

Prace nad konstytucjami w II RP ze szczególnym uwzględnieniem dorobku „Ankiety w sprawie projektu konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” z 1919 roku

I. Bardzo dziękuję Organizatorom za zaproszenie do udziału w konferencji w Instytucie Spraw Publicznych i do wygłoszenia referatu. Ponieważ otrzymałam od Nich zadanie bardzo syntetycznego omówienia prac nad konstytucjami w II RP, zdecydowałam się podejść do postawionego przede mną problemu selektywnie, skupiając się na pracach i dorobku „Ankiety” konstytucyjnej z 1919 roku, do której koncepcji i najlepszych tradycji obecnie nawiązuje Zespół kierowany przez Pana Profesora Bogusława Banaszaka.

W okresie międzywojennym w Polsce obowiązywały trzy konstytucje¹: Mała Konstytucja z 20 lutego 1919 roku², Konstytucja marcowa z 17 marca 1921 roku³ zmieniona znacząco tzw. „nowelą sierpniową” z 2 sierpnia 1926 roku⁴ oraz Konstytucja kwietniowa z 23 kwietnia 1935 roku⁵.

II. Prace nad konstytucją odrodzonej w 1918 roku Polski zainicjował rząd premiera Jędrzeja Moraczewskiego, a w dniu 29 listopada 1918 roku z programem prac wystąpił na posiedzeniu Rady Ministrów ówczesny minister spraw wewnętrznych Stanisław Thugutt, który zaproponował, by przy Prezydium Rady Ministrów utworzyć rodzaj sekcji (wydziału) projektów konstytucyjnych, którego głównym zadaniem byłoby przygotowanie rządowego

¹ Należy jednak jeszcze wspomnieć o Ustawie konstytucyjnej Województwa Śląskiego z 15 lipca 1920 r., która zawierała Statut organiczny Województwa Śląskiego. Andrzej Sylwestrzak wskazuje, że akt ten spełniał funkcje konstytucyjne. Por. A. Sylwestrzak, Prawo własności w konstytucjonalizmie polskim, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, z.2/2004, s. 338. Zob. Dz. U. R.P. z 1920 r., Nr 73, poz. 497.

² Była to uchwała o „powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa”, dla której powszechnie przyjęto nazwę „Mała Konstytucja”. Ustanawiała ona tymczasowy ustrój państwa w okresie przejściowym (czyli do wejścia w życie nowej konstytucji). Materialnie miała więc cechy konstytucji, lecz z formalnoprawnego punktu widzenia była jedynie „uchwałą”. Por. S. Krukowski, Sejm Ustawodawczy 1919-1922. Uwagi o składzie i działalności, „Czasopismo Prawno-Historyczne” z.1/1986, s. 100. Zob. Dz. P.P.P. z 1919 r., Nr 19, poz. 226. Ani Mała Konstytucja, ani Statut organiczny Województwa Śląskiego nie będą przedmiotem naszego zainteresowania w niniejszym opracowaniu.

³ Zob. Dz. U. R.P. z 1921 r., Nr 44, poz. 267.

⁴ Zob. Ustawa zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r., Dz. U. R.P. z 1926 r., Nr 78, poz. 442.

⁵ Zob. Dz. U. R.P. z 1935 r., Nr 30, poz. 227.

projektu konstytucji, który można by było przedstawić Sejmowi, kiedy ten by się zebrał⁶. Przy tej sekcji (wydziale) miałyby zostać utworzona Komisja Konstytucyjna złożona nie tylko z ministrów, przedstawicieli ministerstw, ale także ze specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego oraz przedstawicieli rozmaitych kierunków myśli politycznej i społecznej⁷.

Taki skład miał zagwarantować możliwość dyskusji ludzi o różnych poglądach, co było istotne, ponieważ udział w pracach opozycji mógłby ułatwić osiągnięcie konsensusu i przyspieszyć samo uchwalenie konstytucji. Jednak Narodowa Demokracja zajmowała pryncypialnie niechętną postawę wobec rządu i nie chciała uczestniczyć we wspólnych pracach, więc ta propozycja upadła. Niemniej jednak do samej koncepcji S. Thugutta nawiązał późniejszy pomysł, który udało się zrealizować

W pierwszej połowie stycznia 1919 roku doszło do powołania Biura Konstytucyjnego przy Prezesie Rady Ministrów. Miało ono przygotować projekty konstytucji odrodzonego państwa, które ujmowałyby problematykę z różnych punktów widzenia. A zatem, jak zauważa się w piśmiennictwie, zrezygnowano na tamtym etapie z takiego rozwiązania, które polegałoby na przedstawieniu jednego, rządowego projektu konstytucji⁸. Biuro Konstytucyjne przygotowało aż trzy projekty konstytucji. Były to:

1. projekt Józefa Buzka, zwany także „amerykańskim”⁹;
2. projekt tzw. „ludowy” (m.in. proponowano w nim nazwę Państwa Polskiego - „Polska Rzeczypospolita Ludowa”); o tym projekcie mówiono, że jest autorstwa Mieczysława Niedziałkowskiego- przewodniczącego Biura Konstytucyjnego;
3. projekt „francuski”, silnie wzorowany na rozwiązaniach ustrojowych III Republiki Francuskiej – uważany za anonimowy; w piśmiennictwie Stanisław Krukowski przypisuje go Władysławowi Wróblewskiemu¹⁰, docentowi z Wydziału Prawa UJ.

