

*Andrzej Szmyt\**

*Uniwersytet Gdański*

TRYB ZMIANY  
KONSTYTUCJI POLSKICH Z 1921 I 1935 R. –  
GENEZA, INTERPRETACJA, PRAKTYKA

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2021.003>

Date of receipt: 18.09.2021

Date of acceptance: 5.10.2021

**Amendment procedure of the Polish Constitutions of 1921 and 1935 – genesis, interpretation, practice.** In January 1919, the Legislative Sejm held elections, whose main task was to prepare and adopt the Constitution. The Legislative Sejm finally passed the Constitution on 17<sup>th</sup> March 1921; hence, it went down in history as the March Constitution. The constitutional solutions introduced into the Polish Constitution were heavily influenced by the patterns of the French Constitution of 1875. The Constitution introduced a parliamentary-cabinet system. The amendment of the Constitution made in August 1926 was a response to criticism of the previous constitutional model and aimed to increase the competences of the executive power. The March Constitution was eventually replaced by a new constitutional act of 23<sup>rd</sup> April 1935. The new Constitution, called the April Constitution, was an expression of the government camp's desire to strengthen the executive power further and centralise key competences in the office of the President of the Republic of Poland. This article aims to present the procedures of amending the Basic Law adopted in Polish constitutions of the interwar period.

---

\* Prof. dr hab. Andrzej Szmyt – Uniwersytet Gdański, Katedra Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych, ORCID: 0000-0003-3101-4838, e-mail: [aszmyt50@wp.pl](mailto:aszmyt50@wp.pl).

**Keywords:** March Constitution, April Constitution, Legislative Sejm, amending the constitution.

**Streszczenie.** W styczniu 1919 r. odbyły się wybory do Sejmu Ustawodawczego, którego naczelnym zadaniem było przygotowanie i uchwalenie konstytucji. Konstytucja została ostatecznie uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 17 marca 1921 r., stąd przeszła do historii jako Konstytucja marcowa. Duży wpływ na rozwiązania konstytucyjne wprowadzone do polskiej ustawy zasadniczej miały wzorce francuskiej konstytucji z roku 1875. Konstytucja wprowadzała system parlamentarno-gabinetowy. Nowelizacja konstytucji dokonana w sierpniu 1926 r. była odpowiedzią na krytykę dotychczasowego modelu konstytucyjnego i zmierzała do zwiększenia kompetencji władzy wykonawczej. Konstytucja marcowa została ostatecznie zastąpiona przez nową Ustawę konstytucyjną z 23 kwietnia 1935 r. Nowa ustawa zasadnicza, zwana Konstytucją kwietniową, była wyrazem dążenia obozu rządowego do dalszego wzmocnienia władzy wykonawczej i centralizacji kluczowych kompetencji w urzędzie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie procedur zmian ustawy zasadniczej przyjętych w polskich konstytucjach okresu międzywojennego.

**Słowa kluczowe:** Konstytucja marcowa, Konstytucja kwietniowa, Sejm Ustawodawczy, procedura zmiany konstytucji.

## 1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Genezy prac konstytucyjnych po odzyskaniu niepodległości należy szukać już w pracach Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego w 1917 r. Projekt ustroju monarchiczno-konstytucyjnego rychło okazał się jednak anachroniczny, co sprawiło, że żadne siły polityczne z lat 1918–1920 nie udzieliły mu poparcia. Przepisy projektu dotyczące zmiany konstytucji przewidywały wyraźnie „usztynioną” procedurę i stanowiły zespół domkniętych systemowo rozwiązań (art. 69, 73, 87 i 149 projektu) (Trzcіński, 2020, s. 1423–1429).

Fundamentalną zmianę oznaczało zebranie się Sejmu Ustawodawczego pełniącego funkcję konstytuandy. W dniu 14 lutego 1919 r. powołał on swą Komisję Konstytucyjną. Zamknęła ona prace przedłożeniem izbie projektu konstytucji z dnia 6 lipca 1919 r. Prace sejmowe *in pleno* były intensywne i objęły 34 posiedzenia poświęcone debatom konstytucyjnym. Przeważały przetargi międzypartyjne, doraźne kompromisy i nie zawsze konsekwentne rozwiązania prawnoustrojowe.

Nawiązanie w pracach konstytucyjnych do „wiekopomnej” Konstytucji 3 maja z 1791 r. mogło być jedynie symboliczne, a realnym wzorcem mogły być rozwiązania konstytucjonalizmu zachodnioeuropejskiego, zwłaszcza francuskiej III Republiki (Burda, 1983, s. 18–19; Gdulewicz, 2009, s. 123–131). Podstawę wyjściową do opracowania przez Komisję Konstytucyjną Sejmu Ustawodawczego własnego projektu konstytucji stanowiło kilka różnych projektów, przy czym realne znaczenie bazowe miał projekt rządowy z dnia 1 listopada 1919 r., ale po poprawkach zgłoszonych przez rząd w dniu 21 stycznia 1920 r. (Tusiński, 2008, s. 358–359).

Przepisy określające procedurę zmiany konstytucji (na tym etapie prac jako art. 131 projektu) dyskutowano na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 5 lutego 1921 r. (II czytanie). Do propozycji Komisji Konstytucyjnej zgłoszono szereg poprawek poselskich, ale wszystkie poprawki zostały przez izbę odrzucone. Dyskusję w III czytaniu projektu konstytucji zamknięto w dniu 15 marca 1921 r. i przystąpiono do głosowań szczegółowych. Przyjęto, że głosowania nie muszą odbywać się w kolejności wyznaczonej przez następujące po sobie artykuły projektu konstytucji. Dopiero po całonocnym maratonie głosowań 10 klubów sejmowych (z wyjątkiem PSL „Wyzwolenie” i PSL „Lewica”) osiągnęło kompromis w sprawie brzmienia art. 125 konstytucji, dotyczącego trybu jej zmiany w przyszłości, co istotnie przyczyniło się do spokojniejszego i szybszego przegłosowania innych przepisów projektu. Ostateczne głosowanie projektu w całości, kończące jego III czytanie, odbyło się 17 marca 1921 r. Faza prac *in pleno* charakteryzowała się gorącą atmosferą m.in. w materii zmiany konstytucji.

W finalnej fazie prac w odniesieniu do materii zmiany konstytucji przedmiotem emocji posłów były w szczególności przepisy dotyczące rewizji nadzwyczajnej, przewidzianej na czas po ustaleniu granic, oraz roli Senatu, o ile parlament byłby dwuizbowy, w zakładanych procedurach zmiany i rewizji konstytucji. Na tym etapie prac materię zmiany i rewizji konstytucji określał art. 126 projektu.

Sprawa nadzwyczajnej rewizji konstytucji „po ustaleniu granic” miała przy tym swój szczególny kontekst w postaci zbliżającego się wówczas plebiscytu na Górnym Śląsku. Tenże plebiscyt także miał wpływ na generalne przyspieszenie uchwalenia samej konstytucji, mającej symbolizować stabilizację nowego państwa (Zubik, 2021, s. 98). Zawarte w projekcie konstytucji rozwiązania miały stanowić zachętę do głosowania za przynależnością do Rzeczypospolitej. Chodziło tu o zastrzeżenie wpływu na ustrój tym obywatelom, którzy jeszcze w tym czasie pozostawali poza granicami państwa. Jak stwierdził poseł Władysław Kiernik w debacie w dniu 10 marca 1921 r.: „[...] musimy zatem zapew-

nić im możliwość rewizji po zebraniu się tego Sejmu najbliższego, w którym oni wezmą udział, ażeby mogli współdziałać w budowie ustroju politycznego naszej wspólnej ojczyzny [...] ażeby najbliższa rewizja konstytucji odbyć się mogła w rok po zebraniu się najbliższego Sejmu, kiedy w tym Sejmie zasiądą ci nasi bracia z kresów, którym chcemy dać możliwość wypowiedzenia się o ustroju Rzeczypospolitej” (Krukowski, 1977, s. 296).

Położenie nacisku – w debacie i zgłoszonych poprawkach – na możliwość łatwego i szybkiego dokonania w przyszłości rewizji konstytucji bez udziału Senatu (wystąpienia posłów Mieczysława Niedziałkowskiego, Kazimierza Czapińskiego, Bolesława Fichny, Władysława Kiernika, Pawła Bobka) było próbą wypracowania kompromisu w sytuacji, gdy wciąż nie rysowała się możliwość osiągnięcia porozumienia w sprawie powołania Senatu. Spór zasadniczy (parlament jedno- czy dwuizbowy?) miał istotne znaczenie dla ukształtowania wizji przyszłego ustroju państwa. Ewentualność pominięcia roli Senatu przy rewizji konstytucji miała zaś stanowić szansę na wyeliminowanie go z systemu organów państwa w przyszłości (Krukowski, 1977, s. 296–297; Ajnenkiel, 1975, s. 152).

Spór był na tyle zaogniony, że jeszcze niecały tydzień przed uchwaleniem konstytucji nie było porozumienia co do przepisu regulującego tryb jej zmiany, mimo że w debacie podkreślano, iż pożądane jest, „aby w sprawie terminu rewizji konstytucji i sposobu jej przeprowadzenia przyszedł do skutku między stronnictwami tej Izby rozumny kompromis” (Sprawozdanie stenograficzne z 218 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 11 marca 1921 r., s. 30). Ostry spór proceduralny zrodził się już nawet na tle złożonego wniosku o rozpoczęcie głosowań nad poprawkami do tych poprawek, które dotyczyły rewizji konstytucji. Ten spór zakończył się zgodą Marszałka na to, aby wniosek o głosowanie w pierwszej kolejności sprawy rewizji konstytucji został powtórzony na następnym posiedzeniu.

Jak wspominaliśmy, w dniu 16 marca 1921 r. 10 klubów sejmowych (bez PSL „Wyzwolenie” i PSL „Lewica”) osiągnęło kompromis. Jak charakteryzuje go Stanisław Krukowski: „Zgodzono się, że pierwszej rewizji konstytucji może dokonać drugi, a nie pierwszy – jak proponowała centrolewica – wybrany na podstawie konstytucji Sejm bez udziału Senatu. Zgodzono się również, że odpowiednia uchwała winna być podjęta nie zwykłą, jak to projektowała poprawka PSL «Piast» i ZPPS, ale kwalifikowaną większością  $\frac{3}{5}$  głosów w obecności  $\frac{1}{2}$  ustawowej liczby posłów. Jednocześnie zgodzono się na wykreślenie postanowienia, w myśl którego pierwszej rewizji konstytucji dokonywać miało Zgromadzenie Narodowe w 10 lat po uchwaleniu ustawy zasadniczej” (Krukowski,

1977, s. 299–300). Wobec zawartego kompromisu głosowania w dniu 16 marca 1921 r. przebiegały sprawnie, choć przyjęcie uzgodnionej poprawki o rewizji konstytucji nastąpiło dopiero na zakończenie głosowań. Następnego dnia – 17 marca 1921 r. – po sprawnym przyjęciu jeszcze rozdziału VII („Przepisy przejściowe”) Sejm Ustawodawczy w głosowaniu *en bloc* ogromną większością głosów uchwalił Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej (Krukowski, 1990, s. 68–69). Powszechnie zdawano sobie sprawę, że jej uchwalenie jest istotnym czynnikiem wewnętrznej stabilizacji państwa niezależnie od dążenia sił politycznych do zakończenia sporów z uwagi na konteksty międzynarodowe (Krukowski, 1977, s. 300–307). Konstytucję opublikowano w dniu 1 czerwca 1921 r. w Dzienniku Ustaw Nr 44, poz. 267.

W ostatecznym, uchwalonym brzmieniu materię zmiany i rewizji konstytucji regulowały przepisy jej art. 125 (rozdział VII – „Postanowienia ogólne”). Stanowiły one, że:

Zmiana Konstytucji może być uchwalona tylko w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, względnie członków Senatu, większością  $\frac{2}{3}$  głosów.

Wniosek o zmianę Konstytucji winien być podpisany co najmniej przez  $\frac{1}{4}$  ustawowej liczby posłów, a zapowiedziany co najmniej na 15 dni.

Drugi z rządu na zasadzie tej Konstytucji wybrany Sejm może dokonać rewizji Ustawy konstytucyjnej własną uchwałą, powziętą większością  $\frac{3}{5}$  głosujących, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Co 25 lat po uchwaleniu niniejszej Konstytucji ma być Ustawa konstytucyjna poddana rewizji zwyczajną większością Sejmu i Senatu, połączonych w tym celu w Zgromadzenie Narodowe.

Kształt normatywny rozwiązań przyjętych w art. 125 Konstytucji marcowej uwidacznia, że zawarty kompromis nie był satysfakcjonujący dla jego stron, nie gwarantował bowiem stabilnego rozwiązania sporu ustrojowego. Spór nie został zakończony, a jedynie jego rozwiązanie zostało odroczone, przesunięte w czasie i odłożone na przyszłość (Ajnenkiel, 1968, s. 135). W ciągu jednak 14-letniego obowiązywania Konstytucji marcowej nie doszło do zmiany przepisów jej art. 125. Pod jego rządami dokonano tylko jednej zmiany samej konstytucji – po zamachu majowym w 1926 r. (tzw. nowela sierpniowa z 2 sierpnia 1926 r.; Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r., Dziennik Ustaw RP Nr 78 z 4 sierpnia 1926 r., poz. 442).

