

REALIZACJA ZASADY TRÓJPODZIAŁU WŁADZY W KONSTYTUCJI MARCOWEJ

Marzena Dyjakowska

Katedra Historii Państwa i Prawa, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, e-mail: marzena.dyjakowska@kul.pl

Streszczenie. Przedmiotem artykułu jest analiza przepisów konstytucji z 17 marca 1921 r. dotyczących organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej, a celem tej analizy jest ocena realizacji przypisywanej Monteskiuszowi zasady trójpodziału władzy we wspomnianej konstytucji. Autorka analizuje kolejno artykuły określające strukturę i funkcjonowanie poszczególnych organów, a następnie skupia się na systemie parlamentarno-gabinetowym, przyjętym jako model stosunków pomiędzy organami władzy ustawodawczej i wykonawczej. Wskazywane są także uprawnienia organów władzy wykonawczej wobec władzy ustawodawczej oraz uprawnienia organów obu kategorii wobec władzy sądowej. Analiza przepisów zmierza do wykazania, czy omawiana zasada została w Konstytucji marcowej przeprowadzona konsekwentnie, skutkując pełnym oddzieleniem poszczególnych władz od siebie.

Słowa kluczowe: konstytucja marcowa, zasada trójpodziału władzy, system parlamentarno-gabinetowy

UWAGI WSTĘPNE

Do zasad naczelnych konstytucji z 17 marca 1921 r.¹ należała zasada trójpodziału władzy. Zasada ta, za twórcę której – nie w pełni słusznie – uważa się Monteskiusza², opierała się na założeniu, że celem państwa winno być zapewnienie obywatelom wolności, określonej przez autora następująco:

¹ Dz. U. nr 44, poz. 267.

² Monteskiusz oparł się na poglądach Johna Locke’a, twórcy doktryny umowy społecznej, autora m.in. *Dwóch traktatów o rządzie* (1690) oraz *Listu o tolerancji* (1689). Według niego człowiek rodzi się z prawem natury i w postaci praw podmiotowych otrzymuje naturalną władzę zachowania swojej własności w postaci życia, zdrowia, wolności i mienia. Ewentualnym nadużyciom naturalnych uprawnień jednostki może przeciwdziałać państwo, które powstaje w drodze umowy społecznej, zawartej przez każdego z każdym ze względu na ochronę pokoju, życia, a w tym gwarancji używania własności prywatnej. W tym celu jednostki przekazują społeczeństwu równość, wolność i władzę wykonawczą, aby dla dobra społeczeństwa dysponowała nimi legislatywa – władza wykonawcza określana jako „najwyższa”, sprawowana przez reprezentantów obywateli. Podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą (rządzenie i sądownictwo) oraz federacyjną (polityka zagraniczna, obrona państwa) służy eliminacji nadużyć ze strony państwa. Zob. szerzej: J. Oniszczyk, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2008, s. 245 i n.

Wolność polityczna obywatela jest to ów spokój ducha pochodzący z przeświadczenia o własnym bezpieczeństwie. Aby istniała ta wolność, trzeba rządu, przy którym by żaden obywatel nie potrzebował się lękać drugiego obywatela³.

Wolność tę – zdaniem Monteskiusza – gwarantuje trójpodział władzy, o którym rozważania prowadził na podstawie obserwacji ustroju Anglii:

W każdym państwie istnieją trzy rodzaje władzy: władza prawodawcza, władza wykonawcza rzeczy należących do prawa narodów i władza wykonawcza rzeczy należących do prawa cywilnego. Mocą pierwszej władca albo prawodawca stanowi prawa na jakiś czas albo na zawsze i poprawia albo usuwa te, które istnieją. Mocą drugiej wydaje wojnę lub zawiera pokój, wysyła lub przyjmuje poselstwa, umacnia bezpieczeństwo, uprzedza najazdy. Mocą trzeciej karze zbrodnie lub sądzi spory poddanych. Tę ostatnią władzę można nazwać władzą sądową, drugą zaś po prostu władzą wykonawczą państwa⁴.

Wolność zagwarantowana jest poprzez rozdzielenie poszczególnych rodzajów władzy pomiędzy różne organy, co pozwala zapobiec despotyzmowi:

Kiedy w jednej i tej samej osobie lub w jednym i tym samym ciele władza prawodawcza zespolona jest z wykonawczą, nie ma wolności; ponieważ można się lękać, aby ten sam monarcha albo ten sam senat nie stanowił tyrańskich praw, które będzie tyrańsko wykonywał. Nie ma również wolności, jeśli władza sądowa nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. Gdyby była połączona z władzą prawodawczą, władza nad życiem i wolnością obywateli byłaby dowolną; sędzia bowiem byłby prawodawcą. Gdyby była połączona z władzą wykonawczą, sędzia mógłby mieć siłę ciemżyciela. Wszystko byłoby stracone, gdyby jeden i ten sam człowiek lub jedno i to samo ciało możliwych albo szlachty, albo ludu sprawowało owa trzy władze: tworzenie praw, wykonywanie publicznych postanowień oraz sądzenie zbrodni lub sporów między jednostkami⁵.

W dalszych rozważaniach autor zwrócił uwagę na niedopuszczalność uczestniczenia tych samych osób w organach różnych władz, każda z władz bowiem winna stanowić przeciwwagę i hamulec dla pozostałych⁶.

Zasada trójpodziału władzy wywodziła się z fundamentalnej zasady zwierzchnictwa narodu⁷, wysuniętej w Konstytucji marcowej na pierwszy plan, zamieszczo-

³ Montesquieu, *O duchu praw*, przełożył T. Boy-Żeleński, przejrzał i uzupełnił M. Sczaniecki, t. 1, Warszawa 1957, s. 234.

⁴ Tamże, s. 233–234.

⁵ Tamże, s. 234.

⁶ Tamże, s. 240 i n. Przykładowo Monteskiusz wskazał na wzajemną zależność władzy ustawodawczej i wykonawczej: „Jeżeli władza wykonawcza nie ma prawa powściągać zakusów ciała prawodawczego, będzie ono despotyczne: skoro bowiem będzie mogło nadać sobie wszelką możliwą władzę, unicestwi wszystkie inne władze. Ale nie trzeba, aby władza prawodawcza miała, na odwrót, prawo wstrzymywania władzy wykonawczej [...]. Ale jeżeli w wolnym państwie władza prawodawcza nie powinna mieć prawa powściągnięcia władzy wykonawczej, ma prawo i powinna mieć zdolność badania, w jaki sposób ustanowione przez nią prawa są wykonywane [...]. Ale jakkolwiek byłaby ta kontrola, ciało prawodawcze nie powinno mieć władzy sądenia osoby, a tym samym postępowania tego, któremu oddano wykonywanie. Osoba jego winna być święta [...]. Że jednak ten, który wykonywa, nie może wykonywać źle bez udziału złych doradców, nienawidzących prawa jako ministrowie, mimo że te prawa wyróżniają ich jako ludzi, a zatem mogą być oskarżeni i karani (tamże, s. 241–242).

⁷ S. Estreicher definiuje tę zasadę następująco: „[...] zasada zwierzchnictwa narodu [...] wyraża [...] że czynnikiem posiadającym zwierzchnią władzę jest ogół ludności” (*Zasada zwierzchnic-*

nej po *Wstępie* w artykule 2 (po wyrażonej w art. 1 zasadzie republikańskiej formy rządu). W myśl tego artykułu,

Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej – Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości – niezawisłe Sądy.

Na zasadzie trójpodziału oparta została systematyka konstytucji: władza ustawodawcza (*Rozdział II*), władza wykonawcza (*Rozdział III*), władza sądowa (*Rozdział IV*)⁸.

WŁADZA USTAWODAWCZA

Konstytucja przyjmowała system dwuizbowy ciała ustawodawczego⁹, i choć na podstawie sformułowania art. 2 można by wnioskować, że obie izby zajmują równorzędne stanowisko, pełniąc funkcje państwowe w tym samym zakresie, z postanowień szczegółowych wynikał jednak prymat Sejmu, m.in. w realizacji funkcji ustawodawczej. Pojęcie ustawy w znaczeniu materialnym zawierał art. 3, zgodnie z którym „zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposób ich wykonania”. Ustawodawstwo w znaczeniu materialnym, tj. stanowienie prawa zarówno w zakresie stosunków publicznych, jak i prywatnych, na gruncie konstytucji mogło mieć miejsce tylko w drodze ustawodawczej, a zatem na podstawie ustawodawstwa w znaczeniu formalnym, o czym stanowił art. 3: „nie ma ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób, regulaminowo ustalony”. Sposób wyrażenia woli ustawodawczej określony został zasadniczo w art. 32, wymagającym dla prawomocności ustaw zwykłej większości głosów przy obecności przynajmniej 1/3 ogółu

twa narodu, w: *Nasza konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem dyrekcji szkoły nauk politycznych w Krakowie od 12–25 maja 1921 r. przy udziale: Wład. Abrahama, Tad. Dwernickiego, Stan. Estreichera, Wł. L. Jaworskiego, St. Kutrzeby, M. Rostworowskiego i Fryd. Zolla*, Kraków 1922, s. 27).

