

ARTYKUŁY I STUDIA

Wojciech Jakubowski, Konrad Jajecznik

U ŹRÓDEŁ DEMOKRACJI W POLSCE XX WIEKU. DEBATA KONSTYTUCYJNA W LATACH 1918–1921

1. Uwagi wstępne

Zarówno w literaturze naukowej, jak i w świadomości społecznej Polaków, dominuje przekonanie, iż proces historyczny, którego rezultatem była Rzeczpospolita Polska istniejąca w okresie międzywojennym, miał charakter odtworzenia (odrodzenia, odzyskania, przywrócenia) państwa, nie zaś jego tworzenia jako zupełnie nowego podmiotu. Przeświadczenie to jest w pełni zrozumiałe i uzasadnione, lecz nie należy go traktować zbyt dosłownie.

Rozbiory dokonane u schyłku XVIII wieku stanowiły kres państwa szlacheckiego, nie przerywając istnienia społeczeństwa polskiego – o narodzie nowoczesnym możemy mówić dopiero od przełomu XIX i XX wieku. Pomimo braku własnego państwa Polacy przetrwali jako odrębna i – w sensie polityczno-kulturowym – samodzielna zbiorowość. Działania, świadomość społeczną oraz myśl polityczną Polaków od wieku XVIII przenikała idea niepodległości, wyraźnie widoczna już w podejmowanych przez oświeceniowych reformatorów próbach jej zachowania, kolejnych zrywach zbrojnych (przede wszystkim insurekcji kościuszkowskiej, powstaniach listopadowym i styczniowym) oraz myśli trzech głównych ruchów społeczno-politycznych kształtujących się od lat 80. XIX wieku.

Ideę niepodległości wiązano coraz mocniej, z czasem też coraz powszechniej, z postulatami głębokich reform politycznych i społeczno-gospodarczych. Ujęcie przemian polskiej świadomości społecznej i myśli politycznej w schemat „od Polski szlacheckiej do Polski ludowej” wydaje się zbyt dużym uproszczeniem. Już oświeceniowi reformatorzy i przywódcy powstania kościuszkowskiego – z Kołłątajem na czele – rozumieli, że Polska może być niepodległa tylko dzięki upodmiotowieniu szerokich mas społecznych, lecz dopiero w początkach jej odradzania się zrozumieli to konserwatyści – przynajmniej niektórzy, jak np. Michał Bobrzyński. Bez względu na to – różnica jest zasadnicza, a historia polskiej myśli politycznej w XIX stuleciu dostarcza wielu przykładów obu stanowisk – czy państwo miało być narzędziem dla szeroko pojętej emancypacji ludu, czy też od-

wrotnie – przyznanie praw i poprawę sytuacji materialnej warstw żyjących z własnej pracy uznawano za cenę odtworzenia i utrzymania państwa; obie idee były głęboko zakorzenione w polskiej tradycji politycznej. Egalitarna emancypacja, w odniesieniu do sfery państwowej wyrażająca się w formie demokracji, miała charakter uniwersalny. Wynikała z procesów transformowania się społeczeństwa stanowego i rolniczego w masowe – równościowe i kapitalistyczne. W tym zakresie sytuacja społeczeństwa polskiego wpisywała się w prawidłowość rozwoju historycznego. O jego specyfice stanowił natomiast brak odrębnej państwowości, właściwy dla wielu narodów Europy Środkowo-Wschodniej, odciskający piętno na polskiej historii XIX wieku.

