

WŁADYSŁAW KULESZA

Konstytucja z 17 marca 1921 r. na tle powojennych konstytucji republikańskich w Europie 1919–1922

Koniec I wojny światowej i jej wynik otworzył drogę do zasadniczych przemian na mapie Europy, przede wszystkim w jej wschodniej części. Przemiany polegały nie tylko na zmianie granic dotąd istniejących państw (Węgry i Rumunia, a także Niemcy), ale przede wszystkim na pojawieniu się na mapie nowych państw. Były wśród nich i te, które znalazły się na niej po raz pierwszy (Estonia, Łotwa i w jakiejś mierze Finlandia), a także te, które powracały na mapę Europy po bardzo długiej przerwie (Polska i Litwa). Odźrębnego oglądu wymagał przypadek Czechosłowacji, gdzie z części terytorium dawnej monarchii austro-węgierskiej stworzono nowe państwo, oraz Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców powstałego po przyłączeniu do Serbii ziem należących wcześniej do Królestwa Węgier jako części cesarsko-królewskiej monarchii.

W każdym z tych krajów pojawiła się konieczność stworzenia podstaw ustrojowych niezbędnych dla ich egzystencji już jako niepodległych państw. Jednak nie tylko w nich, a także w państwach, które zachowały ciągłość swojego istnienia, niekiedy powstawała potrzeba zdefiniowania na nowo formy państwa – bądź w wyniku jej zasadniczej zmiany (Austria, Węgry, Niemcy), bądź za sprawą tylko potrzeby dokonania częściowych korekt w obrębie istniejących instytucji (Rumunia). Jeżeli pojęciem Europy Środkowo-Wschodniej objąć zbiór wszystkich państw, od Finlandii po Grecję, państw usytuowanych pomiędzy Szwecją, Niemcami, Szwajcarią i Włochami a Rosją sowiecką, i dokonać podziału tego terytorium wzdłuż dawnej granicy

między Cesarstwem Austriackim a Królestwem Węgier, to można dostrzec, iż na południu, po wojnie, wszystkie państwa – stare i nowe – z wyjątkiem jednego¹ były lub stały się monarchiami. Inaczej było na północy – tam wszystkie państwa, które pojawiły się na mapie jako już niepodległe, ostatecznie określiły się jako republiki.

Proces tworzenia nowych rozwiązań ustrojowych w latach 1919–1922 w każdym z tych państw przebiegał wedle odrębnych scenariuszy, ale można było w tych wydarzeniach odnaleźć pewne cechy wspólne. Wskażmy tu na trzy: po pierwsze, konieczność stworzenia określonych prowizoriów ustrojowych, po drugie, rozpoczęcie prac nad nową konstytucją, i po trzecie, poszukiwanie, w trakcie tych prac, wiedzy niezbędnej dla realizacji całego przedsięwzięcia i doprowadzenia go do finału. Powyżej użyte określenie „wiedzy niezbędnej” chyba najcelniej pokazuje wielość i różnorodność źródeł inspiracji, poczynając od ideowych dążeń oraz kompetencji uczestników tych prac, a kończąc na wszelkich uwarunkowaniach wywierających wpływ na rozwój wydarzeń w procesie tworzenia nowej ustawy zasadniczej. Z tego bogactwa wątków warto wydobyć jeden o zasadniczej randze, zważywszy na to, iż w każdym z wymienionych państw często brakowało wiedzy co do organizacji i funkcjonowania instytucji państwa będącego republiką. Wymiar problemu dobrze ilustruje to, iż w jednym z państw nadbałtyckich, zanim konstytuanta przystąpiła do pracy, jej członkowie wysłuchali wykładu stołecznego adwokata, który przedstawił audytorium podstawowe informacje na temat zasad ustrojowych i instytucji państw będących wówczas republikami².

Wskażmy na przyczyny takiego procedowania. Pierwsza – to troska o uzupełnienie wiedzy konkretnych osób, a druga – znacznie poważniejsza i dotycząca wszystkich państw, które wówczas wybrały republikańską formę rządu – to brak własnych doświadczeń na tym polu. Ten brak mógł być zupełny (Estonia, Łotwa i Czechosłowacja) albo doświadczenia w tym zakresie uległy swoistemu przeterminowaniu, zarówno w Polsce, jak i na Litwie, gdyby państwa te chciały odwołać się do dziedzictwa Konstytucji 3 maja. Niekiedy te doświadczenia okazywały się niewystarczające, jak w przypadku Finlandii z jej autonomicznymi instytucjami, ale w praktyce funkcjonującymi w granicach imperium Romanów³.

¹ Tym wyjątkiem była Albania, która stała się monarchią dopiero w 1928 r.; zob. T. Czekalski, *Albania*, s. 78; zob. także s. 82.

² W Kownie na Litwie, zob. P. Łossowski, *Kraje...*, s. 22.

³ A. Gwizdź, *Finlandia...*, s. 12–15.

Jeszcze przed 1914 r. dla przedstawicieli elit walczących o niepodległość swoich państw było rzeczą oczywistą, iż źródłem inspiracji, w przypadku zwycięstwa, będą rozwiązania ustrojowe państw leżących na zachodzie, przede wszystkim Europy. To ostatnie zastrzeżenie wymaga komentarza. Rozwiązania ustrojowe zawarte w konstytucji Stanów Zjednoczonych były znane w naszej części Europy i dostrzegano ich republikański, liberalny i demokratyczny wymiar. Jednak równocześnie mniemano, iż za sprawą ich oryginalności nie będzie możliwe skorzystanie z nich w realiach europejskich⁴.

Podobnych wątpliwości nie było w przypadku francuskich ustaw konstytucyjnych z 1875 r. Wskażmy tu na kilka przyczyn, nie próbując ustalać ich hierarchii. Francja z 1918 r. to państwo zwycięskie, uwalniające się od upokorzenia przegranej w 1870 r., aspirujące do czołowej pozycji w gronie zwycięskich mocarstw, których wygrana mogła być postrzegana także jako zwycięstwo idei i sił republikańskich, demokratycznych i liberalnych nad autorytarnymi państwami centralnymi. Mimo iż bardziej uważni obserwatorzy dostrzegali, że w duecie europejskich aliantów Londyn zaczyna zdobywać mocniejszą pozycję od Paryża, to jednak w powszechnym odczuciu właśnie nad Sekwaną leżała stolica Europy – centrum cywilizacji i kultury. Czołowi przedstawiciele francuskiej nauki prawa, w tym prawa konstytucyjnego, skutecznie przeciwstawiali się powadze niemieckiego pozytywizmu prawniczego, tworząc własne koncepcje dotyczące państwa, wychodząc z założeń i doświadczeń innych niż niemieckie⁵.

Warto przypomnieć, iż w chwili uchwalania ustaw konstytucyjnych w 1875 r. Francuzi zdążyli stworzyć (i przeżyć) kilka wcieleń ustroju republikańskiego: w latach 1792–1799 była to I Republika, w jej jakobińskiej (1793), następnie termidoriańskiej postaci (1795), a na koniec w postaci republiki kierowanej przez pierwszego konsula, a następnie dożywotniego konsula (1799), a także tej, która powstała we Francji w wyniku *senatus-consultum* organicznego z 18 maja 1804 r., w którym w art. 1 stwierdzono, iż „Rząd Republiki powierzony jest Cesarzowi, który nosi tytuł Cesarza Francuzów (...)”⁶. Następnie w latach 1848–1852 w II Republice podjęto próbę stworzenia i realizacji modelu ustrojowego łączącego elementy tradycji francuskiej z założeniami zaczerpniętymi z konstytucji Stanów Zjednoczonych (1848). Ta próba skończyła się, mówiąc zwięźle, niepowodzeniem,

⁴ Tak sądził J. Piłsudski – w rozmowie z S. Wojciechowskim, pozytywnie oceniając konstytucję USA, dodał, że „nie widzi możliwości zastosowania jej u nas”; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 74.

⁵ L. Łustacz, *Ustawa...*, s. 242–252; zob. także s. 272–274.

⁶ J. Baszkiewicz, *Historia...*, s. 398.

a następnie powrotem do rozwiązań z konstytucji z 1799 r. (1852), aby poniecałych jedenastu miesiącach dojść do przekształcenia Republiki, w jej konsularnej postaci, w II Cesarstwo.

Długa była droga Francji do stworzenia III Republiki i jej ustaw konstytucyjnych⁷, także w ostatniej fazie. Mimo iż na wieść o klęsce pod Sedanem we wrześniu 1870 r. rozpadły się instytucje Cesarstwa, a w ratuszu Paryża proklamowano powstanie republiki, to wybory do Zgromadzenia Narodowego 8 lutego 1871 r., któremu przypadła rola konstytuanty, dały większość monarchistom (400 na około 650 posłów). Szef rządu Adolphe Thiers, z przekonania też monarchista, wynegocjował warunki pokoju i przeprowadził jego ratyfikację przez Zgromadzenie Narodowe. Ważnym elementem tych zabiegów była obietnica złożona przez szefa rządu w Zgromadzeniu, że w zaistniałej sytuacji republika będzie tylko rozwiązaniem prowizorycznym. Po zawarciu pokoju przed rządzącą większością stanęło kolejne wyzwanie – rewolucja w Paryżu. Po jej stłumieniu w 1871 r. obóz monarchistyczny mógł przystąpić do działań w celu restauracji monarchii. Jednak wówczas okazało się, że zasadniczy podział w obozie monarchistów na legitymistów i orleanistów, dotąd niepodnoszony za sprawą porozumienia obu stron, nagle odżył z dużą siłą. Zapadła decyzja o odłożeniu ostatecznych rozwiązań na czas przyszły i przedłużeniu istniejącego prowizorium, czego wyrazem było przyznanie szefowi rządu tytułu Prezydenta Republiki.

Thiers jako Prezydent i Premier sprawnie zawiadywał państwem, i tym samym mocą zrealizowanych zadań stabilizował formalnie republikańskie prowizorium. Monarchiści spostrzegli, że czas zaczyna pracować przeciwko nim⁸. W wyniku ich działań Thiers przestał być Prezydentem i szefem rządu. Jego stanowisko objął monarchista, marszałek Edme Mac Mahon, a nowym szefem rządu został polityk także monarchistyczny – z zadaniem prowadzenia polityki zmierzającej do zwiększenia siły obozu monarchistycznego. Jednak ta ofensywa „porządku moralnego” mimo początkowych sukcesów załamała się. W obozie monarchistycznym powrócił spór pomiędzy jego dwoma skrzydłami, a kolejne wybory uzupełniające zwiększyły szeregi republikańskich deputowanych. Równocześnie istniejące różnice w obozie republikańców uległy wyraźnemu złagodzeniu, podczas gdy w obozie monarchistów spór o kształt ustrojowy przyszłej monarchii między legitymistami a orleanistami stawał się coraz ostrzejszy. W tym stanie rzeczy niektórym orleanistom zaczynało być bliżej raczej do umiarkowanych i konserwatywnych republikańców niż do

⁷ J. Baszkiewicz, *Historia...*, s. 479–480 i 481–489.

⁸ J. Baszkiewicz, *Historia...*, s. 488.

legitymistów. Powoli w Zgromadzeniu Narodowym krystalizowała się nowa większość, zdolna do zaakceptowania Republiki. Prace nad konstytucją nabrały tempa, chociaż pierwsze republikańskie projekty zostały odrzucone, ale już niewielką większością głosów.

Do przesilenia w zmaganiach dwóch obozów i przechylenia szali na rzecz republikańców doszło, gdy w Zgromadzeniu Narodowym większością jednego głosu (353/352) zdecydowano, iż Prezydent Republiki będzie wybierany przez Senat i Izbę Deputowanych. Ta tak zwana poprawka Wallona przegłosowana w styczniu 1875 r. rozstrzygnęła dwie kwestie: przekształciła dotąd prowizoryczny i czasowy urząd Prezydenta Republiki w stały i przesądziła o istnieniu Senatu. Następnie ta sama, ale już coraz wyraźniej prorepublikańska większość, w dwóch ustawach uchwalonych w lutym, a następnie w trzeciej, uchwalonej w lipcu, rozstrzygnęła o najważniejszych instytucjach ustrojowych rodzącej się III Republiki.

W obozie republikańskim nie wszyscy uważali się za zwycięzców. Na radykalnym skrzydle uznano, że nowy ustrój jest za mało republikański i stanowi kompromisowe rozwiązanie na „tu i teraz”, a w przyszłości trzeba będzie go poddać odpowiednim modyfikacjom. Wskazywano na konieczność likwidacji dwuizbowości oraz na dokonanie zasadniczych zmian w odniesieniu do rozległych kompetencji głowy państwa. Przywołanie tych opinii otwiera drogę do wglądu w sytuację obozu monarchistycznego, czyli obozu przegranych. Jednak wywarł on zasadniczy wpływ na tworzenie rozwiązań dotyczących głowy państwa, które wyposażały ten urząd w znaczne i istotne dla funkcjonowania państwa kompetencje. Przyczyna owych zabiegów była dla monarchistów oczywista: ten prowizoryczny Prezydent Republiki miał ustąpić miejsca królowi. Ostatecznie król nie zasiadł na tronie, ale kompetencje pozostały. Nic też dziwnego, dla radykalnych republikańców, pamiętających jakobińskie rozwiązania ustrojowe, były to regulacje wymagające jak najszybszej i zdecydowanej korekty.

Całość najważniejszych rozwiązań dotyczących nowego ustroju została zawarta w trzech ustawach. Były to: ustawa o organizacji Senatu z dn. 24 lutego 1875 r., ustawa o organizacji władz publicznych z dn. 24 lutego 1875 r. oraz ustawa o stosunkach między władzami publicznymi z dn. 16 lipca 1875 r. Twórcy tych ustaw odrzucili stare wzorce republikańskie – brak urzędu głowy państwa bądź jej kolegiałność – i powierzyli funkcję głowy państwa jednostce wybieranej nie przez naród jak w konstytucji II Republiki, ale przez obie izby parlamentu zbierające się w tym celu jako Zgromadzenie Narodowe. Kadencję głowy państwa przewidziano na siedem lat. Było to mniej niż w przypadku Pierwszego Konsula, ale równocześnie sprecyzowano możliwość reelekcji,

inaczej niż w konstytucji II Republiki (art. 2 ustawy z dn. 25 lutego 1875 r.; dalej: u25II). W postępowaniu ustawodawczym Prezydent dysponował inicjatywą ustawodawczą (na równi z izbami), ogłaszał ustawy, czuwał nad ich wykonaniem i był gwarantem ich wykonania. Prezydent przed ogłoszeniem ustaw mógł w ciągu miesiąca zwrócić się do izb o wznowienie debaty. Te musiały uczynić zadość życzeniu głowy państwa (art. 7 ustawy z dn. 16 lipca 1875 r.; dalej: u16VII). W razie potrzeby Prezydent mógł porozumiewać się z izbami przez orędzia (art. 6 u16VII). Nadto Prezydent na równi z izbami mógł wystąpić z wnioskiem o dokonanie rewizji ustaw konstytucyjnych (art. 8 u25II). Uprawnieniom Prezydenta wobec izb w postępowaniu ustawodawczym towarzyszyło prawo do rozwiązania izby ustawodawczej przed upływem jej kadencji, ale tylko wtedy, gdy Senat w swej opinii uznał decyzję głowy państwa za zasadną (art. 5 u25II). Niezależnie od udziału w postępowaniu ustawodawczym Prezydent uczestniczył w regulowaniu pracy izb. Mógł je zwołać na sesję zwyczajną i uczynić to wcześniej, niż wynikało to z obligatoryjnego terminu wyznaczonego w ustawie konstytucyjnej. W trakcie sesji zwyczajnej Prezydent mógł odroczyć obrady izby, ale nie dłużej niż na jeden miesiąc i nie częściej niż dwa razy w ciągu sesji. W przypadku sesji nadzwyczajnych Prezydent mógł je zwołać mocą własnej decyzji oraz był zobowiązany to uczynić na żądanie absolutnej większości członków obu izb (art. 1 i 2 u16VII).

