Przegląd Sejmowy
nr 1(168)/2022, s. 155–197; https://doi.org/10.31268/PS.2022.91

Maciej Wojtacki*

O metodzie prac ustrojowych w II Rzeczypospolitej. Praktyka parlamentarna w procesie przekształceń konstytucyjnych

On the method of constitutional work in the Second Republic of Poland. Parliamentary practice in the process of constitutional transformation

This study depicts the evolution of doctrine and political practice in the Second Republic of Poland in the field of the parliament's constitutional work. The influence of the native politico-legal tradition, first of all the Constitution of 3 May, on the solutions adopted in the March Constitution has also been discussed, particularly in terms of obligatory revision of the fundamental law. Additionally, the paper mentions the process of departure from the concepts arising from the experiences of the partitioning states in favour of the republican ideas, which although not exactly identical, were nonetheless closer to the Polish political tradition, the reflection of which was the formula of extraordinary revision based on the French constitutionalism. The text also refers to the proceedings of the enactment of the April Constitution, which were inconsistent with the prevailing constitutional norms. The legitimisation of these activities was constituted by the decisions of the Marshals of both chambers of the Polish parliament, resulting from the powers conferred on them by the internal regulations of the representation. Furthermore, it was indicated that the parallel introduction into the political system of institutions created in entirely different historical and social conditions led to a crisis of the state and its structures and consequently to the systemic change, the expression of which was the new constitution in 1935.

Keywords: parliamentarism, constitutional history, parliamentary law, state system, research methodology, Sejm, Senat

---

W niniejszym studium przedstawiono ewolucję doktryny i praktyki politycznej w II Rzeczypospolitej w obrębie prac konstytucyjnych parlamentu. Omówiono także wpływ rodzimej tradycji polityczno-prawnej, przede wszystkim Konstytucji 3 maja, na rozwiązania przyjęte w konstytucji marcowej, szczególnie w zakresie obligatoryjnej rewizji ustawy zasadniczej. Przedstawiono również proces odchodzenia od rozwiązań znanych z doświadczeń państw zaborczych na rzecz

* **Dr Maciej Wojtacki**
Akademia Sztuki Wojennej, Instytut Prawa, Polska
War Studies University, Institute of Law, Poland
m.wojtacki@akademia.mil.pl, https://orcid.org/0000-0002-1132-2414

Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)

bliższych, ale nietożsamych z rodzimą tradycją ustrojową wzorców republikańskich w postaci formuły rewizji nadzwyczajnej wzorowanej na konstytucjonalizmie francuskim. W tekście ponadto odniesiono się do trybu uchwalenia konstytucji kwietniowej zasadniczo sprzecznego z obowiązującymi normami konstytucyjnymi. Legitymizację tych działań stanowiły decyzje marszałków obu izb polskiego parlamentu, wynikające z kompetencji nadanych im przez wewnętrzne regulaminy przedstawicielstwa. Wykazano również, że równoległe wprowadzenie do systemu politycznego instytucji powstałych w całkowicie odrębnych warunkach historycznych i społecznych doprowadziło do kryzysu państwa i jego struktur, a w konsekwencji zmiany systemowej, której wyrazem była nowa konstytucja z roku 1935.

Słowa kluczowe: parlamentaryzm, historia konstytucyjna, prawo parlamentarne, ustrój państwa, metodologia badań, Sejm, Senat

---

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 poprawę konstytucji co lat dwadzieścia pięć naznaczamy,
chcąc mieć takowy sejm konstytucyjny ekstraordynaryjnym podług osobnego o nim prawa opisu[1].

I. Wprowadzenie

W przeddzień podpisania traktatu ryskiego, który zakończył wojnę polsko-bolszewicką, 17 marca 1921 r. Sejm Ustawodawczy uchwalił konstytucję powszechnie zwaną marcową, która po przeszło wiekowej niewoli nadawała odrodzonemu państwu polskiemu ramy instytucjonalne i prawne. Przyjęta w kompromisowej formule, której wyrazem była m.in. struktura parlamentu oraz ograniczona w swych kompetencjach egzekutywa, stała się tematem dyskusji trwających niemal od momentu jej uchwalenia, a po 1926 r. rozpoczęto prace nad zmianą lub rewizją jej wszystkich postanowień. Działania te zwieńczone zostały w 1935 r. przyjęciem przez Sejm konstytucji kwietniowej, która według rządzących piłsudczyków miała określać i definiować najważniejsze zadania instytucji państwowych, a zarazem być odpowiedzią na pytania o miejsce, cele i dążenia państwa polskiego stawiane w trakcie debaty ustrojowej.

W niniejszym studium autor przedstawił genezę i ewolucję rozwiązań instytucjonalnych i prawnych stosowanych w II Rzeczypospolitej w procesie przekształceń ustrojowych. Główny cel podjętych rozważań to precyzyjne omówienie procedury legislacyjnej, którą rozpatrzono przede wszystkim w perspektywie kształtującej się wówczas praktyki parlamentarnej i rozwiązań o charakterze formalnym, będących jej konsekwencją. Dlatego uzasadnione było rozpatrzenie, w jakim stopniu w trakcie prac konstytucyjnych inspirowano się zewnętrznymi teoriami państwa i prawa, a w jakich

[1] *Ustawa rządowa z dnia 3 maja 1791*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1920, s. 11.

obszarach odwoływano się do tradycji ustrojowej I Rzeczypospolitej. Pozwoliło to na stwierdzenie, czy w kontekście prac ustrojowych prowadzonych w okresie międzywojennym można mówić o wypracowaniu specyficznej metody prac ustrojowych, tak jak zaznaczał w tekście opublikowanym na łamach emigracyjnych „Wiadomości Polskich, Politycznych i Literackich" Michał Potulicki, bliski współpracownik profesora Wacława Makowskiego – jednego z autorów konstytucji kwietniowej i ostatniego Marszałka Sejmu II Rzeczypospolitej[2]. Jeżeli tak, to jakie miały być zasady organizacji prac konstytucyjnych i czy stanowiły one element specyficzny polskiej myśli polityczno-prawnej w tamtym okresie.

II. Założenia metodologiczne i źródła

Wyjaśnienia wymaga pojęcie praktyki parlamentarnej i jej normatywne ujęcie, tj. prawo parlamentarne. Zgodnie z aktualnym stanem badań autor pierwszy z wymienionych terminów rozumieć będzie jako wyraz działań podejmowanych przez „członków parlamentu i osoby pełniące funkcje jego organów" zarówno w ramach realizacji uprawnień wynikających z obowiązujących norm, jak i zwyczajów[3]. Jak wynika z literatury przedmiotu, punktem odniesienia dla jej kształtowania się w okresie międzywojennym były wzorce zewnętrzne. Ludwik Ehrlich podkreślał, że polska praktyka parlamentarna odwoływała się, podobnie jak w państwach kontynentalnej Europy, do rodzimych instytucji i zasad funkcjonowania przedstawicielstw politycznych ukształtowanych w tradycji brytyjskiego parlamentaryzmu[4].

W przypadku drugiego z pojęć należy się odnieść do pracy dotyczącej regulaminu Senatu[5] wydanej przez Leona Zieleniewskiego, radcę prawnego Biura Sejmu Rzeczypospolitej w 1933 r. Była to pierwsza monografia, w której przedstawiono wyniki badań nad kształtowaniem się polskiego prawa parlamentarnego w II Rzeczypospolitej. Wcześniej pojawiały się jedynie publikacje w formie artykułów, spośród których na szczególną uwagę zasługują teksty autorstwa Konstantego Grzybowskiego (praca dotycząca regulaminu Sejmu[6]) oraz Tadeusza Hilarowicza, pomysłodawcy powołania w Polskim Instytucie Prawa Administracyjnego sekcji studiów nad teorią i techniką konstytucyjną ustawodawstwa

[2] M. Potulicki, *O metodzie badań ustrojowych*, „Wiadomości Polskie, Polityczne i Literackie", R. 1: 1940, nr 32–33, s. 2. *Vide idem*, *O metodzie badań ustrojowych: wykład wygłoszony w dn. 1 czerwca 1938 r. na Kursie Naukowym dla urzędników służby zagranicznej, (maszynopis powielony)*, [*s.n.*, *s.l.*] 1938.

[3] *Vide* P.A. Tusiński, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i Senacie II Rzeczypospolitej 1918–1939. Prawo – zwyczaje – praktyka parlamentarna*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2008, s. 13.

[4] L. Ehrlich (Rec.), *T. Erskine May, A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, London 1924*, „Przegląd Prawa i Administracji. Rozprawy i zapiski literackie", R. 50: 1925, z. 7–9, s. 281.

[5] L. Zieleniewski, *Regulamin Senatu na tle regulaminów oraz praktyki izb ustawodawczych w Polsce i innych państwach*, Wydawnictwo F. Hoesicka, Warszawa 1933, t. 1–2.

[6] K. Grzybowski, *Treść i forma Regulaminu Parlamentarnego na tle Konstytucji marcowej*, „Przegląd Prawa i Administracji imienia Ernesta Tilla", R. 53: 1928, z. 4, s. 448–454.

administracyjnego, którą kierował Jan Kopczyński[7]. Inicjatorem, niezakończonych przed wybuchem II wojny światowej, prac nad opracowaniem zasad i norm prawa parlamentarnego byli Marszałek Senatu III kadencji (1930–1935) Władysław Raczkiewicz i Adam Piasecki – sekretarz Marszałka Józefa Piłsudskiego i dyrektor Biura Senatu. Zgodnie z poleceniem pierwszego z wymienionych L. Zieleniewski[8] przedstawił w swej pracy[9], oprócz gruntownej analizy porównawczej aktów porządkujących pracę izb wyższych, również szczegółowe wskazówki metodologiczne, które w zasadniczych punktach podzielane są przez autora niniejszej analizy[10]. Autor *Regulaminu Senatu*... określił pojęcie prawa parlamentarnego w perspektywie materialnej. Były nim wszystkie normy i reguły prawa stanowionego, odnoszące się do struktury i funkcjonowania parlamentu, oraz w równym stopniu zwyczaje i precedensy powstałe w ramach praktyki parlamentarnej[11]. Za Michałem Królem prawo parlamentarne należy uznać za jeden z działów prawa konstytucyjnego, którego zasady ukształtowały się w ramach procesu tworzenia się jego instytucji „zwyczajowo-prawnych"[12]. W ten sposób powstał nowy typ ustroju, czyli parlamentaryzm, którego źródeł wileński badacz szukał w XVIII- i XIX-wiecznej praktyce politycznej Wielkiej Brytanii i Francji, przede wszystkim w okresie restauracji Burbonów. W okresie międzywojennym system ten najpierw uzyskał konstytucyjną legitymizację, a potem przeszedł głęboki kryzys, wynikający z dążenia egzekutywy do wykształcenia bezpośredniego i pozaparlamentarnego charakteru komunikacji ze zbiorowym suwerenem. W konsekwencji ukształtowała się praktyka delegacji władzy ustawodawczej osłabiająca pozycję parlamentu i jego uprawnienia przede wszystkim na rzecz gabinetu[13].

Tak określony charakter i zakres źródeł prawa parlamentarnego wymusił odpowiednią metodę ich porządkowania i analizy. Polegała ona na przejrzeniu wszystkich wydanych sprawozdań stenograficznych, wytworzonych w obu izbach, co umożliwiło wskazanie relacji pomiędzy obowiązującymi normami konstytucyjnymi i regulaminowymi a bieżącą działalnością parlamentu.

W odniesieniu do przedmiotu badań określonego w tytule zakres źródłowy z jednej strony musiał ulec zawężeniu, z drugiej zaś poszerzeniu. Ze względu na ograniczone ramy studium badania objęły jedynie praktykę parlamentarną w zakresie prac konstytucyjnych. Wobec tego głównym zadaniem była analiza zarówno działalności izb, jak i wystąpień poselskich i senatorskich na forum obu izb i ich komisji. Rozszerzeniu zaś musiała ulec baza źródeł pośrednich, w których zaprezentowano komentarze i propozycje względem prac parlamentu.

---

[7] T. Hilarowicz, *Uwagi nad techniką konstrukcyjną polskich ustaw i rozporządzeń administracyjnych*, „Palestra", R. 2: 1925, z. 1, s. 545–553. *Vide Studia nad techniką ustawodawczą*, „Kurier Warszawski", 7 II 1928, nr 38 [wydanie poranne], s. 3.

[8] *Obrady komisji budżetowej Senatu*, „Gazeta Polska", 20 I 1937, nr 20, s. 2.

[9] *Ibidem*.

[10] L. Zieleniewski, *op. cit.*, s. 7–10.

[11] *Ibidem*.

[12] M. Król, *Zmiany i przekształcenia zwyczajowe konstytucji*, [*s.n.*], Wilno 1931, s. 87.

[13] *Ibidem*, s. 77–78.

Źródłem badań były przede wszystkim studia naukowe autorstwa Aleksandra Chrząszczewskiego[14], M. Króla, Wacława Komarnickiego[15], Macieja Starzewskiego[16], Stanisława Starzyńskiego[17] czy przywołany już artykuł K. Grzybowskiego. Równie istotny zasób źródłowy stanowiła prasa codzienna i periodyczna o charakterze naukowym i politycznym, gdzie *ad hoc* formułowano opinie w sprawie bieżących wydarzeń. Przedstawianie w taki sposób interpretacji i sprawozdań na łamach prasy nadało temu źródłu charakter pierwotny względem często później podejmowanych decyzji i uchwał parlamentu w zakresie techniki prawodawczej, szczególnie że większość źródeł, w tym sprawozdań komisji konstytucyjnej, uznano za zaginione[18]. Stąd też posłużyły one, zdaniem autora, za szczególnie cenny materiał porównawczy, pozwalający wskazać główne obszary sporów politycznych, prawnych i proceduralnych.

Za punkt odniesienia dla podjętych rozważań przyjęto przedstawienie koncepcji ustrojowych powstałych w polskiej myśli polityczno-prawnej okresu międzywojennego, ze szczególnym uwzględnieniem dyskusji w komisji konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych XX w. Wskazane zostaną również ogólne uwarunkowania społeczno-gospodarcze i ich wpływ na powstawanie konkretnych konstrukcji i norm. W tym obszarze autor, by przedstawić ewolucję analizowanych norm prawa politycznego, zastosował podejście historyczne w modelu przedstawionym przez Stanisława Kutrzebę, który podkreślał, że „prawo dostosowuje się do życia, życie go wyprzedza, ono za nim podąża; rzadkie są wyjątki od tej reguły i najczęściej wtedy rezultaty są ujemne. Otóż w razie zmiany stosunków życia, tyczących się zakresu prawa politycznego, nie może nastąpić automatycznie niejako dostosowanie norm do jego potrzeb [...], bo prawo polityczne – to *ius cogens*; jeśli stosunki życiowe ulegają zmianie, musi nastąpić zmiana także norm”[19]. Krakowski historyk zaznaczał, że właściwą drogą poszukiwania norm, odpowiadających zaistniałym potrzebom społecznym, jest metoda historyczna, która dzięki porównywaniu wypracowanych w przeszłości rozwiązań pozwala na stwierdzenie ich dodatnich bądź ujemnych skutków; umożliwia również rozpatrzenie analizowanych czynników w dłuższej perspektywie czasowej i w ten sposób określa odpowiednią formę realizacji

[14] A. Chrząszczewski, *Znaczenie i zmiana ustawy konstytucyjnej w naszym przyszłym ustroju państwowym*, F. Hoesick, Warszawa 1919.

[15] W. Komarnicki, *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, F. Hoesick, Warszawa 1923; *idem*, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, [*s.n.*], Wilno 1937.

[16] M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Krakowska Spółka Wydawnicza, Kraków 1928.

[17] S. Starzyński, *Nadrzędność czy równorzędność ustaw konstytucyjnych z ustawami zwykłymi? Normy prawne i metaprawne*, Krakowska Spółka Wydawnicza, Lwów 1930.

[18] Ludwik Ehrlich już przed wojną akcentował trudności, które napotykali badacze w trakcie poszukiwania sprawozdań z prac komisji konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego, których „protokoły o ile istnieją – jak podkreślał – są szerokiemu ogółowi niedostępne i już dlatego nie mogą mieć pozytywnej wartości dla prawnika stosującego konstytucję”. *Vide* L. Ehrlich, *Kilka uwag o interpretacji konstytucji*, „Przegląd Prawa i Administracji. Rozprawy i zapiski literackie”, R. 50: 1925, z. 10–12, s. 338.

[19] S. Kutrzeba, *Metoda historyczna w prawie politycznym*, [*s.n.*], Poznań 1938, s. 5.

zmian[20]. Dlatego też jedynie w perspektywie historycznej możliwe byłoby przedstawienie rozwoju norm prawa politycznego stanowiących wyraz generalnego ujęcia rzeczywistości. Ich przekształcenie ograniczone do ścisłej interpretacji treści poszczególnych norm nie pozwalało zdaniem S. Kutrzeby na wskazanie zasad decydujących o całokształcie, czego powszechnym wyrazem były konstytucje[21].

Projekcje ustrojowe stanowiące punkt odniesienia dla ewolucji polskiego ustroju na przełomie XIX i XX w. można, zdaniem autora, ze względu na stopień sformalizowania podzielić na dwie podstawowe kategorie. Pierwsza to czynniki obiektywne, czyli konstrukcje teoretyczne, do których, w opinii piszącego te słowa, zaliczyć należy normy prawa politycznego – ustawodawstwo i regulaminy parlamentarne – oraz utrwalone przez praktykę relacje i zasady działania organów przedstawicielskich, tj. konwenanse konstytucyjne. Do drugiej kategorii czynników określonych mianem subiektywnych zaliczyć należy przede wszystkim uwarunkowania polityczne, programy i koncepcje determinujące działalność poszczególnych ugrupowań na forum Sejmu i Senatu, których zestawienie i porównanie pozwoli na wskazanie cech dystynktywnych procesu zmiany ustroju w Polsce w okresie międzywojennym.

III. Początek prac ustrojowych. Koncepcje budowy ustroju państwowego w latach 1916–1918

Zapowiedź stworzenia przez państwa centralne Królestwa Polskiego ogłoszona tzw. Aktem 5 listopada sprawiła, że przed społeczeństwem polskim na ziemiach okupowanych przez Cesarstwo Niemieckie i monarchię austro-węgierską pojawiły się całkowicie nowe zadania, w tym stworzenie podstaw ram ustrojowych przyszłego państwa.

[20] *Ibidem*, s. 5–7. Było to podejście powszechnie podzielane. Ignacy Łyskowski zauważał: „Przewodnią zasadą jest, że badania prawno-historyczne mają na celu odtworzenie życia z przeszłości. Zestawienia «tekstów» są tylko środkami i to częściowymi do tego celu. Albowiem prawo leży w samych stosunkach życiowych a żadne «teksty» nie są zdolne, odzwierciedlać całego życia. Teksty odzwierciedlają tylko część życia i to czasem jednostronnego. Nie chodzi tylko o uzyskanie tekstów, które popierałyby «tezę», ale głównie o trafne ich zestawienia. To zestawienie zaś nastąpić musi na podstawie stosunków życiowych". *Vide* I. Łyskowski, *O metodzie w badaniach prawno-historycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", R. 9: 1929, z. 1, s. 4.