Obie idee – niepodległości i emancypacji – stanowiły też swoiste dogmaty świadomości społecznej i myśli politycznej w czasie odbudowy Rzeczypospolitej po I wojnie światowej. Dlatego też najbardziej trafna wydaje się charakterystyka procesu państwowotwórczego zawarta w pojęciu restytucji – odbudowy na podstawie zachowanych szczątków. Okres zaborów przetrwała świadomość polityczna i narodowa Polaków, dysponujących od lat 80. XIX stulecia również pewnym potencjałem politycznym, dzięki ukształtowaniu się wielkich ruchów społeczno-politycznych, będących źródłem ugrupowań, przywódców i myśli politycznej. Wiek XX Polacy zaczęli wyłącznie z zasobami społecznymi – unarodowionymi masami oraz ugrupowaniami politycznymi (ich siłą były np. doświadczenia w rządzeniu zdobyte w państwach zaborczych, głównie w Galicji). Te wartości, których nosicielami byli sami Polacy, stanowiły „szczątki” – znacząco przeobrażone – dawnej Rzeczypospolitej. Resztę, czyli w istocie całe państwo trzeba było budować od podstaw. Niezbędne stało się wypracowanie nowej koncepcji Polski, zaadaptowanej do warunków początku XX wieku: kształtu terytorialnego, pozycji międzynarodowej, ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego. Wprawdzie nowoczesna myśl polityczna dynamicznie rozwijała się od przynajmniej dwóch ostatnich dekad poprzedniego wieku, to dopiero konfrontacja doktryn z rzeczywistością i próba realizacji programów otworzyła właściwą debatę o kształcie dwudziestowiecznej Polski¹. Ogólne wizje ideowe formułowane przed rokiem 1918 wymagały szybkiej konkretyzacji i przystosowania do warunków odradzającego się państwa. Debatą na temat kształtu odbudowywanej Rzeczypospolitej stawała się nieunikniona. Był to jednocześnie proces programowania kształtu ideowo-ustrojowego, będący wypadkową szeregu wizji ideologicznych, oraz realizacji programów z nich wynikających. Jesienią roku 1918 rozpoczął się ciąg wydarzeń, którego przebieg w dużej mierze był zależny od wyniku konfrontacji dwóch czynników: a) możliwości i oczekiwań społeczeństwa w szybkim tempie przekształcającego się w zbiorowość suwerennych obywateli oraz b) potencjału politycznego głównych sił politycznych. Z doświadczeń historii jednoznacznie wynikało, iż zdominują go wskazane powyżej idee: niepodległości oraz emancypacji (w tym demokratyzacji).

¹ Zob. M. Śliwa, *Ludowcy i socjaliści w parlamencie II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1995, s. 52.

W tym sensie można mówić o odrodzeniu państwa polskiego, które wprawdzie pod względem kształtu terytorialnego oraz ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego nie było prostą kontynuacją Rzeczypospolitej przedrozbiorowej, lecz powstawało dzięki wysiłkowi społeczeństwa, a także sprzyjającej sytuacji międzynarodowej, które stanowiło o ciągłości. Stąd też szeroko rozumiane tradycje polityczne, złożone głównie ze świadomości politycznej społeczeństwa oraz myśli politycznej, stanowiły podstawę dla tworzenia, w tym przypadku zasadne jest raczej użycie określenia odtworzenia, kolejnej odsłony polskiej państwowości. W takim znaczeniu debata konstytucyjna z lat 1918–1921 stała się istotnym źródłem polskiej tradycji politycznej XX wieku. Jej charakter, wyrażony zarówno w formie, jak i treściach projektów ustawy zasadniczej, nadawał owej tradycji demokratyczne piętno. Debata konstytucyjna prowadzona po 1918 r. przyczyniła się do trwałego wpisania idei demokracji w myśl polityczną – sformułowaną i oddziaływującą przede wszystkim na elity polityczne – oraz w świadomość polityczną całego społeczeństwa. Dlatego też można uznać, iż nie tylko była ważnym elementem historycznego procesu odbudowy państwa, lecz przede wszystkim nadawania mu demokratycznego charakteru oraz – co jest główną tezą niniejszego tekstu – trwałego wpisania go w XX-wieczną historię Polski.

2. Przebieg i charakter debaty konstytucyjnej

Debata była długotrwałym i złożonym ciągiem wydarzeń wpisującym się w proces odbudowy państwowości polskiej. Jej analiza i charakterystyka wymaga wyróżnienia etapów. W tym celu należy zastosować szereg kryteriów odpowiadających wadze rozstrzyganych w jej toku problemów oraz bogactwu zgłoszonych propozycji ustroju społeczno-politycznego.

