

SIŁA I SŁABOŚĆ KONSTYTUCJI RP Z 17 MARCA 1921 R. ROZWAŻANIA W 100-LECIE UCHWALENIA POLSKIEJ KONSTYTUCJI MARCOWEJ

MARIA KRUK*

DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.11/m.kruk

Zaprezentowane tu refleksje powstały na kanwie wykładu wygłoszonego przez autorkę 25 marca 2021 roku na zaproszenie Koła Naukowego (KNPK Legislador) działającego przy Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego¹. Celem referatu było przypomnienie w rocznicę 100-lecia „konstytucji marcowej” – jak najczęściej familiarnie określa się polską Konstytucję z 1921 – okoliczności jej uchwalenia w szczególnym dla Polski momencie historycznym, jaki miał miejsce właśnie wiek temu. Rocznica tego 100-lecia jest może szczególnie także dlatego, że jest nie tylko rocznicą uchwalenia aktu konstytucyjnego, ale zarazem odzyskania przez Polskę niepodległości, a co za tym idzie – odbudowy polskiej państwowości po ponad 100 latach zaborów, skutkujących nieobecnością państwa polskiego na mapie Europy². Oznaczało to dla autorki poświęcenie uwagi nie tylko faktowi uchwalenia „jednej z polskich” historycznych konstytucji, ale też podjęcie próby ukazania znaczenia tego faktu na tle przełomowym w historii kraju, który odzyskiwał niepodległość, i przypomnienia atmosfery otaczającej procedurę tworzenia – niejednoznaczną przecież pod wieloma względami – tej ustawy zasadniczej, adekwatności jej treści do zasad ustrojowych tamtego powojennego czasu w Europie, a wreszcie to – co może dla podnoszącego się z upadku państwa było w owym czasie najważniejsze i nawet podkreślane nie bez pewnego patosu – konstytucyjne potwierdzenie istnienia państwa i zjednoczenia narodowego. Zważywszy na te okoliczności, wspomniany refe-

* prof. dr hab., Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: mkjarosz@gmail.com, ORCID: 0000-0002-2788-1755

¹ Tekst jest publikowany za zgodą ww. Koła Naukowego.

² W latach 1772, 1793 i 1795 Polska poddana była trzykrotnym rozbiорom, w wyniku których jej ziemie dostały się pod panowanie obcych mocarstw: Rosji, Austrii i Prus. I nawet próba ratowania kraju uchwaleniem znakomitej oświeceniowej konstytucji z 1791 r. (Konstytucja 3 Maja) nie udaremniła zagrożenia.

rat miał w znacznym stopniu charakter wystąpienia rocznicowego i ta jego cecha pozostaje w niniejszym tekście zachowana, uzupełniona jednak rozważaniami czy uwagami natury konstytucyjno-prawnej lub refleksjami o losie i dziedzictwie tej pierwszej – po odzyskaniu niepodległości – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³.

Wniknięcie w okoliczności towarzyszące tworzeniu i funkcjonowaniu tej ustawy zasadniczej oraz uwzględnienie nieoszczędzającej jej dyskusji, jaka się wokół niej toczyła w tamtych czasach i jaka się pojawia jeszcze dzisiaj, wskazują na swoisty dramat tej konstytucji. Tym bardziej należy się przypomnienie, że już od 100 lat należy ona do polskiej tradycji konstytucyjnej. I niekiedy pozwala zrozumieć konstytucję dzisiejszą.

Ale zamiarem autorki jest przypomnienie także bogatej literatury naukowej, zwłaszcza prawno-konstytucyjnej tamtych lat – autorstwa zarówno wybitnych profesorów akademickich, jak i polityków, mężów stanu i przedstawicieli kultury – reprezentującej znakomitą ówczesną wiedzę prawno-ustrojową, jak i znajomość literatury światowej, zwłaszcza francuskiej, i jej aktualnych wówczas trendów doktrynalnych. Stąd w tekście tak wiele do tej polskiej literatury odesłań⁴.

OKOLICZNOŚCI

Okoliczności powstawania konstytucji, zarówno historyczne, jak i polityczne, a także specyfika Polski oraz sytuacja w innych państwach europejskich nie mogły pozostać bez wpływu na czas i procedurę tworzenia konstytucji i na jej treść. Nie trzeba o tym wiele mówić, bo rzecz jest znana, a tych okoliczności – bardzo wiele.

Pierwszą z nich, już zasygnalizowaną na wstępie, było właśnie odzyskanie niepodległości państwa, okoliczność pełna patosu, demonstrowanego w różnych sytuacjach, na przykład w chwili uchwalenia aktu (o czym w dalszej części artykułu), ale przede wszystkim było to podjęcie trudu odbudowy państwa: odbudowy politycznej, narodowej, gospodarczej, moralnej, odbudowy jego pozycji międzynarodowej, w tym relacji z sąsiadami, a wśród nich – z byłymi zaborcami, z których niektórzy byli chętni do innego rozwiązania sprawy polskich ziem, więc kończeniu jednej wojny towarzyszyła inna wojna (zob. w dalszej części artykułu). To tylko tych kilka kwestii, i to wszystko w sytuacji, gdy odzyskanie niepodległości uświadamiało, że odbudowywać trzeba kraj rozdzielony przez ponad wiek między trzy zabory, a w ten sposób oddzielony od ewolucji demokratycznego konstytucjona-

³ W środowisku konstytucjonalistów polskich w marcu 2021 r. odbyło się kilka seminariów poświęconych rozważaniom wielu aspektów teoretycznych, konstytucyjno-prawnych i z zakresu praktyki konstytucyjnej w dobie tworzenia i obowiązywania Konstytucji RP z 1921 r., których wyniki zostaną zapewne opublikowane w czasopismach naukowych. Będą one zawierać analizy wielu różnych, bardziej szczegółowych, aspektów prawnych tej konstytucji.

⁴ Trzeba też wspomnieć o niemałych zasługach polskich wydawców ostatniego dwudziestolecia, odtwarzających te teksty w wydawanych z pietyzmem reprintach (oznaczone w dalszych przypisach).

lizmu XIX wieku, którą to okoliczność często się, w czasie tworzenia konstytucji, podkreślało jako jeden z bardziej utrudniających elementów.

Do innych okoliczności należało zakończenie I wojny światowej, oddzielającej nie tylko dwie istotne epoki historyczne, ale powodujące znaczną zmianę mapy Europy i układu sił politycznych, a do tego dołączenie zupełnie nowych elementów w postaci rewolucji bolszewickiej i jej ideologii społecznej, a dla Polski, o czym już wspomniano, wybuch wojny polsko-bolszewickiej⁵.

Na tym tle trudno jeszcze mocniej nie zaakcentować owego wspomnianego zerwania ciągłości prawno-konstytucyjnej, które nie tylko – jak wskazywano w literaturze – nie dało szansy powrotu do „swego”, czyli do tego, co by się rozwijało, ewoluowało przez te ponad 100 straconych lat, ale postawiło kraj na uboczu tego procesu. W tej sytuacji musiało się pojawić pytanie: do czego wracać? Do której tradycji konstytucyjnej się odnosić? Jaką ewolucję studiować? Bo jeśli w polskiej literaturze międzywojennej czytamy teksty zatytułowane *Trzy Konstytucje*, to raz będą to konstytucje z 1505 (Aleksandra Jagiellończyka), z 1791 (3 Maja), 1921 (marcowa)⁶, a innym razem *Trzy Konstytucje* to te z 1791 (3 Maja), 1807 (Księstwa Warszawskiego), 1815 (Królestwa Polskiego)⁷. Bo – jak zwraca uwagę prof. Wacław Komarnicki – „luka rozwojowa przypada właśnie na wiek XIX, a więc wiek intensywnego rozwoju konstytucyjnego”⁸. I ostatecznie autor stwierdza: „To zerwanie ciągłości rozwojowej na polu prawa politycznego, zerwanie kontaktu z ruchem konstytucyjnym na Zachodzie, życie Narodu polskiego w trzech zaborach w ramach państwowości obcych, zbudowanych na zasadach wprost przeciwnych tradycjom polskim – to wszystko stwarza szczególnie trudności dla twórczości ustawodawczej w dziedzinie prawa politycznego dla nadania odbudowanemu państwu odpowiedniego ustroju... Trudności te pomnaża jeszcze kryzys konstytucjonalizmu europejskiego”⁹.

