

**Michał Paweł Stokowski**

Uniwersytet w Białymstoku  
e-mail: [michal.pawel.stokowski@gmail.com](mailto:michal.pawel.stokowski@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-6239-6587

DOI: 10.15290/mhi.2021.20.02.05

## **Powstanie i kulisy uchwalenia ustawy przechodniej z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej**

### **ABSTRAKT**

10 lutego 1919 r. na pierwsze posiedzenie zebrał się Sejm Ustawodawczy, którego głównym celem było przygotowanie projektu ustawy zasadniczej dla odrodzonej Polski. Przez najbliższe miesiące, w specjalnie utworzonej do tego celu Komisji Konstytucyjnej, pracowano nad utworzeniem i przedstawieniem Sejmowi Ustawodawczemu projektu nowej konstytucji. W celu jednak zapewnienia choćby podstawowych ram funkcjonowania państwa już 20 lutego 1919 r. podjęto uchwałę Sejmu Ustawodawczego w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. Uchwała ta, potocznie zwana małą konstytucją, obowiązywała formalnie do 1 czerwca 1921 r., czyli dnia ogłoszenia konstytucji marcowej. Mimo formalnego uchylenia tychże przepisów, funkcjonowały one nadal. W stosunku do Sejmu Ustawodawczego przepisy Małej Konstytucji obowiązywały do 28 listopada 1922 r., zaś w stosunku do Naczelnika Państwa do 14 grudnia 1922 r. Z uwagi jednak na zauważenie błędu legislacyjnego w małej konstytucji oraz w przepisach przechodnich w konstytucji marcowej uchwalono 18 maja 1921 r. ustawę przechodnią do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej, która „załatała” błędnie sformułowane przepisy w małej konstytucji. Praca została oparta na literaturze poświęconej ustawie zasadniczej z 1921 r., projektach ustaw oraz

poprawkach przedstawionych w Komisji Konstytucyjnej, a także na licznych stenogramach z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Zgromadzenia Narodowego.

### ABSTRACT

#### **Establishment of and Behind the Scenes of the Adoption at the Transitive Act of May 18, 1921 to the Constitutional Act of March 17, 1921 on the Temporary Organization of the Supreme Power of the Republic of Poland**

On February 10, 1919, the Legislative Sejm met for the first session, whose main goal was to prepare a draft of the basic law for the reborn Poland. Over the next few months, in a specially created constitutional commission, work was carried out to create and submit to the Legislative Sejm a draft of a new constitution. However, in order to ensure at least the basic framework for the functioning of the state, on February 20, 1919, a resolution of the Legislative Sejm was passed entrusting Józef Piłsudski with the further exercise of the office of the Head of State. This resolution, commonly known as the Small Constitution, was formally in force until June 1, 1921, i.e. the day the March Constitution was announced. Despite the formal repeal of these provisions, they continued to function. In relation to the Sejm, the provisions of the Small Constitution were formally in force until November 28, 1922, and in relation to the Head of State until December 14, 1922. However, due to noticing a legislative error in the Small Constitution and in the passing regulations, the provisions of the March Constitution were adopted on May 18, 1921; the Act passed to the Constitutional Act of March 17, 1921 on the temporary organization of the supreme power of the Republic, which “patched up” the incorrectly formulated provisions in the Small Constitution. The work was based on the literature on the Basic Law of 1921, draft laws and amendments presented in the Constitutional Committee, as well as on numerous shorthandings from the sessions of the Legislative Sejm, the Sejm of the Republic of Poland and the National Assembly.

