

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji
w Przemyślu
Wydział Prawa i Administracji 49 (54)

Podręczniki uczelniane
nr 54

Władysław Ćwik
Wacław Mróz
Andrzej Witkowski

**ADMINISTRACJA W SYSTEMIE
USTROJOWYM POLSKI X-XX W.**

wydanie szóste

pod redakcją **Władysława Ćwika**

Przemyśl – Rzeszów 2010

Recenzenci:

prof. dr hab. Zygmunt Mańkowski

prof. dr hab. Tomasz Opas

Kolegium redakcyjne:

Jan Szreniawski (redaktor naczelny), Jerzy Buczkowski,
Miroslaw Kurek, Jan Łukasiewicz, Antoni Pieniążek, Jerzy Posłuszny

Poszczególne części podręcznika napisali:

Władysław Ćwik – część I, II i IV

Wacław Mróz – część III, rozdział III-X

Andrzej Witkowski – część III, rozdział I-II

Wydano nakładem

Wyższej Szkoły Prawa i Administracji
w Przemyślu

**© COPYRIGHT 2010 BY Wyższa Szkoła Prawa
i Administracji w Przemyślu**

Skład i łamanie: Marta i Sławomir Szost

ROZDZIAŁ III. POLSKA W OKRESIE REFORM (1764 – 1795)

1. Uwagi wstępne

A. Periodyzacja

Relatywnie krótki, lecz niezwykle ważny w naszych dziejach okres panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego (1764-1795) nazwaliśmy tu umownie i skrótowo **okresem reform**. W sposób bardziej adekwatny można go nazwać okresem kształtowania się monarchii konstytucyjnej lub „**początkami monarchii konstytucyjnej**”. Z punktu widzenia dziejów ustroju politycznego i administracji (a dokonywała się wówczas przebudowa w tych dziedzinach) wyodrębnia się cztery podokresy:

1. Reformy w latach 1764-1775
2. Reformy Sejmu Czteroletniego 1788-1792
3. Targowicę i konstytucje grodzieńskie 1792-1793
4. Insurekcję narodową 1794

W treści rozdziału nie będziemy sztywno akcentować tych „wewnętrznych” cezur czasowych.

B. Zmiany terytorialne

Od początku XVIII w. (pokój karłowicki 1699 r.) granice Rzeczypospolitej obejmowały obszar 733 tys. km². W początkach panowania Stanisława Augusta państwo liczyło ok. 14 mln mieszkańców.

Pierwszym uszczupleniem terytorium Polski w omawianym okresie było zajęcie przez Austrię w latach 1769-1770 Spisza i części trzech starostw: czortyńskiego, nowotarskiego i sądeckiego. Prusy w tym czasie de facto anektowały fragment Wielkopolski. Była to zapowiedź I rozbioru Polski, który nastąpił w **1772** roku. W wyniku **I rozbioru Prusy** zajęły obszar o powierzchni **36 tys. km²**: Pomorze

Gdańskie (bez Gdańska i Torunia), część Wielkopolski i Kujaw. **Austrii** przypadło w udziale **83 tys. km²**: niemal całe województwo ruckie (ziemia przemyska, sanocka, lwowska, halicka i część chełmskiej), część województwa krakowskiego, sandomierskiego, lubelskiego, podolskiego i wołyńskiego. **Rosja** zagarnęła wówczas **92 tys. km²**: województwo inflanckie, większość witebskiego, mścislawskiego, część połockiego i mińskiego.

W sumie obszar Rzeczypospolitej skurczył się prawie o 30% (do 522 tys. km²), a liczba ludności spadła o 35% (do 7,7 mln).

W **drugim rozbiorze (1793 r.)** uczestniczyły Prusy i Rosja.

Prusy zajęły dalsze rdzenie polskie obszary Wielkopolski, Kujaw, Pomorza i Mazowsza, położone na zachód od linii: Częstochowa – Sochaczew – Działdowo – ponad **57 tys. km²**. W ręce pruskie dostał się również Gdańsk i Toruń. Nabytki terytorialne Rosji w drugim rozbiorze to **aż 250 tys. km²**, w tym całe województwa: kijowskie, bractawskie, reszta podolskiego, połockiego i wołyńskiego, brzeskolitewskiego i wileńskiego.

Po drugim rozbiorze obszar państwa polskiego zmniejszył się do zaledwie 215 tys. km², a liczba ludności do około 3,7 mln osób.

Wreszcie w **trzecim rozbiorze (1795)**, w którym partycypowały wszystkie trzy absolutystyczne monarchie, **Austria** zajęła Kraków z resztą województwa oraz tereny międzyrzeczy Wisły i Bugu oraz Wisły i Pilicy (**47 tys. km²**). **Prusy** opanowały tereny po Pilicę, Bug i Niemen (w tym reszę Mazowsza oraz województwa brzeskolitewskiego, trockiego, a także skrawek księstwa żmudzkiego – w sumie **48 tys. km²**). Nabytki **Rosji** przy ostatecznym podziale to: Kurlandia, księstwo żmudzkie oraz części „napoczętych” przedtem województw litewskich i koronnych po linię Bugu, Grodna i Niemna (120 tys. km²).

Łącznie **Rosja** zaanektowała **462 tys. km²** (62% terytorium Rzeczypospolitej), **Prusy 141 tys. km²** (20%), a **Austria 130 tys. km²** (18%). Z głównych miast polskich i litewskich – Kraków, Lwów i Lublin znalazły się pod zaborem Austrii; Grodna, Wilno i Brześć – Rosji; zaś Gdańsk, Toruń i stołeczną Warszawę zagarnęły Prusy. Na Bugu koło Niemirowa stykały się granice trzech rozbiorów. Dziś przebiega tamtędy granica polsko-białoruska.

2. Ustrój społeczny

A. Szlachta

W dobie stanisławowskiej, pod wpływem prądów Oświecenia, zaczyna się krystalizować nowe pojęcie narodu, mimo istniejących i sankcjonowanych przez prawo podziałów stanowych. Coraz więcej ludzi, niezależnie od przynależności stanowej czuje się obywatelami państwa polskiego, związanymi wspólną przeszłością i współczesnością, a więc narodem. Pojęcie **narodu szlacheckiego** zaczyna niekiedy kruszyć się i ustępować miejsca **narodowi „wolnych posiadaczy”**, czyli posesjonatów. Stąd tendencje do wyeliminowania z życia politycznego szlachty „gołoty”, a jednocześnie mnożące się po roku 1764 nobilitacje mieszczan oraz dążność do uznania typowo miejskich profesji za zajęcia godne szlachty (a więc nie pozbawiające szlachectwa). Wyrazem tego jest konstytucja sejmowa z 1775 roku stwierdzająca, że „odtąd szlachcie wszelkiego rodzaju kupiectwem się bawiący szlachectwa swego utracić nie będzie”. Zachęcano równocześnie świeżo nobilitowanych mieszczan (nawet pod groźbą utraty nabytego szlachectwa), by w ciągu roku kupili dobra ziemskie (za minimum 50 tys. zł), co świadczy o otwarciu się stanu szlacheckiego na sojusz z zamożnym mieszczaństwem.

Inaczej przedstawiała się sytuacja na styku stanu szlacheckiego z chłopskim. Tu prawa kardynalne z 1768 r. niedwuznacznie zapewniły szlachcie całość „władzy i własności” nad chłopami, jedynie z zakazem stosowania wobec nich kary śmierci w sądach dominialnych. Prawa te potwierdziły odwieczne szlacheckie przywileje, gwarantujące nietykalność osobistą i dożywotność piastowanych urzędów.

Co ciekawe, podobne sformułowania znajdujemy w **Konstytucji 3 Maja**. Zagwarantowano w niej szlachcie wszelkie prawa dotyczące nietykalności osobistej i własności „tak jak od wieków każdemu służyły”. W tym samym wymiarze jak w prawach kardynalnych z 1768 r. zagwarantowano szlachcie zwierzchność dominialną nad chłopem. Różnica tkwi tylko w tym, że wszystkie wspomniane wyżej uprawnienia odnosiły się wyłącznie do „**szlachty – ziemian**” (jak głosi tytuł rozdziału „ustawy rządowej”) a więc posesjonatów. Tylko do nich

miano stosować także zasadę równości szlacheckiej. Szlachciców nieosiadłych („gołotę”) i czynszowych dzierżawców relegowano ze składu sejmików, co było ciosem wymierzonym głównie w magnaterię, korzystającą z poparcia drobnoszlacheckiej „klienteli”.

Konstytucja 3 Maja obniżając bariery między szlachtą a bogatym mieszczaństwem rekompensowała jakby rozszerzenie możliwości nobilitacji instytucją **skartabelatu** – dopiero w trzecim pokoleniu nowe szlachectwo dawało dostęp do wyższych urzędów.

Po zwycięstwie Targowicy sejm grodzieński (1793), grzebiąc Konstytucję, sięgnął ponownie po „prawa kardynalne”. Jedno z nich gwarantowało szlachcie pełnię władzy dominialnej nad chłopami.

Władze insurekcji kościuszkowskiej nie wydały aktu prawnego odnoszącego się do szlachty. Mimo iż Kościuszko deklarował: „za samą szlachtę bić się nie będę, chcę wolności całego narodu”, to musiał liczyć się z tym, że bez udziału szlachty powstanie pozbawione jest szans. Konsekwencją tego była troska o podstawowe interesy tego stanu (np. pozostawienie częściowo zredukowanego obowiązku pańszczyzny w uniwersale połanieckim), czy też zachowanie szlachcie – właścicielom ziemskim istotnego udziału we władzach naczelnym powstania (radcy w Radzie Najwyższej Narodowej) i w organach lokalnych (komisarze w komisjach porządkowych).

B. Miasta i mieszczenie

W sytuacji prawno-społecznej miast Rzeczypospolitej, zwłaszcza tych znacniejszych – królewskich, okres reform miał przynieść liczące się zmiany.

Już w 1764 r. zaistniała formalnie możliwość likwidacji jurydyk (i innych wyłączeń spod prawa miejskiego) w miastach królewskich, jednak trzeba było wykazać, że utworzono je bezprawnie, co nie było rzeczą łatwą.

Dużą nadzieję wiązały miasta z działalnością powoływanych od roku 1765, najpierw dla Warszawy, później dla innych miast królewskich, **komisji „dobrego porządku” (boni ordinis)**. Istotnie, komisje te, złożone ze szlachty, ale korzystające z pomocy mieszczań, działały w wielu miastach przez szereg lat, czyniły wiele dla uporządko-

wania finansów miejskich, ustroju wewnętrznego miast, poprawy stanu gospodarczego i pomnożenia dochodów municypalnych.

Równocześnie jednak wprowadzono w 1768 r. tzw. jurysdykcję pośredniczą starościńską, czyli obowiązek apelacji w sprawach cywilnych od wyroku sądu miejskiego – nie wprost do Asesorii, lecz do starosty, w którego imieniu sądził najczęściej jego „namiestnik” (oficjalista, nieraz ekonom). Działalność sądów pośredniczych wywołała w miastach dezaprobatę i liczne głosy krytyki.

W czasie obrad Sejmu Czteroletniego przedstawiciele 141 miast królewskich udali się (2 grudnia 1789 r.) w słynnej „**czarnej procesji**” do króla i sejmu z memoriałem, który zawierał szereg postulatów, dotyczących spraw mieszczan i ich udziału w życiu politycznym kraju. W wyniku tego wystąpienia, które wzbudziło niepokój zachowawczych polityków, a także wskutek prac powołanej do życia „deputacji miejskiej” sejm uchwalił w kwietniu 1791 roku **ustawę o miastach wolnych (królewskich)**, spełniającą wiele z postulatów „czarnej procesji”. Przepisy te mogły być rozciągnięte na miasta prywatne i duchowne za zgodą ich właścicieli. Ustawa, uznana wkrótce za część składową Konstytucji 3 Maja, udostępniła posesjonatom miejskim szereg przywilejów przysługujących dotychczas tylko osiadłej szlachcie: **nietykalność osobistą** (wkrótce rozciągniętą również na Żydów), możliwość **nabywania dóbr ziemskich**, obejmowania **niższych stanowisk** w administracji, sądownictwie i palestrze, jak również we władzach duchownych i korpusie oficerskim (poza szlachecką kawalerią narodową). Rozszerzono znacznie możliwości **nobilitacji** dla najzamożniejszych i najaktywniejszych mieszczan, co zresztą mogło osłabić stan mieszczański, a wzmocnić szlachecki. Zniesiono **jurydyki**, poddając całe terytorium miast władzom municypalnym.

Miasta otrzymały skromną reprezentację (poprzez **plenipotentów**) w centralnych organach administracji (Komisji Policji i Skarbu), uprawnioną do uczestnictwa w obradach sejmu (bez prawa głosu), a także w składzie sądu asesorskiego. Będzie o tym mowa w dalszej części rozdziału.

Godną odnotowania sprawą jest powołanie rozwiniętych form samorządu miejskiego w skali ogólnopaństwowej, tzw. **zgrupowań**

wydziałowych (okręgi większe od województw), o uprawnieniach wyborczych i sądowych (sądy apelacyjne wydziałowe).

Niedługo cieszyły się miasta nowymi zdobyczami w dziedzinie politycznej. Po zwycięstwie Targowicy sejm grodzieński (1793) pozbawił je reprezentacji w sejmie (plenipotenci), skasował zgromadzenia wydziałowe, a wiele uprawnień nadanych mieszczanom przez Sejm Czteroletni ograniczył do wąskiej grupy – tzw. miast głównych. Uważa się jednak, że nie odebrano im de facto ani prawa nietykalności osobistej, ani możliwości nabywania dóbr. Pozostało to trwałą zdobyczą miast.

Insurekcja narodowa 1794 r. przyniosła aktywizację mieszczaństwa polskiego i ukazała jego patriotyzm, o czym świadczył choćby zryw biedoty i rzemieślników Warszawy pod wodzą **Kilińskiego**. Przedstawiciele mieszczaństwa brali żywy udział w cywilnych władzach powstańczych – Rady Najwyższej Narodowej i komisji porządkowych. Za swój opór i pomoc dla powstańców ludność miast ponosiła krwawe ofiary (rzeź Pragi).

C. Chłopi

Jak już wspomniano w punkcie dotyczącym szlachty, regulacja prawna o charakterze ogólnopaństwowym, a mianowicie **prawa kardynalne 1768 r.**, poddała chłopów **dominialnej zwierzchności** dziedziców. Dokumenty z epoki dowodzą, że nawet **pozbawienie** sądów dominialnych możliwości **karania chłopą śmiercią** nie było skuteczne: skazany umierał od wymierzanej w sposób drakoński chłosty.

Złagodzeń poddaństwa chłopą dokonywano drogą partykularnych „ustaw miejskich” dla poszczególnych kluczy dóbr, wydawanych przez dziedziców. Tu i ówdzie dochodziło na tej podstawie do uwalniania chłopów z poddaństwa poprzez wykupienie się co bardziej operatywnych i zamożnych jednostek i ich rodzin. W królewskich przynosiły niejednokrotnie wyroki referendarii na skutek suplik i skarg gromad.

Zapowiedzią generalnych zmian w sprawie chłopskiej był słynny artykuł IV Konstytucji 3 Maja pt.: „**Chłopi włościanie**”. Głosił on wzięcie ludu rolniczego „**pod opiekę prawa i rządu krajowego**”, co mogło oznaczać możliwość zwracania się w przyszłości do admini-

stracji państwowej i sądownictwa w kwestiach dotyczących rolnictwa i ludności wiejskiej. Zalecano dziedzicom zawieranie z chłopami umów w sprawach świadczeń. Miały one wiązać kontrahentów i ich sukcesorów. Wolności osobistej ogółowi chłopów nie przyznano, zapewniano ją tylko przybyszom z zagranicy, także zbiegom, którzy zdecydowali się wrócić do Polski.

Dalej nieco w kwestii gwarancji praw chłopskich poszła **ustawa** o sprzedaży królewskiej z 1792 r. Deklarowała ona „**własność wieczystą**” (tj. użytkową) ziemi dla chłopów z tych dóbr oraz możliwość opuszczenia gospodarstwa po spełnieniu pewnych warunków rozliczeniowych (a więc wolność osobistą).

Targowica, burząc porządek Konstytucji 3 Maja, powróciła (w konstytucji grodzieńskiej z 1793 r.) do pełnej władzy dominialnej dziedzica nad chłopem.

W powstaniu kościuszkowskim chłop polski wzięli masowy udział, a triumf kosynierów pod Raclawicami i wizerunek **Bartosza Głowackiego** przy zdobytej rosyjskiej armacie – stały się tego symbolem. Insurekcja dała chłopom znacznie więcej niż dotychczasowe reformy. **Uniwersał połaniecki**, opracowany przy udziale H. Kołłątaja, a ogłoszony 7 maja 1794 r., zapewniał im wolność osobistą, nieusuwalność z ziemi dla wypełniających powinności dworskie, które jednocześnie zostały zmniejszone (od 1/3 do 1/2), przy całkowitym zwolnieniu od pańszczyzny chłopów – powstańców. Dla roztoczenia opieki nad chłopstwem powołano urząd **dozorcy** (jeden na 1000-1200 „dymów wiejskich”).

Pod koniec powstania, po klęsce maciejowickiej, władze powstańcze zapowiedziały pierwsze w Polsce **uwłaszczenie chłopów** – przekazanie powstańcom nadziałów z dóbr narodowych i ziemi skonfiskowanej zdrajcom. Zapowiedź ta pozostała niezrealizowana wobec klęski insurekcji.

D. Sprawy wyznaniowe

Prawa kardynalne z 1768 r., które były wypadkową różnych tendencji i nacisków (w tym szczególnie zaznaczała się rola Rosji), prezentowały w sprawach wyznaniowych ambiwalentne stanowisko: z jednej strony akcentowały dominującą rolę religii katolickiej („Wiara

święta katolicka rzymska.... wieczyście panującą będzie”), ale równocześnie dopuściły szlachtę dysydencką i dyzunicką (protestantów i prawosławnych) do urzędów i godności, nawet senatorskich i ministerialnych. Te ustępstwa na rzecz różnowierców zawężono w kolejnych prawach kardynalnych z 1775 roku. Konstytucja 3 Maja deklarując wolność wyznań zapewniała jednak tradycyjne pierwszeństwo dla religii rzymskokatolickiej, a odstępstwo od niej traktowała jako występki kryminalny.

Podobne przepisy o sprawach wyznaniowych zawierają zresztą również prawa kardynalne (konstytucja grodzieńska) z 1793 r. Dodano tam wyraźne zagwarantowanie, że w Polsce królem może być jedynie „katolik rzymski”.

W czasie Sejmu Czteroletniego i na skutek jego uchwał doszło do przejęcia na rzecz skarbu rozległych dóbr biskupstwa krakowskiego, w zamian za roczną pensję dla biskupa. Niepowodzeniem skończyły się natomiast projekty wysuwane już wcześniej (m.in. w zbiorze praw sądowych A. Zamoyskiego) zmierzające do podporządkowania Kościoła państwu, jak to miało miejsce w innych państwach Europy (Austria).

