
WSCHODNI ROCZNIK HUMANISTYCZNY
TOM XVIII (2021), №3
s. 153-192
doi: 10.36121/ptusinski.18.2021.2.153

Piotr A. Tusiński
(Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie)
ORCID 0000-0002-4430-0967

„Ministrowie prezydenccy” w rządach II Rzeczypospolitej Polskiej. Regulacja prawna i praktyka ustrojowa

Streszczenie: W okresie II Rzeczypospolitej, niezależnie od zmieniających się porządków konstytucyjnych, obowiązywał system egzekutywy dwuczłonowej, sprawowanej przez Naczelnika Państwa, następnie Prezydenta RP oraz rząd (Radę Ministrów). Premiera i ministrów powoływała głowa państwa (szefa rządu formalnie z własnej inicjatywy), ministrów zaś wyłącznie na wniosek premiera. Litera prawa wprowadzała tzw. autorski model składu rządu, zależny od premiera. Praktyka ustrojowa już od roku 1918 poszła w kierunku narzucania premierowi przez głowę państwa (*de nomine*, bądź faktyczną po zamachu majowym w osobie Piłsudskiego) obsady części resortów swoimi „mężami zaufania”. W 1936 r. dokonano swoistego rozbioru rządu między ministrów reprezentujących podmioty duumwyratu sprawującego władzę w państwie.

Słowa kluczowe: II Rzeczpospolita Polska, dyktatura Piłsudskiego, gabinet, Mała konstytucja z 1919 r., Konstytucja marcowa z 1921 r., Konstytucja kwietniowa z 1935 r., minister, „ministrowie prezydenccy”, Naczelnik Państwa, premier, praktyka ustrojowa, Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Ministrów, rząd parlamentarny, rząd pozaparlamentarny, duumwyrat, zamach majowy

“Presidential Ministers” in the governments of the Second Polish Republic. Legal regulation and system practice

Summary: In the period of the Second Polish Republic, regardless of the changing constitutional orders, a system of two-part execution was in force, exercised by the Head of State, then the President of the Republic of Poland and the government (Council of Ministers). The prime minister and ministers were appointed by the head of state (the head of government formally on his own initiative), and ministers only at the request of the prime minister. The letter of the law introduced the so-called an original model of the composition of the government, dependent on the prime minister. As early as 1918, the systemic practice was aimed at imposing on the prime minister by the head of state (formal or actual after the May coup in Piłsudski) the

staffing of some of the ministries with his "shop stewards". In 1936, a kind of partition of the government was made among the ministers representing the entities of the duumvirate exercising power in the state.

Keywords: Second Polish Republic, Piłsudski's dictatorship, cabinet, Little Constitution of 1919, March Constitution of 1921, April Constitution of 1935, minister, „presidential ministers”, Head of the State, prime minister, systemic practice, President of the Republic of Poland, Council of Ministers, government, parliamentary government, extra-parliamentary government, duumvirate, May coup

«Президентские министры» в системе власти Второй Речи Посполитой. Правовое регулирование и системная практика

Аннотация: В период Второй Польской Республики, несмотря на изменение конституционного строя, действовала система двухчастного исполнения, осуществляемая главой государства, затем Президентом Республики Польша и правительством (Советом министров). Премьер-министр и министры назначались главой государства (глава правительства формально по собственной инициативе), а министры - только по просьбе премьер-министра. Буква закона ввела так называемый оригинальную модель состава правительства в зависимости от премьер-министра. Еще в 1918 году системная практика была направлена на то, чтобы глава государства (формальный или фактический после майского переворота в лице Пилсудского) навязала премьер-министру укомплектование некоторых министерств своими «мужами доверия». В 1936 году произошел своего рода раздел правительства между министрами, представляющими своеобразный дуумвират, осуществлявшими власть в государстве.

Ключевые слова: II Республика Польская, диктатура Пилсудского, кабинет, Малая конституция 1919 г., Мартовская конституция 1921 г., Апрельская конституция 1935 г., министр, «президентские министры», глава государства, премьер-министр, системная практика, президент Республики Польша, Совет министров, парламентское правительство, внепарламентское правительство, дуумвират, майский переворот

Wprowadzenie

Proces odradzania się Polski po latach zaborów wiązał się w zasadniczej mierze z decyzjami dotyczącymi kształtu ustrojowego państwa. Programy i działania większości ówczesnych sił politycznych oraz polityków im przewodzących orientowały się wyraźnie na recepcję dorobku konstytucjonalizmu europejskiego wraz z pełniącym w jego ramach wiodącą rolę systemem parlamentarnym. Kluczowe znaczenie dla ustroju parlamentarnego w omawianym czasie miały i mają nadal zagadnienia relacji między legislatywą a egzekutywą oraz budowa tej drugiej i wzajemne oddziaływania członków (organów) władzy wykonawczej na siebie. Zasadniczym obiektem odniesień ustrojowych większości państw europejskich odradzających się do niepodległego bytu po I wojnie światowej, bądź gruntownie przebudowujących w tym czasie swoje formy rządów był system III Republiki Francuskiej. Obowiązywała w nim formalnie (w myśl wykładni literalnej konstytucji z 1875 r.) zasada monizmu egzekutywy, którą uosabiał prezydent stojący na czele złożonego z ministrów rządu. Praktyka ustrojowa III Republiki poszła jednak wyraźnie w kierunku egzekutywy dualistycznej, złożonej z prezydenta i odpowiedzialnego przed parlamentem kolegium (rady) ministrów. Mianowanie prezesa rady ministrów (premier) należało do prezydenta republiki, podobnie jak ministrów, ale praktyka ustrojowa

wymagała w tym drugim przypadku formalnego wniosku personalnego kierownika rządu¹. Stan ten wytworzył sytuację, którą określa się mianem autorskiej koncepcji rządu, polegającej na swobodnym doborze przez premiera współpracowników zajmujących stanowiska ministrów. Czynna rola głowy państwa w procesie kreacji rządu sprowadzała się do wskazania (desygnacji) kandydata na premiera i jego nominacji na stanowisko, ale musiała się on liczyć w tym względzie ze stanowiskiem większości parlamentarnej. Mianowanie zaś ministrów przez prezydenta miało wyraźnie charakter związany wnioskiem personalnym premiera, który decydował sam o doborze współpracowników do rządu i długości okresu ich zasiadania w gabinecie. Oczywiście i premier związany był w tej mierze układem sił w parlamencie i ewentualnymi umowami ugrupowań tworzących koalicję rządową. Tak więc, w systemie rządów parlamentarnych wzorowanych na praktyce ustrojowej III Republiki Francuskiej prezydent nie decydował o składzie personalnym rządu i nie posiadał w nim swoich „mężów zaufania” jako tzw. ministrów prezydenckich, realizujących jego dyrektywy polityczne. Choć ustrój konstytucyjny Polski Odrodzonej opierał się w kwestii konstrukcji rządu, co najmniej od 20 lutego 1919 r., na pierwowzorze francuskim, praktyka wpływu głowy państwa (Naczelnika Państwa, a następnie prezydenta) na personalia rządów II Rzeczypospolitej układała się zasadniczo odmiennie (choć z wyjątkami) od rozwiązań wypracowanych nad Sekwaną.

1. Umocowanie prawne kreacji rządu

Pojęcie rządu ma w prawie ustrojowym i języku polityki wiele kontekstów znaczeniowych. W najszerszym rozumieniu, raczej potocznym, jest ono utożsamiane z całą egzekutywą. W sytuacji jej dwuczłonowości przez rząd rozumie się na ogół organ kolegialny, złożony z premiera i ministrów (rada ministrów). Niekiedy zamiennie operuje się tu synonimem gabinet, ale nie w znaczeniu brytyjskim, gdzie jest on tylko jądro rządu. W polskich rozwiązaniach ustrojowych okresu II Rzeczypospolitej, wzorowanych do czasu wydania Konstytucji kwietniowej na instytucjach III Republiki Francuskiej, pojęcie rządu było synonimem (termin normatywny stosowany w konstytucji)² było synonimem Rady Ministrów, a więc kolegialnego organu władzy wykonawczej, złożonego wyłącznie z premiera i ministrów – szefów resortów oraz ewentualnie tzw. ministrów bez teki, czyli nie kierujących ministerstwami³. Jeżeli rząd miał za sobą poparcie trwałej, a nie doraźnej, większości parlamentarnej mówiono o nim jako o rządzie parlamentarnym⁴. W przypadku gabinetu utworzonego bez odwoływania się do większościowej arytmetyki parlamentarnej, która w danym momencie nie pozwalała na wyłonienie koalicji rządowej, a więc nie będącego emanacją stronnictw zasiadających w ławach parlamentarnych i złożonego

¹ J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 65-69 i 71.

² *Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Dz.U.) nr 44, poz. 267, art. 7, 9-10, 22, 30, 33; *Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r.*, Dz.U. nr 78, poz. 442, art. 3; *Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.*, Dz.U. nr 30, poz. 227, art. 3, 25, 29, 31, 44, 46, 50, 56, 58-60, 76-80.

³ J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 7-10.

⁴ Przedstawiciel doktryny przedwojennej uważał, że: „Rząd wyłoniony z większości parlamentarnej staje się wydziałem wykonawczym tej większości, opiera się więc pośrednio na mniej lub więcej szerokiej podstawie wyborczej” – L. Krajewski, *Rząd według Konstytucji kwietniowej*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 9, s. 483.

w całości lub w części z tzw. fachowców, czy ekspertów, gabinet przybierał charakter tzw. rządu pozaparlamentarnego. Oczywiście jego trwanie musiało być oparte na tolerancji ze strony większości parlamentarnej. Gabinet taki, oparty na chwiejnych podstawach swobodnego państwa parlamentarnego, uniemożliwiającego zawiązanie w danej chwili większościowej koalicji rządowej, znajdował się w sytuacji „nie znającego dnia, ani godziny”, a więc mógł być obalony w każdym momencie, nawet przez doraźnie skrzykniętą większość parlamentarną inspirowaną przez opozycję⁵.

Na czele rządu (Rady Ministrów) stał premier. Tytuł ten w II Rzeczypospolitej miał charakter obiegowy bowiem do momentu uchwalenia Konstytucji marcowej szef rządu określany był urzędowo mianem Prezydenta Ministrów. Ustawy zasadnicze z 1921 r. i 1935 r. rezerwowały termin „prezydent” dla głowy państwa, a dla premiera użyły tytułu Prezes Rady Ministrów. Członek Rady Ministrów nosił miano ministra, przy czym zazwyczaj kierował on równocześnie jednoosobowo resortem administracji publicznej. W badanym okresie w Radzie Ministrów pojawiali się niekiedy członkowie, w randze ministra, którzy nie kierowali resortem, lecz otrzymywali inne zadania o charakterze politycznym (tzw. ministrowie „bez teki”). W II Rzeczypospolitej stosowano również stosunkowo często, znaną na Zachodzie Europy, praktykę łączenia stanowiska premiera z funkcją ministra – kierownika resortu. W Radzie Ministrów pojawiał się ponadto minister sprawujący funkcję jej wiceprezesa (wicepremiera) – zarówno jako jej członek w charakterze ministra „bez teki”, jak i kierujący resortem. Funkcji tej w międzywojniu nie powielano⁶.

Kształtowanie podstaw ustrojowych odradzającego się państwa polskiego z odwołaniem do zasad konstytucjonalizmu rozpoczęło się już w ostatnim roku I wojny światowej w okupowanym Królestwie Polskim. 12 września 1917 r. cesarze państw okupujących Królestwo Polskie wydali reskrypty zapowiadające przystąpienie do budowy państwa polskiego. W celu ich wykonania generał-gubernatorowie – warszawski Hans von Beseler i lubelski hr. Stanisław Szeptycki – 27 października 1917 r. wydali patent w sprawie władzy państwowej w Królestwie Polskim. Oddawał on: „Najwyższą władzę państwową w Królestwie Polskim aż do jej objęcia przez króla lub regenta”, ale „z zastrzeżeniem stanowiska mocarstw okupacyjnych według prawa międzynarodowego”, w ręce trzyosobowej Rady Regencyjnej (RR). Z istoty „najwyższej władzy państwowej” oraz brzmienia ustępu 3 cytowanego artykułu patentu, stanowiącego, iż: „Akty rządowe Rady Regencyjnej wymagają kontrasygnatury odpowiedzialnego Prezydenta Ministrów”, wynikało pośrednio, że Rada uzyskała legitymację do powołania rządu złożonego z trzech rodzajów podmiotów – premiera, ministrów oraz rady ministrów⁷.

⁵ Zob. m.in.: A. Miller, *Parlamentarny rząd*, [w:] Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. 2, Warszawa (b.r.w.), s. 593–596 oraz J. Siemieński, *O polityce o państwie i obywatelu wiadomości najważniejsze*, Warszawa 1922, s. 42–49.

⁶ Patrz m.in.: W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 46–47, 52–54, 71, 292–315; tegoż, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, wyd. 2, Wilno 1937, s. 42–43, 254–268; M.M. Lipska, *Urząd ministra w latach 1918–1939. Podstawy prawne*, „Roczniki Nauk Prawnych”, t. XIX: 2009, nr 1.

⁷ Por. D. Górecki, *Powstawanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919)*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 13, Łódź 1983, s. 52–56. Treść patentu w: *Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866–1925*, red. H. Janowska i T. Jędruszczak, Warszawa 1981, s. 353–354, dok. nr 163.

Podstawy normatywne instytucji rządu zostały określone w wydanym przez RR 3 stycznia 1918 r. dekrete *o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim*⁸. Akt ten, noszący wszelkie znamiona tymczasowej konstytucji⁹, miał fundamentalne znaczenie dla kształtu ustrojowego rządu do czasu uchwalenia ustawy zasadniczej z 17 marca 1921 r., a częściowo (w odniesieniu do podstawy prawnej działalności szeregu ministerstw) zachowywał aktualność nawet do końca międzywojnia. Wspomniany dekret powierzał władzę zwierzchnią w Królestwie RR, która miała ją sprawować za pośrednictwem Prezydenta Ministrów, Rady Ministrów oraz poszczególnych ministrów. Dekret nie określał ani podmiotu powołującego Prezydenta Ministrów ani trybu w jakim miało się to dokonywać. W literaturze historycznoprawnej zauważono, że „kompetencje do powoływania na ten urząd wynikały z istoty samej RR jako >>najwyższej władzy państwowej w Królestwie Polskim aż do jej objęcia przez Króla lub regenta<<, określonej też przez nią samą jako >>władzę zwierzchnią<<, a zatem [...] głowę państwa”¹⁰. Dekret stanowił natomiast wprost, że RR powoływała na wniosek Prezydenta Ministrów poszczególnych ministrów, dyrektorów departamentów i kancelarii oraz prezesów rad działających poza strukturą ministerstw, o których mowa niżej. Rada Regencyjna – na wniosek ministra, uchwalony uprzednio przez Radę Ministrów – powoływała także podsekretarzy stanu i naczelników sekcji w resortach¹¹.

Dekret z 3 stycznia 1918 r. określał Prezydenta Ministrów jako „naczelnika Rządu Państwa Polskiego”, który kierował jego pracami i reprezentował go na zewnątrz i wewnątrz, zwoływał posiedzenia Rady Ministrów (RM) i im przewodniczył, kontrasygnował dekryty i reskrypty RR, ogłaszał je i czuwał nad ich wykonywaniem, sprawował nadzór nad działalnością poszczególnych ministrów oraz składał sprawozdanie z prac rządu RR oraz Radzie Stanu, która pełniła rolę tymczasowego parlamentu. Prezydenta Ministrów zastępował stały wiceprezydent (wicepremier), mianowany przez RR spośród ministrów na (fakultatywny) wniosek szefa rządu. Wiceprezydent Ministrów zastępował premiera we wszystkich czynnościach w przypadku niemożności wykonywania przez niego funkcji i wchodził w czasie zastępstwa w ogół jego kompetencji. Ministra z kolei – z głosem stanowiącym w sprawach resortu, którym kierował – zastępował na posiedzeniu RM właściwy podsekretarz stanu, a gdy takiego stanowiska nie było wyznaczony naczelnik sekcji w ministerstwie. Rada Ministrów w ujęciu przepisów omawianego dekretu zdefiniowana została jako „naczelnny organ zbiorowy, stanowiący rząd Państwa Polskiego”, składający się z Prezydenta Ministrów i wszystkich ministrów. Ministrowie byli w myśl przepisów dekretu naczelnymi, monokratycznymi organami administracji publicznej w zakresach szczegółowo im przypisanych jego postanowieniami. Ponosili oni odpowiedzialność za prawidłowy tok powierzonych zadań.

Po rozwiązaniu się RR 14 listopada 1918 r. i przekazaniu jej uprawnień Józefowi Piłsudskiemu¹² ustanowiony patentem z 12 września 1917 r. system egzekutywy dwuczłonowej został utrzymany. Obowiązki głowy państwa – formalnie tylko jako Naczeln-

⁸ Dziennik Praw Królestwa Polskiego (dalej: Dz.P.K.P.) nr 1, poz. 1.

⁹ Z.J. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław 1991, s. 70.

¹⁰ Tamże, s. 73.

¹¹ Patrz bliżej: tamże, s. 70-83.

¹² Dziennik Praw Państwa Polskiego (dalej: Dz.P.P.P.) nr 17, poz. 39.

ny Dowódca Wojsk Polskich¹³, a faktycznie organ o nieograniczonych kompetencjach¹⁴ – przejął Piłsudski. Powołał on 14 listopada 1918 r. na urząd premiera znajdującego się w stanie dymisji szefa Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej (lubelskiego), Ignacego Daszyńskiego¹⁵, a po złożeniu przezeń rezygnacji 18 listopada 1918 r. gabinet Jędrzeja Moraczewskiego¹⁶. W dekrete z 14 listopada 1918 r. Piłsudski zapowiedział, iż wezwał Prezydenta Ministrów, aby mu przedłożył „projekt [dekretu w sprawie] utworzenia najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego”. Dekret ten został wydany przez Piłsudskiego 22 listopada 1918 r.¹⁷ Dekret, mający charakter aktu konstytucyjnego¹⁸, poza zmianą formy rządu na republikańską oraz przybraniem przez pełniącego obowiązki głowy państwa Piłsudskiego tytułu urzędowego Tymczasowego Naczelnika Państwa, utrzymywał w mocy zręby konstrukcji ustrojowej egzekutywy określone w dekrete z 3 stycznia 1918 r. W dalszym ciągu władza wykonawcza miała charakter dwuczłonowy, a rząd tworzyli mianowani przez naczelnika i przed nim odpowiedzialni Prezydent Ministrów i ministrowie, łączący się w Radę Ministrów. W dekrete z 22 listopada 1918 r. zabrakło, obecnego w akcie z 3 stycznia 1918 r., postanowienia o powoływaniu ministrów na wniosek premiera. Pominięcie jurydykacji tego zagadnienia otwierało dla praktyki ustrojowej zarówno możliwość podtrzymania instytucji wniosku premiera, jak i samodzielnego decydowania przez naczelnika o obsadzie członków gabinetu. Ta druga możliwość, formalnie dopuszczalna, stwarzała by jednak sytuację przymuszania premiera do współpracy z ministrami, na dobór których nie miał wpływu. Rozwiązanie takie kłóciłoby się z praktyką ustrojową zachodnich krajów demokracji liberalnej, na którą wyraźnie się orientował system konstytucyjny odradzającej się Polski.

Mała konstytucja z lutego 1919 r.¹⁹ formalnie wychodziła ze stanowiska podziału władz, ale bez zachowania ich równowagi. Władzą suwerenną i ustawodawczą był Sejm Ustawodawczy. Naczelnik Państwa był natomiast „przedstawicielem państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych”. Egzekutywa w myśl uchwały Sejmu z 20 lutego 1919 r. miała, podobnie jak w poprzednich okresach ustrojowych, charakter dwuczłonowy i składała się z Naczelnika Państwa i rządu (uchwa-

¹³ Tytułu *Naczelnym Dowódcą Wojsk Polskich* użyła RR w piśmie do Piłsudskiego z 14 listopada 1918 r., powiadamiającym go o samorozwiązaniu i przelaniu nań swych kompetencji. Dekret z 14 listopada 1918 r. o mianowaniu I. Daszyńskiego premierem Piłsudski firmował jedynie swoim nazwiskiem, bez przywołania jakiegokolwiek tytułu urzędowego – D. Górecki, *Powstanie...*, s. 153. W telegramie notyfikującym powstanie państwa polskiego prezydentowi USA oraz rządowi angielskiemu, francuskiemu, włoskiemu, japońskiemu i niemieckiemu, a także rządowi wszystkich państw wojujących i neutralnych z 16 listopada 1918 r. Piłsudski użył tytułu *Wódz Naczelnym Armii Polskiej* – zob. *Powstanie II Rzeczypospolitej...*, s. 441–442, dok. nr 224.

