszych tygodni funkcjonowania władz państwa polskiego rodziły się namiastki systemu parlamentarnego. Mała Konstytucja przyniosła formalne ustanowienie systemu rządów zgromadzenia z dominującą pozycją Sejmu Ustawodawczego, którego władza była formalnie nieograniczona. Niemniej projekty konstytucji przedstawione w 1919 r. niemal bez wyjątków przewidywały oparcie struktury konstytucyjnych

¹ Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.U.R.P. nr 19, poz. 226).

² Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 44, poz. 267 z późn. zm.).

organów państwowych na mechanizmach parlamentarnego systemu rządów. Ostatecznie większość parlamentarna, w ślad za stosownymi przedłożeniami rządowymi, zdecydowała o ustanowieniu parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, opierając się na wzorcach ustrojowych III Republiki Francuskiej.

Ustrój państwa polskiego na przełomie 1918 i 1919 r.

Okres rozbiorów sprawił, że przerwaniu uległa ciągłość polskich instytucji konstytucyjnych. Po stu dwudziestu trzech latach niewoli okazało się, że wzorce ustrojowe wypracowane pod koniec XVIII w. nie nadają się do zastosowania w nowych warunkach społeczno-politycznych³. Aż do formalnego zakończenia działań wojennych silny wpływ na procesy ustrojowe miały decyzje podejmowane przez mocarstwa zaborcze⁴. Ustaleniu formy rządów nie sprzyjały też spory w obozie niepodległościowym co do kształtu ustrojowego niepodległej Rzeczypospolitej.

Sytuacja polityczna w pierwszych dniach listopada 1918 r. była niezwykle skomplikowana i labilna⁵. W poszczególnych dzielnicach powstawały polskie ośrodki władzy⁶. Szczególnie istotne znaczenie miało utworzenie w Lublinie, w nocy z 6 na 7 listopada 1918 r., Tymczasowego Rządu Republiki Polskiej z Ignacym Daszyńskim na czele. Rząd stanął w jawnej w opozycji do rezydującej w Warszawie Rady Regencyjnej. Organ ten reprezentował władze okupacyjne⁷ i z tego też powodu w pierwszych dniach listopada 1918 r. nie był już zdolny do realnego sprawowania rządów⁸.

W tym stanie rzeczy decydujące znaczenie miała decyzja władz okupacyjnych o zwolnieniu z internowania Józefa Piłsudskiego⁹. W dniu 10 listopada 1918 r. J. Piłsudski powrócił do Warszawy z magdeburskiego więzienia. W dniu

³ Por. W. Komarnicki, *Ustrój Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 1-2; S. Rogowski, *Małe konstytucje (1919–1947–1992)*, „Przegląd Sejmowy” (dalej: PS) 1999, nr 2, s. 12-13.

⁴ Równie istotne znaczenie co obecność wojsk okupacyjnych na ziemiach polskich miały wydarzenia rewolucyjne w państwach zaborczych.

⁵ Jak stwierdził Marian Kallas: „Dzień 11 listopada 1918 r. był pierwszym dniem niepodległości Polski, w którym władza «leżała na ulicy»” (M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 253).

⁶ Zob. D. Górecki, *Powstawanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919)*, Łódź 1983, s. 84 i nast.

⁷ „Polska Rada Regencyjna wobec nieistnienia monarchii polskiej nie sprawowała regencji, lecz była organem powołanym do życia przez okupantów do określonych funkcji. Rada Regencyjna powstała nie z woli narodu polskiego, lecz z woli okupantów i nie sprawowała władzy najwyższej, jak monarcha lub regent, lecz tylko władzę zależną i dlatego też nie miała stanowiska monarchy” (Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 1, Warszawa 1925, s. 201).

⁸ M. Kallas, op. cit., s. 255.

⁹ Dla współczesnych J. Piłsudski „był uosobieniem czynnego, ofiarnego patrioty, walczącego z zaborcami”, a jego sile sprzyjało szesnastomiesięczne odsunięcie od wpływu na bieg wydarzeń politycznych (J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Poznań 2005, s. 265).

11 listopada 1918 r. Rada Regencyjna przekazała mu władzę wojskową „wobec grożącego niebezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, dla ujednostajnienia wszelkich zarządzeń wojskowych i utrzymania porządku w kraju”¹⁰. Trzy dni później Rada Regencyjna złożyła również na ręce J. Piłsudskiego władzę cywilną, po czym uległa samorozwiązaniu¹¹.

System organów państwowych niepodległej Rzeczypospolitej do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego opierał się na władzy osobistej J. Piłsudskiego¹². Miała ona charakter pierwotny, ponieważ powstające pod koniec 1918 r. organy niepodległego państwa polskiego nie wykazywały ciągłości z dawnymi organami władz okupacyjnych¹³. Inna sprawa, że J. Piłsudski zadbał o formalne przekazanie mu władzy wojskowej i cywilnej przez Radę Regencyjną, by uniknąć ze strony politycznych przeciwników zarzutu nadużywania sytuacji dla własnych korzyści.

Niemniej formalnym aktem przekazania władzy przez Radę Regencyjną nie należy przyznawać większego znaczenia¹⁴. Abstrahując od tego, iż – jak wspomniano wyżej – organ ten nie posiadał w listopadzie 1918 r. realnej władzy, podnieść należy, iż J. Piłsudski nie upatrywał, ogólnie rzecz biorąc, źródła swojej władzy w akcie jej przekazania przez ciało utożsamiane z byłym zaborcą¹⁵. Trzeba też podkreślić, iż J. Piłsudskiemu podporządkował się rząd lubelski¹⁶. We wstępie do dekretu z 22 listopada 1918 r. O najwyższej władzy reprezentacyjnej

¹⁰ Dz.Pr.P.P. nr 17, poz. 38.

¹¹ Dz.Pr.P.P. nr 17, poz. 39.

¹² Por. T. Ciświcki, *O Naczelniku Państwa i Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawno-polityczne*, Poznań 1922, s. 1 i nast.

¹³ Pogląd W. Komarnickiego, zgodnie z którym J. Piłsudski od 11 listopada 1918 r. sprawował rządy wspólnie z Radą Regencyjną (zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 51), doczekał się konstruktywnej krytyki we współczesnej literaturze; zob. jednak uwagę P. Kierończyka (*Nadrzędność parlamentu – mit czy realna alternatywa ustrojowa? Analiza wybranych przykładów*, Gdańsk 2009, s. 166), iż „wraz z władzą *de facto* dyktatorską, Piłsudski objął urząd regenta Królestwa Polskiego”. W każdym razie wraz z podjęciem przez Radę Regencyjną decyzji o samorozwiązaniu owa rzekoma współwładza nie mogła już istnieć.

