

Volume 19, Issue 3
September 2021

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
<http://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

ORIGINAL ARTICLE
received 2021-03-29
accepted 2021-05-02



Idea silnego rządu w polskiej myśli polityczno-prawnej u progu niepodległości

The idea of a strong government in the Polish political-legal thought
at the beginning of Polish independence

MACIEJ WOJTACKI

Akademia Sztuki Wojennej

ORCID: 0000-0002-1132-2414, m.wojtacki@akademia.mil.pl

Citation: Wojtacki, Maciej. 2021. Idea silnego rządu w polskiej myśli polityczno-prawnej u progu niepodległości. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, 19(3): 79–99. DOI: 10.25167/osap.3439.

Abstract: In the opinions which were commonly presented by pre-war lawyers and historians, the institutional system of the state growing out of the provisions of the March constitution (1921) was based on the constitution of the Third French Republic (1875). By the same token, it copied and even deepened some of the failings of the French system, including the weakness of the executive dominated by the parliament, particularly by its lower chamber.

The article presents the major conditions for the creation of the executive power in the first Polish twentieth-century constitution. The basis for these deliberations was reference to the traditions of two Polish historical schools which were shaped in the partition period, representing pessimistic and optimistic visions of the Polish history before the fall of the state. It was shown that the adopted model of the executive, despite the original declarations, broke with the categorical order derived from the political tradition of the Third May Constitution which was constituted by the idea of a strong government. It was caused by personal animosities and the lack of steady political consensus on the establishment of the first cabinets of the Second Polish Republic and it subsequently led to a deep crisis in the state institutions, the consequence of which was the May Coup carried out by Marshal Józef Piłsudski and the imposition of a quasi authoritarian regime.

Keywords: the executive power, political thought, the Second Republic of Poland, political institution, constitutionalism

Abstrakt: W powszechnej opinii przedwojennych prawników i historyków system instytucjonalny państwa wyrastający z postanowień konstytucji marcowej (1921) został oparty na konstytucji III Republiki Francuskiej (1875). W konsekwencji bezpośredniej recepcji pogłębione zostały na gruncie polskim niektóre wady systemu francuskiego, w tym słabość władzy wykonawczej zdominowanej przez parlament, zwłaszcza jego niższą izbę. W artykule przedstawiono najważniejsze uwarunkowania kształtowania się władzy wykonawczej w pierwszej polskiej konstytucji XX wieku.

Podstawą rozważań było nawiązanie do tradycji dwóch polskich szkół historycznych ukształtowanych w okresie zaborów, reprezentujących pesymistyczne i optymistyczne wizje polskiej historii przed upadkiem państwa. Wykazano, że przyjęty model władzy wykonawczej, wbrew pierwotnym deklaracjom, zrywał z jednym z nakazów kategorycznych wywodzących się z tradycji politycznej Konstytucji 3 maja, to jest ideą silnego rządu. Spowodowane to było osobistymi animozjami i brakiem stałego politycznego konsensusu w zakresie powoływania pierwszych gabinetów II RP, czego następstwem był głęboki kryzys instytucjonalny, w którego konsekwencji doszło do przewrotu majowego marszałka Józefa Piłsudskiego i wprowadzenie *quasi*-autorytarnego reżimu politycznego.

Słowa kluczowe: władza wykonawcza, myśl polityczna, II Rzeczypospolita, instytucje polityczne, konstytucjonalizm

1. Wprowadzenie

Zasadą charakterystyczną polskiej myśli polityczno-prawnej na przełomie wieku XX było przenoszenie – jako remedium dla bieżących problemów politycznych i społecznych – zewnętrznych wzorców ustrojowych. Źródłem tego zjawiska należy poszukiwać w toczącym się przez dziesięciolecia poprzedzające odzyskanie niepodległości sporze o przyczyny upadku państwa polskiego pod koniec XVIII wieku. Jego sedno stanowiły rozważania nad wpływem poszczególnych rozwiązań ustrojowych wypracowanych w okresie I Rzeczypospolitej na funkcjonowanie instytucji państwowych w ujęciu porównawczym względem systemów politycznych państw zaborczych.

W niniejszym przyczynku autor skupi się na formułowanych przede wszystkim na łamach prasy i w nielicznych studiach prawno-politycznych koncepcjach budowy ustroju odradzającego się państwa polskiego, koncentrując się na zagadnieniu rządu, rozumianego tu jako zespół instytucji władzy wykonawczej podporządkowanych jednolitemu zwierzchnictwu – monarchy, Naczelnika Państwa lub Prezydenta pod kierownictwem Prezesa Rady Ministrów. Zasadnicze ramy czasowe rozważań wyznaczają Akt 5 listopada i 17 marca 1921, to jest moment uchwalenia pierwszej ustawy zasadniczej niepodległej Rzeczypospolitej. Nie jest to jednak czasokres zamknięty, szczególnie w przypadku drugiej daty. Powstałe bowiem w pierwszych latach po uchwaleniu tzw. konstytucji marcowej

pierwsze komentarze, recenzje i omówienia pozwalają w sposób całościowy spojrzeć na podjęte zagadnienie poprzez pryzmat podjętej przez ówczesnych oceny przyjętego w konstytucji kształtu instytucjonalnego państwa.

Punktem wyjścia dla całości rozważań będzie odniesienie się do dwóch głównych orientacji w polskiej historiografii powstałych na przełomie XIX i XX wieku: pesymistycznej i optymistycznej (Wierzbicki 1978). Początkowo pozycję dominującą uzyskała pierwsza, formułowana przez przedstawicieli krakowskiej szkoły historycznej, którzy stawiali tezę, że główną przyczyną upadku Rzeczypospolitej były jej wadliwe instytucje polityczne, przede wszystkim *liberum veto* i wolna elekcja, które miały doprowadzić do wewnętrznego osłabienia państwa i w konsekwencji podziału przez zaborców (Wierzbicki 1984: 217–255). Przeciwną analizę ustroju Polski przedrozbiorowej przedstawił u progu niepodległości reprezentujący środowisko lwowskie profesor Oswald Balzer w cieszącej się popularnością pracy *Z zagadnień ustrojowych Polski*. Wskazywał w niej, że stosowane powszechnie porównanie instytucji politycznych Rzeczypospolitej szlacheckiej do ich zachodnioeuropejskich odpowiedników opierało się na niewłaściwej metodzie. Punktem odniesienia dla badaczy szkoły krakowskiej były bowiem instytucje obce, w formie ukształtowanej po XIX-wiecznym przewrocie społeczno-politycznym, który nie mógł być udziałem nieistniejącego wówczas państwa polskiego (Balzer 1917: 62). W ocenie O. Balzera ustroj polityczny Rzeczypospolitej sprzed Konstytucji 3 maja był przeciętnym ustrojem ówczesnego państwa zachodnioeuropejskiego, a główną przyczyną upadku „państwowości, istną *causa efficiens* tego zdarzenia, była pożądlivość złączonych, więc przemożnych na zgubę Polski sprzysiężonych sąsiadów” (Balzer 1917: 70–75).

Spór historyczny na przełomie wieków odcisnął trwałe piętno w świadomości politycznej i prawnej pokolenia niepokornych, późniejszych ojców niepodległości i determinował tak przebieg prac, jak i charakter dyskusji ustrojowej w okresie I wojny światowej oraz po jej zakończeniu (Kawalec 2000: 78; Wierzbicki 1978: 31–33). Już po wydaniu Aktu 5 listopada pojawiła się kolejna praca, która wpisywała się w nurt optymistyczny. W roku 1917 popularną historiozoficzną wizję dziejów państwa o neoromantycznym charakterze, zatytułowaną *Duch dziejów Polski*, przedstawił Antoni Chołoniewski (Wierzbicki 1971: 842). Podobnie jak praca O. Balzera zrywała ona z dominującym dotychczas nurtem pesymistycznym, wskazując na moralną doskonałość instytucji politycznych Rzeczypospolitej (Wierzbicki 1978: 19–23; Chołoniewski 1917).

