

Tadeusz Mroziuk

Uniwersytet Warszawski

Projekt konstytucji Państwa Polskiego Tymczasowej Rady Stanu z 1917 r. na tle polskiej tradycji ustrojowej

Wstęp

Pod koniec listopada 1916 roku Niemcy ustanowili Tymczasową Radę Stanu (dalej TRS lub Rada) jako załączkową administrację polską na okres do powołania właściwej Rady Stanu zgodnie z aktem 5 listopada tego roku. Ciało to złożone było z 25 członków reprezentujących społeczność polską. TRS towarzyszyli komisarze wyznaczeni przez generał-gubernatorów warszawskiego i lubelskiego. Na czele TRS stał, wybierany przez nią, marszałek koronny – nazwa tej funkcji nawiązuje niewątpliwie do systemu urzędów I Rzeczypospolitej. Pierwszym Marszałkiem Koronnym został Wacław Niemojowski, wnuk Bonawentury, przywódcy frakcji liberałów w sejmie Królestwa Polskiego lat 1815–1830, tzw. Kaliszan. Posiedzenia Rady zwoływał marszałek z własnej inicjatywy lub na żądanie któregoś z komisarzy albo też na wniosek większości członków Rady. Jej posiedzenia były tajne. Językiem Rady był język polski.

Swą działalność TRS zainaugurowała w połowie stycznia 1917 roku na Zamku Królewskim w Warszawie. Stałą siedzibą Rady stał się Pałac Kronenberga przy dzisiejszym Placu Piłsudskiego w Warszawie, budynek niestety już nieistniejący. W początkowym okresie swego istnienia Rada wydała orędzie wzywające naród polski od odbudowy własnego niepodległego państwa w sytuacji, w której mocarstwa okupacyjne zagwarantowały jego byt. Rada określiła się sama mianem przejściowej, a jej celem miało być między innymi opracowanie konstytucji dla przyszłego suwerennego państwa polskiego, którą miał uchwalić zwołany sejm.

TRS zajmowała się jednak przede wszystkim opiniowaniem ustawodawstwa, opracowywała zasady reprezentacji królestwa wobec Niemiec i Austro-Węgier oraz przygotowywała struktury polskiej administracji. Występowała do okupantów w sprawach bieżących dotyczących ziem w jej zarządzie oraz współdziałała z okupantem w tworzeniu armii polskiej i w usuwaniu szkód wojennych. W praktyce możliwości działania Rady były dosyć mocno ograniczone, przede wszystkim

z uwagi na niski budżet i problemy lokalowe, a także z powodu małej przychylności ze strony niemieckiego okupanta oraz cenzury¹ Wiele przedsięwzięć pozostawało jedynie na etapie koncepcyjnym i teoretycznym. W ramach Rady funkcjonowały różne komisje do realizacji zadań szczególnych, jak Komisja Komisaraska do organizacji administracji terenowej, Regulaminowa, Odbudowy Kraju, Realizacyjna do organizacji tymczasowej władz czy właśnie Komisja Sejmowo-Konstytucyjna (dalej KSK lub Komisja), której dziełu zostanie poświęcona uwaga w niniejszym artykule.

Ta ostatnia w lipcu 1917 roku opracowała projekt konstytucji, warty bliższej uwagi. Jest to bowiem jedyny oficjalny, monarchiczny projekt konstytucji dla niepodległego państwa polskiego opracowany po *Konstytucji 3 maja*. Ponadto dogłębna analiza postanowień tego projektu i ich sensu ważna jest dla zrozumienia genezy ideowej Konstytucji kwietniowej z 1935 roku. Po opracowaniu projekt formalnie nigdy nie stał się elementem prac nad ustawą zasadniczą państwa polskiego, jednak wielokrotnie odwoływano się do jego poszczególnych założeń, nawiązując do nich w dyskusjach posiedzeń kolejnych ciał politycznych². Nad dokumentem pracowali najwybitniejsi przedstawiciele ówczesnej inteligencji specjalizujący się w zagadnieniach prawa i ustroju. W skład komisji wchodził m. in. Stanisław Bukowiecki, późniejszy minister sprawiedliwości i prezes Prokuratury Generalnej, Stanisław Kutrzeba, mediewista i historyk ustroju, Władysław Leopold Jaworski, wybitny konstytucjonalista, redaktor *Ankiety o konstytucji z 17 marca 1921 roku*, Zygmunt Cybichowski, twórca nauki współczesnego polskiego prawa międzynarodowego publicznego, sędzia Trybunału w Hadze, Oswald Balcer, historyk prawa, Tomasz Nocznicki, działacz ludowy, późniejszy wiceprezydent w rządzie Moraczewskiego, Stanisław Starzyński, znawca prawa ustrojowego, późniejszy rektor Uniwersytetu Lwowskiego. Referentem całego projektu był prof. Józef Buzek, współzałożyciel Głównego Urzędu Statystycznego oraz późniejszy autor „amerykańskiego projektu konstytucji” z roku 1919³.

Jak wskazał Jacek Goclon, KSK pracowała najintensywniej ze wszystkich komisji powołanych w ramach TRS⁴. Dowodem tego są słowa Stanisława Parczewskiego wypowiedziane 4 czerwca 1918 roku podczas posiedzenia Rady Stanu, kiedy omawiał przedstawiioną Radzie ordynację wyborczą do sejmu stworzoną właśnie przez KSK: „komisja przez TRS powołana została w pierwszych dniach marca roku zeszłego (1917 – TM). Pracując bez przerwy bardzo usilnie, w ostatnich miesiącach nawet po kilka posiedzeń w ciągu tygodnia było odbywanych,

¹ Zob. J. Goclon, *Organy administracji państwowej w Królestwie Polskim 1916–1918. Struktura i gabinety*, „Folia Iuridica Wratislaviensis”, 2014, vol. 3 (2), s. 48.

² S. Krukowski, *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 12. Ten także powołując się na obszerność omówienia projektu TRS, pominął ten etap prac nad konstytucją.

³ Tamże, s. 15.

⁴ J. Goclon, dz. cyt., s. 49.

ukończyła ta komisja całą swoją robotę dopiero w początkach marca roku bieżącego (1918 – TM). Cały rok trwały prace nad projektem konstytucji⁵⁵.

Projekt został podpisany 28 lipca 1917 roku przez wiceprzewodniczącego KSK ks. H. Przeździeckiego. Projekt konstytucji został ogłoszony drukiem w I tomie opracowania pt.: *Projekt konstytucji Państwa polskiego i ordynacja wyborcza sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami* autorstwa Józefa Buzka w 1918 roku nakładem „rządu polskiego”. Jest to jego jedyne do dnia dzisiejszego omówienie (zawarte w t. I–IV). Zawiera ponadto treść i uzasadnienie ordynacji wyborczych do Izby Poselskiej i do Senatu, które także zostały opracowane przez Radę w perspektywie konieczności rozpisania wyborów do obu izb sejmowych. Opracowanie wyróżnia się rzetelnością i głębokością ujęcia poszczególnych zagadnień. Niewiele można wskazać przykładów projektów aktów ustrojowych, które miałyby tak obszerne uzasadnienie. Krótko scharakteryzują zawartość poszczególnych tomów tego wydawnictwa.

W tomie I ujęto rozważania ogólne dotyczące potrzeby opracowania ustawy zasadniczej państwa polskiego oraz wywód historyczny konstytucji formalnych i konstytucji materialnych, nazwanych historycznymi, ze wskazaniem różnic pomiędzy nimi. Sformułowano wnioski, jakie wynikają z tego dla Polski oraz omówiono sposób powstawania i uchwalania, tudzież nadawania konstytucji w innych państwach – ówczesnych modelach ustrojowych, a jednocześnie państwach europejskich: Francji, Belgii, Prusach, Rzeszy Niemieckiej, Austro-Węgrych. Ponadto omówiono układ systematyczny ustaw zasadniczych tych państw oraz postanowienia w zakresie dotyczącym gwarancji przestrzegania konstytucji, sposób dokonywania zmian i wykładni przepisów konstytucji, sformułowania przepisów intertemporalnych i derogacyjnych oraz kontroli konstytucyjności ustaw przez sądy.

W tomie II omówiono zasady naczelne ustaw zasadniczych tych państw, którym uwagę poświęcono w tomie I, zwracając szczególną uwagę na następujące kwestie: system rządów, miejsce głowy państwa w ustroju i jego relacje z innymi organami, zasada podziału władzy według Monteskiusza, zasada suwerenności narodu, ustrój władzy wykonawczej oraz jej relacje z parlamentem. W przypadku Polski zamieszczono rozważania poświęcone wyborom najważniejszego ustroju dla przyszłego suwerennego państwa – czy ma być ono republiką czy monarchią, idei niepodległości, ograniczeniu władz, nietykalności króla, kontrasygnacie jego aktów urzędowych, pozycji ministrów i ich stosunku do sejmu.

Tom III został poświęcony przedstawieniu uregulowań dotyczących kwestii osoby monarchy, jego rodziny i regencji – w konstytucjach innych państw i w projekcie. Zwrócono uwagę na porządek dziedziczenia tronu, prawa rodziny królewskiej, obejmowanie tronu, składanie przysięgi, uposażenie władcy, przypadki i sposób sprawowania regencji oraz opieki nad małoletnimi dziećmi królewskimi. W tym tomie

⁵⁵ Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej, sygn. 13, s. 48.

znalazło się także omówienie przepisów konstytucji innych państw dotyczących do parlamentu, które w odniesieniu do projektu polskiego kontynuowano w tomie IV. W tym zakresie zwrócono uwagę na kwestie takie jak: zasada reprezentacji, referendum, podejmowanie decyzji w izbach, charakter mandatu parlamentarnego, skład izb, ich uprawnienia i stosunek względem siebie, rola izby wyższej, zasady prawa wyborczego, sądownictwo wyborcze (stwierdzanie ważności wyborów, protesty wyborcze), wynagrodzenia posłów i senatorów, autonomia wewnętrzna, zasady pracy parlamentarnej, kadencyjność i rozwiązywanie parlamentu, nietykalność posła/senatora.

Tekst projektu dostępny jest także w zasobach Archiwum Akt Nowych w zespole TRS⁶. W tej jednostce archiwalnej znajduje się także *votum separatum* do tego projektu autorstwa Józefa Siemieńskiego, który był członkiem Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej TRS⁷. Ukazało się ono także w tomie IV wspomnianego już opracowania projektu konstytucji Józefa Buzka⁸.

Warto przyjrzeć się bliżej zarzutom Siemieńskiego wobec uchwalonego projektu. Przede wszystkim chodziło mu o niedostateczne zrównoważenie czynnika monarchicznego i społecznego w zakresie wpływu na politykę państwa, zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną. Jego zastrzeżenia dotyczyły wypowiedzania wojny i zawierania pokoju, gdzie jego zdaniem projekt przyznawał zbyt samodzielną pozycję królowi, ograniczonemu w działaniu jedynie przez radę ministrów, przez sejm już nie.

Zdaniem Siemieńskiego projekt przyznawał władzy wykonawczej zbyt dużą przewagę nad legislatywą, co można było dostrzec dopiero po analizie wszystkich możliwości prawnych, jakimi dysponowała chociażby w postępowaniu ustawodawczym lub w zakresie organizowania prac parlamentu. Stwierdził, iż grozi to „maskowanym autorytaryzmem”.

Projekt w jego opinii cechował się ponadto zbyt małym demokratyzmem, co nie odpowiadało na społeczne zapotrzebowanie. Senatorowie wybieralni stanowili zbyt małą część składu izby, co nie zgadzało się z istotą parlamentaryzmu, której projekt jednak hołdował. Istniało też jego zdaniem ryzyko zdominowania senatu przez ziemiaństwo, które stałoby się zapleczem władzy i zmarginalizowało inne grupy społeczne reprezentowane w izbie, np. samorząd wiejski. Tymczasem ziemiaństwo ma wąską podstawę społeczną, a w parlamencie winny być reprezentowane grupy o podstawie szerokiej. Zwrócił uwagę na brak przedstawicieli inteligencji w izbie wyższej, słusznie wskazując na jej zalety – skłonność do umiarkowania i do zawierania kompromisów i porozumień.

⁶ AAN, Tymczasowa Rada Stanu (dalej TRS), sygn. 14, s. 2–17.

⁷ Tamże, s. 18–23.

⁸ J. Buzek, *Projekt konstytucji Państwa polskiego i ordynacja wyborcza sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami, nakładem rządu polskiego*, Warszawa 1918, s. 237–243 wraz z innymi dokumentami Siemieńskiego dotyczącymi projektu konstytucji zawartymi od s. 213 do 245 całość zatytułowana „Wnioski zasadnicze do projektu konstytucji i ordynacji wyborczej złożone w komisji sejmowo-konstytucyjnej Tymczasowej rady stanu przez Józefa Siemieńskiego referenta Podkomisji Sejmowej”.

Kończąc swój wywód wskazał ponadto na przepis gwarantujący mniejszościom narodowym prawo kultywowania własnej tożsamości jako na przepis z jednej strony zbyt łagodny (prawo to może doprowadzić do zaburzeń w państwie), z drugiej zaś zbyt surowy (ograniczenie w/w prawa „jednością państwa” narazić może Polskę na zarzut opresji względem innych nacji). Wyraził opinie, że w projekcie jest zbyt mało „idei narodowej”, ale jednocześnie, że projekt powinien przedstawiać wizję zbliżoną do koncepcji federacyjnej z możliwością wprowadzenia autonomii dla prowincji, nawiązującej do czasów I Rzeczypospolitej.

Tekst projektu konstytucji podczas prac komisji przechodził ewolucję. Pierwszy wariant projektu znajduje się w zespole Gabinetu Cywilnego Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w AAN⁹. Jest nim, jak określono pod tytułem dokumentu, projekt połączonych podkomisji sejmowej i konstytucyjnej po II czytaniu. Skoro tak, w III czytaniu musiano wprowadzić dość istotne poprawki, zapewne jednak przeważnie o charakterze redakcyjnym. Jeszcze inna wersja projektu konstytucji, określona jako „projekt podkomisji Sejmowej i Konstytucyjnej” znajduje się w zespole TRS¹⁰.

Analizując korespondencję kancelarii TRS ze stycznia 1917 roku można skonstatować, iż wpięrowo pracowano nad kształtem ordynacji wyborczej, następnie zaś nad projektem ustawy zasadniczej. Świadczy o tym chociażby fakt, iż 13 stycznia tego roku odbyło się „ostatnie plenarne posiedzenie KSK TRS” dotyczące właśnie – jak wskazano w liście – rozpatrzenia kilku kwestii kluczowych ordynacji wyborczej, które zostały przegłosowane, jak dotąd, nieznaczną ilością głosów¹¹. Stąd można wywnioskować, iż kierującym pracami komisji zależało nie na tym, aby przeforsowywać za wszelką cenę pewne rozwiązania, ale by ostatecznie przyjęte ustalenia cieszyły się jak największym konsensusem – przez to ich wdrażanie byłoby prawdopodobnie skuteczniejsze.

16 lutego ze strony TRS, na mocy uchwały wydziału Wykonawczego Rady, wy-stosowano zaproszenie do udziału w pracach KSK znamienitych znawców prawa konstytucyjnego: prof. Buzka¹² i prof. Jaworskiego¹³. Z 21 lutego pochodzi jedno pismo¹⁴ od wiceprzewodniczącego KSK do marszałka koronnego TRS o powołanie Stefana Urbanowicza na stanowisko sekretarza komisji. Z 22 lutego pochodzi zaś list, z którego wynika, iż komisja nie powzięła żadnych uchwał w sprawie swych

⁹ AAN, Gabinet Cywilny RR KP, sygn. 287, s. 13–18. Ten projekt, złożony z 9 rozdziałów, jest wybrakowany, są tylko art. 1–57 i 140–147. W związku z powyższym niemożliwe jest dokonanie pełnej jego oceny i analizy porównawczej z wersją ostateczną. W tej jednostce znajduje się też egzemplarz votum separatum Siemieńskiego, s. 65–71.

¹⁰ AAN, TRS, sygn. 14, s. 24–27. Tekst ten jest także wybrakowany, w jednostce są art. 1–14, część art. 49, art. 50–59 i część art. 141, art. 142–143 oraz rotę przysięg.

¹¹ Zob. AAN, TRS, sygn. 67, s. 21.

¹² AAN, TRS, sygn. 68, s. 28 i 31.

¹³ Tamże

¹⁴ Tamże, s. 43.

prac¹⁵. Możliwe, że komisja narzekala też na zbyt szczupły skład w porównaniu do zadań, które na nią włożono. 21 lutego bowiem rozważono możliwość poszerzenia składu o 6 osób¹⁶. O projekcie konstytucji, jego ogólnych założeniach (w czasie przyszłym) mówił też J. Buzek podczas Zjazdu Krajowego TRS w dn. 16–17 marca 1917 roku. Zasadą ustawy zasadniczej jego zdaniem powinna być „silna władza królewska, silna administracja i silny sejm”¹⁷.

Dopiero rok po uchwaleniu projektu konstytucji – co wynikało z perturbacji politycznych, 27 czerwca 1918 roku Rada Ministrów Rady Regencyjnej wniosła do Rady Stanu trzy projekty ustaw opracowane w oparciu o projekt konstytucji i o projekt ordynacji wyborczej: ordynację wyborczą do sejmu, ustawę o porządku zwołania, otwarcia i działalności pierwszego sejmu oraz ustawę o ustroju administracyjnym państwa (dotyczył zarówno podziału dla celów administracji, jak i samorządu terytorialnego). Miały być one rozpatrzone przez specjalną komisję sejmową. Podczas dyskusji nad w/w projektami, prowadzonych podczas posiedzeń Rady Stanu w 1918 roku (zwłaszcza zaś na drugim i trzecim), wielokrotnie nawiązywano do prac KSK TRS. Dowodem na to są sprawozdania stenograficzne¹⁸.

