

Antonina Bocian

Konstytucyjny ustrój II Rzeczypospolitej

Początek XX w. był dla Polski czasem wielkich przemian. Po odzyskaniu niepodległości w dniu 11 listopada 1918 r. zaczęła kształtować się II Rzeczpospolita Polska. Było to swoiste uwieńczenie poświęcenia Polaków oraz pielęgnowania przez całe pokolenia patriotyzmu, kultury, tradycji. Dla wielu oznaczało pożegnanie uczucia strachu i braku bezpieczeństwa, wynikającego z prowadzonej przez zaborców polityki. Nowonarodzone państwo miało przed sobą wiele zadań. W znacznym stopniu powodował to nieład prawny i zawirowania polityczne. Unifikacja prawa była nadrzędnym celem i podstawą do stworzenia fundamentów wolnego państwa. Okres formowania się aparatu politycznego Polski wiązał się z czasem intensywnych przemian, zmieniających mapę polityczną Europy¹.

Zabory i związane z nimi liczne perturbacje życia politycznego sprawiły, że czas ten niewątpliwie stał się dla Polaków trudny. Warunki ich życia na ziemiach polskich, zagarniętych przez państwa zaborcze, znacząco różniły się od siebie.

¹ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 205; A. Czubiński, *Znaczenie odbudowy niepodległego państwa dla narodu polskiego*, „Roczniki Historyczne” 36 (1970), s. 43-84.

Na terenie zaboru austriackiego, gdzie od 1868 r. Polacy cieszyli się autonomią, istniały najkorzystniejsze ramy dla prowadzenia działalności publicznej. Dzięki temu w Galicji mogły funkcjonować polskie szkoły i w miarę niezależne instytucje. Przyczyniło się to także do rozwoju najważniejszych polskich partii zarówno prawicowych, jak i lewicowych. To tam właśnie kształtował się ruch socjalistyczny, ludowy czy konserwatywny. Powstające ugrupowania różnych orientacji politycznych istotnie wpłynęły na późniejsze rządy w II Rzeczypospolitej.

W zaborze pruskim istniała możliwość podejmowania działań politycznych, jednak musiało się to odbywać na zasadach ściśle określonych prawem. Bezwzględna polityka germanizacyjna, której celem było całkowite wynarodowienie, odcisnęła bolesne piętno na życiu Polaków. Działania antypolskie polegały natomiast na stopniowym pozbawianiu żywiołu polskiego przez zaborców praw oraz walce z polską kulturą i tradycją.

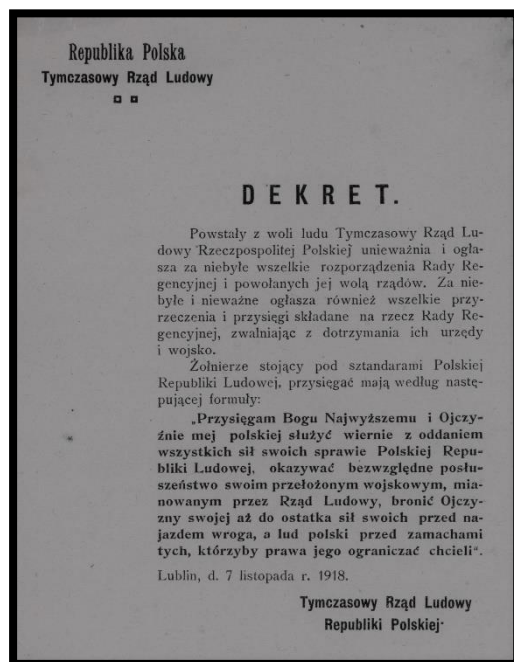
W carskiej Rosji sytuacja przedstawiała się równie niekorzystnie. Całość decyzji dotyczących norm prawnych należała do cara, sprawującego władzę absolutną. Po klęsce powstania styczniowego rozpoczęła się wzmożona kampania rusyfikacji społeczeństwa polskiego. Zaczęto narzucać nie tylko rosyjski język, ale także kulturę, religię oraz zwyczaje. Prowadzona przez zaborców polityka polegała głównie na dyskryminacji i ograniczeniu dostępu Polaków do udziału w sprawowaniu władzy.

Zapatriwania polityczne społeczeństwa polskiego uformowane zostały jeszcze przed utworzeniem niepodległego państwa. Wybuch I wojny światowej dał Polakom nadzieję na odzyskanie wolnej ojczyzny, gdyż do walki naprzeciwko sobie stanęły mocarstwa zaborcze.

