

KATARZYNA KACZMARCZYK-KŁAK\*

## SYSTEM RZĄDÓW W POLSCE W LATACH 1918-1922

### Wprowadzenie

Okres 1918-1922 określa się mianem prowizorium konstytucyjnego<sup>1</sup>. Punktem początkowym jest odzyskanie niepodległości i powstanie niepodległego państwa<sup>2</sup> (listopad 1918 r.), w tym powołanie polskich organów państwowych, niezależnych od mocarstw zaborczych<sup>3</sup>, a końcowym – wejście w życie Konstytucji z 17 marca 1921 r. (listopad – grudzień 1922 r.)<sup>4</sup>. Nie wdając się w rozważania dotyczące sporu, czy II Rzeczpospolita stanowiła z punktu widzenia prawa międzynarodowego restytucję przedrozbiorowego państwa polskiego, czy też była nowym państwem polskim<sup>5</sup>, uprawniony wydaje się pogląd, że skoro przed zaborami istniało państwo polskie, to w 1918 r. doszło do odzyskania niepodległości, przy czym było to związane z faktem pojawienia się na ziemiach polskich władzy niezależnej od państw obcych. Jak słusznie wskazał C. Berezowski, dopiero pojawienie się suwerennej władzy oznacza powstanie niepodległego państwa polskiego. Zdaniem C. Berezowskiego, dysponując taką władzą J. Piłsudski personifikował

\* Dr hab., prof. nadzw. WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej; e-mail: kkkklak@interia.pl.

<sup>1</sup> Zob. R.P. Krawczyk, *Najwyższa Izba Kontroli w II Rzeczypospolitej pod rządami Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r.*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 1991, nr 45, s. 75.

<sup>2</sup> Zob. szerzej C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 2008 (reprint wydania z 1934 r.).

<sup>3</sup> Zob. M. Kallas, *Historia ustroju Polski X-XX w.*, Warszawa 1996, s. 298.

<sup>4</sup> Zob. A. Gwizdź [w:] F. Ryszka (red.), *Historia państwa i prawa Polski 1918-1939. Część I*, Warszawa 1962, s. 98; S. Krukowski, *Mała Konstytucja z 1919 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990, s. 13.

<sup>5</sup> Zob. szerzej: L. Antonowicz, *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 17-28; J. Kolasa, *Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 r. w świetle prawa międzynarodowego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 9-39.

państwowość polską, niezależną w swych przejawach od organów obcych<sup>6</sup>. Podzielam w związku z tym pogląd G. Górskiego, że wydarzenia z listopada 1918 r. składają się na „odzyskanie niepodległości”<sup>7</sup>, przy czym J. Piłsudski rozpoczął budowę „niepodległego państwa polskiego”<sup>8</sup>.

Nazwa „prowizorium konstytucyjne” znajduje swe uzasadnienie w tym, że do czasu wejścia w życie Konstytucji z 17 marca 1921 r. ustroj państwa regulowany był aktami prawnymi, które miały obowiązywać jedynie do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego (dekret z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej)<sup>9</sup> oraz wejścia w życie nowej ustawy zasadniczej (uchwała Sejmu Ustawodawczego z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa)<sup>10</sup>. Tym samym przywołane akty prawne kreowały ustroj tymczasowy<sup>11</sup>, nie regulując przy tym wielu istotnych z punktu widzenia ustrojowego kwestii (np. wolności i praw jednostki, a także podstawowych obowiązków jednostki)<sup>12</sup>, co także dowodziło ich periodyczności i prowizoryczności, ze względu na niepełność regulacji. Wynikający z ich treści ustroj miał więc w założeniu charakter „przejściowy”. W ramach tego okresu można wyodrębnić okres rządów osobistych J. Piłsudskiego (pod rządami dekretu z 22 listopada 1918 r.) oraz etap obowiązywania tzw. Małej Konstytucji – uchwały Sejmu z 20 lutego 1919 r.<sup>13</sup>

Zarówno dekret z dnia 22 listopada 1918 r., jak i uchwałę Sejmu Ustawodawczego z 20 lutego 1919 r. określić można mianem pierwszych polskich unormowań konstytucyjnych<sup>14</sup>. W ten sposób powstały podstawy

<sup>6</sup> Zob. C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego...*, s. 260.

<sup>7</sup> G. Górski, *Polonia Restituta. Ustrój państwa polskiego w XX w.*, Lublin 2009, s. 45.

<sup>8</sup> Tamże, s. 46.

<sup>9</sup> Zob. M. Pietrzak [w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994, s. 479.

<sup>10</sup> Zob. tamże.

<sup>11</sup> Zob. Cz. Brzoza, *Polska w czasach niepodległości i drugiej wojny światowej (1918-1945)*, [w:] M. Zgórniak, S. Grodziski, J. Wyrozumski (red.), *Wielka Historia Polski*, t. 9, Kraków 2001, s. 88; J. Wawrzyniak, *Zarys historii instytucji ustrojowych i konstytucyjnych w Polsce*, Warszawa 1996, s. 53; A. Ajnenkiel, *Konstytucje Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Polska Niepodległa 1918-1939*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1984, s. 104; J. Buszko, *Historia Polski 1864-1948*, Warszawa 1984, s. 213; K. Krasowski [w:] E. Borkowska-Bagińska, K. Krasowski, B. Lesiński, J. Walachowicz, *Historia państwa i prawa Polski. Zarys wykładu*, Poznań 1994, s. 217.

<sup>12</sup> Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 39-40; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 15.

<sup>13</sup> Zob. A. Gwiżdż [w:] F. Ryszka (red.), *Historia państwa...*, s. 98, 108.

<sup>14</sup> Zob. D. Dudek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] T. Guz, J. Głuchowski, M.R. Pałubska (red.), *Synteza prawa polskiego od 1899 roku*, Warszawa 2013, s. 117; zob. też: W.J. Wołpiuk, *Naczelnik Państwa 1918-1922. Przedprezydencka forma władzy państwowej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 28-29.

prawne naczelnego ośrodka polskiej władzy państwowej<sup>15</sup>. Wprawdzie L. Garlicki twierdzi, iż punktem wyjścia dla rozwoju współczesnego polskiego konstytucjonalizmu jest Konstytucja z 17 marca 1921 r., zwana popularnie Konstytucją marcową<sup>16</sup>, niemniej jednak nie można zapominać o tych rozwiązaniach, które przyjmowane były na początku budowy niepodległego państwa polskiego, bo doświadczenia z praktyki ustrojowej z lat 1918-1921 w znacznej mierze zdeterminowały późniejsze rozwiązania ustrojowe.

Oczywiście wcześniej także procesowi odzyskiwania niepodległości (listopad 1918 r.) towarzyszyła formalizacja, czego najlepszym przykładem jest przekazanie przez Radę Regencyjną władzy wojskowej i naczelnego dowództwa wojsk polskich jej podległych J. Piłsudskiemu. W tej materii Rada Regencyjna wydała „odezwę” 11 listopada 1918 r., która została opublikowana w *Dzienniku Praw Państwa Polskiego*<sup>17</sup>. 14 listopada 1918 r. również ta sama Rada Regencyjna przekazała swą władzę J. Piłsudskiemu, jednocześnie rozwiązując się. Także ta „odezwa” została opublikowana w *Dzienniku Praw Państwa Polskiego*<sup>18</sup>, choć w tym przypadku w tekście nie posłużono się takim pojęciem. Z punktu widzenia formalno-prawnego obie „odezwy” skierowane były do określonego adresata („Narodu Polskiego – „odezwa” z 11 listopada 1918 r.; Józefa Piłsudskiego – „odezwa” z 14 listopada 1918 r.), zawierając w swej treści rozwiązania odnoszące się do funkcjonowania państwa. Żadna z nich nie regulowała jednak spraw fundamentalnych, jak np. forma państwa czy system rządów. Nie było w nich mowy o jakichkolwiek zasadach ustrojowych, czy też o ustroju naczelnych organów (władz) państwa, ich kompetencjach i wzajemnych relacjach. Ta pierwsza „odezwa” ma charakter aktu indywidualno-konkretnego, będąc w istocie powierzeniem dowództwa nad siłami zbrojnymi konkretnej osobie. Nie jest to żaden akt ustrojowy. Był to wprawdzie akt prawny, bo wynikały z niego określone konsekwencje prawne – uprawnienia i obowiązki, ale treść tego aktu przesądza o tym, że dysponent władzy, korzystając ze swych uprawnień, wyznaczył osobę, która od tej pory odpowiadać będzie za sprawy wojskowe, rezygnując w ten sposób z decydowania w tym obszarze (co wynika ze sformułowania „przekazuje władzę...”). Wprawdzie jej adresatem jest „Naród Polski”, ale chodzi tu o sens informacyjny, tj. ogłoszenie Narodowi, kto obejmuje naczelne dowództwo wojsk polskich, co miało szczególne znaczenie w okresie walki o niepodległość państwa, zwłaszcza w sytu-

<sup>15</sup> Zob. A. Ajnenkiel, *Odbudowa państwowości polskiej po pierwszej wojnie światowej*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 8/9, s. 206.

<sup>16</sup> Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 22.

