

**Państwowość konstytucyjna
XIX i XX wieku**

Państwowość konstytucyjna XIX i XX wieku

pod redakcją
Eugeniusza Hulla
i Edyty Sokalskiej



Wydawnictwo
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie

E-seria Monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM

Kolegium Wydawnicze UWM
Przewodniczący
ZBIGNIEW CHOJNOWSKI

Redaktor Działu
MAŁGORZATA SZWEJKOWSKA

Redaktorzy serii
ALDONA JUREWICZ
DOROTA LIS-STARANOWICZ

Recenzent
ANDRZEJ SYLWESTRZAK

Projekt okładki
ADAM GŁOWACKI

Skład i łamanie
RYSZARD GLIŃSKI

ISBN 978-83-7299-958-0

© Copyright by Wydawnictwo UWM • Olsztyn 2015

Wydawnictwo UWM
ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn
tel. 89 523 36 61, fax 89 523 34 38
www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/
e-mail: wydawca@uwm.edu.pl

Ark. wyd. 11,00; ark. druk. 9,25
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, zam. 586

Spis treści

Wykaz skrótów	6
Słowo wstępne	7
Jan Sobczak , <i>Nowy „Kodeks karny” Cesarstwa Rosyjskiego z kwietnia 1903 r.</i> .	9
Joanna Słyszewska-Gibasiewicz, <i>Polityka kadrowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych w kształtowaniu się służby zagranicznej w II RP</i>	27
Bogna Przybyszewska-Szter, <i>Pozycja prawnoustrojowa Marszałka Sejmu pod rządami Konstytucji marcowej</i>	55
Stanisław Bułajewski, <i>Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach okresu dwudziestolecia międzywojennego</i>	65
Joanna Juchniewicz, <i>Idea stabilności rządu w polskich rozwiązaniach ustrojowych po 1989 r.</i>	75
Zbigniew Gromek, <i>Idea państwowości konstytucyjnej w Konstytucji RP z 1997 r.</i>	91
Edyta Sokalska, <i>Amerykański federalizm w połowie XX w. Teoria i praktyka</i> ..	107
Kamila Doktor-Bindas, <i>Pytanie prejudycjalne w praktyce orzeczniczej włoskiego Sądu Konstytucyjnego</i>	121
Summaries	133
Bibliografia	139

Wykaz skrótów

AAN – Archiwum Akt Nowych
b.r.w. – bez roku wydania
Dz.U. – Dziennik Ustaw
Dz.P. P.P. – Dziennik Praw Państwa Polskiego
Dz.U. RP – Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz.Urz. MSZ – Dziennik Urzędowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych
g. – god (ros.)
k. – księga
kad. – kadencja
kl. – klasa
kn. – kniga (ros.)
KNP – Komitet Narodowy Polski
ks. – książkę
M.P. – Monitor Polski
MSZ – Ministerstwo Spraw Zagranicznych
późn. – późniejszy
ros. – rosyjski
RP – Rzeczpospolita Polska
TFUE – Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TK – Trybunał Konstytucyjny
TS/TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
ust. – ustęp
zm. – zmiana

Słowo wstępne

Państwo, jego organizacja, dążenia, cele, to w różnych okresach kluczowe kwestie decydujące o kształcie bytu społecznego, rozwiązywaniu najważniejszych jego problemów i przyszłościowych prognoz, co znajduje swój wyraz w ciągle poszerzającym się dyskursie badawczym, rozpoznającym te zagadnienia zarówno w perspektywie historycznej, jak i współczesnej. Rola państwa, jego charakter i zadania zawsze są uwarunkowane czynnikami obiektywnymi, układem sił społecznych, dominującą ideologią, a także poglądami filozoficznymi, politycznymi i stanem świadomości grup artykułujących swoje poglądy i oczekiwania wobec jego organizacji i funkcjonowania. Stąd też badawcza żywotność tej problematyki, która jest ciągle poszerzana, wzbogacana o nowe aspekty, odczytywana w różnych kontekstach – i najczęściej nie jest to, a przynajmniej nie powinien być, dyskurs wyłącznie teoretyczny, lecz mający odniesienie do praktyki politycznej, ugruntowujący myślenie w kategoriach państwowości, konstytucyjności.

Podjęcie problematyki państwa w myśli prawnoustrojowej każdorazowo wiąże się z potrzebą dookreślenia rudymenatarnych zdawałoby się znaczeń terminów „państwo”, „państwowość”, które w zależności od badanej epoki, wymagają uwzględnienia zmiennych kontekstów i podlegają redefiniowaniu. Oznaczenie desygnatów obu nazw, także w prezentowanej tu publikacji, jawi się jako zagadnienie wyjściowe.

Termin „państwo” w zależności od dyscypliny badawczej, na której gruncie przeprowadzone są rozważania, może być różnie definiowany. Przyjmuje się powszechnie możliwość dwojakiego rozumienia tego pojęcia: jako organizacji społeczeństwa i jako aparatu państwowego. Podwójne jego traktowanie umożliwia różną optykę patrzenia na państwo. Pierwsze ujęcie, poszerzające, stojące na pograniczu prawa, socjologii i politologii jest spojrzeniem bardziej generalnym i doktrynalnym. Ujęcie drugie, zdecydowanie węższe, prawnicze, ma w sobie więcej cech politycznej praktyki. Dopiero oba potraktowane równolegle dają szerszy, wzbogacający obraz zagadnienia.

Formuła prezentowanej publikacji zakłada interdyscyplinarne spojrzenie na problematykę państwa i konstytucji XIX i XX w. Interesuje nas szeroki dyskurs z perspektywy prawnoustrojowej i historycznoprawnej, obejmujący zagadnienia państwa, jego organizacji, porządku prawnokonstytucyjnego, politycznego i społecznego. Pytania badawcze dotyczą charakteru konstytucyjności państwa w różnych okresach naszej historii, relacji między rządzącymi a rządzonymi, kwestii obywatelskiej podmiotowości. Zagadnienia te stanowią

ważne aspekty poznawcze, zarówno w obszarze badań historycznych, jak i w obrębie prawa konstytucyjnego.

Poznawczy przegląd badawczy powyższych zagadnień, zgromadzone tu teksty, są efektem ogólnopolskiej konferencji *Państwowość konstytucyjna XIX i XX w.*, która odbyła się w Olsztynie 30 kwietnia 2013 r. i została zorganizowana wspólnie przez Katedry Historii Państwa i Prawa oraz Prawa Konstytucyjnego, Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Jest to druga konferencja poświęcona kontekstom historycznoprawnym państwa polskiego, zorganizowana przez Katedrę Historii Państwa i Prawa¹.

Na treść prezentowanego tomu składają się teksty proponujące poznanie problematyki państwowości w porządku chronologiczno-problemowym. Całość otwiera szkic Jana Sobczaka omawiający aspekty konstytucjonalizmu w odniesieniu do Rosji carskiej w początkach XX w. *Nowy „Kodeks karny” Cesarstwa Rosyjskiego z kwietnia 1903 r.* Cezury międzywojnia dotyczą teksty: Joanny Słyszewskiej-Gibasiewicz, *Polityka kadrowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych w kształtowaniu się służby zagranicznej w II RP*; Bogny Przybyszewskiej-Szter, *Pozycja prawno-ustrojowa Marszałka Sejmu pod rządami Konstytucji Marcowej*; Stanisława Bułajewskiego, *Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach okresu dwudziestolecia międzywojennego*. Dyskurs o współczesnym państwie konstytucyjnym otwierają szkice Joanny Juchniewicz, *Idea stabilności rządu w polskich rozwiązaniach ustrojowych po 1989 r.* i Zbigniewa Gromka, *Idea państwowości konstytucyjnej w Konstytucji 1997 r.* Poznawczy ogląd poszerzają dwa zamykające tom artykuły, uwzględniające kontekst europejski i amerykański – *Amerykański federalizm w połowie XX w. Teoria i praktyka*, autorstwa Edyty Sokalskiej oraz Kamili Doktor-Bindas, *Pytanie prejudycjalne w praktyce orzeczniczej włoskiego Sądu Konstytucyjnego*.

Eugeniusz Hull

¹ Efektem tej sesji jest tom: *Państwowość konspiracyjna XIX i XX w.*, pod red. E. Hull, Olsztyn 2010.

Nowy „Kodeks karny” Cesarstwa Rosyjskiego z kwietnia 1903 r.

Pewne aspekty konstytucjonalizmu, będącego głównym tematem niniejszego naukowego dyskursu, w odniesieniu do carskiej Rosji, a w szczególności transformacji ustrojowej Cesarstwa Rosyjskiego z monarchii samowładnej (*samodzierżawija*) w monarchię przedstawicielską, zostały już wcześniej przedstawione w osobnych publikacjach artykułowych¹. Dodatkowym aspektem przeobrażeń prawno-ustrojowych jest kwestia treści i historii powstawania nowego *Kodeksu karnego* (w ówczesnej terminologii używano też terminu *karzącego*) z kwietnia 1903 r., nadanego dokładnie 110 lat temu mocą decyzji Mikołaja II z 4 kwietnia (22 marca) 1903 r. W formie skrótowej omawiałem te zagadnienia także w swej biografii książkowej tego cesarza². Temat doczekał się już pełniejszych ujęć w specjalistycznej literaturze z dziedziny prawa³, ale nie rozpatrywano historii powstawania i znaczenia tego kodeksu z punktu widzenia historycznego i miejsca w systemie reform ustrojowych podejmowanych w Rosji na przełomie XIX i XX w.

Pracę nad kodeksem podjęto jeszcze za panowania Aleksandra III w ramach prób ograniczenia wszechwładnego w Rosji łapówkarstwa i korupcji

¹ Zob. J. Sobczak, *Reformator z przymusu czy też z własnej woli? Z dziejów polityki wewnętrznej Rosji w pierwszej dekadzie panowania Mikołaja II (1894-1904)*, [w:] *Europa Środkowa i Wschodnia w XX wieku. Studia ofiarowane Wiesławowi Balcerakowi w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, pod red. A. Koryna, P. Łossowskiego, Warszawa-Łowicz 2004, s. 453-486; J. Sobczak, *System sprawowania władzy w Cesarstwie Rosyjskim i jego przekształcenia w początku XX w.*, [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007, s. 602-623; idem, *Przemiany ustrojowe w Rosji w latach 1905-1907 i nowa redakcja „Ustaw Zasadniczych”*, [w:] *Z dziejów pewnego eksperymentu. Parlamentaryzm rosyjski na progu XX stulecia w kontekście kształtowania się świadomości politycznej narodów imperialnej Rosji*, pod red. A. Duszyka, K. Latawca, M. Mądzika, Radom 2008, s. 41-65.

² Zob. idem, *Mikołaj II – ostatni car Rosji. Studium postaci i ewolucji władzy*, Pułtusk-Warszawa 2009, s. 580.

³ Zob. przede wszystkim N. Tagancew, J. Dąbrowo, R. Lodman, L. Konic, *Kodeks Tagancewa*, t. I-V, Warszawa 1922, s. 1412; N.S. Tagancew, *Ruskoje ugotownoje prawo*, t. I. Czast obszczaja, Moskwa 1994; N.S. Tagancew (*k 50-letniemu jubiliuju*), „Juridiczieskij wiestnik” 1913, kn. 11, s. 1; zob. także G.W. Wiernadskij, *Oczerk istorii prawa Russskogo gosudarstwa XVIII-XIX w. (w pieriod impierii)*, Praga 1924, passim; W.N. Łatkin, *Uczebnik istorii russkogo prawa, pieriod impierii*, SPb 1909; *Osnownyje poniatija russkogo gosudarswiennogo, graždanskogo i ugotownogo prawa*, S. Pietierburg 1910, passim; *Ustaw ugotownogo sudoproizwodstwa (s priedmetnym ukazatielem i priłożenijem zakonow wojennego wriemieni do 1 oktjabria 1915 g.)*, Moskwa 1916, passim.

urzędników państwowych, a nawet korpusu sędziowskiego. Wyrazem tych wysiłków, a także pragnienia uporządkowania w ogóle systemu prawnego w Rosji był właśnie nowy kodeks karny, zaakceptowany bez dokonywania jakichkolwiek zmian przez zgromadzenie ogólne Rady Państwowej i podpisany przez Mikołaja II⁴. Zastąpił on stary, jeszcze z 1845 r. *Kodeks kar głównych i poprawczych*, nowelizowany w 1868 i 1885 r. Nowy, opracowany przez powołaną jeszcze przez Aleksandra III w 1881 r. komisję redakcyjną, złożoną z najwybitniejszych prawników Cesarstwa na czele z Nikołajem Tagancewem, stąd zwany w skrócie także *Kodeksem Tagancewa*. Dodajmy od razu, że w Polsce kodeks ten obowiązywał na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego aż do 1932 r.



Nikołaj Stiepanowicz Tagancew

Zatrzymajmy się krótko nad postacią tego wybitnego rosyjskiego prawnika. Nikołaj Stiepanowicz Tagancew urodził się 31 marca 1843 r. w Penzie w rodzinie kupieckiej, był wyznania prawosławnego, zmarł w szacownym wieku 80 lat 22 marca 1923 r. w Piotrogradzie, najprawdopodobniej nie bez udziału WCzK. Po ukończeniu Wydziału Prawa na Uniwersytecie Petersburskim, wysłano go za granicę dla pogłębienia studiów nad problematyką prawa karnego. Po powrocie do Petersburga współpracował z redakcją czasopisma resortowego „Żurnal Ministierstwa Justicii” i czasopisma „Sudiebnyj wiestnik”. Był rosyjskim prawnikiem, karnistą, reprezentantem szkoły klasycznej nawiązującej do

⁴ W. I. Gurko, *Cztery i siluety przeszłego. Prawicielstwo i obszczestwiennost; w cartwowanije Nikolaja II w izobrażenii sowriemiennika*, Moskwa 2000, s. 100.

myśli Feuerbacha, profesorem prestiżowego Liceum Aleksandrowskiego oraz od 1868 r. Uniwersytetu w Petersburgu, w latach 1873-1878 redaktorem naczelnym czasopisma „Prawa Karnego i Cywilnego”. W 1881 r. został mianowany członkiem Rady Konsultacyjnej Cesarskiego Ministerstwa Sprawiedliwości, od 1887 r. senatorem, w 1894 r. przez Aleksandra III (w ostatnim roku jego panowania) włączony został obok Wiaczesława Plehwego, Iwana Goriemykina i Anatolija Koniego do komisji do spraw rewizji statutów sądowych, działającej pod rygorystycznym przewodnictwem świeżo mianowanego ministrem sprawiedliwości Nikołaja Murawiowa⁵. W roli przewodniczącego komisji do spraw przygotowania nowego prawodawstwa dla Finlandii (1894 r.) zwrócił uwagę, że prawa obowiązujące w Wielkim Księstwie Finlandzkim były uzupełniane przez ustawy przyjmowane jeszcze w Szwecji, już po oderwaniu od niej tego kraju i przyłączeniu go do Rosji. Jako przewodniczący komisji ds. Finlandii występował za zacieśnieniem więzi państwowej tego kraju z Rosją i dalszym ograniczeniem jej konstytucyjnej autonomii, ale jednocześnie protestował przeciwko przejawom rusyfikacji tego kraju⁶. W tymże 1894 r. powierzono mu funkcję przewodniczącego komisji do spraw ustawodawstwa państwowego w Cesarstwie i szefa sekcji prawa karnego w tej komisji. Właśnie w tym charakterze stał się głównym autorem nowego kodeksu karnego z 1903 r.

W burzliwych dniach jesieni 1905 r. Tagancew brał udział, na mocy powołania cesarskiego, w słynnych naradach peterhofskich, carskosielskich (i innych) na temat doskonalenia ustroju państwowego Rosji, jej przekształceń konstytucyjnych i tworzenia instytucji przedstawicielskich, w tym nie wcieloonej w życie reorganizacji Rządzącego Senatu i tworzenia prawa administracyjnego. Jako rzecznik bardzo umiarkowanego i ostrożnego liberalizmu należał do projektantów powołania Dumy – najpierw tzw. bułiginowskiej tylko doradczej⁷, a potem ustawodawczej; przygotowania carskiego manifestu o tolerancji

⁵ P. A. Zajonczkowskij, *Kryzys samodzierżawia na rubieżu 1870-1880 godow*, Moskwa 1964, s. 258-260, 332; por. idem, *Rossijskoje samodierżawije w konce XIX stoletija (politiczeskaja riekacja 80-ch – naczata 90-ch godow)*, Moskwa 1970; idem, *Russkij konserwatizm XIX stoletija. Idieologija i praktika*, pod red. W. J. Grosula, Moskwa 2000, s. 332.

⁶ Zob. S. J. Witte, *Wospominanija*, t. III: *17 oktjabria 1905-1911. Carstwowanije Nikołaja II*, Moskwa 1960, s. 257 i 280; S. S. Oldenburg, *Carstwowanije impieratora Nikołaja II*, Moskwa 1992, s. 128; W. I. Gurko, *Czierty i situety proszłogo*, op. cit., s. 126; N. G. Koroliewa, *Pierwaja rossijskaja riewolucija i carizm. Sowiet Ministrow Rossii w 1905-1907 g.*, Moskwa 1982, s. 77.

⁷ W czasie obrad tej narady peterhofskiej pod przewodnictwem Mikołaja II i z udziałem wielkich książąt, tj. w dniach 1-7 sierpnia (19-25 lipca) 1905 r., Tagancew, podobnie jak i niektórzy inni jej uczestnicy, sporządził własny projekt manifestu carskiego, ogłoszonego następnie 19 (6) sierpnia 1905 r. o powołaniu doradczej Dumy Państwowej. Projekty te były po kilku dniach, 12 VIII (30 VII) 1905 r., przedmiotem jeszcze innej, już tylko jednodniowej narady w węższym gronie pod przewodnictwem Konstantego Pobiedonoscewa, na której obszerny manuskrypt Tagancewa (zob. *K istorii manifesta 6 awgusta 1905 goda*, „Krasnyj archiw” 1926, t. I (14), s. 265-268) spotkał się z krytyką zarówno samego przewodniczącego narady, jak i szczególnie rozwiniętej znanego historyka rosyjs-

religijnej z 30(17) kwietnia 1905 r. oraz w sprawach nowej redakcji *Ustaw zasadniczych* Cesarstwa, tworzenia zjednoczonego rządu pod przewodnictwem premiera, przekształcenia Rady Państwowej w wyższą izbę ustawodawczą⁸. Tagancew wskazywał w toku dyskusji, że wiele decyzji władz najwyższych niwelowane jest w terenie przez samowolę urzędników lokalnych⁹. Nie był bynajmniej biernym uczestnikiem tych narad, choć i nie należał do najbardziej aktywnych. Badający ten okres źródłowo, nieżyjący już polski historyk Leszek Jaśkiewicz, stwierdza, że Tagancew wyrażał często na tych naradach poglądy „nader liberalne, zwłaszcza w kwestii rozszerzenia uprawnień ustawodawczych Dumy oraz procedury jej funkcjonowania”¹⁰. W protokole narady peterhofskiej z sierpnia 1905 r., rozpoczętej pod osobistym przewodnictwem cara 1 sierpnia (19 lipca), znajdujemy aż 16 zapisanych jego wystąpień, wszystkie były rzeczowe, a co ważniejsze, wszystkie motywowane dążeniem do nadania możliwie najbardziej demokratycznego charakteru rozpatrywanym rozwiązaniom publiczno-prawnym. Zajmując na tych naradach konsekwentnie prowołciańskie stanowisko, opowiadał się on np. za ustanowieniem 10-rublowej diety dla przedstawicieli chłopskich w projektowanej Dumie, wskazując, że nie jest to

kiego Wasyla Kluczewskiego (ibidem, s. 268), na co równie obszernie odpowiedział Tagancew (ibidem, s. 268-269). Kluczewski zarzucał projektowi Tagancewa zbytne rozgadanie, to, że jest zbyt obszerny, nadmiernie *profesorski*, szczególnie razily go zbyt szczegółowe opisy walk socjalnych w Rosji z użyciem formuły *wewnętrznej smuty*, postulował usunięcie z projektu wszelkich nadmiernie ostrych określeń i wzmianek o *wrogu wewnętrznym*, które mogą urazić część liberalnej inteligencji, podobnie jak i zbyt daleko idących żądań zmian ustrojowych. W przyszłym manifestie upatrywał przede wszystkim aktu pojednania i politycznego porozumienia. Znakomity prawnik w odpowiedzi na te uwagi, odrzucając je jako nieporozumienie, dawał zasadniczo odmienną ocenę przeżywanego przez Rosję w tym momencie kryzysu rewolucyjnego, wskazując, że nie chodzi tu już o mało znaczące demonstracje, rezolucje i manifesty nielicznych grup studentów i uczącej się młodzieży, a o szeroki ruch socjalny sfer robotniczych i chłopskich oraz żołnierzy armii lądowej i floty wojennej. Były to rzeczywiście dwie przeciwstawne oceny sytuacji. W ostatecznym tekście manifestu uwagi i formuły Kluczewskiego i jeszcze innego projektu wydały się jednak bardziej praktyczne i pozostały w nim tylko niektóre z propozycji Tagancewa. W redagowaniu tekstu odegrał też swoją rolę sam cesarz; zob. N. S. Tagancew, *Pierieżitoje*, t. I, *Uczrieźdienie Gosudarstwiennoj dumy w 1905-1906 g.*, Piotrograd 1919, s. 38-39; idem, *Protokoły zasiedanij sowieszczanija pod licznym Jego Impieratorskiego Wielicziestwa priedsiedatielstwom dla obsuźdienija preidnacziertanij ukazannyh w Wysoczajszem rieskriptie 18 fiewralia 1905 goda (19-25 ijulia 1905 g.)*, S. Pietierburg 1905, *passim*.

⁸ Zob. N. S. Tagancew, *Pierieżitoje*, Piotrograd-Moskwa 1924; *Dniownik A.A. Połowcowa, 1905 g.*, s. 65-66, 69, 71, 88; S. J. Witte, *Wospominanija*, t. II: *1894- oktjabr; 1905. Carstwowanije Nikołaja II*, Moskwa 1960, s. 355 i 361; idem, *Krizis samodierżawija w Rossii, 1895-1917*, Leningrad 1984, s. 207-209, 212-213; J. Sobczak, *Władza „zwierzchnia” czy „nieograniczona”? (Nowa redakcja „Ustaw zasadniczych” z maja 1906 r., [w:] Rosja XIX i XX wieku. Studia i szkice*, pod red. J. Sobczaka, Olsztyn 1998, s. 89-119; N. G. Koroliewa, *Pierwaja rossijskaja riewolucija*, op. cit., s. 32, 73; J. W. Sołowiew, *Samodierżawije i dworianstwo w 1902-1907 g.*, pod red. W. N. Giniewa, Leningrad 1981, s. 173.

⁹ *Dniownik A. A. Połowcowa, 1905 g.*, s. 66; S. J. Witte, *Wospominanija*, t. II: *1894 – oktjabr; 1905. Carstwowanije Nikołaja II*, Moskwa 1960, s. 355; S. J. Kriżanowski, *Wospominanija (iz bumag posledniego gosudarstwuiennogo sekretaria Rossijskoj Impierii*, Berlin 1925, *passim*.

¹⁰ L. Jaśkiewicz, *Absolutyzm rosyjski w dobie rewolucji 1905-1907. Reformy ustrojowe*, Warszawa 1982, s. 19.

kwota zbyt wysoka, bo co najmniej jej połowę, jeśli nie więcej, deputowani chłopscy będą posyłać do swych domów na utrzymanie rodziny. Optował za rezygnacją z paragrafu 34 zawierającego dokładne wyliczenie prerogatyw tego ciała z zastrzeżeniem, iż Dumie nie wolno podejmować spraw – nieobjętych takim wyliczeniem. Postulował zapewnienie pewnej jawności obrad. Najwięcej uwagi w swych wystąpieniach poświęcał Tagancew zasadom ordynacji wyborczej, zapewnieniu w szczególności odpowiedniego przedstawicielstwa w niej licznemu stanowi chłopskiemu, a przez to właściwym relacjom ilościowym między deputowanymi chłopskimi a szlacheckimi. Mówił dalej, że wychwalane przez wielu uczestników narady takie wartości obywatelskie, jak wierność dla tronu, patriotyzm i bezinteresowność w służbie publicznej właściwe są nie tylko szlachcie (*dworianom*), ale i innym stanom. Szlachta nie powinna być więc stanem uprzywilejowanym w regułach wyborczych. Nie zawahał się stwierdzić wprost w obecności Mikołaja II i wielkich książąt: „Szlachecka w swym przeważającym składzie Duma nie będzie w stanie stać się wyrazicielką potrzeb i życzeń całej ludności”¹¹. Na naradzie carskosielskiej z grudnia 1905 r. polemizował z wyrażanymi na naradzie projektami opóźniania terminu zwołania zgromadzenia przedstawicielskiego, stwierdzając, że odkładanie wyborów do takiego zgromadzenia na czas nieokreślony, oznaczałoby postawienie przysłowiowego krzyżyka na całej przyszłości Rosji¹². Polemizując ze zwolennikami utrzymania w prawie wyborczym systemu cenzusowo-kurialnego uznał, że elita rządząca obawia się „roztopienia w szarej masie wyborców i wpływu właścicieli ziemskich, szlachty i sfer handlowo-przemysłowych”¹³.

Podobnie uczestniczył Tagancew, na przełomie lutego i marca 1906 r., w dwudniowej naradzie w Carskim Siole pod przewodnictwem cara w sprawie nowych kompetencji Dumy Państwowej i reorganizacji Rady Państwowej. Jego dłuższa wypowiedź dotyczyła rozpatrywanej kwestii stosunku liczbowego między ilością wybieranych i mianowanych przez cesarza członków izby wyższej. Skrajni konserwatyści, z którymi polemizował Tagancew, opowiadając się za utrzymaniem parytetu w tym stosunku, obawiali się, że pochodzący z wyboru członkowie stać się mogą czynnikiem opozycyjnym. Spotkało się to z taką repliką tego zasłużonego prawnika: „Każda instytucja powinna być tworzona na bazie zaufania do niej. Trudno sobie wyobrazić, aby 98 członków z wyboru stworzyło opozycję. Nie ma żadnych podstaw, aby im nie ufać”¹⁴. Inną ważną

¹¹ *Siekrietnyje protokoly Pietiergofskogo sowieszczanija w ijulie 1905 g.*, [w:] *Nikołaj II. Materiały dlia charakteristiki licznosti i carstwowanija*, „Gołos minuwszego”, Moskwa 1917, s. 193. Inne jego wystąpienia na tej naradzie zob. *ibidem*, s. 148, 162, 165, 167, 181, 192-193, 199, 208-209, 219-220, 227, 237-238. Zob. także L. Jaśkiewicz, *op. cit.*, s. 114.

¹² *Carskosielskoje sowieszczanije*, „Byłoje” 1917, nr 3(25), s. 236.

¹³ L. Jaśkiewicz, *op. cit.*, s. 149.

¹⁴ *Protokol zasiedanij sowieszczanija pod licznym Jego Impieratorskiego Wielicestwa priedsieda-tiestwom dla rassmotrienija piedpolażiennych w uczieżdienijach Gosudarstwiennoj Dumy i Gosudar-*

kwestią omawianą w czasie tej narady, a dotycząca prerogatyw władzy monarchicznej, było ustalenie porządku stanowienia praw przez niego w czasie przerw w sesjach Dumy i Rady Państwowej. Chodziło o prawo wydawania w trybie specjalnym dekretów carskich (ukazów) z mocą tymczasową. Aprobując w zasadzie takie prawo Tagancew, domagał się jednak bardziej precyzyjnego określenia warunków korzystania z tych nadzwyczajnych uprawnień legislacyjnych¹⁵. Zabierał głos wielokrotnie, m.in. w sprawie zwiększenia w Radzie Państwowej ilości (z dwóch do trzech) przedstawicieli Akademii Nauk i uniwersytetów. Z niektórymi jego sądami Mikołaj II głośno wyrażał swą aprobatę¹⁶. Mimo to, gdy niedługo później omawiano projekt nowej redakcji Ustaw Zasadniczych, Tagancew już na naradę nie był zaproszony¹⁷, ale w swoich wspomnieniach w sposób bardzo zasadniczy krytykował stanowisko hrabiego S. Wittego o nienaruszalności treści tych Ustaw¹⁸. Nie będąc ministrem, był jednak jako wybitny prawnik zapraszany do niektórych ważniejszych dyskusji w Pałacu Maryjskim w gabinecie Siergieja Wittego nad projektami ustaw, jak np. w listopadzie i grudniu 1905 r. ustawy o prawie wyborczym i o związkach zawodowych¹⁹.

Na przełomie października i listopada 1905 r. hrabia Siergiej Witte proponował mu, za aprobatą Mikołaja II – urząd ministra oświaty, po zwolnieniu z funkcji szefa tego resortu gen. Władimira Głazowa w formowanym przez siebie rządzie, ale Tagancew jednak odmówił, powołując się na swoje wyczerpanie nerwowe²⁰. Podobno nie chodziło tu o samą skromność, jaka go cechowała. Witte potem opowiadał, że Tagancew, poruszony obawą przed wzmagającym się w Rosji terrorem wobec ministrów i innych dygnitarzy administracji państwowej, odmowie swej nadał formę wielce historyczną, wykrzykując w odpowiedzi na próby perswazji ze strony premiera „nie mogę, nie mogę!”²¹. Jego relacje z Mikołajem II nie były proste. Gdy w styczniu 1902 r. minister

stwiennego Sowietu izmienienij (14 i 16 fiewralia 1906 g.); S. Pietierburg 1906, s. 5, 13; L. Jaśkiewicz, op. cit., s. 161 i 164.

¹⁵ *Protokoł zasiedanij...*, op. cit., s. 16; L. Jaśkiewicz, op. cit., s. 166.

¹⁶ *Protokoły siekrietnego sowieszczanija w fiewralie 1906 goda pod priedsiedatelstwom bywszego imperatora po wyrabotkie uczrieżdienija Gosudarstwiennoj Dumy i Gosudarstwiennoego Sowietu*, „Byłoje” 1917, nr 5-6 (27-28), s. 297-298. Inne wystąpienia Tagancewa na tej naradzie zob. s. 289, 290, 294, 296, 303, 308, 315-316, 317.

¹⁷ Zob. *Protokoły siekrietnego sowieszczanija w aprielle 1906 goda pod priedsiedatelstwom bywszego imperatora po pieriesmotru Osnownych zakonow*, „Byłoje” 1917, nr 3 (25), s. 217-265.

¹⁸ N. S. Tagancew, *Pierieżitoje*, op. cit., s. 186; L. Jaśkiewicz, op. cit. s. 185.

¹⁹ D. N. Szipow, *Wospominanija i dumy o pierieżitom*, Moskwa 1918, s. 367 i n.; S. J. Witte, *Wospominanija*, t. III, op. cit., s. 128-130; N. G. Koroliewa, *Pierwaja rossijskaja riwolucija*, op. cit., s. 91.

²⁰ *Dniewnik A. A. Połowcowa, 1905 g.*, „Krasnyj Archiw” 1923, t. IV, s. 73; N. G. Koroliewa, *Pierwaja rossijskaja riwolucija*, op. cit., s. 56.

²¹ S. J. Witte, *Izbrannyje wospominanija, 1849-1911 g.*, Moskwa 1991, s. 549-550, 574 i 591; idem, *Wospominanija*, t. III, s. 67-68 i 115.

sprawiedliwości Murawiov prosił cara o mianowanie senatora Tagancewa członkiem Rady Państwowej, car, wtedy jeszcze gorący obrońca idei samowładztwa, odparł dość ostro ministrowi, że prawo nominacji członków tego organu należy do jego wyłącznie prerogatywy i prawa tego nie odstąpi nikomu, nie wyłączając nawet przewodniczącego Rady Państwowej wielkiego księcia Michała Mikołajewicza²². Członkiem Rady Państwowej z nominacji cesarza Tagancew został dopiero od 1906 r. Wziął też od razu aktywny udział w formowaniu organizacyjnym prawicowego ugrupowania członków tej izby²³. Jako profesor był też od 1917 członkiem honorowym Rosyjskiej Akademii Nauk. Znający go dobrze Hipolit Korwin-Milewski nazywa go „pierwszym w Rosji mistrzem prawa karnego”²⁴. Podobnie jak i wielu innych wybitnych prawników współpracował z wydawanym w latach 1898-1917 w stolicy uznawanym także za liberalne, założonym i redagowanym przez Iosifa Hessena (1865-1943) tygodnikiem „Prawo”.

W życiu towarzyskim Tagancew nie unikał prawdopodobnie alkoholu, bowiem niektórzy nie bez pewnej złośliwości jego skracane rosyjskim zwyczajem patronimicum *Stiepanycz* przekręcali na *Stakanycz* (od rosyjskiego słowa *stakan* – szklanka)²⁵. Uchodził przy tym za polityka o orientacji liberalnej, co nie przekreśla jego wierności tronowi. Hrabia Witte określa go jako rzecznika „idei liberalnych, ale rozumnych, jako kulturalnego liberała”²⁶. Być może to opinie o jego nazbyt wolnomyślnych poglądach skłoniły Aleksandra III, zapewne za podszeptem Konstantego Pobiedonoscewa, by nakazać przerwanie jego wykładów z dziedziny prawa dla młodego następcy tronu, przyszłego Mikołaja II²⁷. Jako rzecznik dość liberalnych, jak na owe czasy, poglądów politycznych, nie ukrywał Tagancew swych sympatii dla negatywnie wówczas postrzeganych w sferach urzędniczych staroobrzędowców, bo brał udział w niektórych ich imprezach²⁸. Na posiedzeniach Rady Państwowej, jako członek tej izby mianowany przez cesarza (nie wybierany), należał do wpływowej grupy Centrum, aczkolwiek nie był zaliczany do liderów tej frakcji. Niemniej na przełomie 1908/1909 r. skrajni prawicowcy starali się o jego usunięcie z listy tzw.

²² *Dniewnik* A. A. Polowcowa, „Krasnyj Archiw” 1923, t. III, 165-166.

²³ S. N. Tagancew, *Pierieżitoje*, op. cit., s. 18-19; A. P. Borodin, *Prawaja grupa Gosudarstwiennogo Sowietu w 1906-1917 godach*, „Otiieczestwiennaja istorija” 1998, nr 3, s. 51. Układ sił wewnątrz Rady Państwowej i portret zbiorowy członków tej od 1906 r. izby wyższej rosyjskiego parlamentu zarysował ciekawie D.C. Lieven, *Stereotyping an Elite: The appointed Members of the State Council, 1894-1914*, „Slavonic and East European Review” 1985, nr 2, s. 244-276.

²⁴ H. Korwin-Milewski, *Siedemdziesiąt lat wspomnień (1855-1925)*, wstęp A. Szwarz, P. Wieczorkiewicz, Warszawa 1993, s. 226.

²⁵ I.W. Giessen, *W dwóch wiekach. Żywniennyj otcziet*, (zapis fonetyczny), „Archiw Russkoj Riewolucii” t. XXII, Berlin 1934, red. Moskwa 1993, s. 149.

²⁶ W. I. Gurko, *Cztery i syluety przeszłego*, op. cit., s. 496; S. J. Witte, *Wspominanija*, t. III, s. 128-130.

²⁷ Zob. J. Jacyna, *30 lat w stolicy Rosji (1888-1918). Wspomnienia*, Warszawa 1926, s. 15.

²⁸ Zob. W. D. Dżunkowskij, *Wspominanija*, pod red. A. Ł. Paninój, t. I, Moskwa 1997, s. 333.

prisutstwiennych członków, tzn. uprawnionych osobną decyzją cesarską do faktycznego udziału w obradach tej wyższej izby rosyjskiego parlamentu²⁹. Brał aktywny udział w dyskusji nad projektem ustawy o zniesieniu kary śmierci (1907 r.), wypowiadając się bardzo pryncypialnie przeciwko takiej sankcji prawnej, a później z wielkim przejęciem, nawet dosłownie płacząc, wyrażał swoje oburzenie na panoszenie się w kręgach dworskich osławionego Grigorija Rasputina i innych „ciemnych sił”³⁰. Jego niektóre wystąpienia wywoływały nerwowe reakcje najbardziej prawicowych członków tej izby. Tak np. w 1909 r. ówczesny minister sprawiedliwości Iwan Szczegłowitow przyrównywał go do gruzińskiego posła z ramienia socjaldemokracji działacza mieniszewickiego Jewgienija Hegieczgory³¹.

Tagancew był aktywnym uczestnikiem dyskusji na forum Rady Państwowej nad sprawami polskimi, konkretnie nad projektem Dymitra Pichny³². W październiku 1911 r. odnotowano jego obecność w grupie członków Rady Państwowej, na niepozbowionej pewnych elementów sensacyjności uroczystości pogrzebowej w Moskwie na cześć zabitego przez swego siostrzeńca ks. Piotra Trubeckiego, zaliczanego także do liberałów moskiewskiego marszałka gubernialnego szlachty³³. Pozostawał w bliskich przyjacielskich stosunkach z wieloma działaczami politycznymi i państwowymi ówczesnej Rosji, w tym m.in. z Włodzimierzem Kokowcowem, późniejszym premierem. Po rewolucji marcowej 1917 r. w maju Tagancew został powołany na funkcję przewodniczącego sądowych posiedzeń kasacyjnych Departamentu Karnego w Senacie, był też zaproszony w roli sędziego do wrześniowego procesu byłego ministra wojny generała Władimira Suchomlinowa³⁴. Po rewolucji bolszewickiej 1917 r. znalazł się na emigracji w Paryżu³⁵, ale w nieznanych bliżej autorowi okolicznościach powrócił do Rosji radzieckiej. Nie jest zbyt jasne, co tam robił, ale wiadomo, że uczestniczył nawet w pracach różnych komisji prawniczych. W 1919 r. ukazały się jego wspomnienia; ostatecznie został objęty represjami OGPU, kontynuatorki groźnej WCzK. Aresztowano go ok. 1921 r., oskarżając o przewodzenie „profesorskiej grupie piotrogadzkiej organizacji bojowej (tzw. sprawa Tagancewa)”³⁶.

²⁹ Zob. A. P. Borodin, *Sto ypin. Reformy wo imja Rosssii*, Moskwa 2004, s. 112.

³⁰ Zob. S. J. Witte, *Wspominanija*, t. III, s. 309-310; D. N. Szypow, *Wspominanija i dumy*, s. 503 i in.; W. N. Kokowcow, *Iz mojego proszłogo. Wspominanija 1911-1919*, Moskwa 1991, s. 457.

³¹ Zob. A. Bogdanowicz, *Tri poslednich samodzierzca*, Moskwa 1990, s. 469.

³² Zob. R. Jurkowski, *Sukcesy i porażki. Ziemiaństwo polskie Ziem Zabrzanych w wyborach do Dumy Państwowej i Rady Państwa 1906-1913*, Olsztyn 2009, s. 360 i 372.

³³ Zob. W. D. Dżunkowskij, *Wspominanija*, s. 612.

³⁴ *Wspominanija Suchomlinowa*, s. przedsiłowijem W. Newskiego, Moskwa-Leningrad 1926, s. 296 i in.

³⁵ I. W. Giessen, *W dwóch wiekach*, s. 476.

³⁶ W. B. Łopuchin, *Poslie 25 Oktjabria*, Publikacja Ł. Burcewa, „Minuwszeje. Istoriczieskij almanach”, t. I, Moskwa 1990, s. 83; Por. W. C. Fuller, *Prawdziwy koniec carskiej Rosji: szpiegomania i śmierć imperium*, Warszawa 2008, s. 325-327.

Nikołaj Tagancew znany był przede wszystkim jednak jako autor wielu prac z dziedziny nauk prawnych, z których najważniejsze to: *O przestępstwach protiv żyzni po russkomu prawu* (t. I-II, 1870-1871), *Kodeks karny (22 marca 1903)*(1904). Tom 1 tej ostatniej książki pt. *Zasady ogólne* wydany został w 1921 r. po polsku. Pozostałe prace to m.in. *O powtorienii przestuplenii* (1867), *Ob otwietstwiennosti małoletnich przestupnikow* (1872), *Kurs russkogo ugołownogo prawa* (1874-1879). Jego kilkakrotnie wznawiany podręcznik akademicki *Lekcji po russkomu ugołownomu prawu* (1877-1892) zawierał, jak mówiono, wszystko, co było uregulowane prawnie o przestępstwie i jego karaniu. Był bardzo popularny w kręgach uniwersyteckich.

Z Tagancewem w pracy nad projektem nowego Kodeksu ściśle współpracował drugi z rosyjskich wybitnych rosyjskich prawników Iwan Fojnicki (1847-1913)³⁷, też senator (od 1900 r.), organizator w 1895 r. rosyjskiej grupy Międzynarodowego Stowarzyszenia Kryminologów, autor wielu prac z dziedziny etnografii i prawa karnego³⁸. W skład komisji, na której czele stał najpierw hrabia Konstantyn Pahlen (1830-1912), a następnie Tagancew, wchodzili także senatorowie Iliodor Rozyng i Dmitrij Derwies (ur. 1830) oraz prawnicy polscy – najprawdopodobniej pracujący wówczas w Ministerstwie Sprawiedliwości i biorący udział w komisji przygotowującej projekt kodeksu prawa cywilnego, wybitny prawnik polskiego pochodzenia, współzałożyciel obok Tagancewa petersburskiego czasopisma prawniczego „Prawo” – Leon Petrażycki (1867-1931) i drugi z najwybitniejszych Polaków, znawca prawa karnego i przepisów policyjnych w Rosji Włodzimierz Spasowicz (1829-1906)³⁹. W czym konkretnie wyrażać się miał ów polskich prawników udział w pracy nad kodeksem, nie udało się ustalić piszącemu te słowa.

Praca nad kodeksem była już poważnie zawansowana w 1901 r., gdy to najpierw na zebraniu I Departamentu Rady Państwowej, rozpatrującego sprawy administracyjne, cywilne i sądowe, a potem na zgromadzeniu ogólnym tego organu, wtedy jeszcze tylko doradczego, dyskutowano nad poszczególnymi paragrafami kodeksu. Tak np. 31(18) marca 1901 r. na posiedzeniu I Departamentu pod przewodnictwem hrabiego Pahlena zwiększono karę za kłusow-

³⁷ I.J. Fojnickij (*nekrolog*), „Wiestnik prawa” 1913, nr 39, s. 2065 i in.

³⁸ I.J. Fojnickij, *Narodnyje obycaj po ugołownomu prawu*, „Zapiski RGO po otdienieniu etnografii” 1878, t. VIII, otd. 3; idem, *Uczenie o nakazaniach w swiazi s tiurnowiedieniem*, SPb 1889, passim.

³⁹ O ich współpracy z wybitnymi prawnikami rosyjskimi i dużej aktywności w życiu politycznym petersburskiego środowiska prawniczego, a w szczególności o ich współpracy z Tagancewem i Fojnickim w czasopiśmie „Prawo”, łącznie z wyrazistą charakterystyką fizycznego wyglądu obu polskich wybitnych prawników, okoliczności samobójstwa Spasowicza itp. zob. I.W. Giessen, *W dwóch wiekach*, op. cit., s. 57, 81, 153, 157, 159-161, 163, 207, 234, 239, 276, 301 i 345. Najkrótsze, ale kompetentne ich biografie zob. A. Kijas, *Polacy w Rosji od XVII wieku do 1917 roku. Słownik biograficzny*, Warszawa-Poznań 2000, s. 260-262 i 328-333; zob. też F. Nowiński, *Polacy na Uniwersytecie Petersburskim w latach 1832-1884*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1986, passim.

nictwo, dodając możliwość odebrania broni kłusownikowi. Na posiedzeniu 9 kwietnia omawiano paragraf dotyczący kar za kradzież złota w tych miejscowościach, w których obowiązywał podatek górniczy na wydobycie złota. Przy okazji tej doszło do humorystycznego epizodu, gdy wyjaśniło się, że nikt z obecnych na posiedzeniu nie ma jasnego pojęcia, jak wydobywa się ten kruszec⁴⁰. Po raz ostatni w tymże 1901 r. projekt kodeksu był omawiany 30(17) maja. Wysłuchano wówczas dość ogólnikowego, jak stwierdza notujący na gorąco swe wrażenia z dyskusji Aleksander Połowcow (1832-1909), wprowadzenia ogłoszonego przez samego ministra sprawiedliwości Nikołaja Murawiowa odnośnie wysokości niezbędnych kwot na polepszenie urzędów więziennych, prosił o wyasygnowanie na ten cel 30 milionów rubli⁴¹.

Podjęcie prac nad nowym kodeksem karnym wpisywało się w całość poczynań podejmowanych za panowania Mikołaja II w ramach liberalizacji porządku prawnego w Rosji i dalszego upodabniania go do rozwiązań europejskich. Między innymi, wprowadzono dla chłopów stałe paszporty i zapewniono swobodną zmianę miejsca zamieszkania, ograniczoną dawniej tylko do promienia 30 wiorst. Owe nowe zasady utrwalono w 1895 r., a już dwa lata później, w 1897 r., paszport stracił znaczenie podatkowe i stał się głównie dokumentem policyjnym. W tymże 1897 r. zasady reformy sądowej Aleksandra II z 1864 r. rozciągnięto także na gubernie syberyjskie, a ustawami z 14(2) czerwca 1898 i 27(15) lutego 1899 r. rozciągnięto je także na Kraj Turkiestański, obwody stepowe, północno-wschodnie powiaty guberni wołogodzkiej i na Obwód Zakaspijski. W ten sposób dopiero wówczas dobrodziejstwami reformy sądowej z 1864 r. objęto wreszcie całą Rosję. Ujednociono także – nie bez udziału w tych pracach prawodawczych Tagancewa – organizację sądów, bardzo zróżnicowanych dotąd – co do zakresu uprawnień. W 1898 r. zniesiono podatek pogłówny (*podusznaja podat'*). Istotne znaczenie miało zniesienie, najpierw częściowe 5 lipca (23 czerwca) 1899 r., a potem całkowite, mocą manifestu cesarskiego Mikołaja II z 25(12) marca 1903 r. instytucji poręki gromadzkiej, tzw. *krugowej poruki* – tj. zasady odpowiedzialności całej wspólnoty chłopskiej (*obszcziny*) za czyny każdego z członków tej wspólnoty. Proces liberalizacji, zapoczątkowany już w 1899 r., przyniósł ostateczne zapewnienie w 1903 r. możliwość swobodnego wyjścia chłopów ze wspólnoty gminnej. Nie zniesiono, niestety, owej wspólnoty w ogóle i nie zaczęto wtedy jeszcze procesu umacniania warstwy średniozamożnego chłopstwa, tzw. średniaków, jak to się stanie po 1906 r. w wyniku tzw. reform stołypinowskich. Gdyby reformę tę udało się zrealizować w pełni i gdyby został jeszcze dodatkowo zaspokojony gnębiący wieś rosyjską głód ziemi, Rosja być może nie przeżyłaby krwawej rewolucji i wojny domowej z lat 1917-1921.

⁴⁰ Zob. *Dniownik* A. A. Połowcowa, „Krasnyj Archiw” 1923, t. III, s. 127, 129-130.

⁴¹ *Ibidem*, s. 149.

Zniesiono karę chłosty różgami na podstawie decyzji zebrań wspólnoty gminnej. Rząd był jednak raczej przeciwny bardziej generalnemu zniesieniu kar cielesnych, uznając, że chłopstwo rosyjskie nie dojrzało jeszcze do takiego humanitaryzmu w jego traktowaniu. Dla rządzących właściciele ziemskich był to wygodny środek perswazji i wymuszania posłuchu oraz respektu wobec władzy. To też stosowali je dość szeroko naczelnicy ziemscy, najczęściej właśnie posiadacze ziemscy, wyposażeni w uprawnienia administracyjne i sądowe, w tym i w prawo wymierzania kary różgi. Stosowanie kar cielesnych prowadziło często do nadużywania władzy w tym zakresie.

W rosyjskich kodeksach karzących karę chłosty przewidywano jako karę zastępczą. Ekwiwalentem jednego dnia aresztu było jedno uderzenie. Szczególnie chłopci i osoby pracujące korzystały z tej alternatywy, gdyż w ten sposób unikali zamknięcia i mogli pracować. Narzędziem chłosty były różgi i kije. Kary tej nie stosowano w stosunku do kobiet i młodzieży do 18 roku życia, a także w stosunku do szlachty jako stanu uprzywilejowanego. Rozróżniano trzy grupy narzędzi chłosty. Do pierwszej należały pałki lub kije, zrobione z długich i giętkich gałęzi wierzbowych. W drugiej grupie znalazły się witki, pręty, łozy oraz różgi. Różnica pomiędzy pałką a różgą była taka, iż różgi mniej kaleczyły ciało, ale można nimi było zasieć człowieka na śmierć. Trzecią stanowiły bity, które dzieliły się na bicze i pejcz. Bicz wykonany był z twardego rzemienia z surowej skóry, specjalnie moczonej i suszonej o długości pół metra i szerokości trzech centymetrów. Miał ostre krawędzie, które przy uderzeniu przecinały skórę. Grubsze i ostrzejsze krawędzie miał pejcz, którego koniec rozcinano na trzy pasy splecione ze sobą, zakończone grubym kanciasnym węzłem. Istniały różne metody wymierzania chłosty. Można było położyć skazanego na ławce, tzw. kobyłce, a na jej końcach siadało dwóch oprawców, którzy bili ofiarę. Inny sposób polegał na przepędzeniu przez szeregi. Skazańca przywiązywano do dwóch karabinów. W ten sposób prowadzono go przez dwa rzędy żołnierzy w liczbie od kilkunastu do kilkudziesięciu, a każdy z nich uderzał pałką.

Dekretem carskim z 24(12) czerwca 1899 r. zniesione zostało zesłanie syberyjskie, z zachowaniem jednak katorgi i pozostawieniem Sachalina nadal jako miejsca zesłania. Tymi decyzjami cara kierowała obok innych, czysto humanitarnych motywów, także troska o to, by Syberia nie kojarzyła się w świadomości potocznej wyłącznie ze złymi zjawiskami. W latach 1877-1899 zesłano na Syberię około 100 tys. osób, w tym połowę w drodze administracyjnej, tzn. nie na mocy wyroków sądowych. Były to głównie decyzje zebrań (*schodow*) wiejskich i to najczęściej za drobne przestępstwa kryminalne. Mikołajowi II chodziło właśnie o to, aby – jak stwierdzał w Dekrecie – „zdjąć z Syberii ciężkie brzemię ziemi, w ciągu wieków napełnianej ludźmi napiętowanymi, skonfliktowanymi z prawem”. Decyzja o zniesieniu zesłania nie była jednak równoznaczna z likwidacją i to nie tylko na Syberii rozlokowanych

więzień katorżniczych. W prasie rosyjskiej decyzje te przyrównywano do procesów modernizacji Chin.

Ograniczono w ogóle wymiar i zakres represji policyjnych, w tym stosowania kary śmierci. Pierwsza taka kara za przestępstwo o charakterze politycznym od początku panowania Mikołaja II dotknęła dopiero w 1902 r. młodego studenta eserowca Siepana Bałmaszewa – zabójcę ministra spraw wewnętrznych – Dymitra Sipiagina. Za czyn ten dokonany 14(2) kwietnia w Pałacu Maryjskim został on w połowie maja powieszony w Twierdzy Szliselburskiej. Od maja 1903 r. ustalono dla Rosji europejskiej jednolitą normę rozmieszczenia sił policyjnych: jeden policjant na 2,5 tysiąca osób. Nie było to dużo dla państwa wielonarodowościowego, wkraczającego w epokę konfliktów politycznych i społecznych. Było to znacznie mniej niż w Anglii i Francji.

Nowy Kodeks karny z 1903 r. uwzględniał wiele standardowych rozwiązań występujących w kodeksach zachodnioeuropejskich. Podobnie jak i w innych nowoczesnych kodeksach karnych państw europejskich do jego zasad należały formalna równość wobec prawa – *nullum crimen sine lege* – wina jako podstawa odpowiedzialności. Cele, granice i charakter represji karnej zostały określone przez założenia utilitaryzmu, racjonalizmu i laicyzacji prawa, wprowadzono zasadę równości, likwidując stopniowo, a więc jeszcze nie w pełni, relikty stanowego ustroju społeczeństwa. W realizacji wymienionych zasad dokonano przebudowy katalogu przestępstw i kar, stwarzając nowy układ hierarchii dóbr chronionych represją. Na czoło, jeszcze nieśmiało, zaczęła się wysuwać realna gwarancja praw jednostki⁴². Znacznie krótszy i zwężony, liczył 687 artykułów zamiast 2224 od poprzedniego, nowocześnie określał i klasyfikował na główne kategorie pojęcie przestępstwa. Określono w nim też precyzyjnie granice między przewinieniem dyscyplinarnym, służbowym (*служебная повинност'*) a przestępstwem funkcjonariusza publicznego (nadużycie, *злоупотребленіе*) i różnicował kary za nie.

Nie jest moim zamiarem bardziej szczegółowe zaprezentowanie treści wszystkich ponad 600 paragrafów kodeksu. Zwrócę uwagę jednak na niektóre jego ważniejsze postanowienia⁴³. Wysokość kar zależała od tego, kto przyjął łapówkę – urzędnik, sędzia czy prokurator. Osobny rozdział traktował o nadużyciach pracowników wymiaru sprawiedliwości. Zapowiadano w kodeksie tym karanie sędziów za nieodpowiednie postępowanie. Odpowiadano twierdząco na istotne pytanie czy funkcjonariusz państwowy usiłujący wymusić łapówkę powinien być ukarany. Także przełożony tego, kto dokonał przestęps-

⁴² J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1977, s. 449 i 452.

⁴³ Posługuję się zmodyfikowanym w stosunku do rosyjskiego oryginału tekstem polskim ogłoszonym przez Tymczasową Radę Stanu w 1917 r.; zob. Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu 7 VIII 1917, poz. 6.

stwa, ponosił odpowiedzialność, gdy nie przedsięwziął środków w celu przeciwdziałania mu. Przewidywano, m.in. dom poprawczy od lat trzech (i więcej) dla sędziego za stronicze osądzenie sprawy, za domaganie się łapówki w połączeniu z groźbą, za ustanawianie opłat nadzwyczajnych i ich ściąganie, czyli za zdzierstwo. Dom poprawczy do lat trzech za żądanie łapówki i jej wyłudzenie pod pozorem konieczności jej przekazania koledze. Dom poprawczy do jednego roku za nie wydanie kwitu za pobrane pieniądze lub wydanie go na kwotę niższą, niż została pobrana. Przewidywano karę więzy do lat trzech za niezabezpieczenie śladów przestępstwa i niespisanie protokołu itp. Zwierzchnik, który tolerował sprzedajność swoich podwładnych, mógł być aresztowany. Poza tym kodeks przewidywał kary pieniężne do 100 i 500 rubli, także raty aresztanckie, ciężkie roboty do lat ośmiu, przymusowe osiedlenie w nowym miejscu⁴⁴. Słabością kodeksu było to, że nie został wprowadzony na obszarze całej Rosji, m.in. ze względu na potrzebę gruntownej reformy przestarzałych rosyjskich urzędów więziennych. Niemniej dyskusje poprzedzające ostateczne ogłoszenie tego kodeksu i pierwsze skutki jego wprowadzenia powodowały, że w tym okresie był najniższy wskaźnik relacji procentowej przestępstw służbowych do ogólnej liczby przestępstw w państwie i wynosił tylko 2,2%, gdy w latach 1874-1883 odpowiednio – 3,8%, w latach 1885-1893 – 4,5%, a w latach 1904-1913 – 2,7%⁴⁵. 15(2) lutego 1904 r. pojawiła się ustawa precyzująca tryb wnoszenia petycji do instytucji centralnych, wprowadzająca określony porządek do dużej liczby zgłaszanych przez ludność zastrzeżeń i skarg na działanie władz. Zakładano trójpodział przestępstw na 1) zbrodnie zagrożone karą śmierci, katorgą i zesłaniem (w Polsce niepodległej nie mogły obowiązywać), 2) występki zagrożone więzieniem do lat 8 lub twierdzą, oraz 3) wykroczenia karane aresztem lub grzywną. Na mocy kodeksu wprowadzono: a) formalną definicję przestępstwa; b) trójpodział czynów zabronionych na zbrodnie, występki i wykroczenia; c) rozróżnienie między winą umyślną (a w jej obrębie – zamiarem bezpośrednim i zamiarem ewentualnym) oraz winą nieumyślną, d) nowoczesne ujęcie usiłowania, podżegania i pomocnictwa.