⁸ Zorganizowanie struktury władz państwowych na zasadzie trójpodziału przyjmowała większość projektów konstytucyjnych z lat 1917–1920, choć pojawiła się również oryginalna koncepcja wyodrębnienia czterech segmentów władzy państwowej. Autor jednego z projektów prywatnych, Tadeusz Jankowski, obok władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej wyodrębnił władzę samorządową, przyjmując, że Polska powinna być „związkiem wolnych obywateli i wolnych społeczności”. Wprowadzenie czwartego elementu – organów samorządu terytorialnego – miało służyć upodmiotowieniu społeczności lokalnych, traktowanych jako jeden z dwóch ważnych typów podmiotów – obok pojedynczych obywateli tworzących zbiorowość suwerenną (W. Jakubowski, K. Jajecznik, *Polska debata ustrojowa w latach 1917–1921*, Warszawa 2010, s. 112–113).

⁹ Kwestie związane ze strukturą, a także ze sposobem wyboru i zakresem kompetencji parlamentu były przedmiotem najdłuższej trwającego sporu w trakcie całokształtu prac nad konstytucją. W poszczególnych projektach przewidywano nie tylko bikameralizm, ale i monokameralizm, zarówno w czystej postaci, jak i uzupełniony przez dodatkowy organ z cechami izby drugiej. Zob. szerzej: tamże, s. 127 i n.

ustawowej liczby posłów¹⁰, poza tym w kwestii sposobu i porządku obrad sejmowych Konstytucja odsyłała do regulaminu sejmowego (art. 28). Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało – w myśl art. 10 – rządowi i Sejmowi, a zatem z wyłączeniem Senatu, co stanowiło znaczne ograniczenie kompetencji izby wyższej i redukowało jej rolę do rozpatrywania przyjętych przez Sejm projektów¹¹. Współdziałanie Senatu w uchwaleniu ustawy określał art. 35:

Każdy projekt ustawy, przez Sejm uchwalony, będzie przekazany senatowi do rozpatrzenia. Jeżeli Senat nie podniesie w ciągu 30 dni od dnia doręczenia mu uchwalonego projektu ustawy żadnych przeciwko niemu zarzutów – Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy [...]. Jeżeli Senat postanowi projekt, uchwalony przez Sejm, zmienić lub odrzucić, powinien zapowiedzieć to Sejmowi w ciągu powyższych 30 dni, a najdalej w ciągu następnych dni 30 zwrócić Sejmowi z proponowanymi zmianami [...].

Sejm mógł proponowane zmiany uchwalić zwykłą większością głosów lub odrzucić większością 11/20 głosów. „Rozpatrzenie ustaw”, o którym mowa w powołanym artykule, oznaczać mogło zgłoszenie przeciw projektowi zarzutów natury merytorycznej lub formalnej, a możliwość nie tylko przyjęcia lub odrzucenia projektu, ale i wprowadzenia doń zmian stanowiło – zdaniem W. Komarnickiego – bardzo ważne prawo Senatu, pozwalające mu, wprawdzie w granicach

¹⁰ W pewnych przypadkach Konstytucja wymagała kwalifikowanego kworum lub kwalifikowanej większości. Do przypadków tych należały: usunięcie członków Najwyższej Izby Kontroli (3/5 głosujących – art. 9), rozwiązanie się Sejmu mocą własnej uchwały (2/3 głosujących przy obecności połowy ustawowej liczby posłów – art. 26), odrzucenie zmian projektu ustawy proponowanych przez Senat (11/20 głosów – art. 35), uznanie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej za opróżniony (3/5 głosów przy obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów – art. 42), pociągnięcie Prezydenta Rzeczypospolitej do odpowiedzialności karnej (3/5 głosów przy obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów – art. 51), postawienie ministra w stan oskarżenia (3/5 głosów przy obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów – art. 59), zmiana konstytucji z wyjątkiem rewizji co 25 lat (2/3 głosów przy obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów – art. 125).

¹¹ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 478. Autor zwraca uwagę, że konstytucja polska należała do nielicznych konstytucji państw o ustroju dwuizbowym, które wyłączają całkowicie inicjatywę izby wyższej; powszechniejsze są natomiast ograniczenia inicjatywy w pewnych kwestiach (s. 478–479). Brak inicjatywy ustawodawczej postrzegano – oprócz innych ograniczeń – za wyraz słabości senatu. Z. Cybichowski ironizował: „Senat w naszej konstytucji robi wrażenie intruza, którego wita się niechętnie i z przyjemnością żegna [...]”. Senat polski nie jest właściwie izbą wyższą w tradycyjnym znaczeniu tego wyrazu, raczej jej karykaturą. Senat nie ma prawa inicjatywy ustawodawczej, nie może żądać zwołania sejmu ani senatu, nie może tworzyć nadzwyczajnych komisji w celu zbadania poszczególnych spraw. Tak doniosły akt, jak wydanie wojny, która może podważyć egzystencję państwa, wymaga zgody sejmu, nie zaś senatu. Urzeczywistnienie odpowiedzialności ministrów oraz prezydenta należy do kompetencji sejmu, senat nie może pociągnąć sejmu do odpowiedzialności” (*Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 2, Warszawa 1927, s. 34).

projektu (i to zgłoszonego nie z jego inicjatywy), na rozwinięcie pozytywnej działalności ustawodawczej¹².

Warto zwrócić uwagę na szerokie kompetencje organów ustawodawczych w sprawach finansowych, ponieważ wiele z tych spraw wymagało formy ustawy. I tak art. 4 Konstytucji stanowił, że coroczne ustalanie budżetu na rok następny odbywa się w formie ustawy. Również tylko na mocy ustawy mogło nastąpić – w myśl art. 6 – zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomości państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie cel i monopolu, ustalenie systemu monetarnego i przyjęcie gwarancji finansowej przez państwo. Do kompetencji władzy ustawodawczej w sprawach finansowych należało ponadto prawo wykonywania kontroli parlamentarnej nad działalnością finansową rządu, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

WŁADZA WYKONAWCZA

Na czele władzy wykonawczej stał Prezydent Rzeczypospolitej jako bezpośredni organ narodu¹³. Władza sprawowana przez Prezydenta ograniczona była przez odpowiedzialnych ministrów, jednak z brzmienia art. 2 Konstytucji nie oznaczała kolegiałności najwyższego organu władzy wykonawczej: Prezydent stał poza i ponad ministrami tworzącymi Radę Ministrów pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów (art. 55), posiadając prawo mianowania i odwołania szefa rządu oraz – na jego wniosek – mianowania i odwołania ministrów (art. 45). Kompetencje Prezydenta mogły mieć charakter ściśle wykonawczy bądź dyskrejonalny, gdy Prezydent działał w zakresie swobodnego uznania. Do pierwszej kategorii należało przede wszystkim ogłoszenie, czyli promulgacja i publikacja ustaw. Promulgacji dokonywał Prezydent poprzez ich podpisanie wraz z odpowiednimi ministrami, zaś publikacji – poprzez zarządzenie ich ogło-

¹² Tamże, s. 481. Nie wszyscy autorzy oceniali pozytywnie realizację przez Senat uprawnień ustawodawczych. Uzasadniając postulat rewizji Konstytucji marcowej, w ramach ogólnego programu wyborczego socjalistów w 1925 r. M. Niedziałkowski wskazywał na celowość likwidacji izby wyższej, która „[...] jest zgoła zbyteczna, w dodatku wyraźnie szkodliwa. Jej rola w ustawodawstwie polegała na ogół na przewlekaniu i pogarszaniu w imię interesów klas posiadających ustaw, uchwalanych w sejmie” (*Główne punkty naszego programu naprawy konstytucji*, „Robotnik” 1925, nr 286, s. 1–2; cyt. za: *Mieczysław Niedziałkowski o demokracji i parlamentarystyce*. Wstęp, wybór i opracowanie M. Śliwa, Warszawa 1996, s. 111). W 1930 r. ten sam autor nie zmienił swej krytycznej oceny, twierdząc: „Według naszego zdania, dwuizbowość w Polsce egzaminu nie zdała. Myśmy byli zawsze przeciwnikami dwuizbowości. Zdaje mi się, że doświadczenie 11-letnie dało nam słuszość w tym sensie, że działalność senatu zawiodła oczekiwania wszystkich tych, którzy na nią tak bardzo liczyli” (*Program konstytucyjny demokracji. Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej sejmiku II kadencji w dniu 11 stycznia 1930 r. w debacie nad rewizją konstytucji*; cyt. za: *Mieczysław Niedziałkowski...*, s. 148).