W sierpniu 1917 r. założony został Komitet Narodowy Polski z siedzibą w Paryżu. Na czele tej organizacji stanął Roman Dmowski. Z czasem została ona uznana przez państwa Ententy za oficjalną polską reprezentację i mogła zacząć

przygotowywać się do objęcia władzy w przyszłym, niepodległym państwie². Jeszcze we wrześniu tego roku, na podstawie patentu wydanego przez okupantów niemieckich i austro-węgierskich, powołano Radę Regencyjną. Akt ten dotyczył organizacji rządów w Królestwie Polskim. Ustanowiony organ miał sprawować władzę do czasu obsadzenia tronu polskiego³. Już na początku 1918 r. Rada Regencyjna powołała specjalną Radę Stanu o uprawnieniach uchwałodawczych oraz pierwszy gabinet Jana Kucharzewskiego⁴. Rozpoczęło to przy-

gotowania do tworzenia centralnego aparatu politycznego. Działalności Rady Regencyjnej i Komitetu Narodowego Polski sprzeciwiały się ugrupowania lewicowe oraz piłsudczycy. Stąd też, 7 listopada 1918 r., z inicjatywy tych środowisk, utworzono w Lublinie Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej z Ignacym Daszyńskim na czele. Składał się on głównie z przedstawicieli Polskiej Partii Socjalistycznej. Rząd lubelski nie uznawał ani samej Rady Regencyjnej, ani tym bardziej jej decyzji, uważając je za niebyłe⁵. W jednej z odezw dosadnie zresztą stwierdzano, iż gremium to tworzyła „garść nędznych ludzi, samotnych



Ryc. 1. Dekret Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej z dnia 7 listopada 1918 r.

² A. Ajnenkiel, *Ustrój polityczny II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1982, s. 15.

³ A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia ustroju i prawa polskiego 1771-1918*, Warszawa 2017, s. 268.

⁴ A. Czubiński, *Dzieje najnowsze Polski*, t. 1: *Do roku 1945*, Poznań 1994, s. 95.

⁵ *Dekret. Powstały z woli ludu Tymczasowy Rząd Ludowy Rzeczypospolitej Polskiej...*, odezwa Tymczasowego Rządu Republiki Polskiej z dnia 7 listopada 1918 r., Biblioteka Narodowa, Dokumenty Życia Społecznego [dalej: BN DŻS], sygn. IA 5 Cim.; przedruk: *Republika polska. Tymczasowy Rząd Ludowy. Dekret, „Naprzód”*, nr 251, 10 listopada 1918, s. 1.

arystokratów i zaprzędawców niemieckich”⁶. Rząd Daszyńskiego proklamował manifest, w którym zapowiadano przeprowadzenie radykalnych zmian i reform w socjalistycznym duchu⁷. Stały one w wyraźnej opozycji względem programu endecji, związanej z paryskim Komitetem⁸.

W dniu 10 listopada 1918 r. do Warszawy przybył Józef Piłsudski. Jego powrót miał związek ze zwolnieniem z twierdzy w Magdeburgu i wybuchem rewolucji listopadowej w Niemczech. Nazajutrz Rada Regencyjna przekazała Piłsudskiemu władzę wojskową, zaś dnia 14 listopada – również cywilną, a następnie uległa rozwiązaniu⁹. Piłsudski przejął rządy jako Tymczasowy Naczelnik Państwa¹⁰. Tytuł nawiązywał do tradycji powstania kościuszkowskiego.

Od 11 listopada 1918 r. w Warszawie zaczął kształtować się aparat polityczny niepodległego państwa polskiego¹¹. Wkrótce Józef Piłsudski powołał rząd, który opracował dekret o Najwyższej Władzy Reprezentacyjnej Republiki Polskiej¹². Akt nosił znamiona ustawy zasadniczej, regulującej elementarne kwestie ustrojowe. Dekret zakładał sprawowanie przez Naczelnika Państwa najwyższej

⁶ *Stolico Polski, Warszawo! Do ciebie zwracamy pierwsze słowo nasze...*, odezwa Tymczasowego Rządu Republiki Polskiej z dnia 8 listopada 1918 r., BN DŻS, sygn. IA 5 Cim.

⁷ *Do Ludu Polskiego! Robotnicy, Włościanie i Żołnierze polscy! Nad skrwawioną i umęczoną ludzkością wschodzi zorza pokoju...*, manifest Tymczasowego Rządu Republiki Polskiej z dnia 7 listopada 1918 r., BN DŻS, sygn. IA 6 Cim.; *Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania państwa polskiego*, opr. K. W. Kumaniecki, Warszawa-Kraków 1920, s. 127-129; A. Czubiński, *Dzieje najnowsze Polski*, s. 114-116.

⁸ A. Ajnenkiel, *Ustrój polityczny II Rzeczypospolitej*, s. 16; *Historia Polski*, t. 4: 1918-1939, cz. 1: 1918-1921, red. T. Jędruszczyk, Warszawa 1984, s. 115-120.

⁹ *Rada Regencyjna do Narodu polskiego!*, odezwa Rady Regencyjnej z dnia 11 listopada 1918 r., BN DŻS, sygn. IA 5 Cim.; jak również: Akt przekazania władzy Józefowi Piłsudskiemu przez Radę Regencyjną z dnia 14 listopada 1918 r., Archiwum Akt Nowych w Warszawie [dalej: AAN], Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa w Warszawie [dalej: Kancelaria Cywilna], sygn. 1, k. 2.