[21] Stanisław Kutrzeba zwracał uwagę na regres w stosowaniu metody historycznej: „Widzimy – w stosunku do niezbyt dawnego okresu, kiedy ta metoda [historyczna – M.W.] była bardzo ceniona – dziś dużą do niej niechęć. Występują dążenia, by tłumaczenie ustaw na podstawie warunków w jakich doszły one do skutku odrzucać, nie pytać o to, jaka była myśl ustawodawcy, ograniczać się do brzmienia ustawy, dostosowywać ją do potrzeb życia, a więc poprzez interpretację właściwie zmieniać". Regres ten niósł jednak, jak podkreślał, określone skutki: „Normy polityczne stanowią zawsze pewną całość, która wypływa z pewnych zasadniczych ujęć. Między tymi normami zachodzi kohezja. Przekształcenie tych norm w drodze interpretacji, dostosowywanie ich do zmienionych potrzeb życia, możliwe będzie przy tej czy innej normie, ale nie da się go urzeczywistnić co do ich całokształtu, powstałego w pewnej chwili, jak np. konstytucja, lub w pewnym okresie, decydującym o charakterze ogółu norm. A jeśli tak to w rezultacie przy interpretacji wyrwanych z całości norm dostaniemy obraz jakiegoś dziwoląga prawniczego, który zadania pełnego normowania stosunków życiowych nie zdoła spełnić". *Vide* S. Kutrzeba, *Metoda historyczna...*, s. 7.

W konsekwencji już na początku 1917 r. wraz z utworzeniem Tymczasowej Rady Stanu [dalej: TRS] rozpoczęła się dyskusja nad formą systemu politycznego przyszłej Polski. Nie ograniczała się ona tylko do ziem zaboru austriackiego i pruskiego. Jej refleksy zauważamy bowiem także w prasie polskiej wydawanej pod zaborem rosyjskim.

Jednym z pierwszych organów politycznych powołanych w ramach TRS była Komisja Sejmowo-Konstytucyjna, pierwowzór komisji konstytucyjnych Sejmu polskiego w okresie międzywojennym[22], powstała 24 lutego 1917 r.[23] Do jej zadań należało przedstawienie zasad ustrojowych przyszłego państwa i nadanie mu formy ustawy zasadniczej. Na czele komisji stał z urzędu Marszałek TRS Jerzy Mikułowski-Pomorski, którego zastępował ks. Henryk Przeździecki[24].

Organizacja prac komisji określona została na jej pierwszym posiedzeniu, 27 lutego 1917 r., kiedy przyjęto wewnętrzny statut oraz w związku z zakresem prac postanowiono dokonać jej podziału na dwie podkomisje – sejmową i konstytucyjną. Rolą pierwszej było opracowanie części konstytucji dotyczącej składu, uprawnień i regulaminu Sejmu oraz ordynacji wyborczej. Podkomisja konstytucyjna zaś koncentrowała się na przygotowaniu pozostałej części ustawy zasadniczej. Łącznie odbyło się około 80 posiedzeń komisji, które zakończyły się opracowaniem projektu konstytucji przez specjalnie powołane komitety redakcyjne w obrębie obu podkomisji. W ich skład z pewnością wchodził Zygmunt Cybichowski[25].

W kontekście celu niniejszego studium najważniejszą część projektu konstytucji przyjętego przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną TRS stanowił jego art. 69, który określał zasady zmiany ustawy zasadniczej. Po pierwsze – komisja przyjęła, że do zmiany konstytucji konieczna była większość kwalifikowana 2/3 i ustaliła przy tym konieczne *quorum* na 2/3 składu izby. Po drugie – wprowadzono dodatkową klauzulę, która utrudniała zmianę konstytucji. Mogła ona zostać uchwalona jedynie w przypadku ponownej uchwały izby o tej samej treści przyjętej w ciągu pięciu tygodni po pierwszej. Widzimy tu wyraźne nawiązanie do rozwiązań ustrojowych zastosowanych w konstytucji pruskiej z 1850 r. i konstytucji II Rzeszy Niemieckiej z 1871 r. Przyjęcie tak sztywnych ograniczeń w zakresie zmiany konstytucji odzwierciedla dążenie twórców projektu do utrwalenia wprowadzanego w jej ramach systemu monarchicznego, wbrew powszechnemu przekonaniu o tymczasowości tej ustawy zasadniczej.

O wpływie niemieckiej teorii prawa państwowego świadczy również zawarta w projekcie procedura „przełamania konstytucji" charakterystyczna dla praktyki parlamentarnej Cesarstwa Niemieckiego. Ujęta została w formie „jednorazowego pominięcia przepisów" konstytucji, która podobnie jak w przypadku zmiany konstytucji musiała być

---

[22] Z. Cybichowski, *Na szlakach nacjonalizmu*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1939, s. 143.

[23] J. Buzek, *Projekt konstytucji państwa polskiego i ordynacji wyborczej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami*, t. 1, nakł. Rządu polskiego, Warszawa 1918, s. V–VII.

[24] *Vide* J. Buzek, *op. cit.*, s. VI–VII; *Z prac Rady Stanu*, „Ziemia Lubelska", 9 III 1917, nr 125, s. 1–2.

[25] J. Buzek, *op. cit.*, s. VII; Z. Cybichowski, *Na szlakach nacjonalizmu...*, s. 143; *Komunikaty Rady Stanu*, „Nowa Gazeta", 8 III 1917, nr 112, s. 2.

uchwalona dwukrotnie w ciągu pięciu tygodni po pierwszej uchwale, z tą jednak różnicą, że w drugim głosowaniu wymagana była tylko zwykła większość głosów[26]. Jak wskazuje Michał Bożek, w systemie ustrojowym II Rzeszy Niemieckiej ustawy przyjmowane w tym trybie „modyfikowały treść postanowień ustawy zasadniczej, pomimo iż formalnie ich nie uchylały", tym samym jako niebędące częścią konstytucji w wymiarze formalnym „zyskiwały jej rangę w sensie materialnym"[27]. Powyżej opisana procedura zmiany konstytucji nie znalazła akceptacji w polskim prawie konstytucyjnym II Rzeczypospolitej. Krytykiem tego trybu byli A. Chrząszczewski i Z. Cybichowski, którzy odwoływali się do projektu TRS i zaznaczali, że wprowadzenie ustawy, która materialnie jest sprzeczna z ustawą zasadniczą, narusza zasadę praworządności, szczególnie jeżeli dochodzi do permanentnego naruszania jej treści za pośrednictwem procedury niezgodnej z trybem zmiany konstytucji. Z. Cybichowski sprzeciwiał się również praktyce uchylania norm konstytucyjnych za pośrednictwem ustaw niezależnie od tego, czy byłyby one wprowadzane w trybie właściwym dla zmiany konstytucji, czy też nie. Szczególnie ten drugi przypadek, kiedy zmiana ustroju przeprowadzona zostałaby z wykorzystaniem odrębnej ustawy uchwalonej w trybie właściwym dla zmiany konstytucji, prowadzić musiał do wytworzenia się niejasnego stanu prawnego[28].

Dymisja TRS latem 1917 r. i powołanie Rady Regencyjnej spowodowały przeszło półroczne zawieszenie prac ustrojowych. Zostały one wznowione latem 1918 r., po ukonstytuowaniu się Rady Stanu Królestwa Polskiego. W przeciwieństwie do TRS Rada Stanu nie dysponowała odpowiednimi kompetencjami i dlatego nie podjęła prac nad przyszłą konstytucją. W rządowym projekcie „Ustawy o porządku zwołania i otwarcia pierwszego Sejmu Polskiego" podkreślano, że zadanie to należeć będzie do pierwszego Sejmu wybranego po odzyskaniu niepodległości – właściwego przedstawicielstwa ludności państwa. Zarówno ustawa, jak i jej motywy wyraźnie wskazują, że skłaniano się do przyjęcia typowej dla francuskiej myśli ustrojowej organizacji specjalnego organu politycznego o charakterze konstytuanty, który był wyrazem *pouvoir constituant.* Władza ta wyrażać się miała przez specjalny tryb prac i przyjmowania ustaw, którego specyfikę, wynikającą z dwuizbowego przedstawicielstwa, ustawodawca podkreślił w art. 27 projektu ustawy. Sygnalizowano w nim, że: „Sprawy związane z oznaczeniem granic państwa, jego ustroju politycznego i konstytucji, jego stosunku do innych w zakresie politycznym [...] oraz wybór Monarchy rozważane i decydowane będą na łącznym posiedzeniu

[26] Archiwum Akt Nowych [dalej: AAN], Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w Warszawie, sygn. 251, k. 8.

[27] M. Bożek, *Władza ustrojodawcza w konstytucjonalizmie niemieckim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 32. Na związek pomiędzy rozwiązaniami zawartymi w projekcie TRS a zasadami ustrojowymi Rzeszy Niemieckiej wskazywał m.in. A. Chrząszczewski. Możliwość zmiany konstytucji przez ustawodawstwo zwykłe powodowałaby, jak podkreślał, że konstytucja „w znacznej części swoich przepisów [byłaby – M.W.] prawem nieobowiązującym". Co istotne, zawarty w projekcie przepis o jednorazowym pominięciu przepisów powodowałby, że każda ustawa uchwalona na jego podstawie „stworzyłaby [...] istniejący stale wyłom w przepisach konstytucji a nie ich jednorazowe pominięcie". *Vide* A. Chrząszczewski, *op. cit.*, s. 42–49; J. Buzek, *op. cit.*, s. 143–145.

[28] Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 2, Wydaw. SPP UW, Warszawa 1927, s. 9.

obu Izb sejmowych pod przewodnictwem Marszałka Senatu lub pod jego nieobecność Marszałka Izby Poselskiej". Można przyjąć, że podobnie jak każda z izb obradujących odrębnie ten nieokreślony pod względem nazwy organ musiał stosować w odniesieniu do swoich obrad wewnętrzny regulamin, którego główne elementy określone zostały na poziomie omawianego projektu, w którym przyjmowano, że ustawodawstwo wyodrębnione w przywołanym artykule może zostać uchwalone zwykłą większością głosów przy *quorum* wynoszącym połowę połączonych w tym celu izb. Ze względu na tymczasowy i celowy charakter pierwszego Sejmu ustawa nie określała w przeciwieństwie do projektu TRS z lipca 1917 r. warunków zmiany ustroju[29].

W wymiarze filozoficzno-prawnym opracowania systemu prac ustrojowych podjął się Józef Buzek. Odwołał się on do dotychczasowej praktyki ustrojowej państw zachodnioeuropejskich i Stanów Zjednoczonych i porównał dwa, w jego ocenie dominujące, modele – historyczno-porównawczy i abstrakcyjno-filozoficzny[30].

W przypadku pierwszej koncepcji, której zwolennikiem był profesor Uniwersytetu Lwowskiego, mamy do czynienia z opracowaniem ustroju z wykorzystaniem dotychczasowych doświadczeń i tradycji polityczno-prawnej państwa. Wiązało się to z tezą, że nie istnieją konstytucje dobre ze swej istoty, ale tylko wtedy mogą się takie stać, gdy odzwierciedlą potrzeby i stosunki państwa i społeczeństwa. J. Buzek widział jednak pewną trudność w zastosowaniu tej metody w przypadku odrodzonego państwa polskiego, która wynikała z faktu, iż po upadku powstania listopadowego faktycznemu przerwaniu uległa ciągłość instytucjonalna państwa i tradycji ustrojowej. Rozwiązaniem miała być recepcja regulacji wykorzystanych i obowiązujących w państwach Europy Zachodniej, z którą Polskę łączyła struktura i rozwój stosunków społeczno-ekonomicznych oraz tradycja kulturalna. Włączenie do polskiego systemu prawnego obcych wzorców planowano poprzedzić określonym typem studiów porównawczych, w których trakcie poza zbadaniem samych norm i zwyczajów konstytucyjnych koncentrować się miano na genezie ich powstania i skutkach, odczuwanych w porządkach państw, w których powstały. J. Buzek postulował, żeby przeprowadzić podobną analizę w stosunku do polskiego systemu ustrojowego i zbadać, w jaki sposób i z jakimi skutkami zewnętrzne wzorce ustrojowe oddziaływać by mogły na funkcjonowanie polskiego ustroju państwowego.

W ten sposób zamierzano spełnić tzw. kryterium dobrej konstytucji, stanowiące główne wyzwanie dla ustroju przyszłego państwa polskiego. Zasada ta, podobnie jak w przypadku państw zachodnich, wymagała odwzorowania w ustawie zasadniczej wewnętrznych uwarunkowań społecznych i politycznych. W tym celu należało pogodzić ze sobą dwa zasadniczo sprzeczne zbiory czynników: kwestię wolności obywatelskiej ze sprawnie działającą władzą naczelną; swobodę i organizację oraz równość obywatelską z autorytetem władzy państwowej. W ten sposób, dzięki swej elastyczności, przyszła polska konstytucja miała osiągnąć główny cel polityczny konstytucji pisanych, tj. 1) łagodzić walki polityczne o udział w sprawowaniu najwyższej władzy państwowej,

[29] AAN, Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w Warszawie, sygn. 240, k. 29–31.

[30] J. Buzek, *op. cit.*, s. 108.

2) zabezpieczać skutecznie prawa i wolności czynników politycznie słabszych, 3) pozostawiać odpowiednią przestrzeń dla rozwoju zwyczaju konstytucyjnego. Na podstawie powyżej przedstawionych uwarunkowań J. Buzek wyciągnął również naczelny wniosek, „że każda konstytucja musi się zmieniać ze zmianą warunków" [31].

Druga z metod, czyli abstrakcyjno-filozoficzna, powstała w XVIII w. i polegała na dążeniu do tworzenia idealnej konstytucji w drodze dedukcji przez tworzenie konstrukcji odwołujących się do określonych przesłanek i teorii filozoficznych (teorię podziału władz i umowy społecznej). Metoda ta zasadniczo była odrzucana przez polskich badaczy ze względu na jej antyutylitarny charakter niepozwalający na sprecyzowanie faktycznych skutków zamierzonego ustroju[32].

Podobny pogląd wyrażał S. Kutrzeba, który w odniesieniu do przyszłego ustroju państwa postulował wzorowanie się na państwach o zbliżonym typie stosunków społecznych i w przeciwieństwie do J. Buzka wskazywał na ustrój państw zaborczych, głównie Austrii i Prus. Zakładał bowiem, że znaczna część społeczeństwa polskiego wychowana w systemach polityczno-prawnych państw centralnych łatwiej zaakceptuje instytucje, których zasady i sposób organizacji poznała w praktyce życia codziennego, aniżeli abstrakcyjne dla większości obywateli wzorce państw anglosaskich[33].

Równolegle do prac TRS na łamach prasy publikowano liczne analizy, w których formułowano poglądy na temat kształtu przyszłego ustroju państwowego i metod jego opracowania.

Dominował pogląd o konieczności powołania specjalnego typu zgromadzenia, którego celem byłoby opracowanie ustawy zasadniczej. Wzorców poszukiwano nie tylko we francuskich doświadczeniach ery rewolucji, lecz także w idei Sejmu Czteroletniego, który miał być pierwszą europejską konstytuantą, tj. organem powołanym specjalnie do ułożenia konstytucji. Przyjmowano, że mianem tym należy określać każde z przedstawicielstw, które podejmowało się uchwalenia bądź zmiany konstytucji[34]. Na tym jednak kończyły się propozycje dotyczące powrotu do formy i organizacji państwa z okresu przedrozbiorowego, które ze względu na przerwanie ciągłości państwowej nie mogły stanowić fundamentu nowego ustroju państwa, gdyż musiał on uwzględniać zmiany społeczno-polityczne zaszłe w XIX w. Aby uniknąć konfliktów wokół kształtu ustrojowego Rzeczypospolitej, S. Kutrzeba przedstawił w formie postulatów naczelne zasady, którymi należało się kierować w trakcie prac konstytucyjnych, czyli zasadę: prostoty, dostosowania przepisów do ducha prawnego narodu i dostosowania norm do stanowiska państwa w stosunku do innych państw[35]. Szczególną wagę krakowski prawnik przywiązywał do pierwszej z zasad i podkreślał, że Polacy w przeciwieństwie do Niemców nie mieli

[31] *Ibidem*, s. 110–111.

[32] *Ibidem*, s. 108–109.

[33] S. Kutrzeba, *O budowie polskiego państwa. Uwagi*, „Myśl Polska" 1917, z. 3, s. 130.

[34] J.J., *Konstytuanta*, „Kurier Warszawski", 23 IV 1917, nr 111 [wydanie wieczorne], s. 1–2; *idem*, *Rewizja konstytucji*, „Kurier Warszawski", 26 IV 1917, nr 113 [wydanie wieczorne], s. 1.

[35] S. Kutrzeba, *Jakie powinny być zasady konstytucji polskiej*, „Kurier Warszawski", 30 IV 1917, nr 118 [wydanie wieczorne], s. 3–4.

odpowiedniego zmysłu sumienności i gruntowności, dlatego też postulował maksymalną prostotę form instytucjonalnych[36].

Wskazać również należy, że w polskiej myśli polityczno-prawnej u progu odzyskania niepodległości nie rozróżniano wyraźnie pojęcia zmiany i rewizji konstytucji, co wtedy było fundamentalne dla kształtowania się praktyki parlamentarnej. Mimo to podkreślano różnicę w trybie zmian konstytucyjnych. Na jednym krańcu stawiano procedurę brytyjską, która nie znała rozróżnienia pomiędzy funkcją ustawodawczą a prawodawczą, co pozwalało na stosowanie tego samego trybu ustawodawczego dla wprowadzania zmian ustrojowych, a na drugim amerykańską, gdzie – jak zaznaczał Woodrow Wilson – „naród nadający sobie konstytucję, wiąże nią nie tylko czynniki rządzące, ale i siebie, że przez to zobowiązuje się zmieniać przyjęte przez siebie prawa zasadnicze tylko w drodze formalnie określonego i obmyślonego procesu, który powinien akt zmiany konstytucji uczynić zarówno uroczystym, jak i rozważnym”[37]. Nie przesądzano jednak o tym, który z powyżej wspomnianych systemów mógłby zostać wprowadzony w przyszłości, przy założeniu że nie ma systemu najlepszego, a każdy wybór powinien być oparty „na wymaganiach czasu i państwa, w którym i dla którego konstytucję się układa”[38].

IV. Uchwalenie konstytucji marcowej i geneza art. 125

Do najważniejszych zadań władz odrodzonego państwa polskiego należało stworzenie ram polityczno-prawnych, w których miałoby ono funkcjonować. Na przeszkodzie szybkiemu uchwaleniu nowych podstaw ustrojowych stanęła jednak silna polaryzacja poglądów społecznych. Trudności te potęgowane były również specyfiką dotychczasowego funkcjonowania polskich partii politycznych w okresie zaborów, które z wyjątkiem zaboru austriackiego nie brały bezpośrednio udziału w kształtowaniu się instytucji politycznych i nie uczestniczyły w ich działalności. Mimo to większość polskich partii politycznych wchodziła do parlamentu z już ukształtowaną wizją przyszłego ustroju państwowego. Czynnikiem jednoczącym te wszystkie koncepcje był charakter systemu politycznego niepodległego państwa polskiego. W niemal wszystkich projektach Rzeczpospolita miała być państwem demokratycznym, w którym władzę pochodzącą od narodu sprawowałby parlament, rząd i prezydent.

U źródeł pierwszej ustawy zasadniczej II Rzeczypospolitej leżały bezwzględnie uwarunkowania polityczne. Autor ograniczył się tylko do przedmiotu badań określonego w tytule niniejszego studium i nie omówił szczegółowo przebiegu prac nad przygotowaniem konstytucji marcowej, co było już przedmiotem licznych opracowań i artykułów[39]. Jedynie skrótowo przedstawił periodyzację prac nad ustawą zasadniczą

[36] St. K., *Wartość prostoty*, „Głos Narodu”, 11 I 1917, nr 9, s. 1.

[37] J.J., *Rewizja konstytucji*..., s. 1.

[38] *Ibidem*, s. 1–2.

