

STANISŁAW KRUKOWSKI (Warszawa)

Nieznany projekt konstytucji polskiej z roku 1919

W pracach nad ustawą zasadniczą w odrodzonej w 1918 r. Polsce poważną rolę odegrał projekt konstytucji komisji konstytucyjnej, powołanej przez prezydenta ministrów I. Paderewskiego, która nosiła oficjalną nazwę „Ankieta w sprawie projektu konstytucji R. P.”¹

Dzieło „Ankiety” było wielokrotnie prezentowane w literaturze². Nie zajmowano się natomiast przebiegiem prac „Ankiety”³. Dlatego też zapewne nie zwracano uwagi na projekt, na którym oparła się „Ankieta”. Ograniczano się do stwierdzenia, że jest on dziełem wzorowanym na konstytucji francuskiej⁴. Nieznajomość tego projektu wynikała również stąd, że nie został on opublikowany ani jako druk sejmowy, ani w zbiorze projektów konstytucji wydanym przez Kancelarię Cywilną Naczelnika Państwa.

A zatem warto zapoznać się z genezą, autorstwem i treścią projektu konstytucji, który leży u początków drogi wiodącej do konstytucji marcowej. Jego powstanie wiąże się z działalnością Biura Konstytucyjnego PRM. Utworzono je w pierwszej połowie stycznia 1919 r. z inicjatywy ówczesnego premiera J. Moraczewskiego. Na czele Biura Konstytucyjnego stanął M. Niedziałkowski, a współpracowali z nim profesor statystyki oraz nauki administracji i prawa administracyjnego Uniwersy-

¹ Artykuł ten stanowi zmieniony i rozszerzony fragment rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem prof. dr. J. Bardacha. Zob. S. Krukowski, *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, maszynopis, s. 13 - 18.

² Najobszerniej projekt „Ankiety” zaprezentował W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 150 - 161, a w literaturze Polski Ludowej A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza Konstytucja z 1921 r. w praktyce*, Warszawa 1956, s. 55 - 56 i A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 211 - 212. Tekst projektu ogłoszono jako druk sejmowy 443 B, a także w zbiorze *Projekty konstytucji RP*, cz. 1, Warszawa 1920, s. 139 - 169.

³ Na temat przebiegu tych prac S. Krukowski, o. c., s. 26 - 54.

⁴ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. II, Warszawa 1927, s. 26; A. Gwiżdż, o. c., s. 55.

tetu we Lwowie, dyrektor Głównego Urzędu Statystycznego — J. Buzek i W. Maliniak — profesor prawa konstytucyjnego, filozofii prawa i historii ustroju Polski na Wydziale Nauk Politycznych Wolnej Wszechnicy Polskiej. Pod patronatem Biura miały być opracowane projekty konstytucji ujmujące zagadnienie „z różnych punktów widzenia”⁵. Biuro miało się też zająć wydaniem tekstów konstytucji innych państw oraz kompletować odpowiednią bibliotekę⁶.

Biuro w swej krótkiej działalności⁷ wydało trzy projekty konstytucji⁸. Autorem pierwszego, wzorowanego na konstytucji USA był J. Buzek. Projekt ten został w maju 1919 r. zgłoszony w Sejmie Ustawodawczym przez Klub Pracy Konstytucyjnej⁹ i jako taki jest znany w literaturze¹⁰. Drugi projekt to dzieło M. Niedziałkowskiego¹¹.

Trzeci projekt — stanowiący przedmiot tego artykułu — uchodził za anonimowy¹². Udało się odnaleźć dowód pozwalający ustalić autorstwo projektu. W Archiwum Akt Nowych wśród akt numerycznych zespołu Prezydium Rady Ministrów znajduje się teczka, zawierająca m. in. projekty konstytucji opracowane w Biurze Konstytucyjnym PRM. Druki te zawinięte są kartką papieru, na której napisano: „dwa projekty kon-

⁵ AAN, PRM, Akta numeryczne 1134/19. Por. też „Kurier Warszawski” nr 37 z 6 II 1919 r., wyd. por. oraz M. Rostworowski, *Wytyczne konstytucji polskiej*, Kraków 1919, s. 7.

⁶ AAN, PRM, Akta numeryczne 1134/19.

⁷ W marcu 1919 r. Biuro Konstytucyjne PRM zostało przekazane Sejmowi Ustawodawczemu. AAN, PRM, Akta numeryczne 11265/20, uchwała sejmowej Komisji Konstytucyjnej z 11 III 1919 r.