¹⁴ W.J. Wołpiuk, *Naczelnik Państwa 1918–1922. Przedprezydencka forma władzy państwowej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, (nr) 6, s. 25.

¹⁵ Dz.P.P.P. nr 17, poz. 40.

¹⁶ *Powstanie II Rzeczypospolitej...*, s. 442, dok. nr 225.

¹⁷ Dz.P.P.P. nr 17, poz. 41.

¹⁸ Por.: Z. Witkowski, *Status ustrojowy Rady Ministrów w konstytucjach polskich okresu międzywojennego*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 50; W.J. Wołpiuk, *Naczelnik...*, s. 28–29, przypis 38.

¹⁹ *Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*, Dz.P.P.P. nr 19, poz. 226.

ła nie posługiwała się terminem Rada Ministrów)²⁰. W odniesieniu do zagadnienia tworzenia rządu Mała konstytucja postanawiała, że gabinet miał być powoływany w pełnym składzie przez Naczelnika Państwa, który winien to czynić „na podstawie porozumienia z Sejmem”. Tymczasowa ustawa zasadnicza nie rozstrzygała szczegółowo kwestii trybu powoływania rządu oraz milczała w sprawie skutku braku porozumienia naczelnika z Sejmem, co zrodzić miało na przełomie wiosny i lata 1922 r. poważny spór między Sejmem a Naczelnikiem Państwa. 16 czerwca 1922 r. Sejm Ustawodawczy, zainspirowany wątpliwościami naczelnika, dokonał wykładni autentycznej art. II ust. 3 Małej konstytucji, noszącej wszelkie znamiona nowelizacji ustawy zasadniczej. W wykładni tej, uszczuplającej kompetencje głowy państwa i zwiększającej uprawnienia Sejmu, przyjęto założenie, że inicjatywa w sprawie desygnowania kandydata na premiera należy „z reguły” do Naczelnika Państwa. Gdyby zaś ten z niej nie skorzystał, lub Sejm za pomocą organu regulaminowo ustanowionego (Komisji Głównej), kandydatury tej nie zatwierdził, inicjatywa wyznaczenia kandydata na szefa gabinetu miała przechodzić na izbę zastępowaną przez tenże organ.

Enigmatyczność przepisów Małej konstytucji w odniesieniu do powoływania rządu rodziła jeszcze jedną zasadniczą trudność wywołaną brakiem normy odnoszącej się do zagadnienia zmian personalnych w gabinecie (na stanowiskach ministrów). Traktując literalnie treść odnośnej regulacji konstytucyjnej należało przyjąć, co podkreśla współczesna literatura przedmiotu, że każdorazowa zmiana na stanowisku ministra wymagała akceptacji Sejmu²¹. Praktyka ustrojowa nie poszła jednak w tym kierunku i zmiany personalne w obrębie gabinetów dokonywane były samodzielnie przez naczelnika, działającego *motu proprio* w odniesieniu do resortów, które zastrzegł sobie do swojej gestii, bądź na wniosek szefa rządu. Sejm był jedynie zawiadamiany pisemnie *post factum* o dokonanej rekonstrukcji gabinetu²².

Konstytucja marcowa, w odróżnieniu od Małej konstytucji z 20 lutego 1919 r., była tzw. konstytucją pełną. Tego typu ustawa zasadnicza, regulując ustrój państwa w sposób kompleksowy, winna określać kompetencje wszystkich naczelnych organów Rzeczypospolitej oraz całokształt relacji między nimi. Konstytucja marcowa implementowała podstawowe, głównie zwyczajowe, zasady systemu parlamentarnego wykształcone w demokracjach zachodnioeuropejskich oraz jurydyzowała bogatą praktykę ustrojową wykształconą pod rządami Małej konstytucji²³. Zagadnieniom powoływania, składu i konstrukcji ustrojowej rządu poświęcała Konstytucja marcowa aż 11 artykułów (art. 2, 16, 17, 37, 43–45, 55, 60, 62, 63).

Konstytucja z 1921 r. postanawiała, że władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej należy do prezydenta, który sprawuje ją „przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników” (art. 2 i 43)²⁴. Rozwiązanie to było recepcją zało-

²⁰ Por.: D. Górecki, *Powstawanie...*, s. 193; Z. Witkowski, *Status...*, s. 52.

²¹ M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 163–164; P. Kierończyk, *Nadrzędność parlamentu – mit czy realna alternatywa ustrojowa? Analiza wybranych przykładów*, Gdańsk 2009, s. 177.

²² M. Pietrzak, *Rządy...*, s. 164; P. Kierończyk, *Nadrzędność...*, s. 177; Z. Witkowski, *Status...*, s. 54.

²³ *Konstytucja marcowa 1921*, oprac. A. Burda, Lublin 1983, s. 15.

²⁴ W doktrynie przedwojennej zwrócono uwagę, że między zwrotami wyrażonymi w art. 2 i 43 ustawy zasadniczej z 1921 r. zachodziła sprzeczność, bowiem pierwszy z przepisów, postanawiając, iż

zeń ustawy zasadniczej III Republiki Francuskiej z 1875 r. oraz wytworzonej na jej gruncie praktyki ustrojowej, gdzie ministrowie byli formalnie „organiczną częścią prezydenckiej egzekutywy i pomocnikami prezydenta”, który sprawował prezesurę rządu wymieniającego formalnie w przepisach konstytucji jako Rada Ministrów, przy jednoczesnym braku definicji legalnej tego organu. Recepja rozwiązania francuskiego była jednak niepełna, o ile bowiem nad Sekwaną aż do 30 grudnia 1934 r. urząd premiera – traktowanego jako *primus inter pares* w łonie gabinetu (sprawującego obligatoryjnie funkcję szefa jednego z resortów) – był instytucją zwyczajową służącą pomocą prezydentowi w koordynacji prac gabinetu²⁵, tyle w myśl przepisów Konstytucji marcowej ministrowie tworzyli Radę Ministrów pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów, który był jej faktycznym i prawnym kierownikiem (art. 55). Premier nie musiał łączyć swej funkcji z urzędem szefa jednego z resortów administracji, chociaż w praktyce się to zdarzało. Konstytucja z 1921 r., a także wydane na jej podstawie niektóre ustawy ją rozwijające oraz liczne akty podstawowe dostarczają przesłanek do rozróżniania funkcji niejako *technicznego* przewodniczenia kolegium ministrów od kompetencji ustrojowych Prezesa Rady Ministrów. Wśród tych ostatnich mieściło się wnioskowanie do prezydenta o mianowanie pozostałych członków rządu (art. 45 ust. 1 *in medio* konstytucji)²⁶.

Prezydent RP w myśl przepisów Konstytucji marcowej, odmiennie niż we Francji, Czechosłowacji, na Litwie oraz Łotwie, pozostawał poza rządem i jego strukturą, choć w praktyce uczestniczył czasami osobiście w posiedzeniach RM. Głowa państwa nie była nawet wierzchołkiem władzy wykonawczej, jak miało to miejsce w klasycznym ustroju parlamentarnym, lecz dzieliła swe funkcje – poprzez kontrasygnatę – z rządem. Prezydent w myśl przepisów ustawy zasadniczej z 1921 r., w ramach funkcjonalnego zespoleńia z rządem, posiadał – odrębne od RM, jej prezesa i ministrów – kompetencje własne. Wymagały one co prawda, bez wyjątku, kontrasygnaty członków rządu (premera i właściwego resortowo ministra), ale z całą pewnością mógł je wykonywać tylko on. W ich dziesięciopunktowym katalogu mieściło się m.in. mianowanie i odwoływanie premiera oraz ministrów (art. 45 ust. 1 *ab initio*).

Konstytucyjna pozycja ministrów w systemie ustrojowym ustawy zasadniczej z 1921 r. obejmowała dwie funkcje ustrojowe – kierowania resortem administracji (wyjątek od tej zasady stanowili znani, realizowanej *praeter legem fundamentalem*, praktyce ustrojowej ministrowie bez teki, którzy wykonywali zadania specjalne powierzone im przez szefa gabinetu) oraz zasiadania w kolegialnym organie władzy wykonawczej, jakim była RM. Zasadniczym motywem powoływania ministrów bez teki (choć nie jedynym) w okresie poprzedzającym zamach majowy było mnożenie liczby członków Rady Ministrów wynikające z podziału wpływów ugrupowań politycznych tworzących koalicję rządową. Po zamachu majowym urząd ministra bez teki (pojawiający się trzykrotnie w gabinetach po-

władzę wykonawczą wykonuje „Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami”, ustanawiał stosunek koordynacji, natomiast drugi z nich stosunek subordynacji. Sprzeczność tę łagodziła praktyka, przesuwająca punkt ciężkości sprawowania władzy wykonawczej na Radę Ministrów – por. J. Makowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1924, s. 9 i 50.

²⁵ J.S. Langrod, *Zagadnienia polityczno-ustrojowe Francji*, Kraków 1947, s. 31; J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 62–63, 65–66, 77, 92, 126–127.

²⁶ Patrz szerzej: J. Kmiciewicz, *Instytucja Prezesa Rady Ministrów pod rządami Konstytucji marcowej w latach 1921–1926*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1988: No 911. Prawo CL, s. 95–108.

zaparlamentarnych) służył wyłącznie celom taktyczno-politycznym kierownictwa sanacji i był łączony bez wyjątku z funkcją wicepremiera²⁷.

Szczegółowa budowa gabinetu, rozumiana jako zakres działania i wzajemny stosunek ministrów oraz określenie kompetencji RM, miały zostać w myśl przepisu art. 63 Konstytucji marcowej unormowane w osobnej ustawie. Tak więc, wzorem praktyki ustrojowej okresu III Republiki Francuskiej, twórcy ustawy zasadniczej z 1921 r. zakładali ingerencję parlamentu w sferę wewnętrznej organizacji rządu²⁸. Do końca obowiązywania Konstytucji marcowej ustawy takiej jednak nie wydano, co oznaczało dalsze utrzymywanie w mocy w odniesieniu do tej kwestii dekretu z 3 stycznia 1918 r. oraz dekretów i ustaw szczególnych wydanych w okresie późniejszym²⁹. Materii budowy rządu ustawa zasadnicza z 1921 r. poświęcała jeszcze nieprecyzyjny przepis art. 62. W ustępie 1 tego artykułu przewidziana została możliwość powierzania urzędu ministra tymczasowemu kierownikowi ministerstwa, do którego odnosiły się „wszelkie przepisy o urzędzie ministra”. Była to więc konstytucjonalizacja zwyczajowej reguły funkcjonującej w polskiej praktyce ustrojowej w poprzednich okresach ustrojowych, począwszy od systemu ustrojowego RR³⁰. Z kolei ust. 2 w art. 62 Konstytucji marcowej stanowił, że „Prezes Rady Ministrów w razie potrzeby porucza swoje zastępstwo jednemu z ministrów”. Z przepisu tego można wywieść domniemanie, że zastępstwo to mogło mieć nie tylko charakter doraźny (co nie budziło wątpliwości doktryny), ale również w pewnych sprawach stały³¹. Wykładnia taka dawała podstawę prawną do ustanowienia funkcji wicepremiera³². Warunek tego był tylko jeden – przyszły wicepremier musiał być pierwiej, lub równocześnie z powołaniem gabinetu, włączony w skład RM. Konstytucja marcowa nie stanowiła, czy minister musiał kierować resortem administracji publicznej, czy też mógł zasiadać w rządzie jako wykonawca specjalnych zleceń prezydenta lub premiera, czyli jako tzw. minister bez teki. Lukę tę musiały zatem wypełnić praktyka ustrojowa, która już we wcześniejszych okresach ustrojowych uznawała zarówno instytucję wicepremiera (na podstawie dekretu z 3 stycznia 1918 r., którego obowiązywanie po wejściu w życie ustawy

²⁷ Por.: W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 292, 305, 337; A. Paszkudzki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921*, Lwów – Warszawa 1926, s. 61–62; J. Stembrowicz, *Rzqd...*, s. 41–42 i 126–128, 133; Z. Witkowski, *Status...*, s. 65.

²⁸ J. Stembrowicz, *Rzqd...*, s. 81–82; Z. Witkowski, *Status...*, s. 64.

²⁹ Patrz: W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 44–47, 314–315; tegoż, *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 2, Warszawa 1934, s. 77–78.

³⁰ Doktryna przedwojenna stała w tej kwestii na stanowisku, że: „Nie ma [...] właściwie żadnej istotnej konstytucyjnej różnicy pomiędzy ministrem a tymczasowym kierownikiem ministerstwa, prócz chyba tej, że w samym tytule tymczasowego kierownika mieści się cecha tymczasowości, a więc czegoś, co nie ma charakteru ostatecznego, lecz co jest wyznaczeniem do pełnienia funkcji *ad interim*” - *Stanisław Car – polska koncepcja autorytaryzmu*, oprac. J.M. Majchrowski, Warszawa 1996, s. 136.

³¹ O wyłącznie doraźnym charakterze tego zastępstwa był przekonany S. Starzyński - *Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, Lwów 1928, s. 86. Inaczej sądził J. Salecki, twierdząc, że zastępstwo to mogło mieć charakter stały i być wykonywane przez „specjalnego wicepremiera” lub doraźny tylko wtedy, gdy wicepremiera nie powołano - *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku...*, Łódź 1932, s. 32.

³² Część doktryny uważała jednak, że powoływanie wicepremiera, a więc stałego zastępcy Prezesa Rady Ministrów, było sprzeczne z przepisami Konstytucji marcowej – por. J. Makowski, *Konstytucja...*, s. 76. Inna uważała zaś, że wicepremierów należało uważać za zastępców szefa rządu jedynie w znaczeniu funkcjonalnym – zob. M. Pietrzak, *Rzqd...*, s. 188.

zasadniczej z 17 marca 1921 r. było przez część doktryny kwestionowane), jak i ministra bez teki za elementy podmiotowe rządu. Ustawa zasadnicza z 1921 r. milczała także w kwestii łączenia stanowisk Prezesa Rady Ministrów i szefa resortu. Również i tę kwestię pozostawiono praktyce ustrojowej, która już od czasów RR uznawała takie rozwiązanie za dopuszczalne.

Choć kwestia powoływania rządu była ujęta w przepisach Konstytucji marcowej szerzej niż w przepisach enigmatycznej Małej konstytucji z 1919 r., regulacji tej nie można uważać za wyczerpującą. W stosunku do rozwiązań przyjętych w parlamentarystyce zachodnioeuropejskiej, gdzie formowanie gabinetu poddane było pozakonstytucyjnej (w znaczeniu konstytucji formalnej) regulacji zwyczajowej, w Polsce w roku 1921 proces ten poddano częściowej konstytucjonalizacji³³. Utrzymany został (wykształcony na Zachodzie w okresie parlamentarystyki klasycznej) sposób powoływania rządu przez głowę państwa, ale jej czynności w tym zakresie nie musiały już być podejmowane „w porozumieniu z Sejmem”³⁴, jak było w systemie Małej konstytucji, ani tym bardziej z Senatem, który w świetle Konstytucji marcowej korzystał ze znacznie skromniejszych kompetencji sprawowania kontroli rządu niż Sejm. O formalnym uwolnieniu głowy państwa od współpracy z parlamentem w procesie powoływania rządu wnioskować należy z milczenia przepisów Konstytucji marcowej na ten temat, choć jej art. 58, stanowiący o obowiązku ustąpienia RM i każdego ministra z osobna na żądanie Sejmu, nie pozostawiał raczej wątpliwości co do skutków pominięcia jego zdania (a ściślej jego większości) na temat politycznego oblicza rządu. Stąd należało wnosić, że prezydent powołując premiera – tak jak miało to miejsce w parlamentarystyce zachodniej – w praktyce „musiał liczyć się z politycznym układem w Sejmie, czyli przestrzegać d o r o z u m i a n e g o [podkreślenie w oryginale – PAT] obowiązku aprobaty większości parlamentarnej i dla rządu i dla jego programu”³⁵.

W myśl art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej z 1921 r. proces powoływania rządu składał się z dwóch zasadniczych czynności prawnych (etapów), podobnie jak miało to miejsce w praktyce ustrojowej III Republiki Francuskiej. Pierwsza obejmowała mianowanie przez prezydenta Prezesa RM, druga zaś – dokonywana na wniosek tegoż prezesa – polegała na mianowaniu przez głowę państwa ministrów. Dwuetapowość ta oznaczała rozłożenie w czasie czynności powoływania gabinetu³⁶. Pierwszy z wyróżnionych zasadniczych etapów kreacji rządu, powołanie premiera, rozpadał się wyraźnie na dwie czynności (zazwyczaj rozciągnięte na kilka dni): desygnację i nominację. Desygnacja kandydata na szefa gabinetu stanowiła, z formalnego punktu widzenia, nieograniczoną żadnymi warunkami prerogatywę prezydenta, który mógł swobodnie wskazać jego osobę. W praktyce jednak prezydent, o ile chciał zapewnić swemu kandydatowi przyszłą owocną współpracę z Sejmem, musiał się liczyć ze zdaniem stronnictw sejmowych reprezentujących większość izby. Zgodzić się zatem wypada ze zdaniem znawcy zagadnienia, który pisze, że „ukształtowanie się większości parlamentarnej i porozumienie się w jej ramach co do osoby premiera faktycznie wiązało prezydentowi ręce co do osoby kandydata na

³³ J. Stembrowicz, *Rzqd...*, s. 123.

³⁴ Por.: tamże, s. 71, 80, 83 i 174; M. Pietrzak, *Rzqdy...*, s. 141, 161, 165.

³⁵ J. Stembrowicz, *Rzqd...*, s. 86 i 123.

³⁶ Tamże, s. 80; M. Pietrzak, *Rzqdy...*, s. 135–136.

premiera. Prezydent mógł zgłaszać zastrzeżenia, obiekcje, uwagi co do osoby kandydata, ale nie mógł faktycznie odmówić jego akceptacji. W przeciwnym bowiem razie ryzykował konflikt z rekomendującą go większością sejmową, z którego pokonaniem mógł wyjść tylko on. Oznacza to, że w sytuacji powstania klarownej i spójnej politycznie koalicji parlamentarnej, desygnacja premiera przez prezydenta nabierała charakteru mechanicznej aprobaty dla koalicyjnego kandydata i prawa jego publicznej prezentacji. [...] Desygnacja nabierała samodzielnego charakteru dopiero w chwili, gdy utworzenie koalicji na bazie ugrupowań sejmowych było trudne albo zgoła niemożliwe. W takiej sytuacji rola prezydenta wzrastała niepomniernie, chociaż i tutaj wobec konieczności uzyskania aprobaty przez desygnowanego [scil. nominowanego premiera wraz z całym gabinetem – PAT] premiera w Sejmie, albo przynajmniej zgody na czasowe jego tolerowanie, prezydent nie mógł nie uwzględniać przy wyborze kandydata jego kwalifikacji fachowych i walorów osobistych, ale i nastrojów, jakie panowały lub mogły panować wokół jego osoby w Sejmie. Prezydent wraz z taką desygnacją dawał kandydatowi klarowną rekomendację w jego staraniach o zaufanie większości w Sejmie, a więc wspierał go swoim autorytetem, bowiem kandydat w istocie zabiegał o utworzenie rządu zaufania prezydenta³⁷.

Konstytucję z 23 kwietnia 1935 r. można uznać, podobnie jak jej poprzedniczkę, za konstytucję pełną, chociaż w swojej treści zawierała tylko szczątkową regulację praw obywatelskich, utrzymując w tym zakresie w mocy część przepisów konstytucji z 1921 r. Uznanie Konstytucji kwietniowej za ustawę zasadniczą pełną nie oznacza, że holdowała ona wymogom zupełności w odniesieniu do materii regulowanych w konstytucjach tamtego czasu. Była ona bowiem, w sposób zamierzony przez jej twórców, napisana w wielu miejscach językiem ogólnikowym, stwarzającym znaczne luzy interpretacyjne³⁸. Wiele z jej przepisów miało charakter ramowy, odsyłający w sposób wyraźny lub dorozumiany do unormowań szeregu istotnych spraw ustrojowych na poziomie ustaw zwykłych.

Konstrukcja ustrojowa władzy wykonawczej w Konstytucji kwietniowej była zdecydowanie odmienna od przyjętej w ustawie zasadniczej z 1921 r. Konstytucja z 1935 r. odrzucała wyraźnie zasadę egzekutywy dwuczłonowej sprawowanej przez prezydenta i rząd, które to organy zostały odąd oddzielone nie tylko formalnie, ale i [acz nie całkiem konsekwentnie] funkcjonalnie³⁹. To, że prezydent sprawował zwierzchnią władzę pań-

³⁷ Z. Witkowski, *Status...*, s. 58–59.

³⁸ Por.: A. Peretiatkowicz, *Nowa konstytucja polska*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1935, z. 2, s. 60; A. Deryng, *Sily zbrojne w organizacji państwa*, Warszawa 1938, s. 17; Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Konstytucja kwietniowa jako przejaw kryzysu demokracji w Polsce*, „Studia Prawnicze” 1986, z. 3–4, s. 97; E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 165–166.

