

MICHAŁ PIETRZAK

O USTROJU, PRAWIE
I POLITYCE
II RZECZYPOSPOLITEJ

Pisma wybrane

wprowadzenie, wybór
i redakcja naukowa

Paweł Borecki, Czesław Janik



Wolters Kluwer

MICHAŁ PIETRZAK

O USTROJU, PRAWIE
I POLITYCE
II RZECZYPOSPOLITEJ

Pisma wybrane

wprowadzenie, wybór
i redakcja naukowa

Paweł Borecki, Czesław Janik

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



M. R. S.

WPROWADZENIE

Okres II Rzeczypospolitej, chociaż stanowi już pod względem politycznym oraz społeczno-gospodarczym zamknięty etap historii Polski, to wciąż jest przedmiotem badań naukowych, refleksji publicystycznych, źródłem porównań dla najnowszych dziejów naszego kraju. W piśmiennictwie polskim ukształtowanym po II wojnie światowej w podejściu do lat 1918–1939 spotkać można przeciwstawne opcje. Szczególnie od schyłku lat 40. do roku 1956, czyli w tzw. okresie stalinowskim, dominowała tendencja negacji, odrzucania wszelkich pozytywów II Rzeczypospolitej. Mówiono i pisano o państwie burżuazyjno-obszarniczym, a o Polsce po przewrocie majowym w 1926 r. wręcz jako o państwie o rządach faszystowskich. Polskę przedwrześniową przedstawiano jako kraj nędzy, wyzysku, kolonialnej polityki wobec mniejszości narodowych. Z biegiem lat podejście owo uległo zmianie. Począwszy od lat 80. XX w., zaczęto szukać w ustroju Polski międzywojennej inspiracji w procesie demokratyzacji ustroju Polski Ludowej. W latach 90. XX w. zaznaczył się nurt gloryfikujący bezrefleksyjnie II Rzeczypospolitą i jej bohaterów. Idealizacji w świadomości części społeczeństwa polskiego uległy w szczególności tzw. Kresy. W zakresie prawa stanowionego, w warunkach powrotu do gospodarki rynkowej, nastąpiła rewitalizacja niektórych regulacji prawnych z okresu międzywojennego, formalnie wciąż obowiązujących w III Rzeczypospolitej.

Na tle tych przeciwstawnych tendencji refleksja naukowa prof. zw. dr. hab. Michała Pietrzaka zajmuje miejsce niejako pośrednie. Historia ustroju i prawa polskiego to drugi – po prawie wyznaniowym – przedmiot zainteresowań naukowych Profesora; zarazem jest to pierwotny przedmiot jego badań, gdyż pracę doktorską poświęcił zagadnieniu wolności prasy w II Rzeczypospolitej¹, a rozprawę habilitacyjną – rządowi parlamentarnym w Polsce w latach 1919–1926². W następnych latach Polska międzywojenna stała się głównym przedmiotem badań w ramach historycznoprawnego nurtu refleksji naukowej Profesora. Potwierdzeniem wypracowanej pozycji naukowej stało się współautorstwo – wraz z Juliuszem Bardachem i Bogusławem Leśnodorskim – klasycznego już dziś podręcznika akademickiego pt. *Historia ustroju i prawa polskiego*. W ramach tego wspólnego dzieła prof. M. Pietrzak napisał część dotyczącą m.in. II Rzeczypospolitej.

W swoich pracach Profesor prezentuje w odniesieniu do rzeczywistości Polski międzywojennej podejście realistyczne, krytyczne, ale zarazem odznaczające się umiarem w formułowaniu ocen. Umiar jest cechą charakterystyczną dla całej twórczości naukowej Profesora. Należy podkreślić, że w sytuacji gdy badane zjawiska zasługiwały na negatywną ocenę, prof. M. Pietrzak od niej nie stronił, zawsze jednak swoje stanowisko

¹ M. Pietrzak, *Reglamentacja wolności prasy w Polsce (1918–1939)*, Warszawa 1963.

² M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.

uzasadniał merytorycznie, odwołując się do faktów, w szczególności do danych o charakterze statystycznym. W jego pracach, popartych szczegółową wiedzą historyczną, przeszłość okresu międzywojennego ożywa, staje się jakby dniem wczorajszym. Bohaterowie historyczni ulegają odbrązowieniu, nabierają cech ludzkich ze swoimi zaletami, wadami, przywarami, a niekiedy występkami... Bardzo dobrą znajomość życia publicznego II RP prof. M. Pietrzak zdobył już wówczas, gdy przygotowywał dysertację doktorską poświęconą wolności prasy w Polsce okresu międzywojennego, co wymagało kompleksowej analizy prasy różnych opcji politycznych z tego czasu.