Drugi z obrządków katolickich – greckokatolicki (unicki) liczył przed I rozbiorem 8 biskupstw. Metropolita unicki wchodził od 1790 r. w skład Senatu, choć jego siedziba – Kijów pozostawała już od dawna (formalnie od 1686 r.) w obcych rękach (Rosji). Podobny los spotkał arcybiskupa obrządku ormiańskiego, rezydującego we Lwowie, które to miasto w 1772 r. utraciła Rzeczpospolita na rzecz Austrii (Galicja). Przypomnijmy również, że na terenie Rzeczypospolitej istniały również parafie i cerkwie prawosławne, poddane (1785) metropolicie moskiewskiemu, choć podejmowano też próby uniezależnienia się (autokefalii).

Wyznawcy kalwinizmu (Kościół ewangelicko-reformowany) mieli w Polsce przed I rozbiorem około 70, a luteranie (Kościół ewangelicko-augsburski) około 150 zborów.

Spośród wyznawców religii niechrześcijańskich najwięcej było Żydów (wyznanie mojżeszowe). W okresie reform ich liczba w Rzeczypospolitej wynosiła ok. 800 tys., w tym 2/3 w miastach. Niewielką kilkutyśieczną grupę stanowili Tatarzy (muzułmanie).

3. Król i parlament

A. Król

Ostatni król szlacheckiej Rzeczypospolitej, **Stanisław August Poniatowski**, był człowiekiem starannie wykształconym, biegłym w dyplomacji, mecenasem sztuk pięknych, literatury i nauki, lecz równocześnie człowiekiem miękkiego charakteru, ustępliwym i chwiejnym w postępowaniu, uległym wobec Rosji (z której poręki wstąpił na tron). Ponurą wymowę ma fakt, że swą karierę polityczną rozpoczął i zakończył w stolicy Rosji – Sankt Petersburgu, gdzie po abdykacji zmarł w 1798 r. Byłby z pewnością dobrym monarchą, ale w bardziej sposobnym okresie historycznym.

Wybór i objęcie władzy przez monarchę przeprowadzono zgodnie z zasadami wolnej elekcji. Koronacja odbyła się jednak nie w Krakowie, lecz w Warszawie. Król zaprzysiągł Artykuły henrykowskie i pakta konwenta. Jednym z przyrzeczeń królewskich była niepodzielność Rzeczypospolitej, w czym historycy dostrzegli rachuby Rosji na wyłączność w przyszłej aneksji ziem naszego państwa. Pod presją wydarzeń historycznych król wyrażał jednak zgodę na kolejne podziały. Prawa kardynalne z 1768 r., dyktowane i gwarantowane przez Rosję, uznawały wolną elekcję królów jako jedną z zasad nienaruszalnych. Kolejne prawa kardynalne z 1775 r., afirmowane już przez trójkę zaborców, dodawały warunek, że wybór może dotyczyć wyłącznie „Piaśta rodowitego, szlachcica – posesjonata”. Wykluczono przy tym jakiegokolwiek następstwo tronu (nawet po dziadku). Wszystko to miało zapobiec możliwości wzmocnienia pozycji króla.

Powołanie do życia w 1775 r. Rady Nieustającej (o której szerzej w następnym punkcie) miało na celu radykalne ograniczenie uprawnień królewskich, ale dzięki zręcznej polityce Stanisława Augusta (który stał na czele Rady i jej Departamentu Interesów Cudzoziemskich) i jego współdziałania z ambasadą rosyjską, rola króla w działalności Rady była znacząca.

Dodać należy, że nad interesami monarchy oraz realizacją (i rozszerzeniem w miarę istniejących możliwości) jego uprawnień czuwał prężnie działający **Gabinet Królewski**, kierujący m.in. de

facto polityką zagraniczną, jak również królewska **Kancelaria Wojskowa**.

Konstytucja 3 Maja z jednej strony ustabilizowała, a z drugiej osłabiła pozycję króla w państwie. Stabilizacja polegała na wprowadzeniu **dziedzicności tronu** na zasadzie primogenitury. Dopiero w razie wygaśnięcia dynastii specjalny sejm elekcyjny miał dokonać wyboru nowego króla polskiego (protoplasty nowej dynastii). Następcą Stanisława Augusta miał być książę elektor saski **Fryderyk August**.

Oslabieniem pozycji króla było pozbawienie go rangi osobnego stanu sejmowego, prawa sankcjonowania ustaw i głosu decydującego w dziedzinie władzy wykonawczej. Jako głowa państwa i dożywotni szef rządu był „sam przez się nic nie czyniący”, a więc nieodpowiedzialny politycznie. Do ważności aktów prawnych, poza podpisem królewskim, wymagana była **kontrasygnata** właściwego ministra, który brał na siebie wówczas odpowiedzialność za ich treść. Do uprawnień królewskich w nowym układzie „3-Majowym” wrócimy niżej.

Po zwycięstwie konfederacji targowickiej (król do niej przystąpił, choć zaprzysięgał Konstytucję 3 Maja) **sejm grodzieński 1793 r.** powrócił do starych porządków w nowych prawach kardynalnych. Tron Rzeczypospolitej stał się na powrót **elekcyjny**, choć wyboru króla miano dokonywać już nie na zasadzie wolnej elekcji viritum, lecz na sejmach o potrójnym składzie posłów. Rola monarchy miała być skrepowana ingerencją Rady Nieustającej, sterowanej przez ambasadora rosyjskiego.

Akty powstania narodowego 1794 r. realizując hasła „wolność, całość, niepodległość”, nie precyzowały spraw ustroju przyszłej Polski. Miała ją sprecyzować osobna „konstytucja narodowa” po zwycięstwie nad wrogami Insurekcji. Uznawano zasadę mocy obowiązującej Konstytucji 3 Maja i innych ustaw Sejmu Czteroletniego, jeśli nie były one sprzeczne z celami powstania. Dlatego też formalnie uznawano istnienie w Polsce monarchii, której król dotknięty odium zdrajcy, internowany w warszawskich Łazienkach, nie może przejściowo wykonywać swych funkcji, choć kontaktuje się z władzami powstania.

Po klęsce Insurekcji wywieziony z Warszawy przez Rosjan Stanisław August zmuszony został do abdykacji w Grodnie 25 listopada 1795 r. Wraz z tą datą zatrasnęło się wieko nad trumną I Rzeczypospolitej.

B. Sejm

Począwszy od **sejmu konwokacyjnego z 1764 r.** podejmowano próby usprawnienia prac parlamentu. Zgodnie z uchwalonym regulaminem obrad sejmowych zawężono zakres spraw wymagających jednomyślności do tzw. materii status (sprawy ustrojowe, przywileje i podatki), w innych, tzw. „**materiach ekonomicznych**” podejmowano uchwały **większością głosów**. Zakazano wymagania od posłów by zaprzysięgali instrukcje sejmowe.

Prawa kardynalne z 1768 r. utrzymały zasadę podejmowania uchwał sejmowych w nie cierpiących zwłoki „sprawach ekonomicznych” większością głosów, ale sprecyzowały i rozszerzyły katalog „materii status” (uchwały jednomyślne). Znajdujemy tu sprawy podatkowe, liczebności wojska, traktatów międzynarodowych, wojny i pokoju, nobilitacji i indygenatów, systemu monetarnego, pospolitego ruszenia, zakresu kompetencji ministrów, porządku sejmowania i sejmikowania, kompetencji sądów. Nadto wyodrębniono szereg kwestii ustrojowych, które miały mieć walor „nigdy odmienić się nie mogących”. Były to: pozycja wiary rzymsko-katolickiej jako panującej, elekcje królów unanimitate, równość szlachecka, liberum veto, unia polsko-litewska. Te zasady zostały powtórzone w 1775 r. i nie uległy zmianie do reform Sejmu Czteroletniego. Na papierze została również zapowiedź usunięcia z sejmu i sejmików szlachty „gołoty”.

Specyfiką okresu Stanisławowskiego było to, że większość sejmów obradowała „**pod węzłem konfederacji**”, co chroniło je przed zerwaniem przy zastosowaniu „liberum veto” (obowiązywała większość głosów, a nie wkraczano na ogół w „materie status”). Doskonalono i usprawniano pracę sejmu poprzez powoływanie komisji sejmowych pod nazwą deputacji, które przygotowywały projekty na obrady plenarne. W nadzwyczajnych sytuacjach sięgano po uproszczony tryb sejmowania, zwykle dla celów niezgodnych z polską racją stanu. Sejm powoływał specjalną delegację, na którą przelewał swe upraw-

nienia ustawodawcze i ratyfikacyjne. W taki sposób uchwalono prawa kardynalne 1768 r. i zatwierdzono I rozbiór Polski w 1773 r.

W myśl **Konstytucji 3 Maja 1791** r. sejm był dwuizbowy. **Izba poselska** składała się **204 posłów** szlacheckich i **24 plenipotentów** miast królewskich (zasiadali oni w ławach rządowych z prawem zabierania głosu, ale nie głosowania). Posłowie traktowani byli już jako **przedstawiciele całego narodu**, straciły moc instrukcje sejmikowe. Sejm był „**zawsze gotowy**” – jego kadencja trwała dwa lata, w związku z czym mandaty poselskie utrzymywały swą moc do końca kadencji i dlatego zanikły sejmy nadzwyczajne. W izbie poselskiej, której przewodniczył marszałek, uchwały zapadały **większością głosów** (zwykłą lub kwalifikowaną), **zlikwidowano zatem liberum veto**, jak również konfederacje i sejmy skonfederowane (choć Ustawa Rządowa uchwalona została przez taki właśnie sejm).

Senatowi przewodniczył **król**, któremu przysługiwały **dwa głosy** (w razie równości). Zasiadało w nim **132 senatorów** (102 wojewodów i kasztelanów, 30 biskupów i ministrów). Wobec izby poselskiej, która była „świątynią prawodawstwa”, senat miał w tym zakresie ograniczone uprawnienia. Mógł on jedynie zawiesić uchwaloną przez izbę poselską ustawę do następnego sejmiku (**veto zawieszające**), nie mógł jej odrzucić. Przy łącznym liczeniu głosów obu izb sejmowych (w wielu kwestiach) zdanie senatorów miało mniejsze szanse niż poselskie ze względu na mniejszą liczebność senatu. Ograniczenia te dadzą się wyjaśnić dążnością twórców Konstytucji do umniejszenia roli zmajoryzowanej przez magnaterię izby senatorskiej.

Kompetencje zreformowanego sejmiku określono maksymalnie szeroko: ustawodawstwo łącznie ze zmianami w konstytucji, stanowienie podatków, ratyfikacja traktatów międzynarodowych, kontrola rządu, jurysdykcja w sprawach wagi państwowej. Nowelizacji Ustawy Rządowej mógł dokonać specjalny sejm konstytucyjny po upływie 25 lat od jej uchwalenia.

Prawo o sejmikach, traktowane jako część składowa Konstytucji 3 Maja, wprowadziło również głosowanie większościowe. Ze składu sejmików wykluczono szlachtę „gołotę”. Do uprawnień sejmików w przyszłości miał dołączyć wybór kandydatów na senatorów świec-

kich (spośród nich następca Stanisława Augusta winien był obsadzać stanowiska senatorskie).

Po obaleniu Konstytucji 3 Maja **sejm grodzieński 1793 r.** przewidywał (w nowych prawach kardynalnych) powołanie do życia jednoizbowego sejmiku szlachecko-magnackiego. Prawo zakładania weta wobec uchwał sejmiku sprzecznych z prawami kardynalnymi służyło reaktywowanej **Radzie Nieustającej**. Wrócono w zasadzie do form **jednomysłności**, pomijając sprawy bieżące. Sejm miał zbierać się na sesje zwyczajne tylko raz na 4 lata. Jak z tego wynika, w nowym układzie sił, przy wzrastającej hegemonii Rosji, kadłubowy sejmik powtórnice okrojonej Rzeczypospolitej sprowadzono do roli figuranta. Władze „grodzieńskie” egzystowały do wybuchu powstania.

W okresie Insurekcji kościuszkowskiej warunki wojenne nie pozwoliły na ustanowienie i funkcjonowanie narodowego parlamentu. Właściwe mu funkcje wykonywały tymczasowe władze powstania, a zwłaszcza Rada Najwyższa Narodowa, która prowadziła m.in. działalność ustawodawczą. Akt powstania zastrzegł jednak, że powołane organy władzy, jako tymczasowe, nie mają prawa uchwalić konstytucji narodowej. Dzieło to rezerwowano dla przyszłego parlamentu, który zapewne miał być zwołany po zwycięstwie Insurekcji. Los sprawił jednak inaczej.

4. Rząd – centralne organy administracji

Już w 1764 r. rozpoczęto kroki zmierzające do utworzenia w Rzeczypospolitej administracji nowego typu. Powołano wówczas komisje wielkie – kolegialne organy rządowe, osobne dla Korony i Litwy: dwie **komisje skarbowe** i dwie **wojskowe**. Na ich czele stali ministrowie – podskarbiowie i hetmani.

Komisje skarbowe miały szeroki zakres kompetencji, w czym widać przejaw popularnych wówczas idei kameralistycznych. Poza sprawami zarządu skarbowością miały na celu rozwój istotnych dziedzin gospodarki: przemysłu, handlu, komunikacji i transportu. Porządkowano system miar i wag, obieg monety, w miejsce systemu cel wewnętrznych wprowadzono jednolite cło generalne; pobierane na granicach państwa. W 1768 r. komisja skarbu spowodowała uchwalenie

nie przez sejm budżetu. Komisje skarbu były również instancjami sądowymi w sprawach skarbowych. Istniały one aż do reform Sejmu Czteroletniego.

Komisje wojskowe kierowane przez hetmanów miały na celu modernizację i wyszkolenie armii oraz troskę o jej właściwe wyekwipowanie i zaopatrzenie. Ze względu na brak odpowiednich środków nie były w stanie skutecznie realizować swych zadań, jednak próbowały ograniczyć „wszechwładzę” hetmanów w sprawach wojskowych. Istniały tylko 12 lat, później ich zadania przejął Departament Wojskowy Rady Nieustającej.

Sejm rozbiorowy z 1773 r. powołał do życia następną komisję wielką. Była to **Komisja Edukacji Narodowej**, wspólna dla Korony i Litwy, uchodząca za pierwsze na świecie ministerstwo oświaty. Otrzymała ona do dyspozycji specjalny fundusz edukacyjny, pochodzący z kasaty dóbr zakonu jezuitów, zajmujących się dotąd edukacją młodzieży. Komisja zorganizowała system szkolny, obejmujący na szczycie dwie „szkoły główne” – uniwersytety w Krakowie i Wilnie, na szczeblu pośrednim – około 100 średnich szkół „wydziałowych” i „podwydziałowych”, zaś na szczeblu podstawowym szkoły parafialne – miejskie i wiejskie. Komisji podlegały również szkoły pijarskie. Komisja Edukacji Narodowej próbowała zreformować i unowocześnić treść nauczania w duchu oświecenia i racjonalizmu. Przyświecały jej cele wychowania patriotycznego. Dążyła do powszechności nauczania, jednakże bez wprowadzania powszechnego obowiązku szkolnego (nie było to możliwe na ówczesnym etapie). Działające przy KEN **Towarzystwo do Ksiąg Elementarnych** (z księdzem Grzegorzem Piramowiczem) postarało się o wydanie blisko 30 podręczników szkolnych, oryginalnych i tłumaczonych. Obejmując swym zasięgiem działania całość szkolnictwa (z wyjątkiem Szkoły Rycerskiej) Komisja skodyfikowała przepisy dotyczące spraw edukacyjnych w dziele: „Ustawy Komisji Edukacji Narodowej...” (1783).

Powołana w 1775 r. **Rada Nieustająca** stanowiła pierwszy w naszych dziejach kolegialny organ rządowy. Składała się z 36 członków – konsyliarzy, po 18 z senatu i izby poselskiej. Dzieliła się na **pięć departamentów**, załączków ministerstw: Interesów Cudzoziemskich, Policji czyli Dobrego Porządku, Wojskowego, Skarbu i Sprawie-

dliwości. Na czele pierwszego z wymienionych resortów stał król, jako reprezentant państwa na zewnątrz i sternik jego polityki zagranicznej. Pozostałymi departamentami kierowali ministrowie (marszałek, hetman, podskarbi i kanclerz). Departament Policji miał praktycznie kompetencje wyłącznie wobec miast królewskich, nie stał się więc resortem spraw wewnętrznych z prawdziwego zdarzenia. Departamenty Rady Nieustającej przygotowywały ważniejsze kwestie do debaty na plenarnych posiedzeniach, w sprawach bieżących decydowały same. Decyzje w Radzie podejmowano większością głosów, „rezolucje” Rady podpisywał król, marszałek i jeden z jej członków. Niezgodne z prawem decyzje Rady mógł uchylić sejm, sąd sejmowy był właściwy do orzekania w sprawach członków Rady naruszających prawo. W praktyce wiele spraw natury administracyjnej zostało uporządkowanych, w tym finansowa działalność agend państwowych. Od 1776 r. RN otrzymała prawo wiążącej interpretacji przepisów (łącznie z konstytucjami sejmowymi). W toku tych czynności dochodziło czasem do wydawania zupełnie nowych unormowań (wykładnia rozszerzająca). Mimo niewątpliwych zasług RN jej uległość wobec ambasady rosyjskiej naraziła Radę na niepopularność w oczach polskiej opinii publicznej i określenie „zdrady nieustającej”. Nic więc dziwnego, że Sejm Czteroletni na początku swej działalności zniósł najpierw Departament Wojskowy Rady Nieustającej, a wkrótce (1789 r.) całą Radę. Na jej miejsce nie powołano chwilowo żadnego organu rządowego.

Konstytucja 3 Maja ustanowiła nowy organ zarządu ogólnego o nazwie **Straż Praw**. Był to rząd centralny, gabinet ministrów z królem na czele. Do Straży wchodził: **prymas**, jako głowa duchowieństwa i jednocześnie przewodniczący Komisji Edukacji Narodowej, **pięciu ministrów**, powoływanych przez króla z grona ministrów Rzeczypospolitej: jeden z marszałków jako **minister policji** (miast królewskich), jeden z kanclerzy – jako **minister pieczęci** (sprawy wewnętrzne), drugi z kanclerzy – jako **minister interesów zagranicznych**, jeden z podskarbi – jako **minister skarbu** i jeden z hetmanów – jako **minister wojny**. Skład Straży uzupełniali: **marszałek sejmu** i **następca tronu** – obaj bez prawa głosu. Król nie tylko przewodniczył obradom, lecz podejmował finalne decyzje, z tym, że

do ich ważności nieodzowny był podpis jednego z ministrów Straży – **kontrasygnota**. Kontrasygnowanie niezgodnej z prawem rezolucji pociągało za sobą **odpowiedzialność ministra przed sejmem**. Za naruszenie prawa ministrowie ze Straży Praw mogli być decyzją obu izb (zwykła większość głosów) postawieni przed sądem sejmowym. Była to odpowiedzialność **konstytucyjna**. Natomiast za działalność niezgodną z wolą parlamentu (ale bez złamania prawa), ministrowie ci mogli ponieść odpowiedzialność **parlamentarną** (polityczną), polegającą na wyrażeniu przez sejm wotum nieufności (2/3 głosów obu izb). Uchwalenie wotum nieufności wobec ministra zobowiązywało króla do poczynienia zmiany w składzie Straży. Konstytucja 3 Maja nie знаła solidarnej odpowiedzialności całego gabinetu, a jedynie omówioną wyżej indywidualną odpowiedzialność ministrów.