[39] Do najważniejszych należą prace Andrzeja Ajnenkiela, Stanisława Krukowskiego czy Michała Pietrzaka. *Vide* A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Książka i Wiedza,

z 17 marca 1921 r., ze szczególnym uwzględnieniem podłoża zawartego wówczas kompromisu konstytucyjnego, którego okoliczności i determinanty stanowiły punkt odniesienia dla prac nad rewizją tej konstytucji, a następnie zmianą w kolejnych kadencjach polskiego Sejmu. Podstawę prawną tych działań stanowił art. 125 konstytucji marcowej i wprowadzone w nim rozwiązania.

Za początek prac nad nową ustawą zasadniczą można uznać już listopad 1918 r., kiedy to o powołanie specjalnego wydziału lub sekcji prac konstytucyjnych przy rządzie wnioskował Minister Spraw Wewnętrznych w rządzie Jędrzeja Moraczewskiego – Stanisław Thugutt[40]. Jednakże inicjatywa ta nie wyszła poza sferę propozycji, a prace nad nową ustawą zasadniczą rozpoczęła w lutym 1919 r. Komisja Konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego [dalej: KK SU], której powołanie było jedną z pierwszych decyzji wskazujących na wzrost roli legislatywy w systemie politycznym państwa[41].

Z perspektywy metody prac nad polskimi ustawami zasadniczymi w okresie międzywojennym należy wskazać na działalność Biura Konstytucyjnego przy Prezydium Rady Ministrów, którym od połowy stycznia 1919 r. kierował Mieczysław Niedziałkowski. Efektem dwumiesięcznych debat i analiz było przekazanie w marcu 1919 r. po likwidacji Biura Konstytucyjnego KK SU trzech projektów konstytucji. W literaturze przedmiotu projekty te określane są mianem: „amerykańskiego" (autorstwa J. Buzka), „ludowego" (przygotowanego przez M. Niedziałkowskiego) i „francuskiego" (opracowanego przez profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego Władysława Wróblewskiego)[42]. Równolegle do Biura Konstytucyjnego obradowała powołana przez Prezesa Rady Ministrów Ignacego Paderewskiego „Ankieta dla oceny projektów konstytucji" – powszechnie określana mianem „Ankiety" – w której skład weszło 30 przedstawicieli środowisk naukowych i politycznych wszystkich ziem polskich. Pierwotnie celem analiz „Ankiety" była ocena z naukowego punktu widzenia wyżej wspomnianych projektów. Ostatecznie jednak w wyniku kompromisu pomiędzy KK SU a „Ankietą" przedmiotem jej prac stało się opracowanie własnego projektu konstytucji, który formalnie nie stanowił jednak przedmiotu prac komisji sejmowej[43].

W pierwszym etapie prac KK SU przewodniczył Władysław Seyda, a w prezydium znaleźli się także Maciej Rataj i M. Niedziałkowski. W miarę upływu czasu dochodziło do zmian w składzie i władzach warunkowanych reorganizacjami sejmowej większości,

---

Warszawa 1972; *idem*, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1975; *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, pod red. M. Kallasa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1990; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Książka i Wiedza, Warszawa 1969; S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1977.

[40] S. Krukowski, *op. cit.*, s. 13.

[41] *Ibidem*, s. 25.

[42] *Ibidem*, s. 16–18.

[43] *Ibidem*, s. 29–60. *Vide* Biblioteka Jagiellońska, *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, rps 8131; Sejm Ustawodawczy [dalej: SU], Druk nr 443B; S. Starzyński, *Konstytucja państwa polskiego*, nakł. Towarzystwa Naukowego, Lwów 1921, s. 1–3; A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu*..., s. 207–215.

co nie pozostało bez wpływu na charakter postanowień opracowanej w trakcie jej prac konstytucji marcowej. Jesienią 1919 r. przewodnictwo komisji objął jej dotychczasowy przewodniczący M. Rataj, w czerwcu 1920 r. zaś Edward Dubanowicz, który – jak podkreśla Andrzej Ajnenkiel – wywarł decydujący wpływ na ostateczny kształt nowej ustawy zasadniczej[44]. Nie bez znaczenia były wcześniejsze doświadczenia lwowskiego profesora, który już przed wybuchem I wojny światowej prowadził badania nad przebiegiem procesu zmian ustrojowych z perspektywy działalności Sejmu Krajowego w zaborze austriackim[45]. U progu niepodległości praca ta poświęcona zmianie konstytucji krajowej, poza opracowaniem J. Buzka i krótkim szkicem Juliana Makowskiego, była głównym źródłem, w którym omówiono funkcjonowanie i zadania parlamentu w procesie ustrojodawczym[46], oprócz popularnych wykładów S. Starzyńskiego[47].

Podstawą pierwszych rozpraw komisji konstytucyjnej był projekt rządowy, przygotowany przez „Ankietę". W tym projekcie znajdujemy wyraźne rozróżnienie pomiędzy zwykłym a nadzwyczajnym trybem zmiany ustawy zasadniczej. Pierwszy tryb określony został w art. 31 ust. 2, gdzie wskazano, że „zmiana konstytucji może być uchwalona tylko w obecności połowy ogółu członków Izby większością 2/3 głosujących, a wniosek [...] winien być podpisany co najmniej przez czwartą część ogółu członków Izby"[48]. Wnioskować więc można, że do zmian w konstytucji w trybie zwykłym upoważniona była jedynie izba niższa parlamentu, co jeśli weźmiemy pod uwagę fragmentaryzację polskiej sceny politycznej w okresie międzywojennym, niemal wykluczało możliwość ich przeprowadzenia. Zasadnicze ułatwienia przewidywali projektodawcy w trybie nadzwyczajnym, określonym w art. 115, gdzie specjalne uprawnienie dokonywania korekt w ustawie zasadniczej większością zwykłą przekazano każdej z obu izb parlamentu z osobna. Prawo to izba poselska i Senat miały uzyskać w dwa lata po ustaleniu się granic Rzeczypospolitej. Jak wskazywano w uzasadnieniu projektu, od granic państwa i jego składu narodowościowego zależała konstrukcja państwa, która (czego należało się spodziewać) miała ulec zmianie. W związku z tym, jak podkreślano „nie byłoby rzeczą wskazaną, ażeby uchwalając obecną konstytucję zmianę jej obwarować i utrudnić od razu, jak to dzieje się zazwyczaj i jak Ankieta art. 31 proponuje"[49].

Szczegółowe rozwiązania dotyczące procedury uchwalania konstytucji nie zostały jednak określone w drodze odrębnej ustawy czy rozporządzenia i wynikały bezpośrednio z zapisów Tymczasowego Regulaminu Sejmu Ustawodawczego. Problemy proceduralne, które powstawały z braku odpowiednich regulacji, ukazywali w trakcie obrad Sejmu m.in. Władysław Kiernik i Feliks Perl. Pierwszy z nich w maju 1919 r. odniósł się

[44] A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu polskiego*, t. 2, cz. 2, PWN, Warszawa 1989, s. 64–66.

[45] E. Dubanowicz, *Zmiana konstytucji krajowej*, Organizacya "Jedności Narodowej", Lwów 1914.

[46] J. Makowski, *O ustroju konstytucyjnym; Jedna czy dwie izby*, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa 1917.

[47] S. Starzyński, *Sposób powstania i konstytucje polskich państw porozbiorowych I–II (Wykład publiczny)*, „Przewodnik Naukowy i Literacki". Dodatek do „Gazety Lwowskiej", R. 46: 1918, z. 1, s. 1–17; z. 2, s. 112–134.

[48] SU, Druk nr 443B.

[49] *Ibidem*, s. 32.

do projektu przedłożonego przez rząd I. Paderewskiego i dowodził, że nie określał on trybu zmiany ustawy zasadniczej, który powinien odnosić się do zasady większości kwalifikowanej, co pozwoliłoby zachować podstawy ustroju Rzeczypospolitej w trwałej formie[50]. Natomiast F. Perl podkreślał konieczność ustanowienia formalnych regulacji prac konstytucyjnych. Socjalistyczny polityk złożył w tym zakresie do komisji konstytucyjnej wniosek o opracowanie w formie wstępu do konstytucji ogólnych zasad stanowiących podwaliny instytucji Rzeczypospolitej i przedstawienie „w formie ścisłych przepisów" konstytucji tymczasowej, która określałaby podstawowe ustawodawstwo państwowe w zakresie organizacji władz państwowych i praw obywatelskich[51].

Gdy weźmiemy pod uwagę przedmiot niniejszych rozważań, najważniejsze będą rozwiązania wprowadzone w jednoartykułowym szóstym rozdziale ustawy zasadniczej, zatytułowanym „Postanowienia ogólne":

„Art. 125.

1. Zmiana Konstytucji może być uchwalona tylko w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, względnie członków Senatu, większością 2/3 głosów.

2. Wniosek o zmianę Konstytucji winien być podpisany co najmniej przez 1/4 ustawowej liczby posłów a zapowiedziany co najmniej na 15 dni.

3. Drugi z rzędu na zasadzie tej Konstytucji wybrany Sejm może dokonać rewizji Ustawy Konstytucyjnej własną uchwałą, powziętą większością 3/5 głosujących, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

4. Co lat 25 po uchwaleniu niniejszej Konstytucji, ma być Ustawa Konstytucyjna poddana rewizji zwyczajną większością Sejmu i Senatu, połączonych w tym celu w Zgromadzenie Narodowe"[52].

Przewidziana w jego ust. 3 i 4 formuła rewizji konstytucji miała stanowić w ocenie jej twórców jeden z głównych elementów kompromisu, który został zawarty w Sejmie Ustawodawczym w trakcie opracowywania tej ustawy zasadniczej. Szczególną wagę przywiązywano do treści ust. 3, zgodnie z którym następny Sejm wybrany na podstawie zasad określonych w ustawie zasadniczej mógł dokonać samodzielnej rewizji jej postanowień jedynie głosami izby poselskiej.

Genezy ostatecznej konstrukcji wprowadzonej w art. 125 ust. 3 konstytucji należy poszukiwać przede wszystkim w ówczesnym – wiosna 1921 r. – położeniu państwa polskiego, choć jak wynika z ustaleń Stanisława Krukowskiego i analizy projektów zgłaszanych już w 1919 r., idea rewizji ustroju po ukształtowaniu się ostatecznych granic państwa była dość popularna. Występowała ona w projektach: „Ankiety", Stanisława Głąbińskiego i późniejszym projekcie rządowym z listopada 1919 r. Różnice dotyczyły

[50] SU, Sprawozdanie stenograficzne z 37 posiedzenia [dalej: Spraw. sten. z pos.], ł. 36.

[51] *Ibidem*, ł. 53–56; S. Krukowski, *op. cit.*, s. 106.

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

przede wszystkim określenia właściwego momentu konstytucyjnego na podjęcie odpowiednich prac, stąd też pojawiały się propozycje jego określenia w ustawie zasadniczej. W poprawkach zgłoszonych przez rząd Leopolda Skulskiego kwestia sztywnego określenia rozpoczęcia procedury rewizyjnej nie została uwzględniona[53].

Z wypowiedzi posłów w trakcie późniejszych debat nad zmianą i rewizją konstytucji, jak również komentarzy do ustawy zasadniczej rysuje się wyraźnie tymczasowy charakter przyjętego wiosną 1921 r. kompromisu, którego zawarcie wymuszały zarówno czynniki wewnętrzne, jak i międzynarodowe. W. Komarnicki wskazywał na trzy główne determinanty wprowadzenia do konstytucji marcowej instytucji rewizji nadzwyczajnej:

1. Brak reprezentacji w Sejmie Ustawodawczym części ziem Rzeczypospolitej, które w momencie uchwalania ustawy zasadniczej wchodziły w skład państwa i gdzie z różnych względów nie mogły się odbyć wybory do konstytuanty (Małopolska Wschodnia, Kresy Wschodnie i część Śląska).

2. Prace nad konstytucją trwały w czasie konfliktu z Rosją sowiecką, co nie pozwalało na przeprowadzenie poważnej debaty społecznej nad zgłaszanymi poprawkami.

3. Brak doświadczenia państwowego miał pozbawiać „twórczość konstytucyjną" Sejmu Ustawodawczego samodzielności i możliwości przystosowania jej do potrzeb państwa[54].

Nie można również nie zauważyć, że zawarcie kompromisu nastąpiło w przeddzień dwóch istotnych wydarzeń o charakterze międzynarodowym – zawarcia pokoju z Rosją sowiecką i plebiscytu śląskiego. Ten ostatni czynnik po latach wyraźnie podkreślał Marszałek Sejmu Ustawodawczego Wojciech Trąmpczyński, który w trakcie obrad Sejmu III kadencji nad zmianą regulaminu stwierdzał: „Koniecznie musieliśmy zakończyć uchwalenie Konstytucji przed 20 marca, bo groził nam plebiscyt na Śląsku. Z wszystkich stron Śląska odzywały się głosy: jeżeli Konstytucja nie będzie gotowa, to plebiscyt przegramy"[55].

Równie istotne znaczenie dla kształtu rozwiązań określonych w art. 125 konstytucji marcowej miał spór o charakter legislatywy. Jak sygnalizował Józef Chaciński podczas dyskusji formalnej w sprawie rewizji konstytucji w 1928 r., ustępstwo zwolenników dwuizbowości w stosunku do jej przeciwników przyjęło postać wyjątku, określonego w art. 125 ust. 3. Dzięki temu trzeci Sejm mógł samodzielnie bez Senatu zmienić konstytucję i w ten sposób „wypowiedzieć się o tym, czy dwuizbowość w Polsce jest potrzebna, czy potrzebna nie jest"[56].

Z J. Chacińskim polemizował poseł A. Piasecki z Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem [dalej: BBWR]. Jego wypowiedź jest tym cenniejsza, że wyraźnie odnosi się do źródeł, które uległy zniszczeniu w trakcie II wojny światowej. Dowodził, że ust. 3,

[53] S. Krukowski, *op. cit.*, s. 155, 188.

[54] W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski*..., s. 89–91.

[55] Sejm RP, Okres III (1930–1935), Spraw. sten. z 34 pos., ł. 32.

[56] *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej II kadencji (1928–1930)*, wstęp, wybór i oprac. M. Wojtacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 69.

mówiący o rewizji nadzwyczajnej, powstał już po drugim czytaniu projektu i był wyrazem pogodzenia kilku wówczas powstałych koncepcji. Mianowicie klub PSL „Piast" miał przedstawić propozycję rewizji konstytucji po 10 latach od uchwalenia ustawy zasadniczej, a PSL „Wyzwolenie" po dwóch, co pozwoliłoby na ponowny przegląd „stosunków państwowych" po unormowaniu się sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej, przede wszystkim po ostatecznym ustaleniu się granic państwa[57]. Potwierdzenie tej opinii znajdujemy w przygotowanym przez komisję konstytucyjną Sejmu Ustawodawczego zestawieniu projektu ustawy zasadniczej po jej drugim czytaniu z czerwca 1920 r. Regulacje dotyczące zmiany konstytucji stanowiły pierwotnie treść rozdziału VI zatytułowanego „Postanowienia ogólne". Rozdział ten składał się z art. 131, który określał *quorum* i większość kwalifikowaną konieczną do przeprowadzenia zmiany konstytucji. Wprowadzono wówczas również zasadę rewizji periodycznej. Pierwszą rewizję obydwie izby połączone w Zgromadzenie Narodowe mogły przeprowadzić większością zwykłą po 10 latach od uchwalenia konstytucji. Podobne wymogi ustawodawca określił dla rewizji periodycznej, która miała być przeprowadzana co 25 lat. We wskazanym sprawozdaniu znajdujemy propozycje poprawek zgłoszonych przez część klubów[58].

Wszystkie te czynniki wpłynęły na wprowadzenie do konstytucji marcowej trzech trybów jej zmiany określonych w art. 125: rewizji zwykłej zdefiniowanej w ust. 1 i 2, rewizji fakultatywnej w ust. 3 i rewizji obligatoryjnej w ust. 3. Konstrukcja omawianego artykułu wskazuje na przyjęcie przez ustawodawcę trzech odmiennych wzorców postępowania ustawodawczego. Tryb zmiany określony w ust. 1 i 2 wyraźnie sygnalizuje przyjęcie procedur charakterystycznych dla zmiany konstytucji sztywnych[59], do których powszechnie zaliczano ustawę zasadniczą z 17 marca 1921 r. Tryb rewizji obligatoryjnej stanowi wyraźne odniesienie do rodzimej tradycji ustrojowej i konieczności przeglądu systemu politycznego, który nakazywała już Konstytucja 3 maja. Zdaniem S. Starzyńskiego ustawodawca w tej konstrukcji bezpośrednio się do niej odwoływał[60]. Podobnie jak w „Ustawie Rządowej" do realizacji tego zadania powołano odrębny organ – Zgromadzenie Narodowe – który miał decydować o zasadności wprowadzenia korekt w ustroju państwa. Należy podkreślić, że ustawodawca nie przesądzał o konieczności zmiany, a jedynie nakazywał podjęcie inicjatywy rewizji przez uprawnione do tego organy (izbę poselską i Zgromadzenie Narodowe). Natomiast tryb rewizji fakultatywnej stanowił, jak pokazała historia, nieudaną próbę wprowadzenia zewnętrznych, w tym wypadku francuskich, koncepcji polityczno-prawnych.

Podobnie jak w kilku innych przypadkach, tak i podczas redagowania art. 125 konstytucji marcowej[61] wkradł się drobny, ale bardzo istotny z perspektywy sejmowej arytmetyki błąd. Dotyczył on liczby posłów, którzy musieli podpisać się pod wnioskiem o zmianę ustawy zasadniczej. W pierwotnym tekście konstytucji znalazł się

[57] *Ibidem*, s. 73–74.

[58] SU, Druk nr 1883.

[59] M. Król, *op. cit.*, s. 41.

[60] S. Starzyński, *Konstytucja państwa polskiego*..., s. 50–51; S. Krukowski, *op. cit.*, s. 218.

[61] *Vide* S. Krukowski, *op. cit.*, s. 303–304; P. Tusiński, *op. cit.*, s. 372–373.

zapis o wymogu sygnowania odpowiedniego wniosku przez 1/3 ustawowej liczby posłów. Został on zmieniony obwieszczeniem wydanym przez Marszałka Sejmu, z dnia 21 czerwca 1921 r., pod którym podpisał się cały gabinet. Stwierdzono w nim, że w tym ustępie powinien się znaleźć ułamek 1/4[62].

V. Rozwój doktryny w okresie międzywojennym

Kwestia trybu uchwalenia konstytucji marcowej, pomimo burzliwego przebiegu obrad, nie stanowiła zasadniczo punktu odniesienia dla późniejszych sporów o kształt i model nowej konstytucji. Na rozwój prac nad prawem państwowym w tym metodologią prac ustrojowych bezwzględnie wpłynęły pojawiające się od mniej więcej 1923 r. propozycje zmian w obowiązującej niewiele ponad rok konstytucji. Na czoło w toczonych wówczas dysputach i polemikach wysuwa się, wyżej już dostrzeżony, problem opracowania nowoczesnej metody prac nad nową konstytucją oraz kwestia określenia generalnych i uniwersalnych zasad, które powinny znaleźć swe odzwierciedlenie nie tylko w treści ustawy zasadniczej, lecz także w jej kształcie.

