

Konrad Jajecznik

# Demokracja narodowa według projektu konstytucji autorstwa Stanisława Głębińskiego

## Zarys myśli politycznej Stanisława Głębińskiego

Nacjonalizm, analogicznie jak pozostałe ideologie i ruchy społeczne, nie stanowił monolitu, ani w wymiarze organizacyjnym, ani też w odniesieniu do myśli politycznej. Stanisław Głębiński był jednym z przywódców oraz współtwórców nurtu narodowo-demokratycznego<sup>1</sup>. Doktryna polskiej myśli nacjonalistycznej oparta na powiązaniu idei narodu z ideą demokracji zdobyła prymat w obozie narodowym w okresie do roku 1926. Do grona jej twórców, obok Głębińskiego, należy zaliczyć również Stanisława Grabskiego. Warstwa programowa doktryny narodowo-demokratycznej była rozwijana w Związku Ludowo-Narodowym w latach 1919–1928. Omawiany nurt myśli nacjonalistycznej został zepchnięty na margines własnego obozu politycznego po zamachu majowym, czego wyrazem było utworzenie w grudniu 1926 roku Obozu Wielkiej Polski, a następnie – w roku 1928 – likwidacja ZLN i zastąpienie go Stronictwem Narodowym. Myśl polityczna ruchu narodowego rozwijana po maju roku 1926, a więc w warunkach autorytarnej polityki, pomijała ideę demokracji. Symbioza ideowa wyrażona w popularnej nazwie Narodowej Demokracji ponownie zdobyła szerszy wpływ wewnątrz obozu narodowego w latach II wojny światowej.

Istota doktryny narodowo-demokratycznej zawarta jest w samej nazwie. Podstawowym substratem omawianej hybrydy ideowej jest kategoria narodu. Wyróżniane są dwa zasadnicze modele definiowania narodu: zachodnio-

---

<sup>1</sup> J.M. Majchrowski w odniesieniu do lat 1918–1939 wyróżnia następujące nurty polskiej myśli nacjonalistycznej: narodowo-demokratyczny, narodowy radykalizm, narodowy socjalizm, nacjonalizm „państwowy”, nacjonalizm monarchistyczny, nacjonalizm słowiański (J.M. Majchrowski, *Polska myśl polityczna 1918–1939. Nacjonalizm*, Warszawa 2000). Poszczególne nurty pojawiały się stopniowo, często w wyniku rozłamów, zaś o ich współistnieniu możemy mówić dopiero w latach 30. XX w.

i wschodnioeuropejski. Pierwszy z nich opiera się na przekonaniu, że wspólnota narodowa jest wytworem państwa, gdyż podleganie jednolitemu systemowi prawnemu oraz jednej władzy politycznej, prowadzi do wytworzenia wspólnoty o charakterze polityczno-kulturowym. W tym ujęciu zaciera się granica pomiędzy kategorią ogółu obywateli a narodem, gdyż członkiem narodu może stać się każdy, poprzez uzyskanie obywatelstwa. Jest to zatem koncepcja sprzyjająca włączaniu w obręb tak rozumianego narodu nowych jego członków, bez względu na różnice pochodzenia, kultury, języka, religii, itp. Taki model myślenia należy nazwać obywatelską koncepcją narodu. Istotę drugiego stanowiska wyczerpuje określenie go jako kulturowej koncepcji narodu. Opiera się ona na przekonaniu, że naród jest historycznie ukształtowaną wspólnotą kulturową, bazującą na wspólnym pochodzeniu etnicznym, której politycznym wyrazem jest dążenie do posiadania własnego państwa. W tym przypadku obywatelstwo, a więc przynależność grupowa o charakterze polityczno-prawnym, nie może być utożsamiana z przynależnością narodową, otrzymywaną w drodze dziedziczenia biologiczno-kulturowego po rodzicach. Jest to koncepcja zamknięta na przyjmowanie nowych członków, oparta na rozróżnieniu kategorii narodu oraz ogółu obywateli.

Twórcy polskiej myśli nacjonalistycznej akceptowali kulturowe rozumienie narodu. Pojmowali go jako ciąg pokoleń połączonych więzami kultury i ideą odrębności politycznej urzeczywistnianej w ramach własnego państwa. Rozróżniali pojęcia ogółu obywateli oraz narodu polskiego, co znalazło wyraz w koncepcji suwerenności właściwej dla doktryny nacjonalizmu demokratycznego. Zgodnie z nią władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej powinna należeć do narodu polskiego, zatem pełnię praw politycznych otrzymaliby wyłącznie Polacy. Pozostali obywatele, członkowie innych grup narodowych, dysponowałiby ograniczonym zakresem praw politycznych, dających wpływ na podejmowanie decyzji oraz kontrolowanie działań organów państwowych. Narodowi demokraci wprowadzali podział obywateli na dwie podstawowe grupy: a) naród rządzący – stanowiący zbiorowość suwerenną; oraz b) pozostałych obywateli – tzn. nie-Polaków, dyskryminowanych w zakresie praw politycznych, lecz równocześnie posiadających pełnię praw obywatelskich (np. wolność słowa, prawo do sądu).