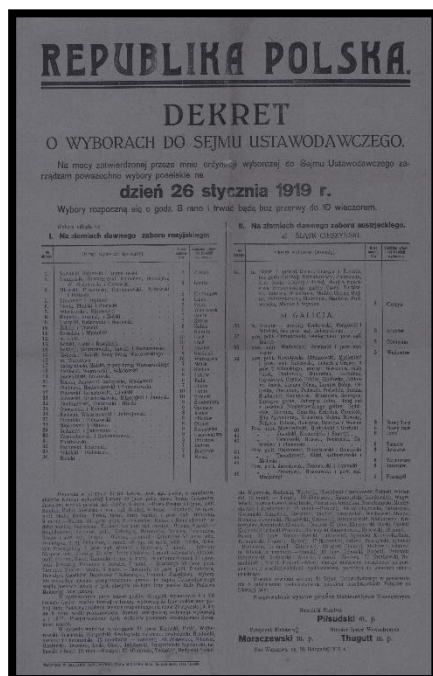
¹⁰ H. Jabłoński, *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej (1918-1919)*, Warszawa 1961, s. 164-169; A. Korołowicz, W. Witkowski, op. cit., s. 268.

¹¹ Zob. A. Czubiński, *Ewolucja systemu politycznego w Polsce w latach 1914-1998*, t. 1: *Odrodzenie niepodległego państwa i jego rozwój do 1945 r.*, cz. 1: *Zbiór studiów*, Poznań 2000, s. 23-34; proces przejmowania władzy przez Polaków w poszczególnych ośrodkach odradzającego się państwa opisuje: N. Michta, *Czyn niepodległościowy narodu polskiego w 1918 r.*, [w:] *U źródeł niepodległości Polski*, red. T. Walichnowski, Warszawa 1980, s. 133-171.

¹² A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, s. 207; A. Czubiński, *Dzieje najnowsze Polski*, s. 120.

władzy do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Do jego zadań należało powoływanie odpowiedzialnych przed nim Prezydenta Ministrów i Ministrów oraz zatwierdzanie projektów aktów ustawodawczych, uchwalonych przez rząd. Miały one mieć charakter jedynie tymczasowy oraz tracić moc obowiązującą, jeśli nie zostałyby przedstawione na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego. W myśl dekretu, akty rządowe wymagały kontrasygnaty Prezydenta Ministrów. Sądy natomiast wydawały wyroki w imieniu Republiki Polskiej. Cały kształt podkreślał republikański charakter państwa¹³.

Już 28 listopada 1918 r. wydano dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, co dało początek przygotowaniom do jego oficjalnego demokratycznego powołania. Oznaczało to również, że ustrój państwa określał jednoizbowy parlament¹⁴. Prawo wybieralności posiadali wszyscy obywatele bez różnicy płci. Obowiązkowe było spełnienie cenzusu wieku, który wynosił 21 lat. Czynnego prawa zostali pozbawieni wojskowi wszystkich stopni i broni. Zakaz ten nie dotyczył już prawa biernego¹⁵. Głosowanie opierało się na zasadach powszechności, równości, tajności, bezpośredniości i proporcjonalności. Przymiotniki te miały gwarantować odzwierciedlenie nastrojów społeczeństwa¹⁶.



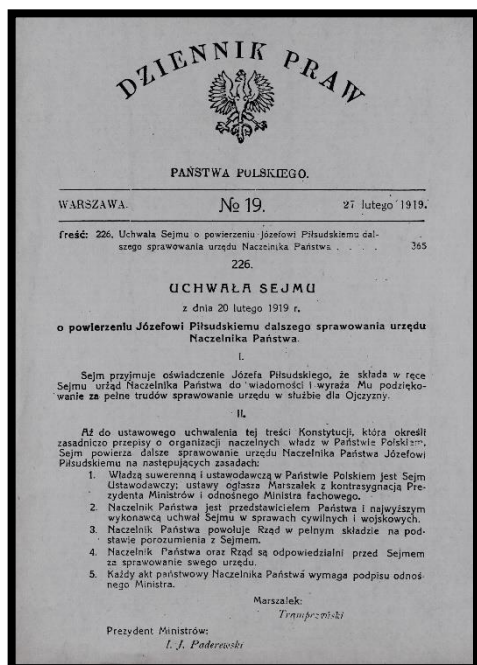
Ryc. 2. Dekret o wyborach do Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 listopada 1918 r.

¹³ Dz.U. 1918, nr 17, poz. 41; J. Buszko, *Historia Polski 1864-1948*, s. Warszawa 1982, s. 213; *Historia Polski*, t. 4, cz. 1, s. 142-143.

¹⁴ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, s. 211.

¹⁵ Dz.U. 1918, nr 18, poz. 46.

¹⁶ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, s. 211.



Ryc. 3. Tekst Małej Konstytucji z 20 lutego 1919 r.