¹⁴ Por. J. Pajewski, op. cit., s. 266: „Piłsudski miał wówczas, zwłaszcza po otrzymaniu nominacji na Naczelnego Wodza, pełną, nieograniczoną możliwość uchwycenia rządów siłą bez oglądania się na regentów czy na kogokolwiek innego. Stanął jednak i on na gruncie wcale nie rewolucyjnej zasady ciągłości i władzę, która sama szła mu w ręce, wołał przyjąć od Rady Regencyjnej w drodze aktu prawnego”; zob. także D. Górecki, op. cit., s. 147-150.

¹⁵ Por. G. Górski, *Polonia Restituta. Ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Lublin 2007, s. 42-43; A. Burda, *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983, s. 12.

¹⁶ W dniu 14 listopada 1918 r. Ignacy Daszyński otrzymał z rąk J. Piłsudskiego misję utworzenia rządu, który miał sprawować władzę do czasu zebrania się Sejmu Ustawodawczego (Dz.Pr.P.P. nr 17, poz. 40). Daszyński nie zdołał wykonać tego zadania ze względu na opór środowisk pravicowych i dlatego zastąpił go inny socjalista, Jędrzej Moraczewski. W dniu 18 listopada 1918 r. utworzył on Tymczasowy Rząd Republiki Polskiej (zob. M. Kallas, op. cit., s. 256; J. Pajewski, op. cit., s. 267-268). Jak podkreśla D. Górecki, nazwa gabinetu J. Moraczewskiego wskazuje na chęć podkreślenia kontynuacji rządu lubelskiego (op. cit., s. 156); por. B. Leśnodorski, *Wielkości i nędze odrodzenia państwowego. O Polsce na przełomie lat 1918/1919*, „Państwo i Prawo” 1978, z. 10, s. 12.

Republiki Polskiej¹⁷, będącego pierwszym aktem konstytucyjnym niepodległej Rzeczypospolitej, J. Piłsudski nawiązywał do funkcjonowania Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej, a nie faktu przejścia władzy cywilnej i wojskowej z rąk Rady Regencyjnej¹⁸.

Na mocy dekretu z 22 listopada 1918 r. J. Piłsudski objął stanowisko Tymczasowego Naczelnika Państwa. Biorąc pod uwagę, iż autorem dekretu był on sam, doszło w ten sposób do formalnego ustanowienia dyktatury¹⁹. Nie należy jednak nadawać temu terminowi znaczenia pejoratywnego. Była to dyktatura specyficzna, temporalnie ograniczona, z wyraźnie określonym celem, jakim było jak najszybsze zorganizowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu Ustawodawczego, czyli ciała przedstawicielskiego pełniącego funkcję konstytuancy²⁰. O takim charakterze dyktatury J. Piłsudskiego świadczy nie tylko przyjęty przez niego tytuł (Tymczasowy Naczelnik Państwa), lecz przede wszystkim całość działań podjętych w celu ekspresowego wręcz tempa przeprowadzenia wyborów parlamentarnych w trudnych warunkach funkcjonowania młodego państwa i to w dodatku na podstawie jednej z najbardziej postępowych ordynacji wyborczych w ówczesnej Europie, dopuszczającej kobiety do realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego²¹.

Formalną podstawą władzy Piłsudskiego nie był zatem akt przekazania mu przez Radę Regencyjną władzy cywilnej i wojskowej, lecz wspomniany wyżej dekret z dnia 22 listopada 1918 r. Na mocy dekretu J. Piłsudski jako Tymczasowy Naczelnik Państwa sprawował „najwyższą władzę” do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego oraz powoływał odpowiedzialny przed nim rząd, na czele którego stał Prezydent Ministrów. Podstawową formą stanowienia prawa były dekryty uchwalane przez rząd i zatwierdzane przez Tymczasowego Naczelnika Państwa. Dekryty traciły moc obowiązującą w razie nieprzedstawienia ich do zatwierdzenia przez Sejm Ustawodawczy na jego pierwszym posiedzeniu.

Już na mocy wspomnianego dekretu nastąpiło zakotwiczenie w polskim systemie ustrojowym podstawowych reguł parlamentarnego systemu rządów, a zwłaszcza zasady kontrasygnaty. Podlegały jej akty wydawane przez Tymczasowego Naczelnika Państwa. Aktu kontrasygnaty udzielali ministrowie. Siłą rzeczy dekret ustanawiał polityczną odpowiedzialność rządu i jego członków przed J. Piłsudskim, niemniej wskazywał również, iż będzie ona trwała tylko do czasu zebrania się Sejmu Ustawodawczego. Zatem zgromadzenie przedstawicielskie

¹⁷ Dz.Pr.P.P. nr 17, poz. 41.

¹⁸ Jak zwraca uwagę Z. Cybichowski, już w dekrete z 14 listopada 1918 r. „Piłsudski pominął milczeniem rezygnację Rady Regencyjnej, nie chcąc stwarzać pozoru, że istnieje ciągłość prawna pomiędzy kompetencjami Rady Regencyjnej i jego działalnością” (Z. Cybichowski, op. cit., s. 205).

¹⁹ Por. W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 24; A. Korobowicz, *Pierwsze miesiące niepodległości – kształtowanie ustroju i prawotwórstwo*, PS 1999, nr 1, s. 72; Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa 1987, s. 15–17.

²⁰ Por. S. Rogowski, op. cit., s. 15.

²¹ Zob. Z. Iłski, *Formuła wyborcza u progu niepodległej Polski (do 1922 r.)*, Toruń 2013, s. 444–447.

miało ocenić kwestię kontrasygnaty i ewentualnej odpowiedzialności ministrów za jej udzielenie²². Dekret z 22 listopada 1918 r. wyraźnie wskazywał na tymczasowy charakter rozwiązań ustrojowych. Ich finałem miało być zebranie się Sejmu Ustawodawczego i podjęcie przez konstytuante decyzji o zaadaptowaniu określonego systemu rządów.

Mimo aktu formalnego przekazania władzy przez Radę Regencyjną (a więc organ stanowiący przejaw monarchicznej formy państwa) J. Piłsudski, idąc w ślad za dominującymi w polskim życiu politycznym tego okresu poglądami, posługiwał się w wydawanych przez siebie aktach formułą „Republika Polska”²³. W ten sposób już pod koniec 1918 r., a nie na późniejszym etapie prac konstytucyjnych, zapadła decyzja o przyjęciu republikańskiej formy państwa²⁴. W tym przedmiocie istniała po odzyskaniu niepodległości pełna zgoda między największymi siłami politycznymi. Spośród projektów konstytucji przedstawionych kilka miesięcy później Sejmowi Ustawodawczemu żaden nie przewidywał restytucji monarchii. Konstytucja z 17 marca 1921 r. posłużyła się natomiast – wywodzącą się z okresu przedrozbiorowego – nazwą „Rzeczpospolita”, która stała się od tej pory synonimem republikańskiej formy państwa²⁵.