⁸ Ich teksty odnalazł autor w AAN, PRM, Akta numeryczne 11265/20, i w Bibliotece Sejmowej. M. Bobrzyński (*Wskrzeszenie państwa polskiego*, t. II, Kraków 1925, s. 104) wyraził pogląd, że projekty te powstały w okresie rządu J. Świeżyńskiego. Pogląd ten nie wydaje się słuszny. W projektach zaznaczono wyraźnie, że opracowano je w Biurze Konstytucyjnym PRM. Jeden z projektów, mianowicie dzieło J. Buzka, powstał na pewno dopiero na początku 1919 r. Stwierdza to sam autor w pracy *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucją szwajcarską, amerykańską i francuską*, Warszawa 1919, s. 2. Prawdopodobnie w tym samym czasie opracowano dwa pozostałe projekty. Gdyby powstały one pod patronatem rządu J. Świeżyńskiego znalazłoby to chyba wyraz w protokołach posiedzeń Rady Ministrów.

⁹ Zob. tekst projektu znajdujący się w AAN, PRM, Akta numeryczne 11265/20 i druk sejmowy 443 E.

¹⁰ Ponadto J. Buzek poświęcił swemu projektowi obszerną monografię (zob. J. Buzek, o. c.).

¹¹ Z. Cybichowski (o. c., t. II, s. 26 i 30) niesłusznie utożsamia ten projekt z projektem konstytucji zgłoszonym w Sejmie przez Związek Polskich Posłów Socjalistycznych, którego autorem był również M. Niedziałkowski. Porównanie tekstów obu projektów wykazuje spore różnice między nimi. Por. tekst Projektu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej znajdujący się w AAN, PRM, Akta numeryczne 11265/20 i druk sejmowy 443 C, zob. też S. Krukowski, o. c., s. 12 - 13 i 151 - 160.

¹² Z. Cybichowski, o. c., t. II, s. 25; A. Gwiżdż, o. c., s. 55.

stytucji Biura Konstytucyjnego 1) Niedziałkowski, 2) Wróblewski”¹³. Wskazywałoby to, iż autorem opracowania był bądź Stanisław Wróblewski — profesor Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, bądź brat jego — Władysław Wróblewski, przewodniczący ostatniego urzędniczego rządu powołanego przez Radę Regencyjną, w latach 1919 - 1920 podsekretarz stanu w PRM. Bardziej prawdopodobne jest autorstwo tego ostatniego. Przemawia za tym czynny udział W. Wróblewskiego w późniejszych pracach konstytucyjnych. W szczególności na początku 1920 r. odegrał on poważną rolę w opracowywaniu ustawy zasadniczej przedstawiając na posiedzeniu Rady Ministrów 19 stycznia zmiany do projektu konstytucji rządu I. Paderewskiego, znane jako poprawki L. Skulskiego¹⁴. Poprawki te zmieniają opracowanie rządowe z listopada 1919 r. w kierunku zbliżenia go do projektu, który powstał w Biurze Konstytucyjnym¹⁵. W. Wróblewski uczestniczył też z ramienia rządu w pracach sejmowej Komisji Konstytucyjnej, ujawniając poglądy bliskie prezentowanym w projekcie Konstytucji Biura Konstytucyjnego¹⁶.

Natomiast S. Wróblewski, poza udziałem w kilku posiedzeniach „Ankiety”¹⁷, nie ujawnił się czynnie w pracach konstytucyjnych. Poza tym wątpić należy, aby autorem projektu opracowanego w Biurze Konstytucyjnym PRM była osoba nie wchodząca ani do Biura, ani do PRM. Warto dodać, że M. Bobrzyński określa przedstawiany projekt jako opracowany w Prezydium Rady Ministrów¹⁸, co — sędzę — jest jeszcze jednym argumentem, że jego autorem był podsekretarz stanu w tym urzędzie — Władysław Wróblewski.

Projekt składał się z 6 rozdziałów: I Państwo Polskie, II Sejm, III Prezydent, IV Rada Ministrów, V Prawa i obowiązki obywateli, VI Sądy. Rozdział drugi dzielił się jeszcze na podrozdziały: 1) Izba Poselska, 2) Senat, 3) Prawa Sejmu, 4) Referendum, 5) Rewizja konstytucji. Autor przyjął więc w zasadzie podział według organów władzy. Zwraca uwagę umieszczenie po rozdziałach dotyczących egzekutywy praw i obowiązków obywateli, a dopiero po nich rozdziału o sądach. Trudno ustalić, czy chodziło tu o wskazanie, że sądownictwo miało być gwarantem wykonania praw obywatelskich, czy też o podkreślenie drugorzędnej roli sądownictwa w stosunku do innych, wymienionych w pro-

¹³ AAN, PRM, Akta numeryczne 11265/20.

