

Supremacja władzy ustawodawczej w okresie przejściowym na podstawie Małej konstytucji z 1919 r.

Wstęp

Od momentu odzyskania przez Polskę niepodległości do chwili wejścia w życie konstytucji z 17 marca 1921 r. można mówić o okresie przejściowym¹ w istnieniu Państwa Polskiego. Okres ten można podzielić na okres dyktatury Tymczasowego Naczelnika Państwa (14 listopada 1918 r. – 9 lutego 1919 r.)² oraz okres Sejmu Ustawodawczego (10 lutego 1919 r. – 28 listopada 1922 r.)³, który kształtowała Mała konstytucja, czyli uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. „o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa”⁴. Uchwała ta, przyjęta w literaturze jako Mała konstytucja⁵, zawierała podstawowe przepisy regulujące ustroj nowo powstałego państwa aż do czasu uchwalenia konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 r., czyli dłużej, niż planowano. Jednak organy powstałe

¹ Za takim określeniem opowiadał się W. Komarnicki, patrz W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 1937, s. 23; w literaturze można spotkać się również z określeniem „provisorium konstytucyjne”, patrz R.P. Krawczyk, *Najwyższa Izba Kontroli w II Rzeczypospolitej pod rządami Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r.*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1991, nr 45, s. 75, a za nim K. Kaczmarczyk-Kłak, *System rządów w Polsce w latach 1918–1922*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 1, s. 57-58.

² Szerzej o tym okresie m.in.: A. Kulig, *Kształtowanie formy rządów u progu niepodległej Polski (1917–1926)*, 2013, s. 136-149 i K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 61-66 oraz przywołana w tych pracach literatura.

³ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 23.

⁴ Dziennik Praw Państwa Polskiego (dalej Dz.Pr.P.P.) nr 19, poz. 226.

⁵ Pojęcie „małej konstytucji” używane już było w okresie międzywojennym m.in. przez W. Komarnickiego, *Ustrój państwowy...*, s. 26 (wcześniej posługiwał się pojęciem „krótkiej konstytucji”, patrz W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 2008 (reprint wydania z 1922 r.), s. 64; Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, Warszawa 1929, s. 627. Określenie to przyjęło się nie tylko w powszechnym użyciu, ale także przez naukę i obecnie używane jest powszechnie w nauce prawa konstytucyjnego o czym wspomina S. Rogowski, *Małe konstytucje (1919–1947–1992)*, „Przegląd Sejmowy” 1999, R. VII, nr 2 (31), s. 11.

na podstawie Małej konstytucji funkcjonowały jeszcze dłużej. Regulowała to ustawa przechodnia z dnia 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej⁶. Na jej podstawie naczelne organy władzy istniejące w momencie uchwalenia konstytucji marcowej istnieć miały do czasu utworzenia się nowych. W związku z tym Sejm Ustawodawczy rozwiązał się z mocy samego prawa w dniu zebrania się Sejmu i Senatu I kadencji, tj. 28 listopada 1922 r. Natomiast Naczelnik Państwa złożył swój urząd na ręce wybranego na mocy konstytucji marcowej Prezydenta Rzeczypospolitej Gabriela Narutowicza w dniu 14 grudnia 1922 r.⁷

Ustrój ustalony przez Małą konstytucję charakteryzował się odrzuceniem zasady podziału władzy, gdzie pełnię władzy przypisał sobie Sejm, który oprócz władzy ustawodawczej posiadał naczelne kierownictwo w dziedzinie egzekutywy⁸. Wpływ na taki kształt Małej konstytucji wynikał z pewnością z aktualnej sytuacji politycznej oraz towarzyszącego jej tworzeniu pośpiechu. W związku z tym przepisy Małej konstytucji sformułowane zostały lakonicznie, a przez to niejasno i mało precyzyjnie. Budziło to później rozbieżności interpretacyjne oraz inną niż wynikałoby z samych postanowień Małej konstytucji praktykę jej stosowania⁹. W praktyce Naczelnik Państwa nigdy nie zajął pozycji, jaka mu przysługiwała na mocy Małej konstytucji. Zgodnie z postanowieniami Małej konstytucji był on najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych, przez co z jednej strony odebrano mu charakter szefa egzekutywy, z drugiej na Sejm nałożono obowiązek rozstrzygania nie tylko spraw cywilnych, ale także wojskowych, a że to nie było możliwe, Naczelnik Państwa uzyskał faktycznie szerokie kompetencje podmiotu władzy wykonawczej, co było niezgodne z duchem i treścią Małej konstytucji i przyczyniło się do powstania wielkich trudności w rządach państwowych¹⁰.

W związku z tym warto prześledzić relacje i zależności, jakie zachodziły pomiędzy Naczelnikiem Państwa Józefem Piłsudskim oraz rządem a Sejmem Ustawodawczym. W tym celu dokonuję przede wszystkim analizy poglądów doktryny, zarówno tej z okresu międzywojennego, jak i powstałej po II drugiej wojnie światowej, a także sprawozdań sejmowych.

⁶ Dz. U. z 1921 r., nr 44, poz. 268.

⁷ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 34; patrz też Uchwała z dnia 28 lipca 1922 r. o terminie pierwszych wyborów do Sejmu i Senatu na zasadzie nowej ordynacji wyborczej (Dz. U. z 1922 r., nr 66, poz. 592) oraz „Protokół przekazania władzy przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego Prezydentowi Rzeczypospolitej Gabrjelowi Narutowiczowi” (Dz. U. z 1922 r., nr 109, poz. 1007).

⁸ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1925, s. 207.

⁹ M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919 – 1926*, Warszawa 1969, s. 44-47.

¹⁰ Z. Cybichowski, *Encyklopedia...*, s. 627.

1. Proces uchwalenia Małej konstytucji

Zgodnie z postanowieniami dekretu z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej¹¹, po tym jak odbyły się wybory do Sejmu Ustawodawczego¹², Józef Piłsudski złożył w dniu 20 lutego 1919 r. na ręce marszałka Sejmu Wojciecha Trąpczyńskiego urząd Tymczasowego Naczelnika Państwa. Tego samego dnia sejm podjął uchwałę o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa.

