MIĘDZY JEDNOLITOŚCIĄ A PODZIAŁEM WŁADZY: POZYCJA USTROJOWA SEJMU USTAWODAWCZEGO

BETWEEN UNIFORMITY AND SEPARATION OF POWERS: THE SYSTEMIC POSITION OF THE LEGISLATIVE SEJM

The purpose of the article is to determine the systemic position of the Legislative Sejm functioning between 1919 and 1922. The Sejm's output is considered significant due to the fact that the terminated continuity of Polish systemic institutions was tantamount to cessation of the natural evolution of earlier solutions, which had become useless. Hence, constructing the new statehood proved the earlier legal regulations inadequate in the new circumstances. The author seeks to justify the opinion that the Legislative Sejm operated under the circumstances favouring the establishment of the principle of uniformity of power with certain elements typical for the principle of separation of powers. The choice was not incidental — it was not only a result of the prompt adoption of the little constitution, but also an expression of a broader European tendency to concentrate the supreme (“sovereign”) power in the parliament, which — as it turned out — served to emphasise the role of the Legislative Sejm in establishing the constitutional foundation of the renascent state in the form of the constitution passed on 17 March 1921.

Słowa kluczowe: Sejm Ustawodawczy, pozycja ustrojowa, nadrzędność, podział władzy, jednolitość władzy

Key words: Legislative Sejm, systemic position, primacy, separation of powers, uniformity of power

* **Dr hab. Grzegorz Kuca**, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Ustrojowego Porównawczego, g.kuca@uj.edu.pl

I. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Sejm Ustawodawczy (1919–1922) uznawany jest za głównego architekta ustroju odrodzonego po 123 latach zaborów państwa polskiego. Wynikało to nie tylko z uznania, że istotą parlamentu czy szerzej — władzy ustawodawczej — jest stowarcenie prawa, ale także z konieczności przyznania parlamentowi, będącemu organem przedstawicielskim pochodzącym z wyborów, legitymacji do rządzenia pozwalającej na przeniesienie władzy z istniejących już podmiotów. Dorobek Sejmu Ustawodawczego [dalej: SU] obejmujący określenie zasad ustroju w okresie przejściowym, tzw. małej konstytucji z 20 lutego 1919 r.¹, zorganizowanie aparatu państwowego, odbudowę kraju i rozstrzygnięcie wielu istotnych zagadnień społecznych i prawnych, a przede wszystkim uchwalenie konstytucji z 17 marca 1921 r.² musi budzić uznanie³ zważyw-

¹ *Vide* uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dz.P.P.P. nr 19, poz. 226 [dalej: mała konstytucja].

² *Vide* ustawa z dnia 17 marca 1921 r. — Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 44, poz. 267 [dalej: konstytucja marcowa lub konstytucja z 1921 r.].

³ D. Malec, *Sejm Ustawodawczy 1919–1922. W 90. rocznicę pierwszego posiedzenia*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 9.

szy na fakt, że przerwana ciągłość polskich instytucji ustrojowych oznaczała kres naturalnej ewolucji wcześniejszych rozwiązań, które przez to stały się w dużej mierze nieprzydatne⁴. Dlatego też budowanie nowej państwowości przesądziło o niezdatności dawniej obowiązujących regulacji prawnych w nowych okolicznościach⁵. Decydował o tym anachronizm i nieprzystawalność do istniejących, jak i rodzących się warunków społeczno-politycznych oraz problemów ustrojowo-prawnych mających swój byt w systemach trzech zaborów. Wyraźny brak własnego, adekwatnego i aktualnego wzorca ustrojowego oznaczał spore wyzwanie dla twórców ustroju, niosące konieczność stworzenia nowego systemu lub sięgnięcia po obce wzorce ustrojowe. Europejska kultura prawno-polityczna dostarczała w tej mierze wzorców o zróżnicowanym charakterze i niejednoznacznych ocenach. Z jednej strony postabsolutystyczne monarchie konstytucyjne ujawniały swój anachronizm, z drugiej strony — dokonująca się zmiana czy to w formie rewolucyjnego, czy też implozyjno-rewolucyjnego demontażu czyniła dostarczane przez nie wzorce wątpliwymi do zastosowania w warunkach stopniowo rodzącej się niepodległości⁶. W tych warunkach SU podjął wysiłek na rzecz stworzenia nowego modelu, który w pierwszej kolejności miał zapewnić połączenie trzech odrębnych systemów, a w dalszej — nadania im jednolitych podstaw prawnych. Wymagało to odbicia, w ciągu czteroletniej kadencji, aż 342 posiedzeń plenarnych oraz kilku tysięcy posiedzeń komisji sejmowych.

II. POWSTANIE SEJMU USTAWODAWCZEGO

Pierwsza formalna zapowiedź utworzenia SU pojawiła się w manifestie Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej ogłoszonym 7 listopada 1918 r.⁷ Dokument ten, opracowany przez Stanisława Thugutta oraz Tadeusza Hołówkę, zawierał zapowiedź szybkiego zwołania Sejmu Ustawodawczego. Charakterystyczne, że manifest nazywał Sejm, który miał powstać „ustawodawczym”, co było niezbyt fortunnym określeniem z prawnego (normatywnego) punktu widzenia, zwłaszcza jeśli uznać, że każdy parlament niezależnie od jego nazwy własnej jest organem ustawodawczym⁸. Na usprawiedliwienie można stwierdzić, że intencją autorów manifestu była chęć zaakcentowania różnic między sejmem „zwykłym”, a sejmem będącym „konstytuantą”, a taką właśnie funkcję miał sprawować projektowany organ. Niemniej lepszym roz-

⁴ Istotne znaczenie odegrał też fakt, że akty konstytucyjne okresu zaborów były okrojowane przez czynniki zewnętrzne, a przez to nie były ustawami zasadniczymi państwa suwerennego. *Vide* S. Krukowski *Mała Konstytucja z 1919 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. II, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 7.

⁵ W.W. Wołpiuk, *Naczelnik Państwa 1918–1922. Przedprezydencka forma władzy państwowej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5, s. 26.