<sup>17</sup> Dz. Pr. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 38.

<sup>18</sup> Dz. Pr. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 39.

acji, gdy istniały różne ośrodki polityczne, dysponujące siłami zbrojnymi. „Odezwa” z 14 listopada 1918 r. ma podobny charakter. Z jej treści wynika przekazanie „obowiązków” i „odpowiedzialności” dotychczasowej władzy (Rady Regencyjnej) J. Piłsudskiemu. Tu już nie ma mowy o powierzeniu jakiegoś elementu składającego się na władzę, ale o rozwiązaniu (likwidacji) jednego dysponenta władzy i utworzeniu nowego ośrodka władzy, wyposażonego w pełnię tej władzy. Celem takiego rozwiązania jest stworzenie jednego ośrodka decyzyjnego, w myśl zasady jednolitości władzy państwowej. Oczywiście z „odezwy” z 14 listopada 1918 r. nie wynikało nic odnośnie zasad sprawowania władzy przekazanej J. Piłsudskiemu przez Radę Regencyjną, nawet to, jaki tytuł nosił będzie nowy dysponent władzy, czy też jakie będzie zajmował stanowisko, nie wspominając już o jakichkolwiek innych podmiotach wyposażonych we władzę i wzajemnych relacjach między naczelnymi organami państwa. „Odezwa” ta jest więc w istocie aktem rezygnacji z władzy i jej przekazania innemu podmiotowi w granicach, w których przysługiwała do tej pory rezygnującemu. W sferze ustrojowej nie zawierała żadnych nowych rozwiązań.

Różnica między obiema „odezwami” dotyczy więc materii, której dotyczy. W pierwszym przypadku to powierzenie władzy wojskowej i naczelnego dowództwa sił zbrojnych w dotychczasowych ramach ustrojowych określonej osobie, co kreowało „podział zwierzchniej władzy państwowej” na polityczną (Rada Regencyjna) i wojskową (J. Piłsudski), a w drugim przekazanie już pełni władzy innemu podmiotowi i rozwiązanie dotychczasowego jej dysponenta (Rada Regencyjna). W obu jednak przypadkach brak jest jakichkolwiek rozwiązań odnoszących się przede wszystkim do ustroju państwa i systemu rządów. Nie mogą być więc uznane za akty konstytucyjne, choć na ich podstawie kształtowała się sytuacja polityczna w państwie.

Także pierwszy dekret wydany przez J. Piłsudskiego z 14 listopada 1918 r., który nie nosił żadnego tytułu<sup>19</sup>, nie przesądzał i nie wprowadzał żadnych rozwiązań ustrojowych. Wynikało z niego, że J. Piłsudski powołał I. Daszyńskiego na stanowisko „prezydenta gabinetu”, jak również, że rząd ten będzie miał charakter „prowizoryczny”, natomiast „głębokie zmiany społeczne uchwalić może tylko Sejm Ustawodawczy”. Pojawiło się również zdecydowane stwierdzenie, że „twórcą praw narodu może być tylko Sejm”, który winien być zwołany „w możliwie krótkim, kilkumiesięcznym terminie”. Ważne jest również to, że dekretem tym J. Piłsudski zobowiązał „Prezydenta Ministrów” do przedłożenia projektu „utworzenia najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego, obejmującej trzy zabory”. Wprawdzie pojawiły się konkrety, tj. z dekretu

<sup>19</sup> Dz. Pr. P. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 40.

wynikało, że władza ustawodawcza powinna należeć do Sejmu, jak również, że państwo ma mieć formę republiki, ale dekret nie przesądzał, że taka będzie finalnie forma państwa. Były to jedynie założenia ustrojowe, a nie konkretne rozwiązania prawne. Brak w nim było regulacji odnoszących się do kompetencji najwyższych władz państwa i ich wzajemnych relacji. Dekret był raczej zapowiedzią wprowadzenia określonych rozwiązań i to tymczasowych, mających na celu umożliwienie funkcjonowania państwa do czasu zebrania się Sejmu Ustawodawczego, który dopiero miał rozstrzygnąć wszystkie istotne kwestie ustrojowe. Z treści tego dekretu wynikało jednoznacznie, że sytuacja, w której był on wydany „nie dozwala na przeprowadzenie głębokich zmian społecznych” (akapit czwarty), co jednoznacznie przekonuje, że nie było jego intencją uregulowanie, nawet przejściowe, ustroju państwa. Dekret kreował zatem „prezydenta gabinetu”, a z drugiej strony był manifestem odnoszącym się do aktualnej sytuacji państwa (akapit pierwszy, drugi i trzeci) i konieczności podjęcia działań zmierzających do jej unormowania i przygotowania aktu prawnego regulującego ustrój w okresie przejściowym (akapit czwarty i piąty). Analiza treści tego aktu przekonuje więc, że nie może być on uznany za akt o charakterze konstytucyjnym.

Warto podkreślić, że do czasu wejścia w życie dekretu z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, żaden akt prawny nie określał formy państwa. Wprawdzie faktycznie nie było monarchy, niemniej jednak z punktu widzenia prawa międzynarodowego, ustrój monarchistyczny, który istniał pod rządami Rady Regencyjnej – jak podkreślił C. Berezowski – pozostał nienaruszony<sup>20</sup>.

## **1. System rządów w okresie obowiązywania Dekretu z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej**

Dekretem z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej<sup>21</sup> J. Piłsudski objął formalnie „Najwyższą władzę Republiki Polskiej” jako „Tymczasowy Naczelnik Państwa” (art. 1)<sup>22</sup>. Oprócz jednoznacznego przyjęcia republikańskiej formy rządów<sup>23</sup>, J. Pił-

<sup>20</sup> Zob. C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego...*, s. 260.

<sup>21</sup> Dz. Pr. P. P. z 1918 r. Nr 17, poz. 41.

<sup>22</sup> Zob. H. Jabłoński, *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej (1918-1939)*, Warszawa 1962, s. 170.

<sup>23</sup> Zob. S. Starzyński, *Powojenny ustrój państw europejskich*, Kraków 1924, s. 13.



sudski obejmował rządy w państwie, które miał sprawować aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego (art. 1)<sup>24</sup>. Dekret ten nie przesądzał, ani kiedy Sejm Ustawodawczy zostanie zwołany, nie zawierał również jakichkolwiek uregulowań odnoszących się do procedury jego zwołania. Zwołanie Sejmu zależało więc wyłącznie od Tymczasowego Naczelnika Państwa, tak samo zresztą, jak ustanowienie ordynacji wyborczej do tego organu, jako że objął on „władzę najwyższą”. Do tego też czasu Tymczasowy Naczelnik Państwa miał sprawować swoją funkcję (art. 1 *in fine*). Nomenklatura, jaką się posłużono – „Naczelnik Państwa” nawiązywała do tradycji kościuszkowskiej z 1794 r.<sup>25</sup> W zamyśle J. Piłsudskiego odwołanie się do walk narodowo-wyzwoleńczych z 1794 r. uzasadniać miało przyznanie głowie państwa bardzo szerokich, wręcz nieograniczonych, uprawnień<sup>26</sup>. Dekret z 22 listopada 1918 r. rzeczywiście nawiązywał do Aktu powstania obywateli, mieszkańców województwa krakowskiego z 24 marca 1794 r.<sup>27</sup>, który był w zasadzie tymczasowym aktem konstytucyjnym w okresie insurekcji<sup>28</sup>. Zgodnie z pkt 1 tego Aktu T. Kościuszko jako Naczelnik był „rządcą całego zbrojnego powstania”<sup>29</sup>, w czym mieściło się podejmowanie wszelkich decyzji związanych z jego biegiem, także odnoszących się do sądownictwa w czasie insurekcji<sup>30</sup>. Istotnie, T. Kościuszko stając się „najwyższym i jedynym Naczelnikiem całego powstania” skupił w swym ręku najwyższą władzę cywilną i wojskową<sup>31</sup>.

Z powyższego widać, że w dekrete z 22 listopada 1918 r. odwołano się nie tylko do nomenklatury insurekcyjnej, ale również do przyjętych w Akcie z 24 marca 1794 r. rozwiązań ustrojowych. W obu aktach pojawia się bowiem termin „najwyższy”, co wyraźnie statuuje podmiot, któremu ten przymiot przysługuje, na szczycie organów władzy. Sposób ujęcia kompetencji obu Naczelników – T. Kościuszki i J. Piłsudskiego także jest oparty na tym samym założeniu, a mianowicie sposób ich realizacji nie został poddany żadnej kon-

<sup>24</sup> Zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006, s. 24.

<sup>25</sup> Zob. T. Nałęcz, *Geneza i ewolucja urzędu prezydenta*, [w:] J. Kielin-Maziarz, J. Wawrzyniak (red.), *Instytucja prezydenta w Polsce i we Włoszech*, Warszawa 2014, s. 34.

<sup>26</sup> Zob. tamże.

<sup>27</sup> Zob. *Wiek XVI-XVIII w źródłach*, M. Sobańska-Bondaruk, S.B. Lenard (oprac.), Warszawa 1997, s. 451; zob. K. Bartoszewicz, *Dzieje insurekcji kościuszkowskiej*, Wiedeń 1909, s. 151.