## 2. TRYB ZMIANY KONSTYTUCJI MARCOWEJ – INTERPRETACJA I PRAKTYKA

Przepisy art. 125 Konstytucji marcowej można ocenić formalnie jako dość rozbudowane, wykraczające poza minimum regulacyjne. Zostały wprawdzie zawarte w jednym tylko artykule, ale – historycznie i porównawczo rzecz biorąc – nie jest to rozwiązanie odosobnione. Redakcyjnie ujęte zostały w cztery nienumerowane ustępy. Przepisy te stanowią osobny rozdział konstytucji, oznaczony jako „VI: Postanowienia ogólne”, po którym – jako rozdział VII – są już tylko „Postanowienia przejściowe”. Zwraca jednak uwagę, że tytuł rozdziału nie wskazuje wprost, że chodzi w nim o materię „zmiany konstytucji”, ponieważ wyjątkowo na tle wszystkich pozostałych tytułów rozdziałów aktu. Za dość enigmatycznym – jak na tę materię – określeniem „postanowienia ogólne” mogłyby się przecież kryć bardzo różne materie.

Od strony redakcyjnej zwraca uwagę niekonsekwencja terminologiczna co do nazwy rodzaju aktu, albowiem „wymienne” stosowana jest nazwa „konstytucja” (we wszystkich czterech ustępach) i nazwa „ustawa konstytucyjna” (ustępy 3–4), w tym nawet obie nazwy w tych samych ustępach. Nie chodzi przy tym o dwie odrębne formy źródeł prawa, co znane jest czasem systemom źródeł prawa, a jedynie o niekonsekwencję redakcyjną przepisów. Przepisy art. 125 Konstytucji marcowej nie zostały dość starannie zredagowane pod względem technicznolegislacyjnym. Być może zaważyły tu takie czynniki jak tempo i doraźność podejmowania ostatecznych decyzji w omawianej materii.

Osobną uwagę w tychże przepisach zwraca różnica terminologiczna w przedmiocie „zmiany” konstytucji (ust. 1–2) oraz jej „rewizji” (ust. 3–4). Sama konstytucja nie definiuje wprost tych pojęć, ale niewątpliwie mają one znaczenie merytoryczne i nie jest to niedopatrzenie redakcyjne. Chodzi w nich o różniące się procedury odrębnych „instytucji prawnych”. Warto jednak podkreślić, że sama nazwa „rewizja” została użyta dla oznaczenia dwóch różnych jej trybów (odmian). Wynika to z przepisów art. 125 ust. 3 i 4. Przepisy art. 125 Konstytucji marcowej szybko stały się przedmiotem interpretacji ze strony przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, w szczególności Wacława Komarnickiego, Władysława Leopolda Jaworskiego i Zygmunta Cybichowskiego, ale i innych, w tym w ramach przedsięwzięć zespołowych.

Wacław Komarnicki w swym fundamentalnym dziele *Polskie prawo polityczne. Geneza i system* charakteryzuje najpierw teoretyczne tło ochrony trwałości konstytucji jako rodzaju aktu normatywnego, następnie zaś komentuje *de lege lata* przepisy art. 125 Konstytucji marcowej (Komarnicki, 1922, s. 578–582). Utrudnienia zmiany konstytucji postrzega jako gwarancje jej koniecz-

nej trwałości, o względnej jednak wartości praktycznej, gdy nie ma niezależnej instytucji mogącej orzekać o konstytucyjności ustaw zwykłych. Zauważa na marginesie, że im bardziej utrudniona jest zmiana konstytucji, tym częściej będzie ją naruszało ustawodawstwo zwykłe, choć raczej nie w odniesieniu do zasad konstytucji, lecz przepisów szczegółowych, zwłaszcza gdy są one niejasne lub zbyt drobiazgowo czy nie przewidują (luka) konkretnego stanu faktycznego. Stąd konkluzja, że zagadnienie trwałości konstytucji jest kwestią niejednorodną i powinno być rozmaicie traktowane, stosownie do znaczenia przepisów w niej zawartych. Wprawdzie – jak stwierdza – wszystkie przepisy konstytucji potrzebują większej ochrony trwałości niż ustawy zwykłe, jednak gwarancje nie mogą być jednakowe dla naczelných zasad konstytucji i jej przepisów szczegółowych. Podsumowuje więc, że „zmiana tych ostatnich”, a także „uzupełnienie konstytucji, wypełnienie luk w niej, pozostając obstarowane większymi formalnościami niż uchwalenie ustaw zwykłych, powinno być ułatwione w porównaniu do zmiany zasad konstytucji”.

Zdaniem Komarnickiego Konstytucja marcowa wprawdzie „nie precyzuje wyraźnie różnicy zmiany szczegółowych przepisów i zmiany zasad konstytucji, jednak [...] uznaje wyrażoną tu potrzebę gradacji gwarancji trwałości przepisów konstytucyjnych, rozróżniając dwa pojęcia: *zmiany* i *rewizji* konstytucji”. Autor podkreśla, że twórcy konstytucji używali terminów świadomie i różnym zjawiskom nadali różne nazwy, a różnica ta „uchwytna jest wprost ze znaczenia literalnego, językowego słów zmiana i rewizja”. Jak stwierdza: „Mówimy o rewizji jako o zmianie zasadniczej, czyli zmianie pojęć zasadniczych, zmianie systemu, w odróżnieniu od zmiany zwykłej, tj. częściowej, więc w punktach o znaczeniu ograniczonym, niedotykającym całości konstytucji”. Następnie konkluduje, że rozróżnienie to potwierdzają przepisy art. 125 Konstytucji marcowej, określające warunki zmiany i rewizji konstytucji. Uregulowanie „zmiany” konstytucji to warunki ujęte w ust. 1–2 powyższego artykułu. „Rewizję” konstytucji określa zaś jako dwojaką: 1) *periodyczną*, która jest konieczna (ust. 4), i 2) *nadzwyczajną*, która jest fakultatywna (ust. 3).

Analizując przepisy art. 125, ocenia, że pozornie mogłoby się zdawać, iż do „zmiany” wymagane są większe warunki niż dla „rewizji”. Stwierdza jednak, że zmiana konstytucji jest łatwiejsza do przeprowadzenia niż jej rewizja, ponieważ – mimo wymagania specjalnych warunków – zmiana może być dokonywana „każdego czasu”, podczas gdy rewizja – poza jedynym wyjątkowym wypadkiem rewizji nadzwyczajnej (ust. 3) – może być dokonana tylko co 25 lat. Jak wyjaśnia: „wobec tego warunku żądanie kwalifikowanego quorum i większości dla uchwały oraz specjalnych formalności dla wniosku o zmianę tracą swe znaczenie”. Myśl twórców konstytucji odczytuje Komarnicki jako jasną:

1) idea rewizji „nadzwyczajnej” z ust. 2 wynikała z okoliczności, w jakich konstytucja została uchwalona, mianowicie wojny wschodniej, dostrzegalnego zamętu wewnętrznego, braku udziału w konstytuancie (Sejmie Ustawodawczym) przedstawicieli Kresów Wschodnich i Śląska; stąd danie możliwości „drugiemu z kolei sejmowi” dokonania rewizji „uchwalonej w tych warunkach konstytucji”; 2) „tak uchwaloną powtórnie” konstytucję jej twórcy chcieli uczynić „stałą w swych zasadach, obliczając jej trwałość na wiek działalności jednego pokolenia, co przeciętnie wynosi 25 lat” (ust. 4), 3) postanowieniem o rewizji „periodycznej” z ust. 4 twórcy konstytucji „jednak nie chcieli zamykać drogi legalnym zmianom poszczególnych przepisów konstytucji” i stąd instytucja jej „zmiany” (ust. 1–2).

W pracy pt. *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej* po kilkunastu latach tenże autor ogranicza się już jednak tylko do stwierdzenia, że art. 125 Konstytucji marcowej rozróżnia zmianę konstytucji oraz rewizję periodyczną i rewizję nadzwyczajną (z przytoczeniem brzmienia stosownych przepisów) – zaznaczając na wstępie, że różnica między powyższymi pojęciami nie jest w konstytucji sformułowana, „wobec czego sprowadza się do różnicy formalnej, czyli odmiennej procedury” (Komarnicki, 1934, s. 211–212). Z uwagi na upływ czasu sygnalizuje zaś, że przepis art. 125 ust. 3 o rewizji nadzwyczajnej stał się już nieaktualny, ponieważ sejm, obrany w 1928 r., został rozwiązany przez prezydenta RP w 1930 r. przed dokonaniem rewizji konstytucji. W owym czasie autor nie mógł jeszcze poczynić uwagi, że przepis art. 125 ust. 4 o rewizji periodycznej co 25 lat nie miał szansy, by zostać wykorzystany, jako że Konstytucja marcowa z 1921 r. obowiązywała jedynie 14 lat (do 1935 r.).

Władysław Leopold Jaworski w swej pracy *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921* stwierdza, że „art. 125 normuje rewizję Konstytucji w trojaki sposób: 1) rewizja mogąca być dokonana każdego czasu, 2) rewizja, którą może przeprowadzić drugi Sejm, zebrany na podstawie Konstytucji z 17 marca, 3) rewizja co lat 25”. Zwraca tu uwagę posługiwanie się jednym terminem – „rewizja” – dla wszystkich trzech trybów postępowania, w tym więc również w odniesieniu do art. 125 ust. 1–2, gdzie pojawia się termin „zmiana” (Jaworski, 1921, s. 716–718).

W odniesieniu do trybu z ust. 1 autor wylicza „wyższe” wymagania aniżeli przy zwykłej ustawie i porównuje je (niejako dla unaocznienia), wskazuje też na art. 35 konstytucji (rządzący relacjami między Sejmem i Senatem na gruncie zwykłego procesu ustawodawczego) oraz podkreśla, że zainicjować postępowanie może także rząd (co czyni bezprzedmiotowymi wymogi z ust. 1–2, przewidziane dla wniosków poselskich). W odniesieniu do trybu z ust. 3 autor zwraca uwagę, że przepis ten nie mówi, czy muszą być zachowane kwalifikacje wyma-



gane dla wniosków poselskich z ust. 2 przepisu. Podkreśla, że zwrot o rewizji konstytucji „własną uchwałą” Sejmu oznacza – bez przekazywania jej Senatowi. W odniesieniu do trybu z ust. 4 autor zauważa, że z użycia słów „ma być” wynikałoby, iż poddanie rewizji jest obligatoryjne, co oznacza, że nie potrzeba ani wniosku poselskiego, ani inicjatywy rządu. Różnice między trzema trybami z art. 125 autor ujął też w czytelnej tabeli, uwzględniającej kilka wyróżnionych elementów konstrukcyjnych każdego z nich.

Zygmunt Cybichowski w *Encyklopedii podręcznej prawa publicznego* wychodzi z założenia, że utrudnienia zmiany konstytucji mają u podstaw dążenie, aby reformy nie były dziełem przypadkowej większości (Cybichowski, 1927, s. 322–326). Jest jednak zwolennikiem umiaru rygorów, ponieważ zbyt wielkie utrudnienia rodzą dążenia do ich złamania. Z pewnym zrozumieniem podchodzi do lakonicznych i niejasnych norm w sprawie zmiany konstytucji, wyrażając przy tym przekonanie o większej doniosłości pośrednich przekształceń konstytucji w drodze praktyki. W odniesieniu do polskiej Konstytucji marcowej stwierdza, że art. 125 „odróżnia 3 wypadki zmiany konstytucji: zmianę zwykłą, zmianę specjalną i rewizję obowiązkową”. Jak widać, precyzja terminologiczna odbiega tu od brzmienia przepisów konstytucji.

W odniesieniu do „zmiany zwykłej” (chodzi tu o ust. 1–2 przepisów art. 125) autor akcentuje zasadnicze równouprawnienie izb prawodawczych o tyle, że zmiana konstytucji nie jest możliwa bez zgody Senatu, aczkolwiek Senat nie ma prawa inicjatywy, które przysługuje tylko Sejmowi. Wskazuje standardowo na elementy proceduralne, utrudniające zmianę konstytucji. Sygnalizuje, że przepis nie wspomina o prawie inicjatywy rządu, lecz prawa tego też nie wyłącza; należy więc przyjąć, że obowiązuje tu art. 10 konstytucji, przyznający prawo inicjatywy ustawodawczej rządowi i Sejmowi. W tymże kontekście przywołuje kazus z 1926 r., kiedy tzw. nowela sierpniowa konstytucji została uchwalona z inicjatywy rządu. Na marginesie stwierdza, że w tytule noweli, którą nazwano ustawą „zmieniającą i uzupełniającą” konstytucję, jest pleonazm, ponieważ każde uzupełnienie konstytucji jest jej zmianą (nie trzeba więc wspominać oddzielnie o uzupełnieniu).

Gdy chodzi o „zmianę specjalną”, autor ma na myśli art. 125 ust. 3 konstytucji. Przytaczając dosłowne brzmienie tego przepisu o „rewizji” konstytucji, zauważa, że konstytucja z „niewiadomych przyczyn” mówi nie o zmianie, lecz o rewizji, choć – jak stwierdza – „jest rzeczą oczywistą, że tak zmiana, jak i rewizja może dotyczyć bądź to całej konstytucji, bądź to poszczególnych jej artykułów”. Jako cechę charakterystyczną tego wypadku (zmiany bądź też rewizji konstytucji) traktuje pominięcie Senatu. Stawia pytanie, czy rygory

dotyczące wniosków o zmianę obowiązują także w przypadku, który mówi o rewizji, i odpowiada, że można to przyjąć, choć konstytucja tego nie określa.