**Słowa kluczowe:** ustawa przechodnia, konstytucja marcowa 1921, Komisja Konstytucyjna

**Keywords:** the transitive act, the March constitution, the Constitutional Commission

„Obdarzeni dziś jesteście zaufaniem narodu i dać mu macie podstawy dla jego niepodległego życia w postaci prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>1</sup>. Tymi słowami 10 lutego 1919 r. Józef Piłsudski zwrócił się do posłów, wskazując główny cel, jaki miał osiągnąć Sejm Ustawodawczy – uchwalić konstytucję odrodzonej Rzeczypospolitej. Został on osiągnięty 17 marca 1921 r., kiedy Sejm Ustawodawczy przyjął, po długich rozmowach i wypracowaniu konsensusu, ustawę konstytucyjną. Pozostawała więc jeszcze kwestia, jak długo Sejm Ustawodawczy ma pracować, skoro spełnił już swoje główne zadanie. Sprawiła onajednak niemały problem z uwagi na niewłaściwie zredagowanie przepisów w małej konstytucji oraz zaniedbanie przepisów przejściowych w uchwalonej konstytucji marcowej<sup>2</sup>.

Dyspozycja art. 126 konstytucji marcowej wskazywała, że niniejsza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie — o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw — z dniem ich wejścia w życie<sup>3</sup>. W cytowanym *in extenso* przepisie dotyczącym postanowień przejściowych, Sejmowi Ustawodawczemu umknęło uregulowanie sprawy momentu objęcia władzy przez sejm, senat i prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z dyspozycją pkt. II uchwały Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa<sup>4</sup>, zwanego potocznie Małą Konstytucją, Naczelnik Państwa miał sprawować swoją funkcję „aż do ustawowego uchwalenia tej treści Konstytucji, która określi zasadniczo przepisy o organizacji naczelnych władz w Państwie Polskim”. Uchwała taka zapadła 17 marca 1921 r. i regulowała to konstytucja marcowa. W tym dniu powinna była zakończyć się władza Józefa Piłsudskiego. Z uwagi jednak na brak terminu wyborów do sejmu i senatu, a nawet braku jeszcze wtedy samych ordynacji wyborczych (które pojawiły się dopiero ustawami z dnia 28 lipca 1922 r.)<sup>5</sup>, zebranie się Zgromadzenia Narodowego w celu wyboru prezydenta Rzeczypospolitej było niemożliwe. Piłsudski wykonywał nadal swoje funkcje na podstawie małej konstytucji, która formalnie straciła moc z chwilą uchwalenia konstytucji marcowej.

<sup>1</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 1. Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lutego 1919 r., s. 3-4.

<sup>2</sup> S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 158-159.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).

<sup>4</sup> Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 19, poz. 226).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. 1922 nr 66, poz. 590); Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U. 1922 nr 66, poz. 591).

Powyższa sytuacja wprowadziła swoisty stan *ex lex*, który był wynikiem wadliwej redakcji małej konstytucji, ale i postanowień przechodnich konstytucji marcowej. Powodem omyłki może być również dzień głosowania nad artykułem 126, czyli 17 marca 1921 r. Pomimo tego, iż było ono pierwszym i jedynym głosowaniem nad artykułem nowej konstytucji w porządku obrad 221 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, wydaje się (z analizy stenogramu tegoż posiedzenia), że chciano przejść już bezpośrednio i bez zbędnego przedłużania do kolejnego punktu obrad, czyli do trzeciego czytania ustawy o konstytucji i ostatecznego głosowania nad nią. Uzasadnieniem tego toku myślenia może być fakt braku chęci zabrania głosu na sali sejmowej przez posłów podczas debaty o art. 126 konstytucji czy też jednogłośnie bezrefleksyjne przyjęcie tegoż artykułu<sup>6</sup>.

Początek naprawienia swoistego chaosu prawnego rozpoczął się 10 maja 1921 r., kiedy Prezydent Rady Ministrów Wincenty Witos na podstawie uchwały Rady Ministrów z dnia 9 maja 1921 r. skierował do Marszałka Sejmu projekt ustawy przechodniej do ustawy konstytucyjnej w przedmiocie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej z prośbą o przedłożenie go Sejmowi Ustawodawczemu. Pierwotny projekt ustawy przechodniej, przedstawiony przez rząd Witos, liczył nie 5 artykułów, z których ostatecznie składała się ustawa przechodnia, ale aż 9 artykułów<sup>7</sup>.