Wniosek: jeśli brak własnego doświadczenia¹⁰, zwłaszcza własnego dobrego, bo trudno za własne uznać konstytucje z 1807 i 1815 r., to trzeba zapożyczać. Do dyspozycji były wzory amerykańskie i anglo-francuskie. Czyli z jednej strony silna władza wykonawcza, z drugiej – parlamentaryzm europejski, najbliższy w wydaniu III Republiki Francji. Na tym tle powstawały projekty pierwszej polskiej kon-

⁵ W latach 1919–1921 wojna między Polską a Rosją (sowiecka), zwana wojną bolszewicką, na tle polskich ziem wschodnich (kresów), opuszczanych przez wojska niemieckie i napieranych przez Armię Czerwoną.

⁶ Np. autorstwa W. Tetmajera.

⁷ M.in. J. Leleweł, Paryż 1832, także M. Handelsman, Warszawa 1915 (Konstytucje z 1807 i 1815 to konstytucje z okresu zaborów).

⁸ W. Komarnicki, jeden z najbardziej znanych uczonych okresu międzywojennego, autor podstawowych podręczników prawa konstytucyjnego. Tu cyt.: *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 2 (reprint: Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006).

⁹ Ibidem, s. 3.

¹⁰ Trudno jednak się zgodzić, że w owym wieku XIX nie było żadnej polskiej myśli konstytucyjnej. Powstawało tak na ziemiach polskich, jak i zwłaszcza na emigracji wiele projektów konstytucyjnych o różnych barwach politycznych i w różnych kwestiach, zob. obszerne analizy wielu autorów w: *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, t. I, Warszawa 1990.

stytucji. I zagorzałe spory. Warto je zapowiedzieć już na wstępie, bo towarzyszyły istnieniu tej konstytucji „przed, w trakcie i po”.

PRACE NAD PROJEKTEM I UCHWALENIE KONSTYTUCJI

Nie ulegało wątpliwości, że już sama wizja powrotu do polskiej państwowości obfitować będzie w wiele wersji projektów przyszłej konstytucji. Działo się to już w latach 1917–1918, gdy wojna była jeszcze ostatecznie nierozstrzygnięta, ale co więcej – nikt nie miał jeszcze jasności co do przyszłości państwa. W tym pierwszym okresie powstał projekt Konstytucji Państwa Polskiego – o ustroju monarchii parlamentarnej¹¹. Drugi okres to lata 1919–1921, gdy już istniało państwo niepodległe. Uchwalenie konstytucji w 1921 r., a więc w owym czwartym roku od pojawienia się pierwszej szansy, niektórzy oceniają jako długi czas jej przygotowywania, ale trzeba pamiętać o tych wszystkich okolicznościach, które zadania nie ułatwiały¹²; a zwłaszcza o kardynalnych dylematach do rozstrzygnięcia, które przyniosło owe 100 lat przerwy: monarchia czy republika, system prezydencki czy parlamentarny? Poza tym ważne było rozstrzygnięcie także wielu innych istotnych problemów ustrojowych, zwłaszcza po owym braku własnej państwowości. Nic dziwnego, że powstało wiele projektów. Trudno tu prezentować całą ich gamę¹³, więc tylko o najważniejszych słów kilka.

Dnia 25 stycznia 1919 r. ówczesny premier Ignacy Jan Paderewski¹⁴ powołał zespół, z grona „meźów nauki”, celem oceniania przygotowywanych projektów, pod znaną nazwą *Ankieta w sprawie projektu Konstytucji RP*¹⁵. Ale *Ankieta* nie ograniczyła się do oceny, lecz opracowała własny projekt, w którym – rozsądzając dylemat monarchia czy republika – oparła ustrój na systemie republikańskim, a w zakresie systemu rządów – na modelu amerykańskim, czyli ustrój był w tym projekcie wzorowany na Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Rząd nie przyjął tego projektu za własny, przekazał go jednak do Sejmu Ustawodawczego¹⁶.

¹¹ Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 135–205 (reprint: Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008).

¹² Uchwalenie współczesnej Konstytucji RP z 1997 r. pochłonęło niemal dwa razy tyle czasu, a przecież okoliczności były łatwiejsze.

¹³ Szczegółową analizę projektów konstytucyjnych przedstawił J. Zalesny w referacie: *Zasada rządów parlamentarnych: dylematy jej przyjęcia i stosowania*, wygłoszonym na konferencji Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r., zorganizowanej w dn. 22.03.2021 przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego UŁ (w druku).

¹⁴ Światowej sławy polski muzyk, ale zarazem mąż stanu, któremu Polska w dużej mierze zawdzięcza art. 13 słynnej Deklaracji Wilsona, przedstawionej przez Prezydenta Stanów Zjednoczonych Kongresowi w styczniu 1918 r.; zob. M. Kruk, *100 lat państwowości czechosłowackiej i polskiej. Podobieństwa i różnice*, „Krytyka Prawa” 2019, t. 11, nr 1, s. 191 (cały tekst także w jęz. angielskim, s. 215).

¹⁵ Publikacja materiałów *Ankiety*, także powstałych już po uchwaleniu konstytucji, w: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, pod red. prof. Władysława Leopolda Jaworskiego, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1924, Kraków (reprint: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2014).

¹⁶ W. Komarnicki, *Ustrój...*, op. cit., s. 31.

Rząd natomiast, pod kierunkiem wicepremiera, min. Stanisława Wojciechowskiego (późniejszego Prezydenta), przygotował własny projekt, poddany pierwszej w Sejmie dyskusji (rozprawie – jak ją wówczas nazywano) nad projektem, bardzo skrytykowany ze strony wszystkich klubów i uznany za nienadający się do merytorycznego traktowania. Niektóre idee tego odrzuconego projektu wywarły jednak wpływ na projekty późniejsze.

Po tym doświadczeniu gabinet Paderewskiego uchwalił kolejny projekt, oparty na projekcie *Ankiety*, do którego wnoszone były różne poprawki. Stał się on w ten sposób podstawą debaty w komisji konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego¹⁷.

Mimo wielu przeszkód (odbudowa i tworzenie państwa, wojna bolszewicka) Komisja Konstytucyjna ostatecznie projekt przygotowała i otwarto nad nim dyskusję 8 lipca 1920 r. Mając do wyboru dwa modele systemu rządów: ustrój amerykański i angielsko-francuski, czyli prezydencki (prezydialny, jak go wówczas określano) i parlamentarny, opowiedziała się za parlamentarnym. A gdy odezwały się protesty (bo się oczywiście odezwały), wysunięto argument: trzeba przyjąć model znany i sprawdzony w Europie. A takim był ustrój III Republiki Francuskiej. Choć może nienajlepszy? Jednak trudno nie pamiętać, że Polska od dawna była przesiąknięta kulturą francuską. Przecież król Stanisław August dziękował francuskiemu Zgromadzeniu Narodowemu za możliwość wzorowania polskiej Konstytucji 3 Maja na ideach Konstytucji francuskiej¹⁸, za co zresztą spotkały go też uwagi krytyczne. Przykładów asymilacji kultury francuskiej w Polsce było wiele, bo nawet w wielu arystokratycznych domach mówiono po francusku (kalecząc język, z czego długo jeszcze naśmiewała się literatura satyryczna), nie mówiąc o politycznych okolicznościach. I tak na przykład Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 1807 r. miała oryginalną wersję językową francuską, polska wersja była jedynie tłumaczeniem, podobno miejscami nienajlepszym. Nie brakowało też w literaturze satyrycznych stwierdzeń, że: „...co Francuz wymyśli, to Polak polubi” (Mickiewicz) lub patetycznych odwołań, jak w polskim hymnie: „...dał nam przykład Bonaparte jak zwyciężać mamy...”. W literaturze prawnokonstytucyjnej okresu międzywojennego odwołania do literatury francuskiej są najczęstsze itd. Nie dziwi zatem, że to „co znane”, to właśnie był ustrój francuski. Nie wzięto natomiast pod uwagę, że III Republika trwała już od dawna, pewne instytucje działały w sposób właściwy specyficznie tamtego kraju i czasów, a przecież była ona potem oceniana przez samych Francuzów jako nienajlepsza z francuskich konstytucji.