Główną treść narodowo-demokratycznej doktryny politycznej stanowiła koncepcja państwa oparta na symbiozie obu idei. Uznanie narodu za wartość najwyższą w zakresie życia politycznego, skutkowało dążeniem do nadania państwu charakteru narodowego, tzn. będącego narzędziem realizacji interesów narodu tytularnego i zarazem formą jego politycznej organizacji. Koncepcja ta nieuchronnie zawierała w sobie ideę suwerenności zbiorowej własnego narodu, wynikającą z jego prymatu w całości kształcie systemu ideowego, skutkującą akceptacją dla demokratycznego reżimu politycznego. Jej wymiar podmiotowy był definiowany poprzez podstawienie idei narodu w miejsce części *demos*, dając w efekcie *narodokrację* (*nacjokrację*), a więc koncepcję państwa

w którym władza zwierzchnia należy do narodu tytularnego. Zawężenie zakresu podmiotowego, w porównaniu do koncepcji przyznających władzę zwierzchnią wszystkim obywatelom, wynikało nie tylko ze sposobu rozumienia idei narodu, lecz również z przekonania o braku lojalności mniejszości narodowych wobec odrodzonej Rzeczypospolitej. Narodowi demokraci twierdzili, iż w sferze politycznej ludzie kierują się przede wszystkim interesami własnego narodu i państwa traktowanego jako jego własność, stąd też brakuje powodów by, np. mieszkający w Polsce Żydzi czy Niemcy korzystali z demokratycznych praw politycznych w sposób zgodny z polskimi interesami narodowymi i państwowymi. Profesor Głębiński przemawiając w roku 1935 jako senator stwierdził jednoznacznie, że „tylko taki obywatel, który nie ma przed państwem polskim innego ideału (...) jest tym prawdziwym obywatelem, dla którego to państwo jest i powinno być najważniejszym dobrem i który powinien mieć pełne prawa przed wszystkimi innymi”<sup>2</sup>, w innym miejscu dodając, że „wierność wymaga oddania się jednej tylko idei państwowej, stronnictwa więc, grupy i całe narodowości, oddane innej idei państwowej poza ideą polską, nie mogą rościć sobie pretensji do pełni praw politycznych, tj. do udziału w prawodawstwie, zarządzie (...) państwa polskiego”<sup>3</sup>. Przekonanie o sprzecznościach między interesami zbiorowymi narodów dopełniało zestaw powodów, dla których narodowi demokraci dystansowali się od koncepcji suwerenności piastowanej przez ogół obywateli, traktowanej przez nich jako niebezpieczeństwo dla bytu odradzającej się Polski.

Stosunek twórców omawianej doktryny do idei demokracji nie był jednoznaczny. Przyczyną ambiwalentnego stanowiska była swoista sprzeczność założeń ideowych nurtu narodowo-demokratycznego z warunkami politycznymi Drugiej Rzeczypospolitej. Do akceptacji dla idei demokracji, a więc przyznania władzy zwierzchniej wielomilionowej grupie obywateli wyrażającego się w obdarzeniu jej członków pełnią praw politycznych, zmuszało ideowe *sacrum*, tj. naród. Wszelkie niedemokratyczne koncepcje państwa narodowego, bazujące na idei rządów elity narodowej oraz idei wodza, podważają w istocie przyznanie idei narodu statusu nadrzędnej wartości politycznej, gdyż w ich ramach wspólnota narodowa zostaje sprowadzona do roli podmiotu. Równocześnie jednak narodowi demokraci, prowadząc działalność polityczną i tworząc myśl polityczną w warunkach społeczeństwa heterogenicznego pod względem narodowym, obawiali się siły politycznej obywateli należących do mniejszości narodowych, którzy w wyniku obywatelskiej koncepcji suwerenności mogliby wykorzystywać prawa polityczne – według reprezentantów omawianej doktryny – niezgodnie z interesem narodu i państwa polskiego. Stanisław Głębiński wyrażał to przekonanie w słowach: „wedle naszego pro-

<sup>2</sup> S. Głębiński, *Przemówienie w senacie 16 stycznia 1935 r. nad sprawozdaniem Komisji Konstytucyjnej o projekcie ustawy konstytucyjnej*, [w:] *Stanisław Głębiński o ustroju państwa polskiego i parlamentarystyce*, oprac. J. Kornaś, Warszawa 1999, s. 193.