Pierwsze propozycje zmian konstytucji marcowej pojawiały się już pod koniec 1924 r., wśród nich m.in. projekt narodowej demokracji, w którym szczególny nacisk położono na zrównanie uprawnień izby poselskiej i Senatu[63]. Źródeł tych koncepcji należy poszukiwać w przegranych przez narodową demokrację wyborach prezydenckich w 1922 r. oraz porozumieniu lanckorońskim zawiązanym w maju 1923 r. pomiędzy obu partiami. Kolejny projekt zmian obowiązującej ustawy zasadniczej przedłożyły już wiosną 1926 r. partie Chjeno-Piasta. Zawarte w nim propozycje szły w kierunku nadania głowie państwa prawa do rozwiązania parlamentu, które wymagałoby jedynie kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Prawo do samorozwiązania parlamentu uzyskałaby również z osobna każda z jego izb[64]. Równolegle pojawiały się liczne publikacje poświęcone analizie i krytyce obowiązującej konstytucji. Należy jednak podkreślić, że zasadniczo nie podejmowano w nich kwestii formalnej strony prac ustrojowych. Wyjątki stanowiły prace E. Dubanowicza i W. Komarnickiego. Profesor Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie w jednej z pierwszych syntez ustroju Rzeczypospolitej Polskiej pochylał się nad rozróżnieniem zastosowanych w konstytucji marcowej pojęć rewizji i zmiany konstytucji. Przyjął on za podstawę podziału znaczenie literalne i definiował rewizję jako „zmianę zasadniczą, czyli zmianę systemu, zmianę całości"[65]. Przez pojęcie zwykłej zmiany rozumiał zmianę częściową, która nie dotyczyła całości

[62] Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267; Obwieszczenie z dnia 20 czerwca 1921 r. w sprawie sprostowania omyłki dukarskiej w ustawie z dnia 17 marca 1921 r. „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej", Dz.U. 1921 nr 79, poz. 550.

[63] *Nasz Program. Przemówienie R. Dmowskiego, prof. R. Rybarskiego i pos. S. Kozickiego na konferencji krajowej Związku Ludowo-Narodowego w Warszawie dn. 18 X 1925 r.*, Związek Lud.-Nar., Warszawa 1925, s. 23.

[64] Sejm I (1922–1927), Druk nr 2431.

[65] W. Komarnicki, *Zarys ustroju państwowego*..., s. 108.

konstytucji, a jedynie – jak można wnioskować – odnosić się miała do materii określonej we wniosku[66]. Przyjęta w konstytucji marcowej dualna formuła zmian ustrojowych spotkała się w przeddzień przewrotu majowego z ostrą krytyką ze strony przewodniczącego komisji konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego, który z perspektywy kilku lat deklarował, że wprowadzona w art. 125 instytucja rewizji powinna zostać niezwłocznie usunięta. Wskazywał na zagrożenie, które stanowiła dla ciągłości i trwałości ustroju państwowego, wynikające z nadania izbie niższej uprawnień do samodzielnej rewizji, co stwarzać miało niebezpieczeństwo łatwej i dowolnej zmiany konstytucji przez czynnik parlamentarny[67].

Kolejne propozycje zmian w ustawie zasadniczej były formułowane już w nowej rzeczywistości politycznej po przewrocie majowym. Projekty reformy ustroju przedstawił zarówno rząd Kazimierza Bartla, jak i część stronnictw centrum i prawicy[68]. We wniosku rządowym, który stał się następnie podstawą prac parlamentarnych, koncentrowano się wokół wzmocnienia prerogatyw głowy państwa w zakresie ustawodawstwa przez wprowadzenie do systemu prawnego państwa prezydenckich rozporządzeń z mocą ustawy. Poza tym zakładano, podobnie jak w przedłożeniach partii opozycyjnych, możliwość przyznania prezydentowi prawa rozwiązania Sejmu na wniosek Rady Ministrów[69]. Natomiast z perspektywy zasad zmiany konstytucji, stanowiących główny obszar niniejszych rozważań, szczególną uwagę należy zwrócić na propozycje przedłożone przez Stronnictwo Chrześcijańsko-Narodowe i Związek Ludowo-Narodowy [dalej: ZLN]. W obu projektach przedstawionych 25 czerwca 1926 r. pojawiła się propozycja, wcześniej już akcentowana przez E. Dubanowicza, usunięcia mechanizmu rewizji konstytucji, który stanowił podstawę kompromisu zawartego w marcu 1921 r.[70] Jednakże już po kilku dniach partie te wspólnie z klubem Chrześcijańskiej Demokracji zgłosiły wspólny projekt, w którym nie podnoszono już konieczności zmian w art. 125 ustawy zasadniczej[71].

Mimo to w trakcie prac nad nowelą sierpniową doszło do próby podważenia trybu zmian konstytucji określonych w art. 125 konstytucji marcowej, które w pewnym zakresie potwierdzały obawy E. Dubanowicza – co istotne – w zakresie odmiennym od propozycji przedłożonych w powyżej przywołanych projektach stronnictw prawicy. Fakt ten nie został do tej pory wyczerpująco omówiony w literaturze przedmiotu, m.in. w ciągle aktualnej pracy A. Ajnenkiela o modelu polskiego parlamentaryzmu w pierwszych

---

[66] *Ibidem*, s. 108.

[67] E. Dubanowicz, *Rewizja konstytucji*, Wielkopolska Księgarnia Nakładowa Karola Rzepeckiego, Poznań 1926, s. 21.

[68] A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm*..., s. 247–248.

[69] Sejm I, Druk 2455; Sejm I, Druk 2470; Sejm I, Druk 2480; A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm*..., s. 324–329; R. Kraczkowski, *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy w latach 1926––1935*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 30–33. Jak wskazuje Romuald Kraczkowski, pomimo wypracowania przez prawicę zbliżonego stanowiska w zakresie reform ustrojowych, czego wyrazem był projekt z 1 lipca 1926 r., stronnictwa te nie wycofały swych odrębnych wcześniej zgłoszonych wniosków w przedmiocie zmiany konstytucji.

[70] Sejm I, Druk nr 2472; Sejm I, Druk nr 2473.

[71] Sejm I, Druk nr 2482.

latach II Rzeczypospolitej[72]. Informacji na temat propozycji zmian w ówczesnej doktrynie konstytucyjnej dostarczała głównie prasa. Wniosek o zmianę trybu nadzwyczajnej rewizji konstytucji, której prawo przeprowadzenia miał drugi Sejm wybrany na podstawie zasad określonych w ustawie zasadniczej z marca 1921 r., został sformułowany w trakcie prac komisji konstytucyjnej Sejmu[73]. Jako pierwszy z propozycją zmian w trybie zmiany konstytucji wyszedł poseł Związku Parlamentarnego Polskich Socjalistów M. Niedziałkowski, który przedstawił propozycję, aby „następny Sejm [Sejm II kadencji – M.W.], nie mógł być rozwiązany przez Prezydenta przynajmniej w ciągu pierwszych dwóch lat" od rozpoczęcia obrad. Jednakże wobec sprzeciwu ówczesnego Ministra Sprawiedliwości W. Makowskiego rozpatrzenie tej propozycji odłożono. Następnie odrębny wniosek, jednakże nawiązujący do propozycji M. Niedziałkowskiego, złożył poseł Stanisław Stroński ze ZLN. Zaproponował on, aby do art. 125 ust. 3 konstytucji marcowej dodać drugie zdanie, które brzmiało: „Jeżeli ten Sejm będzie rozwiązany przed upływem roku po ukonstytuowaniu się, nie dokonawszy rewizji Ustawy Konstytucyjnej, z prawa jego w tym zakresie może skorzystać następny Sejm w ciągu pierwszego roku swego istnienia". Wniosek ten uzyskał akceptację komisji i wszedł do jej sprawozdania, w którym zawarty został w art. 13 pierwotnej wersji noweli sierpniowej[74].

W ramach prac redakcyjnych propozycje te włączono do art. 8 noweli, którą następnie przesłano do komisji konstytucyjnej Senatu. W trakcie prac izby wyższej, jak zauważał A. Ajnenkiel, doszło do próby wzmocnienia jej pozycji prawno-politycznej, o czym świadczyło równouprawnienie Senatu w zakresie ustawodawstwa i w ramach działań zmierzających do samorozwiązania parlamentu[75]. Można jedynie przypuszczać, że Senat dążący do wzmocnienia swej podmiotowości nie był zainteresowany w prolongacji uprawnień izby niższej, w których nie mógł partycypować w myśl zawartego wiosną 1921 r. kompromisu i dlatego uchwalił skreślenie tego artykułu noweli[76]. Senat forsował również kolejną propozycję, która wzmacniałaby jego uprawnienia legislacyjne dzięki uzyskaniu prawa do ponownej oceny swych poprawek odrzuconych przez posłów. Zdaniem M. Rataja, który wziął udział w posiedzeniu komisji konstytucyjnej izby niższej, zakres poprawek Senatu stał w sprzeczności z ustawą zasadniczą, która nie nadawała izbie wyższej inicjatywy ustawodawczej. Pogląd ten podzieliła większość członków komisji[77].

---

[72] A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu*..., s. 384–389, 394–396.

[73] W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski*..., s. 72.

[74] Pierwotny tekst projektu noweli sierpniowej przed redakcją, której dokonano po jej drugim i trzecim czytaniu w czasie posiedzenia, został zamieszczony jedynie w prasie, właściwe druki sejmowe i odbitki roneo uznaje się za zaginione. Autor korzystał z materiału przedstawionego w „Kurierze Poznańskim". *Vide Ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej. Pełne brzmienie ustawy, uchwalonej onegdaj w Sejmie*, „Kurier Poznański", 24 VII 1926, nr 336 [wydanie wieczorne], s. 3.

[75] A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu*..., s. 393–396. Kwestii propozycji zmiany w art. 125 nie poruszali również S. Krukowski i Władysław Kulesza. *Vide* S. Krukowski, *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia*..., s. 121–138; W.T. Kulesza, *Nowela sierpniowa z 1926 r*., „Przegląd Sejmowy" 2006, nr 4, s. 9–49.

[76] *Jak Senat „poprawia" Konstytucję. (Z komisji senackiej)*, „Robotnik", 28 VII 1926, nr 205, s. 1.

[77] M. Rataj, *Pamiętniki*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1965, s. 384–386.

Izba niższa w czasie prac nie znalazła jednak większości dla odrzucenia poprawki Senatu, co skutkowało odrzuceniem art. 8 noweli. Należy również zauważyć, że w trakcie prac nad nowelą sierpniową przedmiotem dyskusji, jak podkreślał Kazimierz Bagiński na forum komisji konstytucyjnej Sejmu II kadencji w 1928 r., była również kwestia interpretacji art. 125 ust. 2, którego materia miała mieć charakter generalny i dotyczyć „wszelkiego rodzaju zmian, czy rewizji"[78]. Poprawki składane przez PSL „Wyzwolenie" miały na celu zmniejszenie liczby podpisów pod wnioskiem ze 111 do 50[79]. Z perspektywy praktyki parlamentarnej Sejmu II i III kadencji należy zwrócić uwagę na tryb uchwalania poprawek w obu izbach. Uznano, że każda z poprawek do projektu przedstawiona przez komisję musiała zostać uchwalona większością kwalifikowaną 2/3, właściwą dla trybu art. 125 konstytucji marcowej[80].

VI. Zmiana czy rewizja. Prace nad zmianą konstytucji w Sejmie II kadencji (1928–1930)

Wybrany w marcu 1928 r. Sejm II kadencji, w myśl art. 125 ust. 3 konstytucji marcowej, miał możliwość samodzielnej rewizji konstytucji marcowej, tj. jedynie uchwałą izby poselskiej, bez udziału Senatu. Prace nad rewizją ustawy zasadniczej rozpoczęły się jesienią 1928 r. Wówczas też po raz pierwszy Sejm zmierzył się z problemem przygotowania praktycznej interpretacji art. 125 konstytucji marcowej. O ile bowiem kwestia rewizji konstytucji przewijała się w trakcie kampanii wyborczej, akcentowana m.in. przez przedstawicieli powstałego na przełomie 1927 i 1928 r. BBWR, o tyle formułowane wówczas deklaracje miały charakter niemal wyłącznie polityczny. Brak odpowiednich wzorców postępowania w dotychczasowej praktyce parlamentarnej spowodował, że opracowanie formalnych ram postępowania rewizyjnego stało się głównym zadaniem komisji konstytucyjnej Sejmu.

Kwestia organizacji całości procesu zmiany ustroju była rozważana już w czasie kampanii wyborczej w kręgach prawników i historyków ustroju. Pod koniec 1927 r. narodowy „Kurier Warszawski" wysłał do kilkunastu profesorów prawa konstytucyjnego zaproszenie do udziału w ankiecie na temat wad i możliwości naprawy ustroju Rzeczypospolitej. Swymi spostrzeżeniami podzieliło się z redakcją i czytelnikami pięciu konstytucjonalistów: Bronisław Bouffał, Z. Cybichowski, W. Komarnicki, Antoni Peretiatkowicz i S. Starzyński[81]. Wszyscy uczestnicy ankiety zgadzali się zarówno co do konieczności

[78] *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej II kadencji*, *op. cit.*, s. 66.

[79] *Ibidem*.

[80] Przyjęcie tej interpretacji było przyczyną utraty przez Sejm prawa do samorozwiązania się. *Vide Zmiany Konstytucji i ustawa o pełnomocnictwach w Sejmie*, „Polska Zbrojna", 3 VIII 1926, nr 212, s. 3; *Z Sejmu*, „Kurier Warszawski", 3 VIII 1926, nr 211 [wydanie poranne], s. 1; *Zmiany w Konstytucji*, „Rzeczpospolita", 3 VIII 1926, nr 210, s. 1; M. Rataj, *op. cit.*, s. 385–387.

[81] *Ku naprawie konstytucji*, „Kurier Warszawski", 1 I 1928, nr 1, s. 8–12. Ze względu na obowiązki „doradczo-polityczne" w organizacjach międzynarodowych odpowiedzi nie przesłali L. Ehrlich i Michał Rostworowski.

zmiany w ustawie zasadniczej, jak i co do zakresu. Z. Cybichowski wprowadzał rozróżnienie pomiędzy małą a wielką reformą konstytucji. Przyjął, że za wielką uznano by zmianę ustroju państwowego, tj. przejście od republiki do monarchii, i wskazywał, że w Polsce nie ma przesłanek ku takowej zmianie, stąd też opowiadał się za małą reformą, która polegałaby jedynie na usunięciu niektórych wad obowiązującej konstytucji. Pewne obawy względem ograniczonej rewizji ustawy zasadniczej wyrażał jedynie B. Bouffał i podkreślał prowizoryczny charakter noweli sierpniowej, szczególnie w zakresie niewystarczających uprawnień nadanych prezydentowi[82].

Znacznie ciekawszy materiał, dotyczący formalnych i praktycznych uwarunkowań reformy ustrojowej, przyniosły ankiety rozpisane przez „Gazetę Sądową Warszawską" i „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" już po rozpoczęciu obrad Sejmu II kadencji. Wydaje się jednak, że na powstanie obydwu inicjatyw wpłynęły bezpośrednio debaty prowadzone w komisji konstytucyjnej Sejmu nad istotą art. 125 konstytucji marcowej. W pierwszej ankiecie, rozpisanej w stołecznym piśmie, której kwestionariusz przygotował A. Peretiatkowicz, szczególną uwagę zwrócono na określenie zakresu i formy zmian zapowiadanych w Sejmie. Respondenci mieli się wypowiedzieć, czy „należy poddać rewizji wszystkie te artykuły Konstytucji, których zmiana byłaby wskazana (co do treści lub formy), czy też należy ograniczyć się na razie do tych zmian, które są niezbędne dla normalnego funkcjonowania naszego ustroju państwowego" oraz czy „przepisy dotyczące rewizji Konstytucji powinny zostać zmienione?"[83]. Odpowiedzi na ankietę poza jej autorem udzielili Stefan Glaser, Kazimierz Głębocki, Henryk Konic, Antoni Mogilnicki i Michał Rostworowski. W odpowiedzi na pierwsze pytanie większość uczestników wypowiedziała się za rewizją ograniczoną jedynie do najbardziej palących zagadnień politycznych[84]. Również w odniesieniu do obowiązujących regulacji zmiany konstytucji zauważamy wyraźny konsensus. Z powodu braku określenia wyraźnego rozdziału pomiędzy pojęciami zastosowanymi w ust. 1 i 3 podnoszono brak precyzji ustawodawcy w konstrukcji art. 125. Kwestionowano także zasadność utrzymania w przyszłości instytucji periodycznej i nadzwyczajnej rewizji ustawy zasadniczej. Podobne uwagi formułowali uczestnicy ankiety rozpisanej rok później przez redakcję poznańskiego czasopisma nauk społecznych. Podkreślano problemy wynikające z niejasności terminologii przyjętej przez twórców konstytucji marcowej. Wśród zaprezentowanych wówczas opinii na uwagę zasługują propozycje usprawnienia mechanizmu określonego w art. 125 ust. 3 i 4. Ludwik Kulczycki uznawał, że próba wprowadzenia wyraźnej granicy pomiędzy

[82] *Ibidem*, s. 9, 11.

[83] *Kwestionariusz*, [w:] *Zbiór materiałów dotyczących zmian i uzupełnień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. (Ankieta przeprowadzona z inicjatywy Prezydium Stałej Delegacji Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych R.P.)*, „Gazeta Sądowa Warszawska" 1929, nr 1, s. 10.

[84] Całościowy charakter zmian przedstawił w formie projektu jedynie H. Konic. Na podstawie analizy tekstu można jednak wnioskować, że mieścił się on w przedstawionej przez Z. Cybichowskiego koncepcji małej zmiany konstytucji, tj. jej rewizji. *Vide* H. Konic, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zbiór materiałów dotyczących zmian i uzupełnień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. (Ankieta przeprowadzona z inicjatywy Prezydium Stałej Delegacji Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych R.P.)*, „Gazeta Sądowa Warszawska" 1929, nr 2, s. 20–29.

zmianą a rewizją nie jest możliwa, stąd też łączył w swej koncepcji obydwie instytucje. Uznawał, że uchwała o przeprowadzeniu zmiany konstytucji skutkować powinna natychmiastowym rozwiązaniem parlamentu. Do rewizji mogłoby przystąpić dopiero nowo wybrane przedstawicielstwo, połączone w Zgromadzenie Narodowe. Akt rewizji nie był ograniczony do sytuacji nadzwyczajnych, a stanowić miał stałą formułę zmiany ustawy zasadniczej[85]. Przy dotychczasowej formule rewizji pozostawał S. Starzyński, który postulował likwidację rygorów formalnych określonych w art. 125 ust. 2 i prawdopodobnie pozostawiał tę kwestię do rozstrzygnięcia regulaminowi sejmowemu[86].

W żadnej z trzech przywołanych ankiet nie brał natomiast udziału profesor Władysław Konopczyński, który jako jeden z pierwszych – jak sam wskazywał – podjął się określenia procedury rewizji nadzwyczajnej ustawy zasadniczej[87]. Krakowski badacz odniósł się do wcześniejszych doświadczeń państw europejskich i dowodził, że w niewielkim stopniu mogły one stanowić punkt odniesienia dla polskiej praktyki ustrojowej, która również nie wypracowała jasnego modelu postępowania. W. Konopczyński w trakcie poszukiwań odpowiedzi na główne pytanie: Jak się odbywa rewizja konstytucji? stawiał trzy pytania, które pozwoliły mu uporządkować całość wywodu:

1. Kto może wnieść odmianę konstytucji?
2. Kto decyduje o tym, czy w ogóle Sejm ma głosować nad odmianą konstytucji?
3. Kto stanowi o zakresie zmiany konstytucji?

Gdy udzielał odpowiedzi na pierwsze pytanie, podkreślał, że w razie zmiany częściowej, określonej w art. 125 ust. 1 i 2, wniosek musi być poparty przez 111 posłów. W przypadku rewizji nadzwyczajnej i periodycznej dla poparcia wniosku o zmianę konstytucji wystarczać miała aprobata jedynie 15 posłów, to jest tylu, ilu wymagał analogiczny – zdaniem znakomitego historyka – zwykły wniosek ustawodawczy. Natomiast z dotychczasowej praktyki ustrojowej W. Konopczyński wyciągnął konkluzję, że prawo inicjatywy przysługuje również rządowi, którego wniosek nie został oprotestowany w trakcie przygotowywania noweli sierpniowej.