Prezydent, stając na czele władzy wykonawczej, powoływał na wszystkie stanowiska cywilne i wojskowe, dysponował siłami zbrojnymi, a posłowie i ambasadorowie byli akredytowani przy jego osobie. Konstytucja powierzała nadto głowie państwa obowiązek przewodniczenia uroczystościom narodowym. Katalog uprawnień głowy państwa zamykało stwierdzenie, iż każdy akt Prezydenta winien być kontrasygnowany przez ministra (art. 2 u25II), „bez żadnych dodatkowych ustaleń w tej kwestii”. Wypowiedzenie wojny należało do kompetencji głowy państwa, ale tylko po uzyskaniu uprzedniej zgody obu izb (art. 12 u16VII).

Wszystkie trzy ustawy konstytucyjne regulujące status i strukturę władzy wykonawczej wspominały tylko o trzech organach: Prezydencie, rządzie i ministrach. Konstytucja milczała o Premierze. Nie był to przypadek – to Prezydent miał być szefem swojego rządu, którego ministrowie mieli solidarnie odpowiadać przed izbami za ogólną politykę rządu, a indywidualnie za swe akty osobiste (art. 6 u25II). Zdanie drugie tego samego artykułu precyzowało, iż Prezydent jest odpowiedzialny za zdradę główną. Kwestie odpowiedzialności głowy państwa, w wymiarze proceduralnym, uregulowano w dwóch pozostałych ustawach konstytucyjnych. Prawo do postawienia

Prezydenta w stan oskarżenia należało wyłącznie do izby deputowanych, a osądzenie do Senatu (art. 12 u16VII i art. 9 ustawy o organizacji Senatu z dn. 24 lutego 1875 r.; dalej: u24II). Z tych samych przepisów wynikało, że w podobny sposób będą sądzeni ministrowie. Z całości tych regulacji, rozproszonych w trzech aktach, wynikało wyraźnie, iż ministrowie będą ponosili odpowiedzialność konstytucyjną w dużo szerszym wymiarze w porównaniu z głową państwa.

Na tle regulacji dotyczących odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta i ministrów można podjąć próbę ustalenia, o jaką odpowiedzialność chodziło twórcom konstytucji w przypadku ministrów w pierwszym zdaniu art. 6 u25II, gdy słowom o solidarnej odpowiedzialności nie towarzyszył żaden przymiotnik precyzujący jej charakter. Lektura tego zdania w powiązaniu z kolejnym pozwala na przypuszczenie, że twórcom konstytucji mogło chodzić o odpowiedzialność zarówno konstytucyjną, jak i parlamentarną. Jednak usytuowanie pierwszego zdania na tle całości regulacji dotyczących odpowiedzialności Prezydenta i ministrów we wszystkich trzech ustawach uprawnia do konkluzji, iż chodziło tu o odpowiedzialność parlamentarną ministrów przed izbami. I tak było to rozumiane w praktyce.

Najmniej uwagi twórcy trzech ustaw poświęcili relacjom władzy ustawodawczej i wykonawczej z sędowniczą. Dodajmy, iż ta ostatnia jako odrębny element ustroju państwa jest nieobecna w tych aktach. Prezydent uzyskał prawo łaski (ale za kontrasygnatą Ministra Sprawiedliwości), a decyzje o amnestii pozostawiono izbom (art. 3 u25II). Na tle rozbudowanych unormowań dotyczących głowy państwa, rządu i ministrów regulacje dotyczące Senatu i Izby Deputowanych, ich składu oraz funkcjonowania wypadły dość oszczędnie. Podstawowym założeniem było równouprawnienie obu izb, przede wszystkim w odniesieniu do terminów sesji (art. 1 u16VII) oraz inicjatywy ustawodawczej i udziału w wyborze głowy państwa (art. 3 i 2 u25II), a także egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej ministrów (art. 6 u25II). W postępowaniu ustawodawczym ustawy dotyczące finansów musiały być początkowane w Izbie Deputowanych (art. 1 u16VII i art. 8 u24II). Tylko w jednym przypadku ustawa konstytucyjna wyraźnie zastrzegła swoisty prymat jednej z izb nad drugą. To Senat, opiniując decyzje Prezydenta pragnącego rozwiązać Izbę Deputowanych przed upływem jej kadencji, rozstrzygał o dalszym istnieniu tej izby bądź przerwaniu jej kadencji (art. 5 u25II).

Analiza całości regulacji zawartych w ustawach konstytucyjnych i dotyczących relacji między legislatywą a egzekutywą pozwala na dostrzeżenie zależności między tymi władzami: Prezydent mógł za aprobatą Senatu

rozwiązać Izbę Deputowanych, ale Izba Deputowanych (a także Senat) mogła uchwalić wotum nieufności rządowi bądź indywidualnemu ministrowi. To w efekcie dawało *de iure* stan swoistej równowagi pomiędzy tymi władzami i możliwość ich funkcjonowania we wzajemnych relacjach *de facto* wedle brytyjskiego wzorca systemu rządów parlamentarno-gabinetowych, w jego osiemnastowiecznej wersji. Inną kwestią, także wymagającą dopiero rozstrzygnięcia w praktyce, była kwestia odpowiedzialności politycznej ministrów. Ci, wedle przepisów ustaw konstytucyjnych, byli ministrami powoływanymi przez głowę państwa, równocześnie, zbiorowo i indywidualnie, ponoszącymi odpowiedzialność polityczną przed izbami. Czy miało to oznaczać – tak jak w monarchii lipcowej – konieczność posiadania przez rząd zarówno zaufania głowy państwa, jak i większości w parlamencie? Także praktyka miała ostatecznie rozstrzygnąć o strukturze władzy wykonawczej: czy będzie monistyczna, czy dualistyczna. Nieobecność w konstytucji urzędu Premiera, wraz z rozbudowanymi kompetencjami głowy państwa, przemawiały za tym pierwszym modelem. Jednak w jednym z artykułów ustawy konstytucyjnej o organizacji władz publicznych wyraźnie sprecyzowano, iż ministrowie są solidarnie odpowiedzialni przed izbami za politykę rządu (art. 6 u25II), co można uznać za argument na rzecz dualistycznego modelu egzekutywy.

Już pobieżny wgląd w te trzy, niezbyt rozbudowane w swej treści akty uprawniał do wniosku, iż bardzo ważnym elementem w funkcjonowaniu tych ustaw konstytucyjnych będzie praktyka, której przyjdzie doprecyzowywać, a nawet uzupełniać zawarte w nich unormowania. I tak było: wkrótce po wejściu w życie omawianych aktów u boku Prezydenta pojawił się Premier, widoczny nie tylko w pracy rządu, ale przede wszystkim w relacjach władzy wykonawczej z obiema izbami.

Jednak bardzo prędko podstawowym impulsem dla rozbudowy unormowań wynikających z potrzeb praktyki stały się nie legislacyjne luki wynikające ze zwięzłości ustaw konstytucyjnych, ale walka polityczna pomiędzy obozami republikańców i monarchistów. Nie ustała ona z chwilą uchwalenia ustaw konstytucyjnych. Druga połowa lat siedemdziesiątych to czas zawziętych zmagañ, które ostatecznie, ale dopiero w 1879 r. skończyły się definitywną przegraną rojalistów. W obu izbach pojawiła się ostatecznie republikańska większość, a urzędujący Prezydent Republiki, wierny idei restauracji monarchii, został zmuszony do ustąpienia. Izby połączone w Zgromadzenie Narodowe wybrały nową głowę państwa. Został nią Jules Grévy, republikańsin i jedna z historycznych postaci tego obozu. Grévy w młodości tak żarliwie wyznawał zasady republikańskie, że podczas debaty nad konstytucją

II Republiki, po likwidacji monarchii lipcowej, kategorycznie domagał się nietworzenia urzędu Prezydenta jako całkowicie niezgodnego z ideałem ustroju republikańskiego. Nowy Prezydent, obejmując urząd, powiedział, że nigdy nie będzie walczył z wolą narodu. Adresatami tego oświadczenia byli parlamentarzyści Zgromadzenia Narodowego, a jego treść – odniesiona do rozwiązań ustrojowych III Republiki i następnie weryfikowana w praktyce – oznaczała, że Prezydent wyrzekał się możliwości skorzystania z prawa do reelekcji i prawa do inicjatywy ustawodawczej oraz wetowania ustaw uchwalonych w izbach, a także możliwości rozwiązywania Izby Deputowanych przed upływem kadencji⁹.

Zbiór uprawnień, z których Prezydent Grévy zrezygnował, przeszedł do historii Francji jako tzw. konstytucja Grévy'ego. Ostatni punkt tego zbioru wymaga komentarza. Rozwiązanie Izby Deputowanych przez Prezydenta wymagało uprzedniej aprobaty Senatu. Ten w wyniku reformy konstytucji w 1884 r. został poddany zasadniczym modyfikacjom. Zniknęli senatorowie dożywotni, a system wyborów do Senatu został poddany zmianom, które uczyniły go bardziej demokratycznym. W tym stanie rzeczy różnice między dwiema izbami, świadomie stworzone przez twórców ustaw konstytucyjnych (Senat ostoją konserwatyzmu, a Izba Deputowanych trybuną demokracji), uległy wyraźnemu zatarciu: mechanizm zakładający, iż w przypadku starcia między rządem a Izbą Deputowanych Prezydent przy poparciu Senatu rozstrzygnie konflikt na rzecz rządu, rozwiązując Izbę Deputowanych, został w praktyce podważony, ale pozostał jako regulacja zawarta w konstytucji. Decyzja Prezydenta Grévy'ego w tej kwestii oznaczała, że rząd w starciu z większością w Izbie Deputowanych nie mógł już liczyć na pomoc czy skuteczną obronę swego istnienia ze strony głowy państwa.

Te zmiany miały zasadnicze konsekwencje dla całej konstrukcji ustrojowej Republiki. 1) Zniknął podział władz w ujęciu Monteskiusza (poziomy) i pojawił się nowy podział, ale już pionowy w postaci gradacji i hierarchii między parlamentem a podporządkowanym jemu rządem; 2) najważniejszym elementem w systemie władzy stawała się legislatywa; 3) w obrębie władzy wykonawczej jej zasadniczym elementem stawał się Premier jako szef rządu i jego faktyczny kierownik; 4) naczelną zasadą ustrojową stała się odpowiedzialność polityczna rządu przed izbami – rządu, który w każdej chwili mógł być zdezawuowany przez parlamentarną większość w każdej z izb; 5) jeżeli dodamy, iż zasadą stało się łączenie funkcji parlamentarzysty ze

⁹ J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 68; zob. także s. 85, przypis 2.

stanowiskiem ministra, to nie dziwi, iż już współcześni obserwatorzy dla opisu tych realiów używali takich określeń, jak „absolutne zwierzchnictwo” parlamentu (tak jak za czasów Konwentu i Zgromadzenia Narodowego obradującego w latach 1870–1875 jako konstytuanta), a funkcjonowanie rządu definiowano jako działalność swoistej komisji parlamentarnej działającej z woli większości izby. Co więcej, rząd całkowicie zależny od izb musiał działać w sytuacji, gdy w ustawach konstytucyjnych nie było żadnych regulacji dotyczących procedury odwoływania rządu czy ministra, na czele z przepisami precyzującymi, jaką większością odmawia się rządowi albo ministrowi zaufania. W praktyce wystarczała odmowa uchwalenia projektu ustawy przedłożonego przez rząd czy sfinansowania z budżetu wybranej inicjatywy rządowej, a także wyrażenie w debacie negatywnej oceny określonego działania rządu, która stała się przedmiotem interpelacji. To powodowało, iż rząd zgłaszał swoją dymisję, a Prezydent ją przyjmował. Także w praktyce przyjęto, iż „nie było istotne, czy nieprzychylnie głosowanie w danej sprawie dotyczyło kwestii ważnej, czy drugorzędnej. Wystarczyło, że było nieprzychylnie, choćby wyrażone względną większością głosów”¹⁰.

Uczynienie z parlamentu najważniejszego organu w państwie, w połączeniu z faktycznym odrzuceniem poziomego podziału władz i zastąpieniem go podziałem pionowym, oznaczało całkowite odrzucenie idei równowagi pomiędzy legislaturą a egzekutywą w ich wzajemnych relacjach. Prezydent, mówiąc oględnie, odsunięty na dalszy plan w funkcjonowaniu nie tylko władzy wykonawczej, ustępował miejsca Premierowi pozbawionemu – w odróżnieniu od swego brytyjskiego kolegi – jakichkolwiek instrumentów umożliwiających mu skuteczną obronę w starciu z większością w każdej z izb. Dowody tego znajdujemy w licznych zmianach gabinetów i często w bardzo krótkim czasie ich funkcjonowania w historii III Republiki. Zarówno Wielka Brytania, jak i Republika Francuska były państwami o ustroju parlamentarnym, ale w brytyjskim systemie rządów Premier, przejąwszy w swe ręce dyspozycję prerogatywami korony, mógł w razie potrzeby skutecznie stawić opór w starciu z Izłą Gmin, podejmując decyzję o jej rozwiązaniu. We francuskim systemie rządów Premier pozbawiony możliwości odwołania się do głowy państwa w konfrontacji z izbami, jeżeli nie doszedł do porozumienia ze swoimi oponentami, to stał na z góry przegranej pozycji, bez szans na skuteczną obronę.

¹⁰ J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 69.

Jeszcze przed wybuchem I wojny światowej można było dostrzec, że we Francji faktycznie istniały dwa porządki konstytucyjne: pierwszy, zawarty w trzech ustawach konstytucyjnych, i drugi, funkcjonujący w praktyce. Nadto oba były zasadniczo odmienne w swych treściach. Gdy w 1894 r. nowo wybrany Prezydent podjął próbę działania wedle litery ustaw konstytucyjnych, został oskarżony o złamanie konstytucji i zmuszony do rezygnacji z urzędu¹¹. Stąd myśl, aby po 1918 r. w dziele budowania własnej konstytucji sięgać do dorobku III Republiki. Wymagało to już na wstępie dokonania zasadniczego wyboru: czy chodzi o odwołanie się do litery prawa ustaw konstytucyjnych Francji, czy do jej praktyki ustrojowej.

Warto w tym miejscu podjąć próbę ponownego zestawienia zbioru ewentualnych źródeł inspiracji dla elit politycznych państw w Europie Środkowo-Wschodniej, które po zakończeniu I wojny światowej podjęły decyzję o wyborze republikańskiej formy rządu, ponieważ zarysowane wcześniej, na wstępie rozważań, możliwości sięgnięcia do rozwiązań ustrojowych III Republiki i Stanów Zjednoczonych nie uwzględniały wszystkich, wówczas już dostępnych, inspiracji czy wręcz zapożyczeń w dziele tworzenia własnej ustawy zasadniczej. Oprócz wyboru francuskich ustaw konstytucyjnych czy konstytucji Stanów Zjednoczonych w polu widzenia pozostawała jeszcze konstytucja szwajcarska z 1874 r., ale tak jak w przypadku konstytucji amerykańskiej najczęściej uznawano, że jest to tak oryginalne rozwiązanie, że niemożliwe do zastosowania w rodzimych realiach. Odrębnego, ale zwięzłego komentarza wymaga wskazanie jeszcze innego możliwego źródła inspiracji. Na krańcach Europy, od 1910 r., istniała jeszcze jedna republika: Republika Portugalii z konstytucją z tego samego roku. Jednak znikoma wiedza na temat jej rozwiązań ustrojowych, która sprowadzała się do błędnego przekonania, iż portugalska konstytucja jest w pełni wzorowana na praktyce konstytucyjnej III Republiki¹², powodowała, że uznawano, iż portugalska konstytucja w swej treści nie zawiera nic nowego ani inspirującego.

Czy ta rezygnacja z regulacji konstytucji portugalskiej oznaczała równocześnie zamknięcie listy potencjalnych inspiracji? Otóż nie. Trzeba uwzględnić jeszcze jedno: prace nad tworzeniem nowej ustawy zasadniczej w każdym z państw w interesującym nas regionie Europy rozpoczęły się, jeśli uwzględnić tworzenie prowizorycznych ustaw konstytucyjnych, pod koniec 1918 r., a zakończyły się, najpóźniej na Litwie, w 1922 r. Jednak w tym okresie pojawiło się jeszcze jedno bardzo interesujące źródło inspiracji, jakim

¹¹ J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 75, przypis 25.

