

Marian Grzybowski¹

Bogusław Przywora²

Ku doskonaleniu ustaw – kilka uwag o rozwiązaniach instytucjonalnych w 100-lecie od uchwalenia Konstytucji marcowej

Słowa kluczowe: Konstytucja z 17 marca 1921 r., Komisja Kodyfikacyjna, Rada Prawnicza, Senat II Rzeczypospolitej

Keywords: The Constitution of 17 March 1921, Codification Committee, Legal Council, Senate of the Second Polish Republic

Streszczenie

Celem opracowania jest próba przypomnienia instytucji służących doskonaleniu prawodawstwa w 100-lecie od uchwalenia Konstytucji z 17 marca 1921 r.³ Należały do nich, w różnej skali i uwarunkowaniach, Komisja Kodyfikacyjna, Senat, a także – Rada Prawnicza. Do refleksji nad nimi skłania setna rocznica uchwalenia Konstytucji marcowej. Instytucjom powołanym na jej podstawie wiele publikacji poświęcił nieżyjący już Profesor Jacek Czajowski; dotyczyły one zwłaszcza organizacji i funkcjonowania Senatu jako „izby refleksji i rozważań”⁴. W dedykowanym Jego pamięci opracowaniu nawiązujemy do tych

¹ ORCID ID:0000 0001 7915 2653, profesor, Katedra Prawa Ustrojowego i Porównawczego, Wydział Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie. E-mail: m.grzybowski@ujd.edu.pl.

² ORCID ID: 0000-0002-8809-3971, doktor habilitowany, Katedra Prawa Ustrojowego i Porównawczego, Wydział Prawa i Ekonomii, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie. E-mail: b.przywora@ujd.edu.pl.

³ Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267), dalej: Konstytucja marcowa.

⁴ J. Czajowski, *Pozycja prawno-ustrojowa Senatu RP (1922–1926) w świetle Konstytucji Marcowej i praktyki ustrojowej*, Kraków 1996; J. Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej*

opracowań. Omawiane rozwiązania instytucjonalne mają znaczenie nie tylko z historycznego punktu widzenia, ale także z perspektywy optymalizacji tworzonego prawa.

Abstract

Towards the improvement of laws – a few remarks on institutional solutions in the 100th anniversary of the adoption of the March Constitution

The aim of the study is an attempt to recall, in the 100th anniversary of the adoption of the Constitution of March 17, 1921, institutions serving the improvement of legislation. These included, in different scales and conditions, the Codification Committee, the Senate, and the Legal Council. The hundredth anniversary of the enactment of the March Constitution invites us to reflect on these institutions. Many papers by the late professor Jacek Czajowski dealt with the institutions established on its basis; they concerned the organization and functioning of the Senate as a “chamber of reflection and consideration” in particular. In the study dedicated to his memory, we make reference to these papers. The discussed institutional solutions are important not only from a historical point of view, but also from the perspective of optimization of the created law.

✱

I. Uwagi wstępne

Państwo polskie, odradzające się po ponad 100 latach niewoli, stanęło przed wieloma wyzwaniem ustrojowymi⁵. O trudach związanych z odbudową pań-

Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927. Pozycja prawnokonstytucyjna i praktyka ustrojowa, Warszawa 1999.

⁵ Zob. W piśmiennictwie np. E. Ochendowski, *Centrale organy administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Jendrośka, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 7; M. Mączyński, *Wojewoda II Rzeczypospolitej*, [w:] *Ustroje. Historia i Współczesność. Polska-Europa-Ameryka Łacińska. Księga dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013, s. 661–663; B. Dolnicki, *Miejsce samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii*, red. B. Dolicki, Warszawa 2015, s. 41; A. Kulig, *Relacje Sejmu Ustawodawczego z Rządem i Naczelnikiem Państwa: system rządów w latach 1919–1922*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 6(149), s. 100; J. Trzeciński, *O projekcie konstytucji państwa polskiego przygotowanym przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego*, [w:] *Konstytucjonalizm*