¹⁴ AAN, PRM, prot. pos. RM, t. IX, pos. 7/20.

¹⁵ Por. Projekt konstytucji RP opracowany w Biurze Konstytucyjnym PRM (cyt. dalej projekt B.K. PRM) i poprawki rządu L. Skulskiego, druk sejmowy 1353, opublikowane także w zbiorze *Projekty konstytucji*, cz. 1, s. 212 - 215.

¹⁶ Zob. sprawozdania prasowe z obrad Komisji Konstytucyjnej, „Kurier Polski”, „Kurier Warszawski”, „Robotnik” I - VI 1920 oraz AAN, PRM, Akta grupowe 2 - 28, k. 192 - 193, wyciąg z protokołu 83 pos. Komisji Konstytucyjnej z 17 III 1920 r.

¹⁷ AAN, PRM, Akta numeryczne 11265/20, prot. pos. „Ankiety”.

¹⁸ M. Bobrzyński, o. c., t. II, s. 105.

jekcie, organów władzy. Wprowadzenia rozdziału o prawach i obowiązkach obywateli między rozdziały o organach władzy nie spotyka się w żadnym innym projekcie konstytucji.

W rozdziale pierwszym ograniczono się do stwierdzenia, że „Państwo polskie stanowi jedna, niepodzielna, zjednoczona i niepodległa Rzeczpospolita Polska”. Wyrażano w ten sposób republikańską formę rządów i jednolity, a nie federacyjny, charakter państwa. Projekt W. Wróblewskiego, podobnie jak inne projekty z 1919 r., określał państwo tradycyjnym terminem polskim „rzeczpospolita”. Nastąpiło tu odejście od terminologii rządu lubelskiego i pierwszych aktów prawnych Naczelnika Państwa, gdzie używano terminu „republika”, obawiając się, że określenie „rzeczpospolita” nie dość jednoznacznie określa zerwanie z monarchią.

W projekcie W. Wróblewskiego zabrakło sformułowania wyrażającego suwerenność narodu. Być może twórca projektu uważał, że już samo określenie Polski jako rzeczypospolitej przesądza kwestię zwierzchnictwa narodu¹⁹. O tym, że projekt nie negował zasady suwerenności narodu świadczyć może fakt wprowadzenia elementów demokracji bezpośredniej, „która stanowi jak najbardziej dosłowną i konsekwentną realizację zasady suwerenności ludu”²⁰. W. Wróblewski nie umieścił w projekcie reguły trójpodziału władz. Może chciał w ten sposób podkreślić naczelne stanowisko parlamentu?²¹

Miał on być dwuizbowy i nosić zgodnie z tradycją nazwę sejmu. Inaczej niż w konstytucji marcowej, a znów zgodnie z tradycją, terminem „sejm” obejmowano obie izby tj. izbę poselską i senat. Obie izby byłyby wybierane na podstawie w zasadzie pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego (art. 2). Występowała tu więc zbieżność z rozstrzygnięciami konstytucji marcowej a także uchwalonej 29 II 1920 r. konstytucji Czechosłowacji²². Jednakże szczegółowe przepisy projektu W. Wróblewskiego eliminowały powszechność w zakresie biernego prawa wyborczego do senatu. Zgodnie z art. 5 senatorem mógłby zostać tylko ten obywatel, który ukończył 35 lat i posiadał wyższe wykształcenie. Cenzus wieku był co prawda niższy niż w konstytucji marcowej (40 lat) i CSR (45 lat), ale nieznanym tym konstytucjom cenzus wykształcenia nadawał projektowi W. Wróblewskiego charakter mniej demokratyczny. Projekt

¹⁹ Na temat pojęcia „rzeczpospolita” zob. W. Komarnicki, o. c., s. 209 - 211. Na temat suwerenności narodu zob. S. Estreicher, *Zasada zwierzchnictwa narodu*, w: *Nasza konstytucja*, Kraków 1922, s. 27 - 49.

²⁰ M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 23.

²¹ „Ankieta”, która wprowadziła do projektu zasady suwerenności narodu i trójpodziału władz uczyniła to — zdaniem S. Estreichera (o. c., s. 39), aby przeciwdziałać omnipotencji sejmu. Przyjęcie tych postanowień przez konstytucję marcową nie przeszkodziło jednak stworzeniu systemu, w którym dominował sejm.