¹² Co nie było w pełni prawdą; zob. A.H. de Oliveira Marques, *Historia...*, s. 306–307.

stały się Niemcy. Państwo to po przegraniu wojny z cesarstwa przekształciło się w republikę i już 5 sierpnia 1919 r. uchwaliło swą nową, republikańską konstytucję Rzeszy Niemieckiej¹³.

Wgląd w jej postanowienia, co warte obszernego omówienia przy innej okazji, pozwala na dostrzeżenie, iż jej twórcy, wybitni znawcy nie tylko niemieckiego prawa konstytucyjnego, ale także rozwiązań ustrojowych Francji i USA, podjęli decyzję o podążaniu drogą własnych przemysleń¹⁴. Można mniemać, że nie tylko dlatego, jakoby przypuszczali, iż prosta recepcja rozwiązań ustrojowych zwycięzców i twórców klęski cesarstwa byłaby jeszcze jednym upokorzeniem dla pokonanego w wojnie narodu. Niemcy stawały się republiką demokratyczną, pozostając nadal państwem o ustroju federalnym, w której zasadę trójpodziału władz połączono z zasadą rządów parlamentarnych (w ich modelu parlamentarno-gabinetowym). Jednak już wstępny wgląd w postanowienia nowej konstytucji pozwalał na dostrzeżenie zasadniczych różnic w porównaniu z ustrojem III Republiki, nie tylko w przypadku tworzenia relacji pomiędzy legislatywą a egzekutywą. Przede wszystkim zwracało uwagę to, iż idee narodu jako suwerena wcielono w życie nad wyraz konsekwentnie. W każdym przypadku kontrowersji na szczytach władz pomiędzy naczelnymi organami państwa ostateczną decyzję o ich rozwiązaniu powierzano w ręce narodu, który miał się odnieść do kwestii przez wypowiedzenie się w postaci referendum. Tak jak w Szwajcarii inicjatywa ludowa i referendum stały się bardzo ważnym elementem postępowania dotyczącego zmiany konstytucji. Obywatele mogli wystąpić z własnym projektem, a o jego losach miało decydować referendum (art. 76 zd. 4). W przypadku postępowania w izbach brak zgody co do proponowanej zmiany ze strony z jednej z izb (Rady Rzeszy na uchwałę Sejmu Rzeszy), gdy Rada zażądała referendum, Prezydent był obowiązany je zarządzić (art. 76 zd. 5). Wtrąćmy, że gdy takiego wniosku ze strony Rady Rzeszy nie było, Prezydent mógł nie ogłosić ustawy zmieniającej konstytucję. W jeszcze większym stopniu twórcy niemieckiej konstytucji zastosowali instytucję referendum w zwykłym postępowaniu ustawodawczym, oprócz obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej obywatele Rzeszy uzyskali możliwość decydowania o losach procedowanej ustawy aż w czterech przypadkach. Jednak w trzech z nich zarządzenie o przeprowadzeniu referendum zależało od decyzji głowy państwa (art. 73–74). Referenda, a także inne instytucje demokracji bezpośredniej, nadawały rozwiązaniom ustrojowym niemieckiej

¹³ Zob. W. Czaplinski, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 618–622.

¹⁴ W. Czaplinski, A. Galos, W. Korta, *Historia...*, s. 622–623.

konstytucji, podobnie jak regulacje dotyczące praw obywatelskich o charakterze socjalnym, postać diametralnie różną od rozwiązań zawartych (czy nieobecnych) we francuskich ustawach konstytucyjnych. Do zbioru zasadniczych różnic między regulacjami prawnymi francuskich ustaw konstytucyjnych i towarzyszącej im praktyce a nową konstytucją Niemiec należy dodać jeszcze dwie. Pierwszą – Niemcy, tworząc swe regulacje dotyczące urzędu Prezydenta, przyjęli zasadę nieobecną we francuskiej nauce prawa i – co więcej – przez nią odrzucaną, że Prezydent Rzeszy Niemieckiej obok odpowiedzialności konstytucyjnej za sprawowanie swego urzędu będzie mógł także ponosić odpowiedzialność polityczną. Druga różnica polegała na wyraźnym wzmocnieniu pozycji szefa rządu – kanclerza – w obrębie gabinetu w stosunku do jego pozostałych członków.

Zmierzając do konkluzji, można zauważyć, że do istniejących europejskich wzorców ustroju – republikańskiego i demokratycznego – dołączył jeszcze jeden, o najmłodszej metryce – z Niemiec. Jak te wzorce zostały wykorzystane przez państwa, które w powojennej Europie podjęły decyzje o wyborze republikańskiej formy rządów? Wskazana rezygnacja z sięgnięcia do rozwiązań szwajcarskich była nieomal powszechna, ale z jednym zasadniczym wyjątkiem, któremu warto poświęcić kilka zdań.

Konstytucja Estonii z dn. 15 czerwca 1920 r.¹⁵ suwerenną władzę w państwie złożyła w ręce wszystkich obywateli, stanowiąc w § 27, iż „najwyższym organem wykonującym władzę państwową w Estonii jest sama ludność w osobach swych obywateli”, a „naród wykonywa władzę państwową przez 1) głosowanie ludowe, 2) inicjatywę ludową, 3) wybory do Riigikogu” (§ 29). Równocześnie z systematyki całości aktu wynikało wyraźnie, iż jej twórcy uznali podział władz za naczelną zasadę ustrojową. Prymat referendum i obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej ponad parlamentem został sprecyzowany w kolejnych postanowieniach konstytucji. Każda ustawa uchwalona w izbie mogła być na żądanie 25 000 obywateli poddana pod rozstrzygnięcie ogółu wyborców, którzy ostatecznie decydowali o jej przyjęciu bądź odrzuceniu (§ 30). W przypadku odrzucenia parlament był rozwiązywany i rozpisywano nowe wybory (§ 32). Projekt ustawy będący wynikiem inicjatywy ludowej mógł być przez parlament przyjęty lub odrzucony, w tym ostatnim przypadku poddawano go referendum. Przyjęcie projektu w referendum oznaczało, że stawał się on ustawą (§ 31), a nadto parlament, który wcześniej odrzucił projekt tej ustawy, był rozwiązywany i zarządzano nowe

¹⁵ Tekst w: J. Makowski, *Nowe...*, s. 115–123.

wyборы (§32). Całość regulacji poświęconych instytucji demokracji bezpośredniej w Estonii zamykały postanowienia dotyczące zmiany konstytucji. Z inicjatywą mogli wystąpić po pierwsze, obywatele, po drugie, parlament, ale rozstrzygnięcie mogło nastąpić jedynie w drodze referendum (§§ 87 i 88).

Radykalny wymiar rozwiązań stworzonych w konstytucji Estonii widać wyraźnie nie tylko na tle postanowień szwajcarskiej konstytucji z dn. 23 maja 1874 r., która nie przewidywała obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej¹⁶, ale także na tle rozwiązań, które znalazły się w konstytucji Austrii z dn. 1 października 1920 r.¹⁷ Konstytucja wprowadzała do porządku prawnego Austrii dwie nowe instytucje – nieobecna w Szwajcarii ludową inicjatywę ustawodawczą (art. 41 ust. 2) oraz głosowanie ludowe, ale w innej, bardziej restryktywnej wersji niż w Szwajcarii. Obywatele mogli w głosowaniu ludowym odnieść się do każdej z ustaw uchwalonych w dwuizbowym parlamencie, jednak tylko wtedy, gdy w jednej z izb – Radzie Narodowej – podjęto decyzję o przeprowadzeniu referendum (art. 43). I tu, podobnie jak w Szwajcarii i w Estonii, dla zmiany konstytucji było wymagane obligatoryjne referendum, ale tylko w przypadku całościowej zmiany konstytucji. W przypadku zmiany częściowej referendum było zarządzane tylko wtedy, gdy tak zdecydowała część składu izby w jednej z izb parlamentu (art. 44 ust. 2).

Wgląd w całość postanowień konstytucji Austrii otwiera drogę do postawienia pytania, czy w gronie nowych republik znalazły się i takie, które niezależnie od możliwości zapoznania się z istniejącymi rozwiązaniami ustrojowymi podjęły próbę stworzenia rodzimych rozwiązań. Otóż lektura konstytucji austriackiej uprawnia do pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, nie tylko ze względu na udział w jej tworzeniu Hansa Kelsena. Można oczywiście wskazać, że pewne antecedencje tego modelu ustrojowego, takie jak konstytucja jakobińska 1793 r., a następnie działalność konwencji w latach 1792–1794 czy wreszcie aktywność konstytuanty przyszłej III Republiki w latach 1870–1875, istniały już wcześniej, ale całościowe ujęcie tego modelu rządów parlamentarnych w sposób uporządkowany i uzasadniony doktrynalnie znajdujemy dopiero w konstytucji Republiki Austriackiej z 1920 r. W żadnym z państw wybierających republikańską formę rządu po I wojnie światowej nie znajdziemy w obrębie jego porządku prawnego tak zdecydowanego i konsekwentnego odejścia od trójpodziału władzy Monteskiusza i zastąpienia go systemem rządów parlamentarnych w jego skrajnej postaci oraz dokonania podziału tylko kompetencji w obrębie precyzyjnie skonstruowanej i „pełnej

¹⁶ Zob. E. Zieliński, *Referendum...*, s. 28–30.

¹⁷ Tekst w: J. Makowski, *Nowe...*, s. 442–495.

ładu i harmonii” hierarchii organów państwa. Wtrąćmy tu, iż idea „rygorystycznego porządku hierarchiczno-logicznego” jako fundamentu ustroju państwa, która legła u podstaw austriackiej konstytucji z 1920 r., nie wytrzymała próby czasu w zderzeniu z realiami politycznymi i społecznymi. Po noweli konstytucji w 1927 r., gdy wprowadzono rozwiązania właściwe dla trójpodziału władzy, w tym zwiększenie kompetencji głowy państwa, kres tej konstytucji nadszedł w 1933 r., a nowa konstytucja z 1934 r. okrojona przez nową, już autorytarną władzę, została oparta na zupełnie innych zasadach niż te z konstytucji z 1920 r.¹⁸

Kazus konstytucji Austrii zachęca do postawienia pytania, czy wśród nowych republik powstających po wielkiej wojnie nie znajdziemy innego podobnego przypadku, czyli stworzenia konstytucji wyrastającej z własnych przemyśleń bądź inspiracji innych niż te Berna, Paryża czy Berlina. Warto w tym momencie pochylić się nad wydarzeniami, które miały miejsce w Finlandii i których finałem było uchwalenie dn. 17 lipca 1919 r. nowej republikańskiej konstytucji¹⁹. Ta uznawała naród za suwerena, trójpodział władzy za naczelną władzę ustrojową, a nadto poręczała wszystkim obywatelom Finlandii rozbudowany katalog praw wolnościowych. Jednak wnikliwa analiza całości postanowień konstytucji pozwala na odnalezienie w jej treści elementu nieobecnego w praktyce ustrojowej III Republiki oraz w postanowieniach niemieckiej konstytucji, nie mówiąc o ustawie zasadniczej Konfederacji Helweckiej. Tak jak w przypadku konstytucji austriackiej najważniejszym elementem była nadrzędna pozycja parlamentu, tak w konstytucji Finlandii bardzo ważnym elementem całości rozwiązań ustrojowych stała się silna władza głowy państwa wyposażonej w liczne i ważne dla funkcjonowania republiki kompetencje. Analiza zbioru tych uprawnień i obowiązków głowy państwa (o czym dalej) pozwala na spostrzeżenie, można by rzec, monarszego wymiaru tej władzy republikańskiego Prezydenta i poczynienie spostrzeżenia, iż podobny monarszy wymiar miała władza Prezydenta III Republiki określona w trzech ustawach konstytucyjnych pod przemożnym wpływem monarchistów, nierezygnujących z zamiaru restauracji monarchii we Francji. Dodatkowym argumentem za poszukiwaniem tu analogii czy naśladownictwa było to, iż walcząc o niepodległy byt, Finlandia pierwotnie, zgodnie z uchwałą swego parlamentu, stała się monarchią, a na czele państwa stanął regent generał Carl Gustaf Mannerheim. Dopiero kolejne wybory przyniosły wygraną zwolenników republiki i podjęto decyzję o stworzeniu republikańskiej

¹⁸ Zob. F. Ryszka, *Państwa...*, s. 120–121; zob. także H. Wereszycki, *Historia...*, s. 290–295.

¹⁹ Tekst w: J. Makowski, *Nowe...*, s. 83–111.

konstytucji, ale podpisania i ogłoszenia nowej ustawy zasadniczej dokonał jeszcze regent Królestwa Finlandii²⁰.

Jednak analiza uprawnień Prezydenta Republiki Finlandii i porównanie ich z uprawnieniami głowy państwa w III Republice pozwala na odnalezienie tych, które wyraźnie nie przystają do francuskiego wzorca. Oto one: 1) wybór przez kolegium elektorskie, a nie przez parlament (§ 23); 2) prawo głowy państwa do odmowy zatwierdzenia uchwalonej ustawy, która jednak uprawomocni się, gdy parlament – wyłoniony dopiero w kolejnych wyborach – uchwali tę ustawę ponownie bezwzględną większością głosów (§19); 3) prawo zwracania się do parlamentu o dokonanie wykładni ustawy (§ 18); 4) prawo rozwiązywania izby przed upływem kadencji mocą własnej decyzji (§ 27); 5) nie każdy akt Prezydenta wymagał kontrasygnaty właściwego ministra dla jego ważności – konstytucja wskazała katalog spraw, w których decyzje mogły być podejmowane bez ministerialnej kontrasygnaty (§ 32 i § 34); 6) nadto Prezydent uzyskał rozległe i własne uprawnienia nadzorcze nad administracją państwową (§ 32), a gdy Rada Ministrów powzięła wątpliwości co do swej kompetencji w jakiejś sprawie, to rozstrzygnięcie w tej kwestii należało do głowy państwa (§ 42); 7) w przypadku nieobecności Premiera Prezydent wyznaczał ministra, który jako zastępca Premiera miał przewodniczyć obradom rządu. Nadto Prezydent mógł podjąć decyzję o wzięciu udziału w posiedzeniu rządu i gdy skorzystał z tego uprawnienia, konstytucja powierzała mu przewodnictwo obrad (§ 39); 8) w przypadku stwierdzenia zdrady stanu lub zdrady zwykłej, w następstwie stosownej uchwały parlamentu, Prezydent miał być sądzony przez Sąd Najwyższy (§ 47).

Wskazywanie regulacji nadających konstytucji Finlandii postać odmienną od dotąd istniejących republikańskich ustaw zasadniczych warto uzupełnić dwoma spostrzeżeniami: 1) w momencie jej uchwalenia jest to w XX wieku pierwsza republikańska konstytucja z jednoizbowym parlamentem; 2) instytucje Kanclerza Sprawiedliwości i Delegata Sprawiedliwości nie były rodzimym finlandzkim tworem, miały bowiem korzenie szwedzkie, ale na tle zastanych konstytucji republikańskich były zupełnym *novum*.

Jeżeli przyjąć za zasadny pogląd, iż konstytucja Finlandii, tak jak konstytucja Austrii, może być zaliczona do zbioru ustaw zasadniczych oryginalnych i wolnych od inspiracji z Francji i Szwajcarii, powstaje pytanie, gdzie szukać inspiracji dla rozwiązań, które znalazły się w tej konstytucji. Pierwsza inspiracja została już wskazana – to Szwecja i jej konstytucja z 1809 r.

²⁰ O. Iusilla, S. Hentila, J. Nevakivi, *Historia...*, s. 143 i 145; zob. także s. 134–138 i 141–145.