Oryginalna była sama definicja przestępstwa: czyn zagrożony karą przez ustawę w czasie jego popełnienia uwzględniał drobne kazuistyczne stany faktyczne. Pamiętać należy, że w tym czasie w Europie zaczęły pojawiać się teorie dotyczące idei karania. Nikołaj Tagancew wyróżnił teorie formalne i materialne. W pierwszym przypadku odwoływano się do boskiego prawa karania i umowy społecznej. W drugim Tagancew wyszczególnił trzy teorie

⁴⁴ A. Chwalba, *Imperium korupcji w Rosji i w Królestwie Polskim w latach 1861-1917*, Kraków 1995, s. 246-260; K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 1993, s. 307-308.

⁴⁵ *Swod statističeskich swiedienii po diełam ugołownym, proizwiedienym w 1874-1913 godu*, S. Pietierburg 1876-1916; W. N. Mironow, *Socialnaja istorija Rossii pierioda impierii (XVIII-naczalo XX w.)*. *Gienezis licznosti, diemokratičeskoj siemi, graždanskogo obszczestwa i prawowogo gosudars-twa*, t. II, S. Pietierburg 2000, s. 171.

składowe: teorie koniecznej obrony społeczeństwa, w myśl których kara jest metodą odstraszenia, teorie oparte na ideach sprawiedliwości, gdzie kara musi być proporcjonalna do winy, oraz teorie oparte na ideach prawa – gdzie jest prawo, tam jest kara. Kary przepisane za przestępstwa przewidywano następujące: 1) kara śmierci, 2) ciężkie roboty, 3) zesłanie na osiedlenie, 4) zamknięcie w domu poprawy, 5) zamknięcie w twierdzy, 6) zamknięcie w więzieniu, 7) areszt, 8) grzywna.

Charakterystyczną dla przeżywanej przez państwo rosyjskie epoki była część III kodeksu O buncie przeciw Władzy Zwierzchniej i o przestępstwach przeciw uświęconej Osobie Cesarza i Członkom Domu Cesarskiego, która stanowiła: winny zamachu na życie, zdrowie lub wolność osoby, piastującej Najwyższą Władzę Państwową w Polsce ulegnie: karze ciężkiego więzienia bezterminowego. Jeżeli zamach taki ujawniony był od razu i został stłumiony bez użycia środków nadzwyczajnych, winny ulegnie: zamknięciu w ciężkim więzieniu do lat 15. Jeżeli celem zamachu było usunięcie przemocą członków sprawującego władzę rządu i zastąpienie ich przez inne osoby, wszakże bez zmiany zasadniczego ustroju państwowego, winny ulegnie: zamknięciu w ciężkim więzieniu od lat 10 do 15. Przez zamach rozumiane będzie zarówno dokonanie jednej z powyższych zbrodni, jak jej usiłowanie. Oraz to: Pełnomocnik Rosji, winny bądź działań, skierowanych ku zawarciu z rządem cudzoziemskim umowy świadomie na szkodę Rosji, bądź układów dyplomatycznych z rządem cudzoziemskim, zmierzających – o czym winowajca wiedział – ku szkodzie Rosji, będzie karany: ciężkimi robotami terminowymi. Tej samej karze ulega urzędnik przy pełnomocniku, winny bądź zakomunikowania mu świadomie fałszywej wiadomości, w celu pobudzenia pełnomocnika do działań skierowanych ku zawarciu z rządem cudzoziemskim umowy na szkodę Rosji, o czym winowajca wiedział, lub do dyplomatycznych układów z rządem cudzoziemskim, zmierzających, – o czym winowajca wiedział – ku szkodzie Rosji, jeżeli takie działania lub układy nastąpiły”.

Podobnie charakterystyczny dla epoki był przepis: „Winny: 1) podawania się za członka, chociażby zmarłego, Rosyjskiego Domu Cesarskiego; 2) podawania się za osobę, działającą w mocy szczególnego pełnomocnictwa lub polecenia, udzielonego przez Cesarza Panującego; 3) rozpowszechniania świadomie fałszywej pogłoski o zmianie ustalonych przez Ustawy Zasadnicze formy rządów lub porządku następstwa Tronu, albo o zgonie Cesarza Panującego lub Następcy Tronu, albo o zrzeczeniu się Tronu przez Cesarza Panującego lub prawa do następstwa – przez Następcę Tronu będzie karany: zamknięciem w domu poprawy. Jeżeli samozwaństwo lub rozpowszechnianie takiej pogłoski wywołało zagrażające bezpieczeństwu publicznemu burzenie się ludu, albo zaburzenie wśród wojska, winowajca będzie karany: ciężkimi robotami na czas do lat ośmiu. Winny popełnionego w granicach Rosji usiłowania obalenia przemocą

rządu państwa, zaprzyjaźnionego z Rosją, lub zmiany przemocą istniejącej w nim formy rządu, bądź dokonania w tych celach czynności przygotowawczych, bądź udziału w zrzeszeniu, utworzonemu w tychże celach, jeżeli co do karalności czynów istnieje wzajemność, będzie karany: zamknięciem w twierdzy”.

Interesujące w świetle niedawnych awantur polskich w aptekach jest i to: „Zarządzający apteką lub pracujący w aptece farmaceuta, lub uczeń, winny: 1) wydania z apteki bez recepty lekarza, lekarstwa, którego wydanie jest dozwolone jedynie za receptą lekarza, 2) wydania z apteki lekarstwa, przygotowanego niezgodnie z receptą; 5) wydania przez pomyłkę jednego lekarstwa zamiast drugiego będzie karany: grzywną; zarządzający apteką lub farmaceuta – w wysokości do rubli trzystu, a uczeń rubli stu. [...] Osoba stanu małżeńskiego, winna cudzołóstwa, jak również winny wstąpienia świadomie z osobą stanu małżeńskiego w związek cudzołożny, ulegnie karze: aresztu. [...] Winny pederastii będzie karany: zamknięciem w więzieniu na czas nie krótszy od miesięcy trzech”.

Dość liberalnie potraktowano pojedynki. Kodeks Kar Głównych i Poprawczych (KKGP) z 1847 r. za samo wyzwanie na pojedynek przewidywał karę aresztu od 3 do 7 dni. Odbycie pojedynku bez rozlewu krwi było zagrożone karą aresztu od 3 tygodni do 3 miesięcy. W kodeksie tym pomysłowo przeanalizowano zachowanie sekundantów, którzy nie zapobiegli pojedynekowi ze skutkiem śmiertelnym. Takie zachowanie było zagrożone karą twierdzy w wymiarze od 6 miesięcy do jednego roku (art. 971-983). Ciekawe, że lekarzy uczestniczących w pojedynku kodeks pozostawiał w bezkarności. Podobnie liberalnie traktował pojedynek kodeks karny Tagancewa, gdyż jego uczestnikom za wyzwanie na pojedynek i przyjęcie takiego wyzwania groziła jedynie symboliczna kara twierdzy w wymiarze od jednego dnia do dwóch tygodni (art. 481-488). Do tego, w przeciwieństwie do KKGP z 1847 r. kodeks Tagancewa zapewniał bezkarność sekundantów, co nie było bez praktycznego znaczenia dla kultywowania obyczaju rycerskiego. Pozostawało to w rażącej dysproporcji z przepisami np. austriackiej ustawy karnej, wedle której pojedynek był zbrodnią zagrożoną karą twierdzy od 6-ciu miesięcy wzwyż ze wszystkimi prawnokarnymi skutkami orężnego starcia na ubitej ziemi. Wystarczyło wyjechać z Krakowa ledwie kilka kilometrów w kierunku północnym, byle tylko przekroczyć dawną granicę zaborów austriackiego i rosyjskiego, aby zupełnie spokojnie stanąć do pojedynku bez psychicznego obciążenia poważnymi karami sądowymi⁴⁶. Habsburgowie tradycyjnie już w zdecydowany sposób zwalczali plagę pojedynków. Austriacki kodeks karny z 1803 r. (tzw. *Franciszkana*) traktował pojedynek

⁴⁶ J. Daniec, *Karalność pojedynku w obowiązującym ustawodawstwie karnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1929, nr 1, s. 10.

jako zbrodnię zagrożoną karą śmierci. Ale jak zwykle, czym innym było zagrożenie represją karną, a czym innym praktyka życia codziennego. Niejednokrotnie wymiar sprawiedliwości naszych zaborców starał się nie dostrzegać najbardziej spektakularnych pojedynków lub bywał wobec nich zupełnie bezsilny. W lutym 1903 r. podporucznik Friedrich Kirchert w Tarnowie spoliczkował w kawiarni aplikanta adwokackiego Alfreda Taniewskiego, po czym wyzwał go na pojedynek, w którym z łatwością zarąbał szablą swego przeciwnika. Krakowski audytoriat wojskowy nie dostrzegł fali oburzenia galicyjskiej prasy i opinii publicznej, bowiem Taniewski nie potrafił w ogóle władać białą bronią⁴⁷. Wszystko to jednak zbladło wobec faktu zastrzelenia z zimną krwią w Warszawie 19 stycznia 1905 r. znanego malarza płócien o tematyce historycznej i zwłaszcza batalistycznej Wacława Pawliszaka (1866-1905) przez niemniej sławnego już wtedy, a znanego nam tutaj w Olsztynie jako autora kłopotliwych dziś *Szubienic* przy al. Józefa Piłsudskiego artysty rzeźbiarza i malarza, twórcy licznych monumentalnych pomników, a później *Głów wawelskich*, wtedy (1904-1910) profesora warszawskiej Szkoły Sztuk Pięknych Xawerego (właśc. Ksawerego Franciszka) Dunikowskiego (1875-1964). Pawliszak, bodaj najzdolniejszy z uczniów Jana Matejki, natknął się na Dunikowskiego w słynnej restauracji Lijewskiego i bez powodu spoliczkował go w obecności kobiety. Znieważony rzeźbiarz natychmiast zastrzelił malarza na oczach przerażonych konsumentów. Po korowodach sądowych Xawery Dunikowski został skazany jedynie na 2 miesiące aresztu za nielegalne posiadanie broni palnej. W toku rozprawy o zabójstwo okazało się, że Dunikowski miał z Pawliszakiem zadawniony spór honorowy. Błyskotliwy uczeń Matejki, któremu przepowiadano wielką przyszłość, znany był z zamiłowania do pojedynków i drażliwości na punkcie własnej osoby. W 1901 r. pojedykował się z innym malarzem, Jerzym Austenem, któremu zarzucił złe wyeksponowanie swojego obrazu na wystawie. Kiedy jury Towarzystwa Zachęty Sztuk Pięknych odrzuciło dwa jego obrazy, Pawliszak w obelżywym liście zwymyślał jurorów. Ferdynand Ruszczyca (1870-1936) – malarz, grafik i scenograf, członek tego jury wyzwał Pawliszaka na pojedynek, ale ten z nieznanых powodów na ubitą ziemię się nie stawił. Sekundanci Ruszczyca spisali i upublicznili jednostronny protokół, w którym nazwano Pawliszaka tchórzem. Spotkanie sekundantów Ruszczyca i Pawliszaka zakończyło się bójką. Sąd wziął wszystkie te okoliczności pod uwagę i uniewinnił Dunikowskiego od zarzutu zabójstwa⁴⁸.

Kodeks Tagancewa i Fojnickiego – to formalne osiągnięcia szkoły klasycznej w prawie karnym. Uważano, że kodeks karny rosyjski stał na wysokim

⁴⁷ M. Baczkowski, *Pod czarno-żółtymi sztandarami. Galicja i jej mieszkańcy wobec austro-węgierskich struktur militarnych 1868-1914*, Kraków 2003, s. 350-351.

⁴⁸ H. Blumówna, *Xawery Dunikowski, próba charakterystyki*, „Rocznik Zakładu Narodowego im. Ossolińskich”, t. III, Wrocław 1998, passim.

poziomie. Po rewolucji 1905 r. zmieniono część przepisów, poprawiono pozycję religii, w Manifestie październikowym 1905 r. wprowadzono w Rosji tolerancję religijną. Gdy do 1905 r. dotyczył on głównie przestępstw politycznych, to od 1906 r. dotyczył także przestępstw przeciw religii i moralności. Generalnie w Rosji obowiązywały równocześnie przepisy Kodeksu Kar Głównych i Poprawczych (KKGP) w redakcji z 1885 r. wraz z ustawą o karach wymierzanych przez sędziów pokoju oraz część przepisów kodeksu z 1903 r., do których stosować miano wcześniejsze przepisy. W 1912 r. zniesiono całą część o zdradzie głównej i zrobiono ją bardziej nowoczesną. Kodeks Tagancewa obowiązywał nadal tylko w niewielkim tylko zakresie, właściwie tylko część ogólna i część o przestępstwach przeciw państwu⁴⁹. Jego konsekwentna realizacja wymagałaby unowocześnienia przestarzałych rosyjskich więzień⁵⁰. Zresztą i obecnie warunki w nich panujące są archaiczne. W Rosji podstawową z kar głównych było zesłanie na katorgę lub na osiedlenie się. Na ziemiach polskich istniało duże zróżnicowanie zakładów karnych – domy kary, więzienia, twierdze i areszty.

Gdy chodzi o Polskę, to w 1915 r. niemieckie władze okupacyjne, mylnie zakładając, że na zajętych przez nie ziemiach byłego Królestwa kodeks ten obowiązywał w całości, potwierdziły – zgodnie z konwencjami międzynarodowymi – jego moc na terenie Generalnego Gubernatorstwa warszawskiego. Ten stan rzeczy utrzymany został przez Tymczasową Radę Stanu, która w przepisach przechodnich z 1917 r. przewidywała tymczasowe stosowanie wszystkich przepisów tego kodeksu, z niewielkimi zmianami⁵¹. Moc obowiązująca tego kodeksu, podobnie jak i innych kodeksów karnych państw zaborczych, utrzymana została także po 1918 r. na ziemiach b. zaboru rosyjskiego i na Kresach Wschodnich aż do – jak wspomniano – 11 lipca 1932 r. Ciekawostką jest, że rosyjski kodeks karny z 1903 r. oddziaływał też w pewnym stopniu na systematykę przestępstw obowiązującą w austriackim prawie karnym.

⁴⁹ E. Borkowska-Bagieńska, K. Krasowski, B. Lesiński, J. Walachowicz, *Historia państwa i prawa Polski. Zarys wykładu*, Poznań 1994, s. 289 i 301.

⁵⁰ Zob. M.N. Giernet, *Istorijska carskoj tiurmy*, t. I-V, Moskwa 1951-1956.

⁵¹ Zob. szerzej S. Kutrzeba, *Królestwo i Galicja. Uwagi z czasu wojny*, Warszawa-Kraków 1917, passim.

Polityka kadrowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych w kształtowaniu się służby zagranicznej w II RP

W listopadzie 1918 r. Polska jako państwo niepodległe i suwerenne stała się ponownie podmiotem prawa międzynarodowego, mającym pełną zdolność do działań prawnych. Formowanie się służby zagranicznej nastąpiło w skomplikowanych okolicznościach wewnętrznych oraz niezwykle zawiłej sytuacji międzynarodowej. Polska odzyskując niepodległość, nie posiadała ani własnych doświadczeń dyplomatycznych i konsularnych, ani powiązań traktatowych z innymi państwami, ani odpowiednio przygotowanej kadry, odpowiednich regulacji prawnych czy funduszy¹. Wobec braku własnych tradycji i przepisów korzystano niejednokrotnie z doświadczeń innych państw. Najtrudniejszym okresem był czas do połowy 1919 r., kiedy kształtowała się obsada personalna i kierownictwo MSZ i podporządkowywano rządowi w Warszawie istniejące już placówki zagraniczne podległe Komitetowi Narodowemu Polskiemu w Paryżu oraz ustanawiano nowe.

Głównym celem niniejszej publikacji jest przedstawienie ważnych aspektów polityki kadrowej prowadzonej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w okresie od 1918 r. do połowy 1926 r. Cezurę początkową wyznacza odzyskanie przez Polskę niepodległości i powstanie resortu spraw zagranicznych, cezurę końcową natomiast stanowi przewrót majowy dokonany przez zwolenników marszałka Józefa Piłsudskiego i wydarzenia rozgrywające w tym czasie na polskiej scenie politycznej, jak i problemy o charakterze międzynarodowym. Rok 1926 zamykał pewien etap w dziejach polskiej dyplomacji, w którym poszukiwano najbardziej funkcjonalnego kształtu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, stworzono sieć zagranicznych placówek dyplomatycznych i konsularnych, opracowano podstawowe akty normatywne.

Punktem wyjścia dla rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, jakimi kryteriami kierowano się przy rekrutacji kadr w nowo powstałym Ministerstwie Spraw Zagranicznych, czy decydowało o tym odpowiednie wykształcenie czy wcześniej zdobyte doświadczenie w służbie zagranicznej innych państw, protekcja czy wpływy polityczne, a jeśli takowe były, to w jakim stopniu aktualny układ sił politycznych przekładał się na politykę personalną w mini-

¹ Konstanty Buczyński, powołany latem 1919 r. przez Ignacego Paderewskiego na konsula RP w Nowym Jorku, zakupił z własnych środków siedzibę polskiego przedstawicielstwa. Zob. A. Jaxa-Dębicka, D. Lis-Staranowicz, *Profesor Marek Dębicki – polski prawnik w Kanadzie (1940-2011)*, [w:] *Polska myśl prawnicza w XIX i XX wieku*, pod red. P. Majera i in., Olsztyn 2012, s. 108.

sterstwie? Autorkę interesowało również to, jakie stanowiska i stopnie służbowe zajmowali pracownicy MSZ, na jakim poziomie kształtowały się ich płace, czy dokonywano redukcji kadr, na jakich warunkach zatrudniano personel kontraktowy, jaka płęć dominowała wśród pracowników i w jakim byli wieku.

Podstawę publikacji stanowi obszerny materiał źródłowy. Do najważniejszych źródeł publikowanych, których nie można pominąć, należą: Dziennik Ustaw RP, Dziennik Urzędowy MSZ RP oraz Dziennik Praw Państwa Polskiego. Istotna część materiału źródłowego znajduje się w Archiwum Akt Nowych w Warszawie i jest rozlokowana w kilkudziesięciu zespołach. Szczególnie ważny okazał się zgromadzony tam zespół akt „Ministerstwo Spraw Zagranicznych 1918-1939”, „Komitet Narodowy Polski”, „Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa”, zespoły polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych, a także Archiwum Ignacego Paderewskiego oraz akta Leona Wasilewskiego.

Działalność polskiej służby zagranicznej w latach dwudziestolecia międzywojennego doczekała się również bogatej literatury naukowej. Dzieje polskiej dyplomacji stanowiły i nadal stanowią przedmiot badań wielu historyków. Na szczególną uwagę zasługują syntetyczne opracowania poświęcone dyplomacji polskiej w dwudziestoleciu międzywojennym, w których przedstawiono wiele aspektów działalności centrali MSZ, placówek dyplomatycznych i konsularnych oraz kadry dyplomatycznej i konsularnej. Wśród tych prac należy wymienić tom czwarty *Historii Dyplomacji Polskiej*², publikacje Piotra Łossowskiego³, Wojciecha Skóry⁴, Edwarda J. Pałygi⁵, Aleksandra Wasilewskiego⁶, Krzysztofa Szczepanika⁷. Wykorzystano również biografie, pamiętniki i wspomnienia polskich dyplomatów, które ułatwiły poznanie bardziej osobistych i codziennych aspektów pracy polskich dyplomatów i nie tylko poszerzyły, ale i ubarwiły wiedzę o polskiej służbie zagranicznej. Cenne są, m.in. wspomnienia Jana Drohojewskiego⁸, Jana Gawrońskiego⁹, Władysława

² *Historia dyplomacji polskiej*, t. IV: 1918-1939, pod red. P. Łossowskiego, Warszawa 1995.

³ P. Łossowski, *Dyplomacja Drugiej Rzeczypospolitej. Z dziejów polskiej służby zagranicznej*, Warszawa 1992; idem, *Dyplomacja polska 1918-1939*, Warszawa 2001.

⁴ W. Skóra, *Służba konsularna Drugiej Rzeczypospolitej. Organizacja, kadry i działalność*, Toruń 2006; idem, *Czy resort spraw zagranicznych II Rzeczypospolitej był zdominowany przez arystokrację i ziemiaństwo?*, [w:] *Polacy i sąsiedzi – dystanse i przenikanie kultur*, cz. 3, pod red. R. Wapińskiego, Gdańsk 2002; idem, *Rekrutacja kadr do służby konsularnej w Drugiej Rzeczypospolitej (1918-1939)*, [w:] *Nadzieje, złudzenia, rzeczywistość. Studia z historii Polski XX wieku. Księga dedykowana profesorowi Tadeuszowi Wyrwie*, pod red. W. Hładkiewicza, M. Szczerbińskiego, Gorzów Wielkopolski 2004.

⁵ E. J. Pałyga, *Stosunki konsularne Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1970.

⁶ A. Wasilewski, *Polska Służba Konsularna 1918-1939 (akty prawne, organizacja, działalność)*, Toruń 2004.

⁷ K. Szczepanik, *Dyplomacja Polski 1918-200: struktury organizacyjne*, Warszawa 2005.

⁸ *Jana Drohojewskiego wspomnienia dyplomatyczne*, Kraków 1972.

⁹ J. Gawroński, *Dyplomatyczne węgry*, Warszawa 1965; idem, *Moja misja w Wiedniu*, Warszawa 1965; idem, *Wzdłuż mojej drogi. Sylwetki i wspomnienia*, Warszawa 1968.

Gunthera¹⁰, Tadeusza Jackowskiego¹¹, Kajetana Morawskiego¹², Alfreda Wysockiego¹³, Wiktora Tomira Drymmera¹⁴, biografie Aleksandra Skrzyńskiego¹⁵ czy Stanisława Patka¹⁶.

W okresie tworzenia Ministerstwa Spraw Zagranicznych rekrutacja kadry do resortu przebiegała dwutorowo, co wynikało z funkcjonowania w tym czasie dwóch ośrodków realizujących polską politykę zagraniczną: warszawskiego MSZ oraz paryskiego Komitetu Narodowego Polskiego (dalej KNP). Oba ośrodki kierowały się odmiennymi kryteriami przy doborze kadr. Ujednolicono ją dopiero po etatyzacji Komitetu¹⁷. Wśród chętnych zainteresowanych pracą w służbie zagranicznej niewielu było kandydatów posiadających właściwe i odpowiednie do tego typu służby wykształcenie, nie wspominając o osobistych predyspozycjach tak potrzebnych w dyplomacji. Władysław Gunther wspomina, że „[...] w pierwszym okresie funkcjonowania MSZ rekrutowało pracowników z trzech głównych grup: z byłych urzędników służby austro-węgierskiej, z działaczy narodowych z zaboru rosyjskiego (zwłaszcza tych „przeszkolonych w petersburskiej Komisji Likwidacyjnej pod kierunkiem Al. Lednickiego” oraz z ochotników „różnego chowu i gatunku, którzy ściągali do MSZ z różnych stron Polski”¹⁸.

W gronie pierwszych zatrudnionych w Ministerstwie Spraw Zewnętrznych (Zagranicznych) znaleźli się m.in. zaufani ludzie Piłsudskiego, osoby, które wcześniej zdobyły doświadczenie w obcej służbie zagranicznej (przede wszystkim fachowcy z dawnej służby austro-węgierskiej, nieliczni ze służby carskiej¹⁹ i niemieckiej), w Komitecie Narodowym Polskim, Naczelnym Komii-

¹⁰ W. Gunther, *Pióropusz i szpada. Wspomnienia ze służby zagranicznej*, Paryż 1963.

¹¹ T. G. Jackowski, *W walce o polskość*, Kraków 1972.

¹² K. Morawski, *Wczoraj: pogadanki o niepodległym dwudziestoleciu*, Londyn 1967; idem, *Wspólna droga z Rogerem Raczynskim. Wspomnienia*, Poznań 1998; idem, *Tamten brzeg. Wspomnienia i szkice*, Warszawa 1996.

¹³ A. Wysocki, *Tajemnice dyplomatycznego sejfów*, oprac. W. Jankowerny, Warszawa 1988; idem, *Na placówce dyplomatycznej w Sztokholmie 1924-1928. Wspomnienia*, oprac. P. Jaworski, Toruń 2004.

¹⁴ W.T. Drymmer, *Wspomnienia*, cz. 2-4, „Zeszyty Historyczne” 1974, z. 28-30.

¹⁵ P. Wandycz, *Aleksander Skrzyński- minister spraw zagranicznych II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2006.

¹⁶ M. Gmurczyk-Wrońska, *Stanisław Patek w dyplomacji i polityce (1914-1939)*, Warszawa 2013.

¹⁷ Przy ówczesnych trudnościach komunikacyjnych kierownictwo MSZ w Warszawie nie tylko nie miało wpływu na dobór kadr na placówkach, ale i nie wiedziało o obsadzie stanowisk placówek podlegających KNP, nie wspominając już o tym, że nie wiadano, w jakich miastach działają polskie placówki, o czym świadczy pismo kierownika Wydziału Konsularnego MSZ skierowane w styczniu 1919 r. do KNP z zapytaniem o informacje, w jakich miastach Komitet utworzył konsulaty (W. Skóra, *Rekrutacja kadr...*, op. cit., s. 84-85; AAN, Archiwum Paderewskiego, sygn. 822, List szefa biura Sekretariatu Generalnego KNP Tadeusza Romera do Stanisława Plessow-Pol z 5 marca 1919 r.; AAN, KNP, sygn. 170, Pismo kierownika Wydziału Konsularnego MSZ Władysława Mazurkiewicza do KNP z 28 stycznia 1919 r.).

¹⁸ W. Günther, op. cit., s. 24.

¹⁹ Na dworze carskim niechętnie zatrudniano polski personel.

tecie Narodowym i Departamencie Stanu²⁰. Wyższe stanowiska w ministerstwie (posłów, konsulów, dyrektorów departamentów w centrali itp.) otrzymywały także osoby odgrywające znaczącą rolę w polityce, naukowcy – najczęściej bez stosownego wykształcenia w dziedzinie dyplomacji, prawa lub innych pokrewnych nauk wymaganych w pracy w MSZ²¹.

W placówkach zagranicznych, głównie w konsulatach w krajach Ententy, kadre kierowniczą oraz niższego szczebla powoływał KNP. Kryteria rekrutacji były dość niejasne, najczęściej byli to miejscowi działacze polonijni, niejednokrotnie obywatele państw obcych, dobrze znający język polski i język państwa przyjmującego oraz miejscowe warunki. Brak odpowiedniego wykształcenia i kwalifikacji zastępowali doświadczeniem i znajomością problemów polskich wychodźców. Należał do nich kierownik konsulatu generalnego w Królewcu Stanisław Srokowski (geograf i znawca Prus Wschodnich), konsul w Kurytybie Kazimierz Głuchowski (przed wojną redaktor pism polonijnych w USA), konsul generalny w Olsztynie Zenon Lewandowski (z zawodu był aptekarzem), konsul w Essen Leon Barciszewski (z zawodu był ślusarzem) oraz szereg innych. Zarówno z tych, jak i wielu innych przykładów wynika, że tak wyglądała rekrutacja kadry w resorcie spraw zagranicznych. Mimo trudnych początków, z czasem personel służby zagranicznej nabrał doświadczenia i rutyny i jak ocenił dyplomata – stanął na poziomie nie odstającym od pozostałych europejskich doświadczonych służb zagranicznych²². Potwierdzają to słowa Kajetana Morawskiego, który w swych wspomnieniach podaje zasłyszaną opinię wysokiego rangą byłego dyplomaty austriackiego, Adama Tarnowskiego, że „[...] pod względem przygotowania i kwalifikacji urzędników było nasze Ministerstwo w tym okresie dawny austro-węgierski Ballplatz”²³.

Kierownictwo w ważniejszych placówkach dyplomatycznych, z uwagi na nawiązane na miejscu kontakty i większą od innych znajomość miejscowych warunków powierzono byłym członkom KNP. Nominacje na posłów otrzymali: Maurycy Zamoyski (w Paryżu), Erazm Piltz (w Belgradzie), Konstanty Skirmunt (w Rzymie), Władysław Sobański (w Brukseli), Jan Modzelewski (w Bernie)²⁴. Nieliczni (zainteresowanie pracą w służbie konsularnej było mniejsze aniżeli w dyplomacji) zatrudnieni zostali w konsulatach: Jana

²⁰ Sylwetki najważniejszych osób zatrudnionych w centrali i na placówkach zagranicznych, wraz z ich wcześniejszą karierą zawodową; zob. *Ministerstwo Spraw Zagranicznych i przedstawiciele Polski za granicą*, oprac. J. Łaptos, A. Mania, [w:] *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, pod red. J. M. Majchrowskiego, Warszawa 1994, s. 88-118.

²¹ P. Wandycz, *MSZ w okresie międzywojennym: odpowiedzi na ankietę*, „Zeszyty Historyczne” 1976, z. 38, s. 123.

²² *Ibidem*, s. 128.

²³ K. Morawski, *Tamten brzeg...*, op. cit., s. 88.

²⁴ P. Wandycz, *MSZ w okresie...*, op. cit., s. 126.

Czaplickiego mianowano konsulem w Zurychu; Czesław Andrycz (szef Departamentu Administracyjno-Technicznego Komitetu) otrzymał nominację na konsula w Paryżu; Tadeusz Garszyński został konsulem w Londynie²⁵. Wyżej wymieniona obsada personalna w placówkach zagranicznych wywoływała niezadowolenie części opinii publicznej. Prasa zarzucała, m.in. KNP i endecji zbyt duży wpływ na obsadę poselstw i konsulatów polskich²⁶.

Drugą liczną grupą wśród zatrudnianych w MSZ były osoby z byłej służby austro-węgierskiej (nie tylko dyplomatycznej i konsularnej)²⁷. Najwyżej w hierarchii polskiego MSZ zaszedł dr Karol Bertoni (były konsul Austro-Węgier w Brazylii), który przez wiele lat sprawował funkcję dyrektora Departamentu Administracyjnego²⁸. Praca w administracji byłej monarchii austro-węgierskiej była rekomendacją dla osób starających się o pracę w tworzącym się resorcie. Mianowanie na określone stanowisko posła lub konsula uzasadniano w aktach nominacyjnych następująco: „Posiada przeszło dwudziestoletnią praktykę w służbie konsularnej austriackiej²⁹, pracował dziewiętnaście lat w służbie konsularnej austriackiej³⁰, zdał trzy egzaminy państwowe austriackie i austro-węgierski egzamin dyplomatyczny. Ostatnio piastował od 7 lat urząd radcy sekcyjnego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w Wiedniu”³¹.

²⁵ AAN, KNP, sygn. 171, k. 126, Pismo Ministra Spraw Zagranicznych z nominacją Cz. Andrycza z 6 maja 1919 r. Czesław Andrycz nie przyjął proponowanego stanowiska (ibidem, sygn. 172, k. 2-3, Pismo Czesława Andrycza, szefa Departamentu Administracyjno-Technicznego KNP do Sekretariatu Generalnego KNP z 1 czerwca 1919 r.; ibidem, sygn. 171, k. 127, Pismo Ministra Spraw Zagranicznych z nominacją Tadeusza Garszyńskiego na konsula w Londynie z 5 maja 1919 r.). Garszyński przebywał w Londynie jedynie do lipca 1919 r., po czym zastąpił go Leon Goldstand – osoba niezwiązana wcześniej z KNP (pełnił funkcję osobistego sekretarza ks. Zdzisława Lubomirskiego, a później skarbnika w Radzie Regencyjnej). Zob. AAN, Ambasada RP w Bukareszcie, sygn. 493, k. 234. Okólnik MSZ nr 170 z 11 grudnia 1919 r. Skład Poselstw i Konsulatów Rzeczypospolitej z dnia 20 października 1919 r.

²⁶ Jastrzębiec, *Wstyd!*, „Kurier Polski” 10 VIII 1919, nr 205, s. 2-3.

²⁷ Z doświadczeniem tam zdobytym przyszli do pracy w MSZ dr Alfred Wysocki (pracował wcześniej w wiedeńskim Prezydium Rady Ministrów), dr Władysław Wróblewski, Aleksander Skrzyński, Władysław Skrzyński, Konstanty Rozwadowski (przez 18 lat pracował w Namiestnictwie we Lwowie), Zdzisław Okęcki – były konsul austriacki w Kairze, a w polskim resorcie szef Sekcji Politycznej, Stefan Ludwik Grotowski (przez długie lata pracował w austro-węgierskim konsulacie generalnym w Nowym Jorku – w polskiej służbie od 1920 r. był konsulem generalnym w tym mieście), oraz szereg innych.

²⁸ E. Raczyński, *Rola Dyplomatów*, „Kultura” 1974, nr 11, s. 72-73. Na przykład w Konsulacie Generalnym RP w Berlinie, w dawnych urzędach austriackich pracowała większość wyższych pracowników etatowych konsulatu (konsul II kl. dr Roman Łazarzski, wicekonsul Ludwik Rozmysłowski, wicekonsul Samuel Feniger, sekretarz konsularny Edward Tułasiewicz); zob. AAN, AB, sygn. 2993, k. 271-272, Pismo Konsulatu Generalnego RP w Berlinie do Poselstwa Polskiego w Berlinie z 13 października 1921 r. z wykazem urzędników etatowych i kontraktowych urzędu.

²⁹ AAN, KCNP, sygn. 71, k. 33, Wniosek nominacyjny o mianowanie Mikołaja Jurystowskiego na stanowisko Posła Nadzwyczajnego ad personam w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

³⁰ Ibidem, k. 3, Wniosek nominacyjny o mianowanie Karola Bertonego na stanowisko Posła Nadzwyczajnego ad personam w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

³¹ Ibidem, k. 46, Wniosek nominacyjny o mianowanie Kazimierza Maksa na urząd szefa sekcji w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Wpływy urzędników z dawnej służby austro-węgierskiej zaznaczyły się w fazie tworzenia podstaw resortu przy wprowadzaniu pewnych norm i technik urzędowania (np. Kazimierz Dunin-Max, były pracownik austriackiego MSZ opracował pierwsze szyfry dyplomatyczne oraz wyszkolił grono współpracowników). Początkowo, w stosunku do byłych pracowników austriackich pozostały personel ministerstwa odnosił się z wyraźną rezerwą³². Najwięcej uwag wzbudzały ich metody pracy przeniesione z dawnej służby. Kajetan Morawski pisał na przykład: „Nowi przybysze zaczęli odtąd wywierać znaczny wpływ nie tyle na treść, co na formę i porządek naszych improwizowanych poczynąń. Kpiliśmy nieraz z ich przywiezionych w bagażniku galicyjskiej gwary i formalistyki, buntowaliśmy się przeciw zalewowi okólników, koszulek, paraf i priorów [...]. W końcu jednak musieliśmy przyznać, że nowi koledzy są nie mniej dobrymi od nas Polakami, że spełniają cenną rolę instruktorów technicznych, i że poza nielicznymi wyjątkami starają się nasze inicjatywy nie hamować”³³.

Zatrudnianie byłych urzędników austro-węgierskich, zwłaszcza po zajęciu przez kilku z nich czołowych stanowisk w MSZ budziło wiele zastrzeżeń, zarówno w kraju, jak i za granicą. W marcu 1919 r. Józef Ziabicki, szef Sekcji Techniczno-Komunikacyjnej MSZ przesłał premierowi Ignacemu Paderewskiemu memoriał na temat organizacji resortu, w którym czytamy: „Co do kwalifikacji urzędników, to tu musimy ograniczyć się do minimalnych żądań. Dobre chęci i brak roboty sprowadza kandydatów; wykwalifikowane jednostki rozprószyły się po urzędach i przedstawiają niezbędny element do wyszkolenia reszty. Byli urzędnicy z zaboru austriackiego nie nadają się do całkowitego wypełnienia biur Ministerialnych, bo o ile posiadają rutynę, to jest ona obca i zastąpić znajomości miejscowych warunków i chęci kształcenia się nie może”³⁴. Winą obarczano głównie Władysława Skrzyńskiego, chętnie przyjmującego ich do służby w polskim MSZ. Były to jednak opinie mocno wyolbrzymione

³² Dobrego zdania nie mieli o swoim przełożonym np. pracownicy poselstwa w Berlinie. Tak oto opisał Jan Gawroński do Jerzego Madeyskiego: „wtargnęła [...] do naszego poselstwa stara Austria [...] Patrząc na niego trudno było się wstrzymać od konstatacji, że Austria nie mogła nie upaść, jeżeli sobie takich dobierała ministrów” (J. Gawroński *Dyplomatyczne...*, op. cit., s. 81).

³³ K. Morawski, *Wspólna droga...*, op. cit., s. 57.

³⁴ AAN, Archiwum Paderewskiego, sygn. 820, k. 26. Memoriał w sprawie organizacji MSZ J. Ziabickiego z 6 marca 1919 r. Autor memoriału wątpił ponadto w powodzenie rekrutacji kadry na podstawie dotychczasowych kryteriów. Pisał: „Wprowadzenie egzaminów dla nowych urzędników, aczkolwiek nie jest zbyt cennym, zawiedzie egzaminatorów, bo dzisiaj będą musieli stosować program do poziomu kandydatów, a nie dobierać kandydatów, ponieważ takich odpowiadających z góry postawionych a wzorowanych na obcych przepisach warunkach dostatecznej ilości nie znajdzie się tem bardziej [...] słyzy się o projektach angażowania na konsulów tylko osoby z wykształceniem prawnym – to jest zupełnie chybiony pomysł, bo i charakter przyszłych stosunków międzynarodowych wymagać będzie znajomości handlowo-przemysłowych i fachowych, a w ogóle talentów organizatorskich, nie zaś rutynistów administracyjnych”.

– Józef Łaptos, powołując się na obliczenia B. Michela, które przeprowadzono w oparciu o dane z roczników służby zagranicznej podaje, że byli urzędnicy z monarchii austro-węgierskiej nie byli większością w resorcie – w stosunku do całego personelu, Galicjanie stanowili jedynie 36% spośród 52% urzędników pochodzących z byłego Królestwa Polskiego i 12% z Poznańskiego³⁵.

Wymogi stawiane kandydatom zainteresowanym pracą w resorcie sprawiły, że pierwsi urzędnicy i dyplomaci wywodzili się głównie z ziemiaństwa i arystokracji (m.in. Eustachy Sapieha, hrabia Konstanty Skirmunt, książę Kazimierz Lubomirski, hrabia Maurycy Zamoyski). Wiktor Tomir Drymmer z ironią nawet zauważył, iż „napłynęła w ślad za „fachowcami” (byłymi urzędnikami austriackimi – J.S-G) nasza arystokracja lub pseudoarystokracja, legitymująca się jako jedynym wkładem do służby znajomością języków, no i form towarzyskich, co uważano za szczyt sztuki dyplomatycznej”³⁶.

Praca w dyplomacji wymagała obycia, dobrego wychowania, wykształcenia, znajomości języków obcych (a w szczególności francuskiego). Jeżeli do tego dodamy częste podróże, szerokie kontakty rodzinne, to wydaje się być zrozumiałe, że arystokraci spełniali najlepsze warunki³⁷. Potwierdzają to słowa francuskiego posła w Warszawie E. Pralona: „Pozbawiony zawodowych dyptomatów, rząd polski zmuszony był czynić poszukiwania mniej zręcznych ludzi, mogących, z uwagi na swą sytuację materialną, swe przyzwyczajenia do przebywania za granicą, godnie reprezentować Polskę. Z tych jedynie względów młody Eustachy Sapieha uda się do Londynu. Jego majątek, znajomość języka angielskiego oraz związki z najlepszymi rodzinami angielskimi, służyły mu za wystarczającą rekomendację. [...] Dobra sytuacja osobista i znaczne posiadłości we Włoszech zdecydowały z kolei o pozostawieniu hr. Konstantego Skirmunta jako przedstawiciela Polski przy Kwirynale, gdzie reprezentował dotychczas Komitet Narodowy Polski. [...] Do Nowego Jorku uda się jeden z członków wielkiej rodziny polskiej – książę Kazimierz Lubomirski. [...] Z nazwisk dobrze znanych wśród arystokracji polskiej wymienia się hr. Maurycego Zamoyskiego jako kandydata na posła nadzwyczajnego w Paryżu, hr. Aleksandra Skrzyńskiego, z myślą o poselstwie w Bukareszcie, hr. Władysława Sobańskiego, [...] hr. Józefa Potockiego, [...] hr. (Ksawerego) Orłowskiego”³⁸.

³⁵ J. Łaptos, *Organizacja, personel i funkcjonowanie polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w latach 1918-1939*, [w:] *Z dziejów polityki i dyplomacji polskiej. Studia poświęcone pamięci Edwarda hr. Raczyńskiego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wychodźstwie*, pod red. M. Nowak-Kielbikowej, H. Bułhaka, Z. Wójcika, Warszawa 1994, s. 334.

³⁶ W.T. Drymmer, op. cit., s. 164.

³⁷ Arystokraci najczęściej pełnili wysokie funkcje w służbie dyplomatycznej, rzadko w konsularnej (konsulem był jedynie hr. Ignacy Skarbek – w Winnipeg, a od 1923 r. w Detroit, hrabia Stefan Przeździecki (wicekonsulem w Paryżu zanim przeszedł do centrali w 1920 r.), hrabia Zenon Belina-Brzozowski (konsul polski w Odessie od 1918 r.), k. Jeremi Henryk Korybut-Woroniecki (kierownik konsulatu generalnego w Olsztynie), hrabia Stanisław Sierakowski (konsul generalny w Kwidzynie).

³⁸ *Raport Eugène Pralona do S. Pichona o organizacji polskiej służby zagranicznej z 8 czerwca 1919 r.* [w:] J. Łaptos, *Dyplomaci II RP w świetle raportów Quai d'Orsay*, Warszawa 1993, s. 52-53.

Na forum sejmu niejednokrotnie krytykowano zatrudnianie w dyplomacji członków rodzin ziemiańskich i arystokratycznych, dla których jedyną kwalifikacją przy otrzymaniu pracy było wysokie urodzenie. Kajetan Morawski – członek komisji przyjmującej do pracy w MSZ na pytanie jednego z posłów o to, czy przyjęci przez nich urzędnicy odzwierciedlali dokładnie przekrój społeczny narodu polskiego, odpowiedział zgodnie z prawdą, że przyjmowano „wyłącznie Żydów i hrabiów [...] w 90% wypadków tylko należący do tych dwóch kategorii kandydaci odpowiadali ustalonym przez ministra zasadniczym wymaganiom – a więc poza ukończeniem wyższego studium prawnego lub ekonomicznego znali dwa języki obce w mowie i piśmie [...] przyływ z Zachodu współpracowników Komitetu Narodowego zmienił potem układ naszej służby”³⁹.

Według danych MSZ z dnia 1 stycznia 1920, na 123 zatrudnionych w różnego typu placówkach zagranicznych urzędników, 20 posiadało tytuły arystokratyczne – hrabiego, barona lub księcia; na 23 placówek siedemnastoma kierowali arystokraci lub ziemianie (w tym trzema najważniejszymi: w Londynie, Paryżu i w Waszyngtonie). Każde poselstwo I klasy zatrudniało jednego hrabiego (w Brukseli trzech, w Paryżu czterech)⁴⁰. Spośród ministrów spraw zagranicznych jeden posiadał tytuł księżęcy (Eustachy Sapieha), dwóch tytuł hrabiego (Maurycy Zamoyski i Aleksander Skrzyński), a dwóch pochodziło ze starych litewskich rodzin ziemiańskich (Konstanty Skirmunt i Gabriel Narutowicz)⁴¹.

W literaturze przedmiotu pojawiają się również opinie, że w szeregach polskiej służby zagranicznej znalazło się wielu członków łóż masonskich⁴².

³⁹ K. Morawski, *Tamten brzeg...*, op. cit., s. 87-88. Zdaniem Kajetana Morawskiego głównym tego powodem była niezamożność społeczeństwa polskiego. Władze zaborcze nie przyznawały stypendiów, jedynie klasa wielkoziemiańska i klasa wielkokupiecka, w której przeważało pochodzenie żydowskie posiadały dostateczne środki, by opłacić swym dzieciom studia zagraniczne (ibidem, s. 59).

⁴⁰ Zob szerzej W. Skóra, *Czy resort spraw zagranicznych...*, op. cit., s. 150-175. Dane na temat osób z arystokratycznym pochodzeniem zatrudnionych w MSZ pochodzą z pierwszych lat po odzyskaniu niepodległości. Zgodnie z literą Konstytucji Marcowej (art. 96) zniesiono wszelkie przywileje związane z wysokim urodzeniem. W oficjalnych zestawieniach i publikacjach pomijano później przy nazwiskach tytuły rodowe. Pojawiały się one w nieoficjalnych zestawieniach i notatkach, sporządzanych przez przedstawicieli państw obcych akredytowanych w Polsce; zob. P. Wandycz, *MSZ widziane oczami amerykańskiego dyplomaty*, „Zeszyty Historyczne” 1975, z. 32.

⁴¹ W. Skóra, *Czy resort spraw zagranicznych...*, op. cit., s. 155.

⁴² Członkiem loży masonskiej był, m.in. Szymon Askenazy (W. A. Zbyszewski, powołując się na słowa Jerzego Stempowskiego, członka loży masonskiej pisze, iż był on najwyższym rangą masonem polskim 33 stopnia i członkiem loży „Wielki Wschód”; zob. W. A. Zbyszewski, *Gawędy o ludziach i czasach przedwojennych*, oprac. A. Garlicki, Warszawa 2000, s. 166), Stanisław Patek (był jednym z założycieli nowej loży masonskiej obrządku szkockiego o nazwie „Kopernik”, nie został jednak jej przewodniczącym, bowiem jako dyplomata przebywał stale poza granicami kraju. Jego stanowisko w dyplomacji miało pewne zalety, bowiem korzystając z paszportu dyplomatycznego przewoził przez granicę ważne i tajne dokumenty loży (L. Hass, *Masoneria polska XX wieku. Losy, loże, ludzie*, Warszawa 1993, s. 61-62) oraz wielu innych pracowników MSZ. Zob. L. Chajm, *Polskie wolnomularstwo 1920-1938*, Warszawa 1984, s. 267; L. Hass, *Liberałowie, ezoterycy, pilsudczycy. Z dziejów polityki w Polsce w latach 1924-1928*, „Dzieje Najnowsze” 1973, nr 3, s. 56, 63. Nierzadkie były sytuacje, kiedy

Dane na ten temat nie są jednak do końca potwierdzone. Prawdą jest, że jeszcze w okresie zaborów wielu wybitnych Polaków celowo wstępowało w szeregi wolnomularstwa za granicą. Niektórzy w ten sposób chcieli poszerzyć krąg kontaktów za granicą, inni uczynili to w nadziei oddania sprawie polskiej większych korzyści⁴³, jeszcze inni, zwłaszcza finansjści i przemysłowcy, uczynili to w trosce o własne interesy.

Początkowo nie było ustalonej, systematycznej polityki personalnej. Zgodnie z przyjętą zasadą jednolitości służby zagranicznej nie prowadzono odrębnej rekrutacji do centrali, służby konsularnej czy dyplomatycznej – przyjmowano do pracy w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, po czym przydzielano do poszczególnych jego działów lub placówek zagranicznych⁴⁴. Kandydatom zainteresowanym pracą w ministerstwie od samego początku stawiano wysokie wymagania. W listopadzie 1918 r. tymczasowy kierownik MSZ, Tytus Filipowicz powołał trzyosobową komisję kwalifikacyjną, która miała zająć się przyjmowaniem kandydatów do pracy w służbie zagranicznej. Warunkiem przyjęcia do służby etatowej było ukończenie prawa, akademii konsularnej, eksportowej lub szkoły nauk politycznych oraz znajomość przynajmniej dwóch języków obcych⁴⁵.

Rzeczywistość wyglądała jednak nieco inaczej i jak utrzymuje Józef Łaptos „decydujące znaczenie miały koneksje, protekcje lub przynajmniej rekomendacje”⁴⁶. Władysław Gunther przytacza w swych wspomnieniach wypowiedź

jeden wolnomularz nic nie widział o przynależności drugiego do loży. Podczas rokowań pokojowych z ZSRR przewodniczący polskiej delegacji wiceminister spraw zagranicznych Jan Dąbski miał ostre konflikty z Romanem Knollem. Obaj byli członkami loży masońskiej, jednak żaden z nich nie wiedział o przynależności do zakonu. Sytuacja zmieniła się diametralnie, gdy August Zaleski wysłał do Dąbskiego list, w którym napisał, że Knoll jest „bratem” i że jest dobrze zorientowany w sprawach rosyjskich. Wtedy nastąpiło pełne porozumienie między „braćmi” (ibidem, s. 260). Według informacji Leona Noela, ambasadora francuskiego w Polsce, podczas pobytu we Francji jako attache wojskowego do loży należał też Józef Beck, a po powrocie do Warszawy należał do loży „Narodowej”- organizacji konspiracyjnej zbudowanej na wzorach masońskich, ale nie mającej nic wspólnego z ruchem wolnomularskim (G. Jaszuński, *Dyplomaci*, Warszawa 1977). Jest to informacja prawdopodobna, gdyż wiele osób z otoczenia Piłsudskiego przystąpiło do łóż masońskich z jego polecenia, a po zamachu majowym, przeszli do tzw. „uśpienia”. Ciekawe jest jeszcze, że w żargonie starych piłsudczyków pracowników MSZ posądzanych o powiązania z masonerią nazywano „mafijnymi radykałami”, „mafijnymi radykałami” etc. (M. Sokolnicki, *W służbie Komendanta*, „Kultura” Paryż 1953, nr 12, s. 84, 103).

⁴³ Sprawę polską na forum międzynarodowym za pośrednictwem wolnomularzy starał się na przykład przedstawić Stanisław Patek. W tym celu pod koniec 1914 r., zaopatrzonej w listy od NKN udał się do Szwajcarii, Paryża, Londynu i Piotrogradu. Zob. L. Hass, *Ambicje, rachuby, rzeczywistość. Wolnomularstwo w Europie Środkowo-Wschodniej 1905-1928*, Warszawa 1984, s. 85, 116-117.

⁴⁴ W. Skóra, *Rekrutacja...*, op. cit., s. 81.

⁴⁵ *Z pierwszych lat Ministerstwa Spraw Zagranicznych*, „Przegląd Współczesny” 1932, t. XL, nr 119, s. 297-298. Na początku 1919 r. przy Szkole Nauk Politycznych w Warszawie MSZ uruchomiło kilkumiesięczne kursy dyplomatyczno-konsularne. Pierwszy kurs rozpoczął się 1 marca 1919 r.

⁴⁶ J. Łaptos, *Dyplomaci II RP...*, op. cit., s. 11. W piśmie do MSZ, konsul we Wrocławiu, Brzeziński tak oto argumentował przyjęcie do pracy w konsulacie nowego urzędnika: „Przyjąłem do urzędu w charakterze referenta handlowego- po uprzednim porozumieniu się z wicedyrektorem Departamentu Konsularnego p. Babińskim i Naczelnikiem Wydziału Osobowego MSZ p. Łazarskim

Władysława Mazurkiewicza, naczelnika Wydziału Personalnego MSZ, który stwierdził: „To cud boski, że w MSZ znalazło się tak niewielu łobuzów i drapichrustów, bo w początkowym okresie brało się przecież każdego, kto był pod ręką”⁴⁷. Dla przykładu, Waclaw A. Zbyszewski opisuje okoliczności i szczególności zatrudnienia pierwszego korespondenta zagranicznego i attache prasowego w nowo tworzącym się ministerstwie. W listopadzie 1918 r., do Rogera Raczyńskiego, sekretarza Tytusa Filipowicza zgłosił się korespondent prasy francuskiej w Warszawie, Stephane Aubac. W rzeczywistości ów „korespondent” okazał się być warszawskim Żydem, nazywał się nie Aubac, lecz Auerbach, w dodatku nie posługiwał się w dostatecznym stopniu językiem francuskim. Miał szalony tupet, dzięki któremu udało mu się „wkłęcić” do MSZ. Wyjechał do Paryża jako attache prasowy poselstwa i korespondent „Kuriera Warszawskiego” w Paryżu⁴⁸.

Protekcję wykorzystywano nie tylko przy zatrudnianiu w resorcie, ale i przy wysyłaniu na stypendia zagraniczne z ramienia MSZ, np. do paryskiej szkoły *Ecole des Scienses Politiques*, której ukończenie otwierało drogę do kariery dyplomatycznej. Na kilka wolnych miejsc zgłaszało się wielu kandydatów, w tym wiele osób protegowanych, m.in. syn Ignacego Bilińskiego, prezesa Rady Miejskiej Warszawy, syn generała Adama Nawotnego Lachowickiego, Jakub Kołodziej – protegowany posła na Sejm dr. Władysława Kiernika⁴⁹. Jednakże protekcje nie zawsze były skuteczne – sprawę Bilińskiego

– p. Alfonsa Londona [...] P. London jest szwagrem wiceministra Skarbu p. Fajansa i kuzynem radcy Londona w Warszawie” (R. Gelles, *Dom z białym orłem. Konsulat RP we Wrocławiu (maj 1920 – urzesień 1939)*, Wrocław 1992, s. 67). Przykład zatrudniania bliskich i protegowanych obrazują dane w Konsulatu Generalnego w Berlinie – dr Jakob Abraham Druker był szwagrem dr. Fenigera (konsula II kl. i kierownika działu paszportowego); kierownik oddziału maszyn Kazimierz Tułasiewicz był bratem kierownika działu wizowego; Stefania Wróblowa była żoną naczelnika kancelarii Mariana Wróbla. (AAN, MSZ, sygn. 11773, k. 68-91. Raport dr. Waclawa Gawrońskiego, zastępcy Naczelnika Wydziału K.III. Departamentu Konsularnego MSZ, dla ministra spraw zagranicznych z 29 lutego 1924 r.). Zatrudnianie członków rodzin nie było w tym czasie zabronione.

⁴⁷ W. Gunther, op. cit., s. 24. Stwierdzenie może zbyt przesadzone, ale po części prawdziwe. Kajetan Morawski tak oto opisuje sposób, w jaki przyjęto do pracy w ministerstwie Rogera Raczyńskiego: „Przedstawiłem mu (podsekretarzowi stanu Tytusowi Filipowiczowi – J.S.-G.) Rogera jako mego dawnego kolegi i przyjaciela. Filipowicz, pewny siebie, szybki i impulsywny zapytał po paru minutach rozmowy: „A nie zechciałby Pan zostać moim sekretarzem? Szukam kogoś, kto zna języki i umie obchodzić się z ludźmi. Stawiam tylko jeden warunek, że zasiądzie Pan za biurkiem niezwłocznie. Formalności z komisją kwalifikacyjną i wydziałem osobowym załatwimy później”, K. Morawski, *Wspólna droga...*, op. cit., s. 50.

⁴⁸ W.A. Zbyszewski, op. cit., s. 187-188; Aubac, według W. Zbyszewskiego, był barwną i zabawną postacią, ale jego informacje o Francji były nic niewarte, bowiem nie miał we Francji żadnej pozycji i poważnych stosunków; ibidem, s. 189.