³⁹ Czesław Znamierowski, pisał, że: „W nowym ustroju prezydent jest nie szefem egzekutywy, lecz szefem całego państwa, czynnikiem zwierzchnim wszystkich władz państwowych” – *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935, s. 44. Dalej jednak, uzasadniając uprawnienie prezydenta do wyłącznej regulacji ustroju administracji w drodze dekretów, zauważał, że posiadając je „prezydent najściślej związany jest z władzą wykonawczą” (s. 59–60). Pogląd o zarzuceniu przez ustrojodawcę pojęcia władzy wykonawczej na rzecz „władzy rządowej” na gruncie ustawy zasadniczej z 1935 r., a tym samym bezprzedmiotowości ujmowania egzekutywy jako dwuczłonowej, reprezentowała większość doktryny przedwojennej i część powojennej – por. m.in.: S. Car, *Referat... o Rządzie i odpowiedzialności Rządu*, „Nowe Państwo” t. III: 1933, z. 1, s. 69 oraz *Idee przewodnie nowej konstytucji*, [w:] S. Car, B. Podoski,

stwą nie znaczyło jednak, że nie posiadał w swym ręku katalogu klasycznych kompetencji z zakresu władzy wykonawczej, które wykonywał bądź to samodzielnie bądź dzielił je z rządem poprzez instytucję kontrasygnaty⁴⁰.

Prezydent był na mocy ustawy zasadniczej z 1935 r. wyposażony w dwie grupy kompetencji – uprawnienia kontrasygnowane przez Prezesa RM i właściwego ministra (art. 14 ust. 1), w czym wyrażało się funkcjonalne zespolenie egzekutywy, oraz uprawnienia osobiste (prerogatywy), przy korzystaniu z których kontrasygnata nie była wymagana (art. 14 ust. 2) i które czyniły z głowy państwa niezależny od gabinetu organ władzy państwowej⁴¹. Uprawnienia dyskrecyjne głowy państwa nie były znane Konstytucji marcowej, która wymagała kontrasygnaty rządowej dla wszystkich aktów prezydenta. Konstytucja kwietniowa zaliczała do prerogatyw Prezydenta Rzeczypospolitej m.in. mianowanie i odwoływanie premiera.

Przepis art. 25 ust. 2 ustawy zasadniczej z 1935 r. stanowił, że rząd składa się z Prezesa RM i ministrów. Określenie to odnosiło się jednak tylko do składu personalnego gabinetu, bowiem w dwóch innych przepisach (w art. 25 ust. 5 oraz art. 27 ust. 1) konstytucja wyliczała trzy podmioty (organy) tworzące rząd, dodając do wymienionych wyżej jeszcze Radę Ministrów⁴². Ministrowie z kolei, podobnie jak miało to już miejsce w poprzednim stanie konstytucyjnoprawnym (jednakże tym razem przy braku wyraźnej normy konstytucyjnej), kierowali poszczególnymi działami administracji państwowej (art. 25 ust. 4 *ab initio*) i „dla rozstrzygania spraw, wymagających uchwały wszystkich członków rządu” łączyli się w kolegią RM pod przewodnictwem Prezesa RM (art. 26). Istotną nowością regulacyjną – w porównaniu z przepisami konstytucji z 1921 r., która na ten temat milczała – było określenie pozycji ustrojowej ministrów bez teki, którzy mieli spełniać „poruczone im zadania szczególne” (art. 25 ust. 4 *in fine*)⁴³. W przeciwną stronę, poprzez

Główne wytyczne nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1935, s. 30; J.S. Langrod, *Problemy administracyjne w Konstytucji*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” t. XXX: 1936, s. 161–163; I. Matuszewski, *Prawda o Konstytucji kwietniowej*, New York 1945, s. 16 i D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, wyd. 2, Łódź 1995, s. 117. Z kolei S. Starzyński stał na stanowisku, że Konstytucja kwietniowa ustanawiała egzekutywę trójczłonową, złożoną z premiera, ministrów i prezydenta – *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936, s. 15.

⁴⁰ S. Car mówił nawet o wykonywaniu przez prezydenta funkcji szefa egzekutywy – *Referat ... o kontrasygnacie* (wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Sejmu w dniu 27 marca 1933 r.), „Nowe Państwo” t. III: 1933, z. 1, s. 99.

⁴¹ Por. D. Górecki, *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006, s. 140.

⁴² Por. Cz. Znamierowski, *Konstytucja...*, s. 62–63. Do odmiennych wniosków doszedł natomiast D. Górecki, który twierdzi, że na gruncie przepisów ustawy konstytucyjnej z 1935 r. pojęcie rządu obejmowało ministrów pracujących indywidualnie pod kierunkiem premiera, co konstytucja – odchodząc konsekwentnie od podkreślenia ustrojowej roli organów kolegialnych – preferowała, oraz RM pod przewodnictwem jej prezesa, kiedy miały być rozstrzygane kwestie „wymagające uchwały wszystkich członków rządu” – *Pozycja...*, s. 118. Pogląd ten nawiązuje do stanowiska głoszonego przed wojną przez J.S. Langroda – *Problemy...*, s. 164.

⁴³ Por. E. Zwierzchowski, *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, (nr) 2, s. 56; W. Kozyra, *Ustrój państwa liberalnego i kompetencje konstytucyjne ministrów Rzeczypospolitej Polskiej po przewrocie majowym*, [w:] *Zamach stanu Józefa Piłsudskiego 1926 roku*, red. M. Sioma, Lublin 2007, s. 447. Ostatni z cytowanych autorów twierdzi (s. 448), mimo że Konstytucja kwietniowa o tym nie stanowiła, że ministrowie bez teki mogli spełniać zadania szczególne powierzone „im przez prezydenta

pominięcie regulacyjne, podążyła natomiast ustawa zasadnicza z 1935 r. w kwestii powierzenia tymczasowego kierowania resortami kierownikom ministerstw. Doktryna wiązała sygnalizowane pominięcie z ugruntowywaniem się po maju 1926 r., akceptowanej przez nią, praktyki zanikania instytucji kierownika ministerstwa⁴⁴. Konstytucja kwietniowa, podobnie jak jej poprzedniczka, nie normowała *expressis verbis* ustrojowej pozycji wicepremiera. Kwestię tę zapewne, jak i w ogóle organizację rządu, a w szczególności zakres działania premiera, RM i ministrów, miał określić – w myśl art. 25 ust. 5 i art. 56 *ab initio* konstytucji – dekret prezydenta. Akt ten jednak, podobnie jak zapowiadana poprzednio przez Konstytucję marcową ustawa dotycząca organizacji rządu, nie ukazał się do końca międzywojnia, co na kolejne lata przedłużało obowiązywanie stosownych przepisów dekretu z 3 stycznia 1918 r.⁴⁵

Tak jak w ustawie zasadniczej z 1921 r., również w Konstytucji kwietniowej znalazły się przepisy normujące procedurę powoływania rządu. Ich konstrukcja ustrojowa zbliżona była częściowo do regulacji przyjętej w marcu 1921 r., przy zachowaniu występującej już w początkach II Rzeczypospolitej skłonności do unikania nadmiernej jurydyzacji zagadnienia. W myśl przepisów konstytucji z 1935 r. Prezesa RM mianował prezydent, który powoływał również ministrów, działając w tym drugim przypadku na wniosek premiera (art. 12 lit. a oraz art. 13 ust. 2 lit. c *ab initio*). Od strony formalnej akt mianowania nowego szefa rządu (a także odwołania) nie wymagał teraz, stosowanej wcześniej, kontrasygnaty ustępującego premiera. Kontrasygnata była jednak konieczna przy mianowaniu ministrów, a udział jej nowo mianowany Prezes RM. Również i tym razem konstytucja nie zawierała przepisów określających udział parlamentu w procesie inwestytury rządu. Jeżeli jednak weźmie się pod uwagę wytworzoną po maju 1926 r. praktykę powoływania

bądź premiera”. Zdanie to podziela *in generis* M.M. Lipska (*Urząd...*, s. 244–245). Ta odosobniona w literaturze przedmiotu teza o poruczeniu zadań ministrom bez teki przez głowę państwa nie znajduje jednak uzasadnienia w świetle wykładni systemowej i funkcjonalnej, które nakazują kompetencję tę lokować wyłącznie w gestii premiera, którego wniosek był konieczny dla mianowania każdego ministra (a więc zarówno resortowego, jak i bez teki – art. 12 lit. a *in fine*) i który tym samym musiał przed skierowaniem wspomnianego wniosku określić i uzasadnić wobec prezydenta celowość powołania i zadania, które chciał powierzyć ministrowi bez teki. Twierdzenie to wzmacnia brak ulokowania *expressis verbis* w kompetencjach prezydenta uprawnienia do powierzenia tymże ministrom „zadań szczególnych”. M.M. Lipska (*Urząd...*, s. 242) twierdzi ponadto, że: „Konstytucja kwietniowa akcentowała indywidualną pracę ministrów – jako podstawową formę ich działalności”. Teza ta wydaje się być zasadna jedynie w części odnoszącej się do wyraźnej konstytucjonalizacji w ustawie zasadniczej z 1935 r. – w przeciwieństwie do milczącej na ten temat konstytucji z 1921 r. – dwóch kategorii ministrów: resortowych oraz bez teki. Natomiast wyciąganie z okoliczności zamieszczenia tej regulacji wniosku o „akcentowaniu” indywidualnego charakteru pracy ministrów nie znajduje oparcia w jakiegokolwiek argumentacji dogmatycznej tak przytoczonej przez samą autorkę, jak i podnoszonej przez literaturę przedmiotu. Należy w tej sytuacji przyjąć, iż autorem Konstytucji kwietniowej przyświecała jedynie myśl usunięcia wyraźnego deficytu regulacyjnego jej poprzedniczki, pomijającej w ogóle konstytucyjne umocowanie dwóch kategorii członków rządu, a nie zamiar konstytucyjnoprawnej aprecjacji ministra. Argumentami na rzecz takiego rozumowania zdają się być rozwiązania ustanawiające w systemie ustrojowym ustawy zasadniczej z 1935 r. gabinetowy system rządów (por. M. Starzewski, *Od sejmowładztwa do rządów gabinetowych (20 lutego 1919 – 16 stycznia 1934)*, Kraków 1934, *passim*) oraz wzmacniające pozycję premiera w rządzie czemu przeczyłyby konstrukcja wzmocnienia pozycji ustrojowej ministra.

⁴⁴ L. Krajewski, *Rząd...*, s. 491.

⁴⁵ Tamże; J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 133; Z. Witkowski, *Status...*, s. 77–78; M.M. Lipska, *Urząd...*, s. 242.

gabinetów bez udziału Sejmu oraz zaliczenie uprawnienia prezydenta do powoływania (i odwoływania) premiera do jego prerogatyw, sądzić należy, że twórcy Konstytucji kwietniowej dążyli do kontynuacji pomajowej praktyki pomijania parlamentu przy nadawaniu inwestytury rządowi. Spostrzeżenie to znajduje potwierdzenie w praktyce ustrojowej pod rządami Konstytucji kwietniowej.

2. Początki instytucji: ministrowie narzucani szefowi rządu przez Naczelnika Państwa

W okresie dyktatury Piłsudskiego (14 listopada 1918 r. - 20 lutego 1919 r.) powołane zostały do życia dwa gabinety – Jędrzeja Moraczewskiego i Ignacego Paderewskiego. Utworzenie gabinetu Moraczewskiego poprzedziła nominacja na stanowisko Prezydenta Ministrów I. Daszyńskiego, stojącego uprzednio na czele Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej⁴⁶. Daszyński, który po uwolnieniu Piłsudskiego i jego przybyciu do Warszawy podporządkował mu się już 11 listopada 1918 r. wraz całym „rządem lubelskim”⁴⁷, uzyskał nominację na stanowisko Prezydenta Ministrów 14 listopada 1918 r.⁴⁸ Misja Daszyńskiego, utworzenia trójzaborowego rządu koalicyjnego, którego formułę polityczną określił inny dekret Piłsudskiego z 14 listopada 1918 r., określany w literaturze przedmiotu – wobec braku formalnego tytułu – od pierwszych słów jego tekstu, mianem dekretu: „Wyszedłszy z niemieckiej niewoli...”⁴⁹, nie powiodła się i w nocy z 17 na 18 listopada 1918 r. zrezygnował on z powierzonego zadania⁵⁰. Na nowego szefa rządu Piłsudski wyznaczył Moraczewskiego i już nad ranem 18 listopada 1918 r. powołał gabinet pod jego przesurą⁵¹. Moraczewski stanął na czele gabinetu, którego skład skompletował Daszyński, z jedyną tylko zmianą – ale za to zasadniczą – na stanowisku samego premiera. Źródła i literatura przedmiotu milczą na temat wpływu sprawującego urząd głowy państwa Piłsudskiego na dobór nazwisk ministrów. Na uwagę zasługuje jednak okoliczność objęcia przez niego urzędu ministra spraw wojskowych w rządzie, co oznacza sytuację bezprecedensową, gdyż Komendant nominował nań sam siebie. Był więc, w rozumieniu przyjętym w niniejszym szkicu, pierwszym w dziejach II Rzeczypospolitej „ministrem prezydenckim”. W związku z wydaniem dekretu o najwyższej władzy repre-

⁴⁶ I. Daszyński, *Pamiętniki*, t. 2, Warszawa 1957, s. 322–324; A. Ajnenkiel, *Z dziejów Tymczasowego Rządu Ludowego w Lublinie*, „Kwartalnik Historyczny” 1958, nr 4, s. 1072–1090; tegoż, *Przyczynek do działalności Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej w Lublinie*, „Rocznik Lubelski”, t. III: 1960, s. 181–198.

⁴⁷ H. Jabłoński, *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej (1918–1919)*, Warszawa 1962, s. 144–152 i 167–168; W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski. Tom drugi 1914–1939*, wyd. 2, Londyn 1967, s. 145; A. Ajnenkiel, *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918–1926*, wyd. 3, Warszawa 1977, s. 25; A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867–1935*, wyd. 3, Warszawa 1990, s. 204; W. Najdus, *Ignacy Daszyński 1866–1936*, Warszawa 1988, s. 390; I. Florczak, *Jędrzej Moraczewski. Socjalista, poseł, legionista*, Łódź 2009, s. 287; D. Górecki, *Powstanie...*, s. 108–117.

⁴⁸ „Monitor Polski” (dalej: MP), nr 203 z 14 XI 1918 r.; „Kurier Polski” (dalej: KP), nr 282 z 15 XI 1918 r.

⁴⁹ Dz.P.P.P. nr 17, poz. 40; MP, nr 203 z 14 XI 1918 r.

⁵⁰ MP, nr 206 z 18 XI 1918 r.; I. Daszyński, *Pamiętniki...*, s. 329–335; A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej (1918–1933). Zarys dziejów politycznych*, Warszawa 1983, s. 32–33; J. Gołota, *Jędrzej Moraczewski (1870–1944). Pierwszy premier II Rzeczypospolitej*, Ostrołęka 2002, s. 159.

⁵¹ Zgłoszenie dymisji przez Daszyńskiego, przyjęcie jego rezygnacji oraz akty nominacji Moraczewskiego na premiera i powołania całego gabinetu noszą datę 17 listopada 1918 r. - MP, nr 206 z 18 XI 1918 r.

zentacyjnej Republiki Polskiej, Piłsudski zrezygnował 22 listopada 1918 r. z teki ministra, zastępując się Szefem Sztabu Generalnego gen. Stanisławem Szeptyckim oraz płk. Janem Wroczyńskim⁵². Wroczyński był kolejnym faktycznym „ministrem prezydenckim”.

Trudne położenie międzynarodowe i gospodarcze odradzającej się Polski, ustalenie się ugrupowań prawicowych w zdecydowanej opozycji do rządu Moraczewskiego i naczelnika (wiece, akcje propagandowe i nieudany zamach stanu Januszajtisa – Sapielhy z 4/5 stycznia 1919 r.), ale również powściągliwe wobec niego stanowisko – choć nie tak zdecydowane, jak w przypadku endecji – kierowanego przez Wincentego Witosa PSL „Piast”, i wreszcie groźba bojkotu przez prawicę rozpisanych na 26 stycznia 1919 r. wyborów do Sejmu Ustawodawczego, kazały Piłsudskiemu poszukiwać kompromisu z paryskim Komitetem Narodowym Polskim i skupioną wokół niego prawicą w kraju. Kompromisem tym, oprócz porozumienia się ze stojącym na czele KNP Romanem Dmowskim, było zdymisjonowanie rządu Moraczewskiego i równoczesne powołanie nowego gabinetu pod prezesurą Paderewskiego⁵³.

Paderewski zmierzał utworzyć „rząd ogólnonarodowy”, czyli gabinet kompromisu politycznego między prawicą i uznawanym przez nią za jedynie reprezentatywny paryskim KNP z jednej strony, a warszawskim ośrodkiem władzy zdominowanym przez Piłsudskiego i powołanym przezeń z konieczności chwili lewicowym rządem Moraczewskiego z drugiej. Z kolei w intencji Piłsudskiego tworzony przez Paderewskiego rząd miał mieć charakter bezpartyjny (czy też ponadpartyjny), przejściowy do chwili zebrania się Sejmu Ustawodawczego. Paderewskiemu nie udało się jednak skłonić do współpracy socjalistów oraz ludowców z PSL „Wyzwolenie”. Oznaczało to, że wymienione dwa podstawowe filary polityczne gabinetu Moraczewskiego zdystansowały się od idei „rządu kompromisu” z udziałem prawicy. W tej sytuacji groziło zdominowanie tworzonych rządu przez środowiska prawicowe kontrolowane przez Narodową Demokrację. Stąd nacisk Piłsudskiego na „bezpartyjność” gabinetu, a więc brak angażowania do jego składu wyrazistych polityków należących do ugrupowań prawicowych. Piłsudski zresztą czuwał osobiście i ingerował na bieżąco w sprawę personalne tworzonych przez Paderewskiego rządu, m.in. narzucając mu kandydaturę Stanisława Wojciechowskiego na stanowisko szefa resortu spraw wewnętrznych. Sygnalizowane uwarunkowania doprowadziły do sformowania rządu złożonego z osób niezaangażowanych czynnie w bieżącą działalność polityczną⁵⁴, „w składzie reprezentującym rzeczywisty kompromis, nie zaś przerzucenie

⁵² MP, nr 210 z 22 XI 1918 r. Oświadczenie Piłsudskiego w tej sprawie brzmiało następująco: „Z dniem dzisiejszym przestaję pełnić obowiązki ministra spraw wojskowych, zachowując w całej pełni naczelne dowództwo polskiej siły zbrojnej. Najbliższymi moimi pomocnikami w kierownictwie i zarządzie wojskiem są: Szef Sztabu Naczelnego, gen. dywizji Szeptycki i pierwszy Szef Sekcji w Ministerstwie Spraw Wojskowych, pułk. Wroczyński”. Tak więc Naczelnik Państwa, po pierwsze, nie użył stosowanej dotąd w odniesieniu do innych resortów poprawnej formuły powierzenia (poruczenia) tymczasowego kierownictwa ministerstwa, a uciekł się do niejasnego zwrotu o funkcji „pomocników w kierownictwie i zarządzie wojskiem”, po drugie zaś, osobliwe było wyznaczenie dwóch osób naraz do tej roli. Nie ulega jednak wątpliwości, że w samym ministerstwie tymczasowym kierownikiem został mianowany Wroczyński.

⁵³ A. Kosicka, *Gabinet Paderewskiego 16 I 1919 – 9 XII 1919*, [w:] *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś i J. Pajewski, Szczecin – Poznań 1991, s. 41–42.

⁵⁴ Patrz szerzej m.in.: L. Wasilewski, *Józef Piłsudski jakim go znałem*, Warszawa 1935, s. 166; M. Rataj, *Pamiętniki 1918–1927*, Warszawa 1965, s. 58–59; S. Grabski, *Pamiętniki*, t. 2, Warszawa 1989, s. 101; M.M.

jednostronnej władzy z lewego skrzydła na prawe, co mogło wywołać istotnie groźne zaburzenia wewnętrzne⁵⁵. Gabinet taki bywa w systemie parlamentarnym określane mianem pozaparlamentarnego, bądź też rządu fachowców.