Były to pierwsze inicjatywy ustawodawcze czy, jak wtedy je określano, wniośki ustawodawcze, pierwszego gabinetu Rady Regencyjnej. Realizowały one wielokrotnie składane deklaracje, iż najistotniejszą dla państwa polskiego sprawą jest zwołanie wybranego w demokratycznych wyborach sejmu jako reprezentacji społeczeństwa¹⁹. Podkreślanie demokratyczności legitymacji ciał politycznych było coraz częstsze – wartość demokracji nabierała znaczenia w ówczesnym dyskursie ustrojowym, zwłaszcza od początku 1918 roku. Dopiero taki sejm posiadałby, wedle ówczesnych wyobrażeń, legitymację do uchwalenia całościowej konstytucji odrodzonego państwa.

Pozostałe założenia opracowanego w 1917 roku projektu konstytucji były niewykorzystywane aż do rozpoczęcia prac nad konstytucją II Rzeczypospolitej w Biurze Prac Konstytucyjnych Prezydium Rady Ministrów pod koniec 1918 roku. Dlaczego tak się stało? Część rozwiązań projektu, zwłaszcza zaś tych w rdz. 1 i 2, związana z monarchiczną formą państwa, stała się nieaktualna. Z biegiem czasu stawało się jasne, iż odrodzone suwerenne państwo polskie będzie republiką w nowożytnym sensie tego słowa, nie zaś monarchią. Regulacja zaś innych kwestii państwa, zwłaszcza dotyczących egzekutywy, następowała na bieżąco,

¹⁵ Tamże, s. 55.

¹⁶ Tamże, s. 66.

¹⁷ Zob. J. Buzek, *O budowie państwa*, [w:] „Sprawozdanie ze Zjazdu Krajowego w Warszawie w dn. 16–17 marca 1921 r.”, Warszawa 1917, nakładem Departamentu Spraw Wewnętrznych TRS. Dostępne w Ossolineum sygn. 6913/III, s. 307–316 (Teki Lempickich).

¹⁸ Zob. AAN, Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego, sygn. 13, s. 48–49., mowa Stanisława Parczewskiego.

¹⁹ Zapowiadał to już list z 12 lipca 1917 roku od hr. Rostworowskiego do sekretarza TRS, AAN, TRS, sygn. 73, s. 33.

stosownie do rozwoju aparatu administracji polskiej (3 stycznia 1918 roku ukazał się chociażby dekret Rady Regencyjnej dotyczący tych kwestii)²⁰, w związku z czym nie było potrzeby duplikowania regulacji czy zastępowania starych nowymi dla samego faktu zastąpienia. Sprawy dotyczące sądownictwa były regulowane innymi przepisami dotyczącymi przejścia sądów przez administrację polską spod władzy okupantów²¹. Dopiero w 1919 roku wydano przepisy polskie w tym względzie. Być może w ich opracowywaniu inspirowano się rozwiązaniami projektu konstytucji TRS.

Rada Ministrów Rady Regencyjnej opracowała bardzo wiele projektów ustaw, części z nich kierując do Rady Stanu, dotyczących kwestii socjalnych czy pracowniczych. Tym samym wykonano lub uczyniono zadość wielu założeniom projektu konstytucji TRS w sferze praw, wolności czy powinności obywatelskich. Większość z nich, podobnie jak ordynacja wyborcza oraz przepisy administracyjno-samorządowe (po zmianach mających na celu usunięcie z nich naleciałości arystokratycznych²²) były następnie podstawą wydania w 1919 roku dekretów zawierających ordynację wyborczą i innych ustaw czy dekretów administracyjno-sądowych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i analiza przepisów projektu konstytucji z 1917 roku. Omawiając kolejne jego postanowienia w niektórych miejscach odnoszę się do ustroju I Rzeczypospolitej, w tym zwłaszcza do *Ustawy Rządowej*, bądź do Konstytucji marcowej z 1921 roku, jednak jedynie po to, aby umiejscowić pewne rozwiązania ustrojowe w czasie historycznym i na tle polskiej tradycji ustrojowej, a tym samym pomóc czytelnikowi w zrozumieniu zagadnienia. Nie roszczę sobie pretensji do tego, aby dokonać pełnej analizy porównawczej tych trzech dokumentów, tak z uwagi na ograniczoną ilość miejsca, jak i na bezsens czynienia tego „po łébkach”.²³

Systematyka projektu

Projekt składa się z 11 Rozdziałów: I. Państwo polskie (art. 1–2), II. Król (art. 3–23), III. Regencja i opieka (art. 24–34), IV. Sejm (art. 35–92), V. Ministrowie (art. 93–98), VI. Sądy (art. 99–108), VII. Samorząd (art. 109), VIII. Prawa i obowiązki

²⁰ Dekret RR z 3.01.1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim (Dz. PKP nr 1 poz. 1)

²¹ Władze polskie przejęły nadzór nad sądownictwem cywilnym 1 września 1917 roku.

²² O tych tendencjach niech świadczy sprawozdanie z 29.08.1918 r., AAN, Gabinet Cywilny Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w Warszawie, sygn. 282, s. 250–252.

²³ Analizując teksty korzystam z wydań: dla projektu konstytucji z 1917 r. – z wydawnictwa J. Buzka, dla Konstytucji 3 maja – z krytycznego wydania konstytucji w opracowaniu Jerzego Kowckiego (*Konstytucja 3 maja. Statut Zgromadzenia Przyjaciół Konstytucji*, oprac. Jerzy Kowcki, Warszawa 1991), a dla Konstytucji Marcowej z wydania zawartego w wydawnictwie *Historia administracji w Polsce 1764–1989. Wybór źródeł* w oprac. A. Berezy, G. Smyka, Wiesława P. Tekelego i A. Wrzyszcza, Warszawa 2006, s. 235–250. Przy analizie kolejnych przepisów numery artykułów, do których się odnoszę, podaję w tekście głównym.

obywateli (art. 110–145), IX. Postanowienia przechodnie (art. 146–151). Do tekstu dołączone są teksty trzech przysiąg: królewskiej, małoletniego króla i następcy tronu oraz regenta. Rozdziały projektu ustawy zasadniczej nie są podzielone na mniejsze jednostki systematyzacyjne. Artykuły (nie wszystkie) są podzielone na nienumerowane ustępy. Rozdziały nie są równomiernej długości. Choć rozdział VII obejmuje jeden artykuł, objętościowo mniejszy jest cały rozdział I obejmujący dwa artykuły. Najdłuższy rozdział poświęcono sejmowi, a najdłuższy artykuł określeniu zasad, wedle których powinny zostać ustanowione ustawy regulujące samorząd terytorialny (art. 109). Tekst ma charakter ściśle jurydyczny, projekt pozbawiony jest preambuły.

Ustawa Rządowa tymczasem składała się z 11 artykułów napisanych tekstem ciągłym, nie dzielonych na ustępy (I – Religia panująca, II – Szlachta ziemianie, III – Miasta i mieszczenie, IV – Chłopi włościanie, V – Rząd, czyli oznaczenie władz publicznych, VI – Sejm, czyli władza prawodawcza, VII – Król, władza wykonawcza, VIII – Władza sądownicza, IX – Regencja, X – Edukacja dzieci królewskich, XI – Siła Zbrojna Narodowa). Kolejne aspekty regulowanych kwestii są co najwyżej zaznaczone nowymi akapitami. Jedynie na etapie opracowywania kolejnych wersji konstytucji można zauważyć tendencje do dzielenia najobszerniejszych artykułów na mniejsze części²⁴. Tekst konstytucji, obok treści normatywnej zawiera od razu uzasadnienie ustanawianych rozwiązań prawnych (preambuła, rdz. VII, VIII). Zabieg ten miał na celu ułatwienie zrozumienia i przyswojenia (akceptacji) tekstu przez odbiorców. Jest to cecha charakterystyczna dla aktów prawnych epoki oświecenia²⁵. 5 maja uchwalono ponadto *Deklarację Stanów Zgromadzonych*, która zawierała przepisy intertemporalne, derogacyjne i końcowe. Pierwotnie miała ona stanowić część *Ustawy Rządowej*²⁶.

Konstytucja z 1921 roku obejmowała 126 artykułów podzielonych na siedem rozdziałów: I – Rzeczpospolita (art. 1–2), II – Władza ustawodawcza (art. 3–38), III – Władza wykonawcza (art. 39 – 73), IV – Sądownictwo (art. 74–86), V – Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie (art. 87 – 124), VI – Postanowienia ogólne (art. 125), VII – Postanowienia przejściowe (art. 126). Artykuły są podzielone na nienumerowane ustępy. Zwraca uwagę fakt, iż pierwszy rozdział konstytucji poświęcony jest tej samej materii, co odpowiedni rozdział projektu z 1917 roku. Ponadto także obejmuje dwa artykuły. Tekst konstytucji z 1921 roku ma charakter ściśle jurydyczny, poza preambułą, w której znajduje się uzasadnienie uchwalenia ustawy zasadniczej i odwołanie do Konstytucji 3 maja.

²⁴ Zob. AGAD, APP, sygn. 98, Reforma Konstytucji, k. 733–758.

²⁵ Zob. B. Leśnodorski, *Konstytucja 3 maja jako dokument oświecenia*, Warszawa 1946.

²⁶ Zob. AGAD, Archiwum Sejmu Czteroletniego, tom 20, k. 100–101.

Zasady naczelnne

Projekt z 1917 roku w żadnym miejscu nie określa katalogu jakichkolwiek zasad naczelnnych ustroju państwa. Podobnie zresztą nie uczyniła tego *Ustawa rządowa* ani Konstytucja marcowa. Zasady można rozpoznać, dokonując analizy poszczególnych przepisów.

Najważniejszą zasadą, która w projekcie została wyeksponowana w art. 1, jest zasada niepodległości. Jest tym samym wartością najważniejszą w całej aksjologii dokumentu. Fakt, iż posiada taki status, świadczy też o tym, co dla polskiego społeczeństwa było najistotniejsze w pierwszej połowie 1917 roku, kiedy projekt powstawał i został zaakceptowany. Było tym posiadanie niezależnego od nikogo państwa polskiego.

TRS działała w ramach państwa będącego królestwem. W związku z tym niczym nadzwyczajnym jest fakt, że projekt przewidywał dlań formę monarchii konstytucyjnej i urząd królewski. Wszyscy w KSK uznali, iż monarchia jest najodpowiedniejszą formą państwa dla Polski w sytuacji, w jakiej się znalazła w pierwszej połowie 1917 roku²⁷. Zwraca jednak uwagę fakt, iż nie wyartykułowano tego w rdz. I, z reguły o zasadniczym znaczeniu dla całości ustroju konstytucyjnego, wyznaczającego generalne jego zasady, wedle których jest ułożony. W tytule projektu, w tytule rozdziału, w art. 1 i 2 mowa jest o „państwie polskim”, nie o królestwie polskim. Sugerować to może, że forma przyszłego państwa nie była ostatecznie przesądzona, a przynajmniej była to sprawa zależna od jakichś innych okoliczności, np. geopolitycznych i wojennych, tym bardziej, że w projekcie najwyższą pozycję zajmuje sejm jako zbiór reprezentacji narodowej.

W art. 2 uległy powiązaniu – trzeba przyznać bardzo trafnie i przemyślnie – dwie zasady: charakterystyczna dla monarchii zasada zwierzchniej, jednolitej i niepodzielnej władzy króla oraz charakterystyczna dla republiki nowożytnej, zasada podziału władzy. Ta pierwsza przejawia się w udziale władcy we wszystkich wyszczególnionych trzech filarach, czy też segmentach, państwa: ustawodawstwie, wykonawstwie i sądownictwie. Ta druga zaś na podziale władzy państwowej na trzy funkcje: ustawodawstwo, wykonawstwo, sądownictwo. Przyjęto więc najpowszechniejszą w Europie koncepcję opracowaną przez Monteskiusza. W art. 2 wyartykułowano też zasadę niezależności sądów.

Ustawodawstwo miał sprawować król razem z sejmem, egzekucję praw zaś w sposób określony w dalszych przepisach konstytucji. Nie określono więc w tym miejscu ustroju egzekutywy. Władzę sądową, jak stwierdzono, wykonywać miały sądy w imieniu monarchy. Król został więc uznany za najwyższego reprezentanta – symbol państwa. Rozdział 1 nie zawiera, *explicite* wyrażonych, innych koniecznych zasad, aby idea Monteskiusza została w pełni urzeczywistniona: zrów-

²⁷ J. Goclon, dz. cyt., s. 51, przypis 17 (cytat ze wstępu do I tomu opracowania projektu konstytucji J. Buzka).

noważenia, wzajemnej kontroli i hamowania się władz. Aby ustalić, czy istotnie są spełnione przez analizowaną ustawę zasadniczą, należy przeanalizować jej postanowienia szczegółowe.

Inne zasady naczelną dają się wywnioskować z dalszych przepisów projektu. Są nimi w szczególności równość wobec prawa, prawo do sprawiedliwości i do sądu, wolność osobista, humanitaryzm, ochrona własności prywatnej, prawo do pracy, wolność słowa, racja stanu, wolność wyznania, zasada religii stanu, wolność nauki, zasada cywilnego nadzoru nad armią, zasada przymusu państwowego, samorządność (nie tylko terytorialna, ale i gospodarczo-zawodowa), dziedziczność tronu, nieodpowiedzialność króla, ograniczony charakter monarchii, zasada sankcji królewskiej, demokratyczna legitymacja izby poselskiej i niedemokratyczna części senatu, sesyjność obrad sejmku, jawność prac sejmku, dualizm egzekutywy, odpowiedzialność egzekutywy przed sejmkiem i sądami, oparcie gospodarki finansowej na budżecie państwa pod nadzorem sejmku, legalizm, zróżnicowanie źródeł prawa, określenie zakresu materii ustawowej, zasada promulgacji prawa, zasada służby publicznej, rozłączność sfery urzędniczej i politycznej.

W *Ustawie Rządowej* za najistotniejszą zasadę naczelną należy uznać niepodległość państwa, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym, co mocno akcentuje preambuła. Art. I *Ustawy Rządowej* poświęcony został kwestii religii panującej oraz tolerancji religijnej, a więc te także można i trzeba uznać za wartość naczelną dla tej konstytucji. Jeśli chodzi o formę państwa *Ustawa Rządowa* przewidywała, iż Rzeczpospolita będzie monarchią konstytucyjną, jednak najwyższą pozycję zajmował sejm – system rządów był parlamentarno-gabinetowy. Z innych zasad naczelnych tej konstytucji warto by wymienić zwłaszcza stanowy ustroj społeczny. W art. V przewidziano trójpodział władzy wg koncepcji Monteskiusza, jednak *explicite* zapewniono udział władcy jedynie w egzekutywie, w pozostałych zaś nie. Sądownictwo sprawowały sądy. Konstytucja przewidywała, że „władza sądownicza nie może być wykonywaną ani przez władzę prawodawczą ani przez króla, lecz przez magistratury na ten koniec ustanowione i wybierane”, a więc ustanowiono też zasadę niezależności sądów. Sądownictwo sprawowały także organa władzy wykonawczej, co wynikało z dawnej tradycji ustrojowej i zostało przesądzone szczegółowymi ustawami Sejmu Czteroletniego.

W Konstytucji Marcowej katalog zasad naczelnych jest szerszy. W preambule wyartykułowano wartości niepodległości i równości, ponadto poszanowania pracy i sprawiedliwości, w art. 1 zaś dobra wspólnego poprzez stwierdzenie, iż „Państwo polskie jest Rzeczpospolitą”. W art. 2 dokonano konstytucjonalizacji zasady władzy zwierzchniej narodu oraz podziału władzy według koncepcji Monteskiusza. Najistotniejszą różnicą jest jednak to, iż państwo było już republiką, stąd głową państwa był prezydent, nie król. Sprawował on władzę wykonawczą razem z ministrami. Legislatywę sprawował sejm (nazwa ta zaczęła obejmować swym znaczeniem jedynie dawną izbę poselską) i senat, sądowniczą zaś „niezawisłe sądy”.

Król

Rozdział II poświęcono królowi. „Osoba królewska” została obdarzona typowymi dla monarchii przymiotami uświęconości i nietykalności (art. 3). Królem mógł zostać jedynie rzymski katolik (art. 4(1)). Wyznanie rzymskokatolickie było wówczas dominujące w Królestwie. Religia rzymskokatolicka stałaby się więc religią stanu, co sprzyjałoby utwierdzeniu i zwiększeniu jej pozycji dominującej. Osoba innego wyznania, chcąc zostać władcą, musiałaby więc dokonać konwersji. Wyznania tego samego co król musiałaby być małżonka króla (art. 4 (2)). Wspólne wyznanie obu małżonków gwarantować miało harmonię ich rządów oraz spójne wychowanie ich potomków. Ono także miało być utrzymane w wierze rzymskokatolickiej (art. 4 (3)).

Król musiałby mieszkać „stale w granicach państwa” (art. 5). Prawdopodobnie, że autorzy projektu nawiązywali do doświadczeń z epoki saskiej, kiedy polscy władcy nader często i długo rezydowali poza obszarem Rzeczypospolitej, będąc w kraju okazjonalnie lub wtedy kiedy byli do tego zmuszeni z powodu różnych okoliczności (np. zniszczenia swej rezydencji w rodzimym kraju), albo z doświadczeń Księstwa Warszawskiego lub Królestwa Kongresowego. Nie oznaczało to zakazu opuszczania kraju, a jedynie dotyczyło sytuacji, w której polski król rezydowałby w innym państwie. Nie przesądzono miasta, w której swą rezydencję miałby król – przypuszczalnie stolicy przyszłego państwa. Z art. 5 związany jest art. 6, wedle którego król polski „naczelnikiem” innego państwa mógłby zostać jedynie za zgodą sejmu”. Miałoby to zabezpieczyć kraj przed wciągnięciem państwa w niekorzystny lub szkodliwy sojusz, unię personalną, tudzież przed arbitralnymi działaniami króla, mogącymi zaszkodzić słusznemu interesowi wspólnoty politycznej.

