

**Katarzyna Dunaj**

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży  
e-mail: kdunaj@interia.pl

ORCID 0000-0002-4788-6019

DOI: 10.15290/mhi.2018.17.01.03

## **Parlamentarny system rządów w Polsce i Niemczech po I wojnie światowej**

### **ABSTRAKT**

Koniec I wojny światowej zbiegł się w Polsce i Niemczech z narodzinami parlamentarnego systemu rządów. O ile jednak Polska przyjęła klasyczne urządzenia ustrojowe zaczerpnięte z dominującym wówczas wzorcem *a la française*, o tyle Niemcy zdecydowali się na stworzenie oryginalnego systemu rządów parlamentarnych, z silną pozycją prezydenta wybieranego w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Okazało się niebawem, iż w obu państwach zaszedł przypadek „demokracji, która przyszła za wcześnie”. Dość szybko nastąpił kryzys i upadek rządów parlamentarnych. Przedmiotem analizy podjętej przez autorkę jest refleksja nad rozwiązaniami niemieckiej konstytucji z 1919 r. i polskiej konstytucji marcowej (1921) kształtującymi parlamentarny system rządów ze szczególnym uwzględnieniem przesłanek, które doprowadziły do kryzysu i upadku demokracji parlamentarnej.

### **ABSTRACT**

#### **The parliamentary system of government in Poland and Germany after the First World War**

The end of the First World War coincided in Poland and Germany with the birth of a parliamentary system of government. However, while Poland adopted classical political devices derived from the then model *a la française*, which at that time dominated, Germany decided to create an original parliamentary system of government, with the strong position of a president elected by universal and direct election. It soon turned out that in both countries this resulted in a “democracy that

came too soon". Quite quickly, crisis and the collapse of parliamentary rule occurred. The subject of the analysis undertaken by the author is the reflection on the solutions of the German Constitution of 1919 and the Polish March Constitution of 1921, which shaped the parliamentary system of government, with particular reference to the premises that led to crisis and the collapse of parliamentary democracy.

**Słowa kluczowe:** parlamentarny system rządów, II Rzeczpospolita, Republika Weimarska, konstytucja marcowa, konstytucja weimarska

**Key words:** parliamentary system of government, the II Republic of Poland, the Weimar Republic, the March Constitution, the Weimar Constitution

## Uwagi wstępne

Po I wojnie światowej wykrystalizował się w Polsce i Niemczech parlamentarny system rządów. Polskie rozwiązania ustrojowe zawarte w konstytucji marcowej z 1921 r.<sup>1</sup> stanowiły odwzorowanie dominującego wówczas w Europie wzorca francuskiego (III Republika), natomiast w Niemczech konstytucja weimarska z 1919 r.<sup>2</sup> określiła podstawy oryginalnej odmiany parlamentarnego systemu rządów, który później został sklasyfikowany jako system parlamentar-no-prezydencki (mieszany).

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie instytucji kształtujących parlamentarny system rządów w Polsce i Niemczech po I wojnie światowej, określonych przepisami konstytucji marcowej z 1921 r. oraz konstytucji weimarskiej z 1919 r. Przedmiot analizy stanowią rozwiązania konstytucyjne określające relacje na linii parlament – prezydent, parlament – rząd oraz prezydent – rząd. Wśród rozwiązań instytucjonalnych określających parlamentarny system rządów kluczowe znaczenie odgrywały: tryb wyboru prezydenta, uprawnienia prezydenta wobec parlamentu (a w szczególności możliwość jego rozwiązania), mechanizmy odpowiedzialności politycznej rządu i ministrów (zaś w przypadku prezydenta Republiki Weimarskiej również prezydenta) oraz zasady i skutki kontrasygnowania aktów prezydenta przez członków gabinetu.

## Geneza systemu rządów parlamentarnych

W przypadku obu państw geneza parlamentarnego systemu rządów miała charakter rewolucyjny. O ile jednak w Niemczech rewolucja miała w dużej mierze charakter społeczny, spowodowany silnym wpływem komunistów, o tyle

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44, poz. 267 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 („Reichsgesetzblatt” 1919, s. 1383).

w Polsce główny wysiłek skupił się na walce narodowowyzwoleńczej i odzyskaniu niepodległości.

Podstawowe mechanizmy parlamentarnego systemu rządów pojawiły się w Polsce już w dekreście z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej<sup>3</sup>. Niemniej z powodu braku funkcjonowania w tym okresie ciała przedstawicielskiego nie mogła wykształcić się odpowiedzialność polityczna rządu przed parlamentem<sup>4</sup>. Pojawiła się ona wraz z ukonstytuowaniem się Sejmu Ustawodawczego i uchwaleniem Małej Konstytucji<sup>5</sup>.

W przypadku Niemiec sytuacja wyglądała nieco inaczej, ponieważ podstawa parlamentarnego systemu rządów wykrystalizowała się w wyniku przemian systemu politycznego na przełomie XIX i XX w. Dopiero jednak wydarzenia z ostatnich tygodni I wojny światowej doprowadziły do usankcjonowania podstawowych mechanizmów parlamentarnego systemu rządów przez zmianę konstytucji cesarskiej w październiku 1918 r.<sup>6</sup> Twórcy tejże noweli ustanowili zasadę zaufania szefa rządu (kanclerza) przed parlamentem oraz rozszerzyli zakres aktów cesarskich objętych kontrasygnatą na sprawy dotyczące obszaru wojskowości<sup>7</sup>.

Obowiązywanie podstawowych zasad parlamentarnego systemu rządów potwierdziła ustawa o tymczasowej władzy w Rzeszy<sup>8</sup> uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe (*Nationalversammlung*) bezpośrednio po jego ukonstytuowaniu się<sup>9</sup>. Ustanawiała ona dualistyczną egzekutywę. Akty głowy państwa wymagały ministerialnej kontrasygnaty. Prezydent nie dysponował uprawnieniem rozwiązania parlamentu, co wiązać należy z faktem, iż Zgromadzenie Narodowe pełniło funkcję konstytuancy. Rząd ponosił polityczną odpowiedzialność przed parlamentem.

<sup>3</sup> Dz.Pr.P.P. nr 17, poz. 41.

<sup>4</sup> Art. 2 dekretu ustanawiał odpowiedzialność szefa rządu oraz ministrów przed Tymczasowym Naczelnikiem Państwa „aż do zebrania się Sejmu”. Należy zatem zakładać, iż już w pierwszych miesiącach niepodległości funkcjonowała zasada odpowiedzialności parlamentarnej członków gabinetu, choć mogła ona zostać wyegzekwowana dopiero po ukonstytuowaniu się ciała przedstawicielskiego.