Analiza precyzyjnie opisanych w konstytucji praw obywatelskich z politycznymi na czele pozwala na odnalezienie drugiej inspiracji, jaką była walka o zachowanie autonomii Wielkiego Księstwa Finlandii w obrębie imperium Romanowów. Także ta część dziejów Finlandii w granicach cesarstwa rosyjskiego pozwala na odnalezienie trzeciej inspiracji, której efekty można dostrzec w postaci mocnej pozycji Prezydenta Republiki, wyrażające się nie tylko przez dysponowanie klasycznymi kompetencjami głowy państwa w sferze stosunków zagranicznych i spraw wojskowych. To władza cesarza Rosji i działalność cesarskiej administracji były wzorem dla budowania w Finlandii relacji między głową państwa a rządem i administracją, a także powierzeniem Prezydentowi rozległych uprawnień w sferze wydawania rozporządzeń – przy użyciu charakterystycznej formuły precyzującej, iż „Prezydent ma prawo (...) wydawać rozporządzenia w sprawach, które do tego czasu były przedmiotem zarządzeń administracyjnych” (§ 28) – oraz prawo do wydawania decyzji bez kontrasygnaty, w sferze szeroko rozbudowanych nadzorczych i kontrolnych uprawnień głowy państwa, w odniesieniu do całej administracji państwowej (§ 32).

Ustalenie, iż takie państwa, jak Estonia i Finlandia, a wcześniej Austria i Niemcy, wybrały własne rozwiązania ustrojowe wyraźnie nieprzystające do litery ustaw konstytucyjnych III Republiki (a w przypadku Finlandii i Niemiec także do jej praktyki konstytucyjnej) sprawia, iż w polu prezentowanych tu rozważań pozostają Łotwa i Litwa oraz Polska i Czechosłowacja. Wyodrębnienie tych państw z podziałem na dwie grupy nie wynika wyłącznie z ich położenia na mapie Europy, ale także z tego, iż w przypadku każdej z tych par państw kierunek, z którego wypływały inspiracje i zapożyczenia, był dla nich wspólny.

Konstytucje Łotwy z dn. 12 lutego 1922 r. (weszła w życie dn. 7 listopada 1922 r.) i Litwy z dn. 1 sierpnia 1922 r.²¹ łączyło to, iż ich najważniejsze zasady suwerenności narodu, trójpodziału władzy i rządów parlamentarnych, które przystawały do naczelných zasad ustroju III Republiki, zostały uzupełnione i tym samym zmodyfikowane przez regulacje zapożyczone z niemieckiej konstytucji. Mimo wspólnego źródła inspiracji ich skala i wynikające stąd konsekwencje nie były identyczne.

Konstytucja Łotwy stanowiła w art. 55 (w oryginale cyfry rzymskie), iż Prezydent za swe czynności nie podlega odpowiedzialności politycznej, a do odpowiedzialności karno-sądowej może być pociągnięty tylko za zgodą

²¹ Teksty w: J. Makowski, *Nowe...*, s. 137–154 (Łotwa), s. 157–177 (Litwa).

większości 2/3 głosów w izbie. Jednak z wcześniejszego art. 51 wynikało, iż na skutek życzenia co najmniej połowy wszystkich członków Saeimy, ta na posiedzeniu tajnym i większością 2/3 głosów może podjąć uchwałę o wezwaniu Prezydenta Republiki do podania się do dymisji. Po powzięciu podobnej uchwały Saeima miała wybrać niezwłocznie nową głowę państwa. Konstytucja niemiecka w art. 43 stanowiła, iż parlament może większością 2/3 głosów wnioskować o złożenie z urzędu głowy państwa, ale ostateczna decyzja należała do obywateli odnoszących się do tego wniosku w referendum. Na Łotwie parlament występował i w roli wnioskodawcy, i sędziego, ale wspólne były punkt wyjścia i założenie, które legło u podstaw tej regulacji, czyli dokonanie polityzacji urzędu głowy państwa, inaczej niż w rozwiązaniu przyjętym w ustawach konstytucyjnych III Republiki.

Także art. 43 niemieckiej konstytucji może być uznany za źródło inspiracji w przypadku łotewskich regulacji dotyczących rozwiązania Saeimy przez Prezydenta przed upływem kadencji. Wniosek złożony zgodnie z art. 45 łotewskiej konstytucji miał być poddawany pod głosowanie ludowe. Aprobata głosujących oznaczała rozwiązanie izby, ale brak aprobaty, zgodnie z art. 50, zobowiązywał Prezydenta do podania się do dymisji. Już tu warto zwrócić uwagę, iż mimo że konstytucja Łotwy tak jak francuskie ustawy konstytucyjne dawała Prezydentowi prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 47) i możliwość zwoływania rządu na nadzwyczajne posiedzenia, a także wyznaczania jego porządku obrad i obejmowania ich przewodnictwa (art. 46), to jego pozycja w relacjach z parlamentem za sprawą regulacji zawartych w art. 43 i art. 51, mówiąc ogólnie, nie była najmocniejsza, a rząd w ewentualnym starciu z parlamentem nie mógł liczyć na wsparcie, tak jak rząd niemiecki w podobnej sytuacji za sprawą art. 25 konstytucji Rzeszy.

W postępowaniu ustawodawczym konstytucja łotewska, podobnie jak niemiecka, wprowadziła, ale tylko w jednym przypadku, instytucję referendum ludowego. Na wzór rozwiązań z art. 72 i 73 konstytucji niemieckiej w art. 72 konstytucji łotewskiej sprecyzowano, iż Prezydent miał prawo odroczyć ogłoszenie ustawy na okres dwóch miesięcy. Był on obowiązany odroczyć ogłoszenie ustawy, jeżeli tego zażądała trzecia część członków izby. Odroczoną w ten sposób ustawę następnie poddawano pod referendum, ale tylko wtedy, jeśli zażądała tego dziesiąta część wyborców, po zebraniu wymaganej liczby głosów w ciągu tych dwóch miesięcy. Ustawa podlegająca tej procedurze, zgodnie z art. 74, ulegała unieważnieniu, jeżeli w głosowaniu wzięła udział ponad połowa obywateli uprawnionych do głosowania, a większość głosujących zażądała uchylecia tej ustawy. Jednak ponowne przegłosowanie ustawy w izbie większością 3/4 głosów

powodowało, że referendum już nie mogło być przeprowadzone, a ustawa pozostawała obowiązującym prawem.

Łotewska ustawa zasadnicza przewidywała w art. 78 możliwość rewizji konstytucji w wyniku inicjatywy obywatelskiej, a w przypadku rewizji przez parlament czterech artykułów dotyczących ustroju państwa i jego granic (art. 1, 2, 3 i 6) konieczność poddania tych zmian pod referendum. Zasadne jest przypuszczenie, że oprócz inspiracji płynącej z Niemiec, wpływ na przedstawione regulacje mogły mieć rozwiązania zawarte w uchwalonej wcześniej konstytucji w sąsiedniej Estonii. Dowodem wskazującym na te inspiracje może być inicjatywa ustawodawcza uregulowana w konstytucji Łotwy w art. 78, zakładająca w jednym z dwóch wariantów jej realizacji zakończenie postępowania ustawodawczego nie w izbie, ale przez referendum ludowe.

Konstytucja Litwy także została oparta na naczelnych zasadach suwerenności narodu, trójpodziału władzy i rządów parlamentarnych, uzupełnionych, podobnie jak na Łotwie, katalogiem praw i wolności obywateli. Odwołaniu się do naczelnych zasad ustrojowych III Republiki towarzyszyły regulacje nieprzystające do francuskiego wzorca, chociaż ich liczba była znacznie mniejsza w porównaniu z liczbą zasad tego typu w konstytucji Łotwy. Trzyletnia kadencja głowy państwa mogła być zakończona przed jej konstytucyjnym terminem, gdy parlament podjął decyzję o usunięciu Prezydenta większością 2/3 głosów wszystkich posłów (§ 44). Tylko Seimas mógł bezwzględnie większością głosów wszystkich jego członków wytoczyć głowie państwa sprawę karną o zdradę stanu lub przestępstwo służbowe (§ 63). To oznaczało, iż Prezydent Litwy obok odpowiedzialności konstytucyjnej miał również ponosić odpowiedzialność polityczną przed izbą. Na podobnym założeniu została oparta inna regulacja dotycząca rozwiązania legislatury przed upływem kadencji. Zgodnie z § 52 Prezydent mógł podjąć taką decyzję, ale nowo wybrany parlament był zobowiązany zacząć swoją kadencję od rozstrzygnięcia co do dalszego urzędowania Prezydenta, który zdecydował o rozwiązaniu poprzedniego parlamentu.

Wgląd w całość postanowień konstytucji litewskiej, z uwzględnieniem regulacji dotyczących głowy państwa, uprawnia do konkluzji, iż zapożyczenia z konstytucji niemieckiej, w porównaniu z konstytucją Łotwy, miały znacznie mniejszy wymiar, czyniąc tę konstytucję bardziej przystającą do rozwiązań zawartych we francuskich ustawach konstytucyjnych. Jednak warto tu wskazać na jeszcze jedno rozwiązanie o wyraźnym niemieckim rodowodzie. W przepisach o rewizji konstytucji, zgodnie z § 102, pięćdziesiąt tysięcy obywateli uzyskiwało prawo inicjatywy w tej kwestii, a w przypadku

uchwalenia rewizji ustawy zasadniczej w parlamencie konstytucja przewidywała możliwość poddania uchwalonych zmian pod głosowanie powszechne. Wśród podmiotów uprawnionych do złożenia takiego wniosku znalazło się także pięćdziesiąt tysięcy obywateli (§ 103).

Przedstawione ustalenia pozwalają na wskazanie – w części Europy będącej przedmiotem zainteresowania – trzech zasadniczych grup wśród państw tworzących swoje nowe konstytucje po roku 1918. Do pierwszej grupy należy zaliczyć (wedle dat uchwalania konstytucji) Finlandię, Niemcy, Austrię i Estonię. Konstytucje tych państw były w największym stopniu wyrazem rodzimych przemyśleń, a następnie rozwiązań. W drugiej grupie należy usytuować Łotwę i Litwę. W konstytucjach tych państw widać wyraźnie dwa zasadnicze źródła inspiracji: ustawy konstytucyjne III Republiki i konstytucja Rzeszy Niemieckiej, wykorzystane w różnym stopniu w każdym z tych państw. W trzeciej, ostatniej grupie należy umieścić dwa państwa – Czechosłowację i Polskę, gdyż źródłem inspiracji – nawet nie głównym, a nieomal wyłącznym – była Francja i jej ustrój w postaci ustaw konstytucyjnych oraz rozwijanej po 1879 r. praktyki, przy czym w Czechosłowacji najważniejszym elementem recepcji stała się litera francuskich ustaw konstytucyjnych, a w Polsce – praktyka, która konsekwentnie tę literę odrzucała.

Porównanie regulacji zawartych w konstytucjach obu republik i usytuowanie ich na tle litery i praktyki konstytucyjnej III Republiki należy zacząć od kilku konstatacji. W przypadku obu pierwszych konstytucji mamy do czynienia z jednym aktem o wyraźnie sprecyzowanej systematyce, opartej na idei osiowej, jaką jest zasada trójpodziału władzy. We francuskim prawie konstytucyjnym mamy trzy ustawy, pozbawione jakiegokolwiek systematyki pomimo odwoływania się do zasady trójpodziału władzy. Jednak we wszystkich trzech aktach spotykamy regulacje dotyczące tylko dwóch z trzech władz. Konstytucje polską i czechosłowacką otwierają preambuły, tej brakuje we francuskich ustawach konstytucyjnych.

Polską konstytucję, po preambule, otwiera zwięzły rozdział pt. *Rzeczpospolita*, precyzujący, iż państwo polskie jest *rzeczpospolitą*, a naród suwerenem wykonującym swoją władzę na zasadzie trójpodziału (art. 1 i 2). Konstytucja czechosłowacka w obszerniejszym rozdziale pt. *Postanowienia ogólne* w czwartym paragrafie odwołuje się do tych samych zasad, uzupełniając je postanowieniami dotyczącymi ustroju terytorialnego państwa i obywatelstwa. Wśród regulacji w tej części konstytucji znalazł się przepis poświęcony autonomicznemu obszarowi Rusi Podkarpackiej. Polska konstytucja nie wspominała ani słowem o autonomii Górnego Śląska, przenosząc całość regulacji w tej kwestii do odrębnej ustawy konstytucyjnej.

W konstytucji czechosłowackiej pomiędzy preambułą a jej rozdziałem I umieszczono ustawę z dn. 29 lutego w przedmiocie wprowadzenia konstytucji Republiki Czesko-Słowackiej, której dziesięciu artykułom nadano status części składowej konstytucji. Dwa z nich (art. II i III) tworzyły Trybunał Konstytucyjny i określały jego skład oraz kompetencje. Artykuł I stanowił, iż ustawy sprzeczne z konstytucją są nieważne, a art. IV precyzował, że po wejściu w życie konstytucji tracą moc wszelkie wcześniejsze sprzeczne z nią regulacje, „nawet wtedy kiedy poszczególne ich postanowienia nie stają w bezpośredniej sprzeczności z ustawami konstytucyjnymi republiki”.

W polskiej konstytucji art. 38 stanowił, iż żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą konstytucją ani naruszać jej postanowień. W art. 81 dodano, iż sądy nie mają prawa badania ważności ustaw należycie ogłoszonych, a w postanowieniach przejściowych ustalono, iż wszelkie obecnie istniejące przepisy i urządzenia prawne niezgodne z postanowieniami konstytucji będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze ustawodawczej (art. 126 ust. 2). Ustawy konstytucyjne III Republiki nie zawierały jakichkolwiek regulacji hierarchii aktów w obrębie systemów prawa oraz instytucji sądownictwa konstytucyjnego. W tej ostatniej kwestii polska konstytucja podążyła za swoją francuska poprzedniczką, a co do hierarchii aktów normatywnych to została ona określona na zasadzie *minimum minimorum* (jeżeli uwzględnić tu części art. 3 i art. 44), zaś rozwiązanie zawarte w art. 126 ust. 2 stało się źródłem stałych problemów w praktyce, twórczo wzbogacając orzecznictwo oraz doktrynę nadaremnie próbujące zapanować nad chaosem generowanym przez treść tego przepisu²². Jego podstawowy defekt legislacyjny, wynikający z sięgnięcia do pojęcia niezgodności, widać wyraźnie na tle klarownych i precyzyjnych regulacji w tej samej kwestii w konstytucji naszych południowych sąsiadów.

Tę precyzję sformułowań widać także wyraźnie w jeszcze jednej kwestii. Ustawy konstytucyjne III Republiki nie zawierały regulacji dotyczących ustaw i aktów podustawowych. Jedynie w art. 3 ustawy z dn. 25 lutego 1875 r. o organizacji władz publicznych wskazano, że Prezydent czuwa i zapewnia wykonanie ustaw. Z tej zwięzłej formuły dopiero w praktyce konstytucyjnej wywiedziono zbiór licznych aktów normatywnych, wydawanych przez Prezydenta, rząd i poszczególnych ministrów, nie tylko o charakterze

²² Zob. A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 240–244.

podstawowym. Umiejętnie wykorzystano tu dorobek francuskiej legislacji z lat 1814–1870²³.

W polskiej ustawie zasadniczej w obrębie systemu prawa usytuowano na najwyższym szczeblu – po konstytucji – ustawę (art. 3), wyraźnie stanowiąc, iż rozporządzenia wykonawcze i zarządzenia winny być wydawane w wykonaniu ustaw, z powołaniem się na upoważnienie ustawowe (art. 44 ust. 2 i 3), a nadto wskazując, iż rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa bądź obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią (art. 3 ust. 5).

Unormowania o tej samej treści nie znalazły się w konstytucji Czechosłowacji, ale z przepisów dotyczących rozporządzeń rządu i ich stanowienia (§ 84, § 89 i § 90) wynikało identyczne ujęcie relacji między ustawą a rozporządzeniem wykonawczym. Jednak w konstytucji Czechosłowacji znalazły się regulacje dotyczące systemu prawa nieobecne w ustawach konstytucyjnych Francji i Polski. Zawarto je w bardzo obszernym § 54 powołującym z łona obu izb Komisję Wykonawczą. Ta miała działać podczas przerwy międzykadencyjnej izb bądź gdy jedna z nich była rozwiązana. Wśród kompetencji tego gremium znalazło się wydawanie na wniosek rządu – za aprobatą Prezydenta – zarządzeń. Te mogły być wydawane także w sytuacji, gdy „byłaby potrzebna” ustawa (§ 54 pkt 11). Równocześnie wskazano, jakie materie legislacyjne są zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Zgromadzenia Narodowego (§ 54 pkt 8). Całość legislacji Komisji Wykonawczej poddano kognicji Trybunału Konstytucyjnego (§ 54 pkt 13). Precyzując sposób podpisania i ogłaszania tych zarządzeń, przyznano głowie państwa uprawnienie do odmowy wyrażenia zgody na taki akt (§ 54 pkt 12). Ostateczną decyzję co do obowiązywania tych aktów, ich utrzymania bądź uchylecia, podejmował parlament, a brak decyzji w ciągu dwóch miesięcy po zebraniu się izb oznaczał uchYLECIE tych aktów (§ 54 pkt 15).