W szczególnie interesującym nas okresie, tj. do uchwalenia konstytucji marcowej, powstały, co należy zauważyć, nieliczne studia prawno-ustrojowe, które wydali poza wymienionym powyżej O. Balzerem m.in. Józef Buzek ([red.] 1918), Edward Dubanowicz (1917), Julian Makowski (1917), Mieczysław Niedziałkow-

ski (1918), Józef Siemieński (1918), Wojciech Rostworowski (1919) i Stanisław Zakrzewski (1918).

Oczywiście nie jest to wykaz zamknięty, ponieważ punktem odniesienia dla formułowanych propozycji były również analizy powstałe przed wybuchem I wojny światowej (Cieszkowski 1908; Balicki 1906; Dmowski 1914). Przyczyn tego zjawiska należy poszukiwać przede wszystkim w determinującym przebieg dyskusji politycznej gwałtownym tempie wypadków politycznych w dwóch ostatnich latach światowego konfliktu. Konieczność jak najszybszego odnoszenia się do zaistniałych okoliczności wymuszała bardziej bezpośrednie, szybsze formy komunikacji. W tym też czasie główna oś dyskusji przesuwa się na łamy prasy, gdzie swe opinie i projekty przedstawił m.in. autor najpełniejszej w tamtym okresie syntezy ustroju Polski – Stanisław Kutrzeba (1905) czy Antoni Peretiatkowicz (1922). Nie można zapomnieć o wpływie zachodniej filozofii i teorii państwa. W tym czasie bowiem większość europejskich polityków, zarówno teoretyków, jak i praktyków zaczytywała się w wydanych, również w języku polskim, pracach prezydenta Stanów Zjednoczonych Woodrowa Wilsona, którego poglądy na rodzimym gruncie analizowano w kontekście filozofii Augusta Cieszkowskiego (Kurier Warszawski (KW) 1917, 28: 3–4). W okresie poprzedzającym odrodzenie Rzeczypospolitej wydano w formie przystępnych broszur opracowanych przez Ludwika Kulczyckiego poszczególne części napisanego pod koniec wieku XIX przez W. Wilsona studium teorii państwa *The State. Elements of historical and practical politics*, poświęcone m.in. systemom politycznym Stanów Zjednoczonych, Prus, Anglii i Francji (Wilson 1889). Poza tym powszechnie odnoszono się do rozprawy *Zasady prawa konstytucyjnego* Adhemara Esmeina, które w 1904 roku przetłumaczyli Kazimierz Lutostański i Władysław Konopczyński, a redagował Stanisław Posner (Esmein 1904), oraz *Wstępu do nauki o prawie konstytucyjnym* Alberta Venn Dicey'a, wydanych na początku XX wieku w dodatku do warszawskiej „Prawdy” (Dicey 1907). Pomimo tak bogatej literatury przedmiotu nie było szerszych studiów poświęconych kształtowaniu się władzy wykonawczej, którą to lukę w ujęciu historyczno-prawnym wypełniały prace Franciszka Kasparka (1887: 60–140) i O. Balzera (1907), a w kontekście ówczesnych stosunków polityczno-prawnych projekcje M. Rostworowskiego (Rostworowski 1919: *Budowa władzy rządowej*).

Zarysowana powyżej specyfika źródłowa wymusza wprowadzenie odpowiedniej metody, to jest skrupulatnej analizy tekstów przedstawianych na łamach prasy periodycznej, konfrontowanej w ujęciu porównawczym z najważniejszymi studiami prawno-politycznymi. Powyższe interdyscyplinarne ujęcie badań, pomiędzy historią a szeroko pojętymi naukami prawnymi i politycznymi, pozwala na odniesienie się do bogatej literatury przedmiotu. Do najważniejszych prac w kontekście podjętych rozważań autor zalicza: w perspektywie historycznej

opracowania autorstwa między innymi Andrzeja Garlickiego (1990), Mariana Serejskiego (1977) i Andrzeja Wierzbickiego (1978; 1984), natomiast w prawno-politycznej pracy Andrzeja Ajnenkiela (1972), Stanisława Krukowskiego (1977) i Zdzisława Juliana Winnickiego (2017).

Głównym celem tak zarysowanej analizy jest rozwinięcie dwóch podstawowych zagadnień. Mianowicie czy – a jeżeli tak, to w jakim zakresie – spór pomiędzy optymistami a pesymistami wpłynął na formułę dyskusji, która poprzedziła uchwalenie pierwszej ustawy zasadniczej tak na forum Sejmu, jak i w szeroko pojętej opinii publicznej, a tym samym w jakim zakresie przyjęty w konstytucji marcowej model rozwiązań instytucjonalnych, szczególnie w kwestii budowy kolegiального organu władzy wykonawczej, nawiązywał do propozycji wysuwanych przez historyków i prawników u progu odzyskania niepodległości?

2. Geneza dyskusji ustrojowej. Stosunek do tradycji przedrozbiorowej

Pomimo że rozważania nad możliwą przyszłością odrodzonego państwa trwały nieprzerwanie od momentu rozbiorów, to wybuch I wojny światowej nadał im całkowicie nową, realną – w co nie wątpiono – perspektywę. Konsekwencją dyskusji pomiędzy pesymistami i optymistami na temat kwestii oceny rozwiązań ustrojowych I Rzeczypospolitej były pojawiające się analizy wskazujące na możliwość uwzględnienia poszczególnych koncepcji w procesie budowy gmachu odrodzonego po zaborczej niewoli państwa.

Ich autorzy odnosili się głównie do Konstytucji 3 maja, która stanowiła niezrealizowany testament I Rzeczypospolitej. Pierwsza europejska konstytucja nie mogła być jednak, jak słusznie zauważał już Stanisław Kutrzeba, podstawą przyszłego ustroju odbudowanego państwa (Kutrzeba 1917, 3: 129). Jej anachroniczne, patrząc z perspektywy XX wieku, rozwiązania, odnoszące się do postfeudalnego charakteru instytucji I Rzeczypospolitej nie mogły mieć zastosowania w odrodzonym państwie polskim, choć do niektórych z jej zapisów bezpośrednio odwoływała w swym projekcie z jesieni 1917 roku Komisja Sejmowo-Konstytucyjna Tymczasowej Rady Stanu (Buzek 1918, II: 119–153). Próby bezpośredniej kontynuacji przyjętych w niej rozwiązań prawnych po odzyskaniu niepodległości zauważalne są między innymi w projekcie Włodzimierza Wakara. Fakt, że stanowił on podstawę późniejszej deklaracji konstytucyjnej rządu Ignacego Paderewskiego, ogłoszonej nieprzypadkowo 3 maja 1919 roku, rzutował również na jej negatywne oceny w czasie dyskusji sejmowej, choć dotyczyły one głównie anachronicznej formy aniżeli samych rozwiązań (Krukowski 1977:

89–102). Głosy krytyczne względem tego projektu pojawiały się również w ramach rządu (Goclon 2011: 116).

Dlatego też Konstytucja 3 maja u progu niepodległości odczytywana była nie jako podstawa kształtowania nowego ustroju państwa, ale pewna idea stanowiąca o ciągłości państwowej, będąca nieco idealizowanym przejawem odrodzenia myśli narodowej czy też – jak określał ją Marcei Handelsman – duchowym wyrazem dziedzictwa Rzeczypospolitej z okresu jej świetności (Handelsman. „Tydzień Polski” 1920, 11:1). Nie ograniczano się jedynie do „Ustawy rządowej”. Stanisław Kutrzeba, analizując źródła tradycji ustrojowej, wymieniał również Konstytucje Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego (Kutrzeba 1917, 3: 129). Pomimo różnic, przed rokiem 1918 dość powszechnie przyjmowano, że jedną z głównych przesłanek, wyrastających z tradycji polityczno – prawnej ustawy majowej, była konieczność budowy silnego rządu, która akcentowana była tak na łamach prasy (KW 1917, 124: 2–3; Dziennik Poznański (Dz.P.) 1919, 264: 1), jak i we wspomnianych studiach polityczno – prawnych. O. Balzer omawiając genezę Konstytucji 3 maja wskazywał, że „stworzono w Polsce rząd silny sprężysty – i na co nacisk trzeba położyć – parlamentarny w nowożytnym tego słowa znaczeniu” (Balzer 1907: 73–74). Najszerze rozważania tej koncepcji poświęcił jednak E. Dubanowicz. Definiował on dwa ściśle ze sobą związane pojęcia rządu: dobrego i silnego. I tak mianem rządu dobrego, późniejszy przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego, określał taką formę, w której: „ustrój państwa urzeczywistnia możliwie najdalej idącą zgodność pomiędzy właściwościami, wolą i najszerzej pojętym (także duchowym) interesem politycznego społeczeństwa a organizacją i działaniem rządu, powtórze zaś urzeczywistnia ideę silnego rządu, t.j. rządu, posiadającego dostateczną zdolność i sprawność do wydobycia ze społeczeństwa przy pomocy aparatu administracyjnego maksimum sił i środków potrzebnych do osiągnięcia celu, który w danej chwili przedstawia się jako interes państwa (Dubanowicz 1917: 57).