stwowości, zwłaszcza spowodowanych brakiem doświadczenia w zakresie tworzenia zrębów organizacyjnych państwa i „samodzielności myślenia politycznego” oraz konieczności przeszczepiania wzorców z innych państw „na glebę polską” wspominał Wacław Komarnicki, profesor Uniwersytetu Wileńskiego⁶. Druga Rzeczypospolita w kształtowaniu ustroju korzystała z rozwiązań pruskich w zakresie samorządu terytorialnego, z doświadczeń austriackich w odniesieniu do procedury administracyjnej i sądownictwa administracyjnego, a także ze wzorców rosyjskich przy tworzeniu instytucji finansowych⁷. Wśród wyzwań stojących przed „młodą polską państwowością” było skonstruowanie rozwiązań (w tym o charakterze instytucjonalnym) mających stać na straży jakości tworzonego prawa⁸. *Ratio* powołania organów w tym obszarze zgłaszano już na etapie prac konstytucyjnych (propozycja powołania Rady Stanu⁹ oraz idea powołania Straży Praw¹⁰).

polski. Refleksje z okazji Jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, Marcin M. Wiszowaty, Gdańsk 2020, s. 1426; M. Grzybowski, M. Grzybowski, *Konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej a proces decyzyjny w kwestiach tworzenia i zmiany granic gmin*, [w:] *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, red. K. Skotnicki, Łódź 2020, s. 252–253; K. Prokop, *Pozycja ustrojowa Tymczasowego Naczelnika Państwa (1918–1919)*, [w:] *Potentia non est nisi da bonum. Księga Jubileuszowa dedykowana Zbigniewowi Witkowskiemu*, red. M. Serwaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka, Toruń 2018, s. 625–640; zob. także: J. Kostrubiec, *Administracja ogólna w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019; także zob. J. Przygocki, *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Wrocław 2019.

⁶ W. Komarnicki, *Przedmowa*, [w:] *O zmianie Konstytucji Polskiej*, Wilno 1927.

⁷ Za: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 66–67.

⁸ M. Mazuryk, M. Kaczocha, *Legislacja w Polsce w latach 1918–2018. Sto lat doświadczeń tworzenia prawa*, Warszawa 2020; K. Koźmiński, *Technika prawodawcza II RP*, Warszawa 2019; E. Łętowska, J. Łętowski, *O państwie prawa, administrowaniu i sądach w okresie przekształceń ustrojowych*, Warszawa 1995, s. 50–72; 237–252.

⁹ W.L. Jaworski, *Prawa państwa polskiego. Zeszyt II. Prawo polityczne*, Kraków 1919, s. 484; idem, *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Kraków 1924, s. 49; zob. także o rękomiach konstytucyjnych: S. Starzyński, *Współczesny ustrój prawo-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, t. IV, Lwów 1928, s. 148–149.

¹⁰ Szerzej: P. Sarnecki, *Rada Prawnicza II Rzeczypospolitej*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia konstytucyjne. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, red. M. Grzybowski, P. Tuleja, t. 1, Kraków 2014, s. 173.

Przypadająca 17 marca 2021 r. rocznica stulecia ustanowienia Konstytucji marcowej skłania do refleksji nad treścią jej unormowań, ale także nad doświadczeniami instytucji poza konstytucyjnych, funkcjonujących w okresie czterdziestolecia jej obowiązywania w obu – zróżnicowanych ustrojowo – podokresach: przed i po nowelizacji z 2 sierpnia 1926 r.

W studiach nad praktyką wdrażania postanowień Konstytucji marcowej dominowała najczęściej tematyka funkcjonowania podzielonego politycznie Sejmu, formowania większości sejmowej i jej rozpadów, niestabilności ekip rządowych oraz uwarunkowań i następstw nowelizacji „sierpniowej”. Nieco w cieniu pozostawała natomiast problematyka doskonalenia systemu stanowienia prawa i służących temu – co najmniej intencjonalnie – rozwiązań instytucjonalnych.

Najwcześniejsze z nich, bo zainicjowane ustawą z 3 czerwca 1919 r. polegało na powołaniu Komisji Kodyfikacyjnej¹¹, przetrwała całe międzywojenne dwudziestolecie 1919–1939. Komisja gromadząca „kwiat polskiej cywilistyki i karnistyki” zarówno ze środowisk akademickich, jak i prawniczo-praktycznych, funkcjonowała pod auspicjami Ministra Sprawiedliwości.