²² Zob. *Nowe konstytucje*, Warszawa 1925, s. 278 - 279, art. 8 i 13 konstytucji CSR.

nie określał od jakiego wieku przysługiwałoby czynne prawo wyborcze do izby poselskiej i senatu. Natomiast wiek od którego można by było zostać posłem proponował ustalić, identycznie jak konstytucja marcowa, na 25 lat (art. 3). W. Wróblewski wzorował się tu na art. 6 francuskiej ustawy organicznej z 30 XI 1875 r. o wyborach deputowanych²³. Przy biernym prawie wyborczym do izby poselskiej nie istniałby cenzus wykształcenia.

Każda izba sama rozstrzygałaby o ważności wyborów swoich członków (art. 10). Nie przewidziano szczególnego trybu rozstrzygania ważności wyborów w razie ich zaprzestowania.

Długość kadencji izby poselskiej, w myśl projektu W. Wróblewskiego miała być identyczna jak izby deputowanych we Francji i wynosić 4 lata²⁴ (art. 3). Natomiast senat wybierany byłby na 8 lat (art. 5). Identyczną długość kadencji senatu przewidywała w art. 16 konstytucja CSR²⁵. Według projektu W. Wróblewskiego liczba senatorów miała odpowiadać 2/3 liczby posłów (art. 5). Senat byłby więc znacznie liczniejszy niż w konstytucji marcowej, gdzie — jak wiadomo — stanowił on 1/4 izby. Postanowienie o liczebności senatu oparł W. Wróblewski na art. 46 projektu konstytucji z 28 VII 1917 r. opracowanego przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu²⁶. Również zgodnie z tym projektem i w nawiązaniu do tradycji przewodniczący izb nosić mieli tytuły marszałków. Każda izba wybierałaby swego marszałka i jego zastępcę (art. 11).

Posłowie i senatorowie korzystać mieli z dość szerokiego immunitetu. Mianowicie nie mogliby oni być pociągani do odpowiedzialności karnej ani pozbawieni wolności bez zgody właściwej izby w ciągu całej kadencji. Za przemówienia i oświadczenia w sejmie odpowiadać mieli tylko przed izbą (art. 28 i 29).

Parlament obradować miał na sesjach zwyczajnych i nadzwyczajnych. Ich zwoływanie, otwieranie, odraczanie i zamykanie należałoby, identycznie jak w konstytucji marcowej, do prezydenta (art. 37). Sesję zwyczajną prezydent zobowiązany był zwołać corocznie w październiku. Trwać ona miała 6 miesięcy (art. 7), a więc o miesiąc dłużej niż sesja parlamentu we Francji²⁷. Konstytucja marcowa przyjęła — jak wiadomo — inne rozwiązanie ustalając, iż sesja zwyczajna nie może być

²³ *Teksty konstytucji Związku Szwajcarskiego, Republiki Francuskiej, Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Rosyjskiej Federacyjnej Republiki Socjalistycznej*, Warszawa 1919, s. 45 (cyt. dalej: *Teksty...*).

²⁴ *Teksty...*, s. 47, art. 15 ustawy z 30 XI 1875 r. W myśl art. 23 konstytucji Republiki Weimarskiej z 11 VIII 1919 r. 4-letnią kadencję miał Reichstag (*Nowe konstytucje*, s. 368).

²⁵ *Ibidem*, s. 280.

²⁶ *Projekty konstytucji*, cz. 1, s. 122.

²⁷ *Teksty...*, s. 37, art. 1 ustawy konstytucyjnej o stosunkach wzajemnych władz państwowych z 16 VII 1875 r.

zamknięta przed uchwaleniem budżetu. Przepisy o odroczeniu sesji sejmowej oparł W. Wróblewski na art. 2 francuskiej ustawy konstytucyjnej z 16 VII 1875 r.²⁸ Prezydent mógłby odroczyć parlament dwukrotnie w ciągu sesji a przerwa nie mogłaby trwać dłużej niż 30 dni (art. 37). Uprawnienia prezydenta byłyby tu więc większe niż w konstytucji marcowej, która dawała mu prawo tylko jednorazowego samodzielnego odroczenia. Zwołanie sesji nadzwyczajnej było w projekcie W. Wróblewskiego bardziej ułatwione niż w konstytucjach francuskiej i marcowej. Prezydent zwoływać miał sejm na sesję nadzwyczajną z własnej inicjatywy bądź na żądanie 1/4 posłów lub senatorów (art. 7 i 37). We Francji aby prezydent musiał zwołać parlament wbrew swej woli konieczne było żądanie absolutnej większości członków każdej izby²⁹, w Polsce żądanie 1/3 posłów.