Rozwijając pojęcie rządu silnego wskazywał, że jest nim tylko ten rząd, który posiada zarówno potężną zdolność i siłę czynu, jak i niezłomną moc wytrwania i odporu. Poza czynnikiem administracyjnym, funkcjonalnym, który nie mógł być w ocenie E. Dubanowicza cechą specyficzną rządu silnego, główny nacisk kładł na zaistnienie dwóch innych czynników wyróżniających: społecznego i strukturalno-normatywnego. Po pierwsze, silny miał być jedynie ten rząd, który „będzie mógł wydobyć i spożytkować dla dobra ogólnego sił i środków właściwych społeczeństwu i niezbędnych do jego rozwoju”. Po drugie, koniecznym warunkiem istnienia silnego rządu było „osadzenie na tak pewnych i niewzruszalnych podstawach, iż nie łatwo może być obalony, czy przez nacisk z zewnątrz, czy też przewrót wewnętrzny”. Konstrukcja ta wynikała z założenia, że powstanie rządu silnego nie zależy od formalnej struktury ustroju politycz-

nego, ale „w stopniu porównania wyższym od specjalnych warunków czasu i miejsca”, tym samym idei tej nie można byłoby zrealizować przy pomocy z góry przyjętego modelu działań i decyzji. W konsekwencji, musiała ona stanowić na gruncie każdego z systemów państwowych sumę jego własnych doświadczeń i rozwiązań polityczno-prawnych (Dubanowicz 1917: 58–60). Również Bolesław Koskowski uważał, że forma rządu nie jest elementem przesądzającym o jego sile rządu. Funkcjonowanie silnej władzy zależeć miało od kultury politycznej społeczeństwa, na której kształtowanie wpływały obyczaje polityczne i temperament narodowy. W wymiarze strukturalnym trwały rząd miał się opierać na skonsolidowanej wokół głównych bloków ideologicznych scenie politycznej (KW 1917, 124: 2–3).

Na podobnej bazie porównawczej swe rozważania oparł M. Rostworowski, który jednak z perspektywy doświadczeń francuskich sprzeciwiał się republikańskiej formie rządu, która nie gwarantowała „należytej równowagi między naczelnymi władzami” a tym samym sprzeciwiała się postulatowi silnej egzekutywy, która miała w opinii krakowskiego prawnika stanowić wyraz dążeń całości społeczeństwa. M. Rostworowski, rojalista, właściwą formę realizacji swych postulatów widział w monarchii ludowej, godzącej swą strukturą zasadę zwierzchnictwa narodu ze stałą silną władzą centralną, czynnikiem ustrojowy zmienny ze stałym (Rostworowski 1919: *Budowa władzy...*, 18–20).

W ujęciu generalnym należy zauważyć, że definiowanie państwa w okresie kształtowania się II Rzeczypospolitej następowało nie tylko w perspektywie polityczno-prawnej, ale także w kontekście określonej filozofii dziejów, w którym to wymiarze definiowano przede wszystkim podstawowe zasady generalne polskiej tradycji ustrojowej, stanowiące o jego cechach swoistych. Należały do nich idea wolności politycznej, zasada zwierzchnictwa narodowego (ludowego) oraz nakazy kategoryczne wypływające z Konstytucji 3 maja: demokratyzacja i silna władza państwowej (Wojtacki 2014: 52). Również w trakcie debat Sejmu Ustawodawczego nad wnioskami konstytucyjnymi podnoszono konieczność „ułożenia zasad Konstytucji zgodnie z istotną treścią ducha narodowego, zgodnie z ustalonymi wiekowymi tradycjami [...]”. Zdaniem Juliusza Poniatowskiego z PSL „Wyzwolenie” należało „[...] odwołać się do tych myśli, które pozostały żywe z przeszłości i po dziś dzień zachowały wiele waloru” i „mogą być myślami kierowniczymi” (SU 35: 71). Podobne deklaracje w ujęciu generalnym przedstawiali między innym Jan Dąbski, Władysław Kiernik i Maria Moczydłowska (SU 35: 82–85; SU 37: 30–32, 58). Zbiór tych nakazów nie był jednak jednolity. J. Poniatowski jako podstawowe uznawał dwie zasady rządzenia: demokrację bezpośrednią i samorządność, oraz przedstawiał koncepcję oddolnej budowy wszystkich poziomów władz administracyjnych państwa, włącznie z rządem (SU 35: 71–72). Władysław Kiernik do zasad fundamentalnych przedrozbiorno-

wej Rzeczypospolitej włączał zasadą suwerenności narodu, definiowaną w kategoriach zewnętrznych, oraz idee tolerancji kulturalnej i religijnej (SU 37: 31). W wymiarze politycznym E. Dubanowicz do powyższego katalogu, odwołując się bezpośrednio do zapisów Konstytucji 3 maja, zaliczał zasadę odpowiedzialności parlamentarnej rządu wobec parlamentu, w szczególności zaś izby poselskiej (SU 160: 7).

Zasady te można, zdaniem autora, odnieść do określonych na polskim gruncie pod koniec XIX wieku przez Kazimierza Waliszewskiego najważniejszych determinant rozwoju ustroju państwowego, za które uznawał: naturalną odrębność geograficzną, ekonomiczną i społeczną. W perspektywie historycznej wpływały one na kształtowanie się rządu swoistego, to jest naturalnej – właściwej dla każdego państwa – formy ustroju (Waliszewski 1890: 10–12). Konieczność budowy ustroju swoistego głosił również E. Dubanowicz, pisząc, że „ustrój formalnie wadliwy a rodzimy, rozwinięty w sposób niejako organiczny, daje większą rękojmię trwałości, aniżeli najlepszy system, żywcem z zewnątrz przyjęty, do realnych warunków niedostosowany. System obcy właściwościom społeczeństwa musi pozostać złym; własny będzie niewątpliwie poprawiony, gdy nadejdzie chwila krytyczna, a z nią konieczność rewizji” (Dubanowicz 1917: 67–68).

W trakcie przywołanej dyskusji na forum Sejmu Ustawodawczego prezentowane były również refleksje o charakterze historiozoficznym, nawiązujące do myśli głównych polskich szkół historycznych. Ignacy Daszyński, podkreślając położenie Polski pomiędzy Wschodem a Zachodem, wskazywał na wyraźne podziały społeczne będące konsekwencją przekształceń społeczeństwa polskiego w okresie zaborów, które stać miały na przeszkodzie konsensusowi konstytucyjnemu. U ich źródeł leżeć miała z jednej strony fascynacja świetnością historyczną dawnej Polski, hamowana, jednakże przez zwolenników nowego ładu społecznego, szczególnie w byłej Kongresówce, dążących do rewolucji (SU 36: 13–14).

3. O formę rządu

Poza dyskusją wokół tradycji ustrojowej, kwestie organizacji władz państwowych rozważano z perspektywy instytucji politycznych powstałych w następstwie Aktu 5 listopada. Przedstawienie całości dyskusji przekracza ramy niniejszego tekstu, zatem autor skupi się jedynie na najważniejszych z perspektywy podjętego zagadnienia analizach i ocenach.

Pomimo że deklarację obu cesarzy przyjęto jako oczekiwany przez społeczeństwo polskie krok w kierunku odrodzenia państwowości, a powstanie samej Rady Regencyjnej oceniano w kategoriach budowy rządu polskiego, to podkreślano równocześnie daleko idące ograniczenia i tymczasowy charakter tej

instytucji, wynikający bezpośrednio z treści patentu z 12 września 1917 roku. Stąd też po powołaniu wiosną 1918 Rady Stanu Królestwa Polskiego domagano się ograniczenia do absolutnego minimum podejmowanych pod jej kierunkiem działań. Stanowisko takie zajmowało przede wszystkim dominujące w niej Międzypartyjne Koło Polityczne.