<sup>28</sup> Zob. M. Kallas, *Konstytucja 3 Maja w polskiej myśli ustrojowej (1791-1831)*, [w:] J. Ciągwa, T. Opas (red.), *Z historii państwa, prawa, miast i Polonii. Prace ofiarowane Profesorowi Władysławowi Cwikowi w czterdziestolecie jego pracy naukowej*, Rzeszów 1998, s. 85.

<sup>29</sup> B. Szyndler, *Powstanie kościuszkowskie 1794*, Warszawa 1994, s. 68-69.

<sup>30</sup> Zob. A. Linowski, *List do przyjaciela odkrywający wszystkie czynności Kołtątaja w ciągu Insurekcji. Pisany roku 1795*, Wrocław 1846, s. 60-61.

<sup>31</sup> W. Kępka-Mariański, *Insurekcja warszawska 1794*, Warszawa 2012, s. 32; K. Bartoszewicz, *Dzieje insurekcji kościuszkowskiej*, Poznań 2002, s. 151; S. Herbst, *Z dziejów wojskowych powstania kościuszkowskiego 1794 r.*, Warszawa 1983, s. 53.

troli, a przyjęte rozwiązania, w tym sama pozycja ustrojowa obu Naczelników, w zasadzie dawała niczym nieograniczoną władzę. O ile jednak w przypadku Naczelnika T. Kościuszki formalnie Akt powstania... przewidywał istnienie innego organu, wyposażonego w wyraźne kompetencje własne, realizowane niezależnie od Naczelnika (Rada Najwyższa Narodowa), w tym były to kompetencje ustawodawcze (pkt 5, 6 i 7 Aktu), o tyle w dekrete z 22 listopada 1918 r. taki organ nie został przewidziany, a pełnia władzy ustawodawczej spoczęła w rękach głowy państwa. Wprawdzie dekret ten zastrzegał, że „projekty ustawodawcze” uchwalane były przez Radę Ministrów (art. 3), ale nie ograniczało to w żaden sposób władzy Tymczasowego Naczelnika Państwa, bo po pierwsze Rada Ministrów zależna była całkowicie od głowy państwa (art. 2 dekretu), a po drugie – były to tylko „projekty”, które stawały się obowiązującym prawem po „zatwierdzeniu” przez Tymczasowego Naczelnika Państwa i ogłoszeniu w Dzienniku Praw Państwa Polskiego (art. 3 dekretu). Porównując oba akty prawne nasuwa się spostrzeżenie, że Akt powstania... był inspiracją dla rozwiązań przyjętych w dekrete z 22 listopada 1918 r., ale dekret szerzej określił kompetencje Tymczasowego Naczelnika Państwa Polskiego w porównaniu do kompetencji Naczelnika T. Kościuszki. Oddaje to tylko założenia, jakie leżały u podstaw wprowadzenia tego dekretu.

Wprawdzie dekret z 22 listopada 1918 r. statuował władzę J. Piłsudskiego, jako władzę „tymczasową”, co wyraźnie wynikało z tytułu, jaki przyjęto na określenie głowy państwa („Tymczasowy Naczelnik Państwa”), niemniej jednak z drugiej strony o tym, jak długo faktycznie będzie trwać owa „tymczasowość” decydował sam J. Piłsudski. Było to jednak rozwiązanie nie tyle służące zapewnieniu J. Piłsudskiemu władzy nieograniczonej czasowo, lecz raczej wynikało z dynamiki wydarzeń i konieczności stworzenia podstaw funkcjonowania państwa polskiego w trudnej i skomplikowanej sytuacji międzynarodowej i wewnętrznej. W takich warunkach wprowadzenie sztywnych ram czasowych mogło okazać się zabiegiem ryzykownym, czy nawet szkodliwym, uniemożliwiając uporządkowanie spraw państwowych i przystąpienie do budowy całego aparatu państwowego, jak również uporządkowania stanu prawnego.

Dekret z 22 listopada 1918 r. przesądzał, że rząd stanowili powoływani i odwoływani przez Tymczasowego Naczelnika Państwa „Prezydent Ministrów i ministrowie”, którzy byli też przed nim odpowiedzialni (art. 2). Podzielałam pogląd M. Pietrzaka, że na gruncie dekretu z 22 listopada 1918 r. władza ustawodawcza należała do Rady Ministrów i Tymczasowego Naczelnika Państwa<sup>32</sup>, tj. „projekty ustawodawcze” uchwalone przez Radę Mi-

<sup>32</sup> Zob. M. Pietrzak [w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, s. 479.

nistrów ulegały zatwierdzeniu przez Tymczasowego Naczelnika Państwa i uzyskiwały moc obowiązującą z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Praw Państwa Polskiego (art. 3). Rola Rady Ministrów została przy tym ograniczona do przygotowania „projektu”, natomiast rola Tymczasowego Naczelnika Państwa była decyzyjna. Zatwierdzając ów projekt głowa państwa przesądzała o tym, że stanie się on obowiązującym prawem – po ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Nie zmienia to jednak faktu, że w proces prawodawczy rozpoczynał się na szczeblu rządowym, zaś jego efektem było przygotowanie „projektu ustawodawczego”. Wprowadzono przy tym rozwiązanie, zgodnie z którym owe „projekty ustawodawcze” zatwierdzone przez Tymczasowego Naczelnika Państwa i należycie ogłoszone traciły moc obowiązującą, o ile nie zostały przedstawione na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego do zatwierdzenia (art. 3 *in fine*). Akty rządowe Tymczasowego Naczelnika Państwa kontrasygnował Prezydent Ministrów (art. 4). Nie ograniczało to w żaden sposób władzy Tymczasowego Naczelnika Państwa, gdyż to on sam mianował Prezydenta Ministrów, który był przed głową państwa odpowiedzialny politycznie, tak jak cały rząd. W tym samym też trybie Tymczasowy Naczelnik Państwa mógł w każdym czasie odwołać Prezydenta Ministrów, mając w tym zakresie całkowitą swobodę. W konsekwencji kontrasygnata pod rządami dekretu z 22 listopada 1918 r. sprowadzała się do przyjęcia przez Prezydenta Ministrów do wykonania woli Naczelnika Państwa wyrażonej w wydanym przez niego akcie<sup>33</sup>. Zasadny jest pogląd, że dzięki takiej konstrukcji kontrasygnaty pozycja ustrojowa Naczelnika była silna i działał on jako samodzielny organ władzy państwowej<sup>34</sup>. Wprawdzie władza wykonawcza składała się z Tymczasowego Naczelnika Państwa i „Rządu Republiki Polskiej”, ale przyjęte rozwiązania powodowały, że rząd był w istocie wykonawcą woli głowy państwa, całkowicie od niej zależnym i pozbawionym samodzielności w działaniu.

W dekreście z 22 listopada 1918 r. zastrzeżono, że sądy wydawały wyroki w imieniu Republiki Polskiej (art. 5). Nie wspominał on o stosowaniu prawa łaski przez Tymczasowego Naczelnika Państwa, ale w piśmiennictwie nie budzi wątpliwości, że dysponował on taką kompetencją. Tak samo zresztą, do głowy państwa należała ratyfikacja umów międzynarodowych<sup>35</sup>. Jak podkreśla się w piśmiennictwie – w odniesieniu do wykonywania prawa łaski – kompetencja ta mieściła się w sprawowaniu „naj-

<sup>33</sup> Zob. A. Deryng, *Akty urzędowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934, s. 59.

<sup>34</sup> Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 57.

<sup>35</sup> Zob. A. Kulig, *Kształtowanie formy rządów u progu niepodległej Polski (1917-1926)*, Warszawa 2013, s. 149.



wyższej władzy” w państwie i faktu, że Tymczasowy Naczelnik Państwa był głową państwa<sup>36</sup>.

Istotne jest również to, że mianowanie wyższych urzędników państwowych wyraźnie zastrzeżono dla Tymczasowego Naczelnika Państwa, który podejmował decyzje na wniosek („propozycję”) Prezydenta Ministrów i właściwego Ministra (art. 7). Oczywiście przedmiotowym wnioskiem Tymczasowy Naczelnik Państwa nie był w żadnej mierze związany i mógł „propozycji” nie uwzględnić i w takiej sytuacji samodzielnie dokonać nominacji. Uprawnienie Prezydenta Ministrów i właściwego ministra miało bowiem wyłącznie charakter postulacyjny i nie ograniczało swobody decyzyjnej głowy państwa.

Uchwalenie budżetu na pierwszy rok budżetowy przypadło rządowi, zaś jego uchwała w tej materii podlegała zatwierdzeniu przez Tymczasowego Naczelnika Państwa (art. 8). Głos decydujący w tej sprawie miał więc Tymczasowy Naczelnik Państwa<sup>37</sup>, a odmawiając zatwierdzenia uchwały Rady Ministrów mógł wskazać kierunek oczekiwanych przez siebie zmian, co dawało mu *de facto* prawo do decydowania o kształcie budżetu państwa.