<sup>3</sup> Tenże, *Wspomnienia polityczne*, Pelplin 1939, s. 492–493.

gramu Polska jest i powinna pozostać polskim państwem narodowym (...), a nie mieszaniną państwową na dawną modłę austriacką (...) nie przeczymy, że w państwie żyją także inne narodowości równouprawnione, ale wszystkie te narodowości mają obywatelstwo polskie tylko pod warunkiem, że podzielają wspólną ideę państwową (...), a właściwy charakter, spójnię i siłę nadaje całemu państwu naród polski, jego historia, dążenia i ideały, jego kultura...”<sup>4</sup>.

Koncepcja państwa narodowego miała więc nieuchronnie charakter demokratyczny, ściślej *nacjokratyczny*, gdyż opierała się na narodowej koncepcji suwerena, przeciwstawianej koncepcji obywatelskiej, tzn. opartej na przyznaniu praw politycznych ogółowi obywateli bez względu na dzielące ich różnice pochodzenia, języka, kultury, religii, itp. Podporządkowanie demokratycznego mechanizmu ustrojowego celom wypływającym z uznania narodu za polityczne *sacrum* wynikało z genetycznej i strukturalnej nadrzędności idei narodu wewnątrz omawianego systemu ideowego.

Narodowi demokraci nie wypracowali jednego modelu ustrojowego, dlatego też wśród przywódców i twórców myśli politycznej Związku Ludowo-Narodowego formułowano szereg alternatywnych koncepcji<sup>5</sup>.

Stanisław Grabski przedstawił własną wizję ustrojową demokratycznego państwa narodowego w 1929 roku. Dążył do wypracowania rozwiązań zapewniających Polakom decydujący wpływ na wszelkie decyzje polityczne, nawet wówczas, gdy na danym obszarze państwa stanowiliby liczebną mniejszość, gdyż „naród suwerenny nie może być nigdzie w swym własnym państwie mniejszością”, dodając w dalszej części wywodu, że „nie może głos narodu polskiego mniej znaczyć od głosu niepolskich mniejszości”<sup>6</sup>. Grabski sformułował dwunastopunktowy program polityczno-ustrojowy zmierzający do nadania Polsce charakteru państwa narodowego. Jego fundament stanowiła zasada piastowania władzy zwierzchniej przez Polaków, nie zaś ogół obywateli, prowadząc w konsekwencji do stworzenia bikameralnego modelu parlamentu. Prawo wyboru reprezentantów do Izby Niższej, do kompetencji której należałyby sprawy „bieżącego życia społeczno-państwowego”, przysługiwałoby wszystkim obywatelom. Skład Izby Wyższej wyłaniałoby w drodze elekcji członkowie narodu rządzącego. Rolą izby drugiej byłaby, nie tylko reprezentacja grupy suwerennej, dysponującej pełnią praw politycznych, lecz również zapewnienie jej wyłączności w zakresie podejmowania najważniejszych decyzji politycznych<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> S. Głabiński, *Program polityczny klubu parlamentarnego Związku Ludowo-Narodowego*, [w:] *Stanisław Głabiński...*, dz.cyt., s. 161–162.

<sup>5</sup> Zob. E. Maj, *Związek Ludowo-Narodowy 1919–1928. Studium z dziejów myśli politycznej*, Lublin 2000.

<sup>6</sup> S. Grabski, *Państwo narodowe*, [w:] *Stanisław Grabski o sejmie, samorządzie i zadaniach państwa*, oprac. K. Kawalec, Warszawa 2001, s. 137–138.

<sup>7</sup> Zob. Tamże, s. 139–141.



Pierwszeństwo w kwestii przygotowania wizji ustrojowej demokratycznego państwa narodowego należało do Stanisława Głąbińskiego<sup>8</sup>. Wypracował on autorski projekt ustawy zasadniczej, zgłoszony 30 maja 1919 roku w Sejmie Ustawodawczym w imieniu Związku Sejmowego Ludowo-Narodowego. Dokument ten stał się przedmiotem ostrej krytyki przeciwników politycznych, oceniających go jako niedemokratyczny, lecz był również kwestionowany wewnątrz obozu narodowo-demokratycznego. Sam Głąbiński przyznawał, że zaproponowany przez niego projekt konstytucji miał charakter kompromisowy, dzięki czemu – w przekonaniu autora – mógłby liczyć na szerszą akceptację wśród posłów. Tak się nie stało, zaś sam dokument zasługuje na uwagę nie tylko dlatego, że stanowił pierwszą próbę konkretyzacji koncepcji demokracji narodowej, lecz również z powodu trudności interpretacyjnych i wynikających z nich rozbieżności występujących w nielicznych publikacjach na ten temat.