Równie precedensowe były ustalenia co do organu, któremu przysługiwało uprawnienie do wszczęcia procesu zmiany ustroju. Był nim Sejm – izba poselska – w przypadku zmiany częściowej. W przypadku rewizji periodycznej decyzję tę podjąć musiało Zgromadzenie Narodowe, ale dopiero po wysłuchaniu sprawozdania komisji, która rozpatrywałaby nie projekt konstytucji, a wniosek o podjęcie postępowania rewizyjnego. I wreszcie w przypadku rewizji nadzwyczajnej analogiczną decyzję podjęłaby izba poselska większością 3/5 głosów przy *quorum* wynoszącym połowę jej składu. W. Konopczyński wskazywał również różnicę w zakresie przedmiotowym pomiędzy zmianą częściową, która miała być ograniczona jedynie do materii przedstawionej we wniosku, a rewizją, która bez względu na tryb obejmowała swym postępowaniem całość konstytucji.

---

[85] *Ankieta w sprawie rewizji Konstytucji polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1930, z. 2, s. 306.

[86] *Ibidem*, s. 321.

[87] W. Konopczyński, *Jak się odbywa rewizja konstytucji?*, „Kurier Warszawski", 20 V 1928, nr 139, s. 5–6.

Procedura musiała zostać przeprowadzona przez odpowiednie komisje konstytucyjne izby poselskiej, Senatu i Zgromadzenia Narodowego, a decyzje zapadać miały większością zwykłą. Co do dalszej drogi postępowania zastosowanie miała mieć praktyka przyjęta w Sejmie Ustawodawczym, przy uwzględnieniu większości właściwych dla poszczególnych trybów korekty ustroju[88].

Zagadnienie wymogów formalnych zmiany ustroju stanowiło podstawę dyskusji przeprowadzonej na forum komisji konstytucyjnej na przełomie listopada i grudnia 1928 r. Przewodniczącym tego gremium został W. Makowski, profesor Uniwersytetu Warszawskiego i minister sprawiedliwości w kilku rządach sanacyjnych, zasiadający w Sejmie z ramienia BBWR. Jego referat wygłoszony 8 listopada 1928 r., w którym przedstawił własną interpretację treści art. 125 konstytucji marcowej, stanowił wprowadzenie do dyskusji formalnej[89].

Zdaniem W. Makowskiego źródłem rozwiązań przyjętych w polskiej ustawie zasadniczej był art. 8 francuskiej ustawy konstytucyjnej z 25 lutego 1875 r., który brzmiał: „Każda z izb ma prawo w samodzielnych debatach większością absolutną głosów z własnej inicjatywy lub na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej postanowić, że ustawy konstytucyjne mają być poddane rewizji. Po powzięciu przez każdą z izb osobno takiej uchwały, izby połączą się w Zgromadzenie Narodowe aby dokonać rewizji”[90]. Samo

[88] *Ibidem*, s. 6.

[89] Pełny tekst sprawozdań z dyskusji formalnej i ogólnej komisji konstytucyjnej Sejmu II kadencji został przedstawiony w edycji źródłowej. *Vide* Sejm II (1928–1930), Druk nr 265, *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej II kadencji*, *op. cit.*

[90] Szczegółowe studium poświęcone genezie art. 8 Konstytucji III Republiki przedstawił Edouard Laferrière, prawnik oraz członek i wiceprzewodniczący Rady Stanu w latach 1886–1898. Podkreślał, że kwestia trybu i charakteru rewizji konstytucji od samego początku budziła kontrowersje. Ich źródłem był brak precyzji ustawodawcy względem zastosowanej terminologii, który przełożył się na trudności interpretacyjne oraz pierwotne motywacje twórców ustaw konstytucyjnych. Zdaniem francuskiego prawnika koncentrowali oni swą uwagę na możliwym wpływie rewizji na instytucje republikańskie aniżeli samym mechanizmie rewizji. Podnoszone kontrowersje dotyczyły przede wszystkim relacji pomiędzy władzą legislacyjną – izbami parlamentu – a władzą konstytutywną – Zgromadzeniem Narodowym. Zasadnicze pytania, które stawiał E. Laferrière, odnosiły się do uprawnień przysługujących każdej z nich w ramach procesu rewizji konstytucji, szczególnie uprawnień przysługujących Zgromadzeniu Narodowemu w zakresie realizacji wniosków o rewizję, przedkładanych przez izby parlamentu. Czy uchwała o podjęciu rewizji determinowała jej zakres, tj. czy izby miały prawo reglamentować działalność Zgromadzenia do materii określonej we wniosku, a tym samym ograniczyć *pouvoir constituant* wynikające z jego natury? Zdaniem francuskiego prawnika ogólna forma terminu użytego w art. 8 nie pozwalała na takie ograniczenie i dlatego zakres rewizji mógł mieć charakter generalny. Odnosił się on do uprawnień obu izb parlamentu i dowodził, że w procesie rewizji przysługiwało im prawo do działania jedynie w obszarze ograniczonym poprzez *constitutionnelle imperative*, co znajdować miało uzasadnienie w ówczesnej praktyce konstytucyjnej, która odwoływała się do wyraźnego rozdzielenia podmiotów upoważnionych do inicjatywy i mających możliwość jej realizacji. *Vide* E. Laferrière, *L'article 8 de la constitution. Interpretation de la clause de revision*, Libraires du Conseil d'Etat, Paris 1881, s. 4–10, 15–20, 35–40, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5475283d?rk=21459;2/>, dostęp 3 IX 2020. W polskiej literaturze okresu międzywojennego analizę francuskiej praktyki parlamentarnej dotyczącą reformy ustroju przedstawił wspominany już A. Piasecki. *Vide* A. Piasecki, *O parlamentaryzmie III Republiki*, Fiszer i Majewski, Warszawa 1928, s. 55–56, 182–191. W. Makowski wskazywał: „Pojęcie rewizji Ustawy Konstytucyjnej jest niewątpliwie pojęciem szerszym,

pojęcie rewizji miało się zawierać w przejrzeniu, kontroli i sprawdzeniu obowiązującej ustawy zasadniczej, a w konsekwencji podjęcia tych działań – w przedstawieniu wniosku o zmianę lub pozostawieniu konstytucji w obowiązującym kształcie. Przyjęcie przez W. Makowskiego powyżej przedstawionej genezy art. 125 oraz przeprowadzona analiza (o której już wspominano) pozwoliły na postawienie kilku tez, które stały się przedmiotem szczegółowej dyskusji na forum komisji i izb.

Po pierwsze – pojęcia zmiany i rewizji nie były tożsame. Pierwsze odnosiło się do całości ustroju państwa, drugie jedynie do jego formalnego odbicia, które stanowiła ustawa zasadnicza.

Po drugie – użyte przez ustawodawcę pojęcia konstytucji i ustawy konstytucyjnej odnosiły się w ocenie profesora Uniwersytetu Warszawskiego do całkowicie różnych procesów i zakresu pojęciowego. Pierwszy z terminów stosowano do treści, a drugi do formy. Jak dowodził W. Makowski: „Mamy do czynienia z takimi ustrojami państwowymi, które mają dużo ustaw konstytucyjnych i każda ustawa konstytucyjna, jest ustawą konstytucyjną, a konstytucja to jest suma ustaw konstytucyjnych". Zmiana konstytucji była, w interpretacji przewodniczącego komisji konstytucyjnej, pojęciem o węższym zakresie aniżeli rewizja, pomimo iż pierwsze działanie ustawodawcy wiązało się z reformą ustroju państwa w znaczeniu materialnym[91].

Po trzecie – warszawski profesor organizował cały proces, wyraźnie oddzielając uchwałę o konieczności przeprowadzenia rewizji przez uprawniony do tego organ od rozpatrywania szczegółowych zagadnień ustrojowych, nieograniczonych uchwałą ogólną. Tym samym przyjmował za wzór praktykę parlamentarną III Republiki i uznawał, że proces określony w art. 125 ust. 3 rozpoczynał się uchwałą Sejmu, która nie musiała się odnosić do przedmiotowego wniosku określającego zakres rewizji[92].

---

niż pojęcie zmian Konstytucji; obejmuje ono nie tylko wypadki zmiany Konstytucji, t.j., zmiany ustroju w Ustawie Konstytucyjnej ustalonego, ale także te korektywy tekstu Ustawy Konstytucyjnej, które by zmiany ustroju nie zawierały, ale tylko usuwały np. wątpliwości z niejasnej redakcji tekstu wynikające, albo dotyczyły szczegółów formalnych, nie dotyczących ustroju jako takiego". Również W. Komarnicki wskazywał na różnice znaczeniowe używanej terminologii: „Co się tyczy pierwszej różnicy – ustawa konstytucyjna i konstytucja – to nie poszedłbym konsekwentnie za wnioskami p. prezesa Makowskiego, aczkolwiek uważam, że to nie jest to samo, konstytucja i ustawa konstytucyjna, dlatego że można tutaj mówić o konstytucji w znaczeniu formalnym, czyli o ustawie konstytucyjnej, a konstytucja będzie ustawą w materialnym znaczeniu, to jest ustrój państwa, nie jako wycinek ustawy konstytucyjnej, ale zakresowo więcej, dlatego że te ustawy wykonawcze do konstytucji też przecież stanowią konstytucję w materialnym słowa znaczeniu". *Vide* Sejm II (1928–1930), Druk nr 265; *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej II kadencji*, *op. cit.*, s. 70, 76–77.

[91] Podobną opinię wyraził W. Komarnicki: „Co się tyczy pierwszej różnicy – ustawa konstytucyjna i konstytucja – to nie poszedłbym konsekwentnie za wnioskami p. prezesa Makowskiego, aczkolwiek uważam, że to nie jest to samo, konstytucja i ustawa konstytucyjna, dlatego że można tutaj mówić o konstytucji w znaczeniu formalnym, czyli o ustawie konstytucyjnej, a konstytucja będzie ustawą w materialnym znaczeniu, to jest ustrój państwa, nie jako wycinek ustawy konstytucyjnej, ale zakresowo więcej, dlatego że te ustawy wykonawcze do konstytucji też przecież stanowią konstytucję w materialnym słowa znaczeniu". *Vide* Sejm II (1928–1930), Druk nr 265; *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej II kadencji*, *op. cit.*, s. 70.

[92] Sejm II (1928–1930), Druk nr 265; E. Laferrier, *op. cit.*, s. 3–5.

Interpretacja ta, szczególnie jej ostatni aspekt, spotkała się ze sprzeciwem większości przedstawicieli opozycji, którzy zgodnie przeciwstawiali się podejmowaniu przez Sejm odrębnej uchwały, gdyż kwestię tę – jak wskazywał W. Komarnicki – w sposób pozytywny przesądzał ustawodawca i określał czas i miejsce jej realizacji[93]. Tym samym taka uchwała, nawet gdyby została podjęta przez izbę, nie mogłaby być traktowana jako pierwsze stadium procedury rewizyjnej.

Natomiast, podobnie jak w przywołanych ankietach, kwestią, która nurtowała posłów, była relacja pomiędzy terminami zmiany i rewizji, tj. czy istniała pomiędzy nimi różnica materialna, czy też terminy te stanowiły jedynie synonimy tego samego działania. Za rozróżnieniem obydwu pojęć wypowiadała się większość członków komisji[94]. Różnice pojawiały się w odniesieniu do interpretacji pojęcia rewizji ze względu na jego odmienną formę zastosowaną w art. 125 ust. 3 i 4. Rewizja nadzwyczajna, wskazana w art. 125 ust. 3, pojmowana była jako zmiana konstytucji w myśl ust. 1 omawianego artykułu, a rewizja obligatoryjna ust. 4 jako forma zmiany ustrojowej. Uwagi w tym zakresie przedstawiali J. Chaciński, Tomasz Czernicki, W. Komarnicki, A. Piasecki i M. Rataj[95].

W dyskusji nad referatem przewodniczącego zarysowały się pewne wspólne dla większości komisji wnioski o charakterze proceduralnym, przede wszystkim w zakresie opracowania odpowiedniego regulaminu postępowania rewizyjnego, co wynikało z faktu, iż zarówno konstytucja, jak i obowiązujący Regulamin Sejmu nie przewidywały szczegółowych norm dla postępowania ustawodawczego realizowanego wyłącznie na forum niższej izby parlamentu. W związku z tym Jan Piłsudski opracował specjalny referat stanowiący swoiste podsumowanie dyskusji formalnej, poświęcony kwestii regulaminu obrad. Prawnik w swym wystąpieniu przedstawił następujące konkluzje:

– Substratem prac parlamentu powinna być cała ustawa zasadnicza. Ograniczanie się do materii przedmiotowych wniosków miało bowiem nie znajdować uzasadnienia w koncepcji rewizji konstytucji z góry narzuconej przez Sejm Ustawodawczy, dlatego też wszczęcie postępowania rewizyjnego następowałoby wraz z uchwałą Sejmu odnoszącą się do jego nadzwyczajnych uprawnień, określonych w art. 125 ust. 3, w której to uchwale nakazano by komisji konstytucyjnej przejrzenie i ocenę całej ustawy zasadniczej.
– Ułatwienia przewidziane przez ustawodawcę względem rewizji fakultatywnej wpływać powinny również na wymogi formalne względem przedkładanych wniosków, które składać należało zgodnie z art. 19 Regulaminu Sejmu, odnoszącym się do ustawodawstwa zwykłego[96].

Propozycje przedstawione przez J. Piłsudskiego odrzucone zostały w całości przez komisję, która stanęła na stanowisku, że przedmiotem rewizji mogą być jedynie odpowiednie wnioski ustawodawcze, a do ich przedstawiania uprawniony był zarówno Sejm,

[93] *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej II kadencji*, *op. cit.*, s. 71.
[94] *Ibidem*, s. 91.
[95] *Ibidem*, s. 67–71, 73–74, 80, 88–89.
[96] *Ibidem*, s. 96–99.

jak i rząd. Wnioski musiały być jednak składane zgodnie z wymogami określonymi w art. 125 ust. 2 konstytucji marcowej, tj. z poparciem 1/4 izby poselskiej[97]. Decyzja ta spotkała się z krytyką W. Komarnickiego, który wyjaśniał, że ograniczała ona pełnomocnictwa Sejmu II kadencji nadane mu przez twórców konstytucji marcowej w celu usunięcia uwidocznionych w niej luk i poprawek, generujących konflikty konstytucyjne[98]. O tym, że uchwała ta stała w sprzeczności z intencjami jej twórców i duchem obowiązującej ustawy zasadniczej, przekonany był również S. Starzyński[99].

Głównym rezultatem dyskusji formalnej była decyzja komisji konstytucyjnej o skierowaniu wniosku do komisji regulaminowej Sejmu o wprowadzenie zmian, które umożliwiłyby rewizję ustawy zasadniczej[100]. W konsekwencji na początku 1929 r. uchwalono właściwy rozdział Regulaminu Sejmu, precyzujący tryb nadzwyczajnej rewizji konstytucji[101]. Podstawą rewizji w myśl jego postanowień mogły być jedynie przedmiotowe wnioski zgłaszane przez posłów i rząd, w których żądano zmian poszczególnych przepisów ustawy konstytucyjnej i których materia ograniczała zakres prac Sejmu. Musiały być one zgłaszane zgodnie z wymogami określonymi w art. 125 ust. 2 konstytucji marcowej. Podobnym ograniczeniom formalnym poddano możliwość zgłaszania poprawek do propozycji komisji konstytucyjnej na forum izby[102].

Przebieg dalszych prac komisji konstytucyjnej Sejmu nad wnioskami o rewizję konstytucji warunkowany był nasilającym się konfliktem pomiędzy sanacją a opozycją. W wyniku zamknięcia sesji budżetowej Sejmu 25 marca 1929 r. nastąpiła prawie 10-miesięczna przerwa w jej pracach. Próbę zwołania komisji celem wznowienia prac, niezgodną z regulaminem i dotychczasową praktyką parlamentarną, w czasie zawieszenia obrad Sejmu podjął w listopadzie tegoż roku W. Makowski[103]. W międzyczasie doszło do eskalacji sporu pomiędzy obozem piłsudczykowskim a opozycją, czego wyrazem było przybycie Marszałka Józefa Piłsudskiego w towarzystwie uzbrojonych oficerów do Sejmu 31 października 1929 r., znane pod nazwą kryzysu przedsionkowego[104].

---

[97] *Ibidem*, s. 156.

[98] W. Komarnicki, *Sejm, a rewizja konstytucji*, „Kurier Warszawski", 21 I 1929, nr 21 [wydanie wieczorne], s. 2.

[99] S. Starzyński, *Ocena projektu B.B.W.R. w sprawie reformy Konstytucji*, „Gazeta Poranna", 4 XII 1929, nr 9061, s. 2–3.

[100] Podobny wniosek w odniesieniu do rewizji periodycznej przedstawił August Paszkudzki i podkreślał, że postanowienia ustawy zasadniczej w odniesieniu do kompetencji i trybu prac Zgromadzenia Narodowego, którego zadaniem miała być ocena funkcjonowania ustroju państwa po upływie 25 lat, były zbyt ogólne. *Vide* A. Paszkudzki, [Komentarz], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 z uwzględnieniem zmian ustalonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1926*, Książnica-Atlas, Lwów–Warszawa 1927, s. 153.

[101] *Regulamin rewizji Konstytucji*, „Kurier Warszawski", 12 I 1929, nr 12 [wydanie wieczorne], s. 10.

[102] *Regulamin obrad Sejmu: uchwalony dnia 16 lutego 1923 r. uzupełniony zgodnie z uchwałami Sejmu z dnia 11.X.1923 r., 30.XI.1923 r., 14.XI.1924 r., 18.XII.1924 r. i 22.I.1929 r.*, [*s.n.*], Warszawa 1929, s. 51–53.

[103] *Posiedzenie Komisji Konstytucyjnej*, „Gazeta Polska", 5 XI 1929, nr 7, s. 1.

[104] A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm*..., s. 286–287; *Wydarzenia w Sejmie z 31 października 1929 r. w świetle nowych dokumentów*, [oprac.] M. Duber, M. Wołos, „Dzieje Najnowsze" 2013, z. 1, s. 185.

Konfrontacja pomiędzy Ignacym Daszyńskim a J. Piłsudskim zasadniczo przesądziła o dalszym przebiegu prac parlamentu, w tym komisji konstytucyjnej, czego wyrazem były zmiany w regulaminie izby niższej, wzmacniające pozycję marszałka Sejmu. By wzmocnić pozycję przewodniczącego izby poselskiej, zniesiono ograniczenia jego uprawnień zawarte w art. 11 Regulaminu obrad Sejmu. Poza tym pozostał on strażnikiem godności i praw Sejmu, a do jego wyłącznych kompetencji należała piecza nad przebiegiem obrad Sejmu, w tym także w zakresie określania kalendarza prac parlamentu. Marszałek Sejmu uzyskał również możliwość, na wniosek Centrolewu, zarządzenia wyboru nowego prezydium komisji sejmowej w przypadku powtórnej obstrukcji ze strony jej dotychczasowego składu. Uprawnienie to pozwalało na przełamanie stosowanej przez klub BBWR praktyki spowalniania prac komisji, w których przewagę miała opozycja, co wynikało z sejmowej arytmetyki[105]. I. Daszyński korzystał ze swych uprawnień i doprowadził do wznowienia prac komisji konstytucyjnej, które pod nieobecność W. Makowskiego prowadził Kazimierz Czapiński[106].

Charakter wniosków przedłożonych przez poszczególne kluby powodował, że konstytucja została poddana rewizji na podstawie zmian proponowanych w odniesieniu do poszczególnych artykułów[107]. Przyjęty w zestawieniu projektów układ zagadnień warunkował dalszy przebieg obrad i dyskusji szczegółowej. W tym celu, co było stałą praktyką, planowano wydzielić podkomisje zajmujące się poszczególnymi działami konstytucji; faktycznie powołano dwie, a w marcu 1930 r. wzmożone prace podjęła jedna, której zadaniem było opracowanie zmian w zakresie dotychczasowych kompetencji głowy państwa[108].