Większą rezerwę zachowali przedstawiciele aktywistów i niektóre ze stronnictw politycznych w zaborze austriackim. Natomiast na łamach podchodzącego z nieufnością do deklaracji państw zaborczych „Kuriera Poznańskiego” podkreślano bardzo wysokie uprawnienia jakie uzyskał w zakresie sankcji ustawodawstwa Rady Regencyjnej uzyskał generał – gubernator jako najwyższy przedstawiciel władz zaborczych, wyrażając wątpliwości co do faktycznej autonomii polskich instytucji w Królestwie Polskim. Obaw tych nie rozwiało – a wręcz je potwierdziło – powołanie rządu Kucharzewskiego, którego aktywistyczny charakter miał wykluczać możliwość współpracy stronnictw politycznych o odmiennej proveniencji (Kurier Poznański (KP) 1917, 205: 1; KP 1917, 212:1; KP 1917, 269: 1). Przeciwnie do poznańskiego pisma stanowisko zajmował konserwatywny krakowski „Czas”, który deklarował, że „w obecnych warunkach niepodobieństwem było nadać inną formę zewnętrznej polskiej suwerenności”, jednocześnie forsując na stanowisko pierwszego premiera rządu powoływanego przez Radę (Czas 1917, 500: 1; Czas 1917, 502: 1).

Również wśród doktrynerów prawa pojawiła się wówczas refleksja nad charakterem przyszłych instytucji państwa. Równoległe do prac rozpoczętych już przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Rady Stanu trwała bowiem dyskusja nad typem ustroju państwowego. S. Kutrzeba na potrzeby swej analizy dokonał podziału europejskich systemów politycznych wokół dwóch tradycji – germańskiej i romańskiej. Pierwsza miała charakteryzować się złożonością i zawilnością form ustrojowych. Druga zaś miała wyrażać się w prostym formułowaniu myśli państwowej i budowie instytucji wokół określonych zasad, przy jednoczesnym dążeniu do zastępowania starych form nowymi. Biorąc pod uwagę obie tradycje i uwzględniając poziom świadomości politycznej społeczeństwa, S. Kutrzeba postulował przyjęcie jako idei przewodniej prac ustrojowych „zasady prostoty”, bliższej tradycji romańskiej (Głos Narodu 1917, 9: 1). Z tej przyczyny podkreślał konieczność kształtowania ustroju w oparciu o wzorce i instytucje, które w dotychczasowej praktyce zostały zaakceptowane przez społeczeństwo polskie. Dlatego też wypowiadał się za uwzględnieniem przy przygotowaniu rodzimych rozwiązań doświadczeń państw zaborczych. W zakresie budowy naczelných organów władzy państwowej skłaniał się ku instytucjom i praktyce Cesarstwa Austro-Węgierskiego i niemieckiego, odnosząc się do organizacji struktur samorządu terytorialnego, podkreślał zalety systemu carskiego. Nieco bardziej szczegółowe propozycje formułował w wydanym również w roku 1917 studium

o ustroju konstytucyjnym państwa polskiego J. Makowski, który wskazywał, że „najlepszą i najnaturalniejszą jest taka forma rządu, która nie na obcych wzorach, ale na własnych rodzimych opiera się pierwiastkach i stara się nie zrywać łączności z dawną formą narodowego ustroju państwowego”. W obszarze budowy struktury organów państwa wypowiadał się za oparciem ustroju państwa na zasadach podziału i niezależności władz pomimo sygnalizowanych trudności w jej realizacji. Głowie egzekutywy przysługiwać miało prawo kontroli legislatywy, zawarte w możliwość przedterminowego rozwiązania zgromadzenia przedstawicielskiego, wobec którego poszczególne organy rządowe zgodnie z praktyką rządów parlamentarnych ponosiłyby polityczną odpowiedzialność (Makowski 1917: 5–6). Również Bolesław Koskowski, odnosząc się do uwag formułowanych przez prezydenta Stanów Zjednoczonych, podkreślał konieczność uwzględnienia zasady ciągłości historycznej, wskazując, że droga rozwoju politycznego powinna uwzględniać konserwatywne przygotowanie i przeobrażanie starych obyczajów w nowe poprzez zużytkowanie starych środków do nowych celów (Wilson 1898: 667; KW1917, 44: 1–2). Jako jeden z nielicznych obawy przed zastosowaniem wzorców historycznych, jak pokazała historia uzasadnione, formułował Eugeniusz Starczewski, który przestrzegał przed „przejęciem z przeszłości pierwiastków rozkładu i niemocy”. Stąd też, zakładając, że odrodzona Rzeczypospolita będzie monarchią konstytucyjną, wskazywał na konieczność centralizacji jako podstawy unifikacji państwa po „trójdzielczości porozbiorowej” i jego sprawności. Organem powołanym do realizacji tego zadania miał być silny rząd centralny, któremu ściśle podporządkowane miały być samorządy lokalne (Starczewski 1917: 3).

Różne również były oceny zapowiedzi propozycji ustrojowych wypracowywanych przez TRS, a następnie Radę Regencyjną. Oceniając powstanie Rady Regencyjnej, aktywista Wincenty Rzymowski wskazywał, że metoda budowy przyszłego gmachu państwowego od góry, to jest poprzez decyzje organów centralnych nieposiadających powszechnej legitymizacji swej władzy, była jedyną możliwą drogą w ramach ówczesnych stosunków politycznych, choć, jak podkreślał, „to co powinno być fundamentem władzy państwowej” – lud, naród – stało się tej władzy obiektem”. Z ograniczeń tych miał również wynikać tymczasowy i niepełny charakter wszystkich instytucji zapowiedzianych w patencie. Każda z nich bowiem stanowić miała jedynie element przejściowy. Rada Regencyjna była więc „formą przejściową do uosobienia zwierzchnictwa woli narodu w prawowitym jej reprezentancie”; Rada Stanu – „formą zastępczą [...] ku zorganizowaniu istotnego wyrazu woli narodu w przedstawicielstwie narodowym i wreszcie rząd, będący jedynie formą przejściową do rządu wyłonionego z większości parlamentarnej i przed parlamentem odpowiedzialnego” (Rzymow-

ski 1917: 96–97). Taki sam musiał więc być charakter regulacji uchwalanych przez poszczególne, powoływane na podstawie jej decyzji, organy.

Pośród projektów i ustawodawstwa lat 1916–1918 na szczególną uwagę zasługuje „Projekt Konstytucji Państwa Polskiego”, przygotowany przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną TRS, oraz dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim z 3 stycznia 1918 roku. Pierwszy z powyższych dokumentów przyjmował za podstawę monarchiczny ustroj Rzeczypospolitej. W systemie tym szefem egzekutywy był władca, natomiast na czele rady ministrów stał jej przewodniczący. Do kompetencji rządu należały sprawy polityczne, administracyjne i ustawodawcze. Zgodnie z doktryną rządów parlamentarnych konstytucja przyjmowała zasady odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej ministrów przed izbą poselską (Buzek [red.] 1918 II: 135–136; 138–150).

Wprowadzenie w projekcie elementów rządów monarszych (w ówczesnej literaturze zamiennie stosowano termin „konstytucyjne”) i parlamentarnych wynikało, jak wskazywał Józef Buzek, z kompromisowego i tymczasowego charakteru zawartych w nim rozwiązań, które w ocenie KSK TRS nie powinny rozstrzygać o specyficznej formie rządów, która miała zostać określona przez wybraną po odzyskaniu niepodległości konstytuante. W podobnych kategoriach należy interpretować brak szczegółowych norm określających skład i funkcje gabinetu. Z jednej strony było to uwzględnienie ówczesnej praktyki parlamentarnych republik, których konstytucje nie normowały szczegółowo tego obszaru działalności egzekutywy. Z drugiej zaś ich określenie byłoby zbędne i z pewnością generowałoby spory kompetencyjne ze stojącym na czele władzy wykonawczej monarchą, którego pozycja, jak wyraźnie wskazywał J. Buzek, opierała się na zasadach określonych w Konstytucji 3 maja i Konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 roku (Buzek [red.] 1918 II: 150–152).