W art. 7 wskazano, iż król winien zostać koronowany przed upływem trzech miesięcy (daje to ok. 90 dni) od chwili objęcia rządów. Kiedy zachodzi ta „chwila”? Projekt tego nie precyzuje. Podczas koronacji król składał przysięgę, wedle niej przysięgał Bogu i Narodowi Polskiemu, dwóm źródłom legitymizacyjnym jego władzy, na Ewangelię Chrystusa. Przysięga nawiązywała do „sławnych czynów i dzieł” wybranych władców z okresu I Rzeczypospolitej, które król miał mieć „w czci i pamięci”. Było to symboliczne podkreślenie ciągłości tradycji monarchicznej polskiej.

O tej tradycji dość sporo mówi zestaw przytoczonych w przysiędze władców: Mieszko I – dzięki któremu Polska weszła w zachodni krąg cywilizacji europejskiej opartej na chrześcijaństwie, Kazimierz Wielki – władca, dzięki któremu w powszechnej opinii Polska uległa wzmocnieniu jako jednolity organizm państwowy po okresie rozbicia dzielnicowego i który uregulował stosunki z sąsiadami, przyczynił się do rozwoju miast i obronności państwa oraz był „ojcem prawodawstwa”, Władysław Jagiełło – który doprowadził do unii polsko-litewskiej

i zwyciężenia Zakonu Krzyżackiego pod Grunwaldem, Zygmunt August – ostatni Jagiellon, władca doby ruchu egzekucyjnego, twórca unii lubelskiej, Stefan Batory – reformator wojsk Rzeczypospolitej przez stworzenie piechoty wybraneckiej, za którego panowania powstały trybunały szlacheckie, ponadto zwycięzca kampanii wojennych z Rosją, Władysław IV – najświetniejszy Waza na polskim tronie, Jan III – pogromca Turków pod Wiedniem z 1683 roku.

Treść przysięgi nawiązywała do pamięci o walczących o „utraconą niepodległość”, a więc wszystkich powstańców począwszy od konfederacji barskiej, którą uznawano za pierwszą irredentę polską. Wymienione zostały powinności władcy: wierność i obrona konstytucji i innych praw, sprawowanie rządów dla „dobra powszechnego” oraz dla „ugruntowania potęgi, sławy, wolności i szczęścia ojczyzny”, a więc dobra wspólnego, dla zachowania harmonii między obywatelami. Król zobowiązywałby się do postawienia „pomyślności powszechnej” ponad swe własne interesy oraz życie – musiał się bowiem liczyć z tym, iż w pewnych okolicznościach powinien je oddać na rzecz ojczyzny. Zobowiązywałby się do obrony niepodległości i całości „ziem do Polski należących”, a więc ze wszystkich trzech zaborów. Na jakiej podstawie? Z pewnością z racji umów międzynarodowych, jeśli konstytucja przyjmowała prawo jako wyznacznik i regulator życia społeczno-gospodarczego. Rzeczona „obrona” nie musiałaby przyjmować charakteru walki zbrojnej, a tym bardziej walki wykonywanej osobiście przez króla, co ówczesnie było już coraz rzadsze, choć występowało. Jednak dotyczyło to także zabiegów dyplomatycznych, skutecznego reprezentowania własnych interesów, występowania w ich obronie. Rządy króla zostały określone mianem „służby”. Władca zobowiązywałby się dochować wiary rzymskokatolickiej.

Król zwoływałby, otwierał, odraczał i zamykał sejmy – równocześnie obie izby (art. 9 (1)). Arbitralność króla w przypadku ponownego odroczenia sejmu w ciągu tej samej sesji albo w przypadku odroczenia jej na ponad 30 dni byłaby ograniczona przez obowiązek uzyskania zgody sejmu (art. 9 (2)). Miało to zapobiec nadużywaniu przez króla jego uprawnień z art. 9 do blokowania funkcjonowania parlamentu. Sesji sejmowa trwałaby od zebrania się do zamknięcia przez króla (art. 9 (3)). Władca miałby też prawo rozwiązać izbę poselską i wybieralną część senatu – razem lub oddzielnie (art. 10). W tym przypadku król musiałby zarządzić wybory do izby poselskiej i senatu na dzień przypadający w ciągu 90 dni od dnia rozwiązania i zebranie się nowego sejmu w ciągu „dalszych 10 dni”, a więc najpewniej od dnia wyborów. Sesja sejmowa kończyłaby się w dniu rozwiązania sejmu. Król zarządzałby więc wybory do sejmu i wyznacza dzień jego zebrania się.

Władzę wykonawczą król sprawowałby przez odpowiedzialnych ministrów (art. 11), których mianowałby i odwoływał (art. 12). Na ich wniosek powoływałby na urzędy państwowe, chyba że ustawy stanowią inaczej (art. 12) – tu znów dostrzegalne jest uzależnienie realizacji konstytucyjnego domniemania i zakresu królewskiego *imperium* od woli sejmu. Pytanie, które warto jest zadać, brzmi: czy

król ma prawo czy obowiązek powołać na dany urząd osobę mu przedstawioną przez ministra? Czy może ministrowi odmówić? W projekcie tego nie rozstrzygnięto. Jednak z uwagi na fakt, że to król posiada władzę kreacyjną wobec ministrów uzasadnione jest przypuszczenie, iż minister nie przedstawi królowi takiego kandydata, co do którego nie jest pewien, czy król go zaakceptuje. Odmowa dla ministerialnego kandydata byłaby najczęściej odbierana bowiem jako dezaprobata dla samego ministra.

Król wydawałby rozporządzenia „konieczne dla wykonania ustaw i z nimi zgodnych”, chyba że sama ustawa stanowiłaby inaczej (art. 8 (1)) – przyjęto więc domniemanie sprawowania wykonawstwa prawa przez króla, co byłoby zgodne z brzmieniem art. 2. Zastosowano tu konstrukcję upoważnienia ogólnego. *De facto* jednak stosowanie konstytucji w tym zakresie byłoby uzależnione od woli sejmu, który mógłby poszerzać lub zmniejszać zakres bezpośredniego *imperium* króla. Rozporządzenia takie byłyby aktami o podrzędnym charakterze wobec ustaw (art. 8 (2)).

Król byłby naczelnym wodzem sił zbrojnych (art. 13). Nadawałby tytuły, ordery i inne odznaczenia (art. 14 (1)). Wyrażałby ponadto zgodę na przyjmowanie przez obywateli polskich tytułów, orderów i odznaczeń od obcych władców i rządów (art. 14 (3)). Miałoby to zapobiec wpływowi państw trzecich na np. osoby pełniące funkcje państwowe lub też mogące je pełnić. Wpływy takie, co jest prawdopodobne, mogłyby się przyczynić co najmniej do zachwiania dobrze pojętej ich lojalności wobec ojczyzny. Bezpieczeństwo państwa mogłoby zostać w ten sposób naruszone. Zgodnie z art. 14 (2) tytuły rodowe nie wiązałyby się z jakimikolwiek przywilejami. Zerwano by więc z uprzywilejowaniem pewnych grup ludzi z uwagi na ich pochodzenie. Byłoby to rozwiązanie utrzymane w duchu demokratyzmu.

„W imieniu króla” następowałaby emisja państwowego pieniądza – bicie monety (art. 15) – co byłoby rzeczą naturalną, skoro władca jest symbolem majestatu państwa. Konstytucja w tym zakresie nie regulowałaby szczegółowych kwestii, odsyłając do ustaw. Byłoby to kolejne uzależnienie realizacji konstytucji od woli ustawodawcy zwykłego.

Instytucja prawa łaski (art. 16), tradycyjnie przynależna królowi, mogłaby przyjąć formę darowania lub złagodzenia prawomocnie orzeczonej przez sąd kary wraz ze zniesieniem jej skutków prawnych. Mogła dotyczyć też skazanych przez Trybunał Stanu za naruszenie konstytucji lub ustawy, jednak tylko na wniosek tej izby sejmu, która zadecydowała o postawieniu skazanego przed tym trybunałem.

Królowi przyznane zostałyby prawo umarzania postępowań sądowych karnych, ale jedynie w przypadkach przewidzianych przez ustawy (art. 16 (2)). Innymi słowy: jeśli ustawa nie określi tych przypadków, król nie może w ogóle zastosować tej kompetencji. Jest tu więc z jednej strony uzależnienie realizacji konstytucji od woli sejmu, z drugiej zaś z ograniczenie *imperium* króla, który mógłby przez użycie tej kompetencji zagrozić poczuciu sprawiedliwości w państwie i niezależności sądów. Z tego właśnie względu uprawnienie to nie narusza niezależności są-

dów, bowiem uzależnia wykonanie tej kompetencji przez władcę od woli czynnika reprezentującego całe społeczeństwo, a którego wola pozostawałaby ponad racją sądu, złożonego z kilku osób, nie pochodzących przecież z demokratycznej kreacji. Gdyby nie to ograniczenie, art. 16 (2) stałby w sprzeczności z art. 2. Obejmowałoby to prawo bowiem także skazanych nieprawomocnie, a nawet tych, wobec których postępowanie wszczęto, ale nie zakończono.

Król byłby reprezentantem państwa, jego przedstawicielem w stosunkach międzynarodowych (art. 17). Jako „Naczelnny Wódz Sił Zbrojnych”, za uprzednią zgodą Rady Ministrów, wypowiadałby wojny, zawierałby umowy z innymi państwami. Potrzebna była jednak zgoda sejmku na zawarcie umów dotyczących: spraw handlowych i celnych, trwale obciążających finansowo państwo w całości lub w części, ustanowienia przepisów prawnych wobec obywateli, zmian granic. Dlaczego zawarcie umów z tych rodzajów uzależniono od uzyskania zgody sejmku? Dotyczyły one bowiem spraw pozostających w jego kompetencji: budżetu, dzięki któremu sprawował nadzór nad gospodarką finansową państwa, ustanawiania prawa obowiązującego powszechnie, stania na straży zachowania niepodzielności państwa.

Król i jego rodzina otrzymywaliby wynagrodzenie przewidziane przez ustawę (art. 18). Pojęcie rodziny nie zostało tu zdefiniowane i wydaje się, iż słusznym jest przyjęcie tradycyjnego jej rozumienia w podobnych przypadkach, tj. obejmującej żonę i dzieci. Względem każdego króla sejm podejmowałby nową ustawę. Chociaż nie zostało to uregulowane, powinna być podejmowana w niedługim czasie po objęciu tronu. Przypomina to konstrukcję *pacta conventa* znaną z ustroju I Rzeczypospolitej. Uposażenie władcy wynikające z ustawy było przeznaczone także na jego dwór. Czy obejmowałby on także dwór królowej? Projekt nie wypowiada się w tej kwestii. Wysokość przyznanego uposażenia warunkowała inne aspekty działania królewskiego dworu, jak jego wielkość, skład osobowy, możliwości działania władcy, rozległość i jakość jego kontaktów itd.

Tron królewski byłby dziedziczony przez pierworodnego syna – zgodnie z zasadą primogenitury (art. 19), jednak rodzinę panującą wybierałby sejm (art. 23). Jest to identyczna konstrukcja, jaką zastosowano w *Ustawie Rządowej* – „tron elekcyjny przez familie”. Każdorazowo przy wyborze mającej panować dynastii określany byłby porządek dziedziczenia tronu stanowiący część konstytucji (art. 19 (2)). Wynika stąd, iż konstytucja państwa polskiego miałaby charakter złożony.

Na króla nałożono ograniczenia dotyczące jego prywatnej sfery, a więc pożycia rodzinnego i małżeńskiego (art. 20). Jest to zrozumiałe, bowiem był on osobą sprawującą funkcję króla władającego państwem z woli Boga i narodu, uosobieniem państwa. Król musiał uzyskać uprzednią zgodę sejmku na zawarcie małżeństwa (art. 20 (1)). Przepis ten miał zabezpieczyć państwo przed niebezpieczeństwami wynikłymi z małżeństwa z niekoniecznie pożądaną, z uwagi na rację stanu, osobą, co mogło wciągnąć państwo w sprzeczne z jego interesami koligacje dynastyczne czy

związki państwowe. Ponadto miał być środkiem egzekwowania przepisu stanowiącego, iż żona króla jest wyznania rzymskokatolickiego.

Zawarcie małżeństwa przez syna lub córkę króla było uzależnione od zgody „królewskiej” (art. 20 (1)), najprawdopodobniej więc obu rodziców, chciał projekt tego tak nie doprecyzowuje. Gdyby chodziło o zgodę króla napisano by to *explicite*. Zgoda rodziców na ślub dziecka była zwyczajnym elementem funkcjonowania arystokracji. W przypadku rodziny królewskiej zaś odgrywała funkcję zagwarantowania bezpieczeństwa państwa, podobnie jak w przypadku ślubu samego króla. Tu jedynie zmieniał się poziom, na którym dochodziło do ślubu, w związku z czym inny był także udzielający zgody. Konieczność uzyskania zgody sejmu czy rodziców nie musiałyby mieć jedynie funkcji prewencyjnej, ale też stymulującą. Innymi słowy: sejm/rodzice mogliby także podjąć działania mające na celu ukierunkowanie króla/dziecka do zawarcia konkretnego związku małżeńskiego z uwagi na interes państwa.

Zawarcie małżeństwa z pominięciem przedstawicielstwa narodowego byłoby równoznaczne ze zrzeczeniem się korony zarówno przez króla, który takie małżeństwo zawarłby, jak i w imieniu potomstwa z tego małżeństwa (art. 20 (2)). Postępek ten byłby więc traktowany jak wystąpienie przeciwko państwu, jego racji stanu. Nie objąłby jednak potomstwa z innych małżeństw, które król ten zawarł za zgoda sejmu. Wtedy też tron obejmowałby jego najstarszy syn. Jeśli obowiązków wynikających z art. 20 nie dopełniłby członek dynastii trafiłby on do objęcia polskiego tronu. Dotyczyłoby to także dzieci tego członka dynastii z małżeństwa zawartego bez zgody króla, chyba że król wniósłby do sejmu wniosek o przywrócenie tej zdolności, a sejm wyrazi na to zgodę.

Władca stawałby się pełnoletni po ukończeniu 18 roku życia (art. 21 (1)). W ciągu ostatniego roku przed uzyskaniem tego wieku składałby w obliczu rady ministrów i marszałków obu izb sejmowych przysięgę wg roty załączonej do projektu (art. 21 (2)). Podobnie czyniłby następca tronu (art. 21 (3)). Podczas niepełnoletności króla rządy sprawowałby regent. Jej zasady określał rdz. III.

Następstwo tronu byłoby wedle konstytucji instytucją ustrojową. Urząd następcy tronu miałby być obsadzany na wypadek bezkrólewia, zwanego w projekcie „osieroceniem tronu”. Z zasady następcą tronu byłby najstarszy syn króla – pierworodny, jednak jeśli król nie miałby potomstwa w linii męskiej powinien wyznaczyć następcę tronu za zgodą sejmu (art. 22). Uzależnienie tej decyzji od zgody parlamentu miałoby na celu ograniczenie arbitralności króla w tym zakresie i ochronę interesów państwa.

Sejm dokonywałby wyboru rodziny panującej w następujących przypadkach: wygaśnięcia dynastii („rodu królewskiego”), zrzeczenia się godności królewskiej przez ostatniego przedstawiciela rodu oraz abdykacji króla, który nie posiadałby męskiego potomka (art. 23). Wybór następowałby w trybie art. 32. Nie przesądzono, czy ma być to dynastia rodzima czy obca, jednak z wiedzy poza źródłowej wia-

domo, iż w okresie I wojny światowej prowadzono negocjacje w sprawie objęcia polskiego tronu z przedstawicielami dynastii saskiej – to także było nawiązanie do tradycji Konstytucji 3 maja – był w nie zaangażowany Władysław Studnicki, członek TRS. W tym też kontekście – sprawowania urzędu króla Polski przez osobę nie będącą narodowości polskiej, należy odczytywać ograniczenia władzy królewskiej zawarte w projekcie.

Zwołanie sejmu celem dokonania wyboru dynastii panującej byłoby zadaniem Rady Ministrów. Sprawowałaby ona obowiązki do czasu objęcia rządów przez kolejnego władcę z dynastii wskazanej przez sejm. Miałyby to zapobiec przerwaniu ciągłości prowadzenia spraw państwa, zabezpieczeniu jego interesów. W okresie I Rzeczypospolitej nie radzono sobie z tym problemem w sposób najbardziej efektywny i zapewniający stabilność oraz suwerenność państwa. Jeśli Rada Ministrów nie uczyniłaby zadość temu obowiązkowi w ciągu 30 dni od początku bezkrólewia, zobligowani byłiby do tego marszałkowie obu izb sejmowych – razem lub jeden z nich – w ciągu 45 dni od początku bezkrólewia (art. 23 (2)). Marszałkowie sejmowi występowałiby tu więc, podobnie jak w *Ustawie Rządowej*, w obronie interesu państwowego. Jeśli zaś izba poselska albo wybieralna część senatu byłaby wówczas rozwiązana (w związku z czym stanowiska marszałków izb też by nie były obsadzone), a nowy parlament nie zostałby jeszcze wybrany, przewidziano zwołanie sejmu w składzie sprzed rozwiązania (art. 23 (3)).