Z powyższego wynika, że Tymczasowy Naczelnik Państwa jednoczył w swych rękach władzę ustawodawczą i wykonawczą<sup>38</sup>, posiadając pełnię władzy politycznej i wojskowej<sup>39</sup>. Był więc nie tylko głową państwa – jak słusznie zauważono w piśmiennictwie<sup>40</sup> – dysponował bowiem pełnią władzy państwowej. Władza ustawodawcza nie była oddzielona od władzy wykonawczej. Wyodrębniono natomiast władzę sądowniczą, ale dekret stanowił jedynie o tym, że sądy wydają wyroki w imieniu Republiki Polskiej (art. 5), nie przesądzając żadnych innych kwestii, np. trybu powoływania sędziów, czy też struktury sądownictwa. Decyzje w tych sprawach należały więc do dysponenta władzy państwowej, a więc do Tymczasowego Naczelnika Państwa.

<sup>36</sup> Zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo łaski w Polsce na tle porównawczym. Dawniej i współcześnie*, Warszawa 2013, s. 140 i cytowane tam piśmiennictwo.

<sup>37</sup> Zob. T. Nałęcz, *Geneza i ewolucja urzędu prezydenta*, s. 34.

<sup>38</sup> Zob. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921-1935*, Warszawa-Poznań-Toruń 1987, s. 16; A. Korobowicz [w:] A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia ustroju i prawa polskiego (1772-1918)*, Kraków 1998, s. 287; A. Korobowicz, *Pierwsze miesiące niepodległości – kształtowanie ustroju i prawotwórstwo*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1, s. 72; C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego...*, s. 261.

<sup>39</sup> Zob. D. Górecki, *Powstanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914-1919)*, Łódź 1983, s. 161; R. Mojak, *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1918-1935. Część I*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio G (Ius) 1989, t. 36, s. 233.

<sup>40</sup> Zob. K. Krasowski [w:] E. Borkowska-Bagieńska, K. Krasowski, B. Lesiński, J. Walachowicz, *Historia państwa...*, s. 217.

Należy w pełni podzielić pogląd, że dekret z 22 listopada 1918 r. stworzył instytucję przejściowej dyktatury Tymczasowego Naczelnika Państwa<sup>41</sup>. Jej przejściowość zależała jednak – jak już wskazano – wyłącznie od Tymczasowego Naczelnika Państwa, co jeszcze bardziej podkreśla zakres jego władzy i dominującej pozycji w państwie. Zdaniem T. Nałęcza, przeogromną władzę Tymczasowego Naczelnika Państwa ograniczała tylko jedna bariera, jaką była konieczność przedłożenia jego dekretów do zatwierdzenia Sejmowi Ustawodawczemu<sup>42</sup>. W rzeczywistości jednak nie było to żadne ograniczenie władzy głowy państwa, bo to, kiedy zostaną przeprowadzone wybory i zwołany Sejm Ustawodawczy, zależało wyłącznie od Tymczasowego Naczelnika Państwa. Z tego wynika, że to Tymczasowy Naczelnik Państwa zachowywał swobodę decyzyjną we wszystkich sprawach związanych z funkcjonowaniem państwa. Można zatem podzielić pogląd prezentowany przez C. Berezowskiego, że dekret z 22 listopada 1918 r. stworzył ustrój republikański o dyktatorskim charakterze władzy Naczelnika Państwa wyposażonego we władzę najwyższą<sup>43</sup>.

Analiza praktyki ustrojowej zaistniałej w pierwszych miesiącach niepodległości przekonuje, że J. Piłsudski nie wykorzystywał władzy do realizacji własnych ambicji politycznych, bez liczenia się z interesem ogólnonarodowym. Istotne jest to, że Tymczasowy Naczelnik Państwa starał się zachować apolityczność, słusznie zakładając, że jej brak będzie niekorzystny dla państwa i zdeprecjonuje najwyższy urząd w państwie<sup>44</sup>.

## 2. System rządów w okresie obowiązywania tzw. Małej Konstytucji z 20 lutego 1919 r.

Zgodnie z uchwałą Sejmu Ustawodawczego z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa<sup>45</sup>, którą określa się mianem „Małej Konstytucji”<sup>46</sup>, J. Piłsudski, „do

<sup>41</sup> Zob. R. Krackowski, *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918-1926*, Warszawa 1994, s. 32; T. Nałęcz, *Geneza i ewolucja urzędu prezydenta*, s. 34.

<sup>42</sup> Zob. T. Nałęcz, tamże.

<sup>43</sup> Zob. C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego...*, s. 260.

<sup>44</sup> Zob. T. Nałęcz, *Geneza i ewolucja urzędu prezydenta*, s. 36.

<sup>45</sup> Dz. Pr. P. P. z 1919 r. Nr 19, poz. 226.

<sup>46</sup> Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, Warszawa 1929, s. 627; J. Pajewski, *Budowa Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1926*, Kraków 1995, s. 51; M. Kallas, „Mała Konstytucja” w praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 26-27; R. Balicki, „Małe Konstytucje” w polskim prawie konstytucyjnym, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCLVII”, 1997, s. 11; Z. Czeszejko-Sochacki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a Konstytucja Fede-*

czasu uchwalenia tej części Konstytucji, która określić miała zasadnicze przepisy o organizacji naczelnych władz w państwie" (pkt II *in principio*), stał się „przedstawicielem Państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych" (pkt II ust. 2). „Władzę suwerenną i ustawodawczą" miał sprawować Sejm (pkt II ust. 1). Naczelnik Państwa powoływał rząd „na podstawie porozumienia z Sejmem" (pkt II ust. 3). Każdy akt państwowy Naczelnika Państwa wymagał kontrasygnaty właściwego ministra (pkt II ust. 5)<sup>47</sup>, tj. ministra, do którego zakresu działania odnosił się dany akt<sup>48</sup>. Przywołana uchwała Sejmu stworzyła fundamenty funkcjonowania państwa w okresie przejściowym, przy czym z formalnego punktu widzenia nie była ustawą. Stwarzało to określone trudności, zwłaszcza dla praktyki ustrojowej.

Mała Konstytucja z 1919 r. wyraziła model rządów zgromadzenia (Sejmu), jedynie z wykonawczą rolą Naczelnika Państwa, podporządkowanego „w sprawowaniu swego urzędu" parlamentowi<sup>49</sup>. Co istotne, uchwała Sejmu z 20 lutego 1919 r. normowała wyłącznie materię relacji między władzą ustawodawczą (Sejm) a władzą wykonawczą (Naczelnik Państwa i rząd), poza swą treścią pozostawiając inne kwestie. Stwarzało to Sejmowi możliwość ukształtowania systemu organów państwowych według swego uznania, przy czym sam parlament pozostawał poza jakąkolwiek kontrolą.

Władza państwowa skoncentrowana została w Sejmie Ustawodawczym, co wyrażało się w wyposażeniu parlamentu (jednoizbowego) we „władzę suwerenną", w nieokreśleniu jego kadencji oraz uzależnieniu od niego organów władzy wykonawczej<sup>50</sup>. W ten sposób Sejm Ustawodawczy był w istocie źródłem wszelkiej władzy<sup>51</sup>, w istocie będąc organem omnipotentnym. W jego kompetencji znajdowała się więc nie tylko całość kompetencji związanych z legislacją, ale również władny był on zdeterminować sposób wykonywania władzy przez inne organy, przyjmując w tej materii odpowiednie regulacje.

W związku z powyższym zasadny jest pogląd, że Mała Konstytucja z 20 lutego 1919 r. wprowadziła system rządów parlamentu w jego skraj-

---

ralna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. (Ogólne uwagi porównawczoprawne), [w:] Z. Czeszejko-Sochacki (red.), *Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Białystok 2001, s. 55; J. Wawrzyniak, *Zarys historii instytucji ...*, s. 54.

<sup>47</sup> Zob. P. Stawecki, *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791-1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999, s. 27; A. Ajnenkiel, *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918-1926*, Warszawa 1978, s. 98; tenże, *Konstytucje Polski 1791-1997*, Warszawa 2001, s. 161.

<sup>48</sup> Zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 26.

<sup>49</sup> R. Krątkowski, *Dekretowanie ustaw...*, s. 42.

<sup>50</sup> Zob. M. Pietrzak [w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, s. 479.

<sup>51</sup> Zob. tamże.

nej postaci, ponieważ suwerenem nie był sam naród, lecz właśnie Sejm. W ten sposób odrzucono trójpodział władzy i wprowadzono rządy komitetowe, sprawdzające, inne niż parlament, naczelne organy władzy państwowej do roli swoistych komitetów wykonawczych parlamentu<sup>52</sup>. Takie rozwiązania przyjęto bezpośrednio po I wojnie światowej również w Niemczech, Austrii, Czechosłowacji i Estonii<sup>53</sup>. Znamionną cechą takich rządów jest pozbawienie innych organów niż parlament własnych, niezależnych od ciała przedstawicielskiego, kompetencji<sup>54</sup>. Ten system rządów nie uznawał zasady podziału władzy, nie przewidywał żadnych mechanizmów kontrolnych wobec Sejmu, jak również nie zakładał suwerenności narodu. To reprezentacja narodu (Sejm) dysponowała suwerennością. Także zatem w relacji do narodu Sejm dysponował pozycją nadrzędną. W istocie więc w systemie państwowym wynikającym z Małej Konstytucji z 1919 r. to Sejm zajmował pozycję najważniejszą, centralną, nie podlegając żadnej kontroli, dysponując także możliwością uchwalenia ustawy zasadniczej, przy czym sam mógł określić tryb pracy nad konstytucją, w tym również – co najważniejsze – tryb jej uchwalenia. Formalnie uchwalenie konstytucji nie wymagało współdziałania z żadnym innym organem władzy, w tym Naczelnikiem Państwa, przy czym głowa państwa nie dysponowała możliwością zawetowania uchwalonej ustawy zasadniczej. Formalnie została więc pozbawiona możliwości wpływu na kształt ustrojowy państwa, co jeszcze bardziej podkreślało rolę Sejmu i jego pozycję.