⁶ *Vide* A. Kulig, *Kształtowanie formy rządów u progu niepodległej Polski (1917–1926)*, Warszawa 2013, s. 115–117.

⁷ *Vide* Manifest Tymczasowego Rządu Ludowej Republiki Polskiej z 7 listopada 1918 r., Kraków–Warszawa 1920.

⁸ *Vide* W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne, Reprint wydania z 1922 r.*, Warszawa 2008, s. 55.

wiązaniem było nawiązanie do Konstytucji 3 maja 1791 r. i stosowanego w jej art. VI pojęcia „Sejmu Konstytucyjnego”⁹.

Zgodnie z zapowiedzią SU miał być wybrany „na podstawie powszechnego bez różnicy płci, równego, bezpośredniego, tajnego i proporcjonalnego głosowania. Ordynacja wyborcza będzie ogłoszona w ciągu najbliższych kilku dni. Czynne i bierne prawo wyborcze będzie przysługiwało każdemu obywatelowi i obywatelce, mającym 21 lat skończonych”. W pierwszej kolejności SU miał rozpatrzyć wniesione projekty reform społecznych dotyczących: a) przymusowego wywłaszczenia i zniesienie wielkiej i średniej własności ziemskiej i oddania jej w ręce ludu pracującego pod kontrolą państwową; b) upaństwowienia kopalń, salin, przemysłu naftowego, dróg komunikacyjnych oraz innych działów przemysłu, gdzie się to da od razu uczynić; c) udziału robotników w administracji tych zakładów przemysłowych, które nie zostaną od razu upaństwowione; d) prawa 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 dla wojska; f) wprowadzenia powszechnego, obowiązkowego i bezpłatnego świeckiego nauczania szkolnego.

Po przejściu władzy przez Józefa Piłsudskiego od Rady Regencyjnej i podporządkowania sobie Tymczasowego Rządu wydano pierwszy akt o charakterze konstytucyjnym, dekret z dnia 14 listopada 1918 r.¹⁰, potwierdzający utworzenie „w możliwie krótkim, kilkumiesięcznym terminie” Sejmu Ustawodawczego, który jako jedyny może być „twórcą praw narodu”. Było to możliwe dzięki autorytetowi Piłsudskiego i jego zaangażowaniu w odbudowę państwowości polskiej, co wyrażało się także poprzez uznanie jego kierowniczej roli przez powstające *ad hoc* ośrodki władzy¹¹. Mimo znaczących różnic politycznych dzielących środowiska i stronnictwa aspirujące do władzy, wyraźna aprobata państwowotwórczej roli Piłsudskiego została także niewiele później zatwierdzona aktami wybranego w powszechnych wyborach SU, który akceptował ten stan rzeczy. W tak zróżnicowanym środowisku politycznym i wyraźnie słabszym otoczeniu instytucjonalnym Piłsudski równolegle przystąpił do wielostronnych wysiłków na rzecz odbudowy państwowości polskiej, zrywając jednocześnie z próbami budowania porządku ustrojowego z pomocą władz okupacyjnych¹². Dobitnie wyrażały to jego słowa ujęte w dekrete: „lud polski sam musi wykazać swoją zdolność organizacyjną, bo żadna siła z zewnątrz nie może mu jej narzucić”¹³, które pośrednio mogły być odczytywane jako wezwanie do próby stworzenia własnego modelu, w którym obce wzorce będą co najwyżej materiałem do dyskusji. Akt ten nazwany dekretem

⁹ Art. VI ustawy rządowej z 3 maja 1791 r. *in fine* stanowił: „Zapobiegając z jednej strony gwałtownym i częstym odmianom konstytucji narodowej, z drugiej uznając potrzebę wydoskonalenia onej, po doświadczeniu jej skutków, co do pomyślności publicznej porę i czas rewizyi i poprawy konstytucyi, co lat dwadzieścia pięć naznaczymy, chcąc mieć takowy sejm konstytucyjny ekstra-ordynaryjnym, podług osobnego o nim prawa opisu”.

¹⁰ Dekret naczelnego dowódcy Józefa Piłsudskiego z 14 listopada 1918, Dz.P.P.P. nr 17, poz. 40.

¹¹ A. Kulig, *Kształtowanie formy rządów...*, s. 137.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Vide* akapit 1 dekretu z dnia 14 listopada 1918 r.

w istocie rzeczy nie przypominał strukturą i formą aktu normatywnego, stąd przypisywany mu charakter orędzia do narodu¹⁴, oświadczenia publicznego¹⁵ lub programu¹⁶, trafnie w ten syntetyczny sposób charakteryzując jego formę. Po nieudanej próbie stworzenia rządu przez Ignacego Daszyńskiego funkcję premiera powierzono Jędrzejowi Moraczewskiemu. Nowy rząd w orędziu z 20 listopada 1918 r. nawiązał do manifestu lubelskiego, wskazując kierunek prac zmierzającym do utworzenia SU. Wyznaczał też zasady prawa wyborczego odwołując się do pięcioprzymiotnikowych wyborów, w których mieli wziąć udział wszyscy „obywatele i obywatelki, mający 21 lat skończonych”. Wyznaczono również przybliżony termin zwołania Sejmu, który miał nastąpić „w początku roku przyszłego”.

Dekret z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej¹⁷ określił prowizoryczny porządek ustrojowy państwa do czasu zwołania SU. Brak organu przedstawicielskiego wymusił konieczność powierzenia najwyższej władzy Tymczasowemu Naczelnikowi Państwa, który miał ją sprawować do czasu zwołania SU. Rząd stanowili mianowani przez Naczelnika Państwa i odpowiedzialni przed nim, aż do zebrania się Sejmu, prezydent Ministrów i ministrowie. Projekty ustawodawcze uchwalone przez Radę Ministrów ulegały zatwierdzeniu przez Naczelnika Państwa i uzyskiwały moc obowiązującą, jeśli sama ustawa inaczej nie stanowiła, z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Praw Państwa Polskiego. Akty te traciły moc obowiązującą, jeśli nie będą przedstawione na pierwszym posiedzeniu SU do jego zatwierdzenia. Również budżet miał uchwalać rząd Republiki Polskiej na pierwszy okres budżetowy i przedłożyć Naczelnikowi Państwa do zatwierdzenia.