Żaden z tych projektów nie otrzymał statusu oficjalnego opracowania popieranego przez rząd¹¹. Czas jednak naglił, ponieważ zbliżał się termin zwołania Sejmu Ustawodawczego, wobec tego premier Ignacy Paderewski już na pierwszym posiedzeniu

⁶ Por. S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 13.

⁷ Por. *ibidem*.

⁸ Por. *ibidem*, s. 14.

⁹ Por. S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.* (w:) M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t.2, Warszawa 1990, s. 24.

¹⁰ Por. S. Krukowski, *Geneza...*, s. 16.

¹¹ Por. *ibidem*, s. 22.

swojego gabinetu naciskał na to by jak najszybciej przygotować z udziałem fachowców z całego kraju projekt konstytucji, który rząd mógłby przedstawić Sejmowi.

W dniu 25 stycznia 1919 roku została powołana przez premiera Komisja, która na początku nazywała się „Ankieta dla oceny projektów konstytucji”¹². Sama „Ankieta” na pierwszym posiedzeniu zmieniła swoją nazwę na „Ankieta w sprawie projektu konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”¹³. „Ankieta” miała ocenić dorobek Biura Konstytucyjnego. Sama jednak potraktowała swoje zadania rozszerzająco i ostatecznie nie ograniczyła się tylko do sformułowania swojej oceny projektów już istniejących, lecz przygotowała własny projekt, który stanowił kompilację projektów „amerykańskiego” oraz „francuskiego”¹⁴.

Do pracy w „Ankiecie” zostało zaproszonych aż trzydzieści osób, przy czym skład „Ankiety” miał odzwierciedlać rozmaite kierunki myśli politycznej, a jej członkowie mieli reprezentować wszystkie ówczesne dzielnice Polski. W „Ankiecie” mieli znaleźć się zatem nie tylko politycy, ale także specjaliści prawa konstytucyjnego. Jej skład¹⁵ był więc w jakimś sensie nawiązaniem do pierwszej koncepcji, o której była tutaj mowa, a więc do koncepcji ministra S. Thugutta.

Byłe Królestwo Polskie reprezentowali w „Ankiecie”:

- premier pierwszego rządu Rady Regencyjnej, Jan Kucharzewski;
- Prof. Stanisław Bukowiecki;
- Prof. Zygmunt Cybichowski;
- Prof. Feliks Ochimowski;
- Prof. Władysław Maliniak;
- b. premier rządu powołanego pod koniec funkcjonowania Rady Regencyjnej – Józef Świeżyński;
- działacze ze środowiska „Kuriera Warszawskiego” – Bolesław Koskowski i Zygmunt Chrzanowski;
- czołowy publicysta pozytywistyczny, związany z Narodową Demokarcją Aleksander Świętochowski;

¹² Por. ibidem.

¹³ Por. S. Krukowski, *Konstytucja...*, s. 32.

¹⁴ Zob. J. Szlachetko-Jusis, *Tożsamość konstytucyjna II Rzeczypospolitej Polskiej*, <http://www.osen.pl/prawo-i-administracja/365-toisamoponstytucyjna-ii-rzeczypospolitej-polskiej.html> (19.03.2011).

¹⁵ Przytaczam za: S. Krukowski, *Geneza...*, s. 22-24.

-mecenas Franciszek Paschalski, któremu bliskie były poglądy tzw. lewicy niepodległościowej.

Wielkopolskę reprezentowali:

- ks. Stanisław Adamski, związany z chadecją;
- Wojciech Trąpczyński (późniejszy marszałek Sejmu Ustawodawczego, związany z Narodową Demokracją);
- związany z Narodową Demokracją Władysław Seyda;

Z Galicji zaproszono:

- znanych działaczy Polskiej Partii Socjalno-Demokratycznej – Ignacego Daszyńskiego oraz Jędrzeja Moraczewskiego;
- przywódcę Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast” – Wincentego Witosa,
- Stanisława Kutrzebę związanego z Chrześcijańską Demokracją oraz Stanisława Wróblewskiego, związanego z kręgami Polskiej Partii Socjalistycznej;
- profesorów Uniwersytetu Jagiellońskiego: Michała Bobrzyńskiego, Bolesława Ulanowskiego i Michała Rostworowskiego;
- profesorów Uniwersytetu Lwowskiego: Leona Pinińskiego, Stanisława Starzyńskiego, Stanisława Głąbińskiego, Oswalda Balzera i Józefa Buzka.

Z ziem wschodnich skład „Ankiety” weszli:

- Stanisław Horwatt i Aleksander Meysztowicz, konserwatywni ziemianie;
- Mec. Konrad Niedziałkowski, prezydent Wilna.

Ze Śląska Cieszyńskiego do „Ankiety” zaproszona była tylko jedna osoba i był to ks. Józef Londzin, przywódca Związku Katolików Śląskich.

Skład „Ankiety” był zatem bardzo zróżnicowany. Wyraźnie widać, że jako reprezentanci Galicji dominowali profesorowie, przedstawiciele dwóch najważniejszych uniwersytetów – Lwowa i Krakowa. Nietrudno także zauważyć, że w składzie „Ankiety” dominowały osoby o poglądach prawicowych, przy czym nawet i wśród nich podczas prac wyraźnie zarysowywały się podziały na zantagonizowane wobec siebie nawzajem grupy (np. między grupą skupioną wokół prof. Michała Bobrzyńskiego a grupą tzw. „podolaków” i „endeków”)¹⁶. W piśmiennictwie zauważa się, że także poważny wpływ na zróżnicowanie poglądów i stanowisk poszczególnych członków „Ankiety” mogło mieć i to, że pochodzili oni

¹⁶ Por. S. Krukowski, *Geneza...*, s. 24.

z różnych regionów Polski, a antagonizmy wpływające z tych różnic były niekiedy bardzo ostre¹⁷. W tym wypadku zatem „punkt widzenia zależał od punktu siedzenia”.