Akt nominacji rządu Paderewskiego z 16 stycznia 1919 r. dokonanej przez Naczelnika Państwa kończył m.in. ustęp o treści: „Kierownictwo spraw wojskowych pozostawiam bez zmiany. Reprezentować je będzie pod moim bezpośrednim zwierzchnictwem pułkownik Wroczyński w Radzie Ministrów”⁵⁶. Tak więc, w drugim gabinecie Odrodzonej Rzeczypospolitej zasiadało już dwóch „ministrów prezydenckich” – kontynuujący stanowisko kierownik ministerstwa spraw wojskowych Wroczyński (zastąpiony 27 lutego 1919 r., również w charakterze kierownika resortu, przez gen. Józefa K. Leśniewskiego⁵⁷) oraz szef MSW Wojciechowski. Stan ten oznaczał, że naczelnik decydował samodzielnie o obsadzie personalnej tzw. resortów siłowych, a więc mających znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. W obydwu gabinetach okresu dyktatury Tymczasowego Naczelnika Państwa – Moraczewskiego i Paderewskiego – nie utworzono stanowiska wicepremiera, ale w drugim z rządów wyjeżdżającego na dłuższe okresy z kraju premiera zastępował w większości zadań Wojciechowski. Mieliśmy więc do czynienia z faktycznym zastępstwem szefa rządu, bez wskazania tego w nominacji, a nawet bez wyraźnych dyrektyw politycznych premiera dla zastępującego go ministra, ale za to z podkreśleniem przez naczelnika w dekretach odnoszących się do zmian w rządzie pełnionej *de facto* przez Wojciechowskiego roli „zastępcy Prezydenta Ministrów”⁵⁸. Rozwiązanie to – wobec niewątpliwego obowiązywania w dalszym ciągu przepisów dekretu z 3 stycznia 1918 r., przewidujących fakultatywną instytucję wiceprezydenta ministrów – nie daje odpowiedzi na pytanie o przyczynę formalnego niepowoływania wicepremiera. Należy przypuszczać, że obecność w gabinecie Paderewskiego tytularnego wicepremiera w osobie Wojciechowskiego, narzuconego słynnemu wirtuozowi fortepianu na ministra przez Piłsudskiego, osłabiałaby pozycję polityczną premiera i wzmacniała naczelnika, czego nie życzyłyby sobie zarówno sam premier, jak i akceptujący z konieczności jego gabinet obóz prawicy narodowej⁵⁹. Niemniej jednak okoliczność faktyczna narzucenia przez Piłsudskiego Paderewskiemu osoby Wojciechowskiego na szefa MSW, zastępującego premiera, i tak dostatecznie wyraźnie osłabiała kierownika rządu i wzmacniała naczelnika jako podmiot dzierżący ster władzy w państwie. Znaczenie polityczne tej kwestii umykało jak dotąd uwadze historiografii.

Drozdowski, *Ignacy Jan Paderewski. Zarys biografii politycznej*, Warszawa 1979, s. 141–143; A. Kosicka, *Gabinet Paderewskiego...*, s. 42; Z. Pawluczuk, *Konspirator i prezydent. Rzecz o Stanisławie Wojciechowskim*, Lublin 1993, s. 88; K. Badziak, *W oczekiwaniu na przełom. Na drodze od odrodzenia do załamania państwa polskiego listopad 1918 – czerwiec 1920*, Łódź 2004, s. 51.

⁵⁵ W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza...*, s. 175–176.

⁵⁶ MP, nr 13 z 17 I 1919 r.

⁵⁷ MP, nr 48 z 28 II 1919 r.

⁵⁸ S. Wojciechowski, *Wspomnienia, orędzia, artykuły*, Warszawa 1995, s. 186–187. Biograf Wojciechowskiego pisze nawet, że: „W rzeczywistości nie Paderewski, ale Wojciechowski kierował działalnością gabinetu w tym szczególnie trudnym początkowym okresie budowania podstaw państwowości polskiej” – Z. Pawluczuk, *Konspirator...*, s. 91.

⁵⁹ A. Kosicka, *Gabinet Paderewskiego...*, s. 42–43; K. Badziak, *W oczekiwaniu...*, s. 51.

Kwintesencją sposobu rządzenia w systemie ustrojowym demokracji parlamentarnej, który został zaszczerpiony na grunt polski na mocy przepisów Małej konstytucji była konieczność posiadania przez rząd poparcia większości deputowanych do parlamentu. Pod jej rządami prowadziło działalność łącznie 8 gabinetów. Były to w kolejności: pozaparlamentarny rząd Paderewskiego (kontynuujący misję do 5 grudnia 1919 r.); koalicyjny gabinet Leopolda Skulskiego (od 13 grudnia 1919 r. do 9 czerwca 1920 r.); pozaparlamentarny rząd Władysława Grabskiego (od 23 czerwca do 24 lipca 1920 r.); rząd W. Witosa (od 24 lipca 1920 r. do 13 września 1921 r.); dwa kolejne pozaparlamentarne gabinety Antoniego Ponikowskiego (od 19 września 1921 r. do 5 marca 1922 r. i od 10 marca do 6 czerwca 1922 r.); pozaparlamentarny rząd Artura Śliwińskiego (od 28 czerwca 1922 r. do 7 lipca 1922 r.) oraz pozaparlamentarny rząd Juliana Nowaka (od 31 lipca do 14 grudnia 1922 r.)⁶⁰. Siedem spośród wymienionych gabinetów zostało powołanych z większym, bądź mniejszym udziałem konstytuanty. Pięć rządów, począwszy od gabinetu Skulskiego, a skończywszy na drugim *ministerium*⁶¹ Ponikowskiego, zostało utworzonych przy czynnym zaangażowaniu Sejmu Ustawodawczego działającego przez swój pozaregulaminowy organ wewnętrzny – Konwent Seniorów i relatywnie biernej, z wyjątkami obsady stanowisk niektórych ministrów („prezydenckich”), postawie Naczelnika Państwa. Dwa ostatnie gabinety zostały utworzone w warunkach głębokiego kryzysu konstytucyjnego wywołanego przez Piłsudskiego po zdymisjonowaniu na początku czerwca 1922 r. drugiego rządu Ponikowskiego. Okresy przedzielające wymienione gabinety, z wyjątkiem przypadku zastąpienia rządu Grabskiego przez rząd Witosa, które dokonało się w ciągu jednego dnia, 24 lipca 1920 r., wypełniała działalność prowizoriów rządowych, w czasie których bieżące obowiązki administracyjne pełniły gabinety ustępujące.

Rząd Paderewskiego był gabinetem, w czasie misji którego zainauguował prace 10 lutego 1919 r. Sejm Ustawodawczy. 20 lutego 1919 r., w dniu złożenia przez naczelnika władzy w ręce Sejmu i podjęcia uchwały o powierzeniu mu dalszego sprawowania urzędu głowy państwa (Małej konstytucji) Paderewski przedstawił izbie sprawozdanie z ponad miesięcznej działalności swego gabinetu⁶² i zgłosił deklarację jego ustąpienia. W sensie formalnym, jako akt dymisji rządu, powtórzył ją tego samego dnia w piśmie do naczelnika. Piłsudski do prośby rządu się jednak nie przychylił, odpowiadając Paderewskiemu, że: „W porozumieniu z Sejmem Ustawodawczym w osobie Jego Marszałka, zawiadamiam Pana Prezydenta [Ministrów], że do zgłoszonej przez niego wraz z całym gabinetem w dniu 20 lutego 1919 r. dymisji, jako wywołanej względami natury formalnej, przychylić się nie mogę i powierzam Panu oraz wszystkim Jego Kolegom ministrom sprawowanie nadal dotychczasowych urzędów”⁶³. Wobec niemożności wyłonienia przez Sejm koalicji rządowej mandat pozaparlamentarnego gabinetu Paderewskiego trwał do 5 grudnia 1919 r. (z prowizorium do 13 grudnia 1919 r.).

⁶⁰ *Gabinety...*, s. 41–104; *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J.M. Majchrowski i inni, Warszawa 1994, s. 21–24.

⁶¹ Mianem tym określano rząd w niemieckiej nauce prawa konstytucyjnego.

⁶² Sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego (dalej: SS. SU) w dniu 20 II 1919 r., łamy 59–74. Paderewski zaznaczył przy tym, że osobne sprawozdanie przedstawi minister skarbu, co nastąpiło po jego przemówieniu (ibidem, ł. 74–89) oraz, że swym wystąpieniem nie obejmie spraw wojskowych, „które spod kontroli rządu wyłączone były”.

⁶³ SS. SU, pos. 4 z 22 II 1919 r., ł. 95.

13 grudnia 1919 r. został nominowany przez Naczelnika Państwa centrowy, koalicyjny gabinet Skulskiego⁶⁴. Tworząca rząd koalicja Polskiego Stronnictwa Ludowego, Narodowego Związku Ludowego i Narodowego Związku Robotniczego nie miała charakteru większościowego, lecz mniejszościowy (skupiała tylko 48,3 % ogółu posłów konstytuancy), a tworzony przez nią gabinet był zakładnikiem klubów chadeckiego i Zjednoczenia Mieszczańskiego, deklarujących doń „życzliwą neutralność”⁶⁵. Uwarunkowania powyższe spowodowały, że Skulski musiał tak skonstruować skład personalny gabinetu, aby był „strawny” dla pozostających poza koalicją stronnictw sejmowego centrum, a w miarę możliwości również dla prawicowego Związku Ludowo-Narodowego i umiarkowanych ugrupowań lewicowych. Determinanta ta kazała szukać wśród koalicjantów „neutralnych” kandydatów na ministrów oraz uzupełnić skład rządu o „fachowców”, a więc postaci o niezbyt wyrazistych poglądach i inklinacjach politycznych, aby nie prowokowały niepotrzebnych ataków na rząd w parlamencie⁶⁶. Skulski zdecydował się stworzyć gabinet z przewagą liczebną ministrów fachowych nad politycznymi, których razem z premierem było zaledwie czterech. Pozostali ministrowie w liczbie 12 wchodzili do rządu formalnie jako bezpartyjni fachowcy. Jednakże dwaj z nich – W. Grabski (minister skarbu) i Władysław Seyda (minister b. dzielnicy pruskiej) – należeli wówczas do ZLN, a kolejni trzej – Wojciechowski (MSW), gen. Leśniewski (minister spraw wojskowych,) i Stanisław Patek (MSZ, który objął resort 16 grudnia 1919 r. po jego tymczasowym kierowniku Władysławie Wróblewskim) – zostali narzuceni premierowi przez Naczelnika Państwa⁶⁷. Warto jednak dodać, że osoba Patka (kojarzonego z Piłsudskim) jako szefa MSZ rodziła obawy koalicjantów, stąd dodano mu do boku dwóch partyjnych podsekretarzy stanu – Jana Dąbskiego z PSL „Piasł” oraz Stefana Dąbrowskiego z NZL⁶⁸. Powyższe należy uzupełnić wzmianką, że w nieco późniejszym okresie (ale kto wie czy nie należałoby tej cezury przesunąć już na schyłek 1919 r.) „za człowieka Piłsudskiego” uważano również, mianowanego ministrem kolei żelaznych, profesora Politechniki Lwowskiej Kazimierza Bartla.

W świetle powyższego nietrudno zauważyć, że wraz z pojawianiem się kolejnych gabinetów Odrodzonej Rzeczypospolitej rosła w nich liczba „ministrów prezydenckich” – od dwóch w rządach Moraczewskiego i Paderewskiego do czterech w rządzie Skulskiego. Zjawisko to jest o tyle charakterystyczne, że rosnący wpływ Piłsudskiego na obsadę personalną rządu ujawnił się w łonie gabinetu formalnie parlamentarnego, a więc zależnego

⁶⁴ MP, nr 274 z 16 XII 1919 r.

⁶⁵ K. Badziak, *W oczekiwaniu...*, s. 117.

⁶⁶ Por. M. Pietrzak, *Rządy...*, s. 166. Ze względu na mieszany skład osobowy gabinet Skulskiego współcześni określali mianem „półfachowego” lub „półparlamentarnego” – K. Badziak, *W oczekiwaniu...*, s. 120.

⁶⁷ MP, nr 274 i 275 z 16 i 17 XII 1919 r. Patrz też: J. Dębski, *Jak doszło do zamachu majowego*, [w:] *Wspomnienia weteranów ruchu ludowego*, (Warszawa) 1968, s. 177; M. Rataj, *Pamiętniki...*, s. 65–69; S. Grabski, *Pamiętniki...*, s. 130; S. Wojciechowski, *Wspomnienia...*, s. 235–236; A. Wątor, *Gabinet Leopolda Skulskiego 13.XII.1919-9.VI.1920*, w: *Gabinety...*, s. 57. Biograf Wojciechowskiego (Z. Pawluczuk, *Konspirator...*, s. 107) pisze, że sprawę jego nominacji rozstrzygnął ostatecznie Piłsudski, który wymusił na Wojciechowskim zgodę na wejście do gabinetu Skulskiego.

⁶⁸ M. Rataj, *Pamiętniki...*, s. 66; S. Wojciechowski, *Wspomnienia...*, s. 236. Początkowo drugim wice-ministrem został narodowy demokrat Marian Seyda, po czym zastąpił go Dąbrowski – A. Próchniak, *Pierwsze...*, s. 68.

od większości sejmowej, ale jednak osłabionego mniejszościowym charakterem tworzącej go koalicji. Nieco tylko łagodziła tendencję wzrostu wpływu naczelnika na skład personalny gabinetu okoliczność, że w rządzie Skulskiego nie tylko nie utworzono stanowiska wicepremiera, ale również i to, że Wojciechowski przestał pełnić rolę faktycznego zastępcy premiera, którą sprawował w rządzie Paderewskiego⁶⁹. W przypadku rządu Skulskiego głowa państwa, sprawująca równolegle obowiązki naczelnego wodza, nie tylko rościła sobie pretensje do wyłącznego kierowania działalnością ministra spraw wojskowych oraz szefa resortu spraw wewnętrznych, odpowiadającego za bezpieczeństwo wewnętrzne, ale również uzyskała bezpośredni wpływ na kierowanie – mającym strategiczne znaczenie w warunkach trwających zmagani wojennych o granice państwa – ministerstwem kolei. Do tego zestawu dochodził jeszcze od grudnia 1919 r. resort spraw zagranicznych, którego zdominowanie przez Piłsudskiego miało służyć neutralizacji pozycji Narodowej Demokracji w dyplomacji. Pozbawienie premiera wpływu na obsadę personalną wspomnianych czterech resortów pośrednio osłabiało wpływ i kontrolę konstytuandy nad sprawami bezpieczeństwa państwa i jego polityki zagranicznej.

Gabinet Skulskiego działał do 9 czerwca 1920 r. (z prowizorium do 23 czerwca 1920 r.)⁷⁰. Zastąpił go 23 czerwca 1920 r. pozaparlamentarny gabinet W. Grabskiego⁷¹. Sformowanie rządu nastąpiło w tempie iście ekspresowym i zajęło zaledwie kilkanaście godzin od pojawienia się kandydatury Grabskiego. Stronnictwa sejmowe, ze swymi zazwyczaj formułowanymi w takich sytuacjach postulatami pod adresem zarówno premiera, jak i szeregu ministrów, pozostały wyraźnie pominięte. Wpływ na to miała niewątpliwie komplikująca się dramatycznie sytuacja militarna i międzynarodowa Polski⁷². Nowy gabinet poparły ZLN i frakcje centrowe, ale z wyjątkiem wyraźnie odcinającej się Narodowej Partii Robotniczej, przy neutralności PSL „Piast” oraz niewielkiego Polskiego Stronnictwa Katolicko-Ludowego. Poparcia udzieliło także kilku posłów niezrzeszonych. Opozycyjne stanowisko zajęły wszystkie kluby lewicowe⁷³. Już w chwili powołania rządu Grabskiego wiedziano, że gabinet ten ma charakter przejściowy, z mandatem do chwili utworzenia rządu parlamentarnego, w którego powstanie – wbrew dotychczasowym doświadczeniom wynikającym z prób tworzenia trwałych koalicji – uparcie wierzono w szeregach stronnictw wszystkich orientacji sejmowych, a najbardziej chyba na lewicy. Ze swym rychłym ustąpieniem liczył się również sam premier Grabski, składając taką deklarację już 1 lipca 1920 r., w chwili powołania Rady Obrony Państwa⁷⁴.

⁶⁹ S. Wojciechowski, *Wspomnienia...*, s. 237.

⁷⁰ MP, nr 128 z 10 VI 1920 r.

⁷¹ MP, nr 140 z 24 VI 1920 r.

⁷² Por. M. Pietrzak, *Rządy...*, s. 171.

⁷³ K. Badziak (*W oczekiwaniu...*, s. 166) twierdzi, że gabinet Grabskiego można było zaliczyć do rządów centrowych. Teza ta jest jednak nieporozumieniem, gdyż na miano centrowych zasługiwać mogą jedynie rządy oparte na większości parlamentarnej złożonej z ugrupowań sejmowego „środka”. Tymczasem rząd Grabskiego był typowym gabinetem pozaparlamentarnym, popieranym doraźnie nie tylko przez stronnictwa centrum, ale również prawicowy ZLN – zob. W. Witos, *Moje wspomnienia*, cz. 2, [w:] *Dzieła wybrane*, t. 2, Warszawa 1990, s. 72.

⁷⁴ Na temat okoliczności powstania i działalności ROP pisze w poświęconej jej monografii: P.K. Marszałek, *Rada Obrony Państwa z 1920 roku. Studium prawnohistoryczne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1719. Prawo CCXXVIII, Wrocław 1995, passim.

Rząd Grabskiego liczył 15 członków (w gabinecie nie powołano wicepremiera), w tym aż 8 pozostających na zajmowanych wcześniej stanowiskach w gabinecie Skulskiego. Byli wśród nich kojarzeni z Piłsudskim ministrowie spraw wojskowych gen. Leśniewski oraz kolei żelaznych Bartel⁷⁵. Drugi z wymienionych, nieco zdezorientowany proweniencją należącego do ZLN premiera W. Grabskiego, miał według przekazu Kazimierza Świtalskiego szukać przyzwolenia naczelnika na wejście do jego rządu. Wśród nowych członków *ministerium* znaleźli się m.in. jako minister spraw zagranicznych konserwatysta książę Eustachy Sapieha, którego kandydatura była mile widziana przez Piłsudskiego⁷⁶ oraz kojarzony z Piłsudskim Gabriel Narutowicz w charakterze ministra robót publicznych. Cytowany bliski współpracownik Piłsudskiego uchyla w swych zapiskach szerzej kulisy tworzenia gabinetu, pisząc, że: „Grabski w rozmowie z Komendantem deklarował, że nigdy nie da się wciągnąć do walki z Naczelnikiem Państwa, uważając w ogóle tę walkę za nonsens [...] Pozostawia zupełnie do dyspozycji Komendanta tękę ministra spraw zagranicznych i wojskowych”⁷⁷. Naczelnik desygnował więc, mniej lub bardziej oficjalnie, do składu rządu Grabskiego czterech ministrów, co liczbowo stanowiło tyle samo resortów co w gabinecie Skulskiego, ale oznaczało utratę możliwości personalnego oddziaływania na MSW. Stało się tak na skutek braku zgody Woźniechowskiego (z nieustalonych bliżej motywów) na wejście do rządu Grabskiego⁷⁸.

Rząd Grabskiego, jako tymczasowy, musiał ustąpić 24 lipca 1920 r. pod naporem niekorzystnych zdarzeń politycznych i militarnych, jakim została poddana Polska latem 1920 r. Zastąpił go tego samego dnia parlamentarny rząd „wielkiej koalicji” kierowany przez Witosa⁷⁹. W skład nowego rządu, liczącego w chwili powołania 18 członków, weszło 10 przedstawicieli największych klubów sejmowych (w tym jako wicepremier Daszyński z PPS, zasiadający formalnie jako minister bez teki) oraz 8 bezpartyjnych fachowców, co oznaczało, iż gabinet miał *de facto* formułę mieszaną, a nie *stricto* partyjno-koalicyjną. W gronie fachowych szefów resortów (siedmiu z nich zasiadało uprzednio w *ministerium* Grabskiego) znaleźli się m.in. Sapieha (MSZ, przy czym podsekretariat stanu, w celu spoglądania ministrowi na ręce, objął przy nim polityk partyjny, poseł Dąbski z PSL „Piast”⁸⁰), gen. Leśniewski (minister spraw wojskowych, zastąpiony 9 sierpnia 1920 r. przez gen. Kazimierza Sosnkowskiego⁸¹), Bartel (minister kolei żelaznych) oraz Narutowicz (minister robót publicznych). Naczelnik Państwa utrzymał więc w pełni swój poprzedni osobowy „stan posiadania” w rządzie, mimo znaczącej zmiany formuły politycznej gabinetu, z pozaparlamentarnego na parlamentarny. Dodać też należy, że czynna i decydująca rola w powołaniu gabinetów Grabskie-

⁷⁵ Jak zapisał K. Świtalski (*Diariusz 1919–1935*, Warszawa 1992, s. 58) Piłsudski zmuszał Leśniewskiego do udziału w rządzie jeszcze na etapie rokowań parlamentarnych prowadzonych przez Witosa, który – napotykając na przeszkody – zrzekł się misji utworzenia rządu. Namawiał również Bartla do wejścia do rządu.

⁷⁶ Tamże, s. 53–54.