Znacznie bardziej szczegółowy w swej konstrukcji był wspomniany dekret z 3 stycznia 1918 roku. Dekret został wydany przez Radę Regencyjną i był kontrasygnowany przez premiera Jana Kucharzewskiego. Jak wskazuje Zdzisław J. Winnicki, w zakresie władzy wykonawczej wprowadzał do polskiej nomenklatury ustrojowej pojęcia: Prezydenta Ministrów, Rady Ministrów i ministra. Wyraźnie określał również drugi z wymienionych organów mianem rządu państwa polskiego. W przeciwieństwie do projektu konstytucji KSK TRS, określał również szczegółowo kompetencje Rady Ministrów, tak w ujęciu generalnym, jak i szczegółowym. Do zadań rządu należało więc ustalenie ogólnych zasad polityki rządowej i jego programu, działalność uchwałodawcza tak w zakresie działalności całości administracji państwowej, jak i jej poszczególnych działów, w tym przypadku obowiązki te realizowali odpowiedni ministrowie (Winnicki 2017: 73–129; Gaul, Makiła, Morawski [red.] 2018).

Wszystkie powyższe uwarunkowania wpłynęły na kształt rozwiązań prawnych i instytucjonalnych ostatecznie wprowadzonych w pierwszych miesiącach niepodległości, w okresie swoistego prowizorium ustrojowego, które formalnie zakończyć się miało uchwaleniem przez Sejm Ustawodawczy Małej Konstytucji, a które faktycznie trwało do uchwalenia konstytucji marcowej. Pomimo powyższych uwag formułowanych również w trakcie późniejszych prac nad tzw. konstytucją marcową, przeprowadzona została implementacja zachodnio-europejskich konstrukcji polityczno-prawnych, przy jednoczesnym nasyceniu dyskursu politycznego tradycjami ustrojowymi państw zaborczych, doprowadziła zdaniem Władysława L. Jaworskiego do powstawania konstrukcji nieodpowiadającej charakterowi stosunków społecznych i politycznych w odrodzonej Rzeczypospolitej (Jaworski 1921: 2–7).

Należy zadać pytanie, jakie miejsce w dyskusji na forum Sejmu Ustawodawczego zajmowała kwestia budowy władzy wykonawczej. Odpowiedź na nie nie będzie jednoznaczna. Z jednej strony, jak wskazywał w swej mowie sejmowej z 8 lipca 1920 r., przedstawiając końcowe sprawozdanie komisji konstytucyjnej Sejmu E. Dubanowicz, zadaniem Sejmu Ustawodawczego było stworzenie państwa zorganizowanego, mocnego, rządowego, wolnego i potężnego. Stąd też, jak podkreślał, komisja skoncentrowała swe prace na dwóch zagadnieniach: konstrukcji ciała ustawodawczego, w tym kwestii budowy izby wyższej, oraz kwestii wyboru głowy państwa (SU 160: 8). Z drugiej strony, wśród przewodnich kierunków prac ustrojowych Sejmu Ustawodawczego w decydującym etapie prac nad konstytucją nie odnajdujemy idei rządu silnego, mimo że była ona dość silnie akcentowana w ramach dyskusji nad formą państwa w maju roku 1919. Trudno wskazać jednoznaczną przyczynę tej zmiany. Nie można jednak nie zauważyć, że w pierwszych latach niepodległości zarysowała się wyraźna słabość gabinetu w dwóch wymiarach – normatywnym i politycznym. Wynikało to, jak zauważał S. Krukowski, z dążeń konstytuandy do zapewnienia sobie suwerennej pozycji w systemie organów państwa, co doprowadziło do powstania skrajnej formuły rządów parlamentarnych (Krukowski 1990: 15–16). Również projekt rządu stanowiący podstawę prac komisji konstytucyjnej, jak wskazywał E. Dubanowicz, przesunął do maksimum zasadę odpowiedzialności rządu względem Sejmu, pozostawiając tym samym minimalne warunki dla funkcjonowania tak dużego państwa jak Polska (SU, 160: 7).

Ciekawy przykład politycznych ograniczeń funkcjonowania gabinetu stanowiły prace rządu Ignacego Paderewskiego, którego powołanie – przynajmniej werbalnie – wspierała narodowa demokracja. Natomiast już w czasie przywołanej dyskusji nad deklaracją konstytucyjną rządu w maju 1919 roku przedstawiciele Związku Ludowo-Narodowego – między innymi arcybiskup Teodorowicz, Stanisław Grabski, Stanisław Głąbiński – dość wyraźnie opowiedzieli się prze-

ciwko przedłożeniom rządowym, na co wskazywał odpierający te zarzuty ówczesny minister spraw wewnętrznych Stanisław Wojciechowski (SU, 37: 18–22; Krukowski 1977: 105–106).

Drugim czynnikiem, który wpływał na kwestię budowy egzekutywy, była osoba Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego i prerogatyw, które nadawała jego osobie Mała Konstytucja w zakresie powoływania rządu – należy jednak podkreślić, że do konfliktu w tym obszarze doszło już po uchwaleniu konstytucji marcowej (Krukowski 1990: 15–16). Obawy narodowej demokracji, że późniejszy Marszałek Polski mógłby objąć urząd głowy państwa powodowały dążeniami jej przedstawicieli do osłabienia roli egzekutywy, szczególnie w zakresie uprawnień prezydenta w obszarze kontroli sił zbrojnych, których wyrazem był projekt ustawy zasadniczej autorstwa S. Głębińskiego (Krukowski 1977: 124–125, 248). Wydaje się, że w ostatnim etapie prac ustrojowych właśnie aspekt personalny wpłynął na fakt, że samej strukturze rządu i jego kompetencjom poświęcano niewiele miejsca w trakcie debaty parlamentarnej, która zdominowana została przez kwestię struktury przyszłego sejmu i uprawnień Prezydenta. Wskazuje na to porównanie projektu ustawy konstytucyjnej przyjętej w drugim czytaniu z tekstem uchwalonej ustawy (Krukowski 1977: 250; Confer: SU, Druk 2442; Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267). W kontekście sporu o Senat należy przyrzeć się proponowanym przez część stronnictw, głównie prawicy i centrum, propozycjom powołania Straży Praw. Instytucja ta, wyrastająca z tradycji Konstytucji 3 maja, gdzie pełniła rolę rządu pod przewodnictwem monarchy, w projektach przedkładanych w ramach prac konstytucyjnych Sejmu Ustawodawczego w większości przypadków zredukowana była do *quasi*-komisji sejmowej. Do klasycznej formy tej instytucji nawiązywała jedynie deklaracja konstytucyjna rządu Ignacego Paderewskiego z maja 1919, nadająca uprawnienia do jej delegowania Naczelnikowi Państwa. Na tym podobieństwa się jednak kończyły. Miała być Straż Praw organem jedynie opiniodawczym, równolegle bowiem działać miał powoływany przez głowę państwa odpowiedzialny parlamentarnie rząd. Jednakże już listopadowy projekt rządu definiował dotychczas stanowiący element egzekutywy organ, podobnie jak większość projektów, jako doradczą komisję parlamentu, na co wpływ miało osłabienie pozycji gabinetu Ignacego Paderewskiego po majowej debacie ustrojowej, wywołane również zmianami w strukturze politycznej Sejmu Ustawodawczego. Nowe zdefiniowanie Straży Praw w ujęciu generalnym wskazuje na zmianę, która nastąpiła w refleksji instytucjonalnej polskiej myśli polityczno-prawnej na przełomie pierwszych dziesięcioleci dwudziestego stulecia w kierunku wzmocnienia pozycji parlamentu kosztem egzekutywy. Działanie to należy również traktować jako początek wyraźnego dążenia legislatywy do ograniczania roli przyszłej głowy państwa, a tym samym podległego mu rządu, akcentowanego

wyraźnie w projekcie Związku Ludowo-Narodowego i Związku Parlamentarnego Socjalistów Polskich (Krukowski 1977: 76–77, 110, 149–151).