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Została ona poprzedzona przeprowadzoną kilka tygodni wcześniej reformą prawa wyborczego, której istotą było wprowadzenie proporcjonalnego systemu elekcji deputowanych.

<sup>7</sup> K. Dunaj, *Weimarski model prezydentury*, Warszawa 2010, s. 14. Na temat kontrasygnaty aktów cesarskich w świetle konstytucji z 1871 r. zob. M. Bożek, *Institucja kontrasygnaty na gruncie niemieckiego konstytucjonalizmu monarchicznego*, [w:] *Z dziejów prawa*, red. A. Lityński, M. Mikołajczyk, W. Organiściak, cz. 7, Katowice 2005, s. 89 i nast.

<sup>8</sup> Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 („Reichsgesetzblatt”, s. 169). Zob. A. Kulig, *Dwie prowizoryczne Konstytucje lutowe z 1919 roku: polska i niemiecka*, [w:] *Ustroje: historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013, s. 188 i nast.

<sup>9</sup> Wybory do Zgromadzenia Narodowego odbyły się 19 stycznia 1919 r. Wygrała je SPD, której jednak nie udało się zdobyć bezwzględnej większości mandatów.

Pół roku później Zgromadzenie Narodowe ukończyło prace nad przygotowaniem ustawy zasadniczej republikańskich Niemiec<sup>10</sup>. Twórcy konstytucji weimarskiej z dnia 11 sierpnia 1919 r. usankcjonowali model parlamentarnego systemu rządów, ale inaczej niż w dominującym w ówczesnej Europie wzorcu francuskim, oparli go na zasadzie równowagi między egzekutywą i legislatywą<sup>11</sup>. Cel ten osiągnęli przez powierzenie wyboru prezydenta ogółowi obywateli, wyposażeń go w znaczące kompetencje (w tym rozwiązanie Reichstagu<sup>12</sup>) oraz możliwość odwołania prezydenta w drodze referendum przed upływem kadencji. Wybór takiego modelu ustrojowego zgodny też był z dotychczasowymi doświadczeniami monarchicznymi przy oczywistej potrzebie zniesienia cesarstwa wywołanej wynikiem I wojny światowej<sup>13</sup>.

Zarówno w Polsce, jak i Niemczech istniała, zasadniczo rzecz biorąc, zgoda co do republikańskiej formy państwa i to zanim wypowiedziało się na ten temat zgromadzenie przedstawicielskie (konstytuanta). W przypadku Niemiec republika została ogłoszona w listopadzie 1918 r. Akt ten miał charakter spontaniczny, spowodowany zdyskredytowaniem monarchii Hohenzollernów<sup>14</sup>. W tym samym czasie Józef Piłsudski ogłosił w Warszawie powstanie rządu „Republiki Polskiej”. Jak się niebawem okazało, żadna z sił politycznych nie oczekiwała restauracji monarchii. Wszystkie projekty konstytucji złożone w pierwszych miesiącach funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego przewidywały republikańską formę państwa.

Najpoważniejszą siłą polityczną pod koniec 1918 r. stanowili w Polsce i Niemczech socjaliści. Potrafili oni opanować wpływy skrajnej lewicy i nie dopuścić do rewolucji komunistycznej. Zjawisko to było szczególnie istotne w Niemczech, gdzie wpływy komunistów były wyjątkowo silne. Rewolucja listopadowa 1918 r. rozpoczęła się od wybuchu powstania marynarzy w Kolonii, za którym stał skrajnie lewicowy Związek Spartakusa. Niemniej dzięki przekazaniu teki kanclerza szefowi SPD – Friedrichowi Ebertowi udało się zapobiec rewolucji komunistycznej w całym państwie, przy czym socjaldemokratyczny rząd nie zawahał się użyć w tym celu siły zbrojnej<sup>15</sup>.

Mimo że partie socjalistyczne odegrały kluczową rolę w pierwszym okresie nowej epoki, dość szybko utraciły przewagę w systemie politycznym –

<sup>10</sup> Zob. K. Dunaj, op. cit., s. 29 i nast.

<sup>11</sup> Zob. M. Bożek, *Geneza i założenia Konstytucji Weimarskiej*, [w:] *Ustrój polityczny państwa: Polska, Europa, świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Moldawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*, red. S. Sulewski, J. Szymanek, Warszawa 2013, s. 254 i n.

<sup>12</sup> Silna pozycja ustrojowa prezydenta była odpowiedzią na oczekiwania ugrupowań prawicowych, które dysponowały znikomą reprezentacją w Zgromadzeniu Narodowym. Decyzja w tym względzie była tym łatwiejsza, że urząd prezydenta zarezerwowano dla lidera SPD – F. Eberta.

<sup>13</sup> K. Dunaj, *Weimarski...*, s. 10.

<sup>14</sup> Zob. *ibidem*, s. 15-17.

<sup>15</sup> Szczególnie groźna sytuacja miała miejsce w Bawarii, gdzie komuniści zdołali proklamować republikę rad.

przynajmniej jeżeli chodzi o Polskę. Wybory do Sejmu Ustawodawczego przeprowadzone 26 stycznia 1919 r. wygrała bowiem endecja (Związek Ludowo-Narodowy), choć nie była w stanie zdominować prac parlamentarnych. Mimo to polityczni przeciwnicy J. Piłsudskiego doprowadzili do uchwalenia małej konstytucji, która formalnie zadeklarowała podległość Naczelnika Państwa Sejmowi Ustawodawczemu. W praktyce J. Piłsudski potrafił zapewnić sobie niezależność w obszarze spraw wojskowych jako Naczelnny Wódz kierujący działaniami zbrojnymi w okresie walki o ustalenie granic państw i w obliczu wojny z Rosją bolszewicką. Inna sprawa, że żadne ze stronnictw parlamentarnych (łącznie ze Związkiem Ludowo-Narodowym) nie było w stanie przejąć pełnej odpowiedzialności za politykę państwa. Ukształtowała się w ten sposób równowaga między parlamentem a głową państwa, zwichnięta na korzyść ciała przedstawicielskiego (Sejmu – izby pierwszej parlamentu) dopiero wraz z wejściem w życie konstytucji marcowej.

W przypadku Niemiec rządy socjalistów okazały się zjawiskiem trwalszym. Przeprowadzili oni państwo przez okres trudnych miesięcy po zakończeniu I wojny światowej, a zwłaszcza – jak wspomniano wyżej – byli w stanie stłumić groźbę rewolucji komunistycznej. Na czele państwa stał socjalista F. Ebert, który został wybrany na prezydenta jeszcze na podstawie konstytucji tymczasowej i sprawował urząd do swojej śmierci w 1925 r. Inaczej niż w Polsce socjaliści wywarli decydujący wpływ na postanowienia konstytucji weimarskiej.