Najważniejszym zadaniem nowego parlamentu było uchwalenie ustawy zasadniczej. Mimo, iż zwołanie Sejmu Ustawodawczego wiązało się z końcem rządów Tymczasowego Naczelnika Państwa, 20 lutego 1919 r. podjęto uchwałę o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu sprawowania urzędu Naczelnika Państwa do czasu uchwalenia Konstytucji, zasadniczo określającej przepisy o organizacji naczelnych władz w Państwie Polskim¹⁸. Nazywany „Małą Konstytucją” akt prawny, zawierał również podziękowanie za sprawowanie urzędu w służbie dla ojczyzny¹⁹. Wskazywał także, że Sejm jest władzą suwerenną i ustawodawczą, przed którą odpowiedzialność ponosi Naczelnik Państwa wraz z rządem. Ustawy tej izby

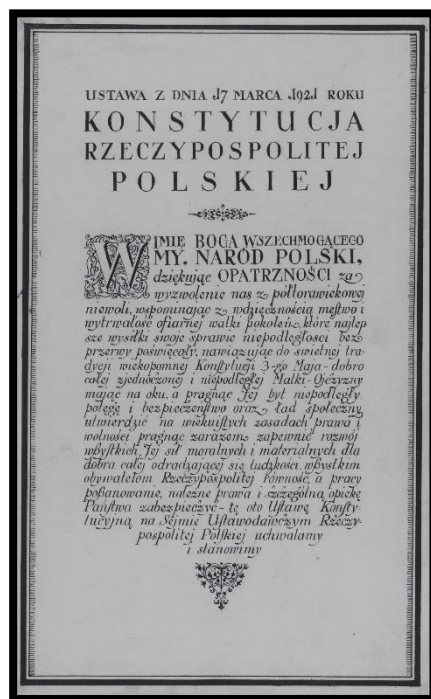
Pierwsze wybory do Sejmu Ustawodawczego w niepodległej Polsce odbyły się w dniu 26 stycznia 1919 r. Z liczących się ugrupowań politycznych jedynie komuniści ogłosili ich bojkot, nazywając je „burżuazyjną komedią” i wzywając ludność – bez większego posłuchu – do wystąpień przeciw organom władzy¹⁷. Rozkład sił w parlamencie był stosunkowo równomierny. Mandaty uzyskali działacze wszystkich liczących się opcji politycznych – prawicy, centrum i lewicy. Żadna ze stron nie zdobyła jednak większości umożliwiającej samodzielne rządy.

¹⁷ A. Czubiński, *Komunistyczna Partia Polski (1918-1938). Zarys historii*, Warszawa 1985, s. 43.

¹⁸ Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, AAN, Kancelaria Cywilna, sygn. 1, k. 16; Dz.Pr.P.P. 1919 nr 19 poz. 226; A. Ajnenkiel, *Ustrój polityczny II Rzeczypospolitej*, s. 25.

¹⁹ Dz.Pr.P.P. 1919 nr 19 poz. 226; drogę Piłsudskiego do władzy w omawianym okresie opisuje: A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867-1935*, Kraków 2012, s. 307-319 i nn.

miały być ogłaszane przez marszałka i wymagały kontrasygnaty Prezydenta Ministrów i właściwego ministra. Było to kluczowym podkreśleniem pozycji Sejmu²⁰. Naczelnik Państwa został przedstawicielem państwa oraz otrzymał władzę wykonawczą. Do jego zadań należała także realizacja spraw cywilnych i wojskowych. Józefowi Piłsudskiemu przysługiwało powoływanie Sejmu, przed którym, wraz z rządem, odpowiadał. W razie zaprzestania pełnienia tego urzędu przez Piłsudskiego, mała konstytucja przestawała obowiązywać. Wynikało to z treści uchwały, która regulowała uprawnienia konkretnego Naczelnika Państwa, na



Ryc. 4. Tekst preambuły Konstytucji z 17 marca 1921 r.

co wskazuje już sam tytuł uchwały sejmowej²¹. Akt ten, stawiając Sejm na czele aparatu politycznego, wprowadził w Polsce system rządów komitetowych, popularny w innych państwach po zakończeniu I wojny światowej²². Mała Konstytucja była rozwiązaniem przejściowym do czasu wprowadzenia właściwej konstytucji.

Stało się to w dniu 17 marca 1921 r., gdy Sejm Ustawodawczy uchwalił właściwą ustawę zasadniczą, zwaną konstytucją marcową. Jej zapisy wzorowane były na konstytucji III Republiki Francuskiej z 1875 r. Ustawa zasadnicza składała się z uroczystego wstępu, mającego charakter religijny, zainspirowany aktem Konstytucji 3 maja, oraz z rozdziałów, zawierających poszczególne artykuły²³. Zastwierdzona konstytucja wskazywała, że Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą,

²⁰ *Prezydenci Polski*, red. A. Ajnenkiel, Warszawa 1991, s. 18.

²¹ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, s. 217.

²² *Prezydenci Polski*, s. 18.

²³ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, s. 237; J. Buszko, op. cit., s. 240.

a władza zwierzchnia należała do Narodu²⁴. Akcentowało to ustrój republikański oraz zapewnienie ciągłości państwa polskiego. Zasada suwerenności wykonywana była poprzez trójpodział władzy. Jej organami były natomiast: Sejm i Senat działający w zakresie ustawodawstwa, Prezydent Rzeczypospolitej razem z odpowiedzialnymi ministrami stojący na czele władzy wykonawczej oraz niezależne Sądy, sprawujące wymiar sprawiedliwości. Konstytucja marcowa wprowadziła do polskiego systemu zasadę bikeralizmu²⁵. Parlament składał się z izby wyższej i izby niższej. Posiadał on kompetencje ustawodawcze, ustrojodawcze, elekcyjne i kontrolne²⁶. Parlamentarzyści sprawujący mandaty posiadali immunitet, który zapewniał im swobodę wykonywania obowiązków. Przedstawiciele narodu sprawowali wolny mandat, co oznaczało, że mieli prawo do podejmowania decyzji zgodnie ze swoimi przekonaniem i nie byli skrepowani instrukcjami wyborców. Konstytucja stanowiła o wykonywaniu obowiązków delegatów narodu osobiście.