Jeśli chodzi o „rewizję obowiązkową”, to Cybichowski zasadniczą różnicę trybu z art. 125 ust. 4 – w porównaniu ze „zmianą” konstytucji – widzi właśnie w jej obligatoryjnym charakterze, choć samą redakcję przepisu ocenia jako „zagadkową”, a przepis jako lakoniczny i wymagający „rozwinięcia przez ustawę wykonawczą, która będzie zawierać regulamin Zgromadzenia Narodowego poświęconego rewizji konstytucji”. Obligatoryjność „poddania rewizji” konstytucji w omawianym trybie oznaczać ma jedynie „konieczność rozważenia stosownych wniosków, ale ich brak lub brak dla nich poparcia oznaczałby, że Zgromadzenie Narodowe zakończyłoby się bez rezultatu”. Jak stwierdza autor, rygory w sprawie tych wniosków musi ustalić ustawa wykonawcza, gdyż w tej materii konstytucja milczy, a „nie jest konieczna konkluzja, że utrudnienie wniosków, przewidziane dla wypadków zmiany fakultatywnej, ma też obowiązywać w razie rewizji obowiązkowej”. Zauważa też, że kworum nie jest tu przez konstytucję ustalone.

Ten sam autor w pracy *Polskie prawo państwowe. Na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego* w zasadzie w pełni podtrzymuje poglądy wyrażone w przywołanej *Encyklopedii*, nieznacznie je uzupełniając. Jak stwierdza w odniesieniu do „zmiany specjalnej” (art. 125 ust. 3): „Ponieważ konstytucja nie ustala granic zmian, skreślenie przepisów o senacie nie jest wyłączone, bo przepis, mówiący o rewizji konstytucji co 25 lat przez sejm i senat, również może być zmieniony przez drugi z kolei sejm”. W odniesieniu zaś do „rewizji obowiązkowej” (art. 125 ust. 4) wskazuje, że instytucja ta „jest zaczerpnięta z konstytucji majowej, powstałej w epoce, gdy praktyka europejska nie posiadała jeszcze doświadczeń w dziedzinie konstytucji pisanych”, a jej wznowienie wprawdzie „zasługuje na uwagę jako reminiscencja historyczna, lecz jej racjonalność jest wątpliwa”. Zwraca też uwagę, że przepis z 1791 r. był lepiej zredagowany i miał inne znaczenie – wyłączał rewizję fakultatywną, podczas gdy Konstytucja marcowa takową dopuszcza (Cybichowski, 1927, s. 42–44).

Wczesnej oceny i krytycznego rozbioru rozwiązań przyjętych w Konstytucji marcowej dokonano już w zorganizowanym staraniem Dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12 do 25 maja 1921 r. cyklu odczytów, opublikowanych w zbiorze *Nasza Konstytucja* autorstwa znamienitych naukowców. Sprawę „odmiany konstytucji” podjął Michał Rostworowski, omawiając „Zagadnienia ogólne”, w tym odnosząc się do „władzy rządzącej” ustrój. System polski w tym wymiarze oceniał jako niejednolity („w trzech odmienionych hipotezach składa Konstytucja tę władzę w ręce coraz to innych czyn-

ników”). Wyliczał tu, że „odmiana Konstytucji może nastąpić: albo w drodze odmiany normalnej, która nosi nazwę «zmiany» (art. 125 ust. 1 i 2), albo w drodze odmiany nadzwyczajnej i wyjątkowej (art. 125 ust. 3), albo wreszcie w drodze odmiany periodycznej (art. 125 ust. 4), przy czym i druga, i trzecia forma nosi nazwę: «rewizji»” (Rostworowski, 1922, s. 11).

Jak stwierdził, różnica między tymi trzema odmianami „nie jest ani natury ilościowej, ani jakościowej”, skoro w odniesieniu do każdej z nich „nieokreślona ilość artykułów, dotyczących rzeczy najistotniejszych i najbliższych, ulec może odmianie”. Różnicę postrzegał jako „czysto formalną” i polegającą na tym, że zmienia się władza rządząca (organ). Jak pisał: „władza rządząca, spoczywająca stale w rękach organu normalnego, to jest zwykłej władzy ustawodawczej, w epokach z góry oznaczonych odbierana mu będzie i przenoszona – w okresie kadencji drugiego Sejmu – na ten Sejm sam wyłącznie, a w okresach co lat 25 – na Zgromadzenie Narodowe”. Odmiany te mieszczą się w ramach funkcji rządzącej.

W ocenie politycznej obie metody „rewizji” postrzegał Rostworowski w kategoriach „ewentualnych”, u podstaw których leży założenie, że normalny system zmiany „nie sprostą zadaniu utrzymania Konstytucji na wysokości potrzeb państwa polskiego”. Wobec takiej ewentualności niezbędne są „korektury” w obu postaciach „rewizji” konstytucji. Zwracał przy tym uwagę na fakt, że w trybie art. 125 ust. 3 Sejm ma możliwość samodzielnego („bez oglądania się na senat”) „przeprowadzenia swojej koncepcji o tych potrzebach”, a w trybie art. 125 ust. 4 przy przeprowadzeniu koncepcji większości senatorowie na Zgromadzeniu Narodowym mogą zostać przegłosowani. Dwie metody „ewentualne” (rewizji) postrzega więc autor jako hamulce przeciw Senatowi. Jak konkluduje: „System polski polega więc wprawdzie na powierzeniu władzy rządzącej w pierwszej linii Sejmowi i Senatowi tak, że ten ostatni nie może być zbagatelizowany, ale polega też jednocześnie na zabezpieczeniu się przeciw Senatowi, pojętemu jako «hamulec», drogą zorganizowania dwóch innych metod ewentualnych, przy których Senat albo żadnej roli nie odegra, albo też tylko podrzędną”. Widzi w tym niejednorodność systemu, zdradzającego „pewną chwiejność w zbudowaniu władzy rządzącej” (Rostworowski, 1922, s. 11–13).

Materia art. 125 konstytucji stała się też przedmiotem interesującej opinii w *Ankiecie o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, opublikowanej w „Czasopiśmie Prawniczym i Ekonomicznym” w 1924 r. pod egidą Władysława Leopolda Jaworskiego, autorstwa Juliana Twardowskiego. Autor określił postanowienia art. 125 konstytucji jako „trojaki rewizję” – każdoczesną (przez Sejm i Senat), rewizję „własną uchwałą [...] drugiego Sejmu” i przymusową rewizję periodyczną (co 25 lat przez Zgromadzenie Narodowe). *De lege lata* autor uznał te

postanowienia za „wadliwe, bo nie wspominają o możliwości dokonania rewizji Konstytucji z inicjatywy Rządu, której żadną miarą wykluczać nie uchodzi; bo nie mówią o kwalifikacjach, które posiadać musi wniosek o rewizji Konstytucji przez drugi Sejm [...], bo możliwość zmiany przez «drugi Sejm» z pominięciem Senatu jest logicznym i politycznym dziwołaniem”.

Julian Twardowski konstatował, że Konstytucja marcowa nie żąda dla swej rewizji współdziałania ludu (inicjatywy ludowej co do rewizji, ratyfikacji rewizji w trybie referendum, pytania ludu o potrzebę rewizji), jak jest to spotykane w wielu rozwiązaniach zagranicznych, i oceniał to jako „bezwarunkową zaletę” naszego art. 125. Zwracał uwagę, że konstytucja powierza jej rewizję „zwykłym ciałom ustawodawczym, nie wymagając nawet w tym celu nowych wyborów”, co także różni ją od wielu rozwiązań zagranicznych (Twardowski, 1924, s. 458–460).

Autor *de lege ferenda* postulował – choćby już ze względów technicznych – wprowadzenie rozróżnienia między zasadniczą zmianą konstytucji (*revision totale*) a zmianą tylko jej poszczególnych postanowień, bez naruszania zasad (*revision partielle*), także przywołując niektóre rozwiązania zagraniczne. Postulował też, by przynajmniej dla zasadniczej rewizji konstytucji przyjąć, że zmianę poprzedzić winna zasadnicza uchwała obu izb (powzięta w każdej z nich z osobną większością zwyczajną), iż zachodzi konieczność takiej zmiany. Dopiero na podstawie takiej uchwały obie izby wybierałyby specjalną Komisję, której zadaniem byłoby wskazanie postanowień konstytucji przeznaczonych do rewizji. Następnie, po dwukrotnym – z piętnastodniową przerwą – odczytaniu sprawozdania każdej z izb, obie izby obradujące łącznie ustalałyby (większością  $\frac{2}{3}$  przy kworum  $\frac{2}{3}$  ogólnej liczby członków) ostatecznie te przepisy, które mają być zmienione. Na mocy takiej uchwały izby należałoby uznać za rozwiązane i przeprowadzić wybory. Nowo wybrane izby dokonywałyby rewizji wskazanych wcześniej postanowień konstytucji – w porozumieniu z głową państwa (w tekście mowa o królu), przy zachowaniu kworum  $\frac{2}{3}$  ogółu członków parlamentu większością  $\frac{2}{3}$ . Obowiązek porozumienia się izb z głową państwa byłby celowy – zdaniem autora – dla utrudnienia manewrów „partyjno-taktycznych”. Autor podkreślał też, że „jeżeli się pragnie podtrzymać fikcję o odzwierciedleniu woli Narodu przez parlament, trzeba konsekwentnie poruczyć przeprowadzenie zmian konstytucji nowo wybranym ciałom parlamentarnym, jako aktualniejszym «zwierciadłom», niż są te, które, wybrane może jeszcze przed X laty, powzięły zasadniczą uchwałę co do pewnych zmian konstytucji”.

Konkludował również, że „ze względu na nasz temperament stronnicy należy Konstytucję polską zabezpieczyć silnymi gwarancjami”, przy czym byłoby pożądane, zdaniem autora, by przystąpić do prac nad zmianami „w spo-

sób trzeźwy, rzeczowy i – nie za późno”. Opinia autora o art. 125 Konstytucji marcowej mocno wsparta była – co do koncepcji – danymi prawno-porównawczymi, mniej wnikliwie odnosiła się jednak do brzmienia konkretnych rozwiązań *de lege lata*. Sam autor niekonsekwentnie posługiwał się pojęciami rewizji i zmiany konstytucji.

Osobno warto zwrócić uwagę na ocenę przepisów o trybie zmiany Konstytucji marcowej, dokonaną przez Edwarda Dubanowicza – na etapie prac konstytucyjnych przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego i posła sprawozdawcę projektu konstytucji na posiedzeniu plenarnym izby. W 1926 r. w pracy *Rewizja Konstytucji* zauważył, że konstytucja wymaga silniejszego zabezpieczenia przed działaniami parlamentu tak, aby nie mogła być *ad hoc* zmieniona bez większych trudności. W tymże kontekście szeroko przywoływał rozwiązania prawno-porównawcze.

Rozwiązania zawarte w art. 125 Konstytucji marcowej postrzegał jako chroniące stabilność tego aktu w stopniu zbyt niskim, mając na myśli przepis ust. 4 (działania zwyczajną większością Zgromadzenia Narodowego) oraz – jeszcze bardziej – przepis ust. 3 (działania „drugiego” Sejmu bez udziału Senatu), który określał mianem „nieprzemyślanej” uchwały. Rozumiał ważne powody, w postaci okoliczności narodzin Konstytucji marcowej, sprawiające, iż Sejm Ustawodawczy liczył się z możliwą niedoskonałością swego dzieła, co stanowiło uzasadnienie idei ułatwionej w przyszłości rewizji konstytucji, jednak – jak stwierdzał – „uzależnienie rewizji konstytucji w okresie najbliższym od samego tylko Sejmu uznać trzeba za krok zbyt ryzykowny, zatrzymanie zaś na stałe, po ewentualnym ugruntowaniu się konstytucji naszej w życiu narodu w ciągu paru pierwszych dziesiątkach lat, rewizji jej zwyczajną większością co lat 25 może dla ciągłości i trwania ustroju państwowego okazać się niebezpieczne, a nawet wprost zgubne”. Konkludował, że – po ustaleniu się i ugruntowaniu polskiego ustroju państwowego – „wystarczającą normą rewizji konstytucyjnej powinno zatem zostać postanowienie, uzależniające ją od kwalifikowanej większości  $\frac{2}{3}$  głosów Sejmu i Senatu, którym to obu ciałom ustawodawczym jest w danym wypadku zapewnione przez konstytucję równorzędne stanowisko”. Jak zauważał, po takim „ściśnieniu” przepisów art. 125 „byłoby w wysokim stopniu ograniczone niebezpieczeństwo łatwej i dowolnej zmiany konstytucji przez czynnik parlamentarny”. Wprost przy tym stwierdzał, że – ponad powyższe – nie ma potrzeby dalszych obostrzeń, znanych w innych państwach, jak np. dłuższe terminy legalne, czy potrzeby odsyłania ostatecznej decyzji do nowo wybranych izb (Dubanowicz, 1926, s. 20–21).