## Charakterystyka systemu rządów

Obie konstytucje (polska i niemiecka) opierały demokratyczny ustroj państwa na zasadzie suwerenności narodu. Konstytucja marcowa konsekwentnie realizowała zasadę demokracji przedstawicielskiej, starannie unikając jakichkolwiek odwołań do mechanizmów demokracji bezpośredniej, które mogłyby podważyć autorytet organu reprezentacyjnego (szczególnie w obszarze ustawodawstwa)<sup>16</sup>. Z innego założenia wychodzili twórcy konstytucji weimarskiej. Szanując podstawowe mechanizmy demokracji przedstawicielskiej wyrażali głęboką nieufność i obawę wobec możliwości zdominowania systemu politycznego przez parlament. Stąd wynikała nie tylko koncepcja silnej prezydentury, zdolnej do hamowania Reichstagu, ale również liczne przejawy demokracji bezpośredniej, które w określonych warunkach władne były kwestionować decyzje ciała ustawodawczego<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Por. S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, t. 2, Warszawa 1990, s. 71.

<sup>17</sup> Zob. K. Dunaj, *Demokracja bezpośrednia w Republice Weimarskiej: regulacje konstytucyjne i praktyka ustrojowa*, [w:] *Konstytucja – ustroj polityczny – system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010, s. 139 i nast.

Konstytucja marcowa i konstytucja weimarska przyjmowały parlamentarny system rządów, ale o dwóch różnych obliczach. W przypadku konstytucji marcowej był to klasyczny system rządów parlamentarno-gabinetowych oparty na wzorcach ustrojowych III Republiki Francuskiej. Cechał się on ograniczoną rolą głowy państwa (prezydenta) sprowadzającą się do pełnienia czynności ceremonialnych<sup>18</sup> i skupienia czynnika decyzyjnego w izbie pierwszej parlamentu (Sejmie) oraz politycznie od niej uzależnionym gabinetem. Niezależnie od czerpania wzorców ustrojowych znaną Sekwany koncepcja ograniczonej prezydentury odpowiadała politycznym przeciwnikom J. Piłsudskiego, obawiającym się jego dominacji w systemie politycznym po wejściu w życie konstytucji i – jak się spodziewano – zachowaniu funkcji głowy państwa.

Jedną z najbardziej dyskusyjnych kwestii w czasie prac nad konstytucją marcową była dwuizbowość parlamentu. Ostatecznie twórcy polskiej konstytucji powołali do życia Senat, jako izbę drugą parlamentu, posiadającą jednak ograniczone uprawnienia (zasada bikameralizmu nieegalitarnego). Upośledzenie Senatu przejawiało się m.in. w postępowaniu ustawodawczym; mógł wstrzymać uchwalenie ustawy lub zaproponować wniesienie poprawek do jej projektu, lecz Sejm był władny odrzucić stanowisko Senatu większością 11/20 głosów<sup>19</sup>. Silnej pozycji ustrojowej Sejmu nie mógł zrównoważyć prezydent, wybierany przez parlament na siedmioletnią kadencję, bezwzględną większością głosów. Rola głowy państwa została ograniczona do pełnienia obowiązków ceremonialnych<sup>20</sup>.

Tymczasem w Niemczech zdecydowano się na dość znaczące umocnienie pozycji ustrojowej prezydenta. Sprzyjał temu układ sił na niemieckiej scenie politycznej w pierwszej połowie 1919 r. Jak wspomniano wyżej, czołową siłą polityczną byli socjaliści, których przywódca – F. Ebert zajmował urząd głowy państwa. Dużą rolę odegrała również tradycja rządów monarchicznych – prezydent miał być namiastką cesarza (*Ersatz-Kaiser*). W związku z powyższym twórcy konstytucji weimarskiej zdecydowali się na stworzenie oryginalnego systemu rządów opartego na zasadzie równowagi między legislatywą a egzekutywą. W razie powstania sporu między prezydentem (i rządem) a Reichstagem arbitrem stawał się lud – suweren, który rozstrzygał konflikt jako czynnik nadrzędny<sup>21</sup>. Narzędziem odpowiednim do tego było przeprowadzenie

<sup>18</sup> W. Komarnicki upatrywał podobieństwa urzędu Prezydenta RP do monarchy, który – w warunkach demokracji parlamentarnej – panuje, ale nie rządzi. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 258.

<sup>19</sup> Zob. J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927. Pozycja prawnokonstytucyjna i praktyka ustrojowa*, Warszawa 1999, s. 115 i nast.

<sup>20</sup> Por. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 63-64, który wskazuje na „uzależnienie” władzy wykonawczej od ustawodawczej.

<sup>21</sup> Zob. K. Grzybowski, *Dyktatura Prezydenta Rzeszy*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1933, t. XXVIII, s. 295-297.



przedterminowych wyborów do parlamentu, referendum nad odwołaniem prezydenta czy też wykorzystanie odpowiednich instytucji demokracji bezpośredniej.

## Tryb wyboru prezydenta

Kluczowe znaczenie dla określenia relacji na linii prezydent – parlament miał sposób elekcji głowy państwa. W przypadku Polski prezydent był wybierany przez Zgromadzenie Narodowe, które tworzyły połączone izby Sejmu i Senatu<sup>22</sup>. O obsadzie urzędu głowy państwa decydował zatem układ relacji między stronnictwami parlamentarnymi. Prezydent czerpał legitymację do sprawowania urzędu z rąk parlamentu, co w konsekwencji negatywnie wpływało na możliwość odegrania przez niego samodzielnej roli w polityce państwa<sup>23</sup>.

Zupełnie inaczej został ukształtowany tryb wyboru prezydenta Republiki Weimarskiej. Prezydent pochodził bowiem z wyboru dokonywanego bezpośrednio przez ogół obywateli<sup>24</sup>. Dzięki temu legitymizacja jego władzy była równa parlamentowi. Przez powierzenie ogółowi obywateli decyzji w sprawie wyboru deputowanych do Reichstagu z jednej strony i prezydenta z drugiej, twórcy konstytucji weimarskiej usiłowali zachować równowagę między legislatywą a egzekutywą. Do wyboru prezydenta wymagano uzyskania bezwzględnej większości głosów<sup>25</sup>. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskał takiej większości, zarządzano nowe wybory (drugą turę głosowania). Nie miała ona charakteru balotażu, gdyż udział w niej mogli wziąć kandydaci niezgłoszeni w pierwszej turze<sup>26</sup>. Do uzyskania mandatu w drugiej turze wystarczała zwykła większość głosów. Pierwsze powszechne i bezpośrednie wybory prezydenckie przeprowadzono dopiero w 1925 r., po śmierci F. Eberta<sup>27</sup>. Wygrał je w drugiej turze kandydat prawicy – Paul von Hindenburg. Mandat do sprawowania

<sup>22</sup> Wybór prezydenta przez parlament miał miejsce również we Francji i większości innych republik europejskich. Zob. S. Starzyński, *Współczesny ustroj prawno-polityczny Polski i innych krajów słowiańskich*, Lwów 1928, s. 79-80.