Proces uchwalenia Małej konstytucji warto omówić szerzej ze względu na pełne zrozumienie genezy Małej konstytucji i późniejszych wzajemnych stosunków pomiędzy organami władzy.

Analizę należy rozpocząć od momentu prac nad projektem Małej konstytucji przez Konwent Seniorów, który stworzony był na zasadzie reprezentacji tych klubów, które posiadały co najmniej 12 członków¹³. Pracę nad projektem Małej konstytucji rozpoczęły się po uchwaleniu przez Sejm tymczasowego regulaminu sejmu i wyborze marszałka sejmu¹⁴. Konwent Seniorów, obradujący pod przewodnictwem marszałka sejmu, zajął się wtedy podstawową kwestią, a więc ustaleniem organizacji naczelnych władz państwa. Co ciekawe, sprawa ta przebiegała całkowicie poza Radą Ministrów. Natomiast w Sejmie precyzowano stanowiska poszczególnych ugrupowań politycznych. Za utrzymaniem dotychczasowej władzy przez Piłsudskiego opowiadały się lewica i PSL „Piast”. Endecja była za skoncentrowaniem władzy wykonawczej w rękach marszałka sejmu, co oznaczałoby niemal całkowity wpływ na kierownictwo aparatem państwowym przez Związek Ludowo-Narodowy. Ostatecznie sprawa organizacji naczelnych władz państwowych stała się przedmiotem obrad Konwentu Seniorów w dniu 19 lutego 1919 r. Punktem wyjścia był projekt posła PSL „Piast” Franciszka Bardla, który najprawdopodobniej był wstępnie skonsultowany z Piłsudskim. W dyskusji sejmowej projekt ten został uzupełniony sformułowaniami wskazującymi na decydujące znaczenie Sejmu Ustawodawczego, że „władzą suwerenną i ustawodawczą w państwie polskim jest sejm ustawodawczy”. Na takie rozwiązanie nie chciał przystać J. Piłsudski, który zakwestionował te uzupełnienia projektu, nie chcąc się zgodzić na ograniczenie go w sprawowaniu funkcji Naczelnika Państwa. W celu znalezienia kompromisu, na prośbę Konwentu Seniorów, z Piłsudskim

¹¹ Dz.Pr.P.P. nr 17, poz. 41.

¹² Wybory odbyły się na podstawie dekretu Naczelnika Państwa z dnia 26 listopada 1918 r. (Dz.Pr.P.P. nr 18, poz. 46) o ordynacji wyborczej, która została oparta na prawie wyborczym powszechnym, bezpośrednim, tajnym, równym oraz na zasadzie proporcjonalności według list. Warto podkreślić, że ordynacja wyborcza przyznawała prawo głosowania również kobietom. Wybrany na tej podstawie Sejm Ustawodawczy rozpoczął swoje obrady 10 lutego 1919 r.

¹³ Pełny skład ówczesnego Konwentu Seniorów podaje M. Pietrzak [w:] *Rządy parlamentarne...*, s. 44.

¹⁴ Marszałkiem sejmu wybrano Wojciecha Trąpczyńskiego.

skontaktował się marszałek Trąmpczyński. Ostatecznie Konwent Seniorów nie zgodził się na żądanie Piłsudskiego dotyczące usunięcia zakwestionowanych przez niego sformułowań. W ramach kompromisu zaprotokołowano stwierdzenie, które nie znalazło się w tekście projektu, że „wszystkie stronnictwa są zgodne co do tego, że pod punkt II 5 nie podpadają wojskowe rozporządzenia strategiczne lub taktyczne”. Przyjęte ustalenia Konwentu przekazał Piłsudskiemu marszałek sejmu. Wprawdzie nie znamy żadnych szczegółów przyjęcia przez Piłsudskiego decyzji Konwentu, jednak widocznie musiał się z tym pogodzić, gdyż przyjął funkcje Naczelnika Państwa w trybie uregulowanym przez projekt.

Zatem przyjęto niejako milcząco, że bez względu na regulacje dotyczące organizacji władz naczelných, Piłsudski pozostanie Naczelnym Dowódcą i w dalszym ciągu będzie kierował wojskiem¹⁵.

Dopiero w trakcie przesilenia rządowego, na posiedzeniu Konwentu Seniorów, które odbyło się 12 czerwca 1922 r., Piłsudski uzasadnił swoje stanowisko w tej sprawie¹⁶.

W dniu 20 lutego miało miejsce 3 posiedzenie Sejmu Ustawodawczego, na którym zjawił się Piłsudski. W swoim wystąpieniu scharakteryzował swoją dotychczasową politykę, podziękował rządowi Moraczewskiego i Paderewskiego za działania przygotowujące zwołanie sejmu oraz za nieregulowanie tych spośród zasadniczych spraw, które miały być rozstrzygane wyłącznie przez Sejm¹⁷. Słusznie zauważył An-

¹⁵ A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 196-200; także R. Kraczkowski, *Mała konstytucja z dnia 20 lutego 1919 r.*, [w:] R. Jastrzębski, M. Zubik (red. nauk.), *Małe konstytucje. Ustawy zasadnicze okresów przejściowych 1919 – 1947 – 1992*, Warszawa 2014, s. 12-14; A. Kulig, *op. cit.*, s. 153.

¹⁶ Szerzej o tym w dalszej części pracy.