Kadencja Sejmu i Senatu trwały w tym samym czasie. Ustawa zasadnicza wprowadziła zasadę *incompatibilitas*, dotyczącą niepołączalności określonych funkcji publicznych²⁷. Ponadto, nikt nie mógł być jednocześnie członkiem obu izb. Sejm Rzeczypospolitej posiadał centralną pozycję w systemie władz państwowych i był wybierany w „głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i stosunkowym” na 5 lat²⁸. Wyborcy z całego obszaru Rzeczypospolitej Polskiej wybierali 444 posłów²⁹. Czynne prawo wyborcze przysługiwało obywatelom Polski, z wyłączeniem wojskowych w służbie czynnej, którzy ukończyli 21 lat, korzystali z praw cywilnych i zamieszkiwali okręg wyborczy do przedednia

²⁴ Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

²⁵ J. Nowak, *Wybory do Senatu: postulaty „de lege ferenda”*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2014, nr 6, s. 119.

²⁶ *Leksykon historii prawa i ustroju. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Maciejewski, Warszawa 2010, s. 672.

²⁷ A. Ajnenkiel, *Ustrój polityczny II Rzeczypospolitej*, s. 34.

²⁸ Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267; A. Ajnenkiel, *Ustrój polityczny II Rzeczypospolitej*, s. 34.

²⁹ Dz.U. 1922, nr 66, poz. 590.

ogłoszenia wyborów³⁰. Prawo wybieralności do sejmu miał każdy obywatel, który ukończył 25 lat. Izbie niższej, podobnie jak rządowi, konstytucyjnie przysługiwało prawo inicjatywy ustawodawczej. Podkreślało to rolę i znacznie Sejmu Rzeczypospolitej w procesie legislacyjnym. Przed Izbą niższą rząd ponosił odpowiedzialność parlamentarną oraz konstytucyjną. Sejm mógł się rozwiązać własną uchwałą, co było równoznaczne z rozwiązaniem izby wyższej³¹. W myśl konstytucji marcowej, Senat był powoływany na 5-letnią kadencję i składał się ze 111 członków. Konstytucja gwarantowała głosowanie powszechne, tajne, bezpośrednie, równe i stosunkowe³². W wyborach mogli startować wszyscy obywatele, niezależnie od miejsca zamieszkania³³. Obowiązywał cenzus wieku. Kandydaci w dniu wyborów musieli mieć ukończone 40 lat, zaś wyborcy – 30 lat. Całość praw stwarzała szansę realnego wpływu dojrzałych obywateli na gremium izby wyższej polskiego parlamentu. To istotnie wpływało na kontrast przedstawicielskich grup społecznych. Senat traktowany był jako izba refleksji i kontroli nad projektami Sejmu. Miał on prawo do wnoszenia poprawek³⁴.

Izba Wyższa połączona wraz z Sejmem w Zgromadzenie Narodowe odpowiadała za wybór Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na 7-letnią kadencję. Znacznie oddziaływało to na część władzy wykonawczej. Powołanie przedstawicieli danej izby było więc powiązane z wyborem głowy państwa. W przypadku niemożności sprawowania funkcji lub opróżnieniu urzędu, obowiązki prezydenta wykonywał marszałek sejmu. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sprawował władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników, przez co podkreślono koncepcję rządów parlamentarno-

³⁰ Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

³¹ A. Ajnenkiel, *Ustrój polityczny II Rzeczypospolitej*, s. 35.

³² Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

³³ Dz.U. 1922, nr 66, poz. 591.

³⁴ S. Bożyk, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Białystok 1996, s. 35; R. Piotrowski, *Rola Senatu w polskim ustroju państwowym*, <https://senat.edu.pl/senat/ustroj/> [dostęp: 12.08.2022 r.].

gabinetowych³⁵. Objawiało się to odpowiedzialnością ministrów, kontrasygnujących prezydencki akt urzędowy. Prezydent RP był zwierzchnikiem sił zbrojonych w czasie pokoju i reprezentantem państwa na arenie międzynarodowej. Do jego zadań należało zawieranie umów, niewymagających zgody sejmu oraz mianowanie i odwoływanie prezesa Rady Ministrów, zaś na jego wniosek – także ministrów. Głowa państwa w drodze ustawodawczej posiadała prawo amnestii, darowania i złagodzenia kary, oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach³⁶. Miała prawo rozwiązania parlamentu za zgodą Senatu. Prezydent RP oraz ministrowie ponosili odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu.

