

Marek Stus¹

**„Byle polski sejm zaciszny, byle polski sejm spokojny”.
Budowa i wygaszanie państwa prawa w II Rzeczypospolitej**

Słowa kluczowe: II Rzeczypospolita, Polska międzywojenna, kreowanie ustroju państwa, państwo prawa, międzywojenny konstytucjonalizm

Keywords: Second Polish Republic, Interwar Poland, creating the state system, legal state, interwar constitutionalism

Streszczenie

Okres międzywojenny odegrał kluczową rolę w procesie urzeczywistniania idei państwa prawa w Polsce. Zaistniała wtedy, po raz pierwszy od czasu utraty suwerenności pod koniec XVIII w., nieskrępowana możliwość skonstruowania od podstaw formy rządów opartej na solidnych standardach demokracji i praworządności. Znalazła ona swój prawny wyraz w rozwiązaniach uchwalonej w 1921 r. konstytucji marcowej. Praktyczna realizacja postulatów państwa prawa w II Rzeczypospolitej odbiegała jednak od ideału. Zdecydowały o tym różne względy i wyzwania polityczne, społeczne, ekonomiczne i międzynarodowe. Nie zawsze fortunnie zredagowana konstytucja marcowa stała się przedmiotem zmasowanej krytykowanej, a jej niewygodne rozwiązania ignorowano. Stopniowe odchylenie od praworządności, naznaczone rosnącym autorytaryzmem obozu sanacyjnego po 1926 r., realizowało się na trzech płaszczyznach: tworzenia prawa, w tym kolejnych regulacji konstytucyjnych, jego interpretacji i stosowania. Następstwem tych procesów była stopniowa transformacja parlamentarno-gabinetowego „systemu marcowego” w autorytaryzm i towarzyszące jej „wygaszanie” państwa prawa. W artykule podjęto próbę

¹ ORCID ID: 0000-0002-5588-8321, doktor, Katedra Historii Administracji i Prawa Wyznaniowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński. E-mail: marek.stus@uj.edu.pl.

analizy doświadczeń międzywojennych z punktu widzenia przebiegu tej degradacji państwowości oraz przyczyn jej nietrwałości w II Rzeczypospolitej.

Abstract

“May the Polish Sejm be Tranquil, may the Polish Sejm be Quiet”. Building and Phasing out the Legal State in the Second Polish Republic

The inter-war period played the key role in the process of realizing the idea of the legal state in Poland. It brought the uninhibited opportunity to establish a new the form of government based on solid democratic standards and the rule of law for the first time since the country had lost its independence in the late 18th century. It was expressed in the legal instruments of the March Constitution of 1921. Practical enforcement of the legal state concept in the Second Polish Republic was far from ideal though. It resulted from various political, social, economic and international challenges. The March Constitution, not always clearly worded, was subject to widespread criticism and its cumbersome regulations were ignored. Moving gradually away from the rule of law, marked by the Sanacja elites becoming more authoritarian after 1926, was expressed on three levels: creating law, including subsequent constitutional regulations, it's interpretations and enforcement. Gradual transformation of the parliamentary-cabinet system of the March Constitution into authoritarian state was the result of these processes. The article attempts to analyze the inter-war experience from the point of view of growing degradation of the rule of law and the reasons for its instability in the Second Polish Republic.

✱

Okres międzywojenny odegrał kluczową rolę w procesie urzeczywistniania idei państwa prawa w Polsce. To wtedy zaistniała, po raz pierwszy od czasu rozbiorów i utraty suwerenności, niczym nieskrępowana możliwość skonstruowania od podstaw formy rządów opartej na solidnych standardach demokracji i państwowości. Było to przedsięwzięcie trudne, a jednocześnie bezprecedensowe w skali odradzającej się po traumie I wojny światowej Europy². Znalazło ono swój prawny wyraz w uchwalonej w 1921 r. konstytucji

² S. Grodziski, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 2008, s. 309–310.

marcowej³. Krótkie dwudziestolecie przyniosło jednak zderzenie przyjętej u jego progu wizji państwa z twardą rzeczywistością polityczną i gospodarczą. Następstwem piętrzących się napięć wewnętrznych była stopniowa transformacja, przy aprobacie części społeczeństwa, parlamentarno-gabinetowego „systemu marcowego” w autorytaryzm, którego instrumentem stała się zwłaszcza ogłoszona w 1935 r. konstytucja kwietniowa⁴. Smutnym świadectwem tej przemiany są tytułowe słowa jednego z najbardziej znanych felietonistów i komentatorów tamtej epoki, Bernarda Singera⁵. Z dzisiejszej perspektywy, szczególnie w obliczu intensyfikujących się w ostatnich latach dyskusji nad deficytami państwa prawa, celowy wydaje się powrót do analizy doświadczeń międzywojennych i podjęcie próby wskazania kluczowych przejawów procesu degradacji ówczesnej praworządności oraz przyczyn jej nietrwałości w II Rzeczypospolitej.