*Ankieta w sprawie rewizji Konstytucji Polskiej* przyniosła w 1930 r. także krytykę art. 125 Konstytucji marcowej – ze strony Ludwika Kulczyckiego

i Stanisława Starzyńskiego. Kulczycki zwracał uwagę na brak wyraźnej różnicy – wskazanej konstytucyjnie – między „zmianą” konstytucji a jej „rewizją”, co konkludował stwierdzeniem o zbędności tego rozróżnienia w art. 125. Proponował, by utrzymać w nim ust. 1 i 2, a nadto dodać ust. 3 w brzmieniu: „Po uchwaleniu zmiany konstytucji przez Sejm i Senat, Prezydent Rzeczypospolitej natychmiast rozwiązuje Sejm i Senat i zarządza nowe wybory nie później niż w trzy miesiące po ich rozwiązaniu. Sejm i Senat zbierają się w trzeci wtorek po wyborach i łączą w Zgromadzenie Narodowe, które przeprowadza rewizję konstytucji zwyczajną większością głosów, przy obecności co najmniej 400 członków”.

W teście *Ankiecie* Stanisław Starzyński wskazywał, że art. 125 ust. 3 Konstytucji marcowej winien być z niej w ogóle usunięty, co miało u podstaw brak udziału Senatu w tym trybie. Miarodajnym dlań punktem odniesienia były tu rozwiązania francuskie.

Nie zawsze jednak fachowe gremia prawnicze postrzegały rozwiązania zawarte w art. 125 Konstytucji marcowej z tak dużą dozą negatywnej oceny. Przykładem może być publikacja *Rewizja konstytucji. Opinia zbiorowa grona prawników*, w której u podstaw prac analitycznych leżało założenie, aby zająć się potrzebą zmian uznanych za „niezbędnie konieczne”, z wyłączeniem zmian ewentualnie uznanych za „tylko pożyteczne”. Otóż wśród siedmiu kluczowych bloków materii konstytucyjnej, rekomendowanych do zmian, nie znalazła się materia przepisów art. 125 konstytucji. Kilkunastoosobowy zespół traktował zagadnienie rewizji Konstytucji marcowej – jak deklarował – w płaszczyźnie prawa, nie polityki, sam wywodząc się z kręgów praktyki prawniczej (sędziowie Sądu Najwyższego, Najwyższego Trybunału Administracyjnego, członkowie Komisji Kodyfikacyjnej, adwokaci).

### 3. NOWELA SIERPNIOWA – INTERPRETACJE I PRAKTYKA USTROJOWA

Jak wspominaliśmy, w praktyce ustrojowej jedyna zmiana Konstytucji marcowej – w czasie 14 lat jej obowiązywania – została dokonana w dniu 2 sierpnia 1926 r. (tzw. nowela sierpniowa) w toku I kadencji pod rządami nowej konstytucji. Bezpośrednio była ona prawnohistorycznym rezultatem przewrotu majowego, dokonanego – przeciw legalnym władzom państwa – przez Józefa Piłsudskiego w dniach 12–15 maja 1926 r. Jednym z pierwszych działań nowego rządu pod prezesurą Kazimierza Bartla było złożenie – w dniu 16 czerwca 1926 r. – w Sejmie projektu zmiany konstytucji, przewidującego

znaczne rozszerzenie uprawnień prezydenta. Nowelizacja możliwa była jedynie w trybie art. 125 ust. 1–2 Konstytucji marcowej. Ponieważ nie był to projekt poselski, nie dotyczył go wymóg opatrzenia odpowiednią liczbą podpisów.

W okresie prac nad tzw. nowelą sierpniową projekty zmian konstytucji złożyły też ugrupowania centroprawicy, odsunięte od władzy w wyniku zamachu majowego. Wszystkie projekty poselskie zostały przedłożone z wymaganą przez art. 125 ust. 2 Konstytucji marcowej liczbą 111 podpisów. Projekty te także wzmacniały władzę wykonawczą, ale dążyły też do rozszerzenia uprawnień Senatu kosztem Sejmu (Krukowski, 1990, s. 125–130).

Rządowy projekt zmiany konstytucji z 16 czerwca 1926 r. następnego dnia został przesłany Sejmowi, a izba rozpoczęła nad nim obrady w dniu 5 lipca (co oznaczało dochowanie konstytucyjnego wymogu z art. 125 ust. 2 o terminie 15-dniowym, jaki winien upłynąć od zapowiedzenia projektu do jego rozpatrywania). Prace Komisji Konstytucyjnej trwały w dniach 8–15 lipca, a projekt uchwalono w Komisji zwykłą większością – przyjęto bowiem, że konstytucyjny wymóg przyjmowania zmian większością  $\frac{2}{3}$  wymagany jest tylko w pracach *in pleno* izby. W trzecim głosowaniu *in pleno* całość projektu ustawy o zmianie konstytucji przyjęto 22 lipca 1926 r., po czym projekt trafił do Senatu. W dniu 31 lipca Senat przyjął projekt w wersji m.in. proponującej daleko idące rozszerzenie praw Senatu. Senat odrzucił jednak przyjętą uprzednio przez Sejm poprawkę, zgodnie z którą „w razie rozwiązania Sejmu II kadencji prawo rewizji Konstytucji bez udziału Senatu miałyby przez rok Sejm III kadencji”. Ostateczne głosowanie odbyło się 2 sierpnia 1926 r., a 4 sierpnia „nowela sierpniowa” została opublikowana i weszła w życie (Ajnenkiel, 2001, s. 195–198). Zmiana konstytucji nie szła tak głęboko, by mogła być uznana za niedemokratyczną; mieściła się w nurcie „racjonalizacji parlamentarizmu” (Grzybowski, 1948, s. 209; Sarnecki, 2001, s. 24; Kulesza, 1998, s. 55). Z kolei po „noweli sierpniowej” aż do rozwiązania parlamentu w końcu 1927 r. nie złożono w Sejmie I kadencji żadnych innych, formalnych projektów zmiany Konstytucji marcowej.

Sejm II kadencji, który rozpoczął swoją działalność w marcu 1928 r., był – jak wiadomo (art. 125 ust. 3 Konstytucji marcowej) – wyposażony w szczególne przywileje rewizyjne. Rewizja konstytucji mogła dojść do skutku mocą własnej uchwały Sejmu (bez udziału Senatu). W kampanii wyborczej BBWR (Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem) hasło zmiany konstytucji było jednym z głównych jej elementów. Na szczególne uprawnienia co do rewizji konstytucji zwrócił uwagę posłów prezydent Rzeczypospolitej w skierowanym do nowego Sejmu orędziu. Obozowi rządzącemu nie udało się jednak w wyborach zdobyć większości wymaganej do uchwalenia zmiany konstytucji. Układ sił

politycznych w praktyce wykluczył zaś możliwość wypracowania wspólnego stanowiska, co stało się przyczyną rozwiązania Sejmu (II kadencji) przez prezydenta w sierpniu 1930 r., a więc jeszcze przed wyczerpaniem czasu pełnomocnictw Sejmu (Gdulewicz, Gwiżdż, Witkowski, 1990, s. 146 i 150–151).

Sejm w dniu 22 stycznia 1929 r. przyjął rezolucję o przystąpieniu do rewizji konstytucji, co otworzyło etap składania projektów (Wojtacki, 2013, s. 29–30). Nowelizacją z dnia 22 stycznia 1929 r. regulamin obrad Sejmu z dnia 16 lutego 1923 r. uzupełniony został o rozdział IX – „Rewizja Konstytucji”, obejmujący art. 100–107 (Tusiński, 2008, s. 63–64).

W dniu 6 lutego 1929 r. wpłynął projekt sygnowany przez 114 posłów BBWR (Rostocki, 2002, s. 300). Autorem tego projektu był Stanisław Car. Projekt zawierał 70 artykułów, a pod względem formy był zbiorem „poprawek” do Konstytucji marcowej. Owe „poprawki” miałyby zostać włączone do Konstytucji marcowej (w projekcie oznaczone – jako artykuły – tymczasowo cyframi rzymskimi) w miejsce wymienionych przepisów konstytucji; poza tym zabiegiem technicznym zaproponowano w projekcie (dodatkowo) korekty – głównie redakcyjne – do niektórych innych przepisów Konstytucji marcowej (w tym do art. 125). W nowym układzie strukturalnym i z nową numeracją ciągłą konstytucja miałaby 12 rozdziałów, obejmujących łącznie 143 artykuły. Merytorycznie projekt bardzo rozszerzał uprawnienia prezydenta i ograniczał rolę izb parlamentu. Sejm przeprowadził nad tym projektem debatę ogólną w dniach 21 i 27 lutego oraz 1 i 4 marca 1929 r., na zakończenie debaty odsyłając go do Komisji Konstytucyjnej w celu dalszego rozpatrywania.

W ostatnim dniu tej debaty – 4 marca 1929 r. – ugrupowania lewicowe odpowiedziały na propozycje BBWR własnym projektem. Był to projekt o wyraźnie demokratycznych tendencjach, choć „był to już czas niesprzyjający realizacji demokratycznych zamierzeń” Sejmu (Gdulewicz, Gwiżdż, Witkowski, 1990, s. 148). W dniu 20 marca 1929 r. – bez dyskusji – Sejm odesłał projekt do Komisji Konstytucyjnej. Rychło jednak znacznemu pogorszeniu – na wiele miesięcy – uległy stosunki polityczne między obozem rządzącym i opozycją, więc podjęcie prac przez Komisję Konstytucyjną się opóźniło. Debata ogólna – na 10 posiedzeniach Komisji – toczyła się od dnia 11 stycznia 1930 r. do dnia 18 lutego 1930 r. (Tusiński, 2008, s. 394–396).

W ostatnim dniu wspomnianej wcześniej debaty w Komisji Konstytucyjnej – 18 lutego 1930 r. – na plenum Sejmu wpłynął wspólny projekt głównie ugrupowań centrowych, poparty 117 podpisami. Projekt nie różnił się istotnie od projektu sanacyjnego, ale nie szedł tak daleko w kierunku wzmocnienia urzędu prezydenta; pozostając jeszcze na gruncie zasad demokracji parlamentarnej, proponował zmiany „racjonalizujące”, uwzględniające dotychczasowe doświadcze-



nia (Gdulewicz, Gwiżdż, Witkowski, 1990, s. 148–149). W dniu 6 marca 1930 r. Sejm bez dyskusji odesłał projekt do Komisji Konstytucyjnej. Oficjalnie był to ostatni – w II kadencji – projekt zmiany konstytucji. Znow jednak zawirowania polityczne przyniosły fiasko prac. Rząd uznał za niecelowe zajęcie przezeń stanowiska w sprawie rewizji konstytucji w toku aktualnych prac, sygnalizując jednak Komisji, że toczone prace powinny koniecznie i w pierwszym rzędzie doprowadzić do „uczynienia z urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej czynnika nadrzędnego w państwie”. Poskutkowało to odrzuceniem przez większość składu Komisji niemal wszystkich szczegółowych propozycji projektu BBWR (Tusiński, 2008, s. 396–397). Nie dało się zbliżyć przeciwstawnych stanowisk. Była to istotna przesłanka rozwiązania Sejmu II kadencji. Prezydent podpisał w dniu 29 sierpnia 1930 r. orędzie rozwiązujące parlament, stwierdzając w nim: „najważniejszą rzeczą [...] jest naprawa zasadniczych praw rządzących Rzeczypospolitą [...]. Gdy przekonałem się, że naprawy tej pomimo moich usiłowań dokonać nie potrafię za pomocą istniejącego obecnie Sejmu Rzeczypospolitej, zdecydowałem rozwiązać istniejący sejm i senat” (Gdulewicz, Gwiżdż, Witkowski, 1990, s. 151; Czajowski, 2015, s. 164).

Dla dokładności należy jednak jeszcze w odniesieniu do II kadencji zasygnalizować, że w drugiej połowie grudnia 1929 r. bezpośrednio w sejmowej Komisji Konstytucyjnej projekt zmiany konstytucji zgłoszony został także przez Klub Narodowy (endecja), a Komisja przyjęła go jako jedną z podstawowych prac konstytucyjnych; jak stwierdza Piotr A. Tusiński: „Zgłoszenie wprost w Komisji Konstytucyjnej oznaczało, że nie była to formalnie inicjatywa ustawodawcza, lecz poprawki wniesione na etapie komisyjnym. Stąd też brak stosownego druku sejmowego zawierającego ten projekt” (Tusiński, 2008, s. 362). Projekt wyrażał wyraźne tendencje konserwatywne.

Spośród wszystkich sześciu projektów zmiany Konstytucji marcowej – obrazujących praktykę ustrojową na gruncie jej art. 125 – jedynie dwa projekty zawierały propozycje dotyczące nowelizacji przepisów tego właśnie art. 125. Ścisłej – był to tylko wspólny projekt lewicy z dnia 4 marca 1929 r. (druk nr 555) oraz projekt endecki (dokładniej – poprawki zgłoszone na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej). W odniesieniu do materii zmiany i rewizji Konstytucji marcowej oba projekty raczej nawiązywały do koncepcji ustrojowych obu obozów politycznych z okresu przed uchwaleniem konstytucji („spór o Senat” między lewicą a prawicą), niż stanowiły nowe próby poprawienia rozwiązań konstytucyjnych. Propozycje te o tyle nie odegrały swojej roli, że – jak wskazywaliśmy – Sejm II kadencji (1928–1930) nie dokonał rewizji Konstytucji marcowej.