Ministrowie – członkowie Straży (poza prymasem – szefem KEN) nie kierowali pracą powołanych przez Ustawę Rządową trzech kolegialnych ministerstw, wspólnych już dla całego państwa: Komisji Skarbu, Wojska i Policji Obojga Narodów. Na ich przewodniczących król powoływał ministrów spoza Straży – na zmianę: koronnych i litewskich. W każdej z resortowych komisji było ok. 15 komisarzy, powoływanych przez sejm na dwa lata. W Komisji Skarbu i Policji znalazło się po 6 plenipotentów miast królewskich, co dawało im również wstęp na posiedzenia sejmu, gdzie dopuszczano ich do głosu w sprawach wiążących się z interesami miast.

Po obaleniu władz opartych o przepisy Konstytucji 3 Maja targowiczanie, na mocy uchwał powolnego im sejmu grodzieńskiego 1793 r. odrestaurowali **Radę Nieustającą**, jako naczelną instytucję rządową. Działała ona pod dyktando ambasadora rosyjskiego, zarówno w ramach obrad plenarnych, jak i w toku prac resortowych departamentów. Radzie Nieustającej podlegały utrzymane formalnie komisje rządowe (wielkie). Wprowadzane zmiany opierały się na jawnej przemocy rosyjskiej i napotykały opór społeczeństwa.

W dniach Insurekcji narodowej na czele władz powstańczych stanął **Najwyższy Naczelnik Siły Zbrojnej Narodowej** Tadeusz Kościuszko. Organem kolegialnym, o charakterze rządowo-administracyjnym, była początkowo (od połowy kwietnia 1794 r.) Rada Zastępcza Tymczasowa, a od końca maja – **Rada Najwyższa Narodowa**. Ta ostatnia

składała się z 8 członków (radców) i 32 zastępców. Każdy z radców przewodniczył wydziałowi Rady. Były to wydziały: porządku, bezpieczeństwa, skarbu, żywności, potrzeb wojskowych, interesów zagranicznych, instrukcji narodowej oraz sprawiedliwości. Obradom plenarnym rady przewodniczyli radcowie, zmieniający się co tydzień na tej funkcji.

5. Administracja lokalna

W okresie reform nie zaszły zmiany w podziale terytorialnym kraju dla celów ogólnego zarządu, poza koniecznością przystosowania podziałów do kształtu Rzeczypospolitej po dwu kolejnych rozbiorach (1772, 1793). W ramach takich zmian sztucznie kreowano nawet nowe województwa (np. województwo chełmskie w 1793 r.), ale to nie rekompensowało poniesionych strat.

Realizując postanowienia Konstytucji 3 Maja i ustaw z nią związanych, dokonano podziałów kraju dla celów specjalnych. Przepisy o miastach wolnych przewidywały wyższy szczebel samorządu miejskiego w postaci **wydziałów**, grupujących miasta królewskie poszczególnych województw i ziem. Kraj podzielono na 24 wydziały (każdy wybierał jednego plenipotentą miast). Granice wydziałów nie pokrywały się z podziałem kraju dla celów ogólnych, np. wydział lubelski obejmował miasta województwa lubelskiego i ziemi chełmskiej.

Komisja Policji Obojga Narodów dla sprawowania kontroli nad miastami wolnymi oraz komisjami porządkowymi cywilno-wojskowymi przewidywała powołanie tzw. „**intendencji**” w liczbie 8, z intendentami na czele, z których każdy miał funkcjonować w obszarze działania kilku komisji i kilkunastu miast. Szerszą realizację tego projektu uniemożliwiła Targowica.

Władze insurekcyjne, organizując w 1794 r. powstańcze organy terenowe (komisje porządkowe), posłużyły się anachronicznym podziałem kraju na województwa i ziemie. Nowością było natomiast powołanie **dozorców** (o których niżej) i podział kraju na dozory, obejmujące po 1000-1200 dymów wiejskich (gospodarstw). Mogło się to stać zaczątkiem bardziej nowoczesnego podziału administracyjnego Polski na szczeblu podstawowym.

Cechą charakterystyczną unowocześniania administracji Rzeczypospolitej w pierwszej fazie rządów Stanisława Augusta była niekompletność reformy. Eksperymentowano u góry (komisje wielkie, Rada Nieustająca), gdy tymczasem dolne ogniwa administracji pozostawały w stagnacji i nieładzie. W tej sytuacji np. członkowie departamentów Rady Nieustającej, dla wyegzekwowania decyzji departamentów, udawali się w teren, by nakłonić starostów do podejmowania określonych zadań. Pierwszą jaskółką tworzenia nowych kolegialnych organów w terenie były **komisje dobrego porządku (boni ordinis)** dla miast królewskich, o których pisaliśmy wyżej. Nie objęły one jednakże całości miast i nie działały z równą efektywnością. Departament Policji Rady Nieustającej próbował je uczynić swymi lokalnymi organami, ale bez powodzenia. Liczące się zmiany nastąpiły w czasie Sejmu Czteroletniego, który powołał do życia (1789) **komisje porządkowe cywilno-wojskowe**. Nie stanowiły one hierarchii, ale były sobie równorzędne, choć działały w różnych jednostkach podziału terytorialnego: województwach (prowincja wielkopolska), ziemiach (np. na Mazowszu), a nawet powiatach (Litwa i niektóre tereny Korony). Członkami komisji byli komisarze, wybierani przez sejmiki na okres dwóch lat spośród szlachty danego okręgu. Do liczby 15 członków każdej komisji – w myśl ustaw miejskich 1791 roku – miano dokooptować po trzech mieszczan.

Komisje miały szeroki zakres kompetencji. Zgodnie ze swą nazwą zajmowały się sprawami dotyczącymi wojska – jego rekrutacją i zakwaterowaniem, rozpatrywały w trybie orzecznictwa sprawy między żołnierzami a ludnością cywilną. W ich gestii były również sprawy z zakresu rzemiosła, handlu, komunikacji i rolnictwa (porady fachowe), ochrony przeciwpożarowej, opieki społecznej, a także kontroli ruchu ludności, statystyki demograficznej i edukacji. Ponieważ zastąpiły one w wielu funkcjach starostów, urząd ten został praktycznie skasowany, a komisje porządkowe cywilno-wojskowe awansowały do roli pierwszych w Polsce nowożytnych organów administracji terytorialnej.

Godny podkreślenia jest fakt, że staż w komisji porządkowej był – w myśl woli ustawodawców – koniecznym warunkiem późniejszego wyboru na posła, członka komisji rządowej lub sędziego Trybunału.

Konstytucja grodzieńska z 1793 r. nie zniósła wprawdzie instytucji komisji porządkowych, ale zmodyfikowała ich liczebność. W skład komisji weszli zwolennicy konfederacji targowickiej, niejednokrotnie ludzie podejrzanego konduity i malwersanci.

Instytucja **komisji porządkowych** została zaadaptowana również dla potrzeb **Insurekcji narodowej 1794 r.** Zmiany wprowadzono w ich składzie i strukturze wewnętrznej. Komisje działały w województwach i ziemiach. W ich składzie reprezentowane były wszystkie stany poza chłopskim: szlachta, mieszczenie, duchowieństwo. Każda komisja dzieliła się na wydziały, analogiczne do wydziałów Rady Najwyższej Narodowej (z wyjątkiem wydziału spraw zagranicznych, co jest oczywiste). Komisje podlegały Naczelnikowi, a ich członkowie ponosili przed nim odpowiedzialność.

Dozorcy, ustanowieni na mocy uniwersału połanieckiego byli pierwszym w naszych dziejach ogniwem administracji państwowej na wsi. Powoływani byli spośród ludzi „jakiegokolwiek bądź stanu”, byle umieli pisać, czytać i rachować, głównie dla czuwania nad realizacją postanowień uniwersału i rozstrzygania sporów między chłopami a dziedzicami. Mieli również dbać o stan rolnictwa, leśnictwa i edukacji na wsi. Niestety, urząd ten zanikł z upadkiem powstania.

Pod rządami Ustawy Rządowej 1791 r. zaszły zmiany w ustroju samorządu miejskiego. Miasta wolne (królewskie) miały odtąd posiadać tzw. zgromadzenia uchwalające, złożone z posesjonatów miejskich (właściciele nieruchomości), które dokonywały wyboru urzędów wykonawczych – **magistratów z prezydentami** na czele. Większe miasta podzielono na **cyrkuły z burmistrzami cyrkulowymi** jako organami administracyjno-sądowymi najniższej instancji. Wyższym szczeblem samorządu miejskiego były wspomniane już poprzednio **wydziały**, ze zgromadzeniami wydziałowymi, złożonymi z deputatów poszczególnych miast.

6. Sądownictwo

Do końca istnienia dawnej Polski utrzymała się generalna zasada **stanowości sądownictwa** – osobnych sądów dla szlachty, duchowieństwa, mieszczan i chłopów. Obserwować jednak można i tu pewne

wyłomy i odstępstwa od reguły. Jakby zapowiedzią tych zmian było podporządkowanie wszystkich mieszkańców kraju – niezależnie od przynależności stanowej – jurysdykcji komisji skarbu i komisji porządkowych w sprawach będących w ich gestii, a w szczególności skarbowych. Podkreślić tu warto, że wyposażenie organów administracji rządowej – **komisji wielkich**: Skarbowej, Wojska, Edukacji Narodowej (a następnie analogicznych Komisji Obojga Narodów), jak też organów lokalnych – **komisji porządkowych** – w **kompetencje sądownicze**, wiążące się z zakresem ich działalności, było symptomatycznym objawem szukania form skutecznego działania administracji w okresie reform.

Eksponowane miejsce w strukturze sądów zajmował **sąd sejmowy**, składający się od 1791 r. z 12 senatorów i 24 posłów. Działał on pod prezydencją króla i miał wyrokować w sprawach najwyższych dostojników państwowych, oskarżonych o naruszenie prawa (odpowiedzialność konstytucyjna), w sprawach przestępstw politycznych przeciwko królowi i ustrojowi państwa oraz narodowi. Sąd ten mógł nawet ferować wyroki śmierci, niekiedy bez możliwości zastosowania prawa łaski.

Sejm Czteroletni wprowadził reformę sądów szlacheckich. W miejsce sądów grodzkich, ziemskich i podkomorskich wprowadzono „zawsze gotowe” **sądy ziemiańskie** jako sądy pierwszej instancji dla szlachty i innych posiadaczy dóbr ziemskich (np. mieszczan, którzy takie dobra nabyli). Apelacje od wyroków sądów ziemiańskich kierowano do trybunałów. Sędziów sądu ziemiańskiego (w liczbie 10) wybierał na okres 4 lat sejmik deputacki. Nie wymagano od nich kwalifikacji prawniczych.

Aby usprawnić działalność instancji apelacyjnej w 1792 r., **w miejsce jednego trybunału koronnego powołano dwa: Małopolski w Lublinie i Wielkopolski w Piotrkowie**. Trybunał litewski urzędował w Grodnie. Po drugim rozbiórce konfederacja grodzieńska uczyniła Lublin stolicą Temidy, tutaj bowiem mieścił się jedyny odtąd trybunał dla uszczuplonego obszaru Korony.

Ustawy miejskie Sejmu Czteroletniego zreorganizowały strukturę sądów dla miast wolnych. Objęły one jurysdykcją wszystkich mieszkańców, a więc i szlachtę uprawiającą miejskie zajęcia. W sprawach

cywilnych przewidziano trzy instancje: **sąd magistratu**, **sąd apelacyjny wydziałowy** i **Asesorię** (z udziałem plenipotentów miast).

W większych miastach najdrobniejsze sprawy o wykroczenia sądziły potoczne sądy burmistrzowskie w cyrkułach. W sprawach kryminalnych od wyroku sądu apelacyjnego wydziałowego można się było odwołać do Asesorii.

Dla chłopów z dóbr prywatnych nadal działały **sądy dominialne** dziedziców, pozbawione w roku 1768 możliwości wymierzania kary śmierci. Świadczenia z epoki dowodzą jednak, że ukaranie poddanego okrutną chłostą mogło spowodować ten sam skutek.

Chłopi z królewszczyzn – po skasowaniu urzędu starosty podlegali jurysdykcji komisji porządkowych, z możliwością odwołania się do sądu **referendarskiego**.

W czasie Insurekcji kościuszkowskiej nie funkcjonowały sądy cywilne. Do życia powołano nowe **sądy kryminalne**, do których kierowano sprawy o zbrodnie stanu (zdradę, współdziałanie z wrogiem) i czyny przeciwko powstaniu. Sądy takie powstały w Krakowie, Wilnie i Warszawie (kwiecień 1794 r.). Pod koniec sierpnia powołano w Warszawie **Sąd Kryminalny Wojskowy**, który wobec wrogów powstania stosował prawo wojskowe. Sądy insurekcyjne w swej działalności nie stosowały przedziałów stanowych, ich głównym atutem była skuteczność i szybkość procedowania w celu ukarania przestępców politycznych.

ROZDZIAŁ I. KSIĘSTWO WARSZAWSKIE (1807 – 1815)

1. Uwagi wstępne

A. Utworzenie Księstwa

Mimo gorzkich doświadczeń Legionów Polskich wspierających militarnie Francję, Polacy nie tracili nadziei na odzyskanie niepodległości za sprawą „boga wojny”, Napoleona. Nadzieje te wydawały się ziszczać w toku kampanii wojennej 1806/1807, zakończonej klęską Prus. Do zwycięstwa armii napoleońskiej walnie przyczynili się Polacy, zarówno ci walczący w regularnych oddziałach, jak i uczestnicy powstania wielkopolskiego. Po zajęciu Warszawy Napoleon poczynił pierwsze kroki w kierunku uporządkowania nabytków terytorialnych. Dekretem z 14 stycznia 1807 r. utworzył **Komisję Rządzącą** – tymczasowy organ prawodawczy i zarządzający dla obszarów polskich odebranych Prusom. Na czele Komisji stanął były marszałek Sejmu Czteroletniego, **Stanisław Małachowski**. Przez kilka miesięcy swego istnienia Komisja Rządząca zdołała uporządkować wiele spraw z dziedziny administracji, wojskowości, szkolnictwa i wymiaru sprawiedliwości. Jednym z naczelnych jej zadań była repolonizacja aparatu miejscowych władz.

B. Terytorium i ludność

Na mocy traktatów pokojowych z Prusami i Rosją, zawartych w **Tylży w lipcu 1807 r.**, z większej części ziem II i III zaboru pruskiego Napoleon utworzył satelitarne wobec Francji Księstwo Warszawskie, z królem saskim **Fryderykiem Augustem** jako głową państwa. Nowy twór państwowy, który mógł być zaczątkiem odrodzenia niepodległości Polski – liczył początkowo 102 tys. km² i ok. 2,5 mln mieszkańców. Państewko to było pozbawione dostępu do morza, gdyż

Gdańsk, faktycznie zarządzany przez gubernatora francuskiego, uzyskał status wolnego miasta.

Po wojnie francusko-austriackiej 1809 r. (w której walny udział wzięły wojska Księstwa Warszawskiego), w wyniku pokoju zawartego w **Schönbrunn**, obszar Księstwa Warszawskiego powiększono o tereny tzw. Galicji Zachodniej (trzeci zabór austriacki) i fragment Galicji Wschodniej (pierwszy rozbiór), a mianowicie okręg zamojski. W skład Księstwa weszły: Kraków, Radom, Kielce, Lublin, Siedlce, Zamość, a przy Austrii pozostał Lwów i Rzeszów. W ten sposób terytorium Księstwa Warszawskiego zwiększyło się do około **155 tys. km²**, a populacja wzrosła do prawie 4,5 mln mieszkańców (w 1810 r. było już 5,5 mln osób).

C. Konstytucja Księstwa Warszawskiego

W kręgach politycznych związanych z Komisją Rządzącą kielkowały projekty przywrócenia do życia Sejmu Wielkiego i reaktywowania Konstytucji 3 Maja. Nie zgodził się na to Napoleon. W trakcie krótkotrwałych przygotowań do nadania Księstwu konstytucji (połowa lipca 1807 r.). Cesarz Francuzów wysłuchał postulatów Komisji Rządzącej, ale zgodził się na nieznaczne tylko kompromisy w stosunku do proponowanego wzorca (opartego na francuskiej konstytucji konsularnej 1799 r.). Ustępstwa te dotyczyły głównie składu i usytuowania parlamentu oraz pozostawienia pewnych relikwów podziału na stany z uprzywilejowaniem szlachty – co było ukłonem w stronę polskich tradycji ustrojowych.

Oktrojowana Księstwu Warszawskiemu ustawa konstytucyjna podpisana została przez Napoleona w Dreźnie **22 lipca 1807** r. Jej moc obowiązującą rozciągnięto na obszary pogalicyjskie dekretem Fryderyka Augusta z lutego 1810 roku.

2. Ustrój społeczny

„Znosi się niewola. Wszyscy obywatele są równi przed obliczem prawa” – głosił słynny artykuł IV konstytucji Księstwa Warszawskiego. Oznaczało to wprowadzenie na grunt polski czołowych zasad re-

wolucji francuskiej: wolności osobistej i równości wobec prawa. Jednak inne przepisy konstytucji i późniejsze akty prawne udowodniły, że przemiany te nie były radykalnie głębokie i konsekwentne.

Chłopów uwolniono od zależności dominialnej wobec dziedziców. Nie podlegali sądownictwu dominialnemu i mogli swobodnie opuścić wieś. Konstytucja pomijała milczeniem chłopskie uprawnienia do użytkowanej ziemi, co wywołało liczne nieporozumienia. Osławiony **dekret grudniowy (z 21 XII 1807 r.)** Fryderyka Augusta przesądził tę kwestię w sposób najbardziej dla chłopów niekorzystny: uznano tam grunty uprawiane przez rodziny chłopskie, wraz z zabudowaniami, inwentarzem, a nawet zasiewami, za wyłączną własność pana, zgodnie z formułą własności przewidzianą w Kodeksie Napoleona. Chłop nie był już niepełnym właścicielem (jak często dotychczas), ale jedynie dzierżawcą, zobowiązanym do świadczenia pańszczyzny. Po upływie roku od wydania dekretu właściciele ziemscy mogli wyrugować chłopów z gruntu (co zdarzało się zresztą rzadko w warunkach niedoboru siły roboczej do pracy na folwarkach). Tak więc sytuacja prawna chłopów w Księstwie, mimo powiewu wolności, raczej pogorszyła się, co lapidarnie relacjonuje powiedzenie: **„zdjęto chłopom kajdany z nóg razem z butami”**.