Na wstępie przypomnijmy, że u zarania niepodległej Polski koncepcja „państwa prawnego”, częściej określanego wtedy „państwem praworządnym”⁶, miała w Europie już mocno ugruntowaną tradycję, koncentrującą się głównie wokół dorobku XIX-wiecznej niemieckiej myśli politycznej. Nie była to wizja jednorodna, ale wszystkie jej wiodące nurty koncentrowały się na formalnych warunkach, którym powinno odpowiadać postulowane państwa prawa⁷. Jego istotę podsumował J.S. Langrod pisząc, że „państwo praworządne rządzi się prawem i że w państwie praworządnym nie rządzi, a przynajmniej rządzić nie powinno nic innego jak tylko prawo; prawo więc jako zasada życia zbiorowego, jako żądanie oddania każdemu tego, co mu się słusznie należy, jest

³ Dz.U. Nr 44, poz. 267.

⁴ Dz.U. Nr 30, poz. 227.

⁵ Cytat zawarty w tytule pochodzi z: B. Singer, *Od Witosa do Sławka*, Paryż 1962, s. 142. Więcej o autorze por. M. Fuks, *Regnis czyli Singer (Bernard Singer)*, „Kwartalnik Historii Prasy Polskiej” 1992, nr 3–4, s. 89–95.

⁶ Pomijając współczesną dyskusję o znaczeniu obu tych pojęć trzeba podkreślić, że na początku XX w. były one traktowane w zasadzie jako równoznaczne, por. J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiecki, *Słownik języka polskiego*, t. IV, Kraków 1908, s. 1000 („państwo prawne lub praworządne miało być postulatem, udoskonalającym konstytucyjne nowożytne państwo”). Zob. także uwagi D. Malec, *Dyskusja i odpowiedzi referentów*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006, s. 127.

⁷ A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, z. 1, s. 177. Por. także D. Malec, *Elementy zasady państwa prawa w Polsce okresu dwudziestolecia międzywojennego*, [w:] *Prawo konstytucyjne...*, s. 89–90.

w państwie praworządnym podstawą całego ustroju”⁸. Zgodnie ze standardami ówczesnej doktryny prawa publicznego skuteczną drogę do osiągnięcia tego celu zapewniał konstytucjonalizm z gwarancjami dla praw i wolności, podziałem władzy, legalizmem, niezależnym sądownictwem, samorządnością i instytucjami kontroli władzy.

Po określeniu tymczasowych ram ustrojowych odrodzonej Polski w podjętej w lutym 1919 r. uchwale Sejmu Ustawodawczego⁹, nazwanej później Małą Konstytucją, rozpoczęły się właściwe prace nad przyszłą ustawą zasadniczą. O jej kształcie debatowano publicznie, powstało kilkanaście różnych projektów¹⁰. Najwięcej kontrowersji dotyczyło sposobu wyboru i pozycji ustrojowej głowy państwa oraz kształtu przyszłego parlamentu, a w dalszej kolejności także treści praw i wolności obywatelskich, w tym prawa własności, stosunku państwa do wyznań oraz kwestii społeczno-gospodarczych. Konstytucja marcowa rodziła się w napiętej atmosferze negocjacji, a żadna ze stron sceny politycznej nie była w stanie przeforsować swoich koncepcji. Ze starcia zwycięsko wyszła sejmowa prawica uzyskując bardziej znaczący wpływ na kompozycję ustawy zasadniczej. Odbiło się to nie tylko na jej niezbyt entuzjastycznym przyjęciu, ale także surowych ocenach ferowanych przez naukę prawa. H. Konic zauważył, że konstytucja była „dziełem kompromisu, że tedy brak jej jednolitej myśli wytycznej i że skutkiem tego nie stanowi ona organicznej całości, opartej na ściśle określonym planie”¹¹. Nieprzychylna narracja wobec rozwiązań instytucjonalnoprawnych nowej ustawy zasadniczej zdominowała literaturę prawniczą¹². W świetle większości poglądów jawiła się ona jako niedopracowana, w znaczącej części nieprzemyślana oraz pilnie wymagająca rewizji.