Najistotniejsze w tym względzie jest wyróżnienie dwóch podstawowych okresów debaty konstytucyjnej rozdzielonych momentem odzyskania niepodległości przez Rzeczpospolitą². W tym celu zostało zastosowane kryterium jakościowe złożone z trzech elementów:

- a) stosunku do idei niepodległości Polski (w tym problem zakresu suwerenności w wymiarze zewnętrznym, kształtu terytorialnego i zjednoczenia społeczeństwa polskiego z trzech zaborów);

² Wacław Komarnicki dzielił prace nad konstytucją na dwa okresy: 1) lata 1917–1918 charakteryzujące się stanem okupacji wojennej oraz niepewnością perspektyw bytu państwowego oraz 2) lata 1918–1921, czyli prace w odbudowywanej Rzeczypospolitej (W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 133–134). Etap pierwszy wypełniają projekty przygotowane przez Tymczasową Radę Stanu w 1917 r., drugi – „projekty, które były przedmiotem ustawowego traktowania przez Sejm Ustawodawczy” (*tamże*, s. 135). W. Komarnicki pominął tym samym projekty przygotowane w Biurze Konstytucyjnym utworzonym przez rząd J. Moraczewskiego, które powstały pomiędzy okresem działalności TRS a ukonstytuowaniem się SU. Dlatego też w niniejszym tekście zastosowany został bardziej precyzyjny podział na: 1) okres przed odzyskaniem niepodległości oraz 2) okres prac konstytucyjnych w Polsce niepodległej – rozdzielone cezurą 11 listopada 1918 r.

- b) stosunku do reżimu demokratycznego (zasady zbiorowej suwerenności obywateli, pluralizmu politycznego, swobodnej alternacji podmiotów sprawujących władzę, odpowiedzialności politycznej władzy wykonawczej);
- c) formy prowadzenia prac ustrojowych – kwestia stopnia otwartości debaty (pluralizm projektów i różnorodność wizji ideowych, wielość i swoboda działania podmiotów debaty, jawność prac i uwzględnianie oczekiwań społecznych).

2.1. Projekty konstytucji Królestwa Polskiego

W pierwszym z etapów prace nad przygotowaniem ustawy zasadniczej prowadził tylko jeden podmiot – Tymczasowa Rada Stanu (TRS)³. Był to organ specyficzny, utworzony przez dwa mocarstwa zaborcze na podstawie tzw. aktu 5 listopada z roku 1916, mający za zadanie przygotowanie zrębów odrębnej polskiej państwowości. Do głównych jego celów należało stworzenie polskiej administracji, prowadzenie werbunku rekrutów z ziem polskich dla armii państw centralnych oraz przygotowanie konstytucyjnych podstaw Królestwa Polskiego. Proklamując jego powstanie na ziemiach znajdujących się dotychczas pod zaborem rosyjskim, obaj okupanci zapewniali o zamiarze nadania mu charakteru „samodzielnego” państwa, pozostającego jednak „w łączności z obu sprzymierzonymi mocarstwami”⁴. Szczupły rozmiar terytorialny oraz podporządkowanie obu cesarstwom jednoznacznie wskazywały na niesuwerenny charakter projektowanego przyszłego quasi-państwa. TRS stanowiła organ opiniotwórczy obu zaborców, utworzony przede wszystkim dla zaspokojenia ich bieżących potrzeb wojennych, pozbawiony przedstawicielskiego charakteru względem społeczeństwa polskiego. Była całkowicie uzależniona od mocarstw, z woli których i dla realizacji celów których powstała. Sytuacja ta przesądzała nie tylko sposób przygotowania projektów ustawy zasadniczej, lecz również ich treść.