⁷⁷ Tamże, s. 58.

⁷⁸ K. Badziak, *W oczekiwaniu...*, s. 166, przypis 327.

⁷⁹ MP, nr 165 z 24 VII 1920 r.

⁸⁰ M. Pietrzak, *Rządy...*, s. 167, przypis 101.

⁸¹ MP, nr 179 z 10 VIII 1920 r.

go i Witosa należała do Piłsudskiego, który – jak zauważa historyk – „Ze względu na powagę sytuacji” kierował osobiście pracami prowadzonymi do tego celu⁸².

Rząd Witosa podlegał w czasie swego istnienia do 13 września 1921 r. stosunkowo licznym zmianom personalnym i rekonstrukcjom politycznym, co wiązało się przede wszystkim z kruszeniem się jego formuły jako gabinetu „wielkiej koalicji” i stopniowym przybieraniem charakteru rządu koalicji centrowej. Zmiany te dotyczyły również ministrów wskazanych przez naczelnika. 13 grudnia 1920 r. z rządu wycofał się Bartel (zastąpił go „fachowiec” Zygmunt Jasiński)⁸³. 24 maja ustąpił Sapieha, krytykowany za swe zachowanie w sprawie Górnego Śląska (fotel szefa MSZ objął tymczasowo do 11 czerwca ludowiec Dąbski, a następnie jako konstytucyjny minister Konstanty Skirmunt)⁸⁴, zasiadający wcześniej w kierowanym przez Dmowskiego KNP w Paryżu. Naczelnik utracił wraz ze wspomnianymi rezygnacjami bezpośredni wpływ na kierowanie połową z posiadanych dotąd „resortów prezydenckich”, w tym na niezwykle ważny w tym pakiecie MSZ.

Stan bezpośredniej desygnacji do składu rządu przez Naczelnika Państwa tylko dwóch „ministrów prezydenckich” (tak po rekonstrukcjach gabinetu Witosa) – również w osobach gen. Sosnkowskiego i Narutowicza, którzy zachowali dotychczasowe resorty – utrzymał się w pierwszym rządzie Ponikowskiego, który zastąpił 19 września 1921 r. gabinet Witosa (skład rządu był uzupełniany do 26 września)⁸⁵. Identycznie sprawa się miała w drugim rządzie Ponikowskiego mianowanym 10 marca 1922 r.⁸⁶, ale w czasie formowania tego gabinetu wybuchł spór o obsadę teki ministra spraw zagranicznych. Desygnowany na premiera Ponikowski zamierzał ją powierzyć ponownie Skirmuntowi. Weto wobec tej kandydatury postawiły PSL „Piast”, PPS oraz sam Piłsudski, który widział w tej roli Augusta Zaleskiego. Ponikowski jednak, popierany przez niektóre kluby sejmowego centrum, upierał się przy osobie ustępującego szefa MSZ. Postawił w końcu na swoim i naczelnik zmuszony był powołać drugi gabinet Ponikowskiego ze Skirmuntem w składzie. Premier naraził się jednak Piłsudskiemu, co ten będzie mu pamiętał i co zaważy następnie na obaleniu jego gabinetu przez naczelnika niespełna po trzech miesiącach funkcjonowania, 6 czerwca 1922 r.⁸⁷ Sygnałem niezyczliwej Ponikowskiemu postawy Piłsudskiego było skłonienie przezeń gen. Sosnkowskiego, by objął resort spraw wojskowych jedynie jako jego kierownik, a nie konstytucyjny minister (dodać należy, że było to jedyne ministerstwo w drugim rządzie Ponikowskiego obsadzone tymczasowo)⁸⁸ oraz nakłonienie uległego sobie Bartla, by nie obejmował Ministerstwa Kolei Żelaznych.

Drugi rząd Ponikowskiego upadł na początku czerwca 1922 r. Proces upadku zapoczątkował 2 czerwca 1922 r. na odbywającym się w Belwederze posiedzeniu Rady Ministrów Piłsudski, który zakwestionował zachowanie rządu w obliczu zawarcia przez

⁸² A. Wątor, *Gabinet Wincentego Witosa 24 VII 1920 – 13 IX 1921*, [w:] *Gabinety...*, s. 69.

⁸³ MP, nr 283 z 14 XII 1920 r.

⁸⁴ MP, nr 116 z 25 V 1921 r.; nr 130 z 11 VI 1921 r.

⁸⁵ MP, nr 213 z 20 IX 1921 r.; nr 218 z 26 IX 1921 r.; nr 219 z 27 IX 1921 r.; nr 243 z 25 X 1921 r.; A. Próchnik, *Pierwsze...*, s. 98–99; *Kto był kim...*, s. 23.

⁸⁶ MP, nr 58 z 11 III 1922 r.

⁸⁷ A. Próchnik, *Pierwsze...*, s. 101; J. Faryś, *II gabinet Antoniego Ponikowskiego 10 III 1922 – 6 VI 1922*, [w:] *Gabinety...*, s. 87.

⁸⁸ KP, nr 70 z 11 III 1922 r.

Niemcy i Rosję Sowiecką układu w Rapallo, przełamującego izolację państwa bolszewickiego na arenie międzynarodowej i zapowiadającego współpracę nieprzyjaznych Polsce sąsiadów. Krytyka Piłsudskiego, dotycząca również i innych aspektów polityki rządu, spowodowała, że Ponikowski zgłosił tego samego dnia dymisję gabinetu, która została przyjęta przez naczelnika 4 dni później. Wywołało to trwające blisko dwa miesiące przesilenie rządowe, najdłuższe w historii II RP. Jego przebieg przyniósł najpoważniejsze od inauguracji prac konstytuancy starcie Naczelnika Państwa z parlamentem, a jego formalnym podłożem stała się sprawa procedury powoływania rządu, która przez dotychczasowe blisko trzy i pół roku funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego zdawała się nie wywoływać większych kontrowersji na linii Sejm – Belweder. Wydawało się, że wytworzona praktyka i stosowana na jej gruncie wykładnia Małej konstytucji z lutego 1919 r. jest podzielana tak przez stronnictwa konstytuancy, jak i samego naczelnika⁸⁹. Piłsudski zażyczył sobie teraz większego wpływu na powoływanie rządu, który to proces winien być inicjowany w trybie przewidzianym przez nieobowiązujące jeszcze przepisy Konstytucji marcowej, która miała wejść w życie dopiero po wyborach do Sejmu i Senatu i wygaśnięciu mandatu konstytuancy.

W trakcie kryzysu konstytucyjnego wywołanego przez naczelnika doszło do powołania przezeń 28 czerwca 1922 r. rządu ze Śliwińskim na czele⁹⁰. W porównaniu z ustępującym drugim gabinetem Ponikowskiego, zmiany w składzie RM były nieduże. Na stanowiskach pozostało aż 8 ministrów, w tym obaj „prezydency”, ale Narutowicz zamienił resort robót publicznych na MSZ. Nowymi postaciami w rządzie było, oprócz premiera, tylko trzech ministrów. Wśród nich Zygmunt Jastrzębski, którego kandydaturę zgłosił naczelnik. Wskazany przez Piłsudskiego premier Śliwiński należał w czasie I wojny światowej do blisko współpracującej z nim lewicy niepodległościowej. O mianowaniu Śliwińskiego pisze historyk, że: „Od czasów Moraczewskiego nie było szefa rządu o tak wyraźnie lewicowym, i co istotniejsze, piłsudczykowskim profilu politycznym”⁹¹. Można więc z dużą dozą trafności stwierdzić, że gabinet Śliwińskiego zbliżał się pod względem politycznym do klasycznej formuły rządu prezydenckiego. Formalnie rzecz biorąc, w rzą-

⁸⁹ M. Pietrzak, *Rządy...*, s. 137. Przebieg kryzysu rządowego zainicjowanego upadkiem drugiego gabinetu Ponikowskiego został zrekonstruowany w literaturze historycznej, ale nie bez licznych nieścisłości faktograficznych i istotnych pominięć w odniesieniu do zagadnień prawnoustrojowych - A. Próchnik, *Pierwsze...*, s. 102–106; M. Pietrzak, *Rządy...*, s. 138–141; J. Faryś, *Konflikt Naczelnika Państwa z Sejmem Ustawodawczym w 1922 roku*, „Dzieje Najnowsze” 1975, nr 3, s. 39–52; tegoż, *Funkcjonowanie demokracji parlamentarnej w Drugiej Rzeczypospolitej. Konflikty wokół przesilenia rządowego w 1922 roku*, Szczecin 2019, passim; A. Garlicki, *Józef...*, s. 241–244.

⁹⁰ MP, nr 145 z 30 VI 1922 r.; KP, nr 175 z 29 VI 1922 r. Stanowiska ministrów wyznań i oświecenia publicznego oraz poczt i telegrafów miały być obsadzone w terminie późniejszym, ale nie zdołano tego przeprowadzić do końca istnienia gabinetu. Resort skarbu, obsadzony początkowo tymczasowo, otrzymał pełnoprawnego ministra 3 lipca 1922 r. - MP, nr 148 z 4 VII 1922 r. Wojciechowski podaje, że w czerwcu 1922 r. został wezwany wraz z Narutowiczem i Śliwińskim do Belwederu. Piłsudski, powołując się na przyjaźń z nimi, prosił wszystkich o wyrażenie wstępnej zgody na ewentualne objęcie funkcji szefa przyszłego rządu, przy czym oświadczył, że nie zdecydował jeszcze, który z nich obejmie to stanowisko oraz uprzedził, że Sejm może każdą z tych kandydatur odrzucić. Wszyscy goście Belwederu wyrazili zgodę, ale Wojciechowski życzył sobie aby go uwzględnić dopiero w trzeciej kolejności. Piłsudski tego nie skomentował, ale rok później wypominał mu to zastrzeżenie, ponieważ to jego, a nie Śliwińskiego, widział w pierwszej kolejności w fotelu premiera - S. Wojciechowski, *Wspomnienia...*, s. 273.

⁹¹ J. Faryś, *Gabinet Artura Śliwińskiego 28 VI 1922 - (31) 7 VII 1922*, [w:] *Gabinet...*, s. 97.

dzie tym skromny stan posiadania Naczelnika Państwa w zakresie „tek prezydenckich” i osób je piastujących uległ wzmocnieniu w porównaniu z gabinetami Ponikowskiego. Piłsudski „odwojował” bowiem dla siebie niezwykle ważny resort spraw zagranicznych oraz wpłynął na obsadę resortu skarbu, mającą ważne znaczenie dla finansowania armii.

Gabinet Śliwińskiego, przede wszystkim ze względu na osobę premiera, ale także niektórych ministrów, uważany był w środowisku prawicy sejmowej za „rząd belweder-ski” i uległe narzędzie w rękach Piłsudskiego, a nie organ wykonawczy Sejmu, jak życzyłaby tego sobie większość centroprawicowa w myśl uchwał konstytuanty z połowy czerwca 1922 r. Kwestia ta, jak również niezagwarantowanie sobie przez Śliwińskiego ostatecznego poparcia ze strony stanowiącego „języczek u wagi” Klubu Pracy Konstytucyjnej, przesądziły o obaleniu rządu 7 lipca 1922 r. przez większość sejmową, która po trzydniowej debacie nad *exposé* nowego premiera odmówiła mu wotum zaufania. Śliwiński niezwłocznie zgłosił naczelnikowi dymisję gabinetu, która została przyjęta⁹².

Kryzys konstytucyjny pogłębiony obaleniem rządu Śliwińskiego postępował. Naczelnik Państwa nie miał zamiaru powołania na szefa nowego rządu Wojciecha Korfante-go, wysuniętego w tym charakterze przez prawicę sejmową. W tej sytuacji 25 lipca 1922 r. wpłynął do łaski marszałkowskiej wniosek nagły odmawiający mu zaufania. Próbę obalenia Piłsudskiego większość sejmowa odrzuciła jednak nazajutrz. Trzy dni później Sejm wycofał się z lansowania kandydatury Korfante-go. Umożliwiło to zakończenie długotrwałego przesilenia rządowego. 31 lipca 1922 r. naczelnik mianował ostatni gabinet doby Sejmu Ustawodawczego kierowany przez konserwatystę, rektora Uniwersytetu Jagiellońskiego prof. Nowaka⁹³. Nowy premier przyjął koncepcję pozostawienia w miarę możliwości „będących w służbie ministrów przy ich tekach” oraz obsadzenia reszty resortów kierownikami ministerstw, których w przyszłości mieli zastąpić „odpowiedni ludzie”⁹⁴. W skład noszącego pozaparlamentarny charakter rządu weszło początkowo 13 członków, przy czym aż 9 z nich zasiadało w poprzednim gabinecie i zachowało szefostwo swoich resortów. W gronie tym znaleźli się wyraźnie preferowani przez naczelnika Sosnkowski i Narutowicz.

Blizsze światło na kulisy wpływu Belwederu na skład personalny swego rządu, znacznie wykraczający poza obsadę resortów spraw wojskowych i zagranicznych, rzuca sam Nowak. Píše on mianowicie, że już w czasie pierwszej rozmowy poprzedzającej desygnację na urząd premiera naczelnik postawił mu wyraźne warunki personalne i polityczne odnośnie do składu przyszłego gabinetu. Nowak, „uważając je za naturalne”, zgodził się na nie. Zakres tych żądań, obejmujący aż 7 spośród 13 resortów, nie pozostawia wątpliwości, że to Piłsudski stał w dużej mierze za formułą personalną gabinetu Nowaka, przynajmniej w odniesieniu do obsady kluczowych tek. Co do szczegółów, naczelnik żądał, nie wyjawiając bliżej motywów, aby MSZ pozostawić Narutowiczowi „przynajmniej na jakie cztery tygodnie, aby tak bezpośrednio z ministerstwa nie odchodził” (co należy traktować jako rodzaj niezbyt wymyślnego pretekstu dla wyrażenia woli pozostawienia go w rządzie) oraz, żeby „mógł się dość często porozumiewać z ministrem spraw zagranicznych, bo go to bardzo interesuje, a ma na tym terenie już dość znaczne doświadcze-

⁹² KP nr 184 z 8 VII 1922 r.

⁹³ MP, nr 172 z 1 VIII 1922 r.

⁹⁴ J. Nowak, *Wspomnienia z ławy rządowej*, Kraków 1938, s. 40–44.

nia i abym nie był zazdrosny, gdy się będzie często informował bezpośrednio u ministra resortowego o biegu naszej polityki zagranicznej”. Naczelnik: „Prosił też, aby minister finansów [scil. skarbu – PAT] co dwa tygodnie przedkładał mu stan skarbu oraz bieg polityki finansowej”. Chociaż Nowak nie wspomina o żądaniu pozostawienia Jastrzębskiego w roli ministra skarbu, należy pamiętać, że już do składu poprzedniego gabinetu wszedł on jako zaufany Piłsudskiego. Premier pisze dalej, że: „Żądał wreszcie Piłsudski, żeby bez niego nie przedsiębrać żadnych zmian w armii”, co oznaczało dezyderat pozostawienia Sosnkowskiego w roli szefa resortu spraw wojskowych. Rezydent Belwederu wysunął *de facto* jeszcze cztery inne postulaty personalne, co do składu rządu Nowaka. Mianowicie, przy użyciu kolejnego niewymyślnego fortelu słownego: „Podniósł jako człowieka bardzo na swoim miejscu, jako ministra kolei, Marynowskiego-Zagórskiego”⁹⁵ oraz „wyraził życzenie, aby tekę wyznań i oświaty oddać Arturowi Śliwińskiemu, b. premierowi. Ale zaznaczył z naciskiem, że tu nie przemawia przez niego racja stanu, lecz tylko osobisty sentyment dla Śliwińskiego, któremu zrobił wielki zawód, wyrwijąc go z jego zajęcia, po czym Śliwiński obecnie osiadł na łodzi. Dodał, że jeśli się to nie dało zrobić, to on to rozumie, bo tu chodzi tylko o sentyment”. Piłsudski sugerował wreszcie, nie podając bliżej powodów, iż Nowak będzie miał trudności z usunięciem ze swego gabinetu poprzednich ministrów Antoniego Kamińskiego (MSW) oraz Wacława Makowskiego (sprawiedliwość), co przyszły premier odebrał jako „dobrą radę” by ich pozostawić w rządzie⁹⁶.

3. „Ministrowie prezydency” w gabinetach formowanych pod rządami Konstytucji marcowej do zamachu majowego

W omawianym okresie obowiązywania Konstytucji marcowej obowiązki głowy państwa pełniło czterech polityków. Pierwszym z nich był Piłsudski, sprawujący urząd Naczelnik Państwa do 14 grudnia 1922 r., który ze względu na nabranie pełnej mocy przez ustawę zasadniczą z 1921 r. kończył pełnienie obowiązków i nie podejmował już czynności związanych z procedurą powoływania nowego rządu⁹⁷. Od 14 do 16 grudnia 1922 r. pełnił urząd pierwszy prezydent Odrodzonej Rzeczypospolitej, G. Narutowicz. Po jego śmierci wskutek zabójstwa w Zachęcie obowiązki prezydenta przejął zastępczo, zgodnie z dyspozycją art. 40 Konstytucji marcowej, marszałek Sejmu Maciej Rataj i sprawował je do 20 grudnia 1922 r., czyli do chwili objęcia urzędu Prezydenta RP przez S. Wojciechowskiego. Ostatni z wymienionych mężów stanu pełnił swe obowiązki do 14 maja 1926 r., kiedy to ustąpił wraz z całym rządem w następstwie przewrotu majowego. Pod rządami ustawy zasadniczej z 1921 r. pozycja ustrojowo-prawna głowy państwa, o

⁹⁵ Autorzy opracowania *Kto był kim...* (s. 23 i n.), podają personalia tego ministra w innym brzmieniu: Ludwik Zagórny-Marynowski.

⁹⁶ J. Nowak, *Wspomnienia...*, s. 41–42.

⁹⁷ Niemniej jednak, w związku z zamieszkami na ulicach Warszawy w dniu zaprzysiężenia Narutowicza na prezydenta (11.XII.1922 r.), w czasie których policja nie była w stanie zapewnić bezpieczeństwa publicznego oraz ochronić godności elekta, do dymisji podał się wieczorem minister spraw wewnętrznych w gabinecie Nowaka, A. Kamiński. Jego rezygnację naczelnik przyjął i niezwłocznie mianował szefem resortu Ludwika Darowskiego (stojącego na czele Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej). Kandydaturę Darowskiego, wysuniętą przez premiera Nowaka, poparła uprzednio RM – tamże, s. 118–119 i 124.

czym była mowa wyżej, była znacząco słabsza niż w okresie obowiązywania Małej konstytucji z lutego 1919 r., kiedy to Piłsudski łączył kompetencje Naczelnik Państwa ze stanowiskiem naczelnego wodza.

Okres ustrojowy od zebrania się Sejmu i Senatu I kadencji na pierwsze posiedzenia 28 listopada 1922 r. do chwili zamachu majowego w 1926 r. wypełniała działalność sześciu rządów: do 14 grudnia 1922 r. (z prowizorium do 17 grudnia) pozaparlamentarnego gabinetu Nowaka, powołanego latem 1922 r.; od 16 grudnia 1922 r. (tj. od dnia nominacji, ale objęcie obowiązków nastąpiło następnego dnia) do 26 maja 1923 r. (z prowizorium do 28 maja 1923 r.) pozaparlamentarnego rządu gen. Władysława Sikorskiego; od 28 maja do 15 grudnia 1923 r. (z prowizorium do 19 grudnia 1923 r.) centroprawicowego, koalicyjnego (drugiego w Odrodzonej Rzeczypospolitej) rządu W. Witosy; od 19 grudnia 1923 r. do 14 listopada 1925 r. (z prowizorium do 20 listopada 1925 r.) pozaparlamentarnego gabinetu (drugiego w Polsce międzywojennej) W. Grabskiego; od 20 listopada 1925 r. do 5 maja 1926 r. (z prowizorium do 10 maja 1926 r.) centrolewicowego, koalicyjnego rządu Aleksandra Skrzyńskiego; oraz od 10 do 15 maja 1926 r. centroprawicowego, koalicyjnego (trzeciego w dziejach II RP) gabinetu Witosy⁹⁸.

Śmierć prezydenta Narutowicza 16 grudnia 1922 r. spowodowała mianowanie jeszcze tego samego dnia przez zastępującego głowę państwa M. Rataja rządu pozaparlamentarnego z gen. Sikorskim na czele. Aż 10 spośród 13 członków pierwotnego składu gabinetu zachowało teki z poprzedniego rządu⁹⁹. W rządzie Sikorskiego pozostali więc trzej dawni ministrowie wskazani osobiście przez Naczelnika Państwa (Sosnkowski, Makowski, Zagórny-Marynowski), czwarty zaś, Jastrzębski, opuścił gabinet 2 stycznia 1923 r.¹⁰⁰ Obecność wymienionych ministrów w rządzie miała teraz inny charakter, nie różniący się od pozostałych jego członków, nie byli już bowiem „mężami zaufania” Piłsudskiego, który przestał pełnić urząd głowy państwa. „Ministrem prezydenta” (*scil.* pełniącego zastępstwo konstytucyjne prezydenta marszałka Sejmu Rataja) – i to bardziej intencjonalnym niż rzeczywistym, jako że w trakcie pełnienia obowiązków cechowała go znacząca samodzielność i niepodatność na wpływy polityków sejmowych – był w gabinecie sam Sikorski, łączący urząd premiera ze stanowiskiem szefa MSW¹⁰¹.