W świetle *Ustawy Rządowej* król sprawował rolę najwyższego reprezentanta w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych – pozostawał symbolem państwa. Wszystkie dokumenty, znaki publiczne, stemple, monety miały być wydawane z jego imieniem. W prowadzeniu spraw zagranicznych ograniczony był wolą sejmu. Wykonywał „władzę najwyższego wykonywania praw” razem ze Strażą Praw. Tron był dziedziczny w ramach dynastii, wybranej przez sejm. Konstytucja przesądziła, iż pierwszym panującym domem królewskim będzie dynastia saska lub, jeśli elektor saski nie miałby męskiego potomka – wskazany przez sejm mąż jego córki. Wstępując na tron król składał przysięgę na konstytucję, rotę jednak nie określono. Król miał status nieodpowiedzialnego za swe czyny, jednak wyraźnie stwierdzono, iż ma być „nie samowładcą, lecz ojcem i głową narodu”. Miał zapewnione uposażenie dla siebie oraz prerogatywy – nie mogły zostać zmienione. Podczas wojny był naczelnym dowódcą armii. Posiadał prawo łaski, jednak nie mógł ich stosować względem osób skazanych za zbrodnie stanu. Dysponował prawem nominacji oficerów i dowódców w armii (tu ograniczony był wolą sejmu), urzędników, biskupów, ministrów i senatorów. Przysługiwało mu prawo wydawania przywilejów miejskich.

Konstytucja Marcowa głową państwa ustanawiała prezydenta, wybranego przez Zgromadzenie Narodowe – połączone sejm i senat, na okres 7 lat. Sprawował on władzę wykonawczą za pośrednictwem ministrów. Jednak wobec istnienia Rady Ministrów jako osobnej instytucji państwowej na czele z Prezesem, w sytuacji dość znacznego ograniczenia prerogatyw własnych, jego władza wykonawcza

była dość iluzoryczna. Sam był nieodpowiedzialny, przez co jego akta podlegały kontrasygnacie. Mianował i odwoływał Prezesa Rady Ministrów, jednak musiał liczyć się z większością parlamentarną, na jego wniosek powoływał i odwoływał ministrów, obsadzał urzędy wojskowe i cywilne. Nawet mianowanie urzędników we własnej jego kancelarii, pełniącej rolę królewskiego dworu, podlegało kontrasygnacie – z pewnością dlatego, aby wykluczyć możliwość ukształtowania się ministrów poza gabinetowych. Posiadał ustawowe uposażenie. Był nadal zwierzchnikiem sił zbrojnych, lecz w czasie wojny osobiście wojskiem dowodzić nie mógł. Swe zwierzchnictwo realizował jedynie za pośrednictwem powoływanego wojskowego odpowiadającego przed sejmem. Dysponował prawem łaski. Reprezentował państwo na zewnątrz, jednak w zawieraniu umów międzynarodowych, w tym dotyczących wojny i pokoju, związany był wolą sejmu. Odpowiadał prawnie przed Trybunałem Stanu. Miał zakaz sprawowania innych urzędów.

Regencja i opieka

Regencja zachodziłaby w następujących przypadkach: małoletniość króla, niemożność sprawowania urzędu przez króla, śmierć króla (jeśli „było możliwym”, iż narodzi się jego syn pogrobowiec, w innym przypadku, a więc jeśli król miał syna – tron obejmował on, jeśli zaś nie, w myśl art. 23 zwoływano sejm celem wyboru nowego króla) (art. 24 (1)).

Regent powoływany byłby przez sejm zwoływany przez Radę Ministrów w trybie art. 23. Mogłaby nim zostać osoba narodowości polskiej. Jest to przepis zabezpieczający bezpieczeństwo państwa. Warto zwrócić uwagę, iż nie ma mowy o obywatelstwie, a właśnie o narodowości. Polacy nie posiadali bowiem swego państwa, a chodzi dopiero o jego budowę w oparciu o etnicznie zdefiniowaną narodowość. Zapewne nie chodziło to o narodowość w ujęciu politycznym. Regent musiałby być ponadto rzymskim katolikiem – znów przepis ten pełni funkcję prewencyjną przed zagrożeniami związanymi np. z powołania na tę funkcję osoby wyznania prawosławnego kojarzonego z Rosją lub ewangelickiego, kojarzonego z Prusami – państwami, których interes pozostawał w sprzeczności z interesem polskiego społeczeństwa. Regent było powoływany do momentu objęcia rządów przez elekta (art. 24 (2)).

Jeśli następcą tronu byłby pełnoletni i zdolny do sprawowania rządów, regencję z zasady obejmowałby właśnie on (art. 25 (1)). Jeśli zaś nie, sejm wybierał regenta wedle przesłanek określonych w art. 24 (2). Sprawowałby on regencję do momentu uzyskania przez następcę tronu pełnoletniości lub zdolności sprawowania rządów (art. 25 (2)). Zgodnie z art. 26 regent mógłby być także wskazany przez ustawę, jeśli już za życia króla byłoby prawdopodobne, iż następcą tronu nie będzie mógł objąć rządów. Gdyby stało się to możliwe – „ustawowy” regent przekazywałby mu wtedy władzę (art. 26 (2)).

„Potrzebę regencji”, a więc zajście określonej w art. 24 ust. 1 przesłanki do jej ustanowienia, stwierdzałyby Rada Ministrów (art. 27 (1)), a jeśli ustanowienie regencji byłoby konieczne z uwagi na „chorobę lub ciężką ułomność fizyczną króla” – sejm na wniosek Rady Ministrów (art. 27 (2)). Można więc zauważyć, iż tam, gdzie ustalenie potrzeby regencji byłoby oczywiste decydowałaby Rada Ministrów, organ władzy wykonawczej, a tam, gdzie nie byłoby to albo nie musiałyby być to oczywiste, sejm. Stwierdzenie potrzeby regencji, jak i objęcie regencji podlegałoby niezwłocznemu ogłoszeniu dzienniku praw państwa.

Regent wykonywałby prawa i obowiązki króla w jego imieniu, po złożeniu przysięgi. W okresie regencji nie mogłyby ulec zmianie pewne kategorie przepisów: dotyczące samej regencji i porządku dziedziczenia (art. 28). Dotyczą one bowiem bezpośrednio albo zainteresowanego w sprawie regenta, który mógłby dokonać korekt na swą korzyść, na niekorzyść króla lub, w przypadku porządku dziedziczenia, króla i jego rodziny. Regent, podobnie jak król, winien „stałe zamieszkiwać” w granicach państwa (art. 29). Co do zasady pobierał mniejsze uposażenie niż król (1/3 wysokości), chyba że sejm postanowiłby inaczej (art. 30). Nie posiadałby bowiem takiej pozycji zarówno ustrojowej, jak i wynikającej z koneksji międzynarodowo-towarzyskich, jak król. Nie był też pomazańcem Bożym, a jedynie osoba pełniącą funkcję, wskazaną przez przedstawicielstwo narodowe.

Regencja ustawałaby w przypadku śmierci króla, jego abdykacji lub ustania przyczyny jej ustanowienia (art. 31 (1)). Analogicznie jak przy ustanawianiu regencji, jej wygaśnięcie tam, gdzie jest to oczywiste, stwierdzałyby Rada Ministrów, a tam, gdzie nie jest to oczywiste (art. 27 (2)) – sejm na wniosek Rady Ministrów (art. 31 (2)). Stwierdzenie wygaśnięcia regencji i jej zakończenie podlegałoby upublicznieniu w dzienniku praw państwa (art. 31 (3)). Regent jednak pozostawałby przy władzy, jeśli regencja byłaby konieczna z innego niż dotychczas powodu (art. 31 (4)).

W przypadku konieczności podjęcia jakichś uchwał w przedmiocie regencji w sytuacji kiedy sejm nie byłby zwołany, Rada Ministrów zwoływałaby parlament. Dokonywałby tego inny niż regent organ państwa. Stanowiłoby to, być może, zabezpieczenie przed chęcią dokonania zmian prawnych na korzyść regenta lub króla. Jeśli w terminie 30 dni od dnia powstania potrzeby regencji Rada Ministrów nie uczyniłaby tego, dokonywaliby tego marszałkowie izb sejmowych lub jeden z nich w ciągu „dalszych” 15 dni. Warto zauważyć, iż terminy są takie same, jak w przypadku zwoływania sejmu celem wyboru dynastii panującej, inaczej jednak sformułowano przepis. Gdyby sejm był rozwiązany w tym czasie, a nowy nie został wybrany, zwołaniu podlegał sejm nadzwyczajny w składzie sprzed rozwiązania (art. 32 (1)).

Taki sejm obradowałby pod przewodnictwem marszałka senatu, izby wyższej parlamentu, według regulaminu tej izby. Dostrzegalne jest tu więc uprzywilejowanie pozycji senatu w stosunku do izby poselskiej. Wynika to z tradycyjnej roli tej izby w nie tylko polskiej tradycji ustrojowej, który stanowił pewne wsparcie

tronu – zwłaszcza, jeśli jego skład ma charakter arystokratyczno-elitarny. Uchwały sejmowe (a więc obu izb) zapadałyby zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy liczby posłów i 1/3 senatorów, w głosowaniu tajnym. Tajność miałyby zapewnić niezakłóconą swobodę podjęcia decyzji, wyeliminowanie ewentualnych nacisków na głosującego, jego obaw przed konsekwencjami podjęcia niepoprawnej pod danym kątem decyzji. (art. 32 (2)).

Król w testamencie mógłby wyznaczyć wobec swego małoletniego potomka – następcy opiekuna. Mogła nim być jedynie osoba wyznania rzymskokatolickiego. Jeśli król nie ustanowiłby opiekuna, senat mógł powoływać do tej funkcji jego matkę, a jednocześnie wdowę po królu (art. 33). Jeśli zaś nie uczyniłby tego, opiekunem zostawałby regent. (art. 33).

Edukacją dzieci królewskich, zarówno synów, jak i córek, kierować miałyby pięcioosobowa Rada Wychowawcza złożona z opiekuna króla (jeśli był wyznaczony), regenta (jako przewodniczącego), matki króla, oraz pozostałych dwóch lub trzech członków wybranych przez senat (art. 34 (2)). W składzie powyższej rady dostrzegalny jest wyraźna dominacja czynnika monarchicznego. Zadaniem rady byłoby określanie wytycznych dotyczących edukacji dzieci, uchwalanie planów nauczania, wyznaczanie nauczycieli i wychowawców, sprawowanie nadzoru nad edukacją. Celem byłoby przygotowanie dzieci królewskich, zwłaszcza zaś następcy tronu, do pełnienia różnych funkcji związanych z dworem królewskim, w tym w szczególności do rządzenia państwem. Wyznacznikami edukacji miały być najpewniej, choć nie zostało to wyrażone wprost, zgodność z racją stanu Polski, wierność konstytucji i innym prawom, polskość i wiara rzymsko-katolicka.

W *Ustawie Rządowej* regencję przewidziano w przypadku małoletniości króla (trwającej do 18 roku życia), niemożności sprawowania przezeń urzędu, co było stwierdzane przez sejm, chorobą umysłową władcy lub wzięciem go w niewolę. W przypadku zaistnienia jednej z przesłanek prymas (w jego zastępstwie marszałek sejmu) zwoływał sejm, który określał zasady regencji sprawowanej przez Straż Praw. Na jej czele stała królowa, w jej zastępstwie zaś prymas. Za okres swego działania podczas regencji Straż ponosiła odpowiedzialność przed sejmem. Instytucja opieki nie została przewidziana, jednakże edukacja synów królewskich pozostawała w ręku króla, Straży Praw i specjalnego urzędnika wyznaczanego przez sejm (za życia władcy), a gdyby już nie żył – regencji i dozorczy. Plany i inne wytyczne co do edukacji wyznaczała komisja edukacyjna sejmu, potomkowie króla mieli być wychowywani w duchu religii, miłości cnoty, ojczyzny, wolności i konstytucji.

Konstytucja Marcowa, ponieważ ustanawiała republikę, w miejsce regencji przewidywała instytucję zastępstwa prezydenta. Sprawował ją marszałek sejmu, w szczególności w przypadku śmierci i zrzeczenia się urzędu (w monarchii zwanej abdykacją). W przypadku śmierci głowy państwa marszałek sejmu był zobligowany do zwołania sejmu i senatu, które razem wybierały nowego prezydenta, a jeśli sejm był

rozwiązany – zarządzał wybory. Jeśli prezydent nie sprawował urzędu przez trzy miesiące – o uznaniu urzędu za opróżniony decydował sejm większością kwalifikowaną. W przypadku decyzji pozytywnej następowała procedura wyboru nowej głowy państwa. Nie było też potrzeby regulowania kwestii edukacji dzieci prezydenta, jako że głowa państwa była każdorazowo wskazywana przez przedstawicielstwo narodowe.

Sejm

Sejm złożony byłby z dwóch izb: senatu i izby poselskiej (art. 35). Właśnie w tej kolejności wymieniono te gremia przedstawicielskie i w tej kolejności uregulowano ustrój i funkcjonowanie izb w rozdziale IV. Wskazuje to na stosunek obu izb względem siebie – pewne uprzywilejowanie izby wyższej. Posłowie i senatorowie byłiby przedstawicielami „ogółu ludności stanowiącej państwo”. Świadczy to o tym, iż najprawdopodobniej nie chodziło o ludność państwa, w którym TRS miała ograniczoną władzę, a więc Królestwo Polskie powołane aktem 5 listopada, a Polaków zamieszkujących na ziemiach polskich w trzech zaborach. Przesłanką sprawowania przez nich funkcji miałyby być „dobro całości państwowej”. Ich mandat byłby wolny, nie wiązałyby ich instrukcje wyborców (art. 36). Zakaz tworzenia takowych instrukcji mógł być spowodowany obawą, iż władze mocarstw zaborczych mogłyby wpływać na wyborów posłów, a tym samym na proces kształtowania się suwerennego państwa polskiego.

Wybory posłów byłyby tajne, bezpośrednie, równe i proporcjonalne („stosunkowe”). Głosować można byłoby tylko osobiście, upoważnienia nie byłyby dopuszczane (art. 38). Prawo wyborcze czynne posiadaliby wszyscy mężczyźni mający ukończone 25 lat, zamieszkujący co najmniej trzy miesiące przed rozpoczęciem wyborów w tej samej gminie. Obowiązywałby więc cenzus płci (tak jak w Austro-Węgrzech), wieku i miejsca. Z czynnego i biernego prawa wyborczego byłiby wyłączeni wojskowi w służbie czynnej (art. 40). Warunki utraty prawa wyborczego czynnego miałyby zostać określone przez ordynację wyborczą. Przesłankami mogłyby być, wedle art. 41, popełnienie przestępstwa, upadłość, „niedopełnienie obowiązków obywatelskich, urzędniczych lub rodzicielskich”, ubezwłasnowolnienie czy też korzystanie z „dobroczynności publicznej”.

Kadencja posła, a więc nie całej izby, wynosiłaby pięć lat od chwili otwarcia sejmu (art. 39). Warunki prawa wyborczego biernego byłyby takie same jak w prawie wyborczym czynnym, za wyjątkiem cenzusu miejsca i wieku; ponadto cenzus wieku byłby powiązany z cenzusem wykształcenia. Można byłoby kandydować jedynie we własnym kręgu wyborczym (art. 42 (1)). Po ukończeniu 25 lat prawo wyborcze bierne posiadałyby jedynie osoby mające wykształcenie średnie lub wyższe, zaś wszyscy inni dopiero po ukończeniu 30 roku życia. Taka granica wieku uprawdopodobniałaby, iż starający się o sprawowanie funkcji publicznej nadrobiliby braki w swym formalnym wykształceniu praktyka i doświadczeniem.

Listy kandydatów na posłów miały by być „należycie”, a więc wg wymogów prawnych, zgłaszane. Wyborca oddawałby jeden głos na jednego kandydata z wybranej listy (art. 43). Podział państwa na okręgi wyborcze zostałyby dokonany w ordynacji wyborczej, jeden okręg miałby obejmować od 160 do 200 tys. ludności. W każdym okręgu można byłoby wybrać trzech posłów. Z uwagi na nieokreślone terytorium przyszłego państwa dopuszczono zwiększenie lub zmniejszenie tej liczby (jednak nie mniej niż do dwóch posłów). Całkowita liczba posłów izby poselskiej pozostała nieustalona.

Mandaty miałyby być przyznawane listom kandydatów w stosunku do ilości głosów złożonych na poszczególne listy, a poszczególnym kandydatom w ramach list – tym, na których oddano największą ilość głosów (art. 45). Ordynacja wyborcza mogłaby także określić próg wyborczy (art. 45 (2)). Próg taki miałby zapewnić w miarę proste skonstruowanie większości parlamentarnej koniecznej do stworzenia i utrzymania Rady Ministrów zdolnej do efektywnego sprawowania rządów.

Liczba członków senatu byłaby równa 2/3 liczby posłów. Połowa senatorów byłaby wybierana w systemie kurialnym (obowiązującym w wyborach do galicyjskiego Sejmu Krajowego czy do Rady Państwa Austro-Węgier do 1907 r.) przez określone w konstytucji społeczności. 1/4 z nich wybieraliby właściciele „większej własności ziemskiej”, 1/4 samorząd wiejski, pozostałą zaś 1/2 samorząd miejski, właściciele „większych” przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych oraz wyższe instytucje naukowe – w stosunku 6:5:1:4 (art. 47 (1)). Taki skład proporcjonalny tej części senatu odpowiadał zasadniczo ówczesnej strukturze społecznej państwa. Wybory byłyby tajne i bezpośrednie, z tym że do samorządu miejskiego mogłyby być pośrednie, w zależności od tego, jak przewidywałaby ordynacja wyborcza (art. 47 (2)).