Jak wynika z powyższego, na przełomie 1918 i 1919 r. system organizacji władz państwowych opierał się na władzy osobistej J. Piłsudskiego. Miała ona charakter ograniczony pod względem temporalnym, o czym świadczyła najbardziej nazwa urzędu: Tymczasowy Naczelnik Państwa. Józef Piłsudski deklarował również bezzwłoczne złożenie dymisji na ręce Sejmu Ustawodawczego, co rzeczywiście nastąpiło. Warto też zwrócić uwagę, że istotą aktu z dnia 20 lutego 1919 r., nazywanego Małą Konstytucją, było przejęcie najwyższej władzy państwowej z rąk J. Piłsudskiego przez Sejm Ustawodawczy i powierzenie mu stanowiska Naczelnika Państwa. Nie był już to urząd „tymczasowy” w takim sensie, że wynikał z woli organu przedstawicielskiego, a nie osobistej decyzji J. Piłsudskiego. Treść komentowanego aktu przesądza również o następczej legitymizacji działań J. Piłsudskiego w okresie między przejęciem władzy wojskowej i cywilnej z rąk Rady Regencyjnej a zebraniem się Sejmu Ustawodawczego²⁶.

²² Inaczej: A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa*, Lwów 1934, s. 57-58, zdaniem którego z rzezconego dekretu nie wynikała zasada odpowiedzialności członków gabinetu przed Sejmem Ustawodawczym za działania Tymczasowego Naczelnika Państwa; por. A. Kulig, *Kształtowanie formy rządów u progu niepodległej Polski (1917–1926)*, Warszawa 2013, s. 57-58.

²³ Por. W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 52.

²⁴ Jak podkreślił S. Starzyński, decyzję tę zatwierdził pośrednio Sejm Ustawodawczy, ustanawiając w Małej Konstytucji republikańską organizację władz państwowych (*Współczesny ustroj prawno-polityczny Polski i innych krajów słowiańskich*, Lwów 1928, s. 13).

²⁵ W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 37. Dodać należy, iż wydarzenia z listopada 1918 r. przesądziły również o odrzuceniu koncepcji „republiki rad” forsowanej przez komunistów (A. Korobowicz, op. cit., s. 70; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 34).

²⁶ Por. A. Kulig, op. cit., s. 146.

Ustrój państwa w okresie obowiązywania Małej Konstytucji

Zasadniczy przełom ustrojowy nastąpił wraz z zebraniem się Sejmu Ustawodawczego, wybranego 26 stycznia 1919 r. Od tego momentu odpowiedzialność za losy państwa spoczęła na organie przedstawicielskim, na ręce którego tymczasowy dyktator złożył swoją władzę. Sejm Ustawodawczy pełnił rolę konstytuanta. Miał doprowadzić do uchwalenia pierwszej ustawy zasadniczej i ustalić podstawowe zasady ustroju państwa.

Bardzo szybko, bo już 20 lutego 1919 r. Sejm Ustawodawczy uchwalił Małą Konstytucję²⁷, która określiła ustrój Rzeczypospolitej do czasu wejścia w życie właściwej konstytucji. Akt ten odrzucał zasadę trójpodziału władz, wprowadzając zamiast niej zasadę nadrzędnej pozycji Sejmu Ustawodawczego, charakterystyczną dla systemu rządów zgromadzenia. Zgodzić się należy z opinią, iż zasada owa „nie wynikała z żadnych założeń teoretycznych, lecz była wyrazem silnych i zrozumiałych tendencji zapewnienia reprezentacji narodowej decydującego wpływu na budowanie ustroju niepodległego państwa”²⁸. Dlatego też twórcy Małej Konstytucji określili władzę Sejmu Ustawodawczego jako suwerenną. Wychodząc z poszanowania zwierzchniej władzy Narodu, w związku z brakiem możliwości jej bezpośredniej realizacji, uznali, że władza suwerena realizowana będzie przez organ przedstawicielski, reprezentujący jego wolę.

Pogląd ten był efektem wpływu konstytucjonalizmu francuskiego. Ewolucja ustroju III Republiki prowadziła na przełomie XIX i XX w. do dominacji parlamentu w strukturze organów państwowych. Rządy parlamentarne uważano za równoznaczne ze spełnieniem testu demokratycznego ustroju państwa. Zasadę suwerenności ludu (narodu) utożsamiano z suwerennością parlamentu²⁹. Dlatego też w realiach pierwszych lat II Rzeczypospolitej władzę Sejmu Ustawodawczego uważano za formalnie nieograniczoną, poza zobowiązaniem się do uchwalenia konstytucji i tym samym zakończenia jego kadencji³⁰.

Respektowaniu zwierzchniej pozycji Sejmu Ustawodawczego sprzyjał wynik wyborów. Żadna z sił politycznych nie zdobyła przewagi wobec pozostałych, w rezultacie czego nie mogła wykrystalizować się stabilna większość rządowa. W praktyce funkcjonowania systemu politycznego dominowały gabinety technokratyczne (pozaparlamentarne). Zjawiskiem charakterystycznym dla polskiej demokracji parlamentarnej było w tym okresie tworzenie się doraźnych koalicji

²⁷ Określenie to było znane w języku prawniczym już w okresie II Rzeczypospolitej; zob. W. Komarnicki, *Ustrój...*, s. 25-26. Wcześniej wspomniany autor używał formuły „krótka konstytucja” (idem, *Polskie...*, s. 73).

²⁸ A. Kulig, op. cit., s. 10.

²⁹ Zob. więcej: K. Grzybowski, *Demokracja francuska*, Kraków 1947, s. 36 i nast.

³⁰ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 65. W innym miejscu wspomniany autor pisał: „Sejm ma kompetencje ograniczone przepisami konstytucji, dopóki jednak ich nie ma, konstytuanta działa, jako władza, zarządzająca wszelkie stosunki w państwie, będąca źródłem wszelkich władz” (idem, *Ustrój...*, s. 25); por. G. Górski, op. cit., s. 55.

stronictw w celu przyjęcia przez izbę określonych rozwiązań, towarzyszące niechęci do wzięcia pełnej odpowiedzialności za funkcjonowanie gabinetu³¹.

Stosownie do zasady suwerenności parlamentu określono pozycję głowy państwa i gabinetu, podporządkowując je ciału przedstawicielskiemu. Nominalnym wyrazem nadrzędnej pozycji ustrojowej Sejmu Ustawodawczego było uznanie Naczelnika Państwa za „najwyższego wykonawcę” jego uchwał w sprawach cywilnych i wojskowych. W ten sposób twórcy Małej Konstytucji usiłowali ograniczyć dużą swobodę J. Piłsudskiego w wykonywaniu władzy państwowej, czemu jednak stał na przeszkodzie brak normatywnego określenia kompetencji Naczelnika Państwa³².