⁸ J.S. Langrod, *Praworządność w problemie odszkodowania*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 21, s. 286.

⁹ Dz.Pr.P.P. Nr 19, poz. 226.

¹⁰ O pracach nad konstytucją marcową zob. S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, idem, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, t. 2, Warszawa 1990, s. 19–70.

¹¹ H.K., *Uchwalenie Konstytucji*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1921, nr 13, s. 97.

¹² Przykładowo zob. S. Starzyński, *Kilka uwag o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1921, nr 3, s. 413–424, *Nasza konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od dnia 12–25 maja 1921 r.*, Kraków 1922, *O naprawie Rzeczypospolitej*, red. K.W. Kumaniecki, Kraków 1922, *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924.

Krytyka, która spadła na konstytucję marcową, nie zawsze w uzasadnionym rozmiarze, nie zmienia faktu, iż był to akt spełniający kluczowe warunki wyjściowe dla budowy praworządności¹³. W.L. Jaworski zwrócił uwagę, że „konstytucja z 17 marca przyjęła wszystkie środki kontroli, które wydała ostatnia epoka dziejów, zaczynająca się od chwili, gdy państwo absolutne straciło grunt”¹⁴. Na jej mocy wprowadzono ustrój parlamentarno-gabinetowy z wysuniętymi na pierwszy plan uprawnieniami Sejmu. Zachowany został przy tym trójpodział władzy, choć nie przeprowadzono go konsekwentnie¹⁵. Republikańska forma rządów i ich demokratyczna proveniencja znalazły wyraz w idei zwierzchnictwa narodu oraz ordynacjach wyborczych. Obszerne rozdział, zajmujący niemal 1/4 objętości ustawy zasadniczej, poświęcony został prawom obywateli przysługującym wszystkim bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy i religii. Relacja między nimi a państwem została oparta na wizji liberalistycznej, chroniącej jednostkę przed nadmierną ingerencją ze strony władzy. Każde wkroczenie w tę sferę musiało wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego i podlegało kontroli. Na uwagę zasługuje bardziej rozbudowany niż w innych konstytucjach tego okresu katalog praw socjalnych. Przepisy o ochronie pracy, zakazie zatrudniania dzieci poniżej 15 lat, ubezpieczeniach społecznych, bezpłatności nauczania miały służyć poprawie sytuacji słabszej ekonomicznie części społeczeństwa¹⁶. Konstytucja stworzyła też odpowiednie ramy dla rozwoju samorządu terytorialnego, zawodowego, gospodarczego, narodowościowego. Ważnym elementem tego pierwszego była dekoncentracja ustawodawstwa pozwalająca mu na stanowienie przepisów „z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”.

Bez większych wątpliwości można również przyjąć, że ustawa zasadnicza z 1921 r. dała solidne podstawy do przebudowy w duchu państwa praworządnego odziedziczonego po zaborach wymiaru sprawiedliwości. Władzę sądową powierzyła w pełni odrębnym i niezależnym sądom, do których,

¹³ Por. D. Malec, *Elementy zasady...*, s. 90–91, M. Pietrzak, *Państwo prawne w Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, z. 2, s. 110.

¹⁴ W.L. Jaworski, *Państwo praworządne*, [w:] *Nasza konstytucja...*, s. 105.

¹⁵ Por. M. Dyjakowska, *Realizacja zasady trójpodziału władzy w konstytucji marcowej*, „TeKa Komisji Prawniczej” 2013, t. VI, s. 27–47.

¹⁶ M. Pietrzak, *Konstytucja z 17 marca 1921 r. z perspektywy 80 lat*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 10.

obok sądów powszechnych z Sądem Najwyższym, zaliczyła sądownictwo administracyjne. Było ono kluczowym elementem konstytucyjnego systemu w zakresie realizacji zasady legalizmu i powiązanej z nią kontroli administracji publicznej¹⁷. Szczególną rolę w tym względzie odegrał Najwyższy Trybunał Administracyjny, którego organizację i zasady działania uszczegółowiła ustawa z 1922 r.¹⁸ Przy jej opracowaniu sięgnięto do wzorców austriackich tworząc sąd o właściwości opartej na klauzuli generalnej i zasadniczo kasatoryjnym charakterze orzeczeń rozstrzygających o legalności decyzji organów administracji rządowej i samorządowej¹⁹. Znaczenie NTA podkreślił H. Konic pisząc, że „otwarcie podwojów tej magistratury to pierwszy, najpoważniejszy etap do utrwalenia praworządności w państwie”²⁰. Konstytucja marcowa przewidziała także Trybunał Stanu i Trybunał Kompetencyjny. Przed pierwszym z nich realizowana była odpowiedzialność karna prezydenta oraz konstytucyjna członków rządu. Z kolei drugi został powołany do rozstrzygania sporów kompetencyjnych występujących na styku działalności wymiaru sprawiedliwości i administracji. Istotnym elementem realizacji państwa prawa były też gwarancje niezależności, bezstronności i niezawisłości sędziów, które obejmowały dożywotność urzędu, nieusuwalność ze stanowiska z wyjątkiem sytuacji wskazanych w ustawie zasadniczej, podległość wyłącznie ustawie oraz immunitet ograniczający możliwość arbitralnego pociągania sędziego do odpowiedzialności. Orzeczenia wszystkich sądów, wydawane w imieniu państwa, były ostateczne i nie mogły być wzruszone przez żadną inną władzę.