Wzajemnych pretensji w stosunkach między dziedzicem a chłopem można było dochodzić w sądzie, gdzie obowiązywała równość stron wobec prawa, a układ praw i obowiązków na przyszłość miały określić umowy.

Czynniki państwowe sprawdzały jedynie dobrowolność tych umów (brak przymusu fizycznego lub podstępny).

Relikty podziału **stanowego** w konstytucji Księstwa przejawiały się w przyznaniu **szlachcie – posesjonatom** eksponowanej pozycji w sejmie, pierwszeństwa w dostępie do stanowisk państwowych, samorządowych i w judykaturze (sądy pokoju).

W praktyce wszystkie ważniejsze stanowiska były w rękach bogatszej szlachty i arystokratów.

Mieszkańcy miast (blisko 20% ludności Księstwa) nie występowali już w roli stanu społecznego, ale tkwili siłą tradycji w dawnych schematach, zachowując wiele reliktyw stanowych. Tak np. w miastach nadal przyjmowano do „prawa miejskiego” i nadawano „obywa-

telstwo miejskie” posesjonatom i profesjonalistom. Część mieszkańców miast spełniała warunki konieczne do korzystania z **obywatelstwa politycznego**, dającego prawa wyborcze i dostęp do niektórych stanowisk. Spełniających wymagane przez konstytucje cenzusy (o których niżej) wpisywano do ksiąg obywatelskich nieszlachty. Inni mieszkańcy miast traktowani byli jako obywatele Księstwa w szerszym tego słowa znaczeniu i określani jako po prostu „mieszkańcy”. W miastach, dzielących się na „**narodowe**” (dawne królewskie) i **prywatne**, występuje coraz wyraźniej polaryzacja, typowa dla rodzącego się układu kapitalistycznego. Część dawnego patrycjatu przekształca się (głównie w większych skupiskach miejskich) w pierwotny burżuazji, znakomita większość tworzy grupę drobnomieszczactwa (rzemieślnicy, drobni handlarze i in.) oraz biedoty miejskiej, plebsu, pozbawionego stałych źródeł egzystencji, niejednokrotnie o wiejskiej proveniencji. Nie można pominąć także tworzącej się w tym okresie nowej grupy społecznej – **inteligencji**. Rekrutowała się ona częściowo spośród byłego patrycjatu miejskiego, częściowo zaś ze „zurbanizowanej” szlachty. Był to rezerwuar kadr dla nowego „korpusu urzędniczego” Księstwa.

Osobne miejsce w strukturze społecznej Księstwa zajmowali **Żydzi**. Wprawdzie konstytucja nie wyróżniała ich spośród innych obywateli – mieszkańców kraju, ale późniejsze unormowania uczyniły to, pogarszając sytuację tej grupy narodowościowo-wyznaniowej. Dekret królewski z 17 X 1808 r. **zawiesił na 10 lat** prawa polityczne ludności żydowskiej. Żydów ograniczono również w zakresie prawa cywilnego, wprowadzając zakaz nabywania dóbr ziemskich i dzierżawienia dóbr rządowych, ograniczając możliwość zarobkowania i swobodnego zawierania małżeństw. W Warszawie zakazano im osiedlać się przy głównych ulicach, a w wielu innych miastach wyznaczono specjalne rewiry żydowskie. Było to wyraźne zawężenie wolności osobistej tej grupy ludności. Wszystkie te ograniczenia prawne skłaniają niektórych badaczy do skonstatowania, że mieliśmy wówczas do czynienia ze „stanem nie tylko faktycznym, ale i formalnym” (A. Eisenbach) nie tylko w Księstwie Warszawskim, ale i w Królestwie Polskim, do czasów reform Wielopolskiego.

3. Ustrój polityczny

A. Król i parlament

Władzę monarszą w Księstwie Warszawskim sprawował Fryderyk August, król saski (tytułowany urzędowo królem również nad Wisłą). Wnuk Augusta III otrzymał koronę księcia warszawskiego dziedzicznie, co stwarzało unię personalną między Księstwem a Saksonią. Poza osobą władcy łączyła oba państwa jedynie wspólna polityka zagraniczna (kontrolowana przez rezydentów francuskich).

Zgodnie z dominującą w obozie napoleońskim zasadą rządu, określaną mianem cezaryzmu demokratycznego, monarchę wyposażono w rozległe uprawnienia. Artykuł 6 konstytucji Księstwa Warszawskiego głosił: „Rząd jest w osobie króla. On sprawuje w całej swojej zupełności urządowanie władzy wykonawczej. Przy nim jest praw początkowanie”. Nie wchodząc w kwestię uprawnień władzy wykonawczej monarchy – o czym w następnym punkcie rozdziału – wspomnimy tu o jego kompetencjach w dziedzinie ustawodawstwa.

Poza inicjatywą ustawodawczą („praw początkowanie”), realizowaną przy pomocy Rady Stanu, królowi przysługiwało – na zasadzie wyłączności – prawo uzupełniania i zmian treści konstytucji. Swymi aktami normatywnymi („dekrety króla saskiego”) regulował on wiele dziedzin życia politycznego i gospodarczego – poza wąsko zakreślonym obszarem legislacji sejmowej. Powoływał on przewodniczących izb sejmowych, mianował senatorów, zwoływał posiedzenia sejmu, sejmików i zgromadzeń gminnych, rozstrzygał spory między izbami parlamentu, wreszcie decydował o ogłoszeniu ustaw sejmowych oraz innych aktów normatywnych w Dzienniku Praw Księstwa Warszawskiego.

W składzie i strukturze parlamentu Księstwa Warszawskiego, a nawet w jego nazwie, przejawiało się nawiązanie do polskich tradycji.

Sejm składał się z dwóch izb: **Izby Poselskiej** i **Senatu**. **Izba Poselska** była genetycznie niejednorodna: w jej skład wchodziło posłowie, wybierani na szlacheckich sejmikach powiatowych i deputowani, wybierani na zgromadzeniach gminnych. Proporcje ustalono z korzy-

ścią dla szlachty: posłów było początkowo 60, deputowanych 40; od 1810 r. odpowiednio 100 i 66. Liczby te korespondowały z proporcjami ilościowymi zgromadzeń politycznych – każde z nich (sejmik bądź zgromadzenie) wybierało jednego członka Izby Poselskiej. Po uzyskaniu statusu posła lub deputowanego nie różnili się oni zresztą zakresem swoich uprawnień. Poza posłami i deputowanymi do Izby Poselskiej weszli także członkowie Rady Stanu, w liczbie kilkunastu. Kadencja posłów trwała 9 lat, ale co trzy lata miano zmieniać trzecią część składu izby przez wybory uzupełniające.

Izba wyższa parlamentu – **Senat** – była nieco dekoracyjnym nawiązaniem do polskich tradycji parlamentarnych. Pierwotny skład Senatu to 6 biskupów, 6 senatorów – wojewodów i tyłuż kasztelanów. Od 1810 r. liczbę senatorów podwyższono do 30 (po 10 biskupów, w tym jeden greckokatolicki, wojewodów i kasztelanów). Wojewodowie i kasztelanowie, mianowani przez króla dożywotnio, uzyskiwali jedynie tytuły, nie zaś konkretne urzędy regionalne, gdyż takowych konstytucja nie przewidywała.

Jak już wspomniano – ustawodawcze uprawnienia Sejmu były bardzo wąskie. Izba Poselska mogła decydować jedynie w sprawach:

1. **systemu podatkowego,**
2. **systemu monetarnego,**
3. **prawa sądowego (cywilnego i karnego).**

Możliwość dyskusji nad projektami ustaw na posiedzeniach Izby była ograniczona, głos mogli zabierać jedynie członkowie komisji sejmowych oraz Rady Stanu (ci ostatni wyłącznie za projektem). Uchwalony projekt ustawy wędrował do Senatu celem zatwierdzenia (nadania mu sankcji). Odmowa sankcji mogła nastąpić w wypadku niezgodności ustawy z konstytucją, zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub jeśli przyjęto ją z naruszeniem procedury.

Sejm Księstwa zebrał się dwukrotnie na sesjach zwyczajnych: w 1809 i 1811 r. oraz raz na sesji nadzwyczajnej – kiedy to w lecie 1812 r., przed inwazją moskiewską Napoleona – proklamował wskrzeszenie Królestwa Polskiego.

W **sejmikach** Księstwa Warszawskiego (powiatowych) uczestniczyli szlacheccy posesjonaci, a w **zgromadzeniach gminnych** (jedno

na dwa lub trzy powiaty) – nieszlachta, spełniająca cenzus majątkowy (właściciele nieruchomości, warsztatów rzemieślniczych i sklepów), a ponadto ludzie wykształceni, duchowni (proboszczowie i wikariusze), artyści, oficerowie, zasłużeni żołnierze, jak również chłopci – czynszownicy (nie pańszczyźniani).

B. Administracja centralna

Centralnymi organami administracji Księstwa Warszawskiego byli **ministrowie** w liczbie 5: spraw wewnętrznych i wyznań religijnych, policji, skarbu, sprawiedliwości i wojny. U boku króla, który przebywał na ogół w Dreźnie, działał szósty minister – sekretarz stanu, odpowiedzialny za kontakty króla z Warszawą.

Ministrowie resortowi kontrasygnowali akty królewskie i ponosili odpowiedzialność za ich treść, jak również za swą własną działalność urzędową, przed specjalnym sądem, wyznaczonym przez króla.

W Księstwie istniała również **Rada Ministrów**, która wszakże nie była kolegialnym rządem, lecz rodzajem gremium konsultacyjnego, służącego do wymiany opinii i ustalania poglądów w trudniejszych sprawach. Gdy król przybywał do Warszawy, porozumiewał się z reguły z poszczególnymi ministrami. Dopiero od połowy 1810 r. otrzymała Rada Ministrów pewne zadania kontrolne i decyzyjne, które mogła podejmować jako organ kolegialny, zaś w 1812 r., w związku z przygotowaniem do wojny, z inspiracji Napoleona stała się rządem w prawdziwym tego słowa znaczeniu. Rolę tą, przyszło jej odgrywać nader krótko.

Zupełnie nowym organem, skopiowanym z modelu francuskiego, była **Rada Stanu**. Skład jej pokrywał się z Radą Ministrów, od 1808 r. uzupełnili go dodatkowo radcy stanu (6, później 12). Rada Stanu zatrudniała personel urzędniczy – referendarzy.

Zakres działania Rady Stanu obejmował sprawy z dziedziny ustawodawstwa, kontroli administracji oraz wymiaru sprawiedliwości.

W pierwszej z tych dziedzin jako organ pomocniczy opracowywała projekty ustaw sejmowych i dekretów królewskich, w drugiej – prowadziła kontrolę urzędników i oddawała ich pod sąd w uzasadnionych przypadkach.

W dziedzinie judykatury Rada Stanu była sądem **kompetencyjnym, administracyjnym i kasacyjnym**. Rozstrzygała sprawy o kompetencje co do rozpatrywania sporów między sądami a organami administracji.

Jako sąd administracyjny rozpatrywała odwołania od orzeczeń I instancji (rad prefekturalnych) w sporach między obywatelami a organami administracji.

Wreszcie jako sąd kasacyjny Rada Stanu stanowiła najwyższe ogniwo systemu sądów powszechnych, rozpatrując w trzeciej instancji zaskarżenia ostatecznych wyroków sądów cywilnych i karnych. Do sprawy tej wrócimy w punkcie dotyczącym sądownictwa.

C. Administracja lokalna

Konstytucja Księstwa Warszawskiego ustanawiała podział kraju na 6 **departamentów**: warszawski, kaliski, poznański, bydgoski, płocki i łomżyński.

Ani w nazwie tych jednostek, ani w przebiegu ich granic nie nawiązywano do polskich tradycji przedrozbiorowych. Po wojnie francusko-austriackiej przyłączono do Księstwa dalsze cztery departamenty: krakowski, lubelski, radomski i siedlecki. Razem było więc 10 departamentów, w ramach których wyodrębniono 100 powiatów – teraz już nie tylko okręgów sądowych, ale przede wszystkim administracyjnych.

Organem administracji rządowej w departamencie był **prefekt**, mianowany przez króla. Służbowym zwierzchnikiem prefekta był minister spraw wewnętrznych. Prefekt obejmował swą kompetencją wszelkie sprawy administracyjne i policyjne, z wyjątkiem wojskowości i sądownictwa. Przy jego boku funkcjonował komisarz do spraw policyjnych, zaś spory administracyjne kierowane były do rady prefekturalnej (3-5 członków).

Odpowiednikiem prefekta w powiecie był **podprefekt**, również mianowany przez króla, podlegający służbowo szefowi departamentu. Zakres jego uprawnień był analogiczny jak prefekta.

Na czele większych miast Księstwa postawiono **prezydentów municypalnych**, a w mniejszych miastach – **burmistrzów**. Wszyscy pochodzili z nominacji królewskiej. Na wsi powoływano **wójtów**,

którzy sprawowali funkcje administracyjne i policyjne. Wójtów mianowali prefekci, często spośród miejscowych właścicieli ziemskich (dziedziców), co traktowane było przez chłopów jako oddanie ich ponownie w zależność osobistą od pana. Na wzór francuski wprowadzono w terenie – poza organami państwowymi – również samorząd w postaci rad municypalnych: miejskich, wiejskich oraz departamentowych. Miały one stosunkowo nikłe uprawnienia i były w dużym stopniu uzależnione od władz administracyjnych.

Podsumowując te uwagi należy stwierdzić, że nową administrację, zaprowadzoną w Księstwie, cechował centralizm i biurokratyzm oraz (z pewnymi wyjątkami) odchodzenie od zasady kolegialności na rzecz jednoosobowego kierownictwa. Przynosiło to niekiedy usprawnienie funkcjonowania administracji. Jednocześnie stawiano na wymóg fachowości kadr urzędniczych, wprowadzając obowiązkowe egzaminy dla kandydatów na posady w administracji i sądownictwie. W Warszawie uruchomiono (1808) Szkołę Prawa i Administracji. Miała to być „kuźnia” kadr dla tworzącego się polskiego korpusu urzędniczego na różnych szczeblach służb państwowych.

D. Sądownictwo

Najbardziej radykalne zmiany w porównaniu z przeszłością zaszły w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości. Przede wszystkim – zgodnie z zasadą równości wobec prawa głoszoną przez konstytucję Księstwa – złożono do lamusa sądy stanowe, wprowadzając sądownictwo powszechne („ogólne”). Sędziowie byli niezawiśli, mianowani przez króla dożywotnio, obowiązywała zasada fachowości, nie stosowana jedynie wobec sędziów pokoju. Do króla należało prawo łaski, w imieniu króla zapadały wyroki sądowe.

Na wzór francuski wprowadzono w Księstwie tzw. dwupionowość sądownictwa: z wyjątkiem najniższej i najwyższej instancji istniały osobne sądy do spraw cywilnych i karnych.

Pion sądów cywilnych to:

- a) **sądy pokoju** – w każdym mieście powiatowym (skład: sędzia pokoju, podsędek, pisarz),
- b) **trybunały cywilne** – po jednym w departamencie (skład sędzący: 3 sędziów),

- c) **Sąd Apelacyjny** w Warszawie (skład sędzący: 5 sędziów – wyroki zawsze ostateczne),
- d) **Rada Stanu** jako sąd kasacyjny, dla rozpatrywania odwołań od wyroków ostatecznych, jeśli istniały tzw. powody kasacyjne (uchybień prawne i procesowe).

Pion sądów karnych:

- a) **sądy policji prostej** (podsędkowie sądów pokoju, burmistrzowie i wójtowie gmin) – sędziły wykroczenia,
- b) **sądy policji poprawczej** – dwa lub trzy w departamencie (wstępki w I instancji, apelacje od orzeczeń sądów policji prostej),
- c) **sądy kryminalne** – jeden na dwa departamenty (zbrodnie zagrożone karą śmierci lub więzienia powyżej 5 lat – w I instancji, apelacje od wyroków sądów policji poprawczej),
- d) **Rada Stanu** – sąd kasacyjny (jak przy sądach cywilnych).

Sądy Księstwa Warszawskiego w swym orzecznictwie stosowały częściowo normy prawne dawniejsze (przedrozbiorowe, pruskie i austriackie), częściowo zaś nowo wprowadzone, z których najważniejszym był Kodeks Napoleona, mający przeobrazić stosunki w społeczeństwie polskim.

ROZDZIAŁ II. USTRÓJ POLITYCZNY W LATACH 1918 – 1939

1. Ustrój polityczny do wejścia w życie konstytucji marcowej

A. Pierwsze dzielnicowe organy państwowe

Najwcześniej oswoił się zabór austriacki. 28 października 1918 r. posłowie polscy do austriackiej Rady Państwa utworzyli **Polską Komisję Likwidacyjną**. Wyposażona w uprawnienia ustawodawcze i wykonawcze stanowiła ona pierwszy dzielnicowy, tymczasowy organ władzy, którego zasadniczym zadaniem była likwidacja obcej państwowości w zaborze austriackim i doprowadzenie do połączenia tego terytorium z resztą ziem polskich. Ukonstytuowana ostatecznie 4 listopada rządziła w Galicji Zachodniej (do Sanu), w oparciu o polską administrację, wojsko i policję. Nie uznawała rządu J. Świerzyńskiego, podległego Radzie Regencyjnej oraz powstałego 7 listopada Tymczasowego Rządu Republiki Polskiej w Lublinie. Proklamowanie 1 listopada 1918 r. we Lwowie Zachodnio-Ukraińskiej Republiki Ludowej przez ugrupowanie ukraińskie wywołało konflikt zbrojny, zakończony latem 1919 r., kiedy wojska polskie wyparły oddziały ukraińskie za rzekę Zburcz. Władzą polską w Galicji Wschodniej był utworzony 25 listopada 1918 r. **Tymczasowy Komitet Rządzący** z siedzibą we Lwowie. Reprezentacją ludności polskiej na Śląsku Cieszyńskim była **Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego**, powstała 19 października 1918 r., która 30 października wydała odezwę, ogłaszającą objęcie przez nią władzy na Śląsku Cieszyńskim i zamiar przyłączenia tego terytorium do Polski.

W Królestwie Polskim od przełomu października i listopada 1918 r. dojrzała sytuacja do podjęcia próby obalenia władz okupacyjnych i władzy Rady Regencyjnej. W nocy z 6 na 7 listopada ugrupowania

opozycyjne wobec Rady Regencyjnej utworzyły w Lublinie **Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej** z I. Daszyńskim na czele. Rząd lubelski rozwiązał się już kilka dni później, gdy J. Piłsudski podjął inicjatywę utworzenia rządu centralnego w Warszawie. Największym osiągnięciem politycznym tego rządu był manifest, który głosił, że:

- państwo polskie stanowić ma „po wszystkie czasy Polską Republikę Ludową”, której pierwszego prezydenta wybierze Sejm Ustawodawczy,
- Rada Regencyjna przestaje istnieć, a regentom i rządowi jej podległemu grozi „wyjęcie spod prawa”, gdyby nie chcieli się poddać,
- Sejm ustawodawczy, wyłoniony w głosowaniu powszechnym, równym, bezpośrednim, tajnym i proporcjonalnym zwołany będzie jeszcze przed końcem 1918 r.,
- w Polsce obowiązuje całkowite „polityczne i obywatelskie” równouprawnienie wszystkich obywateli, bez różnic ze względu na pochodzenie, wiarę i narodowość oraz wolność sumienia, druku, słowa, zgromadzeń, pochodów, zrzeseń, związków zawodowych i strajków,
- wprowadza się ośmiogodzinny dzień pracy w przemyśle, rzemiośle i handlu.