¹⁷ „Wysoki Sejmie! Z chwilą, gdy losy w ręce moje oddały ster odradzającego się Państwa Polskiego, postawiłem sobie jako zasadniczy podstawowy cel moich rządów zwołanie Sejmu Ustawodawczego do Warszawy. W wielkim chaosie i rozprzężeniu, które ogarnęło po wojnie całą środkową i wschodnią Europę, chciałem właśnie z Polski uczynić ośrodek kultury, w którym rządzi i obowiązuje prawo. Wśród olbrzymiej zawieruchy, w której miliony ludzi rozstrzyga sprawy jedynie gwałtem i przemocą, dążyłem, by właśnie w naszej Ojczyźnie konieczne i nieuniknione tarcia społeczne były rozstrzygane w sposób jedynie demokratyczny: za pomocą praw, stanowionych przez wybrańców narodu. Staralem się osiągnąć swój cel jak najspieszniej. Chciałem bowiem, by kładąc trwałe fundamenty pod swe odrodzenie, Polska wyprzedziła sąsiadów i w ten sposób stała się przyciągającą, dającą zapewnienie choćby nie najszybszego, lecz spokojnego i prawnego rozwoju. Główne to zadanie moich rządów nie łatwym było do rozwiązania. Niełatwo jest bowiem utrzymać spokój wśród szalejącej burzy, wśród ogólnej niepewności i chwiejności instytucji i urzędów ludzkich. Niełatwym było utrzymać równowagę, rządząc podczas wojny, która rozgorzała na wszystkich naszych granicach. To też uważam za swój przyjemny obowiązek podnieść tu z wdzięczności pracę tych, którzy mi ciężkie zadanie ułatwili i dopomogli mi szczęśliwie je rozwiązać. Składam podziękowanie wszystkim najbliższym pomocnikom cywilnym i wojskowym, przede wszystkim zaś obu prezydentom rady ministrów: p. Moraczewskiemu i Paderewskiemu. Zgodnie ze swym zasadniczym celem i głębokim przekonaniem, że w Polsce XX-ego wieku źródłem praw może być jedynie Sejm, wybrany na podstawach demokratycznych, – obu rządowi, które do życia powołałem, stawiałem jako główny warunek, by uznawały siebie za rząd jedynie tymczasowy, a pracę swą za załatwienie tylko konieczności państwowych i nie regulowały zasadniczych spraw życia politycznego i społecznego za pomocą dekretów, nie uświęco-

drzej Ajnenkiel¹⁸, że Piłsudski w swojej deklaracji akcentował ustawodawcze funkcje Sejmu i nie określił go jako najwyższego organu władzy państwowej. Natomiast wyraźnie podkreśla, że nadal kieruje wojskiem i mówi to w taki sposób, że można wyciągnąć wniosek, iż władza wojskowa Naczelnika nie podlega Sejmowi Ustawodawczemu. Po tym wystąpieniu przedstawiono Sejmowi w imieniu wszystkich klubów poselskich projekt, który został jednomyślnie przyjęty jako Mała konstytucja. Następnie marszałek sejmu ponownie przekazał władzę Naczelnika Państwa Józefowi Piłsudskiemu, używając przy tym sformułowania, że powierza mu „władzę naczelną państwa”¹⁹. Piłsudski, mimo że postanowienie Sejmu nie było zgodne z jego planami, przyjął ten urząd²⁰.

nych uchwałą wybrańców narodu. Również zgodnie z tym celem całe wojsko polskie, któremu mam zaszczyt przewodzić, złożyło jednobrzmiące uroczyste ślubowanie, że się podda wszystkim prawom wynikającym z uchwał i postanowień Sejmu, a osobiście razem z całym garnizonem warszawskim złożyłem to ślubowanie dnia 13 grudnia ubiegłego roku. Pomimo wszystkich przeszkód udało mi się zasadniczy cel moich rządów osiągnąć i zebrać w Warszawie pierwszy Sejm Polski w warunkach spokojnych nie przeszkadzających jego pracom. Uważam, że po jego ukonstytuowaniu się rola moja jest skończona. Jestem szczęśliwy, że posłuszny swej żołnierskiej przysiędze i swemu przekonaniu postawić mogą do dyspozycji Sejmu swą władzę, którą dotąd w narodzie piastowałem. Oświadczam niniejszym, że składam swój urząd Naczelnika Państwa w ręce Pana Marszałka Sejmu (*Naczelnik Państwa opuszcza salę*)”, sprawozdanie stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r., s. 54-55.

¹⁸ A. Ajnenkiel, *Spór o model...*, s. 201; podobnie R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 14-15.

¹⁹ Uwagę na te słowa zwrócił również R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 15; sprawozdanie stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r., s. 57: „Marszałek: Komendancie Józefie Piłsudski! Sejm Ustawodawczy jednomyślnie postanowił dzisiaj władzę Naczelnika Państwa oddać znowu w Twoje ręce. W myśl tej uchwały władzę naczelną państwa, którą byłeś złożył w moje ręce, znowu Tobie powierzam z życzeniem, ażebyś ją sprawował na pożytek narodu i na chwałę Ojczyźnie. (*Ożywione oklaski i brawa*)”.

²⁰ „Głęboko wzruszony dziękuję Panom za ten zaszczyt i za tę uchwałę, którą Panowie powierzacie mi znowu władzę, przed chwilą w wasze ręce złożoną. Uważam to sobie Panowie, za wielką nagrodę, za ciężką, nieraz bardzo ciężką pracę całego mego życia. Nie mogę jednak ukryć, Panowie, że postanowienie Wasze stało się w sprzeczności z moimi najserdeczniejszymi planami i zamiarami. Uważam, że ja z moją naturą czynną, z moim, przyznam się otwarcie do wady, uporem litewskim, z moją względnie małą ustępliwością w zawiłych, trudnych, a specjalnie drażliwych sprawach politycznych, mało się nadaję do spełnienia urzędu, który ma charakter przedewszystkim polityczny. Z chwilą więc, gdy udało mi się spełnić główne moje zadanie jako Naczelnika rządu zwołać Sejm – miałem zamiar wszystkie swoje siły i całą swoją energię poświęcić jedynie i wyłącznie sprawom tym, które uważałem dla siebie za najodpowiedniejsze, sprawom wojskowym. Ale jako żołnierz posłusznie stoję wobec postanowienia Waszego, którzy reprezentujecie tutaj całą Ojczyznę. Przyjmuję ten urząd, który Wy swoim postanowieniem mnie oddajecie. Liczę, że przytem zaufanie ułatwicie mi ogromnie niesienie tego ciężaru, który na barki mi włożyliście. A chcę wierzyć, moi Panowie, że razem z Sejmem dokończę wykonania tego testamentu, który nam przez przodków jęczących w niewoli został przykazany. Stworzyliśmy Polskę Wolną i Niepodległą. Polska tęskni do ostatniego słowa, które w tym testamencie stoi – do Polski istotnie Zjednoczonej. (*Oklaski i brawa*). Chcę wierzyć, że przy pomocy całego Sejmu, uda się tej pracy, która wydaje się nieraz bardzo ciężką, z tryumfem i sławą dla Polski dokonać. Jeszcze raz dziękuję Panom. (*Okrzyk na lewicy: Niech żyje! Ożywione oklaski i brawa. Naczelnik Państwa opuszcza salę*)”, sprawozdanie stenograficzne z 3. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r., s. 57-58.