Swój krytyczny stosunek do rzeczywistości okresu II Rzeczypospolitej prof. M. Pietrzak wypracował w istotnej mierze w następstwie doświadczeń własnych. Urodził się 15.07.1929 r. w miasteczku Gąbin niedaleko Płocka, w powiecie gostynińskim, w rodzinie obrońcy sądowego. Osobiście doświadczył realiów małomiasteczkowej biedy, antagonizmów narodowościowych istniejących między Polakami i Żydami, między Polakami i Niemcami czy chłopskiego antyklerykalizmu o podłożu ekonomicznym, a zarazem wielkopańskiego stosunku kleru do zwykłych wiernych. Sam był świadkiem przejawów alienacji elity rządzącej ze społeczeństwa. Całości dopełniła katastrofa państwa we wrześniu 1939 r. połączona z tragedią rodzinną, tzn. uwięzieniem i zamordowaniem jego ojca przez okupanta niemieckiego.

Antologia dobrze zarysowuje portret ideowo-światopoglądowy Profesora. Jawi się nam on jako badacz o poglądach wolnościowych z akcentami socjalnymi, jako człowiek przedkładający pracę nad kapitał. To demokratą mający świadomość niedoskonałości demokracji parlamentarnej, lecz tej formy ustrojowej w żadnym wypadku nie absolutyzuje. Wolnościowe poglądy prof. M. Pietrzaka uwiarygodnia fakt przynależności – jako jednego z kilku samodzielnych pracowników naukowych Wydziału Prawa i Administracji UW – do NSZZ „Solidarność” na początku lat 80. XX w. W twórczości naukowej Profesora należy także odnotować postawę krytyczną wobec Kościoła katolickiego, która nie prowadzi jednak do apriorycznego antyklerykalizmu. Towarzyszy temu otwartość na potrzeby wyznań mniejszościowych. Profesor to postać prawdziwie ekumeniczna. Trzeba podkreślić wrażliwość prof. M. Pietrzaka na kwestię praw słabszych grup społecznych, zwłaszcza kobiet i dzieci, szczególnie dzieci pozamałżeńskich.

Niniejszy zbiór tworzy dwadzieścia jeden rozpraw (artykułów), włącznie z pierwszą publikacją naukową Profesora z 1956 r.³ Prace podzielono na cztery grupy: 1) dotyczące ustroju konstytucyjnego, 2) poświęcone wybranym instytucjom i funkcjom państwa, 3) dotyczące wybranych aspektów wolności i praw obywatelskich, wreszcie 4) traktujące o wybranych kwestiach praktyki politycznej i stosowania prawa okresu międzywojennego.

W zakresie ustroju konstytucyjnego II Rzeczypospolitej prof. M. Pietrzak koncentruje się na Konstytucji marcowej z 1921 r. oraz jej nowelizacji z 2.08.1926 r. Należy zaznaczyć, że ustawa konstytucyjna z 17.03.1921 r. była, aż do lat 90. XX w., jedyną – w pełni demokratycznie opracowaną i uchwaloną – polską ustawą zasadniczą.

³ *Zagadnienie wolności słowa w Polsce burżuazyjno-obszarniczej w latach 1918–1926*, zob. artykuł nr XIII niniejszego zbioru, s. 197 i n.

Profesor podkreśla demokratyzm regulacji z 1921 r. Zwraca zarazem uwagę na wyraźną aprecjację parlamentu w konstytucyjnym systemie władzy, skutkującą jego ograniczoną funkcjonalnością w warunkach rozbicia politycznego Sejmu; wskazuje na przyczyny nadmiernego dowartościowania legislatywy kosztem egzekutywy, ujawnia obawę przed ograniczeniem wolności i praw obywatelskich oraz wpływem anarchistycznych tradycji Rzeczypospolitej szlacheckiej.