Niezwłocznie po objęciu 20 grudnia 1922 r. urzędu prezydenta przez Wojciechowskiego Sikorski, respektując zwyczaj konstytucyjny, podał swój gabinet do dymisji. Wojciechowski odmówił jej przyjęcia i powierzył rządowi dalsze sprawowanie obowiązków¹⁰². U źródeł takiej decyzji tkwiły, jak się wydaje, przede wszystkim utrzymująca się wciąż aktualność misji gabinetu Sikorskiego – zaprowadzenie ładu i porządku wewnętrznego oraz, pogłębiany tragicznymi wydarzeniami grudnia 1922 r., brak gotowości Sejmu do szybkiego wyłonienia większościowej koalicji rządowej.

⁹⁸ Zob.: *Gabinety...*, s. 104-154; *Kto był kim...*, s. 24-26.

⁹⁹ MP, nr 287 z 18 XII 1922 r. Sikorski nie widział potrzeby tworzenia stanowiska wicepremiera.

¹⁰⁰ MP, nr 3 z 4 I 1923 r.

¹⁰¹ KP, nr 345 z 17 XII 1922 r.; M. Rataj, *Pamiętniki...*, s. 127-131; J. Nowak, *Wspomnienia...*, s. 132-133; J. Haller, *Pamiętniki*, Londyn 1964, s. 237; R. Wapiński, *Władysław Sikorski*, wyd. 3, Warszawa 1978, s. 122-123; P. Wróbel, *Władysław Sikorski, premier Rzeczypospolitej 16 XII 1922 – 26 V 1923*, [w:] *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Chojnowski i P. Wróbel, Wrocław 1992, s. 189.

¹⁰² KP, nr 349 z 21 XII 1922 r.

Podanie do publicznej wiadomości informacji o podpisanej 17 maja 1923 r. parlamentarnej umowie koalicyjnej „polskiej większości” (tzw. Paktu Lanckorońskiego) oznaczało, że dni gabinetu Sikorskiego były policzone. Premier, by przerwać ukryte przesilenie rządowe doprowadził do połączenia 26 maja 1923 r. głosowania Sejmu nad prozorium budżetowym na II kwartał 1923 r. z wnioskiem o wotum zaufania dla swego gabinetu. Nie uzyskawszy go, wskutek przeciwnego głosowania posłów nowo wyłonionej większości parlamentarnej, jeszcze tego samego dnia zgłosił prezydentowi dymisję rządu, która została przyjęta nazajutrz, 27 maja 1923 r.¹⁰³

28 maja 1923 r. wieczorem, prezydent Wojciechowski podpisał akty nominacyjne dla członków nowego *ministerium* kierowanego przez Witosa¹⁰⁴. Do rządu weszli przedstawiciele trzech stronnictw sejmowych – ZLN, PSL „Piast” i Chrześcijańskiej Demokracji, którzy objęli tekę premiera i siedem resortów (wszyscy sprawowali mandaty parlamentarne – sześciu poselskie i jeden senatorski). Aż siedem tek objęli fachowcy nie powiązani oficjalnie z żadnym ze stronnictw koalicji, przy czym czterech z nich zasiadało w poprzednich gabinetach pozaparlamentarnych. Nie było wśród nich jednak dawnych „mężów zaufania” Piłsudskiego, czego zwalczająca go prawica nie zaniedbała (planowany na resort spraw wojskowych gen. Sosnkowski wymówił się od udziału w rządzie¹⁰⁵). Minister oświaty Stanisław Głąbiński, reprezentujący w rządzie ZLN, objął równocześnie stanowisko wicepremiera¹⁰⁶. Stanowisko to po raz pierwszy pod rządami Konstytucji marcowej, która – przypomnijmy – nie przewidywała go wprost w swych przepisach, stanowiąc jedynie w art. 62 ust. 2, że: „Prezes Rady Ministrów” pojawiło się dopiero w parlamentarnym gabinecie Witosa¹⁰⁷. Zatem warunkiem ustanowienia stanowiska stałego zastępcy szefa gabinetu było uprzednie lub równoczesne z jego powierzeniem wprowadzenie wytypowanego do jego objęcia polityka do składu Rady Ministrów¹⁰⁸. Należy też wyraźnie podkreślić, że o ile powierzanie stanowiska członka RM (ministra resortowego, kierownika ministerstwa i ministra bez teki) było kompetencją prezydenta RP, działającego na wniosek jej

¹⁰³ MP, nr 118 z 28 V 1923 r.; SS. Sejm I kad., pos. 41 z 1 VI 1923 r., l. 4; M. Rataj, *Pamiętniki...*, s. 163.

¹⁰⁴ MP, nr 119 z 29 V 1923 r.

¹⁰⁵ M. Rataj, *Pamiętniki...*, s. 163.

¹⁰⁶ Gabinet Witosa przeszedł w trakcie swego istnienia kilka indywidualnych zmian personalnych i politycznych rekonstrukcji (m.in. 13 czerwca 1923 r., kiedy to fotel ministra spraw wojskowych objął jako minister „konstytucyjny”, wahający się dotąd, gen. Stanisław Szeptycki - MP, nr 131 z 13 VI 1923 r. M. Rataj zanotował, że Szeptycki „uległ presji [prezydenta] Wojciechowskiego” - *Pamiętniki...*, s. 164, ale jeśli tak nawet było nie należy uważać Szeptyckiego za „ministra prezydenckiego”. MP, nr 146 z 2 VII 1923 r.; nr 199 z 3 IX 1923 r.; nr 209 z 15 IX 1923 r.; nr 246 z 29 X 1923 r. W „Monitorze Polskim” nie opublikowano aktu nominacji Stanisława Osieckiego na ministra reform rolnych.

¹⁰⁷ Jak zauważył jeden z ówczesnych posłów ludowych, w kategoriach formalnych: „Rząd [Witosa] nie był ściśle parlamentarny” (A. Bogusławski, *W nowym Sejmie*, „Roczniki Dziejów Ruchu Ludowego” nr 5: 1963, s. 369), gdyż ostatecznie większość tek ministerialnych objęli w nim niezaangażowani politycznie, bądź nie rekomendowani przez stronnictwa parlamentarne fachowcy (stanowili połowę pierwotnego składu osobowego gabinetu). Z kolei w prasie o rządzie Witosa pisano jako o gabinecie „półparlamentarnym”, bądź „półfachowym” – KP, nr 142 i 143 z 28 i 29 V 1923 r. Rozwiązanie takie nie było nowością, miało bowiem już swój precedens w okresie Sejmu Ustawodawczego w odniesieniu do gabinetu Skulskiego.

¹⁰⁸ S. Głąbiński, *Wspomnienia polityczne*, Pelplin 1939, s. 528; S. Thugutt, *Autobiografia*, Warszawa 1984, s. 175.

prezesa, tyle powierzenie obowiązków wicepremiera, i ich cofanie, było samodzielnym uprawnieniem szefa rządu, co dodatkowo osłabiało pozycję głowy państwa w procesie powoływania rządu parlamentarnego. Dokładna analiza przekazów źródłowych z okresu formowania drugiego gabinetu Witosa raczej nie pozostawia wątpliwości, że prezydent Wojciechowski, w sytuacji tworzenia koalicyjnego rządu parlamentarnego, nie był w stanie wpłynąć na jego skład personalny. Po raz pierwszy od listopada 1918 r. głowa państwa nie posiadała w powołanym przez siebie rządzie żadnego „ministra prezydenckiego”. Konstatacja ta jest jednym z wielu dowodów na ugruntowaną w literaturze tezę, że Konstytucja marcowa kreowała urząd prezydenta o bardzo słabej pozycji ustrojowej (w niewielkim stopniu zmieniała ten stan Nowela sierpniowa z 1926 r.).

Drugi gabinet Witosa upadł dość niespodziewanie 14 grudnia 1923 r. Przyczyną była utrata większości parlamentarnej na skutek rozłamu w Klubie Parlamentarnym PSL „Piast”, macierzystej frakcji premiera. Dymisja rządu została przyjęta nazajutrz. 19 grudnia 1923 r. prezydent mianował pozaparlamentarny rząd W. Grabskiego. W pierwotnym składzie rządu nie zasiadł żaden z ministrów finalnego składu gabinetu Witosa. Rząd liczył początkowo dwunastu członków (premier objął też resort skarbu; trzy resorty miały tymczasową obsadę)¹⁰⁹. Endecki „Przegląd Wszechpolski” zauważył, że gabinet Grabskiego był pierwszym rządem pozaparlamentarnym w dziejach II Rzeczypospolitej, utworzonym nie po konsultacjach w Sejmie, lecz „na ryzyko prezydenta” Wojciechowskiego¹¹⁰. Największe zaangażowanie w proces formowania rządu cechowało przyszłego premiera (co było naturalne w takiej sytuacji i nie budziło komentarzy krytycznych) oraz prezydenta Wojciechowskiego. Obydwaj politycy mogliby sobie zatem przypisać niemal po równo zarówno w sensie koncepcyjnym, jak i personalnym autorstwo powołanego rządu. Niezwykle czynne zaangażowanie głowy państwa w szczególowe i personalne aspekty formowania gabinetu Grabskiego, posiadające na tle dotychczasowych doświadczeń z lat 1919–1923 wszelkie cechy precedensu, spotkało się z krytyką części prasy, wyrażającej obawy o brak dystansu prezydenta do rządu, którego los jest, z natury rzeczy, uzależniony od następstw bieżącej gry politycznej, grożącej mu w każdej chwili dymisją, podczas gdy lokator Belwederu winien symbolizować trwałość urzędu, niepoddającą się bieżącemu „zużyciu”¹¹¹.

W kontekście głównego wątku tematycznego niniejszego opracowania trudno o precyzyjne stwierdzenia odnoszące się do konkretnych resortów i liczby „ministrów prezydenckich” w rządzie Grabskiego. Można tylko z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, że „mężem zaufania” prezydenta w gabinecie był sam jego szef. Obsada personalna zaś poszczególnych resortów, uzgadniana przez głowę państwa i premiera, miała w tej sytuacji znaczenie drugorzędne. Warto jednak dodać, że analiza kompetencji zmienego zestawu członków *ministerium* Grabskiego wskazuje, iż składało się ono w znakomitej większości z fachowców mających bogate doświadczenie wyniesione z administracji publicznej, sektora gospodarczego i ważnych organizacji społecznych. Kilku członków rządu posiadało również bogaty staż polityczny (W. Grabski, Darowski, Stanisław Thuggutt, Maurycy Zamoyski, Sikorski, S. Grabski).

¹⁰⁹ MP, nr 289 z 20 XII 1923 r.

¹¹⁰ Rząd p. Władysława Grabskiego, „Przegląd Wszechpolski” 1924, nr 1, s. 53.

¹¹¹ Zm., *Po przesileniu*, KP, nr 346 z 21 XII 1923 r.

Pozaparlamentarny gabinet W. Grabskiego działał blisko 23 miesiące i był najdłużej funkcjonującym *ministerium* w okresie rządów parlamentarno-gabinetowych. Pośpiech związany z jego formowaniem, na który wpłynęła przede wszystkim gwałtownie pogarszająca się sytuacja ekonomiczna kraju, a także powrót premiera do pierwotnej, autorskiej koncepcji rządu „półparlamentarnego”, decydowały o licznych zmianach w jego składzie, dokonywanych na przestrzeni okresu funkcjonowania rządu. Przez gabinet przewinęło się łącznie 28 ministrów i kierowników resortów. Jako jeden z pierwszych ustąpił z rządu w lutym 1924 r. minister spraw wojskowych gen. Sosnkowski (ongis „mąż zaufania” Piłsudskiego), zastąpiony przez gen. Sikorskiego. W gabinecie funkcjonował od 17 listopada 1924 r. do 29 maja 1925 r. wicepremier (formalnie jako minister bez teki) w osobie Thugutta, byłego lidera stronnictwa i klubu PSL „Wyzwolenie”¹¹².

Rząd W. Grabskiego zakończył misję 14 listopada 1925 r. (z prowizorium 20 listopada) wskutek złożenia przez premiera rezygnacji na ręce prezydenta Wojciechowskiego zarówno ze stanowiska szefa gabinetu, jak i ministra skarbu. Do dymisji przyłączyli się pozostali członkowie gabinetu¹¹³. Po kilku dniach żmudnych negocjacji politycznych, 20 listopada 1925 r., prezydent mianował koalicyjny gabinet Skrzyńskiego¹¹⁴. Jego podstawę polityczną stanowiła koalicja pięciu partii: prawicowego ZLN, centrowych Polskiego Stronnictwa Chrześcijańskiej Demokracji i PSL „Piast” oraz lewicowych NPR i PPS. Rząd składał się z 12 członków. Premier objął w nim również MSZ. Główne ugrupowania koalicji (ZLN, PSL „Piast”, PPS) reprezentowało w rządzie po dwóch posłów. Pozostałe miały w gabinecie po jednym ministrze. Oprócz premiera Skrzyńskiego bezpartyjnymi członkami rządu byli szef MSW Władysław Raczkiewicz, kierownik Ministerstwa Spraw Wojskowych gen. Stefan Majewski oraz kierownik ministerstwa reform rolnych Józef Radwan (do 1923 r. członek PSL „Wyzwolenie”). Majewskiego zastąpił 27 listopada 1925 r. kojarzony z Piłsudskim gen. Lucjan Żeligowski¹¹⁵. W rządzie nie powołano wicepremiera, co, z jednej strony, równoważyło pozycje tworzących go stronnictw, z drugiej zaś, wzmacniało samego premiera. Historyk zauważył celnie, że był to „parlamentarny rząd z pozaparlamentarnym premierem”¹¹⁶.

Podobnie jak w przypadku wcześniejszego rządu Witosa, prezydent Wojciechowski nie miał wpływu na personalia gabinetu Skrzyńskiego, które ustalili koalicjanci w porozumieniu z premierem, co oznaczało kształtującą się prawidłowość w systemie rządów Konstytucji marcowej polegającą na stopniowym zaniku instytucji „ministrów prezydenckich”. Sytuacja ta powtórzyła się w odniesieniu do epizodycznego, ostatniego przed zamachem majowym, koalicyjnego, centroprawicowego rządu Witosa, działającego od 10 do 15 maja 1926 r. Gabinet Witosa powstał w następstwie zgłoszonej 5 maja 1926 r. dymisji rządu Skrzyńskiego, spowodowanej przeobrażeniem się tworzącej go koalicji

¹¹² Ruch kadrowy w obrębie drugiego gabinetu W. Grabskiego przedstawiono dokładnie w: *Kto był kim...*, s. 25.

¹¹³ KP, nr 313 z 14 XI 1925 r.

¹¹⁴ MP, nr 271 z 21 XI 1925 r.

¹¹⁵ KP, nr 320 z 21 XI 1925 r.; M. Rataj, *Pamiętniki...*, s. 319 i 343; A. Próchnik, *Pierwsze...*, s. 173; J. Tomaszewski, *Gabinet Aleksandra Skrzyńskiego*, „Najnowsze Dzieje Polski 1914–1939”, t. XI: 1967, s. 6–7; M. Baumgart, *Gabinet Aleksandra hr. Skrzyńskiego 20.XI.1925 – 5.V.1926*, [w:] *Gabinety...*, s. 147; *Kto był kim...*, s. 25–26 i n. (biogramy ministrów).

¹¹⁶ A. Kołodziejczyk, *Maciej Rataj 1884–1940*, Warszawa 1991, s. 137.

z „wielkiej” (od prawicy, przez centrum po lewicę) w koalicję centroprawicową¹¹⁷. Porozumienie koalicyjne stanowiące zaplecze trzeciego gabinetu Witosa objęło cztery ugrupowania – ZLN, PSChD, PSL „Piast” i NPR. Skupiały one łącznie 212 posłów, a więc sojusz rządowy miał, podobnie jak w maju 1923 r., charakter mniejszościowy i musiał korzystać z nieformalnego wsparcia Stronnictwa Chrześcijańsko-Narodowego, którego 19 posłów dawało większość sejmową liczącą 231 głosów, a więc przewyższającą wymagane minimum o 8 mandatów. Blok rządowy łączył niemal wszystkie ugrupowania prawicy i centrum parlamentarnego, gdyż poza jego obrębem pozostawał jedynie pięcioosobowy Klub Katolicko-Ludowy¹¹⁸. W skład trzeciego rządu Witosa weszło 13 polityków, z czego 9 reprezentowało stronnictwa czwórki tworzącej koalicję rządową. Fachowych szefów otrzymały resorty: spraw wojskowych, MSZ, reform rolnych oraz robót publicznych. Z wyjątkiem pierwszego z wymienionych zostały one obsadzone tymczasowo przez kierowników ministerstw (czwartym resortem z tymczasową obsadą było Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, przydzielone politykowi z NPR). W gabinecie nie powołano wicepremiera. Charakterystyczne było, że na 13 członków rządu aż 9 zachowało teki z poprzedniego *ministerium* Skrzyńskiego¹¹⁹.

Cztery dni po powołaniu, 14 maja 1926 r. w Wilanowie, rząd razem z prezydentem Wojciechowskim złożyli rezygnację z urzędów (mandat gabinetu ustal następного dnia), co było bezpośrednim następstwem zamachu stanu dokonanego przez Piłsudskiego.

4. Zmiana praktyki ustrojowej w dziedzinie konstrukcji personalnej rządu po zamachu majowym

Będąca bezpośrednim następstwem prawnoustrojowym zamachu majowego Nowela sierpniowa z 1926 r. nie dokonała żadnych zmian w brzmieniu przepisów konstytucji z 17 marca 1921 r. odnoszących się do konstrukcji ustrojowej rządu oraz trybu jego powoływania. Przewrót był jednak, mimo formalnego utrzymania w mocy (znowelizowanej) Konstytucji marcowej, niezwykle ważną cezurą ustrojową przewartościowującą dotychczasową praktykę powoływania gabinetu.

W okresie od zamachu majowego do wejścia w życie Konstytucji kwietniowej (23 kwietnia 1935 r.) obowiązki głowy państwa sprawowało dwie osoby. Rezygnacja prezydenta Wojciechowskiego uruchomiła po raz wtóry w dziejach II RP konstytucyjną instytucję zastępstwa głowy państwa wywołaną wakatem na tym urzędzie. Podobnie jak 16 grudnia 1922 r., tak również 14 maja 1926 r. obowiązki konstytucyjnego zastępcy prezydenta RP przejął marszałek Sejmu M. Rataj. Pełnił je do 4 czerwca 1926 r., kiedy to, po wyborze dokonany 4 dni wcześniej (1 czerwca) przez Zgromadzenie Narodowe, złożył ślubowanie i przejął urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Ignacy Mościcki. Polityk ten kontynuował urząd po ponownym wyborze 8 maja 1933 r. na drugą kadencję. Omawiany okres ustrojowy od dymisji trzeciego gabinetu Witosa 14 maja 1926 r. do dnia wejścia w życie ustawy zasadniczej z 23 kwietnia 1935 r. wypełniała działalność czternastu rządów, które miały bez wyjątku charakter pozaparlamentarny, a dziewięć z nich (tzw. rządy puł-

¹¹⁷ MP, nr 103 z 6 V 1926 r.; „Kurier Warszawski” (dalej: KW), nr 122 z 5 V 1926 r., dodatek poranny; J. Jekiel, *III gabinet Wincentego Witosa 10 – 15.V.1926*, [w:] *Gabinety...*, s. 149.

¹¹⁸ KP, nr 125 z 8 V 1926 r.; KW, nr 128 z 11 V 1926 r., dodatek poranny.

¹¹⁹ MP, nr 107 z 11 V 1926 r.

kowników) nawet antyparlamentarny¹²⁰. Na liczbę tę składało się: pięć gabinetów Bartła (trzy w okresie od 15 maja do 2 października 1926 r., czwarty od 27 czerwca 1928 r. do 14 kwietnia 1929 r. i piąty od 29 grudnia 1929 r. do 29 marca 1930 r.), trzy rządy Walerego Sławka (od 29 marca do 25 sierpnia 1930 r., od 4 grudnia 1930 r. do 27 maja 1931 r. i od 23 marca do 12 października 1935 r.); dwa gabinety Piłsudskiego (od 2 października 1926 r. do 27 czerwca 1928 r. i od 25 sierpnia do 4 grudnia 1930 r.) oraz po jednym rządzie Świtalskiego (od 14 kwietnia do 29 grudnia 1929 r.), Aleksandra Prystora (od 27 maja 1931 r. do 10 maja 1933 r.), Janusza Jędrzejewicza (od 10 maja 1933 r. do 15 maja 1934 r.) i Leona Kozłowskiego (od 15 maja 1934 r. do 28 marca 1935 r.)¹²¹.