<sup>23</sup> Zob. S. Bożyk, *Zasady wyboru prezydenta w aktach konstytucyjnych Rzeczypospolitej Polskiej (1921-1997)*, [w:] *O prawie, i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin. Księga II*, red. M. Mikołajczyk i in., Białystok – Katowice 2010, s. 16-17.

<sup>24</sup> Art. 41 ust. 1 konstytucji weimarskiej: „Der Reichspräsident wird vom ganzen deutschen Volke gewählt“. Zob. M. Bożek, *Wybory prezydenta w Republice Weimarskiej – teoria i praktyka*, [w:] *Z dziejów prawa*, red. A. Lityński, cz. 6, Katowice 2005, s. 107.

<sup>25</sup> Przedmiotowej regulacji nie zawierała konstytucja weimarska, lecz ustawa o wyborze prezydenta Rzeszy z 4 maja 1920 r. („Reichsgesetzblatt” 1920, s. 849).

<sup>26</sup> K. Dunaj, *Weimarski...*, s. 56.

<sup>27</sup> Jak wspomniano wyżej, F. Ebert objął urząd prezydenta Rzeszy na mocy tymczasowej konstytucji z 10 lutego 1919 r.

urzędu potwierdził on siedem lat później, lecz tym razem dysponował szerszym poparciem – SPD i partii centrowych<sup>28</sup>.

## Uprawnienia prezydenta wobec parlamentu

Prezydent Republiki Weimarskiej został wyposażony w znaczące kompetencje, pozwalające na równoważenie pozycji ustrojowej Reichstagu. Dotyczyły one w szczególności możliwości zablokowania wejścia w życie ustawy uchwalonej przez parlament. Działając na podstawie art. 70 Konstytucji z 1919 r. prezydent podpisywał ustawy, które zostały uchwalone zgodnie z konstytucją. Wobec braku sądu konstytucyjnego prezydent stawał się w ten sposób jedynym „strażnikiem konstytucji”<sup>29</sup>, władnym do oceny zgodności z konstytucją ustaw uchwalanych przez Reichstag nie tylko pod względem formalnym, ale również i materialnym<sup>30</sup>.

Podobnej kompetencji nie posiadał Prezydent RP na podstawie przepisów konstytucji marcowej. Ustrojodawca nie wyposażył go również w jakąkolwiek postać weta ustawodawczego. W rezultacie na prezydencie ciążył obowiązek podpisania każdej ustawy, nawet jeżeli wzbudzała ona wątpliwości co do zgodności z konstytucją<sup>31</sup>. Wyłączną bowiem formą kontroli konstytucyjności ustaw na tle przepisów konstytucji marcowej była samokontrola parlamentu<sup>32</sup>.

Jak wskazano wyżej, niemieckie i polskie rozwiązania konstytucyjne odbiegały od siebie w sposób znaczący również w aspekcie instytucji demokracji bezpośredniej. Były one całkowicie obce konstytucji marcowej, odgrywały zaś znaczącą rolę na tle przepisów konstytucji weimarskiej. Jedną z postaci referendum było w Niemczech referendum ustawodawcze. Do jego zarządzenia uprawniony był prezydent na podstawie art. 73 ust. 1 Konstytucji z 1919 r.<sup>33</sup> Możliwość poddania pod osąd suwerena ustawy uchwalonej przez parlament stanowiła ważny element równowagi egzekutywy i legislatywy, tak charakterystycznej dla koncepcji ustrojowej twórców konstytucji weimarskiej. W Polsce natomiast koncepcja

<sup>28</sup> W 1932 r. P. von Hindenburg pokonał A. Hitlera, który uzyskał poparcie niemal 37% głosujących.

<sup>29</sup> Zob. C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Berlin 1996, s. 132 i nast.; K. Grzybowski, *Moderator imperii*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1963, z. 2, s. 117 i n.; por. J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009, s. 239 i nast.

<sup>30</sup> K. Dunaj, *Weimarski...*, s. 74. Reminiscencje okresu weimarskiego mają w Niemczech wpływ na współczesne rozwiązania konstytucyjne. Zob. M. Bożek, *Prezydenckie prawo kontroli konstytucyjności ustaw w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009, s. 166 i nast.

<sup>31</sup> Jak wskazuje Z. Witkowski, jedyną formą dezaprobaty prezydenta wobec aktu parlamentu byłaby jego dymisja – Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa 1987, s. 67; por. M. Pietrzak, op. cit., s. 161.

<sup>32</sup> Por. S. Krukowski, op. cit., s. 82.

<sup>33</sup> Zob. K. Dunaj, *Demokracja...*, s. 142-145.



referendum ustawodawczego była nie do pogodzenia z zasadą supremacji Sejmu w systemie organów państwowych.

Jednym z naturalnych mechanizmów parlamentarnego systemu rządów jest instytucja rozwiązania parlamentu. Pozwala ona w razie kryzysu gabinetowego na odwołanie się do woli wyborców i wykształcenie nowej większości parlamentarnej gotowej do objęcia steru rządów. Dlatego też była znana obu komentowanym konstytucjom. W świetle postanowień konstytucji marcowej prezydent mógł postanowić o rozwiązaniu Sejmu, ale tylko za zgodą Senatu wyrażoną większością 3/5 głosów członków izby. Był to model przedterminowego zakończenia kadencji parlamentu zaczerpnięty z rozwiązań ustrojowych III Republiki Francuskiej<sup>34</sup>. Sejm mógł także podjąć uchwałę o samorozwiązaniu większością 2/3 głosów. W każdym przypadku rozwiązanie Sejmu oznaczało również rozwiązanie Senatu<sup>35</sup>.

Zupełnie inaczej wyglądała natomiast kwestia rozwiązania Reichstagu. W świetle art. 25 ust. 1 Konstytucji z 1919 r. Prezydent Republiki Weimarskiej mógł rozwiązać izbę „tylko jeden raz z tego samego powodu”<sup>36</sup>. W takiej sytuacji nowe wybory musiały się odbyć najpóźniej 60 dnia po rozwiązaniu parlamentu (art. 25 ust. 2). Nie zachodziła zatem różnica w porównaniu z normalnym przypadkiem upływu czteroletniej kadencji Reichstagu<sup>37</sup>. Nie przewidywano również szczególnego terminu na zebranie się izby po wyborach – wynosił on 30 dni<sup>38</sup>.