Rozdział dotyczący władzy sądowniczej stanowił katalog ogólnych założeń³⁷. Myśl przewodnią stanowiła tu koncepcja niezależnego sądownictwa. Sądy wymierzały sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej a ich orzeczenia nie mogły być zmieniane przez żaden inny organ władzy w państwie. Wprowadzono zasadę jawności rozpraw. Sędziów mianował Prezydent Rzeczypospolitej, byli oni niezawisli i podlegali tylko ustawom. Przysługiwał im immunitet sędziowski. Konstytucja formowała zakaz usuwania sędziów bez orzeczenia sądowego³⁸. Osoby sprawujące urząd sędziów pokoju miały być wybierane przez ludność.

Do gestii Sądu Najwyższego należały sprawy sądowe, cywilne oraz karne. Rozstrzyganiem sporów między władzami administracyjnymi a sądami zajmował się specjalny Trybunał Kompetencyjny³⁹.

Pierwsze posiedzenie izb parlamentu miało miejsce 28 listopada 1922 r.⁴⁰ Ich celem było zapewnienie stabilizacji w rodzącym się na nowo państwie.

³⁵ Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267; A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, s. 242.

³⁶ Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

³⁷ A. Ajnenkiel, *Ustrój polityczny II Rzeczypospolitej*, s. 38.

³⁸ Idem, *Polskie konstytucje*, s. 245.

³⁹ Idem, *Ustrój polityczny II Rzeczypospolitej*, s. 38; *Historia Polski*, t. 4, cz. 1, s. 477-492.

⁴⁰ J. Pietrzak, *Senat RP w latach 1922-1939*, <http://senat.edu.pl/historia/senat-rp-w-latach-1922-1939/> [dostęp: 24.08.2022 r.].

Zamach majowy w 1926 r. dał początek budowie systemu rządów sanacji⁴¹. Obowiązującą konstytucję Polski zmodyfikowano ustawą z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniającą i uzupełniającą Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. Oznaczała ona początek rządów autorytarnych w II Rzeczypospolitej, jednocześnie kładąc kres systemowi parlamentarno-gabinetowemu⁴². Uwidocznili się to w składzie parlamentu po wyborach w 1928 r. W większości zasiadali w nim piłsudczycy⁴³.

Tzw. nowela sierpniowa składała się z sześciu artykułów, zmieniających konstytucję marcową⁴⁴. Modyfikacje dotyczyły kwestii budżetowych, kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i izb parlamentarnych. Od tamtej pory głowa państwa posiadała prawo rozwiązania Sejmu i Senatu jeszcze przed upływem kadencji, na wniosek Rady Ministrów. Rozporządzenia te traciły moc w razie ich nieprzedstawienia w ciągu 14 dni parlamentowi do zatwierdzenia. Nowela zabraniała sejmowi głosowania nad wotum nieufności dla rządu podczas posiedzenia, na którym zostało ono zgłoszone. Narzucało także parlamentowi terminy, dotyczące prac nad ustawą budżetową⁴⁵. Prezydent RP otrzymał możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w czasie, gdy Sejm i Senat były rozwiązane, aż do chwili ponownego zebrania się Sejmu⁴⁶. Poprawki wyraźnie wzmocniły władzę wykonawczą kosztem władzy ustawodawczej⁴⁷.

Zasadnicze i ostateczne zmiany konstytucji nastąpiły dnia 23 kwietnia 1935 r. Zasady ustroju państwa zawarte zostały w dziesięciu początkowych

⁴¹ *Historia Polski*, t. 4, cz. 2: 1921-1926, red. T. Jędruszcak, Warszawa 1984, s. 469-494; A. Garlicki, *Przewrót majowy*, Warszawa 1987, passim; A. Czubiński, *Przewrót majowy 1926 roku*, Warszawa 1989, passim.

⁴² A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, s. 263.

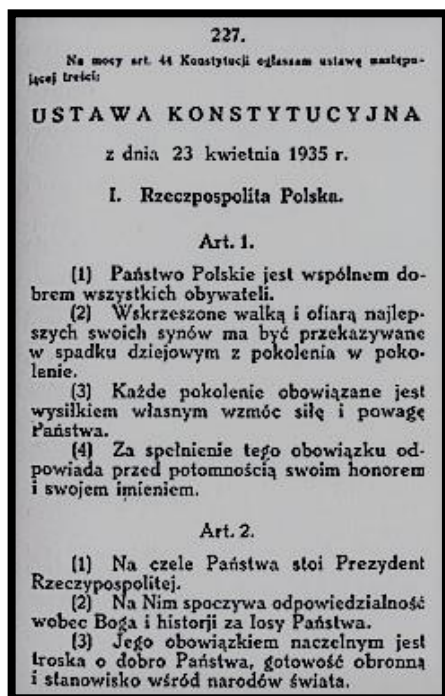
⁴³ J. Buszko, op. cit., s. 256-258; J. Pietrzak, op. cit.

⁴⁴ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, s. 266.

⁴⁵ Idem, *Ustrój polityczny II Rzeczypospolitej*, s. 50.

⁴⁶ Dz.U. 1926, nr 78, poz. 442.

⁴⁷ A. Ajnenkiel, *Ustrój polityczny II Rzeczypospolitej*, s. 50; A. Czubiński, *Dzieje najnowsze Polski*, s. 295-296.