Najistotniejszym brakiem, z punktu widzenia zabezpieczenia mechanizmów praworządności, było nieuregulowanie w ustawie zasadniczej z 1921 r. problemu kontroli konstytucyjności prawa. Przedwojenny ustrojodawca nie zdecydował się na wprowadzenie jej kelsenowskiego modelu, czyli na powołanie odrębnego sądu konstytucyjnego. Na początku lat 20. ubiegłego wieku było to rozwiązanie nowe, ale znane już polskim politykom i prawnikom

¹⁷ Szerzej por. D. Malec, *Elementy zasady...*, s. 94–97. Zob. też eadem, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999, s. 19 i n.

¹⁸ Dz.U. Nr 67, poz. 600.

¹⁹ Wyjątkiem były sprawy z byłego zaboru niemieckiego, w których NTA w związku z utrzymaniem tam niższego sądownictwa administracyjnego był instancją rewizyjną.

²⁰ H.K., *Rok 1923*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, nr 1, s. 2.

pracującym nad testem konstytucji²¹. Pierwsze trybunały konstytucyjne powstały w tym czasie w Czechosłowacji i Austrii, a ich idea bazowała na wcześniejszych doświadczeniach wiedeńskiego Trybunału Państwa. Konstytucja marcowa, mimo przyznania jej prymatu nad zwykłym ustawodawstwem, nie tylko jednak milczała na temat sądu konstytucyjnego, ale zgodnie z art. 81 wprost zakazała innym sądom badania ważności ustaw „należycie ogłoszonych”. Tym sposobem zablokowana została możliwość wytworzenia się, w drodze precedensu, mechanizmu rozproszonej kontroli konstytucyjności na wzór amerykańskiego *judicial review*²². Większość międzywojennej doktryny uznawała tego typu weryfikację ustaw za niedopuszczalną.

Kształt regulacji konstytucyjnej w tym zakresie czynił z jej przepisów *leges imperfectae*²³. Wydaje się, że właśnie to w głównej mierze przyczyniło się do podważania autorytetu przedwojennego państwa prawa niejako u samych jego źródeł. Wagę tego procesu ukazuje praktyka, która rozwinęła się na podstawie art. 126 ust. 2 konstytucji. Stanowił on, że wszystkie dotychczasowe przepisy, sprzeczne z ustawą zasadniczą, miały w ciągu roku od jej uchwalenia zostać przedstawione do uzgodnienia Sejmowi. Niejasny był zakres i skutki owego „uzgodnienia”, a o kwalifikacji danego aktu do weryfikacji przesądzał w zasadzie arbitralnie rząd. Nie przewidziano ponadto żadnej sankcji za niewykonanie tak skonstruowanego obowiązku, a więc było sporne, czy wtedy obowiązują przepisy konstytucji, czy nadal ustaw pozostających z nią w sprzeczności²⁴. Kwestii tej nie potrafiła jednoznacznie rozstrzygnąć judykatura. Sąd Najwyższy rozróżniał akty podlegające ocenie w świetle art. 126 ust. 2 na sprzeczne i niezgodne z konstytucją, przy tym automatycznie odrzucał jako nieobowiązujące jedynie te pierwsze²⁵. Z odmiennego założenia wychodził NTA, który, traktując przedmiotowe postanowienie ustawy zasad-

²¹ Poprawkę idącą w tym kierunku zgłosił w 1920 r. autor konstytucyjnej preambuły, ks. Kazimierz Lutosławski, wskazując na lukę w projektowanych przepisach w razie sprzeczności ustawy z normami konstytucyjnymi. W obliczu niewielkiej szansy na akceptację szybko jednak propozycję tę wycofał.