W warunkach wojennych, wobec braku reprezentatywnego charakteru i zarazem genetycznie oraz funkcjonalnie uzależniona od obu cesarzy, Tymczasowa Rada Stanu nie prowadziła szeroko zakrojonej debaty konstytucyjnej. Wymiana stanowisk ograniczała się do jej składu osobowego oraz relacji z przedstawicielami II Rzeszy Niemieckiej oraz Austro-Węgier, dlatego też można uznać, iż prace ustrojowe TRS miały charakter tajny w odniesieniu do tej części społeczeństwa polskiego, o losie politycznym której miały decydować. Brak jawności przygotowań, a więc w istocie brak publicznej debaty konstytucyjnej, był dopełniany przez treść dokumentów wypracowanych przez Radę. Ścisła zawistość od twórców i nadzorców nie po-

³ Skład Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej TRS w: S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r. W: Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonizmu*. Pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, t. 2, s. 19.

⁴ Zob. W. Suleja, *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998, s. 11–49, 84–122.

zwałała na zakwestionowanie monarchicznej formy projektowanego państwa oraz niedemokratycznego reżimu politycznego. Jak stwierdza badacz dziejów TRS, Włodzimierz Suleja, „w zasadzie Rada jednak akceptowała warunki tworzenia państwa, podyktowane jej przez państwa centralne”, dodając, że „pełna niepodległość, którą osiągnęli Polacy w listopadzie 1918 r., przekreśliła projekt wprowadzenia monarchii konstytucyjnej, i wszystkie pozostałe postanowienia wypracowane przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną [TRS – przyp. aut.]”⁵.

Rada wypracowała w istocie trzy dokumenty, wszystkie przyjęte w lipcu 1917 r.⁶ Ich cechą wspólną była wizja monarchii konstytucyjnej – czego nie wyrażono wprost – z suwerenną pozycją króla (lub regenta). Skomplikowane metody wyłaniania izb parlamentarnych, przeczące zasadom powszechności i równości praw politycznych, skromne kompetencje ustawodawcze, brak rozbudowanych uprawnień kontrolnych wobec królewskiego rządu oraz funkcjonalna zależność od monarchy (wynikająca z sesyjnego trybu pracy parlamentu oraz możliwości rozwiązania), połączone z systemem koncentracji władzy w rękach głowy państwa, dawały jednoznaczny obraz ustroju – niedemokratycznej monarchii konstytucyjnej. Realizacja przepisów owych dokumentów, choć między nimi istniały znaczące różnice, czyniłaby społeczeństwo zamieszkujące na terenie owego wasalnego Królestwa Polskiego zbiorowością poddanych, nie zaś obywateli. Brak statusu przedstawicielskiego, poufny tryb działania oraz brak swobody w zakresie podstawowych rozstrzygnięć, wynikający z uzależnienia od państw centralnych, nadawał omawianemu okresowi prac ustrojodawczych charakter niedemokratyczny. Ocena ta dotyczy zarówno formy, jak i treści, zmuszając równocześnie do pominięcia w niniejszych analizach wysiłków konstytucyjnych poprzedzających 11 listopada 1918 r.⁷

Przełomem, najistotniejszym w dwudziestowiecznej historii Polski, było odzyskanie niepodległości i stopniowe budowanie państwa, rozpoczęte w listopadzie 1918 r. Początek nowej epoki w dziejach społeczeństwa i państwa polskiego oznaczał otwarcie całkowicie odrębnego etapu prac konstytucyjnych. O jego charakterze przesądziły wydarzenia z przełomu lat 1918 i 1919. Przejęcie formalnie najwyższej i pełnej władzy państwowej

⁵ *Tamże*, s. 126–127.

⁶ Pierwszy projekt z 3 lipca 1917 r. powstał w dwóch wariantach (*Tymczasowa Organizacja Polskich Naczelnych Władz Państwowych*, oraz wariant projektu zob. w: W. Suleja, *dz.cyt.*, s. 208–219; K. Jajecznik, *Ku Rzeczypospolitej demokratycznej. Debata konstytucyjna u progu niepodległości 1917–1921*, „Społeczeństwo i Polityka” 2005, nr 3/4, s. 86–90). Finalnym efektem prac konstytucyjnych TRS był projekt z 28 lipca 1917 r. (*Projekt Konstytucji Państwa Polskiego. W: Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920, cz. 1, s. 116–138; A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 110–113; K. Jajecznik, *dz.cyt.*, s. 90–94; W. Komarnicki, *dz.cyt.*, s. 138–148; S. Krukowski, *dz.cyt.*, s. 20–24; W. Suleja, *dz.cyt.*, s. 124–127).