Profesor M. Pietrzak wskazuje na podobne – personalne – motywy deprecjacji stanowiska ustrojowego głowy państwa zarówno u progu niepodległości, jak i w przełomowych dla Polski latach 90. XX w. O ile Konstytucję marcową tworzono niejako przeciwko J. Piłsudskiemu, to w latach 90. XX w. takim negatywnym bohaterem prac ustrojodawczych był Prezydent Lech Wałęsa. Uprzedzenia osobiste spowodowały, że ustrojodawca nie dokonał w pełni racjonalnych wyborów instytucjonalno-funkcyjnych. Owe krytyczne obserwacje prowadzą prof. M. Pietrzaka do wniosku, że zadanie opracowania i uchwalenia każdej nowej ustawy zasadniczej powinno być powierzane Konstytuancie – organowi przedstawicielskiemu niebędącemu parlamentem i niezaangażowanemu w bieżącą walkę polityczną.

Profesor M. Pietrzak wydobyl z ustroju konstytucyjnego określonego w 1921 r. elementy składające się na koncepcję państwa prawnego. Należy podkreślić, że już w drugiej połowie lat 80. XX w. prof. M. Pietrzak stał się w Polsce prekursorem refleksji nad koncepcją państwa prawnego. Odnotowując istnienie wielu elementów państwa prawnego na kartach Konstytucji z 1921 r., Profesor mocno podkreślał brak – w dziedzinie gwarancji instytucjonalnych – powołania do życia sądu konstytucyjnego, gdyż skutkowało to powierzeniem kontroli konstytucyjności ustaw parlamentowi, organowi o charakterze politycznym, bezpośrednio zainteresowanemu uznaniem zgodności z ustawą zasadniczą przyjmowanych przez siebie aktów normatywnych. Podkreślenie znaczenia niezależnego sądownictwa konstytucyjnego nabiera szczególnego znaczenia we współczesnej Polsce, w warunkach koncentracji władzy państwowej w rękach jednej opcji politycznej.

Pisząc o ustrojowych i politycznych konsekwencjach zamachu majowego, prof. M. Pietrzak jest daleki od gloryfikacji Marszałka J. Piłsudskiego. Ma ku temu motywy osobiste; jeden z jego krewnych zginął w starciach zbrojnych w maju 1926 r.; odnotowuje fakt blisko czterystu ofiar śmiertelnych i około 1000 rannych w wyniku politycznego przewrotu. Zwraca uwagę na brak szczegółowego programu działania po stronie J. Piłsudskiego. Nie waha się określać systemu sprawowania władzy przez J. Piłsudskiego mianem dyktatury. Trzeźwo wskazuje, że sanacji sprzyjała koniunktura gospodarcza, będąca opóźnionym następstwem reform gospodarczych wprowadzonych w latach 1924–1925 przez rząd W. Grabskiego.

Przedstawiając dzieje Sądu Najwyższego, Profesor zwraca zasadnie uwagę, że jego powstanie poprzedziło odzyskanie niepodległości przez państwo polskie. Prezentuje także przejawy procesu przejmowania kontroli nad Sądem Najwyższym przez obóz sanacyjny po roku 1926. Odnotowuje w związku z tym przemiany organizacyjne Sądu Najwyższego: zmniejszenie znaczenia Zgromadzenia Ogólnego sędziów Sądu Najwyższego, wzrost uprawnień Ministra Sprawiedliwości przy obsadzie stanowisk w tym organie judykatury. Wskazuje także na bezpardonowe zmiany personalne dokonane

przez piśsudczyków na stanowisku I Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Izby Karnej tegoż Sądu w 1928 r. Analogie do współczesnej sytuacji w polskim życiu publicznym są aż nadto oczywiste.

W ramach prezentacji problematyki kodyfikacji prawa w II Rzeczypospolitej prof. M. Pietrzak docieka przyczyn ograniczonej efektywności tego procesu w latach międzywojnia. Wskazuje zarazem, że materiały z niesfinalizowanych prac kodyfikacyjnych w II RP zostały po 1945 r. wykorzystane do szybkiej regulacji wielu dziedzin prawa. Należy odnotować, że zaistniała wówczas silna wola polityczna dla przeprowadzenia zasadniczych zmian terytorialnych, demograficznych i społeczno-politycznych oraz prawnych. Po II wojnie światowej została przełamana opozycja Kościoła katolickiego, zwłaszcza przeciwko laicyzacji prawa małżeńskiego. Pisząc o nieudanych próbach przeprowadzenia tego procesu w okresie międzywojennym na postawie projektu prawa małżeńskiego osobowego, przedstawionego w 1929 r. przez prof. Karola Lutońskiego, Profesor trafnie zauważa, że konstrukcja prawna małżeństwa cywilnego, zawartego w formie wyznaniowej, mogącego być jednak rozwiązaniem przez rozwód, została po latach przyjęta w Konkordacie polskim z 1993 r. Jednak w okresie międzywojennym wzbudzała ona zdecydowaną opozycję Kościoła katolickiego. Cóż, młyny Boże miał powoli...