Charakterystyczne, że założeniem wskazanych wcześniej aktów było odejście od koncepcji kompromisu feudalno-mieszczańskiego rozumianego jako rozdzielenie politycznego wpływu na władzę. Zarówno w manifestcie, jak i obu dekreтах używano bowiem określeń generalizujących, unikając zarówno odniesień do odrębności wytworzonych granicami dawnych zaborów, jak i podziałów klasowych. Wskazują na to określenia: „lud polski”, „prawa narodu”, „lud wiejski i miejski” czy „położenie narodu”. Takie ujęcie zbiorowości społecznej przesądza o jednoznacznym zerwaniu z rozdzieleniem politycznego wpływu na władzę między parlament reprezentujący szlachtę i mieszczaństwo w legislaturze, monarchę wraz z ministrami reprezentującymi interesy arystokracji i wyższego duchowieństwa w egzekutywie oraz władzę sądowną „odejmującą” głowie państwa dyskrecyjny wpływ na sądy i czyniącą z sędziów politycznie zneutralizowane „usta ustawy”.

W dniu 28 listopada 1918 r. Naczelnik Państwa wydał dwa dekrety: o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego oraz o wyborach do Sejmu Ustawodawczego¹⁸.

¹⁴ Vide W.T. Kulesza, *Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1920 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5, s. 33.

¹⁵ Vide Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe: na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, Warszawa 1925, t. I, s. 205.

¹⁶ Vide J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, t. V, Warszawa 1937, s. 18.

¹⁷ Dz.P.P.P. nr 17, poz. 41.

¹⁸ Dz.P.P.P. nr 18, poz. 46 i 47.

Kwestia organizacji parlamentu i związany z nią wybór między jedno- lub dwuizbową jego strukturą nie budził już żadnych wątpliwości. W tym okresie dwuizbowość parlamentu była negowana w kręgach demokratycznych, a ewentualne jego przywrócenie było niecelowe, gdyż mogło niepotrzebnie przedłużać prace nad podstawami nowego ustroju¹⁹. Dekret o ordynacji wyborczej opierał prawo wyborcze na pięcioprymiotnikowych wyborach, tj. głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i proporcjonalnym. Prawo wyborcze otrzymali wszyscy obywatele bez różnicy płci, którzy do dnia ogłoszenia wyborów ukończyli 21 lat (art. 1) i mieszkali na terenie danego obwodu do głosowania (art. 2). Praw wyborczych zostali pozbawieni wojskowi wszystkich stopni i rodzajów broni w służbie czynnej oraz osoby sądownie pozbawione praw obywatelskich (art. 4)²⁰. W tych okręgach wyborczych, na które rozciągała się działalność służbowa, nie mogli być również wybrani urzędnicy państwowych władz administracyjnych, skarbowych i sądowych (art. 8 zd. 1), ale przepis ten nie dotyczył urzędników i wojskowych władz centralnych (art. 8 zd. 2). Jeden poseł miał przypadać przeciętnie na 50 tys. ludności okręgu; na ułamki tej liczby wynoszące powyżej 25 tys. przypadał jeden poseł (art. 12). Wybory zarządzał Naczelnik Państwa (art. 14).

Dekret o wyborach do Sejmu Ustawodawczego wyznaczał dzień wyborów na 26 stycznia 1919 r. Terytorium państwa podzielono na 70 okręgów, w których miano wybrać 524 posłów. Na obszarze dawnego zaboru rosyjskiego miano wybrać 241 posłów, zaboru pruskiego — 112 posłów, w Galicji Wschodniej — 94 posłów, w Galicji Zachodniej i na Śląsku Cieszyńskim — 77 posłów. W praktyce okazało się, że wybory mogą odbyć się w okręgach wyborczych dawnego Królestwa Polskiego oraz Galicji Zachodniej. Wybory miały być przeprowadzone przez ministra spraw wewnętrznych. W praktyce dekret o wyborach podlegał kilkakrotnie zmianom i uzupełnieniom. Na mocy dekretów Naczelnika Państwa: z 19 grudnia 1918 r. zmianie uległy niektóre terminy prekluzyjne²¹; z 26 grudnia 1918 r. zmodyfikowano zasady sporządzania kart wyborczych²²; z 11 stycznia 1919 r. powierzono prawa wyborcze obywatelom spełniającym kryteria określone w art. 1 ordynacji wyborczej, którzy powrócili do kraju po 5 grudnia 1918 r.²³

Osobnym dekretem regulowano zagadnienie odpowiedzialności karnej za akty przeciwdziałające wyborom i wykonywaniu mandatu poselskiego²⁴, natomiast zapewnienie właściwego przebiegu wyborów odbyło się na mocy okólników wydawanych

¹⁹ W. Maliniak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1928, s. 69.

²⁰ M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985, s. 188.

²¹ Dekret z dnia 19 grudnia 1918 r. o przedłużeniu niektórych terminów prekluzyjnych przy wyborach do Sejmu Ustawodawczego, Dz.P.P.P. nr 20, poz. 63.

²² Dekret z dnia 26 grudnia 1918 r. o zmianach w ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, Dz.P.P.P. nr 21, poz. 74.

²³ Dekret z dnia 11 stycznia 1919 r. o nadaniu praw wyborczych obywatelom, którzy po dniu 5 grudnia 1918 r. powrócili do kraju, Dz.P.P.P. nr 5, poz. 97.

²⁴ Dekret z dnia 8 stycznia 1919 r. o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich, Dz.P.P.P. nr 5, poz. 96.

przez ówczesnego ministra spraw wewnętrznych, który wzywał komisarzy wyborczych, aby przeciwdziałać jakimkolwiek formom nacisku ze strony organów rządowych i samorządowych na wyborców, tak aby wybory odbyły się „w warunkach zupełnej wolności obywatelskiej, by istotnie wola narodu mogła znaleźć swój wyraz bez najmniejszego skrępowania”²⁵. W ten sposób SU został wybrany w powszechnych wyborach przeprowadzonych w trudnych okolicznościach, bo w dobie tworzenia państwa i wśród zamętu wywołanego wojną światową, budowa zaś państwa została oparta na podstawie demokratycznej²⁶.