Przedstawiony przez Witos projekt zakładał, że Sejm Ustawodawczy (art. 1 projektu ustawy) sprawuje swój mandat do dnia zarządzenia wyborów do pierwszego sejmku wybieranego na podstawie Konstytucji marcowej. Mandaty w tym przypadku miały zachować jedynie marszałek Sejmu Ustawodawczego i jego zastępcy – do dnia ukonstytuowania się nowego sejmku (art. 2 projektu ustawy). Naczelnik Państwa miał natomiast nadal sprawować urząd zgodnie z przepisami Małej Konstytucji do dnia wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej przez Zgromadzenie Narodowe (art. 3 projektu ustawy).

Kolejne dwa przepisy (art. 4 i 5) projektu zmieniły treść pkt. 4 oraz 5 Małej Konstytucji. W tym pierwszym przypadku w brzmieniu Małej Konstytucji Naczelnik Państwa powoływał rząd w pełnym składzie na podstawie porozumienia z sejmkiem. W zaproponowanych przepisach przejściowych miał w tym przypadku porozumiewać się w tej sprawie jedynie z Marszałkiem Sejmu Ustawodawczego, który, co było już wyżej wspomniane, miał utrzymany mandat. W przypadku zaś art. 5, który w małej konstytucji określał odpowiedzialność Naczelnika Państwa i Rządu przed Sejmkiem Ustawodawczym, projekt rządu Witos wskazywał, iż taką odpowiedzialność władza wykonawcza będzie ponosić przed sejmkiem wybranym już na zasadzie konstytucji marcowej.

<sup>6</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 221. Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 17 marca 1921 r., s. 3-4.

<sup>7</sup> Projekt ustawy przechodniej do Ustawy Konstytucyjnej w przedmiocie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej (Druk nr 2703).

Kolejna, najbardziej rozbudowana regulacja, wskazana w art. 6 propozycji ustawy przechodniej, stanowiła, iż do czasu ukonstytuowania się Sejmu i Senatu w przypadku nagłej potrzeby wydania w drodze ustawodawczej rozporządzenia Naczelnik Państwa na wniosek Rady Ministrów będzie mógł je wydawać w drodze dekretów z kontrasygnatą Prezydenta Ministrów oraz właściwego Ministra. Dekrety te miały obowiązywać z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, o ile nie zawierałyby odmiennego postanowienia. Ponadto, dekrety uchwalone w ten sposób mogły utracić swoją moc, jeśli nie będą przedłożone nowemu sejmowi do zatwierdzenia na pierwszym jego posiedzeniu. W drugiej części artykułu wskazano natomiast, iż dekrety te nie mogą zmienić postanowień ustawy konstytucyjnej.

Następne trzy artykuły projektu rządu Witosa, tj. art. 7, 8 oraz 9, nie różniły się w większym stopniu w stosunku do ostatecznych ich wersji uchwalonych 18 maja 1921 r. Pierwszy z nich wskazywał, że pierwsze wybory do Sejmu i Senatu na zasadzie nowej ordynacji wyborczej zarządzi na podstawie uchwały Sejmu Ustawodawczego Naczelnik Państwa, po czym w terminie, określonym w Konstytucji marcowej, zwoła on Sejm i Senat na pierwsze posiedzenie. Artykuł 8 projektu ustawy przechodniej wskazywał, że niezwłocznie, nie później jednak niż w siedem dni po ukonstytuowaniu się Sejmu i Senatu, Naczelnik Państwa zwołuje Zgromadzenie Narodowe w celu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej. Ostatni przepis projektu, tj. art. 9, regulował tryb wejścia w życie ustawy z dniem ogłoszenia ustawy konstytucyjnej.

Opisany wyżej projekt trafił pod obrady Komisji Konstytucyjnej, która debatowała nad nim na posiedzeniach 11 i 13 maja 1921 r. Wynikiem tych obrad było przedstawienie znanego nam obecnie i uchwalonego przez Sejm Ustawodawczy tekstu ustawy, który liczył 5 lakonicznie sformułowanych artykułów.