Bardzo pozytywnie należy ocenić fakt, że do „Ankiety” zaproszono tak wiele znakomitych osobowości (a zarazem – indywidualności) świata nauki. Wypada także podkreślić skierowanie zaproszeń do „Ankiety” wobec osób duchownych.

Należy zauważyć, że jedynie dziewięciu spośród wszystkich zaproszonych do pracy w „Ankiecie” osób uzyskało mandaty do Sejmu Ustawodawczego. Stosunkowo licznych przedstawicieli miały w „Ankiecie” te ugrupowania jak liberalna inteligencja czy rozmaici konserwatyści, które w Polsce niepodległej straciły swoje dawne pozycje i wpływy. Tymczasem ugrupowania ludowe, które w wyborach do Sejmu odniosły niewątpliwe sukcesy, miały być reprezentowane w „Ankiecie” jedynie przez jedną osobę. W literaturze zauważa się, że proponowany skład „Ankiety” odzwierciedlał układ sił politycznych w Polsce, ale z okresu I wojny światowej, natomiast nie był adekwatny do sytuacji politycznej, jaka wytworzyła się w 1919 roku po odzyskaniu przez Polskę niepodległości¹⁸.

Jednak do rozpoczęcia prac „Ankiety” doszło nie bez trudności, ponieważ Komisja Konstytucyjna Sejmu, który już istniał, kwestionowała istnienie konkurencyjnego organu. Chodziło o to, czy prace nad konstytucją mają toczyć się tylko w Sejmie, który przecież sam był zainteresowany końcowym efektem prac, czy też ma w nich uczestniczyć także rząd. Sprawa ta wywołała ostry konflikt, a sejmowa Komisja Konstytucyjna domagała się od rządu wszelkich materiałów zebranych podczas wcześniejszych prac¹⁹. Jednak rząd zdawał sobie sprawę z fachowości „Ankiety” i forsował swoje prawo do wspierania się zaproszonymi do niej ekspertami. Ostatecznie Rada Ministrów najpierw „uśpiła czujność” Sejmu, podejmując w dniu 18 lutego 1919 r. uchwałę o odroczeniu pierwszego posiedzenia „Ankiety”, by nie zaognić konfliktu z Sejmem, ale już 19 lutego, niezgodnie z tą uchwałą, odbyło się w Pałacu Namiestnikowskim pierwsze posiedzenie „Ankiety”. W literaturze uważa się, że ówczesny premier, Ignacy Paderewski uznał, że zaangażowano w prace „Ankiety” zbyt wielu zbyt poważnych ludzi, by porzucić ten ważny pomysł²⁰.

Co interesujące, w pracach „Ankiety” z trzydziestu pierwotnie zaproszonych osób wzięło udział tylko czternaście (jak wspomniano wcześniej, niektórzy z członków „Ankiety”

¹⁷ Por. *ibidem*.

¹⁸ Por. *ibidem*, s. 25.

¹⁹ Por. S. Krukowski, *Geneza...*, s. 25.

²⁰ Por. *ibidem*, s. 26.

uzyskali mandaty do Sejmu Ustawodawczego, a więc stali po stronie, która uważała, że w jej interesie nie leżą prace poza Sejmem, czyli prace „Ankiety”). Tak niewielki skład zdeformował jeszcze i tak słabą „reprezentatywność” „Ankiety” (która już stała pod znakiem zapytania biorąc po uwagę rzeczywisty, powojenny układ sił politycznych w odrodzonej Polsce). Ostatecznie byli to: Stanisław Bukowiecki, Zygmunt Chrzanowski, Zygmunt Cybichowski, Bolesław Koskowski, Władysław Maliniak, Feliks Ochimowski, Józef Świeżyński, Aleksander Świętochowski, Michał Bobrzyński, Michał Rostworowski, Stanisław Wróblewski, Stanisław Starzyński, Konrad Niedziałkowski, Stanisław Horwatt. Dwaj profesorowie: Oswald Balzer i Leon Piniński nie mogli przybyć do Warszawy, ale przysłali „Ankiecie” swoje uwagi i komentarze do przedstawionych im projektów Biura Konstytucyjnego²¹. W pracach Ankiety nie wzięli zatem udziału ci, którzy uzyskali mandaty w Sejmie Ustawodawczym. Nieobecni byli zasadniczo politycy, co wzmacniało czynnik „fachowo-naukowy” w „Ankiecie”. Taka modyfikacja składu „Ankiety” spowodowała, że stała się ona ostatecznie jeszcze mniej reprezentatywna, ponieważ, jeśli chodzi o dzielnicę Polski, ewidentnie widoczna stała się przewaga „Kongresówki” i „upośledzenie” Wielkopolski, z której w pracach „Ankiety” ostatecznie nie wziął udziału nikt.

„Ankieta” pracowała od 19 lutego do 12 marca 1919 r., w sumie zebrała się na 17 posiedzeniach²².

W pracach „Ankiety” zasadniczo nie budziły wątpliwości kwestie przyjęcia w odrodzonej Polsce formy republiki parlamentarnej. „Ankieta” odrzuciła projekt Józefa Buzka, ponieważ proponował on, by Polska stała się państwem federalnym, natomiast sprzeciw wobec projektu Mieczysława Niedziałkowskiego wiązał się z odrzuceniem przymiotnika „ludowa”²³.