Równoczesna dymisja prezydenta Wojciechowskiego i gabinetu Witosy w nocy z 14 na 15 maja 1926 r.¹²² wytworzyła sytuację decydowania o przyjęciu dymisji rządu przez konstytucyjnego zastępcę prezydenta¹²³. Jego najważniejszymi zadaniami stały się następnie pilna nominacja nowego gabinetu oraz zwołanie Zgromadzenia Narodowego w celu wyboru prezydenta. Literatura historyczna twierdzi zgodnie, że o ile w nieco podobnej sytuacji ustrojowej pod koniec 1922 r. nici faktycznej władzy państwowej skupiały się w rękach marszałka Rataja, tyle w maju 1926 r. głównym rozgrywającym był Piłsudski, a konstytucyjny zastępca prezydenta był tylko jednym z wykonawców jego woli politycznej¹²⁴. Potwierdzenie tego stanu rzeczy nastąpiło już rankiem 15 maja 1926 r. Wówczas to Piłsudski przybył do Sejmu i zażądał od Rataja powołania przejściowego, do czasu wyboru nowego prezydenta, gabinetu pozaparlamentarnego z Bartlem na czele. Przywódca zamachu nie zgodził się tym samym na zamierzony przez marszałka Sejmu wariant rządu wielkiej koalicji z Janem Dębskim na czele. Po blisko dwugodzinnej konferencji z Piłsudskim Rataj przystał *nolens volens* zarówno na formułę przejściowego *ministerium* pozaparlamentarnego, jak i na osobę Bartła jako premiera¹²⁵.

Przedwojenny historyk Adam Próchnik pisze, że Bartel: „Ustalił [...] skład swego rządu po konferencji z Piłsudskim. Stanie się to odąd obowiązującym zwyczajem dla wszystkich premierów” rządów pomajowych aż do śmierci Marszałka¹²⁶. O 19 wieczorem 15 maja 1926 r. Piłsudski przybył ponownie do marszałka Sejmu i przedstawił mu listę członków pierwszego gabinetu Bartła, którą Rataj podpisał bez zastrzeżeń. Oznaczało to, że marszałek Sejmu nie miał żadnego wpływu na personalia nowego gabinetu¹²⁷. Charakterystyczne jest przede wszystkim to, że Piłsudski przy utworzeniu pierwszego rządu Bartła działał bez żadnego mandatu umocowanego w obowiązującym prawie, a jedynie z pozycji faktycznego dysponenta władzy¹²⁸. We wszystkich rządach po zamachu majowym aż do śmierci 12 maja 1935 r. (włącznie z gabinetami, którymi kierował) Piłsudski

¹²⁰ Zob.: A. Próchnik, *Pierwsze...*, s. 284-285.

¹²¹ *Kto był kim...*, s. 26-30.

¹²² MP, nr 109 z 15 V 1926 r.

¹²³ MP, nr 110 z 17 V 1926 r.

¹²⁴ A. Garlicki, *Józef...*, s. 357; A. Kołodziejczyk, *Maciej...*, s. 147-148.

¹²⁵ M. Rataj, *Pamiętniki...*, s. 368; W. Jędrzejewicz, *Kronika życia Józefa Piłsudskiego 1867-1935, t. 2: 1921-1935*, wyd. 3, Londyn 1986, s. 225.

¹²⁶ A. Próchnik, *Pierwsze...*, s. 193.

¹²⁷ W. Jędrzejewicz, *Kronika...*, s. 225-226; A. Kołodziejczyk, *Maciej...*, s. 147.

¹²⁸ Por. A. Krawczyk, *Kazimierz Bartel, premier Rzeczypospolitej 15 V - 4 VI 1926, 8 VI - 24 IX 1926, 27 IX - 30 IX 1926, 27 IV 1928 - 13 IV 1929, 29 XII 1929 - 17 III 1930, [w:] Prezydenci i premierzy...*, s. 234.

zajmował stanowisko ministra spraw wojskowych, a od 6 sierpnia 1926 r. łączył je z urzędem Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, kierującego *de facto* armią w czasie pokoju i przewidzianego na naczelnego wodza w przypadku wojny¹²⁹.

Po wyborze i zaprzysiężeniu Mościckiego na prezydenta pierwszy rząd Bartła, stosując się do utrwalonego zwyczaju konstytucyjnego, podał się 4 czerwca 1926 r. do dymisji, która została przyjęta¹³⁰. Mościcki nie uznał za stosowne naradzić się z marszałkiem Sejmu w sprawie desygnacji nowego premiera, jak zwykł czynić to jego poprzednik na urzędzie, lecz odbył na ten temat rozmowę z faktycznym dysponentem władzy pomajowej, Piłsudskim. W jej efekcie, jak zanotował po latach, „było dla nas jasne, że dalsze przewodnictwo Rady Ministrów należy nadal pozostawić prof. Bartłowi”¹³¹. We wspomnianej rozmowie zdecydowano nie tylko o osobie przyszłego premiera, ale – jak wszystko na to wskazuje – również o kontynuacji pozaparlamentarnej formuły politycznej nowego rządu. Pominięcie przez prezydenta konsultacji z marszałkiem Sejmu przy powoływaniu nowego rządu i zastąpienie jej naradą z Piłsudskim stało się trwałą praktyką rządów pomajowych¹³², stosowaną do chwili śmierci przywódcy zamachu majowego.

Ustalanie charakteru politycznego, personaliów, ale niekiedy również długości misji danego rządu od zamachu majowego do śmierci pierwszego marszałka Polski odbywało się zazwyczaj w trójkącie: Piłsudski – Mościcki – polityk desygnowany na premiera. Niekiedy grono osób współdecydujących o gabinetach i ich personaliach ulegało poszerzeniu o najbliższych współpracowników Piłsudskiego, do których należeli Sławek, Świtalski, Prystor i Józef Beck¹³³. Zdarzało się jednak, i to nierzadko, że również wymienieni najbliżsi współpracownicy Marszałka, nie wyłączając premierów kilku rządów, byli zaskakiwani jego decyzjami personalnymi odnoszącymi się do gabinetów, jak np. postanowieniem o zakończeniu misji rządu Prystora¹³⁴. Głównym „rozgrywającym” był Piłsudski, który zawsze decydował o obsadzie stanowiska premiera i kluczowych resortów (często zmuszając swoich byłych podkomendnych do podjęcia się roli szefa rządu lub resortu, bądź do ustąpienia z zajmowanego stanowiska), do kręgu których należały, oprócz ministerstwa spraw wojskowych obsadzanego przez siebie, MSZ, MSW, ministerstwo kolei (od września 1926 r. ministerstwo komunikacji) i, po przywróceniu w styczniu 1927 r., ministerstwo poczt i telegrafów¹³⁵, a także ministerstwo skarbu¹³⁶. On też decydował o konieczności powołania i obsadzie personalnej stanowiska wicepremiera w kierowanych przez siebie rządach, które objęli kolejno Bartel (mający wyręczać Marszałka w rutynowych czynnościach szefa rządu) oraz Beck (z zadaniem koordynowania pracy wszystkich

¹²⁹ G. Mazur, *Część IV: Dowództwo Wojska Polskiego*, [w:] *Kto był kim...*, s. 119.

¹³⁰ MP, nr 125 z 5 VI 1926 r.

¹³¹ I. Mościcki, *Autobiografia*, Warszawa 1993, s. 187.

¹³² J. Stembrowicz, *Rząd...*, s. 130.

¹³³ K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 604.

¹³⁴ Tamże, s. 646–651.

¹³⁵ Tamże, s. 651.

¹³⁶ Tamże, *passim* – liczne zapiski dotyczące osoby Matuszewskiego, zasiadającego w pięciu rządach pomajowych, począwszy od gabinetu Świtalskiego do drugiego rządu Sławka, w fotelu kierownika lub „konstytucyjnego” szefa tego resortu, a także odnoszące się do blokowania prezydenckiej kandydatury Kwiatkowskiego do objęcia tego resortu. Patrz też: J. Jędrzejewicz, *W służbie idei. Fragmenty pamiętnika i pism*, Londyn 1972, s. 170.

ministrów), a także w gabinetach: drugim Sławka i Prystora, które zajmował Bronisław Pieracki (po jego śmierci Władysław Zawadzki). O obsadzie personalnej sześciu – siedmiu resortów (gospodarczych i społecznych), którymi nie interesował się bezpośrednio Piłsudski rozstrzygał zazwyczaj polityk desygnowany na premiera (w czasie trwania rządu i jego rekonstrukcji osobowej Prezes RM). Niekiedy jednak, jak przy formowaniu drugiego *ministerium* Sławka, stanowcze rekomendacje osobowe Marszałka wykraczały poza kanon rezerwowany dla niego i dotyczyły tek przydzielonych nieformalnie „do dyspozycji” szefowi gabinetu, a nawet obsady niektórych podsekretariatów stanu w ministerstwach¹³⁷. Prezydentowi przypadała na ogół rola notariusza i wykonawcy dyspozycji wydawanych przez Piłsudskiego i przez osobę desygnowaną na stanowisko premiera. Mościcki tylko sporadycznie wpływał na kształt osobowy rządów. Było tak jedynie w odniesieniu do Eugeniusza Kwiatkowskiego, który w kolejnych ośmiu gabinetach (od 8 czerwca 1926 r. do 4 grudnia 1930 r.) sprawował z usilnej rekomendacji prezydenta urząd ministra przemysłu i handlu¹³⁸. Warto też podkreślić, że do rangi doktryny wywindowano zasadę (możliwie jak najszerszej) stabilizacji osobowej gabinetów pomajowych¹³⁹. Piłsudski w swych enuncjacjach na ogół stosował zabiegi ukrywające jego faktyczną rolę w kreowaniu gabinetów pomajowych i niezgodnie z rzeczywistością deklarował podległość i lojalność w tym względzie wobec prezydenta Mościckiego.

5. Podział tek ministerialnych w rządzie w praktyce ustrojowej systemu Konstytucji kwietniowej (do wybuchu II wojny światowej)

W okresie od wejścia w życie Konstytucji kwietniowej do wybuchu II wojny światowej urząd Prezydenta RP – skupiającego w systemie ustrojowym nowej ustawy zasadniczej, przynajmniej formalnie, wyłączne uprawnienia w dziedzinie kreacji rządu – piastował Mościcki. Między 23 kwietnia 1935 r. a 1 września 1939 r. działało trzy gabinety, wszystkie o charakterze pozaparlamentarym: od 28 marca do 13 października 1935 r., mianowany jeszcze pod rządami Konstytucji marcowej, trzeci gabinet Sławka; od 13 października 1935 r. do 16 maja 1936 r. rząd Mariana Zyndrama-Kościałkowskiego; oraz od 16 maja 1936 r. (aż do ostatniego dnia września 1939 r.) gabinet gen. Sławoja-Składkowskiego.

Zdecydowany pozostać na urzędzie prezydenta Mościcki – wbrew „szeptanej” i nie ujawnionej wyraźnie woli zmarłego Piłsudskiego, który rzekomo przeznaczył go dla Sławka – już od początku września 1935 r. oczekiwał, że Sławek złoży dymisję swego gabinetu. Gdy ten jednak się nie spieszył zaczął go wyraźnie ku temu skłaniać. Koniec końców, premier złożył 12 października dymisję gabinetu¹⁴⁰. Świtalski odnotował duże

¹³⁷ K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 524–529; A. Garlicki, *Józef...*, s. 601.

¹³⁸ I. Mościcki, *Autobiografia...*, s. 191; A. Wierzbicki, *Żywy Lewiatan. Wspomnienia*, Warszawa 2001, s. 367–368. Mościcki próbował, nieskutecznie, wymóc na Piłsudskim powierzenie Kwiatkowskiemu teki ministra skarbu – *Autobiografia...*, s. 216. Niewątpliwie najwięcej informacji dotyczących wpływu personalnego na obsadę gabinetów pomajowych do śmierci Piłsudskiego dostarczają zapiski K. Świtalskiego: *Diariusz...*, s. 200 i n. Uzupełniają je częściowo wspomnienia F.S. Składkowskiego – *Strzępy meldunków*, Warszawa 1988, *passim* oraz I. Mościckiego – *Autobiografia...*, *passim*, a także opracowanie W. Jędrzejewicza – *Kronika...*, *passim*.

¹³⁹ K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 373 i 665.

¹⁴⁰ MP, nr 236 z 14 X 1935 r.

trudności prezydenta w znalezieniu chętnego członka ścisłej elity sanacyjnej na urząd premiera po Sławku. Elita ta wiedziała bowiem, że to właśnie ustępujący szef rządu winien zająć miejsce Mościckiego na Zamku. W czasie trwających kilka tygodni poszukiwań i rozmów, których początek poprzedzał o ponad miesiąc dymisję gabinetu Sławka, głowie państwa odmówili i Świtalski i Sławek, a być może również kilku innych prominentnych polityków sanacyjnych, o których źródła milczą. Sławek odmówił nie tylko ze wspomnianych wyżej powodów pryncypialnych, ale również dlatego, że był zmuszany przez Mościckiego do włączenia w skład rządu, w charakterze wicepremiera ds. gospodarczych Kwiatkowskiego, podczas gdy dobór członków gabinetu był w myśl przepisu art. 12 lit. a Konstytucji kwietniowej prerogatywą premiera, oraz z uwagi na krytyczną opinię własną o przyszłym wicepremierze. Z solidarnego ze Sławkiem ścisłego grona przywódców sanacji wyłamał się 11 października 1935 r. Zyndram-Kościałkowski, który kierując się osobistymi ambicjami dał się namówić prezydentowi na objęcie steru rządu. Wiadomość o tym dotarła do Sławka jeszcze tego samego dnia (za pośrednictwem gen. Edwarda Śmigłego-Rydza, który nieskutecznie interweniował u prezydenta w sprawie odchodzącego premiera) i przyspieszyła dymisję jego rządu¹⁴¹.

Zyndram-Kościałkowski nie tylko uległ Mościckiemu w sprawie premierostwa, ale również naciskom dotyczącym listy ministrów, czemu nie chciał się poddać Sławek. Zgodził się więc nie tylko na obecność w rządzie Kwiatkowskiego jako wicepremiera i ministra skarbu oraz gen. Tadeusza Kasprzyckiego jako pełnoprawnego ministra spraw wojskowych, ale również na pozostawienie ze składu ustępującego gabinetu ministrów: Becka (MSZ), Juliusza Poniatowskiego (rolnictwo), Emila Kalińskiego (poczta i telegraf) i Czesława Michałowskiego (sprawiedliwość). Jakby tego było mało, spośród dotychczasowych ministrów prezydent nie życzył sobie w składzie przyszłego gabinetu Wacława Jędrzejewicza (wyznania i oświata), Zawadzkiego (skarb), Henryka Floyara-Rajchmana (przemysł i handel), Jerzego Paciorkowskiego (opieka społeczna) i Michała Butkiewicza (komunikacja). Tak więc, nie licząc samego premiera, prezydent zadecydował bezpośrednio – wbrew Konstytucji kwietniowej, co miało charakter precedensu – o obsadzie swoimi kandydatami połowy stanowisk ministerialnych, drugiej zaś połowy pośrednio (odmawiając dalszej nominacji dotychczasowych ministrów i zmuszając premiera do znalezienia nowych). Rząd Zyndrama-Kościałkowskiego, jak słusznie zauważył Świtalski, nosił wyraźne cechy gabinetu prezydenckiego. Desygnowanemu na premiera Kościałkowskiemu pozostała pełna swoboda decyzji jedynie w obsadzie zajmowanej dotąd przez siebie teki szefa MSW, którą powierzył Raczkiewiczowi. Nominacja rządu Zyndrama-Kościałkowskiego nastąpiła 13 października 1935 r. Zwolnione przez wykluczonych przez Mościckiego ministrów teki objęli: Kwiatkowski (skarb), gen. Roman Górecki (przemysł i handel), płk. Juliusz Ulrych (komunikacja), Władysław Jaszczolt (opieka społeczna) oraz podsekretarz stanu prof. Konstanty Chyliński jako kierownik Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (sprawował to stanowisko do 5 grudnia 1935 r., kiedy to zastąpił go jako minister prof. Wojciech Świętosławski). Spośród ministrów ustępującego rządu, na znak solidarności ze Sławkiem, odmówił początkowo wejścia do ga-

¹⁴¹ K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 667 i n.; J. Faryś, *Gabinet Mariana Zyndrama-Kościałkowskiego 13.X.1935 – 15.V.1936*, [w:] *Gabinety...*, s. 258; A. Chojnowski, *Walery Sławek, premier Rzeczypospolitej 29 III – 23 VIII 1930, 4 XII 1930 – 26 V 1931, 28 III – 12 X 1935*, [w:] *Prezydenci i premierzy...*, s. 301–302.

binetu Kościalkowskiego Beck. Odmowa ta doprowadziła nawet do groźby rezygnacji przyszłego premiera z misji tworzenia gabinetu, ale została cofnięta po rozmowie Becka ze Sławkiem, który nie wniósł sprzeciwu wobec udziału dotychczasowego szefa MSZ w nowym rządzie¹⁴².

Uważni obserwatorzy sceny politycznej z przełomu lat 1935/1936 nie mieli wątpliwości, że gabinet Zyndrama-Kościalkowskiego był typowym rządem przejściowym, powołanym w warunkach usilnego poszukiwania następcy dla Sławka, z jednej strony, z drugiej zaś w sytuacji postępującej polaryzacji, czy też, jak chce historyk, dekompozycji obozu sanacyjnego. Na jego losach w pierwszych miesiącach 1936 r. zaważyły niepowodzenia w polityce gospodarczej i wywołane nimi niepokoje społeczne oraz kwietniowy kompromis między dwoma czołowymi, po odsunięciu na boczny tor Sławka, dysponentami władzy państwowej, reprezentującymi różniące się koncepcje jej sprawowania – prezydentem Mościckim i Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych gen. Śmigłym-Rydzem. Z uzgodnioną i planowaną dymisją gabinetu „przejściowego” poczekano do zakończenia obchodów pierwszej rocznicy śmierci Piłsudskiego. 15 maja rząd Zyndrama-Kościalkowskiego złożył rezygnację, która została niezwłocznie przyjęta przez prezydenta. Tego samego dnia Mościcki powierzył misję utworzenia nowego rządu dotychczasowemu drugiemu wiceministrowi spraw wojskowych gen. Sławojowi-Składkowskiemu¹⁴³.

Nowy gabinet pod prezesurą Sławoja-Składkowskiego został powołany 16 maja 1936 r.¹⁴⁴ Osoba nowego premiera była efektem kompromisu między grupą zamkową Mościckiego a ekipą skupioną wokół Śmigłego-Rydza, który, by nie naruszało to kruchej równowagi, uniemożliwił objęcie steru rządu przez zbyt wyrazistego polityka reprezentującego którąkolwiek z umawiających się stron (np. popieranego przez prezydenta Kwiatkowskiego, bądź związanego blisko z Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych płk. Adama Kocą). Kompromis ów eliminował też osoby zbyt niezależne, jak rozważanego do roli szefa gabinetu gen. Sosnkowskiego. Historycy są raczej zgodni, że Sławoja-Składkowskiego na szefa rządu wytypował „naczelnny wódz”¹⁴⁵.

Przy układaniu listy członków przyszłego rządu, włącznie z osobą samego jego szefa, doszło do poważnego naruszenia litery Konstytucji kwietniowej, która – przypo-

¹⁴² MP, nr 236 z 14 X 1935 r. i nr 280 z 6 XII 1935 r. Patrz też: K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 668 i n.; J. Faryś, *Gabinet Mariana Zyndrama-Kościalkowskiego...*, s. 257–258 i 262–263; *Kto był kim...*, s. 30 i n. (biogramy ministrów); A. Chojnowski, *Marian Zyndram-Kościalkowski, premier Rzeczypospolitej 13 X 1935 – 15 V 1936*, [w:] *Prezydenci i premierzy...*, s. 346. Ostatni z cytowanych autorów sugeruje (s. 350), że wyrażona przez prezydenta niechęć wobec niektórych ministrów z ustępującego gabinetu Sławka była następstwem sugestii Kwiatkowskiego, który był szykowany na funkcję wicepremiera ds. gospodarczych. Chojnowski podaje też mylnie (s. 351), że fotel ministra zachował Butkiewicz (notabene, przekręca również jego nazwisko) oraz ma kłopoty rachunkowe, podając, że wymieniono 36% składu osobowego rządu, podczas gdy było to dokładnie 50%.