Posłużenie się przez twórców konstytucji weimarskiej materialną przesłanką „tylko jeden raz z tego samego powodu” było równoznaczne z odrzuceniem francuskiego modelu (rozwiązanie izby pierwszej za zgodą izby drugiej), któremu hołdowała – jak zaznaczono wyżej – również konstytucja marcowa<sup>39</sup>. Podkreślić należy, iż Prezydent Republiki Weimarskiej nie musiał liczyć się ze stanowiskiem innego organu państwowego, w czym należy upatrywać umocnienia jego pozycji ustrojowej<sup>40</sup>. Poza odpowiedzialnością konstytucyjną

<sup>34</sup> Z. Witkowski, op. cit., s. 68.

<sup>35</sup> Z tego też tytułu możliwość wyrażenia zgody przez izbę drugą na rozwiązanie parlamentu była iluzoryczna. Por. J. Czajowski, *Konstytucja marcowa: podział władz i jednolitość władzy (1921–1926)*, [w:] *Prawo – władza – społeczeństwo – polityka. Księga jubileuszowa profesora Krzysztofa Pałeckiego*, red. M. Borucka-Arctowa, Toruń 2006, s. 540; M. Pietrzak, *Rządy...*, s. 305–306.

<sup>36</sup> „Der Reichspräsident kann den Reichstag auflösen, jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlaß“. Podobna przesłanka rozwiązania parlamentu pojawiła się w konstytucji marcowej w wyniku tzw. noweli sierpniowej, będącej konsekwencją zamachu majowego 1926 r.; A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do 1926 r.*, Warszawa 1972, s. 415.

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 23 ust. 1 zd. drugie konstytucji wybory parlamentarne odbywały się w ciągu 60 dni od zakończenia kadencji Reichstagu.

<sup>38</sup> Art. 23 ust. 2 konstytucji.

<sup>39</sup> Wskazać należy, iż zgodnie z postanowieniami konstytucji z 1871 r. decyzję w sprawie rozwiązania izby pierwszej podejmowała izba druga (Bundesrat) za zgodą cesarza.

<sup>40</sup> Por. J. Wąsicki, *Rzesza a kraje niemieckie 1919–1949. Między unitaryzmem a federalizmem*, Poznań 1977, s. 153.

prezydenta nie było w konstytucji weimarskiej mechanizmów, które pozwalałyby na weryfikację decyzji o rozwiązaniu Reichstagu<sup>41</sup>, co było jedną z najistotniejszych przyczyn kryzysu ustrojowego Republiki Weimarskiej.

## Odpowiedzialność polityczna egzekutywy

Zarówno konstytucja marcowa, jak i konstytucja weimarska przyjmowały klasyczne mechanizmy odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem<sup>42</sup>. Z racji na różnie ukształtowaną pozycję ustrojową głowy państwa inaczej jednak wyglądały realne możliwości ich realizacji. Prezydent RP dysponował kompetencją powołania i odwołania Rady Ministrów, lecz musiał uwzględnić stanowisko frakcji parlamentarnych<sup>43</sup>. W praktyce prezydent był jedynie notariuszem decyzji podejmowanych przez Sejm, czy też – mówiąc ścisłej – przez stronnictwa parlamentarne<sup>44</sup>. Sejm mógł uchwalić wotum nieufności Radzie Ministrów lub jej członków bezwzględną większością głosów. Członkowie gabinetu ponosili odpowiedzialność solidarną i indywidualną. W świetle art. 58 Konstytucji Rada Ministrów i każdy z ministrów z osobna ustępowali na żądanie Sejmu<sup>45</sup>.

W Niemczech dla utworzenia rządu kluczowe znaczenie miało nie tylko zaufanie ze strony Reichstagu, ale również i prezydenta<sup>46</sup>. W ten sposób funkcjonowanie gabinetu, uzależnionego od obu tych organów, wpisywało się w konstrukcję zakładanej przez twórców konstytucji weimarskiej równowagi między legislatywą a egzekutywą<sup>47</sup>.

Działając na podstawie art. 53 konstytucji prezydent Republiki Weimarskiej powoływał i odwoływał szefa rządu (kanclerza Rzeszy), zaś na jego wnio-

<sup>41</sup> K. Dunaj, *Weimarski...*, s. 68-69.

<sup>42</sup> Konstytucja marcowa i konstytucja weimarska należały do grona pierwszych konstytucji, które określały w sposób bezpośredni odpowiedzialność polityczną rządu przed parlamentem. T. Kotłowski, *Historia Republiki Weimarskiej*, Poznań 2004, s. 27.

<sup>43</sup> Ministrowie byli powoływani na wniosek premiera.

<sup>44</sup> Pozornym wzmocnieniem uprawnień prezydenta w obszarze kreacji rządu było odstąpienie od wymogu postawionego przez Małą Konstytucję z 1919 r., by rząd był powoływany przez głowę państwa w porozumieniu z Sejmem. Z uwagi na fakt, iż Sejm dysponował łatwym do realizacji uprawnieniem obalenia gabinetu przez udzielenie mu wotum nieufności, tryb powołania Rady Ministrów po wejściu w życie konstytucji marcowej nie uległ zasadniczej zmianie. S. Krukowski, op. cit., s. 89-90; M. Pietrzak, op. cit., s. 141.

<sup>45</sup> Z. Witkowski, *Zakres konstytucjonalizacji zasad ustrojowych w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 93.

<sup>46</sup> Konieczność posiadania przez rząd zaufania Reichstagu uważano za kwintesencję systemu rządów parlamentarnych w ówczesnych Niemczech. Zob. A. Kulig, *Kształtowanie formy rządów u progu niepodległej Polski (1917-1926)*, Warszawa 2013, s. 80-81 i tam przywołana literatura.

<sup>47</sup> D. Richter, *Verfassungsrechtliche Wege zur Rettung der Weimarer Republik: Die Vortragsnotiz aus der Wehrmachtteilung des Reichswehrministeriums betreffend Vorgehen gegen den Reichstag von 20. Januar 1933*, Baden-Baden 1998, s. 14-15.

sek – poszczególnych ministrów. Decyzja prezydenta w przedmiocie powołania kanclerza i ministrów nie była uzależniona – przynajmniej z formalnego punktu widzenia – od stanowiska frakcji parlamentarnych. Konstytucja nie określała w sposób bezpośredni wpływu Reichstagu na kształt rządu. Jeżeli jednak członkowie rządu posiadali stabilne zaplecze parlamentarne, wpływ prezydenta na kształt i działalność gabinetu był ograniczony, szczególnie do końca funkcjonowania Zgromadzenia Narodowego wybranego w styczniu 1919 r. Możliwość uchwalenia wotum nieufności kanclerzowi lub ministrowi powodowała, że wynik konsultacji głowy państwa z frakcjami parlamentarnymi miał kluczowe znaczenie dla politycznego oblicza gabinetu.