Artykuł 1, przedstawiony Sejmowi Ustawodawczemu przez Komisję Konstytucyjną, stanowił, że Sejm Ustawodawczy sprawuje swą władzę w dotychczasowym zakresie do chwili ukonstytuowania się władzy ustawodawczej na zasadach Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. i rozwiązuje się w tym dniu z mocy samego prawa. Było więc to całkowicie inne rozwiązanie, niż zaproponowane przez rząd Wincentego Witosa, który, jak już wyżej wspomniałem, zakładał funkcjonowanie Sejmu Ustawodawczego do dnia zarządzenia wyborów do pierwszego sejmiku wybieranego na podstawie konstytucji marcowej.

Artykuł 2 stanowił, iż prawa i obowiązki obecnego Naczelnika Państwa, określone w uchwale Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r., trwają do chwili objęcia urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej, wybranego na podstawie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. Można zauważyć więc kolejną różnicę między rządowym projektem a uchwaloną wersją ustawy przechodniej, gdzie w tym pierwszym Naczelnik Państwa miał sprawować swoją funkcję do czasu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, a nie do dnia objęcia urzędu.

Dyspozycja art. 3 stanowiła, że pierwsze wybory do Sejmu i Senatu na zasadzie nowej ordynacji wyborczej zarządzi na podstawie uchwały Sejmu Ustawodawczego Naczelnik Państwa, „poczem” [sic] w terminie, określonym w ust. 2 art. 25 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r., zwoła on Sejm i Senat na pierwsze posiedzenie i otworzy je. Ostateczna wersja przepisu różniła się więc od tego, który podawał projekt rządu Witosa, gdzie wskazano podobnie, jednakże Naczelnik Państwa miał nie otwierać nowego posiedzenia sejmu. Projekt rządowy nie zawierał więc wskazania, kto miałby otworzyć obrady pierwszego posiedzenia. Chociaż zauważyć należy, że jest oczywiste, iż jedyną osobą do tego kompetentną, która posiadałaby prawną i aktualną legitymizację, na podstawie ówczesnych przepisów, był wyłącznie Naczelnik Państwa.

Artykuł 4 przedmiotowej ustawy stanowił z kolei, że niezwłocznie, nie później jednak niż w 7 dni od dnia ukonstytuowania się Sejmu i Senatu, na zaproszenie Marszałka nowego Sejmu zbierze się Zgromadzenie Narodowe w celu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej. Było więc to zgoła odmienne uregulowanie, niż te wskazane w projekcie rządowym, gdzie Zgromadzenie Narodowe miało się zebrać na zaproszenie Naczelnika Państwa. Artykuł ustawy przechodniej wskazywał, że ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r.<sup>8</sup>

Projekt ustawy przechodniej, który stał się również wersją uchwalaną, był przedmiotem obrad 227 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego. Obok głównego projektu, przedstawiono również, jako wniosek mniejszości, wniosek klubu PSL „Wyzwolenie”. W poprawkach, o które wносиło „Wyzwolenie”, zaproponowano diametralną zmianę dyspozycji art. 1 projektu komisji, przez wskazanie, że Sejm Ustawodawczy rozwiązuje się 1 września 1921 r., w którym mają być zarządzane wybory do pierwszego Sejmu na podstawie konstytucji marcowej. We wniosku mniejszości zawarto również zmianę art. 2 ustawy przez implikację wyżej opisanego art. 6, który był zawarty w projekcie ustawy przechodniej przedstawiony przez rząd Wincentego Witosa<sup>9</sup>.

18 maja 1921 r. odbyły się obrady 227 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, na którym kontynuowano procedurę legislacyjną ustawy przechodniej. W trakcie wystąpienia przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Edward Dubanowicz wskazywał, że już podczas drugiego czytania ustawy konstytucyjnej zaznaczał konieczność wprowadzenia przepisów przejściowych, jednakże z uwagi na protesty „Wyzwolenia” musiał tego zaniechać. W dalszej części wystąpienia

<sup>8</sup> Ustawa przechodnia z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 268).