III. SEJM USTAWODAWCZY A NACZELNIK PAŃSTWA I RZĄD

Podjęta 20 lutego 1919 r. uchwała Sejmu o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, nazywana małą konstytucją składała się z dwóch części. W pierwszej Sejm przyjął „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 drugiej części określił podstawy ustroju w okresie przejściowym, odnawiając Piłsudskiemu urząd Naczelnika Państwa aż do ustawowego uchwalenia tej treści konstytucji, która określi zasadniczo przepisy o organizacji naczelnych władz w Państwie Polskim. Mała konstytucja z 1919 r. była skrótowym, pozostawiającym znaczną swobodę ustawodawcy zwykłym, aktem prawnym, który miał stworzyć ramy ustrojowe odrodzonego państwa do momentu wejścia w życie pełnej konstytucji. Na usprawiedliwienie tej formy podaje się, że miała obowiązywać bardzo krótko, ale w praktyce okazało się, że trwało to aż do jesieni 1922 r. Formą prawną małej konstytucji była uchwała SU, a nie jak by się mogło wydawać, ustawa. Z jednej strony świadczyło to o sporym pośpiechu w jej przygotowywaniu, a z drugiej strony o tym, że była ona zaprojektowana jako akt tymczasowy²⁷.

Zawarte w uchwale Sejmu z 20 lutego 1919 r. postanowienia jednoznacznie określały pozycję ustrojową SU, który był samodzielnym organem państwowym, co było intencją wcześniejszych postanowień obu dekretów. To właśnie w nich jednoznacznie oparto ustrój na zasadzie suwerenności narodu, jednocześnie organem jego reprezentacji czyniąc Sejm Ustawodawczy. W konsekwencji SU będący wyłącznym reprezentantem suwerena musiał zająć pozycję samodzielnego organu państwowego. Co więcej, rodzaj posiadanej legitymacji i jej wyjątkowość w konfrontacji z jej brakiem po stronie pozostałych naczelnych organów państwa czyniły pozycję Sejmu unikalną²⁸. Stąd niezbyt precyzyjny w znaczeniu prawnym (normatywnym), ale jednoznaczny w znaczeniu politycznym zwrot użyty na wstępie punktu pierwszego części drugiej

²⁵ S. Krukowski, *Sejm Ustawodawczy 1919–1922*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1986, z. 1, s. 96.

²⁶ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, reprint opublikowany w Wilnie w 1937, Kraków 2006, s. 25.

²⁷ A. Kulig, *Kształtowanie formy rządów...*, s. 151.

²⁸ *Ibidem*, s. 154.

małej konstytucji, w którym SU został określony mianem „władzy suwerennej”²⁹. Charakterystyczny brak rozstrzygnięcia czy wskazane pojęcie „władzy suwerennej” dotyczy wewnętrznego aspektu suwerenności (tj. zwierzchnictwa,) czy może zewnętrznego (tj. niezależności). Było to ważne dlatego, że suwerenność to nie cała władza w państwie, ale jedynie władza najwyższa. Władza suwerenna przysługuje tylko ludowi (narodowi), natomiast władza państwowa zostaje powierzona przez naród organom państwowym. Niemniej wobec obiektywnej niemożności bezpośredniego sprawowania władzy przez suwerena, wykonawcą jego zwierzchnictwa uczyniono SU. Prowadziło to do jednoznacznej stratyfikacji naczelných organów państwowych, wobec których SU zachowuje nadrzędność.

W małej konstytucji z 1919 r. położono akcent na podmiotowy (organizacyjny) rozdział aparatu państwowego, stanowiąc, że „władzą [...] ustawodawczą w Państwie Polskim jest Sejm Ustawodawczy” odsuwając jednocześnie na dalszy plan przedmiotowy (funkcjonalny) rozdział aparatu państwowego polegający na uznaniu, że czynności podejmowane przez SU są sprawowane przez władzę ustawodawczą. Miało to charakter symboliczny i służyło podkreśleniu roli Sejmu w kształtowaniu podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego odrodzonego państwa, będącego uosobieniem zbiorowego podmiotu suwerenności. Stąd też wynikała formalna nadrzędność SU potwierdzona w tak krótkim, niespełna półstronicowym akcie prawnym. Jej cechą charakterystyczną był rzeczywisty monopol SU na stanowienie prawa, z jednoczesnym pozbawieniem organów władzy wykonawczej jakiegokolwiek wpływu na proces stanowienia prawa³⁰. Nadrzędność ta wynikała z faktu, że SU nie tylko językiem prawa rozstrzygał o funkcjonowaniu wszystkich pozostałych organów państwa, ale także z tego, że czynił to na zasadzie samodzielności bezwzględnej, gdyż żaden inny organ nie uczestniczył w procesie stanowienia prawa bądź jego kontroli. W konsekwencji postępowanie ustawodawcze odbywało się wyłącznie w obrębie SU, a udział organów egzekutywy sprowadzał się jedynie do kontrasygnaty prezydenta Ministrów i właściwego ministra aktu marszałka Sejmu w sprawie ogłoszenia ustawy. Zbliżało to system polityczny do reguł jednolitości władzy, nie było bowiem mowy ani o hamowaniu, ani tym bardziej o kształtowaniu więzi zapewniających równowagę w relacjach organów. Tym samym wszelkie elementy ograniczające przewagę zaliczane do arsenału *checks and balances* SU, jak np. weto ustawodawcze, sądowa kontrola konstytucyjności ustaw, zostały uznane za bezprzedmiotowe. Formalną gwarancją nadrzędności SU była daleko idąca autonomia, permanentny tryb pracy, decydowanie o terminach posiedzeń, a zwłaszcza brak możliwości odroczenia posiedzeń czy skrócenia jego kadencji przez głowę państwa lub rząd.