Ukazując kwestię praw kobiet w II Rzeczypospolitej, prof. M. Pietrzak zwrócił uwagę na postępujący wówczas proces zwiększenia gwarancji praw, zwłaszcza socjalno-pracowniczych. Jednocześnie wskazał na faktyczne ograniczenia w korzystaniu przez kobiety z zasady równouprawnienia z mężczyznami, takie jak: niższy wskaźnik scholaryzacji na poziomie szkół średnich i wyższych; znikoma liczba żłobków i przedszkoli, ograniczająca możliwość podjęcia pracy zawodowej przez kobiety. Wręcz oskarżycielski charakter mają natomiast konstatacje Profesora dotyczące społecznej marginalizacji w okresie międzywojennym dzieci pozamałżeńskich oraz ich matek, skutkującej ogromną śmiertelnością tej kategorii potomstwa.

W pracach prof. M. Pietrzaka, poświęconych wolności prasy w Polsce okresu międzywojennego, zwraca uwagę wydobyte na światło dzienne zjawiska politycznej instrumentalizacji przepisów o kontroli prasy, podejmowania działań pozaprawnych zmierzających do ograniczenia zasięgu prasy lewicowej, a także tej reprezentującej mniejszość narodowe, szczególnie wschodniosłowiańskie. Z drugiej strony Profesor wykazuje wyraźne przywiązanie do wolności słowa, traktując ją jako zasadniczą ludzką swobodę; dzisiaj jest ona wymieniana jako jeden ze standardów wolności w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W sumie, w zawaolowany sposób, rozważania na temat wolności prasy w II Rzeczypospolitej stanowią krytykę systemu cenzury prewencyjnej, funkcjonującego w Polsce Ludowej. Konkluzje prof. M. Pietrzaka dotyczące tej tematyki nie tracą też na aktualności w czasach obecnych.

Rozprawy poświęcone praktyce życia politycznego cechuje wyraźny krytycyzm. Profesor zwraca uwagę na takie zjawiska, jak: bezpardonowość i zajadłość politycznych sporów, która doprowadziła do mordu na osobie pierwszego Prezydenta II Rzeczypospolitej, Gabriela Narutowicza; posługiwanie się przez propagandę partyjną półprawdą, kłamstwem, oszczerstwem, aby tylko dowieść swych partykularnych racji. Profesor

M. Pietrzak, opisując dzieje sporu mec. Aleksandra Lednickiego z endeckim publicystą Z. Wasilewskim, przytacza fakty z okresu I wojny światowej, które odbrażwiają osobę R. Dmowskiego i niwelują jego wielkość jako politycznego wizjonera, a w J. Piłsudskiego uderza prof. M. Pietrzak, prezentując okoliczności związane z tzw. procesem brzeskim i wyborami parlamentarnymi w 1930 r. Nie tylko wskazuje na nieokrzesanie Marszałka w dezawuowaniu parlamentarnych oponentów, ale stawia zarzut naruszenia niezawisłości sędziowskiej w związku z tzw. sprawą brzeską i znęcania się nad aresztowanymi przywódcami Centrolewu.