## Koncepcja demokratycznego państwa narodowego

Głównym wyzwaniem dla Stanisława Głąbińskiego było zaprojektowanie ustroju politycznego Rzeczypospolitej, godzącego ideały polityczne obozu narodowo-demokratycznego z wymogami ówczesnej sytuacji politycznej. Zasadniczym problemem stawało się określenie statusu politycznego mniejszości narodowych. Postrzeganie członków innych grup narodowych jako nielojalnych wobec państwa polskiego oraz zamiar przyznania władzy zwierzchniej wyłącznie Polakom, pozostawały w sprzeczności z tendencją do demokratyzacji nastrojów społecznych, wymogami jakie wkrótce po powstaniu projektu Głąbińskiego postawiły przed Polską mocarstwa zwycięskie (w tzw. traktacie mniejszościowym będącym integralną częścią traktatu pokojowego) oraz ustrojowym precedensem, jakim było przeprowadzenie powszechnych i równych wyborów do Sejmu Ustawodawczego. Zapewne z tego powodu autor analizowanego dokumentu zawarł w nim szereg niesprecyzowanych przepisów, pozwalających na elastyczną interpretację, zbliżającą treść projektu w stronę głównych idei doktryny narodowo-demokratycznej lub też w kierunku egalitarnych tendencji przyznających prawa polityczne wszystkim obywatelom.

<sup>8</sup> Stanisław Głąbiński (1862–1941): polityk, dr nauk prawnych, prof. ekonomii, pracownik naukowy Uniwersytetu Lwowskiego, poseł do wiedeńskiej Rady Państwa oraz na Sejm Krajowy w Galicji, współzałożyciel Stronnictwa Demokratyczno-Narodowego w Galicji, przywódca ZLN, poseł na sejm RP (1919–1927), senator (1928–1935), wicepremier i minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego (1923), aresztowany przez NKWD w 1939 r., zmarł w radzieckim więzieniu w 1941 r. (zob.: J. Kornaś, *Wstęp*, [w:] *Stanisław Głąbiński...*, dz.cyt., s. 5–29; E. Maj, *Stanisław Głąbiński – poseł Związku Ludowo-Narodowego (1919–1927)*, [w:] *Rola posła i senatora w II Rzeczypospolitej*, red. J. Jachymek, Lublin 1989, s. 227–254; zob. też S. Głąbiński [Syn], *W cieniu ojca*, Warszawa 2001).

Fundamentalna zasada doktryny narodowo-demokratycznej została sformułowana, choć w sposób niezbyt wyraźny, już w preambule badanego dokumentu<sup>9</sup>. Już w samo wyliczenie celów ustroju wskazuje na rozróżnienie dwóch kategorii podmiotów: a) narodu – a więc tylko Polaków, oraz b) wszystkich obywateli. W odniesieniu do narodu-gospodarza Głębiński pragnął „wolność i zjednoczenie *narodu* zabezpieczyć (...), rządy w państwie, zgodnie z wolą i pomyślnością *narodu*”, lecz „prawa i obowiązki *obywateli* utrwalić (...) zapewnić, porządek, spokój i bezpieczeństwo utrzymać, obronę prawa i sprawiedliwości *wszystkim* poręczyć [podkreślenia – K.J.]”. Zestawienie obu fragmentów, w oryginalnym tekście uroczystego wstępu projektu ustawy zasadniczej wymieszanych wzajemnie, co utrudnia ich dostrzeżenie, wyraźnie ilustruje narodowo-demokratyczną koncepcję państwa. Składa się ona z połączenia idei suwerenności narodu polskiego, jako podmiotu rządzącego, przy jednoczesnym zagwarantowaniu wszystkim obywatelom, a więc także mniejszościom narodowym, bezpieczeństwa, porządku, spokoju, ochrony prawnej oraz sprawiedliwości. Już na podstawie analizy preambuły można jednoznacznie stwierdzić oparcie całokształtu wizji ustrojowej kreślonej przez Głębińskiego na idei suwerenności narodu polskiego, dyskryminując mniejszości narodowe w zakresie praw politycznych, oraz idei pełnej równości dla wszystkich w wymiarze przywilejów obywatelskich. Dywersyfikacja praw wedle kryterium przynależności do narodu tytularnego została również zaznaczona przy definicji zasad przyznawania obywatelstwa Rzeczypospolitej, o randze których świadczy wyeksponowanie ich w dwóch pierwszych artykułach projektu. Artykuł 1. wyraźnie głosi, że obywatelstwo przysługuje: a) wszystkim Polakom, oraz b) osobom „innych narodowości (...), jeżeli odpowiadają warunkom nabycia obywatelstwa polskiego”. Wymogi zostały sprecyzowane zgodnie z ideą narodowego charakteru państwa, gdyż Głębiński jako zasadę przyjął tzw. prawo krwi (*ius sanguinis*).