Kolejną instytucją, czynną na polu doskonalenia ustawodawstwa i utrwaloną unormowaniami Konstytucji marcowej, był Senat Rzeczypospolitej. Senat pozbawiony prawa inicjatywy ustawodawczej (służącej Senatowi jako organowi oraz senatorom: indywidualnie lub grupowo) i odsunięty od możliwości przyjmowania projektów ustaw był jako „organ narodu w zakresie ustawodawstwa” – uprawniony do rozpatrzenia każdego z projektów uchwalonych przez Sejm – z prawem ich odrzucenia lub zgłoszenia poprawek. Właśnie ta możliwość – z racji mniejszego natężenia sporów partyjno-politycznych (które „wybrzmiały” już w Sejmie przy procedowaniu projektu) oraz znacznego doświadczenia życiowego senatorów (wobec granicy 40 lat przy prawie wybieralności) otwierały drogę do doskonalenia projektów w „izbie refleksji i rozważań”. Ograniczeniem były regulacje proceduralne oraz późniejsza, nie dość legitymowana praktyka parlamentarna.

Rozwiązania proceduralne – regulaminowe gwarantowały Senatowi 30 dni na podjęcie decyzji o zamiarze odrzucenia projektu uchwalonego przez Sejm,

¹¹ Zob. L. Górnicki, *Komisja Kodyfikacyjna II RP: pozycja ustrojowa, struktura organizacyjna, podejmowanie decyzji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 3948 PRAWO, CCCXXVIII, Wrocław 2019.

bądź też o zamiarze doń poprawek. Decyzję tę Marszałek Senatu notyfikował Marszałkowi Sejmu. W ciągu kolejnych 30 dni Senat mógł wypracować poprawki i wprowadzić je do tekstu aprobowanego przez Sejm. Nie obowiązywały przy tym ograniczenia dotyczące przedmiotu bądź zasięgu poprawek. Poprawiony projekt był przedkładany Sejmowi. Sejm mógł uwagi senackie (poprawki) aprobować zwykłą większością. Mógł je też odrzucić, przy czym wymagania większości nie były wygórowane: sięgały 11/20 liczby głosujących w sposób ważny. Senat zatem mógł spełniać rolę podmiotu korygującego, skuteczność zależała wszak – i bezapelacyjnie – od stanowiska większości sejmowej.

Funkcjonowanie niestabilnego politycznie (z racji rozbitcia partyjnego w kolejnych kadencjach Sejmu) systemu parlamentarnego doznało wstrząsu, a następnie korekty w wyniku zamachu majowego i nowelizacji pierwotnego tekstu konstytucji, dokonanej 2 sierpnia 1926 r. Przesunęła ona akcenty politycznego znaczenia w ramach pierwotnie ukształtowanej Konstytucyjnej koncepcji trójpodziału w kierunku władzy wykonawczej. Niezależnie zatem od kształtu izb parlamentarnych po roku 1926 i dalszej marginalizacji roli Senatu (wskutek przejścia w praktyce zasady, że uchwała Senatu dotycząca odrzucenia ustawy uchwalonej przez Sejm zrównana zostaje z „maksimum poprawek” i jako taka może być odrzucona przez sejmową większość 11/20) na znaczeniu zyskały inicjatywy służące doskonaleniu ustawodawczych przedłożeń rządowych oraz innych przedłożeń władzy wykonawczej.

II. Rada Prawnicza

Profesor Waław Komarnicki podkreślał: „zrozumiałą przeto jest rzeczą, że rozwój polskiego ustroju państwowego odbywać się musi etapami, jak również, że nasza twórczość ustawodawcza w tej nowej dla nas dziedzinie wyda się z razu dalekie od doskonałości twory”¹².

Jednym z rozwiązań było utworzenie Rady Prawniczej¹³. Propozycja, a następnie decyzja o jej powołaniu wpisywała się w nowy kontekst rozumienia i praktykowania zasady trójpodziału władzy.

¹² W. Komarnicki, op.cit.

¹³ Dalej także: Rada, zob. w piśmiennictwie na temat Rady Prawniczej: W. Makowski, *O Radzie Prawniczej kilka uwag*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1927, nr 2,

Rada Prawnicza powstała na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 12 sierpnia 1926 r. o utworzeniu Rady Prawniczej¹⁴. Rozporządzenie to weszło w życie 1 września 1926 r. (art. 11 rozporządzenia). Legitymacja Prezydenta do wydania tego aktu prawnego wynikała z ustawy z 2 sierpnia 1926 r. zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję Rzeczypospolitej z 17 marca 1921 r.¹⁵ oraz unormowań ustawy z 2 sierpnia 1926 r. – o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy¹⁶.