²² D. Lis-Staranowicz, *Kilka uwag do art. 77 i 81 Konstytucji marcowej*, [w:] *Prawo konstytucyjne...*, s. 252.

²³ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 471.

²⁴ Por. M. Pietrzak, *Państwo prawne...*, s. 115.

²⁵ Por. R. Jastrzębski, *Konstytucyjność aktów ustawodawczych w judykaturze II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2, s. 88 i powołane tam orzecznictwo.

niczej jako programowe, uznawał ważność aktów kolidujących z nią, nawet, gdy zostały przedstawione Sejmowi do uzgodnienia²⁶.

Zauważmy, że w przedwojennym obiegu prawnym funkcjonowało wiele ustaw kolidujących z przepisami konstytucji marcowej. Wystarczy przypomnieć, że mimo podejmowanego od 1919 r. wysiłku Komisji Kodyfikacyjnej nie udało się dokonać pełnej unifikacji i kodyfikacji ówczesnego ustawodawstwa. Oznaczało to, że w mocy pozostawały regulacje odziedziczone po zaborcach, które znacząco różnicowały położenie prawne mieszkańców poszczególnych dzielnic. Budziło to poważne wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. W doktrynie trafnie diagnozowano niebezpieczeństwo płynące z takiego stanu rzeczy. L. Ehrlich alarmował w 1925 r., że „ochrona, którą konstytucja daje jednostce, nie jest dostateczną, bo przedewszystkiem cały szereg praw wolnościowych ograniczyć może ustawa, ponadto zaś niema żadnego środka ochrony jednostki przed ustawami nawet z Konstytucją wyraźnie sprzecznymi”²⁷. Dostrzegano wprawdzie zasadność dyskusji nad powołaniem odrębnego sądu konstytucyjnego lub przekazaniem takich uprawnień Sądowi Najwyższemu, ale propozycje te zaczęły nabierać konkretnych kształtów dopiero na przełomie lat 20. i 30²⁸.

Niezależnie od zagadnienia konstytucyjności ustaw charakterystyczne było dość swobodne podejście do przepisów konstytucji marcowej, także w materiach ważnych dla przestrzegania praworządności. Realizacja wielu jej postanowień opóźniała się, a w niektórych przypadkach nie nastąpiła w ogóle²⁹. Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w problemach ekonomicznych i politycznych, z narastającą z czasem przewagą tych drugich. Tytułem przykładu nigdy nie powstały zapowiedziane w art. 73 konstytucji sądy administracyjne niższych instancji. W połączeniu z zaporowymi kosztami postępowania przed NTA i ograniczeniem jego jurysdykcji do ochrony interesów jednostki tylko w dziedzinie prawa publicznego obniżało to efektywność kon-

²⁶ Ibidem. Por. także D. Malec, *Elementy zasady...*, s. 97.

²⁷ *Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1925, z. 2, s. 419.

²⁸ Szerzej zob. M. Granat, *Problem konstytucyjności prawa w Polsce międzywojennej*, [w:] *Prawo konstytucyjne...*, s. 101 i n.

²⁹ W tym celu wydano m.in. ustawę przechodnią z 18 maja 1921 r., która przewidywała funkcjonowanie Sejmu i Naczelnika Państwa na dotychczasowych zasadach, aż do ukonstytuowania się nowego parlamentu i wyboru prezydenta, a to nastąpiło dopiero pod koniec 1922 r.

troli sądowo-administracyjnej³⁰. Nie udało się też powołać sądów i sędziów pokoju, ani sądów przysięgłych³¹. Przy okazji unifikacji wymiaru sprawiedliwości, dokonanej na mocy rozporządzenia z 1928 r.³², ograniczeń doznała zasada nieusuwalności sędziów, co uderzyło zwłaszcza w mniej przychylną władzy część Sądu Najwyższego. Ponad dekadę trzeba było czekać na ujednoczenie samorządu terytorialnego, który wbrew konstytucji nie powstał nigdy na szczeblu wojewódzkim³³. Pomijaniu kolejnych przepisów ustawy zasadniczej towarzyszyły interpretacyjne akrobacje wokół jej innych postanowień tworzone na użytek różnych organów państwowych³⁴. Stało się to swoistą receptą na ułomności marcowego modelu rządów, opartego na supremacji legislatywy nad egzekutywą i wynikającej stąd niestabilności kolejnych gabinetów.