Dla wyeksponowania demokratycznego oblicza projektowanego ustroju prof. Głębiński w rozdziale pierwszym umieścił prawa i – co wyróżnia dokument na tle pozostałych wizji konstytucyjnych z lat 1917–1920 – również obowiązki obywateli. Zdecydowana większość artykułów zawierała katalog przywilejów określających status jednostek, zgodnie z przekonaniem o konieczności zapewnienia sfery wolnej od ingerencji państwa oraz innych osób. Podstawę konstrukcji zestawu praw obywatelskich stanowiła idea równości wobec prawa wszystkich obywateli. Głębiński w – odróżnieniu np. od Mieczysława Niedziałkowskiego – nie podkreślał, że egalitaryzacja statusu prawnego nie może być korygowana o zasadę pochodzenia narodowego.

Autor dokumentu nie był konsekwentny w akceptacji, mającej rodowód liberalny, idei sfery prywatnej. Naruszał ją domagając się przyznania religii rzymskokatolickiej „w państwie naczelnego stanowiska” argumentując, że jest

<sup>9</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Stanisław Głębiński...*, dz.cyt., s. 38–61.

wyznawana przez ogromną większość narodu. Katolicyzm był postrzegany nie tylko jako religia narodu, lecz również religia państwowa, gdyż projekt głosił: „akty religijne, towarzyszące uroczystościom państwowym, odbywają się według obrządku kościoła rzymskokatolickiego”. Uprzywilejowane stanowisko Kościoła katolickiego wynikało z przekonania o jego nierozzerwalnym związku z tożsamością narodu-gospodarza. Nadrzędna pozycja katolicyzmu i jego obecność w życiu publicznym zapewne miałyby na celu wspieranie polskiego charakteru państwa, gdyż grupy mniejszości narodowych tworzyli wyznawcy innych religii i wyznań (Żydzi – judaizmu, Ukraińcy i Białorusini – prawosławia, Niemcy – w znacznej części protestanci). Równocześnie Głębiński gwarantował wolność wyznania dla wszystkich obywateli. Zaprzeczeniem liberalnego oblicza zestawu praw obywatelskich był obowiązek nauki religii w szkołach podstawowych i średnich, z zastrzeżeniem, że nauczyciel powinien być członkiem tego samego wyznania co większość uczniów. Odrzucone zostały zasady: rozdziału państwa i Kościoła, równouprawnienia religii i wyznań, neutralności światopoglądowej państwa.

Stanisław Głębiński określał status prawny obywateli posługując się przywilejami równoważonymi zestawem powinności. Nieufność wobec mniejszości narodowych spowodowała umieszczenie dwóch obowiązków niespotykanych w innych projektach. Artykuł 29. głosił: „pierwszym obowiązkiem obywatela jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej”, zaś artykuł 36. dodawał: „obywatele mają obowiązek wychowania swoich dzieci na prawych synów Ojczyzny”. Były one wyraźnie skierowane pod adresem mniejszości narodowych. Pozostałe powinności obarczały wszystkich obywateli.

Autor dokumentu jedynie częściowo podzielał liberalną koncepcję definiowania statusu prawnego jednostek w państwie, dopełniając ją przepisami wynikającymi z zamiaru nadania Rzeczypospolitej charakteru państwa narodu polskiego, jak np. wynosząc powiązany z polskością katolicyzm ponad pozostałe religie i konfesje, których wyznawcy w większości byli przedstawicielami innych narodów.

Realizacja zbiorowej suwerenności Polaków wymagała stworzenia odpowiednich procedur wyborczych dla wykreowania składu osobowego organów przedstawicielskich. Instrumentów demokracji bezpośredniej Stanisław Głębiński nie dopuszczał, gdyż przyznanie prawa obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, obywatelskiego weta ustawodawczego lub możliwości żądania referendum przez grupę obywateli, mogłoby być wykorzystywane także przez mniejszości narodowe. Demokracja pośrednia umożliwia stworzenie kategorii mandatariuszy, będących przedstawicielami obywateli nie-Polaków, przy równoczesnym pozbawieniu ich znaczącego wpływu na politykę Rzeczypospolitej. Taki sposób myślenia najwyraźniej przyjmował autor rozpatrywanego dokumentu, pozwalał on na danie zadość demokratycznym oczekiwaniom (zasada powszechności praw politycznych), nie blokując realizacji fundamentalnej idei narodowo-demokratycznej koncepcji

państwa – przyznania władzy zwierzchniej wyłącznie członkom narodu-tytularnego.