¹³ W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 239.

szenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej (art. 44). Prezydent zarządzał ogłoszenie ustawy, gdy Senat w ciągu 30 dni od dnia doręczenia mu uchwalonego projektu nie podniósł żadnych zarzutów; na wniosek Senatu mógł też uczynić to przed upływem tego czasu. W razie odrzucenia lub zmiany przez Senat projektu ustawy Prezydent zarządzał ogłoszenie ustawy, jeżeli Sejm proponowane przez Senat zmiany przyjął zwykłą większością głosów lub odrzucił większością 11/20 (art. 35). W świetle Konstytucji marcowej Prezydentowi nie przysługiwało prawo weta¹⁴, w odróżnieniu m.in. od konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 17 września 1787 r. (art. 1, cz. VII, ust. 2) czy też francuskiej ustawy konstytucyjnej z 16 lipca 1875 r. (art. 7).

Wykonaniu ustaw służyło również przysługujące Prezydentowi prawo wydawania rozporządzeń (zwanymi zresztą w art. 44 Konstytucji rozporządzeniami wykonawczymi). Tenże artykuł wymieniał ponadto wśród aktów prezydenta zarządzenia, rozkazy i zakazy. Sformułowanie, iż Prezydent wydaje wymienione akty „celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe” nasuwa wątpliwość, czy w świetle powołanego przepisu Prezydent miał prawo wydawania jedynie aktów ściśle wykonawczych, a więc pozostających w granicach ustawy, czy również akty mające moc ustawy, tj. uzupełniające lub nawet zmieniające ustawy uchwalone przez Sejm. Zdaniem W. Komarnickiego, za tą drugą interpretacją przemawia art. 3, według którego

rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią,

co autor ten rozumie jako uwzględnienie przez Konstytucję możliwości stworzenia przez rozporządzenia Prezydenta nowych podmiotowych praw i obowiązków, co nie byłoby możliwe jedynie w drodze rozporządzeń wykonawczych¹⁵. Powyższą interpretację stosowano również w praktyce, a sankcję ustawową uzyskała w uchwale Sejmu z 2 sierpnia 1926 r. (art. 5)¹⁶.

Jedną z kompetencji Prezydenta o charakterze dyskrecyjnym stanowiło, w myśl art. 45, mianowanie i odwołanie Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów, a także obsadzanie urzędów cywilnych i wojskowych. Przy dokonywaniu niektórych spośród tych aktów Prezydent ograniczony był wnioskami: Prezesa Rady Ministrów w odniesieniu do ministrów¹⁷ oraz Rady Ministrów w odnie-

¹⁴ Możliwość zastosowania weta przewidywał projekt konstytucji przedstawiony w sprawozdaniu komisji konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego (Druk sejmowy nr 1883, s. 17). Prezydent mógł skorzystać z tej możliwości, gdyby Sejm zwykłą większością głosów powziął uchwałę odrzucającą w całości lub w części propozycję Senatu odnośnie do projektu ustawy.

¹⁵ W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 265.

¹⁶ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. nr 78, poz. 442).

¹⁷ System tworzenia rządu przewidziany w art. 45 odbiegał od systemu przyjętego w Małej konstytucji z 20 lutego 1919 r. (Dz. U. nr 19, poz. 226), gdzie – zgodnie z art. 2 ust. 3 – Naczelnik Państwa miał obowiązek powoływania rządu w pełnym składzie na podstawie porozumienia z Sejmem.

sieniu do urzędów; w tym ostatnim przypadku chodziło o te tylko urzędy, których obsadzenie przez Prezydenta zastrzeżone było w ustawach. Jedynie mianowanie i odwołanie Prezesa Rady Ministrów pozostawione było formalnie swobodnej decyzji Prezydenta, który jednak musiał liczyć się z układem sił w Sejmie, przede wszystkim ze względu na przysługujące Sejmowi prawo zażądania ustąpienia Rady Ministrów i każdego ministra zwykłą większością głosów (art. 60).

Konsekwencję systemu parlamentarno-gabinetowego, przyjętego jako model wzajemnego stosunku trzech naczelnich organów państwowych: głowy państwa, parlamentu i rządu, stanowiła zasada nieodpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej za czynności urzędowe. Z tego też względu, jak stanowił art. 44, każdy akt rządowy (tzn. urzędowy) Prezydenta wymagał dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu brali zań odpowiedzialność (kontrasygnata ministerialna). Sformułowanie „akt rządowy” oznaczało „rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i nakazy”, o których wspominał powołany artykuł, zaś wymóg kontrasygnaty sugeruje konieczność zachowania formy pisemnej¹⁸.

Ze względu na doniosłą rolę stosunku ministrów do parlamentu w ustroju parlamentarnym, o którym będzie mowa poniżej, ministrowie i delegowani przez nich urzędnicy mieli prawo brać udział w posiedzeniach sejmowych i przemawiać poza kolejnością, a także – jeśli byli zarazem posłami – brać udział w głosowaniach (art. 60). Konstytucja marcowa nie zakazywała bowiem obejmowania stanowisk ministrów posłom i senatorom. Z art. 17 wynikało, że poseł nie traci mandatu,

¹⁸ A. Deryng definiował akt rządowy jako „akt prawny, przedsięwzięty przez naczelne organa władzy państwowej w zakresie organizacji, czyli funkcjonowania tych władz, ich stosunek do siebie, względnie stosunku tych władz do obywateli, dotyczący ogólnych interesów państwa, a nie skierowany na określenie stosunku władzy państwowej do konkretnego prywatnego podmiotu prawa” (*Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934, s. 26). W. Komarnicki zwraca uwagę na fakt, iż Konstytucja marcowa nie ustalała wyraźnie formy aktów Prezydenta ani klasyfikacji tychże aktów. Powstaje także kwestia ustnych wystąpień Prezydenta, które nie wchodzi w zakres pojęcia „aktu rządowego”, jednak z uwagi na ich możliwe wielkie znaczenie dla państwa ich treść powinna być znana Prezesowi Rady Ministrów (*op. cit.*, s. 258–261). Inny pogląd prezentuje A. Deryng, który odróżnia akty rządowe Prezydenta przybierające formę pisemną (gdyż tylko takie mogą być podpisane przez ministra) od czynności urzędowych. Pojęcie czynności urzędowej jest szersze i obejmuje nie tylko akty rządowe w formie pisemnej, ale także wszelkie inne akty wynikające z funkcji urzędu Prezydenta bądź z nimi związane (np. czynności dotyczące reprezentacji państwa na zewnątrz, przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych i wygłaszania w tych okolicznościach przemówień). Tego rodzaju czynności jako nie mające formy pisemnej nie mogą być kontrasygnowane i konstytucja nie stanowi wyraźnie o odpowiedzialności ministrów za nie, jednak, zdaniem autora, należy przyjąć pełną odpowiedzialność ministrów za wszelkie czynności urzędowe Prezydenta, a nie tylko za akty rządowe. Skoro bowiem art. 51 zwalnia Prezydenta od odpowiedzialności parlamentarnej za czynności urzędowe, to „jasnym jest, że za te czynności ktoś musi być odpowiedzialny”. Autor wskazuje także, że z art. 2 Konstytucji wynika, iż Prezydent jako organ władzy zwierzchniej narodu nie występuje nigdy samodzielnie, a zawsze łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, zatem „czynności urzędowe, choćby faktycznie przedsiębrane samodzielnie, z punktu widzenia prawa przedstawiają się jako czynności pokryte odpowiedzialnością ministrów” (*op. cit.*, s. 70–71).

jeśli zostanie mianowany ministrem, zaś w myśl art. 16 minister wybrany posłem nie musiał uzyskać urlopu na czas trwania mandatu; postanowienia te stosowały się odpowiednio do senatorów (art. 37). Z drugiej strony treść art. 16 pozwala wnioskować, że Prezydent nie był zobowiązany do mianowania ministrów jedynie spośród posłów czy senatorów, skoro minister, który uzyskał mandat, niekoniecznie sprawował go już wcześniej. Art. 61 ustanawiał natomiast dla ministrów zakaz łączenia tej funkcji z jakimkolwiek innym urzędem (*incompatibilitas*) oraz uczestnictwa „w zarządzie i władzach kontrolujących towarzystw i instytucji na zysk obliczonych”.

Ministrowie tworzyli Radę Ministrów pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów (art. 55). Instytucję tę wprowadził już dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim¹⁹, określający jej zakres działania. Obejmował on sprawy wychodzące poza zakres działania poszczególnych ministrów, tj. opracowywanie politycznego programu rządu, układanie projektu budżetu oraz projektów ustaw dla Rady Regencyjnej (a następnie dla kolejnych ustawodawców), a także uzgadnianie działalności poszczególnych ministrów²⁰. W kwestii kompetencji Rady Ministrów oraz liczby, zakresu działania i wzajemnego stosunku ministrów art. 63 konstytucji odsyłał do odrębnej ustawy, nie było zatem możliwe utworzenie lub likwidacja ministerstwa w drodze rozporządzenia Prezydenta. Sama Konstytucja zaliczała do kompetencji Rady Ministrów: coroczne przedstawienie zamknięcia rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia (art. 7), inicjatywę ustawodawczą (art. 10), występowanie z wnioskiem o obsadzenie urzędów cywilnych i wojskowych przez Prezydenta (art. 45), oraz o mianowanie przez Prezydenta naczelnego wodza na wypadek wojny (art. 46), wreszcie czasowe zawieszenie niektórych praw obywatelskich za zezwoleniem Prezydenta (art. 124)²¹.