2. Zwierzchnia władza Sejmu Ustawodawczego a władza Naczelnika Państwa

W pierwszej części Małej konstytucji Sejm Ustawodawczy przyjął oświadczenie J. Piłsudskiego²¹, że składa w ręce Sejmu urząd Naczelnika Państwa do wiadomości i wyraził mu podziękowanie za pełne trudów sprawowanie urzędu w służbie dla ojczyzny, czyli za okres sprawowania władzy wojskowej od 11 listopada 1918 r.²², a od 14 listopada 1918 r. jednolitej władzy państwowej²³, do dnia 20 lutego 1919 r.

Z drugiej części wynikało, że „aż do ustawowego uchwalenia tej treści Konstytucji, która określi zasadniczo przepisy o organizacji naczelnych władz w Państwie Polskim, Sejm powierza dalsze sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa Józefowi Piłsudskiemu na następujących zasadach:

1. Władzą suwerenną i ustawodawczą w Państwie Polskim jest Sejm Ustawodawczy; ustawy ogłasza Marszałek z kontrasygnacją Prezydenta Ministrów i odnośnego Ministra fachowego.
2. Naczelnik Państwa jest przedstawicielem Państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych.
3. Naczelnik Państwa powołuje Rząd w pełnym składzie na podstawie porozumienia z Sejmem.
4. Naczelnik Państwa oraz Rząd są odpowiedzialni przed Sejmem za sprawowanie swego urzędu.
5. Każdy akt państwowy Naczelnika Państwa wymaga podpisu odnośnego Ministra²⁴.

Mała konstytucja została uzupełniona przez uchwałę Sejmu z 13 lutego 1920 r.²⁵, która stanowiła dodatek do ust. 2 pkt 1. Wydanie tej uchwały spowodowane było polityką ministra skarbu, który kazał emitować bilety bankowe bez zezwolenia Sejmu²⁶. Na mocy tej uchwały emisja biletów Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej, czyli jedynej emisyjnej instytucji Państwa Polskiego lub innych biletów, obciążających Skarb Państwa, a także zaciąganie pożyczek państwowych oraz przyjmowanie przez Państwo gwarancji finansowych nie mogło nastąpić bez uprzedniego zezwolenia Sejmu²⁷.

²¹ Piłsudski postąpił zgodnie z art 1 dekretu o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej z 22 listopada 1918 r.: „Obejmuję, jako Tymczasowy Naczelnik Państwa, Najwyższą Władzę Republiki Polskiej i będę ją sprawował aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego”.

²² Na mocy Orędzia Rady Regencyjnej w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich brygadjerowi Józefowi Piłsudskiemu (Dz.Pr.P.P. nr 17, poz. 38).

²³ Zgodnie z postanowieniami dekretu z dnia 14 listopada 1918 r. (Dz.Pr.P.P. nr 17, poz. 40).

²⁴ Dz.Pr.P.P. nr 19, poz. 226.

²⁵ Dz.Pr.P.P. nr 17, poz. 84.

²⁶ Z. Cybichowski, *Polskie prawo...*, s. 211.

²⁷ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 26.

Zgodnie z powyższymi zasadami Sejm Ustawodawczy uzyskał w państwie miejsce naczelne. Sprawował władzę suwerenną²⁸ i ustawodawczą, a więc posiadał wyłączne prawo stanowienia ustaw. Poza tym marszałek sejmu otrzymał prawo ogłaszania ustaw z kontrasygnatą prezydenta ministrów i właściwego ministra²⁹. Odebranie tradycyjnej kompetencji należącej do głowy państwa miało na celu wzmocnienie pozycji marszałka sejmu, co było ukłonem w kierunku Związku Ludowo-Narodowego. Zatem Sejm Ustawodawczy posiadał władzę zwierzchnią, która była jednolita i niepodzielna, oraz urządzał wszelkie stosunki w państwie. Sejmowi przysługiwało zatem także prawo inicjatywy ustawodawczej. Sposób jego realizacji określał Tymczasowy Regulamin Sejmu Ustawodawczego, na mocy którego z wnioskiem mogła wystąpić komisja sejmowa, ewentualnie większość lub mniejszość tej komisji albo poseł, o ile został poparty podpisami nie mniej niż 15 posłów. Z wnioskiem mógł wystąpić również rząd³⁰.

Kolejnym wyrazem supremacji Sejmu Ustawodawczego był brak określenia jego kadencji i sposobu rozwiązania. W rękach samego Sejmu pozostawała więc kwestia długości jego istnienia, a więc ani rząd, ani Naczelnik Państwa nie mogli go rozwiązać³¹. Poza tym czynnikiem wzmacniającym pozycję Sejmu była samodzielność zwoływania posiedzeń oraz obradowanie nie na sesjach, lecz w permanencji³². Pozycję Sejmu Ustawodawczego wzmacniała również możliwość uchwalenia ustawy zasadniczej, przy czym sam określał tryb pracy nad konstytucją oraz tryb jej uchwalenia³³. Należy jeszcze dodać, że Sejm rozszerzył wcześniej ustanowiony przez Naczelnika Państwa dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o nietykalności posłów³⁴, wydając ustawę z dnia 8 kwietnia 1919 r.³⁵, która bardzo je rozszerzyła³⁶.

²⁸ Interpretacja pojęcia „władzy suwerennej” Sejmu Ustawodawczego nie była jednolita. Według S. Krukowskiego taki zapis stanowił o odrzuceniu zasady podziału władzy, gdzie suwerenem nie był naród, lecz jego reprezentacja, czyli sejm, patrz S. Krukowski, *Mała konstytucja z 1919 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990, s. 13; podobnie K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 67-68. Inne stanowisko zajął R. Kraczkowski, według którego słowa te wyrażały tylko zasadę koncentracji w Sejmie Ustawodawczym pełni władzy państwowej i nie oznaczało przypisania sobie przez niego atrybutu suwerenności, patrz R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 15.