W ustawach konstytucyjnych III Republiki zabrakło podobnych unormowań dotyczących aktów, które niemiecka myśl prawnicza definiowała jako rozporządzenia nagle wydawane z konieczności państwowej. Brak ten rozwiązano w praktyce, także nawiązując do doświadczeń z wcześniejszych lat. W II Rzeczypospolitej w Konstytucji marcowej zabrakło tego typu regulacji, a ostatecznie ich nieobecność została usunięta przez odpowiednie regulacje zawarte w noweli sierpniowej. (Pomijam tu doświadczenia związane z reformami podjętymi przez rząd Władysława Grabskiego). Warto tu zauważyć, że

²³ Zob. L. Łustacz, *Ustawa...*, s. 253–260; zob. także R. Kraczkowski, *Dekretowanie...*, s. 21–25.

we Francji i w Polsce wydawanie aktów takiego rodzaju powierzono organom władzy wykonawczej, a w przypadku Czechosłowacji organowi będącemu emanacją parlamentu, działającemu z udziałem głowy państwa.

Władza ustawodawcza w konstytucjach Czechosłowacji i Polski została powierzona, tak jak we Francji, dwuizbowemu parlamentowi, czyli Senatowi i Izbie Deputowanych. W Polsce były to Sejm i Senat, a w Czechosłowacji Senat i Izba Poselska. W obu tych państwach, tak jak we Francji, w przypadkach wskazanych w konstytucji obie izby miały się łączyć w Zgromadzenie Narodowe. We Francji na 300 senatorów przypadało 600 deputowanych, w Polsce na 444 posłów 111 senatorów, a w Czechosłowacji na 300 posłów 150 senatorów. We Francji kadencja Izby Deputowanych miała trwać 6 lat, a Senatu 9 lat, przy czym co 3 lata odnawiano 1/3 składu izb. W Polsce kadencja obu izb była identyczna – 5 lat. W Czechosłowacji Senat miał 8-letnią kadencję a Izba Poselska, tak jak we Francji 6-letnią. Z konstytucyjnych regulacji dotyczących zasad i instytucji prawa wyborczego warto przywołać tu dwie informacje o cenzusie płci i o cenzusie wieku. We Francji, inaczej niż w dwóch pozostałych państwach, prawa wyborcze przyznano tylko mężczyznom. W przypadku Senatu cenzus wieku przy biernym prawie wyborczym do izby wyższej wynosił – we Francji i w Polsce – 40 lat, a w Czechosłowacji – 45 lat. Można zauważyć, że jeśli izba wyższa miała być izbą rozważki i refleksji, w razie potrzeby skutecznie hamującą działanie izby niższej, to długość kadencji i liczebność tej izby, a także bardzo wysoki cenzus wiekowy w Czechosłowacji sprawiał, że te regulacje o wiele lepiej przystawały do rozwiązań francuskich niż polskie, a nadto bardziej efektywnie mogły sprzyjać w razie potrzeby realizacji funkcji stabilizującej izby wyższej w obrębie władzy ustawodawczej.

Ustawa konstytucyjna z dn. 16 lipca 1875 r. powierzała głowie państwa regulowanie pracy legislatywy (art. 1), równocześnie precyzując, iż izby winny się zbierać w wyznaczonym przez ustawę konstytucyjną terminie, a ich sesja miała trwać co najmniej pięć miesięcy w ciągu roku. Obie izby winny obradować w tym samym czasie. Prezydent zwoływał sesję (mógł to uczynić wcześniej niż we wskazanym w konstytucji terminie) i ogłaszał jej zamknięcie. Mógł także odroczyć izby, ale maksymalnie na miesiąc i tylko dwukrotnie w ciągu jednej sesji. Prezydent mógł także zwołać izby na sesję nadzwyczajną. Ustawa konstytucyjna przewidywała jednak sytuacje, kiedy izby mogły samodzielnie zdecydować o swoich obradach i ich porządku. Gdy obie izby – uzyskawszy absolutną większość głosów – zażądały od głowy państwa zwołania sesji nadzwyczajnej, to Prezydent był zobowiązany uczynić zadość temu życzeniu (art. 2 u16VII). Praktyka konstytucyjna po 1879 r.

sprawiła, iż parlament samodzielnie decydował o porządku obrad i terminach swojej aktywności, a uprawnienie głowy państwa do rozwiązania Izby Deputowanych za zgodą Senatu przed upływem kadencji, wykorzystane dwukrotnie w latach 1875–1879, już później nie było stosowane, co więcej – uznano je za niekonstytucyjne.

Polska konstytucja, idąc za przykładem francuskiej, przekazała w ręce głowy państwa niemal całość uprawnień związanych z ustalaniem terminów obrad parlamentu. Prezydent zwoływał, otwierał, odraczał i zamykał Sejm i Senat (art. 25 ust. 1), a także za zgodą 3/5 Senatu mógł rozwiązać Sejm przed upływem kadencji (art. 26 ust. 2). Nie można tu jednak mówić o pełnej recepcji. We Francji zgoda Senatu na rozwiązanie Izby Deputowanych oznaczała zakończenie kadencji tylko izby niższej. W Polsce zgoda Senatu na rozwiązanie Sejmu przed upływem kadencji oznaczała równocześnie zakończenie kadencji Senatu. Konstytucja określała termin zwołania Sejmu na pierwsze posiedzenie po wyborach oraz termin otwarcia corocznej sesji (art. 26 ust. 2 i 6), a także rygory związane z ewentualnym odraczaniem obrad izby: gdy miało to trwać więcej niż 30 dni bądź gdy miało być powtórzone, to niezbędna była zgoda Sejmu (art. 25 ust. 5). Prezydent mógł zwołać Sejm na sesję nadzwyczajną mocą własnej decyzji, a musiał to uczynić na żądanie 1/3 ogółu posłów w ciągu 2 tygodni (art. 25 ust. 3). Należy tu przypomnieć, iż wszystkie te regulacje zostały przekreślone w praktyce. Izby wybrane w wyborach w 1922 r. obradowały w permanencji i formalnie ich sesja została zamknięta dopiero po zamachu majowym. Konstytucja stanowiła, iż Sejm może się rozwiązać mocą własnej uchwały, większością 2/3 głosów przy obecności połowy składu izb, co pociągało za sobą również rozwiązanie Senatu (art. 26). Tylko Sejm mógł podjąć taką decyzję o samorozwiązaniu. Te regulacje nieobecne w ustawach konstytucyjnych III Republiki oraz w konstytucji czechosłowackiej wyraźnie wzmacniały pozycję Sejmu w relacjach z władzą wykonawczą, a także w obrębie władzy ustawodawczej, czyniąc z Sejmu jej najważniejszy organ. Jak wiadomo, w praktyce regulacja ta nie została ani razu wykorzystana, a okoliczności usunięcia tego przepisu z konstytucji w 1926 r. do dzisiaj nie są w pełni wyjaśnione²⁴.

Twórcy konstytucji Republiki Czechosłowackiej, zgodnie ze wzorem francuskim, przyjęli, że dwuizbowy parlament republiki będzie pracował w systemie sesyjnym, a procedowanie obu izb będzie rozpoczynało się i kończyło się jednocześnie (§ 29). Jednak dalsze regulacje wyraźnie odbiegały od

²⁴ A. Ajnenkiel, *Spór...*, s. 400–402, zob. także s. 386–388.

francuskiego wzorca. Przewidywano nie jedną, lecz dwie sesje zwyczajne w ciągu roku, od marca i od października. Prezydent tak jak we Francji mógł zwoływać sesje nadzwyczajne mocą własnej decyzji – „stosownie do potrzeby” – i był obowiązany uczynić to na żądanie bezwzględnej większości członków każdej z izb (żądanie powinno być skierowane na ręce Premiera z podaniem przedmiotu obrad). Co najważniejsze, jeśli Prezydent w odpowiednim terminie tego nie uczynił, to izby same zbierały się na sesję nadzwyczajną, na wezwanie swoich przewodniczących (§ 28 ust. 2). Podobne rozwiązanie przewidziano na wypadek opóźnienia w otwarciu sesji zwyczajnej: gdy przekroczyło ono cztery miesiące od ostatniej sesji zwyczajnej, a 2/5 członków każdej z izb zażądało zwołania sesji, to Prezydent we wskazanym w konstytucji terminie był obowiązany zwołać izby, a gdy tego nie uczynił, to te zbierały się same na wezwanie swoich przewodniczących (§ 28 ust. 3).

Prezydent zamykał sesję izby i mógł ją odroczyć, ale tylko na jeden miesiąc i tylko raz w ciągu roku (§ 30), co w porównaniu z regulacjami francuskimi i polskimi było rozwiązaniem bardziej restrykcyjnym. Z kolei przepis o rozwiązywaniu izb przed upływem kadencji zawierał tylko jedno ograniczenie (oprócz wymaganej kontrasygnaty Premiera), Prezydent nie mógł podjąć takiej decyzji w czasie 6 ostatnich miesięcy swojej kadencji (§ 31). Zgodnie z wolą twórców konstytucji czechosłowackiej w przypadku decyzji głowy państwa o rozwiązaniu izb przed upływem kadencji brak wskazania jakichkolwiek przesłanek dla podjęcia tej decyzji (tak jak we Francji i w Polsce) został skojarzony z rozwiązaniem zakładającym, iż w tym procesie decyzyjnym będą uczestniczyły tylko organy władzy wykonawczej, tak jak w Niemczech, a inaczej niż we Francji i w Polsce.

Ustawa o organizacji Senatu z dn. 24 lutego 1875 r. przyznawała obu izbom (art. 8) prawo inicjatywy ustawodawczej, a wydana następnego dnia ustawa o organizacji władz publicznych z dn. 25 lutego 1875 r. przyznawała Prezydentowi (art. 3) inicjatywę ustawodawczą „na równi z izbami”. Obie ustawy nie zawierały ustaleń dotyczących sposobu procedowania w każdym ze stadiów postępowania z wyjątkiem reguły, iż ustawy dotyczące finansów winny być najpierw przedstawione Izbie Deputowanych i przez nią uchwalone (art. 8 u24II), to oznaczało, iż procedowanie każdego innego projektu mogło się rozpocząć w każdej z izb. Po zakończeniu prac w izbach Prezydent ogłaszał ustawę (art. 3 u25II), co musiał uczynić w ciągu miesiąca zgodnie z ustawą o stosunkach między władzami. W tym czasie mógł jednak prosić w orędziu obie izby o wznowienie debaty, co było dla izb obowiązujące (art. 7 u16VII). W żadnej z przywołanych regulacji nie było

ustaleń dotyczących kworum i wymaganych większości dla kolejnych stadiów w postępowaniu ustawodawczym.

Jedynie w przypadku rewizji ustaw konstytucyjnych (art. 8 u25II) wyraźnie sprecyzowano poszczególne stadia procedury i określono wymagane większości głosów. Stworzona procedura przewidywała trzy odrębne etapy, zaczynając od wniosku o przeprowadzenie rewizji, który mógł złożyć Prezydent bądź Senat wraz z Izbą Deputowanych. Następnie wymagano przegłosowania wniosku w każdej z izb i w przypadku ich zgody wyrażonej bezwzględną większością głosów można było przejść do ostatniego etapu, czyli uchwalenia ewentualnych zmian już w Zgromadzeniu Narodowym (bezwzględną większością głosów). Z treści artykułu wynikało wyraźnie, iż odmiennie niż w przypadku ustaw zwykłych, Prezydent w tym postępowaniu nie dysponował prawem weta. Zasadne jest przypuszczenie, że był tylko zobowiązany do podpisania uchwalonego aktu i jego ogłoszenia, a następnie czuwania nad jego wykonaniem.

Twórcy polskiej konstytucji, tworząc regulacje dotyczące postępowania ustawodawczego, nie zapomnieli o rygorach dotyczących kworum (minimum 1/3 składu izby) i wymaganej większości (zwykła), zastrzegając, iż konstytucja może przewidywać inne rygory w określonych w niej przypadkach (art. 32). Tylko Sejm i rząd uzyskały prawo inicjatywy ustawodawczej. Sejmowi przedstawiano każdy projekt, a w przypadku jego uchwalenia przekazywano Senatowi. Ten był obowiązany do odniesienia się do projektu w terminie 30 dni. Uchwalenie bez zmian otwierało drogę do zarządzenia przez Prezydenta ogłoszenia ustawy. Akceptacja przez Senat pozwalała głowie państwa na ewentualne wcześniejsze ogłoszenie uchwalonej ustawy. Jeżeli Senat jednak postanowił projekt ustawy zmienić bądź odrzucić, to był zobowiązany zapowiedzieć to Sejmowi w ciągu 30 dni, a następnie w ciągu kolejnych 30 dni zwrócić projekt do Sejmu z proponowanymi zmianami. Sejm, odnosząc się do tych zmian, mógł albo je zaakceptować zwykłą większością głosów, albo odrzucić, ale większością kwalifikowaną 11/20 głosujących. Po zakończeniu tego etapu postępowania Prezydent zarządzał ogłoszenie ustawy w brzmieniu ustalonym ostatecznie w Sejmie (art. 35). Konstytucja, inaczej niż we Francji i w Czechosłowacji, nie przyznała głowie państwa prawa zawetowania ustawy.

Stworzone regulacje dawały izbie wyższej możliwość wystąpienia w roli izby rozważa i refleksji, ale – jak pokazała praktyka w ciągu 5 lat w izbach pierwszej kadencji – brak wyraźnego sprecyzowania co do statusu projektu w całości odrzuconego przez Senat oraz rozwiązanie wymagające różnych większości dla przyjęcia bądź odrzucenia poprawek Senatowi to przyczyny

niejasności i kontrowersji, które senatorowie umieli w praktyce wyjaśniać i rozwiązywać w sposób wyraźnie zwiększający pozycję Senatu w relacjach z Sejmem w postępowaniu ustawodawczym i to wbrew całości regulacji zawartych w konstytucji. Te – zgodnie z wolą ustrojodawcy – znacząco ograniczały rolę tej izby w obrębie naczelných organów konstytucyjnych państwa, nie tylko w postępowaniu ustawodawczym. Wśród tych udanych „uzurpacji” Senatu należy wskazać na najważniejszą: odrzucenie projektu ustawy w Senacie oznaczało, że projekt upadał i nie był dalej procedowany, jak tego wymagał odpowiedni artykuł konstytucji (art. 35 ust. 3)²⁵.

W rozdziale dotyczącym zmian ustawy konstytucyjnej przewidziano trzy tryby dla takiej sytuacji: zwykły – procedowany w obu izbach, nadzwyczajny – procedowany w Sejmie, i zwyczajny – procedowany co 25 lat w Zgromadzeniu Narodowym. W każdym z tych przypadków ustalono odrębne rygory dotyczące głosowania, ale nie sprecyzowano wyraźnie, które organy w państwie mogą wystąpić ze stosownym wnioskiem. Konstytucja wskazywała jedynie, że w przypadku, gdy wniosek jest dziełem posłów, to winien być podpisany przez 1/4 składu izby i zapowiedziany co najmniej 15 dni wcześniej (art. 125). Zwięzła konstatacja w tym artykule, iż dla zmiany konstytucji w zwykłym trybie jest niezbędna większość 2/3 głosów członków każdej z izb, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków każdej z nich, okazała się więcej niż niewystarczająca, gdy po zamachu majowym izby pierwszej kadencji przystąpiły do pracy nad rewizją konstytucji w zwykłym trybie²⁶.