Prawo prezydenta do rozwiązywania izb przed upływem kadencji było według projektu ograniczone. Prezydent, aby rozwiązać senat, musiał mieć poparcie 2/3 izby poselskiej i odwrotnie, aby rozwiązać izbę trzeba było uzyskać zgodę 2/3 senatu. W obu przypadkach prezydent mógł działać tylko na wniosek rady ministrów (art. 38).

Dla prawomocnej uchwały jednej z izb konieczna była obecność większości jej członków (art. 12). Upodabniał się tym projekt do ustaw konstytucyjnych III Republiki, a różnił od konstytucji marcowej. W zakresie ustawodawstwa niewielką przewagę miałyby izba poselska.

Prawo inicjatywy ustawodawczej służyło — w myśl projektu — każdej izbie, frakcyjom sejmowym, 30 członkom jednej z izb, prezydentowi, a także 300 tys. obywateli (art. 14). Projekty ustaw mogły być wnoszone bądź do izby poselskiej, bądź do senatu. Tylko projekty dotyczące spraw finansowych, wzorem art. 8 francuskiej ustawy konstytucyjnej o organizacji senatu³⁰, miały być wnoszone najpierw do izby poselskiej (art. 16). Również projekty ustaw, z którymi występowałiby obywatele, powinny być składane w izbie poselskiej (art. 14). W. Wróblewski zmierzał do wprowadzenia takiej procedury ustawodawczej, która ułatwiałaby zgodne przyjęcie projektu ustawy przez obie izby. Przewidywał, że w razie rozbieżności co do szczegółów projektu między izbami wyłaniałyby one komisje rozjemcze, których zadaniem byłoby usunięcie różnic (art. 22). Gdyby izby nie doszły do porozumienia projekt ustawy uchwalony przez izbę poselską a odrzucony przez senat, w razie ponownego przyjęcia przez posłów, jeszcze raz wracałby do senatu, ale tym razem sprzeciw izby wyższej byłby tylko wtedy skuteczny, jeśli uchwalono by go większością 2/3 głosów. W tym przypadku izba poselska mogłaby

²⁸ *Teksty...*, s. 37.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

jeszcze zażądać przeprowadzenia referendum, które rozstrzygałoby sprawę ostatecznie (art. 23).

W stosunku do ustaw przyjętych przez sejm prezydent miałby prawo weta zawieszającego; ponowna uchwała parlamentu podjęta zwykłą większością głosów rozstrzygałaby sprawę ostatecznie (art. 20). Postanowienie to było jeszcze jednym elementem upodabniającym projekt do ustaw konstytucyjnych III Republiki³¹, ale różniło go od jej praktyki konstytucyjnej³² i od konstytucji marcowej.

Projekt przewidywał szczególną formę potrzebną do zmiany konstytucji. Zmiana taka musiała być uchwalona w obu izbach większością 2/3 głosów. Gdy prezydent sprzeciwiał się zmianie mógł „odwołać się do ludu”, rozwiązując za zgodą rady ministrów sejm i rozpisując wybory przed terminem. Nowy sejm znów zająłby się rewizją konstytucji (art. 24 i 25). Nieco inny tok postępowania przewidywał projekt w przypadku rozbieżności między izbami co do rewizji konstytucji. Jeśli jedna z izb odrzuciła zmianę konstytucji, na żądanie 300 tys. obywateli sprawa miała być rozstrzygnięta przez referendum. Jeśli w głosowaniu ludowym obywatele poparliby zmianę ustawy zasadniczej nastąpić miało rozwiązanie sejmu. Nowo wybrany parlament podjąłby rewizję konstytucji (art. 26). Propozycja W. Wróblewskiego wprowadzenia — co prawda w wąskim zakresie — form demokracji bezpośredniej upodabniała nieco jego projekt do konstytucji Niemiec i CSR³³, a na gruncie polskim do projektów lewicy sejmowej³⁴.

Elementem bardzo zbliżającym projekt W. Wróblewskiego do konstytucji marcowej był, wzorowany na ustroju III Republiki, sposób wyboru głowy państwa³⁵. Piastujący ten urząd miał nosić również zaczerpnięty z Francji tytuł prezydenta³⁶. Byłby on wybierany przez połączone izby sejmu absolutną większością głosów. Posiedzenie sejmu zwoływać miała rada ministrów, przewodniczył na nim marszałek senatu. Kadencja prezydenta, tak samo jak we Francji³⁷, Niemczech³⁸ i CSR³⁹

³¹ Ibidem, s. 38, art. 7 ustawy z 16 VII 1875 r.

³² W. Komarnicki, o. c., s. 264, M. Szczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. II, Warszawa 1970, s. 104.