Po rozwiązaniu parlamentu II kadencji wybory do Sejmu i Senatu III kadencji odbyły się 16 listopada 1930 r. BBWR uzyskał większość manda-

tów w obu izbach, ale tylko w Senacie była to większość umożliwiająca dokonanie zmiany konstytucji. W III kadencji przepis art. 125 ust. 3 Konstytucji marcowej był już „bezpiermiotowy”, a parlament mógł dokonywać zmian konstytucyjnych jedynie w trybie jej art. 125 ust. 1 i 2 – większością  $\frac{2}{3}$  głosów w każdej z izb, przy kworum stanowiącym połowę ustawowej liczby posłów i senatorów (jak w I kadencji). W Sejmie III kadencji BBWR dysponował jedynie większością bezwzględną. Jeszcze przed inauguracyjnymi posiedzeniami izb Józef Piłsudski zdecydował, by do Sejmu ponownie wnieść projekt zmiany konstytucji, zgłoszony przez BBWR w poprzedniej kadencji (i odrzucony przez opozycję w Komisji Konstytucyjnej), przy czym – jak stwierdził – nie należałoby „upierać się przy sformułowaniu każdego paragrafu” (Kulesza, 1998, s. 60). W dniu 6 lutego 1931 r. projekt został oficjalnie zgłoszony do łaski marszałkowskiej. *De facto* nie był to projekt „zmian”, aczkolwiek tak właśnie zatytułowano wniosek, ale jednolity tekst nowej konstytucji pod nazwą „Ustawa konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej”; „w sensie merytorycznym był to jednak prawie ten sam tekst, który w Sejmie poprzedniej kadencji został zgłoszony jako projekt zmiany Konstytucji marcowej” (Tusiński, 2008, s. 362). Nie był to jednak tylko „zbiór poprawek” jak uprzednio – propozycje zmian Konstytucji marcowej połączono w nim jednolicie z przepisami, które postanowiono zachować. Integralna postać nowej konstytucji „bazowała” jednak wciąż na obowiązującej Konstytucji marcowej jako punkcie odniesienia, choć struktura wewnętrzna projektu była odmienna. Projekt był też obszerniejszy – liczył 143 artykuły (przy 126 artykułach Konstytucji marcowej).

Wniosek BBWR w sprawie zmiany konstytucji był w III kadencji jedynym, jaki został wniesiony do Sejmu, jako że żadne z pozostałych ugrupowań politycznych nie dysponowało potrzebną liczbą 111 mandatów (podpisów pod projektem), a przedłożenie projektu „wspólnego” całej opozycji *de facto* nie wchodziło w rachubę wobec bardzo daleko idących różnic w koncepcjach ustrojowych ugrupowań prawicy, centrum i lewicy.

Wniesienie do Sejmu projektu BBWR po czterech latach zwieńczone zostało uchwaleniem Ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. Prace nad uchwaleniem Konstytucji kwietniowej – choć formalnie w trybie przepisów o zmianie (art. 125 ust. 1–2) Konstytucji marcowej – zostały gruntownie przeanalizowane w literaturze przedmiotu. Nie ulega wątpliwości, że uchwalenie Konstytucji kwietniowej zostało dokonane z licznymi naruszeniami, większymi i mniejszymi, litery prawa – zarówno Konstytucji marcowej, jak i przepisów regulaminowych Sejmu. Praktyka polityczno-ustrojowa okazała się jednak silniejsza niż wymiar prawny postępowania.

Pierwsze czytanie projektu odbyło się na posiedzeniu Sejmu w dniu 3 marca 1931 r. Kluby opozycyjne „zapowiedziały, że nie uważają chwili obecnej za sprzyjającą do prac nad reformą ustroju państwa i odmówiły wszelkiego w niej udziału”. Na zakończenie I czytania marszałek Sejmu odesłał projekt do Komisji Konstytucyjnej (Tusiński, 2008, s. 399). Komisja wybrała Stanisława Cara na generalnego sprawozdawcę projektu. Na jego wniosek Komisja zdecydowała o rozpisaniu „ankiety konstytucyjnej” w przedmiocie zmiany konstytucji oraz określiła porządek i plan swej pracy w oparciu o 18 „teoretyczno-kodyfikacyjnych” referatów problemowych. Przed zakończeniem prac – toczących się w trakcie dwóch sesji zwyczajnych Sejmu na przełomie 1931 i 1932 r., a następnie na przełomie 1932 i 1933 r. – dodano jeszcze jeden referat: *19. Zagadnienia zmiany konstytucji*, który wygłosił Jan Bogdani. Na „ankietę” wpłynęło kilkanaście odpowiedzi, a z własnej inicjatywy memoriał – co do zmiany konstytucji – przedłożył władzom episkopat (Kulesza, 1998, s. 61–64; Tusiński, 2008, s. 401–402). Prace Komisji Konstytucyjnej biegły „swoim torem” i miały głównie charakter studyjny.

Na przełomie czerwca i lipca 1932 r. z inicjatywy Walerego Sławka odbyła się – poufna i w węższym gronie – konferencja (narada), która zaowocowała pewną zmianą koncepcji prac nad nową konstytucją. Powołano tzw. sejmowo-senacką grupę konstytucyjną BBWR z zadaniem przebudowy projektu konstytucji, będącego przedmiotem dotychczasowych prac w sejmowej Komisji Konstytucyjnej, tym razem zgodnie z ustaleniami uczestników narady. Zespół miał działać niezależnie od Komisji Konstytucyjnej w Sejmie. W pracach konstytucyjnych obozu rządzącego pojawiła się więc „dwutorowość” – tzw. tor „ślepy” (prace Komisji Konstytucyjnej) oraz tor „rzeczywisty” (w gronie wspomnianego zespołu) (Kulesza, 1998, s. 66).

#### 4. PRACE NAD NOWĄ REGULACJĄ KONSTYTUCYJNĄ

W pierwszych miesiącach 1933 r. okazało się, że działania wspomnianego „zespołu” nie satysfakcjonowały Walerego Sławka. Pragnął on „oderwać się od dotychczasowej metody retuszowania konstytucji” i rozpocząć prace nad przyszłą konstytucją, opartą na nowych ideach ustrojowych. W kwietniu 1933 r. powołano więc drugi zespół, nieliczny (początkowo w składzie: Walery Sławek, Stanisław Car, Wacław Makowski, Ignacy Matuszewski i Bohdan Podolski) – do zredagowania nowej konstytucji. Członkowie zespołu skupili się na rozdziale pierwszym konstytucji, mającym zawierać naczelne zasady ideowe nowego ustroju. Zadanie przygotowania kolejnych rozdziałów konstytu-

cji powierzono Stanisławowi Carowi. Prace były też konsultowane w gronie premierów rządów pomajowych, z wyjątkiem J. Piłsudskiego i K. Bartla. Na początku czerwca gotowy był projekt I rozdziału nowej konstytucji (tzw. dekalog), od połowy czerwca do połowy lipca 1933 r. Stanisław Car z pomocą Bohdana Podoskiego zredagował pozostałe 52 artykuły projektu. Gotowy projekt w dniu 1 sierpnia 1933 r. uzyskał akceptację prezydium Klubu Parlamentarnego BBWR. Jeden z konserwatywnych polityków BBWR (Stanisław Cat-Mackiewicz) plastycznie określił role trzech „twórców” projektu – Walery Sławek to „lew”, Bohdan Podoski to „wół”, Stanisław Car to „wąż”; jak stwierdza P.A. Tusiński: „[...] Sławek, jako prezes Bloku, dysponował «imperium» i dyktował pryncypia ideologiczne projektu, Podoski pracowicie formułował redakcyjnie poszczególne jego przepisy, Car zaś dbał o to, by był on wewnętrznie spójny i dało się go przeprowadzić przez ścieżkę legislacyjną w parlamencie” (Kulesza, 1998, s. 66–68; Tusiński, 2008, s. 404). Początek września 1933 r. oznaczał istotną cezurę w pracach konstytucyjnych, odmieniając ich oblicze. Definitywnie bowiem zarzucono koncepcję korekty ustroju przez „naprawę” poszczególnych artykułów Konstytucji marcowej i wypracowano całościowy, spójny projekt, wyrażający zupełnie inne założenia niż obowiązująca konstytucja i odzwierciedlający idee „nowego państwa”.

W powyższych wydarzeniach widać wyraźnie dwa zasadniczo różne etapy prac konstytucyjnych, dla których wyróżnienia kryterium chronologiczne ma znaczenie uboczne. Istotniejsze jest bowiem dostrzeżenie różnic koncepcyjnych (merytorycznych) w podejściu do „zmiany” Konstytucji marcowej. Etap pierwszy to traktowanie zmiany „przez pryzmat: 1) zachowania w mocy Konstytucji marcowej; 2) przez dokonanie zmiany jej przepisów w taki sposób, by wyeliminować i zmienić te jej postanowienia, które w praktyce ustrojowej okazały się wadliwe i szkodliwe z punktu widzenia prawidłowego i skutecznego funkcjonowania państwa, w szczególności w sferze relacji pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą [...]”. Etap drugi oznacza odmienne podejście do reformy ustroju (odrzućcie „naprawy” poszczególnych artykułów Konstytucji marcowej), zakładające „prace nad nową konstytucją, opierającą się na zupełnie innych założeniach niż obowiązująca konstytucja; prace nad konstytucją odpowiadającą idei «nowego państwa» [...]”. Wspólna im – przynajmniej w założeniu – miała być tylko podstawa normatywna w postaci art. 125 Konstytucji marcowej, regulującego tryb postępowania; w praktyce ustrojowej – jak się później okazało – i to założenie się nie sprawdziło (Kulig, 2015, s. 152).

Nowe idee naczelne ustroju Walery Sławek przedstawił publicznie już wprawdzie 6 sierpnia 1933 r. na dorocznym zjeździe legionistów, następnie zaś w prorządowej „Gazecie Polskiej” – a więc całej opinii publicznej – jako

„Wytyczne nowej konstytucji”, ale sam projekt nowej konstytucji – zaaprobowany kilka dni wcześniej przez prezydium Klubu Parlamentarnego BBWR – nadal jeszcze pozostawał tajny. We wrześniu 1929 r. odbyło się 9 posiedzeń „grupy konstytucyjnej BBWR”. W połowie października poufnie przedyskutowali najważniejsze propozycje projektu czołowi politycy obozu rządzącego. W dniu 5 grudnia ostatecznie zatwierdzono projekt. W toku tych poufnych prac wprowadzono doń 68 poprawek. Sam projekt nadal pozostawał tajny (Kulesza, 1998, s. 68; Tusiński, 2008, s. 404).

Jeszcze przed otwarciem w dniu 3 listopada 1933 r. sesji Sejmu Walery Ślawek polecił Stanisławowi Carowi, żeby opracował – na podstawie istniejącego tekstu projektu konstytucji – tzw. tezy konstytucyjne. Chodziło o to, by były one „możliwie najbliższe sformułowaniom projektu nowej konstytucji, a tam, gdzie by to było możliwe, dosłownie je powtarzały” (Podoski, 1979, s. 191). Z pomocą Bohdana Podoskiego Stanisław Car perfekcyjnie wywiązał się z zadania, tak że „każdy punkt też był *de facto* projektem odpowiedniego artykułu przyszłej konstytucji”. Ich taktycznym celem było uśpienie czujności opozycji. Dokument obejmował 62 tezy. Tezy konstytucyjne – wciąż nie sam projekt – 14 grudnia 1933 r. zostały przedstawione na posiedzeniu Klubu Parlamentarnego BBWR, a następnego dnia opublikowane w „Gazecie Polskiej” i kilka dni później uzupełnione objaśnieniami Stanisława Cara. Jak pisze P.A. Tusiński: „w połowie grudnia zostały zatem zakończone w gronie kierownictwa BBWR wszystkie prace przygotowawcze do wprowadzenia nowej konstytucji – gotowy jej projekt (wciąż tajny) i jego publiczna wersja, czyli 62 *Tezy konstytucyjne*” (Tusiński, 2008, s. 406).

Dalsze wypadki miały bardzo szybkie tempo. Rozpoczęto od „uruchomienia” sejmowej Komisji Konstytucyjnej. Mimo że nie doszło jeszcze na jej forum do wygłoszenia czterech zaplanowanych wcześniej referatów, na posiedzeniu Komisji w dniu 20 grudnia 1933 r. Stanisław Car złożył – jako referent generalny – sprawozdanie z jej prac w latach 1931–1933, prezentując tezy jako wynik dokonanych prac, oraz poddał „pod rozagę komisji projekt zasad, na których ma się oprzeć zmiana konstytucji”. Stwierdził, że to „Komisja Konstytucyjna w swej pracy postanowiła stworzyć nową koncepcję ustroju państwa opartą na innych zasadach niż te zawarte w obowiązującej konstytucji”. Nie odpowiadało to rzeczywistości, skoro tezy powstały w innym trybie, poza Komisją. Stanisław Car przyznał też, że jest już gotowy projekt konstytucji, ale uchylił się od jego prezentacji na forum Komisji (Kulesza, 1998, s. 68; Tusiński, 2008, s. 406). W dniu 18 stycznia 1934 r. Komisja (większością głosów posłów BBWR) podjęła dwie uchwały – o przyjęciu tez „za podstawę dalszych prac nad redakcją ustawy zasadniczej” oraz by przedstawić Sejmowi „sprawo-

zдание ze swoich dotychczasowych prac nad rewizją konstytucji”, do którego załączono przyjęte przez Komisję tezy wraz z ich uzasadnieniem, opracowanym już po posiedzeniu przez Wacława Makowskiego jako przewodniczącego Komisji (Kulesza, 1998, s. 66–69; Tusiński, 2008, s. 406–407).