⁴⁹ AAN, MSZ, sygn. 12590, k. 2-5. List I. Bilińskiego do ministra spraw zagranicznych z czerwca 1922 r.; List gen. A. Nawotnego-Lachowickiego z 8 kwietnia 1923 r. Zob. też. P. Łossowski, *Dyplomacja Drugiej...*, op. cit., s. 49 (autor błędnie datuje wymienione protekcje na rok 1921 r.). Warto nadmienić, że list z prośbą o prywatną protekcję Ignacy Biliński napisał na firmowym papierze Prezesa Rady Miejskiej m.st. Warszawy.

przekazano do rozpatrzenia ministrowi Skirmuntowi, natomiast pozostałe kandydatury odrzucono⁵⁰.

Próby załatwienia etatu poprzez protekcję były z pewnych powodów zrozumiałe, bowiem „normalną drogą” zdobyć pracę w służbie zagranicznej było bardzo trudno. Etatów dla młodych pracowników stale brakowało i z tego też powodu spełnianie oczekiwanych warunków nie zawsze gwarantowało przyjęcie do pracy. Jeden z zainteresowanych pracą w resorcie – Zygmunt Zawadowski, który 6 marca 1922 r. złożył w tej sprawie podanie, otrzymał negatywną odpowiedź następującej treści: „[...] brak odpowiedniego etatu nie pozwala Ministerstwu skorzystać w obecnej chwili z Pańskiej oferty. Możliwym byłoby ewentualne przyjęcie Pana na bezpłatną praktykę”⁵¹.

Kryteria przyjmowania do pracy w MSZ podwyższono i ujęto w ramy prawne dopiero w 1922 r., a dokładnie z dniem 1 kwietnia 1922 r. kiedy to weszła w życie Ustawa o państwowej służbie cywilnej⁵². W myśl artykułu 6 tejże ustawy urzędnikiem mógł być mianowany jedynie „obywatel polski, o nieskazitelnej przeszłości, posiadający zdolność do działań prawnych oraz uzdolniony fizycznie i umysłowo do pełnienia odnośnych obowiązków służbowych, tudzież władający biegle językiem polskim w mowie i piśmie”⁵³.

W zależności od stopnia wykształcenia (art. 11) stanowiska służbowe podzielono na trzy kategorie. Od urzędników wymagano: w I kategorii – wykształcenia wyższego, potwierdzonego odpowiednimi egzaminami; w II kategorii – wykształcenia średniego, ogólnokształcącego lub zawodowego; w III kategorii – ukończenia szkoły powszechnej lub niższych klas szkoły średniej⁵⁴. By zachować ciągłość prac, wprowadzono dwa odrębne tryby postępowania,

⁵⁰ AAN, MSZ, sygn. 12590, k. 1, 6-10. Listy K. Bertoniego do I. Bilińskiego, A. Nawotnego-Lachowickiego i Wł. Kiernika. Odmowa była uzasadniona przyznawaniem stypendiów jedynie dla pracowników MSZ w celu podnoszenia ich kwalifikacji.

⁵¹ P. Łossowski, *Dyplomacja Drugiej...*, op. cit., s. 49.

⁵² Wcześniej w sprawach polityki kadrowej stosowano postanowienia Reskryptu Rady Regencyjnej z 20 czerwca 1918 r., zawierającego tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych, Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1918 nr 6, poz. 13, Tymczasowe przepisy służbowe dla urzędników państwowych.

⁵³ Dz.U. RP 1922 nr 21, poz. 164, Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej. W przepisach przejściowych ustalono, że znajomość języka polskiego będzie bezwzględnie wymagana dopiero po ośmiu latach od daty wejścia ustawy w życie; przez pięć lat minister spraw zagranicznych mógł zezwalać na mianowanie urzędników z II i III kategorii, którzy nie spełniali kryterium wykształcenia (w przypadku urzędników I kategorii wymagano zgody premiera). Wymogu biegłej znajomości języka polskiego w mowie i piśmie nie spełniał np. konsul generalny w Opolu, Daniel Kęszyński – urodzony w Anglii, długoletni marynarz w służbie angielskiej (matka była Angielką). Był jedynym dyplomatą polskim w XX w., który raporty do centrali MSZ pisał w języku francuskim, gdyż nie władał zbyt dobrze językiem ojczystym w piśmie (T.G. Jackowski, op. cit., s. 272).

⁵⁴ Wszystkich urzędników zatrudnionych w MSZ zobowiązano do przesłania świadectw potwierdzających wykształcenie (urzędniczy Centrali do 20 marca, urzędniczy zagraniczni w Europie – do 1 maja, w Ameryce – do 1 czerwca, a na Dalekim Wschodzie – do 1 lipca 1922 r (Dz.Urz. MSZ 1922 nr 9, poz. 64, Okólnik z dnia 6 marca 1922 r., w przedmiocie nadesłania do Wydziału Osobowego MSZ świadectw szkolnych i uniwersyteckich).

odnoszące się do wcześniej zatrudnionych urzędników i pracowników nowo przyjmowanych. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 marca 1923 r. o służbie przygotowawczej kandydatów na stanowiska służbowe I kategorii w MSZ oraz egzaminie dyplomatyczno – konsularnym (dalej: r.o.s.p.)⁵⁵ ustalono przebieg służby przygotowawczej i zakres egzaminu dyplomatyczno-konsularnego dla kandydatów na stanowiska służbowe I kategorii: najpierw należało zdać egzamin wstępny, który dopuszczał do służby przygotowawczej, a po jej zakończeniu zdawano egzamin dyplomatyczno-konsularny (§ 1 r.o.s.p.)⁵⁶. Podania o dopuszczenie do służby przygotowawczej przyjmowano jedynie od osób z wykształceniem wyższym (listę krajowych i zagranicznych szkół wyższych, zawierało rozporządzenie Rady Ministrów z 27 lutego 1922 r.)⁵⁷.

Egzamin wstępny składał się z dwóch części: pisemnej i ustnej. Część pisemna obejmowała: wypracowanie na dowolny temat w języku polskim, francuskim oraz tłumaczenie wskazanego tekstu polskiego na język francuski. Natomiast w części ustnej egzamin odbywał się w formie *colloquium* na temat współczesnych zagadnień politycznych, społecznych i ekonomicznych, ewentualnie w formie 10 minutowego wykładu na jakikolwiek zadany temat (§ 4 r.o.s.p). Wynik egzaminu ustalała komisja egzaminacyjna większością głosów, podając wynik zadowolający lub niezadowolający. Kandydat, który uzyskał pozytywną ocenę komisji rozpoczynał jako praktykant służbę przygotowawczą kolejno we wszystkich departamentach MSZ (§ 5 r.o.s.p). Otrzymywał uposażenie według X stopnia służbowego (§ 6). Praktyka trwała rok – 3 miesiące w Departamencie Administracyjnym, 4 miesiące w Departamencie Polityczno-Ekonomicznym oraz 5 miesięcy w Departamencie Konsularnym⁵⁸. Po jej zakończeniu z wynikiem zadowolającym (opinię wydawała komisja kwalifikacyjna na podstawie sprawozdań naczelników wydziałów) praktykant mógł przystąpić do egzaminu dyplomatyczno-konsularnego. Na przygotowanie otrzymywał 6-tygodniowy płatny urlop (§ 7 r.o.s.p)⁵⁹. W przypadku negatywnego wyniku służby przygotowawczej przewidziano możliwość przedłużenia praktyki o kolejny rok. Jeżeli kandydat ponownie otrzymał negatywną ocenę, zwalniano go ze służby (§ 6 r.o.s.p).

Egzamin dyplomatyczno-konsularny był egzaminem ustnym, który obejmował: język angielski lub niemiecki, historię dyplomatyczną i polityczną od

⁵⁵ Dz.Urz. MSZ 1923 nr 8, poz. 83; Dz.U. RP 1923 nr 31, poz. 190; Dz.Urz. MSZ 1923 nr 11, poz. 135, Komunikat o przyjmowaniu na służbę do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Podania od kandydatów przyjmowano do 15 września 1923 r.

⁵⁶ Egzamin wstępny odbył się 15 listopada 1923 r. w gmachu MSZ (następnego dnia przeprowadzono egzaminy ustne), a egzamin dyplomatyczno-konsularny 1 grudnia 1923 r. (Dz.Urz. MSZ 1923 nr 12, poz. 138 i 139).

⁵⁷ Dz.U. RP 1922 nr 22, poz. 183.

⁵⁸ A. Wasilewski, op. cit., s. 53.

⁵⁹ Ibidem.

1715 r., nauki ekonomiczne społeczne, geografię polityczną i gospodarczą, prawo konstytucyjne porównawcze, prawo międzynarodowe prywatne i publiczne oraz teorię i praktykę konsularną⁶⁰. Egzamin z historii lub prawa międzynarodowego publicznego przeprowadzano w języku francuskim (§ 8 r.o.s.p.). Na podstawie odpowiedzi z poszczególnych przedmiotów komisja dokonywała oceny wyniku egzaminu: jeżeli kandydat wykazał dokładną znajomość przedmiotów egzaminacyjnych otrzymywał ocenę dobrą, jeżeli wykazał wybitną wiedzę i przygotowanie otrzymywał dobrą z odznaczeniem, za dostateczną uznawano odpowiedzi w stopniu wystarczającym, natomiast w przypadku odpowiedzi niewystarczających komisja oceniała wynik jako niedostateczny i wyznaczała termin powtórzenia egzaminu. Egzamin poprawkowy powtarzano w całości. W razie negatywnego wyniku nie przysługiwała już powtórka (§ 9 r.o.s.p.). Charakter przejściowy miał § 13, w myśl którego do 1 marca 1924 r. egzaminowi dyplomatyczno-konsularnemu musieli poddać się wszyscy urzędnicy nie posiadający studiów wyższych do V stopnia służbowego łącznie, którzy pełnili służbę na stanowiskach I kategorii.

Tryb postępowania z urzędnikami zatrudnionymi przed wejściem w życie ustawy o państwowej służbie cywilnej ustalono w rozporządzeniu Rady Ministrów z 26 czerwca 1924 r.⁶¹. Zobowiązano ich do zdania egzaminu praktycznego. Niektórych pracowników w myśl § 2 tegoż rozporządzenia (punkty a-f) zwolniono z egzaminu. Byli to urzędnicy, którzy m.in.: zdali egzamin praktyczny na podstawie poprzednich przepisów; urzędnicy IV, V i VI stopnia służbowego, którzy posiadali wykształcenie wyższe zakończone wymaganymi egzaminami i pozostawali bez przerwy przynajmniej od dwóch lat, licząc od dnia 1 kwietnia 1924 r. w państwowej służbie cywilnej i mają kwalifikacje potwierdzone przez komisję kwalifikacyjną (urzędnicy VI stopnia) lub przez władzę przełożoną (IV i V stopień). W wyjątkowych sytuacjach Rada Ministrów, na indywidualnie umotywowany wniosek właściwego ministra, mogła zwolnić z egzaminu niektórych urzędników, zajmujących stanowisko I i II kategorii, do których nie stosowały się postanowienia § 2. W praktyce, decyzja o dalszym zatrudnieniu zależała od decyzji przełożonego lub komisji kwalifikacyjnej. Dawało to szerokie możliwości przełożonym, którzy decydowali o tym, którego urzędnika zwolnić, a którego pozostawić. Dodatkowym kryterium, stawianym prócz wiedzy i kompetencji kandydatom do pracy w MSZ był dobry stan zdrowia i predyspozycje fizyczne. Szczegółowe przepisy o wymogach zdrowot-

⁶⁰ Szczegółowy program przedmiotów obowiązujących na egzaminie dyplomatyczno-konsularnym zob. Dz.Urz. MSZ 1923 nr 12, poz. 137, Okólnik z dnia 26 sierpnia 1923 r. Istniała możliwość zwolnienia kandydata z części egzaminu dotyczącego nauk ekonomicznych i społecznych, geografii politycznej i gospodarczej oraz prawa konstytucyjnego porównawczego – jeżeli kandydat wykazał, że przedmioty te wchodziły w zakres jego studiów uniwersyteckich i zostały zakończone egzaminem. O ewentualnym zwolnieniu z egzaminu z tych przedmiotów kandydat musiał być powiadomiony w chwili rozpoczęcia urlopu.

⁶¹ Dz.U. RP 1924 nr 64, poz. 630.

nych do pracy w resorcie uregulowano dopiero okólnikiem w sprawie badania lekarskiego kandydatów do służby państwowej z 17 sierpnia 1925 r.⁶²

W ustawie o państwowej służbie cywilnej funkcjonariuszy państwowych podzielono na urzędników i niższych funkcjonariuszy państwowych⁶³. Na podstawie art. 11 i 17 ustawy Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 26 czerwca 1924 r. o ustanowieniu tabeli stanowisk we władzach i urzędach państwowych⁶⁴, według którego dla poszczególnych władz i urzędów RP ustanowiono odpowiednie stanowiska, tytuły i stopnie służbowe (od I – najwyższego, do XII- najniższego).

Do pierwszej kategorii zakwalifikowano urzędników należących od I do VIII stopnia służbowego; drugiej – od IX do X; do trzeciej – od XI do XII. Mianowanie na stanowiska pierwszych czterech stopni zastrzeżone było dla Prezydenta RP, powyżej VI stopnia – wymagano zgody premiera, a przy pozostałych stopniach – mianowanie zależało od odpowiednich władz zwierzchnich. Stanowisko Ministra było stanowiskiem poza kategoriami w II stopniu służbowym, natomiast do pierwszej kategorii urzędników przyporządkowano następujące stanowiska i tytuły oraz stopnie służbowe: w centrali MSZ: Podsekretarz Stanu – III stopień służbowy; Dyrektor Departamentu – III-IV stopień służbowy; Dyrektor Protokołu Dyplomatycznego – IV-V stopień służbowy; Naczelnik Wydziału – IV-VI stopień służbowy; Radca Ministerialny i Zastępca Dyrektora Protokołu Dyplomatycznego – V-VI stopień; Referendarz – VII-VIII stopień służbowy, a w przedstawicielstwach dyplomatycznych i konsularnych: Ambasador i Poseł Nadzwyczajny i Minister Pełnomocny I klasy – III stopień służbowy; Komisarz Generalny RP w Gdańsku – III-IV stopień służbowy; Poseł Nadzwyczajny i Minister Pełnomocny II klasy i Konsul Generalny I klasy – IV stopień; Poseł Nadzwyczajny i Minister Pełnomocny III klasy i Minister Rezydent – V stopień; Zastępca Komisarza Generalnego RP w Gdańsku, Radca Legacyjny I klasy, Konsul Generalny II klasy- V stopień służbowy; Radca Legacyjny II klasy, Sekretarz Poselstwa, Konsul I i II klasy – VI stopień służbowy; Sekretarz Poselstwa II klasy, Wicekonsul I i II klasy – VII stopień służbowy; Attache Poselstwa i Attache Konsularny – VIII stopień służbowy.

Do drugiej kategorii zakwalifikowano urzędników w centrali: naczelnny rachmistrz – VI-VII stopień służbowy; asesor i księgowy – VII-VIII stopień służbowy; skarbnik i kontroler – VIII-IX stopień służbowy; sekretarz – IX-X stopień służbowy; asystent rachunkowy – X stopień służbowy, zaś a na

⁶² Dz.Urz. MSZ 1925 nr 8, poz. 94. Chorobami, które wykluczały pracę w charakterze urzędnika państwowego były m.in.: cukrzyca, przewlekłe choroby skóry, choroby serca, padaczka, krótkowzroczność przekraczająca 5 dioptrii.

⁶³ Dz.U. RP 1922 nr 21, poz. 164. Nowelizacje do ustawy: ustawa z dnia 28 lipca 1922 r. (Dz.U. RP 1922 nr 67, poz. 606); ustawa z dnia 21 marca 1924 r., (Dz.U. RP 1924 nr 29, poz. 286); ustawa z dnia 31 marca 1925 r. (Dz.U. RP 1925 nr 43, poz. 294).

⁶⁴ Dz.U. RP 1924 nr 64, poz. 631.

placówkach zagranicznych: Naczelný Rachmistrz – VII stopieñ słu¿bowy; Sekretarz konsularny I klasy i asesor księgowy – VII-VIII stopieñ słu¿bowy; Skarbnik i Kontroler – VIII-IX stopieñ słu¿bowy; Sekretarz konsularny II klasy – IX-X stopieñ słu¿bowy; Asystent rachunkowy – X stopieñ słu¿bowy.

Do trzeciej kategorii nale¿eli w centrali: naczelnik kancelarii – VII-VIII stopieñ słu¿bowy; intendent i adiunkt kancelaryjny – VIII-IX stopieñ słu¿bowy; rejestrator – IX-X stopieñ słu¿bowy; rachmistrz – X-XI-XII stopieñ słu¿bowy; kancelista – XI-XII stopieñ słu¿bowy, a na placówkach zagranicznych: naczelnik kancelarii – VIII-IX stopieñ słu¿bowy; adiunkt kancelaryjny – X-IX stopieñ słu¿bowy; rejestrator – XI-X stopieñ słu¿bowy; rachmistrz – XI-XII stopieñ słu¿bowy; kancelista – XI-XII stopieñ słu¿bowy.

Pochodną zajmowanego stanowiska i tytułu stanowiła wysokość otrzymywanego uposa¿enia, a ranga i zajmowane stanowisko były nie tylko wyznacznikiem zajmowanego miejsca w hierarchii urzędniczej, obrazowały również karierę zawodową urzędnika. Hierarchia słu¿bowa pracowników MSZ była dosyć skomplikowana i ustalana była na podstawie trzech wyznaczników: wykształcenia (trzy kategorie), stanowisk i przyporządkowanych im tytułów oraz stopni słu¿bowych (dwanaście). Status pracowników dyplomatycznych mieli również kierownicy attachatów wojskowych⁶⁵ – stanowisko attache wojskowego odpowiadało randze radcy legacyjnego, pełniącego funkcję charge d'affaires, a jego pomocnika – randze sekretarza poselstwa odpowiedniej klasy⁶⁶.

Wysokość otrzymywanego wynagrodzenia zależna była od przydziału do odpowiedniej kategorii uposa¿enia, w której ściśle określono górną granicę wysokości płac urzędników ministerstwa. Uposa¿enie przysługujące urzędnikom odpowiadało zajmowanemu stanowisku i etatowi oraz nie mogło przewy¿szać tej stawki (mogło być jedynie ni¿sze)⁶⁷. Wraz z awansem i przeniesieniem urzędnika do wy¿szej kategorii, automatycznie wzrastała kategoria jego uposa¿enia.

W grudniu 1918 r. ministerstwo opracowało tabelę i zasady płac pracowników dyplomatycznych i konsularnych⁶⁸. Urzędnicy zaliczani byli do kategorii płacy od I do XI. Minister spraw zagranicznych zaliczony był do II kategorii płacy z pensją zasadniczą w wysokości 1,5 tys. marek plus dodatki: koszty reprezentacyjne (500 marek) oraz 500 marek dodatku wojennego dla miasta

⁶⁵ Attachaty obsadzone były głównie przez kapitanów i majorów. Jedynie w Konstantynopolu attachatem kierował płk Leon Bobicki, a w Moskwie ppłk Wolikowski.

⁶⁶ W. Michowicz, *Organizacja polskiego aparatu dyplomatycznego w latach 1918-1939*, [w:] *Historia dyplomacji polskiej*, t. IV 1918-1939, pod red. P. Łossowskiego, Warszawa 1995, s. 28.

⁶⁷ Dz.Urz. MSZ 1922 nr 12, poz. 85, s. 141. Instrukcja biurowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

⁶⁸ AAN, Akta Leona Wasilewskiego, sygn. 67, k. 15-18, Okólnik MSZ nr 33 z dnia 12 grudnia 1918 r. Tabela i zasady płac w MSZ; AAN, MSZ, sygn. 12490, k. 3, Preliminarz budżetowy za I półrocze 1919 r.

Warszawy. Podsekretarz stanu (III kategoria płacy) otrzymywał 1200 marek pensji zasadniczej plus 200 marek dodatku reprezentacyjnego plus 400 marek dodatku wojennego; szefowie sekcji (IV kategoria płacy) – 1050 marek pensji zasadniczej i 350 marek dodatku wojennego. Naczelnicy wydziałów stanowili kategorię V z pensją zasadniczą 900 marek i 300 marek dodatku wojennego, radcy ministerialni – kategorię płacy V b (wynagrodzenie zasadnicze 750 marek plus 250 marek dodatku wojennego; kategoria VI płacy obejmowała starszych referentów i naczelnika rachuby (z pensją zasadniczą 600 marek plus 200 marek dodatku wojennego); Referenci, lektorzy i osoby załatwiający sprawy poufne stanowili VII kategorię; młodsi referenci, tłumacze, kurierzy dyplomatyczni, agenci kontroli depesz iskrowych oraz stenografki – VIII, a do kategorii IX- XI zaliczono pozostały personel: sekretarki, kancelistki, maszynistki, archiwistki i telefonistki (w tych kategoriach miesięczna płaca wynosiła od 150 do 300 marek miesięcznie).

Na placówkach zagranicznych, obok pensji zasadniczej pracownikom przysługiwał dodatek zagraniczny (tej samej wysokości), dodatek lokalny i drożyzniani (do wyznaczonej sumy w zależności od stopnia kategorii płacy) oraz dla niektórych dodatek reprezentacyjny, którego wysokość zależała od rangi pracownika oraz miejsca, w którym pełnił misję (wyodrębniono 3 klasy miejscowości). Dla przykładu: pensja posła I klasy (III kategoria płacy) wynosiła 1200 marek, plus 1200 marek dodatku zagranicznego plus maksymalnie tysiąc marek dodatku lokalnego i drożyznianego oraz od 1,6 tys. do 4 tys. marek dodatku reprezentacyjnego (łącznie od 4 tys. do 7,4 tys. marek miesięcznie). Pobory radcy legacyjnego I kl. (kategoria płacy – V a) wahały się w granicach od 1,8 tys. marek do 2,550 marek (pensja 900 marek, dodatek zagraniczny 900 marek, do 750 marek dodatku drożyznianego). Sekretarz poselstwa II klasy (VII kategoria płacy) otrzymywał maksymalne wynagrodzenie od 1050 do 1550 marek (525 pobory zasadnicze, 525 dodatek zagraniczny, do 500 marek dodatku lokalnego i drożyznianego).

Natomiast w służbie konsularnej pensja konsula generalnego (kategoria płacy – V a) wynosiła 900 marek, dodatek zagraniczny – 900, dodatek lokalny i drożyzniani do 750, a dodatek reprezentacyjny od 600 do 1050 marek (łącznie od 2,4 tys. do 4050 marek miesięcznie). Konsul I klasy (kategoria płacy V) otrzymywał łącznie od 1980 do 3450 marek (750 pensji, 750 dodatku zagranicznego, do 750 dodatku lokalnego i zagranicznego i od 480 do 1,2 tys. dodatku reprezentacyjnego). Konsul II kl. (VI kategoria płacy) otrzymywał łącznie od 1520 do 2750 marek (600 marek pensji, 600 dodatku zagranicznego, do 750 dodatku drożyznianego i od 320 do 800 marek dodatku reprezentacyjnego). Sekretarz II klasy (VIII kategoria płacy) otrzymywał 375 marek pensji, 375 dodatku zagranicznego, do 500 marek dodatku lokalnego i drożyznianego (łącznie od 750 do 1250 marek miesięcznie).

Wysokość dodatku zagranicznego (w 1921 r. podzielono go na pięć kategorii) i drożyznianego zależała od kosztów utrzymania w danym kraju oraz od charakteru służby w urzędzie zagranicznym. Urzędnikom rozpoczynającym pracę przysługiwał ponadto zasiłek instalacyjny, stanowiący równowartość jednej pensji. Otrzymywali go jedynie urzędnicy zatrudnieni na stałe (pracownikom kontraktowym i przyjętym na etat próbny nie przysługiwał)⁶⁹. Dodatek reprezentacyjny od stycznia 1923 r. przysługiwał kierownikom placówek dyplomatycznych oraz radcom legacyjnym (w budżetach urzędów dyplomatycznych widniała specjalna pozycja – „fundusz reprezentacyjny”). Otrzymywali go na pokrycie wszelkich wydatków o charakterze reprezentacyjnym⁷⁰.

Pensje w ministerstwie były bardzo skromne, zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania. Edward Ligocki – charge d'affaires poselstwa w Bernie wspomina, że w „tych czasach dyplomacja niedostępna była dla ludzi o skromniejszych środkach. Zmuszała do szychu, do obcowania z bogatymi nierobami, do ciągłych wzajemnych zaprosin na kolacje, obiady [...]”⁷¹. Na przełomie 1921/22 z powodu inflacji pobory wypłacano dwa razy w miesiącu: pierwszego dnia miesiąca pełną sumę wynagrodzenia otrzymanego w poprzednim miesiącu oraz 20-tego wyrównanie⁷². W celu oszczędności zarobki jeszcze obniżano, co spotkało się z protestami niektórych urzędników – np. 22 kwietnia 1922 r. charge d'affaires w Charkowie, Franciszek Pułaski skrytykował obniżenie pensji radców legacyjnych i handlowych poselstwa na Ukrainie mówiąc, że „stało się to z moralną krzywdą dla tych urzędników” – i z sarkazmem dodał – „nie myślę o specjalnym uprzywilejowaniu nas przez Ministerstwo. Mamy dość tych przywilejów w postaci tyfusu, zamkniętego szczelnie życia, braku najelementarniejszych potrzeb kulturalnych. Pragniemy tylko sprawiedliwego traktowania”⁷³. W 1923 r. inflacja sprawiła, że zarobki były wręcz symboliczne. Jan Drohojowski wspomina, że „miesięczna pensja stanowiła jednorazowy napiwek w szatni Europejskiego czy Bristolu”⁷⁴.

W porównaniu z wynagrodzeniem urzędników zatrudnionych w centrali, płace na placówkach zagranicznych były zdecydowanie wyższe. Tak jak wyjazd

⁶⁹ Dz.Urz. MSZ 1920 nr 1, poz. 21, Okólnik nr 231 z dnia 11 grudnia 1919 r.

⁷⁰ W czasie urlopu wypoczynkowego lub wyjazdu służbowego poza granice kraju urzędowania trwającego poniżej 10 dni urzędnik miał prawo do 1/3 części przysługującego dodatku (1/3 przysługiwała zastępującemu go urzędnikowi, a pozostała 1/3 stanowiła oszczędność budżetową). W razie dłuższego urlopu i wyjazdu służbowego urzędnik tracił prawo do dodatku, a pozostałe 2/3 stanowiło oszczędność budżetową (zob. Dz. Urz. MSZ 1923 nr 1, poz. 10, Okólnik w przedmiocie dodatku reprezentacyjnego do poborów urzędników podległych MSZ urzędów zagranicznych z dnia 10 stycznia 1923 r.). Natomiast sprawę funduszu reprezentacyjnego dla urzędników konsularnych, jak podaje Wojciech Skóra, uregulowano dopiero cztery lata później. Zob. W. Skóra, *Służba konsularna...*, op. cit., s. 258.

⁷¹ E. Ligocki, *Dialog z przeszłością*, Warszawa 1970, s. 202.

⁷² S. Schimitzek, op. cit., s. 46.

⁷³ Cyt. za P. Łossowskim, *Dyplomacja Drugiej...*, op. cit., s. 47

⁷⁴ *Jana Drohojowskiego...*, op. cit., s. 43.

na placówkę uważano za awans materialny, tak odwołanie do centrali jako karę i degradację. Jeden z wniosków Jana Drohojowskiego po pracy w centrali brzmiał następująco: „[...] w centrali pracować mogą tylko ci, którzy mają osobisty majątek. Wydostanie się na placówkę uważałem więc za deskę ratunku [...]”⁷⁵. Podobne słowa czytamy we wspomnieniach Alfreda Wysockiego: „Ponieważ w ministerstwie płacono pensje głodowe i większość urzędników nie miała własnych mieszkań i tułała się wraz z rodzinami po przedmieściach, przeto wyjazd na placówkę był wyzwoleniem z biedy, był nagrodą i szczytem marzeń każdego z naszych kolegów”⁷⁶.

Część uposażenia pracownicy wpłacali na fundusz emerytalny. W myśl artykułu 7 ustawy o uposażeniu emerytalnym funkcjonariuszy państwowych i zawodowych wojskowych z dnia 11 grudnia 1923 r. wszyscy funkcjonariusze państwowi i zawodowi wojskowi zobowiązani byli do uiszczania na cele emerytalne 3% lub 5% uposażenia. Powołując się na ten artykuł MSZ poleciło, by urzędnicy służby zagranicznej MSZ uiścili opłaty emerytalne od dnia 1 października 1923 r. Opłata uiszczana była w walucie, w której wypłacane były pobory według aktualnego kursu złotego⁷⁷.

Pierwsze poważniejsze redukcje nastąpiły po wejściu w życie *Ustawy o państwowej służbie cywilnej*. Zweryfikowano wówczas urzędników wcześniej przyjętych do służby w MSZ. Zwolnienia nastąpiły z początkiem 1923 r. i dotyczyły przede wszystkim placówek zagranicznych. Były spowodowane nie tylko polityką oszczędnościową czy weryfikacją kadry. Powodem były także uwarunkowania lokalne – spowodowane np. zmniejszeniem ilości załatwianych spraw (opcji, reemigracji itp.). Wojciech Skóra porównał stan zatrudnienia w placówkach konsularnych w styczniu i w marcu 1923 r. – na 252 urzędników etatowych zatrudnionych w placówkach konsularnych, w marcu 1923 r. pozostało jedynie 162, zatem zatrudnienie zmalało o 35,7%⁷⁸. Redukcje obejmowały także pracowników kontraktowych (choć nie w takim stopniu jak etatowych). Redukując kadre, urzędników zwalniano, część wysyłało na urlopy bezpłatne albo przenoszono w stan rozporządzalności (w tym czasie urzędnicy mieli czas na znalezienie innej pracy).

Na podstawie artykułu 54 ustawy o państwowej służbie cywilnej z 17 lutego 1922 r. Rada Ministrów wydała *Rozporządzenie z dnia 28 grudnia 1923 r. o przenoszeniu w stan rozporządzalności urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych*⁷⁹. Rozporządzenie dotyczyło stałych urzędników służby zagranicznej⁸⁰ MSZ 1. kategorii od 7. stopnia służbowego włącznie wzwyż, którzy

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ A. Wysocki, *Na placówce...*, op. cit., s. 175.

⁷⁷ Dz.Urz. MSZ 1924 nr 61, poz. 61, Okólnik z dnia 25 maja 1924 r. w sprawie opłaty emerytalnej od urzędników służby zagranicznej.

⁷⁸ W. Skóra, *Służba konsularna...*, op. cit., s. 240.

⁷⁹ Dz.Urz. MSZ 1924 nr 1, poz. 1.

⁸⁰ W myśl artykułu 54 ustawy o państwowej służbie cywilnej urzędnikami służby zagranicznej

zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych mogli być przenoszani w stan rozporządzalności (dyspozycyjności). Ilość takich urzędników nie mogła przekraczać 25 osób. Przeniesienie w stan rozporządzalności mogło nastąpić, gdy w wyniku zmiany w organizacji placówki zagranicznej lub w sytuacji odwołania do kraju, urzędnikowi nie można było zapewnić odpowiedniego stanowiska w tym samym stopniu służbowym na innej placówce zagranicznej, ewentualnie w służbie wewnętrznej MSZ. W tym czasie urzędnik pobierał uposażenie zgodne ze swoim stopniem służbowym w służbie wewnętrznej MSZ i w każdej chwili mógł być z powrotem powołany do służby czynnej. Jeżeli w ciągu pół roku⁸¹ od chwili przeniesienia w stan rozporządzalności nie przeniesiono go do służby czynnej należało go zwolnić ze służby państwowej (tryb zwalniania ze służby urzędników MSZ uregulowano w okólniku z dnia 12 stycznia 1922 r.)⁸².

W grudniu 1924 r., by znaleźć oszczędności w resorcie powołano specjalną komisję do zaszeregowania stanowisk w MSZ na 1925 r. Komisji przewodniczył Nadzwyczajny Komisarz Oszczędnościowy, Stanisław Moskalewski, a w jej skład wchodził przedstawiciel MSZ, Państwowej Rady Oszczędnościowej oraz Ministerstwa Skarbu. Komisja miała ustalić ilu i w jakiej randze urzędników powinno pracować w urzędach zagranicznych MSZ. Redukcje były znaczne, zlikwidowano nawet kilka placówek konsularnych⁸³.

Skuteczność funkcjonowania placówek dyplomatycznych i konsularnych zależała nie tylko od pracowników posiadających status dyplomatyczny czy konsularny. Duże nakłady pracy wnosił personel administracyjny: sekretarki, kancelistki, maszynistki, pracownicy księgowości oraz personel pomocniczy kadry dyplomatycznej i administracyjnej: woźni, szoferzy, gońcy, telefoniści, lokaje itp.⁸⁴ Ta kategoria pracowników nie posiadała żadnego statusu prawnego. W przypadku zwolnienia, po miesięcznym okresie wypowiedzenia, nie otrzymywali żadnych świadczeń ani emerytury.

Urzędników kontraktowych przyjmował i zwalniał kierownik urzędu. Po częściowo panowała pewna swoboda – konsulaty otrzymywały z centrali MSZ

byli urzędniczy Poselstw i Konsulatów RP, Delegacje RP przy Lidze Narodów, Komisarz Generalny RP w Gdańsku i jego zastępca. Wszyscy inni urzędnicy Ministerstwa Spraw Zagranicznych, którzy przebywali służbowo za granicą byli urzędnikami służby wewnętrznej.

⁸¹ W sytuacjach wyjątkowych, za zgodą Rady Ministrów okres ten mógł być przedłużony o okres dłuższy, ale tylko do roku.

⁸² Dz.Urz. MSZ 1922 nr 3, poz. 20, Okólnik w sprawie zwalniania ze służby urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

⁸³ AAN, PRM, rkt. 1, t. VIII, k. 22 – 75. Protokoły z posiedzeń Komisji w sprawie zaszeregowania stanowisk w MSZ na 1925 r. z 18 grudnia 1924 r., 9 i 21 stycznia 1925 r. Np. zaszeregowanie w placówkach konsularnych było mniejsze niż przewidywał budżet placówek (m.in. w Konsulacie Generalnym w Londynie na trzy przewidziane etaty I kategorii obsadzono tylko 2 stanowiska, w Pradze (na cztery jedynie dwa); w Bukareszcie – na trzy – jedno; w Montrealu – na trzy – dwa).

⁸⁴ Nie wszystkie z wyżej wymienionych funkcji były zarezerwowane dla pracowników kontraktowych. Niektórzy pracownicy fizyczni, np. woźni, gońcy, sekretarki byli zatrudniani na etatach.

określony budżet, który przeznaczano na dowolną liczbę pracowników⁸⁵. Ich stosunek do państwa regulowały umowy prywatno – prawne podpisywane z kierownikiem – zawierane według ustalonego wzoru⁸⁶. Praktyka wyglądała nieco odmiennie, bowiem w niektórych urzędach zagranicznych urzędników kontraktowych zatrudniano nie podpisując z nimi żadnej umowy – np. w Konsulacie Generalnym w Berlinie, podczas kontroli przeprowadzonej 14 lutego 1924 r., na podstawie przejranych akt personalnych urzędników kontraktowych stwierdzono, iż do wyjątków należało znalezienie w aktach kontraktu zawartego z urzędnikiem, a żaden z urzędników, którego akta przejrano, nie złożył ponadto ślubowania służbowego⁸⁷. W 1925 r. swobodę kierowników placówek przy zatrudnianiu personelu kontraktowego ograniczono – umowy zawierane z urzędnikami kontraktowymi były ważne dopiero po zaakceptowaniu w centrali MSZ⁸⁸. Wprowadzone ograniczenie miało m.in. zapobiec zatrudnianiu w placówkach członków rodzin i znajomych, dawało także obraz stanu zatrudnienia urzędników kontraktowych na placówkach.

Pod względem liczby pracowników etatowych Ministerstwo Spraw Zagranicznych było jednym z najmniejszych resortów w Polsce⁸⁹. W styczniu 1919 r. w centrali MSZ, pracowało 253 urzędników etatowych. Liczba ta obejmowała kierownictwo resortu, kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych, pracowników merytorycznych oraz personel biurowy⁹⁰. Pierwsze dane o liczebności personelu placówek zagranicznych pochodzą dopiero z dnia 1 stycznia 1920 r. (nie odzwierciedlają rzeczywistego stanu liczebnego całego resortu, lecz tylko urzędników etatowych placówek zagranicznych, nie uwzględniając urzędników centrali oraz urzędników kontraktowych).

Liczba pracowników etatowych w służbie zagranicznej stale wzrastała. W 1921 r. Ministerstwo zatrudniało ogółem 632 urzędników etatowych, w tym 153 urzędników zatrudnionych na zagranicznych placówkach dyplomatycznych i 185 w zagranicznej służbie konsularnej. Okresem szczytowym w roz-

⁸⁵ W listopadzie 1919 r. ministerstwo wyraziło zgodę na przeprowadzanie w razie potrzeby przesunięć w obrębie budżetu placówek i przenoszenie sum przewidzianych na pobory urzędników etatowych kancelaryjnych na pobory urzędników kontraktowych. Było to opłacalne, gdyż płace urzędników kontraktowych były zdecydowanie niższe od urzędników etatowych i kierownicy placówek mogli zatrudnić większą ilość pracowników (Dz.Urz. MSZ 1920 nr 1, poz. 17. Okólnik nr 202 z dnia 17 listopada 1919 r.).

⁸⁶ Zob. Okólnik w sprawie zawierania umów z pracownikami kontraktowymi w podległych MSZ urzędach za granicą, Dz.Urz. MSZ 1924 nr 2, poz. 16.

⁸⁷ AAN, MSZ, sygn. 11773, k. 71. Raport dr. Wacława Gawrońskiego, zastępcy Naczelnika Wydziału K.III. Departamentu Konsularnego MSZ, dla ministra spraw zagranicznych z 29 lutego 1924 r.

⁸⁸ Dz.Urz. MSZ 1925 nr 4, poz. 42. Okólnik MSZ nr 95 z 30 maja 1925 r. w sprawie umów zawieranych z pracownikami kontraktowymi w podległych MSZ urzędach zagranicznych.

⁸⁹ W. Skóra, *Rekrutacja ...*, op. cit., s. 79.

⁹⁰ J. Sibora, *Narodziny polskiej dyplomacji u progu niepodległości*, Warszawa 1998, s. 260, 328-338.

woju liczebności personelu etatowego był rok 1923. Personel etatowy resortu liczył wówczas 730 osób (w tym 168 na placówkach dyplomatycznych i 252 w placówkach konsularnych). W następnych latach, głównie z powodu polityki oszczędnościowej nastąpiły redukcje kadrowe: w roku 1924 zatrudniano ogółem 600 urzędników, w 1925 – 605⁹¹.

Jeżeli chodzi o płeć, to Ministerstwo Spraw Zagranicznych było bez wątpienia resortem zdominowanym przez mężczyzn. W okresie międzywojennym powszechnym zjawiskiem był brak kobiet na wyższych stanowiskach zarówno w centrali, jak i na placówkach⁹². Pracy w służbie zagranicznej poświęcali się zazwyczaj mężczyźni. Kobiety z reguły zatrudniano na niższych, pomocniczych stanowiskach. Najczęściej były sekretarkami, stenotypistkami, tłumaczkami, kancelistkami. Jeżeli były urzędniczkami etatowymi, to z reguły zajmowały najniższe stopnie służbowe (od X do VIII stopnia). Na przykład dr Irena Lerczyńska, zatrudniona w MSZ w 1919 r. pracowała w Delegacji RP, a później w konsulacie w Genewie. Mimo że posiadała wysokie kwalifikacje i długi staż w resorcie była urzędniczką kontraktową⁹³.

Wyższe zapotrzebowanie na prace biurowe sprawiało, że najwięcej kobiet zatrudniano w centrali i w placówkach konsularnych, najmniej w placówkach dyplomatycznych. Wiele problemów sprawiało zatrudnianie kobiet w placówkach umiejscowionych w egotycznych krajach, głównie na Wschodzie. Na przykład w Turcji kobiety były traktowane przez tubylców wyłącznie jako żony lub nałożnice. Z tegoż powodu żeński personel placówki w Ankarze żył jak w klasztorze. Po kilku niezręcznych sytuacjach sekretarka poselstwa nigdy nie wychodziła z poselstwa samotnie (wcześniej przestrzegano, że jej samotne wyjścia mogą wywołać wrażenie poszukiwania przygód i rzucić złe światło na poselstwo)⁹⁴.

Porównując wiek polskich dyplomatów, którzy po raz pierwszy otrzymali nominację na placówkę zagraniczną, to najmłodszy liczył 28 lat, a najstarszy 68⁹⁵. Tym najmłodszym był Cezary Pruszyński (ur. 2 maja 1890 r. w Żytomie-

⁹¹ Dane w oparciu o: Dz.Urz. MSZ 1920 nr 1; AAN, MSZ, sygn. 274, k. 208. Polska sieć placówek dyplomatycznych, stan z dnia 1 września 1921 r.; Spis urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych według stanu z dnia 1 marca 1923 r., Dz.Urz. MSZ 1923 nr 6, poz. 72; W. Skóra, *Służba...*, op. cit., s. 238; *Prowizoryczne zestawienie przychodów i wydatków budżetowych Rzeczypospolitej Polskiej za 1921 rok oraz zestawienie ilości pracowników we władzach, urzędach i przedsiębiorstwach państwowych za styczeń i grudzień 1921 roku i za styczeń i grudzień 1922 roku*, Warszawa 1923; *Preliminarz budżetowy Rzeczypospolitej Polskiej na rok 1922. Przedłożenie rządowe. Ustawa skarbowa za czas od 1 stycznia do 31 grudnia 1922*, j.w. Warszawa 1922; *Funkcjonariusze państwowej Służby cywilnej. Wyniki spisu ze stycznia 1923 r.*, Warszawa 1925, j.w.

⁹² E.J. Pałyga, op. cit., przypis nr 29, s. 61.

⁹³ W. Skóra, *Służba konsularna...*, op. cit., s. 373.

⁹⁴ W. Gunther, op. cit., s. 82.

⁹⁵ B. Grzeleński, *Posłowie i ambasadorzy II RP w latach 1919-1945*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2005, t. 5, nr 4, s. 123.

rzu) – w MSZ pracował od 1918 r. (wcześniej był przedstawicielem Rady Regencyjnej przy hetmanie Skoropadskim) – 17 grudnia 1918 r. otrzymał nominację na stanowisko charge d'affaires w Belgradzie, następnie był członkiem misji specjalnej i ekspertem delegacji polskiej na konferencję pokojową w Paryżu, od czerwca 1919 r. do 1921 r. pełnił funkcję posła w Norwegii, a następnie w latach 1922-1924 posła w Brazylii. Nieco starszy był Aleksander Ładoś (ur. 27 grudnia 1891 r. we Lwowie) – współpracownik Polskiej Agencji Prasowej w Lozannie, w MSZ od 1919 r. naczelnik Wydziału Prasowego (1920), naczelnik Wydziału Europy Środkowej (1922), w latach 1920- 1921 sekretarz delegacji polskiej do rokowań z Rosją Radziecką w Mińsku i Rydze, a od października 1923 r. poseł w Rydze. Z kolei najstarszym dyplomatą był Erazm Piltz (ur. 3 sierpnia 1851 r. w Warszawie) – członek KNP w Paryżu, od czerwca 1919 r. poseł w Belgradzie, w lutym 1920 otrzymał nominację na posła w Pradze, 6 kwietnia 1920 r. rząd polski wysłał go z misją specjalną do Paryża⁹⁶, za czasów ministra E. Sapięhy dyrektor polityczny w randze wiceministra⁹⁷. Jesienią 1922 r. powierzono mu funkcję doradcy ministra spraw zagranicznych (choć we wspomnieniach Stanisław Schimitzek nie przypominał sobie czy korzystano z jego rad)⁹⁸.

Wpływy polityczne odgrywały najczęściej znaczącą rolę przy obsadzaniu wyższych stanowisk oraz przy awansach⁹⁹. Świadczą o tym słowa Kajetana Morawskiego: „[...] kwestie personalne podlegały nieustannej ingerencji klubów, a nawet poszczególnych posłów. Próbowano Ministerstwu narzucić klucz partyjny przy obsadzaniu placówek, badano czy w poszczególnych Departamentach lub Wydziałach stronnictwa znajdujące się u władzy posiadają dostateczną ilość sympatyków, nalegano na awans tego czy innego urzędnika, upatrując w nim socjalistę, ludowca czy endeka. I cały ten nacisk stronnictw odbywał się nie w kulisach, nie drogą okrężną, lecz zupełnie jawnie [...]”¹⁰⁰.

⁹⁶ Uznano, iż zyskał sobie wiele sympatii i wielu przyjaciół we Francji, co ułatwi mu obronę polskich interesów związanych z kalwińskim regionem górniczym J. Łaptos, *Dyplomaci II RP...*, op. cit., dok. nr 48, s. 84.

⁹⁷ W. Gunther, op. cit., s. 55.

⁹⁸ S. Schimitzek, op. cit., s. 54-55.

⁹⁹ Powiązań partyjnych nie mieli: ks. Kazimierz Lubomirski, zdolny *businessman* otrzymał poselstwo w Waszyngtonie, gdyż spodziewano się, że uzyska dla Polski pożyczkę w Stanach Zjednoczonych (P. Wandycz, *MSZ w okresie...*, op. cit., s. 127). ks. Eustachy Sapięha – poseł w Londynie, prof. Józef Wierus-Kowalski – poseł przy Watykanie, wcześniej wykładający we Fryburgu i mający stosunki w sferach katolickich.

¹⁰⁰ *Z pierwszych lat Ministerstwa ...*, op. cit., s. 312-313. Dzięki protekcji ludowców na konsula generalnego w Brazylii mianowano np. 14 czerwca 1919 r. Józefa Okołowicza (dekret nominacyjny podpisał tego dnia Naczelnik Państwa). Ignacy Paderewski cofnął tę nominację. Wówczas zastosowano do niego list otwarty. Presja na premiera odniosła skutek – wprawdzie Okołowicz nie otrzymał wcześniej proponowanego stanowiska, ale mianowano go konsulem generalnym w Montrealu (AAN, Archiwum Paderewskiego, sygn. 825, k. 36-40, Pismo J. Okołowicza do Paderewskiego z 25 lipca 1919 r.; List otwarty do premiera Paderewskiego z 29 lipca 1919 r.)

Początkowo, wyższe stanowiska powierzano ludziom z otoczenia Piłsudskiego lub posiadającym jego zgodę¹⁰¹. W centrali resortu wpływy lewicy skoncentrowane były w Wydziale Wschodnim (Roman Knoll, Juliusz Łukasiewicz, Mirosław Arciszewski)¹⁰². Z kolei placówki w początkowej fazie ich tworzenia obsadzone były ludźmi związanymi z KNP. Komitet albo sam przedstawiał do nominacji osoby przez siebie protegowane, albo akceptował kandydatów przedstawionych przez rząd w Warszawie¹⁰³.

Piłsudski – jak podaje w swych wspomnieniach Jan Gawroński – w celu większej kontroli nad placówkami zagranicznymi i dyplomatami rekrutującymi się głównie z prawicy, do każdego przedstawicielstwa zagranicznego starał się wstawić swego człowieka¹⁰⁴. Ustalono nawet, że w placówkach, w których kierownictwo obejmował „człowiek prawicy” na stanowisko pierwszego radcy wyznaczano „człowieka lewicy” i odwrotnie¹⁰⁵. I tak na przykład w poselstwie w Rzymie, w którym funkcję posła sprawował Konstanty Skirmunt, sekretarzem mianowano Władysława Baranowskiego, do poselstwa w Londynie przydzielono piłsudczyka Michała Sokolnickiego i Tadeusza Halperta zaś do Brukseli (posłem Władysław Sobański) Anatola Muhlsteina.

Zwolennikiem wyżej wspomnianej polityki kadrowej był podsekretarz stanu MSZ Władysław Skrzyński. Głównym jej założeniem była neutralizacja i odpolitycznienie służby zagranicznej, na rzecz wyższej racji stanu interesu młodego państwa – w rzeczywistości jednak nie sprzyjała jednolitej polityce zagranicznej. Górę brały wzajemne niechęci i podejrzliwość, a kryterium fachowości przy obsadzie zastąpiono kryterium politycznym. Zgodzić się wypada z opinią Jana Gawrońskiego, że taki układ był korzystny „wszędzie tam, gdzie takt i dobre wychowanie umożliwiały dwóm bardzo różnym koniom

¹⁰¹ W piśmie bliskiego współpracownika Piłsudskiego, Leona Wasilewskiego do premiera Ignacego Paderewskiego czytamy: „Załączam przy niniejszym liście kandydatów lewicy na stanowiska dyplomatyczne, zrewidowaną już w myśl naszej ostatniej rozmowy – Wasilewski” (załącznik zawierał propozycje powołania konkretnych osób na wybrane placówki – na przykład Stanisława Patka sugerowano mianować posłem w Waszyngtonie, ewentualnie w Pradze lub w Tokio, albo radcą w Paryżu; W. Baranowskiego posłem w Szwajcarii ewentualnie posłem lub radcą w Rzymie; Sokolnickiego posłem w Londynie lub w Rumunii; Czesława Pruszyńskiego posłem w Kopenhadze” (AAN, Archiwum Paderewskiego, sygn. 825, k. 7-8, Pismo L. Wasilewskiego do premiera Paderewskiego z 8 maja 1918 r.).

¹⁰² P. Wandycz, *MSZ w okresie...*, op. cit., s. 127.

¹⁰³ Kiedy w styczniu 1919 r. premier Ignacy Paderewski mianował dr Zygmunta Rawitę-Gawrońskiego konsulem i agentem handlowym w Belgii, polski poseł w Brukseli Władysław Sobański (działacz KNP) odmówił wystąpienia do władz belgijskich o exequatur dla konsula, po czym wystąpił o cofnięcie nominacji dla kandydata rządu i wnioskuje o mianowanie na to stanowisko Franciszka Wrotnowskiego, byłego kierownika Biura Spraw Cywilnych KNP w Brukseli. Propozycję zaakceptowano i mianowano Wrotnowskiego kierownikiem Wydziału Konsularnego przy poselstwie w Brukseli (W. Skóra, *Służba konsularna...*, op. cit., s. 292).

¹⁰⁴ J. Gawroński, *Dyplomatyczne...*, op. cit., s. 37.

¹⁰⁵ AAN, Adiutantura Belwederu, sygn. 2, k. 32, Odpis pisma S. Patka, M. Sokolnickiego, L. Wasilewskiego, Wł. Baranowskiego do J. Piłsudskiego z 2 maja 1919 r.

równe ciągnięcie wspólnego wozu, ale doprowadzał do piekielnych sytuacji, gdzie małosłowne intryganctwo dominowało nad patriotyzmem”¹⁰⁶.

Protekcje ze strony partii i stronnictw parlamentarnych, którym zależało na umieszczaniu „swoich ludzi” w służbie zagranicznej, sprawiały największy problem. Jak podaje Maciej Rataj, wpływy partii na politykę kadrową sprawiały, że „urzędnicy tak z Centrali, jak w naszych poselstwach uważali się za ambasadorów partii, w których szukali oparcia i natchnienia i którym dostarczali najpoufniejszych wiadomości [...] W wydziałach i departamentach MSZ, na placówkach zagranicznych poobsadzano na podstawie milczącej umowy jednego »prawicowca«, męża zaufania dawnego Komitetu Narodowego, jednego »lewicowca« – belwederczyka, którzy się nawzajem pilnowali i prześcigali w gorliwości, o ile chodzi o wynoszenie wiadomości poufnych na zewnątrz”¹⁰⁷ – w ten sposób każda poufna informacja, która wchodziła lub wychodziła do MSZ nie mogła zostać utrzymana w tajemnicy. Ponadto, nierzadko ograniczenia oszczędnościowe w polityce kadrowej i niemożność stworzenia dodatkowych etatów sprawiały, że ze służby usuwano wartościowych pracowników, by w zrobić miejsce dla innych¹⁰⁸.

Poważne przesunięcia kadrowe przeprowadzono na przełomie 1923/24 r. po dojściu endecji do władzy. Minister Seyda sprawy personalne przekazał nowemu wicedyrektorowi Departamentu Administracyjnego Stanisławowi Zielińskiemu, aktywnemu „endekowi”, który niezwłocznie przystąpił do oczyszczania placówek z elementów uważanych za „nie odpowiadające nowemu kursowi narodowemu”¹⁰⁹. Nastąpiła wówczas, jak to określił Andrzej Skrzypek „intensywna wymiana mózgow w ministerstwie”¹¹⁰. Przeprowadzono „czystkę we wszystkich departamentach i na placówkach, usuwając urzędników sprzyjających Marszałkowi Piłsudskiemu”¹¹¹ oraz narodowości żydowskiej¹¹². Pod pozorem redukcji oszczędnościowych zwalniano urzędników, którzy już zyskali prawo do emerytury bądź przenoszono ich w stan rozporządzalności¹¹³. Według

¹⁰⁶ J. Gawroński, *Dyplomatyczne...*, op. cit., s. 37.

¹⁰⁷ M. Rataj, *Pamiętniki 1918-1927*, Warszawa 1965, s. 81.

¹⁰⁸ P. Łossowski, *Dyplomacja Drugiej...*, op. cit., s. 50.

¹⁰⁹ S. Schimitzek, op. cit., s. 88.

¹¹⁰ A. Skrzypek, *Związek Bałtycki, Litwa, Łotwa, Estonia i Finlandia w polityce Polski i ZSRR w latach 1919- 1925*, Warszawa 1972, s. 213.

¹¹¹ P. Wandycz, *MSZ w okresie...*, op. cit., s. 128.

¹¹² J. Łaptos, *Organizacja...*, op. cit., s. 335.

¹¹³ Ówczesną politykę kadrową Stanisława Zielińskiego ostro krytykowano w „Kurierze Polskim”. W artykule pt. *Narowista czwórka czytamy*: „[...] wytworzył się w kraju cały zastęp młodych, trzydziestokilkuletnich emerytów, obciążających niepotrzebnie skarb państwa, a [...] cały szereg zdolnych urzędników pozbawiono funkcji wykonawczych i «przydzielono do korytarza, jak się mówi w MSZ. Pobierają oni pensję, a nic nie robią, oczekując przeznaczenia na nowe stanowisko. Może ono nastąpić za miesiąc, albo za pół roku. [...] W niepewności, ludzie ci marnieją w bezczynności ... tak się urabia nasz przyszły korpus dyplomatyczny!” Piłsudczycy krytykowali ponadto politykę zastępowania urzędników etatowych pracownikami kontraktowymi oraz nepotyzm przy zatrudnianiu, za-

niektórych zapanowała wówczas w MSZ „[...] polityka nie państwa, lecz partii. Poczęły się gromadne czystki i rugi, albowiem na czoło zagadnień wybijało się nie co, ale kto. Dla niepartyjnych w MSZ zaczęło być ciasno [...]”¹¹⁴.