²⁹ Podkreśla się przy tym, że takiego ujęcia nie należy traktować w rozumieniu brytyjskiego parlamentaryzmu, tj. że suwerenność prawna skupiona jest w parlamencie. Normy stanowione przez parlament, teoretycznie rzecz ujmując, są nieograniczone zakresowo z uwagi na brak konstytucji w znaczeniu formalnym. Więcej na temat brytyjskiej zasady suwerenności parlamentu *vide* P. Mikuli, *Wielka Brytania*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski, *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012, s. 18–20.

³⁰ Monopol ten został przełamany dopiero w drodze praktyki ustrojowej.

Istotne znaczenie dla wzmocnienia pozycji ustrojowej SU miało podjęcie przez niego uchwały 13 lutego 1920 r.³¹ rozszerzającej jego kompetencje o sferę finansów publicznych. Do punktu 1 ust. 2 uchwały z 20 lutego 1919 r. dodano bowiem wyłączone prawo udzielania zezwolenia na emisję biletów Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej lub innych biletów obciążających Skarb Państwa, zaciągania pożyczek państwowych oraz przyjmowania przez państwo gwarancji finansowych. Było to konsekwencją likwidacji Banku Polskiego, którego namiastkę stanowiła Polska Krajowa Kasa Pożyczkowa. Kasa dokonała unifikacji systemu pieniężnego na ziemiach polskich poprzez wprowadzenie, w miejsce wycofywanych z obiegu rubli rosyjskich i koron austriackich, jednolitej jednostki pieniężnej — marki polskiej³².

Ukształtowanie składu SU, jak na ówczesne warunki, w demokratycznych wyborach z jednej strony legitymizowało ten organ do rządzenia, z drugiej zaś strony pozwalało na przeniesienie na organ przedstawicielski władzy z istniejących już podmiotów, a zwłaszcza z Naczelnika Państwa. Było to szczególnie ważne w kontekście dużego autorytetu J. Piłsudskiego, którego nie sposób było lekceważyć, a także jego dystansu do istniejących wówczas partii politycznych, które musiały ukształtować między sobą relacje pozwalające na decydujący lub współdecydujący wpływ na państwo³³. W rezultacie relacje między SU a Naczelnikiem Państwa odzwierciedlały wytworzony wówczas układ sił politycznych, ale także intencje ugrupowań parlamentarnych. Trudno bowiem nie wziąć pod uwagę systemu partyjnego rodzącego się państwa, w obrębie którego działały swoiste subsystemy partyjne właściwe dla obszarów wyznaczonych granicami dawnych zaborów. W jakiejś mierze zapewniały one sobie wpływ na władzę, co mogłoby być odczytywane jako element społecznego podziału władzy między stronnictwa polityczne działające na obszarze trzech zaborów. Należy przy tym podkreślić, że pozycja ustrojowa SU i czas trwania mandatów poselskich pozostały nieokreślone. Z tego powodu W. Komarnicki zwracał uwagę, że „władza zatem Konstytuanty Polskiej w całym tym okresie pozostała formalnie nieograniczona”³⁴. Słuszność tego twierdzenia wymaga jednak uwzględnienia wielu formalnych ograniczeń właściwych systemowi podziału władzy. Do takich ograniczeń należała utworzona we wskazanej wcześniej ordynacji wyborczej sądowa weryfikacja ważności wyborów (art. 90), czy niepołączalność formalna mandatu parlamentarnego z inną płatną służbą państwową. Zakaz ten nie dotyczył ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni (art. 10).

Wyeksponowanie pozycji ustrojowej SU następowało poprzez określenie pozycji ustrojowej Naczelnika Państwa i rządu. Te dwa ostatnie organy mogły przesądzać o dualizmie egzekutywy, w ramach której Naczelnik Państwa zyskał miano „najwyższego wykonawcy uchwał Sejmu”. Oczywiście użyte tu określenie odnosiło się do formal-

³¹ Dz.U. z 1920 r. nr 17, poz. 84.

³² W. Baka, *Bankowość centralna, funkcje — metody — organizacja*, Warszawa 2001, s. 91.

³³ Vide A. Kulig, *Dwie prowizoryczne Konstytucje lutowe z 1919 roku: polska i niemiecka*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska — Europa — Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013, s. 188–213.

³⁴ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej...*, s. 27.

noprawnej formy stanowienia aktów przez SU jako organu kolegialnego, obejmując także inne akty prawne stanowione przez Sejm. Tym samym Naczelnik Państwa nie otrzymał w sposób skonkretyzowany pozycji organu władzy wykonawczej w znaczeniu nadanym jej zasadą podziału władzy, co mogło być odczytywane jako intencja twórców małej konstytucji polegająca na dążeniu do ograniczenia jego samodzielności funkcjonalnej³⁵. Obok funkcji wykonawczej Naczelnik Państwa był traktowany jako głowa państwa, co zostało wyrażone w lapidarnym sformułowaniu, że jest on „przedstawicielem państwa”. W praktyce ustrojowej korzystał z wielu kompetencji właściwych głowie państwa, tj. prawo łaski, powoływanie sędziów, udział w audiencjach akredytacyjnych przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych i przyjmowanie listów uwierzytelniających. Biorąc to pod uwagę, należy uznać, że pozycja ustrojowa SU jednoznacznie przesądzała o odejściu od wcześniej zarysowanej zasady podziału władzy, zaprowadzała rządy sejmowe³⁶ właściwe modelowi rządów zgromadzenia³⁷, nazywanych także systemem rządów komitetowych³⁸. Warto podkreślić, że przyjęte założenia były wyrazem szerszej tendencji spotykanej w ówczesnej Europie, gdzie koncentracja władzy w parlamencie, wypływająca z nieufności do władzy wykonawczej, była charakterystyczna dla społeczeństw wyzwolonych spod nacisku politycznego³⁹. W warunkach polskich było to usprawiedliwione względami praktycznymi, w których przyszło funkcjonować SU działającemu z pomocą stronnictw politycznych wywodzących się z obszaru trzech różnych zaborów.