Naczelnik Państwa stał się jedynie „wykonawcą uchwał”, co oznaczało, że w zakresie realizacji swych kompetencji podporządkowany został Sejmowi, przy czym żadne z uprawnień Naczelnika Państwa, o których stanowiła Mała Konstytucja nie mogło być przez niego realizowane samodzielnie, niezależnie od parlamentu. Nie przyznano mu też kompetencji zazwyczaj przysługujących głowom państwa w republikach parlamentarnych, ponieważ nie miał inicjatywy ustawodawczej (formalnie nie miał jej również i rząd). Głowa państwa nie dysponowała też prawem *veta* wobec ustaw uchwalonych przez Sejm, nie mogła również rozwiązać parlamentu. Naczelnik Państwa ponosił przed parlamentem odpowiedzialność polityczną „za sprawowanie swego urzędu” (pkt 2 ust. 4), co jest rozwiązaniem bardzo rzadko stosowanym wobec głowy państwa – prezydenta w republice parlamentarnej. Przed Sejmem, a nie jak dotąd przed Naczelnikiem Państwa, odpowiadał również rząd (pkt II ust. 4), co dotyczyło zarówno odpowiedzialności indywidualnej ministrów, jak

<sup>52</sup> Zob. A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 217.

<sup>53</sup> Zob. J. Wawrzyniak, *Zarys historii instytucji...*, s. 55.

<sup>54</sup> Zob. tamże.

i solidarnej całego gabinetu<sup>55</sup>. Naczelnik Państwa utracił możliwość swobodnej kreacji ministrów, ponieważ Mała Konstytucja z 1919 r. wprowadziła wyraźne rozwiązanie, że dla powołania rządu niezbędne jest „porozumienie z Sejmem”. Innymi więc słowy, bez zgody Sejmu powołanie rządu, ani też wprowadzenie jakiegokolwiek zmiany w jego składzie nie były możliwe. Tym samym głowa państwa zobowiązana była do uzgadniania z Sejmem kandydatur na stanowiska ministerialne jeszcze przed formalnym powołaniem gabinetu, czy też przed dokonaniem zmian w jego składzie. Uchwała Sejmu z 20 lutego 1919 r. nie określała formy „porozumienia”, ani też trybu jego osiągnięcia, co otwierało dla Naczelnika Państwa pewne pole manewru. W wyniku kryzysu gabinetowego z czerwca 1922 r., kiedy to Naczelnik Państwa zdymisjonował, cieszący się poparciem parlamentu, gabinet A. Ponikowskiego, ustalono, że nie może powstać rząd nie dysponujący poparciem zarówno Naczelnika Państwa, jak i Sejmu Ustawodawczego. Przyjęto również, że wolę Sejmu składającą się na owo „porozumienie” wyrażać będzie specjalne powołana w tym celu Komisja Główna, w skład której wchodzić będą przedstawiciele wszystkich klubów sejmowych. Wskazany kompromis podkreślił wprawdzie rolę Naczelnika Państwa w powołaniu rządu, ale z drugiej strony nie doszło tu do wzmocnienia jego pozycji względem Sejmu, bo nadal w praktyce niezbędne było uzyskanie akceptacji parlamentu w procesie kreacji rządu, tyle, że to przedstawiciele Sejmu w Komisji Głównej, a nie sam Sejm, wyrażali akceptację dla składu rządu. Warto podkreślić, że również przed tym kryzysem rząd nie mógł powstać bez poparcia głowy państwa i Sejmu, można więc uznać, że w wyniku tego kryzysu J. Piłsudskiemu udało się potwierdzić swoją istotną rolę w procesie kreacji rządu, co i tak miało swą doniosłość polityczną w sytuacji wewnętrznej, w której w owym czasie znajdowała się Polska. Mimo, że Sejm dysponował „władzą suwerenną”, nie mógł samodzielnie powołać rządu, co ograniczało jego wszechwładzę, ale należy pamiętać, że nie było założeniem Małej Konstytucji z 1919 r. pozbawienie głowy państwa jakiegokolwiek wpływu na proces kształtowania gabinetu. Rola ta wynikała bowiem wprost z Małej Konstytucji. Gdyby taka wola się pojawiła ze strony większości politycznej, to stosowne rozwiązanie mogłoby zostać wprowadzone. To, że tak się nie stało było związane z sytuacją polityczną istniejącą w państwie, która nie pozwalała na pozbawienie J. Piłsudskiego wpływu na bieg spraw państwowych, co było konsekwencją poparcia społecznego, jakim się cieszył.

<sup>55</sup> Zob. M. Pietrzak [w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, s. 480.



Odnosić należy, że Mała Konstytucja nie знаła instytucji „prezydenta ministrów” (szefa rządu) i nie posługiwała się takim pojęciem. Nie określała ona składu rządu, ogólnie stanowiąc o „powoływaniu Rządu”. Takie rozwiązanie także było korzystne dla Naczelnika Państwa, wzmacniając jego pozycję wobec rządu. Brak wyodrębnienia funkcji „prezydenta ministrów” powodował, że szef rządu nie dysponował żadnymi własnymi kompetencjami, nie miał więc konstytucyjnie określonej pozycji wobec pozostałych członków rządu, co ograniczało w istotny sposób jego kierowniczą rolę. To dawało Naczelnikowi Państwa możliwość wpływania na pracę gabinetu i faktycznego kierowania jego pracami.

Każdy akt państwowy głowy państwa wymagał podpisu „odnośnego ministra” (ust. 2 pkt 5 Małej Konstytucji), ale jak już wskazano ministrowie odpowiadali wyłącznie przed Sejmem, a nie przed Naczelnikiem Państwa. Ministrowie byli więc zależni od Sejmu i musieli liczyć się z pociągnięciem do odpowiedzialności, w sytuacji, gdy ten nie akceptowałby decyzji głowy państwa. To zaś było istotnym ograniczeniem władzy Naczelnika Państwa, bo podejmując decyzje musiał mieć na względzie wolę większości politycznej, w przeciwnym bowiem wypadku jego akt nie zyskałby kontrasygnaty właściwego ministra. We współczesnym piśmiennictwie konstytucyjnym dostrzega się wprawdzie, że zarówno Naczelnik Państwa, jak i rząd ponosili w równym stopniu odpowiedzialność przed Sejmem, to znaczenie kontrasygnaty sprowadzało się przede wszystkim do zapewnienia współpracy i współdziałania między nimi<sup>56</sup>. Tak czy inaczej, jednak kontrasygnata ograniczała samodzielność decyzyjną głowy państwa, wymuszała bowiem współdziałanie między Naczelnikiem Państwa a rządem, reprezentowanym przez właściwego ministra, a to z całą pewnością nie umacniało jego pozycji ustrojowej, biorąc pod uwagę zależność polityczną gabinetu od parlamentu. Zasadny jest pogląd M. Pietrzaka, iż obowiązek kontrasygnaty „aktów państwowych” Naczelnika Państwa wzmacniał pozycję rządu, zapewniając mu dominujący wpływ na kierunek działalności i ogólną politykę władzy wykonawczej, swoboda działania głowy państwa została przy tym prawnie ograniczona, bo Naczelnik Państwa bez zgody ministrów nie mógł podejmować decyzji dotyczących polityki państwa<sup>57</sup>. Na brak samodzielności Naczelnika Państwa zwracało również uwagę w piśmiennictwie międzywojennym. Należy tu wskazać na pogląd Z. Cybichowskiego który wskazał, że model kontrasygnaty w Małej Konstytucji z 20 lutego 1919 r. służył realizacji rozwiązania, w któ-

<sup>56</sup> Zob. B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 277.