Do zadań Rady Prawniczej należało udzielanie na żądanie Rządu opinii o projektach ustaw i rozporządzeń (art. 1 rozporządzenia). Rada opiniowała projekty pod względem ich zgodności z Konstytucją, a także z „całokształtem obowiązującego ustawodawstwa” (w kategoriach „harmonijnego” włączania nowych regulacji do ówczesnego systemu prawnego¹⁷) oraz „pod względem techniki ustawodawczej” (art. 7 rozporządzenia). Wprowadzono wymóg przekazania Ministrowi Sprawiedliwości projektów ustaw i projektów rozporządzeń Prezydenta (tj. rozporządzeń z mocą ustawy) przed ich rozpoznaniem na Radzie Ministrów w celu poddania ich opinii Rady. Rozwiązanie miało stanowić mechanizm zapewniający kontrolę nad tworzoną prawem. Nadto w kompetencjach Rady Ministrów pozostawała możliwość zarządzenia zasięgnięcia opinii Rady (także co do innych projektów rozporządzeń). Dotyczyło to również poszczególnych ministrów, którym przypisane zostało prawo zwracania się o zaopiniowanie przez Radę rozporządzeń w obszarze swojego zakresu działania (art. 5).

Zgodnie z art. 2 zd. 1 rozporządzenia w skład Rady wchodził: „radcy zwyczajni”, których mianował Prezydent na wniosek Rady Ministrów z pośród „osób wyróżniających się znajomością prawa i administracji państwowej” (art. 3 zd. 1 rozporządzenia); „radcy nadzwyczajni” powoływani przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z właściwym ministrem z pośród „znawców szczególnych dziedzin zarządu państwowego” (art. 3 zd. 1 rozporządzenia) oraz „referenci” – zarówno urzędnicy Ministerstwa Sprawiedliwości lub

s. 88–94; Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2. Państwo zwiqzkowe – źródła lecznicze, Warszawa 1930, s. 814.

¹⁴ Dz.U. Nr 83, poz. 466; dalej: rozporządzenie.

¹⁵ Dz.U. 1926, Nr 78, poz. 442.

¹⁶ Dz.U.R.P. Nr 78, poz. 443.

¹⁷ P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 173.

delegowani do Rady urzędnicy z innych ministerstw i osoby powołane przez Ministra Sprawiedliwości (art. 3 zd. 2 rozporządzenia).

W Radzie Prawniczej dominującą pozycję przyznano ministrowi sprawiedliwości. Wskazywało na to siedem istotnych tu okoliczności. Po pierwsze, minister ten pełnił funkcję „prezesa” (przewodniczącego) Rady. Po drugie, w jego kompetencjach pozostawało także wyznaczenie w zastępstwie wiceprezesa i przewodniczących obrad z pośród radców zwyczajnych Rady (art. 2 zd. 2 rozporządzenia). W konsekwencji przesądziło to włączeniu Biura Rady w skład Ministerstwa Sprawiedliwości (art. 3 zd. 3). Zatem Rada znajdowała się w strukturze władzy wykonawczej z silną pozycją ministra sprawiedliwości. Po trzecie, świadczą o tym przyznane mu uprawnienia, w szczególności miał decydujący wpływ na ustrój wewnętrzny Rady oraz regulamin obrad. Kwestie te określało wprawdzie rozporządzeniem Rady Ministrów¹⁸, ale wymagany był stosowny wniosek ministra sprawiedliwości (art. 10). Rada zaś opiniowała w komisjach stałych¹⁹ lub nadzwyczajnych²⁰, tworzonych według wskazań regulaminu Rady, na którego kształt miał wpływ Minister Sprawiedliwości (art. 8 zd. 1). Po czwarte, przewodniczący Rady Prawniczej przedstawiał Radzie Ministrów opinię Rady „obok własnej opinii, o ile pomiędzy nimi zachodzi różnica” (art. 8 zd. 3). To rozwiązanie choć dość oryginalne mogło wywoływać wiele dyskusji z racji tego, że minister sprawiedliwości, niezależnie od opinii Rady, której przewodniczył, mógł forsować własną koncepcję zmian.