Brześć położył się cieniem na opinii Polski w ówczesnej Europie. Jest jedną z najciemniejszych kart w historii II Rzeczypospolitej. Z drugiej strony Profesor wskazał na słabość ówczesnej antysanacyjnej opozycji. Była ona wewnętrznie niejednorodna; szczególnie silne wpływy piłsudczyków były wśród ugrupowań lewicowych. Oponenci Marszałka naiwnie wierzyli, że sanację uda się odsunąć od władzy metodami demokratycznymi, przy pomocy karty wyborczej. Profesor M. Pietrzak jednoznacznie wskazuje, że po roku 1926 r., w walce z protestującymi demonstrantami władze nie wahały się sięgać nie tylko po pałki, ale i po nabite karabiny. Padały ofiary śmiertelne. Rodzi się w związku z tym smutna refleksja: jakże krótka i wybiórcza jest społeczna pamięć, która dziś pozwala nazwać ulice i place imionami tych, którzy splamili swe dłonie krwią współobywateli. W sporze między J. Piłsudskim i R. Dmowskim o polityczne i duchowe przywództwo narodu prof. M. Pietrzak nie opowiada się ani po jednej, ani po drugiej stronie tych wielkich postaci historycznych. Zachowuje wobec nich zrównoważony krytycyzm. Zwraca uwagę, że zarówno Piłsudski, jak i Dmowski nie zdołali trafnie przewidzieć przemian sytuacji politycznej w Europie w czasie I wojny światowej, a przede wszystkim rewolucji w Rosji i upadku caratu. Można jednak odnieść wrażenie, że minimalnie większy krytycyzm prezentuje Profesor w stosunku do J. Piłsudskiego i obozu sanacyjnego. Wynika to zapewne z faktu, że Marszałek i jego poplecznicy dłużej dzierżyli władzę niż Narodowa Demokracja R. Dmowskiego.

Profesor M. Pietrzak poświęcił też wiele miejsca polityce państwa polskiego w stosunku do mniejszości narodowych, wschodniosłowiańskich. Obraz, jaki wyłania się z jego analiz, jest ponury. II Rzeczypospolita okazała się macochą w stosunku do niepolskich grup etnicznych i narodowościowych, mimo że mniejszości te stanowiły – według niektórych szacunków – od 35% do 40% populacji kraju. Dla nich państwo polskie miało w istocie rzeczy endecką ofertę: spolszczenie albo emigracja. Dla stworzenia pozytywnego wizerunku państwa wobec mocarstw zachodnich powstawało w pierwszej połowie lat 20. swoiste ustawodawstwo „eksportowe”, gwarantujące jakoby swobody narodowościowe, szczególnie mieszkańcom kresów wschodnich. W praktyce rzeczony regulacje prawne doczekały się ograniczonego urzeczywistnienia. II Rzeczypospolita przyjęła gwarancje konstytucyjne dla mniejszości, akceptując w 1919 r. – pod naciskiem Ententy – postanowienia tzw. małego traktatu wersalskiego. Ceną, jaką Polska zapłaciła za błędną politykę narodowościową, była definitywna utrata ziem zabużańskich po roku 1945 r. Ludność tych terenów nie wystąpiła zbrojnie w obronie przynależności do państwa polskiego. II Rzeczypospolita okazała się w praktyce państwem, z którym mogli utożsamiać się w pełni tylko etniczni Polacy wyznania katolickiego, obrządku łacińskiego.

Pisząc o trudnej sytuacji ekonomicznej słowiańskich mniejszości narodowych, prof. M. Pietrzak zwraca uwagę na zasadniczy problem społeczno-gospodarczy okresu międzywojennego: głód ziemi na wsi. Rozwiązanie tej bolączki, wyraźnej zwłaszcza na Kresach wschodnich, wymagało zasadniczej zmiany struktury agrarnej; mogła ona zaistnieć jedynie w wyniku przeprowadzenia radykalnej reformy rolnej. II Rzeczypospolita nie była w stanie przeprowadzić tych przemian ze względu na swój klasowy charakter. Ziemianstwo należało do warstwy przywódczej państwa. Należy zaznaczyć, że II Rzeczypospolita była krajem rolniczym, zacofanym, który – na domiar złego – nie podniósł się całkiem ze zniszczeń i grabieży okresu I wojny światowej oraz walk o granice państwa. W porównaniu ze stanem sprzed wybuchu I wojny światowej pogorszyła się sytuacja ekonomiczna wszystkich głównych warstw społecznych, z wyjątkiem inteligencji polskiej, która uzyskała możliwość awansu i samorealizacji w ramach struktur „własnego” państwa i nie podlegała presji germanizacyjnej i rusyfikacyjnej.