Profesor Głębiński – w sposób niedostatecznie precyzyjny dla jednoznacznej interpretacji – kreślił system organów przedstawicielskich zawartych w rozdziale drugim projektu, pt. *Władza ustawodawcza*. Zawiera on przepisy dotyczące: jednoizbowego Sejmu RP, sejmów ziemskich, sejmików ziemskich oraz Straży Praw. Dodatkową komplikacją procesu rekonstrukcji intencji autora projektu jest konieczność analizy systemu organów legislatury w powiązaniu z zasadami podziału terytorialnego.

Terytorium Rzeczypospolitej zostałoby podzielone na dwa rodzaje ziem: a) autonomicznych – „mających obok ludności polskiej znaczną osiadłą ludność innej narodowości”; oraz b) samorządowe – „w częściach kraju o przeważającej ludności polskiej”. Głębiński, inaczej niż Mieczysław Niedziałkowski popierający ideę autonomii terytorialnej dla mniejszości narodowych, zaproponował ideę autonomii terytorialnej jako ogólną zasadę podziału obszaru państwa. Wskazał tym samym, że godzi się na nią pod presją sytuacji politycznej, lecz nie zamierza równocześnie stwarzać narzędzia pozwalającego nie-Polakom na odgrywanie znaczącej roli politycznej w państwie. Dodatkowo, koncepcja tworzenia ziem autonomicznych w wyniku ogólnej zasady segmentacji obszaru państwa miała zapewne na celu uniknięcie wyraźnego wydzielenia tych regionów, w których Polacy stanowią liczebną mniejszość, co mogłoby stać się argumentem dla zwolenników tendencji separatystycznych. Zaproponowane rozwiązanie miałyby także na celu przekonanie o równoprawności wszystkich obywateli. Zamiast konkretnych przywilejów wynikających z autonomii – myśląc analogicznie jak w przypadku kwestii demokracji bezpośredniej – prof. Głębiński chciał wprowadzić zasadę elekcji przedstawicieli. Zakres ich kompetencji warunkował, czy będą to uprawnienia pozwalające na samodzielną politykę obywateli nie-Polaków, czy też miałyby one charakter iluzoryczny. Wprawdzie w artykule 39. zostało podkreślone, że ziemie autonomiczne zostaną stworzone „celem zapewnienia mniejszościom narodowym swobodnego rozwoju narodowego, kulturalnego i gospodarczego”, lecz w wyliczeniu tym nie ma mowy o nieskrępowanych możliwościach realizacji grupowych interesów politycznych.

Funkcje legislatury oraz organu przedstawicielskiego w skali całego państwa pełniłby sejm. Ograniczony zakres władzy ustawodawczej przysługiwałby sejmom ziemskim (ziemie autonomiczne) oraz sejmikom ziemskim (ziemie samorządowe). Konsekwencją wyodrębnienia dwóch rodzajów ziem było stworzenie dwóch kategorii członków sejmu. Posłowie pochodziliby z demokratycznych wyborów, przeprowadzanych wedle zasad: powszechności, bezpośredniości, tajności aktu głosowania oraz proporcjonalności. Prof. Głębiński podkreślił niedopuszczalność cenzusu płci, wydaje się jednak, że w sposób zakamuflowany próbował „przemycić” cenzus przynależności narodowej, gdyż



określając warunki uzyskania czynnego prawa wyborczego do sejmu użył określenia „obywatel polski”, nie zaś „obywatel”, czy „wszyscy obywatele”. Pamiętając o znaczeniu subtelnych różnic, uchwyconych już na etapie analizy preambuły, oraz zasadzie stanowiącej istotę narodowo-demokratycznej koncepcji państwa, tj. dywersyfikacji praw politycznych wedle kryterium przynależności do narodu-suwerena, należy domniemywać, że prawa te przysługiwałyby wyłącznie Polakom. Możliwość kandydowania posiadałby identyczny krąg obywateli, gdyż jego warunkiem było dysponowanie prawem czynnym.

Drugą kategorię członków sejmu stanowiliby delegaci sejmów ziemskich, wysyłani do parlamentu ogólnopaństwowego „dla obradowania i uchwalania w sprawach nie przekazanych konstytucyjnie sejmom ziemskim”. Mieszkańcy ziem autonomicznych, zdominowanych liczebnie przez nie-Polaków, byłiby zatem pozbawienia prawa do kreowania składu sejmu w elekcji bezpośredniej, gdyż delegaci – nie będący posłami! – byłiby wysyłani przez lokalne parlamenty autonomiczne. Wpływ obywateli na ich wybór miałby więc charakter pośredni. W kontekście idei państwa narodu polskiego niezwykle ważnym problemem jest zestawienie zakresu kompetencji posłów i delegatów. Pierwsi byłiby „przedstawicielami całego narodu”, delegaci zaś – zgodnie ze swą nazwą – reprezentowaliby zaledwie sejm danej ziemi i pośrednio jej mieszkańców. Wydaje się więc, że Sejm RP funkcjonowałby w dwóch trybach: a) wyłącznie posłowie uczestniczyliby w pracach izby pełniącej funkcję parlamentu ogólnopaństwowego; oraz b) w składzie posłów i delegatów jako legislatura ziem autonomicznych w sprawach przekraczających zakres autonomii<sup>10</sup>. Interpretacja ta wynika z założenia o spójności dorobku ideowego Stanisław Głabińskiego oraz z fundamentalnej idei doktryny narodowo-demokratycznej – zawężenia pełni praw politycznych do grona obywateli-Polaków.