⁷ Prace konstytucyjne TRS były fragmentem historycznego procesu wypracowywania ustawy zasadniczej Drugiej RP (1917–1921), lecz niedemokratycznym i pozbawionym cech debaty konstytucyjnej, dlatego też analizy i tezy zawarte w niniejszym tekście odnoszą się tylko do drugiego okresu po 11 listopada 1918 r.

przez Józefa Piłsudskiego nie było równoznaczne z wprowadzeniem dyktatury⁸. Wprawdzie okres do momentu przyjęcia przez Sejm Ustawodawczy (SU) tzw. małej konstytucji bywa nazywany „demokratyczną dyktaturą”, to jednak w istocie wydarzenia między 11 listopada 1918 a 19 lutego roku następnego miały jednoznacznie demokratyczny charakter, co wynikało nie tylko z ówczesnych przekonań Piłsudskiego⁹, lecz również faktycznego współistnienia wielu ośrodków politycznych współdecydujących o procesie odtworzanego państwa¹⁰.

Zasadniczym – pod względem wpływu na charakter debaty konstytucyjnej – wydarzeniem pierwszych miesięcy odzyskanej niepodległości było przyjęcie ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego¹¹. Ogłoszona 28 listopada 1918 r. w formie dekretu Tymczasowego Naczelnika Państwa, przesądzała o demokratycznym kierunku kształtowania się Rzeczypospolitej¹². Już sam fakt przeprowadzenia wyborów do konstytuandy, szczególnie na tle pierwszego etapu prac ustrojowych prowadzonych przez TRS, wyraźnie go ilustruje. Dodatkowo trzeba podkreślić bardzo demokratyczny – na tle ówczesnych rozwiązań ustrojowych mocarstw Europy Zachodniej, stanowiących swoisty wzór dla „nowych” państw tworzonych na gruzach monarchii pokonanych w I wojnie światowej – charakter owego dokumentu. Ordynacja opierała się na prymacie suwerenności ogółu obywateli, wprowadzając z niej pięć zasad przeprowadzania elekcji. Podstawową była powszechność praw politycznych, nieograniczona żadnymi cenzusami, obejmująca także – co nie było oczywiste w ówczesnym kanonie demokracji – kobiety¹³. Równość, bezpośredniość oraz tajność aktu głosowania dopełniają katalog zasad nowoczesnego ludowładztwa przewidywanego przez omawiany dokument. Proporcjonalna reguła podziału mandatów czyniła

⁸ *Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich brygadierowi Józefowi Piłsudskiemu*. W: T. Mołdawa, *Konstytucje Polskie 1918–1998*, Warszawa 1999, s. 17; *Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania Najwyższej Władzy Państwowej naczelnemu dowódcy wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu*. W: *Tamże*, s. 18.

⁹ *Dekret Naczelnego Dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada 1918 r.* W: *Tamże*, s. 18–19.

¹⁰ Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej w Lublinie pod kierownictwem I. Daszyńskiego – skupiający polityków o orientacji lewicowej (np. T. Arciszewski, S. Thugutt) oraz zdominowany przez narodowych demokratów Komitet Narodowy Polski w Paryżu – pełniący na przełomie 1918 i 1919 r. funkcję zbliżoną do roli ministerstwa spraw zagranicznych.

¹¹ Przekonanie, że ordynacja z 28 listopada 1918 r. przesądzała o rozwoju demokracji w II RP, wyraża M. Śliwa, dodając, iż dla umocnienia pozycji parlamentu istotna była też tzw. mała konstytucja z 1919 r. (M. Śliwa, *Polska myśl polityczna w I połowie XX wieku*, Wrocław 1993, s. 68; Tenże, *Ludowcy...*, s. 54).