Podstawą prac Ankiety stał się zatem tzw. projekt „francuski”, a następnie Ankieta po podjęciu tej decyzji rozpoczęła swoje prace, które ostatecznie zaowocowały jej własnym projektem, który składał się ze wstępu i sześciu rozdziałów²⁴. Główne problemy²⁵, które były przedmiotem dyskusji w trakcie posiedzeń „Ankiety” to:

²¹ Por. S. Krukowski, *Konstytucja...*, s. 33.

²² Por. S. Krukowski, *Geneza...*, s. 55.

²³ Por. *ibidem*, s. 29-30.

²⁴ Por. S. Krukowski, *Konstytucja...*, s. 33.

²⁵ Por. S. Krukowski, *Geneza...*, s. 31-42.

1. **kwestia suwerenności narodu i podziału władzy** - przyjęto nie bez dyskusji konstrukcję suwerenności narodu rozumianego jako zbiorowość, która obejmuje wszystkich obywateli państwa;

2. pytanie, czy **parlament ma być jedno- czy dwuizbowy**- zwyciężyła koncepcja parlamentu dwuizbowego;

3. zagadnienie **sposobu powoływania Senatu** – w tym zakresie podziały między członkami „Ankiety” były widoczne. Stanisław Bukowiecki proponował, by Senat składał się z delegatów samorządu terytorialnego, oraz by $\frac{1}{4}$ jego składu pochodziła z kooptacji. Co ciekawe, uzasadniał taką konieczność w ten sposób, że upartyjnienie struktur państwa jest tak znaczące, że jednostki wybitne, które mogłyby wiele zrobić dla kraju zasiadając w Senacie, nie przedstawiałyby swoich kandydatur w wyborach, świadomie rezygnując z uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji na szczeblu państwowym. Z kolei Michał Rostworowski chciał Senatu jako reprezentacji grup interesów, a Aleksander Świętochowski zgłosił wniosek, by senatorowie byli wybierani przez instytucje publiczne pochodzące z wyborów. Z kolei Bolesław Koskowski uważał, że Senat powinien właściwie pochodzić z takich samych wyborów jak Izba Poselska, a jedynie do Senatu powinien obowiązywać wyższy cenzus wieku w zakresie wybieralności i Senat powinien być wybierany na dłuższą kadencję²⁶.

Ostatecznie zwyciężyła koncepcja Stanisława Bukowieckiego, przy czym Senat w $\frac{3}{4}$ miał składać się z przedstawicieli sejmików wojewódzkich i warszawskiej rady miejskiej, a w $\frac{1}{4}$ z kooptacji, przy czym liczba senatorów miała się równać połowie liczby posłów. Z założenia Senat miał być izbą rozważania i umiarkowania.

4. pytanie, czy do konstytucji należy wprowadzać mechanizmy demokracji bezpośredniej, jak **referendum i obywatelska inicjatywa ustawodawcza** - nie zyskały one poparcia. Argumenty, jakie wysuwano przeciw wprowadzeniu do konstytucji referendum były racjonalne. Wskazywano na dużą rozległość państwa i fakt podzielenia ludności, której wykształcenie jest bardzo różne, jako na czynniki, które mogłyby spowodować, że takimi obywatelami można by było łatwo manipulować, a referendum mogłoby stać niczym innym, jak instrumentem w rękach partii politycznych. Profesor Oswald Balzer instytucję referendum nazwał nawet „wotum nieufności wobec instytucji reprezentacyjnych w państwie”²⁷.

²⁶ Por. ibidem, s. 32-33.

²⁷ Por. ibidem, s. 34.

5. **zagadnienie inicjatywy ustawodawczej** nie wywoływało większych kontrowersji - miała należeć do rządu i do obu izb Parlamentu;

6. **sposób wyboru prezydenta** - większość wypowiedziała się za wyborami pośrednimi, wzorując się na rozwiązaniach amerykańskich, przy czym prawo wyboru elektorów przysługiwałoby wszystkim obywatelom, którzy mieliby czynne prawo wyborcze do Izby Poselskiej. Co ciekawe, długo większość „Ankiety” uważała za konieczne wprowadzenie urzędu wiceprezydenta, ostatecznie jednak pomysł ten porzucono.

7. zagadnienie **odpowiedzialności konstytucyjnej** - problemem było, czy do postawienia Prezydenta w stan oskarżenia wystarczyć miała uchwała jednej izby, czy potrzebne byłyby uchwały obu izb oraz jaką większością należałoby o tym zdecydować. Ostatecznie „Ankieta” uzgodniła, że potrzeba będzie uchwał obu izb wyrażonych zwykłą większością głosów i że odpowiedzialność konstytucyjna powinna być realizowana przed specjalnym organem – Trybunałem Stanu.

W „Ankiecie” ścierały się silnie rozmaite poglądy, ale jej pracom ton nadawali zwłaszcza Stanisław Bukowiecki i jej przewodniczący - Michał Bobrzyński. Ważną rolę odegrali też Stanisław Starzyński i Michał Rostworowski.

Opracowany przez „Ankiety” projekt był rozwiązaniem w istocie nowym, oryginalnym, i stanowił konglomerat rozwiązań ustrojowych amerykańskich oraz III Republiki Francuskiej. Osią głównej argumentacji było przekonanie, że odrodzona Polska potrzebuje konsolidacji, która może zapewnić stosunkowo silną władzę wykonawczą, w tym prezydent, dla którego „Ankieta” przewidziała ważną polityczną rolę do spełnienia²⁸.