²⁹ A. Gwiżdż, [w:] F. Ryszka (red.), *Historia Państwa i Prawa Polskiego 1918 – 1939, część I*, Warszawa 1962, s. 111.

³⁰ R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 15; Tymczasowy regulamin obrad Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1919, druk nr 1, art. 15 i 16.

³¹ A. Ajnenkiel, *Spór o model...*, s. 202; A. Kulig, *op. cit.*, s. 156.

³² Ogółem w latach 1919-1922 Sejm Ustawodawczy odbył 342 posiedzenia, patrz S. Krukowski, *op. cit.*, s. 14.

³³ K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 68.

³⁴ Dz.Pr.P.P, nr 17, poz. 178.

³⁵ Dz.Pr.P.P, nr 31, poz. 263.

³⁶ Szerzej na temat tej ustawy pisał W. Komarnicki, który analizował postanowienia tej ustawy w porównaniu z rozwiązaniami francuskimi, patrz W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 78-88.

Natomiast Naczelnik Państwa był przedstawicielem państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych. Zatem reprezentował państwo w stosunkach międzynarodowych i stał na czele administracji państwowej cywilnej i wojskowej, pozostając najwyższym wykonawcą uchwał sejmu³⁷. Funkcja wykonawcza Naczelnika Państwa nie została bliżej określona w Małej konstytucji, a więc nie zostało sprecyzowane chociażby to, jaki był stosunek Naczelnika Państwa do rządu, czy mógł wydawać rozporządzenia wykonawcze do ustaw, czy mógł mianować na wyższe urzędy w administracji państwowej, mianować sędziów lub czy posiadał prawo łaski.

Z kolei rząd miał być mianowany przez Naczelnika Państwa na podstawie porozumienia z Sejmem. Miał się składać z prezydenta ministrów i ministrów. Jednak sposób porozumiewania się Naczelnika Państwa z Sejmem nie został dookreślony³⁸. W praktyce ustrojowej Naczelnik Państwa nominował premiera i mimo iż nie było przewidziane w Małej konstytucji, powierzał mu misję utworzenia gabinetu. Jednak Naczelnik musiał w tym zakresie porozumieć się z Sejmem. Jego rola przy mianowaniu ograniczała się w istocie do akceptacji decyzji Sejmu³⁹. Polegało to na tym, że najpierw podejmował inicjatywę, polegającą na ustaleniu odpowiedniego kandydata, którego mógł również zaproponować marszałek sejmu bądź przedstawiciele klubów sejmowych. Najczęściej kandydata proponował marszałek sejmu, który informował o tym Konwent Seniorów. Jeśli kandydat na premiera uzyskał pozytywną opinię Konwentu, marszałek sejmu zawiadamiał o tym Naczelnika i powierzał mu misję tworzenia rządu, a w piśmie skierowanym do kandydata umieszczano zwrot „po porozumieniu z Sejmem Ustawodawczym w osobie jego marszałka”. Desygnowany na premiera rozpoczynał wtedy rozmowy ze stronnictwami w sprawie obsady poszczególnych resortów⁴⁰. Można to uznać za zwiększenie wpływów marszałka sejmu kosztem uprawnień Naczelnika Państwa⁴¹. Jednak Naczelnik Państwa również miał wpływ na obsadę resortów, zwłaszcza przy obsadzaniu urzędu ministra spraw zagranicznych i ministra spraw wojskowych. Po ustaleniu obsady poszczególnych resortów premier przedstawiał Naczelnikowi Państwa nowy rząd, a ten dokonywał oficjalnej nominacji. Na koniec całego procesu wyłaniania rządu premier stawał przed Sejmem i prezentował program gabinetu⁴².

Słuszny wydaje się pogląd, że w praktyce istnienie i ewentualna dymisja rządu zależała od swoistego milczącego *consensusu* większości izby i Naczelnika Państwa⁴³.

³⁷ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 26.

³⁸ R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 16-17.

³⁹ M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 159-160.

⁴⁰ S. Krukowski, *op. cit.*, s. 15-16; szerzej o powołaniu rządu A. Kulig, *op. cit.*, s. 173-176 oraz w przytoczonej tam literaturze.

⁴¹ R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 17.

⁴² S. Krukowski, *op. cit.*, s. 16.

⁴³ S. Rogowski, *Małe konstytucje...*, s. 20.

Sytuacja zmieniła się w czasie przesilenia rządowego mającego miejsce w czerwcu – lipcu 1922 r., co skutkowało wydaniem uchwały ustalającej interpretację pkt 3. Wywołane ono było negatywną oceną rządu Antoniego Ponikowskiego w czerwcu – lipcu 1922 r. przez Piłsudskiego, a następnie przyjęciem jego dymisji. Wprawdzie nie naruszono w tym przypadku Małej konstytucji, jednak postąpiono wbrew zwyczajowi parlamentarnemu, w myśl którego głowa państwa nie powinna udzielać dymisji rządowi, jeśli ten miał poparcie parlamentu. Wiązało się to z tym, że rząd był odpowiedzialny przed parlamentem (pkt 4). Piłsudski, który kwestionował prawo Konwentu Seniorów do reprezentowania sejmu, zażądał od Sejmu Ustawodawczego bliższego wyjaśnienia pkt 3 Małej konstytucji⁴⁴. Oprócz podważenia roli Konwentu Seniorów, który nie miał podstaw w regulaminie sejmu, Piłsudski domagał się wyjaśnienia: 1) co oznacza słowo „powołuje”, mianowicie jaką rolę czynną to słowo przypisuje Naczelnikowi Państwa? 2) Co znaczą słowa „na podstawie porozumienia”, a mianowicie kto decyduje? 3) Co znaczy słowo „z Sejmem”, to jest, w jaki sposób ma być wola Sejmu wyrażona⁴⁵. W wyniku tego podjęto uchwałę, przeforsowaną przez prawicę, zgodnie z którą inicjatywa wysunięcia kandydata na premiera należała do Naczelnika Państwa, ale kandydat musiał uzyskać zgodę Sejmu, a dokładnie utworzonej Komisji Głównej, która składała się z delegacji poszczególnych klubów. Sytuacja unormowała się dopiero po tym, gdy Komisja Główna odrzuciła kandydata Naczelnika Państwa (Artura Śliwińskiego), a Naczelnik odmówił podpisania nominacji nowo sformowanego rządu przez Wojciecha Korfantego. Pociągnięto to za sobą wnioski o wotum nieufności wobec Naczelnika Państwa, który został odrzucony. Wtedy Piłsudski ponownie zaproponował swojego kandydata (Juliana Nowaka) zaakceptowanego przez Sejm.