Lektura prac Profesora pozwala na wyodrębnienie wątku instrumentalizacji prawa i wymiaru sprawiedliwości przez obóz sanacyjny w latach 1926–1939. Był to proces bezpardonowy, prowadzony konsekwentnie pomimo protestów opozycji parlamentarnej i społeczeństwa. Przejawiał się on szczególnie jaskrawo w formie zmian organizacyjnych w sądownictwie, w tym w Sądzie Najwyższym, skutkujących zwiększeniem uprawnień Ministra Sprawiedliwości. Ponadto dochodziło do usuwania sędziów nie dość dyspozycyjnych wobec reżimu i awansowania posłusznych, co widoczne było zwłaszcza w czasie trwania tzw. procesu brzeskiego, podczas którego ograniczono prawo oskarżonych do obrony. Szczytem represyjności systemu sanacyjnego stało się utworzenie w 1934 r. tzw. obozu odosobnienia w Berezie Kartuskiej. O umieszczeniu w obozie nie decydowały sądy, lecz w istocie rzeczy uznaniowość organów administracji ogólnej. Należy zaznaczyć, że obóz odosobnienia w Berezie Kartuskiej wzorowany był na niemieckim obozie w Dachau i w istocie spełniał charakter obozu koncentracyjnego.

Lektura publikowanych w niniejszym zbiorze prac prof. M. Pietrzaka nieodparcie wskazuje na pewne podobieństwa do stanu spraw publicznych we współczesnej Polsce. Profesor nie narzuca swoich ostrzeżeń czy rad, lecz wyprowadzanie własnych wniosków pozostawia w gestii czytelnika. Nasuwa się wszakże smutna konstatacja – mechanizmy sterujące dziejami lubią się powtarzać.

Paweł Borecki, Czesław Janik

I

TRYB UCHWALENIA KONSTYTUCJI MARCOWEJ (17 MARCA 1921 ROKU)*

„Przetrwaliśmy zwycięsko próbę grobów – mówił na jednym z pierwszych posiedzeń Sejmu Ustawodawczego III Rzeczypospolitej poseł socjalistyczny Norbert Barlicki – a dziś stajemy wobec stokroć trudniejszej próby życia”¹. Jednym z podstawowych zadań, jakie postawiło na porządku dziennym odzyskanie niepodległości, było opracowanie dla nowo powstałego państwa ustroju politycznego. Od rozwiązania tego zagadnienia zależało w dużej mierze przezwyciężenie powojennych trudności gospodarczych, szybkość procesów integracji narodowej, poprawa warunków bytu obywateli, a w dalszej perspektywie pomyślny rozwój kraju.

Zadanie opracowania Konstytucji spoczęło na Sejmie Ustawodawczym. Pogląd o wyłącznych uprawnieniach pochodzącego z powszechnych wyborów Sejmu do opracowania formy ustrojowej dla niepodległego państwa, mimo początkowych przeciwdziałań ze strony ugrupowań prawicowych, uzyskał ogólną akceptację wszystkich sił politycznych w ostatnich miesiącach 1918 r. Naprzeciw tym dążeniom wychodził dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 26.11.1918 r. o ordynacji wyborczej i zarządzeniu wyborów do Sejmu Ustawodawczego. Pod tym pojęciem rozumiano Sejm Konstytucyjny, ponieważ jego głównym zadaniem miało być uchwalenie Konstytucji. Ordynacja wyborcza opierała się na głosowaniu równym, powszechnym, bezpośrednim, tajnym i proporcjonalnym podziale mandatów. Kobiety po raz pierwszy uzyskały prawa wyborcze. W myśl dekretu Sejm Ustawodawczy miał się składać z 524 posłów (241 z byłego Królestwa Polskiego, 171 z Galicji i Śląska Cieszyńskiego i 112 z byłego zaboru pruskiego). Wybory odbyły się 26.01.1919 r., ze względu na sytuację wewnętrzną (toczące się walki) oraz sytuację międzynarodową (konferencja pokojowa w Wersalu) jedynie na obszarze Polski centralnej i Galicji zachodniej. W zaistniałej sytuacji zdecydowano, by z obszarów, na których nie można było przeprowadzić wyborów, weszli do Sejmu Ustawodawczego posłowie polscy do byłej austriackiej Rady Państwa (izby poselskiej) oraz posłowie do Reichstagu. W miarę stabilizacji politycznej przeprowadzane były wybory

* Artykuł pierwotnie publikowany w: *Tryby uchwalania polskich Konstytucji*, red. M. Wyrzykowski, Instytut Spraw Publicznych. Centrum Konstytucjonalizmu i Kultury Prawnej, Warszawa 1998, s. 43–52.