Poza wskazanymi wpływami rodzimych koncepcji ustrojowych przyjęty model relacji pomiędzy egzekutywą a legislatywą wynikał między innymi z przekonania E. Dubanowicza, że skuteczne rozdzielenie władz jest możliwe tylko w pełnym systemie amerykańskim, którego recepcja na gruncie europejskim musiała się przyczynić nieuchronnie do kryzysu systemu konstytucyjnego. Dlatego też przewagę uzyskał w Europie system parlamentarny, wyrastający z tradycji i praktyki państwowej Anglii i Francji (Dubanowicz 1917: 109–110, 118). Przyjęcie tego systemu było wsparte wprowadzeniem swego rodzaju klauzuli zabezpieczającej stabilność systemu parlamentarno-gabinetowego, w którym rząd był permanentnie narażony na zdominowanie przez posiadający prawo kontroli politycznej i konstytucyjnej parlament. Zdaniem bowiem E. Dubanowicza kwestia relacji pomiędzy obu organami państwa stanowiła o zasadniczej wewnętrznej sprzeczności tegoż modelu ustrojowego, która miała tkwić w konieczności realizacji dwóch idei: silnego rządu i zwierzchnictwa narodowego. Rozwiązaniem, które mogłoby uchronić państwo przed powieleniem błędnych rozwiązań charakterystycznych dla III Republiki, miało być przyjęcie modelu odpowiedzialności politycznej ministrów, zastosowanego w Konstytucji 3 maja, to jest uzależnienie decyzji Sejmu od większości kwalifikowanej, a nie zwykłej.

Ostatecznie wprowadzony w konstytucji kształt egzekutywy był postrzegany jako realizacja francuskiego modelu ustrojowego (Jaworski 1922: 72–73; Komarnicki 1923: 23–27). Ustawa zasadnicza jako organ kierowniczy w zakresie realizacji władzy wykonawczej wskazywała Prezydenta wraz z odpowiedzialnymi ministrami. Zakres tej odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej realizowany był przez rząd nie wobec głowy państwa, a względem izby poselskiej Sejmu. Do określonych w ustawie zasadniczej kompetencji rady ministrów należało przedstawienie projektu budżetu, inicjatywa ustawodawcza, udzielanie odpowiedzi na interpelacje, obsadzanie urzędów cywilnych i wojskowych zastrzeżonych do kompetencji głowy państwa, przedłożenie wniosku o mianowanie przez Prezydenta naczelnego wodza sił zbrojnych w wypadku wojny i zawieszenie niektórych praw obywatelskich w okresie obowiązywania stanu wyjątkowego. Pozostały zakres kompetencji tak całości rządu, jak i poszczególnych ministrów miały zostać określone w drodze ustawowej (Komarnicki 1923: 37–38). Podkreślano również korekty, między innymi w zakresie ograniczenia kompetencji głowy państwa i słabości gabinetu, potęgujące powszechnie znane niedomagania systemu politycznego III Republiki. Stąd też do głównych wad konstytucji marcowej zaliczano między innymi uzależnienie możliwości rozwiązania Sejmu przez Prezydenta od uzyskania zgody 3/5 ustawowej liczby członków Senatu (Komarnicki 1937: 47).

Już w pierwszych miesiącach po uchwaleniu konstytucji stała się ona przedmiotem licznych analiz, komentarzy i ocen. Zawarty kompromis zasadniczo nie zadowalał żadnej ze stron. Jednym z obszarów narastającego sporu była idea rządu silnego. W przytoczonym już komentarzu autorstwa W.L. Jaworskiego stanowiła ona jeden z głównych obszarów podjętej krytyki nowej ustawy zasadniczej. Wskazując na położenie geopolityczne odrodzonej Rzeczypospolitej, podkreślał on nieuchronny charakter konfliktu z Niemcami i Rosją. Zabezpieczeniem istnienia państwa mógł być tylko rząd silny i stały, którego konieczność, w ocenie nestora krakowskich konserwatystów, nie zagościła w świadomości twórców konstytucji. W rezultacie ustanowiono „rząd słaby zależny [...], rząd zwalczających się stronnictw”, które w ten sposób przejęły nie tylko kontrolę, ale faktyczną rolę egzekutywy (Jaworski 1922: 72–73). Na łamach „Przeglądu Wszechpolskiego” na powyższe uwagi odpowiedział Antoni Peretiałowicz. Podzielając główny postulat „wytworzenia rządu silnego”, krytycznie odnosił się do przedstawianej przez W.L. Jaworskiego argumentacji, której całość określał mianem „krakowskiej doktryny konstytucyjnej”, w literaturze przedmiotu nazywanej również „krakowską szkołą konstytucyjną”, która miała się charakteryzować dążeniem do przeniesienia na grunt republikański monarchicznych instytucji politycznych. Władysław Konopczyński do oryginalnych cech tej szkoły politycznej zaliczał rozwiązania zmierzające do wzmocnienia siły i niezależności władzy wykonawczej oraz Senatu, zasadę samorządności, organizację sądownictwa administracyjnego jako rękojmi samorządności, ochronę własności prywatnej i utrzymanie silnych związków pomiędzy państwem a Kościołem (Konopczyński 1924: 795–797).

Źródłem tej koncepcji A. Peretiałowicz poszukiwał w literaturze politycznej państw zaborczych, w których przed I wojną światową wprowadzono system rządów parlamentarnych, przy jednoczesnym utrzymaniu „zasady równorzędności, zasady równowagi pomiędzy władzą monarchy a władzą parlamentu”, która to zasada nie miała, w jego ocenie, zastosowania w parlamentarnej republice. Stąd też za główny błąd „krakowskiej doktryny konstytucyjnej” uznawał chęć obdarzenia Prezydenta Rzeczypospolitej kompetencjami *quasi*-monarchycznymi, który w ówczesnych ocenach profesora uniwersytetu poznańskiego powinien być pozbawiony realnej władzy politycznej. Natomiast właściwą drogą do budowy silnego rządu miały być zmiany w ordynacji wyborczej, które umożliwiłyby powstanie silnej większości rządowej, a tym samym dały podstawy dla stworzenia stabilnego gabinetu (Peretiałowicz 1922: 599).

Mniej krytycznie do rozwiązań ustrojowych konstytucji marcowej odnosili się poza A. Peretiałowiczem między innymi Wacław Komarnicki i Stanisław Starzyński. Pierwszy podkreślał szeroki zakres władzy dyskrecyjnej, przysługujący głowie państwa w stosunkach z parlamentem, który miał świadczyć,

pomimo przyjętego modelu rządów parlamentarnych, o zachowaniu i realizacji w konstytucji zasady podziału władz „w sensie ich względnej niezależności”. Jednocześnie W. Komarnicki zauważał ograniczenie wskazanych atrybutów Prezydenta w obszarze delegacji formalnie podległych mu członków rządu: prezesa rady ministrów i ministrów (Komarnicki 1923: 18–19, 23–24). S. Starzyński akcentował natomiast wzmocnienie pozycji głowy państwa względem obowiązującej w okresie prowizorium ustrojowego tzw. Małej Konstytucji. Podkreślał jednocześnie zbyt dalekie uzależnienie rządu od parlamentu, które mogło wpływać negatywnie na realizację jego konstytucyjnych uprawnień (Starzyński 1921: 45–46). Należy jednak podkreślić, że w późniejszym okresie szczególnie dwaj pierwsi konstytucjonaliści dokonali wyraźnej rewizji przedstawianych w I połowie lat 20. XX wieku opinii na temat kształtu ustrojowego państwa. Jedynie S. Starzyński stał na stanowisku, że obowiązujący w ramach konstytucji marcowej zakres kompetencji gabinetu powinien pozostać zasadniczo bez zmiany (Starzyński 1921: 63, 67).