<sup>57</sup> Zob. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w latach 1919-1926*, Warszawa 1969, s. 49.

rym Naczelnik Państwa jest wykonawcą uchwał Sejmu, nie posiadając przy tym żadnej władzy samodzielnej<sup>58</sup>. Istotnie, ust. 2 pkt 5 Małej Konstytucji z 1919 r. należy interpretować w kontekście jej ust. 2 pkt 1, albowiem w istocie rozwiązanie odnoszące się do kontrasygnaty wzmacniało pozycję rządu względem głowy państwa, a w ten sposób podporządkowywało działalność Naczelnika Państwa parlamentowi. A. Deryng stwierdził wręcz, że w ten sposób doszło do przeniesienia kompetencji głowy państwa na inny organ<sup>59</sup>, który był organem zależnym od Sejmu. Nie podzielam stanowiska prezentowanego przez S. Krukowskiego i A. Rakowską, iż ujęcie kontrasygnaty w Małej Konstytucji z 1919 r. wzmacniało pozycję Naczelnika Państwa, gdyż wprowadzie jego decyzje wymagały udziału kontrasygnującego ministra, ale przy ich podejmowaniu pozycja Naczelnika, który na równi z ministrem brał za decyzję odpowiedzialność, była silniejsza niż wtedy, gdy jedynym odpowiedzialnym był minister<sup>60</sup>. Zgodnie z tym stanowiskiem osobista odpowiedzialność Naczelnika Państwa za podejmowane decyzje czyniła go bardziej samodzielnym. A. Rakowska rozwijając tę myśl twierdzi, że Naczelnik Państwa odpowiedzialny za swe akty mógł samodzielnie przed Sejmem bronić słuszności wyrażanych w aktach państwowych decyzji<sup>61</sup>. Argumenty te nie są przekonujące, bo to, że Naczelnik Państwa był odpowiedzialny przez Sejm na takich samych zasadach, jak minister, który kontrasygnował akt, oznacza jedynie, że odstąpiono od tradycyjnego rozumienia kontrasygnaty. Nie miało to jednak na celu wzmocnienia pozycji głowy państwa, a wręcz przeciwnie wymuszenie na Naczelniku Państwa ścisłego współdziałania z rządem, przy jednoczesnym pozbawieniu go możliwości samodzielnego kreowania składu gabinetu. To nie są rozwiązania zapewniające głowie państwa samodzielność decyzyjną przy podejmowaniu „aktów państwowych”.

Uwzględniając powyższe uwagi, zasadny wydaje się pogląd, że w założeniu Małej Konstytucji z 1919 r. rządy w państwie sprawować miał Sejm i odpowiedzialny przed nim na zasadzie wyłączności rząd, a rola głowy państwa została sprowadzona do funkcji symbolicznej i reprezentacyjnej.

Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. uprawnia do wniosku, że Naczelnik Państwa J. Piłsudski „sprawował swój urząd” tak długo, jak cieszył się poparciem parlamentu. Wynikało to, ze sformułowania: „Sejm powierza dalsze sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa”. Nie może więc ulegać najmniejszej wątpliwości, że Sejm również mógł zakończyć wykonywanie

<sup>58</sup> Zob. Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1925, s. 208.

<sup>59</sup> Zob. A. Deryng, *Akty urzędowe głowy państwa...*, 59.

<sup>60</sup> Zob. S. Krukowski, *Mała Konstytucja z 1919 r.*, s. 12; A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów...*, s. 59.

<sup>61</sup> Zob. A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów...*, s. 50.

obowiązków Naczelnika Państwa przez J. Piłsudskiego i powierzyć je innej osobie, na zasadach przez siebie określonych. To bowiem Sejm sprawował „władzę najwyższą”, a w jej ramach mieściło się również obsadzenie stanowiska Naczelnika Państwa. Odmienny pogląd pozostawałby w sprzeczności z wyraźnym rozwiązaniem, iż to Sejm sprawuje „władzę suwerenną”. Warto również podkreślić, że z Małej Konstytucji z 1919 r. wynikało również, że przewidziano funkcję Naczelnika Państwa, ale dysponujący pełnią władzy Sejm mógł zrezygnować z takiego rozwiązania, ponieważ nie istniały żadne ograniczenia w tej materii. Ze sformułowania „Sejm powierza dalsze sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa...” nie można wyprowadzić wniosku, że tylko J. Piłsudski mógł być Naczelnikiem Państwa, a jego ewentualne odwołanie nie było możliwe. Wręcz przeciwnie, skoro Sejm „powierzył dalsze sprawowanie urzędu”, to na tej samej podstawie mógł dokonać aktu odwołania. To Sejm miał prawo powołania Naczelnika Państwa i nie był w tym zakresie niczym związany czy też ograniczony. Ponadto należy wskazać, że skoro Naczelnik Państwa odpowiadał przed Sejmem „za sprawowanie swego urzędu”, a była to odpowiedzialność polityczna, to w jej ramach parlament, negatywnie oceniając działalność głowy państwa, mógł pozbawić go tej funkcji. Wprawdzie uchwała z dnia 20 lutego 1919 r. personalnie odnosiła się do J. Piłsudskiego, co wynikało zarówno z jej tytułu, jak również z treści pkt II *in principio*, ale nie było żadnych przeszkód, żeby Sejm zmienił jej treść, tak od strony podmiotowej (obsada stanowiska), jak i przedmiotowej (pozycja ustrojowa, kompetencje). Trzeba także wskazać, że z przyjętego rozwiązania, wyrażonego w słowach: „aż do ustawowego uchwalenia tej treści Konstytucji, która określi zasadniczo przepisy o organizacji naczelnych władz w Państwie Polskim, Sejm powierza dalsze sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa Józefowi Piłsudskiemu...”, pkt 2 *in principio*) nie wynikało, że zmiana na stanowisku Naczelnika Państwa nie była możliwa. Skoro bowiem Naczelnik Państwa otrzymał władzę od Sejmu, to również i Sejm mógł zakończyć jego misję, a rozwiązanie to określało jedynie maksymalne ramy czasowe sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, nie wykluczając jego odwołania przed upływem tego okresu.

W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że powołanie Rady Obrony Państwa spowodowało ograniczenie uprawnień Sejmu<sup>62</sup>. Rada została powołana ustawą z dnia 1 lipca 1920 r.<sup>63</sup> Do zakresu jej działania należało decydowanie we wszystkich sprawach związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz zawarciem pokoju oraz wydawanie w tych sprawach rozporządzeń i zarządzeń (art. 3). Wszystkie rozporządzenia i za-

<sup>62</sup> Zob. M. Pietrzak [w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, s. 480.

<sup>63</sup> Dz. U. z 1920 r. Nr 53, poz. 327.

rozządzenia Rady podlegały natychmiastowemu wykonaniu (art. 4 zdanie pierwsze). W sytuacji, gdy rozporządzenia i zarządzenia w myśl ustaw wymagały uchwały Sejmu, należało je na najbliższym posiedzeniu Sejmu złożyć do zatwierdzenia (art. 4 zdanie drugie). Niewątpliwie Rada Obrony Państwa zyskała znaczny zakres uprawnień, bo w warunkach wojny pojęcie „spraw związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny” mogło być bardzo szeroko interpretowane. Należy jednak pamiętać, że Rada została utworzona przez Sejm i to sam Sejm zdecydował o takim, a nie innym ukształtowaniu jej kompetencji. Jak wyraźnie wynikało z ustawy, o rozwiązaniu Rady decydował Sejm (art. 8). Rada mogła więc wykonywać swe zadania dopóty, dopóki Sejm nie uznał, że nie istnieje już potrzeba jej dalszego istnienia. Nawet, gdyby tego rozwiązania nie było, Sejm w każdym czasie mógł rozwiązać Radę, jako że wszystkie organy państwa, w tym organy ustanowione w sytuacji szczególnej, były mu podporządkowane. Organ dysponujący „władzą suwerenną” zdecydował więc o przekazaniu jej części organowi specjalnemu, utworzonemu na czas wojny, celem sprawnego organizowania działań państwa w tym okresie. Jedynie od Sejmu zależało jak długo organ taki będzie funkcjonował. Mógł on również zmienić w każdej chwili zakres zadań Rady oraz sposób ich realizacji<sup>64</sup>. Pamiętać również należy, że w Radzie Obrony Państwa większość stanowili przedstawiciele Sejmu. Rada składała się bowiem z 19 członków, przy czym w tej liczbie mieścił się Marszałek Sejmu Ustawodawczego i 10 posłów wyznaczonych przez parlament. 11 członków Rady Obrony Państwa wywodziło się więc z Sejmu, a decyzje w Radzie zapadały zwykłą większością głosów (art. 6 ustawy z dnia 1 lipca 1920 r. o Radzie Obrony Państwa). Z punktu widzenia formalno-prawnego Sejm Ustawodawczy zagwarantował więc sobie decydujący wpływ na decyzje zapadające w Radzie, jak również kontrolę jej prac.