³³ *Nowe konstytucje*, s. 287 - 288, 373, 381 - 382, art. 43, 73, 74 § 3 i 76 Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 11 VIII 1919 r. i art. 46 konstytucji CSR z 29 II 1920 r.

³⁴ Druki sejmowe 443, 443 C i 1883.

³⁵ *Teksty...*, s. 35, art. 2 ustawy konstytucyjnej o organizacji władz państwowych z 25 II 1875 r.

³⁶ Rządowe projekty konstytucji z 3 V 1919 r. i 1 XI 1919 r. przewidywały utrzymanie dla głowy państwa tytułu Naczelnika Państwa. Por. *Projekty konstytucji*, cz. 1, s. 11 - 35. W Sejmie wniosek ten popierały PSL „Wyzwolenie” i NPR. Por. *Projekty konstytucji*, cz. 2, s. 7.

³⁷ *Teksty...*, s. 35, art. 2 ustawy z 25 I 1875 r.

³⁸ *Nowe konstytucje*, s. 373, art. 43 Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 11 VIII 1919 r.

³⁹ Ibidem, s. 293, art. 58 p. 2 konstytucji CSR.

trwać miała 7 lat. Ta sama osoba mogła być wybrana ponownie (art. 32). Prezydentem mógłby zostać tylko Polak⁴⁰ po ukończeniu 40 lat (art. 31).

Zgodnie z systemem rządów parlamentarnych prezydent sprawować miał władzę wykonawczą „przez odpowiedzialnych ministrów” (art. 30 i 54). Tworzyć oni mieli pod przewodnictwem premiera radę ministrów (art. 55). Identycznie jak w konstytucji marcowej do prezydenta należało mianowanie premiera, a na jego wniosek pozostałych ministrów (art. 56). Zapewnić to miało jednolitość rządu. Członkowie rządu mogli być powoływani tylko spośród posłów lub senatorów (art. 56). Podkreślano w ten sposób, jeszcze mocniej niż uczyniła to konstytucja marcowa, parlamentarny charakter rządu. Oczywiście każdy akt rządowy prezydenta wymagał dla swej ważności kontrasygnaty ministra (art. 40). W razie niemożności sprawowania przez prezydenta swych funkcji zastępować go miała, podobnie jak we Francji⁴¹ i CSR⁴², rada ministrów. W razie choroby prezydenta rząd mógł sprawować przez rok jego funkcje. Dopiero po upływie tego terminu sejm miał zdecydować czy należy przystąpić do wyboru nowego prezydenta (art. 51).

Prezydent rozporządzałby siłą zbrojną i byłby jej naczelnym wodzem (art. 44). Projekt nie rozstrzygał czy chodziło tu o rzeczywiste, czy też tylko nominalne zwierzchnictwo. Prezydent mógł wydawać rozporządzenia o charakterze wykonawczym, ich zgodność z ustawami podlegała badaniu przez sądy (art. 34 i 102).

Odpowiedzialność konstytucyjną prezydenta wzorował W. Wróblewski na impeachment. Podobnie jak we Francji⁴³ i w CSR⁴⁴ oskarżać prezydenta miała izba niższa a sądzić senat. Uchwała stawiająca prezydenta w stan oskarżenia musiałaby zapaść większością 2/3 głosów (art. 46).

Ujęcie odpowiedzialności parlamentarnej ministrów przejął W. Wróblewski niemal dosłownie z art. 6 francuskiej ustawy konstytucyjnej o organizacji władz państwowych z 25 II 1875 r.⁴⁵ Art. 64 projektu brzmiał: „Ministrowie odpowiadają przed izbami za ogólny kierunek polityki rządu solidarnie, a każdy oddzielnie jedynie za swe czyny osobiste”. Zwraca uwagę fakt równouprawnienia senatu i brak sformułowania wyrażającego *expressis verbis* obowiązek ustąpienia rządu na żądanie sejmu⁴⁶. Odpowiedzialność konstytucyjna ministrów realizowana

⁴⁰ Analogiczne postanowienie, w myśl którego prezydentem mógł zostać jedynie Niemiec, zawierał art. 41 Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 11 VIII 1919 r. *Nowe konstytucje*, s. 373.

⁴¹ *Teksty...*, s. 36, art. 7 ustawy z 25 II 1875 r.

⁴² *Nowe konstytucje*, s. 294, art. 60 konstytucji CSR.

⁴³ *Teksty...*, s. 39, art. 12 ustawy z 16 VII 1875 r.

⁴⁴ *Nowe konstytucje*, s. 284 i 296, art. 34 i 67 konstytucji CSR.

⁴⁵ *Teksty...*, s. 36.