<sup>9</sup> Sprawozdanie komisji konstytucyjnej w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej. Ustawa przechodnia do ustawy o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Druk nr 2706).

podkreślał celowość przepisów wskazanych w projekcie ustawy oraz wyjaśniał, że projekt przedstawiony Komisji Konstytucyjnej przez rząd Witosa został w większości odrzucony z racji bezprzedmiotowości tych przepisów w przypadku utrzymania kompetencji Sejmu Ustawodawczego.

Po Edwardzie Dubanowiczu głos zabrał poseł „Wyzwolenia” – Jan Woźnicki, będący również pomysłodawcą dwóch wniosków mniejszości, który w pierwszej kolejności zaznaczył konieczność wskazania daty wyborów do nowego Sejmu, w celu uniknięcia sytuacji, że Sejm Ustawodawczy termin ten oddalałby coraz dalej. Postulował on z mównicy sejmowej, żeby wybory odbyły się w trybie natychmiastowym, jednak z uwagi „na obecny czas robót w polu” powinien być to termin zaproponowany we wniosku mniejszości, tj. 1 września 1921 r. Jako ciekawostkę warto zaznaczyć, że poseł Woźnicki, podkreślając bezprzedmiotową już wtedy rolę Sejmu Ustawodawczego zaznaczał, że obecnie zamiast słów „dzień dobry” słyszy jedynie „no, kiedy ten Sejm nareszcie się rozwiąże”. W celu wykazania zakłopotania, w jakie to pytanie go wprawia, zaproponował, żeby uciekać już przed ludźmi w celu uniknięcia takich powitań.

Po zakończeniu wystąpienia posła Woźnickiego marszałek stwierdził, że wniosek mniejszości „Wyzwolenia” nie zawiera poprawek, ale jest całkowicie inną ustawą. Wobec powyższego zarządził przejście do głosowania nad projektem ustawy przejściowej według wniosku większości. Wtedy podniósł się wspomniany poseł Woźnicki wskazując, że wniosek mniejszości to poprawki, ale musiał nastąpić błąd w druku. Marszałek przychylił się do powyższego, jednak w toku głosowania nad art. 1 wniosku mniejszości poprawka nie zdobyła wystarczającej większości w sejmie. W ten sposób debatowanie nad art. 2 wniosku mniejszości stało się bezcelowe, co wskazał sam poseł Woźnicki. Następnie zagłosowano nad projektem ustawy według wniosku większości, który otrzymał wymagana liczbę głosów<sup>10</sup>.

Sejm Ustawodawczy ustawą przechodnią z dnia 18 maja 1921 r. przedłużył swoją władzę i władzę Naczelnika Państwa do dnia ukonstytuowania się nowych władz, przewidzianych w konstytucji marcowej. W ten sposób mała konstytucja miała obowiązywać jeszcze przez pewien czas<sup>11</sup>. Jasne było, że ów stan musi się przeciągać przynajmniej tak długo, póki sejm nie uchwali ordynacji wyborczych, umożliwiającej wyłonienie nowych władz. Istniały w sejmie tendencje, aby z tym zbyt szybko się nie spieszyć. Myśl ta była forsowana głównie przez dwa stronnictwa: Narodowe Zjednoczenie Ludowe i PSL „Piast”. Stronnictwa te posiadały w Sejmie Ustawodawczym mocne pozycje i nie bez podstawy obawiały się nowych wyborów. Zjednoczenie zawdzięczało swoją siłę odstąpieniu

<sup>10</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 227. Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 18 maja 1921 r., s. 6-12.

<sup>11</sup> W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej: geneza i system*, Wilno 1937, s. 34.

od Narodowej Demokracji, zaś „Piast” dzięki odłączeniu od „Wyzwolenia”. Pewne jest, że z uwagi na przetasowania ugrupowania te nie mogły liczyć na większość w nowych wyborach, a w połączeniu z niechęcią władzy ustawodawczej do samorozwiązania, Sejm Ustawodawczy funkcjonował jeszcze półtora roku po ukończeniu swojej głównej misji. Głównym argumentem, który wówczas wysuwano, było twierdzenie, że następny sejm będzie posiadał silne przedstawicielstwo mniejszości narodowych, a więc pożądane jest uchwalenie wielu ustaw jeszcze w tym sejmie. Należy jednak wskazać, że Sejm Ustawodawczy takich ustaw, drażliwych dla mniejszości narodowych, nie uchwalał<sup>12</sup>. Przyznać jednak trzeba, że rzeczywiście Sejm Ustawodawczy zajmował się tą kwestą, czego wyrazem była ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego<sup>13</sup>.