Biorąc formalnie, w dniu 26 stycznia 1934 r. Sejm rozpatrywał „Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej z toku prac nad wnioskiem Klubu Parlamentarnego BBWR w sprawie zmiany konstytucji (Druk nr 111)” (tak zatytułowany był druk sejmowy przyjęty przez Komisję, oznaczony jako „Druk nr 820”). Jak pisze Andrzej Ajnenkiel: „Nikt nie zauważył, że pod postacią tez ukryty jest w rzeczywistości projekt ustawy, zwłaszcza że nie posiadał on tytułu i zewnętrznych cech ustawy w postaci podziału na artykuły, rozdziały itp. i odpowiedniej numeracji” (Ajnenkiel, 2001, s. 207). W stosunku do projektu BBWR, złożonego na początku kadencji, tezy były dokumentem znacząco zmienionym. Widoczna była zwłaszcza zwięzłość tez na tle pierwotnego projektu ze znacznie większą dbałością o dopracowanie szczegółów. Przedostatnim rozdziałem tez były postanowienia odnoszące się do „zmiany konstytucji” (Kulig, 2015, s. 257–286).

Wystąpienie Stanisława Cara jako sprawozdawcy Komisji Konstytucyjnej skupiło się na wyeksponowaniu podstaw ideowych tez konstytucyjnych i nie kończyło się jakimkolwiek „wnioskiem, który by Sejm miał uchwalić, ponieważ uchwała Komisji Konstytucyjnej upoważniała go tylko do złożenia Sejmowi sprawozdania z dotychczasowego stanu prac”. Przedstawiciele opozycji w oświadczeniach podtrzymywali sprzeciw swoich klubów wobec udziału w pracach nad konstytucją i opuścili salę obrad Sejmu; w roli „obserwatora” dalszych obrad pozostał jedynie endecki poseł Stanisław Stroński.

Po przerwie w obradach Stanisław Car zgłosił znamienny wniosek: „Ponieważ, jak wynika z oświadczeń wszystkich odłamów opozycji, opozycja nie interesuje się zagadnieniami naprawy ustroju, przeto sądzę, że nie ma przeszkód, aby załatwić tę sprawę od razu. Wnoszę, ażeby tezy, które dziś przedłożyliśmy, a które były przez te trzy lata dyskutowane w naszej komisji, uznać za projekt konstytucji [...]. Wnoszę [...] ażeby w druku 820 zamiast tytułu «tezy konstytucyjne» umieścić tytuł «ustawa konstytucyjna», a numery tez oznaczyć jako numerację poszczególnych artykułów”. Zaprotestował poseł Stroński i wykażał regulaminową niedopuszczalność takiego wniosku. Następnie Stanisław Car zgłosił dwa wnioski formalne – o uzupełnienie porządku dziennego obrad oraz o skrócenie postępowania. Oba wnioski w jednym głosowaniu zostały przyjęte przez większość. Jak wynika ze sprawozdania stenograficznego, Marszałek Sejmu kontynuował: „Wobec tego zgodnie z powziętą uchwałą przystępujemy do głosowania nad Ustawą konstytucyjną. Kto jest za tem, zechce

wstać. Stwierdzam niewątpliwą większość  $\frac{2}{3}$  wymaganą przez art. 125 Konstytucji. Przystępujemy do trzeciego czytania. Kto jest za ustawą w trzecim czytaniu? Stwierdzam tę samą większość  $\frac{2}{3}$ . Stwierdzam, że Ustawa konstytucyjna została przez Sejm w drugim i trzecim czytaniu uchwalona” (Tusiński, 2008, s. 409). Wcześniejsze wyjście opozycji z sali obrad umożliwiło sanacji uzyskanie wymaganej większości głosów, choć Marszałek Sejmu przy obu głosowaniach nie sprawdził kworum.

Tak uchwalony tekst nowej konstytucji opublikowany został niezwłocznie jako druk sejmowy nr 820 Bis, zatytułowany „Projekt ustawy uchwalony przez Sejm na 108 posiedzeniu w dniu 26 stycznia 1934 r. Ustawa konstytucyjna”. Jak zauważa Ajnenkiel, tytułów takich w praktyce sejmowej nie stosowano. Samo wydanie druku było też wydarzeniem bez precedensu, jako że w dotychczasowej praktyce parlamentarnej druk poprzedzał uchwałę izby i stanowił w ogóle podstawę do procedowania. O tym, w jak znikomym stopniu tezy różniły się od uchwalonego projektu ustawy, świadczy to, że 62 tezy przekształcono – nadając im numerację – w 62 artykuły, a ostatnie zdanie z tez stało się ostatnim (63.) artykułem projektu. Niejako przy okazji dokonano także niewielkich zmian w samym tekście dotychczasowych tez (Ajnenkiel, 2001, s. 210). W odniesieniu do materii zmiany konstytucji tekst uchwalony przez Sejm w dniu 26 stycznia 1934 r. obejmował art. 62 ust. 1–5 (XIII. Zmiana Konstytucji).

Józef Piłsudski, poinformowany o przebiegu posiedzenia Sejmu w dniu 26 stycznia 1934 r., stwierdził, że „dla Ustawy konstytucyjnej uchwalenie jej dowcipem i trickiem nie jest zdrowe” i że należy „ten trick pokryć i zneutralizować przez szczegółową debatę i zmiany w Senacie”. Dodał też, że „jedynym usprawiedliwieniem dla naszego tricku jest fakt, że w ogóle konstytucje w historii nigdy nie były uchwalane przy zbytnim porządku pod względem formalnym”. Opowiedział się przy tym za spowolnieniem prac i sprzeciwił – zawartej w uchwalonym akcie – koncepcji Senatu opierającego się na elitarystycznej idei „legionu zasłużonych”. Uchwalony projekt konstytucji dopiero więc pod koniec marca 1934 r. przesłano do Senatu, a Walery Sławek w czerwcu – na posiedzeniu sejmowo-senackiej grupy konstytucyjnej BBWR – zarekomendował zmiany dotyczące konstrukcji Senatu. Tekst projektu wymagał więc kilku zasadniczych modyfikacji oraz, jak się w praktyce okazało, wielu drobniejszych korekt. Potrzebne prace wykonał – w trybie poufnym – zespół w składzie: Walery Sławek, Stanisław Car, Bohdan Podoski i Wojciech Rostworowski, wprowadzając łącznie 46 poprawek do tekstu, porządkujących go zwłaszcza pod względem technicznolegislacyjnym. Komisja Konstytucyjna Senatu przyjęła wszystkie poprawki zarekomendowane przez sprawozdawcę projektu Wojciecha Rostworowskiego. W dniu 16 stycznia 1935 r. Senat – należytą więk-

szością głosów i przy należyтым kworum – przegłosował projekt. Uchwalony przez Senat projekt konstytucji skierowany został – po przesłaniu go ponownie do Sejmu – pod obrady sejmowej Komisji Konstytucyjnej. Zaaprobowała ona bez zmian poprawki Senatu. Na posiedzeniu Sejmu w dniu 23 marca 1935 r. w głosowaniu imiennym przyjęto *en bloc* poprawki Senatu większością 260 głosów (przeciw było 139 głosów). Marszałek Sejmu stwierdził, że za odrzuceniem poprawek nie głosowała kwalifikowana większość 11/20, więc Sejm je przyjął, co – zdaniem Marszałka – oznaczało przyjęcie nowej konstytucji. Było to jednak zastosowanie art. 35 Konstytucji marcowej, dotyczącego ustaw zwykłych. Zaprotestowali posłowie opozycji, jako że zgodnie z art. 125 Konstytucji marcowej do przyjęcia poprawek wymagana jest większość  $\frac{2}{3}$ . Protest był bezskuteczny (Kulesza, 1998, s. 74–76; Tusiński, 2008, s. 418–420).

Prezydent Rzeczypospolitej – po uprzednich podpisach wszystkich członków rządu – podpisał uchwalony akt w dniu 23 kwietnia 1935 r. (stąd określenie Konstytucja kwietniowa), następnego dnia ogłoszono tekst w Dzienniku Ustaw (Nr 30, poz. 227) i w tymże dniu Ustawa konstytucyjna weszła w życie. W swym oryginalnym kształcie mogła być jednak stosowana krótko – do wybuchu II wojny światowej. W tym czasie nie uległa żadnej nowelizacji.

## 5. PROCEDURA ZMIANY W ŚWIETLE KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ – INTERPRETACJA I PRAKTYKA USTROJOWA

Materii zmiany konstytucji w tekście Ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. dotyczy także – jak wcześniej w tezach – rozdział XIII, zatytułowany również identycznie jako „Zmiana Konstytucji”. Regulował ją prawie tożsamy – jak w tezach – przepis, tyle że oznaczony jako art. 80 (w tezach była to pozycja nr 62), co świadczyło o większej liczbie wcześniejszych przepisów, niezależnie od tego, że Konstytucja kwietniowa nadal była bardziej syntetyczna niż Konstytucja marcowa. Dosłowne brzmienie art. 80 nieco jednak różniło się redakcyjnie od dawnej tezy 62 i miało następujący kształt:

1. Zmiana Konstytucji może być dokonana z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej, Rządu lub  $\frac{1}{4}$  ustawowej liczby posłów.
2. Wniosek, postawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej, może być głosowany tylko w całości i bez zmian lub ze zmianami, na które Rząd imieniem Prezydenta Rzeczypospolitej wyrazi zgodę.
3. Ustawa, zmieniająca Konstytucję z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej, wymaga zgodnych uchwał Sejmu i Senatu, powziętych zwy-



kłą większością głosów; z inicjatywy zaś Rządu lub Sejmu – zgodnych uchwał, powziętych większością ustawowej liczby posłów i senatorów.

4. Prezydent Rzeczypospolitej może w ciągu trzydziestu dni od otrzymania projektu ustawy, zmieniającego Konstytucję, zwrócić go Sejmowi z żądaniem ponownego rozpatrzenia, które może nastąpić nie wcześniej niż na następnej kadencji.
5. Jeżeli Izby Ustawodawcze uchwalą ponownie projekt bez zmian, Prezydent Rzeczypospolitej, stwierdziwszy podpisem moc ustawy, zarządzi jej ogłoszenie, chyba że rozwiąże Sejm i Senat.

Jak wspominaliśmy, między art. 62 w wersji też uchwalonych przez Sejm w dniu 26 stycznia 1934 r. a art. 80 uchwalonej Ustawy konstytucyjnej w wersji ostatecznej można dostrzec jedynie pewne zmiany redakcyjne, bez większego znaczenia merytorycznego. O ile ust. 1–3 pozostają identyczne co do swego brzmienia w obu wersjach, o tyle ingerencje redakcyjne, doskonalące tekst, widoczne są w ust. 4–5 wersji ostatecznej. W przepisie ust. 4 widać przejście z określenia „ustawa” na „projekt ustawy”, co jest właściwsze terminologicznie z uwagi na etap postępowania, o jakim mowa. W przepisie ust. 5 dokonano najpierw tego samego zabiegu terminologicznego. Druga ingerencja („rozwiązanie Senatu” zamiast „odnowienia Senatu w pełnym składzie”) była jedynie prostą konsekwencją zmiany koncepcji Senatu po 26 stycznia 1934 r. Ta zmiana brzmienia przepisu nie pociągała jednak za sobą specjalnych konsekwencji proceduralnych dla dokonywania zmiany konstytucji.

Gdy mowa o kwestiach terminologicznych, warto podkreślić, że w tekście – w obu przywoływanych wersjach – konsekwentnie używa się pojęcia „Konstytucja” (ust. 1, 3 i 4), mimo że – w obu wersjach – w tytule aktu występuje pojęcie „Ustawa konstytucyjna”. Generalna ocena strony redakcyjnej art. 80 musi jednak wypaść pozytywnie, widać tu bowiem troskę o staranność technicznolegislacyjną przepisów.

Oceniając wstępnie meritum przepisów art. 80 Konstytucji kwietniowej, należy podkreślić, że co do zasady oznaczają one spełnienie wymogów „usztynienia” konstytucji, czyli zapewnienia jej przepisom większej trwałości niż ustawom zwykłym. Służą temu przewidziane rozwiązania proceduralne, a na marginesie można zauważyć, że w zastosowanych rozwiązaniach nie przyjęto koncepcji wyodrębnienia w konstytucji jakichś jej przepisów „niezmienialnych” – czy to na trwałe, czy na określony czas – dla petryfikacji bądź dłuższej stabilizacji określonych rozwiązań ustrojowych. Doświadczenia historyczne i porównawcze wprawdzie dowodzą, że „zbytnie” usztynienie konstytucji jest ryzykowne o tyle, że przewidziane zapory prawne mogą ulec naporowi wstrząsów społecznych, problem więc leży zawsze we właściwym

„wyważeniu” koncepcji, stosownie do obrazu społeczno-politycznych realiów. Jak zauważył Wacław Komarnicki: „sztywność formalna a trwałość faktyczna są to dwie rzeczy różne” (Komarnicki, 1937, s. 437).