W szybkim tempie odwołano posła w Rydze Witolda Jodko-Narkiewicza, konsula Aleksandra Lutze-Birka, sekretarza poselstwa w Rydze Wacława Przesmyckiego, Bronisława Bouffała, kierownika Polskiej Agencji Prasowej w Rydze Jana Cynarskiego, charge d'affaires RP w Tallinie Władysława Neumana¹¹⁵, Szymona Askenazego, delegata Polski przy Lidze Narodów, Pawła Jurewicza z Bukaresztu¹¹⁶, naczelnika Wydziału Historyczno-Archiwalnego MSZ Michała Sokolnickiego (po czterech latach powrócił do MSZ), z Departamentu Politycznego MSZ Zygmunta Stefańskiego; w stan rozporządzalności z końcem grudnia 1923 r. został przeniesiony poseł w Charkowie Marceli Szarota¹¹⁷ oraz szereg innych osób. W ramach rzekomej akcji oszczędnościowej do centrali odwołano z Paryża Adama Tarnowskiego (zaledwie po trzech miesiącach pobytu). Podobną dyspozycję otrzymał sekretarz poselstwa w Paryżu Stanisław Schimitzek, ale sprzeciwił się temu poseł Zamoyski. Doszło do wymiany depesz w podniesionym tonie i by uspokoić Zamoyskiego 23 grudnia 1923 r. MSZ przydzieliło Schimitzka do poselstwa w Belgradzie. W tym czasie premier Władysław Grabski zaproponował Zamoyskiemu tekę ministra spraw zagranicznych w nowym rządzie. Po jej objęciu 19 stycznia 1924 r. cofnął decyzję o przeniesieniu Schimitzka, który pozostał w Paryżu¹¹⁸.

W wielu przeprowadzonych wówczas nominacjach powierzano stanowiska osobom w pełni niekompetentnym. Jan Gawroński podaje przykład Stanisława Koźmińskiego, pisząc o nim niezbyt pochlebną opinię: „[...] karierę polityczną zrobił na lokalnych machinacjach endecji, która doszedłszy do władzy nagrodziła go wyniesieniem – niespodziewanym i niezasłużonym – na grożące komplikacjami stanowisko posła w Holandii”¹¹⁹.

rzucając mu zwolnienie w kwietniu 1924 r. pod pozorem redukcji kilkudziesięciu urzędników, wielu z wyższym wykształceniem (z wyjątkiem krewnych wysoko postawionych urzędników MSZ) i zatrudnienie na ich miejsce nowych pracowników „skoligaconych z dygnitarzami”. Artykuł kończył się słowami: [...] p. Zieliński niestrudzenie urzęduje i rządzi ministerstwem. Zmieniają się gabinety i ministrowie, upadł Seyda, znikł z widowni p. Dmowski, u schyłku dni swych jest hr. Zamoyski, a p. Zieliński trwa” (zob. „Kurier Polski” z 7 kwietnia 1924 r., nr 97).

¹¹⁴ W. Gunther, op. cit., s. 59.

¹¹⁵ A. Skrzypek, op. cit., s. 214.

¹¹⁶ B. Grzełoński, op. cit., s. 124.

¹¹⁷ *Ministerstwo Spraw Zagranicznych...*, op. cit., s. 113.

¹¹⁸ S. Schimitzek, op. cit., s. 88. Z czasem, większość zwolnionych za Seydy urzędników wróciła do ministerstwa (np. odwołany ze stanowiska poseł w Sofii, Władysław Baranowski decyzją ministerstwa zaskarżył w Trybunale Administracyjnym. Sprawę wygrał i przywrócono go na placówkę). Zob. P. Wandycz, *MSZ w okresie...*, op. cit., s. 128.

¹¹⁹ J. Gawroński, *Dyplomatyczne...*, op. cit., s. 104.

Kolejne redukcje i zmiany kadrowe nastąpiły na przełomie 1925 r. i 1926 r. W lutym 1926 r. nominację na posła we Włoszech otrzymał Stanisław Kozicki, endecki publicysta i wieloletni redaktor „Gazety Warszawskiej”. Jego poprzednikowi, Augustowi Zaleskiemu, jako piłsudczykowi, który „w tym czasie nie był persona grata w ministerstwie”¹²⁰ zaproponowano odległe, mało znaczące w polskiej polityce poselstwo w Tokio. Według Augusta Zaleskiego, ówczesny minister spraw zagranicznych, Aleksander Skrzyński uczynił to za cenę uzyskania poparcia endecji przy formowaniu swego gabinetu (Narodowa Endecja żądanie posiadania swego posła we Włoszech uzasadniała chęcią zapoznania się z organizacją faszystów)¹²¹. Kozicki nie miał żadnej praktyki dyplomatycznej – zdaniem niektórych dyplomatów na placówce czuł się niepewnie i nieswojo, zadawał się analizą otaczających go zjawisk, co przystawało dziennikarzowi, ale nie dyplomacie i „nie była to transakcja szczęśliwa ani dla MSZ ani dla posła Kozickiego [...]”¹²². Kazimierz Świtalski mianowanie Stanisława Kozickiego posłem polskim przy rządzie włoskim nazwał wręcz „nieprzyzwoitością”, podał przy tym opinię Piłsudskiego, który uważał, że „może być złym przedstawicielem Polski człowiek, któremu z jakiś względów imponuje to państwo, przy którym zostanie akredytowany. Zacznie on bezwiednie nasiąkać obcą mentalnością, obcymi kategoriami myślenia i uważając cudzy punkt widzenia za słuszny, może nie dostrzec jego niezgodności z naszymi interesami”¹²³.

Zmiany kadrowe dokonywane w oderwaniu od kryterium fachowości, pod wpływem ugrupowań politycznych nie były przez ówczesnych oceniane pozytywnie. W 1925 r. w wewnętrznym memoriale MSZ nieznanemu autorowi (prawdopodobnie Tadeusz Romer), sytuację w polskim resorcie spraw zagranicznych opisał następująco: „Dotychczasowa polityka zagraniczna Polski nie miała wyraźnego oblicza, była załatwianiem spraw od wypadku do wypadku zależnie od okoliczności z lepszym lub gorszym rezultatem. Brak było w naszej polityce zagranicznej wyraźnie sformułowanych zasad, konsekwencji i ciągłości. Inaczej zresztą być nie mogło, gdy przeciętnie co pół roku zmieniają się ministrowie spraw zagranicznych, a wprowadza ich na to stanowisko nie zawsze względ na politykę państwa, częściej względy ustosunkowań partyjnych. To wpływa destrukcyjnie nie tylko na linię naszej polityki zagranicznej i na jej siłę, ale też

¹²⁰ W. Jędrzejewicz, op. cit., s. 147.

¹²¹ P. Wandycz, *Z Piłsudskim i Sikorskim...*, op. cit., s. 32. Władysław Gunther wspomina, że Kozicki „uczul pewnego dnia powołanie na faszystę” i wykorzystał swoje stanowisko referenta budżetowego Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych ofiarując ministrowi Skrzyńskiemu dwa miliony złotych dodatkowego kredytu w zamian za nominację na posła we Włoszech; W. Gunther, op. cit., s. 84-85.

¹²² Ibidem, s. 85.

¹²³ K. Świtalski, *Diariusz 1919-1935*, do druku przygotowali A. Garlicki i R. Świętek, Warszawa 1992, s. 160-161.

dezorganizuje sam aparat, tj. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, przez płynność jego składu i ciągle zmiany personelu dokonywane pod różnymi wpływami postronnymi”¹²⁴. Podobne spostrzeżenia na temat polityki kadrowej w polskim MSZ przekazywali w swych raportach do Quai d’Orsay francuscy dyplomaci akredytowani w Warszawie. Relacjonowali zazwyczaj krytyczne uwagi na ten temat. Winą obarczali przede wszystkim kierowników resortu, zarzucając im nieumiejętność oderwania się przy obsadzie stanowisk od kryteriów partyjnych i układów personalnych¹²⁵.

Po przewrocie majowym, wbrew obawom części urzędników MSZ nie dokonano większych czystek w resorcie. Na swoich stanowiskach pozostali nawet ci, którzy potępiali przewrót¹²⁶. Odmienny pogląd wyraża Józef Łaptos, który podaje przykłady odwołań z placówek osób związanych z endecją bądź ludowcami: W. Sobańskiego, S. Kozickiego, Z. Lasockiego, Aleksandra Ładosia (z poselstwa w Rydze przeniesiono go na stanowiska konsula generalnego w Monachium), Józefa Wielowieyskiego (w grudniu 1926 r. został odwołany z Rumunii i przeniesiony w stan rozporządzalności)¹²⁷.

Ocenę polityki kadrowej w centrali MSZ w pierwszych latach funkcjonowania znacznie utrudnia płynność kadr, częste zmiany ministrów oraz ciągle reorganizacje w strukturze organizacyjnej. Wprawdzie nie uniknięto przy tym wielu pomyłek i błędów, ale w tworzącym się od podstaw resorcie, przy braku odpowiednich doświadczeń, wzorców i tradycji może być to w pełni wytłumaczone. Zaległości nadrabiano od samego początku istnienia odrodzonego państwa – dobierano odpowiedni personel oraz opracowywano szczegółowe instrukcje regulujące sprawę kadrowe. Wydaje się, że mimo wielu trudności udało się stworzyć rzeczowy i kompetentny zespół. W omawianym okresie, do 1926 r. Polska utworzyła 34 placówki dyplomatyczne, w tym dwie placówki w randze ambasady oraz 118 placówek konsularnych (wydziałów konsularnych przy poselstwach, konsulatów etatowych, honorowych bądź agencji konsularnych). Podstawowy pion centrali ministerstwa oraz sieć placówek zagranicznych zdołano utworzyć już w ciągu pierwszych trzech lat funkcjonowania MSZ, doskonaląc ją w latach następnych.

Wielką rolę w tym wszystkim odegrali polscy dyplomaci, którzy swą ofiarnością i poświęceniem dla pracy wnieśli poważny wkład w umocnienie pozycji międzynarodowej Polski. Wielu urzędników placówek dyplomatycznych i konsularnych do swych zadań przejawiało bardzo emocjonalny stosunek. W pracy pomagał im cały sztab wyższych i niższych urzędników etato-

¹²⁴ AAN, MSZ, sygn. 190a, k. 12.

¹²⁵ M. Pasztor, *Polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych z francuskiej perspektywy (1924-1939)*, „Studia z dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” 2000, XXXV, s. 194.

¹²⁶ S. Schimitzek, op. cit., s. 132.

¹²⁷ J. Łaptos, *Organizacja...*, op. cit., s. 339; *Ministerstwo Spraw Zagranicznych...*, op. cit., s. 115.

wych (radców poselstw, sekretarzy, attache i innych), personelu kontraktowego (kancelistek, referentów). Byli to ludzie dobrze przygotowani do pełnienia powierzonych im zadań, z doświadczeniem, wykształceniem zdobytym w renomowanych uniwersytetach, ze znajomością kilku języków. Z racji znaczenia, charakteru i warunków pracy, pracownicy służby zagranicznej mieli komfortową pozycję w służbie państwowej i byli jej elitą. Reprezentowali państwo, dbali o jego prestiż, prowadzili negocjacje, obserwowali życie gospodarcze, społeczne i polityczne w kraju rezydowania.

Pozycja prawno-ustrojowa Marszałka Sejmu pod rządami Konstytucji marcowej

Marszałek Sejmu jest jednym z najstarszych urzędów w Polsce, bowiem Sejm funkcjonuje już ponad 500 lat. Początek tego organu jest datowany na koniec XV w., zaś pierwsi marszałkowie izby poselskiej pojawili się kilkadziesiąt lat później. Historia tego urzędu jest więc niewiele młodsza od dziejów polskiego parlamentu. Istotną rolę w działalności Sejmu pełnią jego organy. Ich istnienie podyktowane jest potrzebą zapewnienia uporządkowanego, sprawnego i efektywnego procedowania parlamentu. Przede wszystkim, nie sposób wyobrazić sobie obrad tego zgromadzenia bez osoby przewodniczącego – Marszałka Sejmu. Marszałek Sejmu jest nielicznym urzędem w Polsce, który przetrwał wieki pod tą samą nazwą i o zbliżonym kształcie uprawnień, zachowując tym samym bogatą tradycję. Choć zmieniało się w dziejach znaczenie tego organu oraz pozycja prawna Marszałka, to jednak zawsze stanowisko to obdarzone było dużym prestiżem.

Od początku istnienia Sejmu niewątpliwie Marszałek był organizatorem obrad. Pilnował porządku na sali sejmowej oraz w jej pobliżu, reprezentował Izbę na zewnątrz i stał na straży godności i praw Sejmu. Z czasem urząd ten zyskał na znaczeniu z uwagi na przyznanie mu kompetencji, które wykraczały poza struktury parlamentarne i wyposażały go w możliwość uczestniczenia w organizacji aparatu państwowego i sprawowaniu władzy państwowej. Jak już wspomniano, Marszałek niemalże od początku istnienia izby poselskiej przewodniczył jej obradom, a od czasu II Rzeczypospolitej posiadał także kompetencje, które wykraczały poza krąg spraw związanych z funkcjonowaniem izby. Z ustrojowego punktu widzenia przewodniczący izby realizując pozaparlamentarne kompetencje, mógł wpływać na istotne decyzje dotyczące spraw państwowych i uczestniczył w ich współkształtowaniu.

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi status Marszałka Sejmu w latach 1921-1935 były: Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r. (dalej: Konstytucja z 1921 r.; Konstytucja marcowa, Konstytucja), w okresie obowiązywania której Sejm uchwalił dwa regulaminy sejmowe: Regulamin obrad Sejmu z dnia 16 lutego 1923 r.¹ i Regulamin obrad Sejmu z dnia 16 grudnia 1930 r.²

¹ Tekst regulaminu zob. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 134-156.

² Tekst regulaminu zob. „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1, s. 121-143. Formalnie była to nowelizacja regulaminu z 1923 r., ale w drukach i literaturze przyjęło się określać ten regulamin jako uchwalony 16 grudnia 1930 r. Kompetencje Marszałka Sejmu uregulowane zostały w obu przywoła-

Regulacje odnoszące się do urzędu przewodniczącego izby przewidziane by także w Regulaminie Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 lipca 1922 r., uchwalonym przez Sejm Ustawodawczy³.

Kompetencje Marszałka Sejmu uregulowane zostały w obu przywołanych regulaminach Sejmu. Wskazać jednak należy, że unormowania regulaminu z 1930 r. nieznacznie poszerzają zakres uprawnień Przewodniczącego Izby, zwłaszcza przepisy dotyczące organizacji pracy i prowadzenia obrad Izby. W związku z powyższym, w niniejszym opracowaniu zostaną zaprezentowane uprawnienia Marszałka przewidziane regulaminem z 1930 r.

Dokonując analizy kompetencji Przewodniczącego Izby w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej, należy dokonać przede wszystkim ich podziału na kompetencje wynikające z ustawy zasadniczej i na kompetencje przewidziane postanowieniami regulaminu Izby. Wejście w życie Konstytucji marcowej znacznie wpłynęło na prawnoustrojową pozycję Przewodniczącego Izby. Przede wszystkim wskazać należy, że w myśl postanowień konstytucyjnych Marszałek Sejmu zastępował w niektórych sytuacjach Prezydenta Rzeczypospolitej, co uczyniło z niego *de facto* drugą, co do ważności osobę w państwie. W związku z powyższym, stał się on organem konstytucyjnym, który z ustrojowego punktu widzenia został wyposażony w bardzo istotne uprawnienia. Przede wszystkim jednak kompetencje, w które wyposażony został Marszałek Sejmu przewidziane były postanowieniami regulaminowymi. Z. Cybichowski – wybitny polski prawnik ówczesnego okresu – wypowiadając się, co do istoty Regulaminu Sejmu z 1923 r., podaje „[...] najwięcej uderzają w tych regulaminach szerokie kompetencje Marszałka. Znakomitą większość przepisów regulaminowych można przedstawić pod kątem widzenia kompetencji Marszałka, z którymi one się łączą”⁴.

Konstytucja z 1921 r. zawierała dziewięć artykułów, które określały status Marszałka Sejmu. Artykuł 28 oraz art. 29 zd. pierwsze *in fine* określały konstytucyjną podstawę urzędu przewodniczącego izby. W myśl postanowień art. 28 „Sejm wybiera ze swego grona Marszałka i jego zastępców [...]. Mandaty Marszałka i jego zastępców trwają po rozwiązaniu Sejmu aż do ukonstytuowania się nowego Sejmu”. Z postanowień konstytucyjnych, a dokładnie z treść przepisu art. 28 jednoznacznie wynikało, że ustrojodawca nałożył na Sejm

nych regulaminach Sejmu z 1923 r. i 1930 r. Podkreślić jednak należy, że unormowania regulaminu z 1930 r. nieznacznie poszerzają zakres uprawnień Marszałka, zwłaszcza przepisy dotyczące organizacji pracy i prowadzenia obrad Izby. W związku z powyższym, w niniejszym opracowaniu zostaną zaprezentowane uprawnienia Marszałka przewidziane regulaminem z 1930 r.

³ Tekst regulaminu zob. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 143-146.

⁴ Z. Cybichowski, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 159. Autor wypowiadał się o Regulaminie Sejmu z dnia 16 lutego 1923 r., jak również o Regulaminie Senatu z dnia 24 marca 1923 r., który – jak twierdził – był „kopią Regulaminu Sejmu z odchyleniami i zawiera mniej błędów językowych”.

konstytucyjny obowiązek dokonania wyboru Marszałka i wicemarszałków. Ponadto fakt rozwiązania izby nie wywierał wpływu na pozycję Przewodniczącego i jego zastępców, co oznaczało, że ich mandaty trwały do czasu ukonstytuowania się nowego Sejmu⁵. W istocie, zadecydowało to o trwałości i stabilności analizowanego urzędu, którego byt nie był ściśle związany z kadencją izby.

Przewodniczącego izby wybierano na pierwszym posiedzeniu Sejmu po wyborach. Obradom przewodniczył Senior, powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej spośród trzech najstarszych wiekiem posłów⁶. Marszałka wybierali obecni na sali obrad posłowie bezwzględną większością głosów. Jeżeli pierwsze głosowanie nie przyniosło spodziewanych efektów, tzn. żaden z kandydatów nie uzyskał poparcia wymaganej większości, to odbywało się kolejne głosowanie. Do drugiej tury wyborów stawało już tylko kolejnych pięciu kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę głosów. Jeżeli w drugim głosowaniu nie wyłoniono przewodniczącego izby, odbywała się trzecia tura wyborów, w której wybór ograniczał się już tylko do dwóch kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów w drugim głosowaniu. W wypadku, gdy kandydaci uzyskali równą liczbę głosów ostatecznie rozstrzygało losowanie. Wybrany przez Sejm Marszałek niezwłocznie obejmował przewodnictwo obrad oraz przystępował do realizacji przewidzianych regulaminem czynności.

O wysokiej randze urzędu Marszałka Sejmu w dobie obowiązywania Konstytucji marcowej świadczyło przede wszystkim wyposażenie przewodniczącego izby w kompetencję do zastępowania w pewnych sytuacjach Prezydenta. W momencie przejścia funkcji prezydenckich Marszałek Sejmu wstępował w ogół praw i obowiązków zastrzeżonych dla głowy państwa. Problem zastępstwa prezydenckiego przez Marszałka uregulowany została w rozdziale III ustawy zasadniczej zatytułowanym „Władza wykonawcza”, ściślej w art. 40 i art. 42. Zgodnie z art. 40 „Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może sprawować urzędu oraz w razie opróżnienia urzędu Prezydenta wskutek

⁵ Przepis ten był niezbędny z uwagi na kompetencje, w jakie został wyposażony Marszałek, a które wymagały jego urzędowania po rozwiązaniu się izby np. w sytuacji, gdy nastąpił wakat na stanowisku Prezydenta, którego zastępował Marszałek. Podobnie rzecz się miała w przypadku, gdy wakaty następowały w kancelarii Izby, bowiem w myśl art. 29 zd. 2 Konstytucji Marszałek Sejmu mianował urzędników sejmowych, za których działanie odpowiadał przed Sejmem. Zob. Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1933, s. 158. W myśl postanowień art. 29 Konstytucji „[...] liczbę wicemarszałków i sekretarzy, prawa i obowiązki Marszałka określał regulamin sejmowy”. Szczegółowy natomiast tryb wyboru Przewodniczącego Izby określały postanowienia regulaminowe.

⁶ Senior powoływał dwóch najmłodszych wiekiem posłów na tymczasowych sekretarzy przy pomocy których dokonywał powierzonych mu czynności na pierwszym posiedzeniu izby. Senior urzędował aż do wyboru Marszałka, a sekretarze tymczasowi do wyboru sekretarzy (art. 5 Regulaminu). Następnie Senior składał ślubowanie na ręce Prezydenta, po czym – na jego wezwanie – posłowie składali ślubowanie na ręce Seniora (art. 6 Regulaminu).

śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny zastępuje go Marszałek Sejmu”. Powyższy artykuł wymienia przesłanki warunkujące objęcie urzędu głowy państwa przez Marszałka, mianowicie w sytuacji, gdy zachodzi niemożność sprawowania urzędu przez Prezydenta, bądź w przypadku jego opróżnienia. Opróżnienie następowało w wyniku zrzeczenia się urzędu, przez śmierć lub z innej przyczyny⁷. W myśl postanowień ustawy zasadniczej zastępowanie głowy państwa przez Marszałka Sejmu, w przypadku zaistnienia przesłanki niemożności sprawowania urzędu, nie mogło trwać dłużej niż trzy miesiące. Artykuł 42 Konstytucji marcowej bowiem stanowił, że „Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej przez trzy miesiące nie sprawuje urzędu Marszałek zwoła niezwłocznie Sejm i podda jego uchwale, czy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej należy uznać za opróżniony”⁸. Marszałek Sejmu posiadał konstytucyjną kompetencję do przewodniczenia obradom Zgromadzenia Narodowego. Uprawnienie to wynikało także z uchwalonego w dniu 27 lipca 1922 r. Regulaminu Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (dalej: R.ZN)⁹. Nie posiadał natomiast uprawnienia do jego zwoływania, bowiem w myśl postanowień konstytucyjnych organ ten w pewnych okolicznościach powstawał z mocy samego prawa¹⁰.

⁷ Za wskazane w omawianym przepisie „inne przyczyny” niemożności sprawowania funkcji prezydenckich można uznać przyczyny mające naturę faktyczną, tj. długotrwała choroba uniemożliwiająca pełnienie urzędu, choroba umysłowa, nieobecność spowodowana długotrwałym wyjazdem za granicę kraju czy też niewola bądź prawną wynikającą z art. 51 ust. 2 konstytucji, kiedy Prezydent wyrokiem Trybunału Stanu został pozbawiony urzędu (art. 27-29 ustawy z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu, Dz.U. RP 1923 nr 59, poz. 415. „Za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji lub przestępstwa karne – Prezydent Rzeczypospolitej może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przez Sejm, uchwałą powziętą większością 3/5 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Sprawę rozpatruje i wyrok wydaje Trybunał Stanu, według postanowień osobnej ustawy. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu – Prezydent Rzeczypospolitej jest zawieszony w urzędowaniu” (art. 51 ust. 2 Konstytucji marcowej). Przy zaistnieniu przesłanek mających charakter faktyczny „Sejm kwalifikowaną większością trzech piątych przy kwalifikowanym komplecie uznawał urząd za opróżniony”. Zob. szerzej A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lwów-Warszawa 1927, s. 62.

⁸ Podjęcie uchwały w przedmiocie uznania urzędu głowy państwa za opróżniony miało następnie ten skutek, że zgodnie z postanowieniami art. 41 „Sejm i Senat łączyły się natychmiast na zaproszenie Marszałka Sejmu i pod jego przewodnictwem z samego prawa w Zgromadzenie Narodowe celem wyboru Prezydenta”. We wskazanej wyżej sytuacji podjęcie uchwały w przedmiocie uznania urzędu Prezydenta za opróżniony skutkowało objęciem przez Marszałka funkcji prezydenckich bez względu na rodzaj zaistniałej przesłanki. Zob. G. Koksanowicz, *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w świetle Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 70.

⁹ Art.1 R.ZN. stanowił: „Zgromadzenie Narodowe dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej zwołuje Prezydent Rzeczypospolitej w miejscu i w czasie przez siebie oznaczonych, nie później jednak niż na 30 dni przed upływem siedmioletnia swego urzędowania. Jeżeli zwołanie nie nastąpi na 30 dni przed upływem siedmioletnia, jak również w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej, Zgromadzenie Narodowe zwołuje Marszałek Sejmu, w miejscu i czasie przez siebie oznaczonym”.

¹⁰ G. Koksanowicz podaje, iż użyta w przywołanym przepisie formuła „z samego prawa” oznacza, że od tego dnia izby nie mogły obradować osobno realizując inne własne kompetencje. Autora interesuje także następująca kwestia, że – skoro Zgromadzenie Narodowe w myśl regulacji art. 39 powstawało z mocy prawa – to jakie w tym przypadku miało znaczenie „zaproszenie Marszałka

Szczególne regulacje odnoszące się do zadań Marszałka, jakie wykonywał w procedurze wyboru Prezydenta, określała sama ustawa zasadnicza. Zadania te dotyczyły jego uprawnień rezerwowych w przypadku zaistnienia okoliczności przewidzianych w Konstytucji. Dotyczyły one braku zwołania Zgromadzenia Narodowego przez kończącego kadencję Prezydenta oraz przejścia inicjatywy w zwołaniu Zgromadzenia przez Marszałka w sytuacjach szczególnych, które obiektywnie uniemożliwiały Głowie Państwa wypełnienie obowiązku konwokacji izby. Powyższe odnosi się do tych sytuacji, które wynikały z przyczyn powodujących opróżnienie urzędu prezydenckiego. Jeżeli Prezydent nie zarządził zwołania Zgromadzenia Narodowego na trzydzieści dni przed upły-

Sejmu". Autor wyjaśniając powyższe powołuje się na pogląd wyrażony przez Z. Witkowskiego, który uważa, że „zaproszenie Marszałka Sejmu” należy traktować jako określenie natury regulaminowej, bowiem za jego pośrednictwem Marszałek Sejmu oznaczał jedynie ściśle dzień, godzinę i miejsce wyboru Prezydenta. G. Koksanowicz, *Prawnoustrojowa pozycja...*, op. cit., s. 72; zob. też Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921-1935*, Warszawa-Poznań 1987, s. 38. Kompetencje przewodniczącego izby, jakie pełnił w Zgromadzeniu Narodowym, określone zostały we wspomnianym już Regulaminie Zgromadzenia Narodowego, który ustalał tryb wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej. Na wstępie podnieść należy, że organem Zgromadzenia było Prezydium, w skład którego wchodził Marszałek Sejmu jako przewodniczący. Nadto, Prezydium składało się z Marszałka Senatu, który pełnił funkcję zastępcy przewodniczącego Zgromadzenia oraz z ośmiu sekretarzy, z których czterech powoływał Marszałek Sejmu spośród sekretarzy Sejmu, a czterech Marszałek Senatu spośród sekretarzy Senatu (art. 2 ust. 1 R.ZN). Sekretarze urzędowali po dwóch na zaproszenie przewodniczącego, przy czym jeden z nich musiał należeć do składu Sejmu, a drugi do składu Senatu (art. 2 ust. 2 R.ZN). Marszałek zawiadamiał o terminie zwołania Zgromadzenia wszystkich jego członków pisemnie, a następnie obwieszczał o tym w gazecie rządowej (art. 5R.ZN). Marszałek Sejmu zgodnie z unormowaniami przewidzianymi w R.ZN uczestniczył w zwykłej procedurze wyboru na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej. Jednak jego kompetencje w tym przedmiocie sprowadzały się jedynie do wykonywania uprawnień regulaminowych. Marszałek otwierał posiedzenie Zgromadzenia i obejmował jego przewodnictwo (art. 7 R.ZN). Jako przewodniczący Zgromadzenia Marszałek posiadał kompetencję do odroczenia posiedzenia na czas, który uzna za stosowny (nie dłuższy jednak niż trzy dni) w przypadku stwierdzenia z własnej inicjatywy bądź na żądanie jednego z członków braku *quorum* wymaganego do przeprowadzenia głosowania (art. 7 zd. 3 R.ZN). Nadto, jako przewodniczący Zgromadzenia niezwłocznie po otwarciu posiedzenia wzywał członków do zgłaszania kandydatur na urząd prezydencki (art. 12 R.ZN). Następnie, na podstawie przedłożonych pisemnie zgłoszeń kandydatów ustalał ich listę i zarządzał wybory (art. 12 ust. 2 R.ZN). Po zakończeniu trybu wyborów to Marszałek niezwłocznie ogłaszał ich wyniki. Regulamin stanowił, że w przypadku gdyby została zgłoszona kandydatura Marszałka Sejmu na Prezydenta Rzeczypospolitej, to mógł on dalej urzędować w charakterze przewodniczącego Zgromadzenia, jednakże przewodnictwo przy ogłoszeniu wyników wyborów obejmował wówczas Marszałek Senatu (art. 12 ust. 4 R.ZN). Marszałek jako przewodniczący Zgromadzenia Narodowego posiadał prawo do określania sposobu losowania w sytuacji, gdyby głosowanie jednoznacznie nie rozstrzygnęło, który kandydat bądź kandydaci podlegają eliminacji z udziału w dalszej procedurze wyborów. O dokonanym wyborze na urząd prezydencki Marszałek niezwłocznie zawiadamiał Prezesa Rady Ministrów i ustępującego Prezydenta, przysyłając im odpis wierzYTELNY protokołu Zgromadzenia (art. 21 R.ZN). W myśl postanowień przywołanego aktu Marszałek posiadał kompetencję do zwołania Zgromadzenia w dniu i w czasie przez siebie oznaczonym dla zaprzysiężenia zgodnie z art. 54 ustawy zasadniczej nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 22 R.ZN). W tym celu przewodniczący wzywał jednocześnie ze zwołaniem Zgromadzenia Narodowego Prezydenta do stawienia się w Zgromadzeniu dla złożenia przysięgi (art. 22 ust. 2 R.ZN). Po odczytaniu i zatwierdzeniu protokołu sporządzonego z przebiegu posiedzenia przewodniczący niezwłocznie zamykał posiedzenie, zaś po odebraniu przysięgi od nowo wybranego Prezydenta rozwiązywał Zgromadzenie (art. 26 R.ZN).

wem kadencji – Sejm i Senat łączyły się z samego prawa w Zgromadzenie Narodowe na zaproszenie Marszałka Sejmu (art. 39 Konstytucji, art. 1 R.ZN). Gdy konieczność zwołania Zgromadzenia zaszła z chwilą rozwiązania Sejmu, Marszałek zarządzał niezwłocznie nowe wybory (art. 41 Konstytucji).

Jak już wspomniano, liczne kompetencje, w które został wyposażony Marszałek Sejmu, wynikały z unormowań regulaminowych. Podobnie jak w dobie Sejmu Ustawodawczego, można podzielić je następująco: po pierwsze jako kompetencje związane z trybem pracy i funkcjonowania Sejmu, po drugie jako kompetencje administracyjno-porządkowe, po trzecie jako reprezentacyjne. Na kanwie regulacji zawartych w obowiązującym ówczesnie regulaminie sejmowym można domniemywać, iż Marszałek dokonywał więc badania wniosku pod względem formalnym, którego wymóg stanowiło jedynie podpisanie przez wskazaną liczbę posłów. Od uznania Marszałka zależało, czy dokument, choć nie spełniający powyższego wymogu, poddać pod rozstrzygnięcie izby czy też nie. Nadto, Marszałek dokonywał także badania przedmiotowego wniosku pod względem jego zgodności z prawem. Marszałek w razie wątpliwości czy wniosek ze względu na jego brzmienia może być przyjęty, lub czy nie jest sprzeczny z Konstytucją, lub czy nie dotyczy sprawy, nie należącej do kompetencji Sejmu zasięgał opinii Komisji Regulaminowej, która winna była ustosunkować się do tej kwestii w ciągu 48 godzin. Komisja miała prawo większością 3/5 głosów obecnych członków zaopiniować przedmiotowy wniosek jako niedopuszczalny.

Na ręce Marszałka Sejmu składano także interpelacje poselskie, o czym Marszałek powiadamiał Izbę na końcu posiedzenia, na którym interpelacja została zgłoszona (art. 25 ust. 2 Regulaminu). Przewodnicząc izby wyposażony został w prawo żądania od interpelantów usunięcia z interpelacji zwrotów nie odpowiadających powadze Sejmu (art. 24 ust. 3 Regulaminu). Marszałek stał na straży ważności i legalności aktów prawnych przyjmowanych przez Sejm. W związku z tym, w razie stwierdzenia braku *quorum*, niezbędnego do prawomocności uchwał Marszałek uprawniony był – z własnej inicjatywy bądź na żądanie jednego posła – do podjęcia decyzji w przedmiocie zamknięcia posiedzenia bądź odroczenia głosowania na czas, który uznał za stosowny. Marszałek nie był obowiązany przychylić się do wniosku o stwierdzenie *quorum*, gdy urzędujące prezydium stwierdziło jednomyślnie jego istnienie (art. 29 Regulaminu).

Istotnym uprawnieniem Marszałka, przewidzianym postanowieniami art. 31 Regulaminu, było przyznane mu prawo wnioskowania o uchwalenie tajności posiedzenia. Przewodniczący izby posiadał także – oprócz przypadku przewidzianego w art. 29 Regulaminu – uprawnienie do zarządzania opróżnienia galerii przez publiczność w razie zakłócania przez nią porządku. Nadto, dokonywał skreślenia w protokole i stenogramie zwrotów, które zawierały

treść pozostającą w sprzeczności z obowiązkiem wierności dla Rzeczypospolitej Polskiej (art. 33 ust. 3 Regulaminu).

W myśl regulacji określonej w art. 34 Regulaminu Przewodniczący izby ustalał porządek dzienny obrad, który wymagał jednak zatwierdzenia przez Sejm. Marszałek Sejmu mógł samodzielnie ustalić porządek dzienny obrad pod warunkiem posiadania upoważnienia izby bądź w przypadku, gdy izba nie uchwaliła porządku dziennego, np. na skutek braku *quorum* lub z innej przyczyny. Zgodnie z art. 35 ust. 1 Regulaminu Marszałek posiadał uprawnienie do złożenia wniosku do izby w sprawie wprowadzenia pod jej obrady sprawy nie objętej porządkiem dziennym, ale było to możliwe wyłącznie za zgodą Sejmu. Izba mogła wyrazić zgodę także na wzięcie pod obrady spraw umieszczonych przez Marszałka na porządku dziennym bez zachowania terminów przewidzianych Regulaminem w art. 15-17. Nadto, Marszałek miał możliwość dokonywania zmian w kolejności punktów porządku dziennego po upływie pierwszej godziny posiedzenia, poddając pod obrady w pierwszej kolejności te sprawy, w których nikt prócz wnioskodawcy nie chciał zabrać głosu.

W ramach kompetencji związanych z trybem pracy i funkcjonowaniem Izby Marszałek udzielał głosu poszczególnym mówcom, a zgodnie z art. 38 Regulaminu miał powinien czynić to kolejno, mając na względzie ład w dyskusji i zasady słuszności. Posłowie, którzy chcieli przemawiać, do określonego punktu porządku dziennego, zapisywali się na listę mówców, sporządzaną przez sekretarz¹¹. Marszałek, dbając o ład i porządek debaty sejmowej, miał prawo ograniczenia trwania przemówienia posła „jednak nie poniżej piętnastu minut”. Po upływie wskazanego czasu Marszałek miał prawo odebrania mówcy głosu (art. 42 Regulaminu). Po zakończeniu dyskusji Przewodniczący zarządzał głosowanie (art. 48 ust. 1 Regulaminu), a po jego zakończeniu ogłaszał wyniki (art. 55 ust. 3 Regulaminu).

¹¹ Marszałek Sejmu zawsze udzielał głosu poza kolejnością i bez ograniczeń przedstawicielowi rządu, który chciał przemawiać, niezależnie od tego czy był posłem, czy też nie (art. 47 ust. 1 Regulaminu). Takie samo uprawnienia przysługiwało sprawozdawcom komisji (art. 47 ust. 2 Regulaminu). Poza porządkiem dziennym Marszałek udzielał głosu w sprawie formalnej. Na żądanie Marszałka wniosek formalny przybierał formę pisemną (art. 21 ust. 1 Regulaminu). Marszałek posiadał uprawnienie odmowy przyjęcia przedmiotowego wniosku, jeżeli jego zgłoszenie zmierzało do hamowania toku obrad (art. 21 ust. 3 Regulaminu). O wniosku formalnym rozstrzygał Sejm (art. 22 ust. 1 regulaminu). Raz odrzucony wniosek nie mógł być postawiony ponownie w trakcie tej samej rozprawy. Marszałek Sejmu rozstrzygał nieodwołalnie o tym, czy nowy wniosek zawiera tę samą treść, co odrzucony (art. 22 ust. 2 Regulaminu). Według własnego uznania Marszałek mógł także przed porządkiem dziennym udzielić głosu do złożenia przez posła osobistego oświadczenia w szczególności, gdy chodziło o obronę czci mówcy. Nadto, Marszałek po zakończeniu dyskusji mógł udzielić głosu dla odparcia osobistego zarzutu bądź wyjaśnienia nieprawdziwie zrozumianego oświadczenia mówcy (art. 36 ust. 1 Regulaminu). W tym jednak przypadku żądający głosu zobowiązany był do wcześniejszego przedstawienia Marszałkowi treści zamierzonego przemówienia (art. 36 ust. 2 Regulaminu).

Marszałek posiadał także kompetencję, która pozwalała mu realizować funkcję polegającą na sprawowaniu pieczy nad działalnością przekazaną Sejmowi na podstawie postanowień konstytucyjnych. Kompetencja ta sprowadzała się do posiadania przez przewodniczącego izby pewnych uprawnień w odniesieniu do komisji sejmowych. W myśl postanowień regulaminowych kluby parlamentarne przedstawiały Marszałkowi Sejmu członków komisji stałych (art. 71 ust. 1 Regulaminu). Poza tym, Marszałek Sejmu w określonych sytuacjach wyposażony został w prawo zwoływania posiedzenia komisji. Marszałek korzystał z przyznanego mu uprawnienia do zwoływania posiedzeń komisji tylko wówczas, jeśli przewodniczący komisji nie zwołał jej mimo żądania 1/3 członków jej składu. Na tak zwołanym posiedzeniu komisji – w razie nieobecności jej przewodniczącego lub zastępcy albo w przypadku ich odmowy przewodniczenia obradom – Marszałek wyznaczał do tej czynności innego posła (art. 76 ust. 2 Regulaminu). Marszałek Sejmu w porozumieniu z Marszałkiem Senatu ustalali sposób kontaktów pomiędzy komisjami sejmowymi i senackimi (art. 73 ust. 2 Regulaminu). Marszałek lub wyznaczony przez niego wicemarszałek mieli prawo uczestniczyć w posiedzeniach komisji, ale bez prawa głosowania (art. 77 ust. 2 Regulaminu).

W ramach przyznaných przewodniczącemu izby kompetencji administracyjno-porządkowych Marszałek Sejmu wyposażony został w możliwość stosowania wobec posłów środków dyscyplinujących, które mógł wdrażać w trakcie posiedzenia. Artykuł 59 Regulaminu zawierał katalog tych środków, a były nimi: a) przywołanie do porządku, b) przywołanie do porządku z wpisem do protokołu, c) czasowe wykluczenie posła z posiedzenia. Marszałek miał prawo przywołać każdego posła do porządku, jeżeli ten zachowywał się w sposób nie licujący z godnością Sejmu bądź zakłócał porządek obrad uporczywym przerywaniem (art. 60 ust. 1 Regulaminu). Po dwukrotnym przywołaniu posła do porządku, Marszałek zwracał uwagę, iż po trzecim upomnieniu odbierze mu głos (art. 60 ust. 2 Regulaminu). Przywołanie do porządku z zapisaniem do protokołu mogło nastąpić w razie dopuszczenia się przez posła ciężkiego przewinienia przeciwko „porządkowi Sejmu” bądź w sytuacji, gdy na tym samym posiedzeniu poseł już dwukrotnie został przywołany „do porządku” (art. 61 ust. 1 Regulaminu). Jeżeli poseł podlegał wyżej wskazanemu ukaraniu, wówczas Marszałek mógł w stosunku do niego odmówić udzielenia głosu w ciągu bieżącego posiedzenia (art. 61 ust. 2 Regulaminu).

Marszałek Sejmu w ramach funkcji administracyjno-porządkowych – wykonywanych na posiedzeniach izby – posiadał uprawnienie wykluczenia posła z udziału w obradach na okres trzech posiedzeń. Prawo wykluczenia na dłuższy okres (do miesiąca) należało wyłącznie do Sejmu, który decydował na wniosek Marszałka (art. 63 Regulaminu). Objęty sankcją poseł obowiązany był natychmiast opuścić salę posiedzeń i nie mógł uczestniczyć w obradach izby do

chwili określonej w decyzji Marszałka bądź Sejmu. Zakaz obejmował także udział w posiedzeniach komisji (art. 65 Regulaminu). Jeżeli poseł nadal zakłócał porządek, Marszałek mógł do terminu oznaczonego w decyzji zakazać mu przebywania w gmachu Sejmu (art. 65 ust. 2 Regulaminu). Poseł wykluczony z posiedzenia tracił 5% miesięcznych diet ze wszystkimi dodatkami wypłacanymi w danym miesiącu na okres połowy miesiąca (art. 66 Regulaminu).

Ukaranie przez Marszałka karą dyscyplinarną przewidzianą w art. 61 lub 62 Regulaminu stanowiło podstawę do pisemnego odwołania się przez ukaranego w ciągu 24 godzin do Komisji Regulaminowej. Komisja Regulaminowa odrzucała większością głosów odwołanie albo wносиła do Marszałka o zniesienie bądź złagodzenie kary (art. 67 Regulaminu). Marszałek w tym przypadku mógł oddać sprawę pod rozstrzygnięcie izby.

Oprócz możliwości stosowania wobec posłów kar dyscyplinarnych, Marszałek przewodnicząc obradom izby wyposażony został w uprawnienie w stosunku do mówców, których wystąpienie odbiegało od przedmiotu obrad mianowicie przewodniczący mógł przywołać ich „do rzeczy” (art. 58 Regulaminu). To uprawnienie posiadał także wobec reprezentantów Rady Ministrów, którzy wypowiadali się w jej imieniu, bez względu na to, czy byli posłami, czy też nie. W myśl uregulowań wynikających z art. 68 Regulaminu Marszałek posiadał także uprawnienie przywołania przedstawicieli rządu „do porządku”, jeśli ich sposób postępowania nie licował z godnością Sejmu.

Podkreślić należy, że władza dyscyplinarna Marszałka Sejmu nie ograniczała się wyłącznie do obrad izby, ale obejmowała cały teren Sejmu. O doniosłości tej kompetencji dla ówczesnych wskazuje okoliczność, iż jej źródłem normatywnym jest art. 12 Konstytucji. W myśl przywołanego przepisu do zadań Marszałka należało czuwanie nad spokojem i porządkiem zarówno na sali obrad, jak również na całym obszarze Sejmu. Powierzone mu zadania porządkowe wykonywał przy pomocy mianowanych przez siebie funkcjonariuszy Sejmu i straży.

W ramach kompetencji administracyjno-porządkowych, Marszałek zachowywał uprawnienia właściwe dla zwierzchnika „służbowego posłów”. Polegały one na obowiązku deputowanych usprawiedliwiania swoich nieobecności na posiedzeniu Sejmu spowodowanych chorobą (art. 87 ust. 2 Regulaminu). Z kolei Marszałek, który powziął wiadomość o takim stanie rzeczy, zobowiązany był przekazać ją Sejmowi. Nadto, Marszałek posiadał uprawnienie do udzielania posłom urlopu na okres nie przekraczający 7 dni, natomiast dłuższego wypoczynku miał prawo udzielić wyłącznie Sejm (art. 87 ust. 1 Regulaminu).

Do analizowanej funkcji Marszałka Sejmu należą kompetencje dotyczące postępowania honorowego w Sejmie, prowadzonego przez tzw. sąd honorowy.

Postępowanie honorowe sprowadzało się do rozstrzygnięcia spraw, w których cześć posła została zakwestionowana przez innego posła. W przypadku, gdy strony sporu nie dokonały wyboru arbitra bądź superarbitra albo, gdy obowiązku tego nie dopełnili arbitrzy, Marszałek posiadał prawo do podjęcia ostatecznej decyzji w kwestii jego wyboru, którego dokonywał spośród przedstawionych mu przez klub osób. Marszałek wraz z superarbitrem decydowali o formie publikacji wyroku.

Trzecią, istotną grupę kompetencji stanowiły uprawnienia Marszałka o charakterze reprezentacyjnym. W myśl art. 11 Regulaminu Marszałek miał prawo zastępowania Sejmu na zewnątrz. W związku z tą funkcją zaistniał wymóg wyłącznego podpisywania przez Marszałka korespondencji komisji wychodzącej na zewnątrz Sejmu. Wymóg ten istniał także w przypadku analogicznej korespondencji sądu honorowego.

Na koniec przedstawiania regulaminowych kompetencji Marszałka wskazać także należy na regulację dotyczącą jego statusu materialnego, związanego ze sprawowaniem przez niego funkcji przewodniczącego izby. W myśl art. 84 Regulaminu Marszałek otrzymywał czterokrotną dietę, miał prawo do służbowego mieszkania, powozu, jak również używania inwentarza reprezentacyjnego.

Konstytucja marcowa znacznie wzmocniła pozycję ustrojową przewodniczącego izby. Charakter uprawnień Marszałka wynikający z unormowań prawnych pozwala na stwierdzenie, iż w dalszym ciągu na kanwie postanowień konstytucyjnych był on jednoosobowym, kierowniczym organem Sejmu. Wprawdzie Regulamin – analogicznie jak w poprzednim stanie prawnym – przewidywał istnienie Prezydium Sejmu, jednak organ ten nie posiadał żadnych uprawnień o charakterze kierowniczym. Z racji zaś przyznanej mu konstytucyjnej kompetencji do zastępowania w niektórych sytuacjach Prezydenta, stał się także organem państwa.

Samorząd terytorialny w polskich konstytucjach okresu dwudziestolecia międzywojennego

Przed przystąpieniem do analizy merytorycznej należy uzasadnić wybór tematyki poniższego opracowania. Samorząd terytorialny okresu dwudziestolecia międzywojennego doczekał się wielu opracowań w nauce prawa. Wydawałoby się, iż niewiele odkrywczego na temat samorządu, a tym bardziej samorządu terytorialnego funkcjonującego w okresie dwudziestolecia międzywojennego można powiedzieć. Przecież czasy międzywojnia w Polsce to pasmo sukcesów, wielkiego rozwoju, wspaniałych elit i doskonałego prawa, uchwalanego przez różne ośrodki władzy. Skoro tak, to należałoby z góry przyjąć, że także samorząd terytorialny sprawujący m.in. władze publiczną, był w okresie 20-lecia międzywojennego tworem idealnym, rozwijającym się dynamicznie i bez przeszkód, a tym samym i regulacje prawne dotyczące samorządu zapewne były wzorcowe.

Ponadto, wielość problemów wyłaniających się z działania samorządu terytorialnego tamtego okresu – uzasadnia konieczność prowadzenia dalszych studiów. Także wtedy, podobnie jak dziś, miało miejsce wiele problemów ustrojowych, wiele różnic pomiędzy tak teoretykami, jak i praktykami prawa, którzy posiadali różnorodne poglądy na temat funkcjonowania samorządu terytorialnego, jego kompetencji i umiejscowienia w polskich konstytucjach. Nie możemy również zapomnieć, że tzw. elity polityczne także bardzo różniły się w koncepcjach, jeżeli chodzi o rolę i miejsce samorządu terytorialnego. Podkreślić wypada, że prawodawstwo zaborcze nadal obowiązywało na terenach Polski po 1918 r. Często, nie tylko przyzwyczajenia społeczności lokalnych, ale i obawa władzy przed niepokojami społecznymi w kraju blokowały działania prawodawcze zmierzające do ujednoczenia prawodawstwa samorządowego w Polsce.

Poniższe rozważania nie wyjaśnią wszystkich wątpliwości, jakie pojawią się w trakcie analizy poszczególnych rozwiązań. Celem jest zwrócenie uwagi, jak różne były regulacje konstytucyjne w okresie 20-lecia międzywojennego i umiejscowienie samorządu terytorialnego w ustawach zasadniczych, jak zmieniała się koncepcja i podejście do tego, jakże ważnego elementu demokratycznego państwa prawnego, bez którego, jak dziś dobrze wiemy, państwo nie byłoby w stanie normalnie funkcjonować. W trakcie poniższego wywodu nie sposób będzie nie odnieść się (co prawda w skromnym zakresie) do najważniej-

szej ustawy, tzw. ustawy scaleniowej, której zadaniem (uwzględniłem niezrealizowanym) było ujednoczenie na terenie całego kraju prawodawstwa samorządowego i ustalenie jednolitych reguł, w oparciu o które miałyby funkcjonować samorząd terytorialny w Polsce¹. Krótko odniosę się także do innych aktów prawnych zawierających ciekawe rozwiązania, które to w kwestiach samorządowych z powodzeniem mogłyby być przeniesione także do naszego obecnego samorządowego ustawodawstwa.

Jak słusznie zauważył Hubert Izdebski, po odzyskaniu niepodległości na ziemiach polskich „początkowo [...] istniał odrębny ustrój samorządu terytorialnego, w zależności od dawnej przynależności do państw zaborczych, a nawet do statusu danego obszaru w ramach państwa zaborczego. Dopiero stopniowo następowało ujednoczenie zasad organizacji i funkcjonowania samorządu, przy czym zasadą było rozszerzenie na cały kraj rozwiązań przyjmowanych w byłym Królestwie Polskim. Najpóźniej, ze względu na największe trudności, rozszerzono rozwiązania ogólne na były zabór pruski, a w jego ramach na województwo śląskie (złożone z części dawnego pruskiego Górnego Śląska oraz z polskiej części dawnego Śląska austriackiego), które do 1920 r. było obdarzone szczególnym statusem autonomicznym”². Przebudowę samorządu rozpoczęto zatem od byłego Królestwa Polskiego. W ciągu zaledwie kilku miesięcy po odzyskaniu niepodległości wydano szereg aktów prawnych, które w znacznej mierze zdemokratyzowały instytucje samorządowe. Były to:

- a) dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. o radach gminnych,
- b) dekret z dnia 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych,
- c) dekret z dnia 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa,
- d) dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim,
- e) dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej.

Powyższe akty zostały też rozciągnięte na Kresy Wschodnie. Należy w tym miejscu wspomnieć, iż na obszarze tzw. ziem wschodnich najważniejszym w owym czasie źródłem prawa była ustawa z dnia 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawno-politycznego na ziemiach przyłączonych do obszaru Rzeczypospolitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze³. Także przyłączenie Wilna i Ziemi Wileńskiej do Polski doprowadziło do uregulowania statusu tamtejszych władz administracyjnych⁴.

¹ Szerzej regulacjami zawartymi w ustawie scaleniowej zajmuję się w S. Bułajewski, *Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009, s. 33-38.

² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003, s. 52-53.

³ Dz.U. RP 1921 nr 16, poz. 93.

⁴ M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej. Aspekty ustrojowo-polityczne*. Kraków 2003, s. 20.

W pozostałych dzielnicach pozostawiono niemal w pełni ustawodawstwo sprzed 1918 r.

Należy także zwrócić uwagę na ogromny wpływ prawa pruskiego i niemieckiego na kształt samorządu terytorialnego na ziemiach zachodnich w latach 1918-1939. Na obszarze byłej dzielnicy pruskiej podstawową regulacją normującą kwestię m.in. samorządu terytorialnego była ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej⁵. Musimy również pamiętać, że pewne odrębności prawne w byłej dzielnicy pruskiej utrzymano praktycznie przez cały okres II Rzeczypospolitej⁶.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.⁷ poświęciła samorządowi terytorialnemu aż pięć artykułów. Art. 3 zapowiadał oparcie ustroju Rzeczypospolitej na „zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego”, którego przedstawicielom w drodze ustawy przekazany zostanie właściwy zakres ustawodawstwa zwykłego głównie w dziedzinie administracji, kultury i gospodarstwa. Szczegółowe kwestie miały być uszczegółowione ustawami rządowymi. Niektórzy przedstawiciele doktryny w regulacji tej widzieli zagrożenie – uważali, że może dojść do dezintegracji państwa. Wskazywali, iż samorząd mając możliwość stanowienia ustaw, choć w zakresie ograniczonym prawodawstwem ogólnopaństwowym urastał do roli autonomii terytorialnej – stawał się odrębnym systemem władzy publicznej w państwie. Z tego też powodu akceptację uzyskała interpretacja, wedle której ten przepis daje jedynie możliwość przekazania organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego określonych uprawnień prawodawczych we wskazanych dziedzinach, jednakże przepis ten ustawodawcy do tego nie obliguje⁸.

Zgodnie zaś z art. 65 Konstytucji „[...] dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą jednocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Konstytucyjne zapowiedzi nie zostały jednak zrealizowane, pomimo wydania w 1922 r. ustawy o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego. Samorząd wojewódzki, co prawda działał, jednakże tylko tam, gdzie już funkcjonował przed pierwszą wojną światową, tj. w trzech województwach byłego zaboru pruskiego: śląskim, pomorskim i poznańskim”⁹. Co niezwykle ciekawe, Konstytucja marcowa nie wykluczała istnienia w obrębie najniższej jednostki podziału terytorialnego państwa szczebla jeszcze innego szczebla, np. gromady. Jednakże ta jednostka nie była gwarantowana postanowieniami konstytucji, dlatego jej byt był zawsze niepewny.

⁵ Dz.Pr. P.P. 1919 nr 24, poz. 240.

⁶ Zob. obszernie na temat samorządu terytorialnego i administracji terenowej przed uchwaleniem Konstytucji marcowej w publikacji: M. Grzybowskiej, op. cit., s. 15-25.

⁷ Dz.U. RP 1921 nr 44, poz. 267 (dalej jako Konstytucja marcowa).

⁸ M. Grzybowska, op. cit., s. 63-64.

⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 53.

Ten sam przepis jednostkom samorządowym pozwalał łączyć się w związki celowe. Było to jednakże możliwe jedynie w przypadku pełnej realizacji zadań wchodzących w zakres działalności łączących się samorządów. Tym samym, gdy dany szczebel samorządu był na tyle silny organizacyjnie, kadrowo i finansowo, by sprostać powierzonym mu zadaniom, nie mógł w takie związki się łączyć. Tworzenie takich związków było niebezpieczne także dlatego, że prowadziło do rozmycia odpowiedzialności za realizację nałożonego na samorząd zadania. Z drugiej strony, w nauce prawa podnoszono, że zasada szerokiego samorządu terytorialnego wyrażona w art. 3 Konstytucji marcowej daje poszczególnym jednostkom samorządowym pełną swobodę i decyzyjność, jeżeli chodzi o łączenie się w związki do przeprowadzania wspólnych zadań czy też nie¹⁰. Trudno się zgodzić z poglądem, że analizowany art. 65 Konstytucji marcowej stwarzał możliwość nie powołania na jednym z poziomów podziału terytorialnego państwa jednostek administracji państwowej, gdyż przeczy temu treść art. 66 Konstytucji¹¹.

W dalszych przepisach Konstytucji określono także podstawy ustroju samorządu, przyznając uprawnienia stanowiące wybieralnym radom, a zadania wykonawcze w województwach i powiatach – kolegiom złożonym z członków wybranych przez rady, jednakże działających pod przewodnictwem państwowych władz administracyjnych¹². Oczywiście uprawnienia stanowiące ściśle wiązały się (jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy) z zakresem spraw ujętych w art. 3 Konstytucji marcowej, a mianowicie ze stanowieniem prawa w obszarze administracji, kultury i gospodarstwa. Bezspornym był również zasięg obowiązywania prawa lokalnego, który pokrywał się w pełni z obszarem właściwości miejscowej jednostki samorządu terytorialnego. Jak wskazano wcześniej, w skład organów wykonawczych obligatoryjnie wchodził przedstawiciel państwowych władz administracyjnych, co więcej, stali na czele tych organów. Tak więc przewodniczący wykonawczych organów samorządowych byli jednocześnie kierownikami administracji rządowej I i II szczebla. Oczywiście, to konstytucyjne rozwiązanie było krytykowane, gdyż ograniczało swobodę kształtowania przez organ przedstawicielski organu wykonawczego. Trudno też było mówić o samodzielności organu wykonawczego, na którego czele stał kierownik administracji rządowej. Nadrzędnym celem tego rozwiązania było jednak zapobieżenie dwutorowości w podejmowanych działaniach.