Dzieło „Ankiety” miało bez wątpienia wysokie walory prawne i stanowiło odzwierciedlenie przede wszystkim poglądów prawniczego środowiska naukowego z początku 1919 roku.

Niestety rząd nie miał jednolitej, własnej koncepcji konstytucyjnej, a wielu ministrów wręcz otwarcie krytykowało projekt „Ankiety”. Rząd wahał się nawet, czy przedstawić Sejmowi projekt „Ankiety” jako własny i co dalej z samą „Ankieta”. Pojawił się pomysł, że mogłaby ona działać dalej jako doradcze ciało złożone z ekspertów, lecz uznano jej pracę za zakończoną. Ostatecznie rząd, uważający projekt za zbyt konserwatywny, zdecydował przedłożyć Sejmowi projekt „Ankiety” nie jako projekt rządowy, ale jako wynik jej prac²⁹.

²⁸ Por. ibidem, s. 52.

²⁹ Por. S. Krukowski, Konstytucje..., s. 37.

Abstrahując od tego, że Sejm był negatywnie nastawiony do „Ankiety”, ponieważ była ona przecież konkurencyjnym zespołem wobec sejmowej Komisji Konstytucyjnej, a jej skład nie odzwierciedlał nastrojów politycznych i układu sił politycznych, jakie ukształtowały się w Sejmie, to nie istniała nawet formalna możliwość rozpatrzenia przez Sejm projektu „Ankiety”. Rząd nadał mu bowiem status „prywatnego dzieła”, dystansując się w ten sposób od niego, a Sejm mógł rozpatrywać tylko projekty poselskie lub wniesione przez rząd³⁰. Niemiej jednak projekt ten odegrał pewną rolę w dalszych pracach nad konstytucją.

Zapewne pomysłodawcy „Ankiety” wyobrażali sobie ją inaczej, niż wyglądała w rzeczywistości. Jednak ostatecznie zawirowania polityczne sprawiły, że większość polityków sama wyeliminowała się z „Ankiety”, powodując tym samym, że skład jej stał się w przytłaczającej większości fachowy. Wpłynęło to nie tylko na wysoki poziom merytoryczny projektu, ale także – mimo różnic dzielących jej członków – na stosunkowo dużą spójność przedstawionego projektu.

Warto zastanowić się, na ile wyniki prac „Ankiety” znalazły swe odzwierciedlenie w Konstytucji marcowej. Zasadniczo wówczas politycy niechętnie słuchali głosu ekspertów. Wydaje się zatem, że jeśli już propozycje z dorobku „Ankiety” znalazły się w ostatecznie uchwalonej 17 marca 1921 r. Konstytucji, to nie dlatego, że politycy doceniali ich racjonalność, lecz raczej dlatego, że były one dla nich po prostu wygodne. Można chyba zaryzykować tezę, że prace „Ankiety” nie miały prostego przełożenia na kształt Konstytucji marcowej, zwłaszcza że Sejm Ustawodawczy był od początku niechętny „Ankiecie”. Wszakże istnieją widoczne *prima facie* rozwiązania, które znalazły się w projekcie „Ankiety”, ale także w Konstytucji marcowej. Są to przede wszystkim:

1. republikańska forma państwa,
2. zasada zwierzchnictwa narodu³¹,
3. zasada demokracji reprezentacyjnej,
4. rezygnacja z obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i referendum,
5. zasada trójpodziału władzy,

³⁰ Por. *ibidem*.

³¹ Przyjęcie zasady zwierzchnictwa narodu przez Sejm Ustawodawczy w Konstytucji marcowej nawiązywało do koncepcji „Ankiety” także w tym sensie, że w obu przypadkach widać wyraźnie inspirację doktryną konstytucjonalizmu francuskiego, która podmiot władzy państwowej wiązała z narodem. Por. M. Pietrzak, Państwo prawne w Konstytucji z 17 marca 1921 r., „Czasopismo Prawno-Historyczne” z.2/1987, s.115.

6. dwuizbowy parlament; przy czym koncepcja Senatu przewidziana przez projekt „Ankiety” różniła się znacząco od koncepcji Senatu przyjętej w Konstytucji marcowej. Ostatecznie pochodził on w całości z wyborów i nie było mowy o kooptacji wybitnych osobistości.

W piśmiennictwie zauważa się, że w kształcie Konstytucji marcowej widać najsilniej inspirację modelem ustrojowym III Republiki Francuskiej³², co odpowiada także temu, co przebiegało z ostatecznego projektu „Ankiety”. Niemniej nie bez wpływu na ostateczny kształt Konstytucji z 1921 r. pozostały zasadnicze ustawy austriackie z 1867 r. (zwłaszcza jeśli chodzi o prawa obywateli i organizację władzy sądowniczej), konstytucja Republiki Weimarskiej z 1919 roku uchwalona na półtora roku przed Konstytucją marcową oraz konstytucja Czechosłowacji z 1920 roku³³.