Prace w lipcu przerwano z powodu działań wojennych i podjęto ponownie na jesieni. Trwały do połowy marca 1921 r., zakończone zostały ostatecznie uchwaleniem konstytucji 17 marca. Sam akt uchwalenia także doczekał się opisu. Tak to

¹⁷ Sejm Ustawodawczy 1919–1922 – tymczasowy organ ustawodawczy, wybrany 26 stycznia 1919 r. na podstawie ordynacji z 28 listopada 1918 r., zwołany na 9 lutego 1919 r., spełnił rolę konstytuanta, dokonując uchwalenia konstytucji marcowej. Zob. m.in. A. Gwiżdż, *Sejm i Senat w latach 1918–1939*, w: *Dzieje Sejmu Polskiego*, red. J. Bardach, Warszawa 1997, s. 151.

¹⁸ Akt, znany jako Konstytucja 3 Maja, to Ustawa rządowa z 3 Maja 1791 roku, której podstawowe idee wzorowane były na francuskiej Konstytucji z 3 września 1791 r. Już 5 maja ostatni polski monarcha wystosował do Francuzów ten dziękczynny adres (tekst w: W. Włoch, *O duchu Konstytucji*, zob. w: *Ankieta... op. cit.*, s. 43).

zrelacjonował prof. Stanisław Stroński¹⁹, co warto przytoczyć nie tylko dlatego, że tekst jest rocznicowy, ale przede wszystkim z tego powodu, że wiele mówi o pewnej rozterce nastrojów politycznych, gdy patos mieszał się z krytycyzmem:

Było blisko godziny 5-ej po południu, gdy po oświadczeniach 3 grup przed głosowaniem, powstał Marszałek Sejmu Trąpczyński i rzekł:

Przystępujemy do głosowania nad całą ustawą konstytucyjną.

W Izbie, w której już od początku posiedzenia było mniej szumu, rozmów i krążenia niż zwykle, zrobiło się po tych słowach cicho, jak w kościele podczas podniesienia...

Proszę tych posłów, którzy są za ustawą, ażeby wstali.

Urwany łoskot podnoszących się w jednym okamgnieniu kilkuset ciał. Nad wszystkimi ławami, aż po mały skrawek na lewej stronie, wyrósł gesty, nieprzerwany zgodny tłum... była zaś w tej zwartej gromadzie poselskiej potęga tak wielka, że niepodobna było nie odczuć w owej chwili, że to nie trzystu kilkudziesięciu posłów stoi, ale wielomilionowy naród, którego oni są przedstawicielami...

Stoi ogromna większość, zatem ustawa w trzecim czytaniu przyjęta... Z dniem dzisiejszym wchodzi Rzeczpospolita na drogę prawnego rozwoju. Państwo to zorganizowany Naród. A fundamentem organizacji, to konstytucja.

Po tych słowach zabrzmiała w Sejmie pieśń „Boże, coś Polskę”, a płynęła ze wszystkich już ław zgodnie, potężnie, wyrażając to, co mimo wszystkie różnice łączy wszystkie odłamy i cały Naród.

W opisie oddano podniosłość chwili i ogromne wzruszenie towarzyszące uchwaleniu aktu. Pamiętajmy, że była to konstytucja przyjęta po ponad 100 latach braku niepodległości państwa. I nawet jeśli jej powstaniu towarzyszyła krytyka ze strony wszystkich opcji politycznych, to przecież, jak mówili niektórzy – był wielki głód konstytucji i trafiono w moment konstytucyjny. To bardzo charakterystyczne dla tej konstytucji – bo wprawdzie była polityczną sierotą²⁰, ale zarazem doczekała się wizytówki jednej z najbardziej demokratycznych polskich konstytucji, nawet swego rodzaju „kryterium” demokratycznego ustroju. Krytykowana i szybko zmieniona, po II wojnie światowej wykorzystana jako „zasłona dymna” wprowadzania nowego ustroju²¹, a wreszcie przypomniana w wielu elementach

¹⁹ Rzeczpospolita z 18 marca 1921; cyt. za: Natan Oberlender, zob. w: Ankieta... op. cit. s. 137.

²⁰ Tak określił to np. prof. M. Zubik (opiekun Koła Naukowego, które zorganizowało odczyt) w dyskusji naukowej po referacie. W Sejmie zasiadało kilkanaście partii politycznych o całej gamie orientacji, od prawicy, poprzez centrum, po lewicę, a ponadto ugrupowania na przykład mniejszości narodowościowych; żadna orientacja nie miała większości, ale każda – jakieś zastrzeżenia do konstytucji. W głosowaniu nad jej uchwaleniem przeciw była lewica (PSL), głównie ze względu na brak referendum.

²¹ W ustawie konstytucyjnej z 1947 r. (tzw. „małej”, czyli tymczasowej konstytucji) odwoływano się, a formalnie powtarzano, wiele przepisów konstytucji z 1921 r., choć głównie w zakresie strukturalno-proceduralnym, ale przyczyniło się to do swoistej legendy konstytucji marcowej; niezależnie od tego ustawa konstytucyjna z 1947 wprowadzała już nowe zasady, zapowiadające rychłe zmiany w systemie politycznym, których wzorcem, już „przymusowym” (dla późniejszej Konstytucji z 1952 r.) stała się konstytucja ZSRR z 1936 r.

obecnej Konstytucji... I choć nadal krytykowana, pozostanie jednak pomnikiem polskiej myśli demokratycznej.

Tekst ogłoszono 1 czerwca 1921 r. (nr 44 Dz.U. RP), i z tą datą zyskał moc obowiązującą, a wszelkie poprzednie akty ustrojowe przestały obowiązywać, o ile nie wymagały zastąpienia ich nowymi. Te, które wymagały, obowiązywały aż do wydania nowych. Ustawa Przechodnia przewidywała też, kiedy dotychczasowe organy państwa (np. nacelnik, parlament) zostaną zastąpione nowymi²².

Stało się to nieprędko: Sejm i Senat wybrano 28 lipca 1922 r., a Prezydenta – 14 grudnia 1922 r. I wtedy to „RP rozpoczęła życie w ramach konstytucji marcowej”²³.

STRUKTURA KONSTYTUCJI

Struktura konstytucji należała do dość klasycznych: konstytucja była aktem zwartym, nie nazbyt obszernym, ale i niepowtarzającym struktury na przykład konstytucji amerykańskiej (7 rozbudowanych artykułów) czy polskiej Konstytucji 3 Maja (11 rozbudowanych artykułów). Marcowa liczyła 126 artykułów utrzymanych w konwencji przepisów prawa, nie zaś opisu instytucji czy zasad. Podzielono ją na siedem rozdziałów, zatytułowanych stosownie do regulowanej materii. Warto ich tytuły przytoczyć, bo zarówno pomieszczona w nich materia, jak i sama systematyka wskazują na pewną nowoczesność tekstu, ale przede wszystkim wyrażają podstawową zasadę systemu rządów. Są to: I. Rzeczpospolita; II. Władza ustawodawcza; III. Władza wykonawcza; IV. Sądownictwo; V. Powszechne obowiązki i prawa obywateli; VI. Postanowienia ogólne (zmiana konstytucji); VII. Postanowienia przejściowe (wejście w życie).

Konstytucja zaopatrzona była w krótki wstęp (preambułę), otwartą przez *Invoctio Dei* (W imię Boga Wszechmogącego), wyrażającą podziękowanie za wyzwolenie z niewoli i obietnicę rozwoju, ładu moralnego, równości i należnych praw obywateli oraz poszanowania pracy.

Już sama struktura aktu wskazuje, że na plan pierwszy wysunięto ustrój państwa oparty na zasadzie podziału władzy. Następnie określono obowiązki i prawa obywateli, w tej właśnie kolejności – czyli najpierw obowiązki, chociaż jeden z projektów – związku sejmowego ludowo-narodowego – przewidywał regulacje praw i obowiązków w I rozdziale.

²² W postanowieniach ogólnych konstytucja wprowadzała przepisy dotyczące jej nowelizacji, czyli – co oczywiste – trybu (większością 2/3 w obu izbach na wniosek 1/4 posłów), ale co ciekawsze, wprowadziła tu swego rodzaju przewidziane nowelizacje. Po pierwsze, przez drugi z kolei Sejm, który może jej dokonać większością 3/5 oraz „obowiązkowych” nowelizacji – co 25 lat – zwykłą większością Zgromadzenia Narodowego (połączonych izb). Tego nie doczekała.

²³ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 34.

RZECZPOSPOLITA

Rozdział I, zatytułowany Rzeczpospolita²⁴ (a nie np. Zasady podstawowe), jest oszczędny; to tylko dwa artykuły, chociaż jak na okoliczności historyczne, brzemienne w treść. Art. I powiada bowiem: „Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą”, art. 2 stwierdza, że władza zwierzchnia należy do Narodu, a organami narodu są w zakresie ustawodawstwa – Sejm i Senat, władzy wykonawczej – Prezydent RP łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe sądy.