Choć Konstytucja nie wspominała o wydawaniu przez Radę Ministrów rozporządzeń, stanowiąc jedynie o wydawaniu rozporządzeń przez Prezydenta oraz przez ministrów i władze im podległe w swoim zakresie działania (art. 44), należy uznać, iż prawo do wydawania rozporządzeń posiadała także Rada Ministrów, czego przykładem jest choćby zarządzenie o czasowym zawieszeniu praw obywatelskich podczas wojny i w innych sytuacjach wymienionych w art. 124. Odróżnić zarazem należy – w świetle art. 56 – „ogólny kierunek działalności rządu” od kierunku polityki poszczególnych ministrów, którzy posiadali samodzielność w decyzjach dotyczących „działalności w urzędzie”, tj. spraw należących do właściwości poszczególnych resortów. Samodzielność ta nie oznaczała

¹⁹ Dz. Pr. K.P. nr 1, poz. 1.

²⁰ S. Starzyński, *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, Lwów 1928, s. 84–85.

²¹ Zob. także: W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 42.

jednak możliwości prowadzenia przez poszczególnych ministrów polityki odrębnej od „ogólnego kierunku działalności rządu”: ministrowie byli zobowiązani podporządkować się uchwałam i decyzjom rządu, nawet gdy się z nimi nie zgadzali²².

WŁADZA SĄDOWA

Władzę sądową powierzała Konstytucja marcowa niezawisłym sądom (art. 2), sprawującym ją w imieniu Rzeczypospolitej (art. 74). Szczegółowe określenie organizacji sądów pozostawiała Konstytucja ustawodawstwu szczegółowemu (art. 75), stanowiąc jedynie, że sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, z wyjątkiem sędziów pokoju wybieranych przez obywateli (art. 76). Przewidziano ponadto powołanie sędziów przysięgłych do orzekania w sprawach o zbrodnie zagrożone cięższymi karami i o przestępstwa polityczne (art. 83). Oprócz sądownictwa zwykłego (dla spraw cywilnych i karnych) na czele z Sądem Najwyższym, powołanym w art. 84, Konstytucja zapowiadała utworzenie w drodze ustawodawczej sądownictwa administracyjnego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele (art. 73) oraz Trybunału Kompetencyjnego, do którego będzie należało rozstrzyganie sporów o właściwość między władzami administracyjnymi a sądami (art. 86)²³. Osobne ustawy miały także określić organizację sądów wojskowych, ich właściwość i tok postępowania (art. 85). Konstytucja przewidywała wreszcie realizację karnej odpowiedzialności Prezydenta (art. 51) i konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów (art. 59) przez Trybunał Stanu, złożony z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jako przewodniczącego oraz dwunastu członków wybranych przez Sejm i Senat spoza swego grona (art. 64).

Sądy nie posiadały w świetle Konstytucji marcowej żadnych kompetencji zarówno w sprawach należących do władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej. W szczególności w art. 81 wypowiedziano zasadę, iż sądy nie mają prawa badania ważności ustaw należycie ogłoszonych²⁴. Z drugiej strony Konstytucja gwarantowała niezawisłość sądów i sędziów, stanowiąc w art. 77, iż „Sędziowie są

²² M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 205.

²³ Zob. szerzej: ustawa z dnia 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz. U. nr 126, poz. 897).

²⁴ W literaturze przedmiotu przeważał pogląd, że sądy mogą badać zgodność rozporządzeń z ustawami. W razie stwierdzenia niezgodności decyzja sądu, uznająca dany przepis rozporządzenia za nieposiadający mocy prawnej, nie uchyla tego przepisu, lecz wyłącza jego zastosowanie w konkretnym przypadku (W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 511). Po uchwaleniu w 1926 r. nowelizacji konstytucji, tzw. noweli sierpniowej, powstała natomiast kwestia uprawnienia sądów do badania ważności rozporządzeń z mocą ustawy wydanych przez Prezydenta. Zdaniem S. Starzyńskiego, przeciw takiemu uprawnieniu przemawia względ, że rozporządzenia te wydawane są na podstawie przekazanego Prezydentowi pewnego zakresu władzy ustawodawczej, zastępują zatem ustawę; na rzecz uprawnienia przytoczyć można z kolei argument, że jego ograniczenie zawarte w art. 81 Konstytucji winno być, jako wyjątek, interpretowane ściśle (*op. cit.*, s. 107–108).

w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawisli i podlegają tylko ustawom”. Niezawisłość sądu rozumieć należy, po pierwsze, jako ich niezależność od jakichkolwiek innych organów, sprawujących odmienną funkcję; wymierzanie sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa w art. 74, to wykonywanie władzy sądowej samodzielnie, a nie na mocy delegacji jakiegokolwiek innej władzy. Po drugie, pojęcie to obejmowało gwarancję mocy orzeczeń sądowych, co wyrażało zdanie drugie powołanego artykułu: „Orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą ani przez władzę wykonawczą”. Niezawisłość sędziów oznaczała natomiast ich podległość tylko ustawom oraz nieusuwalność. Zgodnie z art. 78 sędzia mógł być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swojej woli jedynie na mocy orzeczenia sądowego i tylko w przypadkach wskazanych w ustawie; wyjątek czyniła Konstytucja jedynie dla przypadku, gdy przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku spowodowane było zmiana w organizacji sądów wprowadzona w drodze ustawy. Niezawisłość sędziów zapewniał także immunitet sędziowski, polegający na uzależnieniu pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej lub pozbawienia wolności od uprzedniej zgody wskazanego przez ustawę sądu (wyjąwszy przypadek schwywania na gorącym uczynku, lecz i wówczas sąd mógł zażądać niezwłoczne uwolnienia aresztowanego – art. 79). W art. 80 zapowiedziano wreszcie określenie w drodze ustawodawczej odrębnego stanowiska sędziów, ich praw i obowiązków, co należy rozumieć jako możliwość uregulowania stosunku służbowego sędziów na specjalnych zasadach, tj. w sposób odbiegający od zasad ogólnych, ustawowo regulujących stosunek służbowy urzędników państwowych²⁵.

Z powyższych przepisów wynika, iż niezawisłość nie oznaczała absolutnej niezależności sprawowania funkcji wymiaru sprawiedliwości, skoro funkcję tę wykonywały sądy w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem zgodnie z zasadniczą polityką państwa, zaś sędziowie podlegali ustawom, tj. orzekali zgodnie ze swą wiedzą i sumieniem, ale musieli stosować należycie ogłoszone ustawy (por. art. 81).

SYSTEM PARLAMENTARNO-GABINETOWY JAKO MODEL STOSUNKÓW POMIĘDZY NACZELNYMI ORGANAMI PAŃSTWA

Zasada trójpodziału władzy nie została w Konstytucji marcowej przeprowadzona z pełną konsekwencją. Wzajemne stosunki pomiędzy naczelnymi organami państwowymi: głową państwa, parlamentem i rządem sformułowane zostały w postaci systemu parlamentarno-gabinetowego, w którym rząd powoływany formalnie przez głowę państwa (Prezydenta) w swym składzie i w swej

²⁵ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 512.

działalności pozostawał pod kontrolą parlamentu jako organu nadrzędnego²⁶. W konstytucjach państw o ustroju parlamentarnym zasada trójpodziału władzy nie miała charakteru reguły normującej stosunki między władzami, lecz była raczej czynnikiem ułatwiającym rozgraniczenie i określenie ich kompetencji; tak rozumiany podział władzy umożliwiał współpracę organizacyjną i funkcjonalną władzy ustawodawczej i wykonawczej²⁷. Dlatego też wprowadzony w Konstytucji podział władzy występował w formie złagodzonej, umożliwiającej współpracę między władzą ustawodawczą a wykonawczą; władza ustawodawcza wyposażona została w pewne kompetencje wykonawcze, a władza wykonawcza uzyskała niektóre uprawnienia ustawodawcze²⁸. Konstytucja zapewniała jednak przewagę władzy ustawodawczej jako jedynej pochodzącej bezpośrednio z wyborów; nie bez znaczenia było także nawiązanie do tradycji, a zwłaszcza do Konstytucji 3 Maja, która tak wysoko sytuowała sejm w systemie organów państwowych²⁹.

Zależność władzy wykonawczej od organów władzy ustawodawczej przejawiała się m.in. w tym, że Prezydent wybierany był nie w wyborach powszechnych, ale przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe (art. 39)³⁰. Warto zauważyć, że ten skład zapewniał przewagę liczebną Sejmowi, skoro – w myśl art. 36 – liczba senatorów wynosiła 1/4 liczby posłów, ponadto Zgromadzeniu przewodniczył marszałek Sejmu. Do niego należało wystosowanie zaproszenia, jeśli Prezydent nie zwołał Zgromadzenia do trzydziestu dni przed upływem swej sied-

²⁶ A. Burda, *op. cit.*, s. 37–38.