Skład drugiej połowy senatu tworzyliby (art. 48):

1. pełnoletni książęta krwi – wiryliści,
2. arcybiskup warszawski – wirylista,
3. biskupi diecezjalni obrządku łacińskiego, greckiego, ormiańskiego – wyznaczeni dożywotnio przez króla i w liczbie odpowiadającej nie mniej jak 2/3 diecezji (należy zwrócić uwagę na brak obrządku prawosławnego jako kojarzonego z Rosją, a więc przeciwnikiem politycznym Królestwa Polskiego),
4. Prezydent Sądu Najwyższego – wirylista,
5. Prezydent Naczelnego Trybunału Administracyjnego – wirylista,
6. prezes najwyższego stowarzyszenia naukowego w państwie polskim określonego w stosownym rozporządzeniu królewskim – wirylista,
7. przedstawiciel duchowieństwa ewangelicko-augsburskiego – mianowany przez króla na czas pełnienia swych obowiązków duchownych,
8. przedstawiciel duchowieństwa ewangelicko-reformowanego – także mianowany przez króla na czas pełnienia swych urzędów duchownych,
9. 14 senatorów mianowanych przez króla na okres dziesięć lat, liczony od dnia nominacji, spośród trzech kandydatów na jedno takie miejsce przedstawionych

przez określone przez króla w rozporządzeniu zrzeczenia: rolników „większych i drobnych” (4), przemysłowców (3), handlowców i spółdzielców (3), robotników (3), naukowców (1),

10. ponadto pozostali senatorzy – do wypełnienia limitu liczby senatorów wynikającej z przepisów prawa – mianowani dożywotnio przez władcę spośród znawców spraw państwowych i społecznych, ludzi kultury, sztuki, nauki.

Skład drugiej, nie wybieralnej, części senatu byłby więc zróżnicowany pod względem pochodzenia członków (część była nominatami króla, część wirylistami, część była wskazywana przez różne społeczności i ich organizacje), jak i pod względem trwania kadencji (dożywotni, powołani na 10 lat lub na okres sprawowania urzędu). Senatorowie wybieralni zasiadali w senacie 10 lat (art. 49 (1)). Senat w części wybieralnej był co pięć lat wymieniany w połowie wedle zasad określonych w ordynacji (art. 49 (2)). Stanowiło to odzwierciedlenie koncepcji senatu jako ciała gwarantującego ciągłość bytu państwa i myśli państwowej.

Prawa wyborcze bierne do senatu posiadaliby obywatele polscy płci męskiej (art. 50). Członków izby poselskiej i senatorskiej obowiązywałaby zasada niepołączalności w okresie tej samej sesji (art. 51). Niedopuszczeni do biernego prawa wyborczego byłiby też „naczelnicy państwowych władz politycznych, policyjnych, skarbowych”, a także prokuratorzy i sędziowie śledczy – ale tylko w okręgach wyborczych będących w całości lub części okręgami ich urzędowania i tylko przez pół roku od odejścia z pełnionego stanowiska (art. 52 (1)). Od tej zasady wprowadzono wyjątek względem „naczelników władz centralnych” (art. 52 (2)). Okres karencji zabezpieczać miał przed powstaniem konfliktu interesów pomiędzy dwiema różnymi rolami pełnionymi przez tę jedną osobę: rolę urzędnika i rolę przedstawiciela społeczeństwa (polityka). Nie można byłoby też łączyć służby urzędniczej, o charakterze płatnym, ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego – z zakazu tego wyłączono ministrów (art. 53). Zachodzić więc mogła, choć nie musiała, łączność władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Ważność wyborów do sejmu byłaby sprawdzana i stwierdzana przez izby sejmowe, których wybory dotyczyłyby. Podobne rozwiązanie funkcjonowało w I Rzeczypospolitej, gdzie ważność sejmików sprawdzał sejm na początku swych obrad w drodze procedury rug poselskich. Każdy obywatel miałby prawo złożenia protestu wyborczego. W sprawie protestu i ważności wyborów „oprotestowanych” orzekałby trybunał wyborczy złożony z sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Trybunału Kompetencyjnego, a więc gremium o charakterze fachowym, nie politycznym (art. 57).

Marszałek izby poselskiej i jego zastępcy byłiby wybierani przez posłów na okres wskazany w regulaminie sejmu („porządku sejmowania”) – art. 55. Marszałek senatu byłby mianowany przez króla każdorazowo na każdą sesję sejmu, jego zastępców wybierałby senat (art. 54). Celem zachowania ciągłości działania władzy ustawodawczej postanowiono, iż w przypadkach: zamknięcia sesji, upływu

kadencji, zwanej „okresem ustawodawczym”, rozwiązania izby – marszałkowie zachowywaliby swe urzędy. Zagwarantowano by też prawo urzędników państwowych do wykonywania obowiązków wchodzących w zakres mandatu parlamentarnego – nie potrzebowaliby oni ani urlopu ani zezwolenia swej władzy przełożonej (art. 58).

Konstytucja zapewniałaby parlamentarzystom wynagrodzenie, bezpłatny przejazd koleją i „rządową” komunikacją publiczną, a więc przywileje wyrażające powinny dla nich szacunek wynikający ze sprawowanej funkcji. Ustawa miałaby określić zarówno wysokość wynagrodzenia, jak i rodzaje działalności zarobkowych oraz „stosunki pieniężne powiązane z rządem”, których nie można byłoby łączyć z pełnieniem mandatu poselskiego lub senatorskiego (art. 62).

Parlamentarzyści objęci zostaliby immunitetem materialnym (art. 59) za swe postępowanie i podejmowane decyzje, w szczególności zaś za głosowania i oświadczenia nie mogli być pociągani do odpowiedzialności poza swą izbą, a tam jedynie według regulaminu. Immunitetu formalnego zaś obowiązywałby w ciągu sesji sejmowej i 6 tygodni po jej zakończeniu (zakazane byłoby wówczas pozbawianie wolności i wszczynanie postępowania karnego bez zgody odpowiedniej izby sejmowej), a w przypadku rozwiązania izby – do zebrania się izby nowej (zakazane byłoby wówczas pozbawienie wolności bez wyroku sądowego). Nie obejmowałby posła/senatora jedynie w przypadku złapania na gorącym uczynku – w tym przypadku sąd miałby obowiązek powiadomić prezydium izby sejmowej, a izba mogłaby nakazać zwolnienie aresztowanego. Ponadto, jeśli parlamentarzysta miałby wytoczone przeciwko sobie postępowanie karne, na żądanie izby na czas sesji byłoby ono zawieszane.

Sejm byłby zwoływany przez króla corocznie „w październiku lub listopadzie”, a także „w razie potrzeby”. Przyjęto by więc sesyjny tryb prac sejmowej – jedna sesja w roku, jesienią. Istniałyby też dwa rodzaje sejmów – nawiązujące do ustroju I Rzeczypospolitej: ordynaryjny (zwyczajny) i extraordinaryjny (nadzwyczajny) – art. 64. Każda izba miałaby swój regulamin, zwany „porządkiem sejmowania” (art. 65). To określenie regulaminu także nawiązuje do terminologii z okresu I Rzeczypospolitej.

Prawo głosowania w sejmie mogłoby być wykonywane przez posłów jedynie osobiście (art. 66). Miałoby to zapobiegać przekrętom, zapewniać uczciwość, rzetelność i wprowadzać rzeczywistą równość członków izb. Obrady sejmowej byłyby co do zasady jawne, mogłyby jednak ulec utajnieniu w odniesieniu do danej (projekt nie precyzował, jakiej) kwestii – na wniosek marszałka, przedstawiciela rządu lub, określonej ustawą, części izby (art. 67 (1)). Decyzje w sprawie wniosku izba podejmowała w trybie tajnym, „przy drzwiach zamkniętych” (art. 67 (2)). Nikt nie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności za sprawozdawanie jawnych obrad sejmowych zgodnie z prawdą (art. 68). Przepis ten chronił wolność słowa i druku oraz wolność prowadzenia działalności dziennikarskiej.

Izby sejmowe mogłyby zwracać się do władcy z „adresami”, a więc petycjami, apelami czy innego rodzaju wezwaniami w określonych sprawach (art. 88). Petycje kierowane do sejmu przez obywateli mogłyby być przekazywane odpowiednim ministrom (art. 89 (1)). Minister miał obowiązek odpowiedzieć na petycję, jeśli izba zażądałaby tego (art. 89 (2)). Posłowie i senatorowie mieliby także możliwość wnoszenia interpelacji adresowanych do ministrów (art. 90 (1)). Minister miałby prawo odpowiedzieć na nią natychmiast, w innym określonym terminie lub odmówić odpowiedzi, uzasadniając swą decyzję (art. 90 (2)). Nad interpelacją lub odpowiedzią na nią izba mogłaby też przeprowadzić dyskusję. W jej efekcie mogłaby uchwalić przyjęcie lub nieprzyjęcie odpowiedzi do wiadomości lub przejść po dyskusji do porządku dziennego, uzasadniając taką decyzję lub nie (art. 90 (3)).

Każda z izb mogłaby także powołać komisję „w celu wyjaśnienia faktów spornych” (art. 91). Złożona byłaby z członków izby ją powołującej. Miałaby prawo wzywać świadków, biegłych, przesłuchiwać ich pod przysięgą na zasadach przewidzianych dla sądów. Byłaby to znana współczesnemu konstytucjonalizmowi komisja śledcza.

Ustawa Rządowa określała sejm mianem stanów zgromadzonych, nawiązując tym samym do tradycji ustrojowej, wedle której parlament tworzyły trzy stany: rycerski, senatorski i monarszy. Jednak *de facto* koncepcję tę podważała dość mocno. Uprzywilejowano izbę poselską jako mającą demokratyczną (szlachecką) legitymację, senat odgrywał ograniczoną rolę, a monarcha nie musiał być nawet obecny na posiedzeniach. Zasadą stała się dwuizbowość. Posłowie byli wybierani przez sejmikach. Do sejmu dopuszczono przedstawicieli miast. Senat złożony był z nominatów królewskich: biskupów – co było logicznym następstwem zasady religii stanu, ministrów oraz innych wysokich urzędników państwowych. Król, który przewodniczył izbie wyższej, posiadał w niej dwa głosy: jeden własny, drugi rozstrzygający. Sejm odbywał się co dwa lata, na sesjach, przez czas określony ustawą. Jednak w okresie tych dwóch lat mógł być również zwołany przez króla lub, w drugiej kolejności, marszałka sejmu, dla załatwienia nadzwyczajnej sprawy: wynikającej z prawa międzynarodowego, wojny, sporu kompetencyjnego, rozruchów społecznych, klęski żywiołowej, śmierci lub choroby króla. Zerwano z zasadą jedności i sejmami konfederackimi.

W Konstytucji Marcowej pozostawiono dwuizbowy parlament, jednak senat odgrywał marginalną rolę. W prawie wyborczym czynnym zniesiono cenzus płci, obniżono cenzus wieku, zmieniono cenzus miejsca, *de facto* go znosząc, w biernym zaś zniesiono cenzus płci, miejsca i wykształcenia, najniższy cenzus wieku zostawiając ten sam. Wykluczono z praw wyborczych skazanych za przestępstwa skutkujące utratą praw wyborczych, co uzależniono od ustawy. W tych zmianach demokratyzm tej ustawy zasadniczej objawia się najbardziej. Szczegółowe rozwiązania co do organizacji pracy sejmu i posłów były zasadniczo takie same jak w projekcie z 1917 r., jednak bardziej szczegółowe. Posłużono się już nazwą „re-

gulamin”, nie zaś „porządek sejmowania”. Wprowadzono możliwość samorozwiązania się sejmu. Marszałek sejmu stał się drugą osobą w państwie po prezydencie. Senat w całości był wybierany w wyborach powszechnych – okręg stanowiło województwo. Kadencja tej izby była równoległa z kadencją sejmu, więc np. ulegał rozwiązaniu, kiedy dotyczyło to sejmu. Większość przepisów konstytucji o sejmie i posłach dotyczyła odpowiednio senatu i senatorów. Jako ciało konsultacyjne dla różnych organizacji społecznych i gospodarczych przewidziano Naczelną Izbę Gospodarczą, której zadania i organizację odesłano do ustawy. Był to ekwiwalent za brak senatu w kształcie, w jakim został zaprojektowany w 1917 roku.

Źródła prawa i stanowienie prawa

Zasadniczo wszelkie decyzje prawodawcze podejmowane byłyby w formie uchwał zapadających zwykłą większością głosów („prostą”) w obecności co najmniej połowy członków izby poselskiej oraz 1/3 senatorów. W stosunku do zmiany konstytucji oraz do „jednorazowego pominięcia ich przepisów” przewidziano wymóg większości kwalifikowanej 2/3 przy *quorum* wynoszącym 2/3 członków izby (zarówno poselskiej, jak i senatu). Uchwalanie owego „jednorazowego pominięcia przepisu konstytucji” jest dość często obecną w konstytucjach z XIX i początku XX wieku instytucją prawnoustrojową pozwalającą na zmianę porządku ustrojowego bez formalnej zmiany ustawy zasadniczej. Projekt jednak nie określał, czego takie „pominięcie” mogłoby dotyczyć albo nie dotyczyć, jaki miałoby zakres i czy miałoby charakter stały czy czasowy, a jeśli ten drugi, o jaki okres by chodziło. Uchwalenie zmiany konstytucji lub „jednorazowego pominięcia” musiałyby następować dwukrotnie w tym samym brzmieniu, drugi raz w okresie piątego tygodnia po pierwszym uchwaleniu. Taki tryb postępowania czyniłby bardziej prawdopodobnym, że zmiana byłaby dogłębnie przemyślana i społecznie akceptowalna. W stosunku do wyborów członków komisji sejmowych stosowano inne zasady (art. 69).

Inicjatywa ustawodawcza („prawo początkowania”) przysługiwałaby królowi oraz obu izbom (art. 71). Projekty ustaw mogłyby być kierowane do każdej z izb: albo do izby poselskiej albo do senatu, jedynie projekt budżetu, projekty ustaw skarbowych, wojskowych i podatkowych powinny być kierowane najpierw do izby poselskiej (art. 77). Nie zdefiniowano by jednak dokładnie, jakie materie miałyby regulować te wymienione rodzaje ustaw, przez co przepis ten ma charakter, do pewnego stopnia, blankietowy. Projekt ustawy odrzucony przez króla albo przez jedną z izb nie mógłby być wniesiony ponownie do sejmu w ciągu tej samej sesji (art. 72). Jeśli na sesjach bezpośrednio po sobie następujących projekt ustawy zostałby odrzucony przez pierwszą izbę a przyjęty przez drugą większością kwalifikowaną 2/3 głosów, podlegałby skierowaniu do króla celem uzyskania sankcji, o ile zdobyłby poparcie większości obu izb na obu sesjach (art. 73). Wniosek o po-

wtórne głosowanie nad projektem ustawy mógłby złożyć król albo ta izba, która by projekt przyjęła. Procedura opisana w art. 73 nie mogłaby dotyczyć zmiany konstytucji ani ordynacji wyborczej do sejmu. Warto też zwrócić uwagę, iż uchwalenie projektu ustawy przez jedną izbę nie powodowało, iż stawał się on ustawą. Nadal byłby „projektem”.

W przypadku wprowadzenia zmian przez drugą izbę do projektu uchwalonego przez drugą projekt byłby zwracany „pod obrady pierwszej”. Przewidziano jednak możliwość powołania komisji rozjemczej. Intencją tej procedury byłoby zbliżenie stanowisk izb w przedmiocie projektu ustawy i szybsze dojście do wspólnego stanowiska. Komisja powoływana byłaby na wniosek jednej z izb („będą powołane” – a więc wniosek izby w tej sprawie byłby wiążący). Złożona byłaby z członków obu izb w równej liczbie. Zadaniem komisji byłoby rozpatrzenie projektu ustawy oraz przedłożenie wniosków tej izbie, która projekt ten uchwaliby jako pierwsza. Powołanie komisji rozjemczej byłoby obligatoryjne jedynie w przypadku różnicy zdań obu izb „co do szczegółów” ustaw budżetowych.

Po uchwaleniu przez sejm projekt ustawy kierowany byłby do króla, który nadawałby mu sankcję (art. 74). Dla jej udzielenia nie określono by terminu. Informacja o udzieleniu sankcji byłaby podawana do wiadomości publicznej w terminie trzech miesięcy od „uchwalenia projektu”. Warto zwrócić uwagę na dwa aspekty. Po pierwsze, do sankcji przedkładany byłby „projekt ustawy”, nie zaś ustawa. Tą ostatnią stawałaby się dopiero za sprawą władcy, który stwierdzałby jej moc i zgodność z konstytucją. Byłoby to też logicznym następstwem zasady, wedle której ustawa jest wynikiem zgodnej decyzji sejmu i króla (art. 70). Po drugie, w art. 74 nie wspomniano nic o odmowie udzielenia sankcji królewskiej. W moim przekonaniu można uznać, iż brak sankcji oznaczałby jej nieudzielenie i tym samym przepadek projektu.

Ukonstytuowano by zasady promulgacji i publikacji ustaw oraz rozporządzeń króla w dzienniku praw państwa (art. 75). Ustawy byłyby ogłaszane przez króla z powołaniem się na „przyzwolenie sejmu”, a więc uchwałę sejmową uchwalającą ustawę. Podobna formuła była stosowana w uchwałach sejmów I Rzeczypospolitej, między innymi w Konstytucji 3 maja: *Stanisław August z bożej łaski i woli narodu król polski, wielki książę litewski, ruski... wraz z stanami skonfederowanemi w liczbie podwójnej naród polski reprezentującemi*. Publikacji w tymże dzienniku praw podlegałyby też rozporządzenia królewskie „zawierające przepisy prawne”; w rozporządzeniu powinien zostać podany przepis ustawy upoważniający do jego wydania. Chodziłoby więc tu o rozporządzenia wykonawcze, o których była mowa w art. 8 projektu. Zasadniczo ustawy i rozporządzenia, o ile same nie stanowiłyby inaczej, wchodziłyby w życie piętnastego dnia po dniu ogłoszenia, chyba że same stanowiłyby inaczej. Uzależnione byłoby to więc od woli sejmu, tudzież króla.

Król nie mógłby zwolnić z obowiązku przestrzegania ustawy (art. 85). Przepis ten, jak i wiele innych, miałby na celu ograniczenie władzy monarchy, arbitralnej

z natury, urzeczywistniając koncepcję, o jakiej pisano w uzasadnieniu projektu, a więc monarchii ograniczonej. Rozporządzenia króla oraz inne akta zawierające przepisy prawne, mogłyby być wydawane jedynie za ustawowym upoważnieniem – chodziłoby tu o zapobieżenie przejściu przez władzę uprawnień ustawodawczych, właściwych dla legislatury (art. 86). Nie dookreślono jednak, czy upoważnienie powinno mieć charakter szczegółowy czy ogólny; wydaje się, że ten drugi – tak zostało przyjęte zresztą w praktyce legislacyjnej II Rzeczypospolitej²⁸.