Sejm Ustawodawczy dysponował prawem udziału w procesie tworzenia rządu, powołanego przez Naczelnika Państwa „w pełnym składzie na podstawie porozumienia z Sejmem”⁴⁰. Nie określano jednak zasad, na jakich miało to następować. Lukę wypełniła praktyka ustrojowa, która w początkowym okresie nie wywoływała zastrzeżeń. Przyjęto bowiem założenie, że to nie Sejm *in pleno*, a Konwent Seniorów, będący w istocie pozaregulaminowym organem ukształtowanym w drodze praktyki, był właściwy do ustalenia kandydatów na premiera zgłoszonych przez Naczelnika, marszałka Sejmu lub przedstawicieli klubów. Kandydat taki musiał uzyskać poparcie większości członków Konwentu, co warunkowało możliwość przejścia do kolejnego etapu polegającego na utworzeniu rządu „w porozumieniu z Sejmem w osobie jego marszałka”. Kandydat prowadził rozmowy ze stronnictwami politycznymi na temat obsady resortów, a po ich przeprowadzeniu przedstawiał Naczelnikowi Państwa skład rządu w celu dokonania oficjalnej nominacji. Następnie prezentował w SU program swojego rządu.

Ukształtowana w drodze praktyki ustrojowej procedura została zakwestionowana w 1922 r. w związku ze sporem na tle podania się do dymisji dysponującego poparciem większości sejmowej A. Ponikowskiego, krytycznie ocenianego przez J. Piłsud-

³⁵ A. Kulig, *Kształtowanie formy rządów...*, s. 156.

³⁶ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej...*, s. 26.

³⁷ *Vide* A. Kulig, *Kształtowanie formy rządów...*, s. 156.

³⁸ *Vide* A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polskie w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 161.

³⁹ Podobne rozwiązania można odnaleźć w konstytucjach: bawarskiej z 14 sierpnia 1919 r., pruskiej z 30 listopada 1920 r., austriackiej z 1 października 1920 r.

⁴⁰ Przewidywał to ust. 2 pkt 3 małej konstytucji.

skiego. Doszło wówczas do naruszenia reguł, zgodnie z którymi głowa państwa nie może dymisjonować rządu popieranego przez parlament⁴¹. W tej sytuacji Naczelnik Państwa zakwestionował prawo Konwentu Seniorów do reprezentowania Sejmu, a główny zarzut dotyczył tego, że był to organ niemający podstaw w regulaminie Sejmu. Piłsudski domagał się wyjaśnienia, do kogo należy głos decydujący w razie niemożności osiągnięcia porozumienia⁴². Sejm 16 czerwca 1922 r. podjął uchwałę, ustalającą autentyczną wykładnię art. 3 małej konstytucji, która osłabiała pozycję Naczelnika Państwa przy wyznaczaniu kandydata na szefa rządu. Na mocy uchwały Naczelnik Państwa dysponował jedynie prawem wskazania kandydata na premiera, ale dopiero po uzyskaniu poparcia sejmowej większości kandydat mógł otrzymać misję tworzenia rządu. Naczelnik Państwa uznał, że wbrew konstytucji został pozbawiony prawa do wskazania premiera i odmówił desygnowania kandydata. W tej sytuacji większość parlamentarna desygnowała na premiera Wojciecha Korfanteo, który jednak nie otrzymał od Piłsudskiego oficjalnej misji tworzenia rządu. Z tego powodu wysunięto przeciwko Piłsudskiemu wotum nieufności, które nie uzyskało wymaganego poparcia. Nowym kandydatem stał się wskazany przez Naczelnika Julian Nowak, który uzyskał poparcie Sejmu, co oznaczało zwycięstwo koncepcji, że kandydat na premiera musi mieć poparcie zarówno Naczelnika, jak i Sejmu. W tym samym czasie utworzono nowy organ SU Komisję Główną, składającą się z przedstawicieli klubów poselskich, którzy mieli taką liczbą głosów, jaką miał w Sejmie ich klub⁴³.

IV. SEJM USTAWODAWCZY A SĄDY

Kształtowaniu się relacji między SU a Naczelnikiem Państwa i rządem towarzyszyły prace wokół pozycji ustrojowej sądów. W związku ze zróżnicowaniem prawnym trzech zaborów konieczne było podjęcie prac unifikacyjnych, a następnie kodyfikacja różnych działów prawa⁴⁴. Jeszcze przed odzyskaniem niepodległości, na mocy przepisów o tymczasowej organizacji sądów⁴⁵, utworzono Sąd Najwyższy. Sądy i urzędy wymiaru sprawiedliwości otrzymały nazwę królewsko-polskich i sprawowały swoją działalność w imieniu Korony Polskiej. Struktura sądownictwa obejmowała sądy: po-

⁴¹ D. Malec, *op. cit.*, s. 26–27.

⁴² S. Krukowski, *Mała Konstytucja z 1919 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, t. II, s. 16–17.

⁴³ D. Malec, *op. cit.*, s. 27.

⁴⁴ W. Ćwik, *Druga Rzeczpospolita*, [w:] W. Ćwik, T. Opas, *Prawo sądowe w Polsce do 1939 r.*, Rzeszów 1999, s. 118.

⁴⁵ Były to przepisy rozporządzenia Tymczasowej Rady Stanu opublikowane w pierwszym numerze „Dziennika Urzędowego” Departamentu Sprawiedliwości: 1) przepisy tymczasowe o urządzeniu sądownictwa w Królestwie Polskim; 2) przepisy tymczasowe o dyslokacji sądów królewsko-polskich; 3) przepisy tymczasowe o wynagrodzeniu urzędników wymiaru sprawiedliwości w Polsce; 4) przepisy przechodnie do ustawy postępowania karnego; 5) przepisy przechodnie do ustawy postępowania cywilnego; 6) przepisy przechodnie do kodeksu karnego; 7) przepisy tymczasowe o kosztach sądowych; 8) tymczasowe przepisy kasowe sądownictwa w Królestwie Polskim; 9) dyslokacja sądów królewsko-polskich, Dz.Urz. Dep. Spr. TRS z 26 sierpnia 1917 r., nr 2. Podają za: M. Materniak-Pawłowska, *Zawód sędziego w Polsce w latach 1918–1939*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, t. LXIII, s. 67.

koju, okręgowe, apelacyjne oraz Sąd Najwyższy, który miał się składać z dwóch izb: Cywilnej i Karnej⁴⁶. Na czele każdej z izb stał prezes, zaś na czele całego SN pierwszy prezes⁴⁷. Sędziowie i prezesi SN mianowani byli przez ówczesne tymczasowe władze polskie spośród kandydatów wybranych na zgromadzeniach prawników. Sąd Najwyższy był sądem kasacyjnym, uprawnionym do wyjaśniania obowiązującego prawa, nie był organem kontroli konstytucyjności prawa⁴⁸. Sąd Najwyższy był również sądem dyscyplinarnym dla funkcyjnych sędziów i prokuratorów. Mimo planów nie udało się zrealizować propozycji powołania trzeciej izby administracyjnej, która pełniłaby rolę sądu administracyjnego, dopiero w 1922 r. w Polsce powołano odrębny system sądownictwa administracyjnego.