Być może problem odwlekania samorozwiązania sejmu był wynikiem znacznych przywilejów, jakie posiadali jego posłowie. Przedłużenie działania Sejmu Ustawodawczego przez ustawę przechodnią oznaczało również przedłużenie kadencji jego posłom, którzy korzystali dzięki temu z niezmiernie daleko idących uprawnień, jakie dawała im ustawa z dnia 8 kwietnia 1919 r. o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego<sup>14</sup>. Ustawa ta zabraniała m.in.: pociągania do odpowiedzialności prawnej posłów za swoją działalność w Sejmie, wdrażania postępowań sądowych lub administracyjnych nad posłami bez uprzedniej zgody sejmu, czy też gwarantowała nietykalność mieszkania posła oraz jego korespondencji, która nie mogła podlegać cenzurze<sup>15</sup>.

Zła passa przepisów intertemporalnych nie zakończyła się jednak wraz z uchwaleniem ustawy przechodniej. Słowem wstępu należy przypomnieć, że dyspozycja art. 1 ustawy przechodniej wskazywała, że Sejm Ustawodawczy sprawuje swą władzę w dotychczasowym zakresie do chwili ukonstytuowania się władzy ustawodawczej na zasadzie ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. i rozwiązuje się w tym dniu z mocy samego prawa. Sejm Ustawodawczy miał więc nadal sprawować swoją władzę według przepisów małej konstytucji dotyczących sejmu. Władza tegoż sejmu miała trwać aż do chwili ukonstytuowania się nowej władzy ustawodawczej, czyli wyboru prezydiów sejmu i senatu – czyli marszałków, jego zastępców oraz sekretarzy izb.

<sup>12</sup> W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski 1914–1939*, t. 2, Gdańsk 1990, s. 577.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz.U. 1922 nr 90, poz. 829).

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 8 kwietnia 1919 r. o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 31, poz. 263).

<sup>15</sup> A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej [1918–1933]: zarys dziejów politycznych*, Warszawa 1933, s. 115–116.

Ostatnie posiedzenie Sejmu Ustawodawczego odbyło się 27 listopada 1922 r.<sup>16</sup>, zaś dzień później zebrał się nowy sejm<sup>17</sup> i senat. Jednak ukonstytuowanie się tych izb nie odbyło się natychmiast, a dopiero w dniach późniejszych. Słowem potwierdzenia należy wskazać, że Maciej Rataj został wybrany marszałkiem sejmu dopiero na 2 posiedzeniu sejmu 1 grudnia 1922 r.<sup>18</sup>, zaś wybór wicemarszałków odroczone do 2 grudnia 1922 r.<sup>19</sup> Mamy więc tutaj swoistą sytuację, że faktycznie Sejm Ustawodawczy przestał działać, zaś prawnie wciąż funkcjonował.

Sytuacja taka nie miała jednak miejsca w przypadku prezydenta. Zgodnie z dyspozycją artykułu 2 ustawy przechodniej prawa i obowiązki obecnego Naczelnika Państwa, określone w małej konstytucji, trwać będą do chwili objęcia urzędu przez nowego prezydenta Rzeczypospolitej. Przepis ten przedłużył oczywiście moc obowiązującą tej części małej konstytucji, która dotyczyła Naczelnika Państwa. W tym przypadku nie doszło już, tak jak w przypadku władzy ustawodawczej, do stworzenia patowej sytuacji kiedy to prawnie funkcjonuje swoisty dualizm. Wybór prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe odbył się 9 grudnia 1922 r.<sup>20</sup>, tak więc zgodnie z przepisami Ustawy Przechodniej w ciągu 7 dni od daty ukonstytuowania się sejmu i senatu. Został nim Gabriel Narutowicz, który został prezydentem *de iure* 11 grudnia 1922 r., po złożeniu przysięgi przed Zgromadzeniem Narodowym<sup>21</sup>. Do faktycznego przejścia władzy doszło 14 grudnia 1922 r., kiedy Józef Piłsudski przekazał mu władzę jako Naczelnik Państwa<sup>22</sup>.