Nadto Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej zobowiązał się przedłożyć Sejmowi Ustawodawczemu projekt reform społecznych przewidujących:

- a) przymusowe wywłaszczenie i zniesienie wielkiej i średniej własności ziemskiej i oddanie jej w ręce ludu pracującego pod kontrolą państwową,
- b) upaństwowienie kopalń, przemysłu naftowego, dróg komunikacyjnych oraz innych działów przemysłu, gdzie się to da od razu uczynić,
- c) udział robotników w administracji tych zakładów przemysłowych, które nie zostaną od razu upaństwowione,
- d) prawo o ochronie pracy, ubezpieczeniu od bezrobocia, chorób i na starość,

- e) konfiskaty kapitałów, powstałych w czasie wojny ze zbrodniczej spekulacji artykułami pierwszej potrzeby i dostaw do wojska,
- f) wprowadzenie powszechnego, obowiązkowego i bezpłatnego świeckiego nauczania szkolnego”.

Polskie władze dzielnicowe w zaborze pruskim ukonstytuowały się najpóźniej. W listopadzie 1918 r. zaborca pruski kontrolował bowiem ziemie polskie w stopniu nieporównywalnie silniejszym, aniżeli czyniły to władze austriackie w Galicji i zarząd okupacyjny w Królestwie Polskim. 9 listopada 1918 r. w Poznaniu ujawnił się tajny Centralny Komitet Obywatelski, który tworzyli posłowie polscy do parlamentu Rzeszy oraz sejmu pruskiego i przedstawiciele organizacji społecznych. Kilka dni później przekształcił się on w Radę Ludową Poznania, która zwołała na początku grudnia 1918 r. Sejm Dzielnicowy w Poznaniu. Wybrał on **Naczelną Radę Ludową z Komisariatem** jako organem wykonawczym oraz uchwalił deklarację o dążeniu Polaków z zaboru pruskiego „do odbudowy wolnej, niepodległej, zjednoczonej Polski”, powierzając jednocześnie obronę interesów Wielkopolski Komitetowi Narodowemu w Paryżu. Wyzwolenie Wielkopolski nastąpiło w następstwie powstania, które wybuchło w końcu grudnia 1918 r.

B. Dekret z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej

11 listopada 1918 r. Rada Regencyjna, w trosce o bezpieczeństwo państwa, przekazała Józefowi Piłsudskiemu władzę wojskową i naczelne dowództwo wojsk polskich jej podległych. Zadeklarowała również, że po utworzeniu „Rządu Narodowego” złoży na jego ręce „zwierzchnią władzę państwową”. J. Piłsudski, podpisując ów dekret, razem z członkami Rady Regencyjnej, zobowiązał się złożyć otrzymaną władzę wojskową przyszłemu rządowi.

Zaledwie trzy dni później, 14 listopada 1918 r., Rada Regencyjna, zwracając się do J. Piłsudskiego, była już przekonana, że „Stan przejściowy podziału zwierzchniej władzy państwowej, ustanowiony odezwą z dnia 11 listopada 1918 roku, nie może trwać bez szkody dla

powstającego Państwa Polskiego. Władza ta powinna być jednolita. Wobec tego, kierując się dobrem Ojczyzny, postanawiamy Radę Regencyjną rozwiązać, a od tej chwili obowiązki nasze i odpowiedzialność względem narodu polskiego w twoje ręce, Panie Naczelnny Dowódco, składamy do przekazania Rządowi Narodowemu”.

Jeszcze tego dnia J. Piłsudski podpisał dekret, o charakterze odezwy do narodu, powierzający misję utworzenia rządu I. Daszyńskiemu i zapowiadający najbliższe prace państwowe. Wyjaśniał, że „prowizoryczny” charakter rządu nakazuje odłożyć przeprowadzenie głębokich reform społecznych do czasu zwołania sejmu, w „możliwie krótkim” terminie. Informował: „Licząc się z wyjątkowym pod względem prawnym położeniem narodu, wezwałem p. Prezydenta Ministrów, aby mi przedłożył projekt utworzenia najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego, obejmującej wszystkie trzy zabory.”

16 listopada 1918 r. w telegramie do Prezydenta Stanów Zjednoczonych, Królewskiego Rządu Angielskiego, Rządu Rzeczypospolitej Francuskiej, Królewskiego Rządu Włoskiego, Cesarskiego Rządu Japońskiego, Rządu Rzeczypospolitej Niemieckiej i do „rządów wszystkich Państw wojujących i neutralnych” J. Piłsudski notyfikował „istnienie Państwa Polskiego Niepodległego, obejmującego wszystkie ziemie zjednoczonej Polski.”

18 listopada 1918 r. odbyło się pierwsze posiedzenie **Rady Ministrów**, któremu przewodniczył – wobec niepowodzenia misji I. Daszyńskiego – prezydent ministrów A. Moraczewski.

22 listopada 1918 r. J. Piłsudski zatwierdził przedłożony mu przez rząd projekt dekretu o **najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej**. Na mocy tego dekretu J. Piłsudski objął, jako **Tymczasowy Naczelnik Państwa**, „Najwyższą Władzę Republiki Polskiej”, zapowiadając, że będzie ją sprawował do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego.

Do Tymczasowego Naczelnika Państwa należało w szczególności:

- mianowanie prezydenta ministrów i ministrów, którzy tworzyli Rząd Republiki Polskiej,
- zatwierdzanie projektów ustawodawczych uchwalonych przez Radę Ministrów. Uzyskiwały one moc obowiązującą z chwilą

ogłoszenia w Dzienniku Praw Państwa Polskiego. Zapowiedziano jednocześnie, że utracą ją o ile nie będą przedstawione do zatwierdzenia Sejmowi Ustawodawczemu, na jego pierwszym posiedzeniu,

- mianowanie wyższych urzędników państwowych.

Dekret ustanowił odpowiedzialność rządu przed Tymczasowym Naczelnikiem Państwa. Zgodnie z art. 4 dekretu „akty rządowe” kontrasygnował prezydent ministrów. Nie ustanowiono jednak jego odpowiedzialności przed zapowiedzianym Sejmem Ustawodawczym, w następstwie owej kontrasygnaty.

W praktyce Tymczasowy Naczelnik Państwa wywierał największy wpływ na sprawy wojskowe i politykę zagraniczną. W pozostałych dziedzinach dużą swobodę miał rząd.

28 listopada 1918 r. Tymczasowy Naczelnik Państwa podpisał dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, przyznający czynne i bierne prawo wyborcze każdemu obywatelowi, który ukończył 21 lat, w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, tajnym, równym i proporcjonalnym. Bardzo krótki katalog przyczyn wykluczających korzystanie z prawa wyborczego czynił ordynację wyborczą najbardziej demokratyczną spośród obowiązujących dotąd na ziemiach polskich.

Ordynacja zakładała, że wybory poselskie zarządzi Tymczasowy Naczelnik Państwa, który na tej podstawie wyznaczył je na 26 stycznia 1919 r. Owego dnia nie wyłoniono jednak pełnego składu Sejmu Ustawodawczego. W kwietniu 1919 r. liczył on 348 posłów. Ówczesna sytuacja polityczna sprawiła, że proces ten trwał niemal do końca kadencji (w 1922 r. wybrano 22 posłów z Wileńszczyzny). W listopadzie 1922 r. w Sejmie Ustawodawczym zasiadało 432 posłów (ordynacja przewidywała 524 mandaty).

Ustawodawstwo na rzecz przeprowadzenia wyborów dopełnił dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 8 stycznia 1919 r. o wykroczeniach przeciwko wyborom do Sejmu Ustawodawczego i posłom, przewidujący surowe kary, wymierzane w trybie postępowania karnego.

Powodzenie procesu budowy zrębów władzy centralnej uzależnione było w dużym stopniu od normalizacji jej stosunków z istniejącymi jeszcze ośrodkami władzy lokalnej. Rządowi w Warszawie najwcześniej podporządkowała się Polska Komisja Likwidacyjna i Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego, które po połączeniu z Tymczasowym Komitetem Rządzącym we Lwowie utworzyły Komisję Rządzącą dla Galicji, Śląska Cieszyńskiego, Spiszu i Orawy, działającą do marca 1919 r. Jej miejsce zajął urząd Generalnego Delegata Rządu, wyposażony w szerokie kompetencje z zakresu administracji, funkcjonujący do 1921 r. Z kolei Komisariat Naczelnej Rady Ludowej, sprawujący pełnię władzy w wyzwolonej Wielkopolsce, zdominowany wpływami Narodowej Demokracji, podporządkował się władzom centralnym w Warszawie dopiero po podpisaniu traktatu wersalskiego. Ustawa z 1 sierpnia 1919 r., poddając ziemię byłego zaboru pruskiego centralnym organom państwa, zachowała przejściową odrębność tego terytorium, które do kwietnia 1922 roku zarządzane było przez Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej.

Niezwykle istotnym zagadnieniem było również osiągnięcie porozumienia z działającym w Paryżu i uznawanym przez państwa Ententy za oficjalne przedstawicielstwo Polski, Komitetem Narodowym Polski. Troska obu stron o polską rację stanu doprowadziła do kompromisu politycznego. 17 stycznia 1919 r. J. Piłsudski mianował bowiem I. Paderewskiego (działacza KNP) na stanowisko prezydenta Rady Ministrów, powierzając mu jednocześnie tekę ministra spraw zagranicznych. Jednocześnie reprezentanci Tymczasowego Naczelnika Państwa weszli w skład KNP, który ograniczył swe funkcje do reprezentowania interesów polskich na konferencji pokojowej. Z czasem jego agendy przejęła oficjalna delegacja polska na konferencję pokojową, której przewodniczyli R. Dmochowski i I. Paderewski, a 15 sierpnia 1919 roku KNP uległ formalnemu rozwiązaniu.

C. Mała Konstytucja z 20 lutego 1919 r.

10 lutego 1919 r. J. Piłsudski, otwierając pierwsze posiedzenie Sejmu Ustawodawczego, obwiescił m.in., że sejm polski „... znowu będzie domu swego ojczystego jedynym panem i gospodarzem”.

20 lutego 1919 r. J. Piłsudski złożył sejmowi „Najwyższą Władzę Republiki Polskiej”, którą sprawował jako Tymczasowy Naczelnik Państwa, na mocy dekretu z 22 listopada 1918 roku.

Jeszcze tego dnia sejm podjął uchwałę o powierzeniu J. Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, zwaną **Małą Konstytucją**. W części I Małej Konstytucji sejm oznajmił, że „...przyjmuje oświadczenie Józefa Piłsudskiego, że składa w ręce Sejmu urząd Naczelnika Państwa do wiadomości i wyraża mu podziękowanie za pełne trudów sprawowanie urzędu w służbie dla Ojczyzny”. W części II Małej Konstytucji czytamy natomiast, że:

- „1) Władzą suwerenną i ustawodawczą w Państwie Polskim jest Sejm Ustawodawczy; ustawy ogłasza Marszałek Sejmu z kontrasygnacją Prezydenta Ministrów i odnośnego Ministra fachowego.
- 2) Naczelnik Państwa jest przedstawicielem Państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych.
- 3) Naczelnik Państwa powołuje rząd w pełnym składzie na podstawie porozumienia z Sejmem.
- 4) Naczelnik Państwa oraz rząd są odpowiedzialni przed Sejmem za sprawowanie swego urzędu.
- 5) Każdy akt państwowy Naczelnika Państwa wymaga podpisu odnośnego Ministra...”.

Nadto, 13 lutego 1920 r., wyszczególniono decyzje w sprawach finansów publicznych, obciążające skarb państwa, które wymagały uprzedniego zezwolenia sejmu.

Mała Konstytucja ustanowiła system rządów parlamentu w skrajnej postaci, gdyż:

- władza suwerenna w państwie należała nie do samego narodu, lecz do jego przedstawicielstwa – Sejmu Ustawodawczego. Oznaczało to rezygnację z przyjęcia zasady podziału władzy,
- naczelnik państwa nie otrzymał uprawnień przysługujących zazwyczaj głowie państwa w republikach parlamentarnych (inicyjatywa ustawodawcza, weto zawieszające wobec ustaw, prawo rozwiązania parlamentu). Wprowadzono natomiast dodatkowe, nietypowe ograniczenia jego władzy, a przede wszystkim odpowiedzialność przed sejmem za sprawowanie urzędu,
- pozycję Sejmu Ustawodawczego wzmocniono jeszcze przez: nieokreślenie długości jego kadencji; zawarowanie, że będzie on działał w permanencji, a nie w trybie sesyjnym; ustanowienie niezwykle szerokiego immunitetu poselskiego.

Autorytet i osobowość J. Piłsudskiego i to, że był równocześnie naczelnym wodzem (a państwo przez znaczny czas obowiązywania Małej Konstytucji pozostawało w stanie wojny) sprawiły, iż naczelnik państwa uczestniczył w mechanizmie rządzenia państwem w stopniu znacznie większym od przewidzianego literą Małej Konstytucji.

1 lipca 1920 r., w chwili zagrożenia państwa wywołanego niepowodzeniami w wojnie z Rosją Radziecką, Sejm jednomyślnie przyjął ustawę o utworzeniu **Rady Obrony Państwa** (Naczelnik Państwa jako przewodniczący, marszałek Sejmu Ustawodawczego, dziesięciu posłów wybranych przez sejm, prezydent ministrów, trzech członków rządu wyznaczonych przez Radę Ministrów, trzech przedstawicieli wojska desygnowanych przez naczelnego wodza), przekazując jej część swoich uprawnień. Do zakresu działania Rady należało bowiem „...decydowanie we wszystkich sprawach związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz z zawarciem pokoju”. Wszystkie rozporządzenia i zarządzenia Rady podlegały natychmiastowemu wykonaniu. Rezygnując z części uprawnień, sejm postanowił jednocześnie, że rozporządzenia i zarządzenia, wkraczające w materię zawarowaną dla ustaw, wymagają przedłożenia sejmowi do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu.

Nietypowa forma prawna Małej Konstytucji – uchwała sejmu – wynikała z chęci ustawodawcy, aby szybko przyjąć zasady regulujące

ustrój państwa i z przeświadczenia, że będzie ona obowiązywać zaledwie kilka tygodni, do czasu uchwalenia konstytucji tymczasowej, zapowiadanej przez konwent seniorów Sejmu Ustawodawczego. Tymczasem Mała Konstytucja przestała obowiązywać dopiero w grudniu 1922 roku. Nie uchwalono bowiem owej konstytucji tymczasowej, a ustawa przechodnia z 18 maja 1921 r. do ustawy konstytucyjnej z 17 marca 1921 r. w sprawie organizacji władzy naczelnej w okresie Sejmu Ustawodawczego, przedłużyła obowiązywanie Małej Konstytucji do czasu ukonstytuowania się władzy ustawodawczej i objęcia urzędu przez prezydenta Rzeczypospolitej, wybranych na gruncie konstytucji z 17 marca 1921 r.

2. Konstytucja z 17 marca 1921 r.

A. Geneza

Najważniejszym zadaniem Sejmu Ustawodawczego było uchwalenie konstytucji. Już 14 lutego 1919 r. powołano specjalną komisję konstytucyjną, która w czerwcu 1920 r. przedłożyła sejmowi projekt ustawy zasadniczej. Komisja korzystała z licznych projektów zgłoszonych przez rząd, partie polityczne i osoby prywatne. Projekt przedstawiony sejmowi recypował w dużej mierze rozwiązania modelu ustrojowego III Republiki Francuskiej, stworzonego przez ustawy konstytucyjne z 1875 r. W trakcie dyskusji na posiedzeniach plenarnych Sejmu Ustawodawczego najbardziej kontrowersyjne okazały się kwestie: sposobu wyboru i zakresu uprawnień głowy państwa, struktury organizacyjnej parlamentu (jedno czy dwuizbowy), stosunków między państwem a kościołem, praw i swobód mniejszości narodowych. Uchwalona 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej składała się z 126 artykułów, ujętych w siedmiu rozdziałach, zatytułowanych odpowiednio: Rzeczpospolita, Władza ustawodawcza, Władza wykonawcza, Sądownictwo, Powszechnie obowiązki i prawa obywatelskie, Postanowienia ogólne, Postanowienia przejściowe. Poprzedzała je uroczysta preambuła.

B. Naczelne zasady ustroju politycznego

Systematyka i szczegółowe konstrukcje prawno-ustrojowe Konstytucji marcowej są rozwinięciem przyjętych zasad naczelnych, odzwierciedlających stanowisko sejmu w kluczowych dla ustroju politycznego zagadnieniach. **Zasada ciągłości państwa polskiego** jest myślą przewodnią uroczystej preambuły do konstytucji: „W Imię Boga Wszechmogącego! My, Naród Polski dziękujemy Opatrzności za wyzwolenie nas z półtorawiekowej niewoli, wspominając z wdzięcznością męstwo i wytrwałość ofiarnej walki pokoleń, które najlepsze wysiłki swoje sprawie niepodległości bez przerwy poświęcały, nawiązując do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3-go Maja – (...) tę oto Ustawę Konstytucyjną na Sejmie Ustawodawczym Rzeczypospolitej Polskiej uchwalamy i stanowimy”. Odrodzona Polska nie była państwem nowym, powstałym w 1918 r., lecz kontynuacją I Rzeczypospolitej, po 123 latach niewoli. Szczególnie istotne kwestie ustrojowe rozstrzygnięto w rozdziale I, składającym się z dwóch artykułów: „Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą” (art. 1) oraz „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej, łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe Sądy” (art. 2). Określenie „Rzeczpospolita” nawiązywało do tradycji przedrozbiorowej, podkreślało ciągłość państwowości polskiej i przesądzało o **republikańskiej formie rządów**. Ustrój państwa oparto na zasadzie **zwierzchnictwa narodu**, pojmowanego jako ogół obywateli, który był źródłem i nosicielem władzy suwerennej w państwie. Naród nie sprawował jej bezpośrednio, lecz poprzez wybieralne organy, co oznaczało przyjęcie **zasady demokracji przedstawicielskiej**. Jedyнным przedstawicielem narodu, wybieranym bezpośrednio przez wszystkich obywateli, był parlament. Strukturę organizacyjną mechanizmu rządzenia państwem wyznaczyła **zasada podziału władzy**, rozdzielając prerogatywy państwa między sejm i senat, prezydenta i ministrów oraz sądy. Jednocześnie władzę ustawodawczą wyposażono w pewne kompetencje wykonawcze, a władza wykonawcza otrzymała niektóre uprawnienia w zakresie władzy ustawodawczej i są-

downicznej, co miało zapewnić ich harmonijną współpracę. Konstytucja marcowa nie zbudowała jednak mechanizmu funkcjonowania naczelných organów państwa według klasycznego, wypływającego z zasady podziału władzy, schematu, zakładającego nie tylko podział ale i równowagę władz. W konstytucji brak owej równowagi między władzą ustawodawczą a wykonawczą sejm i senat jako jedyne przedstawicielstwa narodu, wybrane bezpośrednio przez wszystkich obywateli, uzyskały bowiem dominującą pozycję wśród najwyższych organów państwowych. Wzajemne relacje między władzą ustawodawczą a wykonawczą ułożono według **zasady rządów parlamentarnych**. Istota tego systemu polega na tym, że rząd powoływany przez neutralną politycznie głowę państwa pozostaje pod kontrolą parlamentu i może sprawować władzę do momentu utraty poparcia przez większość członków parlamentu. Parlament ma bowiem prawo wycofać to poparcie, wykorzystując instytucję odpowiedzialności parlamentarnej rządu i poszczególnych ministrów. Zasadę rządów parlamentarnych zawarto w tych postanowieniach konstytucji, które głosiły, że:

- prezydent sprawuje władzę wykonawczą poprzez odpowiedzialnych przed sejmem ministrów i podległych im urzędników,
- prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu ani należeć do składu sejmu lub senatu, a za czynności urzędowe nie jest odpowiedzialny ani parlamentarnie, ani cywilnie. Każdy akt rządowy prezydenta wymagał dla swej ważności podpisu prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy w następstwie owej kontrasygnaty ponosili odpowiedzialność przed sejmem,
- Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie sejmu, wyrażone w formie przegłosowanego zwyczajną większością głosów wniosku o wotum nieufności.