Kompromis osiągnięty w wyniku tego konfliktu był zgodny z założeniami Małej konstytucji, czyli kandydat na szefa rządu musiał mieć poparcie zarówno Naczelnika Państwa, jak i Sejmu⁴⁶. Wydaje się, że w wyniku tego konfliktu nie doszło do wzmocnienia pozycji Naczelnika Państwa względem Sejmu, ponieważ w dalszym ciągu konieczna była akceptacja parlamentu w procesie powoływania rządu. Zresztą założeniem Małej konstytucji nie było pozbawienie głowy państwa jakiegokolwiek wpływu na proces kształtowania się rządu, lecz podejmowanie w tej sprawie rozwiązań kompromisowych⁴⁷.

⁴⁴ S. Krukowski, *op. cit.*, s. 16.

⁴⁵ K. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości Polskiej: najważniejsze dokumenty 1912 – styczeń 1924*, Kraków 1924, s. 623.

⁴⁶ Z. Cybichowski, *Polskie prawo...*, s. 210-211; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 138-141, 156-158, 160-161; S. Krukowski, *op. cit.*, s. 16-17; A. Kulig, *op. cit.*, s. 176-178.

⁴⁷ S. Rogowski, *Praktyka konstytucyjna w okresie obowiązywania małej konstytucji z 1919 r.* [w:] R. Jastrzębski, M. Zubik (red. nauk.), *op. cit.*, s. 41; K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 69; inaczej

Warto jeszcze dodać, że wobec milczenia Małej konstytucji w kwestii częściowych zmian w składzie rządu dochodziło do nich z pominięciem udziału Sejmu. Odbywało się to w ten sposób, że Naczelnik Państwa na wniosek Prezydenta Ministrów odwoływał i powoływał członków gabinetu, o czym powiadamiał Sejm Ustawodawczy za pośrednictwem Marszałka Sejmu. Jednak zachodziły również przypadki, gdy wymuszano ustąpienia członka rządu na skutek odrzucania istotnych dla ministra przedłożeń ustawodawczych lub zaostrzającej się krytyki parlamentarnej. Poza tym Sejm Ustawodawczy wyposażony był w instrumenty kontroli wobec egzekutywy. Wprawdzie nie było do nich bezpośredniego odwołania w Małej konstytucji, jednak w praktyce parlamentarnej wykształciły się różne formy kontroli, np. instytucja interpelacji, prawo żądania obecności i żądania informacji na posiedzeniach komisji, sprawozdania ministrów, debaty, rezolucje. Biorąc pod uwagę wszystkie te instrumenty, można przyjąć, że konstruktywny wpływ Sejmu Ustawodawczego na działalność Rady Ministrów był stosunkowo słaby⁴⁸.

W pkt 4 znalazł się kolejny przejaw zasady supremacji Sejmu. Naczelnik Państwa wraz z rządem byli bowiem odpowiedzialni przed Sejmem za sprawowanie swojego urzędu. W Małej konstytucji nie zawarto rozróżnienia między odpowiedzialnością polityczną i konstytucyjną ani nie przewidziano specjalnego trybu jej realizacji. Jednak należy wnioskować, że obydwie odpowiedzialności istniały⁴⁹. Możemy zatem mówić o odpowiedzialności politycznej i odpowiedzialności prawnej (konstytucyjnej), z tym że odpowiedzialność konstytucyjna w okresie obowiązywania Małej konstytucji była odpowiedzialnością potencjalną. Podobnie jak Naczelnik Państwa rząd ponosił zarówno odpowiedzialność polityczną, indywidualną i solidarną, jak i odpowiedzialność prawną, przy czym odpowiedzialności prawnej ministrów Sejm Ustawodawczy nie urzeczywistnił. Z kolei odpowiedzialność polityczną Sejm egzekwował poprzez żądanie dymisji (wotum nieufności)⁵⁰.

W praktyce parlamentarnej zaistniała kwestia odpowiedzialności politycznej Naczelnika Państwa. Sytuacja taka miała miejsce w trakcie przesilenia rządowego z 1922 r., gdzie posłowie złożyli wniosek o wotum nieufności wobec Naczelnika Państwa. Poddany on został procedowaniu na 330. posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 26 lipca 1922 r. Wiązało się to z odmową powołania przez Piłsudskiego na stanowisko premiera kandydata zgłoszonego przez Komisję Główną, tj. Wojcie-

R. Kraczkowski, według którego kompromis ten wzmacniał pozycję ustrojową Naczelnika, któremu udało się obniżyć pozycję Sejmu w oczach opinii publicznej, patrz R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 17.

⁴⁸ Patrz A. Kulig, *op. cit.*, s. 179-185

⁴⁹ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 67; A. Deryng, *Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów, 1934, s. 59; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 49.

⁵⁰ R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 17-18.

cha Korfantego. Ostatecznie wniosek został oddalony, ale spełnił formę katalizatora napięcia między naczelnikiem Państwa a Sejmem Ustawodawczym, dzięki czemu szybko sformowano nowy rząd J. Nowaka⁵¹.