Widać tu wyraźne nawiązanie do polskiej konstytucji z 1791 r., poprzez kontynuację nazwy Rzeczpospolita²⁵, nie zaś stosowanej też już niekiedy nazwy republiki polskiej²⁶ dla podkreślenia republikańskiej formy państwa, bo przecież określenie Rzeczpospolita używane było w Monarchii. Historycznie pojęcie Rzeczypospolitej wiązano bowiem nie z republiką, ale z „rzeczą wspólną”, bez względu na formę państwa (w literaturze międzywojennej jest bardzo dużo rozważań, co rzeczpospolita oznacza. Komarnicki stwierdza więc, że słowo (pojęcie) rzeczpospolita odbyło w ten sposób ewolucję aż do ustroju republikańskiego²⁷. Ale już na wstępie widać, że sama nazwa państwa budziła dylematy.

Nie tylko nazwa – także, jak sygnalizowaliśmy wcześniej – ów wybór: republika, nie monarchia. W dyskusji nad projektem dało się słyszeć tak dynamiczne wypowiedzi, jak na przykład pisał Jana Dąbskiego: „Konstytucja nasza formę republikańską musi ustalić i pod tym względem wszelka polemika jest nieaktualna. Bo skoro naokoło nas pobankrutowały trony, a korony cesarskie i królewskie potoczyły się na ulicę, skoro monarchowie będą stawać przed trybunałem świata, to zaproponowanie w tych czasach jakiejś innej formy rządu, aniżeli republika, byłoby anachronizmem”²⁸. I tak przesądzono.

Dalej mamy nawiązanie do konstytucjonalizmu francuskiego, z którego już zresztą czerpała także w tej kwestii polska Konstytucja 3 Maja²⁹, w koncepcji zwierzchnictwa narodowego. W ten sposób art. 2 stwierdza: „Władza zwierzchnia w RP należy do Narodu”.

²⁴ Tak samo zatytułowany jest I rozdział obecnej Konstytucji.

²⁵ W języku polskim istnieją dwa określenia: Rzeczpospolita i republika, czyli *Res publica* i *republic*. To pierwsze, które z reguły tłumaczy się jako „republika” i tak też rozumiane jest współcześnie, ma staropolskie korzenie. Jednak inne znaczenie miało historycznie, kiedy używano określenia Rzeczpospolita w czasach monarchii, właśnie jako „rzecz wspólna”, niezależnie od formy państwa.

²⁶ Tak np. kiedy 14 listopada 1918 r. ustępująca Rada Regencyjna przekazała Józefowi Piłsudskiemu, naczelnemu dowódcy, władzę, aby ją przekazał rządowi, Piłsudski wydał tego samego dnia stosowny Dekret, w którym nazwano państwo Republiką Polską.

²⁷ Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 210.

²⁸ Cyt. za ibidem, s. 134, przyp. 1.

²⁹ W art. V Konstytucji z 1791 r. czytamy: „Wszelka władza w społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”.

Zwrócono przy tym uwagę, co istotne w państwie przez ponad 100 lat podzielonym, że art. 2 wprowadził też zasadę państwa narodowego: jak to wyraził między innymi W. Komarnicki³⁰:

odczytuje się ją w fakcie, że Konstytucja używa stale i konsekwentnie słowa „naród” na oznaczenie elementu ludnościowego w pojęciu państwa... zaniechanie używania równolegle dwóch terminów: naród i lud... lud oznacza w języku polskim jedną warstwę społeczeństwa, warstwę poprzednio nieuprzywilejowaną... używając terminu szerszego, ogarniającego całość, konstytucja wyraża ideę równości obywatelskiej i solidarności narodowej wszystkich warstw społecznych. Obca jest jej zarówno idea uprzywilejowania pewnych warstw, jak też dyktatury części narodu nad całym narodem.

I Autor stwierdza: „jest to stanowisko istotnie demokratyczne”.

Jak widać, takie jednozdaniowe stwierdzenie konstytucji, że władza należy do narodu, dało asumpt do dość zasadniczych koncepcji teoretyczno-prawnych i do dość jednoznacznego określenia konstytucji marcowej jako demokratycznej.

Ale wcale to nie oznacza, że w tamtym czasie – jej tworzenia i obowiązywania – było to aż tak bezkrytycznie przyjęte. Bardzo zasadniczo rozprawia się z taką konstytucyjną pozycją narodu Włodzimierz Tetmajer w *Ankiecie*. Pisze on:

Zasadą konstytucji jest suwerenność narodu tzn. Państwo jest tego narodu organem. Tak chce teoria, ale praktyka u nas mówi coś przeciwnego.

Państwo potrzebuje wojska – Naród uważa za nieszczęście iść pod chorągwie.

Państwo potrzebuje pieniędzy – Naród nie chce ich dawać, a zmuszony wykręca się i kłamie pod przysięgą

Państwo potrzebuje silnej władzy wykonawczej – Naród niczego się tak nie boi i przed nikim nie ma większego wstretu jak właśnie przed sprężystą władzą

Państwo wymaga poszanowania prawa – Naród uważa każdą ustawę za srogą i nieznośną tyranie

I Naród przeprowadza swą wolę... przez swoje przedstawicielstwo w Izbie posłów. Co to jest Izba Posłów? Zgromadzenie przedstawicieli najsprzecznějších interesów, które się ze sobą pogodzić nie dadzą. Przedstawicieli, którzy iść muszą nie za interesem państwa, tylko swoich wyborców, bo by drugi raz nie byli wybrani.

Mimo frazeologii, Izba posłów miała właściwie za zadanie stworzyć taką Konstytucję, która by nie dopuściła do utworzenia silnej władzy wykonawczej, zabezpieczyła naród przed zakusami rządu a ograniczyła do minimum obowiązki obywateli wobec państwa.

Przyznać trzeba, że Konstytucja z 17 marca 1921 r. zadanie to spełniła, przerzucając kompetencje władzy wykonawczej i ciała kontrolującego na Izbę posłów³¹.

³⁰ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 216.

³¹ *Ankieta...*, op. cit., s. 8–9.

Mogłoby się wydawać, że to była odosobniona, wyolbrzymiona literacka ocena wyrażona przez znanego poetę, ale choć mniej emocjonalnie, zauważa to samo prof. Komarnicki, jakkolwiek dostrzega tu trafne wytłumaczenie. Jak twierdzi:

...Konstytucja marcowa ustala nieograniczoną przewagę Sejmu w ciele ustawodawczym, sprowadzając Senat do roli zgoła podrzędnej, pomocniczej... Poza Senatem Konstytucja nie ustanowiła żadnych czynników mogących stanowić przeciwwagę wszechwładzy Sejmu. Nie stanowi tej przeciwwagi ...pozbawiony istotnej samodzielności Prezydent, ani rada ministrów, zależna od votum Sejmu, ...ani władza sądownia niemogąca kwestionować zgodności z konstytucją ustaw, [bo] Trybunału Konstytucyjnego nasza Konstytucja nie zna.

I przeprowadzając dalszą analizę, wyprowadza wniosek o:

pełnej parlamentaryzacji, przewadze społeczeństwa nad państwem (...) reminiscencjami narodu z epoki niewoli, podczas której państwo było narzędziem ucisku i z którym społeczeństwo walczyło. (...) Ten stosunek społeczeństwa do państwa potwierdzają znane fakty z naszego życia zbiorowego: ujmowanie się tłumy za przestępcą, walka z policją, niechęć do pomagania organom bezpieczeństwa i uważanie tego za coś hańbiącego, brak uczciwości podatkowej, bezwzględność walk opozycyjnych w sejmie, nieliczących się z interesem państwowym... przenoszenie naszych walk wewnętrznych na forum międzynarodowe... itd.

Szlachetnie jednak profesor wierzy, że to minie, a „idea uzgodnienia i solidarności interesów społeczeństwa i państwa musi znaleźć uwzględnienie w dalszej ewolucji polskiego konstytucjonalizmu”³².

Nie było to łatwe. Tymczasem los wziął na „narodzie” rewanz, bo w następnej, kwietniowej konstytucji, ta jego rola zwierzchnika zniknęła³³.