W Konstytucji przewidywano ponadto, że państwo sprawować będzie nadzór nad sprawami samorządu za pośrednictwem wydziałów samorządowych

¹⁰ M. Grzybowska, op. cit., s. 67-68.

¹¹ Ibidem, s. 66.

¹² Art. 67 Konstytucji marcowej. Zob. także E. J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005, s. 55-56; K. Rzeczkowski, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938, s. 3-17; J. Zakrzewska, *Przemiany władzy lokalnej*, „Studia Prawnicze” 1981, nr 1-2, s. 358-359.

wyższego szczebla. Część nadzoru miała być także przekazana sądom administracyjnym. W Konstytucji zawarto również upoważnienie dla organów wyższego szczebla (ministerstwa) do zatwierdzania uchwał organów samorządowych¹³. Te regulacje z całą pewnością zawężyły samodzielność samorządów w dziedzinie lokalnego prawodawstwa. Dodatkowo, (jak słusznie zauważyła M. Grzybowska) konstytucyjny przepis stanowiący, iż „[...] wypadki, w których uchwały organów samorządu wymagać będą wyjątkowo zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia, lub przez ministerstwa, będą określone ustawami [...]” z jednej strony stanowił, iż procedura zatwierdzania uchwał jest wyjątkiem od reguły, z drugiej zaś strony o tym wyjątku zdecydować miał nie kto inny, jak ustawodawczy organ państwowy¹⁴. Powyższa regulacja z całą pewnością osłabiała samodzielności prawodawczą jednostek samorządu terytorialnego.

Niezwykle ciekawym, a jednocześnie kontrowersyjnym rozwiązaniem było wyodrębnianie powiatów i województw przez parlament w drodze ustawowej, zaś podziału na gminy dokonywano na podstawie postanowień zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów. Przeczyło to teorii, iż wyodrębnienie wspólnot gminnych ma charakter pierwotny. Należy także wskazać, iż samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego nie była należycie uregulowana. Co prawda, art. 69 Konstytucji marcowej określał, że źródła dochodowe państwa i samorządu będą ustawami ściśle rozgraniczone, jednakże tak ogólny przepis nie stanowił żadnej gwarancji dla samorządu, że dochody przez niego uzyskiwane w pełni pokryją wydatki.

W Konstytucji kwietniowej z 1935 r.¹⁵ niestety zauważalny jest spadek liczby przepisów o samorządzie (w porównaniu z Konstytucją marcową). Artykuł 4 ust. 3 Konstytucji stanowił o powołaniu przez państwo samorządu terytorialnego. Jednakże już w pierwszym artykule¹⁶ działu odnoszącego się do administracji państwowej samorząd terytorialny został uznany za część składową tej administracji. Samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny miał od tej pory jedynie urzeczywistniać zadania administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych¹⁷.

Jak słusznie zauważył A. Rococo, w nowej koncepcji państwa „zagadnieniem zasadniczym nie są już prawa obywateli, ale prawa państwa, odpowiednikiem których są obowiązki obywateli”¹⁸. Tak więc, zgodnie z Konstytucją kwietniową, społeczność obywatelska przyporządkowana została pań-

¹³ Art. 70 Konstytucji marcowej.

¹⁴ M. Grzybowska, op. cit., s. 70.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r. Dz.U. RP 1935 nr 30, poz. 277 (dalej jako Konstytucja kwietniowa).

¹⁶ Art. 72 Konstytucji kwietniowej.

¹⁷ Art. 75 ust. 1 Konstytucji kwietniowej.

¹⁸ Cyt. za Sz. Wachholz, *Wolność i władza (Z rozważań nad Konstytucją RP)*, Kraków 1935, s. 13.

stwu. „Wspólnoty obywateli nie mogły swych celów ani interesów przeciwstawiać państwu czy też realizować je autonomicznie względem państwa. Odtąd działalność obywateli i ich wspólnot miały służyć państwu”¹⁹ – do tych wspólnot zaliczono samorząd terytorialny i gospodarczy. W art. 4 Konstytucji kwietniowej znalazło się sformułowanie: „samorząd powoływany przez państwo”. Ustrojodawca już raz na zawsze zanegował rozumienie samorządu jako pierwotnego i naturalnego uprawnienia zbiorowości społecznych do samorządzenia się. Co więcej, w niektórych komentarzach samorząd terytorialny był wręcz traktowany jako forma działania państwa²⁰.

Co prawda, samorzady miały prawo do wydawania norm obowiązujących na terenie działania danego szczebla samorządu, jednakże wchodziły one w życie dopiero po zatwierdzeniu ich przez organy nadzorcze, którymi mogły być zarówno organy rządowe, jak i samorządowe. Nie było już możliwe stanowienie przez organ uchwałodawczy samorządu terytorialnego aktów prawa, które na wzór regulacji z Konstytucji marcowej miałyby moc równą ustawom. W miarę szerokie uprawnienia prawodawcze pozostały jedynie w rękach organów stanowiących samorządu mniejszości narodowych oraz miał je Sejm Śląski w ramach autonomii województwa śląskiego²¹. Na gruncie Konstytucji kwietniowej pozostawiono instytucję łączenia się jednostek samorządowych w związki, w celu realizacji określonych zadań, jednakże związki te (odmiennie jak to było uregulowane w Konstytucji marcowej) miały mieć postać obligatoryjną, a ich tworzenie zależało od wyłącznej decyzji władz państwowych²².

Na szczęście Konstytucja nie dawała upoważnienia ustawodawcy zwykłemu do dalszego ograniczania, czy też eliminacji samorządu terytorialnego w ogóle. Konstytucja kwietniowa „pożegnała się” jednak z posługiwaniem się takimi pojęciami, jak administracja rządowa i samorządowa i zastąpiła je jednakowym terminem – administracja państwowa. „Komentatorzy akcentowali, że postanowienia art. 72 i 75 Konstytucji kwietniowej odeszły od ujmowania samorządu terytorialnego jako niezależnego od państwa, odrębnego bytu prawnoustrojowego”²³. Zlikwidowano także, jak już wcześniej wspomniałem, „[...] dualizm administracji publicznej w terenie, polegający na równoległym działaniu w województwach i powiatach administracji rządowej i samorządowej [...]”²⁴. W świetle art. 25, 72, i 75 Konstytucji kwietniowej samorząd terytorialny stał się jedynie przedłużeniem i uzupełnieniem administracji rządowej w zakresie zaspakajania potrzeb lokalnych. Konstytucja kwiet-

¹⁹ M. Grzybowska, op. cit., s. 77.

²⁰ Ibidem, s. 79.

²¹ Ibidem, s. 83.

²² Ibidem, s. 84.

²³ Ibidem, s. 81.

²⁴ Ibidem, s. 81-82.

niowa odeszła od idei szerokiego samorządu terytorialnego wyrażonej w charakterze zasady ustrojowej w art. 3 Konstytucji marcowej²⁵. Nie było już także mowy o domniemaniu właściwości organów samorządowych w sprawach o zasięgu lokalnym, odtąd regułą stała się w tym względzie właściwość administracji rządowej.

Konstytucja kwietniowa znacznie poszerzyła możliwość sprawowania nadzoru nad działaniami organów samorządu terytorialnego. Realizację uprawnień nadzorczych skoncentrowano w gestii Rządu bądź centralnych organów administracji rządowej. Nadzorem mogły się także zajmować organy samorządowe znajdujące się w jednostkach samorządowych o szerszym zasięgu terytorialnym. Konstytucja kwietniowa milczała również na temat możliwości kontroli legalności aktów samorządu terytorialnego przez sądy administracyjne²⁶.

W tym miejscu warto tylko przypomnieć, iż w praktyce organy administracji z uprawnień nadzorczych korzystały bardzo często. Podstawową zaś przesłanką, uzasadniającą podejmowanie decyzji nadzorczych, były względy natury politycznej. Przykładowo, często wprowadzano w miejsce organów pochodzących z wyborów mianowane organy komisaryczne (np. samorząd miejski w Warszawie od 1934 r. niemal do wybuchu drugiej wojny światowej składał się z mianowanej Tymczasowej Rady Miejskiej i Tymczasowego Zarządu Miejskiego). Rządy sanacyjne po prostu nie miały zaufania do pochodzących z wyborów organów samorządu terytorialnego. Co ciekawe w latach trzydziestych „rada miejska Warszawy liczyła więcej członków niż jakakolwiek inna rada miejska (było ich 120), a nadzór nad samorządem Warszawy sprawowała w dużej mierze głowa państwa a nie minister spraw wewnętrznych”²⁷. Dopiero ustawa scaleniowa potraktowała Warszawę na zasadach ogólnych z pewnymi tylko odstępstwami. Zgodnie z ustawą, m.in. Prezydent mógł nadać statut regulujący określone materie ustrojowe odmienne od przepisów ustawy scaleniowej. Ustawa scaleniowa jednak w stosunku do Warszawy niemal nie znalazła zastosowania poza rozwiązaniem na jej podstawie w marcu 1934 r. stołecznej rady miejskiej. „Decyzje uzasadniono złą gospodarką finansową miasta. Faktycznie chodziło o zdyskredytowanie i odsunięcie od władzy w mieście opozycji w postaci SN i PPS, które w wybranej w 1927 r. radzie miały odpowiednio 39% i 22,5% mandatów wobec 13% obozu rządowego”²⁸.

Słusznie więc zauważył Hubert Izdebski, iż „także w zakresie samorządu Konstytucja kwietniowa oznaczała krok wstecz w stosunku do Konstytucji

²⁵ Ibidem, s. 82.

²⁶ Ibidem, s. 84.

²⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część II: Samorząd w latach 1933-1939*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 52.

²⁸ Ibidem.

marcowej”²⁹. Tak naprawdę, samorząd terytorialny istniał jedynie formalnie i był zaledwie tolerowany przez władze państwowe³⁰. Nie sposób też nie zauważyć braku w Konstytucji kwietniowej dwóch zasadniczych elementów odnoszących się do samorządu terytorialnego, tj. samodzielności i korporacyjności. W czasie obowiązywania Konstytucji kwietniowej wydano jedynie dwie istotne ustawy regulujące ustrój samorządu terytorialnego. Obie dotyczyły ordynacji wyborczych³¹. Ustawy te regulowały wiele szczegółów prawa wyborczego³².

Niezależnie jednak od wyżej omówionych prac nad unifikacją ustrojową wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, dokonano zmiany granic większości województw, a także zmniejszono liczbę powiatów i gmin. W konsekwencji tych zmian w 1939 r. Polska składała się z³³:

- 16 województw i miasta stołeczne Warszawy (będące województwem grodzkim),
- 264 powiatów, z tym że wśród nich były 23 powiaty grodzkie,
- 611 miast, w tym 53 miasta wydzielone z powiatu,
- 3195 gmin, w których skład wchodziły 40 533 gromady.

Niniejszy artykuł stanowił próbę zwięzłego przedstawienia instytucji samorządu terytorialnego funkcjonującego w Polsce w okresie 20-lecia międzywojennego. Oczywiście moim celem nie było wyczerpujące przedstawienie tej, jakże istotnej, instytucji, gdyż nie jest to możliwe w ramach tak krótkiego artykułu. Nie można też zapomnieć, iż pomiędzy regulacjami konstytucyjnymi funkcjonowała ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego³⁴, która stanowiła pierwszą próbę kompleksowego ujednoczenia funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Składała się ona z dwóch działów: I – *Przepisy dotyczące obszaru całego państwa z wyjątkiem województwa śląskiego* i II – *Przepisy dotyczące poszczególnych obszarów państwa*. Główne unormowania odnajdziemy w dziale I składającym się

²⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, pod red. A. Piekary, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 1998, s. 84.

³⁰ Zob. J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, s. 41.

³¹ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r., o wyborze radnych miejskich oraz o wyborze radnych gromadzkich wiejskich i powiatowych, Dz.U. RP 1938 nr 63, poz. 480 i 481.

³² Zob. szerzej H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, op. cit., s. 85-86.

³³ Cyt. za W. Zając, *Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski*, Warszawa 1999, s. 20.

³⁴ Dz.U. 1933 nr 35, poz. 294, tzw. ustawa scalenkowa. Na marginesie należy dodać, iż kwestie szczegółowo unormowane w ustawie z dnia 23 marca 1933 r., o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, niestety nie były w pełni zgodne z postanowieniami odnoszącymi się do samorządu terytorialnego w Polsce – ujętymi w Konstytucji marcowej. Co więcej, rozwiązania zawarte w powyższej ustawie, stały się podwaliną do zmodyfikowanych regulacji ujętych w Konstytucji kwietniowej z 1935 r. Zgodnie z nowymi konstytucyjnymi rozwiązaniami polski samorząd terytorialny w swej działalności stał się jedynie przedłużeniem i uzupełnieniem administracji rządowej, której był w dużym stopniu podporządkowany.

z 10 rozdziałów³⁵. Oczywiście szczegółowa analiza tej jakże istotnej ustawy w tym artykule także nie była możliwa, dlatego tu również niezbędne jest odniesienie się do licznych publikacji, które charakteryzują ten jakże istotny akt prawny³⁶.

Porównując dwie konstytucyjne regulacje, odnoszące się do samorządu terytorialnego w Polsce, z łatwością możemy dostrzec ogromne różnice. Należy wyraźnie stwierdzić, iż w porównaniu z Konstytucją marcową, w Konstytucji kwietniowej przepisy o samorządzie zostały bardzo zredukowane. Co więcej, zabrakło postanowień o wybieralności ciał uchwałodawczych oraz o prawie stanowienia aktów powszechnie obowiązujących, a nie tylko statutów, które to miały wewnętrzny zakres obowiązywania. Nie było też regulacji, która odnosiłaby się do struktury wewnętrznej organów samorządowych.

Tylko rządowi teoretycy, jak np. Maurycy Jaroszyński, wskazywali, iż ważny jest sam fakt, że konstytucja traktuje o samorządzie. Z faktu tego wynika, że samorząd w Polsce to instytucja konstytucyjna zaliczona przez ustrojodawcę do podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej. Autor ten podkreślał, że samorząd jest narzędziem, które ma służyć realizacji zadań państwa w obszarze administracji, zaś sprawy publiczne, które mają charakter lokalny, są jedynie elementem „dobra powszechnego” i jako takie powinny uwzględniać interesy zbiorowe w większej mierze, a nie interesy indywidualne³⁷.

Podsumowując, można stwierdzić, że obecny system samorządu terytorialnego w Polsce jest bardziej zbliżony do tego, który został unormowany w Konstytucji marcowej, natomiast regulacja zaprezentowana w Konstytucji kwietniowej przypomina nieco PRL-owski system rad narodowych, który miał niewiele wspólnego z nowoczesnym samorządem terytorialnym, istniejącym ówczesnie w krajach Europy Zachodniej.

³⁵ R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918-1939*, Częstochowa 2002, s. 13; E. Sokalska, *Organy samorządowe miast niewydziałonych w świetle ustawy „scaleniowej” z 23 marca 1933 r.*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2003, nr 3, s. 154-155.

³⁶ Zob. S. Bułajewski, op. cit., s. 33-38; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część II...*, s. 46-51; M. Grzybowska, op. cit., s. 111-120, 114-149, 170-175, 205-208.

³⁷ M. Jaroszyński, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, „*Samorząd Terytorialny*” 1937, z. 1-2, s.15-25.

Idea stabilności rządu w polskich rozwiązaniach ustrojowych po 1989 r.

Stworzenie mechanizmów, pozwalających sprawnie funkcjonować organom prowadzącym politykę państwa, winno być jednym z nadrzędnych celów przyświecających twórcom rozwiązań ustrojowych. Od kształtu przyjętych regulacji mogą przez długi czas zależeć relacje między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej, odpowiedzialnych za państwo i jego obywateli. Trzeba bowiem pamiętać, iż relacje między władzami określane są na gruncie konstytucyjnym, a więc w akcie normatywnym, którego zmiana jest obostrzona szeregiem utrudnień, a co za tym idzie wymaga współpracy i zgody środowisk politycznych, często mających odmienne wizje kształtu systemu organów władzy¹.

Konstruowanie poszczególnych rozwiązań wymagało zawsze dokonania wyboru między ideami i zasadami ukształtowanymi w toku rozwoju państwowości, a poszukiwaniem kompromisu między wartościami pozornie przeciwnym i odmiennymi przekonaniami politycznymi. Przede wszystkim zaś wymagało umiejętności odcięcia się od partykularnych potrzeb i interesów i spojrzenia na wzajemne relacje między legislatywą a egzekutywą w dłuższej perspektywie. Pozwala to bowiem tworzyć rozwiązania efektywne, a przy tym trwałe.

Idea stabilności rządu nie jest zdefiniowana w polskim prawie konstytucyjnym, wydaje się również, iż pozostaje ona w cieniu zasady rządów parlamentarno-gabinetowych, nawet w aspekcie racjonalizacji systemu. Przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego analizy wzajemnych relacji między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej dokonują przede wszystkim pod kątem ich wpływu na racjonalizację systemu rządów, pozostawiając poza zakresem swoich rozważań problematykę stabilności rządu lub traktując ją jako kwestię wpadkową². Z tym większym zainteresowaniem należy przyrzeć się samej idei

¹ Relacje zachodzące między organami władzy, organizacyjne i funkcjonalne, uważa się za kluczowe dla określenia systemu polityczno ustrojowego i decydujące o sposobie wykonywania władzy, M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod red. M. Grzybowskiego, Warszawa 2006, s. 9.

² M. Kruk, *Idea stabilności i efektywności rządów w Konstytucji RP z 1997*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, pod red. W. Czaplńskiego, Warszawa 2006, passim. W głównej mierze poświęcona jest problematyce efektywności działań rządu.

i temu czy, i jak wpływała na kształt przyjmowanych po 1989 r. rozwiązań ustrojowych.

Idea to myśl przewodnia, twórcza, kierownicza, stanowiąca cel dążeń, pomysł, koncepcja³. Stabilność natomiast jest definiowana jako trwałość, niezmiennosc, nieruchomosc⁴. Można zatem powiedzieć, że idea stabilności to myśl oparta na dążeniu do trwałości, do niezmienności pewnych stanów. W odniesieniu do rządu zaś, idea stabilności zakładać będzie jego trwałość, niezmiennosc. Rozwijając, można stwierdzić, iż idea stabilności rządu to założenie, iż działający rząd będzie trwały, nie będzie zmieniany. Brak stabilności działającego rządu jest bowiem groźnym zjawiskiem, które może wiązać się z trudnymi do przezwyciężenia kryzysami politycznymi, gospodarczymi czy społecznymi⁵. Wiesław Skrzydło podkreślał, że niebezpieczeństwa wiążące się z niestabilnością gabinetów w okresie przekształceń ustrojowych, ale nawet w sytuacji ustrojowej stabilności, wieloletniego obowiązywania określonych rozwiązań, zawirowania w obszarze egzekutywy – Rady Ministrów – prowadzić mogą do poważniejszych niż polityczne kryzysów – do kryzysów gospodarczych.

Postrzeganie idei stabilności rządu jako dążenia do zapewnienia gabinetowi trwałości działania nie może przekreślać możliwości zdymisjonowania gabinetu czy prowadzić do negacji istoty odpowiedzialności Rady Ministrów. Idea stabilności nie może mieć zatem charakteru bezwzględny i winna dopuszczać możliwość odwołania gabinetu, zwłaszcza w przypadkach naruszenia prawa. Ponoszenie przez podmioty sprawujące władzę, uczestniczące w rządzeniu odpowiedzialności jest kluczowym elementem rządów parlamentarno-gabinetowych w demokratycznych państwach prawa⁶. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, iż idea stabilności pozostaje w pewnym konflikcie, co prawda pozornym, z zasadą odpowiedzialności, zwłaszcza odpowiedzialności politycznej⁷.

O ile samo pojęcie odpowiedzialności politycznej zasadniczo nie budzi wątpliwości interpretacyjnych⁸, to znacznie bardziej kontrowersyjne zdaje się

³ *Słownik języka polskiego*, t. III, pod red. W. Doroszewskiego, Warszawa 1961, s. 144.

⁴ *Słownik języka polskiego*, t. VIII, pod red. W. Doroszewskiego, Warszawa 1966, s. 674.

⁵ W. Skrzydło, *Rada Ministrów*, [w:] *Zarys prawa konstytucyjnego*, pod red. W. Skrzydło, Lublin – Rzeszów 1993, s. 148.

⁶ L. Garlicki, *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod. red. A. Bałabana, Zakamycze 2002, s. 152, R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 311.

⁷ W odniesieniu do odpowiedzialności prawno-konstytucyjnej dopuszczalność zdymisjonowania osób odpowiadających za naruszenie prawa nie powinna budzić wątpliwości.

⁸ Według B. Dziemidok-Olszewskiej „odpowiedzialność polityczna rozumiana jest jako odpowiedzialność za polityczny kierunek sprawowania urzędu, celowość prowadzonej polityki, trafność decyzji i sposób realizacji polityki”, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 61, W. Skrzydło wskazuje, iż odpowiedzialność polityczna występuje, gdy między polityką realizowaną przez rząd a większością parlamentarną występuje

być określenie przesłanek, które mogą prowadzić do uruchomienia instrumentów jej egzekwowania. Wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego i politologii dominuje pogląd, iż kryteria odpowiedzialności mają czysto polityczny charakter i wystarczy przekonanie, że określony podmiot źle działa, by wszcząć stosowne procedury⁹. Często upolitycznienie przesłanek jest pewnym obciążeniem instytucji, powodując, iż w odbiorze społecznym jest ona utożsamiana z politycznym awanturnictwem. Nie powinno to jednak zaciemniać jej istoty i znaczenia, u podłoża którego znajdują się założenia, iż tylko rząd posiadający poparcie większości parlamentarnej może i powinien posiadać funkcję rządu, a także założenie, iż podmioty naruszające prawo powinny być odsunięte od dalszej działalności. Konflikt między ideą stabilności a odpowiedzialnością umiejscowiony być zatem może na następującej linii – stabilny rząd – to rząd, który ma zaufanie większości parlamentarnej (co zakłada możliwość jego odwołania, kiedy to zaufanie zmaleje lub przestanie występować), ale jednocześnie stabilny rząd to taki, którego działalności nie będzie destabilizowało awanturnictwo polityczne.

Na tle powyższych rozważań trzeba zwrócić uwagę na jeszcze jeden, niezwykle istotny aspekt, a mianowicie prawa opozycji parlamentarnej. Zapewnienie rządowi trwałości działania nie może prowadzić do ograniczenia praw opozycji, której istnienie jest jądrem demokratycznych państw. Ugrupowania polityczne, na płaszczyźnie parlamentarnej kluby, koła poselskie, i posłowie, pozostający w opozycji wobec rządu, muszą mieć możliwość nie tylko wypowiedzenia się i przedstawienia odmiennych postulatów politycznych, ale muszą mieć możliwość sięgania po mechanizmy prowadzące także do odwołania rządu, nawet przy istnieniu ryzyka wykorzystywania tych mechanizmów nie zawsze zgodnie z zakładanym przeznaczeniem.

Przyjrzenie się idei stabilności i ocena, w jakim stopniu jest ona realizowana, wymaga łącznej analizy przyjętych rozwiązań normatywnych i praktyki konstytucyjnej¹⁰. Bo, na co zwracał uwagę już wiele lat temu Stefan Rozmaryn, równie ważna jak norma jest praktyka konstytucyjna¹¹. To ona potrafi do-

rozbieżność stanowisk, gdy sposób realizacji polityki przez rząd nie odpowiada Sejmowi; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 207. Według G. L. Seidlera odpowiedzialność polityczna powstawała w sytuacji, kiedy polityka rządu lub względnie pojedynczego członka rządu, nie była zgodna z polityczną linią Sejmu, a więc kiedy polityka rządu różniła się od polityki reprezentowanej przez parlamentarzystów; G. L. Seidler, *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 12, s. 11-12.

⁹ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, op. cit., s. 325; B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 61; L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, op. cit., s. 154.

¹⁰ Zdaniem Marii Kruk oceniając efektywność prac rządu nie można pomijać elementów, o których Konstytucja nie wspomina, a są one niezwykle istotne. Będzie wśród nich kwestia budowania koalicji i jej struktury, sposób korzystania z instytucji konstytucyjnych; M. Kruk, *Idea stabilności...*, op. cit., s. 425-426.

¹¹ S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 311-313.

prowadzić do wypaczenia znaczenia danej instytucji, zasady, idei, pozbawić ją pierwotnego sensu. Zatem uzyskanie pełnego obrazu możliwe jest jedynie przy uzupełnieniu analizy rozwiązań normatywnych praktyką konstytucyjną.

Na stabilność kolegialnego organu władzy wykonawczej wpływa przede wszystkim zakres odpowiedzialności politycznej gabinetu oraz określenie sytuacji, w których rząd musi podać się do dymisji. Nie bez znaczenia pozostają również kwestie związane z kreacją gabinetu, przesądzając bowiem o tym, jak silną pozycję będzie miał rząd w parlamencie, a także czy i jaki wpływ na obsadę stanowisk w gabinecie ma głowa państwa. Na przestrzeni lat, od 1989 r., przełomu ustrojowego, poszukiwano najbardziej optymalnych rozwiązań w tej materii, dających rządowi możliwość stabilnego i efektywnego prowadzenia polityki państwowej. Były to poszukiwania trudne, a często przyjęte rozwiązania nie zdawały egzaminu w zderzeniu ze zmieniającą się szybko rzeczywistością polityczną.

Rok 1989, w którym zapoczątkowano tzw. transformację ustrojową, był czasem zamian ustrojowych, powrotu do rozwiązań i zasad, od których odstąpiono po II wojnie światowej. Przede wszystkim był to czas demokratyzacji życia publicznego. Jak pisała Maria Kruk „[...] po okresie kilkudziesięciu lat formalnej i wymuszonej „jedności moralno- politycznej” narodu, funkcjonowania partii hegemonicznej z jej kierowniczą rolą i niewielką liczbą satelitarnych stronnictw czy organizacji parapolitycznych, całkowitego braku formalnej, legalnej opozycji, społeczeństwo polskie nie zapomniało smaku różnorodności i konkurencji politycznej. Tyle że odreagowanie poprzedniej opresji objawiło się niezliczoną liczbą partii, partyjek, stronnictw itp. Najczęściej zmiennych i niestałych, ale aspirujących do równego i aktywnego udziału w życiu politycznym i sprawowaniu władzy [...]”¹².

Dla funkcjonowania organów władzy państwowej kluczowym momentem była nowelizacja Konstytucji z 1952 r. – uchwalona 7 kwietnia 1989 r.¹³ Nowela kwietniowa wprowadziła zmiany w zakresie powoływania i odwoływania Rady Ministrów oraz jej członków. Na gruncie Konstytucji z 1952 r.¹⁴ powoływanie i odwoływanie Rady Ministrów należało do kompetencji Sejmu (art. 29 ust. 1 Konstytucji z 1952 r.), natomiast w okresie międzysesyjnym powyższe kompetencje przechodziły na Radę Państwa z tym, że uchwała Rady Państwa musiała być przedłożona Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia (art. 29 ust. 2 Konstytucji z 1952 r.). Przyjęte ustawą zmieniającą konstytucję zmiany zakładały współpracę Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta. Powoływanie i odwoływanie Rady Ministrów oraz jej członków nadal

¹² M. Kruk, *Idea stabilności...*, op. cit., s. 407.

¹³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 19, poz. 101).

¹⁴ Dz.U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.

pozostało w gestii Sejmu, jednakże złożenie wniosku wymagało porozumienia Prezesa Rady Ministrów z Prezydentem RP. Nowym rozwiązaniem było przyznanie Sejmowi kompetencji odwoływania członków rządu z własnej inicjatywy. Do powołania i odwołania rządu i jego członków wymagana była uchwała Sejmu podejmowana bezwzględłą większością głosów (art. 31 reg. Sejmu z 1986 r.)¹⁵. Ustrojodawca milczał natomiast w przedmiocie wskazania okoliczności, których wystąpienie mogłoby prowadzić do odwołania gabinetu, pozostawiając w tej materii całkowitą swobodę Sejmowi. Stanowiło to z jednej strony wzmocnienie pozycji Sejmu wobec Rady Ministrów, jednak rozwiązaniem, którego przyjęcie miało chronić gabinet przed możliwością jego odwołania, był wymóg uzyskania poparcia bezwzględnej większości posłów dla wniosku o odwołanie rządu. O ile jednak, analizując rozwiązania normatywne, można stwierdzić, iż zapewniały one względną stabilność działań rządu, to spojrzenie na praktykę parlamentarną pokazuje, iż w pierwszych latach transformacji mieliśmy do czynienia z wyjątkowo niestabilnymi rządami. Przyczyny tego stanu należy wiązać z niestabilnością sceny politycznej¹⁶.

Przyjęte w noweli kwietniowej rozwiązania z założenia swojego miały mieć charakter jedynie tymczasowy. Kluczowym zadaniem było uchwalenie nowej konstytucji, która miała zastąpić tą obowiązującą od 1952 r. Stąd też już od 1989 r. rozpoczęto prace nad uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej i mimo, iż w pierwszym etapie prac nie doszło w efekcie do jej uchwalenia, to warto zwrócić uwagę na proponowane w nich rozwiązania dotyczące istotnych – z punktu widzenia niniejszego opracowania zagadnień – powoływania Rady Ministrów, jej dymisji i odpowiedzialności politycznej. Ukazują one bowiem odmiennosc spojrzenia na rząd i mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności, ale można w nich również dostrzec pewną niedojrzałość oraz brak głębszego spojrzenia na regulowaną problematykę.

W przedmiocie powoływania Rady Ministrów w części projektów¹⁷ proponowano, by kreowanie rządu łączyło w sobie decyzję prezydenta – powołującego gabinet – i Sejmu – udzielającego gabinetowi inwestytury (projekt Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji¹⁸, projekt Stronnictwa Demokratycznego

¹⁵ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. Tymczasowy Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (M. P. nr 21, poz. 151 z późn. zm.).

¹⁶ Szerzej na temat okoliczności dymisji rządów w pierwszych latach transformacji czytają: J. Wrona, *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I-5 XII 1991)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, pod red. M. Chmaja, Olsztyn 2006, s. 88-92; S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII 1991-5 VI 1992)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, op. cit., s. 110-116; W. Jednaka, *Rząd Hanny Suchockiej (11 VII 1992 – 26 X 1993)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, op. cit., s. 130-131.

¹⁷ Teksty projektów konstytucji, zgłoszone w latach 1989 – 1991 zostały zaczerpnięte z publikacji M. Kallasa, *Projekty konstytucyjne 1989-1991*, Warszawa 1992, passim.

¹⁸ Projekt zakładał wieloetapową procedurę tworzenia gabinetu. Gdyby Sejm w dwóch pierwszych etapach nie udzielił inwestytury gabinetowi powołanemu przez prezydenta, Izba uzyskiwała prawo samodzielnego desygnowania Prezesa Rady Ministrów.

(SD) – wariant II). Projekt SD w wariantcie I zakładał powierzenie Sejmowi prawa powoływania gabinetu, na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W okresie między kadencjami uprawnienie to przechodzić miało na prezydenta, wymagało jednak zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu Sejmu. W założeniach do konstytucji przygotowanych przez Porozumienie Centrum Prezes Rady Ministrów, a na jego wniosek ministrowie, mieli być powoływani przez prezydenta bez udziału Sejmu.

Przesłanki dymisji gabinetu zostały rozbudowane jedynie w projekcie senackim. Miała ona nastąpić w przypadku ukonstytuowania się Sejmu kolejnej kadencji, rezygnacji Rady Ministrów, złożenia rezygnacji przez Prezesa Rady Ministrów oraz udzielenia Radzie Ministrów wotum nieufności. Twórcy pozostałych projektów poprzestali jedynie na wskazaniu podmiotu uprawnionego do odwołania gabinetu, bez wskazywania przesłanek.

W przedmiocie odpowiedzialności Rady Ministrów można zauważyć ściernie się dwóch koncepcji instytucji wotum nieufności – zwykłego, nie wymagającego wskazania kandydata na nowego Prezesa Rady Ministrów oraz, wzorowanego na niemieckich rozwiązaniach konstytucyjnych, wotum nieufności ze wskazaniem kandydata na stanowisko Prezesa Rady Ministrów (projekt senacki). Projekt zgłoszony przez senatorów przewidywał również instytucję wotum zaufania, z tą jednak modyfikacją, iż wniosek o wyrażenie wotum zaufania mógł być powiązany z przedłożonym przez rząd projektem ustawy lub złożonym projektem uchwały. Odmowa uchwalenia ustawy lub uchwały byłaby jednoznaczna z wyrażeniem rządowi wotum nieufności, co obligowało prezydenta do odwołania Rady Ministrów i powołania nowego Prezesa Rady Ministrów.

Prace nad ustawą zasadniczą zostały zakończone połowicznym sukcesem. Nie doszło wprawdzie do uchwalenia nowej, pełnej konstytucji, ale 17 października 1992 r. uchwalono ustawę konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym¹⁹. Analizując pod kątem idei stabilności zawarte w tzw. małej Konstytucji rozwiązania można stwierdzić, iż wprowadzała ona daleko idące zmiany w przedmiocie powoływania rządu, przesłanek prowadzących do jego dymisji, a także, co stanowiło novum powojennych regulacji konstytucyjnych, wprowadzała instrumenty egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu i jego członków.

Doświadczenia tworzenia gabinetów w latach poprzedzających uchwalenie małej Konstytucji²⁰ skłoniły jej twórców do przyjęcia rozbudowanej procedury

¹⁹ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426 z późn. zm.).

²⁰ Szerzej na temat okoliczności tworzenia gabinetów w latach 1989-1992 czytaj M. Chmaj, *Rząd Tadeusza Mazowieckiego (12 IX 198 -14 XII 1990)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, op. cit., s. 49-54;

kreacji rządu. Miała ona w swoim założeniu gwarantować utworzenie rządu stabilnego, cieszącego się zaufaniem większości parlamentarnej. Tak utworzony rząd miał być bardziej stabilny, a przez to bardziej efektywny, co zwłaszcza w okresie wychodzenia z tzw. realnego socjalizmu i przekształcania gospodarki w wolnorynkową nabierało szczególnego znaczenia.

Procedura powoływania Rady Ministrów, określona art. 57-60 małej Konstytucji była skomplikowana i wieloetapowa. Po przyjęciu dymisji dotychczas działającego gabinetu²¹, Prezydent RP desygnował kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Desygnacja, stanowiąca osobiste uprawnienie głowy państwa zasadniczo była uzależniona tylko i wyłącznie od decyzji prezydenta i jego wizji nowego gabinetu. Naturalnie, kierując się dobrem państwa musiał on brać pod uwagę szereg czynników politycznej natury, by desygnować osobę zdolną do utworzenia gabinetu, co wobec rozdrobnionej sceny politycznej i wielości ugrupowań w Sejmie wymagało negocjacji, i poszukiwania kompromisu między różnymi siłami politycznymi. Desygnowany kandydat przedstawiał skład gabinetu, a następnie Prezydent RP powoływał całą Radę Ministrów. Ten etap winien zakończyć się w ciągu 14 dni od przyjęcia dymisji Rady Ministrów. Po powołaniu Rady Ministrów Prezes w ciągu 14 dni przedstawiał Sejmowi program działania gabinetu – *expose* – wraz z wnioskiem o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania. Sejm wyrażał wotum zaufania bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 57 ust. 2 M.K. oraz art. 61 a reg. Sejmu). Utworzenie w tym trybie rządu było wyrazem współpracy i osiągnięcia porozumienia między Prezydentem RP a Sejmem, co teoretycznie przynajmniej mogło stanowić gwarancję stabilności działań gabinetu.

W przypadku gdyby nie doszło do powołania Rady Ministrów przez Prezydenta lub wobec odmowy wyrażenia gabinetowi przez Sejm wotum zaufania, proces kreacji gabinetu przenosił się do Sejmu, który w ciągu 21 dni wybierał Prezesa Rady Ministrów i proponowany przez niego skład rządu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Wybraną w ten sposób Radę Ministrów powoływał Prezydent RP (art. 58 M.K. i 61b regulaminu Sejmu z 1992 r.)²².

Niepowodzenie procedury określonej artykułem 58 małej Konstytucji skutkowało powrotem do rozwiązań z art. 57 M.K. W ciągu 14 dni prezydent desygnował kandydata na Prezesa Rady Ministrów, powoływał Radę Mini-

J. Wrona, *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego...*, op. cit., s. 71-73; S. Patyra, *Rząd Jana Olszewskiego...*, op. cit., s. 93-100; W. Jednaka, *Rząd Hanny Suchockiej...*, op. cit., s. 117-123.

²¹ Przesłanki dymisji Rady Ministrów zostały w sposób enumeratywny wymienione w Ustawie konstytucyjnej z 1992 r.

²² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. nr 26, poz. 185.

strów, a następnie Prezes Rady Ministrów przedstawiał Sejmowi program działania rządu wraz z wnioskiem o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania. To, co odróżniało procedurę art. 59 M.K., to wymagany próg poparcia dla Rady Ministrów. Dla wyrażenia Radzie Ministrów wotum zaufania potrzebna była zwykła większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 59 M.K.). A gdyby i w tym trybie nie doszło do utworzenia gabinetu, Sejm w ciągu 21 dni wybierał Prezesa Rady Ministrów, na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów i tak, jak w przypadku poprzedzającego ten etap kroku, do wyboru wystarczała zwykła większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Analiza przyjętych regulacji w sposób jednoznaczny wskazuje, iż założeniem twórców małej Konstytucji było przyjęcie takich rozwiązań, które w konsekwencji doprowadzą, można powiedzieć – w końcu – do utworzenia gabinetu, nawet tzw. gabinetu mniejszościowego. Zdawali sobie oni bowiem sprawę, że przy tak niestabilnej i podzielonej scenie politycznej utworzenie gabinetu popieranego przez większość parlamentarzystów może być niezwykle trudne.

W art. 64 małej Konstytucji zostały określone przesłanki dymisji gabinetu. Rada Ministrów musiała podać się do dymisji w razie: ukonstytuowania się nowo wybranego Sejmu, rezygnacji przez Radę Ministrów albo przez Prezesa Rady Ministrów z dalszego pełnienia funkcji, nie udzielenia przez Sejm wotum zaufania Radzie Ministrów, uchwalenia przez Sejm wotum nieufności. Ponadto dymisja Rady Ministrów wiązała się z uchwałą Sejmu odmawiająca rządowi absolutorium z wykonania ustawy budżetowej (art. 22 ust. 3 małej Konstytucji). O ile pozytywnie należy ocenić wprowadzenie do regulacji konstytucyjnej przesłanek dymisji rządu, to w odniesieniu do mechanizmów odpowiedzialności politycznej, przyjęte rozwiązania nie gwarantowały stabilności działania Rady Ministrów.

Mała Konstytucja wprowadziła 3 instytucje odpowiedzialności politycznej – wotum nieufności, konstruktywne wotum nieufności oraz instytucję wotum zaufania. W szczególności instytucja tzw. zwykłego wotum nieufności wymaga krytycznej oceny, nie sprzyjając stabilności rządu i mogąc w niektórych sytuacjach prowadzić do głębokich kryzysów po stronie egzekutywy. Z wnioskiem o wyrażenie zwykłego, jak i konstruktywnego wotum nieufności, mogła wystąpić grupa 46 posłów. Między złożeniem wniosku i jego rozpatrzeniem musiało upłynąć co najmniej 7 dni, a do podjęcia uchwały wymagana była bezwzględna większość głosów. Jeżeli wniosek miał charakter konstruktywny, wyrażenie przez Sejm wotum nieufności skutkowało dymisją gabinetu i powołaniem przez prezydenta osoby wskazanej we wniosku na stanowisko Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli natomiast wnioskodawcy nie wskazywali we wniosku kandydata na stanowisko Prezesa Rady Ministrów, skutkiem wyrażenia wotum nieufności mogła być dymisja gabinetu, ale Prezydent mógł również pozostawić rząd i rozwiązać Sejm.

Dymisja gabinetu spowodowana wyrażeniem mu wotum nieufności rozpoczynała proces kreacji gabinetu, co mając na uwadze sygnalizowane już wcześniej – niestabilność sceny politycznej i jej rozdrobnienie, wymagało długich negocjacji, poszukiwania konsensu, tworzenia koalicji. O ile bowiem grając na negatywnych emocjach łatwo było doprowadzić do dymisji, to zbudowanie większości zdolnej do popierania nowego gabinetu było już znacznie trudniejsze.

Uchwalenie małej Konstytucji było jedynie przystankiem na drodze do głównego celu, jakim było uchwalenie pełnej konstytucji. Prace nad ustawą zasadniczą rozpoczęły się tuż po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. i prowadzono je w oparciu o ustawę konstytucyjną z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²³. Podstawą prac było siedem zgłoszonych projektów konstytucji. W każdym z nich znalazły się regulacje poświęcone Radzie Ministrów, tak istotne z punktu widzenia zachowania idei stabilności. W zgłoszonych projektach można było zaobserwować odmienne pomysły w zakresie powołania rządu, jego dymisji oraz zakresu i instrumentów odpowiedzialności politycznej.

W zakresie kreacji Rady Ministrów zgłoszone projekty zakładały powołanie rządu przez Prezydenta (projekt urzędującego prezydenta Lecha Wałęsy, projekt Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji), wybór Rady Ministrów przez Sejm (projekt Sojuszu Lewicy Demokratycznej). Projekty Polskiego Stronnictwa Demokratycznego i Unii Pracy, Unii Wolności, Porozumienia Centrum oraz projekt obywatelski łączyły udział Prezydenta, który desygnował kandydata na prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek powoływał pozostałych członków rządu, i Sejmu, który udzielał inwestytury tak powołanej Radzie Ministrów.

W odniesieniu do dymisji rządu, tylko projekt złożony przez prezydenta Lecha Wałęsę nie zawierał wprost przesłanek dymisji Rady Ministrów, w pozostałych takie przesłanki zostały wskazane. Projekt SLD dymisję rządu wiązał z ukonstytuowaniem się Sejmu kolejnej kadencji, rezygnacją Rady Ministrów oraz rezygnacją Prezesa Rady Ministrów. W projekcie PSL i UP do wymienionych przesłanek dołączona została jeszcze jedna – wyrażenie Radzie Ministrów wotum nieufności. Przesłanki dymisji Rady Ministrów najszerzej zostały ujęte w projektach Unii Demokratycznej oraz obywatelskim. Rada Ministrów zobligowana została do złożenia dymisji w przypadku ukonstytuowania się nowego Sejmu, po wyrażeniu jej wotum nieufności oraz niewyrażeniu wotum zaufania. Dymisję pociągały za sobą również rezygnacja całej Rady Ministrów oraz złożenie rezygnacji przez Prezesa Rady Ministrów.

²³ Dz.U. nr 67, poz. 336 z późn. zm.

Ważnym elementem funkcjonowania Rady Ministrów obecnym w każdym z przedłożonych projektów była kwestia odpowiedzialności politycznej. Projekt SLD jako jedyny zakładał ponoszenie odpowiedzialności przez rząd przed prezydentem i przed Sejmem. Pozostałe projekty wskazywały Sejm jako wyłączny podmiot, przed którym Rada Ministrów miała ponosić odpowiedzialność. Wskazywanymi instrumentami ponoszenia odpowiedzialności były instytucje konstruktywnego wotum nieufności, wotum nieufności i indywidualne wotum nieufności. Instytucje konstruktywnego wotum nieufności przewidywały projekty SLD, PSL i UP, projekt Unii Demokratycznej i projekt obywatelski, różniąc się większością głosów konieczną do wyrażenia rządowi wotum. Wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności bezwzględną większością głosów przewidywały projekty Unii Demokratycznej oraz projekt obywatelski. Wyższy próg – ustawowej większości głosów zakładały projekty SLD oraz PSL i UP.

Propozycje zgłoszone przez prezydenta Lecha Wałęsę oraz Unii Demokratycznej przewidywały instytucję zwykłego wotum nieufności. Co ciekawe projekt prezydencki wymagał do wniesienia wniosku o wyrażenie wotum zaufania podpisów aż 111 posłów, a do jego uchwalenia wymagał bezwzględnej większości głosów. Natomiast w projekcie Unii Demokratycznej proponowano rozwiązania analogiczne do przyjętych w małej Konstytucji. Wyrażenie Radzie Ministrów wotum nieufności wiązało się bądź z dymisją gabinetu bądź z rozwiązaniem Sejmu przez Prezydenta.

Wypracowane w trakcie prac na konstytucją rozwiązania wydają się spełniać oczekiwania twórców ustawy zasadniczej w przedmiocie ochrony stabilności prac gabinetu. Można oczywiście podnieść argumenty, iż zwłaszcza w przedmiocie dymisji i odpowiedzialności gabinetu odbyło się to kosztem osłabienia praw opozycji, która przy istnieniu rządów większościowych nie ma praktycznie możliwości doprowadzenia do obalenia gabinetu.

Oceniając rozwiązania Konstytucji z 1997 r. w zakresie realizacji idei stabilności, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na mechanizmy mogące prowadzić do dymisji gabinetu, aczkolwiek, co było wskazywane, nie można zapomnieć o procedurze tworzeniu rządu. Przyjęte procedury kreacyjne mają w swoim założeniu prowadzić do utworzenia rządu zdolnego do efektywnego działania, to znaczy takiego, którego działania będą popierane przez większość posłów, a ten poziom poparcia będzie zweryfikowany. Nie wchodząc w szczególności procedury powoływania rządu określone w art. 154 i 155 ust. 1 i 2 Konstytucji²⁴, należy wskazać, że dla stabilności rządu kluczowe znaczenie ma posiadanie zaufania takiej liczby parlamentarzystów, która umożliwi prowa-

²⁴ Procedura tworzenia Rady Ministrów stała się przedmiotem licznych publikacji, zobacz m.in. J. Juchniewicz, *Rada Ministrów*, [w:] *Administracja rządowa w Polsce*, op. cit., s. 59-68.

dzenie polityki przez gabinet, co głównie wiąże się z uchwalaniem ustaw zgłaszanych przez rząd. Ustrojodawca przyjął, iż wystarczającą będzie bezwzględna większość głosów, wskazując, iż właśnie taką większością Sejm winien udzielić Radzie Ministrów wotum zaufania w tzw. podstawowej procedurze tworzenia Rady Ministrów. Uznaje się zatem, iż bezpieczeństwo dla działań rządu, ale także legitymizację dla jego działań, będzie dawało poparcie co najmniej 231 posłów²⁵. Rząd cieszący się zaufaniem tzw. rząd większościowy²⁶ może skutecznie realizować konstytucyjne zadania i kompetencje, nawet przy mocno aktywnej opozycji parlamentarnej. Jako wyjątek od zasady rządów większościowych, będąc tym samym pewnym odstępianiem od idei stabilności, ustrojodawca dopuścił możliwość istnienia rządów mniejszościowych²⁷, a więc takich, których poparcie jest mniejsze niż 231 głosów. Intencja ustrojodawcy, by nie przedłużać procesu tworzenia gabinetu i doprowadzić do jego utworzenia, a także pozwolić funkcjonować rządowi, któremu w trakcie działania spadło poparcie, nawet kosztem jego słabej pozycji, jest tu szczególnie wyraźna. Z funkcjonowaniem rządów mniejszościowych wiąże się jednak ryzyko, że będą to rządy stagnacji i trwania, niezdolne do realizowania programu. Dlatego należy uznać, że winna to być sytuacja wyjątkowa, przejściowa i w interesie partii politycznych zasiadających w Sejmie jest stworzenie stabilnej większości. Trzeba także pamiętać, iż dostrzegając niebezpieczeństwa, jakie wiążą się z działaniem rządów opartych na mniejszości, ustrojodawca zobligował głowę państwa do skrócenia kadencji Sejmu i Senatu, jeżeli w ostatniej rezerwowej procedurze nie dojdzie do powołania Rady Ministrów lub nie uzyska ona wotum zaufania (które na tym etapie udzielane jest zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów). Przepisy Konstytucji z 1997 r. nie powieliły zatem rozwiązań małej Konstytucji, przewidujących kolejne dwa etapy powołania Rady Ministrów, dostrzegając, iż w sytuacji tak wyraźnego kryzysu politycznego, którego przejawem jest niemożność wypracowania większości gotowej popierać rząd, byłoby to ze wszech miar niezasadne, niecelowe i generujące dalszą niestabilność sceny politycznej.

O ile jednak wobec przyjętego systemu zrationalizowanych rządów parlamentarno-gabinetowych niejako naturalnym stanem jest, iż rząd, na etapie jego powoływania musi cieszyć się zaufaniem parlamentu, to szczególnego

²⁵ Na konieczność legitymizowania działań rządu przez większość parlamentarną wskazywał już w 1990 r., a więc na progu transformacji ustrojowej W. Sokolewicz, *Rząd w przyszłej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 7, s. 13.

²⁶ Rząd większościowy to rząd popierany przez większą, niż połowa ustawowej liczby grupę posłów, a więc co najmniej 231; zob. Sz. Pawłowski, *Upadek rządu mniejszościowego-analiza porównawcza polskich i niemieckich rozwiązań ustrojowych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 55-56.

²⁷ Jak wskazują polskie doświadczenia, od momentu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. mieliśmy dwa rządy mniejszościowe – rząd Jerzego Buzka (od 8 czerwca 2000 r. do zakończenia III kadencji Sejmu w październiku 2001 r. oraz rząd Leszka Millera od 3 marca 2003 do 13 czerwca 2003 r.; ibidem, s. 57.

znaczenia dla idei stabilności nabiera określenie przesłanek dymisji oraz mechanizmów odpowiedzialności politycznej. Konstytucja z 1997 r. w sposób enumeratywny wskazała przesłanki dymisji gabinetu w art. 162. Rada Ministrów musi złożyć dymisję Prezydentowi RP na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu, w przypadku odmowy wyrażenia Radzie Ministrów wotum zaufania, w przypadku wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności. Dymisja gabinetu może nastąpić również w sytuacji złożenia rezygnacji przez Prezesa Rady Ministrów, w tym jednak przypadku Prezydent może odmówić jej przyjęcia. Enumeratywne wskazanie przesłanek dymisji bez wątpienia uznane być powinno za ważny element w zapewnieniu stabilności działań Rady Ministrów. Osłabiono Sejm, który może doprowadzić do dymisji Rady Ministrów jedynie w przypadku wyrażenia rządowi konstruktywnego wotum nieufności. Poza tą procedurą posłowie nie mają innych możliwości doprowadzenia do zmian na stanowisku Prezesa Rady Ministrów. Tym samym ustrojodawca zminimalizował polityczne awanturnictwo, którego celem miałyby być obalenie rządu. Sięgnięcie po konstruktywne wotum nieufności obwarowane zostało koniecznością spełniania kilku przesłanek, zmuszając tym samym podmioty chcące sięgnąć po ten mechanizm do swoistej rozważy i ostrożności.

Pod rządami małej Konstytucji dymisja gabinetu następować miała również w przypadku odmowy udzielenia Radzie Ministrów absolutorium z wykonania ustawy budżetowej. Twórcy Konstytucji zrezygnowali z powiązania odmowy absolutorium z dymisją gabinetu, co z punktu widzenia idei stabilności należy uznać za zasadne rozwiązanie. Instytucja absolutorium służy corocz-nemu kontrolowaniu sposobu wykonania ustawy budżetowej przez Radę Ministrów. Zwieńczeniem procedury absolutoryjnej jest podjęcie przez Sejm uchwały w przedmiocie absolutorium – o udzieleniu lub odmowie udzielenia absolutorium – zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W trakcie prac nad konstytucją podkreślano, iż powiązanie odmowy udzielenia absolutorium stanowiłoby wprowadzenie kuchennymi schodami słabszej instytucji, za pomocą której co roku można podejmować działania zmierzające do obalenia rządu²⁸, stąd też odstąpiono od łączenia odmowy udzielenia absolutorium z obligatoryjną dymisją gabinetu.

Bez wątpienia najistotniejszym czynnikiem wpływającym na stabilność Rady Ministrów są regulacje poświęcone odpowiedzialności politycznej. Określenie instrumentów służących jej egzekwowaniu, wskazanie podmiotów uprawnionych do wszczynania procedury, w znaczący sposób wpływają na to, jak głęboko osadzona jest idea stabilności. Na gruncie Konstytucji z 1997 r. instytucja wotum nieufności jest jednym z dwóch instrumentów egzekwowania

²⁸ Wypowiedź S. Gebethnera, *XXX Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Warszawa 1996, s. 53.

odpowiedzialności politycznej, jednak w przeciwieństwie do instytucji wotum zaufania, która to procedura uruchamiana jest wyłącznie z inicjatywy Premiera²⁹, wotum nieufności jest instrumentem pozwalającym posłom decydować o dalszym losie gabinetu. Kształt przyjętej instytucji konstruktywnego wotum nieufności, warunki formalne wniosku, procedura jego rozpatrywania, wymagana do podjęcia uchwały większość pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, iż intencją twórców konstytucji było zapewnienie rządowi daleko idącej stabilności działań, przy jednoczesnym zachowaniu praw opozycji parlamentarnej.

Konstruktywne wotum nieufności służy przede wszystkim posłom opozycji, chociaż nie ma żadnych formalnych zakazów, by z instrumentu tego korzystali posłowie ugrupowań popierających rząd i tą drogą doprowadzili do zmiany na stanowisku Prezesa Rady Ministrów. Jedynymi warunkami jest zebranie odpowiedniej liczby podpisów posłów pod wnioskiem oraz wskazanie kandydata na stanowisko prezesa Rady Ministrów. Konstytucja w art. 158 wymaga, by wniosek popierała grupa co najmniej 46 posłów, co stanowi 1/10 ustawowej liczby posłów. Trzeba zaznaczyć, iż określony na takim poziomie próg poparcia nie jest barierą czy przeszkodą uniemożliwiającą złożenie wniosku, ale ma uchronić rząd przed traktowaniem instytucji wotum nieufności jako instrumentu doraźnej walki politycznej czy awanturnictwa politycznego. Ma również służyć wyeliminowaniu wniosków, które z racji niskiego poparcia skazane są na absolutne lekceważenie ze strony pozostałych uczestników gry parlamentarnej³⁰. Pamiętać bowiem trzeba, że już samo złożenie wniosku prowadzi do destabilizacji pozycji Rady Ministrów, przenosi aktywność gabinetu na poszukiwanie poparcia, budowanie większości zdolnej uchronić rząd przed odwołaniem.

O konstruktywnym charakterze instytucji przesądza konieczność wskazania we wniosku kandydata na przyszłego szefa rządu. Ustrojodawca, nawiązując do rozwiązań niemieckich, pozbawił instytucję konstruktywnego wotum nieufności jedynie negatywnego wydzwieku, czyli doprowadzenia do odwołania rządu. W świetle obecnie obowiązujących rozwiązań można doprowadzić do odwołania Rady Ministrów, ale z jednoczesnym wyborem nowego Prezesa Rady Ministrów. Rozwiązanie to ma chronić przed sytuacjami, kiedy następuje odwołanie gabinetu i większość sejmowa nie jest w stanie porozumieć się w kwestii nowego szefa rządu i jego członków, ale jednocześnie jest skutecznym hamulcem przed występowaniem z wnioskami, których jedynym celem jest wywołanie politycznej burzy.