Formułując szeroki katalog praw i wolności obywatelskich, konstytucja realizowała **zasadę państwa liberalnego**, w którym interes jednostki przeważa nad interesem państwa, będącego organizacją stworzoną do zachowania i urzeczywistnienia praw jednostki. **Zasada jednolitości państwa** wykluczała odrębności ustrojowe poszczegól-

nych jego części. Jedynym odstępstwem od tej zasady była autonomia Śląska, ustanowiona ustawą konstytucyjną z 15 lipca 1920 r.

C. Władza ustawodawcza

Przypomnijmy, że w świetle art. 2 Konstytucji Marcowej organami narodu w zakresie ustawodawstwa były sejm i senat. Spór o strukturę organizacyjną parlamentu rozstrzygnięto zatem na korzyść zwolenników dwuizbowości, którzy jednak musieli zgodzić się na ograniczenie pozycji ustrojowej senatu.

Główne postanowienia prawa wyborczego do obu izb ustawodawczych, określone w konstytucji, rozwinęły ordynacje wyborcze do sejmu i senatu uchwalone 28 lipca 1922 r.

Sejm składał się z 444 posłów, a senat ze 111 senatorów, wybranych w głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i proporcjonalnym. Dla uzyskania prawa wybierania do sejmu trzeba było ukończyć 21 lat, zaś wiek wymagany od wyborców do senatu wynosił 30 lat. Czynnego prawa wyborczego nie posiadali wojskowi w służbie czynnej, osoby nie używające w pełni praw cywilnych oraz skazani za przestępstwa określone w ordynacji wyborczej. Bierne prawo wyborcze przysługiwało osobom posiadającym czynne prawo wyborcze do danej izby ustawodawczej i odpowiednio wyższy wiek: 25 lat – do sejmu oraz 40 lat – do senatu. Wojskowi w służbie czynnej, nie mając prawa wybierania, mogli być jednak wybierani do sejmu bądź do senatu. Ważność wyborów „niezaprotestowanych” sprawdzały izby ustawodawcze. O ważności wyborów „zaprotestowanych” rozstrzygał Sąd Najwyższy. Pracownicy państwowi i samorządowi z chwilą wyboru na posła lub senatora otrzymywali urlop na czas trwania mandatu, a poseł oraz senator obejmujący płatną służbę państwową tracił mandat. Postanowienia te nie dotyczyły ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni. Niezależności posłów i senatorów sprzyjały również postanowienia konstytucji zabraniające im „...na swoje ani na obce imię kupować lub uzyskiwać dzierżaw dóbr państwowych, przyjmować dostaw publicznych i robót rządowych ani otrzymywać od Rządu koncesji lub innych korzyści osobistych”, przyjmować odznaczeń od rządu (z wyjątkiem wojskowych), pełnić funkcję redaktora odpowiedzialnego. Posłowie i senato-

rowie byli przedstawicielami całego narodu i nie mogli być krępowani instrukcjami wyborców. Korzystali z szeroko zakrojonego immunitetu poselskiego i nietykalności poselskiej.

Sejm i senat pracowały w trybie sesyjnym. Zwoływanie, otwieranie, odraczenie i zamykanie sesji należało do prezydenta. Każda izba wybierała marszałka, jego zastępców, sekretarzy i komisje. Dla prawomocności uchwał obu izb najczęściej wystarczała zwykła większość głosów, przy obecności 1/3 ogółu ich członków. Jednocześnie konstytucja wyszczególniała przypadki, kiedy niezbędne było quorum podwyższone i większość kwalifikowana.

Najważniejszym uprawnieniem parlamentu było **ustawodawstwo**, które według art. 3 obejmowało „Stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania”. Niezależnie od tej ogólnej definicji konstytucja wymieniała kategorie spraw, które mogły być regulowane wyłącznie w drodze ustawodawczej. Rozporządzenia, z których wynikały prawa lub obowiązki obywateli miały moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią. Sygnalizowane już ograniczenie pozycji ustrojowej senatu widać wyraźnie, gdy obserwuje się tryb uchwalania ustaw. Inicjatywa ustawodawcza przysługiwała sejmowi i rządowi. Nie posiadał jej senat (oraz prezydent). Art. 3 konstytucji stanowił dalej, że „nie ma ustawy bez zgody Sejmu wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony”, akcentując tym samym podrzędną rolę senatu w procesie legislacyjnym. Uchwała sejmu nie stanowiła jeszcze ustawy, ale tylko projekt, który musiał być przekazany senatowi do rozpatrzenia. Stawał się ustawą, gdy senat w ciągu 30 dni od doręczenia mu projektu nie podniósł przeciw niemu żadnych zarzutów. Jeśli senat postanowił zmienić lub odrzucić projekt ustawy uchwalony przez sejm, winien był zapowiedzieć to sejmowi w ciągu 30 dni od otrzymania projektu, a przed upływem 30 następných dni zwrócić go sejmowi z proponowanymi zmianami. Ostateczna decyzja należała do sejmu, który poprawki senatu mógł przyjąć zwykłą większością głosów lub odrzucić większością 11/20 głosujących. Ustawy podpisywał prezydent, który nadto zarządzał ich ogłoszenie.

Ograniczone uprawnienia Senatu odzwierciedla również konstrukcja **funkcji kontrolnej** parlamentu. Pociąganie ministrów do odpo-

wiedzialności parlamentarnej i konstytucyjnej było bowiem wyłącznym uprawnieniem sejmu. Do sejmu należało prawo powoływania nadzwyczajnych komisji dla zbadania poszczególnych spraw, wyposażonych w prawo przesłuchiwania stron, wzywania świadków i rzeczoznawców. Art. 8 nakładał na parlament obowiązek sprawowania kontroli nad długami państwa (późniejsza ustawa powołała specjalną komisję wykonującą tę kontrolę w imieniu obu izb ustawodawczych). Dla kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków państwa, przedstawiania corocznie sejmowi wniosku o udzielenie lub odmówienie rządowi absolutorium, powołano **Najwyższą Izbę Kontroli**. W konstytucji zdecydowano, że NIK działa na zasadzie kolegalności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegium, usuwalnych tylko uchwałą sejmu, a prezes NIK zajmuje stanowisko równorzędne ministrowi (nie wchodząc jednak w skład Rady Ministrów) i za sprawowanie swego urzędu i podległych mu urzędników odpowiada bezpośrednio przed sejmem. Według ustawy z 3 czerwca 1922 r. o kontroli państwowej: NIK kontrolowała nie tylko administrację państwową, ale również „...w miarę uznania rządu” mogła kontrolować samorząd oraz instytucje działające przy udziale finansowym państwa lub pozostające pod jego gwarancją; kontrola państwowa miała podlegać prezydentowi; wniosek o udzielenie lub odmówienie absolutorium rządowi NIK miała przedstawiać oprócz sejmowi także prezydentowi i senatowi, który (obok sejmu) mógł pociągać prezesa NIK do odpowiedzialności za czynności urzędowe naruszające ustawy, w trybie właściwym dla ministrów. Postanowienia te pozostawały w sprzeczności z konstytucją.

Kompetencje elekcyjne realizowały się w wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej poprzez sejm i senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe.

Kompetencje ustrojodawcze uprawniały sejm i senat do przeprowadzania zmian oraz rewizji konstytucji. Dla dokonania zmiany konstytucji potrzeba było uchwał sejmu i senatu, podjętych w każdej izbie większością 2/3 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby ich członków. Wniosek o zmianę konstytucji musiał być podpisany przez co najmniej 1/4 ustawowej liczby posłów, a zapowiedziany najpóźniej na 15 dni. Inny tryb przewidziano dla rewizji

konstytucji. Pierwszą rewizję mógł przeprowadzić Sejm II kadencji, mocą własnej uchwały, powziętej większością 3/5 głosujących, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Następne rewizje miały następować co 25 lat zwyczajną większością sejmu i senatu, połączonych w tym celu w Zgromadzenie Narodowe.

Kadencja sejmu i senatu trwała 5 lat. Konstytucja przewidywała możliwość rozwiązania izb ustawodawczych przed upływem kadencji. Sejm był władny rozwiązać się mocą własnej uchwały, powziętej większością 2/3 głosów. Prezydent mógł rozwiązać sejm za zgodą 3/5 ustawowej liczby członków senatu. Równocześnie w obu przypadkach następowało, z mocy prawa, rozwiązanie senatu.

D. Władza wykonawcza

Władza wykonawcza należała do Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu. **Prezydenta Rzeczypospolitej** wybierały na 7 lat, bezwzględną większością głosów, sejm i senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe. W razie niemożności sprawowania urzędu oraz na wypadek opróżnienia urzędu zastępował go marszałek sejmu.

W zakresie **władzy wykonawczej** do prezydenta należało mianowanie i odwoływanie prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek – mianowanie i odwoływanie ministrów, według zasad systemu rządów parlamentarnych. Obsadzał (na wniosek Rady Ministrów) wyższe urzędy cywilne i wojskowe. Był najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. Na wypadek wojny mianował naczelnego wodza sił zbrojnych państwa, który odpowiadał przed sejmem. Konstytucja zakazywała bowiem prezydentowi sprawowania naczelnego dowództwa w czasie wojny. Celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe prezydent miał prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, nakazy i zakazy.

Konstytucja wyposażała prezydenta także w uprawnienia tradycyjnie przysługujące **głowie państwa**. W tym zakresie reprezentował państwo na zewnątrz; przyjmował przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych oraz wysyłał przedstawicieli Polski za granicę; zawierał umowy z innymi państwami, podając je do wiadomości sejmowi. Konstytucja wyszczególniała rodzaje umów, które dla swej ważności wymagały zgody sejmu (handlowe, celne, na stałe obciążające pań-

stwo pod względem finansowym, nakładające obowiązki na obywateli, zmieniające granice państwa, przymierza). Prezydent mógł wypowiedzieć wojnę oraz zawrzeć pokój, ale tylko za uprzednią zgodą sejmu.

Prezydent posiadał też pewne uprawnienia z **zakresu władzy ustawodawczej**: zwoływał, odraczał i zamykał sesje zwyczajne i nadzwyczajne sejmu i senatu; mógł rozwiązać sejm za zgodą 3/5 ustawowej liczby członków senatu; podpisywał ustawy i zarządzał ich publikację.

W **zakresie władzy sądowej** prezydent mianował sędziów i stosował prawo łaski (nie mogło objąć ministrów skazanych przez Trybunał Stanu).

Każdy akt rządowy prezydenta wymagał dla swej ważności podpisu prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu brali zań odpowiedzialność. Za czynności urzędowe prezydent nie odpowiadał bowiem ani parlamentarnie ani cywilnie. Natomiast za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji lub przestępstwo karne mógł być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przez sejm (wniosek wymagał wówczas podpisu co najmniej 100 posłów), uchwałą powziętą większością 3/5 głosów, przy obecności nie mniej niż połowy ustawowej liczby posłów. Rozpatrzenie sprawy i wydanie wyroku należało do Trybunału Stanu, który składał się, pod przewodnictwem I prezesa Sądu Najwyższego, z 12 sędziów, wybranych na okres kadencji parlamentu przez Sejm (8) i Senat (4). Były to osoby spoza składu izb, nie piastujące żadnego urzędu państwowego. Ustawa z 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu przewidywała następujące kary: czasowe lub stałe pozbawienie prawa wyborczego do ciał i instytucji publicznych, zmniejszenie emerytury, wydalenie ze służby państwowej. Trybunał mógł też poprzestać na uznaniu oskarżonego za winnego, bez wymierzania kary. Za przestępstwa karne Trybunał orzekał kary przewidziane w ustawach karnych. Uznanie oskarżonego za winnego oznaczało utratę urzędu z mocy prawa.

Drugim, odrębnym członem władzy wykonawczej była **Rada Ministrów**, powoływana przez prezydenta, którą tworzyli ministrowie pod przewodnictwem prezesa Rady Ministrów. Ministrowie nie mogli sprawować żadnego urzędu ani zasiadać w zarządach i organach kon-

trolnych „towarzystw i instytucji na zysk obliczonych”. Liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów oraz kompetencje Rady Ministrów miała określić odrębna ustawa. Wbrew zapowiedziom konstytucji nie została ona uchwalona i dlatego posługiwano się dekretem Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych. Na tej podstawie Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, zatwierdzała statuty organizacyjne ministerstw i urzędów centralnych.

Bardzo mało miejsca zajęła w Konstytucji marcowej kwestia organizacji i kompetencji Rady Ministrów. Głównym jej zadaniem było nadawanie ogólnego kierunku polityce wewnętrznej i zagranicznej. W tych ramach miała się mieścić polityka poszczególnych ministrów. Rada Ministrów korzystała z prawa inicjatywy ustawodawczej, składała prezydentowi wnioski co do obsady najwyższych stanowisk cywilnych i wojskowych, corocznie przedstawiała zamknięcia rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia, wprowadzała (za zgodą prezydenta) stan wyjątkowy. Ponadto wykonywała zadania przekazane jej ustawami zwykłymi. Powierzone funkcje realizowała, wydając uchwały, rozporządzenia wykonawcze i zarządzenia.

Konstytucja przewidywała **konstytucyjną i parlamentarną** odpowiedzialność ministrów. Ponosili ją solidarnie jako członkowie Rady Ministrów za ogólny kierunek działalności rządu i indywidualnie z tytułu kierowania poszczególnymi resortami administracji państwowej. W tym samym zakresie obowiązywała ministrów solidarna i indywidualna odpowiedzialność za akty rządowe prezydenta. Odpowiedzialność parlamentarna obejmowała ogólny kierunek polityki rządu lub ministra. Polegała na tym, że rząd lub minister musieli podać się do dymisji w przypadku, gdy poselski wniosek o wotum nieufności uzyskał poparcie zwykłej większości głosów sejmu. W takiej sytuacji prezydent odwoływał rząd lub ministra. Alternatywą było bowiem rozwiązanie parlamentu, za zgodą 3/5 ustawowej liczby członków senatu.

Do odpowiedzialności konstytucyjnej ministrowie byli pociągani w razie niezgodności ich działania z konstytucją i ustawami, w trybie właściwym dla Prezydenta Rzeczypospolitej.

E. Konstytucja marcowa urzeczywistniała m.in. zasadę państwa liberalnego. Prawa i wolności obywatelskie zajmują odrębny, najobszerniejszy rozdział, który otwiera krótki katalog **obowiązków obywatelskich**, zaczynający się od stwierdzenia, że „pierwszym obowiązkiem obywatela jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej”. Pozostałe obowiązki obywatelskie to: szanowanie i przestrzeganie prawa, ponoszenie wszelkich ciężarów i świadczeń publicznych, szacunek i subordynacja wobec władzy publicznej, wychowanie dzieci na „...prawych obywateli Ojczyzny i zapewnienie im co najmniej początkowego wykształcenia”. Znacznie obszerniejszy jest pakiet praw i wolności obywatelskich. Rzeczpospolita zapewniała wszystkim: **prawa polityczne** (czynne i bierne prawo wyborcze do sejmu, senatu i organów samorządowych; prawo piastowania urzędów i stanowisk publicznych), **prawa obywatelskie** (ochronę życia wolności i mienia; równość wobec prawa; prawo do dochodzenia przed sądem krzywd i strat; prawo do wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez organy państwowe w wyniku działalności niezgodnej z prawem), **wolności** (słowa, sumienia, wyznania, myśli i przekonań, koalicji, prasy, nauki i nauczania, zamieszkiwania na obszarze państwa, wychodźstwa, netykalności własności i mieszkania, tajemnicę korespondencji, wolność narodowościową), **prawa społeczne** (ochrona pracy, prawo do ubezpieczenia społecznego na wypadek niezdolności do pracy i bezrobocia, ochrona macierzyństwa, prawo do bezpłatnej nauki w szkołach państwowych i samorządowych).

F. Praktyka konstytucyjna w latach 1922-1926

Okres ten charakteryzuje poszanowanie litery i ducha konstytucji. Stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą układały się wedle zasad konstytucyjnych. Nieliczne odstępstwa polegały na:

- permanentnym, a nie sesyjnym trybie prac parlamentu (aż do sierpnia 1926 r. prezydent nie zamknął sesji otwartych w listopadzie 1922 r.),
- upoważnieniu prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Ustawa z 11 stycznia 1924 r. o naprawie skarbu i reformie walutowej zawierała kilkunastopunktowy program

tego przedsięwzięcia i przewidywała jego realizację drogą rozporządzeń prezydenta, wydawanych na podstawie uchwał Rady Ministrów, zapowiadając jednocześnie utratę mocy przepisów dotychczas obowiązujących ustaw, sprzecznych z tymi rozporządzeniami. Owe pełnomocnictwa były ważne do 30 czerwca 1924 r., po czym przedłużono je na dalsze pół roku.