Być może ta dość ostra krytyka zasady zwierzchnictwa narodu ujawniała nieco inny sposób postrzegania tej zasady wśród twórców konstytucji. Nie patrzą oni bowiem na naród jako na konstytucyjnego suwerena, na swego rodzaju prawnego nosiciela suwerenności, który wyłania ciało przedstawicielskie, ale który nie miał sam bezpośrednio rządzić, lecz przeciwnie – jak na rzeczywisty podmiot podejmujący samoistnie kompetencje zwierzchniej władzy³⁴. A to albo – jak we wskazanych wypowiedziach – nie było możliwe do realizacji, albo – jak w opiniach lewicy – nie pociągało za sobą żadnych konkretnych instytucji czy procedur podejmowania decyzji, jak choćby referendum. Współcześnie, w toku dyskusji o tej konstytucji,

³² Ibidem (tekst uzupełniający, Wilno 1923), s. 430, 433–434.

³³ Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r., tzw. konstytucja kwietniowa, która uchyliła marcową, zniósła zasadę zwierzchnictwa narodu (i zasadę podziału władzy), czyniąc organem zwierzchniej władzy Prezydenta RP.

³⁴ W literaturze polskiej tamtego czasu bardzo pogłębioną refleksję w tym zakresie przynosi dzieło Adhemara Esmeina, *Prawo konstytucyjne* (franc. *Elements de droit constitutionnel*), tłum. W. Konopczyński, K. Lutostański, Warszawa 1921, s. 211 i n. (reprint: Wyd. Sejmowe, Warszawa 2013).

także pojawiają się uwagi, iż w ślad za zasadą zwierzchnictwa narodu nie ustanowiła ona żadnych form udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy. I to był zresztą powód, dla którego PSL nie głosował za przyjęciem konstytucji.

Innym zarzutem wobec zasady zwierzchnictwa narodu była jej konsekwencja w postaci stworzenia zbyt silnej władzy ustawodawczej (przedstawicielskiej) i przyznaniu zbyt małej siły władzy wykonawczej, więc o nieprzyjęcie owej idei amerykańskiego prezydencałizmu. Czyli kolejny problem się pojawia wraz z zasadą podziału władzy.

PODZIAŁ WŁADZY

Tej zasady daleko szukać nie trzeba, bo właściwie na jej logice oparta jest cała idea konstytucji marcowej. Po pierwsze, już wskazuje na to sama struktura ustawy zasadniczej, po drugie, konkretnie wprowadza ją już art. 2 konstytucji, wskazując rozróżnienie trzech podstawowych funkcji państwa i przekazując ich wykonywanie różnym organom. Czyli stwarza „odrębnych piastunów władzy, jako organów narodu”. Jak twierdzono w tamtym czasie, twórcy konstytucji uznali tę zasadę za tak ważną, że na niej oparli system konstytucji. Ale powstało pytanie: o jaki podział władzy chodzi? Bo w literaturze tamtego czasu (i obecnie też) nie było jednolitego poglądu: czy podział absolutny, czasem nazywany separacją władz (brak jakiegokolwiek udziału piastuna jednej władzy w wykonywaniu drugiej oraz w ich powoływaniu), czy podział niebazujący na takiej czystej separacji. Tak właśnie uczyniła konstytucja marcowa: nie separowała władz, co nie miało oznaczać negacji istnienia tej zasady. Ale mogło przynieść – i przyniosło – różne rezultaty.

Bo, zakładając, że trzeba się posłużyć modelem praktykowanym w wielu państwach europejskich, komisja konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego, mając do wyboru ustrój wyrosły w Ameryce, a rozpowszechniony „w Europie i państwach całego świata... świadomie stanęła na gruncie ustroju parlamentarnego, uważając, iż system amerykański najzupełniej nie odpowiada naszym narodowym skłonnościom i właściwościom”³⁵.

Nastąpił wybór systemu parlamentarnego. I tu roztacza się całe morze... ba! – ocean – możliwości relacji między władzami, przede wszystkim władzą ustawodawczą i wykonawczą, bo z jednej strony system gwarantuje ich rozdzielanie, z drugiej – nakazuje współpracę i zachowanie równowagi, ale jednocześnie baczenie, czy się te władze nie „wchłaniają”: czy ustawodawcza nie pochłania (osłabia) wykonawczej, i *vice versa*. „Faworyzując” parlament, konstytucja marcowa stworzyła jednak warunki dla takiej nierównowagi, a ponieważ praktyka dołożyła jeszcze argumentów za osłabieniem egzekutywy, wywoływało to falę krytyki. I oskarżano o to wybór modelu francuskiego zamiast amerykańskiego. Jedni uważali, że nastąpiło „poświęcenie problemu silnego rządu na rzecz doktryny”, inni – że „upośledzone traktowanie problemu silnego rządu wynikło nie tyle z doktryny

³⁵ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 205.

i wzorów obcych”, ile z doświadczeń „małej konstytucji” z 20 lutego 1919 r.³⁶ Jak tłumaczył te spory prof. Komarnicki, chodziło też o fakt, że przez półtora wieku naród pozbawiony był wolności, co wzmocniło tę zasadniczą tendencję do doktryny wolnościowej³⁷. Może przyczyniła się do tego pamięć, że w okresie patronowanej przez Rosję Konstytucji Królestwa Polskiego z 1814 r. Sejm był traktowany „jako rodzaj malarii czy innej choroby”, rzadko i na krótko zwoływany: pierwszy w 1818, drugi w 1820, trzeci w 1825, czwarty – i ostatni – w 1830³⁸. Był więc potem – na zasadzie przekory – idea i ucieleśnieniem nowych demokratycznych rządów w niepodległym państwie. Być może można się nawet pokusić o przypuszczenie, że splot historii Polski, raz słabość parlamentu, raz jego siła, przyczyniły się do swego rodzaju „kultu parlamentu”, zwłaszcza Sejmu jako władzy ustawodawczej i przedstawicielskiej w polskim konstytucjonalizmie³⁹.

WŁADZA USTAWODAWCZA

Konstytucja najpierw charakteryzuje zakres ustawodawstwa (stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposób ich wykonania) oraz ustawę jako akt prawny, i tu warto przypomnieć znane określenia, już niemal traktowane jako ponadczasowe, fundamentalne zasady: „nie ma ustawy bez zgody Sejmu...” oraz „żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z Konstytucją ani naruszać jej postanowień”, a następnie, w kilku kolejnych artykułach, wskazuje na konkretną materię ustawową (m.in. właśnie prawa i obowiązki obywateli). Już tu pojawia się problem podejmowany przez wielu polityków i uczonych, że te fundamentalne zasady nie mają instytucjonalnych gwarancji; chodziło przede wszystkim o brak organu typu sądu konstytucyjnego, mimo że idea kontroli konstytucyjności prawa była już znana i w niektórych państwach europejskich stosowana. Pomijając nawet Austrię, której tradycja sądownictwa konstytucyjnego sięgała roku 1867, gdy powołano Sąd Rzeszy jako prekursora takiego sądownictwa, a rozwinięto ideę począwszy od roku 1919 (teoria Kelsena) i powołania w 1920 Trybunału Konstytucyjnego. Wzorowała się na nim Czechosłowacja, „bliźniaczo” – jak Polska – odzyskująca po I wojnie niepodległość i budująca nowe państwo, a zarazem powołująca w 1920 roku Sąd Konstytucyjny⁴⁰. Natomiast Polska nie skorzystała z tych wzorów, a poszukując natchnienia w kulturze francuskiej, nie dostrzegła nawet jej dorobku, zwłaszcza

³⁶ Uchwała Sejmu Ustawodawczego o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, która ukształtowała tymczasowe rządy, stąd nazwana została „małą konstytucją” (czyli tymczasową konstytucją). O tradycji polskich „małych konstytucji” zob. *Małe Konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947* – 1992, red. R. Jastrzębski, M. Zubik, Warszawa 2014.

³⁷ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 206.

³⁸ H. Izdebski, *Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego z 1814 r.*, w: *Konstytucje Polski...*, op. cit., s. 224.

³⁹ Zob. M. Kruk, *Le parlement dans la tradition constitutionnelle polonaise*, w: *L'Etat et le Droit d'Est en Ouest, Melange offerts au professeur Michel Lesage*, Paris 2006, s. 201.