Dodatkowym elementem wzmacniającym podporządkowanie przez Sejm organów władzy wykonawczej był wymóg kontrasygnaty, polegający na tym, że każdy akt państwowy Naczelnika Państwa wymagał podpisu odnośnego ministra (pkt 5). W ten sposób wprowadzono podwójną odpowiedzialność, głowy państwa oraz ministrów, za akty państwowe. Obowiązek kontrasygnaty aktów państwowych Naczelnika Państwa przez ministrów miał za zadanie ograniczenie działania Naczelnika Państwa, a wzmocnienie pozycji rządu, zapewniając mu dominujący wpływ na kierunek działalności i ogólną politykę władzy wykonawczej⁵². Instytucja kontrasygnatury⁵³ w tym przypadku zmieniała swój charakter, stając się formą współdziałania Naczelnika Państwa wraz z rządem, a nie sposobem przeniesienia i przejęcia odpowiedzialności lub sposobem ograniczenia władzy Naczelnika Państwa⁵⁴. Jednak w literaturze pojawiły się również zdania, że pozycja Naczelnika, który na równi z ministrem brał odpowiedzialność, była silniejsza niż wtedy, gdy jedynym odpowiedzialnym byłby minister⁵⁵. Warto zauważyć, że w praktyce ustrojowej instytucja kontrasygnaty traciła swoje silne oddziaływanie ze względu na słabość rządu działającego w mniejszościowych warunkach parlamentarnych. Poza tym Naczelnik Państwa skupiał się głównie na problematyce wojskowej i międzynarodowej, gdzie ministrami w tych dziedzinach były osoby wyraźnie odpowiadające oczekiwaniom Naczelnika⁵⁶.

3. Przejściowy charakter Małej konstytucji

W związku z tym, że Mała konstytucja regulowała ustrój państwa w okresie przejściowym, jej postanowienia miały charakter tymczasowy. Stąd zawarte w niej sformułowania są lakoniczne, a przez to niejasne i mało precyzyjne. Czynnikiem determinującym kształt Małej konstytucji z pewnością był pośpiech, jaki towarzyszył jej tworzeniu

⁵¹ Szerzej o tym A. Kulig, *op. cit.*, s. 167-169.

⁵² W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 67; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 49; K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 70-71.

⁵³ A. Deryng rozróżnia kontrasygnaturę od kontrasygnacji, która występowała przy ogłaszaniu ustaw przez marszałka sejmu, gdzie ta forma kontrasygnacji ze strony prezesa rady ministrów i odnośnych ministrów nie pociągała za sobą takiej odpowiedzialności, jak za akta rządowe głowy państwa, patrz A. Deryng, *Akty rządowe...*, s. 59.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Patrz S. Krukowski, *op. cit.*, s. 13; podobnie A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 60; R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 19; wyraźny sprzeciw takiemu stanowisku zgłosiła K. Kaczmarczyk-Kłak, *op. cit.*, s. 70-71.

⁵⁶ A. Kulig, *op. cit.*, s. 170.

i uchwalaniu. Tekst konstytucji został opracowany w ciągu jednego dnia. Poszczególne stronnictwa sejmowe nie miały sprecyzowanych poglądów na kształt wzajemnych stosunków między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Projekt ten miał być w swoich założeniach jedynie improwizacją i rozwiązaniem prowizorycznym⁵⁷.

O tymczasowym charakterze Małej konstytucji świadczy również fakt, że nie była ona ustawą, lecz uchwałą⁵⁸ Sejmu Ustawodawczego i do tego skierowaną do konkretnie wskazanego adresata. Była więc aktem wybitnie zindywidualizowanym, co dodatkowo podkreślało jej tymczasowy charakter.

Akt ten był zatem ograniczony podmiotowo, przedmiotowo i czasowo. Podmiotowo ze względu na osobę J. Piłsudskiego, co oznaczało, że w przypadku zmiany piastuna stanowiska Naczelnika Państwa należało zmienić uchwałę lub wskazać personalnie nowego Naczelnika. Przedmiotowo, ponieważ regulowała jedynie bardzo wąski obszar relacji pomiędzy organami władzy. Natomiast czasowo, dlatego że Mała konstytucja obowiązywać miała z założenia tylko do czasu uchwalenia właściwej konstytucji. Co ciekawe, Mała konstytucja miała nie tylko poprzedzać uchwalenie pełnej konstytucji, ale także uchwalenie właściwej konstytucji tymczasowej⁵⁹. Takie założenia zapadły na posiedzeniu Konwentu Seniorów, gdzie planowano najdalej w ciągu czterech tygodni uchwalić tymczasowe zasady konstytucji⁶⁰. Jednak tymczasowa konstytucja nigdy nie została uchwalona, a postanowienia dotyczące długości obowiązywania Małej konstytucji nie zostały włączone do jej postanowień, pozostając jedynie ustaleniem wewnętrznym Konwentu Seniorów⁶¹.

Zatem uchwała z dnia 20 lutego 1919 r. obowiązywała dłużej, niż zakładano, bo aż do uchwalenia konstytucji marcowej.

⁵⁷ M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 47.

⁵⁸ A. Kulig wskazuje posiedzenie Sejmu, na którym poruszono problem formy prawnej Krótkiej (Małej) Konstytucji, patrz *Sprawozdanie Stenograficzne z 318. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 16 czerwca 1922 roku*.

⁵⁹ J. Szymanek, *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2006, s. 220-221.

⁶⁰ Posiedzenie Konwentu Seniorów z dnia 19 lutego 1919 r.: „Z uwagi na anormalny stan, jaki wytwarza łączenie w rękach jednej i tej samej osoby najwyższej władzy cywilnej i wojskowej, zgodzono się, że stan taki winien trwać możliwie krótko i w tym celu (aczkolwiek nie zostaje to wyrażone we wniosku) postanowiono protokolarnie stwierdzić, że projekty Konstytucji, po pierwszym czytaniu, które się może ciągnąć najdłużej przez trzy posiedzenia, będą odesłane do komisji konstytucyjnej z poleceniem przedłożenia sprawozdania o organizacji naczelnich władz w Państwie Polskim najdalej w ciągu trzech tygodni, tak iżby powyższe tymczasowe zasady Konstytucji mogły być uchwalone najdalej w ciągu czterech tygodni”, [za:] A. Ajnenkiel, *Spór o model...*, s. 207.

⁶¹ S. Krukowski, *op. cit.*, s. 12.