Do rozpatrzenia pozostał problem – kluczowy w zestawieniu z narodowo-demokratyczną koncepcją państwa – powszechności i równości praw politycznych, a więc ponownego spojrzenia na zagadnienie podmiotu suwerennego w rozpatrywanej wizji ustrojowej. Z opisowej charakterystyki dokumentu wynika, że Polacy stanowiący liczebną mniejszość w ziemiach autonomicznych byłiby dyskryminowani względem pozostałych członków narodu-gospodarza, zamieszkujących w ziemiach samorządowych. Równocześnie członkowie innych grup narodowych z tych obszarów dysponowaliby większą mocą praw politycznych niż Polacy w regionach autonomicznych. Wykładnia ta, występująca w dotychczasowej literaturze<sup>11</sup>, bazuje na założeniu, że prawa polityczne były różnicowane w zależności od rodzaju ziemi, której mieszkańcem był da-

<sup>10</sup> Odmienne: W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 190–191.

<sup>11</sup> Zob.: J. Kornaś, *Ustrój polityczny i ekonomiczny Polski w myśli politycznej Stanisława Głabińskiego w latach 1919–1927*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 1997, nr 484, s. 8, 10; Tenże, *Ustrój polityczny państwa polskiego w koncepcji Stanisława Głabińskiego*, [w:] *Śląsk – Polska – Emigracja*, red. I. Paczyńska, Kraków 2002, s. 463, 465.

ny obywatel. W połączeniu z twierdzeniem o nierównoprawnym statusie posłów i delegatów zaproponowany system autonomiczny skutkowałby – paradoksalnie – ograniczeniem praw politycznych obywateli nim objętych. Wydaje się jednak, że największą wadą tego stanowiska jest jego sprzeczność z istotą sposobu myślenia narodowych demokratów o ustroju Rzeczypospolitej. Przyznanie przez Głębińskiego, że projekt jego autorstwa ma charakter kompromisowy oraz krytyka dokumentu płynąca również z własnego obozu politycznego, mogłyby sugerować, iż pod wpływem presji na demokratyzację ustroju odrodzonej Polski profesor Głębiński odstąpił jednorazowo od swych ideałów politycznych i zgłosił w Sejmie Ustawodawczym projekt ustawy zasadniczej, który należy odczytywać w powyższy sposób<sup>12</sup>. Słuszność takiego rozumowania jest jednak wątpliwa, gdy uwzględnimy całokształt działalności i myśli politycznej Stanisława Głębińskiego, oraz – przede wszystkim – fundamentalne idee narodowych demokratów konstytuujące doktrynę państwa narodowego, ilustrowaną poprzez zasygnalizowany na wstępie fragment koncepcji ustrojowych Stanisława Grabskiego.

Dlatego też bardziej poprawna wydaje się interpretacja rozdziału drugiego badanego dokumentu, wskazująca na zastosowanie zasady personalności obowiązywania prawa. Odmiennie niż w przypadku Włodzimierza Warkara, były intencje autora projektu narodowo-demokratycznego, gdyż dzięki tej zasadzie mógłby osiągnąć zasadniczy cel ideowo-ustrojowy, tzn. przyznać pełnię praw politycznych wyłącznie Polakom, równocześnie dyskryminując w tym zakresie mniejszości narodowe. Prof. Głębiński zrealizowałby tym samym swe ideowe *sacrum*. Wówczas pełnia praw, pozwalających na podejmowanie najważniejszych decyzji politycznych, materializowana poprzez wybór reprezentantów we wszystkich typach elekcji, przysługiwałby członkom narodu rządzącego. Obywatele nie-Polacy musieliby zadowolić się bezpośrednią reprezentacją wyłącznie na poziomie ziem, zarówno autonomicznych, jak i samorządowych. W rezultacie kryterium decydującym o zakresie praw politycznych nie byłby typ ziemi, w której zamieszkuje dany obywatel, lecz jego przynależność narodowa, bez względu na miejsce zamieszkania<sup>13</sup>.