Tak jak konieczność zebrania określonej liczby podpisów pod wnioskiem, zgłoszenia kandydata na stanowisko premiera, stanowią pewnego rodzaju

²⁹ Szerzej na temat wotum zaufania patrz J. Juchniewicz, *Rada Ministrów*, [w:] *Administracja rządowa w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2012, s. 81-82.

³⁰ J. Juchniewicz, *Rada Ministrów*, op. cit., s. 77; zob. także L. Garlicki, *Rada Ministrów...*, op. cit., s. 163.

mechanizm zmuszający do refleksji czy rzeczywiście należy wystąpić z wnioskiem o wotum nieufności, tak i określenie ram czasowych rozpatrywania wniosku o wyrażenie Rady Ministrów konstruktywnego wotum nieufności i głosowania nad nim jest ważnym elementem wpisującym się w ideę stabilności. Rozpatrzenie i głosowanie nie może nastąpić wcześniej niż przed upływem 7 dni od dnia złożenia wniosku i nie później niż na kolejnym posiedzeniu Sejmu. Bez wątpienia 7 – dniowy termin służy uspokojeniu emocji, wyważeniu decyzji. Umożliwia jej podjęcie już bez negatywnych emocji towarzyszących często zbieraniu podpisów pod wnioskiem i jego składaniu, ale przede wszystkim daje rządowi szansę przygotowania się do debaty i odparcia zarzutów sformułowanych w uzasadnieniu wniosku. Jednocześnie, mając na uwadze, iż zawsze złożenie wniosku o wyrażenie wotum nieufności powoduje pewną destabilizację sceny politycznej, dla działania rządu niezwykle istotnym jest, by stan niepewności, co do dalszego losu gabinetu, nie utrzymywał się zbyt długo. Stąd obowiązek rozpatrzenia wniosku o wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności nie później niż na następnym posiedzeniu Sejmu przypadającym po upływie 7-dniowego terminu. Ustawodawca postanowił ograniczyć ten wyjątkowy stan w funkcjonowaniu gabinetu do, wydaje się, swoistego minimum. Unikając nadmiernego pośpiechu pozwolił, by odpowiedź na pytanie czy rząd pod kierownictwem określonej osoby winien nadal działać, padła w rozsądnym terminie.

Ostatnim kluczowym dla poruszanego zagadnienia elementem jest większość konieczna do wyrażenia konstruktywnego wotum nieufności. Konstytucja stanowi, iż podjęcie uchwały wymaga większości ustawowej liczby posłów, zatem co najmniej 231 posłów musi zagłosować za, by wotum nieufności zostało rządowi wyrażone. Jest to niezwykle wysoko zakreślony próg poparcia, wymagający mobilizacji wszystkich sił politycznych pozostających w opozycji do gabinetu, przy czym trzeba mieć świadomość, iż przy rządzie większościovym, przekroczenie pułapu 231 głosów jest praktycznie niemożliwe.

Zważywszy, że instytucja konstruktywnego wotum nieufności służyć ma odwołaniu rządu w sytuacji, kiedy jego działalność budzi sprzeciw ugrupowań opozycyjnych i tylko wtedy, gdy są one w stanie zaproponować alternatywny gabinet, nie powinna zaś przekształcić się w instrument służący nękanii rządu, ustrojodawca wprowadził pewne czasowe ograniczenia w składaniu wniosków. W przypadku, gdy wniosek o wyrażenie konstruktywnego wotum nieufności nie uzyska większości ustawowej liczby głosów, złożenie ponownego wniosku będzie dopuszczalne, ale dopiero po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia poprzedniego wniosku. Konstytucja dopuszcza złożenie powtórnego wniosku przed upływem 3 miesięcy. Przyjęte rozwiązanie należy uznać za ze wszech miar racjonalne, bowiem w sposób skuteczny chroni i rząd i przede wszystkim państwo przed destabilizacją, a jednocześnie nie zamyka opozycji

parlamentarnej drogi do odwołania rządu. Rada Ministrów, po stanie politycznego napięcia spowodowanego wnioskiem, może powrócić do normalnego funkcjonowania, bez obaw, iż wkrótce zostanie podjęta kolejna próba odwołania gabinetu.

Ustawodawca konstytucyjny przewidział dwa mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności politycznej gabinetu – konstruktywne wotum nieufności oraz wotum zaufania. Oba mogą doprowadzić do dymisji gabinetu, jednak różnica między nimi jest znacząca. O ile w przypadku konstruktywnego wotum nieufności podmiotem inicjującym są posłowie, a więc władza ustawodawcza, to w przypadku wotum zaufania z wnioskiem może wystąpić jedynie Prezes Rady Ministrów. Może zatem pojawić się pytanie o sens istnienia tej instytucji, a także o jej związek z ideą stabilności gabinetu. Założenia systemu parlamentarno-gabinetowego przewidują, iż utworzony rząd musi cieszyć się zaufaniem większości parlamentarnej. Po udzieleniu Radzie Ministrów inwestytury powstaje domniemanie, iż w trakcie swojej działalności gabinet cieszy się zaufaniem większości parlamentarnej. To domniemanie trwa do momentu, w którym nie zostanie obalone np. poprzez wyrażenie wotum nieufności. Jednak w dowolnym momencie funkcjonowania rządu Prezes Rady Ministrów może wystąpić z wnioskiem o wyrażenie rządowi wotum zaufania, celem potwierdzenia, iż to zaufanie jest na poziomie pozwalającym dalej rządowi realizować swój program. Można zatem powiedzieć, iż procedura wotum zaufania może służyć wzmocnieniu pozycji gabinetu, pokazaniu opozycji parlamentarnej, iż podejmowanie prób doprowadzenia do upadku gabinetu nie może zakończyć się sukcesem.

Wystąpienie przez szefa rządu z wnioskiem o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania obliguje Sejm do niezwłocznego jego rozpatrzenia i głosowania. Jeżeli wniosek zostaje złożony w trakcie posiedzenia Sejmu, jego rozpatrzenie musi nastąpić na tym samym posiedzeniu izby, zaś w przypadku złożenia wniosku między posiedzeniami, Sejm będzie musiał się nim zająć na najbliższym posiedzeniu. Wotum zaufania jest udzielane większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Zatem uzyskanie wymaganej przez ustawodawcę konstytucyjnego większości nie powinno nastręczać problemów, zwłaszcza rządowi większościowemu.

Twórcy polskich rozwiązań ustrojowych, decydując się na przyjęcie określonych regulacji dotyczących powoływania, dymisji i odpowiedzialności Rady Ministrów, zachowali balans między koniecznością zapewnienia rządowi warunków do stabilnego działania a zagwarantowaniem opozycji prawa do reagowania i uruchamiania instrumentów mogących doprowadzić do dymisji gabinetu. Czerpiąc z doświadczenia pierwszych lat transformacji, świadomie zrezygnowali ze zwykłego wotum zaufania, widząc w nim mechanizm nie tyle prowadzący do wyegzekwowania odpowiedzialności politycznej, co destabilizujący.

jący scenę polityczną, generujący kryzysy parlamentarne. Również odejście od powiązania odmowy udzielenia absolutorium z automatyczną dymisją gabinetu miało w swoim założeniu chronić rząd przed powtarzającym się każdego roku spektaklem politycznej agresji, a w praktyce prowadzić do oparcia uchwały w przedmiocie absolutorium na merytorycznych a nie politycznych przesłankach. Można powiedzieć, że idea stabilności wrosła w polskie rozwiązania, przyczyniając się do polepszenia się procesu rządzenia, ale również jej istota wiąże się ze dojrzałością polityczną uczestników sceny politycznej, którzy szanując wyborcze decyzje obywateli, muszą mieć świadomość, iż sprawne funkcjonowanie państwa możliwe jest tylko przy zagwarantowaniu rządowi warunków do prowadzenia polityki państwa z dala od politycznych awantur.

Idea państwowości konstytucyjnej w Konstytucji RP z 1997 r.

Niezbędnym elementem współczesnego państwa jest istnienie systemu prawnego, tworzącego ramy dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa. W obrębie systemu prawnego szczególną rolę spełnia Konstytucja, jako akt o najwyższej mocy prawnej, normujący najważniejsze materie w państwie. Tym samym pomiędzy instytucją państwa a obowiązującą w nim konstytucją występuje nierozzerwalny związek, są to byty wzajemnie współzależne. W dłuższej perspektywie czasowej państwo nie może funkcjonować bez konstytucji (a przynajmniej bez konstytucji w znaczeniu materialnym¹), podobnie konstytucja bez państwa staje się aktem pustym.

Powiązania występujące pomiędzy instytucją państwa i konstytucją są wpisane w ich istotę i przejawiają się w wielu różnych płaszczyznach. W istocie, konstytucja pełni rolę służebną wobec instytucji państwa i jego obywateli – jest ona ustanowiona po to, by wprowadzać optymalne i najbardziej pożądane w danym momencie zasady funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Znaczenie tego aktu jako elementu konstrukcyjnego dla organizacji państwa może być jednak różne. Odwołując się do polskich doświadczeń, wystarczy w tym miejscu wspomnieć fasadowy charakter Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.²

W relacjach zachodzących między państwem i konstytucją jednym z najważniejszych zagadnień jest wpływ ustawy zasadniczej na jego funkcjonowanie. Jako zasadnicze założenie – aktualne w przypadku zdecydowanej większości aktów konstytucyjnych – przyjąć można, że konstytucja powinna być aktem odgrywającym zasadniczą rolę w funkcjonowaniu państwa oraz w kształtowaniu stosunków społecznych. W praktyce ustrojowej rzeczywiste znaczenie konstytucji w funkcjonowaniu państwa jest bardziej złożone, będąc wypadkową różnych uwarunkowań – przyjętego ustroju, tradycji danego państwa, kultury politycznej i obowiązującego systemu partyjnego czy też oczekiwań co do tego, jakie funkcje powinna ona spełniać.

Oczywiście, w zdecydowanej większości przypadków twórcy aktów konstytucyjnych dążą do nadania ustawie zasadniczej szczególnego znaczenia

¹ Pod tym pojęciem należy rozumieć zbiór norm regulujących zasady organizacji władzy publicznej i status jednostki, choćby nie zostały one ujęte w jednym akcie normatywnym o najwyższej mocy prawnej noszącym nazwę „konstytucja”.

² Dalej Konstytucja PRL z 1952 r.

w funkcjonowaniu państwa. Przyjęte rozwiązania prawne, obok czynników obiektywnych, w istotnym stopniu decydują o faktycznym znaczeniu konstytucji w tej mierze. W tym kontekście można powołać – w charakterze przykładu negatywnego – obowiązujące w Polsce w latach 1985-1999 r. rozwiązanie, pozwalające Sejmowi na odrzucanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności przepisów ustawowych z konstytucją. Jednoznacznie deprecjonowało to znaczenie ustawy zasadniczej jako aktu o najwyższej mocy prawnej w systemie źródeł prawa, przy czym było to świadome rozstrzygnięcie ustrojodawcy.

Prezentowane opracowanie zostało poświęcone refleksji na temat rozwiązań przyjętych w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.³, które w założeniu przesądzać mają o rzeczywistym znaczeniu tego aktu w funkcjonowaniu państwa. Bez wątplenia, nadanie obecnej Konstytucji roli rzeczywistego źródła norm, regulujących funkcjonowanie państwa, było jednym z podstawowych założeń ustrojodawcy. Przejawia się to w treści przyjętych rozwiązań, jak i – w szczególności – w wymiarze instytucjonalnym, poprzez stworzenie odpowiednich gwarancji jej przestrzegania. W tym aspekcie można i należy poszukiwać odpowiedzi na pytanie, na ile obecna Konstytucja wpisuje się w ideę państwowości konstytucyjnej?

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że pojęcie państwowości konstytucyjnej oznacza stan, w którym konstytucja, jako akt normatywny, jest podstawowym mechanizmem kształtującym funkcjonowanie państwa, jak i zachodzące w jego ramach stosunki społeczne. Ocena czy konkretny akt konstytucyjny, obowiązujący w danym miejscu (państwie) i w danym czasie wpisuje się w tak rozumianą koncepcję państwowości konstytucyjnej, wymaga w pierwszym rzędzie odniesienia się do samego tekstu konstytucji. Akt ten może (powinien) zawierać regulacje, które służą realizacji idei państwowości konstytucyjnej w powyższym rozumieniu, przy czym obejmują one aspekt formalny, materialny i proceduralny. Aspekt formalny dotyczy tego, czy konstytucja zawiera postanowienia przewidujące szczególne znaczenie ustawy zasadniczej w systemie prawnym, a więc najwyższą jej moc w systemie źródeł prawa krajowego. Aspekt materialny odnosi się do treści przyjmowanych rozwiązań i sprowadza się do odpowiedzi na pytanie czy treść regulacji zawartych w konstytucji odpowiada woli suwerena. Aspekt proceduralny wiąże się z zagadnieniem czy konstytucja ustanawia mechanizmy zapewniające jej ochronę (przestrzeganie).

Poza elementami treściowymi, wynikającymi z tekstu samej konstytucji, równie istotny jest aspekt faktycznego obowiązywania konstytucji. Aspekt ten obejmuje *law in action*. W tej płaszczyźnie wyodrębnić można dwie sfery, w których idea państwowości konstytucyjnej powinna być ze szczególnym

³ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej Konstytucja z 1997 r. albo Konstytucja.

nasileniem realizowana. Pierwsza z nich obejmuje obowiązek przestrzegania konstytucji w działalności władz publicznych, druga – obowiązek realizacji przez organy władzy publicznej praw i wolności jednostki.

Z powyższego wynika, że idea państwowości konstytucyjnej w zaproponowanym znaczeniu łączy w sobie elementy normatywne (wymóg wprowadzenia w akcie konstytucyjnym regulacji o określonej treści, nadających mu rangę podstawowego aktu dla funkcjonowania państwa), jak i faktyczne (rzeczywiste przestrzeganie i wdrażanie postanowień konstytucji w funkcjonowaniu państwa). Stąd też ocena stopnia, w jakim określony akt konstytucyjny realizuje ideę państwowości konstytucyjnej, musi zawsze, obok warstwy normatywnej, obejmować również sferę faktycznego obowiązywania ustawy zasadniczej. Wynika to z funkcji, przypisywanej we współczesnym państwie Konstytucji – jest to akt, który nie tyle ma charakter uroczystej deklaracji, ale wywierać powinien rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie państwa i kształtowanie stosunków społecznych. W konsekwencji ocena aktu konstytucyjnego, nawet optymalnego w aspekcie treściowym – przy uwzględnieniu potrzeb określonego państwa i społeczeństwa – nie może być jednoznacznie pozytywna, jeżeli akt ten faktycznie nie obowiązuje (tak choćby w przypadku Ustawy Rządowej z dnia 3 maja 1791 r.). Z drugiej strony, akt o jednoznacznie negatywnej konotacji może być oceniany pozytywnie, o ile spełnia należycie funkcję aktu regulującego podstawy funkcjonowania państwa (tak Konstytucja PRL z 1952 r., po zmianach wprowadzonych w 1989 r.).

Zarysowanej powyżej koncepcji państwowości konstytucyjnej można nadać uniwersalny charakter, znajduje ona bowiem odniesienie do różnych państw i tworzonych przez nie konstytucji. Podkreślenia wymaga jednocześnie, że idea ta *per se* nie przesądza o konkretnym kierunku rozwiązań, które mają zostać przyjęte w konstytucji (np. nie wymaga wprowadzenia ustroju demokratycznego, zasady podziału władz czy nawet zasady suwerenności Narodu).

W przypadku Konstytucji z 1997 r., podobnie jak i wcześniejszych aktów konstytucyjnych obowiązujących w Polsce, państwowość konstytucyjna nie ma rangi zasady ustrojowej, choć zamysł tej idei można odnaleźć w licznych jej postanowieniach. Nie budzi wątpliwości, że Konstytucja z 1997 r. realizuje wymóg formalny związany z realizacją idei państwowości konstytucyjnej, jakim jest przyznanie ustawie zasadniczej najwyższej mocy prawnej w systemie aktów prawa krajowego. Zgodnie z art. 8 Konstytucji: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. Przepis ten statuuje zasadę konstytucjonalizmu rozumianą jako nadanie konstytucji nadrzędnej roli w systemie źródeł prawa obowiązującego w państwie⁴. Do zasady konstytucjonaliz-

⁴ Por. W. Sokolewicz, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. L. Garlickiego, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 7, s. 4. Podobne rozumienie powyższej zasady

mu ustrojodawca odwołał się również w preambule wskazując, że Konstytucja ustanawiana jest jako prawa podstawowe dla państwa.

Zasada konstytucjonalizmu jest postrzegana jako element składowy zasady demokratycznego państwa prawnego⁵, a więc konieczny element ustroju państwa o demokratycznym systemie rządów. Stąd też, na tle przyjmowanego obecnie rozumienia zasady demokratycznego państwa prawnego, zasadę konstytucjonalizmu należałoby uznać za obowiązującą także wówczas, gdyby nie została ona wprawdzie wyrażona *expressis verbis* w postanowieniach Konstytucji, natomiast akt ten odwoływałby się do zasady demokratycznego państwa prawnego.

Jako dopełnienie zasady konstytucjonalizmu wskazać należy te postanowienia ustawy zasadniczej, które przewidują związanie działalności niektórych organów państwa Konstytucją (por. np. art. 178 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie są w sprawowaniu funkcji orzeczniczych związani przepisami Konstytucji czy też art. 130 i art. 151 Konstytucji określający rotę ślubowania składanego przed objęciem urzędu przez odpowiednio Prezydenta RP oraz członków Rady Ministrów). Podobną rolę przypisać należy regulacji powierzającej Prezydentowi RP (art. 126 ust. 1 Konstytucji) zadanie czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji.

W dalszej kolejności należy rozważyć, czy z punktu widzenia idei państwowości konstytucyjnej postanowienia Konstytucji z 1997 r. spełniają wymogi o charakterze treściowym. W odniesieniu do zakresu przedmiotowego regulacji konstytucyjnej nauka prawa sformułowała – powszechnie akceptowany – katalog spraw, wymagających unormowania w ustawie zasadniczej. Zalicza się do nich określenie ogólnych zasad ustroju państwa, organizacji władz publicznych oraz systemu praw, wolności i obowiązków jednostki⁶. Wedle szerszego ujęcia, konstytucja powinna nadto normować takie materie, jak: sposób realizacji władzy przez suwerena, status jednostki w państwie, organizację i funkcjonowanie aparatu państwowego, strukturę państwa, podstawowe reguły ustroju społeczno-gospodarczego, postępowanie konstytucyjne, zasady prawa wyborczego, zagadnienia wewnątrzpaństwowe czy też tryb zmiany konstytucji⁷.

przyjmowano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – „wskazuje [ona – uwaga własna] samą istotę ustawy zasadniczej, poprzez uznanie jej za najwyższe prawo Rzeczypospolitej” (wyrok TK z 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97). Por. także wyroki TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99 i 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08.

⁵ W. Sokolewicz, op. cit., komentarz do art. 2, s. 16.

⁶ Wymóg unormowania tych materii w konstytucji przesądza o tym, że na tle ustaw konstytucja jest aktem o szczególnej treści – por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 34.

⁷ Por. R. Małajny, *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres Konstytucji*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1997, s. 129-134.

Niezależnie od przyjmowanego ujęcia zakresu koniecznej regulacji konstytucyjnej (węższy/szerszy) trzeba wyrazić stanowisko, że obecna Konstytucja spełnia formułowane w tym względzie wymogi⁸. Poza zakresem swojej regulacji Konstytucja z 1997 r. nie pozostawia żadnych istotnych postanowień, które miałyby fundamentalne znaczenie dla państwa. Jedyne zastrzeżenie można podnieść wobec deficytu regulacji odnoszących się do członkostwa Polski w Unii Europejskiej, w tym wynikających z braku określenia mocy aktów normatywnych prawa wtórnego w krajowym porządku prawnym oraz pozostałych aktów podejmowanych przez organy Unii Europejskiej. W VI kadencji Sejmu toczyły się prace nad zmianą Konstytucji we wskazanym obszarze⁹, jednak zostały one przerwane w związku z zasadą dyskontynuacji.

Bardziej złożona pozostaje ocena realizacji idei państwowości konstytucyjnej w odniesieniu do treści rozwiązań, które powinny zostać przyjęte w konstytucji. Nominalnie nie można wskazać jakichkolwiek rozwiązań szczegółowych, które powinny (muszą) być zawarte w ustawie zasadniczej. Powiązanie dwóch cech konstytucji, to jest pierwotnego charakteru normowania oraz najwyższej mocy prawnej prowadzi bowiem do konkluzji, że ustrojodawca formalnie nie jest związany żadnymi ograniczeniami, a więc także nie jest zobowiązany do przyjęcia w konstytucji żadnych regulacji o określonej treści. Takie podejście nie uwzględnia jednak w najmniejszym stopniu celów, dla których jest uchwalana konstytucja i przypisywanych jej funkcji. Ustawa zasadnicza nie powstaje bowiem w oderwaniu od rzeczywistości społecznej, stanowiąc zazwyczaj sumę dotychczasowych doświadczeń oraz oczekiwań na przyszłość, które w zamyśle podmiotu ustanawiającego konstytucję powinny być urzeczywistniane.

Dlatego też wskazanie konkretnych rozwiązań prawnych, które powinny zostać zawarte w konstytucji, nie ma wymiaru normatywnego, a jedynie postulatywny i wymyka się poza ramy niniejszego opracowania. Należy jednak zauważyć, że propozycje co do postulowanej treści norm konstytucyjnych są formułowane ze szczególną intensywnością w trakcie prac nad nowym aktem konstytucyjnym. Nie inaczej było w przypadku obecnej Konstytucji, kiedy to pracom nad projektem towarzyszyła ożywiona dyskusja, zaś przyjęte brzmienie stanowi w dużym stopniu wypadkową formułowanych wówczas oczekiwań. Oczywistym jest, że w państwie demokratycznym podmiotem kształtującym rozwiązania przyjęte w konstytucji powinien być suweren (a ściślej, w warunkach społeczeństwa pluralistycznego, większość obywateli), choć zarazem artykułowane przez społeczeństwo oczekiwania co do treści ustawy zasadniczej

⁸ Na marginesie można sobie pozwolić na konstatację, że powyższą cechę spełnia znaczna część obowiązujących obecnie na świecie aktów konstytucyjnych.

⁹ Por. przedstawiony przez Prezydenta RP projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 3598/VI. kad.

podlegają przeobrażeniom w procesie legislacyjnym naznaczonym rywalizacją partii politycznych. Niemalą wpływ mogą mieć także eksperci biorący udział w pracach nad konstytucją.

Przyjęcie przez ustrojodawcę określonego modelu ustroju państwa może, choć nie musi, wyznaczać kierunek szczegółowych rozwiązań zawartych w ustawie zasadniczej. Sytuacja taka występuje zwłaszcza, gdy dążeniem ustrojodawcy jest wprowadzenie ustroju o jednoznacznie demokratycznym charakterze. Do regulacji charakteryzujących konstytucję państwa demokratycznego zaliczyć trzeba m.in. określenie zasad sprawowania władzy przez naród, sprecyzowanie relacji występujących pomiędzy jednostką a państwem (status jednostki) wraz z przyznaniem jednostce stosownych gwarancji w tym obszarze, jak również wyznaczenie podstaw funkcjonowania aparatu władzy publicznej. Konkretnie rozwiązania, przyjmowane w obrębie różnych państw, a także w tym samym państwie, ale w ramach kolejnych aktów konstytucyjnych, mogą w znaczącym stopniu się różnić, choć zarazem da się wyróżnić pewne minimum treściowe.

Obecna Konstytucja konsekwentnie realizuje model państwa demokratycznego, przyjmując charakterystyczne dla tego modelu rozwiązania. Dotyczy to regulacji w zakresie podstawowych zasad ustroju (rozdział I), organizacji aparatu władzy publicznej, systemu praw i wolności jednostki (rozdział II), podstaw systemu źródeł prawa (rozdział III) czy też gwarancji przestrzegania Konstytucji (rozdział VIII-IX). Regulacje te są typowe dla modelu państwa demokratycznego, a w odniesieniu do rozwiązań w zakresie praw i wolności jednostki zbieżne z podstawowymi aktami prawa międzynarodowego przyjętymi w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych¹⁰ oraz Rady Europy¹¹.

W aspekcie treściowym Konstytucja z 1997 r. wpisuje się zatem w ideę państwowości konstytucyjnej. Podstawowe cele związane z uchwaleniem tego aktu, wyrażone w preambule, wydają się być niekwestionowane. Konstytucja ta nie tylko stwarza racjonalne ramy dla funkcjonowania państwa, ale przede wszystkim przyjęte w niej rozwiązania cieszą się akceptacją ze strony większości społeczeństwa. Jej treść spełnia oczekiwania społeczne formułowane w trakcie prac nad jej tekstem, znaczna większość postulowanych wówczas rozwiązań znalazła w niej odzwierciedlenie. W wymiarze materialnym potwierdza to wynik referendum konstytucyjnego z 25 maja 1997 r., w którym większość głosów została oddana za przyjęciem Konstytucji. Uwzględniając wielość zgłoszonych i dyskutowanych projektów, samą długość toczących się prac nad

¹⁰ Por. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, przyjęte w Nowym Jorku w dniu 16 grudnia 1966 r.

¹¹ Por. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

projektem ustawy zasadniczej czy też stopień zaangażowania społecznego, postawić można nawet tezę, że obecna Konstytucja i stworzony przez nią model ustrojowy odznacza się niekwestionowaną legitymacją suwerena, być może nawet najsilniejszą spośród wszystkich obowiązujących w Polsce od 1918 r. aktów konstytucyjnych.

Konstytucja z 1997 r. zawiera rozbudowany katalog gwarancji mających zapewnić jej przestrzeganie. Ten czynnik wyraźnie wyróżnia obecną ustawę zasadniczą od wcześniejszych aktów konstytucyjnych obowiązujących w Polsce. Bez wątplenia wprowadzenie licznych gwarancji ma zapewniać, by treść konstytucji w sposób rzeczywisty kształtowała stosunki społeczne w państwie oraz działalność aparatu władzy publicznej, jak również aby akt ten znajdował zastosowanie w każdym przypadku, gdy tylko dana kwestia jest regulowana na poziomie konstytucyjnym.

W ramach systemu gwarancji konstytucyjnych wyróżnić należy gwarancje formalne oraz materialne. Pierwsze z nich sprowadzają się do nałożenia na adresatów ogólnego obowiązku przestrzegania ustawy zasadniczej. Do grupy gwarancji formalnych przewidzianych w Konstytucji z 1997 r. zaliczają się następujące rozwiązania:

a. zasada nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji). Ustawa zasadnicza jest aktem normatywnym, co samo w sobie implikuje obowiązek przestrzegania jej postanowień przez adresatów. Zarazem jednak jest aktem o najwyższej mocy prawnej, zatem wszystkie podmioty – w tym także organy władzy publicznej kształtować swoje działania w pierwszej linii zgodnie z normami konstytucyjnymi. Zasada nadrzędności odgrywa szczególne znaczenie na tle pozostałych gwarancji. Jej wprowadzenie stanowi warunek *sine qua non* realizacji idei państwowości konstytucyjnej. Wszystkie pozostałe gwarancje przestrzegania konstytucji mają charakter pochodny, stanowiąc w istocie mechanizmy służące zapewnieniu przestrzegania zasady nadrzędności. Rozwinięciem zasady nadrzędności są mechanizmy prowadzące do utrudnienia zmian ustawy zasadniczej w porównaniu z ustawami zwykłymi, czego wyrazem jest szczególnie trybu zmiany konstytucji¹². Służy to zapewnieniu trwałości podstawowych rozwiązań ustrojowych. Nadto, jeżeli projekt ustawy o zmianie Konstytucji przewiduje zmiany w obrębie rozdziału I, II bądź XII Konstytucji (odpowiednio zmiany dotyczące podstaw ustroju państwa, systemu praw i wolności jednostki oraz trybu zmiany Konstytucji), wówczas prace legislacyjne podlegają obligatoryjnemu wydłużeniu (art. 235 ust. 5 Konstytucji), a wejście w życie zmiany Konstytucji może zostać uzależnione od ich przyjęcia w referendum (art. 235 ust. 6 Konstytucji). Także niektóre inne postanowienia

¹² Wprowadzenie szczególnego – utrudnionego w stosunku do ustaw zwykłych – trybu zmiany konstytucji stanowi wyraz tzw. szczególnej mocy ustawy zasadniczej.

Konstytucji pośrednio przewidują nadrzędność tego aktu – jak już wskazywano rota ślubowania składanego przez Prezydenta oraz przez członków Rady Ministrów obejmuje zobowiązanie piastunów tych urzędów do przestrzegania Konstytucji;

b. zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji). Zasada ta nakazuje stosować postanowienia Konstytucji wprost, odrzucając w tej mierze koncepcję pośredniczącej roli ustaw zwykłych. Zgodnie z tą ostatnią, konstytucja jest postrzegana przede wszystkim jako uroczysty akt adresowany do parlamentu, zaś dopiero prawo stanowione przez parlament w formie ustaw kształtuje rzeczywistą treść stosunków prawnych, a więc także kierunek i stopień realizacji jej postanowień¹³. Istotną wartością wynikającą z zasady bezpośredniego obowiązywania Konstytucji jest również związanie nią sądów, co w okresie obowiązywania Konstytucji z 1952 r. stanowiło przedmiot wątpliwości. W konsekwencji ustrojodawca z 1997 r. wyposażył sądy w możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli w toku rozpatrywania sprawy sąd powziął wątpliwość, co do zgodności przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia z Konstytucją (art. 193 Konstytucji). Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji w mniejszym stopniu odnosi się do obywateli, ze względu na szczególowość i kompletność regulacji w aktach podkonstytucyjnych (ustawach) w zakresie sposobu realizacji wolności i praw konstytucyjnych;

c. zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji). Zasada ta wyznacza zakres działań, które mogą podejmować organy władzy publicznej. Zgodnie z nią, podjęcie przez organy jakichkolwiek działań skierowanych na wywołanie skutków na zewnątrz wymaga wyraźnej podstawy zawartej w przepisach rangi konstytucyjnej bądź ustawowej (działanie na podstawie prawa). Jednocześnie, podejmowane działania muszą być zgodne z przepisami kompetencyjnymi (działanie w granicach prawa);

d. zasada praworządności (art. 83 Konstytucji), w świetle której wszystkie podmioty konstytucyjnych wolności i praw (obywatele, cudzoziemcy i inne podmioty prawa prywatnego) zobowiązane są do przestrzegania obowiązującego prawa. Szczególnym wyrazem tej zasady na poziomie konstytucyjnym jest m.in. ustanowienie zakazu zrzeszeń, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą (art. 58 ust. 2 Konstytucji) oraz wprowadzenie zakazu działalności partii politycznych naruszających porządek konstytucyjny (art. 11 ust. 1, art. 13 i art. 188 pkt 4 Konstytucji).

¹³ Por. w tym względzie przykładowo postanowienie zawarte w Konstytucji PRL z 1952 r., które przewidywało możliwość odwołania posła przez wyborców (art. 2 ust. 2 w pierwotnym brzmieniu). Przez niemal cztery dekady obowiązywania tego aktu powyższe rozwiązanie, o podstawowym przeciwie znaczeniu ustrojowym, nie znalazło odzwierciedlenia na poziomie ustawowym, stanowiąc wyłącznie postanowienie deklaratywne.

Drugą grupę gwarancji przestrzegania konstytucji stanowią gwarancje materialne. Wprowadzają one mechanizmy, których celem jest przywrócenie przestrzegania przepisów ustawy zasadniczej. Ponadto określają one skutki zaistniałych naruszeń. Do gwarancji materialnych przewidzianych w Konstytucji z 1997 r. zaliczają się:

a. kontrola hierarchicznej zgodności aktów normatywnych przez Trybunał Konstytucyjny. Organ ten posiada kompetencję do orzekania w sprawie zgodności aktów niższego rzędu z aktami wyższego rzędu (art. 188 pkt 1-3 Konstytucji), poza zakresem kognicji sądu konstytucyjnego pozostaje natomiast orzekanie w sprawie hierarchicznej zgodności aktów prawa miejscowego oraz – co do zasady – prawa pochodnego Unii Europejskiej (za wyjątkiem kontroli konkretnej). Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie hierarchicznej kontroli norm, podobnie jak wszystkie pozostałe rozstrzygnięcia Trybunału, mają charakter powszechnie obowiązujący. W konsekwencji, wyrok sądu konstytucyjnego stwierdzający niezgodność prowadzi do utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu (aktu normatywnego). Kompetencja do orzekania w sprawie hierarchicznej zgodności aktów prawa miejscowego została powierzona sądom administracyjnym (art. 184 zd. 2 Konstytucji);

b. instrumenty zapewniające ochronę praw i wolności obywatelskich. W tym kontekście należy wymienić: ustanowienie sądowej ochrony praw i wolności jednostki (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji), prawo do zaskarżania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji); uprawnienie do dochodzenia odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji); przyznanie jednostce możliwości wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w trybie skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji); uprawnienie do zwrócenia się przez jednostkę z wnioskiem o udzielenie pomocy w ochronie praw i wolności – w tym w szczególności wyrażonych w Konstytucji – przez Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80 Konstytucji); możliwość wniesienia protestu w sprawie ważności wyborów (art. 101 i art. 129 Konstytucji);

c. instrumenty zapewniające zgodność działalności organów administracji publicznej z prawem. Do tej grupy zaliczają się takie instrumenty, jak: sądowa kontrola działalności administracji publicznej w aspekcie zgodności z prawem (art. 184 Konstytucji); kontrola działalności administracji publicznej realizowana przez wyspecjalizowane organy państwa (Najwyższa Izba Kontroli, samorządowe kolegia odwoławcze, regionalne izby obrachunkowe); odpowiedzialność konstytucyjna piastunów najwyższych organów władzy publicznej (art. 107, art. 145, art. 156 i art. 198 Konstytucji); procedury rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy organami władzy publicznej (art. 166 ust. 3 i art. 189 Konstytucji), procedury nadzoru nad działalnością jednostek

samorządu terytorialnego (art. 171 ust. 1-2 Konstytucji) czy też odpowiedzialność odszkodowawcza państwa (art. 77 ust. 1 Konstytucji);

d. kontrola zgodności celów i działalności partii politycznych z Konstytucją, sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny (art. 188 pkt 4 Konstytucji)¹⁴;

e. kontrola ważności wyborów do Sejmu i Senatu oraz na urząd Prezydenta¹⁵.

Wreszcie, nie można pomijać instytucji, które same w sobie nie zapewniają przestrzegania ustawy zasadniczej, jednak ich obecność w porządku prawnym stanowi konieczne uzupełnienie systemu gwarancji instytucjonalnych. W tym kontekście wymienić trzeba m.in. szczególny status władzy sądowniczej (zasada niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów – art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji), system wzajemnego hamowania i kontroli władz, znajdujący oparcie w zasadzie podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji) czy też unormowania w zakresie stanów nadzwyczajnych, dopuszczające w trakcie ich trwania jedynie ściśle wyznaczone odstępstwa w zakresie obowiązywania praw i wolności jednostki (por. art. 228 ust. 5-6 i art. 233 Konstytucji). Z drugiej strony, wspomnieć trzeba o organach, ustanowionych w celu zapewnienia przestrzegania prawa (Konstytucji) w sferach o szczególnym znaczeniu (Rzecznik Praw Obywatelskich, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Krajowa Rada Sądownictwa).

Dokonany powyżej przegląd instrumentów służących ochronie Konstytucji z 1997 r. nie pozostawia wątpliwości, że zapewnienie przestrzegania postanowień ustawy zasadniczej stanowiło jeden z fundamentalnych celów, jaki postawili przed sobą jej twórcy. Instrumentarium to obejmuje typowe mechanizmy, przyjmowane w państwach demokratycznych i właściwie trudno wskazać instytucje wykształcone we współczesnym konstytucjonalizmie, które polska ustawa zasadnicza by pomijała. Na tym tle należy wyrazić pogląd, że w aspekcie gwarancji przestrzegania Konstytucja z 1997 r. w pełni realizuje ideę państwowości konstytucyjnej.

Poważna wątpliwość rysuje się jednak na tle zagadnienia, czy władze publiczne realizują w pełni postanowienia Konstytucji w obszarze praw i wolności jednostki. Odczuwalny deficyt występuje w płaszczyźnie praw o charakterze socjalnym. W tym względzie wymienić należy w szczególności takie konstytucyjne prawa jednostki, jak prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji), obowiązek zapew-

¹⁴ Na poziomie ustawowym sprawowanie kontroli nad działalnością partii politycznych przyznano – w niektórych aspektach – także Sądowi Okręgowemu w Warszawie oraz Państwowej Komisji Wyborczej (por. art. 20 i art. 34a ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, tj. Dz.U. 2011 nr 155, poz. 924).

¹⁵ Na poziomie ustawowym sądowa kontrola ważności przebiegu wyborów ustanowiona została także w stosunku do wyborów do organów samorządu terytorialnego oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego.

nienia przez władze publiczne dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, w tym szczególnej opieki zdrowotnej dla osób w podeszłym wieku (art. 68 ust. 2 i 3 Konstytucji) oraz obowiązek uwzględniania dobra rodziny w polityce społecznej państwa (art. 71 ust. 1 Konstytucji). Powszechnie znane są obawy, co do poziomu finansowania świadczeń emerytalnych w przyszłości, zwłaszcza w sytuacji utrzymania się niekorzystnych tendencji demograficznych. Jednocześnie negatywnie oceniane jest również funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej, w tym dostęp do podstawowych świadczeń opieki zdrowotnej oraz polityka lekowa. W obszarze wymienionych praw, co odnosi się zwłaszcza do prawa do zabezpieczenia emerytalnego, brak jest polityki państwa jednoznacznie ukierunkowanej na poprawę stanu ich realizacji. Także w sferze praw osobistych, a więc pozbawionych ekonomicznego (socjalnego) charakteru wskazać można głębokie niedostatki. W tym względzie przykładem jest choćby wysoce niezadowolający poziom realizacji uprawnień związanych z zapewnieniem dostępu do sądu bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji), czy też zasad stosowania tymczasowego aresztowania. Trudno również mówić, co najmniej w niektórych sferach o fundamentalnym znaczeniu, o realizacji praw mniejszości (m.in. kwestia dopuszczalności związków partnerskich, zachowanie neutralności państwo).

Występowanie licznych obszarów deficytowych w sferze praw jednostki skłania do konkluzji, że w wielu dziedzinach mających elementarne znaczenie dla jednostki, realizacja norm konstytucyjnych jest niepełna, a często wręcz połowiczna. Wspomnieć wypada, że preambuła do Konstytucji formułuje jako jedną z podstawowych wartości zasadę państwa sprawnego i rzetelnego, gwarantującego nie tylko przestrzeganie, ale i realizację praw jednostki. Z punktu widzenia idei państwowości konstytucyjnej za niewłaściwe należy uznać relatywizowanie praw socjalnych, co odbywa się właśnie poprzez nadawanie im względnego charakteru. Oto bowiem rzeczywistą realizację tych praw uzależnia się nie tylko od bieżącego stanu finansów państwa (co uzasadnia się zasadą stabilizacji finansów publicznych), ale także od kierunku polityki prowadzonej przez aktualny rząd. Zasługuje to na krytyczną ocenę zwłaszcza wówczas, gdy chodzi o prawa i wolności mające dla jednostek wymiar egzystencjalny.

Państwowość konstytucyjna jako zasada (wartość, idea) nie jest wyodrębniana w nauce prawa konstytucyjnego, co otwiera pole do twórczej interpretacji w tym zakresie. Zarazem z uwagi na nierozzerwalne powiązanie występujące pomiędzy instytucją państwa a funkcjonującą w jego ramach konstytucją, nie można negować istnienia tej zasady jako zespołu określonych wartości, choć oczywiście może być ona różnie nazywana, a nawet uznawana za element treściowy innych zasad konstytucyjnych (np. zasady konstytucjonalizmu, zasady demokratycznego państwa prawnego, itd.).

W ramach idei państwowości konstytucyjnej szczególną rolę pełnią mechanizmy, które zapewniać mają przestrzeganie postanowień ustawy zasadniczej. Samo zapisanie w tekście konstytucji rozwiązań o określonej treści, choćby akceptowanych społecznie, nie przesądza bowiem o rzeczywistym ich obowiązywaniu, to zaś ma zasadnicze znaczenie dla realizacji idei państwowości konstytucyjnej.

W równym stopniu, co treść konstytucji oraz zawarte w niej gwarancje przestrzegania, o realności idei państwowości konstytucyjnej przesądza rzeczywiste stosowanie jej postanowień. W przypadku Konstytucji z 1997 r. ocena dotycząca tego zagadnienia nie jest w pełni jednoznaczna. Z jednej strony, postanowienia Konstytucji są zasadniczo przestrzegane w obszarze działalności organów władzy publicznej. Nie ma przypadków rażącego naruszenia jej postanowień przez te organy, co nie pozostaje jednak równoznaczne ze stwierdzeniem, że Konstytucja jest aktem bezwzględnie przestrzegany. Trzeba także pamiętać, że z przypadkami naruszenia Konstytucji dochodzi wcale nierzadko w sferze prawodawstwa (zarówno co do aktów stanowionych przez parlament, jak i organy władzy wykonawczej), a znajduje wyraz w licznych orzeczeniach sądu konstytucyjnego stwierdzających niekonstytucyjność. Odrębną grupę stanowi sytuacja, w której organy władzy publicznej podejmują akty nie naruszające formalnie postanowień Konstytucji, ale pozostają one ewidentnie sprzeczne z jej duchem i z tej perspektywy stanowią obchodzenie postanowień ustawy zasadniczej (np. ponowne powołanie w skład Rady Ministrów osoby, której Sejm wyraził wotum nieufności). W przypadku aktów stanowiących obejście przepisów Konstytucji w większości przypadków brak jest instrumentarium, które pozwalałoby na przeciwdziałanie takiemu działaniu.

Sformułowane powyżej uwagi odnoszące się do stanu realizacji idei państwowości konstytucyjnej w Konstytucji z 1997 r. skłaniają do wyrażenia następujących refleksji. Po pierwsze, począwszy od rozpoczęcia w 1989 r. transformacji ustrojowej w Polsce odnotować można realne dążenie do urzeczywistnienia wartości wynikających z idei państwowości konstytucyjnej. Uwzględniając zarazem całkowicie odmienną funkcję przepisów konstytucyjnych w praktyce ustrojowej PRL można wręcz uznać, że mamy tutaj do czynienia ze swoistą rewolucją w wymiarze ustrojowym. Proces ten wydaje się zresztą charakterystyczny dla państw (społeczeństw), w których po okresie rządów niedemokratycznych szczególne silna jest potrzeba powrotu do idei rządów prawa i kanonów demokracji. Podkreślić przy tym trzeba, że w społeczeństwie demokratycznym idee konstytucjonalizmu oraz państwowości konstytucyjnej służą realizacji interesu ogółu społeczeństwa i w tym znaczeniu pozostają zbieżne z zasadą dobra wspólnego, natomiast w ustroju niedemokratycznym idee te były traktowane instrumentalnie – regulacje przyjmowane

w ustawie zasadniczej, jak choćby zasada przewodniej roli Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej¹⁶, stanowiły gwarancję utrzymania niedemokratycznego ustroju, który nie odpowiadał oczekiwaniom znacznej większości społeczeństwa.

Po drugie, realizacja idei państwowości konstytucyjnej stanowiła bez wątpienia jedno z podstawowych założeń przyświecających twórcom Konstytucji z 1997 r., o czym świadczą przyjęte w niej rozwiązania. W aspekcie treściowym odzwierciedlają one kanon zasad typowych dla współczesnego państwa demokratycznego, wraz z obszernym katalogiem praw i wolności obywatelskich oraz rozbudowanym systemem gwarancji przestrzegania postanowień ustawy zasadniczej. Klamrą spinającą te regulacje są cele i wartości wymienione w preambule do Konstytucji z 1997 r., wśród których elementarne znaczenie przypisuje się zagwarantowaniu przez państwo praw obywatelskich, zapewnieniu rzetelności i sprawności funkcjonowania instytucji publicznych oraz obowiązkowi stosowania Konstytucji dla dobra Rzeczypospolitej.

Po trzecie, spośród aktów konstytucyjnych obowiązujących w Polsce, realizacja idei państwowości konstytucyjnej w największym stopniu wydaje się być realizowana właśnie w postanowieniach Konstytucji z 1997 r. Przejawem tego jest m.in. przyznanie obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej w pełnym zakresie funkcji prawnej poprzez wprowadzenie zasady bezpośredniego jej stosowania, upodmiotowienie obywateli i samorządów czy też przyznanie obywatelom szerokiego instrumentarium pozwalającego na ochronę ich uprawnień, także w wymiarze konstytucyjności działań podejmowanych przez organy władzy publicznej.

Po czwarte, realizacja idei państwowości konstytucyjnej nie może sprowadzać się jedynie do nadania odpowiedniej treści normom konstytucyjnym, ale w równym stopniu powinna wyrażać się w zapewnieniu rzeczywistego ich obowiązywania i stosowania, w tym – co istotne dla obywateli – w sferze przysługujących im praw i wolności. W razie niespełnienia powyższego warunku dochodzi do erozji funkcji gwarancyjnej konstytucji jako aktu statuującego prawa podstawowe dla państwa, w tym prawa o fundamentalnym znaczeniu dla jednostki.

Po piąte, w urzeczywistnieniu idei państwowości konstytucyjnej rolę o niepodważalnym znaczeniu odgrywa TK. Obok sądów jest to organ, który ustrojodawca postawił na straży idei państwowości konstytucyjnej. Derogacyjne skutki orzeczeń TK (przepisy uznane przez TK za sprzeczne z aktami wyższego rzędu tracą moc obowiązującą), z drugiej zaś strony autorytet, jakim cieszą się rozstrzygnięcia tego organu wpisują się w ideę państwowości konstytucyjnej, w której akt konstytucyjny stanowi podstawę codziennej praktyki

¹⁶ Por. art. 3 ust. 1 Konstytucji z 1952 r. w brzmieniu obowiązującym od 14 lutego 1976 r.

ustrojowej. W tym kontekście można zarazem pozwolić sobie na spostrzeżenie, że pomimo blisko trzydziestolecia działalności TK oraz po upływie piętnastu lat obowiązywania obecnej Konstytucji nie uległa zmniejszeniu liczba spraw, w których TK stwierdza niezgodność kontrolowanych przepisów z normami wyższego rządu. Pojawia się w związku z tym wątpliwość, czy prawodawca w niewystarczającym stopniu „uczy się” przestrzegania Konstytucji (wciąż powielane są przypadki naruszenia Konstytucji odznaczające się podobnym charakterem) czy też stanowione przepisy są w tak dalekim stopniu skomplikowane i kazuistyczne, że ich rzeczywista niekonstytucyjność ujawnia się dopiero na etapie stosowania. Nie można także wykluczyć, że prawodawca świadomie ustanawia normy balansujące na granicy konstytucyjności. Wszystkie te sytuacje, z perspektywy idei państwowości konstytucyjnej, muszą być oceniane jednoznacznie krytycznie.

Ze względu na wieloaspektowość idei państwowości konstytucyjnej ocena jej realizacji, co naturalne, może przybierać stopniowalny charakter. W odniesieniu do Konstytucji z 1997 r. wyrazić należy pogląd, że akt ten w satysfakcjonującym stopniu spełnia funkcję aktu ustanawiającego zasadnicze mechanizmy organizacji i funkcjonowania aparatu władz publicznych. Można mieć wprawdzie pewne wątpliwości, czy w pełnym zakresie wykorzystywane są mechanizmy służące zapewnieniu przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej, takie jak instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej, czy też instrumenty odpowiedzialności urzędniczej (por. w szczególności art. 231 kodeksu karnego), niemniej – przynajmniej w świetle dotychczasowej praktyki ustrojowej – nie powstają na tym tle zasadnicze zastrzeżenia.

Mniej entuzjastyczna ocena dotyczy urzeczywistniania idei państwowości konstytucyjnej w obszarze praw i wolności jednostki. Powyższa konkluzja odnosi się zwłaszcza do kategorii tzw. praw świadczących, w tym praw o tak kluczowym znaczeniu dla jednostki, jak prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz prawo do ochrony zdrowia. Konstytucja nie spełnia roli instrumentu gwarantującego realne przestrzeganie i urzeczywistnianie tych praw, mimo ich elementarnego znaczenia. Oczywiście można poddać w wątpliwość, czy normy konstytucyjne ze swej istoty nadają się do realnego kształtowania sytuacji prawnej obywateli w sferze świadczeń emerytalno-rentowych oraz zapewnienia dostępu do służby zdrowia. Takie postawienie sprawy należy jednak odrzucić jako podważające normatywny charakter samego aktu konstytucyjnego, a zarazem przyznające idei państwowości konstytucyjnej wyłącznie formalny wymiar. Wątpliwości, co do realizacji w praktyce ustrojowej praw i wolności konstytucyjnych nie dotyczą zresztą wyłącznie praw przysługujących jednostkom, ale także praw przynależnych samorządowi terytorialnemu. W tym ostatnim względzie wskazać można choćby przyjęty w orzecznictwie sądu konstytucyjnego sposób rozumienia

obowiązku zapewnienia samorządowi terytorialnemu środków finansowych adekwatnych do realizowanych zadań (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji). Powyższy deficyt sprawia, że ocena realizacji idei państwowości konstytucyjnej w obecnej praktyce ustrojowej pozostaje ambiwalentna.

W dalszej kolejności trzeba stwierdzić, że w przypadku odstąpienia przez państwo od realizacji na zadawalającym poziomie choćby niektórych praw jednostki, konstytucja przestaje pełnić przypisywane jej funkcje gwarancyjne. Staje się to wyraźne zwłaszcza wówczas, gdy brak jest realizacji norm konstytucyjnych o podstawowym znaczeniu dla jednostki. Stąd też występuje ryzyko, że wyrażana w społeczeństwie akceptacja dla obecnej Konstytucji nie ma trwałych podstaw i akt ten w coraz mniejszym stopniu może być postrzegany jako mający wymiar gwarancyjny. Wyrazem takiego zjawiska jest także ogólny spadek zaufania obywateli do instytucji państwa.

Ponownie wypada również zaakcentować, że idea państwowości konstytucyjnej zakłada zerwanie z pojmowaniem Konstytucji jako jedynie uroczystej deklaracji. Przeciwnie, wyrażone w ustawie zasadniczej prawa i wolności powinny mieć realny wymiar. Na ustawodawcy ciąży zatem pozytywny obowiązek realizacji norm konstytucyjnych w taki sposób, aby następowało możliwie ich najpełniejsze urzeczywistnianie. Zapewnienie realnego obowiązywania postanowień konstytucji odgrywa szczególnie ważką rolę w obszarach wrażliwych społecznie, a więc zwłaszcza praw i wolności o charakterze socjalnym. Jeżeli warunek ten nie zostanie spełniony, wówczas występuje realna groźba dewaluacji samej konstytucji. Stąd też pożądane jest, zwłaszcza w praktyce orzeczniczej, postrzeganie praw i wolności jednostki w sposób możliwie pełny. Przeczy temu pogląd uznający względny charakter uprawnień socjalnych, uzależniających stopień ich realizacji od możliwości finansowych i organizacyjnych państwa.

Pomimo że treść Konstytucji z 1997 r. zasługuje w istotnym stopniu na pozytywną ocenę w kontekście realizacji idei państwowości konstytucyjnej, tylko w ograniczonym stopniu przekłada się to na stan stosunków w państwie i rozwiązywanie podstawowych problemów w nim występujących. Ograniczając się do wymienienia jedynie wybranych przykładów wskazać można, że konstytucja jako akt zawierający podstawowe dla państwa regulacje bynajmniej nie przyczynia się albo też przyczynia się w dalece niezadowalającym stopniu do ograniczenia takich zjawisk, jak nadmierna i skomplikowana regulacja prawna (inflacja prawa), biurokracja, przedmiotowe traktowanie obywateli czy też przerost gwarancji proceduralnych względem zapewnienia sprawności i efektywności instytucji prawa. Można wprawdzie wyrazić wątpliwość czy istota tych problemów w ogóle pozwala na ich rozwiązywanie przy pomocy regulacji konstytucyjnej. Dominuje w tej względzie raczej stanowisko, zgodne z którym Konstytucja nie odnosi się do tych zagadnień, a zatem nie

stanowi *remedium* na wymienione problemy. Jeżeli jednak skala wskazanych zjawisk nabiera niepokojących rozmiarów i są one wyraźne odczuwalne jako zagrożenie dla sprawności i prawidłowości funkcjonowania instytucji państwa to wydaje się, że swoista niemoc aktu konstytucyjnego w tych dziedzinach musi podlegać krytycznej ocenie z perspektywy realizacji idei państwowości konstytucyjnej.

Jednocześnie konstytucja powinna podążać za zmianami społecznymi i oczekiwaniami formułowanymi przez społeczeństwo, a także za potrzebami związanymi z zapewnieniem sprawnego funkcjonowania państwa. Realizacja idei państwowości konstytucyjnej może zatem wymagać wprowadzenia zmian w tekście ustawy zasadniczej wówczas, gdy jej dotychczasowe przepisy celów tych nie realizują w sposób oczekiwany czy też zgodny z aktualnym punktem widzenia. W tym kontekście trudno wskazać podstawy prawne wyłączenia obywateli z grupy podmiotów, które mogą inicjować zmiany w Konstytucji (por. art. 235 ust. 1 Konstytucji). Zarazem ustrojodawca dokonał – w założeniu słusznej – petryfikacji tekstu Konstytucji. Wymóg uzyskania większości 2/3 głosów w Sejmie jako warunku zmiany ustawy zasadniczej (art. 235 ust. 4 Konstytucji) *in abstracto* nie wydaje się nadmiernie wysoki, choć z perspektywy ukształtowanego w Polsce systemu partyjnego prawdopodobieństwo zmiany tekstu Konstytucji w razie braku zgody ze strony opozycji jest stosunkowo niskie. Zarazem, wynikająca stąd faktyczna stabilność Konstytucji chroni ją przed doraźnymi zmianami, motywowanymi aktualnymi względami politycznymi, co w perspektywie idei państwowości konstytucyjnej trzeba oceniać pozytywnie.

Amerykański federalizm w połowie XX w. Teoria i praktyka

Temat amerykańskiego federalizmu wpisuje się zarówno w myśl historyczno-prawną, jak też w politologiczną. Amerykańska kultura prawna nie może być rozpatrywana bez powiązania z federalną organizacją państwa, która odegrała znaczącą rolę w procesie kształtowania się amerykańskiego prawa. Z kolei, federalna organizacja struktury państwowej skutkuje bez wątpienia brakiem jednorodności systemów prawnych na poziomie stanowym. System amerykańskiego prawa jest strukturą podlegającą ciągłym zmianom, a dynamika tego procesu jest w dużej mierze naturalną konsekwencją stosowania prawa powszechnego. Oryginalną cechą prawa amerykańskiego jest jego niejednorodność i złożoność. Współczesny stan amerykańskiego systemu prawnego oraz szerzej – amerykańskiej kultury prawnej – posiada niewątpliwie korzenie historyczne sięgające przynajmniej do wieku XVIII. Być może były to czasy wcześniejsze, w związku z organizowaniem się angielskiego systemu prawa, które było przecież początkowo transferowane przez osiedlających się na terenie Ameryki brytyjskich kolonistów.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych, będąc pierwszą na świecie ustawą zasadniczą, wprowadzała podstawy systemu prawnego i ustroju politycznego nowo tworzonej państwowości opartej na systemie federacyjnym. Konstytucja w dalszym ciągu oddziałuje na kształt polityki, zachodzących procesów politycznych oraz systemu partyjnego za pomocą przepisów odnoszących się do struktury organizacyjnej państwa. Jej zwięzłość, prostota oraz elastyczność, która pozwalała na adaptację do zmieniających się warunków społecznych, gospodarczych i politycznych spowodowały, iż akt ten, wprowadzając poprawki, obowiązuje do dnia dzisiejszego i wychodzi naprzeciw potrzebom milionów Amerykanów.