²⁷ M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 9. Autor zwrócił uwagę na najpopularniejsze na przełomie XIX i XX w. konstrukcje rządów parlamentarnych. I tak koncepcja dualistyczna wyodrębniała dwa centra władzy państwowej: organy władzy ustawodawczej oraz organy władzy wykonawczej. Stosunki między nimi opierały się na zasadzie równowagi, którą zapewniały uprawnienia, w jakie wyposażone zostały obie władze. Parlament mógł w każdej chwili spowodować ustąpienie rządu. Z kolei władza wykonawcza, która składała się z głowy państwa i z rządu, dysponowała prawem rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji. Prawo rozwiązania parlamentu równoważyło zasadę politycznej odpowiedzialności ministrów. Koncepcja monistyczna przyjmowała natomiast jako podstawę teoretycznego modelu rządów parlamentarnych koncentrację władzy państwowej w rękach parlamentu. Uprawnienia głowy państwa sprowadzone były do funkcji reprezentacyjnych. Rząd, wyposażony wprawdzie w samodzielność organizacyjną i funkcjonalną, pozostawał w zależności od parlamentu. Zdaniem wielu teoretyków, podstawową cechą rządów parlamentarnych była jednak nie zasada równowagi władz lub jej brak, ale zasada politycznej odpowiedzialności ministrów przez parlamentem (tamże, s. 11–13).

²⁸ Tamże, s. 63.

²⁹ A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 246–247.

³⁰ W. Komarnicki wypowiedział wprawdzie – za J. Jellinkiem – pogląd, że zasada podziału władz bynajmniej nie czyni koniecznym pochodzenia piastuna każdej z nich bezpośrednio od narodu, sprowadza się tylko do aktu wytworzenia (*Polskie prawo...*, s. 245). Wielu autorów upatrywało jednak w wyborze prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe osłabienia jego samodzielności i niezależności od Sejmu. Zob. np.: S. Car, *Z zagadnień konstytucyjnych Polski. Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Państwowość polska w jej rozwoju historycznym*, Warszawa 1924, s. 54; B. Bouffał, *O wzmocnieniu władzy prezydenta Rzeczypospolitej*, Warszawa 1926, *passim*.

mioletniej kadencji³¹, a także określenia daty i godziny wyboru. Kandydatury zgłaszane były pisemnie przez przynajmniej pięćdziesięciu członków Zgromadzenia. Wybór następował bezwzględną większością głosów, a w razie nieotrzymania takiej większości przez żadnego z kandydatów głosowanie należało powtórzyć. Gdyby i ono nie przyniosło rozstrzygnięcia, odpadał kandydat, który otrzymał najmniejszą liczbę głosów. Procedura ta była powtarzana, dopóki nie pozostało dwóch kandydatów, a o wyborze jednego z nich decydowała większość głosów; w razie równości głosów rozstrzygało losowanie. Po dokonaniu wyboru Prezes Rady Ministrów zawiadamiał o jego rezultacie zwycięzcę, a następnie wobec Zgromadzenia odbywało się zaprzysiężenie Prezydenta, przejęcie przez niego władzy w obecności Prezesa Rady Ministrów oraz Marszałków Sejmu i Senatu, spisanie protokołu z tego aktu i ogłoszenie go w Dzienniku Ustaw.

W myśl art. 51 Prezydent nie ponosił odpowiedzialności parlamentarnej za swą działalność, natomiast za pogwałcenie Konstytucji, zdradę kraju lub przestępstwo karne mógł być pociągnięty do odpowiedzialności uchwałą Sejmu powziętą kwalifikowaną większością 3/5 głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, zaś sprawę rozpatrywać miał Trybunał Stanu złożony z członków wybranych przez obie izby (ośmiu przez Sejm i czterech przez Senat). Konstytucja pozostawiała do decyzji Sejmu także uznanie urzędu Prezydenta za opróżniony; uchwała w tej kwestii winna zapaść kwalifikowaną większością głosów (art. 42). Wreszcie to Marszałek Sejmu zastępować miał Prezydenta, gdy ten nie mógł sprawować urzędu oraz w razie opróżnienia urzędu Prezydenta wskutek śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny (art. 40).

Podporządkowanie organów władzy wykonawczej Sejmowi przejawiało się szczególnie w instytucji kontroli parlamentarnej nad rządem. Ponieważ, o czym była już mowa, Prezydent nie ponosił odpowiedzialności politycznej za akty urzędowe, odpowiedzialność ta spadała na Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, podpisujących dany akt (art. 44). Odpowiedzialność ministrów obejmowała, co więcej, nie tylko akty Prezydenta, ale ich własne działania oraz działania podległych im organów (art. 56). Ten ostatni rodzaj odpowiedzialności wynikał ze stosunku podporządkowania służbowego, gdyż – zgodnie z art. 45 – każdy urzędnik Rzeczypospolitej musiał podlegać ministrowi, który za jego działanie odpowiadał przed Sejmem (za działania urzędników kancelarii cywilnej Prezydenta odpowiedzialny był Prezes Rady Ministrów, który kontrasygnował ich nominacje).

Powołany wyżej art. 56 wprowadzał rozróżnienie na własne działania ministrów oraz działania kolegalne Rady Ministrów; odpowiedzialność za pierwszy rodzaj działań nazwana została odpowiedzialnością za „działalność w urzędzie”, zaś za drugi – odpowiedzialnością za „ogólny kierunek działalności rzą-

³¹ Owo zaproszenie należy zapewne rozumieć jako dyspozycję natury regulaminowej, skoro według art. 39 Sejm i Senat łączą się w powyższym przypadku w Zgromadzenie Narodowe z mocy samego prawa.

du”. Konstytucja rozróżniała ponadto odpowiedzialność solidarną za akty dokonane kolegiálně przez Radę Ministrów, będącą wyrazem jednolitości rządu, oraz odpowiedzialność indywidualną ministrów. I tak Rada Ministrów ponosiła solidarną odpowiedzialność parlamentarną za ogólny kierunek działalności rządu, poza tym ponosili ją ministrowie oddzielnie, każdy w swoim zakresie jako kierownik określonego resortu, a to zarówno za zgodność tej działalności z Konstytucją i innymi ustawami państwa, za działalność podległych im organów, jak i za kierunek swojej polityki (art. 56)³². W tym samym zakresie obowiązywała ministrów solidarna i indywidualna odpowiedzialność za akty rządowe Prezydenta (art. 57). Należy dodać, że odpowiedzialność solidarna miała miejsce w wypadkach, w których była zaangażowana odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów, ponieważ jego ustąpienie musiało wywołać ustąpienie całego rządu³³. Odpowiedzialność solidarną ponosili ministrowie m.in. za akty rządowe Prezydenta, które do swej ważności wymagały kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów; Konstytucji nie była zatem znana w tym przypadku indywidualna odpowiedzialność ministrów.

Podstawą pociągnięcia rządu lub poszczególnych ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej, do czego uprawniony był wyłącznie Sejm (z wyłączeniem Senatu), był brak poparcia lub zaufania większości sejmowej, art. 58 stanowił bowiem, iż „Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie Sejmu”. W myśl tegoż artykułu Sejm pociągał ministrów do odpowiedzialności zwyczajną większością głosów, przy czym Konstytucja nie wymagała tu żadnej szczególnej procedury; przyjęc zatem należy, że do omawianej sytuacji

³² Instytucja parlamentarnej odpowiedzialności ministrów nie zawsze spotykała się z uznaniem. Przykładowo T. Hołówko wskazywał, iż wykształciła się w innych warunkach politycznych, a wraz z ich zmianą stała się zbędna, a nawet szkodliwa: „Ten rak, który toczy zachodnioeuropejski parlamentaryzm, to są: parlamentarna odpowiedzialność ministrów [...] Wszystko to było bardzo dobre, postępowe i konieczne 50 lat temu i wszystko to dziś jest bardzo złe i wsteczne. Trzeba bowiem pamiętać, że każda epoka ma swoje prawa i potrzeby. Ustrój parlamentarny w tej formie, jaki reprezentuje go dziś Konstytucja 17 Marca narodził się i utrwalił się w drugiej połowie XIX wieku. Czem był ten ustrój? Reakcją przeciwko absolutnej władzy królów i cesarzy, którzy w swej osobie skupiali nieograniczoną pełnię władzy [...]. W tych warunkach nie było obywateli, a byli tylko poddani tych czy innych monarchów [...]. Odpowiedzialność ministrów przed parlamentem była koniecznością, bo inaczej robili oni to, czego wymagali od nich królowie, którzy bronili się przeciwko tym ograniczeniom ich dotychczas absolutnej władzy [...]. Dziś zaś? Dziś wszędzie tam, gdzie istnieje ustrój parlamentarnej demokracji albo wcale nie ma już monarchów, albo władza ich jest sprowadzona do zera. Natomiast wszędzie tam ogół obywateli zyskał pełnię praw obywatelskich, wszędzie rządzi sam sobą. W tych warunkach, ministrowie już nie są sługami królewskimi, których monarcha jedynie pod przymusem votum nieufności parlamentu się pozbywa, a są mężami zaufania narodu, którzy kierują zbiorową pracą społeczeństwa” (*Dlaczego trzeba zmienić konstytucję?* Warszawa 1930, s. 11–13). Również A. Deryng przyznawał, że „kontrasygnatura przestaje być środkiem zabezpieczającym przed nielegalnością aktów rządowych prezydenta, a staje się narzędziem wykonywania polityki większości parlamentarnej” (*Akty rządowe...*, s. 52).