Zakończenie

W Małej konstytucji został ustanowiony *regime* pełnej władzy państwowej Sejmu Ustawodawczego, gdzie posłowie korzystali z licznych przywilejów, a władza wykonawcza, z Naczelnikiem Państwa na czele, została mu podporządkowana⁶². Wprowadzono w ten sposób system rządów parlamentarnych w jego skrajnej postaci⁶³, który charakteryzował się uzależnieniem od Sejmu nie tylko rządu, ale i głowy państwa. Decydujący wpływ na przyjęcie takich rozwiązań miała aktualna sytuacja polityczna. Wiązało się to z tym, że skupienie w rękach Sejmu Ustawodawczego pełni władzy państwowej było najłatwiejsze do pogodzenia z koncepcjami ustrojowymi stronnictw politycznych, które w większości opowiadały się za wyznaczeniem Sejmowi centralnej pozycji wśród najwyższych organów władzy⁶⁴. Przypisanie Sejmowi tak silnej pozycji pozwala zaszeregować powstały system do tzw. rządów komitetowych, który charakteryzował się sprowadzaniem naczelnych organów władzy do roli komitetu wykonawczego parlamentu. System taki powstawał rzadko i był charakterystyczny dla okresów przejściowych. Zastosowano go m.in. bezpośrednio po zakończeniu wojny w Czechosłowacji, Niemczech, Austrii i Estonii.

Jednak w praktyce wzajemne stosunki pomiędzy Sejmem Ustawodawczym a Naczelnikiem Państwa i rządem przybrały inną formę. O ile w kwestii stanowienia prawa rola Sejmu była wyłączna, o tyle w innych sprawach Piłsudski nie dał się zepchnąć na płaszczyznę podległości wobec parlamentu. Dotyczyło to zwłaszcza uprawnień wojskowych, gdzie jako Naczelnny wódz posiadał szerokie kompetencje, wyłączając w ten sposób Sejm ze spraw związanych z organizacją wojska, obsadą stanowisk w armii oraz z prowadzeniem działań militarnych, a także spraw zagranicznych, zwłaszcza w kwestii polityki wschodniej. Poza tym rola Naczelnika Państwa była znaczna przy nominacji rządu, gdzie konieczne było porozumienie pomiędzy nim a Sejmem, aby gabinet mógł istnieć⁶⁵.

Należy jeszcze wspomnieć, że postanowienia Małej konstytucji okazały się niewystarczające w momencie zagrożenia bolszewickiego. Na mocy ustawy z dnia 1 lipca 1920 r.⁶⁶ utworzono Radę Obrony Państwa, która była złożona z czynników rządowych i częściowo z czynników sejmowych. W jej skład wchodził Naczelnik Państwa jako przewodniczący, marszałek Sejmu Ustawodawczego, dziesięciu posłów wyznaczonych przez Sejm, prezydent ministrów, trzech członków rządu wyznaczonych przez

⁶² A. Gwiżdż, *op. cit.*, s. 111.

⁶³ W. Komarnicki mówił o „rządach sejmowych”, patrz W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 73.

⁶⁴ Patrz M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 50-51.

⁶⁵ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 217-218; S. Rogowski, *Małe Konstytucje...*, s. 20.

⁶⁶ Dz. U. RP nr 53/20, poz. 327.

radę ministrów oraz trzech przedstawicieli wojskowości wyznaczonych przez naczelnego wodza wojsk polskich⁶⁷.

Kształt Małej konstytucji wymusiły okoliczności wewnętrzne i zewnętrzne, które były na tyle dramatyczne, że wszystkie strony, w tym Piłsudski⁶⁸, pogodziły się z takim brzmieniem, kierując się przede wszystkim szybkością i skutecznością działania⁶⁹.

W literaturze II Rzeczypospolitej Mała konstytucja oceniana była niezbyt pozytywnie. Komarnicki podkreślał jej niewystarczającą redakcję, a nazbyt związane przepisy usprawiedliwiał okolicznością, że była ona obliczona na krótki czas⁷⁰. Surowszy w jej ocenie był Cybichowski, który uważał, że przepisy Małej konstytucji w znacznej mierze były uchylone przez praktykę i przyczyniły się do obniżenia powagi prawa⁷¹. Poza tym osoby sprawujące władzę również nie miały najlepszego zdania o regulacjach w niej zawartych⁷².

Biorąc pod uwagę sytuację polityczną oraz liczne zagrożenia zewnętrzne, które niewątpliwie wpłynęły na regulacje zawarte w Małej konstytucji, a także jej tymczasowy charakter, wydaje się, że z perspektywy czasu można ją ocenić łagodniej⁷³. Należy jeszcze podkreślić, że podstawowe rozwiązania Małej konstytucji wywarły znaczący wpływ na zasady ustrojowe konstytucji z 17 marca 1921 r.⁷⁴

⁶⁷ Szerzej o Radzie Obrony Państwa P. K. Marszałek, *Rada Obrony Państwa. Studium historyczno-prawne*, Wrocław 1995.

⁶⁸ Swoje stanowisko wygłosił dopiero 12 czerwca 1922 r. na posiedzeniu Konwentu Seniorów podczas przesilenia rządowego: „Był pospiech i chęć załatwienia sprawy ze mną. Wobec tego panowie zgodziliście się, żebym został: a) jako urzędnik, bo jestem odpowiedzialny, b) jako Naczelnny Wódz, c) jako główny przedstawiciel tego wszystkiego, co się nazywa rządem. Mój stosunek do tego był ujemny. Mam zawsze wątpliwości. Jeden, dwóch suwerenów to jest ciężko, ale 432 suwerenów, to jest bardzo ciężko. Nie chcąc utrudniać sprawy, zgodziłem się na żądania, które mi były nie na rękę”, J. Piłsudski, przemówienie na posiedzeniu Konwentu Seniorów 12 czerwca 1922 r., [w:] J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, t. V, Warszawa 1937, s. 248.

⁶⁹ S. Rogowski, *Małe konstytucje...*, s. 17.

⁷⁰ Patrz W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 73 oraz *idem*, *Ustrój państwowy...*, s. 26.

⁷¹ Z. Cybichowski, *Polskie prawo...*, s. 209.

⁷² Mowa tu o J. Piłsudskim, W. Trąpczyńskim, S. Głębińskim, patrz A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje...*, s. 218-219; S. Rogowski, *Praktyka konstytucyjna...*, s. 47.

⁷³ Podobnie S. Rogowski, *Praktyka konstytucyjna...*, s. 47-48.

⁷⁴ Szerzej o tym m.in. M. Pietrzak, *Wpływ rozwiązań małej konstytucji z dnia 20 lutego 1919 r. na Konstytucję RP z dnia 17 marca 1921 r.*, [w:] R. Jastrzębski, M. Zubik (red. nauk.), *op. cit.*, s. 49-55.