Ze względu na związek jednostek administracyjnych z całością, federacja jest zaliczana do typów państwa złożonego. To struktura polityczno-organizacyjno-prawna jednocząca różnorodne byty administracyjne w ramach większego systemu politycznego. Niestety, dla terminu federalizm trudno byłoby znaleźć jedną zadowalającą definicję¹. Federalizm jest atrakcyjnym

¹ Blizsze określenie federalizmu oraz państwa federalnego ze względu na zakres tematu wymaga oddzielnej publikacji poruszającej tę sferę. Profesor J. Jaskiernia podkreśla wielowymiarowość badań nad federalizmem, trudności w zdefiniowaniu państwa federalnego oraz wieloznaczność pojęcia federalizm. Zob. J. Jaskiernia, *Wprowadzenie do systemu państw federalnych*, [w:] *Problemy rozwoju*

modelem państwa przede wszystkim dla państw o dużym terytorium, strukturze wielonarodowej bądź wieloetnicznej. Stanowi optymalne rozwiązanie służące efektywnemu wykonywaniu władztwa państwowego na różnorodnym, dużym terytorium². W przypadku Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej na ograniczenie swojej suwerenności przez poszczególne stany na rzecz powołanego państwa oraz kształtowaniu się federacyjnej formy państwowości wpłynęły różnorodne czynniki, wśród których można wyróżnić między innymi: historyczne, geograficzne, językowe, kulturowe, religijne, narodowościowe i pragmatyczne. O zakresie samodzielności poszczególnych stanów zadecydowała wyżej wspomniana ustawa konstytucyjna, na podstawie której rozdzielono kompetencje pomiędzy organa federacyjne oraz stanowe. Federacyjny charakter państwa został wyrażony w nazwie państwa – the United States of America.

Od XVIII w. federalizm amerykański przechodził ewolucję, która trwa po dzień dzisiejszy i przejawia się w kształtowaniu różnorodnych stosunków i powiązań pomiędzy poszczególnymi stanami wchodzącym w skład federacji a organami federacyjnymi w zakresie gospodarczym politycznym, administracyjno-prawnym i społecznym. Tematem niniejszego opracowania będzie próba identyfikacji charakteru amerykańskiego federalizmu, jaki funkcjonował w połowie XX w., określanego jako *cooperative federalism*. Z uwagi na obszerność tematu w niniejszej publikacji zostaną zasygnalizowane jedynie pewne wybrane aspekty. Na wstępie zostanie wskazany zakres wpływu konstytucji na rozwój federalnej struktury administracyjnej państwa i na kształtowanie się systemu prawnego, następnie zostanie przedstawiona ewolucja federalizmu amerykańskiego oraz XX-wieczne rozwiązania w tym zakresie.

Tematyka powyższa jest obecna w pracach i akademickich narracjach historyczno-prawnych oraz politologicznych m.in. takich amerykańskich badaczy, jak: Larry N. Gerston, Vincent Ostrom, Daniel J. Elazar, Alan B. Morrison, Joseph F. Zimmerman, James V. Calvi, Susan Coleman, Bruce Ackerman, George P. Fletcher, Steve Sheppard czy Robert F. Nagel³. Na

federalizmu we współczesnym świecie, pod red. J. Jaskierni, Kielce 2009, s. 11-17, 23; zob. też recenzję: T. Wieciech, *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, J. Jaskiernia (red.), „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1, s. 258-262.

² O klasyfikacji federalizmu zob. S. Konopacki, *Dylematy federalizmu europejskiego*, „Studia Europejskie” 1998, nr 4, s. 80-82.

³ Wybrane publikacje: L. N. Gerston, *American Federalism. A Concise Introduction*, Armonak 2007; V. Ostrom, *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządnego*, Warszawa – Olsztyn 1994; D. J. Elazar, *American Federalism: A View from the States*, Harper & Row Publishers 1984; idem, *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press 1986; A. B. Morrison (ed.) *Fundamentals of American Law*, Oxford University Press 2004; J. F. Zimmerman, *Contemporary American Federalism. The Growth of National Power*, Praeger 1992; J. V. Calvi, S. Coleman, *American Law and Legal Systems*, Prentice Hall 2009; B. Ackerman, *We the People. Foundations*, p. I, The Belknap Press of Harvard University Press 1993; idem, *We the people. Transformations*, p. II, The Belknap Press of Harvard University Press 1998; G. P. Fletcher, S. Sheppard, *American Law in*

gruncie nauki polskiej wśród twórców publikacji dotyczących omawianej materii należy wymienić m.in.: Romana Tokarczyka, Jerzego Jaskiernię, Andrzeja Pułło, Andrzeja Bryka, Katarzynę Maćkowską, Tomasza Wieciecha, Dorotę Lis-Staranowicz czy Pawła Laidlera⁴.

Według amerykańskich twórców narracji historyczno-prawnych oraz politologicznych ustroj państwa amerykańskiego był ustrojem głęboko przemysłowym oraz zaprojektowanym przez zorientowanych we współczesnej im myśli politycznej ludzi, dla których celem nadrzędnym była budowa ustroju zorientowanego na wspólne dobro i aktywne uczestnictwo obywateli. U podstaw ustroju państwa amerykańskiego legła nowatorska teoria porządku publicznego, która stanowiła rozwinięcie myśli Monteskiusza. Wyrażała się ona w rozbudowaniu nakreślonej przez Monteskiusza idei mechanizmu równowagi oraz kontroli pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Ten mechanizm został jednocześnie rozszerzony poprzez dodanie do niego procesu powściągnięcia się, równowagi i kontroli pomiędzy szczeblem federalnym oraz szczeblem stanowym. Teoria twórców amerykańskiej ustawy zasadniczej na przestrzeni dziejów została poddana empirycznej weryfikacji.

Druga połowa XVIII w. była okresem, kiedy konflikt między Wielką Brytanią a jej koloniami w Ameryce Północnej był bardzo widoczny. Anglia dążyła do ograniczenia autonomii i rozwoju gospodarczego kolonii przy jednoczesnym zwiększeniu płynących z nich dochodów. Narzucanie przez Wielką Brytanię restrykcji handlowych stało się impulsem do zapoczątkowania ruchu niepodległościowego, którego skutkiem stało się zwołanie Kongresu Kontynentalnego, a w konsekwencji przyjęcie Deklaracji Niepodległości Stanów Zjednoczonych i uchwalenie Artykułów Konfederacji i Wieczystej Unii stanowiących zasady ustroju politycznego byłych kolonii angielskich.

W czasie wojny o niepodległość uchwalenie przez I Kongres Kontynentalny w dniu 4 lipca 1776 r. Deklaracji Niepodległości, w której zjednoczone kolonie po raz pierwszy nazwano „zjednoczonymi państwami Ameryki” zdaje się być kluczowym momentem w dziejach amerykańskiego federalizmu⁵. W uchwalo-

a *Global Context*, Oxford University Press 2005; R. F. Nagel, *The Implosion of American Federalism*, Oxford University Press 2001.

⁴ Wybrane publikacje: R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2009; idem, *Współczesne kultury prawne*, Warszawa 2010; J. Jaskiernia, *Pozycja stanów w systemie federalnym USA*, Warszawa 1979; A. Pułło, *System konstytucyjny USA*, Warszawa 1997; A. Bryk, *The Limits to Arbitrary Government: Edward Coke and the search for fundamental law*, Kraków 1995; idem, *The Origins of Constitutional Government. Higher law and the sources of judicial review*, Kraków 1999; K. Maćkowska, *Normatywny wymiar amerykańskich wczesnych konstytucji stanowych*, Lublin 2008; T. Wieciech, *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Australii*, Kraków 2009; D. Lis-Staranowicz, *Legitymizacja sądowej kontroli prawa w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Olsztyn 2012; P. Laidler, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych: Przewodnik*, Kraków 2007.

⁵ *Declaration of Independence*, zob. on-line <<http://www.archives.gov/exhibits/charts/declaration.html>>, [dostęp 24 kwietnia 2014].

nych rok później Artykułach Konfederacji posłużono się już określeniem „zjednoczone państwa w Kongresie zebrane”. Wspomniane artykuły nie posiadały charakteru konstytucyjnego, lecz stanowiły jedynie umowę międzynarodową, na podstawie której każdemu zjednoczonemu państwu gwarantowana była „suwerenność, wolność i niepodległość”⁶. Nie wszystkie siły polityczne były jednak zgodne, co do formuły tworzenia jednego wspólnego państwa. Uchwalenie konstytucji poprzedziła dość ostra walka federalistów z antyfederalistami. W wyniku pojawiających się napięć w lutym 1787 r. Kongres Konfederacji wezwał wszystkie państwa członkowskie do wysłania przedstawicieli na specjalną konwencję, która została upoważniona do zaproponowania poprawek do Artykułów Konfederacji. Zgromadzenie po czterech miesiącach przygotowało projekt nowej ustawy konstytucyjnej.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych uchwalona 17 września 1787 r., jako podstawa amerykańskiego prawa konstytucyjnego, wszystkie państwa wchodzące w skład federacji określała mianem stanów. Do sukcesu i trwałości Konstytucji przyczynił się wysoki poziom intelektualny oraz doświadczenie polityczne jej twórców, którzy dobrze zdawali sobie sprawę z tego, iż ich dzieło wymagało pewnych kompromisów, aby było w stanie uzyskać ratyfikację poszczególnych stanów. Chodzi tu m.in. o wypracowane rozwiązania w sferze dążenia małych i dużych stanów w odniesieniu do ich reprezentacji w Kongresie, wypracowanie kompromisu związanego z żądaniami stanów północnych i południowych, ugodę dotyczącą pozycji i wyborów prezydenta, dwuizobowość kongresu oraz inne rozwiązania szczegółowe.

Konstytucję amerykańską przenikają fundamentalne treści zasad demokracji, podziału władzy, federalizmu, rządów prawa oraz równoważnia władz. Zasada demokracji przejawia się w demokratycznej formie państwa, zabezpieczeniu mniejszości przed tyranią większości, poszanowaniu naturalnych praw oraz wyborach opartych na woli wyrażonej poprzez większość. Wybory oparte na woli większości są realizowane za pomocą demokracji przedstawicielskiej oraz w miarę możliwości demokracji bezpośredniej. Pokojowe sprawowanie i przekazywanie władzy, zabezpieczenie przed nadużyciami władzy, edukowanie społeczeństwa w sprawach publicznych oraz właściwe wyrażanie ludzkich potrzeb uważane są w doktrynie konstytucyjnej za kluczowe zasady demokracji amerykańskiej. *The separation of powers* zakłada funkcjonalny trójpodział władzy na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą w aspekcie horyzontalnym. W aspekcie wertykalnym widoczny jest natomiast federalny charakter władzy na szczeblu stanowym. Podział władz zapewnia brak wzajemnej zależności sprzyjający zachowaniu równowagi.

⁶ *Articles of Confederation*, zob. on-line <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/SMAN-107/pdf>>, [dostęp 24 kwietnia 2014].

Zasada federalizmu zasadza się na podziale władz między jednolitą ogólnokrajową władzę federalną a władze lokalne-stanowe. Niezwykle ważną, a zarazem trudną sprawą stało się odpowiednie rozdzielenie uprawnień przysługujących stanom oraz federacji. Podział kompetencji należał do najtrudniejszych zadań mających na celu zabezpieczenie równowagi pomiędzy siłami centralistycznymi a decentralistycznymi. Konstytucja określiła w art. 1 kompetencje, które władze stanowe delegowały wyłącznie władzy federalnej. Każdy ze stanów otrzymał prawo do niezależnego tworzenia własnej konstytucji, organów ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych. W punkcie 8 zostały określone enumeratywnie uprawnienia przysługujące Kongresowi. Sprawy, których w tym punkcie nie wymieniono, przekazano jednocześnie do rozpatrywania legislatywom stanowym⁷. W punkcie 10 zawarto kwestie wspólne dla federacji, a mianowicie, sprawy lądowe, powietrzne oraz morskie z zakresu sił zbrojnych, kwestie zagraniczne – cła, waluty, poczty i handlu oraz sprawy skarbowe i naturalizacji. Klauzula supremacyjna zawarta w Konstytucji zakazała władzom stanowym tworzenia prawa w zakresie wyłączności kompetencji władz federalnych. Z drugiej strony, władze federalne dzielą kompetencje z władzami stanowymi na przykład w sferze podatków, wymiaru sprawiedliwości czy budowy dróg. Zasada federalizmu widoczna jest również w Dziesiątej Poprawce stanowiącej, iż uprawnienia nie powierzone Unii poprzez Konstytucję nadal przysługują poszczególnym stanom oraz społeczeństwu. Odniesienia do zasady federalizmu można także odczytać z innych postanowień ustawy konstytucyjnej, które dotyczą regulacji stosunków pomiędzy stanami a federacją, jak też ze wstępu do tegoż aktu⁸.

Twórcy Konstytucji wprowadzili system równoważenia władz, jednocześnie poddając je różnorodnym wpływom. Przykładów konstytucyjnego i ustawowego katalogu hamulców jest bardzo wiele, a immanentną cechą systemu stała się możliwość tworzenia nowych ośrodków wzajemnego równoważenia się. Podstawy amerykańskiego federalizmu wprowadzone przez zapisy Konstytucji z 1787 r. opierały się na trójpodziale władz oraz na dwóch szczeblach zarządu państwa – federalnym i stanowym. Poszczególne stany posiadają dużą dozę samodzielności w kwestii administracji oraz stanowienia prawa. Na amerykań-

⁷ Zob. szerzej L. G. Sager, *The Sources and limits of legal Authority*, [w:] *Fundamentals of American Law*, A. B. Morrison (ed.), op. cit., s. 29.

⁸ D. Lis-Staranowicz podkreśla, że ważnym momentem dla federalizmu amerykańskiego była Szesnasta Poprawka do Konstytucji uchwalona w 1913 r., stanowiąca, iż Kongres ma prawo do nakładania i ściągania podatków od wszelkiego rodzaju dochodów i nie musi przy tym uwzględniać ich proporcjonalnego rozdziału między stany czy szacunkowych spisów ludności. W konsekwencji tego wzrosły dochody Unii, a rząd federalny mógł subsydiować działalność stanów, lecz jednocześnie umożliwiło to ingerencję w sprawy zastrzeżone stanom. Zob. D. Lis-Staranowicz, *Legitymizacja sądowej kontroli...*, op. cit., s. 126; por. również A. Pułło, *System konstytucyjny USA*, op. cit., s. 26, 29; zob. również *The Constitution of the United States of America with Explanatory Notes*, zob. on-line <<http://usinfo.state.gov/products/pubs/constitution/supreme.htm>>, [dostęp 20 kwietnia 2014].

ską wersję federalizmu składa się obecnie pięćdziesiąt lub pięćdziesiąt jeden systemów administracyjnych (stanowe oraz federalny), a w przypadku podsystemów prawnych składających się na system prawa amerykańskiego, jak stwierdza prof. Roman Tokarczyk, można mówić o liczbie 55, biorąc pod uwagę współlistnienie pięćdziesięciu systemów stanowych oraz podsystemy prawne, jakimi są: federalny, Dystrykt Columbia, Puerto Rico, Wysp Dziewiczych oraz amerykańskich posiadłości zamorskich⁹.

Początkowo 13 kolonii brytyjskich powołujących do życia państwo amerykańskie uzyskało charakter państw-stanów. Z czasem status ten uzyskały również inne, czyniące w tym kierunku starania terytoria. O państwowym charakterze poszczególnych stanów świadczą takie atrybuty, jak uchwalane z reguły przez ustawodawstwo stanowe konwencje konstytucyjne, własne legislatury i sądownictwo. Należy tu zwrócić uwagę, iż powstające konstytucje stanowe były konstruowane w dość podobny sposób, a lokalny zarząd został oparty na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego. Konstytucja federalna realizując republikańską formę rządów stawiała wymóg realizacji przez stany podstawowych zasad amerykańskiego konstytucjonalizmu, a więc podziału władzy i właściwej reprezentacji¹⁰. Zasady te wpływały na tendencję ujednolicania ustrojów stanowych. Poprzez ratyfikację Konstytucji zapewniającą federacyjny system państwa stany straciły status zupełnie suwerennych jednostek, jakkolwiek posiadając jednak władzę nad sprawami, które nie zostały delegowane i zastrzeżone Kongresowi¹¹.

Rozpatrując instytucjonalne i kulturowe podstawy amerykańskiej demokracji Vincent Ostrom, podejmując się określenia istoty amerykańskiego federalizmu, zwrócił między innymi uwagę na dwa aspekty związane z tworzeniem federalnego systemu rządzenia wyrażonym w konstytucji. Po pierwsze – trudności pojęciowe związane z tworzeniem federalnego systemu rządzenia, po drugie – ograniczenie władzy rządu federalnego. „Pojęcie federalizmu kojarzone jest najczęściej z rozwojem amerykańskiego systemu rządowego. Federalizm był kluczowym pojęciem matrycowym, wykorzystywanym przy formułowaniu Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1789 r. Komentarz do wstępnej

⁹ R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, op. cit., s. 26.

¹⁰ O wpływie opinii publicznej na sposób rozumienia konstytucji zob. B. Friedman, *The Will of the People. How Public Opinion Has Influenced the Supreme Court and Shaped the Meaning of the Constitution*, New York 2009, s. 4-593; zob. też P. Laidler, *I poprawka do konstytucji Stanów Zjednoczonych w interpretacji Sądu Najwyższego USA*, „Zeszyty Naukowe WSH” 2007, nr 1, s. 103-118.

¹¹ O podstawach amerykańskiego federalizmu, zob. T. R. Dervort, *American Law and the Legal System: Equal Justice under the Law*, New York 1999, s. 45-60; *U. S. Federalism*, zob. on-line <http://www.czs.sc.edu/poli/scgov/History_of_Federalism.html>, [dostęp 15 kwietnia 2014]; T. Wiecech, *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Australii*, Kraków 2009; A. Pułło, *Federalizm*, [w:] *Instytucje polityczno-prawne Stanów Zjednoczonych Ameryki*, pod red. W. Sokolewicz, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1977.

wersji tej konstytucji, napisany przez Aleksandra Hamiltona, Johna Jay'a oraz Jamesa Madisona, zatytułowany został „Federalista”. Jednak Konstytucja Stanów Zjednoczonych – mimo iż federalizm był jej kluczowym pojęciem matrycowym – odnosiła się tylko do jednego elementu składowego federalnego systemu rządu, a mianowicie do ograniczonej władzy rządu narodowego. Zasadnicze trudności pojęciowe związane z tworzeniem federalnego systemu rządu zostały wyrażone wprost w 15 i 16 eseju „Federalisty”, choć przeszkodą w ich pełnym zrozumieniu są niejasności językowe. Hamilton uważał, że najważniejszym atrybutem rządu jest jego zdolność do egzekwowania prawa. Tymczasem tradycyjnie rozumiana konfederacja nie mogła spełnić tego definicyjnego kryterium rządu. Artykuły Konfederacji stanowiły o organizacji stanów, nie zaś rządu. Pod rządami Artykułów Konfederacji Kongres Stanów Zjednoczonych nie mógł wprowadzić w życie swych własnych uchwał. Hamilton postulował konieczność ponownego sformułowania pojęcia konfederacji. Według niego, podstawowym elementem tworzącym każdy ośrodek władzy są jednostki ludzkie. Każdy ośrodek władzy musi więc być w stanie wyrażać aspiracje ludzi, spełniać potrzeby jednostek i wprowadzać w życie swe uchwały, mając na względzie indywidualne osoby, nie zaś kolektywy. Każdy ośrodek władzy powinien być autonomiczny i mieć zarówno uprawnienia wykonawcze, jak i sądownicze, konieczne do narzucania swych decyzji jako praw¹². Według Ostroma dokonane przez Hamiltona przeformułowanie pojęcia konfederacji wskazuje na zasadniczą cechę tego, co kryje się pod określeniem federalnego systemu władzy.

Z czasem, Konstytucja podlegała pewnym przeobrażeniom nie tylko w drodze poprawek. Doznała również gruntownych przemian w drodze praktyki konstytucyjnej, w tym – przede wszystkim – poprzez orzecznictwo Sądu Najwyższego USA, nadającego stopniowo coraz to nowe, inne znaczenie formalnie niezmiennym przepisom funkcjonującym w dniu dzisiejszym w takiej treści, która byłaby daleka ich pierwotnym twórcom. Zabiegi te były możliwe

¹² V. Ostrom., *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządnego*, Warszawa – Olsztyn 1994, s. 28; W dalszej części eseju Ostrom stwierdza, iż „nadal istniejące poważne niejasności wynikają z faktu, że zarówno Hamilton jak i Madison nie zatroszczyli się w swych wywodach o rozróżnienie pomiędzy określeniami „federalny” a „konfederacja”. Propozycja zgłoszona przez Konwencję Filadelfijską z roku 1787 nazywana była różnie: konfederacją, rządem federalnym, unią, a także rządem generalnym. To pojęciowe zamieszanie pokutuje do dziś wśród naukowców i wśród tych, na których spoczywa odpowiedzialność za nadanie znaczenia Konstytucji Stanów Zjednoczonych. W Konstytucji Stanów Zjednoczonych znalazło się pierwsze ogólne zastosowanie pojęcia federalizmu do systemu autonomicznych ośrodków władzy. Zasadniczym punktem odniesienia była relacja między ograniczoną władzą rządu narodowego a rządami stanowymi. Podstawowa koncepcja znalazła swe odbicie w nazwie Stany Zjednoczone Ameryki. Jedną z cech tej koncepcji stanowi zarazem istotę powszechnie przyjętej definicji federalizmu. Według niej jest to taki system, w którym władza spoczywa jednocześnie w rękach rządu narodowego i rządów stanowych czy też prowincjonalnych. W definicji takiej nacisk położony jest na dwupoziomową strukturę władzy”, *ibidem*, s. 28-29.

dzięki ogólnikowości sformułowań tekstu samej Konstytucji oraz braku konstytucyjnego unormowania licznych zagadnień, które wypływały w coraz to nowych warunkach funkcjonowania państwa amerykańskiego. W amerykańskiej praktyce stosowania prawa Konstytucja traktowana jest nadal jako akt prawny nadający się do bezpośredniego stosowania, co dotyczy w szczególności stosowania jej podczas wymierzania sprawiedliwości poprzez sądy. Może być także podstawą do oceny legalności postępowania, choć w praktyce podstawą takiego działania oraz jego oceny zdają się być przepisy ustawowe, a także przepisy *common law*.

W literaturze przedmiotu podkreśla się fakt, iż amerykańska ustawa zasadnicza nie była jedynie politycznym manifestem twórców amerykańskiej państwowości, lecz przede wszystkim zbiorem fundamentalnych norm adresowanych do organów państwowych w celu ich bezwzględneho przestrzegania. Ustalona organizacja władzy publicznej oraz ramy jej działania powodują jednak w praktyce pewne wątpliwości, a interpretacja przepisów konstytucyjnych nie zawsze jest jednakowa. Przykładowo profesor Mark Tushnet stwierdza, że ideologia społeczna wpływa na rozumienie Konstytucji, a wpływ na sądowe stosowanie Konstytucji ma aktualnie dominująca doktryna społeczna i polityczna oraz osobiste, subiektywne doświadczenia sędziów¹³. Tushnet jest również zdania, że amerykańska ustawa zasadnicza nie jest dokumentem, który determinuje treści polityki państwa i określa kształt systemu partyjnego, ale poprzez zasady podziału władzy, dwuizbowość parlamentu oraz federalizm w pewien sposób na niego oddziałuje¹⁴. Z kolei Lawrence G. Sager zauważa, że Konstytucja pozbawiona czegoś więcej, byłaby jedynie kartką papieru. Ważne jest to, co obywatele czynią z Konstytucją, jak ją rozumieją i stosują. To właśnie dzięki tradycji i instytucjom, które mając zapoczątkowanie w ustawie zasadniczej i rozwijają się na przestrzeni dziejów, Konstytucja staje się ważnym aspektem życia politycznego: „A constitution without more is a piece of paper or a mythic understanding that politicians invoke in times of particularly heated rethoric. What makes a constitution interesting is what people do with it. In the United States, we take the Constitution seriously, and a set of traditions and institutions has developed which makes it a meaningful part of our political life. These include the written Constitution itself; our relatively

¹³ Por. rozważania zawarte w rozdziale *How the Supreme Court Matters*, M. Tushnet, *Why the Constitution Matters*, Yale University Press 2010, s. 93-150; zob. też D. Lis-Staranowicz, E. Sokalska, *Mark Tushnet, Why the Constitution Matters*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 187-191.

¹⁴ „The preceding section has discussed how the Supreme Court’s constitutional interpretations shape the contours of our politics. That shouldn’t be taken to suggest that the Constitution matters to our politics because of what the Supreme Court has said. Far more important are the structural features – the separation of powers and federalism, for example – that affect the way parties are organized. The features are of course in the Constitution. So of course the Constitution matters, primarily because of these structural features”, M. Tushnet, *Why the Constitution matters*, op. cit., s. 92.

robust tradition of judicial decision-making that names the Constitution as its warrant; a legacy of popular constitutional decision-making in which amendment is frequent and constitutional language typically is both general and abstract; and the broad acceptance in our political culture of constitutional discourse as legitimate and often preferred means of framing and resolving fundamental question of political justice. These are all features of our constitutional practice”¹⁵.

Wraz z napływającymi do Nowego Świata kolonistami, przybywały też zwyczaje prawne i tradycja brytyjska w tym zakresie. Kształtująca się amerykańska kultura prawna pewne zasady recypowała z brytyjskiego systemu prawnego, pewne rozwiązania jednak nie pasowały do nowej rzeczywistości społecznej i gospodarczej i uległy odrzuceniu bądź pewnym zmianom. Podstawowe założenia i zasady common law w początkowej fazie pochodziły oczywiście z Anglii, a ugruntowaniem ich stały się opublikowane w USA *Komentarze* Williama Blackstone’a. W amerykańskich narracjach historyczno-prawnych oraz politologicznych uwypuklany jest jednak pogląd, iż jedynie w początkowym stadium tworzenia się amerykańskiego systemu prawnego wpływy brytyjskie były bardzo znaczące, w okresie późniejszym amerykańska kultura prawna poszła własną, charakterystyczną dla siebie drogą¹⁶.

Ustanowienie federacyjnego systemu administracji państwa amerykańskiego w opinii Josepha F. Zimmermana miało ścisły związek z instytucjami oraz angielską myślą prawną: „The governmental system in the United States owes much to English institutions and philosophies of government. The idea of popular sovereignty, separation of powers, rule of law, natural rights, and natural law (a universal law transcending man-made laws) were well developed – though not always in effect – in England and were transplanted by the early settlers in the thirteen colonies”¹⁷.

W ustroju politycznym Stanów Zjednoczonych charakteryzującym się przestrzeganiem zasady suwerenności ludu oraz uznania podstawowych praw jednostki ważną rolę, co zostało już podkreślone, odgrywają podstawowe elementy organizacyjne państwa; zasada federalizmu oraz trójpodziału władzy. Ustrój Stanów Zjednoczonych w ramach zasady federalizmu wyraża klasyczny model *federalizmu dualistycznego*. Zasada podziału władz zakłada uzgadnianie

¹⁵ L. G. Sager, *Justice in Plainclothes. A Theory of American Constitutional Practice*, Yale University Press 2004, s. 1.

¹⁶ Zob. szerzej E. Sokalska, *Wpływ brytyjskiej tradycji prawnej na rozwój amerykańskiej kultury prawnej (wybrane aspekty)*, [w:] *Ze studiów nad tradycją prawa*, pod red. E. Kozerskiej, P. Sadowskiego, A. Szymańskiego, Warszawa 2012, s. 274-290; idem, *The influence of British law tradition on the American legal system*, [w:] *Comparative Law in Eastern and central Europe*, eds. B. Sitek, J. J. Szczerbowski, A. W. Bauknecht, Cambridge Scholars Publishing 2013, s. 152-165.

¹⁷ J. S. Zimmerman, *Contemporary American Federalism. The Growth of National Power*, op. cit., s. 14.

ich działalności poprzez funkcjonowanie różnego rodzaju „hamulców” jednej władzy wobec drugiej, z koncentracją kompetencji Prezydenta w zakresie władzy wykonawczej, stąd też mówi się o systemie prezydenckim¹⁸.

Federalizm amerykański określa się jako *vertical federalism*, gdyż założeniem Konstytucji z 1787 r. był pionowy podział kompetencji publicznych między władze federalne i lokalne poszczególnych stanów, przy czym podział ten dotyczył wszystkich trzech funkcji państwowych. Punktem wyjścia był tu podział kompetencji ustawodawczych, który pociągał za sobą odpowiedni podział funkcji wykonawczych i sądowniczych. Ze względu na przemiany w zakresie działań publicznych wymagających podejmowania jednolitych działań państwa w zakresie zadań publicznych, amerykańska praktyka konstytucyjna zaczęła jednak dość szybko dążyć do organizowania możliwie daleko posuniętych uprawnień organów federacyjnych.

Mówiąc o *vertical federalism*, należy jednocześnie wspomnieć o istnieniu *horizontal federalism*. Pojęcie to określa z kolei relacje mające miejsce pomiędzy poszczególnymi stanami. Profesor Larry N. Gerston uważa te stosunki za złożone, niespójne i nieprzewidywalne: „Relationships among the American states are particularly complex, inconsistent, and unpredictable. The word complex comes to mind because of the multifaceted dealings between states on numerous public policy issues that occur simultaneously. Sometimes the linkages are harmonious and complementary, with several states working to achieve the same general objective. At other times, however, intense rivalries smack of harsh competition for advantage, reflecting the dynamics of a zero-sum game”¹⁹.

Poddając analizie ustrój federalny państwa amerykańskiego, Vincent Ostrom jest zdania, że związek federalizmu amerykańskiego ze współistnieniem ograniczonych rządów stanowych jest incydentalną cechą o raczej niedużym znaczeniu. Za istotne uznaje on pewne elementy, które są wkomponowane w spójny system rządzenia. Do elementów tych zalicza: „podejście oparte na umowach, pluralizm instytucji rządzenia, władzę konstytucyjną, kontestację jako sposób postępowania w przypadku konfliktu oraz rozstrzygania konfliktów, aktywny udział obywateli w przedsięwzięciach publicznych, tworzenie nowych społeczności stosunków (communities of relationships) w społeczeństwach otwartych oraz osiągnięcie reformowalności wzorców stowarzyszeń w założonych społeczeństwach”²⁰.

Od drugiej połowy XX w. widoczne staje się w praktyce zjawisko zlewania się działań federacji i stanów zarówno w sferze realizacji konstytucyjnych

¹⁸ O rozwoju federalizmu amerykańskiego zob. też E. Sokalska, *Federalism and the American Court Organization*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13, s. 379-398.

¹⁹ L. N. Gerston, *American Federalism. A Concise Introduction*, op. cit., s. 117.

²⁰ V. Ostrom, *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządnego*, op. cit., s. 223.

kompetencji stanowych, jak i kompetencji federalnych. Zjawisko to określa się mianem *federalizmu kooperatywnego*²¹. Ma więc coraz wyraźniej miejsce zastępowania federalizmu dualistycznego poprzez modernizowany kształt federacji. Paweł Sarnecki stwierdza, iż: „[...] wyrazem tego nurtu jest na przykład coraz szersza praktyka udzielania przez Federację coraz większej wysokości tzw. subsydiów federalnych lub też rezerwowania pewnego udziału w podatkach federalnych dla stanów. Z drugiej strony coraz więcej ustaw federalnych, zwłaszcza o kompleksowym charakterze, przewiduje coraz wyższy udział stanów w ich realizacji, pod pewnym tylko nadzorem władz federalnych. Odpowiednikiem instytucjonalnym tych zjawisk są regularne konferencje prezydenta USA z gubernatorami stanowymi. Nowym zjawiskiem lat ostatnich są również bezpośrednie kontakty władz federalnych, podejmowane z ominięciem władz stanowych, z samorządami dużych miast, których potrzeby nie mogą być zaspokajane z dochodów stanowych”²².

Larry N. Gerston wskazuje na globalizację jako znamienny czynnik wpływający na oblicze amerykańskiego federalizmu: „More than ever, significant issues relating to federalism extend well beyond our shores. Nowhere is this more evident than with globalization. Not so many years ago, states competed with each other for the right to make products for American companies. Many of those companies still are American, however they have moved their assembly lines and service centers offshore [...]. Nowadays, states compete to be the local production sources for foreign companies [...]. States still compete with each other, but under radically different circumstances than in the past. In the process, many states governments are giving away more and getting less”²³. Profesor Gerston stwierdza również, iż powiązana z globalizmem fala nielegalnych imigrantów, spowodowała skutki, które dotknęły również amerykański federalizm, a wiązały się z dodatkowymi kosztami w sferze edukacji, ochrony zdrowia oraz innych spraw o znaczeniu społecznym²⁴.

W kontekście powyższych uwag właściwe wydaje się zaprezentowanie ustaleń Josepha F. Zimmermana, który podkreśla, że sformułowanie generalnej teorii federalizmu amerykańskiego ostatniej dekady XX w. jest trudnym zadaniem i powinno zawierać syntezę elementów teorii dotychczasowych.

²¹ Szerzej o rozwoju *dual federalism* oraz *cooperative federalism* zob. J.V. Calvi, S. Coleman, *American Law and Legal Systems*, op. cit., s. 140-141.

²² P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Zakamycze 2003, s. 99.

²³ L. N. Gerston, *American Federalism. A Concise Introduction*, op. cit., s. 167.

²⁴ „Beyond corporate changes, globalization has affected federalism in other ways. Dealing with illegal immigration has created a great chasm within the national government and between the national government and the states, leading to unprecedented finger-pointing over responsibilities. Not only are there border-patrol-related matters, but there are several spillover issues that include additional education costs, public health and other social services, low-cost housing, and added incarceration costs for undocumented residents. In all of these cases, many states are assuming huge financial burdens with little or no compensation from the federal government”, *ibidem*, s. 167.

Niedostateczność oraz niepełność zarówno *dual* jak i *cooperative federalism* są widoczne w działalności Kongresu: „Formulation of a general theory of American federalism elucidating the complex nature of the intergovernmental system in the closing decade of the twentieth century is a difficult task. The theory must incorporate a synthesis of elements of existing theories and new elements in order to have adequate explanatory value. The insufficiencies of current American federalism theories – dual and cooperative – are apparent in their neglect of the use of preemption and other coercive powers by the Congress to induce subnational government to comply with national policies and to prohibit the exercise of subnational regulatory powers. A general theory must contain elements of the theories of dual and cooperative federalism with explanatory value integrated with congressional regulatory control powers, explain employment of the political process by subnational governments to obtain preemption relief, and describe the coordination and accountability problems resulting from continuous changes in national-state relations”²⁵.

Joseph F. Zimmerman podkreśla jednocześnie, że amerykańskie doświadczenia z federalizmem ukazują, iż potrzeba jednolitości prawa oraz administracji niekoniecznie musi być realizowana na drodze wnoszenia poprawek do Konstytucji, jako że Kongres posiada dość szerokie możliwości w zakresie stanowienia innych aktów prawnych, które mogą doprowadzić do pewnej uniformizacji w różnorodnych dziedzinach, biorąc pod uwagę częściową lub całkowitą odpowiedzialność stanów za wprowadzanie w życie wiążących je praw i decyzji nałożonych poprzez organa federalne²⁶.

Na uwagę zasługuje identyfikacja zmian w amerykańskim federalizmie pod koniec XX i na początku XXI w. określaną mianem *new federalism*. Federalizm charakteryzuje się tu znaczącym „powrotem władzy” do stanów. Proces ten został zainicjowany przez administrację Ronalda Regana poprzez zmiany w dystrybucji finansów publicznych.

Federalizm i jego zasady ugruntowane przez Konstytucję z 1787 r. w znaczącej mierze wpłynęły zarówno na system prawa amerykańskiego, jak też na rodzącą się w nowym państwie kulturę prawną. Praktyka sądów kolonialnych polegająca na badaniu zgodności prawa stanowionego z prawem wyższym

²⁵ J. S. Zimmerman, *Contemporary American Federalism. The Growth of National Power*, op. cit., s. 201.

²⁶ „Experience with federalism in the United states reveals that there is relatively little need for constitutional amendments to provide greater uniformity of policy and administration since the Congress possesses broad authority to establish such uniformity in many areas by enacting statutes assuming total responsibility for a function or partial responsibility with the states allowed a degree of discretionary authority in establishing policy. The sharp increase in the enactment of preemption statutes since 1965 has resulted in the states losing all or a degree of control over several of their traditional affairs. Furthermore, the Congress has employed effectively cross-over sanctions (...) to persuade the states to adopt uniform laws in critical areas such as the highway speed limit and the minimum alcoholic beverage purchase age”, *ibidem*, s. 191.

znalazła kontynuację po ogłoszeniu niepodległości w orzecznictwie sądowym. Bardzo interesującym zagadnieniem jest proces kształtowania się podstaw oraz ewolucja sądownictwa federalnego i stanowego w XVIII oraz XIX w.²⁷, który nie stał się przedmiotem niniejszego opracowania, a powiązany jest ściśle z funkcjonowaniem państwa amerykańskiego jako państwa federacyjnego²⁸. Badania nad amerykańskim federalizmem mają charakter wielowymiarowy, gdyż właśnie tak budowa państwa wpłynęła w znaczący sposób na wiele dziedzin życia federalnego i stanowego, wymieniając administrację, prawo, sądownictwo czy ochronę zdrowia i szkolnictwo.

Współcześni amerykańscy twórcy narracji historyczno-prawnych oraz politologicznych podejmują niejednokrotnie krytyczną analizę tendencji widocznych w życiu politycznym Stanów Zjednoczonych, a w szczególności rosnącej nadmiernie roli rządu federalnego, która jest osiągnięta kosztem autonomii stanów²⁹. Problem konstytucyjnego podziału władzy pomiędzy federację a stany, który stanowi zresztą komponent niezbędny ustroju federalnego, staje się aktualnie coraz trudniejszym do urzeczywistnienia. Podważana bywa racjonalność precyzyjnego rozdzielania sfer jurysdykcji stanowej i federalnej, a wskazuje się na zwiększenie wpływu jednostek administracyjnych, jakimi są stany na federalny proces decyzyjny. Istotą amerykańskiego federalizmu ma być koordynacja legislacyjnej aktywności federacji i stanów. Dzięki temu nastąpi zwiększenie skuteczności wykonywania władzy państwowej w skali stanów, jak i federacji. W debacie nad przyszłością amerykańskiego federalizmu pojawiają się też głosy za ochroną wyłączności stanowej sfery legislacyjnej. Nie tylko w systemie federacji amerykańskiej, lecz również w innych współczesnych systemach federacyjnych odpowiedź na pytanie – na ile możliwe jest obecnie precyzyjne rozgraniczenie sfer działalności prawodawczej podmiotów federacji oraz federacji, a także czy będzie nadal możliwe w częściach składowych utrzymanie różnorodnego statusu prawnego obywateli? – jest niejednoznaczna, a zarazem niezwykle istotna dla rozwoju struktur federalnych na świecie³⁰.

Na zakończenie powyższych uwag, niebezzasadnym wydaje się wspomnieć o wpływie amerykańskiego federalizmu na rozwiązania europejskie. Otóż rozwój myśli federalistycznej w Europie w XX w. pociągnął za sobą rozwój zainteresowania amerykańskimi instytucjami federalnymi³¹. Doświadczenia

²⁷ Zob. np. G. Górski, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych do 1930 roku*, Lublin 2012, s. 20-251.

²⁸ Na przykład o sądownictwie w częściach składowych państw federalnych zob. P. Czarny, *Sądownictwo konstytucyjne w częściach składowych państw federalnych (na wybranych przykładach)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2, s. 43-64.

²⁹ V. Ostrom, *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządnego*, op. cit., s. 17.

³⁰ T. Wieciech zwraca uwagę, iż problem ten bardziej dotyczy federacji homogenicznych, pod względem narodowym i etnicznym jednolitych; zob. T. Wieciech, *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, J. Jaskiernia (red.), op. cit., s. 259.

³¹ Szerzej zob. M. Burgess, *Federalizm and European Union*, London 1978, np. s. 44; E. Sokalska, *Historical Conditions and Philosophical background of the Idea of the United Europe*, [w:] *Europe of*

amerykańskie w wyżej wymienionym zakresie wpłynęły na wizję zjednoczonej Europy propagowaną w koncepcjach takich Ojców Założycieli Unii Europejskiej, jak Altiero Spineli czy Jean Monnet.

Founding Farthers: Investment in Common Future, (eds. M. Sitek et al.), Olsztyn 2013, s. 47-54; M. Augustyniak, *The Doctrine of Integration of Jean Monnet*, [w:] *Europe of Founding Fathers: Investment in Common Future*, op. cit., s. 55-64.

Pytanie prejudycjalne w praktyce orzecniczej włoskiego Sądu Konstytucyjnego

Prawną podstawą kierowania pytań prejudycjalnych do TSUE jest obecnie art. 267 TFUE (dawny: 234 TWE), który stanowi: „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym: a) o wykładni Traktatów; b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii; W przypadku, gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. W przypadku, gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału. Jeżeli takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym dotyczącej osoby pozbawionej wolności, Trybunał stanowi w jak najkrótszym terminie”.

Powyższy przepis jest uznawany przez wielu przedstawicieli doktryny prawa za jeden z najważniejszych przepisów prawa unijnego przede wszystkim dlatego, że dzięki niemu gwarantowana jest skuteczność tego systemu normatywnego w krajowych porządkach prawnych¹. Pytanie prejudycjalne jest również ważnym elementem łączącym orzecznictwo sądów krajowych, mogących orzekać m.in. w oparciu o prawo unijne, z uprawnieniami TS. Istotne jest także to, że właśnie w ramach procedury pytań prejudycjalnych TS sformułował fundamentalne zasady dotyczące stosowania prawa UE w systemach prawnych państw członkowskich, takie jak zasada bezpośredniego skutku oraz pierwszeństwa stosowania prawa UE².

Od 1961 r. kiedy zostało wystosowane pierwsze w historii pytanie prejudycjalne, w sumie do Trybunału wpłynęło ponad 7 tysięcy odesłań prejudycjalnych i z roku na rok wpływa ich coraz więcej³. Podmiotami, które w przeważającej

¹ P. Bogdanowicz, *Instytucja pytań prejudycjalnych w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 89.

² A. Kustra, *Sądy Konstytucyjne a procedura prejudycjalna przed Sądem Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4, s. 77.

³ W 2007 r. do TS wpłynęło 265 odesłań prejudycjalnych, w 2008 r. – 288, w 2009 r. – 302, w 2010 r. – 385 i w 2011 r. 423; por. dane statystyczne zawarte na stronie internetowej, zob. on-line <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-06/ra2011_statistiques_cour_pl.pdf>, [dostęp 12 lutego 2013].

mierze korzystają z instytucji pytań wstępnych są oczywiście sądy powszechne i sądy administracyjne państw członkowskich UE. Bardzo niechętnie natomiast występują z pytaniami prejudycjalnymi sądy konstytucyjne. Do chwili obecnej jedynie pięć sądów konstytucyjnych skierowało pytanie wstępne do Luksemburga – były to: belgijski Sąd Konstytucyjny (wcześniej Trybunał Arbitrażowy), austriacki Trybunał Konstytucyjny, litewski Sąd Konstytucyjny, hiszpański Trybunał Konstytucyjny oraz włoski Sąd Konstytucyjny⁴. Pozostałe sądy konstytucyjne państw członkowskich nie zdecydowały się na podobny krok, choć kwestia pytań prejudycjalnych wielokrotnie stawała się przedmiotem orzeczeń np. niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, czeskiego Sądu Konstytucyjnego oraz polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Ten ostatni organ uznał w wyroku w sprawie SK 45/09, iż: „Przed orzeczeniem o niezgodności aktu prawa pochodnego z Konstytucją należy się upewnić co do treści norm unijnego prawa pochodnego, które są przedmiotem kontroli. Służyć temu może wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w kwestii interpretacji lub ważności przepisów budzących wątpliwości”. Polski Trybunał wyraźnie podkreślił zatem, że będzie korzystał z instytucji pytań prejudycjalnych, jeżeli zajdzie taka konieczność, możemy więc uznać, że jest on wyrazicielem idei dialogu pomiędzy dwoma trybunałami⁵.

Włoski Sąd Konstytucyjny (dalej: SK) zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym w 2008 r.⁶ Fakt ten został uznany przez wielu włoskich naukowców nie tylko za przełom w relacjach między obydwoma organami, lecz także za czynnik mający ogromne znaczenie dla stosowania prawa unijnego w państwie włoskim. Przez dokonaniem szczegółowej analizy i oceny tego „punktu zwrotnego” (bo tego określenia używają włoscy naukowcy), warto przedstawić jego dotychczasowe stanowisko w tej sprawie. Przypadek z 2008 r. nie jest bowiem odosobniony i już wcześniej SK wielokrotnie miał wątpliwości, co do znaczenia unormowań wspólnotowych i mógł (a według wielu wręcz powinien) zwrócić się do trybunału w Luksemburgu o ich wyjaśnienie.

W polskiej doktrynie prawa wskazuje się powszechnie na orzeczenie z 1995 r. w sprawie *Messagero Servizi*, jako to, które zawiera najważniejsze

⁴ Zob. A. Kustra, op. cit.; s. 81 i n.; autorka przedstawia dane statystyczne odnośnie do pytań prejudycjalnych wymienionych sądów konstytucyjnych.

⁵ D. Lis-Staranowicz, *Spór sądów o słowackie emerytury, czyli Trybunał Sprawiedliwości UE versus Sąd Konstytucyjny Czeskiej Republiki*, „Journal of Modern Science” 2012, nr 3, s. 359.

⁶ Na temat stosowania pytania prejudycjalnego przez włoski Sąd Konstytucyjny więcej K. Doktor-Bindas, *Wpływ prawa Unii Europejskiej na system źródeł prawa Republiki Włoskiej*, Warszawa 2013, zob. m.in. s. 246 i n. W niniejszej pracy analizuję instytucję pytania prejudycjalnego z punktu widzenia zachowania państwowości konstytucyjnej w warunkach członkostwa państwa w UE.

i najbardziej wyraziste tezy SK w przedmiocie pytania prejudycjalnego⁷. Trzeba jednak mieć na uwadze, że po raz pierwszy włoski *Corte Costituzionale* stanął przed możliwością zastosowania środka z art. 267 TFUE⁸ już w 1976 r. Wówczas w orzeczeniu nr 206⁹ SK stwierdził jednak, że to sędzia sądu powszechnego powinien samodzielnie lub z pomocą ETS określić ewentualny skutek bezpośredni norm wspólnotowych. Tym samym wykluczył się z kręgu podmiotów, które mogłyby skorzystać z pytania prejudycjalnego¹⁰.

Następnie, w orzeczeniu nr 168 z 1991 r. SK zmienił zdanie i przyznał, że zgodnie z interpretacją prawa wspólnotowego to właśnie on ma „[...] możliwość wniesienia [...] pytania prejudycjalnego w przedmiocie interpretacji prawa”¹¹. Owo otwarcie się na współpracę z ETS pozostało jednak tylko w sferze czysto teoretycznych rozważań, gdyż SK nie skorzystał potem z takiej możliwości. Uznał mianowicie, że dyrektywa wspólnotowa mająca być parametrem oceny konstytucyjności prawa krajowego jest dostatecznie precyzyjna i bezwarunkowa, i w związku z tym nadaje się do bezpośredniego zastosowania w sprawie. Tym samym wniosek o zbadanie konstytucyjności został uznany za niedopuszczalny.

Mimo braku realnego zastosowania przez Sąd Konstytucyjny pytania prejudycjalnego we wskazanej sprawie, włoskie środowisko naukowe przyjęło jego tezy z dużym zadowoleniem, choć pewne kontrowersje wzbudziło stwierdzenie o fakultatywności, a nie obligatoryjności działania SK jako organu ostatecznej instancji¹². Być może pod wpływem wątpliwości przedstawicieli doktryny prawa SK, stając po raz kolejny przed omawianym problemem, wycofał się ze swych poglądów wyrażonych w orzeczeniu nr 168. W postanowieniu nr 536 z 1995 r. (we wspomnianej wyżej sprawie *Messagero Servizi*) uznał, że funkcje, które pełni, nie mieszczą się w zakresie pojęcia jurysdykcji krajowej państwa członkowskiego wspomnianej w art. 234 TWE (dziś art. 267 TFUE). Sąd Konstytucyjny jest bowiem głównym strażnikiem i gwarantem prze-

⁷ P. Bogdanowicz, op. cit., s. 98; A. Kustra, op. cit., s. 88.

⁸ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) to umowa międzynarodowa, która stanowi podstawę prawną dla powstania i funkcjonowania UE. Wiąże obecnie 28 państw europejskich i jest efektem najnowszej reformy struktur unijnych, która znalazła swój finał w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., gdy przyjęty został Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.). Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską otrzymał w wyniku powyższej reformy nazwę „Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej”; więcej na temat Traktatu z Lizbony i reform wprowadzonych w następstwie jego podpisania zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską*, Warszawa 2008.

⁹ „Giurisprudenza Costituzionale” 1976, nr 2, s. 1299 i n.

¹⁰ M. Cartabia, J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000, s. 198.

¹¹ Cyt. za ibidem.

¹² Ibidem.

strzegania konstytucji włoskiej i to nie on, lecz sędziowie sądów powszechnych, zgodnie z ich uprawnieniami, mają możliwość a niekiedy obowiązek) zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do trybunału luksemburskiego¹³. Tym samym SK uznał, że w jego kompetencjach leży przede wszystkim kontrola konstytucyjności ustaw, a nie sprawowanie funkcji sądowych w rozumieniu postanowień traktatów wspólnotowych.

Do podobnych wniosków doszedł *Corte Costituzionale* w swych kolejnych orzeczeniach m.in. nr 319 z 1996 r., nr 108 z 1998 r. czy nr 284 z 2007 r., w którym można przeczytać: „[...] nie należy do tego Sądu, lecz do sędziego sądu powszechnego ustalenie – ewentualnie przy pomocy pytania prejudycjalnego skierowanego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości – czy dyspozycje prawa wewnętrznego, mające zastosowanie w sprawie, pozostają w konflikcie z przywołanymi normami prawa wspólnotowego wyposażonymi w bezpośrednią skuteczność [...]”¹⁴.

Jak zatem widać, aż do roku 2008 Sąd Konstytucyjny bardzo konsekwentnie (poza jednorazowym przypadkiem z 1991 r.) wykluczał swój bezpośredni udział w dialogu z trybunałem luksemburskim. Warto byłoby podjąć próbę znalezienia odpowiedzi na pytanie, dlaczego zajęło mu to tak wiele lat. We włoskim piśmiennictwie odpowiedzi na to pytanie jest wiele¹⁵.

Po pierwsze, należy przede wszystkim zauważyć, że Sąd Konstytucyjny przez te wszystkie lata nie uważał się za organ mający legitymację do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym. We wszystkich wskazanych wyżej orzeczeniach podkreślał, że jego funkcja gwaranta przestrzegania włoskiej ustawy zasadniczej wyklucza go z grona krajowych organów sądowniczych, o których mowa w art. 267 TFUE. Argument ten był wielokrotnie negowany we włoskiej doktrynie prawa. Podkreślano, że rzeczywiście natura SK jest z oczywistych względów odmienna od natury innych państwowych organów sądowych, jednak nie można też zaprzeczyć, że sprawowanie funkcji jurysdykcyjnych również mieści się w zakresie jego kompetencji¹⁶. Należy mieć także na względzie, że ustalenie komu właściwie przysługuje prawo do korzystania z pytania prejudycjalnego należy do kompetencji sądu w Luksemburgu¹⁷. Organ ten od lat podkreśla, że ocena legitymacji organu sądowego do występowania z pytaniem prejudycjalnym nie mieści się w zakresie kompetencji państwa członkowskiego, lecz Trybunału Sprawiedliwości UE. Nie można więc negować, że

¹³ M. Cartabia, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, „Giurisprudenza Costituzionale” 2008, nr 1, s. 1312-1313.

¹⁴ „Giurisprudenza Costituzionale” 2008, nr 1, s. 1288.

¹⁵ Zob. także M. Cartabia, *La Corte costituzionale italiana e la Corte di giustizia europea. Argomenti per un dialogo diretto*, [w:] *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano 2008, s. 158 i n.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

włoski SK, podobnie jak organy innych krajów Unii Europejskiej sprawujących analogiczne funkcje, odgrywa rolę organu sądowego w rozumieniu prawa unijnego.

Kolejnym prawdopodobnym powodem, dla którego *Corte Costituzionale* tak długo wzbraniał się przed użyciem pytania prejudycjalnego, jest sama treść art. 267 ust. 3 TFUE¹⁸, zgodnie z którym sąd ostatniej instancji ma obowiązek, a nie jedynie uprawnienie, zwrócenia się do TSUE w celu ustalenia właściwej interpretacji lub uznania ważności aktu unijnego. Jak podkreślano w piśmiennictwie włoskim, SK bezwarunkowo mieści się w zakresie pojęciowym organu ostatniej instancji. Zgodnie bowiem z art. 137 włoskiej konstytucji jest on organem, którego orzeczenia mają moc ostateczną i od których nie przysługuje odwołanie¹⁹. Sędziowie konstytucyjni wprawdzie nie negowali tego oczywistego faktu, lecz obawa przed podporządkowaniem się zbyt sztywnym przesłankom korzystania ze środka wskazanego w art. 267 TFUE przez lata skutecznie wykluczyła ich z udziału w dialogu europejskim²⁰.

Następnym powodem wstrzymywania się tak wiele lat przez włoski Sąd Konstytucyjny od bezpośredniej konfrontacji z Trybunałem Sprawiedliwości była obawa o zachowanie swej suwerennej pozycji, a co za tym idzie, niechęć do podporządkowania się „poleceniom” ETS²¹. Jak utrzymuje wielu przedstawicieli nauki prawa, w odróżnieniu od innych powodów wpływających na stanowisko SK, ten wcale nie jest do końca bezpodstawny. *Corte Costituzionale* bowiem, będąc naczelnym gwarantem przestrzegania włoskiej ustawy zasadniczej, nie może podporządkowywać się woli innego organu sądowego²². Skorzystanie z instrumentu procesowego, jakim jest pytanie prejudycjalne, narzuciłoby *de facto* obowiązek stosowania się do zaleceń ETS, co byłoby szczególnie niebezpieczne w razie sprzecznych poglądów obu organów. Unikanie bezpośredniego dialogu z sędziami europejskimi może w pewnym sensie sprzyjać zachowaniu prestiżu włoskiej *Consultry* i chroni oba sądy przed ewentualnym otwartym konfliktem.

Brak bezpośredniego dialogu między sądami nie oznacza jednak, że przez te wszystkie lata w ogóle go nie było. Dialog odbywał się za pośrednictwem sędziów sądów powszechnych, którzy zachęceni przez *Corte Costituzionale* z czasem coraz pewniej korzystali z możliwości kierowania pytania prejudycjal-

¹⁸ Art. 267 ust. 3 TFUE stanowi: „W przypadku, gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości”.

¹⁹ Art. 137 ust. 3 konstytucji stanowi: *Od wyroków Sądu Konstytucyjnego nie jest dopuszczalne jakiegokolwiek odwołanie.*

²⁰ M. Cartabia, *La Corte costituzionale italiana...*, op. cit., s. 161.