Duże rozbitcie polityczne parlamentu, będące odbiciem wielce zróżnicowanej i nieuporządkowanej sceny politycznej oraz następstwem przyjęcia zasady wyborów proporcjonalnych, utrudniało sprawne funkcjonowanie rządów parlamentarnych. Skuteczność tego systemu uzależniona jest bowiem od zdolności parlamentu do wyłaniania trwałych koalicji, zapewniających większość głosów niezbędną do uchwalania ustaw i stworzenia rządowi oparcia politycznego. O ile dorobek ustawodawczy parlamentu I kadencji jest duży (445 ustaw, w tym wiele o niezwykłej doniosłości państwowej, kładących podwaliny dla odbudowy różnych dziedzin życia i unifikacji prawa), o tyle sprawność sejmu w procesie kreowania stabilnych rządów była znacznie mniejsza (choć lepsza niż Sejmu Ustawodawczego). Do zamachu majowego funkcjonowało 13 gabinetów, w tym zaledwie 5 w oparciu o koalicje sejmowe. Pozostałe to rządy pozaparlamentarne, tzw. rządy fachowców, złożone z osób nie posiadających zaplecza politycznego w Sejmie.

3. Zmiana konstytucji w 1926 r.

A. Ustawa z 2 sierpnia 1926 r., zmieniająca i uzupełniająca konstytucję z 17 marca 1921 r.

Niedomagania w funkcjonowaniu mechanizmu rządów parlamentarnych oraz poważne trudności gospodarcze państwa sprzyjały postulatowi sanacji moralnej organów państwa. Szczególnie mocno akcentowano potrzebę wydatnego wzmocnienia władzy wykonawczej. Realizacja tego programu politycznego stała się możliwa po zamachu stanu dokonanym przez J. Piłsudskiego w dniach 12-15 maja 1926 r.

2 sierpnia 1926 r. Sejm uchwalił ustawę zmieniającą i uzupełniającą Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.,

która wzmocniła pozycję ustrojową i rozszerzyła uprawnienia organów władzy wykonawczej, ograniczając władzę parlamentu. Prezydent uzyskał bowiem:

- samodzielne prawo rozwiązania sejmu i senatu przed upływem kadencji oraz po upływie czasu, na który zostały wybrane. Jednocześnie sejm utracił prawo rozwiązania się mocą własnej uchwały. Przypomnijmy, że do tej pory prezydent mógł rozwiązać sejm, ale za zgodą 3/5 ustawowej liczby członków senatu, a sejm mógł się rozwiązać mocą własnej uchwały, przyjętej większością 2/3 głosów, przy obecności połowy ustawowej liczby posłów;
- prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy: a) w czasie gdy sejm i senat były rozwiązane i w razie wystąpienia nagłej konieczności państwowej, w zakresie ustawodawstwa państwowego. Jednocześnie enumeratywnie wyliczono sprawy nie podlegające uregulowaniu w drodze owych rozporządzeń (m.in. zmiana konstytucji, ustalanie budżetu, zaciąganie pożyczki państwowej, nakładanie podatków i opłat publicznych, ustanawianie ceł i monopolu, ratyfikowanie umów międzynarodowych, ordynacje wyborcze do sejmu i senatu), b) na podstawie ustawy upoważniającej prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w czasie i zakresie przez nią oznaczonych. W tym trybie nie można było upoważnić prezydenta jedynie do zmiany konstytucji.

Rozporządzenia z mocą ustawy były wydawane na wniosek Rady Ministrów, wymagały podpisu prezydenta, prezesa Rady Ministrów, wszystkich ministrów oraz ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Rozporządzenia te traciły moc, jeśli nie zostały złożone sejmowi do zatwierdzenia w ciągu 14 dni po najbliższym posiedzeniu sejmu, lub jeśli sejm je uchylił. Prezydent uzyskał zatem prawo wydawania aktów normatywnych, dorównujących mocą ustawie. Konstytucja określiła jednak precyzyjnie okoliczności, przesłanki i tryb wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, stwarzając parlamentowi narzędzia do skutecznego regulowania zakresu władzy ustawodawczej prezydenta i jej kontroli. Przypomnijmy, że do 1926 r. prezydent posiadał prawo wy-

dawania rozporządzeń wykonawczych (celem wykonania ustaw i z powołaniem się na nie).

Nowela sierpniowa ograniczyła uprawnienia budżetowe parlamentu. W szczególności określiła ściśle terminy zakończenia prac nad budżetem państwa w obu izbach ustawodawczych. W razie gdyby parlament nie uchwalił ustawy budżetowej w konstytucyjnym terminie, to prezydent ogłaszał budżet jako ustawę, w kształcie nadanym mu przez sejm lub senat, (jeżeli tylko sejm lub senat uchwalił budżet w oznaczonym terminie) bądź w kształcie projektu rządowego, jeśli ani sejm ani senat nie powzięły uchwał co do całości budżetu w terminach dla nich zakreślonych (postanowienie to nie miało zastosowania, gdy sejm odrzucił w całości projekt budżetu przedłożony przez rząd).

Nowela sierpniowa uzupełniła art. 58 konstytucji, traktujący o odpowiedzialności parlamentarnej ministrów, stanowiąc, że wniosek żądający ustąpienia Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów nie może być poddany pod głosowanie na tym posiedzeniu, na którym został zgłoszony.

Z kolei zakaz przyjmowania przez posłów i senatorów korzyści od rządu (art. 22) obwarowano sankcją w postaci utraty mandatu i owych korzyści osobistych.

B. Praktyka konstytucyjna w latach 1926-1935

Litera Noweli sierpniowej, wydatnie wzmacniająca pozycję ustrojową władzy wykonawczej kosztem uprawnień izb ustawodawczych, nie oznaczała przekreślenia systemu rządów parlamentarnych. Zamach majowy zaowocował jednak nie tylko zmianą konstytucji, ale także przesunięciami w obrębie elit rządzących. Nowy układ sił politycznych pozwalał na interpretację konstytucji sprzeczną z jej duchem, która doprowadziła do faktycznego zniesienia systemu rządów parlamentarnych. W praktyce odnotowano bowiem przykłady wypaczania przepisów konstytucji, traktujących w szczególności o odpowiedzialności parlamentarnej rządu, o odraczaniu i zamykaniu sesji parlamentu, o procedurze zatwierdzania rozporządzeń z mocą ustawy, świadczące o ograniczeniu roli parlamentu w systemie naczelnych organów państwa, w stopniu dalece odbiegającym od stanu przewi-

dzianego literą konstytucji. Realna władza w państwie w coraz większym stopniu zaczęła się skupiać w rękach prezydenta i rządu, pozostających pod przemożnym wpływem J. Piłsudskiego.

Wybory w 1928 r. do Sejmu i Senatu II kadencji nie przyniosły Bezpartyjnemu Blokowi Współpracy z Rządem, grupującym zwolenników J. Piłsudskiego, oczekiwanej większości w obu izbach ustawodawczych. Stosunki między parlamentem a rządem zaostrzyły się. We wrześniu 1929 roku sześć partii centrum i lewicy utworzyło blok opozycji antysanacyjnej, zwany Centrolewem, celem obrony demokracji parlamentarnej. Kongres Centrolewu w Krakowie w 1930 r. zażądał ustąpienia prezydenta i zapowiedział usunięcie, na drodze legalnej, rządów obozu pomajowego. Reakcją prezydenta było rozwiązanie sejmu i senatu 30 sierpnia 1930 r. We wrześniu 1930 r. aresztowano kilkunastu posłów opozycji, osadzono i represjonowano ich w twierdzy wojskowej w Brześciu, a po wyborach wytoczono im proces, oskarżając o przygotowanie zamachu stanu. Przeprowadzone w tej atmosferze, w listopadzie 1930 r., wybory do Sejmu i Senatu III kadencji przyniosły zwycięstwo BBWR w skali znacznie zwiększającej szansę na uchwalenie nowej konstytucji (większość w sejmie nie osiągnęła jednak wymaganych 2/3 ustawowej liczby posłów).

4. Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r.

A. Geneza

Praktyka konstytucyjna po zamachu majowym wykazała, że zakres zmian konstytucji marcowej, dokonanych 2 sierpnia 1926 r. nie wyczerpał oczekiwań obozu pomajowego. Przedterminowe rozwiązanie Sejmu II kadencji, któremu ustawa zasadnicza dawała prawo samodzielnego (bez udziału Senatu) przeprowadzenia rewizji konstytucji (większością 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów), unicestwiło prace nad nowelizacją konstytucji, podjęte z inicjatywy klubu BBWR. Wynik przedterminowych wyborów parlamentarnych w 1930 r. skłonił BBWR do przedłożenia w 1931 r. projektu nowej konstytucji. Prace nad projektem zakończono w końcu 1933 r. 26 stycznia 1934 r. poseł sprawozdawca przed-

stawił na plenarnym posiedzeniu Sejmu sprawozdanie z prac komisji konstytucyjnej, wraz z tezami nowej ustawy zasadniczej, których treść spowodowała demonstracyjne opuszczenie sali przez posłów opozycyjnych. Pozostała większość, po kolejnych drugim i trzecim czytaniu (przeprowadzonych w trybie nagłym), uchwaliła projekt konstytucji, powstały w wyniku pospiesznego przeredagowania zaprezentowanych tez konstytucji. Zastosowana procedura naruszała postanowienia Konstytucji marcowej, gdyż wbrew art. 125 nie było wniosku o zmianę konstytucji, podpisanego przez co najmniej 1/4 ustawowej liczby posłów, który nadto winien być zapowiedziany najpóźniej na 15 dni. Opozycja uznała uchwalony projekt ustawy zasadniczej za nielegalny. Atmosfera wokół projektu sprawiła, że prace nad nim w senacie zakończyły się dopiero w styczniu 1935 r. Sejm przyjął liczne poprawki senatu w marcu 1935 r., a prezydent podpisał ustawę konstytucyjną 23 kwietnia 1935 r.

Konstytucja kwietniowa liczy 81 artykułów, ujętych w 14 rozdziałach. Już sama systematyka konstytucji zapowiada przyjęcie gruntownie odmienionego modelu ustroju politycznego państwa. Kolejne rozdziały zatytułowane są bowiem: Rzeczpospolita Polska, Prezydent Rzeczypospolitej, Rząd, Sejm, Senat, Ustawodawstwo, Budżet, Siły zbrojne, Wymiar sprawiedliwości, Administracja państwowa, Stan zagrożenia państwa, Zmiana konstytucji, Przepisy końcowe.

B. Naczelne zasady ustroju politycznego

W rozdziale I konstytucji zamieszczono 10 artykułów, które określały konstrukcję prawną, zasady ideowe i moralne nowego modelu ustroju państwa oraz stanowiły wskazówkę do interpretacji szczegółowych rozwiązań konstytucji, wyznaczając zarazem kierunek stanowienia ustawodawstwa zwykłego. Przyjęty fundament ustroju politycznego uwzględniał sytuację zewnętrzną Polski, a zwłaszcza silną, centralistyczną władzę w państwach ościennych oraz, charakterystyczne niemal dla całej Europy, tendencje odchodzenia od liberalizmu gospodarczego i politycznego w stronę różnych odcieni ustroju autorytarnego, czy wręcz faszystowskiego. Twórcy konstytucji nie ulegli pokusie prostych zapożyczeń i recepcji obcych rozwiązań. Stworzyli oryginalny model ustroju, który miał godzić wolność jednostki z silną

władzą, będący kompromisem między dyskredytowanym systemem demokracji parlamentarnej, a odrzucanym przez tradycje i ideały społeczeństwa polskiego ustrojem totalitarnym. W efekcie powstała swoista, polska odmiana ustroju autorytarnego, którego fundament tworzyły przede wszystkim **zasada pojmowania państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli** oraz **zasada koncentracji jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej w osobie prezydenta**. Nie podtrzymano zasady państwa liberalnego, będącego związkiem politycznym dla urzeczywistnienia interesów i zachowania praw jednostki. Przyjęto formułę państwa, które jest organizacją prawną na rzecz dobra powszechnego, oznaczającego w szczególności: „dobro państwa”, jego „gotowość obronną”, „siłę i powagę” oraz „stanowisko wśród narodów świata”. Zaakcentowana wyraźnie odrębność (ale nie przeciwieństwo) państwa i społeczeństwa nie oznaczała ich równorzędności. Teraz nadrzędne były cele państwa. Zmieniono zatem charakter i kształt związków społeczeństwa z państwem. Państwo miało dążyć do „Zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego”. Oparto się więc na przeswiadczeniu, wypływającym z doktryny solidaryzmu społecznego, że w życiu społecznym przeważa to, co łączy obywateli w działaniu na rzecz dobra wspólnego. Podkreślono, że „Obywatele winni są państwu wierność oraz rzetelne spełnianie nakładanych przez nie obowiązków”. Z drugiej strony zadeklarowano „swobodny rozwój społeczeństwa”; powołanie samorządu terytorialnego i gospodarczego do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego; przekonanie, że „twórczość jednostki jest dźwignią życia zbiorowego”; zapewnienie obywatelom możliwości rozwoju ich wartości osobistych oraz wolności sumienia, słowa, i zrzeczeń, podkreślając, że granicą tych wolności jest dobro powszechne. Konstytucja zakwestionowała nie tylko liberalną koncepcję praw jednostki (gwarantując jednak zakaz totalnego unicestwienia jej praw), ale także zasadę równych praw politycznych. Art. 7 głosił, że „Wartością wysiłku zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne”, zapewniając jednocześnie, że „ani pochodzenie, ani wyznanie, ani płeć, ani narodowość nie mogą być powodem ograniczenia tych uprawnień”.

Koncepcja silnego państwa powodowała w konsekwencji konieczność przebudowy i przewartościowania struktury jego organów. Zrezygnowano z zasady podziału władzy na rzecz zasady koncentracji jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej w osobie Prezydenta Rzeczypospolitej. Konstytucja stanowi bowiem, że „Na czele państwa stoi prezydent Rzeczypospolitej. (...) Na nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy państwa. (...) W jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa” (art. 2); „Organami państwa pozostającymi pod zwierzchnictwem prezydenta Rzeczypospolitej są: rząd, sejm, senat, siły zbrojne, sądy, kontrola państwowa” (art. 3). Prezydent stanowił zatem realną personifikację suwerenności państwa. Uznanie władzy prezydenta za nadrzędną oznaczało zarazem zmniejszenie roli pozostałych członów aparatu państwowego w mechanizmie rządzenia państwem, a w szczególności parlamentu.

C. Prezydent Rzeczypospolitej

Prezydent Rzeczypospolitej wybierany był na okres 7 lat. Kandydata na prezydenta wybierało Zgromadzenie Elektorów, które tworzyli marszałkowie sejmu i senatu, prezes Rady Ministrów, I prezes Sądu Najwyższego, generalny inspektor sił zbrojnych oraz 75 osób wybranych spośród obywateli „najgodniejszych” przez sejm (50) i senat (25). Ustępującemu prezydentowi służyło prawo wskazania innego kandydata. Jeżeli skorzystał z tego prawa, to wyboru prezydenta dokonywali obywatele w głosowaniu powszechnym spośród 2 kandydatów: Zgromadzenia Elektorów i ustępującego prezydenta. Natomiast gdy ustępujący prezydent oświadczył, że nie zamierza skorzystać z prawa wskazania kandydata, albo w ciągu 7 dni nie wskazał innego kandydata i nie zarządził głosowania powszechnego, to Prezydentem Rzeczypospolitej zostawał kandydat Zgromadzenia Elektorów. Procedura ta zapewniała ustępującemu prezydentowi pozycję uprzywilejowaną w stopniu nie znanym żadnej z ówczesnych konstytucji państw republikańskich.

Gdyby prezydent nie mógł wykonywać swoich obowiązków, to z urzędu zastępował go marszałek senatu (przysługiwały mu wówczas wszystkie uprawnienia prezydenta). W razie wojny okres urzędowania

prezydenta ulegał przedłużeniu do upływu 3 miesięcy od zawarcia pokoju.

Prezydent Rzeczypospolitej, będąc nosicielem jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej, czynnikiem nadrzędnym w państwie, harmonizującym działania naczelnych organów państwowych, dysponował uprawnieniami we wszystkich węzłowych dziedzinach życia państwowego. Konstytucja dzieliła je na **prerogatywy** (uprawnienia osobiste) i **uprawnienia zwykłe**. Akty rządowe wydawane w ramach prerogatyw nie wymagały dla swej ważności podpisu prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra. Należało do nich:

- wskazywanie jednego z kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej i zarządzenie głosowania powszechnego,
- wyznaczanie na czas wojny następcy Prezydenta Rzeczypospolitej,
- mianowanie i odwoływanie prezesa Rady Ministrów, I prezesa Sądu Najwyższego i prezesa NIK,
- mianowanie i zwalnianie naczelnego wodza i generalnego inspektora sił zbrojnych,
- powoływanie sędziów Trybunału Stanu,
- powoływanie 1/3 ustawowej liczby członków senatu,
- mianowanie i zwalnianie szefa i urzędników swej Kancelarii Cywilnej,
- rozwiązywanie sejmu i senatu przed upływem kadencji,
- oddawanie członków rządu pod sąd Trybunału Stanu,
- stosowanie prawa łaski.

Zaliczając do prerogatyw szereg kluczowych zagadnień życia państwowego, potwierdzono nadrzędność i autonomiczność stanowiska prezydenta w strukturze aparatu państwowego, proklamowaną w rozdziale I.

Pozostałe akty rządowe prezydenta wymagały dla swej ważności kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów i odpowiedniego ministra.

Uprawnienia prezydenta rozciągały się na wszystkie najważniejsze obszary zadań państwa. Konstytucja przyznała mu kompetencje ustrojodawcze, ustawodawcze, wykonawcze, kontrolne oraz nadzwyczajne na wypadek wojny.

Kompetencje ustrojodawcze sformułowano tak, że wbrew jego woli przeprowadzenie zmiany konstytucji nie było możliwe. Wniosek zgłoszony przez prezydenta mógł być głosowany tylko w całości, bez zmian, a dla przyjęcia wymagał zgodnych uchwał sejm i senatu, powziętych zwykłą większością głosów. Nadto prezydent uzyskał silne prawo weta w stosunku do poselskiego projektu zmiany konstytucji. Mógł bowiem (w ciągu 30 dni) zwrócić projekt sejmowi z żądaniem ponownego rozpatrzenia, co mogło nastąpić nie wcześniej, niż podczas następnej kadencji parlamentu. Gdyby izby ustawodawcze ponownie uchwaliły projekt bez zmian, to prezydent mógł go zablokować, rozwiązując sejm i senat.

Kompetencje ustawodawcze prezydenta polegały przede wszystkim na prawie wydawania dekretów z mocą ustawy. Aktami ustawodawczymi były bowiem ustawy i dekryty Prezydenta Rzeczypospolitej, o których konstytucja mówi, że mają moc ustawy i podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, z powołaniem się na podstawę konstytucyjną. Konstytucja wyszczególnia dekryty:

- dotyczące organizacji rządu, zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi oraz organizacji administracji rządowej. Te trzy dziedziny stanowiły materię ustawodawczą zastrzeżoną wyłącznie dla dekretu; nie mogły być regulowane w drodze ustaw;
- wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego w czasie i zakresie oznaczonym przez ustawę. Upoważnienie to nie mogło obejmować jedynie zmiany konstytucji;
- wydawane bez upoważnienia ustawowego, gdy Sejm i Senat były rozwiązane i zaistniała konieczność państwowa, we wszystkich sprawach z wyjątkiem zmiany konstytucji, ordynacji wyborczej do sejm i senatu, budżetu, nakładania podatków, ustanawiania ceł i monopolu, systemu mennicznego, zaciągania pożyczek państwowych, zbywania i obciążania nieruchomości majątku państwowego określonej wartości.