Ponadto ogólna ocena uchwalonych rozwiązań z art. 80 Konstytucji kwietniowej wymaga szczególnego podkreślenia, że – niezależnie od szczegółowych przejawów – przyjęta konstrukcja eksponuje rolę Prezydenta Rzeczypospolitej jako „głównego aktora” przyszłych (ewentualnych) przemian konstytucyjnych. Nie dziwi to na tle przyjętej w Konstytucji kwietniowej wizji państwa („Nowego Państwa”) i określonej w niej pozycji prawnoustrojowej Prezydenta, wyrażonych konstytucyjnie w I i II rozdziale („Rzeczpospolita Polska” i „Prezydent Rzeczypospolitej”). W tym sensie art. 80 jest w pełni spójny z podstawowymi założeniami konstytucyjnego ustroju, w „swoim” zakresie wyraża jego istotę. Tłem dla uwag o przepisach art. 80 winna więc być najpierw syntetyczna rekapitulacja generalnych założeń Ustawy konstytucyjnej, ponieważ to dopiero ukazuje „pozaproceduralną” wagę elementów szczegółowych konstrukcji instytucji zmiany konstytucji.

Przepisy rozdziału I – niezależnie od liczby jego artykułów – trafnie od początku nazywano „dekalogiem” z racji nasycenia warstwą moralno-aksjologiczną, charakterystyczną dla wizji „nowego państwa”. Państwo Polskie określono więc jako wspólne dobro wszystkich obywateli, przekazywane z pokolenia na pokolenie, a każde z nich winne jest własnym wysiłkiem wzmóc siłę i powagę Państwa, odpowiadając przed potomnością za spełnienie tego obowiązku swoim honorem i imieniem (art. 1). Na czele Państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej, na którym spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa, którego naczelnym obowiązkiem jest troska o dobro Państwa i stanowisko wśród narodów świata, w osobie którego skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa (art. 2). Pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej pozostają organy Państwa (Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy, Kontrola Państwowa), których zadaniem naczelnym jest służenie Rzeczypospolitej (art. 3). Życie społeczeństwa kształtuje się w ramach Państwa i w oparciu o nie, gdzie Państwo zapewnia mu swobodny rozwój, a gdy tego dobro powszechne wymaga, nadaje mu kierunek lub normuje jego warunki (art. 4). Twórczość jednostki jest dźwignią życia zbiorowego, przy czym Państwo zapewnia obywatelom możliwość rozwoju ich wartości osobistych i wolności, ograniczonych dobrem powszechnym (art. 5). Obywatele winni są Państwu wierność oraz rzetelne spełnianie obowiązków, przy czym wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne (art. 6–7). Praca jest podstawą rozwoju i potęgi Rzeczypospolitej, a Państwo dąży do zespolenia wszystkich obywa-

teli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego, przy czym żadne działanie nie może stanąć w sprzeczności z celami Państwa, wyrażonymi w jego prawach (art. 10). Dekalog ten oznaczał – w sensie formalno-prawnym – odejście od zasad ustrojowych, na jakich opierała się Konstytucja marcowa. Zwornikiem instytucjonalnym nowego ustroju został Prezydent Rzeczypospolitej.

Przepisy art. 2–3 „dekalogu” rozwinięte zostały w odniesieniu do Prezydenta w kolejnym rozdziale Ustawy konstytucyjnej, z kluczowym przepisem art. 11, stanowiącym, że Prezydent Rzeczypospolitej jako czynnik nadrzędny w Państwie harmonizuje działania naczelnych organów państwowych. Prezydent otrzymał szereg kluczowych – zwłaszcza nominacyjnych – uprawnień osobistych, stanowiących jego prerogatywy (bez kontrasygnaty), zastrzeżono dlań także szereg istotnych kompetencji, które wymagały dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra (art. 12–14). Ustawa konstytucyjna zastrzegła, że Prezydent za swe akty urzędowe nie jest odpowiedzialny (art. 15). Pozycję Prezydenta umacniał szczególny tryb jego wyboru na trwałą 7 lat kadencję. Dla pozycji Izb Ustawodawczych w przewidzianym trybie zmiany konstytucji nie bez znaczenia było to, że Sejm i Senat były przecież organami Państwa, pozostającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej. Jak podkreślał Stanisław Car w toku uzasadniania w Sejmie też Konstytucji kwietniowej: „W naszej koncepcji Prezydent Rzeczypospolitej [...] ma ucieleśniać, personifikować suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej. On i nikt inny”; a w samym uzasadnieniu też konstytucyjnych myśli główną sformułował następująco: „Naczelnym dążeniem projektu jest wytworzenie ośrodka krystalizowania się woli państwowej. Ośrodek woli w Państwie musi być skoncentrowany w jednym człowieku, bo tylko wtedy jest pewność, że zagadnienia trudne i ciężkie będą rozwiązywane w sposób stanowczy, jednolity i zdecydowany. Z tego założenia wychodząc, projekt zmierza przede wszystkim do wzmocnienia władzy Prezydenta” (Chmurski, 1935, s. 300; Kulig, 2015, s. 185).

Zgodnie z art. 80 ust. 1 Konstytucji kwietniowej zmiana konstytucji mogła być dokonana „z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej, Rządu lub  $\frac{1}{4}$  ustawowej liczby posłów”. Kolejność wymienionych podmiotów nie jest tu przypadkowa, odpowiada bowiem „porządkowi” wyrażonemu w art. 3 konstytucji. Katalog – jak widać – nie obejmuje jednak wszystkich organów Państwa, wymienionych w art. 3. Choć przyznanie prawa inicjatywy w zakresie zmiany konstytucji Prezydentowi – na gruncie jej założeń – absolutnie nie dziwi, warto przypomnieć, że na gruncie art. 125 Konstytucji marcowej organ ten nie dysponował tą kompetencją. Według referatu posła Bogdaniego – z dnia 2 marca 1933 r. o zmianie konstytucji – przywołanego przez Wacława Komarnickiego:

„Ciężar [...] gatunkowy inicjatywy tego czynnika nadrzędnego, jakim chcemy mieć Prezydenta, powinien być tak wielki, Jego autorytet tak potężny, że starczyć powinien za jakąkolwiek inną rękojmię trwałości Konstytucji, względnie, że z danego Mu prawa inicjatywy w kierunku jej zmiany będzie On czynił użytek z wielkim umiarem” (Komarnicki, 1937, s. 437–438). Dla ścisłości, nie dysponował nią (według art. 125) również rząd, ale tu – jak wspominaliśmy – praktyka zweryfikowała przepis konstytucyjny, interpretując rozszerzając prawo rządu do inicjowania ustaw zwykłych. Prawo rządu do inicjowania zmiany konstytucji, zawarte w art. 80 Ustawy konstytucyjnej z 1935 r., tłumaczyło się generalną tendencją do wzmocnienia egzekutywy. Danie inicjatywy także rządowi było postrzegane jako „ułatwienie” zmiany konstytucji w porównaniu z Konstytucją marcową (Znamierowski, 1935, s. 76). Skorzystanie z tego prawa wymagałoby uchwały rządu *in corpore*.

Trzeci z uprawnionych podmiotów, wymienionych w art. 80 Konstytucji kwietniowej, to grupa posłów, określona ułamkiem  $\frac{1}{4}$  ustawowej liczby posłów. Nie jest to więc Sejm jako organ *in corpore*. Warto zwrócić uwagę, że w art. 80 ust. 3 *in medio* (po średniku) mówi się wprawdzie o ustawie zmieniającej konstytucję z inicjatywy „Sejmu” (nie posłów), ale jest to wyraźne niedociągnięcie redakcyjne, ponieważ w świetle ust. 1 *in fine* sprawa jest jednoznaczna. Konstytucyjne określenie inicjatywy „poselskiej” na poziomie  $\frac{1}{4}$  ustawowej liczby posłów ma tu jednak dwojaki kontekst: po pierwsze –  $\frac{1}{4}$  składu Sejmu należy zapewne odczytywać jako dążenie do relatywnie „szerokiego” wsparcia inicjatywy, bez ryzyka inicjatywy ze strony marginalnej mniejszości, a po drugie – punkt odniesienia musi być określony, stały i stabilny („ustawowy” skład izby). Tyle tylko, że w tym przypadku „ustawowy” skład ma także dosłowne znaczenie o tyle, że Ustawa konstytucyjna z 1935 r. sama nie określała liczby posłów, lecz odsyłała w tej kwestii (art. 33 ust. 3) do „Ordynacji wyborczej” (ustawy zwykłej), co – ujmując nieco przewrotnie – dawało ustawodawcy zwykłemu pewien luz decyzyjny (elastyczność) na przyszłość, wpływając jednak na stosowanie konstytucyjnej przeciw instytucji „inicjatywy zmiany konstytucji”. W odniesieniu do „parlamentarnej” inicjatywy zmiany konstytucji należy – dla porządku – zwrócić też uwagę na fakt, że art. 80 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej nie wymieniał w tym kontekście ani Senatu jako organu, ani senatorów. *Explicite* za to art. 46 ust. 2 lit. c Ustawy konstytucyjnej stwierdzał, że Senat na równi z Sejmem bierze udział w rozstrzygnięciu spraw „o zmianie” konstytucji, jednakże „bez prawa początkowania”; równość ta – jak widać – nie była pełna. Dla dokładności jednak przypomnijmy, że ani Senat, ani senatorowie „w grupie” nie dysponowali takim uprawnieniem również na gruncie art. 125 Konstytucji marcowej. Dodajmy także, że art. 80 ust. 1 nie uwzględniał wymogu

„zapowiedzenia wniosku co najmniej 15 dni naprzód”, znanego z art. 125 Konstytucji marcowej.

Zgodnie z art. 80 ust. 2 Ustawy konstytucyjnej „wniosek, postawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej, może być głosowany tylko w całości i bez zmian lub ze zmianami, na które Rząd imieniem Prezydenta Rzeczypospolitej wyrazi zgodę”. Ustęp ten uwidacznia pierwszy przejaw wyjątkowej pozycji inicjatywy prezydenckiej. Przede wszystkim widać tu, że obie izby ustawodawcze są sprowadzone do roli biernej merytorycznie wtedy, gdy gotowe są głosować wniosek prezydencki „w całości i bez zmian”. Nie wyklucza to uprzedniej analizy projektu prezydenckiego, debaty nad nim w komisji i na plenum izb. Nie wyklucza to nawet – jak się wydaje – propozycji (sugestii) adresowanej do wnioskodawcy, by sam zechciał zmodyfikować projekt w drodze autopoprawki. W każdym jednak razie projekt mógł być poddany pod głosowanie tylko *en bloc* i tylko w kształcie „prezydenckiego projektu”. Przewidziany w przepisie wariant drugi to sytuacja, gdy do projektu zostaną oficjalnie proponowane zmiany (poprawki), tyle że mają one jedynie to znaczenie, iż uruchomią procedurę oceny tychże poprawek ze strony egzekutywy. Zgodnie z przepisem przed głosowaniem nad zmianami konstytucji na proponowane zmiany (poprawki) musiałby wyrazić zgodę Rząd w imieniu Prezydenta. Teoretycznie biorąc, można sobie wyobrazić, że Rząd podejmuje decyzję całkowicie „samodzielnie” albo – co bardziej realistyczne – po uzgodnieniach z Prezydentem. W każdym razie byłaby tu konieczna uchwała Rządu, a zgody Prezydenta nie można byłoby jedynie domniemywać. Jak podaje Bohdan Podoski w swym kronikarskim opracowaniu, ułatwiona zmiana konstytucji, gdy jej inicjatorem był Prezydent (art. 80 ust. 3), określona została z osobistej inicjatywy jej pomysłodawcy Stanisława Cara.

Dla obu wariantów sytuacji z art. 80 ust. 2 przepis art. 80 ust. 3 w swej pierwszej frazie (do średnika) stanowi, że „ustawa zmieniająca Konstytucję z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga zgodnych uchwał Sejmu i Senatu, powziętych zwykłą większością głosów”. Jest to rozwiązanie „ułatwiające” zdobycie w izbach wymaganej większości, działające *in favorem* (na korzyść) projektu prezydenckiego. Większość zwykła to większość liczona bez głosów wstrzymujących się. Ustawa konstytucyjna w art. 37 przyjmuje większość zwykłą dla wszystkich uchwał Sejmu, jeżeli konstytucja nie stanowi inaczej, a więc zwłaszcza dla przegłosowania ustaw zwykłych. Przepis art. 80 ust. 3 w przywołanym zakresie nie tylko nie postanowił inaczej, ale *explicite* potwierdził większość zwykłą dla ustawy zmieniającej konstytucję z inicjatywy Prezydenta. Co więcej – o ile art. 37 określa wymóg kworum  $\frac{1}{3}$  ustawowej liczby posłów, o tyle art. 80 ust. 3 rezygnuje z ustanowienia kwalifi-

kowanego wymogu. Wymogi powyższe obniżają standard ochrony stabilności konstytucji, stanowiąc drugie z kolei wyraźne uprzywilejowanie pozycji Prezydenta (Znamierowski, 1935, s. 76–77; Górecki, 1992, s. 114). Jak stwierdza Waław Komarnicki: „ułatwienia proceduralne wykorzystane być mogą o tyle, o ile Prezydent przez akt inicjatywy z góry niejako sankcjonuje mające nastąpić zmiany” (Komarnicki, 1937, s. 437). Według Czesława Znamierowskiego ten standard czyni tę podstawową ramę ustroju bardziej plastyczną (Znamierowski, 1935, s. 77).