⁴⁰ Wprawdzie niezbyt ceniony był jego dorobek i nieszczęsna egzystencja, ale tego u progu lat 20. jeszcze nie można było wiedzieć. O sądownictwie konstytucyjnym w Europie zob.

propozycji Josefa Emmanuela Sieyesa z jego projektu powołania *Jury constitutionnaire* (sądu konstytucyjnego). Nie było więc tak, że „nie wiadano”; wydaje się, iż mimo debat i propozycji nie chciano niezależnego, sądowego kontrolera parlamentu, uznając, iż Senat i weto prezydenta wystarczą⁴¹. I to także wskazuje na tę skłonność do szczególnego usytuowania, czy może wręcz ochrony parlamentu.

Sejm składał się z posłów wybieranych na 5 lat w „głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i stosunkowym” (czyli proporcjonalnym) – art. 11. Posłowie byli przedstawicielami całego narodu i nie byli skrępowani żadnymi instrukcjami wyborców. Ślubowali pracę dla państwa jako całości. Posiadali immunitet. Był to zatem klasyczny mandat przedstawicielski (wolny).

Izba pracowała systemem sesyjnym, sesje zwoływał, otwierał, odraczał i zamykał Prezydent (także sesje Senatu).

Parlament był dwuizbowy: składał się z Sejmu i Senatu. Senat otrzymywał każdy projekt ustawy uchwalony przez Sejm: mógł go przyjąć, zmienić lub odrzucić. Sejm zmiany przyjmował większością zwykłą lub odrzucał większością 11/20.

Senat pochodził z wyborów w poszczególnych województwach, w głosowaniu proporcjonalnym. Każde województwo stanowiło okręg wyborczy, kadencja Senatu zaczynała się i kończyła wraz z kadencją Sejmu. Nie można było być jednocześnie członkiem Sejmu i Senatu. We wszelkich szczegółowych kwestiach odesłano do ustaw.

WŁADZA WYKONAWCZA

Konstytucja marcowa zalicza do tej kategorii zarówno rząd, jak i prezydenta (tak jak obecna i jak wiele innych historycznych i współczesnych konstytucji o systemie parlamentarnym z dualistyczną władzą wykonawczą), ale w pewnym sensie bardziej – niż na przykład współczesna polska konstytucja – łączy te organy, co już zostało zasygnalizowane w art. 2 (prezydent „łącznie z ministrami”) i co potem wiązało się ze skomplikowanymi formami współdziałania tych organów, tym bardziej że dochodzili tu jeszcze rząd i Prezes Rady Ministrów (rządu).

Ustanowienie urzędu Prezydenta wywołało już pierwsze uwagi krytyczne z powodu zamiany instytucji naczelnika państwa na prezydenta⁴². Prezydent wybierany był przez Zgromadzenie Narodowe (połączony Sejm i Senat) na kadencję trwającą 7 lat. To był następny powód do niezadowolenia – bo dlaczego akurat

wielotomową serię: *Sądy konstytucyjne w Europie*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1996 i później. Austria: Z. Czeszejko-Sochacki, t. I. 1996, s. 11; Czechosłowacja, M. Kruk, t. 2. 1997, s. 63.

⁴¹ Nie oznaczało to braku debaty na ten temat, włącznie z autorskimi projektami ustaw. Z jednej strony rozważano potrzebę kontroli konstytucyjności lub jej brak (nieskuteczność kontroli), z drugiej – ewentualną koncepcję: wg modelu kelsenowskiego czy amerykańskiego? Profesorowie L. Jaworski, A. Peretiatkowicz, W. Komarnicki nawet w latach późniejszych (1928) postulowali powołanie TK. Były też inne koncepcje, np. Trybunału Straży Praw wg Macieja Rataja.

⁴² Urząd naczelnika wprowadzony został pierwszymi aktami organizującymi władzę po odzyskaniu niepodległości (zob. wyżej) i wiązał się z piastowaniem tego stanowiska przez Józefa Piłsudskiego, charyzmatycznego polskiego wodza walki o niepodległość.

na 7 lat, jak we Francji, Czechosłowacji, Niemczech? Oczywiście – bo trzeba się było wzorować na Francji, a jak wywiódł prof. Antoni Peretiatkowicz – tam było to „dziełem p r z y p a d k u, rezultatu osobistego nastroju marszałka Mac-Mahona w 1873 roku”. Konstytuanta chciała mu powierzyć dziesięcioletnie kierownictwo władzą wykonawczą, ale uznał, że ze względu na siły vitalne wystarczyłoby mu siedem lat i wyraził to w orędziu. „Skutkiem tego w ustawie z 20 listopada 1873 r. jest siedmioletni termin władzy prezydenta republiki francuskiej. Wygłaszając to orędzie, Mac-Mahon nie przypuszczał zapewne, iż stanie się ono normą prawną konstytucji francuskiej, polskiej, czeskiej i niemieckiej. Powstaje pytanie, czy dla Polski taki termin jest uzasadniony. Sądzę, że nie” – stwierdza Peretiatkowicz. I obszernie to uzasadnia⁴³. W latach 20. mówiono o siódemce jako o biblijnej liczbie i może dlatego tak zadziałała.

Dalej Konstytucja stwierdza, że jeśli Prezydent nie może sprawować urzędu lub gdy urząd zostanie opróżniony (art. 40) – zastępuje go Marszałek Sejmu, a ZN wybiera nowego Prezydenta, ale gdyby Sejm był wtedy rozwiązany – Marszałek zarządza niezwłoczne wybory parlamentarne.

Prezydent sprawuje władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników.

Rzeczą istotną było kierowanie rządem. Konstytucja marcowa, w ślad za francuskim zwyczajem, przyznała prezydentowi prawo (czy raczej tego nie wykluczała) przewodniczenia posiedzeniom rządu, jednak w praktyce nie było to realizowane, podobnie jak rozwiązywanie Sejmu. Może w tym tkwiły też zarzuty, że nawet jeśli konstytucja dawała władzy wykonawczej instrumenty pewnej siły w jej relacjach z Sejmem, to ich nie potrafiiono, czy nie chciano, wykorzystać.

Prezydent podpisuje ustawy, wydaje rozporządzenia (i inne akty), a każdy akt dla swej ważności wymaga kontrasygnaty (odpowiedzialnego za ten akt ministra). Mianuje i odwołuje Prezesa RM, na jego wniosek obsadza inne urzędy. Jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. Ma prawo łaski, reprezentuje państwo, zawiera umowy z innymi państwami, wypowiada wojnę za zgodą Sejmu.

Za czynności urzędowe nie ponosi odpowiedzialności parlamentarnej ani cywilnej, za zdradę kraju i przestępstwo – tak, ponosi odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu⁴⁴.

Rząd tworzą ministrowie, w postaci Rady Ministrów, pod przewodnictwem Prezesa RM; ponoszą oni solidarną odpowiedzialność parlamentarną i konstytucyjną za ogólny kierunek działalności rządu; są nią obarczeni także oddzielnie ministrowie, za działalność swoją i im podległych urzędników.

W przepisach o władzy wykonawczej Konstytucja pomieszcza też przepisy o samorządzie i decentralizacji administracji, a także o sądach administracyjnych i Trybunale Stanu.

⁴³ *Ankieta...*, op. cit., s. 130.

⁴⁴ Art. 64 przewidywał, że TS składa się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jako przewodniczącego, dwunastu członków wybranych: ośmiu przez Sejm i czterech przez Senat, spoza składu izb. Przepis zastrzegał, że członkami TS mogą być osoby niepiastujące żadnego urzędu i posiadające pełnię praw obywatelskich. Wybór dokonywany był przez izby natychmiast po ich ukonstytuowaniu się po wyborach, na całą kadencję.

SĄDOWNICTWO

Charakterystyczne wydaje się, że Konstytucja marcowa nie posługuje się tu pojęciem władza sądownicza tak, jak czyni to obecna polska Konstytucja z 1997 r., i mimo że – obecnie – zaznaczono, iż sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz, to przez sam fakt zaliczenia ich do „władz” (nie czynił tego Monteskiusz) skłania rządzących do roszczenia sobie prawa do kontroli, wpływania, równowagi, hamowania itp. relacji między władzami (czyli *cheks and balances*) na równych zasadach, a to prowadzi to upolityczniania i uzależniania sądów od władzy politycznej. Tę konstytucja marcowa się ustrzegła. Natomiast konstytucja ta przede wszystkim podkreśla te cechy, które czynić mają sądy niezawisłymi, stanowiąc tu znaną formułę, iż sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu niezawisli i podlegają tylko ustawom, a ich orzeczenia nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą, ani przez wykonawczą (art. 77). Konstytucja powoływała sędziów pokoju wybieranych przez ludność, pozostałych powoływał Prezydent w sposób przewidziany w ustawie.