Samo uchwalenie Konstytucji marcowej było bardzo trudnym politycznie przedsięwzięciem. Zostało ono przeprowadzone w skrajnie podzielonym i skłóconym Sejmie Ustawodawczym. Był to Sejm, którego znaczenie wśród wszystkich Sejmów okresu międzywojennego w Polsce jest szczególnie, ponieważ do jego zadań należało określenie ustroju państwa i nadanie jemu konstytucji. Był on więc, w odróżnieniu od następnych Sejmów, suwerenem, a przy tym był jednoizbowy³⁴. Ponadto działał w skrajnie trudnych okolicznościach, gdyż był parlamentem państwa o nieustalonych granicach. Państwo Polskie było głęboko podzielone społecznie oraz narodowościowo. Ponad 1/3 obywateli ówczesnej Polski stanowiła ludność niepolska, a grupy narodowościowe same w sobie nie były monolitami i reprezentowały rozmaite poglądy polityczne, co dodatkowo komplikowało sytuację wewnętrzną³⁵. Państwo Polskie po stu dwudziestu trzech latach zaborów dopiero rozpoczynało odbudowę swojej struktury organizacyjnej. Sejmowi Ustawodawczemu przyszło działać w warunkach wojny polsko-bolszewickiej i trudności z ułożeniem sobie przez Polskę stosunków z prawie wszystkimi sąsiadami (trwały walki z Niemcami, z Czechami, z Ukraińcami, spór z Litwą)³⁶. Ponadto większość posłów nigdy nie miała doświadczenia parlamentarnego. Tylko nieliczni mogli je zdobywać w czasie zaborów

³² Por. J. Bardach, Dzieło Sejmu Ustawodawczego a konstytucja społeczna II Rzeczypospolitej, „Czasopismo Prawno-Historyczne” z. 1/1979, s. 102.

³³ Por. ibidem.

³⁴ Por. S. Krukowski, Sejm Ustawodawczy 1919-1922. Uwagi o składzie i działalności, „Czasopismo Prawno-Historyczne” z.1/1986, s. 93.

³⁵ Por. K. Orzechowski, O kwestii narodowej w Polsce w latach 1918-1939, „Czasopismo Prawno-Historyczne” z. 1/1979, s.105.

³⁶ Por. S. Krukowski, Sejm Ustawodawczy..., s. 108.

(przede wszystkim w Austrii)³⁷. W Sejmie Ustawodawczym nie ukształtowała się także wyraźna większość³⁸.

Prace w Sejmie Ustawodawczym nad Konstytucją trwały od maja 1919 roku. Komisją Konstytucyjną kierowali najpierw Własysław Seyda, potem Maciej Rataj, a następnie Edward Dubanowicz³⁹. Komisja ta opracowała (na podstawie projektów zgłoszonych przez kluby sejmowe i rząd) własny projekt. Debata w Sejmie trwała od 8 lipca 1920 r. do 17 marca 1921 roku, kiedy to nastąpiło uchwalenie Konstytucji.

Dyskusje podczas prac Sejmu nad Konstytucją były bardzo burzliwe, dało się zaobserwować swoiste „zacierzewienie”, a nawet „wojownicze nastroje” wszystkich partii politycznych. Obstrukcja w postaci awantur z towarzyszeniem gwizdów, krzyku, wzajemnego wyzywania się przez posłów, bicia w pulpity, stukania szufladami, tupania, kopania w sejmowe ławy była na porządku dziennym⁴⁰. Raz nawet doszło do ucieczki marszałka z za stołu prezydialnego, ponieważ nie umiał on zaprowadzić spokoju na sali obrad⁴¹. Wszystko to nie sprzyjało konsensusowi. Niestety Sejm Ustawodawczy stanowił miejsce bezpardonowej walki politycznej, podczas której posłowie zapominali często o godności swoich funkcji i interesie państwa jako dobru wspólnym. Niestety, nawet doświadczenie wojny polsko-bolszewickiej z 1920 roku, która spowodowała zawieszenie prac Sejmu⁴², nie wywarło na ówczesnych politykach na tyle przejmującego wrażenia, by wywołać u nich postawy bardziej racjonalne.

Ostatecznie o kompromisie zdecydował chyba fakt, że zbliżał się plebiscyt na Górnym Śląsku, zaplanowany na 20 marca 1921 r. i konieczne było ratowanie autorytetu Polski i Sejmu by ostatecznie przekonać Ślązaków za głosowaniem za przyłączeniem Śląska do Macierzy⁴³.

Konstytucję marcową uchwalono zatem po skomplikowanej politycznie i żywiołowej debacie. Debata ta mimo ogromu towarzyszących jej trudności, miała jednak charakter demokratyczny, co należy uwypuklić i co zasługuje na uznanie⁴⁴. Konstytucja z 17 marca

³⁷ Por. A. Ajnenkiel, *Koncepcje zmiany konstytucji marcowej przed przewrotem majowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” z.1/1967, s. 137.

³⁸ Por. *ibidem*, s. 138.

³⁹ Por. S. Krukowski, *Sejm Ustawodawczy...*, s. 103.

⁴⁰ Por. M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791-1997*, Warszawa 2002, s. 100.

⁴¹ Por. *ibidem*, s.102.

⁴² Por. *ibidem*, s. 100.

⁴³ Por. *ibidem*, s.103.

⁴⁴ Por. S. Krukowski, *Sejm Ustawodawczy...*, s.108.

1921 r. była niewątpliwie „dziełem kompromisu” -jak nazywa ją Michał Pietrzak⁴⁵- ale kompromisu, który natychmiast po wejściu w życie Konstytucji zaczął „uwierać” praktycznie wszystkie strony politycznego sporu i który nie zadowalał żadnego z obozów i kierunków politycznych⁴⁶. Od momentu uchwalenia, Konstytucja marcowa wywoływała głosy krytyczne, które wskazywały wadliwe rozwiązania prawne oraz często szkodliwą praktykę funkcjonowania ustroju parlamentarnego⁴⁷.