³³ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 343.

cji miał zastosowanie art. 32, według którego dla prawomocności uchwał Sejmu potrzebna jest zwykła większość głosów przy obecności przynajmniej 1/3 ogółu ustawowej liczby posłów. Wniosek o wotum nieufności winien być podpisany przez przynajmniej 15 posłów. Brak obostrzonego trybu uchwalania wotum nieufności, grożący niestabilnością rządów, stał się przedmiotem krytyki³⁴. Nowela sierpniowa uzupełniła art. 56 Konstytucji marcowej o postanowienie, według którego wniosek z żądaniem ustąpienia Rady Ministrów nie może być poddany pod głosowanie na tym posiedzeniu, na którym został zgłoszony. Postanowienie to zapobiegało wprawdzie obaleniu rządu wskutek przypadkowego wyniku głosowania (czego należało realnie obawiać się wobec dużej liczby stronnictw politycznych w Sejmie), jednak nie wprowadzało istotniejszych zmian proceduralnych.

We współczesnej literaturze wielokrotnie zwracano uwagę na angielski rodowód instytucji odpowiedzialności parlamentarnej ministrów, wskazując zarazem na utrudnienia w należyтым funkcjonowaniu tej instytucji w polskiej rzeczywistości politycznej. M. Niedziałkowski, podkreślając fakt, iż w systemie rządów parlamentarnych „rząd nie posiada charakteru samoistnego czynnika państwowego, lecz jest zależny w całej pełni od parlamentu, którego jest jak gdyby organem wykonawczym”, dowodzi, że system ten dobrze funkcjonował w Anglii, „gdzie opinia polityczna dzieliła się na dwa światopoglądy, mające swe odbicie w dwóch stronnictwach politycznych: liberałów i konserwatystów”³⁵. Tymczasem w Polsce, ze względu na brak w Sejmie stałej większości wskutek dużej liczby reprezentowanych w nim partii politycznych (do czego przyczynia się także zróżnicowanie narodowościowe społeczeństwa), często dochodzi do zmian rządów, gdyż poszczególne rządy nie zyskiwały poparcia parlamentu³⁶. Zdaniem K. Bartla, częste zmiany rządu uniemożliwiają z kolei skuteczną kontrolę:

W Polsce nie było dotąd kontroli parlamentu nad Rządem [...]. Skąd mogła istnieć rzeczowa [...] kontrola, skoro nie było nigdy miarodajnego materiału dla niej. Rząd sprawozdań nie składał, a na jego obronę trzeba powiedzieć, że nie mógł tego czynić, gdyż nie wytrwał zazwyczaj przy władzy całego roku, który może uchodzić przecież za najwłaściwszy okres sprawozdawczy³⁷.

³⁴ E. Dubanowicz, *Z zagadnień konstytucyjnych. Ograniczenia w sposobie wykonywania przez parlament prawa odpowiedzialności ministrów*, Lwów–Warszawa 1928, s. 9 i n.

³⁵ *Demokracja parlamentarna w Polsce*, Warszawa 1930, s. 14, 16. Por. S. Car, *op. cit.*, s. 9–10.

³⁶ Autor ubolewa nad wielością ugrupowań politycznych, skutkującą częstymi zmianami rządów: „Dość chyba powiedzieć, że przy ostatnich wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej, które się odbyły w 1928 roku, zgłoszonych zostało 35 list, odzwierciedlających odmienne kierunki polityczne. Przy tak daleko posuniętem zróżnicowaniu opinii politycznej – wytworzenie stałej, jednolitej i na zdrowych podstawach opartej większości w parlamencie jest mrzonką aż nazbyt widoczną. W Polsce od czasu jej powstania do wypadków majowych, a więc na przestrzeni lat siedmiu zaledwie, mieliśmy aż 14 rządów, przerywanych za każdym razem długotrwałymi i wprowadzającymi ferment w kraju przesileniami” (*Demokracja parlamentarna...*, s. 17–18). Przyczyny wpływające na układ sił politycznych w Sejmie omawia szczegółowo A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu...*, s. 254 i n.

³⁷ *Niedomagania parlamentaryzmu. Wywiad z Prezesem Rady Ministrów Prof. Dr Kazimierzem Bartlem ogłoszony w Kurjerze Wileńskim z dn. 4 października 1928 r.*, Warszawa 1928, s. 6.

Obok parlamentarnej odpowiedzialności ministrów Konstytucja wspominała także o ich odpowiedzialności konstytucyjnej, której szczegółową regulację pozostawiała ustawodawstwu zwykłemu. W Konstytucji porzeczano jedynie na wskazaniu kilku podstawowych zasad zawartych w art. 59. Postawienie ministra w stan oskarżenia następowało na mocy uchwały powziętej w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów większością 3/5 oddanych głosów. Z brzmienia powołanego przepisu, w którym mowa jest wyłącznie o posłach, wynika, że do odpowiedzialności konstytucyjnej pociągał ministrów tylko Sejm (z wyłączeniem Senatu). Konsekwencją postawienia ministra w stan oskarżenia było zawieszenie go w urzędowaniu. Minister nie mógł uchylić się od odpowiedzialności konstytucyjnej przez zrzeczenie się urzędu. Rozpatrzenie sprawy i wydanie wyroku należało do Trybunału Stanu. Wprawdzie – o czym była już mowa – o składzie Trybunału decydował Sejm i Senat, jednak bezstronność tego organu miała zostać zagwarantowana poprzez postawienie na jego czele Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a więc sędziego stojącego na czele magistratury sądowej, ponadto poprzez wybór jego członków spoza parlamentu – spośród osób niepiastujących żadnego urzędu państwowego i używających pełni praw obywatelskich, wreszcie poprzez dokonanie tego wyboru nie na potrzeby konkretnej sprawy, ale natychmiast po ukonstytuowaniu się Sejmu i Senatu na cały okres kadencji sejmowej (art. 64).

Kontrola parlamentu nad organami władzy wykonawczej przejawiała się także w zapewnionym przez Konstytucję posłom i senatorom prawie zwracania się do rządu bądź do poszczególnych ministrów z interpelacjami w sposób przepisany regulaminem. W świetle art. 33 i 37 minister (a w imieniu rządu – premier) miał obowiązek udzielić odpowiedzi ustnie lub pisemnie w terminie nie dłuższym niż sześć tygodni albo w umotywowanym oświadczeniu usprawiedliwić brak rzeczowej odpowiedzi. Na żądanie interpelantów odpowiedź musiała być zakomunikowana Sejmowi lub Senatowi, które mogły uczynić ją przedmiotem dyskusji i uchwały. Interpelacja winna być podpisana przez przynajmniej piętnastu posłów lub senatorów.

Inną formą kontroli było powoływanie przez Sejm nadzwyczajnych komisji dla zbadania określonych spraw. Komisje te miały prawo przesłuchiwania zainteresowanych stron, wzywania świadków i rzeczoznawców. Określenie szczegółowego zakresu działania i uprawnień komisji art. 34 Konstytucji pozostawiał Sejmowi, któremu też komisja winna była złożyć sprawozdanie.

Jednym z najważniejszych uprawnień kontrolnych Sejmu była kontrola nad działalnością finansową rządu, wykonywana za pośrednictwem Najwyższej Izby Kontroli, powołanej „do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków Państwa, przedstawiania corocznie Sejmowi wniosku o udzielenie lub odmówienie rządowi absolutorium” (art. 9 Konstytucji). W artykule tym zapowiedziano określenie jej organizacji i sposobu działania w osobnej ustawie, stanowiąc tylko, iż jest ona oparta na zasadzie

kolegialności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegium, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu większością 3/5 głosów. Prezes NIK miał zajmować stanowisko równorzędne ministrowi, a za sprawowanie swego urzędu i za działania podległych mu urzędników winien odpowiadać bezpośrednio przez Sejmem. Zapowiedź art. 9 zrealizowana została w ustawie z dnia 3 czerwca 1921 r. o kontroli państwowej³⁸. W myśl art. 1 „Kontrola państwowa jest władzą, w czynnościach swoich oparta na zasadach kolegialności, [...] z ministerstwami równorzędną, od Rządu niezależną, podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej”. Zgodnie z ustawą kontrola NIK obejmowała rewizje dochodów i wydatków państwa oraz jego stan majątkowy. Zależnie od uznania rządu NIK miała również prowadzić kontrolę finansową samorządów oraz instytucji, zakładów, fundacji, stowarzyszeń i spółek działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa lub pod jego gwarancją. Kontrola mogła być prowadzona jako kontrola faktyczna i następną oraz przy zastosowaniu kryteriów legalności, celowości, oszczędności i gospodarności³⁹.