Rząd był powoływany – w pełnym składzie – przez Naczelnika Państwa na podstawie porozumienia z Sejmem. Naczelnik Państwa oraz Rząd byli odpowiedzialni przed Sejmem za sprawowanie swego urzędu. Mała Konstytucja nie dokonywała bliższej charakterystyki owej odpowiedzialności, w związku z czym uznać należy, iż była to zarówno odpowiedzialność konstytucyjna (za przekroczenie kompetencji), jaką normalnie egzekwuje się wobec osoby sprawującej urząd głowy państwa (prezydenta), jak i polityczna³³. Naczelnik Państwa i Rząd ponosili bowiem odpowiedzialność za kierunek prowadzonej polityki³⁴. Umożliwiając parlamentowi pociągnięcie Naczelnika Państwa do odpowiedzialności politycznej. Mała Konstytucja wprowadzała rozwiązanie stojące w opozycji do jednego z kluczowych mechanizmów parlamentarnego systemu rządów, jakim jest polityczna neutralizacja głowy państwa.

Ustanowienie odpowiedzialności Naczelnika Państwa przed Sejmem Ustawodawczym nie oznaczało rezygnacji z kontrasygnaty, instytucji podstawowej dla parlamentarnego systemu rządów, funkcjonującej – co należy przypomnieć – już na podstawie przepisów dekretu z dnia 22 listopada 1918 r. Każdy akt państwowy Naczelnika Państwa wymagał podpisu właściwego ministra. Podkreślić należy, iż wspomniana wyżej potencjalna możliwość pociągnięcia Naczelnika Państwa przez Sejm Ustawodawczy do odpowiedzialności politycznej stawiała pod znakiem zapytania jedną z najbardziej podstawowych funkcji kontrasygnaty, jakim jest uwolnienie głowy państwa od odpowiedzialności politycznej za kontrasygnowany akt³⁵.

Twórcy Małej Konstytucji odrzucili również inną podstawową regułę parlamentarnego systemu rządów, jaką jest możliwość rozwiązania ciała ustawodaw-

³¹ A. Kulig, op. cit., s. 163-164.

³² Por. Z. Witkowski, op. cit., s. 19-20.

³³ W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 67.

³⁴ P. Kierończyk, *Nadrzędność...*, s. 174.

³⁵ Jak podkreśla A. Deryng, na tle przepisów Małej Konstytucji kontrasygnata zmieniła zasadniczo swoją funkcję, gdyż „stała się formą współdziałania organu złożonego, a nie sposobem przeniesienia i przejęcia odpowiedzialności lub sposobem ograniczenia władzy jednostki, której to władzy owa jednostka zupełnie nie posiadała” (A. Deryng, op. cit., s. 59).

czego przez egzekutywę. Fakt ten można wytłumaczyć – moim zdaniem – tyle chęcią zapewnienia supremacji Sejmu Ustawodawczego w systemie organów państwowych, ile również pełnioną przezeń funkcją konstytuancy. Parlament wybrany 26 stycznia 1919 r. miał przede wszystkim doprowadzić do uchwalenia konstytucji, w związku z czym nie do pogodzenia z tym zadaniem byłaby możliwość jego rozwiązania.

Normatywna (i jak się okazało w praktyce tylko teoretyczna) dominacja Sejmu Ustawodawczego była związana z chęcią osłabienia władzy J. Piłsudskiego. Wybory wygrał Związek Ludowo-Narodowy, a więc stronnictwo reprezentujące przeciwną opcję polityczną w stosunku do Naczelnika Państwa. Dlatego pojawiła się tendencja do wprowadzenia mechanizmów kontroli parlamentarnej nad jego działaniami³⁶. Z tego też tytułu J. Piłsudski wyrażał niechęć wobec rozwiązań Małej Konstytucji³⁷.

Faktyczna rola ustrojowa J. Piłsudskiego była znacznie silniejsza, niż by to wynikało z postanowień Małej Konstytucji. Niezależnie od osobistego autorytetu Naczelnika Państwa, wskazać należy, iż J. Piłsudski pełnił również funkcję Naczelnego Wodza, a państwo znajdowało się w stanie wojny. Literę Małej Konstytucji modyfikował ponadto nieopublikowany „protokół dodatkowy” do jej postanowień. Mowa jest o uchwale Konwentu Seniorów wskazującej, iż w przekonaniu wszystkich frakcji parlamentarnych pkt II/5 Małej Konstytucji dotyczący kontrasygnaty aktów Naczelnika Państwa nie obejmował rozporządzeń wojskowych³⁸.

Kluczowe znaczenie dla określenia relacji między Naczelnikiem Państwa a Sejmem Ustawodawczym miała procedura powołania nowego rządu. Początkowo występowała praktyka zatwierdzania przez Konwent Seniorów kandydata na premiera wysuniętego przez Naczelnika Państwa, Marszałka Sejmu lub frakcje parlamentarne. Po zatwierdzeniu przez Konwent Seniorów kandydat otrzymywał z rąk Naczelnika Państwa misję utworzenia nowego rządu. Po przedstawieniu przez desygnowanego premiera kandydatów na ministrów Naczelnik Państwa powoływał gabinet³⁹. Tworzony gabinet musiał uzyskać parlamentarną inwestyturę – zasadą było przeprowadzenie głosowania nad udzieleniem rządowi wotum zaufania⁴⁰.

Należy przypomnieć, iż zgodnie z Małą Konstytucją cały skład gabinetu ustalany był na podstawie porozumienia Naczelnika Państwa z Sejmem Ustawodawczym. Tymczasem w praktyce przedmiotem uzgodnień była jedynie

³⁶ Por. S. Rogowski, op. cit., s. 16-17.

³⁷ Zob. W.T. Kulesza, *Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*, PS 2007, nr 5, s. 40.

³⁸ M. Pietrzak, op. cit., s. 46-47.

³⁹ P. Kierończyk, *Nadrzędność...*, s. 176.

⁴⁰ A. Kulig, op. cit., s. 175.

osoba szefa rządu. Niezależnie od tego, iż Sejm Ustawodawczy godził się w ten sposób na uszczuplenie zakresu jego uprawnień wynikających *expressis verbis* z Małej Konstytucji⁴¹, gabinety, których skład nie był wcześniej ustalony w drodze konsultacji ze stronnictwami parlamentarnymi, miały problemy z uzyskaniem wotum zaufania⁴².