Po piąte, ministrowi sprawiedliwości przyznano także szerokie uprawnienia w zakresie na powoływanie składu Rady, bowiem „radców nadzwyczajnych w porozumieniu z właściwym ministrem z pośród znawców szczególnych dziedzin zarządu państwowego” (art. 3 zd. 1). Natomiast „radcy

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 września 1926 r. Regulamin Rady Prawniczej (Dz.U. Nr 94, poz. 553) dalej: regulamin Rady, zmiana rozporządzeniem Rady Ministrów z 23 marca 1927 r. w sprawie zmiany Regulaminu Rady Prawniczej (Dz.U. Nr 29, poz. 235) na podstawie której zmieniono w szczególności §5 dotyczącego organizacji składania Radzie projektów aktów prawnych.

¹⁹ Zgodnie z §1 zd. 2 regulaminu Rady do komisji stałych zalicza się komisje: redakcyjną, administracji ogólnej, administracji gospodarczej, administracji samorządowej, prawa cywilnego, prawa karnego i prawa skarbowego.

²⁰ Zgodnie z §1 zd. 3 regulaminu Rady komisje tworzone przez prezesa Rady w miarę potrzeb, dostosowane do przedmiotu obrad.

zwyczajni” uczestniczyli w posiedzeniach komisyjnych Rady, a także przedstawiali, na żądanie Ministra Sprawiedliwości, opinie pisemne o projektach (art. 4 zd. 1). Radcy nadzwyczajni zaś uczestniczyli „w posiedzeniach komisyjnych w miarę potrzeby na zaproszenie Prezesa Rady” (art. 4 zd. 2 rozporządzenia). Do obowiązków referentów Rady zaś należało przygotowanie na posiedzenia komisyjne Rady „motywowane projekty lub opinie o projektach ustaw lub rozporządzeń” i redagowanie uchwał Rady „powzięte na posiedzeniach komisyjnych” (art. 4 ust. 3).

Po szóste, wiodąca pozycja ministra sprawiedliwości w Radzie wynikała także z tego, że projekty ustaw i projekty rozporządzeń Prezydenta powinny być przekazane Ministrowi Sprawiedliwości przed ich rozpoznaniem na Radzie Ministrów w celu poddania ich opinii Rady. Ponadto Rada Ministrów mogła zarządzić zasięgnięcie opinii Rady także co do innych projektów rozporządzeń. Poszczególni ministrowie mogli również zwracać się o zaopiniowanie przez Radę rozporządzeń w obszarze swojego zakresu działania (art. 5). Jednakże we wskazanym już rozporządzeniu Rady Ministrów z 23 marca 1927 r. w sprawie zmiany regulaminu Rady Prawniczej odstąpiono od obligatoryjności opiniowania przez Radę aktów normatywnych²¹. W §5 tego aktu ograniczono się tylko do stwierdzenia: „Projekt ustawy lub rozporządzenia, przekazany Radzie Prawniczej, będzie niezwłocznie przedstawiony Prezesowi Rady, który wyznaczy referenta, termin do zreferowania projektu oraz Komisję, do której projekt ma być skierowany”. Rozwiązanie to umożliwiło z jednej strony szybsze uruchomienie procesu legislacyjnego, ale jednocześnie stworzyło możliwości do nieprzekazywania Radzie „konfliktogennych” projektów. Pozostawała także możliwość skierowania projektu na posiedzenie komisyjne Rady zarządzane uchwałą Rady Ministrów (art. 6 zd. 2).

Wreszcie po siódme, projekty skierowane do Rady były przede wszystkim opracowane przez referenta, a dopiero w dalszej kolejności Minister Sprawiedliwości postanawiał, czy zachodzi potrzeba rozważania projektu na posiedzeniu komisyjnym Rady (art. 6 zd. 2 rozporządzenia).

Od strony formalnej opinie Rady Prawniczej w komisjach zapadały większość głosów osób obecnych na posiedzeniu. W posiedzeniach komisji mógł uczestniczyć „z głosem stanowczym właściwy minister lub jego delegat”. Bio-

²¹ Zob. też: P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 179.

rać pod uwagę doradczo opiniodawczy charakter Rady, jej opinie nie były wiążące dla Rady Ministrów (art. 8 zd. 2 i 4).