Pomimo zauważalnych niedoskonałości struktur władzy wykonawczej, przede wszystkim zaś rady ministrów, rzadkie były głosy zawierające bardziej szczegółowe propozycje zmian ustrojowych w tym obszarze. Z jedną z nich wystąpił przywoływany już E. Starczewski, który proponował między innymi wzmocnienie roli gabinetu poprzez kooptowanie kilku ministrów bez teki oraz wyraźny rozdział kompetencji całości rządu i poszczególnych jego działów. Rada Ministrów miałaby decydować o ogólnym kierunku działalności rządu, pozostawiając poszczególnym ministrom większą autonomię w zakresie zarządzania swymi resortami (Starczewski 1922: 94–95). Był to jeden z nielicznych głosów dążących do wzmocnienia pozycji gabinetu, z kolejnymi propozycjami zmierzającymi do specyficznej formy rządów kanclerskich wystąpił dopiero pod koniec lat 20. XX wieku premier Kazimierz Bartel.

4. Wnioski

Powstały w wyniku wprowadzenia w życie rozwiązań konstytucji marcowej ustrój polityczny stanowił specyficzną formę-hybrydę polskiej tradycji historycznej ze współczesnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi państw zaborczych i modelem francuskim, co wpływało na krytyczne w większości oceny. Ustrój parlamentarno-gabinetowy, mający stanowić właściwy dla polskiej tradycji ustrojowej model systemu mieszanego, zrywał jednak z jedną z naczelnych przesłanek politycznych wynikających z doświadczeń I Rzeczypospolitej, to jest ideą silnego rządu, która stanowiła główną przesłankę reform ustrojowych poprzedzających uchwalenie Konstytucji 3 maja. Jednocześnie, jak zauważył już Kazimierz Władysław Kumaniecki, niezrealizowanie ujętej w ustawie zasadniczej z 17 marca

1921 klauzuli derogacyjnej skutkowało brakiem odpowiednich norm, które regulowałyby kompetencje i funkcje Rady Ministrów (Peretiatkowicz [red.] 1923: 34–39), które do roku 1935 formalnie porządkował tymczasowy w swym założeniu dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 roku. Podobne stanowisko wyrażali W. Komarnicki i S. Starzyński. Pierwszy wskazywał: „Wymagając wyraźnie formy ustawy dla ustalenia liczby i zakresu działania ministrów, [...] Konstytucja wyłącza utworzenie lub skasowanie ministerstwa w drodze dekretu prezydenta Rzeczypospolitej [...]”. Tym samym zdaniem wileńskiego prawnika funkcjonowanie poszczególnych ministerstw opierało się na ustawodawstwie Rady Regencyjnej, Naczelnika Państwa i Sejmu Ustawodawczego (Komarnicki 1922: 37–39). Na fakt obowiązywania dekretu Rady Regencyjnej wskazywał również S. Starzyński w odpowiedzi na ankietę konstytucyjną rozpisaną przez Stanisława Cara (Starzyński 1921: 67). Powodowało to także, że podobnie jak w okresie przed uchwalenia Konstytucji 3 maja, znaczny zakres uprawnień władzy wykonawczej był realizowany jedynie w sferze praktycznej (Makiłła 2003: 232), szczególnie w zakresie relacji z parlamentem mającym suwerenną pozycję względem pozostałych organów państwa. Stanowisko parlamentu uległo dalszemu wzmocnieniu w schyłkowym okresie funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego, kiedy to na wzór parlamentów państw zaborczych powołano Komisję Główną, do której kompetencji należało między innymi współtworzenie rządu (Krukowski 1990: 17). W konsekwencji, jak zauważył Maciej Starzewski, powstał system, w którym rząd nie miał żadnych możliwości obrony swej pozycji politycznej względem onnipotentnego Sejmu, który dysponował wszelkimi narzędziami do jego majoryzacji (Starzewski 1934: 9–11).

Ciekawą interpretację pozycji prawno-ustrojowej władzy wykonawczej w ustawie zasadniczej z 17 marca 1921r. przedstawił, odwołując się do klasyków krakowskiej szkoły historycznej, Aleksander Chrząszczewski. Stwierdzał on, że jedną z głównych przyczyn słabości instytucjonalnej państwa w ramach konstytucji marcowej był „zamęt, który wprowadzony został do naszego myślenia politycznego przez całkiem nierzeczowe spory naszych historyków o przyczyny upadku Polski [...]” (Chrząszczewski 1922: 531). Nawiązując do tradycji pesymistycznej, wskazywał, że „nie istnieją żadne idealne normy organizacji państwowej i bytu państwowego”, a jedynym kryterium „żywołności politycznej danego narodu” jest „zdolność zbiorowości przystosowania swej organizacji państwowej i metod politycznego działania do warunków bytu, które jej los narzucił”. Z powyższej argumentacji A. Chrząszczewski wysuwał tezę ogólną o upadku państwowości polskiej jako konsekwencji braku racjonalnej organizacji politycznej. Podobne ograniczenia miały cechować system instytucjonalny Rzeczypospolitej po odzyskaniu niepodległości (Chrząszczewski 1922: 540). Przywoływał w tym kontekście wypowiedź André Lebona, francuskiego

publicysty i polityka, byłego ministra do spraw kolonii, który oceniając rozwiązania instytucjonalne przyjęte w odrodzonej Rzeczypospolitej, miał stwierdzić: „[...] Francuzi i Polacy mają wspólne wady i wspólne zalety. To prawda naszą wadą jest przesadny indywidualizm. Ale kiedy cała historia Francji wykazuje jak myśmy z tym indywidualizmem walczyli, jak go hamowaliśmy, to w Polsce posunięto obronę indywidualizmu nie powiem do głupoty, ale do zbrodni” (Dz. P. 1922, 42: 3). Dla równowagi należy jednak przytoczyć opinię Zygmunta Cybichowskiego, który odnosząc się do licznych krytyków wprowadzonego wówczas „demoliberalnego ustroju partyjno-politycznego”, wskazywał, że w żadnej z analiz nie zdołano wykazać, że możliwe byłoby w okresie prac Sejmu Ustawodawczego przyjęcie innego modelu ustrojowego, ponieważ, według jego oceny, nikt innego systemu nie zdołałby wówczas stworzyć (Cybichowski 1926: 201–202).

Wydaje się, że w szerszym ujęciu można zaprezentować następującą tezę. Słabości instytucjonalna egzekutywy, szczególnie gabinetu w szeregu państwach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie międzywojennym, należy poszukiwać w braku wcześniejszych doświadczeń tych narodów w zakresie kształtowania własnych instytucji władzy wykonawczej na przestrzeni dziejów. W większości z nich (poza Czechosłowacją) uwarunkowania te doprowadziły w okresie międzywojennym do konfliktów pomiędzy egzekutywą i legislatywą i destabilizacji systemu politycznego. Najlepszy przykład stanowi konflikt pomiędzy Naczelnikiem Państwa Józefem Piłsudskim a Sejmem Ustawodawczym, który zdeterminował charakter polskiego modelu ustrojowego, rządów parlamentarnych, w których faktycznie rząd został zdegradowany do pozycji komisji konstytuancy, a następnie Sejmu. Równoczesny brak zabezpieczeń systemowych, umożliwiających organom władzy wykonawczej obronę swych prerogatyw, między innymi poprzez praktyczne uniemożliwienie rozwiązania parlamentu, stanowił jedną z głównych przyczyn kryzysu państwa, a w konsekwencji – przewrotu majowego.

Wykaz skrótów

KSK TRS – Komisja Sejmowo-Konstytucyjna Tymczasowej Rady Stanu
PSL „Wyzwolenie” – Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”
SU – Sejm Ustawodawczy

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

Dokumenty

Sejm Ustawodawczy – SU (1919–1922). Sprawozdania Stenograficzne 35, 36, 37, 160.
Sejm Ustawodawczy – SU (1919–1922). Druk 2442.