Już wstępna lektura postanowień konstytucji czechosłowackiej dotyczących postępowania ustawodawczego pozwala, po porównaniu jej z odpowiednimi regulacjami francuskimi i polskimi, dostrzec dwa elementy: regulacje te są bardziej rozbudowane i bardziej precyzyjne. Inicjatywa ustawodawcza została przyznana, tak jak we Francji, każdej z izb oraz rządowi, a w przypadku inicjatywy poselskiej bądź senackiej projekt musiał być uzupełniony obliczeniem finansowym i wskazaniem źródeł pokrycia proponowanych wydatków (§ 41). Polska konstytucja podobne obowiązki nakładała na wszystkie podmioty mogące skorzystać z inicjatywy ustawodawczej (art. 10), a francuskie ustawy konstytucyjne w tej kwestii milczały.

Podobnie jak we Francji, w konstytucji czechosłowackiej uznano, iż w postępowaniu ustawodawczym izby są równouprawnione, a postępowanie

²⁵ A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*, s. 207–210.

²⁶ Przebieg wydarzeń wraz z analizą zaistniałych problemów przedstawia A. Ajnenkiel, *Spór...*, s. 393–406.

ustawodawcze może być początkowane w każdej z izb. Jednak tu zastrzeżono dwa zasadnicze wyjątki (§12 i § 44 ust. 4). Po pierwsze, w przypadku projektów rządowych ustaw dotyczących budżetu i spraw wojskowych projekty musiały być wnoszone do izby poselskiej, a całość prac izb nad tymi projektami miała się odbywać w terminach z góry wyznaczonych, a w przypadkach pozostałych ustaw terminy te mogły być przedmiotem ustaleń dokonanych między zainteresowanymi stronami (§ 43 ust. 2). Brak uchwały drugiej izby w wyznaczonym terminie oznaczał wyrażenie zgody na regulacje przegłosowane w pierwszej z izb (§ 43 ust. 4). Po drugie, w przypadku braku zgody między izbami co do projektu ustawy przewidziano dwa rozwiązania. Pierwsze dotyczyło projektu Izby Poselskiej odrzuconego w Senacie, jeżeli w Izbie Poselskiej uchwalono go ponownie bezwzględną większością głosów wszystkich posłów to projekt stawał się ustawą, jednak jeśli Senat uchwalił projekt większością 3/4 głosów wszystkich senatorów, to Izba Poselska, aby go odrzucić, musiała to przegłosować większością 3/5 głosów wszystkich posłów (§ 44 ust. 1). Drugie rozwiązanie dotyczyło projektów uchwalonych w Senacie. Gdy Izba Poselska je odrzuciła, a Senat podtrzymał bezwzględną większością głosów wszystkich senatorów, to projekt wracał do Izby Poselskiej. Jeżeli zaś posłowie bezwzględną większością głosów podtrzymali swój sprzeciw, to projekt senacki nie stawał się ustawą (§ 44 ust. 2). Warto tu wskazać na dodatkowe unormowania odnoszące się do sytuacji, gdy w toku postępowania mogło dojść do rozwiązania izby czy zamknięcia bądź odroczenia sesji. Te miały dodatkowo zabezpieczyć niezakłócony przebieg postępowania i dochowanie wyznaczonych terminów w takich sytuacjach (§ 43 ust. 3 i 4 oraz § 45).

Ostatni etap postępowania ustawodawczego opisany zwięźle w ustawach konstytucyjnych Francji (ogłasza, czuwa nad wykonaniem – art. 3 u25II, może prosić o wznowienie debaty – art. 7 u16VII) i jeszcze zwięźlej w konstytucji Polski (podpisuje ustawy z właściwymi ministrami i zarządza ich ogłoszenie – art. 44) w konstytucji Czechosłowacji został opisany w pięciu rozbudowanych jednostkach redakcyjnych. Precyzyjnie rozpisano kalendarium działań, wyznaczając ich początek w dniu, w którym uchwała parlamentu została doręczona rządowi. Przewidziano następnie dwa scenariusze. Pierwszy, gdy Prezydent skorzystał w ciągu miesiąca (tak jak we Francji) z prawa do zwrócenia ustawy ze swoimi uwagami do Zgromadzenia Narodowego (§ 47), i drugi, gdy Prezydent nie zgłosił żadnych uwag. To otwierało drogę, po upływie miesiąca i 8 dni, do podpisania ustawy przez głowę państwa, Premiera i ministrów, którym powierzono w ustawie jej wykonanie (§ 50 i § 51). W przypadku gdy Prezydent skorzystał ze swego

uprawnienia, konstytucja przewidywała kolejne dwa scenariusze. Pierwszy, gdy obie izby w głosowaniu imiennym bezwzględną większością głosów wszystkich członków podtrzymały procedowaną ustawę (§ 48 ust. 1), oraz drugi, gdy w obu izbach nie było zgodnych większości. Jednak gdy Izba Poselska w głosowaniu imiennym uchwaliła ponownie ustawę większością 3/5 głosów wszystkich członków izby, to ustawę należało ogłosić (§ 48 ust. 2). W przypadku ustaw, dla których uchwalenia wymagano obecności większej liczby członków i większości kwalifikowanej, to w sytuacji jej zwrócenia uchwały zmierzające do odrzucenia prezydenckiego weta winny być podjęte przez gremium przy tej wyższej wymaganej obecności i kwalifikowanej większości (§ 44 ust. 3).

Analiza całości regulacji poświęconych postępowaniu ustawodawczemu pozwala na dostrzeżenie mocnej pozycji Senatu w jego trakcie, co najlepiej widać w regulacjach dotyczących zmiany konstytucji. Tu wyraźnie stwierdzono, iż w tej kwestii zawsze jest wymagana zgoda obu izb (§ 42). Zwiększenie regulacji dotyczących postępowania ustawodawczego zawartych we francuskich i polskich ustawach konstytucyjnych spowodowała, że szereg kwestii trzeba było rozstrzygać w regulaminach izb bądź w praktyce. Konstytucja czechosłowacka także przewidywała, iż obie izby uchwalą własne regulaminy, ale wszystkie najważniejsze i precyzyjnie ujęte unormowania dotyczące postępowania ustawodawczego znalazły się już w konstytucji. W zbiorze tych regulacji na odrębną uwagę zasługuje § 46 stanowiący, że gdy parlament odrzuci rządowy projekt ustawy, to rząd, mocą jednomyślnie podjętej decyzji, może zarządzić przeprowadzenie referendum co do tego projektu. W przypadku jego akceptacji przez większość głosujących odrzucony w izbach projekt ustawy stawał się obowiązującym prawem. Pojawienie się referendum w nowych konstytucjach po I wojnie światowej postrzegano w kategoriach wzmocnienia pozycji narodu jako suwerena. I w tym przypadku suweren ma głos decydujący, ale *ratio legis* tego przepisu ma jednoznacznie antyparlamentarny wymiar. To referendum bardziej przypominało napoleońskie plebiscyty z lat 1799–1814, a potem z lat II Cesarstwa.

Z ustaw konstytucyjnych III Republiki wynikało, iż władzę wykonawczą sprawuje Prezydent wraz z ministrami. Konstytucja tylko raz wspomniała o Radzie Ministrów. Gdy urząd Prezydenta był nieobsadzony, to rząd *in corpore* miał sprawować władzę wykonawczą (art. 7 *in fine* u25II). Jednak bardzo szybko wśród ministrów pojawił się Premier, a po rezygnacji z urzędu Prezydenta E. Mac Mahona władza wykonawcza we Francji przybrała postać dwuczłonową. Polska konstytucja, podobnie jak we Francji, stanowiła, iż władzę wykonawczą sprawuje Prezydent łącznie z odpowiedzialnymi

ministrami (art. 2), ale w kolejnych artykułach, w szczegółowym opisie władzy, wyraźnie wyodrębniono jej dwa elementy: Prezydent i rząd – Rada Ministrów z jej prezesem na czele. W konstytucji czechosłowackiej zabrakło przepisu wymieniającego organy władzy wykonawczej, choć w jej trzecim rozdziale wyraźnie opisano dwa elementy tej władzy, czyli Prezydenta i rząd.

W każdym z tych trzech państw Prezydent był wybierany przez połączone izby parlamentu na 7 lat. We Francji dopuszczono możliwość ponownego wyboru (art. 2 u25II), konstytucja polska pomijała milczeniem tę kwestię, a konstytucja czechosłowacka pozwalała na ponowny wybór, lecz tylko dwa razy z rzędu. Wybór po raz trzeci był dopuszczalny, ale dopiero po upływie 7 lat od końca drugiej kadencji. Warto tu wskazać, iż na tle wszystkich republikańskich konstytucji, nie tylko międzywojennej Europy, było to najbardziej precyzyjne i czytelne ujęcie całości tej kwestii. Równocześnie konstytucja czyniła wyjątek w odniesieniu do pierwszego Prezydenta Republiki – Tomáša Masaryka (§ 58).

Francuskie ustawy konstytucyjne nie określały, kto ma mieć status drugiej osoby w państwie, polska konstytucja sprecyzowała, iż będzie to Marszałek Sejmu (art. 40), a czechosłowacka stanowiła, iż w przypadku wakatu na urzędzie Prezydenta, albo niemożności sprawowania urzędu przez głowę państwa, jej funkcje będzie wykonywał rząd (§ 60). Jeżeli okoliczności powodujące niemożność sprawowania urzędu będą trwały dłużej niż pół roku, Prezydent mógł zwrócić się do Zgromadzenia Narodowego o wybór zastępcy Prezydenta, który będzie działał, dopóki nie ustaną przyczyny niemożności (§ 61).

Rozbudowany katalog uprawnień głowy państwa zawarty w ustawach konstytucyjnych III Republiki pod koniec lat siedemdziesiątych uległ więcej niż zasadniczej redukcji i transformacji. Panem decyzji w postępowaniu ustawodawczym stał się parlament, a w obrębie władzy wykonawczej jej najważniejszym organem stał się rząd. Prezydent nadal przewodniczył posiedzeniom Rady Ministrów (a także uroczystościom narodowym), ale ministrowie z Premierem kierującym pracą gabinetu już nie byli odpowiedzialni przed Prezydentem, a w przypadku konfliktu z izbami nie mogli liczyć na żadne wsparcie ze strony głowy państwa. Każdy akt Prezydenta (włącznie z ulaskawieniem) wymagał kontrasygnaty ministra (art. 3 u25II), a w przypadku powołań na stanowiska cywilne i wojskowe odpowiednie wnioski przedstawiał rząd.

Twórcy polskiej ustawy zasadniczej, określając pozycję głowy państwa, sięgnęli zarówno do przepisów francuskich ustaw konstytucyjnych, jak i do praktyki ustrojowej III Republiki. Zgodnie z zasadą rządów parlamentarnych każdy akt rządowy Prezydenta wymagał dla swej ważności podpisów Premiera

i właściwego ministra, biorących zań odpowiedzialność przed parlamentem (art. 44 ust. 4), a Prezydent miał sprawować władzę za pośrednictwem odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów (art. 43). Mianowanie i odwoływanie ministrów przez Prezydenta wymagało wniosku Premiera, a obsadzenie zastrzeżonych dla głowy państwa urzędów cywilnych i wojskowych odpowiedzialnego wniosku rządu (art. 45 ust. 1). Podobnie jak we Francji, Prezydent uzyskał tradycyjne uprawnienia głowy państwa w sferze stosunków międzynarodowych, spraw wojskowych i wymiaru sprawiedliwości (art. 46, 47 i 48), ale w kilku kwestiach nie ograniczono się tylko do recepcji francuskich rozwiązań. We Francji Prezydent nie mógł wypowiedzieć wojny bez zgody izb (art. 9 u16VII). W polskiej konstytucji do wypowiedzenia wojny dodano także zawarcie pokoju (art. 50), a nieobecne w przepisach francuskich regulacje dotyczące udziału parlamentu w zawieraniu przez głowę państwa umów międzynarodowych zostały zawarte w odrębnym artykule (art. 49). Najwyraźniej tę odrębność unormowań można dostrzec w kwestii władztwa Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi. Zwięzłe sformułowanie, iż Prezydent Francji „dysponuje Siłami Zbrojnymi” (art. 3 u25II) w przypadku Prezydenta Polski przyjęło bardziej rozbudowaną postać. Konstytucja czyniła z głowy państwa najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych państwa, ale zarazem zakazywała mu sprawowania naczelnego dowództwa w czasie wojny (art. 46 ust. 1). Naczelnym wódcą Sił Zbrojnych państwa na wypadek wojny miał być mianowany przez Prezydenta, ale na wniosek Rady Ministrów przedstawiony głowie państwa przez ministra spraw wojskowych. Także ten minister miał ponosić odpowiedzialność przed Sejmem za wszystkie sprawy związane z kierowaniem Siłami Zbrojnymi (art. 46 ust. 2).

Zakres odpowiedzialności Prezydenta w Polsce został co do zasady oparty na założeniach z ustaw konstytucyjnych III Republiki. Prezydent Francji mógł odpowiadać jedynie za zdradę główną (art. 6 *in fine* u25II), w przypadku Prezydenta Polski katalog deliktów był bardziej rozbudowany: zdrada kraju, pogwałcenie konstytucji lub przestępstwa karne. Podstawa była jednak identyczna. Konstytucja mówiła jedynie o odpowiedzialności prawnej, uwalniając głowę państwa od odpowiedzialności politycznej (art. 51 ust. 1). Jednak instrumentarium niezbędne do realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej było różne. W III Republice akt oskarżenia sporządzała Izba Deputowanych, a sądem stawał się Senat (art. 9 u24II). W Polsce pociągnięcie Prezydenta do odpowiedzialności wymagało uchwały Sejmu, a sprawę rozpatrywał i rozstrzygał swoim wyrokiem Trybunał Stanu (art. 51 ust. 2). Twórcy czechosłowackiej ustawy zasadniczej, inaczej niż ich polscy koledzy, nieomal w pełni i bez zmian recypowali rozwiązania francuskie. Prezydent

odpowiadał prawnie tylko za zdradę stanu przed Senatem, a oskarżenie wносиła izba poselska. *Novum* na tle francuskiego wzorca było ustalenie już w konstytucji, jaka kara może być wymierzona głowie państwa w przypadku wyroku skazującego. Konstytucja wymieniała utratę godności Prezydenta i zdolności do ponownego osiągnięcia tego urzędu (§ 66 i 67).

Lektura postanowień francuskich ustaw konstytucyjnych pozwala na przypomnienie oczywistego faktu, iż ich twórcy nie dokonali całościowego uregulowania kwestii związanych z funkcjonowaniem wszystkich trzech władz. Po części było to następstwem przyjętego sposobu procedowania, czy świadomych decyzji, jak na przykład zupełne pominięcie kwestii organizacji władzy sądowniczej lub brak regulacji dotyczących urzędu Premiera. Jednak zasadna jest myśl, że niekiedy mamy do czynienia z tym, co nauka prawa nazywa luką. I tu przykładem może być zupełny brak regulacji dotyczących stanów nadzwyczajnych, a także nieomal całkowity brak unormowań dotyczących relacji między głową państwa a ministrami, działającymi jako kolegium bądź indywidualnie. Jeżeli pominąć tu wzmiankowane wcześniej kwestie odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej ministrów za akty głowy państwa, to nie znajdujemy żadnych regulacji dotyczących tych kwestii, poza przepisami ustalającymi, że Prezydent komunikuje się z izbami przez orędzia odczytywane przez ministrów, a ci mają prawo wstępu do izb, gdzie ich żądania powinny być wysłuchane (art. 6 u16VII).

Zbiór przepisów odnoszących się w polskiej konstytucji do władzy wykonawczej otwierał wzmiankowany wcześniej art. 2, w którym wymieniano jako elementy władzy wykonawczej tylko Prezydenta i ministrów. Dopiero w art. 55 stwierdzano, iż ministrowie tworzą Radę Ministrów pod przewodnictwem jej prezesa. Tak jak w ustawach konstytucyjnych Francji, ale jednak precyzyjniej, określono – wyraźnie je rozdzielając – odpowiedzialność parlamentarną i konstytucyjną Rady Ministrów i jej członków zarówno za akty głowy państwa, jak i za własną działalność (art. 56 i 57). W kolejnych artykułach dotyczących tej kwestii dokładnie ustalono, inaczej niż we Francji, rygory proceduralne dla realizacji odpowiedzialności parlamentarnej w postaci wymogu zwykłej większości przy obecności co najmniej 2/3 ogółu ustawowej liczby posłów (art. 58 oraz art. 32), a także odpowiedzialności konstytucyjnej – tu wymagano większości 3/5 głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 59 ust. 2). Ostateczne rozstrzygnięcie sprawy miało należeć nie do izby wyższej jak we Francji, ale do odrębnego organu powołanego w tym celu – Trybunału Stanu (art. 58 ust. 3).