O zależności NIK od Sejmu świadczy usuwalność członków jej kolegium w drodze uchwały Sejmu powziętej większością 2/3 głosów (art. 9 Konstytucji); Najwyższa Izba Kontroli nie stanowiła zarazem organu Sejmu, gdyż w wykonywaniu swych funkcji działała niezależnie. Na podstawie przedłożonego przez rząd zamknięcia rachunków państwowych i wniosku NIK Sejm udzielał – lub odmawiał udzielenia – rządowi absolutorium (art. 7 i 9).

Sejm i Senat wykonywały wreszcie kontrolę nad długami państwa (por. art. 8). Odbывała się ona za pośrednictwem Komisji kontroli Długów Państwa, powołanej odrębną ustawą z 1922 r.⁴⁰ Komisja składała się z siedmiu członków i trzech zastępców; Sejm wybierał ze swego grona czterech członków i dwóch zastępców, pozostałe zaś osoby – Senat (przewodniczącego wybierali członkowie Komisji spośród posłów lub senatorów). Zadaniem Komisji było czuwanie nad prawidłowością zaciągania długów państwowych, tj. czy dla stałych długów zaciąganych przez państwo istnieje wymagane przez art. 6 Konstytucji przyzwolenie ustawowe, czy oprocentowanie i amortyzacja długów odbywa się prawidłowo. Członkowie Komisji odpowiadali za swą działalność tylko przed Sejmem i Senatem. Komisja winna była przynajmniej raz w roku złożyć Sejmowi

³⁸ Dz. U. nr 51, poz. 314.

³⁹ Zob. szerzej: J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 107. Warto zauważyć, że powołana ustawa z 1921 r. formalnie obowiązywała przez cały okres międzywojenny, pomimo nowelizacji, a następnie zmiany konstytucji. Na pozycje i rolę NIK pewien wpływ wywarła Konstytucja kwietniowa, która stanowiła, że kontrola państwowa jest jednym z organów pozostającym pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej. NIK działała na zasadzie kolegialności, niezawisłości oraz niezależności od rządu; zasadnicze zadania pozostały niezmienione.

⁴⁰ Ustawa z dnia 25 września 1922 r. o kontroli nad długami Państwa (Dz. U. nr 89, poz. 805).

wyczerpujące sprawozdanie wraz z odpowiednimi wnioskami, następnie Sejm podejmował uchwałę⁴¹.

Od parlamentu pochodził szereg aktów o charakterze administracyjnym. Do aktów tych, należących do ustawodawstwa w znaczeniu formalnym, zaliczyć można – oprócz ustalenia budżetu (art. 4) – zaciągnięcie pożyczki państwowej oraz inne kwestie finansowe wymienione w art. 6, o czym była już mowa, a także ustalanie stanu liczebnego wojska i zezwalanie na coroczny pobór rekruta (tzw. ustawa rekrutacyjna – art. 5). Udział władzy ustawodawczej w aktach administracyjnych mógł przejawiać się nie tylko, jak w powyższych przypadkach, w formie decyzji własnej, ale i w formie zatwierdzania decyzji Prezydenta lub rządu. Zgodnie z art. 49 zawierane przez Prezydenta z innymi państwami umowy handlowe i celne oraz umowy, które stale obciążają państwo pod względem finansowym albo zawierają przepisy prawne obowiązujące obywateli, albo wprowadzają zmianę granic państwa, a także przymierza, wymagają zgody Sejmu. Z zestawienia tego przepisu z art. 3 wynika – zdaniem W. Komarnickiego – że owa zgoda następuje w formie ustawy⁴². Zatwierdzenie przez Sejm, jak stanowił art. 124, było konieczne w razie czasowego zawieszenia niektórych praw obywatelskich w drodze zarządzenia Rady Ministrów za zezwoleniem Prezydenta, jeśli zawieszenie to nastąpiło w czasie trwania sesji Sejmu. Zarządzenie rady Ministrów winno być wówczas przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia natychmiast, tj. na najbliższym posiedzeniu. Powołany przepis przewidywał, że w razie wydania takiego zarządzenia mającego obowiązywać na obszarze obejmującym więcej niż jedno województwo w czasie przerwy w obradach sejmowych, Sejm zbiera się automatycznie w ciągu ośmiu dni od ogłoszenia owego zarządzenia celem powzięcia odpowiedniej decyzji; jeśli sejm odmówi zatwierdzenia, stan wyjątkowy natychmiast traci moc obowiązującą. Jeżeli Rada Ministrów zarządzi stan wyjątkowy po zakończeniu kadencji Sejmu lub po jego rozwiązaniu, zarządzenie rządu powinno być przedstawione nowo wybranemu Sejmowi niezwłocznie na pierwszym posiedzeniu.

UPRAWNIENIA ORGANÓW WŁADZY WYKONAWCZEJ WOBEC WŁADZY USTAWODAWCZEJ

Konstytucja marcowa wyposażyła zarazem organy władzy wykonawczej w szereg uprawnień wobec władzy ustawodawczej. Zgodnie z art. 25 Prezydent zwoływał, otwierał, odraczał i zamykał Sejm i Senat. Niezależnie od sesji zwy-

⁴¹ M. Pietrzak zwraca uwagę, że na wniosek klubów poselskich i stałych komisji sejmowych Sejm powoływał często nadzwyczajne komisje i podkomisje dla zbadania określonych spraw lub konkretnej działalności władz administracyjnych (*Rządy parlamentarne...*, s. 281–282).

⁴² *Polskie prawo...*, s. 497. Z kolei według S. Starzyńskiego ratyfikacja traktatów w drodze ustawy nie wynika z Konstytucji, ale jest wytworem praktyki (*op. cit.*, s. 76).

czajnych, Prezydent mógł zwołać Sejm w dowolnym czasie według własnego uznania na sesję nadzwyczajną, czynił to także na żądanie 1/3 ogółu posłów w ciągu dwóch tygodni⁴³. Prezydent posiadał ponadto prawo odroczenia obrad Sejmu i Senatu, mógł jednak uczynić to w ciągu tej samej sesji zwyczajnej tylko raz i na czas nie dłuższy niż trzydzieści dni, inaczej zastosowanie tego środka wymagało zgody odpowiedniej izby. Art. 26 przyznawał wreszcie Prezydentowi prawo rozwiązania Sejmu przed upływem kadencji, postrzegane jako instytucja przeciwstawna politycznej odpowiedzialności rządu, pozwalające w przypadku poważnych sporów pomiędzy władzami zwrócić się o rozstrzygnięcie do narodu – dzierżyciela władzy suwerennej w państwie⁴⁴. Do rozwiązania Sejmu konieczna była zgoda 3/5 ustawowej liczby członków Senatu, który w takim przypadku również ulegał rozwiązaniu z mocy samego prawa. Gwarancją ograniczenia czasu rządów bez parlamentu zapewniało natomiast zastrzeżenie, iż w razie rozwiązania Sejmu i Senatu wybory winny się odbyć najpóźniej w ciągu dziewięćdziesięciu dni od dnia rozwiązania, a ich termin musiał być oznaczony w orędziu Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu⁴⁵. Współcześni autorzy zwracali uwagę, że uzależnienie decyzji Prezydenta od zgody Senatu czyniło zastosowanie powołanego przepisu bardzo mało prawdopodobnym, zwłaszcza że polityczny skład Senatu niewiele różnił się w Polsce od składu Sejmu⁴⁶. Praktyczna nierozwiązywalność Sejmu stała się przedmiotem krytyki⁴⁷, która z czasem do-

⁴³ Konstytucja wymagała od Prezydenta zwołania Sejmu na sesję nadzwyczajną dla dokonania takich aktów, jak wypowiedzenie wojny lub zawarcie pokoju (art. 50). Prezydent nie był ograniczony w kwestii odroczenia i zamknięcia sesji nadzwyczajnej.

⁴⁴ M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 302.

⁴⁵ Ten sam artykuł stanowił, że Sejm może się także rozwiązać mocą własnej uchwały powziętej większością 2/3 głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów. Termin wyboru winien być w tym przypadku oznaczony w uchwale Sejmu.

⁴⁶ S. Car ironizował: „Senat zatem musiałby okazać wielkie samozaparcie się, aby dając przyzwolenie na rozwiązanie Sejmu, podpisał zarazem na siebie wyrok śmierci” (*op. cit.*, s. 71).