Reasumując, należy podkreślić, że stan swoistego chaosu prawnego zakończył się dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy przechodniej z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej, która zaczęła obowiązywać łącznie z konstytucją marcową w dniu jej ogłoszenia, czyli 1 czerwca 1921 r. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że ogłoszenie konstytucji dopiero po ponad dwóch miesiącach od jej uchwalenia było wywołane właśnie pominięciem

<sup>16</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 341. Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 27 listopada 1922 r., s. 1.

<sup>17</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 1. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 28 listopada 1922 r., s. 1.

<sup>18</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 2. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 1 grudnia 1922 r., s. 9.

<sup>19</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 3. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 2 grudnia 1922 r., s. 2-4.

<sup>20</sup> Protokół Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 grudnia 1922 r.

<sup>21</sup> Protokół Zgromadzenia Narodowego z zaprzysiężenia nowowybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Gabryela Narutowicza z dnia 11 grudnia 1922 r.

<sup>22</sup> *Józef Piłsudski: Pisma zbiorowe*, Instytut Józefa Piłsudskiego, t. 5, Warszawa 1937, s. 296.

w przepisach przejściowych regulacji dotyczącej obu izb parlamentu oraz urzędu prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i było podyktowane potrzebą uchwalenia samej ustawy przejściowej. Wejście w życie ustawy intertemporalnej zlegalizowało akty podjęte na podstawie małej konstytucji w okresie, gdy nie miała ona już *de facto* mocy obowiązującej, gdyż jej przepisy miały obowiązywać do czasu uchwalenia konstytucji, a tak się stało 18 marca 1921 r. Można więc tutaj zauważyć mechanizm quasi-retroakcji, gdzie to ustawa przechodnia nadała moc prawną aktom prawnym uchwalonym na podstawie małej konstytucji, kiedy ta formalnie już nie obowiązywała od dnia uchwalenia konstytucji marcowej.

Uchwalenie ustawy przejściowej było przejawem troski o przestrzeganie stanu prawnego stworzonego przez konstytucję marcową bez konieczności jej nowelizacji. Szybkość, z jaką przeszła ona z rządu Witosa do uchwalenia w Sejmie jest zdumiewająca (cały proces legislacyjny trwał ok. 1 tygodnia) i pozwala zauważyć, że po powzięciu informacji o *de facto* bezprawnym funkcjonowaniu władzy ustawodawczej, jak i Naczelnika Państwa, działano natychmiastowo w celu zakończenia patowego statusu *ex lex*. Oczywiście, budzi wątpliwości ostateczna wersja tejże ustawy (kontrastująca z uprzednim projektem rządu Witosa), która stworzyła niewielkie, ale jednak błędy legislacyjne w postaci dualizmu władzy ustawodawczej. Podkreślić należy fakt, że ustawa w zasadzie nie ograniczała czasowo ani Sejmu Ustawodawczego, ani Naczelnika Państwa, pozwalając im przez to korzystać z licznych przywilejów z tym związanych oraz utrzymywać władzę, która mogła nie pokrywać się z rzeczywistymi trendami politycznymi ówczesnie panującymi w Rzeczypospolitej.

## Bibliografia

- Józef Piłsudski: *Pisma zbiorowe*, Instytut Józefa Piłsudskiego, t. 5, Warszawa 1937.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej: geneza i system*, Wilno 1937.
- Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
- Krukowski S., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, pr. zbior. pod red. M. Kallas, t. 2, Warszawa 1990.
- Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski 1914–1939*, t. 2, Gdańsk 1990.
- Projekt ustawy przechodniej do ustawy konstytucyjnej w przedmiocie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej (Druk nr 2703).
- Protokół Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 grudnia 1922 r.
- Protokół Zgromadzenia Narodowego z zaprzysiężenia nowowybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Gabryela Narutowicza z dnia 11 grudnia 1922 r.