POWSZECHNE PRAWA I OBOWIĄZKI OBYWATELI

Poświęcony prawom i obowiązkom rozdział jest drugim co do obszerności, licząc według liczby artykułów, chociaż niektóre są bardzo rozwinięte i wielozdaniowe (ogółem 37, więcej artykułów zawiera tylko rozdział o władzy wykonawczej – 47; o ustawodawczej tylko 35), ale trzeba pamiętać, że rozdział ten obejmuje regulacje instytucji Prezydenta, rządu i samorządu oraz władzy lokalnej i sądów.

Nie przypadkiem ten obszerny katalog praw i obowiązków obywatelskich wymienia się w literaturze wśród podstawowych zasad demokratycznych konstytucji marcowej. Wydaje się, że wpływał na to w pewnym sensie duch czasu, zwłaszcza duże wzmoczenie prądów lewicowych w wielu krajach europejskich, nie wyłączając rewolucji rosyjskiej, zwłaszcza że właśnie takie prawa, jak równość, wolność (wszelkiego rodzaju) i jej ustawowe ograniczanie tylko w określonych sytuacjach, prawo do sądu, prawo do życia, prawo własności, podkreślenie wartości pracy i jej ochrona itd. były w konstytucji bardzo szczegółowo i obszernie regulowane.

Ale równie starannie, i to w pierwszej kolejności, regulowała ona obowiązki obywatela wobec państwa, od wierności dla RP począwszy, poprzez ponoszenie wszelkich dla niej ciężarów i szacunek dla prawowitej władzy oraz przestrzeganie prawa, na obowiązku wychowywania dzieci na prawych obywateli skończywszy.

Konstytucja przewidywała ponadto, że nie można być obywatelem innego państwa, ale gwarantowała równość mniejszościom narodowościowym. Nie zapomnijmy o autonomii Śląska.

Zakładając wolność wyznania, zarazem przypisała wyznaniu rzymsko-katolicyzmowi „naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań” (art. 114).

To tyle – w dużym skrócie – przeglądu treści Konstytucji marcowej.

PODSUMOWANIE

Ale skończyć się na tym nie da, bo uchwalenie i wejście w życie konstytucji nie zamknęło krytyki ogólnej koncepcji parlamentarnego modelu ustrojowego i sposobu podziału władzy, nakierowanego na rzecz pewnej przewagi władzy przedstawicielskiej, zwłaszcza Sejmu.

Tym bardziej że – o czym już wspomniano – sprzyjała temu praktyka. Z jednej strony swego rodzaju osłabienie Prezydenta, który nie tylko nie stał się czynnikiem kierującym egzekutywą, ale także abdykował z typowych dla głowy państwa uprawnień w takim systemie, jak na przykład weto ustawodawcze, z drugiej – rozbiście polityczne społeczeństwa, powodujące brak większościowego politycznego oparcia dla rządów, które były, jak krytycznie oceniano, „fachowe”, „pozaparlamentarne” albo „koalicyjne”, i albo nie było możliwości ich skutecznego powołania, albo upadały, tak jak w krytycznym roku 1925, kiedy upadło ich kilka. Sprzyjała temu, jak pisze Komarnicki – specyficzna „atmosfera polityczna...”, która polegała na ugruntowaniu się przekonania, iż parlament jest wszechmocny, rząd zaś wobec niego bezsilny... Ta atmosfera polityczna stała się ważnym czynnikiem praktyki konstytucyjnej na niekorzyść rządu⁴⁵.

Wszystko to coraz bardziej skłaniało do wyolbrzymiania argumentów o zbyt-nej dominacji parlamentu i coraz większej słabości egzekutywy. Aż pojawiła się diagnoza o absolutyzmie parlamentu („...system polityczny Konstytucji marcowej doprowadził do absolutyzmu sejmowego”, który jest „zniekształconą formą rządów parlamentarnych, w której rząd uległ «absorbacji» przez parlament”⁴⁶). Podobnie oceniali to inni autorzy. Prof. Michał Roztworowski stwierdził: „Politycznie – we wszystkich państwach współczesnych umieszczoną na szczycie urzędzeń jest właśnie legislatura (...), ale musi nosić znamiona organizacji celowej (...) o naszej Konstytucji można śmiało powiedzieć, że zorganizowała legislaturę niecelowo...”⁴⁷.

Według ówczesnej oceny w tych warunkach „zasada rządów parlamentarnych nie została całkowicie zrealizowana, ponieważ Sejm nie zdołał wyłonić trwałej większości”⁴⁸ i stąd te wcześniej wymienione formy różnych rządów – słabych.

A jednocześnie w państwie pojawiały się kryzysy nie tylko polityczne czy rządowe, także różne społeczne, na przykład gospodarczy. Prowadziło to do przesilenia, którym stał się zamach majowy (12–14 maja 1926), po którym władzę przejął Marszałek Piłsudski: najpierw jako min. ds. wojskowych w rządzie Kazimierza Bartla, potem – 31 maja – Marszałek Sejmu powołał na Prezydenta J. Piłsudskiego, a gdy ten nie przyjął wyboru, 1 czerwca na jego wniosek Zgromadzenie Narodowe wybrało na Prezydenta Ignacego Mościckiego⁴⁹. Uchwalona też została 2 sierpnia 1926 r. ustawa o zmianie konstytucji (zwłaszcza przepisów o uprawnieniach Prezy-

⁴⁵ W. Komarnicki, *Ustrój...*, op. cit., s. 62.

⁴⁶ Ibidem. Od takich określeń, jak np. „hipertrofia parlamentaryzmu” (S. Starzyński, *Ankieta...*, op. cit., s. 22) i podobnych roilo się w *Ankiecie...*

⁴⁷ M. Roztworowski, *Ankieta...*, op. cit., s. 35.

⁴⁸ W. Komarnicki, *Ankieta...*, op. cit., s. 63.

⁴⁹ Zob. też idem, *Ustrój...*, op. cit., s. 5–6.

denta w zakresie rozwiązywania Sejmu, np. art. 26) oraz inne ustawy rozwijające kompetencje Prezydenta, w tym uprawnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

W tych warunkach system rządów zmienił oblicze. Jak ocenia Komarnicki, „wytworzony został w drodze praktyki system polityczny całkowicie odmienny od tego, który istniał w latach 21–26, scharakteryzowany jako absolutyzm parlamentarny. Na miejsce absolutyzmu wstępuje w tym okresie zdecydowana przewaga Rządu... uprawnienia ciał ustawodawczych interpretowane były zwięźajaco, uprawnienia zaś władzy wykonawczej rozszerzajaco... ale... Dopiero w ostatniej kadencji (1930–35) przed konstytucją kwietniową rząd posiadał w Sejmie stałą większość i «zostały spełnione warunki właściwych rządów parlamentarnych»⁵⁰ (ale i do tej III kadencji prof. Komarnicki ma zastrzeżenia).

Ostatecznie zakończyło się to uchwaleniem konstytucji kwietniowej – jej stulecie przypadnie dopiero za 14 lat.

Mimo tych wszystkich krytyk, jakie spotkały konstytucję marcową, trudno jednak nie przyznać ostatecznie, że była ona dowodem na istnienie w polskiej doktrynie konstytucyjnej idei demokratycznego ustroju państwa. A czy i na ile się powiodło wcielenie jej w życie – to musimy wciąż analizować – z nutą optymizmu, bo jak powiedział kilka dni temu w czasie pewnej debaty prof. D. Dudek: nie byliśmy państwem cudu konstytucyjnego, ale niezależnie od wszystkich okoliczności, nastąpiły odbudowa systemu prawnego i rozbudowa gospodarcza kraju.

Mająca swe zasługi i słabości Konstytucja RP z 17 marca 1921 roku, pozostająca w polskiej tradycji konstytucyjnej już od 100 lat, powinna być zapewne nie tylko rocznicowo wspomiana, ale i nadal analizowana. Zwłaszcza w takim kraju jak Polska, przechodzącym (znowu?) trudny okres transformacji ustrojowej. Czy może płynąć z niej jakaś nauka dla współczesności? Zapewne wiele, ale przede wszystkim ta, że obok tak lub inaczej zarysowanego systemu rządów, Konstytucja musi zadbać o gwarancje równowagi, o instytucjonalne zabezpieczenia praworządności i o instrumenty racjonalizmu rządzenia, czyli o efektywność rządów, ale poddana demokratycznej kontroli parlamentarnej i społecznej.