Również wiosną 1930 r. z inicjatywy premiera K. Bartla powołana została komisja, której celem było przedłożenie szefowi gabinetu opinii na określone przez niego zagadnienia konstytucyjne. W skład tego zespołu doradczego weszli Z. Cybichowski (wyznaczony na sekretarza), A. Peretiatkowicz, M. Rostworowski, Jan Kopczyński (prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego), Władysław Kuczyński (prokurator Sądu Najwyższego) i Jan Kanty Piętak (szef Biura Prawnego Prezesa Rady Ministrów)[109].

---

[105] W trakcie zmiany regulaminu w grudniu 1929 r. uporządkowano również tryb procedowania poprawek senackich wnoszonych do projektu ustawy. Dotychczasowa praktyka ich procedowania powodowała bowiem, że projekty ustaw upadały w wypadku braku odpowiedniej większości dla odrzucenia zgłaszanych przez izbę wyższą poprawek. Dlatego do art. 24 regulaminu obrad wprowadzono dodatkowy ustęp, który wyraźnie określał sposób ich procedowania: „Zmiany w projekcie, proponowane przez Senat, są przyjęte, jeżeli nie zostaną w Sejmie odrzucone większością głosów". *Vide Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Posiedzenie sześćdziesiąte piąte z dnia 21 grudnia 1929*, „Monitor Polski" 1929, nr 295, s. 4; *Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 lutego 1923 r. uzupełniony zgodnie z uchwałami Sejmu z dnia 11.X 1923 r., 30.XI 1923 r., 14.XI 1924 r., 18.XII 1924 r., 22.I 1929 r. i 21.XII 1929 r. oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskie*j, [*s.n.*], Warszawa 1930, s. 20.

[106] *Komisja Konstytucyjna Sejmu rozpoczęła prace nad rewizją Konstytucji*, „Robotnik", 12 I 1930, nr 11, s. 2.

[107] *Obrady sejmowej podkomisji konstytucyjnej*, „Słowo", 2 II 1930, nr 27, s. 1.

[108] *Rewizja konstytucji*, „Kurier Warszawski" 14 III 1930, nr 72 [wydanie poranne], s. 2.

[109] AAN, Prezydium Rady Ministrów (PRM) – Akta grupowe, sygn. 5–2, k. 13–16.

W aktach Prezydium Rady Ministrów znajduje się niedatowany dokument zawierający ekspertyzę, w której omówiono zakres i metodykę prac nad rewizją konstytucji. Szczegółowa analiza treści, m.in. pojawiające się w niej propozycje systemu kanclerskiego, którego zwolennikiem był K. Bartel, pozwala przypuszczać, że powstał on prawdopodobnie w latach 1928–1930, być może przy udziale członków komisji powołanej przez premiera. Przedstawione w nim propozycje mogły stanowić podstawę dalszych prac eksperckich.

Autor lub autorzy tego tekstu wskazywali, że właściwe byłoby zachowanie tekstu obowiązującej konstytucji i wprowadzenie jedynie tych zmian, które wydawały się niezbędne dla naprawy ustroju państwa. Mimo to proces rewizji nie miał być ograniczany jedynie do najbardziej aktualnych zagadnień politycznych. Postulowano bowiem podjęcie działań zmierzających do usunięcia wcześniej już sygnalizowanych niedokładności, które wzbudzały „wątpliwości co do wykładni i trudności co do ich praktycznego stosowania"[110]. Zadaniem ustawodawcy miało być również uporządkowanie układu systematycznego w zakresie terminologii prawniczej, przyjętej przez twórców konstytucji, oraz układu rozdziałów i treści. W szczegółowej analizie obowiązujących przepisów postulowano ograniczenie art. 125 ustawy zasadniczej do jedynie dwóch pierwszych ustępów i sprzeciwiono się utrzymaniu rewizji nadzwyczajnej jako szkodliwej dla funkcjonowania systemu politycznego państwa[111].

VII. Zagadnienie metody prac ustrojowych w Sejmie III kadencji 1930–1935

Proces zmiany konstytucji w Sejmie III kadencji zapoczątkowany został złożeniem w marcu 1931 r. wniosku przez klub BBWR, w trybie przewidzianym w art. 125 ust. 1[112]. W trakcie dalszych prac zastosowano metodykę znaną już z wcześniejszej praktyki parlamentarnej i politycznej. Po pierwszym czytaniu i skierowaniu wniosku do komisji jej ówczesny przewodniczący Stanisław Car rozpisał „Ankietę konstytucyjną" skierowaną do przedstawicieli środowisk naukowych i prawniczych. Jednocześnie komisje konstytucyjne (sejmowa i wewnętrzna BBWR) z wyodrębnionymi podkomisjami podjęły prace nad kształtem przyszłego ustroju państwa[113].

W przypadku ankiety i komisji konstytucyjnej przebieg prac warunkowany był opracowaniem 18 – i co należy podkreślić – identycznych zagadnień przedstawionych do zreferowania członkom obydwu gremiów. Pozwoliło to, po otrzymaniu odpowiedzi

---

[110] *Ibidem*.

[111] AAN, PRM – akta grupowe, sygn. 5–2.II, k. 68–68v, 78.

[112] Sejm III, Druk nr 111.

[113] A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy: dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 1986, s. 187–194, 213–220; M. Wojtacki, *Prace Sejmowej Komisji Konstytucyjnej nad zmianą konstytucji w latach 1928–1934*, "Athenaeum. Political Science" 2003, nr 11, s. 95–111; P.A. Tusiński, *op. cit.*, s. 397–407.

na ankietę, na wykorzystanie jej rezultatów w toczącej się dyskusji ustrojowej[114]. Nie znamy dokładnej listy adresatów ankiety, których było 32, a odpowiedzi udzieliło, jak wynika z wydrukowanego trzytomowego sprawozdania, 19 respondentów[115].

Trzeba jednak podkreślić, że chociaż przedstawione opinie miały jedynie charakter pomocniczy, stanowią cenny materiał porównawczy, pozwalający na wgląd w kształtowanie się doktryny ustrojowej w II Rzeczypospolitej. Dotychczasowe rozwiązania w perspektywie formalnej krytykował L. Kulczycki, który podkreślał, że kiedy ustawodawca wprowadzał do konstytucji dwa tryby jej reformy, nie wyjaśniał dokładnie, co należy rozumieć przez zmianę i rewizję ustawy zasadniczej. Podobnie jak S. Starzyński, tak i L. Kulczycki stał na stanowisku utrzymania dotychczasowego trybu zmiany konstytucji[116]. Szczegółowe uwagi nad zasadami zmiany ustroju przedstawił Stanisław Estreicher, który określał się jako zwolennik konstytucji sztywnej. Zdaniem krakowskiego uczonego jej zmiana powinna następować większością kwalifikowaną 3/4 obu izb. Ze względu na fundamentalny dla kształtu państwa i jego funkcjonowania charakter ustawy zasadniczej przeciwstawiał się on periodycznej rewizji ustroju[117]. Z. Cybichowski odnosił się do braku odpowiedniej większości dla przeprowadzenia zmiany konstytucji w izbie niższej i podkreślał, że kwestia reformy ustroju stanowiła przedmiot praktyki politycznej. Tym samym jedyną możliwość dokonania zmian w konstytucji marcowej widział w zawarciu kompromisu[118].

Prace nad ankietą w niewielkim stopniu wpłynęły na późniejsze działania komisji konstytucyjnej, choć stanowiły punkt odniesienia dla referatów przedstawianych przez jej poszczególnych członków. Jeden z tych referatów, poświęcony procedurze zmiany konstytucji, przedstawił Roman Bogdani[119]. W swej analizie dotychczas funkcjonujących regulacji zwracał uwagę na wpływ czynników pośrednich, niewynikających bezpośrednio z konstytucyjnych zasad zmiany ustroju:

- praktyka parlamentarna,
- działania władz administracyjnych,
- obumieranie prawa[120].

---

[114] S. Car, *Referat wstępny o projekcie rewizji konstytucji wygłoszony w komisji konstytucyjnej Sejmu w dniu 17 III 1931*, [w:] *Ankieta Konstytucyjna Sejmu R.P.*, cz. 1, [*s.n.*], Warszawa 1931, s. 13–14.

[115] O liczbie wysłanych zaproszeń informował m.in. prorządowy „Kurier Poranny", w którym pojawia się 20 odpowiedzi, natomiast we wzmiankowanym opracowaniu odpowiedzi jest mniej. *Vide Obrady nad zmianą Konstytucji w komisji Sejmu*, „Kurier Poranny", 30 X 1931, nr 301, s. 2.

[116] *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną prof. dr Stanisława Starzyńskiego*, [w:] *Ankieta Konstytucyjna Sejmu R.P...*, cz. 1, s. 68–69; *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną prof. Ludwika Kulczyckiego*, [w:] *Ankieta Konstytucyjna Sejmu R.P...*, cz. 2, s. 101.

[117] *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną prof. Stanisława Estreichera*, [w:] *Ankieta Konstytucyjna Sejmu R.P...*, cz. 2, s. 30–31. *Vide* S. Estreicher, *Przebudowa ustroju, a nie rewizja konstytucji*, „Czas", 4 IV 1931, nr 78, s. 1.

[118] *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną prof. dr Z. Cybichowskiego*, [w:] *Ankieta Konstytucyjna Sejmu R.P...*, cz. 2, s. 12–13.

[119] *Referat p. R. Bogdaniego o Zmianie Konstytucji*, [w:] *Prace Komisji Konstytucyjnej*, t. 4, [*s.n.*], Warszawa 1933, s. 41–62.

[120] *Ibidem*, s. 42.

Wpływ praktyki jako źródła zwyczajowego prawa parlamentarnego wyrażać się miał przede wszystkim w przekształceniu obowiązujących norm przez zastępowanie ich procedurami odwołującymi się do wewnętrznych regulaminów zgromadzenia. R. Bogdani zwracał uwagę na fakt, iż w przypadku konfliktu pomiędzy normą stanowioną a praktyką realizowaną przez twórcę normy najczęściej przeważała jej bieżąca interpretacja i stawiał pod znakiem zapytania wartość poszczególnych norm i zasad konstytucyjnych. Oddziaływanie administracji, przede wszystkim właściwych organów władzy wykonawczej, czyli gabinetu i poszczególnych ministerstw, miało się wyrażać przez działania sprzeczne z literą konstytucji, co w ocenie referenta było uzasadnione stanem wyższej konieczności i żywotnym interesem państwa[121].

Roman Bogdani poddał również analizie obowiązujące ówcześnie, głównie w państwach europejskich, normatywne podstawy i zasady zmiany ustroju oraz konstrukcje formułowane w projektach zmiany konstytucji poszczególnych stronnictw politycznych i członków „Ankiety" powołanej przez rząd I. Paderewskiego. Porównanie to, którego szczegółowe przedstawienie przekracza ramy niniejszego studium, pozwoliło na wyciągnięcie następujących wniosków:

– należało zaniechać praktyki periodycznej rewizji konstytucji,
– prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany konstytucji powinno być przyznane Prezydentowi Rzeczypospolitej,
– konieczne jest obwarowanie zmiany konstytucji rękojmią odpowiedniej większości kwalifikowanej[122].

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na rozróżnienie inicjatywy ustawodawczej, dokonane przez R. Bogdaniego, które stanowi doskonały przykład przenikania doktryny państwa autorytarnego do norm konstytucyjnych. W systemie demokracji zorganizowanej, bo przedwojenni badacze najczęściej tym terminem posługiwali się w stosunku do systemu politycznego Rzeczypospolitej po przewrocie majowym, autorytet prezydenta miał ze swej istoty zastępować odpowiednie ustawowe rękojmie trwałości konstytucji, wyrażające się w konieczności poparcia zmiany ustawy zasadniczej odpowiednią większością kwalifikowaną. Dlatego też realizacja propozycji głowy państwa wymagałaby uchwały podjętej przez zwykłą większość zgromadzenia uprawnionego do przeprowadzenia zmiany ustroju. W przypadku odpowiedniego wniosku jednej z izb mogła ona zostać przeprowadzona jedynie z poparciem 2/3 głosów każdej, przy *quorum* wynoszącym połowę ustawowej liczby członków. Poza tym w zredagowanych przez R. Bogdaniego tezach konstytucyjnych wprowadzał on rozróżnienie pomiędzy zmianą całkowitą i częściową. Pierwsza, która dotyczyła całej konstytucji, wymagała decyzji Zgromadzenia Narodowego. W przypadku drugiego trybu przedmiotem rozważań ciał ustawodawczych mogła być jedynie materia określona we wniosku[123]. Kluczowe dla analizy praktyki parlamentarnej w zakresie prac nad zmianą konstytucji jest przedstawienie wydarzeń, do których doszło na forum parlamentu w latach 1933–1935.

[121] *Ibidem*, s. 44.
[122] *Ibidem*, s. 60–61.
[123] *Ibidem*, s. 61.

Jesienią 1933 r. zakończyły się prace komisji konstytucyjnej Sejmu nad wnioskiem rządowym, 20 grudnia tegoż roku odbyło się posiedzenie podsumowujące jej dotychczasowe obrady, w którego trakcie S. Car odniósł się również do przyjętej techniki prac. Podstawą przedstawionych przez referenta „Tez Konstytucyjnych" były referaty wcześniej wygłaszane na forum komisji. Co istotne, przedstawiony materiał nie stanowił w ocenie sprawozdawcy projektu nowej konstytucji, który miał powstać dopiero w toku dalszych obrad Sejmu[124].

Przebieg posiedzenia z dnia 26 stycznia 1934 r., w którego trakcie doszło do uchwalenia Tez Konstytucyjnych zawartych w sprawozdaniu komisji jako ustawy zasadniczej, ma już bogatą literaturę i licznych komentatorów[125], stąd też autor skoncentrował się jedynie na tych jego elementach, które odnoszą się bezpośrednio do kształtowania się ówczesnej praktyki parlamentarnej. Nie ulega wątpliwości, że konstytucja uchwalona została nie tyle żartem i trickiem, ile w trybie niezgodnym z ustawą zasadniczą z 17 marca 1921 r. Złamanie trybu zmiany konstytucji, przewidzianego w art. 125 konstytucji marcowej, polegało na przegłosowaniu przez klub BBWR „Tez Konstytucyjnych" zgłoszonych przez referenta komisji konstytucyjnej S. Cara jako projektu konstytucji w momencie, kiedy opozycja przeciwna rozwiązaniom projektu rządowego opuściła salę obrad, co pozwoliło obozowi rządowemu na uzyskanie wymaganej większości 3/5 głosów.

Aby jednak właściwie naświetlić wszystkie uwarunkowania, które doprowadziły do uchwalenia konstytucji 26 stycznia 1934 r., należy odnieść się do zmian w regulaminie polskiego parlamentu, przeprowadzonych na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych XX w., których pierwszy etap omówiono w poprzednim rozdziale.

W przeciwieństwie do dotychczasowej praktyki piłsudczycy odeszli od nowelizacji przepisów obowiązujących w poprzednich kadencjach na rzecz uchwalenia nowego regulaminu. Pozostali jednak przy jego dotychczasowej formie, tj. uchwale Sejmu, co – wydaje się – miało decydujące znaczenie dla interpretacji wydarzeń ze stycznia 1934 i marca 1935 r. Regulamin, przyjęty w formie uchwały, był zdaniem K. Grzybowskiego jedynie zbiorem reguł konwencjonalnych[126]. Na tej podstawie wysnuć można wniosek, że podobnie jak każdy konwenans podlegał on daleko idącej interpretacji przez organ do tego uprawniony, czyli marszałka Sejmu, którego dyskrecjonalne uprawnienia zostały rozszerzone.

W założeniu posłów BBWR proponowane zmiany zmierzały głównie do przyśpieszenia biegu trybu ustawodawczego. Kluczowe znaczenie w nowej konstrukcji regulaminu Sejmu miał art. 35 dotyczący zmian w porządku dziennym, wprowadzanych przez

---

[124] *Referat p. Wicemarszałka Cara w sprawie wniosku o rewizję Konstytucji*, [w:] *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu*, t. 6, [*s.n.*], Warszawa 1934, s. 3.

[125] A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*..., s. 320–323; F. Siemieński, *Uchwalanie konstytucji polskich*, [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, pod red. K. Działochy, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995, s. 13–22; W.T. Kulesza, *Tryb uchwalenia konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.)*, [w:] *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, pod red. M. Wyrzykowskiego, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998, s. 53–78; P.A. Tusiński, *op. cit.*, s. 398–427.

[126] K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 454.

przewodniczącego izby w ramach osobistych prerogatyw. Przewidywał on, że „za zgodą Izby mogą być wzięte pod obrady sprawy umieszczone przez Marszałka na porządku dziennym, bez zachowania terminów, przewidzianych w art. 15–17 niniejszego Regulaminu". Konsekwencje, które wynikały z zakresu tej poprawki, podkreślał w trakcie dyskusji nad zmianą regulaminu obrad izby poselskiej Marszałek Sejmu Ustawodawczego W. Trąmpczyński i kreślił ramy scenariusza obrad, zaistniałego w trakcie posiedzenia 26 stycznia 1934 r.: „ale zmiana art. 16 i 17 stawia opozycję sejmową w położeniu wprost skandalicznym. Żaden z panów, którzy dotychczas przemawiali, na to nie zwrócił uwagi. Proszę Panów, według tej reformy może się zdarzyć, że poseł, który się spóźni na posiedzenie godzinę, albo na godzinę wyjdzie, po powrocie dowie się raptem, że ustawa została w drugim i trzecim czytaniu przyjęta, chociaż nie była ani na porządku dziennym, ani nie rozdano jej do druku"[127].

W związku z tym, że Sejm III kadencji nie miał możliwości samodzielnej rewizji ustawy zasadniczej, w regulaminach obu izb wprowadzono określone poprawki. W regulaminie izby poselskiej nie uwzględniono regulacji określających tryb przeprowadzenia reformy konstytucji, której zmiana miała zostać przeprowadzona w ramach regulacji określonych dla zwykłego postępowania ustawodawczego. W przypadku Regulaminu Senatu zmiany dotyczyły utworzenia komisji konstytucyjnej, która nie była powoływana w dwóch poprzednich kadencjach izby wyższej. Analogicznie jak w przypadku izby poselskiej wzmocniona została pozycja marszałka Senatu, dokonano również zmian w zakresie regulacji dotyczących trybu obrad. W ich konsekwencji jedynym klubem, który mógł samodzielnie składać wnioski i poprawki do ustaw rozpatrywanych przez Senat, był BBWR[128]. Podkreślić również należy, że w Senacie III kadencji podjęto się realizacji

[127] Sejm III, pos. 34, ł. 31–32. Podobną opinię wyraził poseł Kazimierz Bitner, który w rozmowie z Kazimierzem Świtalskim miał stwierdzić, „że jego zdaniem obóz rządzący nie wyrzeka się «zamiaru przeprowadzenia konstytucji drogą tricku polegającego na uzyskaniu 2/3 w sejmie dla jakiejkolwiek choćby najmniejszej zmiany konstytucji, chociażby przecinka w niej, by potem odesłać sprawę do senatu, a tam mając do rozporządzania 2/3 głosów zmienić całą konstytucję, by potem kwalifikowaną większością uchwalić to, co senat zrobił»". *Vide* W.T. Kulesza, *Tryb uchwalenia konstytucji*..., s. 77–78. Należy podkreślić, że już wcześniej niektórzy z komentatorów zwracali uwagę na podejmowaną na łamach prasy rządowej akcję propagandową. Jej kanwę stanowiły coroczne obchody rocznicy uchwalenia Konstytucji 3 maja, gdyż przy tej okazji ze szczególnym naciskiem podkreślano specyfikę trybu uchwalenia Ustawy Rządowej, która w ocenie prorządowych publicystów legitymizowała działania i decyzje podejmowane przez piłsudczyków w obszarze zmian ustrojowych. *Vide* S. Stroński, *Fałszywe zestawienie*, „Kurier Warszawski", 5 V 1930, nr 121, s. 1; *Wskazania trzeciego maja*, „Gazeta Polska", 3 V 1930, nr 120, s. 1; T. Hołówko, *O naprawę konstytucji*, „Droga" 1930, nr 9, s. 790; Cat, *Zamach stanu z 3 maja 1791 r.*, „Słowo", 3 V 1929, nr 102, s. 1. W 1933 r. redaktor „Gazety Polskiej" pisał: „Na pierwszy spóźniony zamach stanu, zamach 3 maja 1791 r. Polska czekała trzy stulecia. Na drugi nadeszły w czas, zwycięski – czekała trzy lata. Najgłębszy, najprawdziwszy testament żywego narodu, zawarty w duchu konstytucji majowej – począł zmieniać się w Ciało – w majową noc wiosenną. 12 maja 1926 r.". *Vide Konstytucja 3 maja*, „Gazeta Polska", 3 V 1933, nr 121, s. 1.