Dopuszczono by możliwość wydawania „rozporządzeń królewskich” z mocą „tymczasową” ustawy, którego celem byłoby zastąpienie ustawy z powodu braku zebrania się sejmu w danym momencie (co wiązało się z niemożnością przeprowadzenia postępowania legislacyjnego) lub braku możliwości zwołania sejmu w sytuacji wystąpienia nagłej konieczności „natychmiastowego wydania ustawy dla zachowania bezpieczeństwa publicznego lub zaradzenia klęski żywiołowej”. W istocie tak określone przesłanki byłyby bardzo szerokie. Rozporządzenie takowe byłoby wydawane „pod odpowiedzialnością wszystkich ministrów”, a więc nie koniecznie Rady Ministrów działającej jako osobna instytucja państwowa. Po podpisywaniu przez wszystkich ministrów byłoby ogłaszane przez króla z powołaniem się na przepis konstytucji pozwalający na wydawanie takowych rozporządzeń. Nie mogłyby one dotyczyć: zmiany konstytucji, ordynacji wyborczej sejmowej, nakładania lub podwyższania podatków, a także, choć to nie zostało nigdzie *explicite* wyrażone, wydaje się, że także innych materii, przeznaczonych zgodnie z konstytucją, do ujęcia w ustawie, jak chociażby w art. 80 projektu. (art. 87 (1–2)).

Rozporządzenie z racji swego prowizorycznego charakteru traciło moc obowiązującą, jeśli nie zostało przez Radę Ministrów (tu już jednak projekt posługuje się nazwą instytucji) przedłożone do zatwierdzenia najbliższemu, po dniu jego ogłoszenia, sejmowi. Rozporządzenie podlegałoby przedłożeniu w pierw izbie poselskiej w cztery tygodnie po zebraniu się sejmu. Traciłoby swą moc także wtedy, jeśli jedna izba nie zatwierdziłaby go albo sejm nie uczyniłby tego w ciągu sześciu miesięcy po wydaniu rozporządzenia. Z chwilą utraty mocy zaprzestawano by jego stosowania – za co odpowiedzialni byłiby wszyscy ministrowie. W ten sposób zachowano by *imperium* sejmu w zakresie władzy ustawodawczej (art. 87 (3–4)).

Materię ustawową, a więc taką, jaka powinna być uregulowana w drodze ustawy, stanowiłyby także: określenie zasad organizacji władz administracyjnych,

²⁸ Zob. np. art. 27 ustawy z dn. 10.05.1919 r. o ustaleniu i oszacowaniu świadczeń i strat wojennych (Dz. Pr. P.P. Nr 41, poz. 298) „Art. 27. Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, a wykonanie jej porucza się Głównemu Urzędowi Likwidacyjnemu (...)”; art. 8 ustawy z dn. 3.06.1919 r. o komisji kodyfikacyjnej (Dz. Pr. P.P. Nr 44 poz. 315): „Art. 8. Wykonanie tej ustawy porucza się Ministrowi Sprawiedliwości”; art. 422 ustawy z dn. 28.07.1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 71 poz. 476): „Art. 422. Wykonanie niniejszej ustawy porucza się Ministrom Sprawiedliwości i Opieki Społecznej”. W tym ostatnim przypadku oczywiście w ustawie były liczne upoważnienia przy poszczególnych przepisach.

zakresu ich działania (art. 83) – co miało na celu ograniczenie arbitralności egzekutywy oraz stanu liczebnego armii w czasie pokoju (art. 79) – tu znów chciano zapewne ograniczyć władze monarchy, upoważnienie do zaciągnięcia pożyczki państwowej, pozbycie się, zamiana i obciążenie nieruchomości majątku państwa, przyjęcie gwarancji finansowej (art. 80) – w tym przypadku środek ten służyłby ochronie skarbowych interesów państwowych, zasady wykonywania nadzoru nad długami państwa przez sejm (art. 82 (1)) – to zaś miało zapewnić rzetelność kontroli nad finansami państwa, którymi zarządzała egzekutywa. Zgody sejmu wymagałaby każda zmiana granic państwa, niezależnie czy wynikałaby z umowy międzynarodowej, czy też nie (art. 84) – to zaś miało na celu zagwarantowanie nienaruszalności terytorium państw i zapobieżenie cesjom terytorialnym. Sejm zatwierdzał plan umorzenia długów państwa (art. 82 (2)).

Źródłami prawa w *Ustawie Rządowej* były przede wszystkim konstytucja posiadająca status najwyższego aktu prawnego, prawa kardynalne, *pacta conventa*, prawa sejmowe, uchwały sejmowe i rezolucje królewskie. Konstytucja mogła zostać zmieniona w specjalnym trybie rewizji, co 25 lat. Inicjatywę legislacyjną posiadał król, który realizował ją przy pomocy instytucji propozycji od tronu przedkładanych sejmikom – w zakresie prawa cywilnego, karnego i ustrojowego, w zakresie zaś innych kwestii z zakresu bieżącego rządzenia państwem, jednak tak dużej wagi, że wymagających decyzji sejmu (pobór wojska, sprawy walutowe, dług publiczny, budżet, wojna i pokój, ratyfikacja umów międzynarodowych) bezpośrednio izbie poselskiej. Inicjatywy monarsze były rozpatrywane w pierwszej kolejności. Senat posiadał prawo weta zawieszającego w stosunku do praw, które miało moc do kolejnego sejmu, na którym izba poselska mogła je obalić. O uchwałach sejmowych senat współdecydował na równi z izbą poselską. Decyzje w sejmie podejmowano zasadniczo większością głosów, *quorum* miała określić ustawa. Rezolucje królewskie były podejmowane w Straży Praw po dyskusji jej członków, jednak ostatecznie decydował monarcha, który je podpisywał. Podlegały kontrasygnacie ministra – nie wskazano którego. Jeśli jej nie było, a król nadał obstawał przy swym zdaniu – zwoływano sejm, który rozstrzygał spór ostatecznie.

Konstytucja marcowa w sferze prawa przewidywała zróżnicowanie jego źródeł. Ustawodawstwo zostało wyraźnie utożsamione z sejmem, a więc tylko z jedną izbą parlamentu. Prezydent nie współuczestniczył w legislatywie, nie nadawał sankcji, a jedynie „wraz z odpowiednimi ministrami” podpisywał ustawy uchwalone przez sejm, promulgował je. Senat miał tylko prawo wprowadzenia poprawek, które mogły być przez sejm odrzucone większością niewiele większą niż zwykłą. Inicjatywę ustawodawczą posiadała tylko Rada Ministrów lub sam sejm, wprowadzono obowiązek uzasadniania projektów praw pociągających za sobą wydatki. Materia ustawowa uległa poszerzeniu. Prezydent posiadał też ogólną kompetencję wydawania rozporządzeń, zarządzeń, rozkazów i nakazów, tak jak miało to miejsce w projekcie TRS. Podlegały one kontrasygnacie. Rozporządzenia „z których

wynikają prawa i obowiązki obywateli” mogły być wydawane jedynie z upoważnienia ustawy. Konstytucja uzyskała status najwyższego aktu prawnego w hierarchii źródeł prawa. Mogła być zmieniona w specjalnej procedurze. Nawiązując do *Ustawy Rządowej* co 25 lat przewidziano też rewizję ustawy zasadniczej.

Budżet i finanse

Coroczny budżet państwa, stanowiący jeden z podstawowych instrumentów kontroli legislatywy wobec egzekutywy, uchwalaby sejm. Zawieraby on „obliczenie wszystkich dochodów i rozchodów państwa na rok następny” (art. 78 (1)). Każdy niezaplanowany w budżecie wydatek wymagałby zgody uprzedniej sejmu (art. 78 (2)). Z jednej strony taki przepis ograniczałby swobodę prowadzenia elastycznej gospodarki finansowej przez Radę Ministrów, z drugiej jednak skłaniałby do przemyślanego planowania finansowego. Pieniądze przeznaczone w budżecie na jakiś wydatek, bądź też przyznane w drodze np. późniejszej jego zmiany, mogły by być wydatkowane jedynie w sposób „w odnośnej ustawie określony” (art. 78 (3)). Jeśli budżetu nie uchwalono by, Rada Ministrów mogłaby pobierać jedynie ustawowe podatki i daniny, wydatki zaś mogłyby być dokonywane tylko te, które miałyby prawną podstawę (art. 78 (4)). Nie przewidziano instytucji prowizorium budżetowego.

Do czuwania nad prawidłowością gospodarki finansowej państwa, jej zgodnością z budżetem (za wyjątkiem, jak stwierdzał projekt „postanowienia o zaciąganiu pożyczek państwowych” – w art. 80) ustanowiona zostałaby Naczelną Izba Obrachunkowa – organ kolegialny, niezależny od „ministeriów”²⁹. Członków Izby mianowałby król. Korzystaliby oni z niezawisłości sędziowskiej, złożeni z urzędu mogli zostać jedynie na żądanie obu izb sejmu. Zadaniem tej instytucji byłaby kontrola rachunków państwa, funduszy państwowych, ustalanie zamknięcia rachunków skarbowych. Co roku Izba opracowywałaby sprawozdanie dla sejmu, który byłby podstawą udzielenia/nieudzielenia absolutorium. Na temat procedury jego udzielania oraz konsekwencji nie udzielenia projekt jednak nie mówi nic, co jest kwestią zastanawiającą i stanowiącą wyłom w mechanizmach odpowiedzialności władzy. Szczegóły dotyczące organizacji wewnętrznej i zadań Izby określałaby ustawa. (art. 81 (1–4)).

Ustawa Rządowa w zasadzie nie dotykała kwestii związanych ze skarbowością państwa – nie było to jej celem, a reformy w tym zakresie, rzeczywiście istotne, gdyż dotyczące starostw i dóbr monarszych, przeprowadzone zostały na Sejmie Wielkim w drodze ustaw. Finansami i gospodarką zajmował się minister skar-

²⁹ Warto zwrócić uwagę na to łacińskie pojęcie, wzięte ze słownika prawnoustrojowego I Rzeczypospolitej. Wówczas oznaczało ono urzędy ministerialne – stosowano go wtedy, kiedy chodziło o kilka tego rodzaju urzędów. Liczba pojedyncza od „ministeria” to „ministerium”. W tym przypadku znaczenie jest podobne, jednak przypuszczam, że chodzi zarówno o organa państwowe, jak i urzędy je obsługujące (*nota bene* mające dopiero powstać).

bu, wcześniej podskarbi, oraz Komisja Skarbu. Tylko sejm miał prawo stanowić przepisy podatkowe i budżet państwa. Cele ekonomiczne miały też określone postanowienia dotyczące praw poszczególnych stanów – poprawa stanu gospodarki, w tym rolnictwa, wzrost demograficzny, wprowadzenie oczyszczania dóbr chłopów, oddanych im w dzierżawę, w miejsce dotychczasowych stosunków pańszczyźnianych.

Konstytucja Marcowa również oparła gospodarkę państwa na budżecie, za którego wykonanie rząd odpowiadał przed parlamentem, przedstawiając corocznie odpowiednie sprawozdania. Cała regulacja była jednak w porównaniu z projektem z 1917 roku bardzo lakoniczna i ogólna, co przyczyniło się, między innymi, do nowelizacji z 1926 roku. Najwyższa Izba Kontroli – gdyż taką nazwę obrano dla instytucji zajmującej się kontrolą administracji pod względem finansowym, była ciałem kolegialnym, niezależnym od Rady Ministrów. Jej członkowie korzystali z przywilejów niezależności sędziowskiej. Szef Izby – statusem równorzędny ministrowi – był odpowiedzialny nie przed prezydentem, lecz przed sejmem.

Ministrowie

Rada Ministrów – gabinet złożony z ministrów sprawujących, razem z królem, władzę wykonawczą, miałby słabą pozycję ustrojową. Nawet tytuł rozdziału V nie brzmiałby „Rada Ministrów”, a „Ministrowie”. Prawdopodobne jest, iż służyło to podkreśleniu faktu, iż głową egzekutywy byłby król, zaś ministrowie byłiby jego pomocnikami, doradcami oraz urzędnikami państwowymi, których zadaniem jest z jednej strony ograniczanie arbitralności monarchy i zapewnianie przestrzegania przezeń prawa, z drugiej zaś branie odpowiedzialności za decyzje „nietykalnego” władcy przed przedstawicielstwem społeczeństwa. Charakterystyczne jest też podkreślenie, iż do Rady Ministrów wchodzi „wszyscy ministrowie” (art. 95). W moim przekonaniu kryje się za tym dążenie do centralizacji egzekutywy, jej zespolenia w celu zwiększenia efektywności działań przez nią podejmowanych oraz zapobieżeniu zjawisku istnienia ministrów poza gabinetowych, jak miało to miejsce w I Rzeczypospolitej.

Właściwi ministrowie dokonywaliby kontrasygnaty aktów rządowych wydawanych przez króla, który brałby zań odpowiedzialność (art. 93). Byłoby to warunkiem ich ważności. Nie wskazano, czy ministrem kontrasygnującym powinien być ten, który jest właściwy rzeczowo ze względu na przedmiot kontrasygnowanego dokumentu.

Na czele rady ministrów stałby pierwszy minister, z języka francuskiego zwany premierem, choć nie użyto tego słowa. Pierwszy minister miałby swego zastępcę. Rada Ministrów zajmowałaby się sprawami politycznymi, administracyjnymi i ustawodawczymi „szczególnej wagi”. Proces podejmowania decyzji przywołuje na myśl analogiczny proces opisany w *Ustawie Rządowej* w artykule dotyczącym

Straży Praw. Zdanie każdego ministra miałyby być „zaznaczone w protokóle posiedzenia”, który następnie byłby przedstawiany królowi. Ten zapewne podejmował ostateczną decyzję. (art. 95)

Powoływanie i odwoływanie ministrów należałoby do kompetencji króla (art. 12). Dokonywałby on tego wedle swego uznania, jednak zgodnie z art. 94 ministrem nie mógłby być członek rodziny królewskiej (art. 94). Inaczej mogłoby dochodzić do niezbyt szczęśliwych sytuacji, kłopotliwych dla króla i szkodliwych dla państwa. Król mógłby nie mieć ochoty odwołać swego bliskiego, jeśli ten źle wywiązywałby się ze swych obowiązków.

Ministrowie i komisarze rządowi, mieliby prawo przemawiać w sejmie poza kolejnością mówców (art. 92 (1)). Przepis ten spowodowany był zapewne tym, iż chciano zapewnić przedstawicielom egzekutywy nieskrępowaną drogę wypowiedzenia się na parlamentarnym forum w przypadkach niecierpiących zwłoki. W głosowaniach mogli brać udział jedynie wtedy, kiedy sprawowałiby jednocześnie mandat parlamentarny (art. 92 (2)). Minister – jako sługa państwa i narodu, obowiązany byłby stawić się przed izbą na każde jej żądanie (art. 92 (3)).

Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem króla przyjmowałaby postać Rady Koronnej (art. 96 (1)). W jej skład wchodziłoby ponadto pełnoletni następca tronu, a jeśli król uznałby to za stosowne, także marszałkowie izb sejmowych (art. 96 (2)). Rada ta stanowiłaby więc forum, gdzie można byłoby dyskutować o sprawach państwa, generalnych celach i przedsięwzięciach polskiej polityki, koordynować prace dworu, gabinetu i władz ustawodawczych w obecności osób stojących na ich czele. Byłaby zwoływana przez władcę wedle jego uznania (art. 96 (3)).

Ministrowie ponosiliby przed izbą poselską indywidualną odpowiedzialność polityczną. *Votum* nieufności – po dyskusji nad „całokształtem działań ministra” (zastrzeżenie to miałoby zabezpieczyć przed próbą odwoływania ministra za błahе powody, wskutek wniosków nie dość przemyślanych, złożonych często z emocjonalnych pobudek, mogłaby uchwalić izba poselska większością 2/3 głosów lub obie izby większością zwykłą. *Quorum* nie zostałoby ustalone.

Każda izba większością zwykłą miałaby także możliwość postawienia ministra w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu w ramach odpowiedzialności konstytucyjnej „za wszelki czyn lub zaniechanie, przez które minister przez czynności urzędowe lub przy pełnieniu pogwałcił konstytucję lub jakąkolwiek ustawę umyślnie, albo przez ciężkie niedbalstwo”. Nieumyślne pogwałcenie prawa nie znajdowałoby się więc w ramach odpowiedzialności konstytucyjnej. Warto jednak zwrócić uwagę, iż objęte zostałyby nią nie tylko decyzje ministra, ale też działania, czynności przezeń wykonywane.

Zgodnie z *Ustawą Rządową* ministrów powoływał monarcha, jednak za swą działalność ponosili oni odpowiedzialność przed sejmem (obiema izbami), który miał prawo uchwalenia *votum* nieufności większością 2/3 głosów. Ministrowie dzielili się na dwie kategorie: pełniących urzędy i zasiadających w Straży. Ci dru-

dzy byli powoływani do niej przez króla na okres dwóch lat, który mógł zostać przedłużony. Straż Praw miała na celu z jednej strony nadzór nad działaniem króla, z drugiej zaś zapewnienie sprawnej realizacji prawa – jej ustanowienie było spełnieniem dążeń do centralizacji egzekutywy. Złożona była z prymasa – był to logiczny skutek zasady religii stanu, pięciu ministrów, dwóch sekretarzy, marszałka sejmu i, ewentualnie, pełnoletniego następcy tronu. Ministrowie w Straży ponosili odpowiedzialność konstytucyjną. Władzę wykonawczą pełniły też komisje rządzące, tzw. wielkie, działające przy sejmie: policji, wojskowa, skarbu i edukacyjna. Zakresem działania odpowiadały ministrom w Straży, jednak ci nie mogli być ich członkami. Nie ustanowiono jedynie komisji do spraw zagranicznych – nimi zajmował się jedynie król razem z ministrem. Komisjom rządzącym podporządkowano komisje wojewódzkie jako organa administracji terenowej.