III. Wydaje się, że w tym kontekście należy wspomnieć, że chociaż bezpośrednią przyczyną ważnej zmiany Konstytucji był przewrót majowy z 1926 roku, to jednak między marcem 1921 a majem 1926 r. już formułowano postulaty zmian Konstytucji⁴⁸. Co interesujące, wychodziły one nie tylko z kręgów politycznych, ale i z kół prawników-naukowców, czy wielkich posiadaczy ziemskich. Zasadniczo sprowadzały się one do postulatów usprawnienia pracy Sejmu oraz wzmocnienia władzy Prezydenta⁴⁹.

Przykładowo, były uczestnik prac „Ankiety”, prof. Stanisław Starzyński ze Lwowa formułował już w połowie 1921 roku pierwsze postulaty zmian w Konstytucji, które sprowadzały się przede wszystkim do zmian w prawie wyborczym oraz do zwiększenia uprawnień Senatu. Z kolei w 1922 r. profesorowie UJ (wśród nich m.in. Fryderyk Zoll i Michał Rostworowski) publikowali prace, w których krytykowali wynikającą z rozwiązań Konstytucji marcowej przewagę Sejmu nad innymi organami państwa, co – ich zdaniem – było nie do pogodzenia z teorią podziału władzy, gdyż zgodnie z nią, powinny mieć równorzędną pozycję⁵⁰. Do ich postulatów należało wzmocnienie pozycji Prezydenta.

Tymczasem podczas zjazdu obszarników polskich, który odbył się w 1925 r., Aleksander Meysztowicz opowiedział się za monarchią konstytucyjną, uwypukleniem pozycji kościoła katolickiego, za zmianą ordynacji wyborczej do parlamentu i samorządu, wprowadzeniem Trybunału Konstytucyjnego oraz za zrównaniem uprawnień Sejmu i Senatu⁵¹.

⁴⁵ Por. M. Pietrzak, Państwo prawne w Konstytucji z 17 marca 1921 r., „Czasopismo Prawno-Historyczne” z.2/1987, s. 110.

⁴⁶ Por. M. Śliwa, Kryzys parlamentaryzmu w Polsce w teorii i publicystyce socjalistycznej w latach 1926-1930, s.73.

⁴⁷ Por. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, Historia ustroju i prawa polskiego, Warszawa 2009, s. 525.

⁴⁸ Interesująco pisze o tym A. Ajnenkiel. Por. A. Ajnenkiel, Koncepcje zmiany konstytucji marcowej przed przewrotem majowym, „Czasopismo Prawno-Historyczne” z.1/1967.

⁴⁹ Por. S. Grodziski, Porównawcza historia ustrojów państwowych, Kraków 2008, s. 314.

⁵⁰ Por. A. Ajnenkiel, op.cit., s. 144.

⁵¹ Por. ibidem, s. 146.

Jak zauważa Andrzej Ajnenkiel, z tych postulatów zmian, płynących z rozmaitych środowisk, nie przebiły żadne hasła antyparlamentarne czy faszystowskie⁵².

Na początku 1926 roku prof. Edward Dubanowicz opublikował pracę, w której diagnozował niedomagania polskiego systemu parlamentarnego i postulaty jego racjonalizacji w postaci utrudnienia uchwalenia przez Sejm wotum nieufności dla rządu, wyposażenia Prezydenta w prawo rozwiązywania obu izb parlamentu i w prawo weta ustawodawczego, zwiększenia kompetencji Senatu, zmiany prawa wyborczego i ograniczenia nietykalności poselskiej⁵³.

Natomiast Wincenty Witos w lutym 1926 r. opublikował broszurę „Czasy i ludzie”, w której zawarł m.in. postulaty wzmocnienia władzy Prezydenta, a także pomysł zredefiniowania kompetencji Senatu polegający albo jego wzmocnieniu, albo na jego likwidacji⁵⁴.

Przed majem 1926 r. obóz zwolenników Piłsudskiego także formułował stosunkowo „luźne” koncepcje zmian w Konstytucji. Akcentowano zwłaszcza konieczność wzmocnienia władzy Prezydenta i ograniczenia kompetencji parlamentu⁵⁵.

Przezwrot majowy z 1926 roku zapoczątkował głębokie przemiany ustrojowe. Celem sanacji było uchwalenie nowej konstytucji, która inaczej niż Konstytucja marcowa ukształtowałaby relacje między władzą wykonawczą a ustawodawczą, dając przewagę tej pierwszej. By zrealizować te plany, konieczne było podjęcie prac nad nową konstytucją, a czas naglił.

Rozpoczęto zatem od projektu zmian w już istniejącej ustawie zasadniczej. Rząd Kazimierza Bartla złożył projekt zmian w Konstytucji, który uchwalono 2 sierpnia 1926 roku. „Nowela sierpniowa” przyjęła rozwiązania zmierzające do wzmocnienia pozycji Prezydenta względem parlamentu poprzez wyposażenie go m.in. w specjalne uprawnienia budżetowe oraz w zakresie władzy ustawodawczej (w tym w prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy), w prawo rozwiązywania Sejmu i Senatu. Ograniczono natomiast uprawnienia Sejmu przy uchwalaniu rządowi wotum nieufności⁵⁶. Niemniej jednak sanacja uważała nowelę

⁵² Por. ibidem.

⁵³ Por. ibidem, s. 147.

⁵⁴ Por. ibidem.

⁵⁵ Por. ibidem.

⁵⁶ Por. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, op.cit., s. 525.

sierpniową za rozwiązanie niewystarczające, tymczasowe i parła do podjęcia prac nad nową konstytucją.