Ryc. 5. Fragment Ustawy Zasadniczej z dnia 23 kwietnia 1935 r.

artykułach. Nazywany konstytucją kwietniową akt prawny podkreślał, iż na czele państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej, na którym spoczywa odpowiedzialność za losy Państwa wobec Boga i historii⁴⁸. Pod zwierzchnictwem Prezydenta RP znajdowały się: rząd, sejm, senat, siły zbrojne, sądy oraz kontrola państwa. Głowa państwa miała za zadanie harmonizowanie działań naczelnych organów państwowych, co w zakresie decyzyjności dawało jej bardzo szeroki zakres kompetencji. Prezydent Rzeczypospolitej zyskał prawo mianowania według swojego uznania Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek mianował Mini-

strów⁴⁹. Zwoływał i rozwiązywał parlament oraz zarządzał otwarciem i zamknięciem sesji izb. Część wcześniejszych uprawnień została podtrzymana lub nieznacznie zmodyfikowana. Głowa państwa była zwierzchnikiem sił zbrojnych, również w czasie wojny, oraz reprezentantem Państwa poza jego granicami. Prezydentowi przysługiwało także korzystanie z uprawnień osobistych. Dzięki otrzymanym prerogatywom mógł mianować i odwoływać dygnitarzy organów państwowych, rozwiązywać sejm i senat przed upływem kadencji, oddawać członków rządu pod Trybunał Stanu oraz stosować prawo łaski. Od tamtej pory, akty prezydenckie nie wymagały kontrasygnaty odpowiedniego ministra. Zdjęto też z niego odpowiedzialność za wydawane akty urzędowe. Dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej stały się aktami ustawodawczymi.

⁴⁸ Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227; J. Buszko, op. cit., s. 287 i nn.

⁴⁹ Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.

Znacząco zmienił się sposób wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej. Kandydat wybierany był nie przez Zgromadzenie Narodowe, a przez Zgromadzenie Elektorów. Składać się miało z Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Premiera, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych i 75 elektorów „wybranych spośród obywateli najgodniejszych” w 2/3 przez Sejm i 1/3 przez Senat. Kadencja głowy państwa miała trwać 7 lat. Co więcej, ustępujący Prezydent mógł wskazać kandydata na urząd. Drugiego wystawiało Zgromadzenie Elektorów i wówczas, już w głosowaniu powszechnym, społeczeństwo miało dokonać elekcji. Jeżeli natomiast ustępujący Prezydent nie wskazał swego kandydata, to wtedy kandydat Zgromadzenia Elektorów uznany być miał za wybraną głowę państwa⁵⁰.

Zgodnie z zapisami konstytucji kwietniowej kompetencje rządu uległy poszerzeniu oraz wzrosło znaczenie Prezydenta Rady Ministrów. Premier kierował sprawami, które nie były zastrzeżone innym organom władzy. Został on reprezentantem Rady Ministrów, kierował jej pracami oraz ustalał ogólne zasady prowadzonej polityki. Organizację rządu i zakres jego działania określał dekret Prezydenta RP⁵¹. Prezes Rady ministrów oraz Ministrowie byli odpowiedzialni politycznie przed głową państwa. Sejmowi zaś przysługiwało sprawowanie kontroli parlamentarnej. Izbie niższej oraz rządowi wciąż – jako jedynym organom w państwie – przysługiwało prawo inicjatywy ustawodawczej. Sejm, którego kadencja trwała 5 lat, składał się z 208 członków, wybieranych przez obywateli, którzy ukończyli 24 lata i posiadali prawo wybierania⁵². Posłowie byli wyłaniani w głosowaniu powszechnym, tajnym, równym i bezpośrednim⁵³. Prawo wybieralności posiadali obywatele mający 30 lat, nie pełniący określonych kategorii służb w swoich okręgach wyborczych. Zmiana cenzusu wieku umożliwiała udział

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Dz.U. 1935 nr 47 poz. 319.

⁵³ Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227.

w wyborach osobom doświadczonym, jednocześnie ograniczając powszechność. Izba ta sprawowała funkcje ustawodawcze i kontrolne nad działalnością rządu. Wraz z senatem mogła pociągać rząd i ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej, składać interpelacje, udzielać absolutorium i procedować kwestie budżetowe⁵⁴. W konstytucji kwietniowej zawężono kompetencje sejmu do funkcji kontrolnych⁵⁵.

Ograniczeniu uległ immunitet parlamentarny. Posłowie mogli korzystać z rękojmi nietykalności, jeśli wymagała ich uczestnictwa w pracach Sejmu. Groziło im postawienie przed Trybunałem Stanu za wystąpienie sprzeczne z obowiązkiem wierności wobec ojczyzny⁵⁶.