Konstytucja Marcowa, mimo, iż stanowiła, że władzę wykonawczą sprawuje prezydent razem z ministrami, stała na stanowisku dualizmu egzekutywy, wzmacniając – w porównaniu z projektem TRS, drugi jej człon. Stało się tak przede wszystkim za sprawą dwóch kwestii: wyraźnego powołania do życia organu o nazwie Prezes Rady Ministrów, który nie był już pierwszym wśród równych sobie ministrów, lecz ich szefem, oraz przez nałożenie na kolegialną Radę Ministrów solidarnej odpowiedzialności za prowadzenie polityki państwa. Oprócz tego konstytucja miała wiele podobieństw z projektem: odpowiedzialność indywidualną ministrów przed sejmem, odpowiedzialność konstytucyjną (w szczególności przekazana do ujęcia w ustawie, bez przesądzenia, czy sejm czy senat stawiałby ministra w stan oskarżenia), kontrasygnata aktów prezydenta (dokonywałby jej jednak także szef rządu), zastępstwo szefa rządu, przywileje ministrów w sejmie. Nie przewidziano jednak instytucji Rady Gabinetowej – republikańskiego odpowiednika Rady Koronnej.

Sądownictwo

Wyroki sądów byłyby wydawane w imieniu króla (art. 99) – podobnie jak w I Rzeczypospolitej, a inaczej jak w Konstytucji marcowej, ustawie zasadniczej republiki. Organizacja i kognicja sądów stanowiłyby materię ustawową (art. 100), podobnie jak warunki zostania sędzią (art. 101 (2)). Sędziowie byłiby mianowani przez króla dożywotnio, o ile ustawa nie wskazywałaby inaczej (art. 101 (1)). Byliby więc z zasady nieusuwalni. Jednak *de facto* uzależniono by wykonanie tej normy konstytucyjnej od woli ustawodawcy, co by stanowiło naruszenie deklarowanej zasady niezależności judykatury.

Sędziowie byłiby samodzielni, co należy odczytywać jako niezależność, niezawisłość i podlegli tylko ustawom (art. 102 (1)). Złożenie sędziego z urzędu mogłoby nastąpić jedynie w przypadkach określonych ustawą. Podobnie jedynie w przypadkach i trybie określonych ustawą sędziego można byłoby przenieść w inne miej-

sce urzędowania lub w stan spoczynku – w tym przypadku dodatkowo na mocy orzeczenia sądowego, chyba że zmiana taka wynikałaby ze zmian w organizacji sądownictwa. Zawieszenie sędziego byłoby możliwe jedynie przy jednoczesnym przekazaniu sprawy innemu właściwemu sądowi. (art. 102). Byłyby to więc reguły zabezpieczające sędziów przed arbitralnością władzy wykonawczej, tudzież administracyjnej. Jednak już nie władzy ustawodawczej.

Sądy nie mogłyby dokonywać kontroli ustaw „należycie ogłoszonych”. Wykluczona została więc możliwość kontroli konstytucyjności ustaw (art. 103). Świadczyłyby to o pierwszeństwie woli przedstawicielstwa społeczeństwa wobec sądów, jak i konstytucji – bieżąca wola społeczeństwa byłaby ważniejsza niż jego wola utrwalona niegdyś w konstytucji. Jest to tym słuszniejszy wniosek, że sądy mogły badać konstytucyjność i legalizm rozporządzeń. W zakresie procedury sądowej przesądzono by jedynie, że rozprawy karne i cywilne były jawne i ustne. Wyjątki od tych zasad wymagały ustawy (art. 104).

Ustanowiono by szereg władz sądowniczych – projekt mówi o tym w czasie przyszłym, bowiem w połowie 1917 roku sądownictwo znajdowało się nadal w rękach okupacyjnych: Sąd Najwyższy dla spraw karnych i cywilnych (art. 105), sądownictwo administracyjne na czele z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym, odrębne od powszechnego (art. 107), Trybunał Kompetencyjny (art. 108).

Trybunał Kompetencyjny ostatni byłby jednoinstancyjnym organem rozstrzygającym spory między sądami powszechnymi, zwanymi w projekcie „zwykłymi”, a administracyjnymi oraz między sądami powszechnymi a organami administracji państwowej „co do kwestii czy dana sprawa ma być przeprowadzona w drodze prawa czy w drodze administracyjnej” – a więc w zakresie spraw indywidualnych, a także w innych kwestiach publicznoprawnych w zależności od tego, co postanowi ustawa (art. 108). Orzeczenia Trybunału Kompetencyjnego byłyby wiążące dla stron sporu, w tym przypadku sądu lub organu administracji (art. 108 (4)). Mogłyby też orzekać o swej kompetencji (art. 108 (3)). Generalne zaś rozgraniczanie kompetencji sądów i organów administracji państwowej jako podległych władzy wykonawczej należałoby do władzy ustawodawczej (art. 106).

W I Rzeczypospolitej sądy miały charakter stanowy: inne były dla szlachty, inne dla miast, inne dla chłopów. Istniał też sąd sejmowy, pełniący rolę późniejszego trybunału stanu. *Ustawa Rządowa* ten stan utrzymywała. Faktycznie nie ustanowiła jakichkolwiek mechanizmów gwarantujących niezależność władzy sądowniczej, bowiem w XVIII władzę sądenia uznawano za szczególną odmianę władzy urzędniczej. Zagwarantowano prawo do „bliskiej sprawiedliwości” – sądy miały być rozmieszczone w kraju tak, aby obywatel mógł faktycznie stanąć przed jego obliczem i uzyskać sprawiedliwość. Był to też obowiązek dla władz do odpowiedniego sformułowania prawa. Sądownictwo dla szlachty obejmowało dwie instancje. Chłopów wzięto pod „opiekę prawa i rządu”, a więc objęto ochroną państwa, w tym sądów.

W Konstytucji Marcowej, podobnie jak w projekcie z 1917 roku, organizację struktury sądownictwa przekazano do ustawy. Sędziów mianował prezydent. Przewidziano wiele gwarancji niezależności sądownictwa, obecnych już w projekcie TRS, dodatkowo też immunitet. Struktura sądownictwa była identyczna jak w projekcie z 1917 r., jednakże nowym rodzajem sądów były sądy przysięgłych, sądy pokoju pochodzące z wyboru społeczeństwa i sądy wojskowe.

Samorząd terytorialny

Przesądzono by jedynie istnienie gmin oraz nieokreślonych bliżej „innych jednostek samorządnych”, nie precyzując, jak się będą nazywać, jaki będą mieć status, organizację, ani jaka byłaby ich liczba. Struktura samorządowa miałaby być hierarchiczna, jeśli niektóre uchwały rad samorządowych „wymagać będą zgody przełożonej władzy samorządnej” (art. 109 (1) pkt 1).

W projekcie zapisano kilka reguł dla ustawodawcy wedle których miałby w drodze ustawodawczej opracować ustrój samorządowy w szczegółach. Organami stanowiącymi byłyby wybierane w wyborach rady – wyjątki od tej zasady wymagały ustawy. Uchwała rady mogłaby zostać unieważniona co do zasady jedynie w przypadku niezgodności z prawem. W drodze ustawy określono by przypadki, w których uchwały rady będą musiały być przedkładane do zatwierdzenia władzy państwowej lub przełożonej samorządowej. Obrady rad byłyby jawne – wyjątki od tej zasady, jak też sposób ogłoszenia budżetu i zamknięcia rachunków określiłaby ustawa.

Organami wykonawczymi byłyby zarządy, zakres ich kompetencji i „udziału w administracji państwowej” określiłaby ustawa. Przewodniczącym zarządu jednostki wyższego stopnia nad gminą byłyby urzędnik mianowany przez króla, stojący na czele administracji ogólnej, zwanej zespoloną – najprawdopodobniej chodzi tu o wojewodę. Wyjątki od powyższej zasady wymagałyby ustawy.

Dopuszczona byłaby też możliwość łączenia się jednostek samorządowych w związki dla wykonywania poszczególnych zadań. Zmiany granic jednostek wyższego rządu mogłyby być dokonywane jedynie w drodze ustawy – tu znów chodzi najpewniej o województwo. Nadzór nad administracją samorządów wykonywałoby państwo na zasadach określonych ustawą. Prawo wyborcze w gminie nie mogłoby ulec ograniczeniu do posiadaczy nieruchomości w tej gminie. Zapobieżono by w ten sposób wprowadzeniu cenzusu majątkowego, jak to stało się w 1791 roku, kiedy prawo wyborcze czynne odebrano szlachcie nie posiadającej własności ziemskiej.

W I Rzeczypospolitej samorządność terytorialna opierała się na samorządzie szlacheckim i sejmikach. Istniało kilka ich rodzajów, powołanych do wypełniania różnych zadań, przybierały charakter zjazdów odbywanych co jakiś czas. Administrację terytorialną stworzono dopiero pod koniec XVIII wieku – regulowały ją

ustawy. Znaczenie sejmików zostało wówczas nieco ograniczone. *Ustawa Rządowa* odsyłała w kwestii sejmików do ustawy, jednak przesądziła kilka zasadniczych zmian, jak podejmowanie decyzji większością głosów czy niewiążący charakter instrukcji poselskich. Nadal jednak właśnie na sejmikach wybierano posłów, układano dla nich instrukcje, mające już charakter opinii o inicjatywach prawodawczych, wybierano sędziów, deputatów do trybunałów czy przyjmowano relacje posłów z obrad sejmowych. Konstytucja gwarantowała również istnienie samorządów miast oraz wsi w postaci gromad.

Konstytucja marcowa regulowała samorząd terytorialny dość szczegółowo. Przesądziła trójstopniową strukturę samorządu, możliwość tworzenia związków samorządowych, zasadę dekoncentracji i zespolenia, udziału obywateli w samorządzie, hierarchiczną budowę samorządu terytorialnego, zasadę wyborów do rad oraz sprawowania wykonawstwa w powiatach i województwach przez zespoły złożone przez przedstawicieli rad i władz administracji.

Prawa i obowiązki obywateli

Rozdział ten, obszerny w stosunku do kilku poprzednich, zawiera różnorodną materię, wbrew tytułowi nie zawsze dotyczącą praw i obowiązków obywatelskich *sensu stricto*. Obok praw wymieniania też kilka „wolności”. Należałoby jednak zadać pytanie, czy autorzy projektu rozróżniali pojęcie „prawa” i pojęcie „wolności” tak, jak jest to we współczesnym konstytucjonalizmie.³⁰ Moim zdaniem nie koniecznie tak musiałyby być. Być może stosowanie pewnych określeń wynikałoby z pewnej utrwalonej tradycji terminologicznej i nie było w żaden sposób dogmatycznie uzasadnione. W rozdziale tym zawarto także kilka zasad ustrojowych.

W rozdziale można wyróżnić na regulacje dotyczące:

1. Relacji państwo-obywatel (art. 110–112),
2. Praw i wolności osobistych (art. 113–120),
3. Praw i wolności politycznych (art. 121–124),
4. Praw mniejszości narodowych (art. 125),
5. Praw religijnych i relacji państwo-kościół (art. 126–131),
6. Praw i wolności związanych z nauką i nauczaniem wraz z regułami dotyczącymi ustroju szkolnictwa (art. 132–137),
7. Obowiązku służby wojskowej, miejsca armii w ustroju państwa oraz zasad użycia przez państwo przymusu (art. 138–142),
8. Odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i urzędników (art. 143–144),
9. Stanu wyjątkowego (art. 145),

Warunki nabywania i utraty obywatelstwa polskiego zostałyby określone w ustawie. Jedynie dla osób narodowości polskiej zostałyby wprowadzone „szcze-

³⁰ Zob. M. Kazimierzczuk, *Pojęcie, istota oraz źródło wolności i praw człowieka*, „Studia Prawno-ustrojowe”, 2014, nr 26, s. 105–107.

gólne ułatwienia”. Przepis ten odzwierciedla stadium, w którym znajdowało się tworzące państwo polskie w chwili opracowywania projektu konstytucji. Obywatelstwo jest stosunkiem między człowiekiem a państwem, a specjalne ułatwienia dla Polaków miały na celu to, by nowe państwo w jak największym stopniu złożone było z osób polskiej narodowości. Nie można się w tym postanowieniu dopatrywać w moim przekonaniu przejawów żadnej dyskryminacji na tle narodowościowym, a jedynie troski o rację stanu przyszłego państwa. (art. 110). *Ustawa Rządowa* nie zawierała przepisów poświęconych temu zagadnieniu, Konstytucja Marcowa zaś przewidywała już rozwiązania szczegółowe, na czele z *ius sanguinis* i zakazem podwójnego obywatelstwa.

Podobnie jak *Ustawa Rządowa* w stosunku do szlachty oraz Konstytucja Marcowa wszystkim obywatelom została by poręczona równość wobec prawa. Wykluczono by ponadto istnienie przywilejów rodowych i stanowych, a więc nowe państwo nie miałyby charakteru stanowego (art. 111). Tym samym senat mimo, iż jego skład nie pochodzi w części z wyborów, nie jest ciałem przedstawicielskim jednego stanu, podobnie jak izba poselska, która pomimo tego, iż byłaby kreowana w drodze wyborów w pełnym zakresie – nie miałyby charakteru organu reprezentacji ludu rozumianego kategoriach feudalnych. Wszystkim zostałyby zagwarantowany równy dostęp do służby publicznej i do urzędów. *Ustawa Rządowa* dopuszczała do niej przedstawicieli mieszczan, gdyż wcześniej służba taka była zastrzeżona jedynie dla szlachty i duchownych. Rekrutacja do służby publicznej odbywałaby się według zasad określonych przez prawo. Byłby to logiczny skutek zasady równości wobec prawa.

Zagwarantowane zostałyby prawo do sądu, którego właściwości podlega. Dopuszczono istnienie sądów wyjątkowych jedynie w szczególnych przypadkach – mogłyby tworzone jedynie ustawą „przed popełnieniem przestępstwa”. Zagwarantowano wolność osobistą obywateli, odwołując się do przywileju z 1430 roku *Neminem captivabimus nisi iure victum*. Jest to kolejny raz, kiedy autorzy projektu pragnęliby podkreślenia ciągłości z I Rzeczpospolitą – i to nie tylko w sferze tradycji i symbolu, ale także w płaszczyźnie prawnej. Ograniczenie wolności osobistej, aresztowanie, rewizja byłyby dopuszczalne jedynie w przypadkach przewidzianych w ustawie i w trybie w niej opisanym. Dokonano konstytucjonalizacji zasady *nullum crimen sine lege* oraz zakazano ustanawiania i stosowania śmierci cywilnej (znanej francuskiemu Kodeksowi karnemu z 1810 r.), kary wywołania, zwanej w prawie I Rzeczypospolitej karą proskrypcji, i konfiskaty majątku. Zbliżone rozwiązania zawierała zarówno *Ustawa Rządowa*, jak i Konstytucja Marcowa (tu bardziej szczegółowo).

Zapewniona została by nietykalność własności prywatnej. W *Ustawie Rządowej* ochrona własności, jako „żrenica wolności obywatelskiej”, objęła jedynie szlachtę oraz mieszczan (w ustawie) – własność ta bowiem decydowała o posiadaniu praw politycznych. Wywłaszczenie mogłoby się odbyć jedynie według przepisów

stosownej ustawy, powinno zostać uzasadnione wskazaną w tej ustawie „użytecznością powszechną”, za wynagrodzeniem. Ustanowiono zasadę nienaruszalności mieszkania – przeszukanie jego, rewizja, zatrzymanie ruchomości i dokumentów mogłoby dojść do skutku jedynie w oparciu o regulacje ustawy i w przypadkach przez nią przewidzianych. Obywatele mieliby wolność miejsca pobytu i zamieszkania, wolność przemieszczania siebie i swej własności dokądkolwiek, prawo wychodźstwa oraz wolność wyboru zawodu i pracy zarobkowej – te prawa i wolności mogłyby zostać ograniczone jedynie w drodze ustawy. *Ustawa Rządowa* przyznawała prawo do pracy (zarobkowej) i zawodu szlachcie, która wcześniej nim nie dysponowała. W Konstytucji Marcowej zamieszczono te same postanowienia, ujęte jednakże bardziej szczegółowo, w szczególności w zakresie własności ziemskiej i rolnej.

Wolność słowa i druku została by zapewniona w granicach określonych ustawą. Prasa nie mogłaby zostać poddana ograniczeniom innym niż te, które zostaną przewidziane w ustawach. Zakazano cenzury prewencyjnej, koncesjonowania druków i odbierania drukom wydawanym w kraju zezwolenia na ich sprzedaż i rozpowszechnianie. Tajemnica korespondencji mogłaby zostać naruszona jedynie w przypadkach określonych ustawą. Każdemu obywatelowi przysługiwałoby prawo petycji indywidualnych przysługiwałoby każdemu obywatelowi, zbiorowych zaś jedynie władzom i prawnie uznanym „stowarzyszeniom i korporacjom”. Zagwarantowano prawo zgromadzania się oraz prawo koalicji (stowarzyszenia się) – byłoby one realizowane w oparciu o regulacje ustawowe. W I Rzeczypospolitej prawa te wynikały z prawa kardynalnych o „głosie wolnym”, o zasadniczym charakterze dla funkcjonowania państwa, statusem równym z konstytucją. Konstytucja Marcowa wypowiadała się o nim obszerniej niż projekt z 1917 roku.