[128] Na forum Senatu propozycje zmian w regulaminie referował Stefan Perzyński. *Vide* Senat III (1930–1935), pos. 3, ł. 3–11; *Regulamin Obrad Senatu uchwalony dnia 24 marca 1923 r. zmieniony i uzupełniony zgodnie z uchwałą Senatu z dnia 17 grudnia 1930 r. wraz ze skorowidzem rzeczowym*, [*s.n.*], Warszawa 1931.

jednego z najważniejszych postulatów środowisk prawniczych II Rzeczypospolitej, tj. powołania organu odpowiedzialnego za rzeczową krytykę i przedstawianie opinii w zakresie poprawności techniki ustawodawczej[129]. Funkcje te miał pełnić powstały w 1931 r. Komitet Techniki Ustawodawczej[130].

W trakcie senackich prac nad projektem ustawy zasadniczej przygotowanym przez BBWR zadaniem tego Komitetu było przedstawianie opinii i poprawek technicznych, które stanowiły uzupełnienie dla zmian zaproponowanych przez wewnętrzną grupę konstytucyjną klubu Jedynki. W związku z tym że zostały one łącznie zamieszczone w sprawozdaniu przygotowanym przez senatora Józefa Targowskiego nie można wskazać ich szczegółowej materii[131].

Zdaniem autora proces uchwalania konstytucji kwietniowej należy interpretować z uwzględnieniem obowiązujących wówczas regulaminów obydwóch izb. W rezultacie przedstawionych zmian marszałek Sejmu stał się nie tylko szefem parlamentarnej administracji, lecz także faktycznie omnipotentnym organem, niemal niezależnym w swych decyzjach od izby, w której większość miał BBWR.

Działania podjęte przez Marszałka Sejmu w ramach jego uprawnień w zakresie obowiązującego regulaminu[132] stały w sprzeczności z literą ustawy zasadniczej, na co już przed wojną wskazywali W. Komarnicki czy S. Starzyński, a po wojnie m.in. Feliks Siemieński, Władysław Kulesza i Piotr Tusiński. W ocenie trybu uchwalenia konstytucji zachodzą pewne różnice. Wspólne dla wszystkich badaczy wydają się dwa elementy głosowań ze stycznia 1934 i marca 1935 r. Główny przedmiot rozważań stanowiła kwestia odpowiedniego *quorum* wynoszącego połowę ustawowej liczby posłów,

---

[129] K. Koźmiński, *Technika prawodawcza w II Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019, s. 269–274. Postulaty powołania odpowiedniej instytucji zgłaszali m.in. wspomniany już T. Hilarowicz i Władysław Jaworski. *Vide* T. Hilarowicz, *op. cit.*, s. 552–553; W.L. Jaworski, *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Krakowska Spółka Wydawnicza, Kraków 1924, s. 54–59. W Sejmie I kadencji powołano nawet do życia Komitet Techniki Ustawodawczej, który nie podjął jednak żadnej aktywności na forum izby. *Vide Wczorajsze posiedzenie Senatu*, „Robotnik", 26 I 1933, nr 37, s. 4.

[130] Inicjatorem powołania Komitetu był Wicemarszałek Senatu Antoni Bogucki. Organem właściwym do delegacji Komitetu była Komisja Prawnicza Senatu. W skład trzyosobowego gremium, powołanego w styczniu 1931 r., wchodzili poza A. Boguckim pełniącym funkcję wiceprzewodniczącego, S. Perzyński – przewodniczący – i Antoni Staniewicz – sekretarz. W styczniu 1933 r. senator A. Bogucki przedstawił wniosek o rozszerzenie składu Komitetu do pięciu członków stałych i trzech zastępców. Poza tym wyraźnie określono kompetencje Komitetu, którego opinia (pomimo iż fakultatywna) powinna znajdować się w sprawozdaniu każdej z senackich komisji rozpatrujących projekty ustaw rozpatrywanych w izbie wyższej. Wówczas też A. Bogucki objął funkcję przewodniczącego Komitetu. Jego zastępcą został Walery Roman. Autorowi nie udało się odnaleźć pełnego składu Komitetu po jego poszerzeniu, z pewnością jednak w jego skład wchodził także Juliusz Makarewicz. *Vide Obrady nad ustawą o szkołach akademickich*, „Polska Zbrojna", 28 II 1933, nr 59, s. 4.

[131] *Projekt konstytucji B.B. w komisji senackiej*, „Kurier Warszawski", 12 I 1935, nr 12 [wydanie poranne], s. 4; Senat III, Druk nr 420.

[132] Na decydującą rolę marszałka Sejmu jako nadrzędnego interpretatora rozstrzygnięć podejmowanych przez izbę wskazywał A. Chrząszczewski, choć akcentował również problem kolizji, która zachodziłaby w przypadku konfliktu pomiędzy materią ustawy zasadniczej a decyzją przewodniczącego izby. *Vide* A. Chrząszczewski, *op. cit.*, s. 42–44.

którego miało zabraknąć w trakcie przyjmowania przemianowanych na projekt konstytucji tez zredagowanych przez S. Cara. Okoliczność tę podkreślali m.in. S. Starzyński i W. Komarnicki[133].

Natomiast żadnych wątpliwości nie wywoływała ocena wykładni zastosowanej przez Marszałka Sejmu dla przeforsowania poprawek zgłoszonych do projektu zmiany konstytucji przez Senat. Przyjęcie przez Kazimierza Świtalskiego trybu określonego w art. 35, właściwego dla ustawodawstwa zwykłego, było nie tylko sprzeczne z art. 125 ust. 1 określającym zasady procedowania zmiany konstytucji, lecz także z dotychczasową praktyką polityczną, często przywoływaną przez polityków obozu rządowego. Punkt odniesienia stanowiło przyjęcie noweli sierpniowej, kiedy to M. Rataj w odpowiedzi na pojawiające się wątpliwości wyraźnie stwierdził, że „w sprawie zmiany Konstytucji Sejm i Senat są równouprawnione w tym znaczeniu że art. 35 nie ma zastosowania, o ile chodzi o poprawki do ustawy zmieniającej Konstytucję [...]. Te postanowienia, które by uzyskały tylko 2/3 Sejmu albo Senatu nie mogłyby stać się ustawą"[134]. Jak wskazuje P. Tusiński, zastosowana przez K. Świtalskiego interpretacja stanowiła przełamanie precedensu stworzonego w momencie uchwalania noweli sierpniowej, a jej głównym źródłem był brak odpowiedniej większości po stronie rządowej dla przyjęcia zmian zaproponowanych przez Senat[135]. Jak już wskazano powyżej, opozycja nie tylko przewidywała możliwość zastosowania tego trybu, lecz także faktycznie umożliwiła jego przeprowadzenie dzięki taktyce bojkotowania prac konstytucyjnych[136].

W kontekście badań przeprowadzonych nad praktyką zmian ustrojowych w Sejmie III kadencji należy także zasygnalizować wpływ tego procesu na tok i organizację innych prac parlamentu, w tym relację pomiędzy działalnością poszczególnych komisji sejmowych i podział ich kompetencji. Doskonały przykład stanowią zakończone w 1933 r. prace nad reformą administracyjną państwa, której zasady odnosiły się do obowiązującej przecież konstytucji marcowej. Na forum komisji konstytucyjnej problem ten podniósł Stefan Mękarski z BBWR, który podkreślał nadrzędny charakter ustaleń dokonanych w trakcie prac nad zmianą ustawy zasadniczej nad ustaleniami innych komisji, w tym administracyjnej. Podobne zdanie wyrażali przedstawiciele obozu rządowego

---

[133] S. Starzyński, *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński", R. 8: 1936, s. 4–5. W. Komarnicki stwierdzał, że Marszałek Sejmu nie sprawdził *quorum* i przyjął, że powstanie z miejsc przez większość posłów pozwalało na przyjęcie ustawy. S. Car na forum komisji konstytucyjnej Sejmu miał bronić tego stanowiska i podpierać się interpretacją M. Rataja. Podkreślić jednak należy, że M. Rataj stwierdzał jedynie, „że większość 2/3 można było stwierdzić na oko, skoro wszyscy posłowie stali, natomiast *quorum* na oko stwierdzić nie można. Więc temu przepisowi regulaminu nie stało się zadość". *Vide* W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski*..., s. 160–161.

[134] Sejm I (1922–1927), Spraw. sten. z 299 pos., ł. 23–24.

[135] A.P. Tusiński, *op. cit.*, s. 420–423. *Vide* W.T. Kulesza, *op. cit.*, s. 77; F. Siemieński, *op. cit.*, s. 14–16.

[136] Na fakt iż bez błędu taktycznego popełnionego przez opozycję obóz rządowy nie zdołałby uchwalić konstytucji w styczniu 1934 r., zwracał uwagę Bohdan Podoski, jednocześnie podkreślając, że cała procedura odbyła się zgodnie z przepisami obowiązującego regulaminu sejmowego. *Vide Józef Piłsudski i Konstytucja Kwietniowa*, Instytut Józefa Piłsudskiego w Londynie, „Kolekcja Bohdana Podoskiego", sygn. 28, k. 2.

w uzasadnieniu Ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego[137]. Wydaje się, że powyższe założenie wynikało z częstego nie tylko wśród konstytucjonalistów związanych z obozem rządowym przekonania o nieskuteczności klauzuli derogacyjnej zawartej w art. 126 konstytucji marcowej[138]. Ponieważ nie chciano powielać wcześniejszych wadliwych rozwiązań, kwestie wprowadzenia właściwych norm prawa politycznego zamierzano realizować już po uchwaleniu nowej ustawy zasadniczej.

Porównując ostatecznie sformułowane w art. 80 ustawy zasadniczej z 23 kwietnia 1935 r. zasady zmiany konstytucji z tezami przedstawionymi przez R. Bogdaniego, zauważamy pewne dość istotne różnice. Po pierwsze – do organów, mających prawo inicjatywy w zakresie zmiany konstytucji, zaliczono rząd, a uprawnienie to utracił Senat, który uczestniczył w procedowaniu wniosków. Właściwie zmianie nie uległa pozycja izby niższej parlamentu. Podobnie jak w konstytucji marcowej miała ona inicjatywę ustawodawczą, a do jej realizacji wystarczał wniosek poparty przez 1/4 ustawowej liczby posłów. Względem propozycji referenta utrzymana została dominująca pozycja prezydenta w procesie zmiany konstytucji. Powyższe zmiany wprowadzone zostały już na etapie prac komisji konstytucyjnej Sejmu III kadencji, na co wskazuje porównanie projektu uchwalonego przez Sejm w styczniu 1934 r., z ustawą uchwaloną w kwietniu 1935 r., jak również fakt, iż izba wyższa nie przedstawiła żadnych poprawek do procedury zmiany konstytucji[139].

Jak zauważał W. Komarnicki, w konstytucji kwietniowej wprowadzono dwa tryby zmiany ustawy zasadniczej. Ułatwiony – z inicjatywy głowy państwa – i utrudniony – kiedy z wnioskiem występował Sejm lub rząd[140]. W pierwszym przypadku do zmiany konstytucji wystarczało poparcie wniosku prezydenta wyrażone „zgodną uchwałą Sejmu i Senatu powziętą zwykłą większością głosów". Tożsame propozycje rządu i parlamentu wymagały również zgodnych uchwał, które jednak musiały zostać podjęte „większością ustawowej liczby posłów i senatorów"[141].

Nadrzędna względem pozostałych organów państwowych pozycja głowy państwa w systemie konstytucji kwietniowej znalazła również szczególny wyraz w procesie

---

[137] *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu R.P. Referat p. Kazimierza Ducha o samorządzie terytorialnym*, Biblioteka Główna. Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, sygn. 61831, k. 35; Sejm III (1930–1935), Druk nr 460; M. Wojtacki, *Ewolucja pozycji prawnoustrojowej samorządu terytorialnego w procesie zmian konstytucyjnych w II Rzeczypospolitej w świetle obecnego stanu badań*, [w:] *Stulecie samorządu*, pod red. J. Mierzwy i T. Skoczka, Muzeum Niepodległości w Warszawie, Warszawa 2019, s. 20–21.

[138] *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną prof. dr Zygmunta Cybichowskiego*, [w:] *Ankieta Konstytucyjna Sejmu R.P...*, cz. 2, s. 8; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, oprac. J. Makowski, F. Hoesick, Warszawa 1924, s. 133–134; *Opinia dr Stanisława Starzyńskiego profesora Uniwersytetu Lwowskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1930, nr 2, s. 321.

[139] Sejm III, Druk nr 820; Senat III, Druk nr 410.

[140] W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie nowej konstytucji polskiej. Referat wygłoszony na posiedzeniu komisji konstytucyjnej Senatu w dniu 13 grudnia 1934 roku*, Księgarnia Józefa Zawadzkiego, Wilno 1935, s. 28–29.

[141] *Ibidem*, s. 28; Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227.

jej zmiany. Prezydent uzyskiwał bowiem, w ocenie profesora Uniwersytetu Stefana Batorego, niemal nieograniczone, właściwe monarchom, prawo sankcji wobec decyzji parlamentu, które realizowało się w formie weta wobec uchwały izb ustawodawczych zmieniającej konstytucję[142]. Instytucja ta przewidywała dwustopniowy charakter ingerencji głowy państwa wobec decyzji parlamentu. Pierwszym instrumentem, który mógł on zastosować, było weto ustawodawcze wobec uchwały Sejmu, co powodowało odroczenie do kolejnej kadencji izb ponownego rozpatrywania wniosku o zmianę konstytucji. W przypadku powtórnego uchwalenia przez Sejm i Senat ustawy wcześniej odrzuconej przez prezydenta nie był on zobligowany, jak w przypadku ustawodawstwa zwykłego, do jej ogłoszenia. Mógł nadal kwestionować wprowadzone w niej zmiany i rozwiązać parlament. W konsekwencji jakakolwiek zmiana ustroju państwa nie mogła się dokonać bez zgody prezydenta, będącego głównym gwarantem postanowień konstytucji. Nie mógł on jednak zmienić jej samodzielnie, ponieważ zostało to wykluczone z prawa dekretowania przysługującego głowie państwa (art. 55 ust. 2 pkt a)[143].

Wprowadzone w ustawie zasadniczej z 23 kwietnia 1935 r. rygory zmiany konstytucji powodowały, że włączać ją należy do typu konstytucji sztywnych. Ustawodawca dążył bowiem do utrwalenia porządku konstytucyjnego i wprowadzał jedynie teoretyczną możliwość legalnego przeobrażenia ustroju. Zmiana stawała się więc faktycznie możliwa, jak wskazywał W. Komarnicki, jedynie w drodze zamachu stanu, obchodzenia lub pominięcia jej przepisów[144]. Taką też formę obejścia niektórych przepisów konstytucji kwietniowej przyjęto w okresie kształtowania się władz Rzeczypospolitej po klęsce w wojnie obronnej 1939 r., w umowie paryskiej określającej relację głowy państwa z Prezesem Rady Ministrów w zakresie wykonywania samoistnych uprawnień prezydenta wynikających z art. 13 ustawy zasadniczej. Przyjęcie formy deklaracji o charakterze politycznym stanowiącej, jak podkreślał Władysław Rostocki, jedynie moralne zobowiązanie prezydenta pozwoliło na realizację doraźnych celów związanych z koniecznością utrzymania organów władzy, przy jednoczesnej ciągłości ustrojowej państwa[145], której wyrazem przez kolejne dziesięciolecia była na uchodźstwie konstytucja kwietniowa.

VIII. Wnioski

Dążeniem twórców międzywojennych konstytucji było pogodzenie tradycji ustrojowej wyrastającej z I Rzeczypospolitej z ówczesną praktyką parlamentarną. W konsekwencji uznania przez główne siły polityczne odradzającej się Rzeczypospolitej demokracji parlamentarnej jako nienaruszalnego fundamentu ustroju państwowego przyjęto

[142] W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski*..., s. 438.

[143] Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935 nr 30, poz. 227.

[144] W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie*..., s. 29.

[145] W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1998, s. 9–23.

model zbliżony do francuskiego republikanizmu[146]. Jednakże głębokie różnice co do właściwego kształtu instytucji państwa i podziału kompetencji wymusiły zawarcie kompromisu, którego istotnym elementem był uproszczony model zmiany ustawy zasadniczej; według przedwojennych konstytucjonalistów stanowiący jeden z najważniejszych mankamentów konstytucji marcowej. Określony w art. 125 ust. 3 tryb rewizji nadzwyczajnej przesądzał bowiem o tymczasowym charakterze ustawy zasadniczej i ustroju państwowego. Ta nieudana próba włączenia do kształtującego się porządku polityczno-prawnego odrodzonego państwa zewnętrznych instytucji ustrojowych przy jednoczesnym odwołaniu się do tradycji prawnej I Rzeczypospolitej w trybie rewizji obligatoryjnej – art. 125 ust. 4 – wpłynęła na przebieg dalszych prac konstytucyjnych polskiego parlamentu w okresie międzywojennym. Brak wyraźnego określenia w Sejmie Ustawodawczym różnicy pomiędzy zmianą a rewizją konstytucji doprowadził do sporów proceduralnych w Sejmie II kadencji. W rezultacie o trybie nadzwyczajnej zmiany konstytucji, wynikającym z art. 125 ust. 3 ustawy zasadniczej, Sejm rozstrzygnął w formie uchwały zmieniającej regulamin izby niższej w styczniu 1929 r.

Te uwarunkowania wpłynęły na wypracowany model prac ustrojowych, którego elementy znajdujemy zarówno w obszarze zwyczajowym, jak i normatywnym. Zaliczyć należy do nich przede wszystkim specjalistyczne ankiety i zmiany w regulaminach izb. W odniesieniu do konstrukcji norm dążeniem ustawodawcy, jak również zbiorowego suwerena był model konstytucji sztywnej, zabezpieczonej przed doraźnymi, motywowanymi politycznie zmianami. Zawarte jednak w art. 125 konstytucji marcowej tryby jej zmiany i rewizji nie pozwalały na osiągnięcie tego celu. Dlatego też ustawodawca w konstytucji kwietniowej, zgodnie z dość powszechną opinią środowisk prawniczych, odszedł od praktyki nadzwyczajnej rewizji konstytucji oraz wyrastającej z przedrozbiorowej tradycji periodycznej zmiany ustroju i jednocześnie wprowadził mechanizmy ograniczające możliwość zmian.