W praktyce ustrojowej Naczelnik Państwa odgrywał dużo większą rolę polityczną niż wynikało to z Małej Konstytucji z 20 lutego 1919 r. Wpływ na to miał zarówno szczególny czas wojny z Rosją Radziecką, jak też osobowość samego J. Piłsudskiego oraz autorytet, jakim cieszył się w państwie, a szczególnie w wojsku. Z tego też względu jej założenia nie zostały w pełni zrealizowane, a Sejm nie zdominował życia politycznego, tak jak to zostało nakreślone w jego uchwale. Na poparcie powyższego poglądu należy wskazać np. praktykę ustrojową związaną z powoływaniem rządu. Z Małej Konstytucji wynikało jednoznacznie, że miało się to odbywać „w porozumieniu z Sejmem”. Rozwiązanie to literalnie przesądzało po pierwsze, że nie mógł istnieć rząd, którego składu nie ak-

<sup>64</sup> Zob. K. Kaczmarczyk-Klak, *Prawo łaski w Polsce...*, s. 156.

ceptowałyby Sejm, a po drugie, że nie mogło dojść do powołania ministra, który nie cieszyłby się poparciem większości parlamentarnej. Wystąpił w tej materii spór między stronnictwami politycznymi reprezentowanymi w Sejmie, który ostatecznie został rozwiązany w korzystny sposób dla Naczelnika Państwa – zwiększając faktycznie zakres jego kompetencji. Przyjęto bowiem początkowo, że nominacji ministerialnych dokonywać może Naczelnik Państwa w porozumieniu z Marszałkiem Sejmu, a Sejm ten fakt przyjmował do wiadomości<sup>65</sup>. W ten sposób „porozumienie z Sejmem”, przez co należało rozumieć zgodę większości parlamentarnej, zastąpiono porozumieniem z Marszałkiem Sejmu (nie wymagano zatem przeprowadzenia głosowania nad poszczególnymi kandydaturami na forum parlamentu), a Sejm *de facto* posiadał jedynie prawo do informacji o treści owego porozumienia. Zresztą na tym nie poprzestano, albowiem z upływem czasu przyjęto, że w przypadku zmian na poszczególnych stanowiskach ministerialnych, to Naczelnik Państwa dysponował prawem do ich przeprowadzenia, zaś premier powiadamiał o tym Marszałka Sejmu, który informował Sejm o takiej zmianie<sup>66</sup>. Kolejne ustalenia z 1922 r., o czym była już mowa, dotyczyły powoływania szefa rządu, przy czym potwierdzono, że kandydat na premiera musi mieć poparcie Sejmu i Naczelnika Państwa, a wolę Sejmu wyrażać będzie specjalna Komisja Główna, składająca się z przedstawicieli stronnictw politycznych zasiadających w Sejmie. Wobec rozbitego i skłóconego politycznie Sejmu dawało to Naczelnikowi Państwa istotne pole manewru przy wskazywaniu kandydata na premiera.

## Podsumowanie

Jak wskazano na wstępie, zarówno dekret z 22 listopada 1918 r., jak i uchwała Sejmu z 20 lutego 1919 r. zawierały unormowania konstytucyjne, jednak tylko uchwała Sejmu określana jest mianem „Małej Konstytucji”. M. Kallas akt z 20 lutego 1919 r. określa wręcz mianem pierwszej konstytucji Polski Odrodzonej<sup>67</sup>. Jednocześnie w nauce historii państwa i prawa polskiego dekret z 22 listopada 1918 r. określany jest mianem pierwszego aktu o charakterze normatywnym<sup>68</sup>. Pojawia się pytanie, czy takie rozróż-

<sup>65</sup> Zob. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 164.

<sup>66</sup> Zob. S. Krukowski, *Mała Konstytucja z 1919 r.*, s. 17.

<sup>67</sup> Zob. M. Kallas, *Historia ustroju Polski...*, s. 308.

<sup>68</sup> Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1987, s. 425.



nienie obu tych aktów prawnych jest słuszne i uzasadnione. Dodatkowo należy wyraźnie podkreślić, że z formalnego punktu widzenia akt z 20 lutego 1919 r. nie był ustawą konstytucyjną, ani nawet ustawą zwykłą, lecz uchwałą. Nie miał więc w systemie źródeł prawa pozycji nadrzędnej i mógł być w każdej chwili uchylony lub zmieniony. Oczywiście dekret z 22 listopada 1918 r. także formalnie takiego nadrzędnego miejsca nie zajmował, a głowa państwa mogła w każdym czasie dokonać jego zmiany. Oba akty nie obejmowały regulacją wszystkich materii, jakie zwyczajowo i doktrynalnie uznawane są za materię konstytucyjną<sup>69</sup>. Określenie „Mała Konstytucja” zwykło się przyjmować dla aktu o randze konstytucji, który reguluje na czas przejściowy podstawowe zasady i instytucje ustroju politycznego, w tym przede wszystkim organizację i sposób wykonywania władzy państwowej, ale nie obejmuje tych wszystkich spraw, które przynależą do materii konstytucyjnej<sup>70</sup>. Gdyby skoncentrować się na kwestii formalnej, to ani dekret z 22 listopada 1918 r., ani też uchwała Sejmu z 20 lutego 1919 r. nie posiadały rangi „konstytucji”, choć za takie przez współczesnych były uważane. Z tego też punktu widzenia żaden z tych aktów nie mógłby być uznany za „Małą Konstytucję”. Tu jednak nie tyle chodzi o pozycję formalno-prawną danego aktu, lecz rolę, jaką ma do spełnienia w państwie. Przy takim założeniu oba wskazane akty odpowiadają temu kryterium, bo wydane zostały właśnie po to, aby stworzyć fundament funkcjonowania państwa, zawierając regulacje odnoszące się do zasad i organizacji organów państwa i wykonywania władzy państwowej. Do tego nie może ulegać najmniejszej wątpliwości, że dekret z 22 listopada 1918 r. był bardziej rozbudowany pod względem treści, ponieważ jego zakres przedmiotowy obejmował procedurę uchwalania „projektów ustawodawczych”, zasadę wydawania wyroków przez sądy w imieniu państwa, zagadnienia dotyczące mianowania wyższych urzędników państwowych oraz składania przez nich przysięgi, a także kwestie związane z tworzeniem budżetu państwa, o czym nie było mowy w uchwale Sejmu z 20 lutego 1919 r. Nie wszystkie ze wskazanych materii mają fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania państwa, ale porównanie zawartości obu aktów prawnych zdecydowanie pokazuje, że dekret z 22 listopada 1918 r. wyraźnie odnosił się do szerszego katalogu spraw publicznych.

W moim przekonaniu oba akty – dekret z 22 listopada 1918 r. oraz uchwała Sejmu z 20 lutego 1919 r. były nie tylko pierwszymi polskimi regulacjami o charakterze konstytucyjnym, które zostały wydane po odzyskaniu niepodległości, ale na równi mogą korzystać z określenia „Mała Konstytucja”. Oba te

<sup>69</sup> Zob. E. Gdulewicz, W. Zakrzewski [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 31.

<sup>70</sup> Zob. tamże.

akty miały bowiem charakter przejściowy, prowizoryczny i nie regulowały wszystkich materii konstytucyjnych. W okresie swego obowiązywania oba służyły temu samemu celowi – stworzeniu ram prawnych funkcjonowania odbudowującego się państwa polskiego, w tym organizację i sposób wykonywania władzy państwowej. Nie ma tu znaczenia, że w tym pierwszym przypadku sam „obejmujący” władzę wydał dekret regulujący jej ramy i inne kwestie państwowe, a w tym drugim uczynił to Sejm wybrany w demokratycznych wyborach i mający dzięki temu legitymację do tworzenia prawa. Organ wydający akt nie ma znaczenia przy ocenie, czy jest on „Małą Konstytucją”, tak samo zresztą, jak ma to miejsce w przypadku „konstytucji pełnej”. Historia zna przypadki konstytucji okrojonych (nadanych) i fakt ten nie odbiera im charakteru aktu konstytucyjnego.

Lata 1918-1921 to czas, w którym w odbudowującym się po 123 latach niewoli państwie polskim przyjęto dwa odmienne systemy rządów. Początkowo „najwyższa władza” spoczęła w rękach głowy państwa na zasadzie wyłączności. Nie powołano nawet namiastki ciała przedstawicielskiego. Zapowiedziano wprawdzie, że władza ta będzie sprawowana „aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego”, co oznaczało, że brak parlamentu miał być stanem tymczasowym, ale nie zmienia to faktu, że pierwsze miesiące niepodległości to czas skoncentrowania władzy ustawodawczej i wykonawczej w ręku Tymczasowego Naczelnika Państwa. Odrzucono tym samym trójpodział władzy. Nie wprowadzono również żadnych mechanizmów kontroli owej „najwyższej władzy”. Mała Konstytucja z 20 lutego 1919 r. oddziela wprawdzie władzę ustawodawczą od wykonawczej, ale nie odstępuje od rozwiązania, że to jeden organ wyposażony jest w pełnię władzy, także odrzucając trójpodział władzy. I jeden i drugi akt prawny hołduje zasadzie, że jeden organ w państwie zdecydowanie przeważa nad pozostałymi, rzeczywiście dysponując nieograniczoną władzą. Ważne jest również i to, że oba akty prawne nie uznawały narodu za suwerena. Różna jest wprawdzie terminologia – „władza najwyższa” w dekreście z 22 listopada 1918 r., „władza suwerenna” w uchwale Sejmu z 20 lutego 1919 r. – ale w istocie chodzi o to samo. Wskazane akty prawne łączy więc filozofia ujęcia władzy, różni natomiast jej dysponent. Oczywiście różna też jest legitymacja władzy w obu tych przypadkach. W przypadku dekretu z 22 listopada 1918 r. J. Piłsudski „objął władzę”, nie został zatem wybrany w demokratycznych wyborach, lecz odbyło się to na podstawie faktów i sam określił jej zakres. W przypadku Małej Konstytucji z 20 lutego 1919 r. legitymacja władzy jest inna, bo uchwalił ją Sejm wybrany w wyborach demokratycznych, mający więc pełną legitymację do stanowienia prawa. Co warto odnotować, to Sejm Ustawodawczy sam określił zakres swej władzy. Wynikał on zatem wyłącznie z jego decyzji, tak, jak zakres władzy Tymczasowego Naczelnika Państwa w świetle dekretu z 22 listopada 1918 r.