III. Uwagi końcowe

W intencjach twórców Konstytucji marcowej da się odczytać wyraźną troskę o doskonalenie stanowionego prawa. Służyć jej miały rozwiązania konstytucyjne dotyczące Senatu, a nadto w praktyce ustrojowej – poza jej uregulowaniami – dwie odmienne, choć służące dość podobnym celom instytucje poza-konstytucyjne: w dłuższym wymiarze czasowym – Komisja Kodyfikacyjna, a po zmianie Konstytucji w 1926 r. – Rada Prawnicza.

Senat miał do odegrania istotną rolę na polu doskonalenia prawa w parlamentarnym procesie legislacyjnym. Powołanie Rady Prawniczej postrzegać można w kontekście troski o jakość projektów rządowych. Wpisywało się ono już w nowy kontekst praktykowania trójpodziału władzy. Sama działalność Rady Prawniczej wywołała wiele wątpliwości zarówno pod względem jej organizacji (składu), kompetencji, jak też braku oczekiwanych od niej efektów (stąd też w niedługim czasie ogłoszono dotyczące jej nowe rozporządzenie Prezydenta RP z 23 marca 1927 r.²²).

Literatura

- Czajowski J., *Pozycja prawno-ustrojowa Senatu RP (1922–1926) w świetle Konstytucji Marcowej i praktyki ustrojowej*, Kraków 1996.
- Czajowski J., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927. Pozycja prawnokonstytucyjna i praktyka ustrojowa*, Warszawa 1999.
- Cylichowski Z., *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, *Państwo związkowe – źródła lecznicze*, Warszawa 1930.
- Dolnicki B., *Miejsce samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii*, red. B. Dolicki, Warszawa 2015.
- Górnicki L., *Komisja Kodyfikacyjna II RP: pozycja ustrojowa, struktura organizacyjna, podejmowanie decyzji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 3948 PRAWO CCCXXVIII, Wrocław 2019.

²² Z. Cylichowski, op.cit., s. 814.

- Grzybowska M., Grzybowski M., *Konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej a proces decyzyjny w kwestiach tworzenia i zmiany granic gmin*, [w:] *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, red. K. Skotnicki, Łódź 2020.
- Izdębski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jaworski W.L., *Prawa państwa polskiego. Zeszyt. II. Prawo polityczne*, Kraków 1919.
- Jaworski W.L., *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Kraków 1924.
- Kulig A., *Relacje Sejmu Ustawodawczego z Rządem i Naczelnikiem Państwa: system rządów w latach 1919–1922*, „Przeгляд Sejmowy” 2018, nr 6(149).
- Komarnicki W., *Przedmowa*, [w:] *O zmianie Konstytucji Polskiej*, Wilno 1927.
- Kostrubiec J., *Administracja Ogólna w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2019.
- Koźmiński K., *Technika prawodawcza II RP*, Warszawa 2019.
- Makowski W., *O Radzie Prawniczej kilka uwag*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1927, nr 2.
- Mączyński M., *Wojewoda II Rzeczypospolitej*, [w:] *Ustroje. Historia i Współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013.
- Mazuryk M., Kaczocho M., *Legislacja w Polsce w latach 1918–2018. Sto lat doświadczeń tworzenia prawa*, Warszawa 2020.
- Ochendowski E., *Centrale organy administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Jendrośka, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.
- Prokop K., *Pozycja ustrojowa Tymczasowego Naczelnika Państwa (1918–1919)*, [w:] *Potentia non est nisi da bonum. Księga Jubileuszowa dedykowana Zbigniewowi Witkowskemu*, red. M. Serowaniec, A. Bień-Kacała, A. Kustra-Rogatka, Toruń 2018.
- Przygocki J., *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Wrocław 2019.
- Sarnecki P., *Rada Prawnicza II Rzeczypospolitej*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia konstytucyjne. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, red. M. Grzybowski, P. Tuleja, t. 1, Kraków 2014.
- Starzyński S., *Współczesny ustrój prawo-polityczny Polski i innych państw słowiańskich*, t. IV, Lwów 1928.
- Trzciniński J., *O projekcie konstytucji państwa polskiego przygotowanym przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji Jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szymyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, Marcin M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.