Pozostałe uregulowania projektu, dotyczące wymiaru ustrojowego nie wpływają na zawartą w nim koncepcję *demokracji narodowej*. W związku z silnym oporem ugrupowań lewicowych wobec bikameralizmu, prof. Głębiński nie zdecydował się na umieszczenie senatu w strukturze organów państwowych. Stworzył jednak koncepcję Straży Praw, łączącej pewne cechy

<sup>12</sup> W programie ZLN z 1919 r. znajdował się zapis o równości praw politycznych wszystkich obywateli (*Program Związku Ludowo-Narodowego uchwalony przez zjazd w dniu 27 października 1919 r. w Warszawie*, [w:] J. Kornaś, *Naród i państwo w myśli politycznej Związku Ludowo-Narodowego*, Kraków 1995, s. 158).

<sup>13</sup> K. Jajecznik, *Wizja systemu politycznego w myśli państwowej Stanisława Głębińskiego*, „Rocznik Nauk Politycznych” 2005, nr 8, s. 299–302.

izby parlamentarnej z kompetencjami sądu konstytucyjnego. W zakresie systemu rządów jednoznacznie opowiadał się z zastosowaniem modelu parlamentarnego, którego istotę stanowi polityczna odpowiedzialność Rady Ministrów. W odniesieniu do pozycji ustrojowej głowy państwa, zasad organizacji sądownictwa oraz samorządu terytorialnego autor opierał się na rozwiązaniach właściwych dla większości państw demokratycznych. Jedynym wyjątkiem, wynikającym z koncepcji państwa narodu polskiego, był zamiar zawężenia czynnego prawa wyborczego w stosunku do urzędu prezydenta wyłącznie dla Polaków, prawo kandydowania obarczając dodatkowo cenzusem wyznania katolickiego<sup>14</sup>.

### Podsumowanie

Koncepcję ustrojową przedstawioną przez Stanisława Głabińskiego w autorskim projekcie ustawy zasadniczej należy nazwać wizją *demokracji narodowej*. Nacjonalistyczne przekonania twórcy dokumentu mieszają się niemal w każdym artykule z zasadami i wartościami właściwymi dla idei demokracji. Istotę narodowo-demokratycznej doktryny politycznej, z której czerpał inspirację i której zarazem był współautorem prof. Głabiński, stanowiła idea narodu kulturowego posiadającego państwo uważane za własne. Uznanie wielomilionowej wspólnoty Polaków za nosiciela suwerenności w Rzeczypospolitej nieuchronnie skutkowało przyjęciem rozwiązań demokratycznych, niezbędnych dla urzeczywistnienia władzy zwierzchniej narodu. Heterogeniczny pod względem narodowym skład społeczeństwa odradzającego się państwa polskiego oraz towarzyszące mu przekonanie narodowych demokratów, że wszyscy ludzie w sferze politycznej kierują się głównie interesem własnego narodu, będące źródłem nieufności względem mniejszości narodowych, spowodowały łącznie stworzenie narodowej koncepcji suwerena. W odróżnieniu od obywatelskiego modelu władzy zwierzchniej, bazowała na zastrzeżeniu pełni praw politycznych wyłącznie dla narodu tytularnego, zmierzając do przyznania mu pozycji wyłącznego gospodarza państwa, narodu rządzącego. Równocześnie – co należy podkreślić – demokratyczne rozwiązania naszkicowane w badanym dokumencie obejmowałyby nie tylko Polaków. Wszyscy dysponowaliby równymi prawami obywatelskimi, konstytuującymi ich sferę prywatną. Wśród nich znalazłyby się ważne uregulowania dające pewien zakres podmiotowości mniejszościom narodowym, takie jak: wolność zrzeszania się, zgromadzeń, prawo petycji do władz, a także swoboda rozwoju narodowego, kulturalnego i gospodarczego. Obywatele nie-Polacy byłiby w systemie politycznym zaprojektowanym przez prof. Głabińskiego grupą upośledzoną w zakresie praw po-

<sup>14</sup> Szczegółowe omówienie aspektów ustrojowych projektu zob. w: K. Jajecznik, *Wizja systemu politycznego...*, dz.cyt., s. 287–309; odmienną interpretację przedstawił J. Kornaś: Tenże, *Ustrój polityczny i ekonomiczny...*, dz.cyt., s. 5–19; Tenże, *Ustrój polityczny państwa...*, dz.cyt. s. 461–470.

litycznych w stosunku do narodu-suwerena. Trzeba pamiętać, że autor narodowo-demokratycznego projektu konstytucji, podobnie jak Stanisław Grabowski, nie proponował całkowitego wykluczenia mniejszości narodowych z życia politycznego, lecz ograniczenie ich roli, wynikające z obaw o ich wrogi stosunek do państwa polskiego. Mniejszości narodowe, co wynika ze wszystkich interpretacji projektu występujących w literaturze, posiadałyby pewien zakres praw politycznych.