Dekret z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej⁴⁹ podkreślał znaczenie sądów, które miały wydawać wyroki w imieniu Republiki Polskiej, ale nie rozstrzygał o podstawowych gwarancjach niezależności sądów ani niezawisłości sędziów. Jeszcze przed uchwaleniem małej konstytucji, 8 lutego 1919 r. Naczelnik Państwa wydał dekret określający organizację oraz kompetencje Sądu Najwyższego⁵⁰, który stopniowo przejmował kompetencje swoich odpowiedników działających na obszarze trzech zaborów. Przejęcie obowiązków sądów najwyższych państw zaborczych (Niemiec i Austrii) pociągnęło za sobą reorganizację struktury wewnętrznej, tj. konieczność powołania trzech dalszych izb (razem było pięć), w tym izbę dla spraw administracyjnych (do 1922 r.). Sąd Najwyższy orzekał w składzie trzyosobowym, ale mógł również orzekać w składzie całej izby, a nawet Zgromadzenia Ogólnego sędziów Sądu Najwyższego. Przy Sądzie Najwyższym powołani zostali prokuratorzy SN z pierwszym prokuratorem SN na czele. Na przełomie lat 1918 i 1919 zorganizowane zostało odrębne sądownictwo wojskowe, w strukturach którego znajdował się Najwyższy Sąd Wojskowy⁵¹.

Jeśli chodzi o relacje SU z sądami, to w pierwszej kolejności należy wskazać, że Sąd Najwyższy, działający w charakterze trybunału wyborczego, rozstrzygał o ważności wyborów do SU⁵². Do jego właściwości należało też rozpatrywanie protestów wyborczych; prawo ich wniesienia przysługiwało każdemu obywatelowi w ciągu 14 dni od ogłoszenia wyborów⁵³. Sąd Najwyższy mógł unieważnić wybór jeżeli zostało stwierdzone, że w danym okręgu wyborczym mandat poselski został uzyskany przy użyciu przekupstw, wymuszeń, fałszu lub jakichkolwiek podejść; jeżeli uzyska-

⁴⁶ R. Jastrzębski, *O stu latach Sądu Najwyższego*, „Palestra” 2017, nr 4, s. 70.

⁴⁷ Na stanowisko pierwszego prezesa Sądu Najwyższego został mianowany Stanisław Pomian-Śrzednicki, jedyny Polak w byłym zaborze rosyjskim, który pełnił funkcję wiceprezesa sądu.

⁴⁸ Zagadnienie kontroli konstytucyjności prawo pojawiło się dopiero w pierwszych projektach pełnej konstytucji. *Vide* B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Kwestia kontroli konstytucyjności prawa w latach 1918–1982*, „Annales UMCS”, cz. K, „Politologia” 1998, t. 5, s. 152 i n.

⁴⁹ Dz.P.P.P. nr 17, poz. 41.

⁵⁰ Dekret z dnia 8 lutego 1919 r. w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego, Dz.P.P.P. nr 15, poz. 199.

⁵¹ *Vide* M. Materniak-Pawłowska, *Struktura polskich sądów powszechnych w latach 1917–1928*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2001, t. LIII, z. 1.

⁵² Przewidywały to art. 90 i 91 dekretu o ordynacji wyborczej.

⁵³ SN był sądem wyłącznie orzekającym o przekroczeniu prawa przy badaniu protestów wyborczych.

ny w postępowaniu wyborczym przepisy ordynacji wyborczej nie były przestrzegane⁵⁴. Sąd Najwyższy rozpatrywał też odwołania od postanowień ministra spraw wewnętrznych w zakresie, w jakim dotyczyły one działalności komisji wyborczych oraz odwołania od orzeczeń głównej komisji wyborczej⁵⁵. W procesie wyborczym uczestniczyły ponadto sądy niższego szczebla. W szczególności prezes sądu okręgowego lub sędzia przez niego powołany pełnił funkcję przewodniczącego głównej komisji wyborczej działającej na obszarze okręgu wyborczego⁵⁶.

Mimo że mała konstytucja stanowiła, że „Naczelnik Państwa oraz Rząd są odpowiedzialni przed Sejmem za sprawowanie swego urzędu” to nie do końca jest jasne, czy intencją ustrojodawcy było wprowadzenie odpowiedzialności parlamentarnej czy też odpowiedzialności konstytucyjnej⁵⁷, zwłaszcza że bez uregulowania trybu odpowiedzialności konstytucyjnej trudno mówić o jej istnieniu. W przeciwieństwie bowiem do procedury uchwalania wotum nieufności, realizacja odpowiedzialności konstytucyjnej wymaga skonkretyzowania jej zasad, w szczególności określenia zakresu przedmiotowego, zakresu podmiotowego oraz wskazania organu właściwego do jej egzekwowania⁵⁸. Nie było zatem wiadomo, czy w kwestii ewentualnego pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej za właściwy organ można uznać SU działający samodzielnie lub wraz z sądem, w tym w szczególności z Sądem Najwyższym. Brakowało też rozwiązań proceduralnych zawartych w konkretyzujących małą konstytucję aktach prawnych. Dowodzi to, że udział sądów w relacjach z SU był znacznie ograniczony i w zasadzie poza kwestiami wyborów nie występował. Było to przynajmniej w jakiejś mierze efektem traktowania sądów jako organów odrębnych (apolitycznych) od innych władz, w tym także nie uczestniczących w relacjach między dwiema pierwszymi — z natury rzeczy politycznymi — władzami.