Na krótko przed zamachem majowym zmaterializowała się, w postaci projektów sejmowych prawicy i centrum, długo oczekiwana zapowiedź reformy ustroju w kierunku wzmocnienia władzy wykonawczej³⁵. Przeprowadzono ją już w nowych realiach politycznych, po przejściu władzy przez J. Piłsudskiego, lecz bez naruszenia istoty systemu rządów parlamentarnych. Należy zgodzić się z P. Sarneckim, że zmiany wprowadzone w konstytucji marcowej nowelą sierpniową z 1926 r.³⁶ mieściły się ciągle w nurcie „racjonalizacji Sejmu i Senatu”, której celem było podniesienie krytykowanej dotąd skuteczności działania państwa³⁷.

Dokonana zmiana konstytucji sama w sobie nie stanowiła więc bezpośredniego zagrożenia dla państwa prawa. Taki skutek miała niezaprzeczalnie prak-

³⁰ Por. D. Malec, *Elementy zasady...*, s. 95–96.

³¹ Te ostatnie sądy funkcjonowały jedynie na terenach dawnej Galicji na podstawie odrębnych przepisów austriackich.

³² Dz.U. Nr 12, poz. 93.

³³ Nie dotyczyło to byłego zaboru pruskiego, na którego obszarze utrzymano dotychczasową niemiecką organizację samorządową, a w przypadku Śląska nadano jej nową formę i daleko idącą autonomię.

³⁴ Jednym z licznych przykładów takich praktyk była działalność Senatu, który wykorzystywał w ten sposób nie zawsze precyzyjne przepisy konstytucji marcowej do wzmocnienia pozycji względem Sejmu, por. J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927*, Warszawa 1999, s. 217 i n.

³⁵ W.T. Kulesza, *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 23.

³⁶ Dz.U. Nr 78, poz. 442.

³⁷ P. Sarnecki, *Konstytucja marcowa a rozwój konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 23.

tyka kolejnych lat, która coraz wyraźniej rozmięła się z ideą praworządności. Doskonałą egzemplifikacją tego zjawiska jest sprawa oceny konstytucyjności rozporządzeń wydanych przez prezydenta. O ile taka możliwość nie budziła wątpliwości w pierwszych latach obowiązywania konstytucji, to po zamachu majowym, gdy głowa państwa uzyskała prawo do stanowienia tych aktów na podstawie ogólnej delegacji zawartej w ustawie zasadniczej, stała się ona wysoce problematyczna. Nie ulega wątpliwości, że wspomniane rozporządzenia były wygodnym narzędziem w rękach obozu władzy do kreowania praktycznie dowolnych regulacji. Możliwości tego rozwiązania pokazały „dekrety prasowe” wymierzone w prasę antyrządową i służące do represjonowaniu niepokornych redakcji uciążliwymi karami oraz groźbą konfiskaty nakładów³⁸. Gdy pierwsze z tych rozporządzeń z 1926 r.³⁹ zostało uchylone przez Sejm w jego miejsce pojawiły się dwa kolejne z 1927 r.⁴⁰ znów odrzucone stosowną uchwałą parlamentu. Tym razem jednak na polecenie premiera, którym był wtedy sam J. Piłsudski, wstrzymano publikację sejmowej decyzji. To wywołało poważny kryzys konstytucyjny wokół dopuszczalności uchylecia rozporządzenia głowy państwa uchwałą i zasad ogłaszania tych aktów w Dzienniku Ustaw. Sprawa trafiła do Sądu Najwyższego, który uznał kompetencję Sejmu do unieważnienia aktu prezydenta w dowolnej formie, lecz zarazem uzależnił jego skuteczność od formalnego ogłoszenia⁴¹. Było to na rękę rządowi, który mógł bezprawnie blokować druk spornej uchwały aż do 1930 r., stosując w międzyczasie przepisy w oczywisty sposób sprzeczne z konstytucją. Ostatecznie w kolejnym orzeczeniu z 1931 r. uznano, że rozporządzenia prezydenta z mocą ustawy w ogóle nie podlegają ocenie na podstawie art. 81 konstytucji⁴².

W 1928 r. Sanacja przystąpiła do dalszych etapów przebudowy systemu rządów. Prace nad nową konstytucją, szeroko omówione w literaturze przedmiotu⁴³, toczyły się w cieniu działań mających coraz mniej wspólnego ze stan-

³⁸ Szerzej por. R. Habielski, *Ewolucja prawa prasowego w Drugiej Rzeczypospolitej. Zakres i recepcja*, „*Studia Medioznawcze*” 2013, nr 4, s. 79–92.

³⁹ Dz.U. Nr 110, poz. 640.