Mniejszościom narodowym zagwarantowana została by swoboda kultywowania własnej tożsamości i kultury „w granicach jedności państwowej”. Zastrzeżenie to miałoby na celu ochronę spójności i bytu młodego państwa polskiego oraz zapewnienie władzom państwowym podstaw do ingerencji w działania takich mniejszości w sytuacjach, gdyby zagrażały bezpieczeństwu państwa lub godziły w jego rację stanu. *Ustawa Rządowa* nie zawierała podobnych gwarancji z dwóch względów: braku potrzeby oraz nie ukształtowania się wówczas pojęcia narodowości tak, jak rozumiano je od XIX wieku. Konstytucja Marcowa także zapewniała mniejszościom takie prawa, odsyłając do ustaw, jednak nic nie mówiła „jedności państwowej”. Gwarantowała jednak więcej praw obywatelom polskim pozostającym w mniejszościach niż innym ich członkom.

Zapewniono by wolność wyznania, jednak jej granicą byłyby regulacje ustawowe. Nikogo nie wolno byłoby zmuszać do praktykowania danej religii, chyba że pozostawałoby się pod władzą rodzicielską lub opiekuńczą. To oznaczałoby, iż rodzic lub opiekun prawny miałby prawo do wychowywania dzieci w wierze, jaką uzna za stosowną. Nałożono na państwo obowiązek równouprawnienia wiernych

różnych wyznań i religii. Jednocześnie nikt powołując się na swą religię lub wyznanie nie mógłby uchylić się od wykonania „obowiązków publicznych”. Taką samą treść miały odpowiednie postanowienia Konstytucji Marcowej. *Ustawa Rządowa* gwarantowała tolerancję religijną, jednak o szczegółach dotyczących praktykowania religii, jak i innych kwestiach z nią związanych, nie wypowiadała się. Należało to do sfery prywatnej współczesnych.

Religia rzymskokatolicka, podobnie jak w I Rzeczypospolitej byłaby religią stanu, co oznacza, iż wszystkie uroczystości publiczne zawierające elementy religijne odbywałyby się w tym obrządku. Konstytucja Marcowa tak kategoryczna już nie była, stwierdzając jedynie, iż wyznanie to jest „religia przeważającej większości narodu”. Skutki w postanowieniach prawnych były jednak zbliżone. Stosunki państwa z kościołem rzymskokatolickim regulowane byłyby na zasadzie odrębnego porozumienia – konkordatu. Uznanie wyznania mogłoby nastąpić jedynie w drodze ustawy. Wszystkim uznanym kościołom i związkom religijnym zapewniono by prawo kultywowania własnej religii i wyznania: urzędowania zbiorowych i publicznych nabożeństw, autonomię wewnętrzną w zakresie prowadzenia swych spraw, posiadania i prowadzenia fundacji, funduszy i zakładów religijnych, naukowych i dobroczynnych. Jednakże żadne ich działania nie mogły by stać w sprzeczności z ustawami. Członkom wyznań nieuznanych przyznano by prawo praktykowania wyznania w miejscach zamkniętych, chyba że byłyby one sprzeczne z prawem lub „obyczajnością”.

Wprowadzony zostałby obowiązek nauki religii w szkołach początkowych oraz średnich o profilu ogólnokształcącym. Nie określono przy tym, jakiej religii miałyby dotyczyć. Dlatego uważam, iż nie uczyniono tego z uwagi na zasadę religii stanu, a przynajmniej nie był to najważniejszy powód. Religia pociągała za sobą kształtowanie moralne osobowości, postaw społecznych i etycznych, a te sprawy ówczesnie pozostawały w nierozzerwalnym związku z nauką i doktryną chrześcijańską. Zastrzeżono by również, iż nauczyciel powinien być „w miarę możliwości” wyznania większości nauczanych dzieci. Jeśli chodzi o zgodność nauczanych treści religijnych z nauką wiary nadzór sprawował dany kościół lub związek religijny. Kwestię kosztów nauczania religii odłożono do ustawy.

Zapewniona zostałaby wolność nauki i nauczania każdemu obywatelowi – podobnie w Konstytucji Marcowej. Każdy miałby prawo założenia szkoły lub zakładu wychowawczego oraz objęcia tamże kierownictwa na warunkach określonych ustawą. Ustanowiono by obowiązek szkolny, nazwany „powszechna powinnością szkolną” – miał zostać urzeczywistniony „stopniowo”, co było zrozumiałe wzięwszy pod uwagę stan ówczesnego szkolnictwa i sytuacji, w której znajdowało się społeczeństwo polskie. Nauczanie w „ludowych szkołach początkowych”, a więc na poziomie podstawowym, które było finansowane ze środków skarbu państwa lub samorządu, byłoby bezpłatne. Wszystkie szkoły i placówki wychowawcze, niezależnie od tego, czy prywatne czy publiczne, podlegałyby nadzorowi władz

państwa. Miałyby to na zapewnienie, że nauczano by odpowiednich treści w sposób jednolity na całym obszarze państwa.

Wprowadzony zostałby obowiązek służby wojskowej. W I Rzeczypospolitej służba wojskowa była jednym z najważniejszych składników kultury szlacheckiej, a co za tym idzie – życia politycznego państwa. Ale z biegiem lat coraz bardziej iluzorycznym. Podejmowano więc środki zaradcze, między innymi w *Ustawie Rządowej*. Z obowiązku służby wojskowej mogły być wyłączone w drodze ustaw określone grupy społeczne, w tym „zwłaszcza duchowni”. Realizację obowiązku służby wojskowej (rodzaj, sposób, porządek i czas) określałaby ustawa. Wojsko państwa pozostawałoby pod nadzorem władz cywilnych. Mogłoby zostać użyte do celów nie związanych z obroną terytorium państwa jedynie na żądanie władz cywilnych z zachowaniem warunków przewidzianych w ustawach w sytuacji rozruchów wewnętrznych i przymusowej egzekucji prawa. Odmienne rozwiązania w tym zakresie mogłyby zostać ustanowione w okresie stanu wyjątkowego. W Konstytucji marcowej ujęto powyższe zagadnienia w sposób bardzo zbliżony.

Wojsko „tak podczas służby, jak poza nią” miałyby zakaz zgromadzania się bez rozkazu odpowiednich władz wojskowych. Miałyby to zapobiec różnego rodzaju rozruchom, tumultom przypominającym w charakterze konfederacje wojskowe znane z dziejów I Rzeczypospolitej. Już *Ustawa Rządowa* zakazywała konfederacji wojskowych. Zakazano by też tworzenia związków rezerwistów, jeśli ich celem miałyby być dyskusje nad przepisami wojskowymi – ich obecność podważałaby konieczny dla sprawnego funkcjonowania armii autorytet władz i przełożonych. Ponadto wskazano, iż w stosunku do wojskowych przepisy art. 114 (wolność osobista), 117 (nienaruszalność mieszkania), 123 (prawo petycji), 124 (prawo zgromadzeń i stowarzyszeń) stosowałyby się tylko w tym zakresie, w jakim nie byłyby sprzeczne z ustawami właściwymi dla wojskowych.

Celem egzekwowania prawa (ustaw i rozporządzeń) zagwarantowano by władzom państwowym prawo wydawania odpowiednich zarządzeń, niewątpliwie o charakterze porządkowo-administracyjnym, oraz prawo ich egzekwowania. Podobnej regulacji nie było w Konstytucji Marcowej.

Za szkody wynikające z działań urzędników cywilnych lub wojskowych, w tym także urzędników samorządowych, sprzecznych z prawem lub pragmatyką służby przysługiwało poszkodowanemu obywatelowi wynagrodzenie. Każdemu przysługiwałaby skarga przeciwko państwu – jej wniesienie nie mogłoby być uzależnione od uzyskania zezwolenia władz. Od urzędnika, który przyczynił się do szkody obywatela państwo miałyby prawo domagać się zwrotu odszkodowania. Zasady i postępowanie w tych sprawach przekazano do uregulowania w ustawie. Ustawa miałyby też określić warunki, na jakich można byłoby pociągnąć do odpowiedzialności przed sądem urzędnika za złamanie prawa lub pragmatyki służbowej podczas wykonywania obowiązków. Wniesienie pozwu przeciwko urzędnikowi nie mogłoby być uzależnione od zgody władzy przełożonej tego urzędnika, jednakże na jej

żądanie o winie urzędnika rozstrzygałby sąd administracyjny. W I Rzeczypospolitej nie funkcjonował aparat urzędniczy, a pod koniec XVIII wieku dopiero się kształtował. Odpowiednich regulacji więc nie było. Konstytucja Marcowa przewidywała zaś w tym zakresie rozwiązania o podobnym charakterze, ujęte jednak bardziej ogólnie.

Stan wyjątkowy mógłby być wprowadzony przez Radę Ministrów za zgodą króla na określonym terytorium podczas wojny, w razie zagrożenia jej wybuchem, w przypadku rozruchów wewnętrznych bądź w przypadku wystąpienia zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu państwa, konstytucji, mających charakter zdrady stanu, spisku lub zamachu. Zasady ustanawiania takiego stanu, a także jego reżim przekazano do uregulowania w ustawie. Ustawa rządowa przewidywała, iż w podobnych sytuacjach zwoływano sejm nadzwyczajny, który zajmował się rozwiązaniem problemu. Nie znano instytucji stanu nadzwyczajnego, a możliwość ogłaszania konfederacji (pełniących podobną funkcje) właśnie zniesiono. Konstytucja marcowa przewidywała natomiast podobne postanowienia.

Z przepisów tego rozdziału możliwe jest wydedukowanie następujących wartości i zasad, często o charakterze zasadniczym dla ustroju państwa:

1. zasada obywatelstwa,
2. równość wobec prawa,
3. zasada równego dostępu do służby publicznej,
4. prawo do sprawiedliwości,
5. prawo do sądu,
6. wolność osobista,
7. zasada *nullum crimen sine lege*,
8. zasada humanitaryzmu,
9. ochrona własności prywatnej,
10. swoboda przemieszczania się i wyboru miejsca pobytu i zamieszkania,
11. prawo do pracy i wyboru zawodu,
12. wolność słowa i druku,
13. prawo petycji, zgromadzania się i stowarzyszania,
14. zasada racji stanu,
15. swoboda kultywowania tożsamości i kultury dla mniejszości narodowych,
16. wolność wyznania,
17. równouprawnienie obywateli wobec państwa w zakresie religii,
18. autonomia rodziny w zakresie władzy rodzicielskiej,
19. zasada religii stanu,
20. zasada konkordatu,
21. autonomia wewnętrzna kościołów i związków wyznaniowych,
22. zasada ustawowego uznania kościołów i związków wyznaniowych,
23. wolność nauki i nauczania,
24. zasada obowiązku szkolnego,

25. zasada bezpłatności edukacji na poziomie podstawowym,
26. zasada państwowego nadzoru nad edukacją,
27. obowiązek nauki religii,
28. obowiązek służby wojskowej,
29. zasada cywilnego nadzoru nad armią,
30. zasada rygoru zwierzchnictwa służbowego w armii,
31. zasada przymusu państwowego,
32. zasada odpowiedzialności odszkodowawczej urzędników za złamanie prawa,
33. prawo skargi publicznej.

Podsumowując tę część analizy niewątpliwie konstytucja zawierałaby szeroki katalog praw i wolności obywatelskich, nie odbiegający jednak od pewnego ustalonego w okresie powstawania projektu kanonu. Obowiązki nałożone na obywateli także się w nim mieszczą. W kilku przypadkach przyczyny sformułowania przepisów konstytucji są ściśle związane z sytuacją polityczną i społeczną państwa i społeczeństwa polskiego w połowie 1917 roku. Znaczenie wielu praw zostało jednakże osłabione przez także liczne odesłania do ustaw, w których właściwy sens praw, o których mówi konstytucja, mógłby zostać zniekształcony. Dla samych obywateli mogłoby to być korzystne albo nie. Zależałoby to przede wszystkim od programu politycznego aktualnie rządzącej większości parlamentarnej. Zapewniałoby jednak pewną konieczną elastyczność ustawy zasadniczej, niezbędną w nowopowstającym państwie, zwłaszcza jeśli dysponowałoby ograniczonymi środkami finansowymi, jak właśnie byłoby w przypadku Polski. Wówczas zakres swobód i praw, także obowiązków, można dostosowywać do możliwości budżetowych państwa.

Warto też zwrócić uwagę na interesujący fakt, że projekt TRS w tytule rozdziału najpierw wymieniał prawa, potem obowiązki obywatelskie (i artykuły zostały odpowiednio usystematyzowane), tytuł zaś odpowiedniego rozdziału Konstytucji Marcowej w kolejności odwrotnej – artykuły w ramach rozdziału zostały odpowiednio ułożone.

Postanowienia intertemporalne i derogacyjne

Przewidziano kilka przepisów o tym charakterze. Pierwszy sejm wybrany na mocy projektu miałby dokonać wyboru króla (i zarazem dynastii panującej), ustalić skład tej dynastii i porządek dziedziczenia. Dla odróżnienia w *Deklaracji Stanów Zgromadzonych* nacisk położono na jak najszybsze rozpoczęcie działania egzekutywy i Straży Praw – jej ustanowienie było jednym z głównych celów Sejmu Wielkiego, tymczasem parlament już funkcjonował.

Dalej przewidziano, iż jeśli w chwili wejścia konstytucji w życie budżet nie byłby uchwalony, mógłby zostać ustanowiony w drodze rozporządzenia króla. Utrzymano by również wszelkie daniny publiczne ustanowione przed wejściem konstytucji w życie – ich zmiany mógłby dokonać sejm. Do czasu wydania ustawy

o odpowiedzialności ministrów przed Trybunałem Stanu, sędzić miał ich Trybunał Kompetencyjny. Maksymalny wymiar kary dla skazanego przed Trybunałem określono na 10 lat więzienia. Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, iż taki wymiar kary byłby przyjęty także w ustawie.

W ciągu pierwszego roku obowiązywania konstytucji (taki czas przewidywała też Konstytucja z 1921 roku) król razem z Radą Ministrów w miejsce ustaw mógłby wydawać rozporządzenia. Za zgodą sejmiku okres ten mógłby ulec wydłużeniu. Miałyby to na celu przyspieszenie procesu dostosowywania dotychczasowego stanu prawnego do postanowień nowej ustawy zasadniczej. W drodze takiego rozporządzenia nie mogłyby ulec zmianie: konstytucja, ordynacja wyborcza, ustanowienie lub zmiana podatków, zaciągnięcie pożyczki państwowej, oraz wskazane przepisy prawne wg stanu z dnia 1.08.1914 roku z zakresu prawa cywilnego. Rozporządzenie traciło by moc obowiązującą w przypadku nie przedstawienia sejmowi (izbie poselskiej) w okresie dwóch miesięcy od wydania, jeśli jedna z izb odrzuciłaby je lub jeśli jedna z izb nie zatwierdziłaby go w okresie 6 miesięcy od wydania.

Z chwilą wejścia w życie konstytucji wszelkie przepisy z nią niezgodne straciłyby moc obowiązującą, podobnie rozwiązanie zawarto w przypadku *Ustawy Rządowej* i Konstytucji Marcowej.

Podsumowanie

Projekt konstytucji Państwa Polskiego Tymczasowej Rady Stanu z 1917 roku jest interesującym dokumentem świadczącym o ówczesnych dążeniach i stanie myśli państwowej części polskiej elity politycznej – tej, która przygotowywała się do rządzenia na terenie Królestwa Polskiego dzięki wykorzystaniu szansy danej 5 listopada 1916 roku przez władze niemieckie i austro-węgierskie. Umożliwia poznanie, jak zamierzono odpowiedzieć – jeśli chodzi o kształt ustroju – na wyzwania stojące przed państwem w drugiej dekadzie XX wieku, które po 123 latach nieobecności we wspólnocie międzynarodowej odzyskiwało niepodległość. Analiza treści projektu umożliwia też przyjrzenie się, jak odwołując się do tradycji ustrojowej I Rzeczypospolitej, próbowano uniknąć błędów jej ustroju. Była to pierwsza próba, jakich potem jeszcze było wiele, stworzenia całościowego ustroju przyszłego państwa polskiego. Mimo zmian geopolitycznych w latach późniejszych powiodła się, o czym świadczy fakt, iż z tego projektu korzystano na dalszych etapach prac ustrojowych, a wiele postanowień Konstytucji z 1921 roku brzmi bardzo podobnie jak w projekcie TRS, pomimo zupełnie innych założeń generalnych.

Projekt został stworzony przy udziale wielu wybitnych naukowców, prawników, doświadczonych urzędników i polityków galicyjskich. Można stwierdzić, iż jest dziełem inteligencji sprzed dojścia do głosu w kwestiach ustroju państwa szerszej opinii publicznej i jej przedstawicieli. Był syntezą rozwiązań zaczerpniętych z republikańsko-monarchicznego ustroju Rzeczypospolitej sprzed 1795 roku,

w szczególności *Ustawy Rządowej*, i zdobyczy konstytucjonalizmu drugiej połowy XIX wieku, którego główną tendencją była demokratyzacja stosunków społecznych i egalitaryzm. Z przeprowadzonej analizy projektu oraz jego odniesienia do Konstytucji 3 maja i konstytucji marcowej wynika, że plasuje się mniej więcej pośrodku między tymi dwoma ostatnimi. Z jednej strony pozostaje na gruncie monarchizmu (o czym najbardziej świadczy pozycja i rola króla i senatu), z drugiej zaś uwzględnia postulaty republikanizmu i egalitaryzmu (o czym najbardziej świadczy ograniczony charakter monarchii i katalog praw obywatelskich). Widoczne są też w nim wpływy ustroju Austro-Węgier i Galicji.

Niektórzy twierdzą, że w kwestiach ustrojowych – Polska straciła XIX wiek. Mają słuszość. Myślę, że projekt ten zasadniczo odzwierciedlałby ustrój, jaki panowałby w Polsce w tym zagubionym okresie, przynajmniej w jego drugiej połowie, gdyby była suwerennym podmiotem na arenie międzynarodowej.