⁴⁶ Obowiązek taki wyrażały m. in. konstytucje CSR (art. 78 p. 1) i Niemiec (art. 54), *Nowe konstytucje* s. 298, 376. Do projektu polskiej ustawy zasadniczej odpowiednie sformułowanie wprowadziła Komisja Konstytucyjna w czerwcu 1920 r.

byłaby inaczej niż odpowiedzialność prezydenta. Ministra oskarżać mogła każda z izb zwykłą większością głosów, sądził go wówczas specjalny Trybunał Stanu. Ustalenie składu Trybunału i postępowania przed nim pozostawiono ustawie zwykłej (art. 66). Unormowanie odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów oparł W. Wróblewski na art. 98 projektu Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej TRS⁴⁷, a ta z kolei wzorowała się na austriackiej ustawie o odpowiedzialności ministrów królestw i krajów reprezentowanych w Radzie Państwa z 25 VII 1867 r.⁴⁸

W części poświęconej prawom i obowiązkom obywateli projekt W. Wróblewskiego zawierał katalog swobód typowych dla liberalnego konstytucjonalizmu. Ta część projektu w znikomym stopniu była samodzielnym dziełem autora. Większość artykułów przejął W. Wróblewski w brzmieniu dosłownym lub prawie dosłownym z projektu Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej TRS⁴⁹. I tak własność prywatna określona została jako nietykalna (art. 74). Pominęto milczeniem problem praw społecznych i zagadnienie szczególnej ochrony pracy⁵⁰. W kwestii narodowościowej stwierdzono jedynie ogólnikowo, powtarzając odpowiedni artykuł projektu Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej TRS, że „swoboda rozwoju narodowego i kulturalnego dla mniejszości narodowych jest w granicach jedności państwowej gwarantowana”⁵¹. Z projektu Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej TRS przejął też W. Wróblewski postanowienia wyznaniowe takie, jak: wolność wyznania, zakaz dyskryminacji ze względu na wyznanie, podział związków religijnych na prawnie uznane i nieuznane, prawo tych pierwszych do urządzania zbiorowych i publicznych nabożeństw oraz samodzielnego prowadzenia swych spraw wewnętrznych⁵². Pomiął natomiast W. Wróblewski te artykuły z projektu Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej TRS, które proponowały uznać katolicyzm za religię państwową a stosunki państwa z Kościołem katolickim oprzeć na konkordacie⁵³. Projekt W. Wróblewskiego inaczej niż projekt

podczas trzeciego czytania projektu na wniosek PPS. Zob. S. Krukowski, o. c., s. 130.

⁴⁷ *Projekty konstytucji*, cz. 1, s. 130.

⁴⁸ Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Austro-Węgier*, Warszawa 1918, s. 75 - 79.

⁴⁹ Por. art. 68 - 97 projektu BK PRM i art. 110 - 145 projektu Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej TRS (cyt. dalej: projekt KS-K TRS). *Projekty konstytucji*, cz. 1, s. 132 - 136.

⁵⁰ Problemy te szczególnie szeroko ujęła konstytucja Republiki Weimarskiej (art. 151 - 165), *Nowe konstytucje*, s. 404 - 409.

⁵¹ Por. art. 82 projektu BK PRM, i art. 125 projektu KS-K TRS, *Projekty konstytucji*, cz. 1, s. 134.

⁵² Por. art. 83 - 86 projektu BK PRM i art. 126, 127, 130 i 131 projektu KS-K TRS. *Projekty konstytucji*, cz. 1, s. 134. Obszernie na temat „artykułów wyznaniowych” projektu KS-K TRS J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937, s. 14 - 35.

⁵³ Por. art. 128 i 129 projektu KS-K TRS, *Projekty konstytucji*, cz. I, s. 134.

z 28 VII 1917 r. nie wyrażał wprost obowiązku nauki religii, choć identycznie jak projekt Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej sugerował możliwość wprowadzenia szkoły wyznaniowej, wyrażając to formułą, w myśl której „w szkole początkowej nauczyciel w miarę możliwości powinien być wyznania większości dzieci”⁵⁴.