Konstytucja weimarska nie wymagała bezpośredniego udzielenia inwestytury parlamentarnej nowemu rządowi w formie przegłosowanego wotum zaufania. Ewentualne wyrażenie kanclerzowi wotum zaufania było aktem nierodzącym skutków prawnych<sup>48</sup>. Gabinet powołany do życia przez prezydenta mógł funkcjonować do czasu, gdy Reichstag przegłosował udzielenie mu wotum nieufności. Podobnie przedstawiał się stan przepisów konstytucyjnych w Polsce, niemniej ewolucja systemu politycznego nie zrodziła – jak w Niemczech – namiastek konieczności posiadania przez Radę Ministrów zaufania ze strony głowy państwa.

Zgodnie z art. 56 konstytucji marcowej Rada Ministrów ponosiła solidarną odpowiedzialność za ogólny kierunek działalności. Tymczasem charakterystyczną cechą rozwiązań konstytucji weimarskiej był brak odpowiedzialności solidarnej gabinetu. Reichstag mógł uchwalić wotum nieufności kanclerzowi lub poszczególnym ministrom. Zgodnie z art. 54 ust. 2 konstytucji każdy członek rządu musiał ustąpić, jeżeli Reichstag w sposób wyraźny wycofał swoje zaufanie<sup>49</sup>. W związku z podkreśloną wyżej koniecznością posiadania przez rząd podwójnego zaufania, członkowie rządu mogli być zdymisjonowani również przez prezydenta, z tym że w przypadku ministra ze stosownym wnioskiem musiał wystąpić kanclerz<sup>50</sup>.

Niezależnie od odpowiedzialności politycznej rządu konstytucja weimarska znała, rzadko spotykany w parlamentarnych systemach rządów, mechanizm odpowiedzialności politycznej głowy państwa<sup>51</sup>. Prezydent mógł zostać złożony

<sup>48</sup> E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972, s. 189.

<sup>49</sup> E. Zwierzchowski podkreśla logiczność tego rozwiązania z uwagi na fakt, że kanclerz (a nie cały gabinet) określał zasadniczy kierunek polityki państwa (art. 56 konstytucji). Odpowiadał zatem za całość polityki rządu, zaś ministrowie za jej część, odpowiadającą powierzonemu zakresowi spraw. *Ibidem*, s. 112-113.

<sup>50</sup> K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. V: *Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrechts*, München 2000, s. 597-598.

<sup>51</sup> Zob. K. Dunaj, *O specyficznych postaciach politycznej odpowiedzialności prezydenta*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006, s. 201 i nast.

z urzędu przed końcem kadencji pod dwoma warunkami. Najpierw musiała zostać podjęta przez Reichstag większością 2/3 głosów uchwała w sprawie zarządzenia referendum w przedmiocie złożenia prezydenta z urzędu<sup>52</sup>. W okresie między przyjęciem przez Reichstag wniosku o referendum i dniem referendum prezydent był zawieszony w sprawowaniu swojego urzędu. Oznaczało to, że był on w tym czasie z mocy ustawy pozbawiony możliwości wykonywania urzędu<sup>53</sup>. Znajdował zatem zastosowanie art. 51 Konstytucji traktujący o zastępowaniu prezydenta przez kanclerza<sup>54</sup>. W referendum za usunięciem prezydenta musiała się wypowiedzieć zwykła większość osób posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do Reichstagu. Jeżeli jednak prezydent nie został odwołany, izba ulegała rozwiązaniu<sup>55</sup>. Należy zaznaczyć, iż inaczej było w przypadku podjęcia przez prezydenta decyzji o rozwiązaniu izby. Nie ponosił on politycznego ryzyka związanego z tym aktem, chyba że w nowo wybranym parlamencie wyklarowałyby się większość gotowa do zarządzenia referendum w sprawie odwołania prezydenta, ewentualnie pociągnięcia go do odpowiedzialności konstytucyjnej lub karnej<sup>56</sup>.

## Kontrasygnata

Obie konstytucje uznawały konieczność kontrasygnowania aktów głowy państwa, niemniej znaczenie podpisu członka rządu było inne. Prezydent Rzeczypospolitej dzięki kontrasygnacie był politycznie zneutralizowany – stawał się nieodpowiedzialny<sup>57</sup>. Kontrasygnaty udzielał premier oraz ministrowie ponoszący odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. W ten sposób (pośredni) izba pierwsza mogła również kontrolować poczynania głowy państwa zgodnie z klasycznymi urządzeniami parlamentarnego systemu rządów.

W Niemczech instytucja kontrasygnaty nie pełniła funkcji krępującej samodzielność prezydenta, ale raczej zapewniała jednolitość działań egzekutywy. Inaczej niż w Polsce kontrasygnata nie oznaczała ograniczenia pozycji ustrojowej

<sup>52</sup> Por. F. Poetzsch-Heffer, *Handkommentar der Reichsverfassung von 11 August 1919*, Berlin 1928, s. 213.

<sup>53</sup> W. Troitzsch, *Die Staatsrechtliche Stellung des Reichspräsidenten*, „Preußisches Verwaltungsblatt“ 1925/26, t. 47, nr 3, s. 27.

<sup>54</sup> F. Giese, *Verfassung des Deutschen Reiches von 11. August 1919. Taschenausgabe für Studium und Praxis*, Berlin 1925, s. 138.

<sup>55</sup> Por. A. Freytagh-Loringhoven, *Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit*, München 1924, s. 132-133.

<sup>56</sup> Prezydent mógł być pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Najwyższym Trybunałem Państwowym (*Staatsgerichtshof*) ze względu na zawinione naruszenie konstytucji lub ustaw Rzeszy. Oprócz tego Reichstag mógł wyrazić zgodę na pociągnięcie prezydenta do odpowiedzialności karnej, którą ponosił przed zwykłym sądem. Jeżeli sąd orzekłby pozbawienie praw wyborczych, nastąpiłoby wygaśnięcie mandatu prezydenta.