⁴⁰ Dz.U. Nr 45, poz. 398; Nr 118, poz. 1010.

⁴¹ R. Jastrzębski, op. cit., s. 94.

⁴² Ibidem, s. 95.

⁴³ Przykładowo por. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje...*, s. 146–156, A. Kulig, *Kształtowanie formy rządów w konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „*Przegląd Sejmowy*” 2015, nr 2, s. 22 i n.

dardami praworządności. Notorycznie łamane były parlamentarne procedury, a wobec opozycji zaczęto używać brutalnych metod siłowych, co nasiliło się zwłaszcza po niechlubnych wyborach brzeskich z 1930 r. Konstytucja kwietniowa, uchwalona z rażącym naruszeniem przepisów swojej poprzedniczki, nie była dziełem kompromisu politycznego, lecz konsekwentnie wykreowanej wizji programowej obozu sanacyjnego.

Nowa ustawa zasadnicza odrzucała zwierzchnictwo narodu i podział władz, których miejsce zajęła wdrażana już faktycznie od pewnego czasu zasada koncentracji władzy państwowej w osobie prezydenta. Fundamentalnego znaczenia nabrał w tym kontekście art. 3 konstytucji, wedle którego pod zwierzchnictwem głowy państwa funkcjonowały pozostałe organy: rząd, sejm, senat, siły zbrojne, sądy i kontrola państwowa. Prezydent posiadał więc *de iure* wpływ na działanie każdej instytucji państwowej, a wśród licznych prerogatyw uzyskał prawo do wydawania dekretów. Przy okazji wyrugowana została z ustawy zasadniczej gwarancja niezawisłości sądów. Dalsze osłabienie wymiaru sprawiedliwości było konsekwencją ignorowania okrojonych już w tym zakresie norm konstytucyjnych⁴⁴. Mimo że konstytucja kwietniowa formalnie przejęła od swojej poprzedniczki zestaw praw i wolności obywateli, to uprawnienie do udziału w życiu publicznym było limitowane miarą arbitralnie pojmowanych zasług dla państwa. Przy tej okazji zniesiono pięcioprzymiotnikowe prawo wyborcze, które zastąpiono czteroprzymiotnikowymi wyborami do Sejmu i niedemokratycznym mechanizmem wyłaniania senatorów. Na gruncie nowej ustawy zasadniczej dotychczasową niezależność stracił również samorząd terytorialny, stając się odtąd jedną z gałęzi administracji państwowej podlegającą silnemu nadzorowi rządowemu. Autorzy konstytucji kwietniowej nie pozwolili ponadto, wbrew licznym apelom doktryny, na powołanie sądu konstytucyjnego. Stosunek obozu rządzącego do tej instytucji najlepiej obrazują słowa premiera K. Świtalskiego, który w 1930 uznał że „Trybunał Konstytucyjny albo skutek swojego politycznego składu, albo przez przesadny purytanizm prawniczy może gilotynować jeden dekret za drugim”⁴⁵.

⁴⁴ Szeroko analizuje ten problem G. Ławnikowicz, *Z rozważań nad polskim autorytaryzmem. Pewność stanowiska sędziego w Konstytucji kwietniowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G” 2019, vol. LXVI, s. 237–256.

⁴⁵ Cytuję za R. Jastrzębski, *op. cit.*, s. 83.

Nawet pobieżny przegląd konstytucji kwietniowej prowadzi do wniosku, że w jej treści rozmyło się ostatecznie wiele formalnych warunków niezbędnych dla utrzymania państwa prawa. Tym samym zaprzepaszczone zostały, przynajmniej w dużym stopniu, wysiłki pierwszych lat II Rzeczypospolitej, w których usilnie próbowano nadać odrodzonemu państwu charakter praworządny. Świadczyły o tym instytucje i rozwiązania wprowadzone do konstytucji marcowej i budowanego wokół niej porządku prawnego w zgodzie z najlepszymi postulatami ówczesnej nauki. Rzeczywista realizacja wymogów państwa prawa odbiegała jednak od ideału, a często także pierwotnych intencji twórców konstytucji marcowej. Zaważyły na tym bardzo różne i złożone względy polityczne, społeczne, ekonomiczne, międzynarodowe. Nie bez znaczenia była nie zawsze fortunna redakcja samej konstytucji z 1921 r., będącej owocem kruchego kompromisu, który w istocie nikogo nie zadowolił, a wszystkim dawał pretekst do szerokiej krytyki, a także ignorowania niewygodnych rozwiązań.