¹ Sejm Ustawodawczy, sprawozdanie stenograficzne, 45. posiedzenie z 4.11.1919 r., ł. 58.

uzupełniające, 16.02.1919 r. w Suwalskiem, 1.06.1919 r. w Poznańskim, 15.06.1919 r. w Białostockiem i Bielskiem, 2.05.1920 r. na Pomorzu.

Sejm Ustawodawczy składał się początkowo z 348 posłów, po wyborach na Pomorzu liczył 412 posłów, a po wejściu 24.03.1922 r. 20 posłów z ziemi wileńskiej – z 432 posłów. Od początku Sejm ten charakteryzował się znacznym zróżnicowaniem politycznym. Posłowie utworzyli 10 klubów poselskich. Pod koniec kadencji, na skutek rozłamów i przegrupowań, ich liczba wzrosła do 17. Ani prawica (Związek Ludowo-Narodowy), ani centrum (Polskie Zjednoczenie Ludowe, Klub Pracy Konstytucyjnej, Narodowy Związek Robotniczy, PSL „Piast”), ani lewica (PPS, PSL „Wyzwolenie”, PSL „Lewica”) nie dysponowały większością mandatów. Nieliczną grupę stanowili posłowie żydowscy i niemieccy. Przegrupowania polityczne w 1919 r. oraz wybory uzupełniające w 1920 r. osłabiły zarówno ugrupowania lewicowe, jak i prawicowe, a wzmocniły stronnictwa centrowe, a także wyłoniły nowe Zjednoczenie Mieszczańskie i Chrześcijańską Demokrację.

Programy ustrojowe większości stronnictw reprezentowanych w Sejmie Ustawodawczym ograniczały się do wskazania ogólnych koncepcji. Podczas kampanii wyborczej stronnictwa posługiwały się głównie hasłami ustrojowymi. Najczęściej powtarzało się hasło republiki parlamentarnej. Dopiero w trakcie prac nad ustawą konstytucyjną następowała konkretyzacja ustrojowych założeń programowych. Układ sił politycznych w Sejmie Ustawodawczym nie zapewniał ani stronnictwom, ani lewicy możliwości zrealizowania ich postulatów programowych w Konstytucji. Rozstrzygające w tych warunkach było stanowisko stronnictw centrowych.

Konieczność podjęcia prac nad przygotowaniem projektu Konstytucji przez Sejm Ustawodawczy była oczywista. Jednak, wobec braku doświadczeń, nie bardzo zdawano sobie sprawę, jak ma wyglądać tryb przygotowania projektu. Nie było zgodności w określeniu podmiotów uprawnionych do zgłaszania projektów. Posłowie kwestionowali przyznanie takich uprawnień rządowi. Opowiadali się za wyłącznością uprawnień Sejmu. Nie wiedzieli jednak, w jaki sposób przezwyciężyć rozbieżności występujące w programach ustrojowych stronnictw sejmowych. Dopiero w końcu 1919 r. zrozumieli, że przy uchwalaniu Konstytucji, podobnie jak przy stanowieniu ustaw, niezbędny jest kompromis i że jedynie on może przyspieszyć efektywność prac legislacyjnych. Dlatego też do końca 1919 r. nie było widocznych postępów prac nad Konstytucją.

Zgodnie z przyjętym przez Regulamin Sejmu Ustawodawczego komisyjnym trybem prac nad projektami ustawodawczymi 14.02.1919 r. powołano Komisję Konstytucyjną, którą obarczono zadaniem przygotowania projektu Konstytucji. Skład komisji odzwierciedlał układ sił politycznych w Sejmie, gdyż przyjęto zasadę klucza partyjnego. Poszczególne kluby poselskie desygnowały do komisji przedstawicieli w stosunku 1 do 12 posłów. Ze względu na zmiany w składzie klubów poselskich zmieniał się skład Komisji Konstytucyjnej. Wśród członków znaleźli się posłowie najlepiej przygotowani do wypełniania zadań. Funkcje przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej pełnili kolejno: Władysław Seyda, Maciej Rataj, Edward Dubanowicz. W składzie komisji znaleźli się m.in.: abp J. Teodorowicz, W. Korfanty, S. Grabski, A. Suligowski, W. Kiernik, I. Daszyński, M. Niedziałkowski, Z. Marek, W. Kamieniecki, S. Głąbiński. Komisja Konstytucyjna stanęła przed problemem

braku projektu, który mógłby stanowić substrat umożliwiający rozpoczęcie prac. Ale zaprotestowała energicznie, gdy dowiedziała się, że pozaparlamentarny rząd Ignacego Paderewskiego podejmuje prace nad przygotowaniem projektu Konstytucji. Uznała je za zamach na swoje uprawnienia. Członek komisji Z. Marek uznał działania rządu za uchybienie godności Sejmu².