<sup>57</sup> Jak wskazywał A. Deryng, prezydent odpowiadał jedynie za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji oraz popełnienie przestępstwa. A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa*, Lwów 1934, s. 408.

głowy państwa. Konstatacja ta wynika przede wszystkim z faktu, że prezydent dysponował swobodą powołania i odwołania rządu. Jeżeli więc urzędujący gabinet odmawiał kontrasygnowania aktu głowy państwa, prezydent dysponował odpowiednimi środkami, by doprowadzić do jego upadku i powołania gabinetu posłusznego jego woli. Zgodnie z art. 50 Konstytucji kontrasygnatą były objęte wszystkie rozporządzenia i zarządzenia prezydenta (*alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten*). W porównaniu do tego przepisu konstytucja marcowa używała szerszej formuły, uznając konieczność objęcia kontrasygnatą „aktów rządowych” (art. 44). Kontrasygnaty udzielał kanclerz lub odpowiedni minister. Bez kontrasygnaty rozporządzenie lub zarządzenie prezydenta Rzeszy było nieważne<sup>58</sup>. Skutkiem kontrasygnaty było przejście przez członka rządu odpowiedzialności za kontrasygnowany akt, zaś prezydent stawał się nieodpowiedzialny<sup>59</sup>. Ówczesna doktryna niemiecka nie uznawała kontrasygnaty za ograniczenie pozycji ustrojowej prezydenta. Wręcz przeciwnie, podkreślała umocnienie w ten sposób roli ustrojowej głowy państwa<sup>60</sup>.

### Okoliczności upadku parlamentarnego systemu rządów

System rządów parlamentarnych nie zdołał zakorzenić się w sposób trwały w obu państwach. W Polsce rządy parlamentarne skończyły się wraz z zamachem majowym J. Piłsudskiego (1926 r.). Był on spowodowany nie tylko ułomnościami instytucjonalnymi konstytucji marcowej, a zwłaszcza brakiem mechanizmów kompensujących przewagę Sejmu względem organów władzy wykonawczej i związanym z tym brakiem zdolności stronnictw parlamentarnych do uformowania stabilnej większości i wyłonienia sprawnie działającego gabinetu, ale również podjętą wcześniej decyzją – jeszcze w trakcie prac konstytucyjnych – nad stworzeniem mechanizmów uniemożliwiających pełnienie w dalszym ciągu J. Piłsudskiemu poważniejszej roli ustrojowej. Związane z tym było sprowadzenie funkcji prezydenta do wykonywania czynności ceremonialnych.

W Niemczech konstytucja weimarska zakładała silniejszą i aktywniejszą rolę głowy państwa, dzięki czemu prezydent mógł podejmować działania stabilizujące system rządów. Nie był jednak w stanie przeciwstawić się objęciu władzy przez siłę antysystemową, jaką byli naziści, skoro taką decyzję podjęli obywatele w wolnych i demokratycznych wyborach. W rezultacie demokracja weimarska –

<sup>58</sup> Por. uwagę H. Pohla, który stwierdzał, iż kontrasygnata jest warunkiem nadania aktowi prezydenta mocy obowiązującej (H. Pohl, *Die Zustandigkeiten des Reichspräsidenten*, [w:] *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, t. 1, Hrsg. G. Anschütz, R. Thoma, Tübingen 1930, s. 484).

<sup>59</sup> Niemniej kontrasygnata nie stała na przeszkodzie do pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej lub odwołania w drodze referendum zarządzanego przez Reichstag. Por. A. Freytagh-Loringhoven, op. cit., s. 132.

<sup>60</sup> Zob. J. Hatschek, *Das Reichsstaatsrecht*, Berlin 1923, s. 262-264.

inaczej niż w Polsce – zgasła wskutek działania mechanizmów nominalnie przewidzianych przez konstytucję z 1919 r.

## Podsumowanie

W modelu weimarskim kluczowe znaczenie odgrywała zasada równowagi między legislatywą a egzekutywą. Tak przynajmniej została pomyślana przez twórców Konstytucji z 1919 r. W razie konfliktu między prezydentem czerpiącym legitymizację swojej władzy z wyborów powszechnych i bezpośrednich a Reichstagiem posiadającym podobny mandat do sprawowania władzy jego osądzenie należało do ogółu obywateli (ludu) przez przeprowadzenie nowych wyborów parlamentarnych lub podjęcie w referendum decyzji o odwołaniu prezydenta przed upływem jego kadencji.

W praktyce okazało się, że w warunkach demokracji weimarskiej tak skonstruowany model ustrojowy nie mógł sprawnie funkcjonować. W warunkach politycznej dekompozycji Reichstagu, szczególnie w okresie sukcesów wyborczych partii antysystemowych, prezydent zdobył dominującą pozycję, wykorzystując silne uprawnienia przyznane mu przez ustrojodawcę.

Niezależnie od uwarunkowań systemu politycznego mechanizm równowagi posiadał poważną wadę natury instytucjonalnej. Prezydent mógł praktycznie bez konsekwencji doprowadzić do rozwiązania Reichstagu, podczas gdy izba decydując się na odwołanie prezydenta w trybie głosowania ludowego ryzykowała własnym rozwiązaniem. W praktyce każdy z Reichstagów wybrany w latach 1920-1933 kończył swoją kadencję na mocy aktu rozwiązania przez prezydenta<sup>61</sup>. Tak więc mechanizm równowagi stworzony przez twórców konstytucji weimarskiej daleki był od ideału. Obawa przed przewagą ciała ustawodawczego doprowadziła do przyjęcia mechanizmów godzących w demokrację parlamentarną, a w szczególności praktycznie nieograniczonego prawa rozwiązania Reichstagu przez prezydenta.

Pod względem politycznym kryzys demokracji weimarskiej uwarunkowany był faktem, że stopniowo traciły na znaczeniu siły polityczne (centrowe i lewicowe), które doprowadziły do uchwalenia konstytucji weimarskiej. Kryzys gospodarczy przełomu lat dwudziestych i trzydziestych sprzyjał sukcesom wyborczym partii skrajnych: komunistów i nazistów. Objęcie teki kanclerza przez Adolfa Hitlera 31 stycznia 1933 r. odbyło się zgodnie z literą ustawy zasadniczej. Legalne były również działania związane z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego na podstawie art. 48 konstytucji weimarskiej. W warunkach stanu nadzwyczajnego konstytucja uległa zawieszeniu i nigdy formalnie nie została uchylona. Hitler skupił natomiast w swoim ręku władzę dyktatorską ograniczając działalność

<sup>61</sup> K. Dunaj, *Weimarski...*, s. 72.



Reichstagu i łącząc po śmierci Hindenburga w swoim ręku urząd kanclerza i głowy państwa jako wódz i kanclerz Rzeszy (*Reichsführer und Reichskanzler*).