A społeczeństwo musi wymagać kultury politycznej od władzy... i może także od siebie?

BIBLIOGRAFIA

- Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, Władysław Leopold Jaworski, Kraków 1924 (reprint: Wyd. Sejmowe, Warszawa 2014).
- Dzieje Sejmu Polskiego*, red. J. Bardach, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.
- Esmein A., *Prawo konstytucyjne*, tłum. z franc. W. Konopczyński, K. Lutostański, Warszawa 1921 (reprint: Wyd. Sejmowe, Warszawa 2013).
- Gwizdź A., *Sejm i Senat w latach 1918–1939*, w: *Dzieje Sejmu Polskiego*, red. J. Bardach, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997, s. 145–202.

⁵⁰ Idem, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 5.

- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1917, 1937 (reprint wyd. z 1937: Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006).
- Komarnicki W., *Polskie Prawo Polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922 (reprint: Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008).
- Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, t. 2, Warszawa 1990.
- Konstytucje Polskie 1918–2008*, red. T. Mołdawa, Warszawa 2008.
- Kruk M., *100 lat państwowości czeskosłowackiej i polskiej. Podobieństwa i różnice*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2019, t. 11, nr 1, s. 191 (tam: 100 Years of Statehood of Czechoslovakia and Poland. Similarities and Differences, s. 215).
- Kruk M., *Le parlement dans la tradition constitutionnelle polonaise*, w: *L'Etat et le droit d'Est en Ouest, Melanges offerts au professeur Michel Lesage*, Paris 2006, s. 201–214.
- Małe Konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919–1947 – 1992*, red. R. Jastrzębski, M. Zubik, Warszawa 2014.
- Starzewski M., *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Kraków 1928 (reprint: Wyd. Sejmowe, Warszawa 2009).

SIŁA I SŁABOŚĆ KONSTYTUCJI RP Z 17 MARCA 1921 R. ROZWAŻANIA W 100-LECIE UCHWALENIA POLSKIEJ KONSTYTUCJI MARCOWEJ

Streszczenie

Motywy podjęcia problematyki polskiej Konstytucji z 17 marca 1921 r. była 100. rocznica jej uchwalenia. Chodziło jednak nie tylko o rocznicowe przypomnienie jednej z historycznych polskich ustaw zasadniczych, ale o zwrócenie uwagi – przy okazji tej rocznicy – na wiele szczególnych okoliczności towarzyszących jej uchwaleniu, na konsekwencje polityczne jej wejścia w życie i – ostatecznie – jej znaczenie dla polskiego konstytucjonalizmu.

Z jednej strony była to konstytucja, która stała się widomym znakiem, wręcz symbolem renesansu państwa polskiego, które po ponad 100 latach braku niepodległości (od końca XVIII w. pod władaniem Prus, Austrii i Rosji), po I wojnie światowej, nie bez dodatkowych trudności (wojna z Rosją bolszewicką), odzyskiwało swą niepodległość. Z drugiej – konstytucja ta uchwalana była w sytuacji stuletniej przerwy własnej ewolucji konstytucyjnej, oderwana od własnej tradycji i pozbawiona własnego doświadczenia w funkcjonowaniu nowoczesnego na owe czasy konstytucjonalizmu. Wzory trzeba było czerpać z zewnątrz. I był to podstawowy, istotny dylemat, bo dokonać wyboru należało na dwu zasadniczych płaszczyznach: monarchia czy republika, system prezydencki (amerykański) czy parlamentarny (anglo-francuski)? I na tym tle wybuchły zagorzałe spory doktrynalne i polityczne, bo ani doktryna nie była całkiem własna, ani system polityczny ostatecznie ukształtowany i wypróbowany.

Ale zarazem panował ogromny „głód konstytucji”, intensywnie odbudowywane państwo nie mogło jej nie mieć. Upowszechniona w Polsce kultura francuska przesądziła o wyborze modelu III Republiki francuskiej, a swoista idealizacja parlamentu, jako organu przedstawicielstwa narodowego, spowodowała wybór systemu z silną władzą ustawodawczą. I w konsekwencji – ze słabą egzekutywą. Tym bardziej że rozbitcie polityczne nie pozwoliło na ukształtowanie większości parlamentarnej, a tym samym na efektywność i stabilność rządów. I znowu pojawiły się zagorzałe spory. Ale wtedy podjęto już zmiany konstytucji – w ich

rezultacie została zastąpiona aktem z 1935 roku, który nie kontynuował demokratycznej linii ustrojowej, raczej dopasowując ją do trendów lat 30. w Europie.

Konstytucja marcowa, upragniona i oczekiwana, ale krytykowana „przed, w trakcie i po” swego istnienia, pozostała symbolem demokratycznej polskiej myśli konstytucyjnej. I nadal krytykowanej.

W tekście przedstawione zostały okoliczności i atmosfera towarzysząca uchwaleniu aktu, przebieg uchwalenia, podstawowe zasady i treści konstytucji, a ponadto wiele towarzyszących temu poglądów, słów krytyki, postulatów ówczesnej polskiej doktryny konstytucyjnej.

Słowa kluczowe: konstytucja marcowa, Konstytucja RP z 17 marca 1921 r., Rzeczpospolita, uchwalenie konstytucji marcowej, odzyskanie niepodległości Polski a dylematy wyboru ustroju konstytucyjnego, parlamentaryzm – absolutyzm parlamentarny, krytyka konstytucji marcowej, dziedzictwo konstytucji marcowej

STRENGTHS AND WEAKNESSES OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND OF 17 MARCH 1921: THOUGHTS ON THE CENTENARY OF THE POLISH MARCH CONSTITUTION

Summary

The motive for discussing the issue of the Polish Constitution of 17 March 1921 is the centenary of its adoption. But the aim is not just to remind the anniversary of one of the historic Polish basic laws but also to draw attention, by the way, to a series of specific circumstances surrounding its adoption, political consequences of its entry into force and, eventually, its importance for the Polish constitutional system.

On the one hand, it was a constitution that became an apparent sign, even a symbol of the revival of the Polish state, which, after over 100 years' lack of independence (being under the rule of Prussia, Austria and Russia from the late 18th century) and World War I, was really striving to regain its independence (the Polish-Soviet War). On the other hand, the Constitution was adopted during a hundred years' discontinuity in its own constitutional evolution, separated from its own tradition and deprived of its own experience in the functioning of the then modern constitutionalism. Patterns had to be derived from outside. And it was a real, fundamental dilemma because it was necessary to make a choice between two basic options: a monarchy or a republic, a presidential (American) or parliamentary (Anglo-French) system? And, against that background, fierce doctrinal and political disputes broke out because neither the doctrine was really the country's own nor the political system was ultimately developed and tested.

Nevertheless, there was an enormous 'appetite for a constitution'; an intensively restored country could not lack it. The French culture, which was popular in Poland, played a decisive role in the choice of the model of the French Third Republic, and the specific idealisation of a parliament as a body of national representation resulted in the choice of a system with strong legislative power and, in consequence, with weak executive power. What is more, the political breakup did not allow for the formation of a parliamentary majority and, therefore, the efficiency and stability of the government. Again, that led to fierce disputes. But amendments to the Constitution were already adopted then and, as a result, a new act substituted for

it in 1935. However, it adjusted to the trends of the 1930s in Europe instead of continuing a democratic route in the political system.

The desired and long-awaited March Constitution, but criticised “before, during and after” the time it was in force, remained a symbol of the Polish democratic constitutional thought, which is still criticised.

The article presents the circumstances and atmosphere accompanying the adoption of the act, the course of its adoption, basic principles and content of the Constitution, and a series of accompanying opinions, criticism, and proposals of the then contemporary Polish constitutional doctrine.

Key words: March Constitution, Constitution of the Republic of Poland of 17 March 1921, Republic of Poland, adoption of the March Constitution, restoration of Poland’s sovereignty versus the dilemmas of choosing a constitutional system, parliamentary system – parliamentary absolutism, criticism of the March Constitution, March Constitution legacy

Kruk M., *Siła i słabość Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. Rozważania w 100-lecie uchwalenia polskiej konstytucji marcowej*, „Ius Novum” 2021 (15) nr 2, s. 5–24. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.11/m.kruk

Kruk, M. (2021) ‘Strengths and weaknesses of the Constitution of the Republic of Poland of 17 March 1921: Thoughts on the centenary of the Polish March Constitution’. *Ius Novum* (Vol. 15) 2, 5–24 . DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.11/m.kruk