W tymże art. 80 ust. 3 *in fine* (po średniku) przesądzono zaś, że – gdy chodzi o ustawę zmieniającą konstytucję z inicjatywy Rządu lub Sejmu – wymaga ona zgodnych uchwał tychże izb „powziętych większością ustawowej liczby posłów i senatorów” (czyli większością co najmniej połowy wszystkich członków ustawowego składu organu plus jeden). Oznacza to także wyższy wymóg kworum niż dla projektów prezydenckich, utrudniający zmianę konstytucji na wniosek Rządu lub grupy posłów, ukazujący hierarchię podmiotów wnioskujących o zmianę konstytucji, a jednocześnie w większym niż poprzednio stopniu (standardzie) służący ochronie stabilności Ustawy konstytucyjnej. O kontekście rozumienia pojęcia „ustawowego” składu wspominaliśmy wcześniej. Ta droga określana jest mianem zwykłej w odróżnieniu od drogi wyjątkowej z inicjatywy prezydenckiej (Znamierowski, 1935, s. 76). „Większość ustawowej liczby posłów” (senatorów) to jednak więcej niż w podstawowym standardzie z art. 125 ust. 1 Konstytucji marcowej, abstrahując jednak od liczebności organu (Górecki, 1992, s. 114). Ten standard pokazuje więc skalę utrudnienia zmiany konstytucji nie tylko w porównaniu z postępowaniem z inicjatywy Prezydenta. Ten standard Waław Komarnicki ocenia jako „ogromne utrudnienie” (Komarnicki, 1937, s. 438).

Zgodnie z art. 80 Ustawy konstytucyjnej Prezydent Rzeczypospolitej może w ciągu 30 dni od otrzymania projektu ustawy zmieniającego konstytucję zwrócić go Sejmowi z żądaniem ponownego rozpatrzenia, które może nastąpić nie wcześniej niż w trakcie następnej kadencji (ust. 4); jeżeli zaś Izby Ustawodawcze uchwalą ponownie projekt bez zmian, Prezydent Rzeczypospolitej, stwierdziwszy podpisem moc ustawy, zarządzi jej ogłoszenie, chyba że rozwiąże Sejm i Senat (ust. 5). Co do istoty jest tu zawarta instytucja tzw. veta, przysługującego Prezydentowi – na innych jednak warunkach – także wobec ustaw zwykłych; w przypadku ustaw zwykłych veto to ma charakter jedynie względny (zawieszający) i bardzo ograniczony w czasie, jako że (zgodnie z art. 54 ust. 2 i 3) rozpatrzenie ponowne projektu ustawy może nastąpić już na najbliższej sesji zwyczajnej Sejmu, a jeśli izby uchwalą projekt ponownie bez zmian, to Prezydent stwierdza podpisem moc ustawy i zarządza jej ogłosze-

nie. W przypadku ustawy zmieniającej konstytucję sytuacja wygląda wyraźnie odmiennie i – po raz kolejny – służy wzmocnieniu pozycji ustrojowej Prezydenta. O ile w mniejszym stopniu może on hamować bieżące ustawodawstwo zwykłe, o tyle w przypadku zmian konstytucyjnych jego rola ma być kluczowa.

Zgodnie z art. 80 ust. 4 Ustawy konstytucyjnej Prezydent ma wprawdzie – na zwrócenie Sejmowi projektu zmieniającego konstytucję, z żądaniem ponownego rozpatrzenia – tylko 30 dni, ale owo ponowne rozpatrzenie „może nastąpić nie wcześniej niż na następnej kadencji”. „Odsunięcie” terminu może tu sięgać bardzo odległej przyszłości, bo nawet prawie pięciu lat, przy założeniu, że pierwotne uchwalenie zmiany konstytucji nastąpiło zaraz po rozpoczęciu kadencji i że z jakichś powodów Prezydent wcześniej nie rozwiązał parlamentu tej kadencji. Wymóg konstytucyjny oznaczał też tym samym, że odesłany projekt nie mógł już być rozpatrywany (uchwalony ponownie) przez te same izby ustawodawcze, które go pierwotnie uchwały (Komarnicki, 1937, s. 438; Górecki, 1992, s. 114). Już to kierowało przyjęte rozwiązanie w stronę veta „niemal absolutnego” (Kulig, 2015, s. 345). Prezydent zwracał projekt Sejmowi, ale oczywiście w procedurze ponownego uchwalenia brały udział obie izby – Sejm i Senat.

Jak wyżej wspominaliśmy, jeżeli izby ustawodawcze następnej kadencji uchwałyby ponownie projekt bez zmian, Prezydent miałby do wyboru: stwierdzenie swym podpisem mocy ustawy i zarządzenie jej ogłoszenia albo rozwiązanie Sejmu i Senatu (art. 80 ust. 5). Ta druga możliwość – biorąc normatywnie – była tylko egzemplifikacją (na gruncie procedury ustawodawczej), Prezydent bowiem, niezależnie od tego przepisu, dysponował zawsze prawem rozwiązania Sejmu i Senatu przed upływem kadencji jako swą prerogatywą (art. 13 ust. 2 lit. h Ustawy konstytucyjnej). Jak podkreśla Wacław Komarnicki, przez rozwiązanie izb Prezydent mógł więc „udaremnić uchwalenie zmiany Konstytucji jeszcze w drugiej kadencji” (Komarnicki, 1937, s. 438). Dodaje też: „Co się dzieje dalej, Konstytucja nie przewiduje, formalnie zatem Prezydent zachowuje w dalszym ciągu prawo veto i rozwiązania Sejmu, inaczej bowiem Konstytucja zawierałaby przepis analogiczny do art. 54 p. 3, dotyczącego uchwalania ustaw zwykłych” (Komarnicki, 1937, s. 438). Taką interpretację przyjmuje też Dariusz Górecki, zaznacza jednak, że „oczywiście ze względów politycznych taka ewentualność była mało prawdopodobna, choć nie można wykluczyć, że kres temu sporowi położyłby koniec kadencji Prezydenta” (Górecki, 1992, s. 115).

Należy jednak pamiętać, że same instytucje veta i promulgacji – w przypadku ustawy o zmianie konstytucji – z art. 80 ust. 4–5 nie należały do prezydenckich prerogatyw i każdorazowo byłaby wymagana kontrasygnata ze strony

premiera i wszystkich ministrów. Pomimo tego, jak oceniono, prawo prezydenckiego weta miało tu „faktycznie” charakter definitywny, a zmiana konstytucji mogłaby „faktycznie” nastąpić tylko za zgodą Prezydenta (Chmurski, 1935, s. 119). Jak pisał Wacław Komarnicki: „Veto Prezydenta w zastosowaniu do zmian Ustawy konstytucyjnej zbliża się do prawa sankcji, czyli że wbrew woli Prezydenta Konstytucja formalnie nie może być zmieniona, co wzorowane jest na ustrojach monarchicznych, a co w systemie Konstytucji kwietniowej wiąże się z nadrzędną rolą Prezydenta oraz powierzeniem Prezydentowi przez Konstytucję troski o losy Państwa, a zatem i o zapewnienie Państwu odpowiedniego ustroju” (Komarnicki, 1937, s. 438).

W tych warunkach prawnych – jak stwierdził Antoni Chmurski – „przepis Konstytucji 3 maja i Konstytucji marcowej o rewizji periodycznej Konstytucji co lat 25 stał się w nowej ustawie konstytucyjnej zupełnie zbędny” (Chmurski, 1935, s. 119). Nie ulega też wątpliwości, że „stabilizacja prawna” ustroju państwowego *de facto* zapewniała ówczesnej warstwie rządzącej dalsze utrzymanie się przy władzy. Formalnie jeden „tryb” zmiany konstytucji, przewidziany w art. 80 Ustawy konstytucyjnej, mimo jego zauważalnego wewnątrznie zniuansowania, obliczony był na wszelkie potrzeby ustrojodawcze.

## 6. PODSUMOWANIE

Całkowicie wbrew prawnopolitycznym kalkulacjom kres możliwości zastosowania przepisów o trybie zmiany konstytucji przyniosły wydarzenia historyczne związane z wybuchem II wojny światowej. Konstytucja kwietniowa obowiązywała więc jeszcze krócej niż Konstytucja marcowa i ani razu nie została znowelizowana. Zupełnie inny jej przepis (art. 24) umożliwił zaś – po klęsce wrześniowej w 1939 r. – powołanie legalnych władz państwowych poza granicami kraju. Nadal uosabiał je Prezydent Rzeczypospolitej i powołany przez niego rząd, w legalnej podstawie Konstytucji kwietniowej znajdując istotny element ciągłości państwa. Wojenne warunki działania władz poza granicami kraju sprawiały jednak, że konieczne było – w trybie praktyki polityczno-ustrojowej – uzgodnienie zmodyfikowanych zasad wykorzystania postanowień konstytucji zarówno w wymiarze kompetencyjnym, jak i instytucjonalnym, choć bez formalnej możliwości dokonania zmiany konstytucji. Kiedy po II wojnie światowej mocarstwa sojusznicze (Francja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone) oficjalnie przestały uznawać władze Rzeczypospolitej na obczyźnie, Konstytucja kwietniowa nabrała jedynie wymiaru symbolicznego.



## BIBLIOGRAFIA

- Ajnenkiel, A. (1968). *Koncepcje zmiany konstytucji marcowej przed przewrotem majowym*, w *Czasopismo Prawno-Historyczne*, nr 1 (19), s. 135–164.
- Ajnenkiel, A. (1975). *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa: Wydawnictwo Wiedza Powszechna.
- Ajnenkiel, A. (2001). *Konstytucje Polski 1791–1997*, Warszawa: Wydawnictwo Rytm.
- Burda, A. (1983). *Konstytucja marcowa*, Lublin: Wydawnictwo Lubelskie.
- Chmurski, A. (1935). *Nowa Konstytucja*, Warszawa: Skład Główny w Księgarni Gebethnera i Wolffa.
- Cybuchowski, Z. (1927). *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 1, Warszawa: Wydawnictwo Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”.
- Czajowski, J. (2015). *Ku Konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.). Próba syntezy*, w A. Kulig (red.), *Na drodze ku Konstytucji kwietniowej. Szkice*, Kraków: Oficyna Wydawnicza Abrys, s. 164.
- Dubanowicz, E. (1926). *Rewizja Konstytucji*, Poznań: Wielkopolska Księgarnia Nakładowa K. Rzepeckiego.
- Gdulewicz, E. (2009). *Wiesław Skrzydło o ustroju politycznym Francji. Prace wybrane*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Gdulewicz, E., Gwiżdż, A., Witkowski, Z. (1990). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, w M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa: PWN, s. 146–151.
- Górecki, D. (1992). *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Grzybowski, K. (1948). *Ustrój Polski współczesnej. 1944–1948*, Kraków: Spółdzielnia Pracy i Użytkowników „Czytelnik”.
- Jaworski, W.L. (1921). *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza.
- Komarnicki, W. (1922). *Polskie prawo polityczne. (Geneza i system)*, Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka.
- Komarnicki, W. (1934). *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Księgarnia F. Hoesicka.
- Komarnicki, W. (1937). *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno: Polska Drukarnia Świt.
- Krukowski, S. (1977). *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa: Wydawnictwo Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego.
- Krukowski, S. (1990). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.*, w M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa: PWN.

- Kulesza, W.T. (1998). *Tryb uchwalenia konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.)*, w M. Wyrzykowski (red.), *Tryby uchwalenia polskich konstytucji*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 55.
- Kulig, A. (red.) (2015). *Na drodze ku Konstytucji kwietniowej. Szkice*, Kraków: Oficyna Wydawnicza Abrys.
- Podoski, B. (1979). *Prace nad Konstytucją kwietniową*, w *Niepodległość*, t. 12, s. 184–198.
- Rostocki, W. (2002). *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin: Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Rostworowski, M. (1922). *Nasza Konstytucja*, Kraków: Krakowska Spółka Wydawnicza.
- Sarnecki, P. (2001). *Konstytucja marcowa a rozwój konstytucjonalizmu polskiego*, w *Przegląd Sejmowy*, nr 2, s. 21–39.
- Trzeciński, J. (2020). *O projekcie Konstytucji państwa polskiego przygotowanym przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego*, w A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzochoa et al. (red.), *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, s. 1423–1429.
- Tusiński, P.A. (2008). *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie i w Senacie II Rzeczypospolitej 1919–1939. Prawo – zwyczaje – praktyka parlamentarna*, Radom: Wydawnictwo Uniwersytetu Techniczno-Humanistycznego.
- Twardowski, J. (1924). *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, w *Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne*, t. 22, nr 1–12, s. 458–460.
- Wojtacki, M. (2013). *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej II kadencji (1928–1930)*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Znamierowski, Cz. (1935). *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa: Wydawnictwo Nasza Księgarnia.
- Zubik, M. (2021). *O udolności stanowienia ustawy zasadniczej. Rozważania w stulecie Konstytucji marcowej*, w *Przegląd Konstytucyjny*, nr 2, s. 95–111.