¹⁴³ MP, nr 115 z 16 V 1936 r.; S. Mackiewicz (Cat), *Historja Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939 r.*, Warszawa 1989, s. 262–263; K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 686 i 688; J. Faryś, *Gabinet Mariana Zyndrama-Kościalkowskiego...*, s. 262; A. Chojnowski, *Marian Zyndram-Kościalkowski...*, s. 357–358; tegoż, *Felicjan Sławoj Składkowski, premier Rzeczypospolitej 15 V 1936 – 30 IX 1939*, [w:] *Prezydenci i premierzy...*, s. 363–364.

¹⁴⁴ MP, nr 115 z 16 V 1936 r.

¹⁴⁵ Zob. m.in.: S. Mackiewicz (Cat), *Historja...*, s. 263; J. Faryś, *Gabinet gen. Felicjana Sławoja-Składkowskiego 16.V.1936 – 30.IX.1939*, [w:] *Gabinety...*, s. 265–266.

mnijmy – w art. 12 lit. a oraz art. 13 ust. 2 lit. c prerogatywę mianowania premiera przyznawała prezydentowi, zaś kompetencję wskazania ministrów szefowi rządu. Aspirujący do roli „drugiej osoby w państwie” po prezydencie gen. Śmigły-Rydz, co stwierdził niebawem – również niekonstytucyjny – okólnik nowego premiera z 15 lipca 1936 r., narzucił we wspomnianym wyżej układzie Mościckiemu nie tylko osobę przyszłego szefa gabinetu, ale również samemu premierowi kandydatury dotychczasowych ministrów – gen. Kasprzyckiego (sprawy wojskowe) i Ulrycha (komunikacja) oraz Witolda Grabowskiego (sprawiedliwość) za Michałowskiego i, niejako w ostatniej chwili, uchodzącego za „człowieka prezydenta”, ustępującego szefa gabinetu Zyndrama-Kościalkowskiego (opieka społeczna), w miejsce dotychczas szefującego temu resortowi Jaszczolta. Prezydent, o czym poinformował przyszłego premiera Śmigły-Rydz, zagwarantował sobie z kolei w układzie z generalnym inspektorem obecność w gabinecie dotychczasowych ministrów: skarbu – Kwiatkowskiego (kontynuującego równocześnie stanowisko wicepremiera), rolnictwa i reform rolnych – Poniatowskiego, wyznań religijnych i oświecenia publicznego – Świętosławskiego oraz poczt i telegrafów – Kalińskiego. Duumwirat Mościcki – Śmigły-Rydz narzucił Sławojowi-Składkowskiemu również, w dużym stopniu niezależnego odeń i samodzielnego, Becka na kontynuującego urząd ministra spraw zagranicznych oraz blisko z nim związanego Antoniego Romana na ministra przemysłu i handlu (w miejsce Góreckiego). Nowemu premierowi pozwolono samodzielnie zdecydować o obsadzie zaledwie jednego resortu (*sic!*), mianowicie MSW, który „przydzielił” sobie. Tak więc, gabinet utworzony 16 maja 1936 r. składał się z trzech grup ministrów: prezydenckich, podporządkowanych Śmigłemu-Rydzowi oraz niezależnych bezpośrednio od duumwiratu¹⁴⁶.

Powołany 16 maja 1936 r. gabinet Felicjana Sławoja-Składkowskiego, w pierwotnym założeniu przejściowy, okazał się być ostatnim rządem II Rzeczypospolitej przed klęską wrześniową i najdłuższym urzędującym w całym okresie międzywojennym (funkcjonował do 30 września 1939 r.).

Podsumowanie

Niezależnie od zachodzących w latach 1918–1939 zmian porządku konstytucyjnego osią przewodnią regulacji dotyczących kreacji rządu jako organu władzy wykonawczej w ramach egzekutywy dwuczłonowej w systemach ustrojowych II Rzeczypospolitej były trzy fundamentalne zasady prawne. Pierwsza z nich stanowiła, że kandydata na szefa rządu wyznacza (desygnuje) i mianuje głowa państwa. Druga głosiła, że pozosta-

¹⁴⁶ S. Mackiewicz (Cat), *Historja...*, s. 263–264; F. Sławoj-Składkowski, *Nieostatnie słowo oskarżonego. Wspomnienia i artykuły*, Londyn 1964, s. 173; J. Faryś, *Gabinet gen. Felicjana...*, s. 266; A. Chojnowski, *Felicjan...*, s. 364. Minister Świętosławski zanotował po latach, że rząd Sławoja-Składkowskiego miał charakter „>>koalicyjny<<”, ale nie w zwykłym znaczeniu tego wyrazu, lecz w swoistym innym, polegającym na tym, że część ministrów znajdowała całkowite poparcie Prezydenta, część zaś Naczelnego Wodza. Izby ustawodawcze były za słabe, aby po śmierci Marszałka Piłsudskiego [...] mogły brać na siebie odpowiedzialność za tworzenie rządu koalicyjnego, również nie w znaczeniu partii – bo był to twór pod względem podziału na partie raczej niezwykły [oficjalnie partie nie były reprezentowane w parlamencie, gdzie zniesiono również podział na „partyjne” kluby parlamentarne – PAT] – ale w znaczeniu podziału portfeli [tj. tek – PAT] najlepiej odpowiadającym większości” – W. Świętosławski, *Wspomnienia, „Niepodległość i Pamięć”* 1998, nr 4, s. 375.

łych członków rządu powołuje i odwołuje również głowa państwa, ale na uprzedni wniosek szefa gabinetu. Trzecia zaś, określana jako autorska koncepcja rządu, mówiła, że o wszystkich wewnętrznych aspektach personalnych gabinetu, tj. doborze kandydatów na ministrów resortowych i bez teki, przydzielaniu resortów (włącznie z powierzaniem sobie szefostwa resortu) i zadań rządowych, rozstrzygnięciu o charakterze pełnionej funkcji ministerialnej (pełnoprawnego, „konstytucyjnego” ministra, tymczasowego kierownika resortu, powierzaniu funkcji stałego zastępcy premiera w charakterze wicepremiera lub zastępcy *pro tempore*), a także zwolnieniu członka rządu z obowiązków (odwołaniu) decyduje sam premier. Wymienione zasady (z wyjątkiem domniemywanej kompetencji RR do powoływania premiera) zostały wyrażone *expressis verbis* we wszystkich ustawach zasadniczych omawianego okresu (prowizorycznych: dekrete z 3 stycznia 1918 r., dekrete z 22 listopada 1918 r. i Małej konstytucji z 20 lutego 1919 r., które obowiązywały wspólnie z pierwszym z wymienionych aktów oraz pełnych: Konstytucji marcowej z 1921 r. i Konstytucji kwietniowej z 1935 r.). Zasady powyższe, a zwłaszcza druga i trzecia rozpatrywane literalnie, nie pozostawiały wątpliwości, że głowa państwa nie posiadała na przestrzeni całego badanego okresu dziejowego kompetencji do bezpośredniego ingerowania w obsadę personalną rządu, z wyjątkiem osoby premiera.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że prawo pozytywne nie dawało żadnych podstaw do wprowadzenia instytucji „ministrów prezydenckich”, jako „mężów zaufania” głowy państwa w gabinecie, realizujących jej dyspozycje polityczne i tym samym w pełni lub w części niezależnych od premiera. Wytworzona jednak praktyka ustrojowa, której źródła tkwią w okresie dyktatury Piłsudskiego sprawowanej od 14 listopada 1918 r. oraz w latach dwuwładzy w systemie Małej konstytucji z 1919 r. ugruntowała bezpośredni wpływ głowy państwa na obsadę od jednego (w gabinecie Moraczewskiego) do aż sześciu resortów (w gabinecie Nowaka). Ponadto dwa spośród dziewięciu wówczas działających rządów spełniały klasyczne cechy gabinetów prezydenckich (rządy Śliwińskiego i Nowaka), których utworzenie, obsada kluczowych resortów i bezpośrednie wsparcie polityczne odwoływały się do autorytetu Naczelnika Państwa. Faktyczna podmiotowa pozycja ustrojowa naczelnika wynikała przede wszystkim z łączenia urzędu głowy państwa ze stanowiskiem naczelnego wodza (prowadzącego wojny o granice i byt państwa) oraz silnego oparcia w nieformalnym bloku, reprezentowanych w Sejmie Ustawodawczym, większości stronnictw lewicy i części ugrupowań politycznego centrum, noszącym miano obozu belwederskiego, którego Piłsudski był niekwestionowanym przywódcą.

Uruchomiony pod koniec 1922 r. system ustrojowy Konstytucji marcowej wykreował prezydenta słabego, któremu ustawa zasadnicza przyznawała skromne kompetencje i który nie posiadał żadnego ze wspomnianych atrybutów Piłsudskiego z okresu poprzedzającego objęcie urzędu przez Wojciechowskiego. W konfrontacji z dążącym do wszechwładzy Sejmem głowa państwa jawiła się przed zamachem majowym (ale również w znacznej mierze i po nim aż do końca obowiązywania ustawy zasadniczej z 1921 r., mimo jej nowelizacji w sierpniu 1926 r.) jako podmiot władzy reprezentacyjnej, nie mogącej realnie wpływać na kształt tak polityczny, jak i personalny tworzonych rządów. Z jednym tylko wyjątkiem – drugiego, pozaparlamentarnego gabinetu W. Grabskiego w latach 1923-1925, który nosił wszelkie cechy rządu prezydenckiego.

Po zamachu majowym prezydent Mościcki pełnił – z jednym wyjątkiem protegowania i osłony politycznej dla osoby Kwiatkowskiego w kolejnych ośmiu gabinetach (od 8 czerwca 1926 r. do 4 grudnia 1930 r.) – rolę notariusza podpisującego akty mianowania i odwołania rządów i poszczególnych ministrów oraz, raczej biernego, konsultanta Marszałka i osoby desygnowanej na premiera. Piłsudski decydował osobiście o obsadzie stanowiska premiera oraz co najmniej pięciu najważniejszych resortów, niekiedy nawet większej ich liczby, spośród 11-13 wówczas istniejących. Można zatem powiedzieć, że wszystkie 14 gabinetów tego okresu ustrojowego miało charakter rządów „prezydenckich”, ale dysponowanych nie przez osobę Mościckiego, pełniącego formalnie najwyższy urząd w państwie, lecz przez faktyczną głowę państwa, skupiającą w swym ręku najważniejsze nici władzy.

Wejście w życie Konstytucji kwietniowej i śmierć Piłsudskiego doprowadziły do próby wejścia prezydenta Mościckiego w rolę ustrojową szykowaną nową ustawą zasadniczą dla Marszałka. Objawiło się to wymuszeniem dymisji trzeciego gabinetu Sławka w październiku 1935 r. i mianowaniem prezydenckiego rządu kierowanego przez Zyndrama-Kościałkowskiego, w którym premier mógł zdecydować o obsadzie personalnej zaledwie jednego resortu (a więc najmniejszej liczby tek ministerialnych w całym okresie II Rzeczypospolitej do wybuchu II wojny światowej, co powtórzy się jeszcze w następnym gabinecie). W kwietniu 1936 r. Mościcki musiał ograniczyć swój apetyt na władzę i zawrzeć kompromis z mającym ambicję „wejścia w buty” Piłsudskiego gen. Śmigłym-Rydzem. Kompromis, a raczej klincz ustrojowy, doprowadził do powstania duumwiratu Mościcki – Śmigły-Rydz. Efektem tego było rychłe powołanie ostatniego przed wrześniem 1939 r. gabinetu II RP, kierowanego przez gen. Sławoja-Składkowskiego. Jego skład osobowy odzwierciedlał swoisty rozbiór rządu na cztery części – obsadzoną przez Śmigłego-Rydzę (premier i cztery resorty), Mościckiego (wicepremier łączący stanowisko z resortem skarbu oraz trzy inne ministerstwa), Becka (który wymusił oprócz zajmowanego przez siebie MSZ-u obsadę jednego resortu) i samego premiera (który przydzielił sobie MSW).

REFERENCES – BIBLIOGRAFIA

Sources:

- Bogusławski A., *W nowym Sejmie*, „Roczniki Dziejów Ruchu Ludowego” nr 5: 1963.
Daszyński I., *Pamiętniki*, t. 2, Warszawa 1957.
Dębski J., *Jak doszło do zamachu majowego*, [w:] *Wspomnienia weteranów ruchu ludowego*, (Warszawa) 1968.
Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1918.
Dziennik Praw Państwa Polskiego 1918, 1919.
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1921, 1926, 1935.
Głębiński S., *Wspomnienia polityczne*, Pelplin 1939.
Grabski S., *Pamiętniki*, t. 2, Warszawa 1989.
Haller J., *Pamiętniki*, Londyn 1964.
Jędrzejewicz J., *W służbie idei. Fragmenty pamiętnika i pism*, Londyn 1972.
Konstytucja marcowa 1921, oprac. A. Burda, Lublin 1983.
Kurier Polski 1918, 1922, 1923, 1925, 1926.
Kurier Warszawski 1926

Monitor Polski 1918-1936.

Mościcki I., *Autobiografia*, Warszawa 1993.

Nowak J., *Wspomnienia z ławy rządowej*, Kraków 1938.

Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866-1925, red. H. Janowska i T. Jędruszczak, Warszawa 1981.

Rataj M., *Pamiętniki 1918-1927*, Warszawa 1965.

Rząd p. Władysława Grabskiego, „Przegląd Wszechpolski” 1924, nr 1.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Okres I, *Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń*, Warszawa 1923.

Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, *Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń*, Warszawa 1919.

Składkowski F.S., *Nieostatnie słowo oskarżonego. Wspomnienia i artykuły*, Londyn 1964.

Składkowski F.S., *Strzępy meldunków*, Warszawa 1988.

Stanisław Car – polska koncepcja autorytaryzmu, oprac. J.M. Majchrowski, Warszawa 1996.

Świątowski W., *Wspomnienia, „Niepodległość i Pamięć” 1998, nr 4.*

Świtalski K., *Diariusz 1919-1935*, Warszawa 1992.

Thugutt S., *Autobiografia*, Warszawa 1984.

Wasilewski L., *Józef Piłsudski jakim go znałem*, Warszawa 1935.

Wierzbicki A., *Żywy Lewiatan. Wspomnienia*, Warszawa 2001.

Witos W., *Moje wspomnienia, cz. 2, [w:] Dzieła wybrane, t. 2*, Warszawa 1990.

Wojciechowski S., *Wspomnienia, orędzia, artykuły*, Warszawa 1995.

Studies:

Ajnenkiel A., *Od rządów ludowych do przewrotu majowego. Zarys dziejów politycznych Polski 1918-1926*, wyd. 3, Warszawa 1977.

Ajnenkiel A., *Przyczynek do działalności Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej w Lublinie, „Rocznik Lubelski”, t. III: 1960.*

Ajnenkiel A., *Z dziejów Tymczasowego Rządu Ludowego w Lublinie, „Kwartalnik Historyczny” 1958, nr 4.*

Badziak K., *W oczekiwaniu na przełom. Na drodze od odrodzenia do załamania państwa polskiego listopad 1918 – czerwiec 1920*, Łódź 2004.

Car S., *Idee przewodnie nowej konstytucji, [w:] Car S., Podoski B., Główne wytyczne nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1935.

Car S., *Referat ... o kontrasygnacie, „Nowe Państwo” t. III: 1933, z. 1.*

Car S., *Referat... o Rządzie i odpowiedzialności Rządu, „Nowe Państwo” t. III: 1933, z. 1.*

Deryng A., *Siły zbrojne w organizacji państwa*, Warszawa 1938.

Drozdowski M.M., *Ignacy Jan Paderewski. Zarys biografii politycznej*, Warszawa 1979.

Faryś J., *Funkcjonowanie demokracji parlamentarnej w Drugiej Rzeczypospolitej. Konflikty wokół przesilenia rządowego w 1922 roku*, Szczecin 2019.

Faryś J., *Konflikt Naczelnika Państwa z Sejmem Ustawodawczym w 1922 roku, „Dzieje Najnowsze” 1975, nr 3.*

Florczak I., *Jędrzej Moraczewski. Socjalista, poseł, legionista*, Łódź 2009.

Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej, red. J. Faryś i J. Pajewski, Szczecin – Poznań 1991.

Garlicki A., *Józef Piłsudski 1867-1935*, wyd. 3, Warszawa 1990.

Gdulewicz E., Gwiżdż A., Witkowski Z., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r., [w:] Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu, t. 2*, red. M. Kallas, Warszawa 1990.

Gołota J., *Jędrzej Moraczewski (1870-1944). Pierwszy premier II Rzeczypospolitej*, Ostrołęka 2002.

Górecki D., *Powstawanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914-1919), „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica” 13, Łódź 1983.*

- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, wyd. 2, Łódź 1995.
- Górecki D., *Prezydent w Konstytucji kwietniowej – oryginalność rozwiązania konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, red. P. Sarnecki, Kraków 2006.
- Jabłoński H., *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej (1918–1919)*, Warszawa 1962.
- Jędrzejewicz W., *Kronika życia Józefa Piłsudskiego 1867–1935, t. 2: 1921–1935*, wyd. 3, Londyn 1986.
- Kierończyk P., *Nadrzędność parlamentu – mit czy realna alternatywa ustrojowa? Analiza wybranych przykładów*, Gdańsk 2009.
- Kmiciewicz J., *Instytucja Prezesa Rady Ministrów pod rządami Konstytucji marcowej w latach 1921–1926*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1988: No 911. Prawo CL.
- Kołodziejczyk A., *Maciej Rataj 1884–1940*, Warszawa 1991.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, wyd. 2, Wilno 1937.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. 2, Warszawa 1934.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Kozyra W., *Ustrój państwa liberalnego i kompetencje konstytucyjne ministrów Rzeczypospolitej Polskiej po przewrocie majowym*, [w:] *Zamach stanu Józefa Piłsudskiego 1926 roku*, red. M. Sioma, Lublin 2007.
- Krajewski L., *Rząd według Konstytucji kwietniowej*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 9.
- Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J.M. Majchrowski i inni, Warszawa 1994.
- Langrod J.S., *Problemy administracyjne w Konstytucji*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” t. XXX: 1936.
- Langrod J.S., *Zagadnienia polityczno-ustrojowe Francji*, Kraków 1947.
- Lipska M.M., *Urząd ministra w latach 1918–1939. Podstawy prawne*, „Roczniki Nauk Prawnych”, t. XIX: 2009, nr 1.
- Mackiewicz (Cat) S., *Historja Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939 r.*, Warszawa 1989.
- Makowski J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1924.
- Marszałek P.K., *Rada Obrony Państwa z 1920 roku. Studium prawnohistoryczne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1719. Prawo CCXXVIII, Wrocław 1995.
- Matuszewski I., *Prawda o Konstytucji kwietniowej*, New York 1945.
- Miller A., *Parlamentarny rząd*, [w:] *Cybuchowski Z., Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, t. 2, Warszawa (b.r.w.).
- Najdus W., *Ignacy Daszyński 1866–1936*, Warszawa 1988.
- Paszkudzki A., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921*, Lwów – Warszawa 1926.
- Pawluczuk Z., *Konspirator i prezydent. Rzecz o Stanisławie Wojciechowskim*, Lublin 1993.
- Peretiatkowicz A., *Nowa konstytucja polska*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1935, z. 2.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.
- Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski. Tom drugi 1914–1939*, wyd. 2, Londyn 1967.
- Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Chojnowski i P. Wróbel, Wrocław 1992.
- Próchnik A., *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej (1918–1933). Zarys dziejów politycznych*, Warszawa 1983.
- Rykowski Z., Sokolewicz W., *Konstytucja kwietniowa jako przejaw kryzysu demokracji w Polsce*, „Studia Prawnicze” 1986, z. 3–4.
- Salecki J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku...*, Łódź 1932.
- Siemiński J., *O polityce o państwie i obywatelu wiadomości conajważniejsze*, Warszawa 1922.

- Starzewski M., *Od sejmowładztwa do rządów gabinetowych (20 lutego 1919 – 16 stycznia 1934)*, Kraków 1934.
- Starzyński S., *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1936.
- Starzyński S., *Współczesny ustroj prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, Lwów 1928.
- Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
- Tomaszewski J., *Gabinet Aleksandra Skrzyńskiego*, „Najnowsze Dzieje Polski 1914–1939”, t. XI: 1967.
- Wapiński R., *Władysław Sikorski*, wyd. 3, Warszawa 1978.
- Winnicki Z.J., *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław 1991.
- Witkowski Z., *Status ustrojowy Rady Ministrów w konstytucjach polskich okresu międzywojennego*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.
- Wołpiuk W.J., *Naczelnik Państwa 1918–1922. Przedprezydencka forma władzy państwowej*, „Przeгляд Sejmowy” 2005, (nr) 6, s. 25.
- Znamierowski Cz., *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935.
- Zwierzchowski E., *Prezydent i rząd w Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przeгляд Sejmowy” 2005, (nr) 2.