Kolejne nieliczne przepisy dotyczące rządu były bardziej rozbudowane niż we Francji, nie tylko dlatego, że przepis dający ministrom, tak jak

w III Republice, prawo występowania w izbach nadto stanowił, iż mogą oni, inaczej niż ich francuscy koledzy, zabierać głos „poza kolejną mówców” (art. 60). Przede wszystkim polska konstytucja określała status Premiera (art. 55), jego zastępcy oraz kierownika tymczasowego ministerstwa (art. 62) oraz stanowiła, iż minister nie może piastować żadnego innego urzędu ani uczestniczyć w kierowaniu przedsięwzięciami obliczonymi na zysk (art. 61). Szczupły zestaw tych regulacji odnoszących się do rządu może być zrozumiały i usprawiedliwiony za sprawą ostatniego przepisu dotyczącego rządu, w którym zapowiedziano wydanie osobnej ustawy mającej określić liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów, jak również kompetencje Rady Ministrów (art. 63). Być może w tej ustawie znalazłoby się miejsce dla regulacji odnoszących się do wzajemnych stosunków między głową państwa a rządem w jego bieżącym funkcjonowaniu.

Twórcy konstytucji czechosłowackiej w jednym z jej pierwszych paragrafów określili skład władzy ustawodawczej (§ 6). Jednak przepisu dotyczącego władzy wykonawczej nie zamieszczono w konstytucji, choć z jej systematyki wyraźnie wynikało, iż władza rządowa i wykonawcza należy do Prezydenta i rządu składającego się z Premiera i ministrów kierujących poszczególnymi ministerstwami (§ 70 i 71 oraz § 85). W części konstytucji poświęconej Prezydentowi już w pierwszym paragrafie wyczerpująco wliczono wszystkie uprawnienia głowy państwa, przywołując także te, które były wzmiankowane w innych częściach konstytucji (§ 64 ust. 1), a następnie sprecyzowano, iż cała władza rządowa i wykonawcza przysługuje rządowi, o ile wyraźnie nie została zastrzeżona dla głowy państwa przez konstytucję czy inne ustawy republiki (§ 64 ust. 2).

Analiza zawartego w dziesięciu punktach katalogu uprawnień Prezydenta Czechosłowacji pozwala na dostrzeżenie w tym zbiorze wielu klasycznych uprawnień głowy państwa znajdujących, tak jak w polskiej konstytucji, swoje źródła w regulacjach francuskiej ustawy o organizacji władz publicznych, ale także kilku uprawnień nieobecnych we francuskich przepisach. Najważniejsze jest jednak to, iż w wielu regulacjach czechosłowackich, mających swoje francuskie antecedencje, spotykamy zasadnicze uzupełnienia i w konsekwencji modyfikacje treści uprawnień, które były przyznane głowie państwa w III Republice. Znakomitym przykładem jest tu § 46 stanowiący, iż Prezydent Republiki nie ponosi odpowiedzialności politycznej za wykonywanie swego urzędu, a „za jego poglądy wypowiedziane w związku z urzędem Prezydenta odpowiedzialność ponosi rząd”. Niezależnie jednak od postaci tych uprawnień i wynikających z nich aktów rządowych głowy państwa każdy z nich wymagał „dla swej ważności”, tak jak we Francji,

kontrasygnaty odpowiedniego członka rządu (§ 68). Na tle takiego rozwiązania polska konstytucja była bardziej restrykcyjna, ponieważ domagała się, używając sformułowania o ważności aktu podpisu Prezesa Rady Ministrów oraz właściwego ministra, wyraźnie podkreślając, iż ci tym samym biorą odpowiedzialność za ów akt (art. 44 ust. 4, zob. także art. 45 ust. 3).

Wśród nowych regulacji, które znalazły się w konstytucji Czechosłowacji, należy wskazać, iż sprecyzowano udział parlamentu w zawieraniu przez głowę państwa umów międzynarodowych z wyraźnym wskazaniem tych umów, w których udział parlamentu jest niezbędny. Rozstrzygnięto, iż decyzja parlamentu jest niezbędna nie tylko przy wypowiedaniu wojny, ale także – tak jak w Polsce – przy zawarciu pokoju. Prezydent regulował pracę izb – tak jak we Francji – ale decyzje o rozwiązaniu izb przed upływem kadencji miały zasadniczo różną konstrukcję. W postępowaniu ustawodawczym w izbach Prezydent, tak jak we Francji, mógł komunikować się z izbami przez orędzia, miał obowiązek podpisywania ustaw oraz możliwość ich wetowania, ale w konstytucji czechosłowackiej sprecyzowano, jaką postać mają przyjmować orędzia głowy państwa i co powinno być ich treścią (§ 64 ust. 1 pkt 6). (Zasadna jest tu uwaga o wyraźnym wpływie rozwiązań amerykańskiej konstytucji na takie ujęcie formy orędzia i zawartych w nim treści).

Prezydent III Republiki miał powoływać na wszystkie stanowiska cywilne i wojskowe, Prezydent Republiki Czechosłowackiej tylko na te wyraźnie wskazane w konstytucji (§ 64 ust. 1 pkt 8), gdy ze stosownym wnioskiem wystąpiła Rada Ministrów (§ 81 *in fine*). Najmniejsze rozbieżności między regulacjami francuskimi i czechosłowackimi dotyczyły dowodzenia Siłami Zbrojnymi. Francuski Prezydent „dysponował” Siłami Zbrojnymi, a czechosłowacki „sprawował naczelne dowództwo nad całą siłą zbrojną” (§ 64 ust. 1 pkt 10). Prezydent czechosłowacki, tak jak jego francuski odpowiednik, miał prawo łaski (§ 64 ust. 1 pkt 11), wymagające kontrasygnaty, ale konstytucja czechosłowacka precyzyjnie określała, jakie postaci może przyjąć prawo łaski i – co najważniejsze – przyznawała głowie państwa prawo udzielania amnestii (§ 103 ust. 1), które we Francji (art. 3) i w Polsce (art. 47 ust. 3) wymagało ustawy. W Czechosłowacji i w Polsce prawo łaski nie mogło być zastosowane wobec członków rządu oskarżonych bądź skazanych w postępowaniu o ustalenie odpowiedzialności konstytucyjnej (odpowiednio § 103 ust. 2 i art. 47 ust. 2). W ustawach konstytucyjnych III Republiki zabrakło takiej regulacji.

Lista unormowań wyraźnie różnych w swej treści od przepisów zawartych we francuskich ustawach konstytucyjnych jest dłuższa. Pomijając tu przepisy, które siłą rzeczy nie mogły mieć swego odpowiednika

czy – ściślej – wzorca we francuskich regulacjach (jak np. prawo Prezydenta Czechosłowacji do sankcjonowania ustaw Sejmu Rusi Podkarpackiej czy instytucji ustawodawstwa dekretowego Komisji Wykonawczej – § 3 pkt 4 i § 54 pkt 11 i 12), należy wskazać na uprawnienia Prezydenta Czechosłowacji do udzielania nagród i pensji na wniosek rządu (§ 64 ust. 1 pkt 9), a także regulacje dotyczące stanów nadzwyczajnych. Te, pominięte we francuskich ustawach konstytucyjnych, w Polsce i w Czechosłowacji doczekały się odpowiednich unormowań, zwięzłych w Czechosłowacji, gdzie konstytucja powierzała Prezydentowi tylko ogłoszenie stanu wojennego (za kontrasygnatą – § 64 ust. 1 pkt 3), i bardziej obszernych w Polsce (art. 123 i 124). W świetle tych ostatnich regulacji Prezydent w określonych w konstytucji sytuacjach mógł zezwolić Radzie Ministrów na wydanie zarządzeń o czasowym zawieszeniu wskazanych w konstytucji praw obywatelskich.

Zestawienie całości unormowań z ustaw konstytucyjnych III Republiki dotyczących relacji między Prezydentem a rządem pozwala na dostrzeżenie, iż były one bardzo oszczędne w swej treści, a także – z przyczyn wskazanych wcześniej – nie występowały wśród nich przepisy dotyczące urzędu Premiera. Na tym tle warto usytuować polskie przepisy, równie oszczędne (choć nie brakuje w nich przepisów dotyczących Premiera), w dziele normowania relacji między głową państwa a urzędującym gabinetem (art. 43 i 45). Przepisy, które słowem nie wspominały o formach organizacyjnych współpracy głowy państwa z całym rządem ani z ministrami. Na tym tle kuriozalny, choć logiczny w swej treści, staje się przepis o kontrasygnowaniu nominacji urzędników kancelarii cywilnej Prezydenta przez Premiera (art. 45 ust. 3).

Zupełnie inaczej wyglądały regulacje czechosłowackie. Już w katalogu uprawnień Prezydenta konstytucja stanowiła, iż ten mianuje i zwalnia ministrów oraz określa ich liczbę (§ 64 ust. 1 pkt 7), a w części konstytucji poświęconej rządowi ustalała, iż Prezydent będzie określał, którzy członkowie rządu pokierują określonymi ministerstwami (§ 72). Nadto Prezydent mógł, gdy uznał to za wskazane, być obecny na posiedzeniach rządu i im przewodniczyć, a także wymagać od rządu bądź poszczególnych ministrów sprawozdań pisemnych w każdej sprawie należącej do ich kompetencji (§ 82), a także zapraszać rząd lub jego członków na naradę (§ 83).

Kompetencje Rady Ministrów, organu nieobecnego we francuskich ustawach konstytucyjnych (przypomnijmy, iż Rada Ministrów pojawia się w nich jeden raz, gdy mowa o wakacie na urzędzie Prezydenta) w konstytucji polskiej zostały ujęte w sposób więcej niż oszczędny (art. 11 i art. 124 ust. 2), ponieważ zdecydowano o uchwaleniu odrębnej ustawy regulującej te materie w terminie późniejszym (art. 63). W konstytucji czechosłowackiej kwestie

te zostały ujęte od razu zwięźle i precyzyjnie (§ 81), a następnie umiejętnie skorelowano je z uprawnieniami Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym i innymi procedurami decyzyjnymi, w których uczestniczył Prezydent wraz z rządem. To rząd na posiedzeniu miał decydować o własnych projektach ustaw i rozporządzeniach, a także o wnioskach, które miały być przedstawiane Prezydentowi do rozstrzygnięcia.

Szczegółowe unormowania dotyczyły nie tylko zastępcy szefa rządu (§ 71), ale także wyraźnego ustalenia, iż uchwały rządu są ważne, jeśli zapadły na posiedzeniu, na którym była obecna bezwzględna większość ministrów, nie licząc w tym szefa rządu bądź jego zastępcy (§ 80). Wskażmy tu, iż francuskie ustawy konstytucyjne nic nie mówiły o instytucji zastępcy szefa rządu, a w polskiej konstytucji była tylko jedna wzmianka o istnieniu takiego urzędu (art. 62 ust. 2). I ustawy konstytucyjne francuskie, i polska konstytucja nie uregulowały kwestii podpisywania aktów pochodzących od Rady Ministrów *in corpore*, uczyniono to tylko w Czechosłowacji. Rozporządzenia rządu miały być podpisywane przez Premiera (lub jego zastępcę) oraz ministrów, którym powierzono wykonywanie tego rozporządzenia (§ 84).

Analizując bardzo rozbudowane i precyzyjne regulacje dotyczące wewnętrznych struktur władzy wykonawczej w Czechosłowacji oraz sytuujące je na tle unormowań francuskich i polskich, można podjąć próby wyjaśnienia tej zasadniczej różnicy – w przypadku Francji okolicznościami i sposobem budowania fundamentów nowego republikańskiego ustroju, a w przypadku Polski – chyba brakiem wyobraźni i rodzimych doświadczeń z własną państwowością po 1831 r. Jedyne, co usprawiedliwia polskich ustrojodawców, to wspomniany wcześniej art. 63 konstytucji zapowiadający uchwalenie ustawy o organizacji władzy wykonawczej w jej rządowym segmencie. Może tam znalazłyby się regulacje podobne do czechosłowackich. Jak wiemy jednak, taka ustawa nie została uchwalona ani przed 12 maja 1926 r., ani później, przed 1 września 1939 r.

Unormowania dotyczące struktury władzy wykonawczej i jej funkcjonowania, także w odniesieniu do rządu, zostały uzupełnione w konstytucji czechosłowackiej przepisami dotyczącymi odpowiedzialności konstytucyjnej i parlamentarnej rządu. Więcej niż zwięźle regulacje w tej kwestii zawarte w ustawach konstytucyjnych Francji (art. 6 zd. 1 u25II) zostały rozbudowane w polskich konstytucjach, gdy wyraźnie rozgraniczono te dwa rodzaje odpowiedzialności i sprecyzowano rygory proceduralne związane z ich realizacją (art. 56–59).

W przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej w Czechosłowacji, tak jak w Polsce, całość niezbędnych regulacji miała zostać zawarta

w odpowiedniej ustawie (§ 79 ust. 3), ale w Czechosłowacji, inaczej niż w Polsce, przyjęto rozwiązanie francuskie: akt oskarżenia będzie dziełem Izby Poselskiej, w roli sądu wystąpi Senat (§ 79 ust. 2), a nie Trybunał Stanu – odrębny organ powołany w tym celu (art. 59 ust. 3). W konstytucji polskiej zrezygnowano z dokładnego zdefiniowania przedmiotu odpowiedzialności konstytucyjnej (odesłano tu do „osobnej ustawy” – art. 59 ust. 1), za to sprecyzowano rygory dotyczące postawienia ministra przez izbę w stan oskarżenia (art. 59 ust. 2). W Czechosłowacji zrobiono odwrotnie: zdefiniowano dokładnie postacie deliktu, rezygnując ze wskazania rygorów proceduralnych (§ 79 ust. 1). (Dodajmy, iż podobnie jak w Polsce członkom rządu zabroniono uczestnictwa w organach kierowniczych organizacji i spółek prawa handlowego, jeśli te działały w celu osiągnięcia zysku – odpowiednio § 74 i art. 61).

Zupełnie inny sposób procedowania przyjęli twórcy konstytucji Czechosłowacji w odniesieniu do odpowiedzialności parlamentarnej członków rządu. Tu – inaczej niż we Francji – rygory proceduralne zostały dokładnie opisane i stały się najważniejszym elementem stworzonych regulacji. Tak jak w Polsce, a inaczej niż we Francji, tylko Izba Poselska mogła uchwalić rządowi wotum nieufności. Ta dokładność, a także rygoryzm wprowadzonych rozwiązań są wyraźnie widoczne również na tle polskich regulacji. Tam uznano, że rząd *in corpore* bądź indywidualni ministrowie będą pociągani przez Sejm do odpowiedzialności politycznej (art. 56) zwykłą większością głosów przy obecności przynajmniej 1/3 ogółu ustawowej liczby posłów (art. 58 i 32).

W Czechosłowacji wotum nieufności można było uchwalić tylko wobec całego rządu. Aby uchwała izby poselskiej była prawomocna, wymagano obecności bezwzględnej większości wszystkich posłów oraz bezwzględnej większości głosów „za” w trybie głosowania imiennego (§ 75). Wniosek winien być podpisany przez co najmniej 100 posłów i odesłany do komisji, która miała odnieść się do niego w ciągu 8 dni (§ 75). Rząd mógł wystąpić w izbie z wnioskiem o wotum zaufania, a ten miał być rozpatrywany, bez odsyłania go do komisji, przy zastosowaniu rygorów proceduralnych przyjętych dla zwykłych uchwał podejmowanych w izbie (§ 77). Jeżeli rządowi uchwalono wotum nieufności albo odmówiono wotum zaufania, rząd był obowiązany zgłosić swoją dymisję Prezydentowi, a ten (albo jego zastępca) rozstrzygał, kto poprowadzi sprawy rządowe do sformowania nowego gabinetu (§ 78 ust. 1). W przypadku wakatu na urzędzie Prezydenta (i niepowołania zastępcy) stosowne decyzje miała podejmować Komisja Wykonawcza, powoływana przez obie izby na początku ich kadencji (§ 78 ust. 2).