Dekryty (w przeciwieństwie do rozporządzeń z mocą ustawy, o których mówiła Nowela sierpniowa) nie podlegały zatwierdzeniu przez sejm.

Nadto prezydent dysponował:

- prawem weta zawieszającego wobec projektów ustaw przyjętych przez obie izby ustawodawcze (które mogły je odrzucić większością ustawowej liczby swoich członków),
- prawem zwoływania, otwierania, odraczania, i zamykania sesji sejmu i senatu,
- promulgacji i publikacji ustaw.

Kompetencje wykonawcze to:

- prawo do obsadzania najwyższych urzędów w państwie (możność wskazywania kandydata na urząd prezydenta; mianowanie: prezesa Rady Ministrów, I prezesa Sądu Najwyższego, prezesa NIK, naczelnego wodza i generalnego inspektora sił zbrojnych, szefa Kancelarii Cywilnej; powoływanie sędziów Trybunału Stanu);
- reprezentowanie państwa na zewnątrz;
- sprawowanie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi;
- wykonywanie prawa łaski.

Kompetencje kontrolne obejmowały prawo:

- rozwiązywania sejmu i senatu przed upływem kadencji;
- odwoływania (zwalniania) najwyższych urzędników państwowych (premiera i ministrów, I prezesa Sądu Najwyższego, prezesa NIK, naczelnego wodza i generalnego inspektora sił zbrojnych, szefa Kancelarii Cywilnej);
- pociąganie ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej.

W ramach **nadzwyczajnych uprawnień na wypadek wojny** prezydent:

- zarządzał stan wojenny,
- wyznaczał swego następcę,
- mianował naczelnego wodza,
- wydawał (bez upoważnienia izb ustawodawczych) dekrety z mocą ustawy we wszystkich sprawach, z wyjątkiem zmiany konstytucji,
- przedłużał kadencje izb ustawodawczych,
- powoływał sejm i senat w zmniejszonym składzie.

Uprawnienia te zapewniały ciągłość bytu i suwerenność Rzeczypospolitej po 1 września 1939 r.

W osobie Prezydenta Rzeczypospolitej personifikowała się suwerenność państwa. W konsekwencji, konstytucja nie przewidywała odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej prezydenta za czynności urzędowe. Nałożyła na niego „odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy państwa”. Odpowiedzialności politycznej prezydenta Rzeczypospolitej nie znała także Konstytucja marcowa, ale ważność każdego aktu rządowego prezydenta uzależniała od podpisania go przez prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy w następstwie owej kontrasygnaty brali zań odpowiedzialność. Konstytucja kwietniowa zasadniczo osłabiła ten mechanizm kontroli aktów urzędowych prezydenta, zaliczając szereg jego uprawnień o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa do prerogatyw, co oznaczało uwolnienie ich od obowiązku kontrasygnaty.

D. Rząd

Rząd składał się z prezesa Rady Ministrów i ministrów. Mianowanie i odwoływanie prezesa Rady Ministrów należało do prerogatyw prezydenta. Ministrowie byli mianowani przez prezydenta na wniosek premiera. Pozycja rządu uległa zasadniczej zmianie. Uregulowania Konstytucji kwietniowej dotyczące rządu zaczynały się od stwierdzenia, że „Rząd kieruje sprawami państwa nie zastrzeżonymi innym organom władzy”, ustanawiającego zasadę domniemania kompetencji rządu i przesuwał akcent z dotychczasowego wykonywania przez rząd zadań wynikających z ustawodawstwa zwykłego na rzecz jego funkcji kierowniczych (wyznaczanie zadań i wskazywanie środków ich realizacji).

Odmienną, ważniejszą rolę przypisano premierowi („reprezentuje rząd, kieruje jego pracami oraz ustala ogólne zasady polityki państwowej”). Przestał być jedynie przewodniczącym organu kolegialnego – Rady Ministrów, jak przewidywała Konstytucja marcowa, a stał się bezspornie szefem rządu.

Ministrowie byli przede wszystkim kierownikami poszczególnych działów administracji państwowej. Tylko dla rozstrzygnięcia spraw wymagających uchwały wszystkich członków rządu tworzyli oni Ra-

dę Ministrów, pod przewodnictwem premiera. Na gruncie Konstytucji marcowej ministrowie działali głównie kolegialnie, jako Rada Ministrów.

Rząd korzystał, jak dotychczas, z prawa inicjatywy ustawodawczej. Premier, Rada Ministrów i ministrowie mieli prawo wydawać rozporządzenia celem wykonania aktów ustawodawczych i z powołaniem się na nie.

Inaczej uregulowano także odpowiedzialność rządu. Wprowadzono mianowicie trojaką odpowiedzialność: **polityczną, parlamentarną i konstytucyjną**. Polityczną odpowiedzialność ministrowie ponosili przed prezydentem, który mógł ich swobodnie odwoływać. Z kolei Sejm „w wykonywaniu prawa kontroli parlamentarnej nad działalnością rządu” mógł zażądać, zwykłą większością głosów, ustąpienia rządu lub ministra. Gdy prezydent w ciągu 3 dni ani nie odwołał rządu lub ministra, ani też nie rozwiązał izb ustawodawczych, to wniosek rozpatrywał senat. Jeżeli wypowiedział się za wnioskiem uchwalonym przez sejm, to prezydent odwoływał rząd lub ministra, chyba że zdecydował się rozwiązać sejm i senat. Niezależnie od odpowiedzialności politycznej przed prezydentem i parlamentarnej przed sejmem, prezes Rady Ministrów i ministrowie ponosili odpowiedzialność konstytucyjną, przed Trybunałem Stanu, za umyślne naruszenie konstytucji lub innego aktu ustawodawczego, dokonane w związku z urzędowaniem. Prawo pociągnięcia premiera lub ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej służyło prezydentowi (i należało do jego prerogatyw, podobnie jak powoływanie sędziów Trybunału Stanu) oraz sejmowi i senatowi w izbach połączonych. Trybunał Stanu składał się (według ustawy z 14 lipca 1936 r.), pod przewodnictwem I prezesa Sądu Najwyższego, z 6 sędziów i 6 ich zastępców powołanych przez prezydenta spośród kandydatów przedstawionych przez sejm i senat. Za czyny, noszące znamiona przestępstwa, określonego w przepisach karnych, Trybunał Stanu miał wymierzać kary zasadnicze, przewidziane tymi przepisami. Za inne naruszenia Trybunał Stanu wymierzał łącznie lub z osobna kary: utraty praw publicznych, utraty obywatelskich praw honorowych, zmniejszenia lub pozbawienia uposażenia emerytalnego bądź, ze względu na szczególne okoliczności czynu, mógł poprzestać

na stwierdzeniu winy oskarżonego. Premier, minister (i prezes NIK) uznany wyrokiem Trybunału Stanu za winnego tracił urząd.

Określenie organizacji rządu, a w szczególności zakresu działania premiera, Rady Ministrów i ministrów, należało do materii ustawodawczej zastrzeżonej wyłącznie dla dekretu prezydenta.

E. Sejm i senat

Nową, znacznie ograniczoną pozycję sejmu i senatu, zapowiadał już art. 3 konstytucji, który wymieniał obie izby ustawodawcze wśród organów państwa, pozostających pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej.

Gruntownej zmianie uległo także prawo wyborcze (ustawy z 8 lipca 1935 r. o ordynacji wyborczej do sejmu i senatu). W sejmie zasiadało 208 posłów, wybranych w głosowaniu powszechnym, równym, bezpośrednim i tajnym, w 104 dwumandatowych okręgach. Zrezygnowano zatem z zasady wyborów proporcjonalnych. Ograniczono powszechność wyborów, przyznając czynne prawo wyborcze po ukończeniu 24 lat, a bierne – 30 lat. Nadto, typowe ograniczenia w korzystaniu z prawa wyborczego konstytucja rozszerzyła o brak „dostatecznych przymiotów moralnych lub umysłowych”. W każdym okręgu wybierano po 2 posłów z jednej listy, którą ustalało specjalne zgromadzenie wyborcze, składające się z delegatów samorządu terytorialnego, gospodarczego, organizacji zawodowych. Przewodniczył mu okręgowy komisarz wyborczy, mianowany przez ministra spraw wewnętrznych. W ten sposób partie polityczne pozbawiono możliwości wyłaniania kandydatów na posłów.

Do senatu wchodziło 96 senatorów. W konstytucji zapisano jedynie, że 1/3 składu senatu powołuje prezydent (działając w trybie prerogatyw), a pozostali będą wyłonieni w wyborach, nie ustanawiając jednak jakichkolwiek zasad prawa wyborczego do tej izby ustawodawczej. Prawo wybierania do senatu miały osoby, które ukończyły 30 lat i sprostały cenzusowi „zasługi osobistej” (legitymowanie się określonymi w ordynacji wyborczej odznaczeniami państwowymi), bądź cenzusowi wykształcenia (co najmniej średnie lub stopień oficerski), bądź cenzusowi zaufania (piastowanie określonych stanowisk we władzach samorządu terytorialnego, gospodarczego, organizacjach

gospodarczych i zawodowych oraz stowarzyszeniach wyższej użyteczności). Wybory były pośrednie. Na zebraniach obwodowych wybierano delegatów do wojewódzkich kolegiów wyborczych, gdzie układano listy kandydatów na senatorów i przeprowadzano wybory. Bierne prawo wyborcze do senatu przysługiwało po ukończeniu 40 lat.

Zadania sejmu określił enumeratywnie art. 21 konstytucji, który stanowił, że „Sejm sprawuje funkcje ustawodawcze i kontrolę nad działalnością rządu; nadto do Sejmu należy ustalanie budżetu i nakładanie ciężarów na obywateli”. To wyszczególnienie dopełniono postanowieniem, że „funkcje rządzenia państwem nie należą do Sejmu”, które nabiera szczególnej ostrości w zestawieniu z sygnalizowaną już klauzulą domniemania kompetencji rządu.

Funkcje ustawodawcze sejmu zostały ograniczone poprzez:

- złamanie dotychczasowej wyłączności ustawodawczej sejmu stwierdzeniem, że aktami ustawodawczymi są ustawy oraz dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 43);
- wyłączenie spraw dotyczących organizacji rządu, zwierzchnictwa sił zbrojnych i organizacji administracji rządowej z przedmiotu uregulowania ustawowego i zastrzeżenie, że na poziomie aktów ustawodawczych będą one regulowane wyłącznie w formie dekretów prezydenta;
- pozbawienie sejmu inicjatywy ustawodawczej w sprawach budżetu, kontyngentu rekruta i ratyfikacji umów międzynarodowych na rzecz kompetencji rządu;
- uniemożliwienie sejmowi uchwalania, bez zgody rządu, ustaw pociągających za sobą wydatki ze skarbu państwa, dla których nie było pokrycia w budżecie;
- przyznanie prezydentowi prawa weta zawieszającego, polegającego na możliwości, w ciągu 30 dni od otrzymania projektu ustawy, zwrócenia go sejmowi z żądaniem ponownego rozpatrzenia, które mogło nastąpić nie wcześniej niż na najbliższej sesji zwyczajnej. Izby ustawodawcze mogły odrzucić weto prezydenta, uchwalając ponownie projekt bez zmian, większością ustawowej liczby posłów i senatorów;

- uzależnienie od zgody rządu możliwości uchwalenia w ustawie budżetowej wydatków nie przewidzianych w projekcie i podwyższenia wydatków zaprojektowanych;
- określenie sejmowi i senatowi ścisłego kalendarza toku prac nad budżetem. Niedotrzymanie owych terminów przez jedną bądź obie izby ustawodawcze upoważniało prezydenta do ogłoszenia budżetu w brzmieniu nadanym mu przez tę izbę, która zdążyła powziąć uchwałę budżetową lub w kształcie projektu rządowego, gdy ani sejm, ani senat nie ukończyły prac budżetowych w konstytucyjnych terminach.

Kompetencje kontrolne wyrażały się w prawie sejmu do:

- żądania ustąpienia rządu lub ministra;
- pociągania prezesa Rady Ministrów lub ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej (współ z senatem);
- interpelowania rządu;
- zatwierdzania corocznie zamknięć rachunków państwowych i udzielania rządowi absolutorium;
- udziału w wykonywaniu kontroli nad długami państwa;
- wyrażania zgody, w trybie ustawy (a więc z udziałem senatu), na niektóre umowy z innymi państwami, przed ich ratyfikacją (handlowe, celne, obciążające stale skarb państwa, zawierające zobowiązanie, nałożenie nowych ciężarów dla obywateli albo zmieniające granice państwa);
- uchylecia zarządzenia Rady Ministrów o stanie wyjątkowym.

Kompetencje ustrojodawcze były, przypomnijmy, tak skonstruowane, że zmiany konstytucji nie można było przeprowadzić wbrew stanowisku prezydenta.

Senat, jako druga izba ustawodawcza, rozpatrywał budżet i projekty ustaw uchwalone przez sejm oraz uczestniczył w wykonywaniu kontroli nad długami państwa. Nadto na równi z sejmem, choć bez prawa „początkowania” senat brał udział w rozstrzyganiu następujących spraw: o wniosku żądającym ustąpienia rządu lub ministra, o ustawach zawetowanych przez prezydenta, o zmianie konstytucji i o uchyleniu zarządzeń wprowadzających stan wyjątkowy.

Konstytucja wzmocniła dotychczasową pozycję senatu w stosunku do sejmu przez:

- podniesienie do 3/5 ustawowej liczby posłów większości niezbędnej do odrzucenia poprawek senatu;
- zapewnienie senatowi udziału w procedurach: pociągania rządu i poszczególnych ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej i konstytucyjnej, wyrażania zgody na niektóre umowy międzynarodowe, uchylania decyzji Rady Ministrów o stanie wyjątkowym;
- postanowienie, że w razie opróżnienia urzędu prezydenta miał go zastępować marszałek senatu, który nadto przewodniczył Zgromadzeniu Elektorów.

Kolejnym przejawem ograniczenia roli sejmu i senatu w systemie najwyższych organów państwa było poważne ograniczenie czasu pracy obu izb ustawodawczych. Prezydent zwoływał sejm i senat raz do roku na sesję zwyczajną i zarządzał jej otwarciu najpóźniej w listopadzie. Prezydent nie mógł zamknąć sesji zwyczajnej przed upływem 4 miesięcy, chyba że izby uchwaliły budżet w terminie wcześniejszym. Było to jedyne ograniczenie dla prezydenta przy corocznym decydowaniu o czasie trwania prac parlamentarnych. Prezydent mógł również odroczyć sesję zwyczajną bądź zarządzić zwołanie sesji nadzwyczajnej w każdym czasie, w ciągu 30 dni, na wniosek co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Znacznie uszczuplono także status posła i senatora. W szczególności bowiem:

- nietykalność chroniła posłów i senatorów jedynie w czasie trwania sesji i to pod warunkiem, że zatrzymanie nastąpiło nie z nakazu sądu;
- poseł, bądź senator mógł być postawiony przed Trybunałem Stanu, który był władny orzec o pozbawieniu mandatu za wystąpienie parlamentarne sprzeczne z obowiązkiem wierności wobec państwa polskiego albo zawierające znamiona przestępstwa ściganego z urzędu oraz o pozbawieniu mandatu i korzyści osobistych, pochodzących z naruszenia zakazu nabywania dóbr państwowych, uzyskiwania dostaw i robót rządowych

i otrzymywania od rządu koncesji lub innych korzyści osobistych.

F. Prawa i obowiązki obywatelskie

Konstytucja Kwietniowa odrzuciła zasadę państwa liberalnego. Stała na stanowisku nadrzędności interesów państwa nad prawami jednostki. Znacznie uszczuplone unormowania określające stosunek państwa do jednostki nie zajmowały już odrębnego rozdziału konstytucji. Prawa i obowiązki obywatelskie spotykamy zatem w różnych jej częściach. Niektóre z nich przejęto z Konstytucji marcowej.

G. Praktyka konstytucyjna w latach 1935-1939

12 maja 1935 r. zmarł J. Piłsudski. Gdy zabrakło jego wielkiego autorytetu, rozpoczął się proces wyraźnego rozregulowania organizacyjnego i ideowego obozu pomajowego (m.in. rozwiązano BBWR). Wzrastała rola polityczna generalnego inspektora sił zbrojnych. Był nim generał przewidziany na naczelnego wodza na wypadek wojny, będący stałym zastępcą ministra spraw wojskowych we wszystkich sprawach dotyczących przygotowania sił zbrojnych i państwa do obrony w przypadku konfliktu zbrojnego. W drodze okólnika z 13 lipca 1936 r. prezes Rady Ministrów zarządził (powołując się na wolę prezydenta Rzeczypospolitej), że generalny inspektor sił zbrojnych „Generał Rydz-Śmigły, wyznaczony przez Marszałka Józefa Piłsudskiego jako Pierwszy Obrońca Ojczyzny, Pierwszy Współpracownik Pana Prezydenta Rzeczypospolitej w zarządzaniu Państwem, ma być uważany i szanowany jako Pierwsza Osoba po Panu Prezydencie Rzeczypospolitej. Wszyscy funkcjonariusze państwowi z Prezesem Rady Ministrów na czele okazywać Mu winni objawy honoru i posłuszeństwa”. Postanowienia te naruszały konstytucję, a w szczególności regulacje o jednolitym i niepodzielnym charakterze władzy państwowej prezydenta oraz wyznaczające pozycję ustrojową prezesa Rady Ministrów.

Parlament, wybrany w 1935 r., został rozwiązany przed upływem kadencji, we wrześniu 1938 r. Jeszcze w tym roku wyłoniono skład Sejmu i Senatu V kadencji. Izby ustawodawcze, choć nie odgrywały

już poważniejszej roli politycznej, pozostały trwałym elementem ustroju Polski. 2 września 1939 r. odbyło się ostatnie (jak się okazało) posiedzenie Sejmu i Senatu II Rzeczypospolitej, dla rozpatrzenia spraw związanych ze stanem wojny. Zmieniono ordynację wyborczą, by umożliwić posłom i senatorom pełnienie czynnej służby wojskowej z zachowaniem mandatu; utworzono, na czas wojny, sejm i senat „w zmniejszonym składzie”; posłowie zadeklarowali niezłomną wolę narodu w sprawie obrony niepodległości.

1 września 1939 r. prezydent wydał orędzie do narodu, wzywające do obrony wolności, niepodległości i honoru", utworzył urząd naczelnego wodza i powierzył go generalnemu inspektorowi sił zbrojnych oraz zrealizował postanowienia konstytucji zobowiązujące go, w razie wojny, do wyznaczenia następcy na wypadek opróżnienia się urzędu prezydenta Rzeczypospolitej przed zawarciem pokoju.