²¹ Ibidem, s. 163 i in.; zob. także F. Donati, *Corte costituzionale, „controlimiti” e rinvio pregiudiziale ex art. 234 Trattato CE*, [w:] *Diritto comunitario e diritto interno...*, s. 249 i in.

²² Zwraca na to uwagę M. Cartabia, *La Corte costituzionale italiana...*, op. cit., s. 163.

nego do ETS. „Głos z Luksemburga” wpływał następnie na stanowisko włoskie, czego najbardziej ewidentnym dowodem może być, przytaczane powszechnie w piśmiennictwie włoskim, postanowienie nr 165 z 2004 r., w którym SK uzależnił *de facto* rozstrzygnięcie sprawy od wyniku postępowania przed ETS²³.

Odwrót od dotychczasowego stanowiska włoskiego SK odnośnie do zastosowania pytania prejudycjalnego nastąpił w trakcie rozpatrywania konstytucyjności ustawy regionalnej Sardynii z 11 maja 2006 r., nakładającej specjalny podatek regionalny na osoby fizyczne i prawne, które korzystały z określonego rodzaju statków lub samolotów i zatrzymywały się w celach turystycznych w sardyńskich portach lub na lotniskach, a miały jednocześnie miejsce pobytu zarejestrowane dla celów podatkowych poza Sardinia. Postępowanie zainicjowane zostało przez rząd, który zarzucił kwestionowanym normom naruszenie przepisów art. 49 TWE, art. 81 w związku z art. 3 lit. g) i t) TWE oraz art. 87 TWE, wnosząc jednocześnie o wystąpienie przez SK z pytaniem prawnym do ETS²⁴. Włoski SK wystosował pytanie prejudycjalne na mocy postanowienia nr 103 z 2008 r.

Należy przede wszystkim podkreślić, że organ ten zwracając się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE uznał się wreszcie za krajowy organ sądowy w rozumieniu postanowień traktatów²⁵. Tym samym, i to chyba najważniejszy wniosek wypływający z treści powyższego postanowienia, przyznał, że to prawo unijne określa krąg podmiotów uprawnionych/zobligowanych do stosowania środka z art. 267 TFUE. Ograniczył jednak wyraźnie swą rolę wypływającą z unormowań traktatowych tylko i wyłącznie do postępowania w trybie *in via principale*²⁶. W postanowieniu nr 103 czytamy, że SK: [...] w postępowaniach dotyczących zgodności konstytucyjnej wszczętych *in via principale* jest uprawniony do występowania z pytaniem prejudycjalnym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości”. W tych postępowaniach bowiem, w odróżnieniu od

²³ Mowa o tzw. sprawie *Falso in bilancio*; 3 V 2005 r. ETS wydał w tym względzie orzeczenia w sprawach C-387/02, C-391/02 i C-403/02, *Berlusconi e altri*, ECR 2005, s. I-3565.

²⁴ Zob. więcej A. Kustra, op. cit., s. 89.

²⁵ Zwracając na to uwagę bodajże wszyscy komentatorzy omawianych orzeczeń SK, pośród nich m.in. I. Spigno, *La Corte costituzionale e la vexata questio del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, [on-line] www.osservatoriosullefonti.it/fasc.n.2/2008, [dostęp 7 maja 2010] i F. Ghera, *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale dopo le decisioni nn. 102 e 103 del 2008*, „Giurisprudenza Costituzionale” 2009, nr 2, s. 1319-1320.

²⁶ Postępowanie *in via principale* polega na kontroli konstytucyjności prawa, która jest inicjowana przez państwo oraz przez regiony włoskie, w sytuacji uznania bądź to po stronie państwa, bądź po stronie regionów, iż dana ustawa jest sprzeczna z konstytucją lub, co się z tym wiąże, została wydana z przekroczeniem kompetencji państwa lub regionów. W postępowaniu *in via incidentale* natomiast, zarzut niezgodności prawa z konstytucją zostaje podniesiony przez sędziego w trakcie postępowania sądowego. Jest zbliżony do instytucji polskiego pytania prawnego.

wszczętych *in via incidentale*, Sąd jest jedynym sędzią uprawnionym do zajęcia stanowiska w sprawie.

Z poglądów SK przedstawionych w powyższym orzeczeniu wynika, że *Corte Costituzionale* jest podmiotem uprawnionym, jako organ jurysdykcji krajowej, do zastosowania pytania wstępnego jedynie w obrębie jednego rodzaju postępowania. Na tym tle pojawia się istotna wątpliwość – czy uznanie, że SK jest organem sądowym właściwym do skorzystania z pytania prejudycjalnego tylko w postępowaniu *in via principale*, a w postępowaniu *in via incidentale* jest słuszne? Czy fakt, że w trybie postępowania *incidentale* występuje sędzia rozstrzygający daną kontrowersję mogący jednocześnie zastosować pytanie prejudycjalne, jest wystarczającym usprawiedliwieniem stanowiska SK, że może wystosować pytanie prejudycjalne tylko i wyłącznie w ramach jednego rodzaju postępowania?

Zgodnie z prawem unijnym, wewnętrzny podział na sędziów konstytucyjnych i sędziów sądów powszechnych, czy też na określone tryby postępowania przed krajowym organem kontroli konstytucyjności prawa nie są decydujące dla możliwości zastosowania środka z art. 267 TFUE. Znaczenie ma cały szereg innych czynników, w tym przesłanka obligatoryjności wystosowania pytania przez sąd orzekający w ostatniej instancji. Gdyby iść dalej w tym kierunku, należałoby podkreślić, że SK zawsze orzeka jako sąd ostatniej instancji, gdyż od jego wyroków nie przysługuje środek odwoławczy.

Analizując postanowienie nr 103 można odnieść wrażenie, że SK, choć przyznał, iż jego interwencja w postępowaniu *in via principale* jest rzeczywiście uzasadniona, to jednak nie czuje się do końca zobligowany do wystosowania pytania prejudycjalnego, a podjęcie takiej decyzji jest wyrazem bardziej dobrej woli Sądu, aniżeli jakiegokolwiek powinności prawnej, która wynika chociażby z faktu bycia organem ostatniej instancji²⁷. Analizując postanowienie nr 103, nie można pominąć innych dyskusyjnych argumentów, którymi posłużył się SK, występując z pytaniem prejudycjalnym. Powszechne wątpliwości wzbudziła zasadność zastosowania przesłanek o charakterze proceduralnym, czyli: nieoczywistej bezpodstawności, inaczej braku oczywistej bezzasadności (*non manifesta infondatezza*) oraz istotności (*rilevanza*) w powiązaniu z przedstawionymi ETS wątpliwościami interpretacyjnymi. Obie przesłanki znajdują zastosowanie podczas zgłaszania wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności włoskich aktów normatywnych i zdaniem wielu nie powinny być wykorzystywane w przypadku kontroli dokonywanej przez ETS²⁸.

²⁷ L. Daniele, *Corte costituzionale e pregiudiziale comunitaria. Alcune questioni aperte*, „Giurisprudenza Costituzionale” 2009, nr 4, s. 3560-3561; T. Giovanetti, *L'ultimo passo del 'cammino comunitario' conduce la Corte a Lussemburgo*, zob. on-line

<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/giurisprudenza/decisioni2/autori/giovanetti.html>, [dostęp 22 kwietnia 2010].

Przesłanka *non manifesta infondatezza* wypływa bezpośrednio z ustawy nr 87 z 11 marca 1953 r. o utworzeniu i funkcjonowaniu *Corte Costituzionale*²⁹. Zgodnie z tym aktem organ sądowy, zanim wyda postanowienie o zawieszeniu postępowania i przekazaniu akt sprawy do SK, musi ocenić czy rozpoznanie sprawy nie byłoby możliwe niezależnie od rozstrzygnięcia kwestii legalności konstytucyjnej lub czy wniosek nie jest oczywiście bezpodstawny (*manifestamente infondato*). Zastosowanie wspomnianego kryterium, właściwego dla wszczynania kontroli konstytucyjności prawa włoskiego, wydaje się bezzasadne przy użyciu środka z art. 267 TFUE. Sędzia konstytucyjny nie pyta przecież ETS o ważność (legalność) normy krajowej, lecz o właściwą interpretację normy wspólnotowej przywołanej w konkretnym przypadku³⁰.

Podobnie rozumować należy w przypadku przesłanki istotności (*rilevanza*) jako tej, która miałaby determinować możliwość zastosowania pytania prejudycjalnego. Także i tu bowiem sędziowie konstytucyjni zainspirowali się wyraźnie prawem krajowym i dosłownie przenieśli wymagania niezbędne do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności ustawy na grunt unijny³¹. W zastosowaniu wspomnianej przesłanki nie niepokoi sama koncepcja zasadności wcześniejszego ustalenia istotności (lub jej braku) w wystąpieniu z pytaniem – sam art. 267 wskazuje, że decyzja TSUE w sprawie powinna być niezbędna dla wydania wyroku przez organ sądowy. Nie przekonuje natomiast sens znaczeniowy przesłanki, który nadał jej SK w omawianych decyzjach. Według *Corte Costituzionale*, istotność (*rilevanza*) pytania prejudycjalnego o zbadanie konstytucyjności przepisów danych ustaw regionalnych następuje dopiero wówczas, gdy wszelkie pozostałe, „wewnętrzne” wady niekonstytucyjności sformułowane we wniosku zostaną uznane za bezzasadne. Wprawdzie sam Trybunał Sprawiedliwości nie przyznał pierwszeństwa kwestiom rozstrzyganym w związku z ewentualnym naruszeniem norm wspólnotowych nad innymi, budzącymi obawy o legalność konstytucyjną³², jednak można się domyś-

²⁸ Ibidem, s. 3554-3557.

²⁹ „Gazzetta Ufficiale della Repubblica” 14 III 1953 r., nr 62.

³⁰ Zob. także stanowisko T. Giovanettiego, *L'ultimo passo del „cammino comunitario” conduce...*, op. cit. Według autora posłużenie się przez SK przesłanką *non manifesta infondatezza* może wynikać z faktu, że w praktyce ETS nie ogranicza rozpoznania sprawy do interpretacji normy unijnej, lecz także dokonuje rzeczywistej oceny legalności wspólnotowej (*legittimità comunitaria*) norm prawnych państw członkowskich. Podobieństwo do kontroli konstytucyjności prawa, której dokonuje SK, jest ewidentne. Tym samym użycie pojęcia *non manifesta infondatezza*, jakkolwiek odnosi się ono do kryteriów wynikających z prawa włoskiego, a nie unijnego, mogłoby być w tym kontekście uzasadnione.

³¹ Ibidem, s. 3557-3558.

³² L. Daniele zwraca uwagę na orzeczenie z 10 III 1981 r. w sprawie *Irish Creamery*, C-36/80 i C-71/80, ECR 1981, s. 735, w którym ETS jedynie sugeruje, by sędzia krajowy rozwiązał kwestie wewnętrzne prawa przed zastosowaniem pytania prejudycjalnego; zob. L. Daniele, *Corte costituzionale...*, op. cit., s. 3558.

łać, że nie podzieliłaby stanowiska SK. Gdyby sędziowie krajowi warunkowali możliwość zwrócenia się z wnioskiem o dokonanie interpretacji przepisu wspólnotowego od uprzedniego rozstrzygnięcia konstytucyjności na gruncie wewnętrznym, wiele przypadków naruszenia prawa unijnego nigdy nie dotarłoby przed ETS, a tym samym nie zostałyby usuniętych³³.

Powyzsze wątpliwości wyrażone w doktrynie prawa nie mogą jednak umniejszać znaczenia faktu wystosowania przez SK pytania do TS. Należy przede wszystkim podkreślić – na co zwraca uwagę wielu autorów włoskich – że zmiana stanowiska w sposób rewolucyjny, za pomocą jednostkowych i epokowych decyzji, zdecydowanie nie jest w stylu włoskiego *Corte Costituzionale*³⁴. Świadczy o tym ogromna ostrożność, z jaką organ ten przez lata traktował chociażby „kwestię wspólnotową”. Historia pokazuje, że sędziowie konstytucyjni podchodzą wprawdzie powoli i z dużą rozważą do procesów integracji europejskiej, lecz nie pozostają na nie zamknięci. Wystosowanie pytania prejudycjalnego do TSUE jest tego doskonałym przykładem zwłaszcza, gdy weźmiemy pod uwagę, jak wciąż niewiele europejskich sądów konstytucyjnych zdecydowało się dotychczas na podobny krok.

W moim przekonaniu na przełom w relacjach pomiędzy włoskim *Corte Costituzionale* a TS należy spojrzeć też w nieco innym kontekście. Orzeczenie w sprawie *Granital* z 1984 r., w którym SK przyznał, że jego interwencja jest zbędna w razie styku normy krajowej i normy unijnej mającej walor bezpośredniej skuteczności, a także ewentualnego konfliktu między nimi, zapoczątkowało proces marginalizacji tego organu w sferze wpływu na kształt przepisów w wielu dziedzinach prawa³⁵. Miejsce SK w znacznym stopniu zajął TS, który za pomocą odpowiedzi na pytania wstępne realnie wpływa na aktywność sędziów powszechnych. Ekspansja prawa unijnego, obejmującego coraz to nowe dziedziny, również te, formalnie pozostające poza sferą jego oddziaływania, a także wzrost liczby unormowań europejskich wyposażonych w cechy bezpośredniej skuteczności sprawiły, że udział SK w procesie „europeizacji” włoskiego systemu prawa jest znikomy.

Taki stan rzeczy można podsumować stwierdzeniem: oto właśnie nieuniknione konsekwencje integracji, które powodują, że krajowy organ kontroli prawa zostaje sprowadzony tylko i wyłącznie do roli strażnika zgodności norm wewnętrznych z państwową ustawą zasadniczą. W moim odczuciu wcale tak być nie musi i zgadzam się z tymi, którzy upatrują w instytucji pytania prejudycjalnego szansę na zwiększenie znaczenia dzisiejszych

³³ Ibidem.

³⁴ Zob. np. M. Cartabia, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia...*, op. cit., s. 1314.

³⁵ Zob. F. Sorrentino, *La Corte e le questioni pregiudiziali*, [w:] *Diritto comunitario e diritto interno...*, s. 474 i nast.

„strażników konstytucji” w przestrzeni europejskiej. W jaki sposób miałyby to nastąpić?

Jak doskonale wiemy, Trybunał luksemburski od lat nie jest już tylko „strażnikiem” europejskiej współpracy gospodarczej i procesów prawnych z nią związanych. Na pewnym etapie integracji w jego działalności uaktywniła się bowiem sfera o charakterze typowo „konstytucyjnym”. W coraz większym stopniu organ ten zaczął wpływać na prawa i wolności jednostki, dotykając materii zarezerwowanej zwyczajowo dla konstytucyjnych organów krajowych³⁶. Poprzez swoje bogate orzecznictwo TS doprowadził do powstania pewnego sektora w europejskiej przestrzeni prawnej, który dziś z coraz większą odwagą nazywamy „europejskim dziedzictwem konstytucyjnym” i na który składają się fundamentalne prawa wypływające z konstytucyjnych tradycji państw członkowskich, wzbogacone o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W związku z tym, dzięki nowemu „konstytucyjnemu podejściu” sędziów unijnych możliwe stało się z jednej strony uzupełnienie prawa unijnego o wartości wypływające z ustaw zasadniczych państw członkowskich, a z drugiej – dokonywanie na ich podstawie wiążącej oceny aktów i zachowań organów UE oraz tworzących ją krajów³⁷.

W tych okolicznościach słuszny wydaje się postulat, aby włoski Sąd Konstytucyjny, podobnie jak sądy konstytucyjne pozostałych krajów UE, włączył się aktywnie w proces uwspólnotowania praw i wolności jednostki. Dzisiejsza działalność SK w płaszczyźnie integracji europejskiej nie może bowiem ograniczać się do zapewnienia realizacji zasad pierwszeństwa oraz bezpośredniej skuteczności, choć niewątpliwie powinna to gwarantować. Sędziowie SK muszą bowiem być reprezentantami wartości narodowych w przestrzeni europejskiej i poprzez swe bezpośrednie zaangażowanie przyczynić się do ich właściwej ochrony³⁸.

Sędziowie konstytucyjni powinni zatem używać pytania prejudycjalnego nie tylko w celu uzyskania właściwej interpretacji prawa unijnego, lecz również, a może przede wszystkim, dla dokonania przez TS oceny jego ważności pod kątem należytej ochrony praw podstawowych w oparciu o normy traktatowe i, co istotniejsze, w oparciu o naczelne zasady porządku unijnego. W tym ostatnim przypadku bowiem, sędziowie wspólnotowi zmuszeni byłiby sięgać także po zasady wypływające z systemów konstytucyjnych państw

³⁶ Ibidem, s. 475.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem, s. 477; w ten sposób także V. Onida, *Nuove prospettive per la giurisprudenza costituzionale in tema di applicazione del diritto comunitario*, [w:] *Diritto comunitario e diritto interno...*, s. 62.

członkowskich³⁹. Pytanie prejudycjalne nie powinno być bowiem tylko czymś w rodzaju „kanału transportującego” wartości europejskie na grunt krajowy. Powinno również przekazywać wartości państwowe na poziom instytucji UE i umożliwić ich należyte przestrzeganie.

W warunkach włoskich pytanie wstępne użyte przez *Corte Costituzionale* mogłoby w szczególności znaleźć zastosowanie w ochronie „rdzenia” ustawy zasadniczej objętego tzw. doktryną *controlimiti*. O tym czy i w jakim stopniu prawo UE narusza naczelne zasady porządku konstytucyjnego oraz niezbywalne prawa jednostki, decyduje właśnie wspomniany organ. Środek z art. 267 TFUE mógłby zostać zastosowany zarówno podczas interpretacji, jak i kontroli ważności norm europejskich. W pierwszym przypadku decydowałoby znaczenie normy określone przez TS, a ten, by uniknąć konfliktu z sędziami włoskimi, mógłby dopasować się do ich oczekiwań, stosując np. interpretację alternatywną i uwzględniając specyfikę systemu krajowego⁴⁰. W drugim przypadku kontrola sprzyjałaby usuwaniu z obiegu przepisów, które naruszałaby jednocześnie naczelne zasady unijne oraz włoskie. Oba warianty zapobiegałyby niewątpliwie powstawaniu sytuacji konfliktowych w sferze ochrony praw jednostki.

W świetle powyższych obserwacji wydaje się, że pytanie prejudycjalne nie może być postrzegane przez Sąd Konstytucyjny jako kolejna forma ustępstwa na rzecz Trybunału Sprawiedliwości, lecz raczej jako bardzo korzystna przesłanka rozpoczęcia z nim rzeczywistego i bezpośredniego dialogu w celu ochrony państwowości konstytucyjnej. Trzeba też podkreślić, że z powodu braku innej sformalizowanej procedury współpracy między obydwoma sądami jest to także jedyna możliwa forma ich kontaktu.

³⁹ F. Sorrentino, op. cit., s. 477-478, a także M. Cartabia, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia...*, op. cit., s. 1317.

⁴⁰ A. Tizzano, *Ancora sui rapporti tra corti europee. Principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, [w:] *Diritto comunitario e diritto interno...*, op. cit., s. 486.

Summaries

Jan Sobczak

The New „Penal Code” of the Tsardom of Russia of April 1903

The new „Penal Code” was enacted in the Tsardom of Russia on the 4-th of April (22 March) 1903. The Subject has already appeared in the literature concerning the field of law but it was not taken into consideration the history of the emergence and importance of the code in the point of view of history and the system of political reforms that were undertaken in Russia in the late nineteenth and early twentieth centuries. The work on the code has been taken during the reign of Alexander III in an attempt to reduce all-powerful in Russia of bribery and corruption among government officials and even the body of judges. Result of these efforts, as well as the desire to organize a general legal system in Russia, was just the new „Penal Code” that was approved without any changes by the General Assembly of the State Council and signed by Nicholas II. It replaced the old – the 1845 Code – with correctional amendment in 1868 and 1885. The new one was developed by the editorial committee established by Alexander III in 1881. The editorial committee was composed of the most eminent lawyers of the empire with Nikolai Tagancew, hence called in short the „Code of Tagancew”.

The „Code of Tagancew” was a formal achievement of the classical school in the criminal law. It was believed that that Russian penal code was of the high level. After the revolution of 1905 there were some changes. There was improved the position of religion in the October Manifesto of 1905. It was introduced the religious tolerance. When since 1905 it concerned mainly political crimes, since 1906 it was also applied to offenses against religion and morality.

Key words: law, penal code, revolution, Tsardom of Russia, tsar

Joanna Słyszewska-Gibasiewicz

The personnel politics of the Ministry of Foreign Affairs in the development of foreign service in the II Republic of Poland

In Poland in 1918 the formation of the foreign service was created in the difficult circumstances of internal and international situation of the state. Poland regaining independence did not have the own experience of diplomatic and consular relations or treaties with other countries. The state did not also have any well qualified staff,

appropriate regulations and adequate funding. In the absence of their own traditions and rules the experience of other countries should have been taken into account. The most difficult period was the time up to mid 1919 when there was developed the staff and management of the Ministry of Foreign Affairs and organized subordinated foreign offices.

The main objective of this publication is to present the key aspects the personnel politics pursued in the Ministry of Foreign Affairs in the period of 1918 to mid 1926. The initial point was regaining the independence and the formation of the Ministry of Foreign Affairs. The final point was the May coup carried out by supporters of Marshal Józef Piłsudski and the events taking place at this time on the Polish political scene, as well as the problems of an international nature. 1926 closed a stage in the history of Polish diplomacy. During that period the most functional organizational structure of the Ministry of Foreign Affairs was searched, there was created a network of foreign diplomatic missions and consular posts and developed the basic normative acts.

Key words: the Ministry of Foreign Affairs, administration, personnel, foreign offices, regulation

Bogna Przybyszewska-Szter

The legal-constitutional position of Marshall of the Sejm according to March Constitution of 1921

Marshall of the Sejm is one of the oldest state offices in Poland. The beginning of this body is dated to the end of the fifteenth century. The first Marshalls of the Chamber of Deputies arrived a few decades later. The history of this office is so almost as old as the history of the Polish parliament. An important role in the activities of the Sejm performs its organs. Their existence is dictated by the need to ensure an orderly, efficient and effective proceeding of the parliament. From the beginning, the Marshall of the Sejm undoubtedly was the organizer of the meeting, agenda, guarding the hall of the Sejm and in its vicinity, representing the Chamber outside and keeping the dignity and the rights of the Sejm. With the time, the office has grown in importance due to the granting its powers which went beyond the parliamentary structures and equipped him with the opportunity to participate in the organization of the state apparatus and to exercise the state power.

From the II Polish Republic the Marshal achieved also some competence that went beyond the circle of issues related to the functioning of the Chamber of Deputies. The principal legislation concerning the status of the Marshall of the Sejm took place in 1921-1935: the Constitution of 17 March 1921, Regulations of the Parliament of 16

February 1923 and the Regulations of the Sejm of 16 December 1930. The regulations relating to the office of chairman were also provided in the regulations of the National Assembly concerning the election of the President of the Republic of 27 July 1922 passed by the Legislative Sejm.

Key words: Marshall of the Sejm, politics, inter-war period, regulations, law

Stanisław Bulajewski

The self-government according to Polish constitutions of the inter-war period

The work presents briefly Polish self-government institutions operating in the state in the period of 20 years between the wars. The main acts in that sphere were two inter-war constitutions but also the regulations of the Act of 23 March 1933 on the partial change of the local self-government system which was the first comprehensive attempt to harmonize the functioning of local government in Poland. Comparing the two constitutional regulations relating to the local government in Poland, we can easily see huge differences. It should be made clear that, in comparison with the March Constitution – in April Constitution the provisions on the self-government have been reduced greatly. Moreover, there were no provisions relating to the internal structure of the local government. Maurycy Jaroszyński pointed out that it was important fact that the constitution stated about self-government. This fact showed that the local government in Poland was a constitutional institution classified by the fundamental principles of the constitutional system of the Republic. The author stressed that the self-government bodies were tools designed to perform the tasks of the state in the area of administration and public affairs which were local in nature and are the part of „the common good” and as such they should have taken into account the collective interests to a greater extent rather than individual interests.

The current system of local self-government in Poland is more similar to that which has been standardized in the March Constitution. In contrast adjustment presented in the April Constitution that resembles PRL system of councils that had little in common with modern existing in the countries of Western Europe – the local self-government.

Key words: self-government, local administration, constitution, law acts, administrative bodies

Joanna Juchniewicz

The idea of the stability of government in Polish system solutions after 1989

One of the key objectives of constitutional solutions is the creation of mechanisms that make state bodies to function efficiently. The adopted regulations for a long time may depend on the relationship between the bodies of the legislature and the executive. It should not be forgotten that the relationship between the authorities is determined on the basis of constitution, and thus a normative act, and the change of that act is tightened with a number of difficulties. It requires the cooperation of varied political sides, often having different visions of the shape of the system of authorities. Constructing individual solutions always requires the choice between ideas and principles formed in the course of development of statehood, and the search for a compromise between the seemingly opposing values and different political beliefs. First of all, to distance themselves from the particular needs and interests, and to look at the relationships between the legislature and the executive in the long run were needed. This allows you to create solutions for effective and at the same time become permanently.

The idea of the stability of the government is not defined in the Polish constitutional law. This issue remains in the shadow of the rule of parliamentary – cabinet, even in terms of rationalization of the system. The representatives of the science of constitutional law take into consideration the relationship between the legislative and executive power in terms of relations. They should also take into account the impact on the rationalization of the system of government and the stability issues. The idea of the stability of government after the systemic changes of 1989 is worth to consider.

Key words: government, stability, constitution, law, administration

Zbigniew Gromek

The idea of Polish constitutional statehood according to the Constitution of 1997

The presented study has been devoted to reflection on the solutions adopted in the Polish Constitution of 2 April 1997. It aims to prejudge about the real meaning of the act in the functioning of the state. Giving the current Constitution the role of the actual source of norms regulating the functioning of the state was one of the fundamental principles of the constitution. This is reflected in the content of the solutions, and – in particular – the institutional dimension by creating adequate guarantees of the observance. In this aspect, we can and should seek the answers of the question of how the present Constitution fits the idea of a constitutional state. At the same time, the

constitution should go along the social changes and expectations formulated by the society, as well as the needs associated with ensuring the proper functioning of the state. The idea of a constitutional state can thus require changes in the text of the constitution when its existing rules do not pursue these objectives in an expected manner or in line with the current point of view. There is little possibility to change the text of the Constitution in the absence of consent of the opposition. The actual stability of the Constitution protects it from ad hoc changes motivated by political emotions, so the idea of a constitutional state must be assessed positively.

Key words: constitutional state, constitution, stability, state institutions, reforms

Edyta Sokalska

The American federalism in the half of the XX-th century. Theory and practice

In a federal system all governmental powers are divided between a national government and several state (province, canton, land, etc.) governments with the exception of the concurrent powers exercised by the central government. That system combines the advantages of the unitary system and the confederate system, and inherently involves exceedingly complex intergovernmental relations. In addition, it may suffer from some disadvantages of the two systems. The distribution is made by means of a written constitution, the national government and each state government in theory are supreme within the irrelative fields, and each possesses its concurrent powers. An understanding of the federal system is promoted by comparing it with the unitary and the confederate systems. The question is: which system is more efficient from the perspective of the fulfillment of private and public interest?

It should be underlined that two theories have been developed to explain the nature of the governance system in the United States – dual federalism and cooperative federalism. It's impossible to understand the legal system of the United States without understanding its structure of government. The federal structure of the country matters greatly as far as fulfillment of private and public interest are concerned because some needs are fulfilled by federal and some needs are fulfilled by state or local authorities.

Key words: federalism, federal institutions, state, government, local administration

Kamila Doktor-Bindas

The prejudicial question in the practice of the Italian Constitutional Court judicature

Italian Constitutional Court asked the European Court of Justice a prejudicial question in 2008. This fact has been recognized by a lot of Italian scientists not only a breakthrough in relations between the two bodies, but also a factor for having great importance for the application of EU law in Italy. By making a detailed analysis and evaluation of the „turning point” (the term of Italian scientists), it is worth presenting its previous position on the issue. The case of the 2008 is not an isolated and earlier Constitutional Court has had occasion to doubt as to the meaning of the Community law and could ask the tribunal in Luxembourg to clarify them. It should be noted that the question can not be seen by the Constitutional Court as another form of concessions to the Court of Justice, but rather as a very favorable condition for the start of the actual and direct dialogue. It should be noted that in the absence of any other formal procedures for cooperation between the two courts it is also the only possible form of contact.

Key words: prejudicial question, Italian Constitutional Court, EU law, EU institutions, European Court of Justice

Bibliografia

Źródła

- Articles of Confederation, zob. on-line <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/SMAN-107/pdf>>.
- Declaration of Independence, zob. on-line <<http://www.archives.gov/exhibits/charts/declaration.html>>.
- Dekret Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 r., Dz. Pr. P.P. nr 17, poz. 40.
- Dekret Naczelnika Państwa z dnia 22 listopada 1918 r., o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, [w:] M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982*, Warszawa 1985.
- Dekret z dnia 28 listopada 1918 r., o ordynacji wyborczej i wyborach do Sejmu Ustawodawczego, Dz. Pr. P.P. nr 18, poz. 46 i 47.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.
- Protokoły zasiedaniaj sowieszczanija pod licznym Jego Impieratorskiego Wielicziestwa priedsiedatiestwom dla obsużdienija preidnacziertanij ukazannych w Wysoczajszem rieskriptide 18 fiewralia 1905 goda (19-25 ijulia 1905 g.)*, S. Pietierburg 1905.
- Protokol zasiedaniaj sowieszczanija pod licznym Jego Impieratorskiego Wielicziestwa priedsiedatiestwom dla rassmotrienija piedpolojiennych w ucziieżdieniach Gosudarstwiennoj Dumy i Gosudarstwiennogo Sowjeta izmieniienij (14 i 16 fiewralia 1906 g.)*, S. Pietierburg 1906.
- Protokoły siekrietnogo sowieszczanija w aprielle 1906 goda pod priedsiedatiestwom bywszego imperatora po pieriesmotru Osnownych zakonow*, „Byłoje” 1917, nr 3 (25).
- Protokoły siekrietnogo sowieszczanija w fiewralie 1906 goda pod priedsiedatiestwom bywszego impieratora po wyrabotkie ucziieżdienija Gosudarstwiennoj Dumy i Gosudarstwiennogo Sowjeta*, „Byłoje” 1917, nr 5-6 (27-28).
- Regulamin obrad Sejmu z dnia 16 grudnia 1930 r., „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 1.
- Regulamin obrad Sejmu z dnia 16 lutego 1923 r., „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2.
- Regulamin Sejmu z dnia 5 października 1935 r., „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 2.
- Swod statisticzeskich swiedienii po dielam ugołounym, proizwiediennym w (1874-1913) godu*, S. Pietierburg 1876-1916.
- Siekrietnyje protokoły Pietiergofskogo sowieszczanija w ijulie 1905 g.*, [w:] *Nikołaj II. Materiały dla charaktieristiki licznosti i carstwowanija*, „Golos minuwszego”, Moskwa 1917.
- The Constitution of the United States of America with Explanatory Notes*, [on-line] <<http://usinfo.state.gov/products/pubs/constitution/supreme.htm>>.
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 17 lipca 1986 r. Tymczasowy Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, M. P. nr 21, poz. 151 z późn. zm.
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. nr 26, poz. 185.
- Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r., o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dz. U. RP nr 19, poz. 226.
- Ustaw ugołounogo sudoproizwodstwa (s priedmietnym ukazatiem i priłozienijem zakonow wojennego wriemieni do 1 oktjabria 1915 g.)*, Moskwa 1916.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. RP nr 50, poz. 227.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997 nr 67, poz. 336 z późn. zm.
- Ustawa Rządowa z dnia 3 maja 1791 r., [w:] M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791 – 1982*, Warszawa 1985.
- Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r., zmieniająca i uzupełniająca konstytucję Rzeczypospolitej, Dz. U. RP nr 44, poz. 267 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 22 lipca 1922 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz. U. RP nr 66, poz. 590.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r., o Trybunale Stanu, Dz. U. nr 59, poz. 415.

- Ustawa z dnia 27 lipca 1922 r., Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, Dz. U. RP nr 66, poz. 596.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 19, poz. 101.
- Ustawa z dnia 8 kwietnia 1919 r., o nietykalności członków Sejmu Ustawodawczego, Dz.Pr. P.P. nr 31, poz. 263.
- Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r., Ordynacja wyborcza do Sejmu, Dz. U. RP nr 47, poz. 319.

Literatura

Monografie i prace zwarte

- Ackerman B., *We the People. Foundations*, p. I, The Belknap Press of Harvard University Press 1993.
- Ackerman B., *We the people. Transformations*, p. II, The Belknap Press of Harvard University Press 1998.
- Adamczyk M., Pastuszka S., *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1971 – 1982*, Warszawa 1985.
- Ajnenkiel A., *Historia Sejmu Polskiego*, T. II, cz. 2, *II Rzeczypospolita*, Warszawa 1989.
- Ajnenkiel A., *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982.
- Augustyniak M., *The Doctrine of Integration of Jean Monnet*, [w:] *Europe of Founding Fathers: Investment in Common Future*, (eds. M. Sitek et al.), Olsztyn 2013.
- Baczkowski M., *Pod czarno-żółtymi sztandarami. Galicja i jej mieszkańcy wobec austro-węgierskich struktur militarnych 1868-1914*, Kraków 2003.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską*, Warszawa 2008.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994.
- Bardach J., *Sejm dawnej Rzeczypospolitej*, [w:] *Dzieje Sejmu Polskiego*, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1997.
- Bogdanowicz A., *Tri poslednich samodzierzcha*, Moskwa 1990.
- Borkowska-Bagieńska E., Krasowski K., Lesiński B., Walachowicz J., *Historia państwa i prawa Polski. Zarys wykładu*, Poznań 1994.
- Borodin A. P., *Stołypin. Reformy wo imja Rosssii*, Moskwa 2004.
- Bryk A., *The Limits to Arbitrary Government: Edward Coke and the search for fundamental law*, Kraków 1995.
- Bryk A., *The Origins of Constitutional Government. Higher law and the sources of judicial review*, Kraków 1999.
- Bułajewski S., *Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009.
- Burda A., *Polskie Prawo Państwowe*, Warszawa 1969.
- Burgess M., *Federalism and European Union*, London 1978.
- Calvi J.V., Coleman S., *American Law and Legal Systems*, Prentice Hall 2009.
- Car S., *Na drodze ku nowej konstytucji*, Warszawa 1934.
- Car S., *Stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej i jego wybór. Referat wygłoszony w Komisji Konstytucyjnej dnia 17 grudnia 1931 roku*, [w:] *Na drodze ku nowej konstytucji*, S. Car, Warszawa 1934.
- Car S., *Zasady nowej konstytucji. Przemówienie wygłoszone na posiedzeniu plenarnym klubu B.B.W.R. w dniu 14 grudnia 1933 roku*, [w:] *Na drodze ku nowej konstytucji*, S. Car Warszawa 1934.
- Cartabia M., *La Corte costituzionale italiana e la Corte di giustizia europea. Argomenti per un dialogo diretto*, [w:] *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano 2008.
- Cartabia M., Weiler J. H. H., *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000.
- Chmaj M., *Rząd Tadeusza Mazowieckiego (12 IX 1989 – 14 XII 1990)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, pod red. M. Chmaja, Olsztyn 2006.
- Chmurski A., *Nowa konstytucja*, Warszawa 1935.
- Chwalba A., *Imperium korupcji w Rosji i w Królestwie Polskim w latach 1861-1917*, Kraków 1995.
- Cybuchowski Z., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1929.

- Dervort T. R., *American Law and the Legal System: Equal Justice under the Law*, New York 1999.
- Doktor-Bindas K., *Wpływ prawa Unii Europejskiej na system źródeł prawa Republiki Włoskiej*, Warszawa 2013.
- Donati F., *Corte costituzionale, „controlimiti” e rinvio pregiudiziale ex art. 234 Trattato CE*, [w:] *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano 2008.
- Dulewicz E., A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski: studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. II, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990.
- Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012.
- Dżunkowskij W. D., *Wspominania*, pod obszczej ried. A. Ł. Paninój, t. I, Moskwa 1997.
- Elazar D. J., *American Federalism: A View from the States*, Harper & Row Publishers 1984.
- Elazar D. J., *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press 1986.
- Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, pod red. Z. Cybichowskiego, Warszawa, t. I, b.r.w.
- Fletcher G. P., Sheppard S., *American Law in a Global Context*, Oxford University Press 2005.
- Friedman B., *The Will of the People. How Public Opinion Has Influenced the Supreme Court and Shaped the Meaning of the Constitution*, New York 2009.
- Fuller W. C., *Prawdziwy koniec carskiej Rosji: szpiegomania i śmierć imperium*, Warszawa 2008.
- Garlicki L. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.
- Garlicki L., *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, pod. red. A. Bałabana, Zakamycze 2002.
- Gerston L. N., *American Federalism. A Concise Introduction*, Armonak 2007.
- Giernet M. N., *Istorijska carskoj tiurmy*, t. I-V, Moskwa 1951-1956.
- Giovanetti T., *L'ultimo passo del cammino comunitario; conduce la Corte a Lussemburgo*, zob. on-line <<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/giurisprudenza/decisioni2/autori/giovanetti.htm>>.
- Gmurczyk-Wrońska M., *Stanisław Patek w dyplomacji i polityce (1914-1939)*, Warszawa 2013.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i Rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1995.
- Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej. Aspekty ustrojowo-*
- Górski G., *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych do 1930 roku*, Lublin 2012; Kraków 2003.
- Grzybowski M., *System rządów (Sejm-Prezydent-Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod red. M. Grzybowskiego, Warszawa 2006.
- Gurko W. I., *Cztery i siluety przeszłogo. Prawicielstwo i obszczestwiennost; w cartwowanije Nikołaja II w izobraženii sowriemiennika*, Moskwa 2000.
- Gwiżdż A., *Burżuazyjno obszarnicza konstytucja z 1921 r. w praktyce*, Warszawa 1956, s. 76.
- Gwiżdż A., *Sejm i Senat w latach 1918-1939*, [w:] *Dzieje Sejmu Polskiego*, pod red. J. Bardacha, Warszawa 1997.
- Historia dyplomacji polskiej. t. IV: 1918-1939*, pod red. P. Łossowskiego, Warszawa 1995.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, pod red. A. Piekary, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 1998.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 3, Warszawa 2003.
- Jacyna J., *30 lat w stolicy Rosji (1888-1918). Wspomnienia*, Warszawa 1926.
- Jaxa-Dębicka A., Lis-Staranowicz D., *Profesor Marek Dębicki – polski prawnik w Kanadzie (1940-2011)*, [w:] *Polska myśl prawnicza w XIX i XX wieku*, pod red. P. Majera i in., Olsztyn 2012.
- Jaskiernia J., *Pozycja stanów w systemie federalnym USA*, Warszawa 1979.
- Jaśkiewicz L., *Absolutyzm rosyjski w dobie rewolucji 1905-1907. Reformy ustrojowe*, Warszawa 1982.
- Jednaka W., *Rząd Hanny Suchockiej (11 VII 1992 – 26 X 1993)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, pod red. M. Chmaja, Olsztyn 2006.
- Józef Piłsudski. Pisma zbiorowe*, t. V, Warszawa 1937, s. 61.
- Juchniewicz J., *Rada Ministrów*, [w:] *Administracja rządowa w Polsce*, pod red. M. Chmaja, Warszawa 2012.

- Jurkowski R., *Sukcesy i porażki. Ziemiaństwo polskie Ziem Zabrzanych w wyborach do Dumy Państwowej i Rady Państwa 1906-1913*, Olsztyn 2009.
- Kallas M., *Projekty konstytucyjne 1989-1991*, Warszawa 1992.
- Kijas A., *Polacy w Rosji od XVII wieku do 1917 roku. Słownik biograficzny*, Warszawa-Poznań 2000.
- Kokowcow W. N., *Iz mojego przeszłogo. Wspominanija 1911-1919*, Moskwa 1991.
- Koroliewa N. G., *Pierwaja rossijskaja riewolucija i carizm. Sowiet Ministrow Rossii w 1905-1907 g.*, Moskwa 1982.
- Korwin-Milewski H., *Siedemdziesiąt lat wspomnień (1855-1925)*, wstęp A. Szwarz, P. Wieczorkiewicz, Warszawa 1993.
- Krizis samodierżawija w Rossii, 1895-1917*, Leningrad 1984.
- Krizanowski S. J., *Wspominanija (iz bumag posledniego gosudarswtwiennogo sekretaria Rossijskoj Imperii*, Berlin 1925.
- Kruk M., *Idea stabilności i efektywności rządów w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50 – lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, pod. red. W. Czaplińskiego, Warszawa 2006.
- Krukowski S., *Mała Konstytucja z 1919 r.* [w:] *Konstytucje Polski*, t. II, red. M. Kallas, Warszawa 1990.
- Kutrzeba S., *Królestwo i Galicja. Uwagi z czasu wojny*, Warszawa-Kraków 1917.
- Laidler P., *Konstytucja Stanów Zjednoczonych: Przewodnik*, Kraków 2007.
- Lis-Staranowicz D., *Legitymizacja sądowej kontroli prawa w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Olsztyn 2012.
- Laptos J., *Organizacja, personel i funkcjonowanie polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w latach 1918-1939*, [w:] *Z dziejów polityki i dyplomacji polskiej. Studia poświęcone pamięci Edwarda hr. Raczyńskiego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wychodźstwie*, pod red. M. Nowak-Kielbikowej, H. Bułhaka i Z. Wójcika, Warszawa 1994.
- Lossowski P., *Dyplomacja Drugiej Rzeczypospolitej. Z dziejów polskiej służby zagranicznej*, Warszawa 1992.
- Lossowski P., *Dyplomacja polska 1918- 1939*, Warszawa 2001.
- Maćkowska K., *Normatywny wymiar amerykańskich wczesnych konstytucji stanowych*, Lublin 2008.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji nowożytnej*, Kraków 1998.
- Małajny R., *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres Konstytucji*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, pod red. P. Sarneckiego, Warszawa 1997.
- Mironow W. N., *Socialnaja istorija Rossii pierioda imperii (XVIII-naczało XX w.)*. *Gienezis licznosti, diemokracjiesskoj siem'i, graždanskogo obszczestwa i prawowego gosudarstwa*, t. II, S. Pietierburg 2000.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Morrison A. B. (ed.), *Fundamentals of American Law*, Oxford University Press 2004.
- Nagel R. F., *The Implosion of American Federalism*, Oxford University Press 2001.
- Nowacka E. J., *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005.
- Nowiński F., *Polacy na Uniwersytecie Petersburskim w latach 1832-1884*, Wrocław-Warszawa – Kraków 1986.
- Oldenburg S. S., *Carstwowanie imperatora Nikolaja II*, Moskwa 1992.
- Onida V., *Nuove prospettive per la giurisprudenza costituzionale in tema di applicazione del diritto comunitario*, [w:] *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano 2008.
- Osnownyje poniatija ruskogo gosudarswiennogo, graždanskogo i ugotownogo prawa*, S. Pietierburg 1910.
- Ostrom V., *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządnego*, Warszawa – Olsztyn 1994.
- U.S. Federalism*, zob. on-line <http://www.czs.sc.edu/poli/scgov/History_of_Federalism.html>.
- Państwowość konspiracyjna XIX i XX wieku*, pod red. E. Hulla, Olsztyn 2010.
- Paszkućki A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lwów – Warszawa 1927.
- Patyra S., *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII 1991 – 5 VI 1992)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, pod red. M. Chmaja, Olsztyn 2006.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919-1926*, Warszawa 1969
- Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, pod red. J. Jaskierni, Kielce 2009.

- Pułło A., *Federalizm*, [w:] *Instytucje polityczno-prawne Stanów Zjednoczonych Ameryki*, pod red. W. Sokolewicza, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Pułło A., *System konstytucyjny USA*, Warszawa 1997.
- Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951.
- Russkij konserwatizm XIX stulecia. Ideologija i praktika*, pod red. W. J. Grosula, Moskwa 2000.
- Rzeczkowski K., *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938.
- Rzepecki T., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 1919 roku*, Poznań 1920.
- Sager L. G., *Justice in Plainclothes. A Theory of American Constitutional Practice*, Yale University Press 2004.
- Sager L. G., *The Sources and limits of legal Authority*, [w:] *Fundamentals of American Law*, A.B. Morrison (ed.), Oxford University Press 2004.
- Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Zakamycze 2003.
- Sibora J., *Narodziny polskiej dyplomacji u progu niepodległości*, Warszawa 1998.
- Skóra W., *Czy resort spraw zagranicznych II Rzeczypospolitej był zdominowany przez arystokrację i ziemiaństwo?*, [w:] *Polacy i sąsiedzi – dystanse i przenikanie kultur*, cz. 3, pod red. R. Wapińskiego, Gdańsk 2002.
- Skóra W., *Rekrutacja kadr do służby konsularnej w Drugiej Rzeczypospolitej (1918-1939)*, [w:] *Nadzieje, złudzenia, rzeczywistość. Studia z historii Polski XX wieku. Księga dedykowana profesorowi Tadeuszowi Wyrwie*, pod red. W. Hładkiewicza, M. Szczerbińskiego, Gorzów Wielkopolski 2004.
- Skóra W., *Służba konsularna Drugiej Rzeczypospolitej. Organizacja, kadry i działalność*, Toruń 2006.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Skrzydło W., *Rada Ministrów*, [w:] *Zarys prawa konstytucyjnego*, pod red. W. Skrzydło, Lublin-Rzeszów 1993.
- Słownik języka polskiego*, t. III, pod red. W. Doroszewskiego, Warszawa 1961.
- Słownik języka polskiego*, t. VIII, pod red. W. Doroszewskiego, Warszawa 1966.
- Sobczak J., *Mikołaj II – ostatni car Rosji. Studium postaci i ewolucji władzy*, Pułtusk-Warszawa 2009.
- Sobczak J., *Przemiany ustrojowe w Rosji w latach 1905-1907 i nowa redakcja „Ustaw Zasadniczych”*, [w:] *Z dziejów pewnego eksperymentu. Parlamentaryzm rosyjski na progu XX stulecia w kontekście kształtowania się świadomości politycznej narodów imperialnej Rosji*, pod red. A. Duszyka, K. Latawca, M. Mądzika, Radom 2008.
- Sobczak J., *Reformator z przymusu czy też z własnej woli? Z dziejów polityki wewnętrznej Rosji w pierwszej dekadzie panowania Mikołaja II (1894-1904)*, [w:] *Europa Środkowa i Wschodnia w XX wieku. Studia ofiarowane Wiesławowi Balcerakowi w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, pod red. A. Koryna, P. Łossowskiego, Warszawa-Łowicz 2004.
- Sobczak J., *System sprawowania władzy w Cesarstwie Rosyjskim i jego przekształcenia w początku XX wieku*, [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007.
- Sobczak J., *Władza „zwierzchnia” czy „nieograniczona”? (Nowa redakcja „Ustaw zasadniczych” z maja 1906 r.)*, [w:] *Rosja XIX i XX wieku. Studia i szkice*, pod red. J. Sobczaka, Olsztyn 1998.
- Sokalska E., *Historical Conditions and Philosophical background of the Idea of the United Europe*, [w:] *Europe of Founding Fathers: Investment in Common Future*, eds. M. Sitek et al., Olsztyn 2013.
- Sokalska E., *The influence of British law tradition on the American legal system*, [w:] *Comparative Law in Eastern and central Europe*, eds. B. Sitek, J.J. Szczerbowski, A.W. Bauknecht, Cambridge Scholars Publishing 2013.
- Sokalska E., *Wpływ brytyjskiej tradycji prawnej na rozwój amerykańskiej kultury prawnej (wybrane aspekty)*, [w:] *Ze studiów nad tradycją prawa*, pod red. E. Kozerskiej, P. Sadowskiego, A. Szymańskiego, Warszawa 2012.
- Sołowiew J.W., *Samodzierzawije i dworianstwo w 1902-1907 g.*, pod red. W. N. Giniewa, Leningrad 1981.
- Sorrentino F., *La Corte e le questioni pregiudiziali*, [w:] *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano 2008.
- Spigno I., *La Corte costituzionale e la vexata questione del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, zob. on-line <www.osservatoriosullefonti.it.fasc.n.2/2008>.

- Sójka-Zielińska K., *Historia prawa*, Warszawa 1993.
- Szipow D. N., *Wspominania i dumy o pierieźitom*, Moskwa 1918.
- Szwed R., *Samorządowa Rzeczypospolita 1918-1939*, Częstochowa 2002.
- Tagancew N. S., Dąbrowa J., Lodman R., Konic L., *Kodeks Tagancewa*, t. I-V, Warszawa 1922.
- Tagancew N. S., *Pierieźitoje*, Piotrograd-Moskwa 1924.
- Tagancew N. S., *Pierieźitoje*. T. I, *Uczrieźdzenie Gosudarstwiennoj dumy w 1905-1906 g.*, Piotrograd 1919.
- Tagancew N. S., *Ruskoje ugołownoje prawo*, t. I. Czast'obszczaja, Moskwa 1994.
- Tizzano A., *Ancora sui rapporti tra corti europee. Principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, [w:] *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano 2008.
- Tokarczyk R., *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2009.
- Tokarczyk R., *Współczesne kultury prawne*, Warszawa 2010.
- Tushnet M., *Why the Constitution Matters*, Yale University Press 2010.
- Wachholz Sz., *Wolność i władza (Z rozważań nad Konstytucją RP)*, Kraków 1935.
- Wandycz P., *Aleksander Skrzyński – minister spraw zagranicznych II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2006.
- Wasilewski A., *Polska Służba Konsularna 1918-1939 (akty prawne, organizacja, działalność)*, Toruń 2004.
- Wieciech T., *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Australii*, Kraków 2009.
- Wieciech T., *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Australii*, Kraków 2009.
- Wiernadskij G.W., *Oczerk istorii prawa Russkogo gosudarstwa XVIII-XIX w. (w pieriod impierii)*, Praga 1924.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921-1935*, Warszawa-Poznań 1987.
- Witte S. J., *Izbrannye wspomnianija, 1849-1911 g.*, Moskwa 1991.
- Witte S. J., *Wspominania*, t. II: *1894 – oktjabr' 1905. Carstwowanie Nikolaja II*, Moskwa 1960.
- Witte S. J., *Wspominania*, t. III: *17 oktjabria 1905-1911. Carstwowanie Nikolaja II*, Moskwa 1960.
- Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pultusk 2003.
- Wspominania Suchomlinowa*, s. przedisłowiem W. Newskogo, Moskwa-Leningrad 1926.
- Wrona J., *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I – 5 XII 1991)*, [w:] *Rządy koalicyjne w III RP*, pod red. M. Chmaja, Olsztyn 2006.
- Zając W., *Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski*, Warszawa 1999.
- Zajonczkowskij P. A., *Krizis samodierżawija na rubieże 1870-1880 godow*, Moskwa 1964.
- Zajonczkowskij P. A., *Rossijskoje samodierżawije w konce XIX stoletija (politczeskaja rieakcija 80-ch – naczala 90-ch godow)*, Moskwa 1970.
- Zimmerman J. F., *Contemporary American Federalism. The Growth of National Power*, Praeger 1992.

Artykuły

- Blumówna H., *Xawery Dunikowski, próba charakterystyki*, „Rocznik Zakładu Narodowego im. Ossolińskich”, t. III, Wrocław 1998.
- Bogdanowicz P., *Instytucja pytań prejudycjalnych w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5.
- Borodin A. P., *Prawaja grupa Gosudarstwiennogo Sowietu w 1906-1917 godach*, „Otieczestwiennaja istorija” 1998, nr 3.
- Carstkosielskoje sowieszczanie*, „Byłoje” 1917, nr 3(25).
- Cartabia M., *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, „Giurisprudenza Costituzionale” 2008, nr 1.
- Czarny P., *Sądownictwo konstytucyjne w częściach składowych państw federalnych (na wybranych przykładach)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 2.
- Daniec J., *Karalność pojedynku w obowiązującym ustawodawstwie karnym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1929, nr 1.
- Daniele L., *Corte costituzionale e pregiudiziale comunitaria. Alcune questioni aperte*, „Giurisprudenza Costituzionale” 2009, nr 4.

- Dniwnik A. A. *Połowcowa*, „Krasnyj Archiw” 1923, t. III.
- Fojnickij I. J., *Narodnyje obyčaj po ugotownomu prawu*, „Zapiski RGO po otdieleniju etnografii” 1878, t. 8, otd. 3.
- Fojnickij I. J., *Uczeniye o nakazaniyach w swiazi s tiurmowiedienijem*, SPb 1889.
- „Gazzetta Ufficiale della Repubblica” 14 III 1953 r., nr 62.
- Ghera F., *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale dopo le decisioni nn. 102 e 103 del 2008*, „Giurisprudenza Costituzionale” 2009, nr 2.
- Giessen I.W., *W dwóch wiekach. Żywniennyj otcziet*, „Archiw Russkoj Riewolucii”, t. XXII, Berlin 1934, reed. Moskwa 1993.
- I. J. Fojnickij (*nekrotog*), „Wiesticnik prawa” 1913, nr 39.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część II: Samorząd w latach 1933-1939*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6.
- Jaroszyński M., *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1937, z. 1-2.
- Koksanowicz G., *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w okresie II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2.
- Konopacki S., *Dylematy federalizmu europejskiego*, „Studia Europejskie” 1998, nr 4.
- Kustra A., *Sądy Konstytucyjne a procedura prejudycjalna przed Sądem Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4.
- Laidler P., *I poprawka do konstytucji Stanów Zjednoczonych w interpretacji Sądu Najwyższego USA*, „Zeszyty Naukowe WSH” 2007, nr 1.
- Lieven D.C., *Stereotyping an Elite: The appointed Members of the State Council, 1894-1914*, „Slavonic and East European Review” 1985, no 2.
- Lis-Staranowicz D., Sokalska E., *Mark Tushnet, Why the Constitution Matters*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5.
- Lis-Staranowicz D., *Spór sądów o słowackie emerytury, czyli Trybunał Sprawiedliwości UE versus Sąd Konstytucyjny Czeskiej Republiki*, „Journal of Modern Science” 2012, nr 3.
- Łatkin W. N., *Uczebnik istorii ruskogo prawa, pieriod impierii*, SPb 1909.
- Łopuchin W. B., *Poslie 25 Oktiabria*, Publikacja Ł. Burcewa, „Minuwszeje. Istoriczieskij almanach”, T. I, Moskwa 1990.
- Malec D., *Sejm Ustawodawczy 1919-1922. W 90 rocznicę pierwszego posiedzenia*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- N. S. Tagancew (*k 50-letniemu jubiluju*), „Juridiczieskij wiestnik” 1913, kn. 11.
- Pawłowski Sz., *Upadek rządu mniejszościowego-analiza porównawcza polskich i niemieckich rozwiązań ustrojowych*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4.
- Seidler G. L., *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 12.
- Sokalska E., *Federalizm and the American Court Organization*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13.
- Sokalska E., *Organy samorządowe miast niewydziałonych w świetle ustawy „scaleniowej” z 23 marca 1933 r.*, „Studia Prawnoustrojowe” 2003, nr 3.
- Sokolewicz W., *Rząd w przyszłej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 7.
- Tagancew N. S., *K istorii manifesta 6 awgusta 1905 goda*, „Krasnyj archiw” 1926, t. I (14).
- Wieciech T., *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie, J. Jaskiernia (red.)*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1.
- Zakrzewska J., *Przemiany władzy lokalnej*, „Studia Prawnicze” 1981, nr 1-2.