⁴⁷ I. Daszyński zwracał uwagę na konsekwencję nierozwiązywalności Sejmu w postaci słabości władzy wykonawczej: „Ponieważ Sejm nasz z reguły nie ma stałej większości, przeto nie chce się rozwiązać, choćby pragnął tego rząd i Prezydent Republiki [...] w interesie państwa. Następstwem nierozwiązywalności Sejmu jest przede wszystkim słabość rządu. Rząd polski może mieć stokrotnie rację wobec Sejmu, ale w spór z Sejmem wdawać się nigdy nie może, bo musi wobec nierozwiązywalności Sejmu ustąpić. Rząd polski nigdy nie może odwołać się do wyborców i dlatego sam jest nicością (*Sejm rząd król dyktator. Uwagi na czasie*, Warszawa 1926, s. 26). S. Thugutt w pracy *W obronie parlamentaryzmu polskiego*, Warszawa–Wilno 1928, stwierdzał bez ogródek: „W samej konstrukcji naszego Sejmu popełniliśmy pierwotnie błąd niezaprzeczalny. Uczyniliśmy go, biorąc praktycznie, nierozwiązalnym [...]. W wyniku dało to wysoce szkodliwe osłabienie władzy wykonawczej i tyranii ciała wielogłowego, które samo myślało wolno, chwilami niedołącznie, ale skrępowało działalność Rządu. Co gorsza, Sejm, który nie mógł być rozwiązany, zatracił wszelkie poczucie odpowiedzialności przed swoim mocodawcą, przed masą wyborczą, co dało w dalszych wynikach wzmożenie w życiu publicznym obłudy i demagogii (s. 49). Jeszcze dosadniej wyraził krytykę zasady nierozwiązywalności Sejmu W. Witos, zdaniem którego „Jakoby w przewidywaniu gniewu społeczeństwa, ustabilizowano mandaty poselskie, postanowieniem ustawy, opiewającym, że w czasie trwającej kadencji może się Sejm rozwiązać tylko własną

prowadziła do zmiany Konstytucji. 26 kwietnia 1926 r. został zgłoszony przez cztery kluby sejmowe projekt zmiany art. 26⁴⁸, przewidujący rozwiązanie Sejmu i Senatu w drodze prezydenckiego orędzia kontrasygnowanego przez Prezesa Rady Ministrów. Według projektu rządowego z dnia 16 czerwca 1926 r.⁴⁹ Prezydent mógł rozwiązać obie izby nie tylko wskutek ich uchwały powziętej większością 2/3 głosów przy obecności połowy ustawowej liczby ich członków, ale i na wniosek Rady Ministrów⁵⁰. Wreszcie, zgodnie z art. 26 w nowej redakcji nadanej nowelą sierpniową, rozwiązanie Sejmu i Senatu – zarówno po upływie kadencji, jak i przed jej końcem – należało do wyłącznej kompetencji Prezydenta; w tym drugim przypadku Prezydent czynił to na wniosek Rady Ministrów, jednakże tylko jeden raz z tego samego powodu. Nowela sierpniowa nie przewidywała samorozwiązania się Sejmu. Wybory winny odbyć się w ciągu 90 dni od dnia rozwiązania izb.

UPRAWNIENIA ORGANÓW WŁADZY USTAWODAWCZEJ I WYKONAWCZEJ WOBEC WŁADZY SĄDOWEJ

Organy władzy zarówno wykonawczej, jak i ustawodawczej posiadały pewne uprawnienia względem organów władzy sądowej. Zgodnie z art. 76 Konstytucji mianowanie sędziów należało do prezydenta (jedynie sędziowie pokoju winni pochodzić z wyboru); ten sam przepis zastrzegał, że urząd sędziowski może objąć tylko osoba spełniająca warunki określone przez prawo, tj. przez ustawy. Konstytucja nie wskazywała, kto jest odpowiedzialny za nominacje sędziowskie, tj. czy prezydent mianuje sędziów według własnego uznania, co byłoby trudne do przyjęcia i sprzeciwiałoby się zasadzie, że każdy akt urzędowy prezydenta wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, który przez podpisanie aktu bierą na siebie odpowiedzialność (por. art. 44)⁵¹. Mianowanie sędziów przez prezydenta nie uzależniało ich zarazem od organu mianującego, skoro – o czym była już mowa – Konstytucja gwarantowała nieusuwalność sędziów (art. 78). Innym uprawnieniem prezydenta

uchwałą, nie zaś decyzją Prezydenta Państwa, jak to się dzieje we wszystkich niemal państwach Europy. Wprowadzono więc kompletne dla siebie zabezpieczenie, dając pewne i wygodne pomieszczenie próżniactwu i demagogii, a także tym, co Sejm uważają za wygodny teren harców partyjnych” (*Czasy i ludzie*, Tarnów 1926, s. 5).

⁴⁸ Wniosek posłów z klubów Chrześcijańskiej Demokracji, Związku Ludowo-Narodowego, Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast” i Narodowej Partii Robotniczej w sprawie zmiany Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921, Druk sejmowy nr 2431.

⁴⁹ Druk sejmowy nr 2455.

⁵⁰ Projekt wydłużał termin przeprowadzenia nowych wyborów z dziewięćdziesięciu na sto dwadzieścia dni.

⁵¹ W. Komarnicki wnioskuje, że nominacje sędziowskie dokonywane przez prezydenta winny być opatrzone podpisem Prezesa Rady Ministrów i Ministra Sprawiedliwości, zaś wniosek o nominacje składa Rada Ministrów (*Polskie prawo...*, s. 268).

było szeroko rozumiane prawo łaski, tj. – w ujęciu art. 47 – nie tylko prawo darowania i złagodzenia kary, ale także prawo darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach. Przepis ten zastrzegał zarazem, że prezydent nie może stosować tego prawa do ministrów zasądzonych (czy raczej: skazanych) na skutek postawienia w stan oskarżenia przez Sejm.

W odróżnieniu od prawa łaski, udzielenie amnestii, tj. złagodzenia lub darowania kar za popełnienie przestępstwa w określonych kategoriach spraw w drodze aktu generalnego, zostało w art. 47 zastrzeżone dla władzy ustawodawczej, wymagało bowiem formy ustawowej. Daleko istotniejsza zależność władzy sądowej od władzy ustawodawczej przejawiała się w podleganiu sędziów ustawom (art. 77) połączonym z brakiem możliwości badania przez sądy ważności ustaw (art. 81).

UWAGI KOŃCOWE

Dokonana analiza przepisów Konstytucji marcowej pozwala na wyciągnięcie wniosku, że zasada trójpodziału władzy nie została przeprowadzona w niej w pełni konsekwentnie, co zresztą nie było intencją twórców Konstytucji⁵². W państwach o ustroju parlamentarnym, do których należała Polska w czasie obowiązywania Konstytucji z 1921 r., omawiana zasada traktowana bowiem była nie tyle jako reguła normująca stosunki między poszczególnymi władzami, co jako czynnik ułatwiający określenie i rozgraniczenie ich kompetencji⁵³. W ujęciu W. Komarnickiego,

Dla przeprowadzenia zasady podziału władz w znaczeniu właściwym tj. względnym wystarczy taki podział funkcji państwowych, przy którym zasadniczo do właściwej władzy należą funkcje materialnie jej przynależne, wyjątkowo zaś mogą być one sprawowane przez inną władzę, czyli że zasada ta polega na istnieniu domniemania kompetencyjnego na rzecz odpowiedniej władzy, które jedynie przez wyraźny przepis może być uchylone⁵⁴.

W ten właśnie sposób zasadę trójpodziału władzy pojmowali twórcy Konstytucji marcowej, nie upatrując w niej koncepcji wymagającej rygorystycznego oddzielenia władz od siebie.

⁵² We współczesnej literaturze zauważano zwłaszcza przewagę władzy ustawodawczej, w szczególności Sejmu, nad pozostałymi organami. Zob. np. S. Bukowiecki, *Polityka Polski niepodległej. Szkic programu*, Warszawa 1922, s. 209–211.

⁵³ M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 9.

⁵⁴ *Polskie prawo...*, s. 219. Autor przytacza sformułowanie W. Maliniaka wypowiedziane w pracy *Przyczynki do teorii zasadniczych zagadnień metodologii i filozofii prawa oraz prawa państwowego*, Warszawa 1917, s. 115: „Domniemanie kompetencyjne na rzecz władzy normalnej – oto tedy prawna istota podziału władz, jako instytucji nieodłączalnej od wszelkiego ustroju konstytucyjnego”.

IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF THE SEPARATION
OF POWERS IN MARCH CONSTITUTION OF POLAND

Summary. The article presents analysis of regulations in constitution from 17th March 1921 applying to the supreme bodies exercised legislative, executive, and judicial power. The aim of this analysis is to consider, how the principle of triple division of powers, regarded to be constructed by Montesquieu, was realized in mentioned constitution. The author puts through consideration the articles governing the structure and work of each power, then focuses her attention to the parliamentary system assumed in constitution as a pattern of relations between legislative and executive powers. The dominance of the executive power towards the legislative power, as well as the dominance of both those powers towards the court power are also named. The analysis of those regulations is to demonstrate, whether the principle in discuss was applied consequently to bring about the full separation of each power from the others.

Key words: March constitution, triple division of powers, parliamentary system