Zasada równowagi między Naczelnikiem Państwa a Sejmem Ustawodawczym ukształtowała się ostatecznie pod wpływem wydarzeń, które towarzyszyły dymisji rządu Antoniego Ponikowskiego w czerwcu 1922 r. Gabinet ustąpił na żądanie Naczelnika Państwa w związku z układem niemiecko-radzieckim w Rapallo, mimo że cieszył się zaufaniem większości parlamentarnej. Przyznał to sam premier, oświadczając, iż rząd „zgłosił dymisję natychmiast ze względu na brak zaufania Naczelnika Państwa do rządu”⁴³. Kulminacją kryzysu gabinetowego była odmowa powołania przez Naczelnika Państwa na stanowisko premiera Wojciecha Korfatego, desygnowanego przez Sejm Ustawodawczy oraz złożony 26 lipca 1922 r. wniosek o udzielenie przez Sejm Ustawodawczy wotum nieufności wobec Naczelnika Państwa. Kryzys zakończył się powołaniem gabinetu Juliana Nowaka, akceptowanego zarówno przez głowę państwa, jak i większość parlamentarną. Ustalono w ten sposób zasadę równowagi między Sejmem Ustawodawczym a Naczelnikiem Państwa w procedurze powołania nowego rządu. Kandydat na premiera musiał cieszyć się zaufaniem nie tylko większości parlamentarnej, ale i głowy państwa⁴⁴.

Tak oto praktyka ustrojowa zmodyfikowała literę Małej Konstytucji, której przepisy ewidentnie wprowadzały elementy systemu rządów zgromadzenia. Należały do nich: klauzula o władzy suwerennej Sejmu Ustawodawczego, kontrasygnata nastawiona wyraźnie w kierunku podporządkowania Naczelnika Państwa i ministrów Sejmowi Ustawodawczemu, kontrasygnowanie ustaw przez prezydenta ministrów i właściwego ministra, podczas gdy samego aktu podpisania ustawy dokonywał marszałek Sejmu, permanentny tryb pracy Sejmu, brak wpływu Naczelnika Państwa i rządu na posiedzenia (sesje) parlamentu oraz pozbawienie Naczelnika Państwa jakiegokolwiek wpływu na ustawodawstwo⁴⁵.

Mechanizmy charakterystyczne dla systemu rządów zgromadzenia nie były rzeczą niespotykaną w ówczesnej Europie. W większości przypadków formuła rządów oparta na dominacji parlamentu przybierała postać efemerydy i znikła

41 Por. uwagę D. Góreckiego, który wskazał, iż „poddawanie pod dyskusję sejmową kandydatów do poszczególnych tek ministerialnych mogło prowadzić do przedłużających się kryzysów gabinetowych” (D. Górecki, op. cit., s. 194).

42 Por. A. Kulig, op. cit., s. 174.

43 K.W. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty*, Warszawa – Kraków 1924, s. 622.

44 P. Kierończyk, *Nadrzędność...*, s. 177.

45 A. Kulig, op. cit., s. 187.

wraz z uchwaleniem właściwej konstytucji⁴⁶. W późniejszym okresie przekształciła się w system parlamentarno-gabinetowy z preponderancją parlamentu. Wyjątkowy przypadek na tle państw ówczesnej Europy stanowi Estonia, gdzie konstytucja z 1920 r. nie przewidywała instytucji prezydenta. Funkcję głowy państwa sprawował premier, a kierowany przez niego gabinet był faktycznie komisją partii posiadających większość parlamentarną⁴⁷.

W Polsce system rządów zgromadzenia nie mógł odnieść sukcesu ze względu na wysoki autorytet Naczelnika Państwa, który pozwolił mu na zrównoważenie pozycji ustrojowej Sejmu Ustawodawczego⁴⁸. Należy w związku z tym podzielić pogląd, że pod rządami Małej Konstytucji występował system rządów parlamentarnych, ale w postaci atypowej, charakteryzującej się formalnym uzależnieniem od Sejmu nie tylko rządu, ale i głowy państwa oraz odrzuceniem koncepcji równowagi między władzą wykonawczą a ustawodawczą⁴⁹. Niemniej praktyka ustrojowa przekreśliła ten kierunek ewolucji systemu rządów, prowadząc do zapewnienia faktycznej równowagi między Sejmem Ustawodawczym a Naczelnikiem Państwa. O występowaniu parlamentarnego systemu rządów świadczy też odpowiedzialność polityczna gabinetu przed Sejmem, dualistyczna egzekutywa oraz kontrasygnata aktów Naczelnika Państwa przez odpowiedniego ministra⁵⁰.

Koncepcje systemu rządów w projektach konstytucji

Doświadczenia nabyte w okresie obowiązywania Małej Konstytucji wpłynęły na kształt ustawy zasadniczej z 17 marca 1921 r. Okazało się, że zapewnienie parlamentarnej kontroli nad działaniami egzekutywy jest zabiegiem niewystarczającym dla ograniczenia jej znaczenia, przede wszystkim jeżeli chodzi o obszar uprawnień głowy państwa, piastującej jednocześnie stanowisko Naczelnego Wodza, w obszarze uprawnień wojskowych. Dlatego też większość parlamentarna zdecydowała o radykalnym ograniczeniu pozycji ustrojowej głowy państwa

⁴⁶ Por. M. Starzewski, *Konstytucja Republiki Czechosłowackiej*, Kraków 1926, s. 14 i nast.; K. Prokop, *Konstytucyjny system organów państwowych Republiki Litewskiej w pierwszych latach niepodległości (1918–1926)*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, t. VIII, s. 89 i nast.; P. Kierończyk, *Wizja silnego parlamentu w pierwszych konstytucjach państw bałtyckich*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji” 2005, nr 1, s. 59 i nast.

⁴⁷ Zob. J. Zieliński, *Prezydent Republiki Estońskiej*, [w:] *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, red. J. Osiński, Warszawa 2009, s. 161-162; S. Sagan, *Międzywojenne konstytucje Estonii*, [w:] *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Matusecka, Katowice 2009, s. 490.

⁴⁸ S. Rogowski stwierdził, iż pod rządami Małej Konstytucji z 1919 r. „można raczej mówić o dominacji Naczelnika Państwa, ograniczonej przez Sejm” (S. Rogowski, op. cit., s. 21).

⁴⁹ Por. M. Pietrzak, op. cit., s. 50-51; P. Kierończyk, *Nadrzędność...*, s. 180; W.T. Kulesza, op. cit., s. 47.

⁵⁰ A. Kulig, op. cit., s. 169.

w konstytucji⁵¹, również w obszarze spraw wojskowych, spodziewając się dalszego piastowania tej funkcji przez J. Piłsudskiego⁵².