W Polsce kryzys demokracji parlamentarnej spowodowany był głównie rozbiem politycznym Sejmu, uniemożliwiającym stworzenie trwałej większości zdolnej do przejęcia steru rządów i ponoszenia odpowiedzialności za politykę państwa. Spośród trzynastu gabinetów funkcjonujących do zamachu majowego tylko pięć opierało się na frakcjach parlamentarnych, pozostałe miały charakter technokratyczny<sup>62</sup>. Zjawisko „sejmokracji” stało się bezpośrednią przyczyną zamachu stanu i zakończyło krótki okres demokracji parlamentarnej.

## Bibliografia

- Ajnenkiel A., *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do 1926 r.*, Warszawa 1972.
- Bożek M., *Geneza i założenia Konstytucji Weimarskiej*, [w:] *Ustrój polityczny państwa: Polska, Europa, świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Mołdawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*, red. S. Sulewski, J. Szymanek, Warszawa 2013.
- Bożek M., *Instytucja kontrasygnaty na gruncie niemieckiego konstytucjonalizmu monarchicznego*, [w:] *Z dziejów prawa*, red. A. Lityński, M. Mikołajczyk, W. Organisiak, cz. 7, Katowice 2005.
- Bożek M., *Prezydenckie prawo kontroli konstytucyjności ustaw w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, red. A. Łabno, E. Zwierzchowski, Katowice 2009.
- Bożek M., *Wybory prezydenta w Republice Weimarskiej – teoria i praktyka*, [w:] *Z dziejów prawa*, red. A. Lityński, cz. 6, Katowice 2005.
- Bożyk S., *Zasady wyboru prezydenta w aktach konstytucyjnych Rzeczypospolitej Polskiej (1921-1997)*, [w:] *O prawie, i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin. Księga II*, red. M. Mikołajczyk i in., Białystok – Katowice 2010.
- Czajowski J., *Konstytucja marcowa: podział władz i jednolitość władzy (1921-1926)*, [w:] *Prawo – władza – społeczeństwo – polityka. Księga jubileuszowa profesora Krzysztofa Paleckiego*, red. M. Borucka-Arctowa, Toruń 2006.
- Czajowski J., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922-1927. Pozycja prawnokonstytucyjna i praktyka ustrojowa*, Warszawa 1999.
- Deryng A., *Akty rządowe głowy państwa*, Lwów 1934.
- Dunaj K., *Demokracja bezpośrednia w Republice Weimarskiej: regulacje konstytucyjne i praktyka ustrojowa*, [w:] *Konstytucja – ustrój polityczny – system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010.

<sup>62</sup> M. Pietrzak, *Druga Rzeczpospolita*, [w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009, s. 523.

- Dunaj K., *O specyficznych postaciach politycznej odpowiedzialności prezydenta*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006.
- Dunaj K., *Weimarski model prezydentury*, Warszawa 2010.
- Freytagh-Loringhoven A., *Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit*, München 1924.
- Giese F., *Verfassung des Deutschen Reiches von 11. August 1919. Taschenausgabe für Studium und Praxis*, Berlin 1925.
- Grzybowski K., *Dyktatura Prezydenta Rzeszy*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1933, t. XXVIII.
- Grzybowski K., *Moderator imperii*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1963, z. 2.
- Hatschek J., *Das Reichsstaatsrecht*, Berlin 1923.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Kotłowski T., *Historia Republiki Weimarskiej*, Poznań 2004.
- Krukowski S., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, t. 2, Warszawa 1990.
- Kulig A., *Dwie prowizoryczne Konstytucje lutowe z 1919 roku: polska i niemiecka*, [w:] *Ustroje: historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013.
- Kulig, *Kształtowanie formy rządów u progu niepodległej Polski (1917–1926)*, Warszawa 2013.
- Pietrzak M., *Druga Rzeczpospolita*, [w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2009.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.
- Poetzsch-Heffer F., *Handkommentar der Reichsverfassung von 11 August 1919*, Berlin 1928.
- Pohl H., *Die Zustandlichkeiten des Reichspräsidenten*, [w:] *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, t. 1, Hrsg. G. Anschütz, R. Thoma, Tübingen 1930.
- Richter D., *Verfassungsrechtliche Wege zur Rettung der Weimarer Republik: Die Vortragsnotiz aus der Wehrmachtteilung des Reichswehrministeriums betreffend Vorgehen gegen den Reichstag von 20. Januar 1933*, Baden-Baden 1998.
- Schmitt C., *Der Hüter der Verfassung*, Berlin 1996.
- Starzyński S., *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych krajów słowiańskich*, Lwów 1928.
- Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, t. V: *Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrechts*, München 2000.
- Szymanek J., *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009.
- Troitzsch W., *Die Staatsrechtliche Stellung des Reichspräsidenten*, „Preußisches Verwaltungsblatt“ 1925/26, t. 47, nr 3.

Wąsicki J., *Rzesza a kraje niemieckie 1919–1949. Między unitaryzmem a federalizmem*, Poznań 1977.

Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa 1987.

Witkowski Z., *Zakres konstytucjonalizacji zasad ustrojowych w polskich aktach konstytucyjnych XX wieku*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997.

Zwierzchowski E., *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972.

## STRESZCZENIE

Celem niniejszego artykułu jest analiza modelu parlamentarnego systemu rządów w Polsce i Niemczech po I wojnie światowej. Specyfikę parlamentarnego systemu rządów określały w Polsce przepisy konstytucji marcowej z 1921 r., zaś w Niemczech – konstytucji weimarskiej z 1919 r. W artykule zostały poddane analizie następujące czynniki: tryb wyboru prezydenta, uprawnienia prezydenta wobec parlamentu (a w szczególności możliwość jego rozwiązania), mechanizmy odpowiedzialności politycznej rządu i ministrów (zaś w przypadku prezydenta Republiki Weimarskiej również prezydenta) oraz zasady i skutki kontrasygnowania aktów prezydenta przez członków gabinetu. W pracy wykorzystano dorobek polskiej i niemieckiej doktryny prawa konstytucyjnego. Zdaniem autorki obie konstytucje zawierały niewłaściwe rozwiązania instytucjonalne, które przyczyniły się w efekcie do kryzysu i upadku parlamentarnego systemu rządów.

## SUMMARY

### **The parliamentary system of government in Poland and Germany after the First World War**

The purpose of the article is to analyze the model of the parliamentary system of government in Poland and Germany after the First World War. The specificity of the parliamentary system of government in Poland was defined in the March Constitution of 1921, and in Germany – in the Weimar Constitution of 1919. The following factors were analyzed in the article: the procedure of the election of the president, the president's power over parliament (in particular the potential to dissolve the chamber), the mechanisms of political responsibility of the government and ministers (and in the case of the Weimar Republic – also the president) and the rules and effects of countersignature of presidential acts by members of the cabinet. According to the author, both constitutions contained the wrong institutional solutions, which contributed to the crisis and collapse of the parliamentary system of government.