Przeгляд przepisów zawartych w konstytucjach Czechosłowacji i Polski pozwala na dostrzeżenie, jak ważnym źródłem inspiracji dla ich twórców były regulacje zawarte w trzech ustawach konstytucyjnych III Republiki oraz towarzysząca im praktyka, poczynając od naczelnych zasad ustrojowych, a kończąc na konkretnych instytucjach. Te ostatnie były niekiedy recypowane nieomal w niezmienionym kształcie, jak np. prawo głowy państwa do rozwiązania izby niższej parlamentu w Polsce czy wybór organów, przed którymi będzie rozpatrywana sprawa odpowiedzialności konstytucyjnej członka rządu, tak jak w Czechosłowacji.

Jednak bardziej uważny wgląd w proces recepcji w obu przypadkach uprawnia do postawienia pytania, co było przedmiotem recepcji: czy litera ustaw konstytucyjnych z 1875 r., czy praktyka konstytucyjna kształtowana po 1879 r. Zasadna jest odpowiedź, już wcześniej tu sygnalizowana, iż nad Wełtawą pochyłono się z uwagą nad literą francuskich ustaw konstytucyjnych, a nad Wisłą nad praktyką, która – jak wiadomo – po paru latach, po uchwaleniu tych ustaw zaczęła nie tyle z nich wyrastać, co im zaprzeczać, w szczególności tym regulacjom, które ich twórcy uznali za wyjątkowo ważne dla całości konstytucji.

W przypadku Czechosłowacji zwraca uwagę, iż twórcy ustawy zasadniczej, biorąc za punkt wyjścia unormowania zawarte we francuskich ustawach konstytucyjnych, z ideą silnej władzy wykonawczej, skupionej w osobie głowy państwa, tę ideę rozwinęli w licznych, nieobecnych we Francji regulacjach czyniących z republikańskiej głowy państwa bardzo ważne i wyposażone w liczne kompetencje ogniwo – nie tylko władzy wykonawczej, ale i całego państwa, zaś z Senatu istotny składnik władzy ustawodawczej, nie tylko – tak jak we Francji – za sprawą mocno ograniczonej w swym demokracji ordynacji wyborczej, w szczególności do 1884 r.

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, dlaczego i jak twórcy konstytucji Republiki Czechosłowacji doszli do takich rozwiązań, wymaga odrębnego studium i przekracza możliwości piszącego te słowa. Można tu zaryzykować próbę wskazania pewnych elementów, które – być może – wpływały na przemyślenia i rozstrzygnięcia polityków i legislatorów w Pradze. Po pierwsze, warto odwołać się do pojęcia źródeł prawa w znaczeniu materialnym i w określonych uwarunkowaniach społecznych, zarówno psychicznych, jak i kulturowych, szukać przyczyn określonego pojmowania zadań państwa i wynikających stąd jego funkcji. Po drugie, można przypuszczać, że tworząc rozwiązania ustrojowe dla nowej republiki, ich twórcy byli świadomi potrzeb i wyzwania, z jakimi będzie musiało się mierzyć nowe państwo. Państwo, w którym – gdy odrzucić ideę (żeby nie rzec – fikcję) narodu

czeskosłowackiego – to sami Czesi, bez Słowaków, stanowili ledwie 50% populacji kraju w stosunku do pozostałych mniejszości narodowych. Po trzecie, chyba czescy prawnicy bardzo sumiennie odrobili lekcje zadane im przez czołowe autorytety pozytywizmu prawniczego, i te z Berlina, i te z Wiednia. Po czwarte, lekcja, jaką odebrali Czesi jako mieszkańcy monarchii naddunajskiej, została za sprawą ich zmagania z władzami w Wiedniu dobrze zapamiętana. W szczególności obserwacja „pracy” parlamentu austriackiego czy instrumentów stosowanych przez cesarskie rządy wobec dwuizbowego parlamentu, a szczególnie operowanie przez rząd § 14 konstytucji Cesarstwa uświadomiło Czechom, jak ważne, zarówno pod względem legislacyjnym, jak i politycznym, jest precyzyjne wyznaczenie kompetencji każdego organu oraz ustalenie ich uprawnień i obowiązków we wzajemnych relacjach. Po piąte, zasadne jest przypuszczenie, że politycy czescy, w swej atencji dla zwycięskiej Francji i jej zasad ideowych, nie zatracili właściwego im zdrowego rozsądku i zmysłu obserwacyjnego. Umieili obok blasków III Republiki dostrzec także jej cienie, na czele z hipertrofią legislatywy oraz karuzelą gabinetową, co prowadziło do przekształcenia poziomego podziału władz na pionowy oraz „zagubienia” monteskiuszowskiej zasady równowagi między legislatywą a egzekutywą.

Jeżeli zgodzić się z opinią, iż regulacje zawarte w Konstytucji marcowej dotyczące relacji między legislatywą a egzekutywą były podobne do analogicznych zasad formowanych przez praktykę ustrojową we Francji od 1879 r. i następnie wywieść stąd wnioski, iż przekazy dotyczące tej praktyki wywarły wyraźny wpływ na kształt rodzimych rozwiązań w tej materii, to można także zadać pytanie, czy po naszej stronie istniały jeszcze jakieś inne czynniki sprzyjające recepcji takich rozwiązań ustrojowych, które na pierwszy plan ustroju państwa wysuwały władzę ustawodawczą.

Za sprawą istniejących opracowań można podjąć próbę wskazania tych czynników, dokonując tu ich wstępnego podziału na historyczne, ideowo-polityczne i pragmatyczne. Te pierwsze to przekazy o miejscu Sejmu w Rzeczypospolitej Obojga Narodów w jej najświetniejszych latach, pamięć o dziele Sejmu Czteroletniego i postanowieniach zawartych w Konstytucji 3 maja, a także wspomnienie Sejmu Królestwa Kongresowego detronizującego cara Mikołaja I podczas powstania listopadowego. Drugi rodzaj czynników był pochodną wydarzeń, które miały miejsce na ziemiach polskich w ostatnich miesiącach I wojny światowej, a następnie po 11 listopada 1918 r. Nieomal wszystkie siły polityczne – jedne prędzej, inne później i z ociąganiem – zaczęły opowiadać się (mniej lub bardziej solennie) za zwołaniem do Warszawy sejmiku opartego na podstawach demokratycznych i uczynienia zeń

najważniejszego organu w odradzającym się państwie oraz powierzenia mu zadań konstytuancy²⁷. To przekonanie celnie zdefiniował Naczelnik Państwa Józef Piłsudski, który jako Wódz Naczelny w rozkazie do Wojska Polskiego przypomniał, iż niebawem wybierany Sejm Ustawodawczy „będzie obrazem woli Narodu i ustali grunt przyszłego życia narodowego i państwowego”²⁸. Ostatni zbiór czynników, tych pragmatycznych, także wyrastał z realiów, ale z późniejszego okresu, z lat 1919–1922. Sejm Ustawodawczy na mocy Małej Konstytucji stał się *de iure* najważniejszym organem w państwie, uzyskując uprawnienia zwierzchnie wobec Naczelnika Państwa i rządu oraz monopolizując w swoich rękach proces tworzenia prawa. Jednak już od samego początku za sprawą uzgodnień dotyczących uprawnień Naczelnika Państwa jako Naczelnego Wodza zaczęły pojawiać się kwestie, w których Sejm Ustawodawczy nie miał już przysłowiowego ostatniego słowa, i katalog tych kwestii, za sprawą zabiegów Naczelnika Państwa, ulegał pewnemu poszerzeniu, czego najdobitniejszym dowodem były wydarzenia związane z dymisją rządu Antoniego Ponikowskiego w 1922 r.²⁹ Jednak niezależnie od dokonań Naczelnika Państwa w dziele poszerzania jego władztwa, to jednak większość posłów w izbie tworzyła gremium, które decydowało o kierunku prac ustawodawczych i polityce wewnętrznej kolejnych rządów. Było to gremium, od którego rozstrzygnięcia nie było odwołania do żadnego innego organu.

Sejm Ustawodawczy był konstytuanta, która ze względu na splot wydarzeń zewnętrznych i wewnętrznych potrzebowała ponad dwóch lat na przygotowanie i uchwalenie „Dużej Konstytucji”. Po spełnieniu tej powinności Sejm Ustawodawczy działał nadal, w granicach władzy przyznanej mu w Małej Konstytucji, jeszcze ponad półtora roku. W ciągu tych lat, jeśli tak to można ująć, posłowie przetestowali w praktyce funkcjonowanie modelu ustrojowego państwa, w którym parlament, czyli posłowie wchodzący w jego skład, działają w imię narodu suwerena jako najważniejszy organ w państwie. I można zaryzykować opinię, iż tak jak w przypadku członków jakobińskiego Konwentu, po 1792 r. czy posłów francuskiego Zgromadzenia Narodowego w Wersalu po wyborach w 1871 r., wynik testu w ocenie zainteresowanych wypadł satysfakcjonująco.

Bardziej wnikliwe studia, oparte na materiale empirycznym, być może, wykazałyby zasadność tezy, iż nie inspiracje płynące z III Republiki,

²⁷ Zob. M. Pietrzak, *Rządy...*, s. 34–41, zob. także A. Ajnenkiel, *Spór...*, s. 177–193.

²⁸ Cytat za A. Ajnenkiel, *Spór...*, s. 186, zob. także A. Ajnenkiel, *Konstytucje...*, s. 154.

²⁹ Rozwój wydarzeń przedstawia A. Garlicki, *Józef...*, s. 241–244, ale bardziej pogłębioną analizę wydarzeń i ich następstwa daje M. Pietrzak, *Rządy...*, s. 137–141.

a rodzime doświadczenia wyniesione z ław i gabinetów (oraz korytarzy) Sejmu Ustawodawczego³⁰ były tu decydującym czynnikiem, jaki przesądził o kierunku prac konstytucyjnych i stworzeniu rozwiązań, które w efekcie uczyniły z izby niższej parlamentu najważniejszy organ państwa w odrodzonej Polsce. Było to rozwiązanie, które nie przystawało do realiów i potrzeb państwa powracającego na mapę Europy po tak długiej przerwie. Zabrakło w tym dziele – w postaci konstytucji – mądrości i rozwagi naszych sąsiadów z południa. Można tu tylko odnotować, że pierwsze oceny dostrzegające wady stworzonych rozwiązań zostały sformułowane w Polsce bardzo szybko, wkrótce po wejściu w życie nowej ustawy zasadniczej. Można zauważyć, iż uczyniono to znacznie szybciej, niż trwały prace nad obiektem krytyki. Dowodem tego są rozprawy zawarte w pracy pt. *Nasza konstytucja*. Praca została wydana w Krakowie w 1922 r.³¹ Najwybitniejsi polscy konstytucjonaliści z Krakowa i Lwowa poddali dzieło Sejmu Ustawodawczego surowej i celnej krytyce (a także własnym sumptem wydali te publikację). Czas na rzeczywistość, a nie tylko intelektualną korektę regulacji Konstytucji marcowej, zgodnie z art. 125 ust. 1 Konstytucji, w sferze regulacji dotyczących relacji między władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą, nadszedł po pięciu latach od jej uchwalenia. Jednak doprowadzenie do rozpoczęcia tego procesu, w czerwcu 1926 r., którego efektem było uchwalenie noweli sierpniowej latem 1926 r., nie było dziełem ani uczonych, ani parlamentarzystów.

Abstract

The Constitution of 17 March 1921 against the background of the post-war republican constitutions in Europe 1919–1922

After Poland regained its independence in November 1918, the parliament, acting as a constitutional body, enacted the Constitution of the Republic of Poland on 17 May 1921. It is worth setting this event against a broader background. After the First World War, new constitutions were created in Eastern Europe, in particular in those states that had to build their political system from scratch, for example because they appeared on the map of Europe for the first time in history or were reinstated after a long break.

³⁰ M. Pietrzak, *Rządy...*, s. 229–248, zob. także s. 314–316.

³¹ Zob. *Nasza konstytucja...*

These states, or more precisely their elites, had to draw on foreign ideas and achievements due to lack of their own experience. For the states that chose the republican system and disregarded the solutions contained in the constitutions of the United States and Switzerland, the Third Republic of France became a very important source of inspiration, thanks to the regulations contained in the three constitutional acts of 1875, as well as constitutional practice. Admittedly, from 1879 onwards, the constitutional practice increasingly diverged from the letter of the law set out in these three acts. Another source of inspiration for some of the new states in Eastern Europe was the constitution of the German Reich, adopted in 1919.

In our part of Europe, if we exclude Estonia, Finland, and Austria – which made an effort to develop their own, sometimes unique, political solutions – it can be noted that the achievements of the Third Republic, in terms of the letter of law and political practice, became a decisive source of inspiration for Poland and Czechoslovakia, while the German Basic Law served as a model for Latvia (to a greater extent) and Lithuania (to a lesser extent).

The choices made by the political elites of Poland and Czechoslovakia, however, differed in one fundamental aspect. Poland took as its point of departure the constitutional practice of the Third Republic, formed since 1879, while Czechoslovakia took the letter of the Constitutional Act of 1875. This substantially and differently moulded the form of the political system of each of these states, and subsequently its functioning in practice.

Already in the interwar period, it became clear that the decisions taken in Warsaw to make the Sejm the highest organ in the state, modelled after the Chamber of Deputies in France, were less “correct” than the solutions adopted in Prague.

In Czechoslovakia, the principle of the separation of powers was taken as the starting point. The principle of the balance of powers was then referred to and the roles of the legislative and executive branches were precisely defined so that this balance would really exist. In this way, the smooth operation of both powers was guaranteed, not only in their relations with each other, but also on a national scale.

In Czechoslovakia, the architects of the constitution took into account the principle of the separation of powers alongside the principle of their balance, while in Poland the latter principle was absent, at first in the text of the constitution, and then in practice in the years 1922–1926.

Keywords: independence, constitution, separation of powers, constitutional practice

WŁADYSŁAW KULESZA  <https://orcid.org/0000-0002-5296-9089>

Dr hab., Uniwersytet Warszawski.

Bibliografia

- Abraham W., Dwernicki T., Estreicher S., Jaworski W.L., Kutrzeba S., Rostworowski M., Wróblewski S., Zoll F., *Nasza konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12–25 maja 1921 r.*, Kraków 1922.
- Ajnenkiel A., *Konstytucje polskie 1791–1997*, Warszawa 2001.
- Ajnenkiel A., *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972.
- Baszkiewicz J., *Historia Francji*, Wrocław 2004.
- Czapliński W., Galos A., Korta W., *Historia Niemiec*, Wrocław 1990.
- Czekalski T., *Albania*, Warszawa 2003.
- Garlicki A., *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1988.
- Gwiżdż A., *Burżuazyjno-obszarnicza konstytucja z 17 marca 1921 roku*, Warszawa 1956.
- Gwiżdż A., *Finlandia – uwagi wstępne*, w: *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej i Francji*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław 1971.
- Jussila O., Hentilä S., Nevakivi J., *Historia polityczna Finlandii 1809–1999*, tłum. B. Kojro, Kraków 2001.
- Kraczkowski R., *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Warszawa 1994.
- Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
- Łossowski P., *Kraje nadbałtyckie na drodze od demokracji parlamentarnej do dyktatury*, Wrocław 1972.
- Łustacz L., *Ustawa i rozporządzenie w klasycznej doktrynie francuskiej i niemieckiej*, Warszawa 1968.
- Makowski J., *Nowe konstytucje*, Warszawa 1925.
- Marques A.H. de Oliveira, *Historia Portugalii*, tłum. J.Z. Kławe, Warszawa 1987.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.
- Ryszka F., *Państwa autorytarne*, w: *Dyktatury w Europie Środkowo-Wschodniej 1918–1939. Konferencja naukowa w Instytucie Historii PAN 2–3 XII 1971*, red. J. Żarnowski, Wrocław 1973.
- Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
- Wereszycki H., *Historia Austrii*, Wrocław 1986.
- Zieliński E., *Referendum w świecie współczesnym*, Wrocław 1968.