V. UWAGI KOŃCOWE

Pozycja ustrojowa SU przesądzała o jego znaczącej przewadze, preponderancji czy supremacji w systemie organów państwowych. Brak oparcia tego systemu na zasadzie podziału władzy, która nie wynikała, ale i nie musiała wynikać *explicite* z przepisów prawa, oznaczał w konsekwencji przyjęcie zasady jednolitości władzy. Jest tak nawet po uwzględnieniu słusznej opinii, że system organów państwowych musi być konstruowany na kanwie gotyckiego łuku, w którym zasada podziału władzy jest nierozłącznie związana z zasadą jej jedności, a reguły te leżą u podstaw każdego należyście zbudowanego aparatu państwowego, niezależnie od woli jego architektów⁵⁹.

⁵⁴ Stanowił o tym art. 98 dekretu o ordynacji wyborczej (art. 92 ordynacji wyborczej).

⁵⁵ Wynikało to odpowiednio z art. 18 i 42 ordynacji wyborczej.

⁵⁶ *Vide* art. 19 dekretu o ordynacji wyborczej.

⁵⁷ Przykładowo M. Pietrzak stwierdził, że mała konstytucja dawała podstawę do odpowiedzialności konstytucyjnej. *Vide* M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 50.

⁵⁸ S. Krukowski, *Mała Konstytucja z 1919 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, t. II, s. 13–14.

⁵⁹ R.M. Małajny, *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Katowice 1985, s. 20.

Wyeksponowanie pozycji ustrojowej SU prowadziło do jednoznacznej stratyfikacji pozostałych naczelnych organów państwowych, wobec których Sejm zachowywał nadrzędność, co w praktyce ustrojowej zostało utrwalone w systemie zależności właściwym dla zasady jednolitości władzy. Charakterystyczny był też brak konstytucyjnego wydzielenia trzech władz bądź przynajmniej organów je tworzących, oparcia systemu organów państwowych na koncepcji domniemań kompetencyjnych znanej ówczesnej doktrynie prawa⁶⁰ czy wreszcie ukształtowania relacji z uwzględnieniem arsenału hamulców ustrojowych.

Przyjęcie takiego systemu było wyrazem nie tylko pośpiechu, jaki towarzyszył uchwaleniu małej konstytucji, ale także szerszej tendencji europejskiej sprzyjającej koncentracji władzy najwyższej („suwerennej”) w parlamencie. To drugie miało posłużyć i posłużyło podkreśleniu roli Sejmu Ustawodawczego, jaką odegrał on w zakresie kształtowania podstaw konstytucyjnych odrodzonego państwa. Było to też przynajmniej w pewnej mierze konsekwencją krytycznego stanowiska doktryny wobec zasady podziału władzy⁶¹, która współcześnie jest traktowana za jeden z elementów państwa prawnego.

BIBLIOGRAFIA

PIŚMIENNICTWO

- Adamczyk M., Pastuszka S., *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985.
- Ajnenkiel A., *Konstytucje Polskie w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001.
- Baka W., *Bankowość centralna, funkcje — metody — organizacja*, Warszawa 2001.
- Cybuchowski Z., *Polskie prawo państwowe: na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. I, Warszawa 1925.
- Ćwik W., *Druga Rzeczpospolita*, [w:] W. Ćwik, T. Opas, *Prawo sądowe w Polsce do 1939 r.*, Rzeszów 1999.
- Gumplowicz L., *Geschichte der Staatstheorien*, Innsbruck 1905.
- Jastrzębski R., *O stu latach Sądu Najwyższego*, „Palestra” 2017, nr 4.
- Kasperek F., *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, t. II, Kraków 1877.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne*, Reprint wydania z 1922 r., Warszawa 2008.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, reprint dzieła opublikowanego w Wilnie w 1937, Kraków 2006.
- Krukowski S., *Mała Konstytucja z 1919 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. II, red. M. Kallas, Warszawa 1990.

⁶⁰ Pisał o niej W. Komarnicki: „zasada ta [podziału władzy — G.K.] polega na istnieniu domniemania kompetencyjnego na rzecz odpowiedniej władzy, które jedynie przez wyraźny przepis może być uchylone”, Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 219.

⁶¹ Tytułem przykładu F. Kasperek zarzucał że „taki szorstki rozdział i rozerwanie jednolitej władzy państwa jest błędnym i organicznej naturze państwa przeciwnym”. F. Kasperek, *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, Kraków 1877, t. II, s. 612. W nieco łagodniejszym aczkolwiek krytycznym też tonie wypowiadał się L. Gumplowicz. *Vide* Gumplowicz, *Geschichte der Staatstheorien*, Innsbruck 1905, s. 235 i n.

- Krukowski S., *Sejm Ustawodawczy 1919–1922*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1986, z. 1.
- Kulesza W.T., *Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1920 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5.
- Kulig A., *Dwie prowizoryczne Konstytucje lutowe z 1919 roku: polska i niemiecka*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska — Europa — Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013.
- Kulig A., *Kształtowanie formy rządów u progu niepodległej Polski (1917–1926)*, Warszawa 2013.
- Malec D., *Sejm Ustawodawczy 1919–1922. W 90. rocznicę pierwszego posiedzenia*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Maliniak W., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1928.
- Małajny R.M., *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Katowice 1985.
- Materniak-Pawłowska M., *Zawód sędziego w Polsce w latach 1918–1939*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, t. LXIII.
- Mikuli P., *Wielka Brytania*, [w:] *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.
- Piłsudski J., *Pisma zbiorowe*, t. V, Warszawa 1937.
- Szumlik B., Żmigrodzki M., *Kwestia kontroli konstytucyjności prawa w latach 1918–1982*, „Annales UMCS” 1998, t. 5.
- Wołpiuk W.W., *Naczelnik Państwa 1918–1922. Przedprezydencka forma władzy państwowej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 5.