- Próchnik A., *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej [1918–1933]: zarys dziejów politycznych*, Warszawa 1933.
- Sprawozdanie komisji konstytucyjnej w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej. Ustawa przechodnia do ustawy o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Druk nr 2706).
- Sprawozdanie stenograficzne z 1. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 28 listopada 1922 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 1. Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 10 lutego 1919 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 2. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 1 grudnia 1922 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 221. Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 17 marca 1921 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 227. Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 18 maja 1921 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 3. Posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 2 grudnia 1922 r.
- Sprawozdanie stenograficzne z 341. Posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 27 listopada 1922 r.
- Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 19, poz. 226).
- Ustawa przechodnia z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 268).
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz.U. 1922 nr 90, poz. 829).
- Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. 1922 nr 66, poz. 590).
- Ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. - Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U. 1922 nr 66, poz. 591).
- Ustawa z dnia 8 kwietnia 1919 r. o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 31, poz. 263).

## STRESZCZENIE

### **Powstanie i kulisy uchwalenia ustawy przechodniej z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej**

W artykule opisano tok legislacyjny ustawy przechodniej z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej, która przedłużała mandat Sejmu Ustawodawczego oraz Naczelnika Państwa na zasadach określonych w uchwale Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa. Powodem uchwalenia tego aktu była niedbałość, jakiej dopuszczono się podczas formułowania małej konstytucji oraz przepisów intertemporalnych w konstytucji marcowej. W niniejszej pracy poddano analizie oraz zestawiono pierwotny projekt ustawy, który został przedstawiony przez rząd Wincentego Witosa, z ostateczną wersją aktu przyjętą przez sejm 18 maja 1921 r. Analizie poddana jest również debata, która miała miejsce w sejmie podczas głosowania nad ustawą przechodnią oraz badanie końcowego okresu funkcjonowania ustawy, tj. do czasu ukonstytuowania się nowego sejmu oraz przekazaniu władzy przez Naczelnika Państwa wybranemu przez Zgromadzenie Narodowe prezydentowi Rzeczypospolitej. Autor podejmuje też próbę wyjaśnienia powodów przedłużania funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego, który funkcjonował jeszcze przez półtora roku od uchwalenia konstytucji marcowej, czyli wykonania obowiązku, do którego został powołany w lutym 1919 r. Niniejszy temat nie był wcześniej poruszany we współczesnych tekstach naukowych. Praca jest nowatorska i oparta przede wszystkim na bogatych zbiorach Biblioteki Sejmowej, na źródłach z okresu 1919–1922.

## SUMMARY

### **Establishment of and Behind the Scenes of the Adoption at the Transitive Act of May 18, 1921 to the Constitutional Act of March 17, 1921 on the Temporary Organization of the Supreme Power of the Republic of Poland**

The article is devoted to describing the legislative course of the Transitional Act of May 18, 1921 to the Constitutional Act of March 17, 1921 on the temporary organization of the supreme power of the Republic of Poland, which extended the mandate of the Legislative Sejm and the Head of State on terms specified in the resolution of the Legislative Sejm of February 20, 1919 entrusting Józef Piłsudski with the further exercise of the office of the Head of State. The reason for the enactment of this act was the neglect of the formulation of the Small Constitution and of the interim provisions in the March constitution. This work analyzes and compares the original bill, which was presented by the government of Wincenty Witos, with the final version of the act adopted by the Sejm on May 18, 1921. The debate that took place in the Sejm

during the voting on the transitional act is also analyzed. The author also attempts to explain the reasons for extending the functioning of the Legislative Sejm, which functioned for a year and a half from the adoption of the March constitution. This topic has not been discussed before in contemporary scientific texts. The work is innovative and based primarily on the rich collection of the Sejm Library, on sources from the period 1919–1922.