Z rozdziału o sądach na szczególną uwagę zasługują postanowienia o składzie Sądu Najwyższego. Miał on być wybierany przez sejm (art. 106). Parlament oddzielnie wybierałby prezesa i wiceprezesów Sądu Najwyższego (art. 107). Kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego w liczbie potrójnej przedstawiać miało gremium sędziów sądów ogólnych (art. 106). Długości kadencji Sądu Najwyższego nie oznaczono. Właściwym do sądzenia członków Sądu Najwyższego miał być Trybunał Stanu, na podstawie skargi wniesionej przez jedną z izb sejmowych (art. 108). Byłaby to więc procedura identyczna do proponowanej przy odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów. Sędziowie sądów niższych mieli być mianowani dożywotnio przez prezydenta „lub w jego imieniu, o ile odpowiednia ustawa nie zawiera odmiennego postanowienia” (art. 100). Usunięcie sędziego lub przeniesienie go na inne miejsce byłoby możliwe tylko na podstawie orzeczenia właściwego sądu (art. 101). Projekt zaznaczał, że sądy nie miałyby prawa badania ważności ustaw (art. 102).

W. Wróblewski zmierzał do stworzenia takiego systemu, w którym na czoło organów państwowych wybijałby się sejm, a faktyczna władza wykonawcza należałaby nie do prezydenta, lecz do parlamentarnego rządu. Był to więc system wzorowany na francuskim modelu ustrojowym ukształtowanym w praktyce konstytucyjnej III Republiki⁵⁵. Najpoważniejsze odchylenie od tego wzoru to wprowadzenie — co prawda w wąskim zakresie — form demokracji bezpośredniej.

„Ankieta”, która w swych pracach — jak już wspomniano — oparła się na projekcie W. Wróblewskiego, dokonała w nim istotnych zmian. Wzmocniono przede wszystkim pozycję głowy państwa, proponując wybieranie go — na wzór USA — w głosowaniu powszechnym, pośrednim. Proponowano ograniczenie systemu rządów parlamentarnych przez zasadę, w myśl której akty prezydenta wydawane przez niego jako naczelnego wodza nie wymagałyby kontrasygnaty. Zmieniono skład senatu, proponując aby w 3/4 wybierały go sejmiki wojewódzkie, a w 1/4, aby

⁵⁴ Por. art. 92 projektu BK PRM i art. 136, projektu KS-K TRS. *Projekty konstytucji*, cz. I, s. 135.

⁵⁵ Na temat recepcji wzorów francuskich zob. K. Grzybowski, *Recepcja zasad konstytucjonalizmu europejskiego w konstytucjach polskich międzywojennego 20-lecia*, maszynopis referatu, a także W. Skrzydło, *Problem recepcji zasad ustrojowych na przykładzie Francji i Polski międzywojennej*, w: *Polska w Europie*, Studia historyczne pod red. H. Zińskiego, Lublin 1968, s. 275 - 281.

pochodził z kooptacji. Usunięto formy demokracji bezpośredniej, dodano przepisy o samorządzie i państwowej administracji terenowej⁵⁶.

Projekt „Ankiety” stał się z kolei podstawą rządowego projektu konstytucji z 1 XI 1919 r.⁵⁷ Projekt ten proponując wybór naczelnika państwa w głosowaniu bezpośrednim obywateli, dając mu prawo samodzielnie rozwiązywania sejmu i zastępując senat jego surogatem w postaci tzw. Straży Praw⁵⁸, odszedł jeszcze dalej od zasad projektu W. Wróblewskiego. Nawrót do tych zasad nastąpił dopiero na przełomie 1919/1920 r., gdy z inicjatywy E. Dubanowicza doszło do utworzenia w Sejmie większości popierającej francuski model republiki parlamentarnej⁵⁹. Większość ta, opierając się na opracowanych przez W. Wróblewskiego poprawkach rządu L. Skulskiego do projektu z 1 XI 1919 r.⁶⁰, przeprowadziła zasady parlamentu dwuizbowego i wyboru prezydenta przez sejm i senat.

Czy należy więc uznać, że projekt W. Wróblewskiego wywarł decydujący wpływ na konstytucję marcową? Faktem jest, że ze wszystkich projektów z 1919 r. był do niej najbardziej podobny. Niemniej jego rola nie była wielka, ponieważ znany był wąskiemu kręgowi osób. Wykorzystany przez „Ankiety” pozostawał w cieniu jej projektu. Jego wpływ na konstytucję marcową wynikał przede wszystkim z czynnego udziału w pracach konstytucyjnych W. Wróblewskiego. Niemniej warto chyba przypomnieć, że u początków drogi wiodącej do ustawy zasadniczej z 17 marca 1921 r. leżał już w 1919 r. projekt w swych założeniach do niej podobny.

⁵⁶ Druk sejmowy 443 B.

⁵⁷ Por. AAN, PRM, Akta numeryczne 11265/20.

⁵⁸ Druk sejmowy 443 F.

⁵⁹ Por. A. Ajnenkiel, o. c., s. 222 - 225, S. Krukowski, o. c., s. 262 - 267.

⁶⁰ Druk sejmowy 1353.