W latach 1918-1922 ustrój Polski przeszedł ewolucję od rozwiązań umożliwiających rządy jednostki – głowy państwa wyposażonej w kompetencje wręcz dyktatorskie – do systemu, w którym pełnię władzy sprawował Sejm, a pozycja głowy państwa została zmarginalizowana. To dwa przeciwstawne bieguny. Znamienne jest to, że „pełne” konstytucje okresu międzywojennego także zawierały rozwiązania biegunowo odmienne. O ile bowiem Konstytucja z 17 marca 1921 r. ograniczała kompetencje głowy państwa, o tyle Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. (tzw. Konstytucja kwietniowa) przyjęła rozwiązanie wyraźnie odmienne, wzmacniając pozycję ustrojową prezydenta. Żadna jednak z konstytucji okresu międzywojennego nie przyjęła tak skrajnych rozwiązań, jakie obowiązywały do czasu wejścia w życie Konstytucji marcowej. Sejm w Konstytucji marcowej nie zajmował bowiem pozycji Sejmu Ustawodawczego jak w Małej Konstytucji z 20 lutego 1919 r., a prezydent w Konstytucji kwietniowej nie miał takiej władzy, jak Naczelnik Państwa według dekretu z 22 listopada 1918 r. Można więc uznać, że po odzyskaniu przez Polskę niepodległości ścierały się różne koncepcje ustrojowe, co było odzwierciedleniem różnorodności poglądów na państwo i jego ustrój, a przyjmowane rozwiązania były wypadkową aktualnej sytuacji politycznej, co nie gwarantowało jednak ich stabilności.

**Słowa kluczowe:** system rządów, Mała Konstytucja z 1919 r., ustrój Polski w latach 1918-1922

## Bibliografia

- Ajnenkiel A., *Konstytucje Drugiej Rzeczypospolitej*, [w:] *Polska Niepodległa 1918-1939*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1984, s. 101-138.
- Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski 1791-1997*, Warszawa 2001.
- Ajnenkiel A., *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918-1926*, Warszawa 1978.
- Ajnenkiel A., *Odbudowa państwowości polskiej po pierwszej wojnie światowej*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 8/9, s. 206 i nast.
- Ajnenkiel A., *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991.
- Antonowicz L., *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 17-28.
- Balicki R., „Małe Konstytucje” w polskim prawie konstytucyjnym, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCLVII” 1997, s. 309-324.
- Bardach J., B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1987.

- Bardach J., B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994.
- Bartoszewicz K., *Dzieje insurekcji kościuszkowskiej*, Poznań 2002.
- Berezowski C., *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 2008.
- Borkowska-Bagieńska E., K. Krasowski, B. Lesiński, J. Walachowicz, *Historia państwa i prawa Polski. Zarys wykładu*, Poznań 1994.
- Brzoza Cz., *Polska w czasach niepodległości i drugiej wojny światowej (1918-1945)*, [w:] M. Zgórniak, S. Grodziski, J. Wyrozumski (red.), *Wielka Historia Polski*, t. 9, Kraków 2001.
- Buszko J., *Historia Polski 1864-1948*, Warszawa 1984.
- Cybichowski Z., *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, Warszawa 1929.
- Cybichowski Z., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1925.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. (Ogólne uwagi porównawczoprawne)*, [w:] Z. Czeszejko-Sochacki (red.), *Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Białystok 2001, s. 55 i nast.
- Deryng A., *Akty urzędowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934.
- Dudek D., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] T. Guz, J. Głuchowski, M.R. Pałubska (red.), *Synteza prawa polskiego od 1989 roku*, Warszawa 2013, s. 99-136.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.
- Górecki D., *Powstanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914-1919)*, Łódź 1983.
- Górski G., *Polonia Restituta. Ustrój państwa polskiego w XX w.*, Lublin 2009.
- Gudlewicz E., W. Zakrzewski [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 28-31.
- Gwiżdż A. [w:] Ryszka F. (red.), *Historia państwa i prawa Polski 1918-1939. Część I*, Warszawa 1962.
- Herbst S., *Z dziejów wojskowych powstania kościuszkowskiego 1794 r.*, Warszawa 1983.
- Jabłoński H., *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej (1918-1939)*, Warszawa 1962.
- Kaczmarczyk-Kłak K., *Prawo łaski w Polsce na tle porównawczym. Dawniej i współcześnie*, Warszawa 2013.
- Kallas M., „Mała Konstytucja” w praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 25-40.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski X-XX w.*, Warszawa 1996.
- Kallas M., *Konstytucja 3 Maja w polskiej myśli ustrojowej (1791-1831)*, [w:] J. Ciągwa, T. Opas (red.), *Z historii państwa, prawa, miast i Polonii. Prace ofiarowane Profesorowi Władysławowi Ćwikowi w czterdziestolecie jego pracy naukowej*, Rzeszów 1998, s. 81-100.
- Kępka-Mariański W., *Insurekcja warszawska 1794*, Warszawa 2012.

- Kolasa J., *Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 r. w świetle prawa międzynarodowego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 9-40.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006.
- Korobowicz A., *Pierwsze miesiące niepodległości – kształtowanie ustroju i prawotwórstwo*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1, s. 70-78.
- Korobowicz A., W. Witkowski, *Historia ustroju i prawa polskiego (1772-1918)*, Kraków 1998.
- Kraczkowski R., *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918-1926*, Warszawa 1994.
- Krawczyk R.P., *Najwyższa Izba Kontroli w II Rzeczypospolitej pod rządami Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r.*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 1991, nr 45, s. 75 i nast.
- Krukowski S., *Mała Konstytucja z 1919 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990, s. 7-17.
- Kulig A., *Kształtowanie formy rządów u progu niepodległej Polski (1917-1926)*, Warszawa 2013.
- Linowski A., *List do przyjaciela odkrywający wszystkie czynności Kołłątaja w ciągu Insurekcji. Pisany roku 1795*, Wrocław 1846.
- Mojak R., *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1918-1935. Część I*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio G (Ius) 1989, t. 36, s. 233 i nast.
- Nałęcz T., *Geneza i ewolucja urzędu prezydenta*, [w:] J. Kielin-Maziarz, J. Wawrzyniak (red.), *Instytucja prezydenta w Polsce i we Włoszech*, Warszawa 2014, s. 33-53.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Pajewski J., *Budowa Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1926*, Kraków 1995.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w latach 1919-1926*, Warszawa 1969.
- Rakowska A., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Starzyński S., *Powojenny ustrój państw europejskich*, Kraków 1924.
- Stawecki P., *Konstytucje Polski a siły zbrojne 1791-1935. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 1999.
- Szyndler B., *Powstanie kościuszkowskie 1794*, Warszawa 1994.
- Wawrzyniak J., *Zarys historii instytucji ustrojowych i konstytucyjnych w Polsce*, Warszawa 1996.
- Wiek XVI-XVIII w źródłach*, M. Sobańska-Bondaruk, S.B. Lenard (oprac.), Warszawa 1997.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921-1935*, Warszawa-Poznań-Toruń 1987.



Wołpiuk W.J., *Naczelnik Państwa 1918-1922. Przedprezydencka forma władzy państwowej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 17-44.

## GOVERNANCE IN POLAND IN YEARS 1918-1922

### S u m m a r y

The article presents the way that governance has formed in Poland after winning the independence in 1918. It also includes the discussion on first legal acts with institutional meaning such as decree law dated on 22nd November 1918 about the supreme representative authority of the Republic of Poland and the act of Parliament's ordinance of 20th February 1919 entrusting Józef Piłsudski with further execution of the office of Chief of state. These documents became the basis for reborn country and enabled to rebuild institutions in historically difficult period. In the opinion of author, the experiences of first years of independence had ultimately influenced the solutions that were adapted in so called March Constitution from the year of 1921.

**Key words:** Governance, Small Constitution of 1919, Political system of Poland in years 1918-1922

## СИСТЕМА ПРАВИТЕЛЬСТВ В ПОЛЬШЕ В ГОДАХ 1918-1922

### Р е з ю м е

Статья представляет формирование системы правительств в Польше после возвращения независимости в 1918 г., при этом первые юридические акты о значении уклада – декрет от 22 ноября 1918 г. *о наивысшей власти представительной Польской Республики*, а также решение Законодательного Сейма от 20 февраля 1919 г. *о поручении Юзефу Пилсудскому дальнейшего исполнения обязательств Главы Государства*. Они содержали основой функционирования возродившего польского государства, делая возможным в тяжелом историческом периоде восстановление государственности. Мнением Автора, опыт первых годов независимости повлияли окончательно на решения, которые приняты в так называемой Мартовской Конституции с 1921.

**Ключевые слова:** система правительств, Малая Конституция с 1919 г., уклад Польши с 1918-1922 годах