Mimo takiego stanowiska Komisji Konstytucyjnej, rząd Paderewskiego nie zaniechał prac nad przygotowaniem projektu Konstytucji. Prace takie rozpoczął jeszcze rząd Jędrzeja Moraczewskiego. Prowadziło je Biuro Konstytucyjne Prezydium Rady Ministrów, którego szefem był Mieczysław Niedziałkowski. Biuro przygotowało trzy projekty Konstytucji o różnicowanym profilu ustrojowym. Żaden nie stał się jednak oficjalnym projektem rządowym. Po utworzeniu rządu Paderewskiego, z inicjatywy premiera, 25.01.1919 r. została powołana komisja, którą nazwano Ankieta dla Oceny Projektów Konstytucji. Do udziału w jej pracach zaproszono 30 osób reprezentujących wszystkie dziedziny Polski i różne orientacje polityczne. Znalazło się wśród nich wielu specjalistów prawa konstytucyjnego, którzy, wobec wycofania się polityków, odgrywali dominującą rolę³.

Zanim Ankieta rozpoczęła pracę, wyłonił się spór z Komisją Konstytucyjną Sejmu Ustawodawczego, która chciała pozbawić rząd udziału w pracach nad przygotowaniem projektu Konstytucji. Rada Ministrów przeciwstawiła się stanowisku Komisji, twierdząc słusznie, że przy uchwalaniu Konstytucji „Sejm występuje w dwojakim charakterze, jako obiektywny twórca Konstytucji i jako pierwszy z Sejmów, którzy po nim przyjdą, a więc subiektywnie zainteresowana strona. Niezbędną przeciwwagę nieuniknionej jednostronności płynącej z kumulacji tych dwóch charakterów i prowadzącej do utrwalenia przede wszystkim sejmowej pozycji – stanowić może jedynie twórca rola rządu, jako drugiej strony, również niezbędnej w przyszłym ustroju”⁴. Stanowisko rządu poparł B. Koskowski, który na łamach prasy wyraził opinię, że wobec słabości Sejmu w zakresie fachowości rząd powinien pomagać w pracy ustawodawczej, a Sejm nie może jej odrzucić. A to, w jaki sposób rząd przygotowuje projekty, nie powinno obchodzić Sejmu⁵.

Mimo sprzeciwów Sejmu Ustawodawczego Ankieta pracowała intensywnie i już 12.03.1919 r. przygotowała projekt Konstytucji. Rząd pozaparlamentarny Paderewskiego, któremu Ankieta przedstawiła projekt, nie zdecydował się, wobec rozbieżności poglądów, uznać go za własny i przedłożyć Komisji Konstytucyjnej. Niemniej odegrał on znaczącą rolę w pracach nad ustawą zasadniczą ze względu na wysoki poziom prawny, jasność i precyzję sformułowań. Wiele jego rozwiązań przejmowały zgłaszane później projekty Konstytucji.

12.03.1919 r. Komisja Konstytucyjna, widząc bezowocność swych prac, uznała za celowe zwrócenie się do rządu o przedstawienie projektu Konstytucji. Rząd przekazał projekt Ankiety Sejmowi jako materiał i dlatego Komisja Konstytucyjna nie wzięła go za podstawę swych prac. 19.04.1919 r. Komisja formalnie wezwała rząd, aby wniósł

² Por. „Kurier Polski” 1919/41.

³ Por. S. Krukowski, *Geneza Konstytucji z 17.03.1921 r.*, Warszawa 1977, s. 25–60.

⁴ S. Krukowski, *Geneza...*, s. 26.

⁵ „Kurier Warszawski” 1919/50.

Publikacja została dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Grażyna Polkowska-Nowak

Opracowanie redakcyjne

Anna Krzesz

Zdjęcie prof. Michała Pietrzaka

Czesław Janik

Skład i łamanie

Violet Design Wioletta Kowalska

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8160-068-2

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