Nie bez znaczenia dla całości postępowania ustawodawczego w Sejmie III kadencji były uwarunkowania natury politycznej przesądzające nie tylko o materii konstytucyjnej, lecz także determinujące zastosowaną w trakcie jej uchwalania taktykę zasadniczo sprzeczną z obowiązującymi zasadami konstytucji, których wykładnię stanowiły regulaminy obrad obu izb. Wzmocnienie pozycji marszałków zarówno Sejmu, jak i Senatu wpłynęło na późniejsze przełamanie konwenansów i wprowadzenie systemu precedensów konstytucyjnych, charakterystycznego dla działań obozu piłsudczykowskiego[147].

Pomimo że na poziomie normatywnym zauważamy zasadnicze różnice pomiędzy trybem uchwalenia obydwu międzywojennych ustaw zasadniczych, to łączy je podobna geneza polityczna. Podstawą przyjętych rozstrzygnięć było uznanie przez ustawodawcę, że Rzeczpospolita znalazła się w stanie wyższej konieczności. O ile jednak

---

[146] K. Kawalec, *Wizje ustroju państwa w polskiej myśli politycznej lat 1918–1939. Ze studiów nad dziejami polskiej myśli politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995, s. 50–51.

[147] A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm*..., s. 252.

w 1921 r. zawarcie ponadpartyjnego kompromisu odbyło się bez naruszenia obowiązujących zasad regulaminu izby, o tyle po 1926 r. uznanie nadzwyczajnego charakteru zaistniałych stosunków społecznych i politycznych stanowiło podstawową zasadę legitymizacji zmian ustrojowych, motywowanych zarówno czynnikami wewnętrznymi, jak i zewnętrznym zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa, przeprowadzanych jednak w konflikcie z obowiązującymi regułami zmiany ustawy zasadniczej.

Należy przyjąć, że kolejnym czynnikiem wpływającym na charakter ewolucji ustrojowej II Rzeczypospolitej było zastosowanie w pracach konstytucyjnych Sejmu I i II kadencji formuły rewizji fragmentarycznej, w ramach której dokonywano szczegółowego przeglądu poszczególnych artykułów ustawy zasadniczej. Jak zaznaczał S. Kutrzeba, metoda ta właściwa dla prac kodyfikacyjnych nie powinna być stosowana w stosunku do norm prawa politycznego ze względu na ich koherentny charakter[148]. Wykorzystanie tego modelu w trakcie uchwalania noweli sierpniowej doprowadziło m.in. do sporu proceduralnego pomiędzy marszałkami Sejmu i Senatu. Stąd też zastosowana w Sejmie III kadencji metoda całościowej zmiany konstytucji znajdowała akceptację w części środowisk prawniczych, choć, co należy podkreślić, związanych głównie z obozem rządzącym.

Przy podsumowaniu kwestii natury politycznej należy się skoncentrować na sferze praktycznej działania zgromadzeń przedstawicielskich oraz ich miejscu w strukturze państwa. Celem parlamentu w wymiarze normatywnym jest tworzenie ustawodawstwa, natomiast w politycznym – realizacja zasady reprezentacji. Formalna natura legislatywy wynika z jej konstytucyjnego umocowania jako organu prawodawczego. Specyfika norm tworzonych przez parlament, jak wskazywał K. Grzybowski, wymagałaby więc adekwatnego umocowania podstaw funkcjonowania parlamentu w postaci ustawy, a nie uchwały[149]. Jednakże historyczna geneza tego typu zgromadzeń, powstałych jako wyraz sprzeciwu wobec arbitralnej władzy monarszej, powodowała, że zastosowanie sztywnych reguł działania było zasadniczo wykluczone. Źródło wewnętrznych zasad działalności organów przedstawicielskich stanowiły utrwalone na przestrzeni dziejów konwenanse, które nie miały trwałego charakteru właściwego dla prawa politycznego.

W odniesieniu do Sejmu polskiego w międzywojniu, jak dowiedziono w powyższej analizie procesu przemian ustrojowych, problem wypracowania trwałych zasad i norm

[148] S. Kutrzeba, *Metoda historyczna*..., s. 4–7.

[149] Konstanty Grzybowski uznawał, że przyjmowanie regulaminu izb w formie uchwały jest niezgodne z zasadami konstytucji marcowej, ponieważ regulamin zawierał normy organizacyjne odnoszące się do ustroju państwa o charakterze ogólnym. Stąd też zdaniem K. Grzybowskiego był ustawą w znaczeniu materialnym, dlatego: „Z treści regulaminu (normy o charakterze ogólnym) wynika konsekwencja: w braku odmiennych przepisów Konstytucji regulamin Izb parlamentu powinien dochodzić do skutku w ten sam sposób, jak wszystkie normy o charakterze ogólnym, a więc powinien być ustawą w znaczeniu formalnym". *Vide* K. Grzybowski, *op. cit.*, s. 451. Konieczność ustawowego unormowania regulaminu sejmowego zauważał również w ankiecie konstytucyjnej Stanisław Bukowiecki. *Vide Odpowiedź na ankietę konstytucyjną prof. dr Stanisława Bukowieckiego*, [w:] *Ankieta Konstytucyjna Sejmu R.P.*..., cz. 1, s. 27.

funkcjonowania przedstawicielstwa ukazał się ze szczególną mocą. Analogicznie do zasad ustrojowych punktem odniesienia dla formułowanych regulaminów nie mogła być przedrozbiorowa tradycja parlamentarna, a jedynie odpowiednie zbiory norm wytworzone w państwach europejskich, na których ogólne zasady powoływano się w trakcie opracowywania regulaminów i ich zmian. W konsekwencji wskazywanych przez konstytucjonalistów uchybień proceduralnych podjęto kroki w celu uporządkowania tej przestrzeni działania państwa i jego instytucji. Polegały one na próbach nie tyle kodyfikacji, ile określenia podstawowych reguł prawa parlamentarnego. Przedsięwzięcie to, jak się wydaje, w kontekście prac parlamentu, miało na celu opracowanie ścisłych i jasnych reguł jego funkcjonowania w formie odrębnej ustawy lub kodeksu wyrastającego z dotychczasowej praktyki, którego to dokumentu w związku z wybuchem II wojny światowej nie przygotowano.

Bibliografia

Źródła

Archiwalia

Archiwum Akt Nowych w Warszawie

Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w Warszawie, sygn. 251.
Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w Warszawie, sygn. 240.
Prezydium Rady Ministrów (PRM) – Akta grupowe, sygn. 5–2; sygn. 5–2.II.

Biblioteka Jagiellońska

Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, rps 8131.

Instytut Józefa Piłsudskiego w Londynie

Kolekcja Bohdana Podoskiego, sygn. 28.

Publikatory

„Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej" 1919–1935.
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1935, Druki. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1935, Sprawozdania stenograficzne.
Senat Rzeczypospolitej Polskiej 1930–1935, Druki.
Senat Rzeczypospolitej Polskiej 1930–1935, Sprawozdania stenograficzne.

Zbiory materiałów

Ankieta Konstytucyjna Sejmu R.P., [*s.n.*], Warszawa 1931, cz. 1–3.
Prace Komisji Konstytucyjnej, t. 4, [*s.n.*], Warszawa 1933.
Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu, t. 6, [*s.n.*], Warszawa 1934.
Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu R.P. Referat p. Kazimierza Ducha o samorządzie terytorialnym, Biblioteka Główna. Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń, sygn. 61831.

Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej II kadencji (1928–1930), wstęp, wybór i oprac. M. Wojtacki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
Rataj M., *Pamiętniki*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1965.
Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 lutego 1923 r. uzupełniony zgodnie z uchwałami Sejmu z dnia 11.X.1923 r., 30.XI.1923 r., 14.XI.1924 r., 18.XII.1924 r. i 22.I.1929 r., [*s.n.*], Warszawa 1929.
*Regulamin obrad Sejmu uchwalony dnia 16 lutego 1923 r. uzupełniony zgodnie z uchwałami Sejmu z dnia 11.X 1923 r., 30.XI 1923 r., 14.XI 1924 r., 18.XII 1924 r., 22.I 1929 r. i 21.XII 1929 r. oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskie*j, [*s.n.*], Warszawa 1930.
Regulamin Obrad Senatu uchwalony dnia 24 marca 1923 r. zmieniony i uzupełniony zgodnie z uchwałą Senatu z dnia 17 grudnia 1930 r. wraz ze skorowidzem rzeczowym, [*s.n.*], Warszawa 1931.
Ustawa rządowa z dnia 3 maja 1791, Gebethner i Wolff, Warszawa 1920.
Zbiór materiałów dotyczących zmian i uzupełnień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. (Ankieta przeprowadzona z inicjatywy Prezydium Stałej Delegacji Zrzeszeń i Instytucji Prawniczych R.P.), „Gazeta Sądowa Warszawska" 1929, nr 1.

Prasa

Cat (Stanisław Mackiewicz), *Zamach stanu z 3 maja 1791 r.*, „Słowo", 3 V 1929, nr 102.
Estreicher S., *Przebudowa ustroju, a nie rewizja konstytucji*, „Czas", 4 IV 1931, nr 78.
J.J., *Konstytuanta*, „Kurier Warszawski", 23 IV 1917, nr 111 [wydanie wieczorne].
J.J., *Rewizja konstytucji*, „Kurier Warszawski", 26 IV 1917, nr 113 [wydanie wieczorne].
Jak Senat „poprawia" Konstytucję. (Z komisji senackiej), „Robotnik", 28 VII 1926, nr 205.
Komarnicki W., *Sejm, a rewizja konstytucji*, „Kurier Warszawski", 21 I 1929, nr 21 [wydanie wieczorne].
Komisja Konstytucyjna Sejmu rozpoczęła prace nad rewizją Konstytucji, „Robotnik", 12 I 1930, nr 11.
Komunikaty Rady Stanu, „Nowa Gazeta", 8 III 1917, nr 112.
Konopczyński W., *Jak się odbywa rewizja konstytucji?*, „Kurier Warszawski", 20 V 1928, nr 139.
Konstytucja 3 maja, „Gazeta Polska", 3 V 1933, nr 121.
Ku naprawie konstytucji, „Kurier Warszawski", 1 I 1928, nr 1.
Kutrzeba S., *Jakie powinny być zasady konstytucji polskiej*, „Kurier Warszawski", 30 IV 1917, nr 118 [wydanie wieczorne].
Obrady komisji budżetowej Senatu, „Gazeta Polska", 20 I 1937, nr 20.
Obrady nad ustawą o szkołach akademickich, „Polska Zbrojna", 28 II 1933, nr 59.
Obrady nad zmianą Konstytucji w komisji Sejmu, „Kurier Poranny", 30 X 1931, nr 301.
Obrady sejmowej podkomisji konstytucyjnej, „Słowo", 2 II 1930, nr 27.
Posiedzenie Komisji Konstytucyjnej, „Gazeta Polska", 5 XI 1929, nr 7.
Potulicki M., *O metodzie badań ustrojowych*, „Wiadomości Polskie, Polityczne i Literackie", R. 1: 1940, nr 32–33.
Projekt konstytucji B.B. w komisji senackiej, „Kurier Warszawski", 12 I 1935, nr 12 [wydanie poranne].
Regulamin rewizji Konstytucji, „Kurier Warszawski", 12 I 1929, nr 12 [wydanie wieczorne].
Rewizja konstytucji, „Kurier Warszawski", 14 III 1930, nr 72 [wydanie poranne].
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Posiedzenie sześćdziesiąte piąte z dnia 21 grudnia 1929, „Monitor Polski" 1929, nr 295.

St. K., *Wartość prostoty*, „Głos Narodu", 11 I 1917, nr 9.
Starzyński S., *Ocena projektu B.B.W.R. w sprawie reformy Konstytucji*, „Gazeta Poranna", 4 XII 1929, nr 9061.
Stroński S., *Fałszywe zestawienie*, „Kurier Warszawski", 5 V 1930, nr 121 [wydanie wieczorne].
Studia nad techniką ustawodawczą, „Kurier Warszawski", 7 II 1928, nr 38 [wydanie poranne].
Ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej. Pełne brzmienie ustawy, uchwalonej onegdaj w Sejmie, „Kurier Poznański", 24 VII 1926, nr 336 [wydanie wieczorne].
Wczorajsze posiedzenie Senatu, „Robotnik", 26 I 1933, nr 37.
Wskazania trzeciego maja, „Gazeta Polska", 3 V 1930, nr 120.
Z prac Rady Stanu, „Ziemia Lubelska", 9 III 1917, nr 125.
Z Sejmu, „Kurier Warszawski", 3 VIII 1926, nr 211 [wydanie poranne].
Zmiany Konstytucji i ustawa o pełnomocnictwach w Sejmie, „Polska Zbrojna", 3 VIII 1926, nr 212.
Zmiany w Konstytucji, „Rzeczpospolita", 3 VIII 1926, nr 210.

Piśmiennictwo

Ajnenkiel A., *Historia Sejmu polskiego*, t. 2, cz. 2, PWN, Warszawa 1989.
Ajnenkiel A., *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1975.
Ajnenkiel A., *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Książka i Wiedza, Warszawa 1972.
Ankieta w sprawie rewizji Konstytucji polskiej, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1930, z. 2.
Bożek M., *Władza ustrojodawcza w konstytucjonalizmie niemieckim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
Buzek J., *Projekt konstytucji państwa polskiego i ordynacji wyborczej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami*, t. 1, nakł. Rządu polskiego, Warszawa 1918.
Chojnowski A., *Piłsudczycy u władzy: dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 1986.
Chrząszczewski A., *Znaczenie i zmiana ustawy konstytucyjnej w naszym przyszłym ustroju państwowym*, F. Hoesick, Warszawa 1919.
Cybichowski Z., *Na szlakach nacjonalizmu*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1939.
Cybichowski Z., *Polskie prawo państwowe*, t. 2, Wydaw. SPP UW, Warszawa 1927.
Dubanowicz E., *Rewizja konstytucji*, Wielkopolska Księgarnia Nakładowa Karola Rzepeckiego, Poznań 1926.
Dubanowicz E., *Zmiana konstytucji krajowej*, Organizacya "Jedności Narodowej", Lwów 1914.
Ehrlich L., *Kilka uwag o interpretacji konstytucji*, „Przegląd Prawa i Administracji. Rozprawy i zapiski literackie", R. 50: 1925, z. 10–12.
Ehrlich L. (Rec.), *T. Erskine May, A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, London 1924*, „Przegląd Prawa i Administracji. Rozprawy i zapiski literackie", R. 50: 1925, z. 7–9.
Grzybowski K., *Treść i forma regulaminu parlamentarnego na tle Konstytucji marcowej*, „Przegląd Prawa i Administracji imienia Ernesta Tilla", R. 53: 1928, z. 4.
Hilarowicz T., *Uwagi nad techniką konstrukcyjną polskich ustaw i rozporządzeń administracyjnych*, „Palestra", R. 2: 1925, z. 1.
Hołówko T., *O naprawę konstytucji*, „Droga" 1930, nr 9.

Jaworski W.L., *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Krakowska Spółka Wydawnicza, Kraków 1924.

Kawalec K., *Wizje ustroju państwa w polskiej myśli politycznej lat 1918–1939. Ze studiów nad dziejami polskiej myśli politycznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995.

Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, [*s.n.*], Wilno 1937.

Komarnicki W., *Uwagi prawnicze o projekcie nowej konstytucji polskiej. Referat wygłoszony na posiedzeniu komisji konstytucyjnej Senatu w dniu 13 grudnia 1934 roku*, Księgarnia Józefa Zawadzkiego, Wilno 1935.

Komarnicki W., *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, F. Hoesick, Warszawa 1923.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, oprac. J. Makowski, F. Hoesick, Warszawa 1924.

Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu, t. 2, pod red. M. Kallasa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1990.

Koźmiński K., *Technika prawodawcza w II Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019.

Kraczkowski R., *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy w latach 1926–1935*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.

Król M., *Zmiany i przekształcenia zwyczajowe konstytucji*, [*s.n.*], Wilno 1931.

Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1977.

Kulesza W.T., *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, „Przegląd Sejmowy" 2006, nr 4.

Kulesza W.T., *Tryb uchwalenia konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.)*, [w:] *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, pod red. M. Wyrzykowskiego, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998.

Kutrzeba S., *Metoda historyczna w prawie politycznym*, [*s.n.*], Poznań 1938.

Kutrzeba S., *O budowie polskiego państwa. Uwagi*, „Myśl Polska" 1917, z. 3.

Laferrier L., *L'article 8 de la constitution. Interpretation de la clause de revision*, Libraires du Conseil d'Etat, Paris 1881, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5475283d?rk=21459;2>.

Łyskowski I., *O metodzie w badaniach prawno-historycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", R. 9: 1929, z. 1.

Makowski J., *O ustroju konstytucyjnym; Jedna czy dwie izby*, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa 1917.

Nasz Program. Przemówienie R. Dmowskiego, prof. R. Rybarskiego i pos. S. Kozickiego na konferencji krajowej Związku Ludowo-Narodowego w Warszawie dn. 18 X 1925 r., Związek Lud.-Nar., Warszawa 1925.

Opinia dr Stanisława Starzyńskiego profesora Uniwersytetu Lwowskiego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1930, nr 2.

Paszkudzki A., [Komentarz], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 z uwzględnieniem zmian ustalonych ustawą z dnia 2 sierpnia 1926*, Książnica-Atlas, Lwów–Warszawa 1927.

Piasecki A., *O parlamentaryzmie III Republiki*, Fiszer i Majewski, Warszawa 1928.

Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Książka i Wiedza, Warszawa 1969.

Potulicki M., *O metodzie badań ustrojowych: wykład wygłoszony w dn. 1 czerwca 1938 r. na Kursie Naukowym dla urzędników służby zagranicznej, (maszynopis powielony)*, [*s.l.*, *s.n.*] 1938.

Rostocki W., *Stosowanie konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1998.

Siemieński F., *Uchwalanie konstytucji polskich*, [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym*, pod red. K. Działochy, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995.

Starzewski M., *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Krakowska Spółka Wydawnicza, Kraków 1928.

Starzyński S., *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński", R. 8: 1936.

Starzyński S., *Konstytucja państwa polskiego*, nakł. Towarzystwa Naukowego, Lwów 1921.

Starzyński S., *Nadrzędność czy równorzędność ustaw konstytucyjnych z ustawami zwykłymi? Normy prawne i metaprawne*, Pierwsza Związkowa Drukarnia, Lwów 1930.

Starzyński S., *Sposób powstania i konstytucje polskich państw porozbiorowych I–II (Wykład publiczny)*, „Przewodnik Naukowy i Literacki". Dodatek do „Gazety Lwowskiej", R. 46: 1918, z. 1–2.

Tusiński P.A., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i Senacie II Rzeczypospolitej 1918–1939. Prawo – zwyczaje – praktyka parlamentarna*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2008.

Wojtacki M., *Ewolucja pozycji prawnoustrojowej samorządu terytorialnego w procesie zmian konstytucyjnych w II Rzeczypospolitej w świetle obecnego stanu badań*, [w:] *Stulecie samorządu*, pod red. J. Mierzwy i T. Skoczka, Muzeum Niepodległości w Warszawie, Warszawa 2019.

Wojtacki M., *Prace Sejmowej Komisji Konstytucyjnej nad zmianą konstytucji w latach 1928–1934*, "Athenaeum. Political Science" 2003, nr 11.

Wydarzenia w Sejmie z 31 października 1929 r. w świetle nowych dokumentów, [oprac.] M. Duber, M. Wołos, „Dzieje Najnowsze" 2013, z. 1.

Zieleniewski L., *Regulamin Senatu na tle regulaminów oraz praktyki izb ustawodawczych w Polsce i innych państwach*, Wydawnictwo F. Hoesicka, Warszawa 1933, t. 1–2.