Istniała przy tym zgoda w przedmiocie oparcia systemu rządów w przyszłej konstytucji na zasadzie trójpodziału władz, a więc inaczej niż miało to miejsce pod rządami Małej Konstytucji. Projekty konstytucji, które przedstawiono w pierwszych trzech miesiącach kadencji Sejmu Ustawodawczego, prezentowały różne wizje ustrojowe, ale żaden z nich nie ustanawiał systemu rządów zgromadzenia, mimo że pewne cechy tego systemu rządów pojawiły się – jak wskazano wyżej – w literze Małej Konstytucji z 20 lutego 1919 r. Stronnictwa parlamentarne uważały bowiem formę ustrojową określoną w tymże akcie za twór przejściowy i kryzysowy⁵³.

Nie zmienia to faktu, że w projektach konstytucji pojawiały się sformułowania nawiązujące do modelu rządów zgromadzenia. Chodzi zwłaszcza o projekt Związku Polskich Posłów Socjalistycznych oraz projekt Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”. Projekt ZPPS stwierdzał, iż Sejm sprawuje „władzę najwyższą” w państwie, działając przy tym pod „bezpośrednią kontrolą narodu”. Przepis o najwyższej władzy Sejmu nie powinien być w tym przypadku interpretowany jako próba zainstalowania systemu rządów zgromadzenia, gdyż inne postanowienia projektu określały granice kompetencji zgromadzenia przedstawicielskiego. Przede wszystkim zaś decyzje Sejmu mogły być zakwestionowane przez obywateli za pomocą instytucji demokracji bezpośredniej⁵⁴.

Supremację parlamentu, jednoizbowego Sejmu⁵⁵, wybieranego na trzyletnią kadencję, przewidywał projekt PSL „Wyzwolenie”. Zakres uprawnień Sejmu wkraczał wyraźnie w obszar właściwości egzekutywy. Sejm obradował permanentnie i nie mógł być rozwiązany przed upływem kadencji. Cechy systemu

⁵¹ Inaczej tę rzecz widział S. Starzyński, który stwierdził, iż wraz z wejściem w życie Konstytucji Marcowej nastąpiła „wielka różnica pomiędzy stanowiskiem i kompetencją rozszerzenia i usamoistnienia władzy wykonawczej, należącej dziś do Prezydenta w całej swej pojęciowej rozciągłości, a nie ograniczonej jedynie do wykonywania cudzych uchwał” (S. Starzyński, op. cit., s. 13).

⁵² Określenie miejsca J. Piłsudskiego w systemie konstytucyjnych organów państwa należało do największych dylematów w czasie prac konstytucyjnych, które musiała rozstrzygnąć większość parlamentarna; G. Górski, op. cit., s. 59.

⁵³ Por. J. Czajowski, *Koncepcja formy rządu w projektach konstytucji niepodległej Rzeczypospolitej (1917–1920)*, [w:] *Model polskiego parlamentu*, red. M. Grzybowski, Kraków 1996, s. 50–51.

⁵⁴ A. Kulig, op. cit., s. 210.

⁵⁵ Jednoizbowość parlamentu należała do głównych punktów programu konstytucyjnego PSL „Wyzwolenie”. Kompromis osiągnięty w przedmiocie powołania Senatu odbył się bez udziału tej partii. Zob. J. Czajowski, M. Grzybowski, *Kilka refleksji o drugiej izbie ustawodawczej w II RP i projektach Konstytucji III RP*, [w:] *Regnare, gubernare, administrare: Prawo i władza na przestrzeni wieków. Prace dedykowane profesorowi Jerzemu Malcowi z okazji 40-lecia pracy naukowej*, red. S. Grodziski, A. Dziadzio, Kraków 2012, s. 233–234; por. W. Kowalski, *Koncepcje ustrojowe izby wyższej parlamentu w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2014, s. 62 i nast. Na temat dylematów związanych z utworzeniem izby drugiej parlamentu i jej roli w strukturze organów państwowych zob. J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927. Pozycja prawnokonstytucyjna i praktyka ustrojowa*, Warszawa 1999, s. 13 i nast.

rządów zgromadzenia widać też w konstrukcji rządu. Każdy z siedmiu jego członków stał na czele wyodrębnionego resortu. Inaczej jednak niż w przypadku systemu rządów zgromadzenia projekt przewidywał model parlamentarnej odpowiedzialności członków rządu, w postaci zarówno solidarnej, jak i indywidualnej.

W większości projektów relacje między głową państwa, rządem i parlamentem opierały się na zasadach parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, przynajmniej jeśli chodzi o jego podstawowe reguły, jakimi są dualizm egzekutywy oraz odpowiedzialność polityczna gabinetu przed ciałem przedstawicielskim. Głowie państwa projekty przyznawały uprawnienie do powoływania członków rządu. Prezydent dysponował również szeregiem kompetencji wobec parlamentu. Miał prawo zwoływać, zamykać i odraczać sesje parlamentu, realizować inicjatywę ustawodawczą, zgłaszać weto ustawodawcze o charakterze zawieszającym oraz rozwiązywać parlament. Projekty podkreślały zasadę jednolitości działań egzekutywy, przewidując instytucję kontrasygnaty.

Mimo odrzucenia koncepcji systemu rządów zgromadzenia w większości projektów widoczne było przekonanie o szczególnym znaczeniu parlamentu, jako ciała przedstawicielskiego, reprezentującego bezpośrednio wolę suwerena, względem innych organów państwowych władzy ustawodawczej, zwłaszcza wobec egzekutywy⁵⁶. Tendencja ta dominowała w czasie prac parlamentarnych nad projektem konstytucji i ostatecznie wywarła bezpośrednie odzwierciedlenie w literze konstytucji marcowej. Uważano, iż szczególna pozycja ustrojowa parlamentu wynika z jego naturalnej więzi z suwerenem (narodem). Wizję tę popierały zgodnie nie tylko partie lewicy, ale również i endecja, która w zwiększeniu kompetencji parlamentu widziała szansę na ograniczenie roli ustrojowej J. Piłsudskiego⁵⁷.

Projekty nie przewidywały mechanizmów racjonalizujących funkcjonowanie systemu parlamentarnego. Również w czasie późniejszych prac nad projektem konstytucji w parlamencie nie zgłaszano tego typu propozycji. Jacek Czajowski uważa, że ten stan rzeczy daje się wytłumaczyć przywiązaniem do poszanowania pozycji ustrojowej parlamentu. Wprowadzenie mechanizmów ograniczających w jakikolwiek sposób jego uprawnienia wobec rządu byłoby „naruszeniem pozycji i zamachem na «autorytet» Sejmu”⁵⁸.