Rozpoczęto je jeszcze w Sejmie wybranym w 1928 r., ale nie wyszły one poza stadium dyskusji w komisjach. Zintensyfikowano je dopiero po wyborach w 1930 r., w którym większość miał Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem⁵⁷. Podstawowe założenia nowej konstytucji przedstawił jako tezy „główny ideolog sanacji”, poseł BBWR, Stanisław Car. Założenia te były całkowicie oderwane od aksjologii Konstytucji marcowej i polegały na wyraźnym odejściu od modelu parlamentarno-gabinetowego. Car postulował oparcie nowej konstytucji na filarze silnej pozycji Prezydenta. Jego zdaniem, Prezydent nie miał być „figurą papierową”, lecz aktywnym czynnikiem w życiu państwa, prawdziwą głową państwa i jednocześnie arbitrem w razie konfliktów politycznych⁵⁸. W literaturze podkreśla się, że projekt Cara był pisany „całkowicie” dla Józefa Piłsudskiego⁵⁹.

Te postulaty bardzo krytycznie oceniała ówczesna opozycja. Maciej Rataj mówił o posłach sanacji, że chcą „z Prezydenta Rzeczypospolitej (...) zrobić aktora, który jest dzień w dzień wmieszany w politykę” oraz, że takie działanie może doprowadzić do tego, że „czynnik, który powinien być ponad krytyką dnia codziennego, który powinien być poza posunięciami dnia codziennego, zostanie wciągnięty w dyskusję więcej, aniżeli należy (...), i w odpowiedzialność moralną większą, aniżeli będzie mógł wytrzymać, nie ponosząc równocześnie żadnej innej odpowiedzialności”⁶⁰.

Zatem, jak powiedziano, tezy Cara wywołały ostrą krytykę opozycji, także w Komisji Konstytucyjnej Sejmu. W dniu 26 stycznia 1934 r. na posiedzeniu Sejmu zostało złożone sprawozdanie z prac tej Komisji wraz z założeniami nowej konstytucji. Posłowie opozycji w geście protestu opuścili salę obrad, a korzystając z ich nieobecności, większość rządowa uchwaliła tezy konstytucyjne jako projekt konstytucji od razu w drugim i trzecim czytaniu. Tym samym uchwała Sejmu naruszała zasady zmiany konstytucji⁶¹ i opozycja następnie konsekwentnie odmawiała jej mocy obowiązującej. W dniu 16 stycznia 1935 r. Senat przyjął

⁵⁷ Por. *ibidem*, s. 529.

⁵⁸ Por. P. Błachowski, Wpływ Konstytucji kwietniowej na pozycję Prezydenta Rzeczypospolitej w ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997 roku, „Czasopismo Prawo-Historyczne” z.2/2006, s. 292.

⁵⁹ Por. S. Grodziski, *op.cit.*, s. 315.

⁶⁰ Cytuję za: P. Błachowski, Wpływ Konstytucji kwietniowej na pozycję Prezydenta Rzeczypospolitej w ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997 roku, „Czasopismo Prawo-Historyczne” z.2/2006, s.302.

⁶¹ Por. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r. (w:) M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t.2, Warszawa 1990, s. s. 155.

projekt konstytucji, a Sejm zaaprobował następnie poprawki Senatu i nowa konstytucja – Konstytucja kwietniowa została podpisana przez Prezydenta w dniu 23 kwietnia 1935 roku. Uroczystość odbyła się w Sali Rycerskiej Zamku Królewskiego w Warszawie, gdzie zebrali się przedstawiciele najwyższych władz państwowych (nieobecny był już wówczas bardzo chory Józef Piłsudski), a Prezydentowi przedłożono do podpisu tekst Konstytucji bez daty (wbrew ówczesnym zwyczajom legislacyjnym). Prezydent sam wstawił datę „23 kwietnia 1935 r.” i złożył swój podpis⁶².

Nad konstytucjami II RP ciążyło fatum nieumiejętności dochodzenia do rozsądnego konsensusu przez główne siły polityczne w sprawach związanych z procesem kształtowania ustroju państwa. Uderzające jest to, że nawet takie wydarzenie jak wojna polsko-bolszewicka z 1920 roku, które zagroziło bytowi młodej, odrodzonej, upragnionej przez całe pokolenia Polaków i z trudem organizowanej państwowości polskiej, nie zmieniło radykalnych nastrojów konfliktu politycznego towarzyszącego pracom konstytucyjnym.

Ponadto w literaturze słusznie zauważa się, że w II RP stworzono nietrafną sekwencję ustaw zasadniczych, ponieważ kiedy w początkach procesu odradzania się polskiej państwowości trzeba było postawić na silną i energiczną władzę, świadomie rozbudowywano parlamentaryzm, co hamowało skuteczne działania władzy wykonawczej. Kiedy z kolei proces odbudowy wkroczył w fazę zaawansowaną i można było próbować wówczas przebudowywać model ustrojowy w kierunku zwiększenia uprawnień parlamentu, dokonano zwrotu ku systemowi autorytarnemu⁶³. Dodatkowo ta radykalna zmiana była przygotowywana dla konkretnej osoby, a kiedy zabrakło charyzmy i wizji Piłsudskiego, nowy model po prostu się nie sprawdził.

W pracach nad konstytucjami II RP charakterystyczne było także niestety częste ignorowanie przez polityków sił fachowych i opinii naukowego środowiska prawniczego oraz przedkładanie partykularnych interesów politycznych ponad dobro wspólne państwa, które odrodziło się pod stu dwudziestu trzech latach zaborów i jak niczego innego potrzebowało stabilizacji i racjonalnych kompromisów.

⁶² Por. *ibidem*, s. 156.

⁶³ Por. S. Grodziski, *op.cit.*, s. 317.