Proces psucia mozolnie konstruowanego po odzyskaniu niepodległości państwa prawa rozpoczął się więc, co zasługuje na wyraźne podkreślenie, jeszcze przed zamachem majowym i nastaniem rządów sanacyjnych. Stopniowe odchodzenie od praworządności, naznaczone później rosnącym autorytaryzmem nowego obozu władzy, realizowało się na trzech uzupełniających się płaszczyznach: tworzenia prawa, w tym kolejnych regulacji konstytucyjnych, jego interpretacji oraz stosowania. Jak zauważa W. Uruszczak praktyki te „niweczyły zaufanie do prawa i wyrabiały w społeczeństwie niebezpieczne przekonanie, że prawo jest w swej istocie narzędziem na usługach sprawujących władzę”⁴⁶. Nieuchronnie prowadziło to do niebezpiecznego zjawiska, który E. Łętowska określiła w odniesieniu do współczesnych realiów mianem „wygaszania państwa prawa”⁴⁷. Znamiennym symbolem tej instrumentalizacji międzywojennego porządku ustrojowego i upadku legalizmu stał się dokonany w 1936 r., z pominięciem konstytucji kwietniowej, podział wpływów między spadkobiercami marszałka Piłsudskiego na mocy osławionego okólnika premiera F. Sławoj Składkowskiego⁴⁸.

⁴⁶ W. Uruszczak, *Dziedzictwo prawne XX wieku oczami historyka prawa*, [w:] *Dziedzictwo prawne XX wieku. Księga Pamiątkowa z okazji 150-lecia Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków 2001, s. 90.

⁴⁷ E. Łętowska, J. Zajadło, *O wygaszaniu państwa prawa*, Warszawa 2020.

⁴⁸ Treść okólnika przytacza W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Warszawa 1937, s. 243.

Literatura

- Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924.
- Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1925, z. 2.
- Czajowski J., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1926*, Warszawa 1999.
- Dyjakowska M., *Realizacja zasady trójpodziału władzy w konstytucji marcowej*, „Teka Komisji Prawniczej” 2013, t. VI.
- Dziedzic A., *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, z. 1.
- Fuks M., *Regnis czyli Singer (Bernard Singer)*, „Kwartalnik Historii Prasy Polskiej” 1992, nr 3–4.
- Gdulewicz E., Gwiżdż A., Witkowski Z., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990.
- Granat M., *Problem konstytucyjności prawa w Polsce międzywojennej*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006.
- Habielski R., *Ewolucja prawa prasowego w Drugiej Rzeczypospolitej. Zakres i recepcja*, „Studia Medioznawcze” 2013, nr 4.
- Grodziski S., *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 2008
- Jastrzębski R., *Konstytucyjność aktów ustawodawczych w judykaturze II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Warszawa 1937.
- K(onic) H., *Uchwalenie Konstytucji*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1921, nr 13.
- K(onic) H., *Rok 1923*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1923, nr 1.
- Kulesza W.T., *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4.
- Kulig A., *Kształtowanie formy rządów w konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2.
- Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
- Krukowski S., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990.
- Langrod S., *Praworządność w problemie odszkodowania*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1926, nr 21.
- Lis-Staranowicz D., *Kilka uwag do art. 77 i 81 Konstytucji marcowej*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006.
- Ławnikowicz G., *Z rozważań nad polskim autorytaryzmem. Pewność stanowiska sędziego w Konstytucji kwietniowej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G” 2019, vol. LXVI.

- Łętowska E., Zajadło J, *O wygaszaniu państwa prawa*, Warszawa 2020.
- Malec D., *Elementy zasady państwa prawa w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006.
- Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999.
- Nasza konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od dnia 12–25 maja 1921 r.*, Kraków 1922.
- O naprawie Rzeczypospolitej*, red. K.W. Kumaniecki, Kraków 1922.
- Pietrzak M., *Państwo prawne w Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1987, z. 2.
- Pietrzak M., *Konstytucja z 17 marca 1921 r. z perspektywy 80 lat*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2.
- Sarnecki P., *Konstytucja marcowa a rozwój konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2.
- Singer B., *Od Witosa do Ślawka*, Paryż 1962.
- Starzyński S., *Kilka uwag o Konstytucji Rzeczypospolitej polskiej z 17 marca 1921*, „Ruch Prawny, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1921, nr 1.
- Uruszczak W., *Dziedzictwo prawne XX wieku oczami historyka prawa*, [w:] *Dziedzictwo prawne XX wieku. Księga Pamiątkowa z okazji 150-lecia Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków 2001.