Źródła prasowe

- (PAT_Havas). 1922. Blenaim o życiu gospodarczym Polski. *Dziennik Poznański* (42) z 21 II, s. 3.
- (WTB). 1917. Zapowiedź enuncjacji monarszej w sprawie konstytucji Król. Polskiego. *Kurier Poznański* (205) z 9 IX, s. 1.
- B.K. 1917. Cenna przestroga. *Kurier Warszawski* (44) z 13 II, s. 1.
- Handelsman, Marcei. 1920. Sejm jedno czy dwuizbowy. *Tydzień Polski* (11) z 23 V, s. 1.
- Koskowski B. 1917. Silny rząd. *Kurier Warszawski* (124) z 6 V, s. 2–3.
- O rząd polski. 1917. *Czas* (502) z 30 X, s. 1.
- Po introdukcji Rady Regencyjnej. 1917. *Czas* (500) z 29 X, s. 1.
- Po ogłoszeniu Patentu konstytucyjnego. 1917. *Kurier Poznański* (212) z 18 IX, s. 1.
- S.K. (Stanisław Kutrzeba). 1917. Wartość prostoty. *Głos Narodu* (9) z 11 I, s. 1.
- Tworzenie rządu w Królestwie. 1917. *Kurier Poznański* (269) z 25 XI, s. 1.
- Uwagi nad konstytucją. 1919. *Dziennik Poznański* (264) z 15 XI, s. 1.
- Wilson a Cieszkowski. 1917. *Kurier Warszawski* (28) z 28 I, s. 3–4.

Opracowania

- Ajnenkiel, Andrzej. 1972. *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P.* 1931. Warszawa [s.n.].
- Balicki, Zygmunt. 1906. *Parlamentaryzm: Zarys socjologiczny*. T. 1–2. Lwów–Warszawa: E. Wende i Spółka.
- Balzer, Oswald. 1907. Konstytucja Trzeciego Maja. Reformy społeczne i polityczne ustawy rządowej z r. 1791. *Studia nad Historią Prawa Polskiego*. t. 2. Lwów: E. Wende i Spółka.
- Balzer, Oswald. 1917. *Z zagadnień ustrojowych Polski*. Lwów: Towarzystwo dla Popierania Nauki Polskiej.
- Buzek, Józef (red.). 1918. *Projekt konstytucji państwa polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami*. Warszawa: Nakładem Rządu Polskiego.
- Chołoniewski, Antoni. 1917. *Duch dziejów Polski*. Kraków: nakładem autora.
- Chrząszczewski, Aleksander. 1922. Zagadnienie organizacji państwa w Polsce. *Drogi Polski* (8–9): 521–552.
- Cieszkowski, August. 1908. *O Izbie wyższej i arystokracji naszych czasów*. Poznań: [s.n.].
- Cybuchowski, Zygmunt. 1926. Krytyka konstytucji polskiej. *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* (13): 201–202.

- Dicey, Albert Vince. 1907. *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym*. Warszawa: Drukarnia K. Kowalewskiego.
- Dmowski, Roman. 1914. *Upadek myśli konserwatywnej w Polsce*. Warszawa: Spółka Wydawnicza Warszawska A. Sadzewicz, M. Niklewicz i Sp.
- Dubanowicz, Edward. 1917. *Rządy gabinetu. Rozbiór systemu parlamentarnego ze stanowiska prawnoporównawczego*. Kraków: Księgarnia G. Gebethner i Spółka.
- Esmein, Adhemar. 1904. *Zasady prawa konstytucyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo „Ogniw”.
- Garlicki, Andrzej. 1990. *Józef Piłsudski 1867–1935*. Warszawa: Czytelnik.
- Gaul Jerzy; Makiła Dariusz; Morawski Wojciech (red.). 2018. *Przystanek w drodze do Niepodległości: działalność Rady Regencyjnej w latach 1917–1918*. Warszawa: Archiwum Akt Dawnych; Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie.
- Goclon, Jacek. 2011. Rząd Ignacego Paderewskiego. Geneza skład osobowy i działalność (16 stycznia 1919 – 9 grudnia 1919). *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica* (86): 93–145.
- Jaworski, Władysław Leopold. 1922. Rząd. W: *Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12–25 maja 1921*, 69–77. Kraków: nakładem autorów.
- Jaworski, Władysław Leopold (red.). 1921. *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, II A. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza.
- Kasperek, Franciszek. 1887. O Radzie Stanu i jej znaczeniu w monarchii konstytucyjnej. *Rozprawy i Sprawozdania z posiedzeń Wydziału Historyczno-Filozoficznego Akademii Umiejętności* (XIX): 60–140.
- Kawalec, Krzysztof. 2000. *Spadkobiercy niepokornych. Dzieje polskiej myśli politycznej 1918–1939*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Komarnicki, Waclaw. 1923. *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo F. Hoesicka.
- Komarnicki, Waclaw. 1937. *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*. Wilno: [s.n.].
- Konopczyński, Władysław. 1924. Ankieta o konstytucji. *Przegląd Wszechpolski* (10): 795–813.
- Krukowski, Stanisław. 1977. *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.* Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.
- Krukowski, Stanisław. 1990. Mała Konstytucja. W: M. Kallas (red.). *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu* (II): 7–19. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kutrzeba, Stanisław. 1917. O budowie państwa polskiego. *Myśl Polska* (Warszawa) (3): 129–136.
- Kutrzeba, Stanisław. 1905. *Historia ustroju Polski w zarysie*. Lwów–Warszawa: E. Wende i Spółka.
- Makiła, Dariusz. 2003. *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej. Od połowy XVII w. Do 1763*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

- Makowski, Julian. 1917. *O ustroju konstytucyjnym. Jedna czy dwie izby*. Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka.
- Niedziałkowski, Mieczysław. 1918. *Izby wyższe w parlamentach współczesnych*. Warszawa: Wydawnictwo Biura Pracy Społecznej.
- Peretiatkowicz, Antoni (red.). 1923. *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*. Poznań.
- Peretiatkowicz, Antoni. 1922. Nasza konstytucja. *Przegląd Wszechpolski* (8): 589–599.
- Rostworowski, Michał. 1919. *Budowa władzy rządowej i wykonawczej (odczyt wygłoszony w Krakowie dnia 14 czerwca 1919)*. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza.
- Rostworowski, Michał. 1919. *Wytyczne konstytucji polskiej (odczyt wygłoszony w Krakowie 16 maja 1919)*. Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza.
- Rzymowski, Wincenty. 1917. Rada Regencyjna. *Myśl Polska* (Warszawa) (6): 96–97.
- Serejski, Marian Henryk. 1977. *Naród a państwo w polskiej myśli historycznej*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Siemiński, Józef. 1918. *Dziedzictwo Rzeczypospolitej*. Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka.
- Simieński, Józef. 1918. *Sejm jednoizbowy i dwuizbowy*. Warszawa: Skład Główny w Księgarni M. Szczepkowskiego.
- Starczewski, Eugeniusz. 1922. *Nasze rządy*. Warszawa: Gebethner i Wolff.
- Starczewski, Eugeniusz. 1917. *Ku odbudowie*. Kijów: Drukarnia Polska w Kijowie.
- Starzewski, Maciej. 1934. *Od sejmowładztwa do rządów gabinetowych (20 lutego 1919 – 16 stycznia 1934)*. Kraków: Drukarnia „Powściągliwość i Praca”.
- Starzyński, Stanisław. 1921. *Konstytucja państwa polskiego*. Lwów: Nakładem Lwowskiego Towarzystwa Naukowego.
- Waliszewski, Kazimierz. 1890. *Polska i Europa w drugiej połowie XVIII wieku. Wstęp do historii ruchu politycznego w tej epoce*. Kraków: Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Wierzbicki, Andrzej. 1971. Wokół ducha dziejów Polski. Spory o ocenę dziejów narodowych w historiografii polskiej 1917–1919. *Kwartalnik Historyczny* LXXVIII (4): 840–857.
- Wierzbicki, Andrzej. 1978. *Naród – państwo w polskiej myśli historycznej dwudziestolecia międzywojennego*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Wierzbicki, Andrzej. 1984. *Wschód – Zachód w koncepcjach dziejów Polski*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Wilson, Woodrow. 1889. *The state. Elements of historical and practical politics*. Boston: DC Heath & Co. Publisher.
- Winnicki, Zdzisław Julian. 2017. *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*. Wrocław: Wydawnictwo Wektory.
- Wojtacki, Maciej. 2014. Państwo i jego rola w świetle prac konstytucyjnych Sejmu polskiego w latach 1928–1935. W: J. Żarnowski (red.). *Metamorfozy społeczne*. T. 8: *Państwo i społeczeństwo*. Warszawa.
- Zakrzewski, S. 1918. *Ideologia ustrojowa. Krytyka sądów Balzera, Kutrzeby, Chołoniewskiego*. Lwów: H. Altenberg, G. Seyfarth, E. Wende i Spółka.