Koncepcji szczególnej pozycji ustrojowej parlamentu nie uwzględnił projekt prof. Józefa Buzka – Klubu Pracy Konstytucyjnej, gdyż zakładał on federalną strukturę państwa polskiego i przeszczepienie prezydenckiego systemu rządów na wzór Stanów Zjednoczonych. Zgodnie z założeniami tego systemu rządów prezydent był jedynym organem władzy wykonawczej (niezależnie od tego,

⁵⁶ J. Czajowski, *Koncepcja formy rządu...*, s. 17.

⁵⁷ Por. *ibidem*, s. 27 i 49-50.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 29.

że była przewidziana instytucja wiceprezydenta), równoważnym wobec izb parlamentarnych. Z innego powodu ideę dominacji parlamentu względem egzekutywy odrzucał projekt ankiety⁵⁹. Stanowił on próbę pogodzenia parlamentarnego i prezydenckiego systemu rządów. Był to zatem projekt kompromisowy, uwzględniający obawy przed dominacją prezydenta (jak w II Republice Francuskiej), jak i parlamentu (izby pierwszej)⁶⁰.

Zgłoszone projekty konstytucji zostały poddane krytyce, w rezultacie której Komisja Konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego opracowała swój własny projekt konstytucji. Projekt uwzględniał zgłoszone wcześniej projekty konstytucji, choć w różnym zakresie. W finale prac konstytucyjnych decydujące znaczenie odegrał „francuski” projekt konstytucji, przyjmujący doświadczenia ustrojowe III Republiki. Konstytucja z 1875 r. należy do najważniejszych aktów w dziejach europejskiego konstytucjonalizmu. Kreowała bowiem model republiki parlamentarnej w przeciwieństwie do znanej już dawniej republiki prezydenckiej w Stanach Zjednoczonych⁶¹. Instytucje ustrojowe III Republiki Francuskiej odegrały przemożny wpływ na rozwiązania przyjmowane w innych państwach europejskich po I wojnie światowej, w tym również w Polsce.

Koncepcja radykalnego ograniczenia pozycji ustrojowej prezydenta zwyciężyła dopiero w końcowej fazie prac konstytucyjnych. Największe znaczenie miał pod tym względem projekt Ustawy Konstytucyjnej z 1 listopada 1919 r. opracowany przez rząd I.J. Paderewskiego. Po jego ogłoszeniu⁶² projekt konstytucji stał się przedmiotem debaty plenarnej Sejmu Ustawodawczego. Spór toczył się głównie wokół modelu parlamentu (zagadnienia jedno- lub dwuizbowości), pozycji ustrojowej prezydenta oraz statusu ustrojowego Kościoła katolickiego i praw mniejszości narodowych⁶³. Na tym etapie prac panowała natomiast zasadnicza zgoda w przedmiocie ustanowienia w Konstytucji II Rzeczypospolitej parlamentarno-gabinetowego systemu rządów.

⁵⁹ Ankieta była specjalną, trzydziestoosobową komisją powołaną przez premiera Ignacego Jana Paderewskiego. Ankieta ogłosiła swój projekt 12 marca 1919 r. Nie uzyskał on postaci formalnej inicjatywy ustawodawczej, niemniej odegrał ważną rolę w pracach konstytucyjnych, stanowiąc punkt odniesienia dla kolejnych projektów, zwłaszcza rządowych. Zob. S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 22; A. Kulig, op. cit., s. 191 i 195-196; M. Kallas, *Tryb zmiany ustawy zasadniczej w projektach konstytucyjnych z lat 1917-1920 oraz 1989-1991*, [w:] *Księga życia i twórczości. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Romanowi A. Tokarczykowi*, t. 5: *Prawo*, red. Z. Władek, Lublin 2013, s. 127; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 2, Warszawa 1927, s. 25 i nast.

⁶⁰ S. Krukowski, op. cit., s. 52-53.

⁶¹ M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2009, s. 378.

⁶² Projekt „francuski” został ostatecznie ukształtowany przez autopoprawki przyjęte przez gabinet Leopolda Skulskiego w dniu 19 stycznia 1920 r.

⁶³ M. Kallas, *Historia...*, s. 288; M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982*, Warszawa 1985, s. 192.

Podsumowanie

Podstawową cechą ustroju odrodzonej Rzeczypospolitej była formalna dominacja parlamentu w strukturze organów państwowych. Pozycję taką przybrał Sejm Ustawodawczy, wybrany 26 stycznia 1919 r. na podstawie demokratycznego prawa wyborczego. Uchwalona przez Sejm Ustawodawczy Mała Konstytucja z dnia 20 lutego 1919 r. zawierała w swych postanowieniach cechy systemu rządów zgromadzenia. Niemniej wysoki autorytet J. Piłsudskiego oraz szeroki zakres jego władzy wynikający z faktu sprawowania funkcji Naczelnego Wodza powodował, że w praktyce funkcjonowały mechanizmy parlamentarnego systemu rządów. Zostały one zaszczerpięone już w dekreście z dnia 22 listopada 1918 r. przez przyjęcie zasady kontrasygnaty aktów głowy państwa, którą następnie podtrzymała Mała Konstytucja z 1919 r.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż odpowiedzialność polityczna głowy państwa i rady ministrów przed zgromadzeniem przedstawicielskim stanowi wyłom w mechanizmach systemu rządów zgromadzenia, choć występuje w jego rewolucyjnych odmianach⁶⁴. Brak czystych mechanizmów systemu rządów zgromadzenia, niezależnie od czynników natury faktycznej, umożliwił kształtowanie się relacji na linii Sejm Ustawodawczy – Naczelnik Państwa – Rząd w sposób charakterystyczny dla systemu parlamentarnego.

Przekonanie o potrzebie poszanowania mechanizmów parlamentarnego systemu rządów dominowało również w czasie prac nad uchwaleniem konstytucji niepodległej Rzeczypospolitej. Wśród zgłoszonych projektów konstytucji jedynie projekt prof. J. Buzka przewidywał oryginalną koncepcję wprowadzenia systemu rządów prezydenckich. Inne projekty zakładały utrzymanie podstawowych mechanizmów systemu rządów parlamentarnych. Ostry spór dotyczył poszczególnych elementów tego systemu (jak np. sposobu wyboru prezydenta czy kwestii istnienia i roli izby drugiej parlamentu). Ostatecznie zwyciężyła koncepcja zakładająca adaptację systemu rządów *a la française*, z ograniczoną rolą głowy państwa i dominacją izby pierwszej w systemie organów państwowych.