Zapisy konstytucji wyraźnie ograniczały działalność i znaczenie Sejmu w sprawowaniu władzy. Nowa ustawa zasadnicza w znacznym stopniu wzmocniła za to pozycję Izby Wyższej⁵⁷. Skład Senatu został zmniejszony do 96 członków, przy czym aż 32 z nich wybierał Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto zmodyfikowana ordynacja wyborcza wprowadziła wybory pośrednie. Wraz z tymi zmianami przedstawicielski charakter Senatu w praktyce został ograniczony. Czynne prawo wyborcze pozostało podtrzymane, jednakże bierne prawa przekształcono. Do dotychczas obowiązujących cenzusów dodano cenzus: zasług, wykształcenia i zawodu. Wąska grupa uprawnionych obywateli wybierała delegatów do wojewódzkich kolegiów wyborczych, którzy typowali senatorów⁵⁸. Konstytucja kwietniowa nadała Senatowi miano Izby ustawodawczej, mimo iż Senat nadal nie posiadał w tym zakresie żadnej inicjatywy⁵⁹. Izba Wyższa otrzymała prawo rozpatrywania budżetu i projektów ustaw, uchwalonych przez Sejm oraz uczestniczenie i wykonywanie kontroli nad długami państwa⁶⁰. Każdy projekt

⁵⁴ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, s. 305.

⁵⁵ Idem, *Ustrój polityczny II Rzeczypospolitej*, s. 66.

⁵⁶ Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.

⁵⁷ S. Bożyk, op. cit., s. 36; J. Pietrzak, op. cit.

⁵⁸ Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem.

ustawy uchwalony przez Sejm musiał być poddany do rozpatrzenia Senatowi. Marszałek Senatu miał pierwszeństwo nad Marszałkiem Sejmu w sprawowaniu zastępczo urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Decyzyjność izb parlamentarnych w zakresie zmiany konstytucji stała się równoważna⁶¹.

Sądy wymierzały sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Przez wymiar sprawiedliwości sądy strzegły ładu prawnego w Państwie. Niezawisli sędziowie byli powoływani przez Prezydenta RP. Przysługiwał im immunitet sędziowski, a ich wyroki nie mogły być uchylane przez inny organ władzy. System sądownictwa składał się z Sądu Najwyższego, który zajmował się sprawami cywilnymi i karnymi, Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzekającego o legalności aktów administracyjnych oraz Trybunału Kompetencyjnego, rozstrzygającego spory między sądami a innymi ośrodkami władzy. Organem orzekającym w sprawach ministrów, senatorów i posłów był Trybunał Stanu⁶².

Konstytucja kwietniowa różniła się od marcowej pod wieloma względami. Odmienności można zauważyć już w jej budowie. Ustawa zasadnicza z 23 kwietnia 1935 r. nie określa żadnych wątków narodowych, ani faktu istnienia narodu polskiego. Skupiała się na przedstawieniu bliżej nieokreślonej zbiorowości państwa⁶³. Przypomina to ideę solidaryzmu. Akt kreujący ustrój, w założeniach dążył do zatracenia idei suwerenności narodu. Zatarty też został trójpodział władzy, co sprawiało, że system rządów sanacji trudno uznać za demokratyczny.

W historii II Rzeczypospolitej Polskiej ustrój polityczny przyjmował różne formy. Ujednolicenie przepisów na terytorium odradzającego się państwa bez wątplenia nie było łatwe. Wpływało na to przede wszystkim obowiązujące prawo. Już w pierwszych latach istnienia Rzeczypospolitej charakterystyczne było zmienianie przyjętych norm według praktyk i przekonań poszczególnych rządów,

⁶¹ A. Podolska-Meducka, *Historia*, <http://senat.edu.pl/historia/> [dostęp: 25.08.2022 r.].

⁶² Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.

⁶³ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, s. 312; ponadto: A. Czubiński, *Dzieje najnowsze Polski*, s. 393-396.

wynikało z różnych wizji państwa, jego prerogatyw i kształtu ustrojowego. Przewroty związane z przejściem władzy prowadziły do anarchizacji i destabilizacji. Zatwierdzenie pierwszych ustaw zasadniczych nastąpiło w momencie kształtowania się państwa polskiego, tworzenia jego rysu społeczno-terytorialnego. Akty kształtujące ustrój Rzeczypospolitej po 1918 r. były, jak na owe czasy, pionierskie. Polska jako jedno z pierwszych państw w Europie nadała prawo wybierania i wybieralności wszystkim obywatelom bez różnicy płci. Skutkowało to realnym wpływem każdego uprawnionego do głosowania na kształt sprawowanych rządów. Ustawy zasadnicze podkreślały, iż żaden akt prawny nie może być z nimi sprzeczny. Kształtowało to hierarchię aktów państwowych oraz podkreślało rangę samych konstytucji. Działania i sposób organizacji systemu funkcjonowania Polski na przestrzeni lat odegrały niezwykle ważną rolę. Zdobyte przez naród doświadczenia pozwalają na refleksję.

Ilustracje:

1. Dekret Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej z dnia 7 listopada 1918 r. [źródło: BN, DŹS, sygn. IA 5 Cim.]
2. Dekret o wyborach do Sejmu Ustawodawczego z dnia 28 listopada 1918 r. [źródło: BN, DŹS, sygn. IA 6c1 1918 Warszawa]
3. Tekst Małej Konstytucji z 20 lutego 1919 r. [źródło: Dz.Pr.P.P. 1919 nr 19 poz. 226]
4. Tekst preambuły Konstytucji z 17 marca 1921 r. [źródło: <https://www.sejm.gov.pl/KonstytucjaMarcowa.nsf/>; dostęp: 18.10.2022 r.]
5. Fragment Ustawy Zasadniczej z dnia 23 kwietnia 1935 r. [źródło: Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227]