Określony przepisami konstytucji marcowej ustrój II Rzeczypospolitej z parlamentarno-gabinetowym systemem rządów na wzór III Republiki Francuskiej mieścił się w głównym nurcie rozwoju ówczesnego konstytucjonalizmu europejskiego. Francuski wzorzec ustrojowy był wówczas najbardziej popularny, choć modyfikowano go na potrzeby poszczególnych państw (np. konstytucja Republiki Litewskiej przewidywała mechanizm odpowiedzialności politycznej prezydenta). Na marginesie odnotować należy, iż w dwóch państwach europejskich, tj. Finlandii i Niemczech zaszło zjawisko prezydencjalizacji parlamentarnego systemu rządów przez umocnienie pozycji głowy państwa względem parlamentu

⁶⁴ A. Kulig, op. cit., s. 166.

i rządu. Tendencja ta odrodziła się po II wojnie światowej w postaci parlamentarno-prezydenckiego systemu rządów (V Republika Francuska), stając się atrakcyjnym wzorcem ustrojowym dla państw Europy Środkowo-Wschodniej (również Polski) po upadku reżimu komunistycznego w 1989 r.

Bibliografia

- Adamczyk M., Pastuszka S., *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985.
- Burda A., *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983.
- Ciświcki T., *O Naczelniku Państwa i Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej. Studium prawnopolityczne*, Poznań 1922.
- Cybichowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 1, Warszawa 1925.
- Cybichowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 2, Warszawa 1927.
- Czajowski J., *Koncepcja formy rządu w projektach konstytucji niepodległej Rzeczypospolitej (1917–1920)*, [w:] *Model polskiego parlamentu*, red. M. Grzybowski, Kraków 1996.
- Czajowski J., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927. Pozycja prawnokonstytucyjna i praktyka ustrojowa*, Warszawa 1999.
- Czajowski J., Grzybowski M., *Kilka refleksji o drugiej izbie ustawodawczej w II RP i projektach Konstytucji III RP*, [w:] *Regnare, gubernare, administrare: Prawo i władza na przestrzeni wieków. Prace dedykowane profesorowi Jerzemu Malcowi z okazji 40-lecia pracy naukowej*, red. S. Grodziski, A. Dziadzio, Kraków 2012.
- Deryng, A., *Akty rządowe głowy państwa*, Lwów 1934.
- Górecki D., *Powstawanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919)*, Łódź 1983.
- Górski G., *Polonia Restituta. Ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Lublin 2007.
- Grzybowski K., *Demokracja francuska*, Kraków 1947.
- Ilski Z., *Formuła wyborcza u progu niepodległej Polski (do 1922 r.)*, Toruń 2013.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006.
- Kallas M., *Tryb zmiany ustawy zasadniczej w projektach konstytucyjnych z lat 1917–1920 oraz 1989–1991*, [w:] *Księga życia i twórczości. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Romanowi A. Tokarczykowi*, t. 5: *Prawo*, red. Z. Władek, Lublin 2013.
- Kierończyk P., *Nadrzędność parlamentu – mit czy realna alternatywa ustrojowa? Analiza wybranych przykładów*, Gdańsk 2009.
- Kierończyk P., *Wizja silnego parlamentu w pierwszych konstytucjach państw bałtyckich*, „Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji” 2005, nr 1.

- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Komarnicki W., *Ustrój Polski współczesnej*, Wilno 1937.
- Korobowicz A., *Pierwsze miesiące niepodległości – kształtowanie ustroju i prawotwórstwo*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1.
- Kowalski W., *Koncepcje ustrojowe izby wyższej parlamentu w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2014.
- Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
- Kulesza W.T., *Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5.
- Kulig A., *Kształtowanie formy rządów u progu niepodległej Polski (1917–1926)*, Warszawa 2013.
- Kumaniecki K.W., *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty*, Warszawa – Kraków 1924.
- Leśnodorski B., *Wielkości i nędze odrodzenia państwowego. O Polsce na przełomie lat 1918/1919*, „Państwo i Prawo” 1978, z. 10.
- Pajewski J., *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Poznań 2005.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.
- Prokop K., *Konstytucyjny system organów państwowych Republiki Litewskiej w pierwszych latach niepodległości (1918–1926)*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, t. IX.
- Rogowski S., *Małe konstytucje (1919–1947–1992)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 2.
- Sagan S., *Międzywojenne konstytucje Estonii*, [w:] *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej*, red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka, Katowice 2009.
- Szczeniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2009.
- Starzewski M., *Konstytucja Republiki Czechosłowackiej*, Kraków 1926.
- Starzyński S., *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych krajów słowiańskich*, Lwów 1928.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa 1987.
- Zieliński J., *Prezydent Republiki Estońskiej*, [w:] *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, red. J. Osiński, Warszawa 2009.

STRESZCZENIE

W poszukiwaniu systemu rządów u progu niepodległości (1918–1921)

Celem artykułu jest określenie czynników i uwarunkowań, które ostatecznie przesądziły o kształcie systemu rządów II Rzeczypospolitej w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości. Analizą zostały objęte przepisy aktów konstytucyjnych obowiązujących w latach 1918–1921 oraz projekty konstytucji Rzeczypospolitej

Polskiej (Konstytucji Marcowej). Bazę bibliograficzną stanowią opracowania naukowe współczesnej i międzywojennej doktryny prawa konstytucyjnego. W pracy wykorzystano metodę dogmatyczną, historyczną i (w niewielkim zakresie) porównawczą. Autor dochodzi do wniosku, iż od pierwszych tygodni funkcjonowania władz państwa polskiego rodziły się namiastki systemu parlamentarnego. Zdaniem autora Mała Konstytucja przyniosła formalne ustanowienie systemu rządów zgromadzenia z dominującą pozycją Sejmu Ustawodawczego, którego władza była formalnie nieograniczona. Niemniej praktyka ustrojowa prowadziła do zapewnienia faktycznej równowagi między Sejmem Ustawodawczym a Naczelnikiem Państwa. Projekty konstytucji przedstawione w 1919 r. niemal bez wyjątków przewidywały oparcie struktury konstytucyjnych organów państwowych na mechanizmach parlamentarnego systemu rządów.

SUMMARY

In the search of a system of government at the beginning of independence (1918–1919)

The aim of the study is to determine the factors and conditions that ultimately determined the shape of the system of the government of the II Republic of Poland in the first years after regaining independence. The analysis includes the provisions of constitutional acts in force in 1918–1921 and drafts of the Constitution of the Republic of Poland (the March Constitution). The bibliographic basis is the scientific studies of the contemporary and inter-war doctrine of constitutional law. A dogmatic, historical and (to a lesser extent) comparative method is used in the article. The author comes to the conclusion that from the first weeks of functioning of the authorities of the Polish state, substitutes of the parliamentary system were born. According to the author, the Small Constitution brought the formal establishment of the system of supremacy of the parliament with the dominant position being held by the Legislative Sejm, the power of which was unlimited. However, the constitutional practice led to ensuring a real balance between the Legislative Sejm and the Head of State. Drafts of the Constitution presented in 1919, almost without exception, provided for basing the structure of constitutional state bodies on the mechanisms of the parliamentary system of government.