¹² *Dekret Naczelnika Państwa o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego*. W: *Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866–1925*. Pod red. H. Janowskiej, T. Jędruszczaka, Warszawa 1984, s. 448–451.

¹³ Zniesienie cenzusu płci w państwach demokratycznych, często postrzeganych jako wzór, nastąpiło później: w Stanach Zjednoczonych (we wszystkich stanach) w 1920 r., w Wielkiej Brytanii w 1928, we Francji w 1946. Najpóźniej wśród europejskich państw demokratycznych dokonała tego Szwajcaria – w latach 70. XX w., w tej samej dekadzie cenzus ten zniesiono także w Księstwie Lichtenstein.

ludowładczy charakter jeszcze bardziej jednoznacznym, choć należy podkreślić, iż państwa, w których stosowana jest zasada większościowa przy wyborze parlamentarzystów, nie są z tego powodu uznawane za niedemokratyczne. Przeprowadzenie wyborów 26 stycznia 1919 r., w praktyce niezwykle doniosłe, było konsekwencją wcześniejszych decyzji: a) o powołaniu konstytuanty oraz b) demokratycznym trybie kreowania jej składu osobowego, determinującym tym samym jej oblicze polityczne. W istocie to obywatele (na obszarach, na których wybory się odbyły)¹⁴ – nie zaś poddani jak dotychczas – zbiorowo zadecydowali o układzie sił politycznych i zróżnicowaniu ideowym konstytuanty, określając pośrednio treść prac ustrojowych swych przedstawicieli. Pluralizm wizji odrodzonej Rzeczypospolitej odzwierciedlony w Sejmie Ustawodawczym, reprezentacyjny charakter tego organu, prymat w tymczasowym ustroju państwowym określonym przez tzw. małą konstytucję oraz jawność prac przesądzały o demokratycznym charakterze procesu przygotowywania ustawy zasadniczej.

Podsumowując zastosowanie kryterium jakościowego, rozumianego jako stosunek do niepodległości Polski, idei demokracji oraz formy debaty, należy podkreślić przeciwstawny charakter obu wyróżnionych na tej podstawie okresów.

Etap pierwszy, obejmujący wyłącznie prace konstytucyjne Tymczasowej Rady Stanu, charakteryzował się odrzuceniem idei suwerenności projektowanego Królestwa Polskiego, był podporządkowany zamiarowi uzależnienia go przez oba mocarstwa zaborcze – II Rzeszę i Austro-Węgry. Brak akceptacji dla idei samostanowienia dla Polaków, odnoszący się do relacji międzynarodowych, był uzupełniany przez odrzucenie idei suwerenności ogółu obywateli oraz niedemokratycznym trybem prac. W istocie do listopada roku 1918 nie rozpoczęto otwartej debaty konstytucyjnej, prawem zgłaszania projektów dysponowała wyłącznie TRS, brakowało też warunków do formułowania alternatywnych wizji ustrojowych opartych na odrębnych podstawach ideologicznych. Koncepcje monarchiczne i reżimy niedemokratyczne zostały porzucone po rozpoczęciu procesu odbudowy państwa, dlatego też omawiany etap prac konstytucyjnych należy do zamkniętej w listopadzie 1918 r. epoki zaborów. Projekty wypracowane przez TRS nie odegrały żadnej roli w procesie tworzenia konstytucji z roku 1921.

¹⁴ Ze względu na nieokreślony przebieg granic oraz toczące się na przełomie lat 1918 i 1919 działania zbrojne (Powstanie Wielkopolskie, walki o granicę wschodnią) wybory do Sejmu Ustawodawczego odbyły się tylko na części terytorium odrodzonej RP (b. Królestwo Polskie i Galicja Zach.). Posłowie polscy do byłej Izby Posłów austriackiej Rady Państwa zostali dokooptowani w skład SU. 26 stycznia 1919 r. odbyły się także wybory uzupełniające we Lwowie (według austriackiej ordynacji wyborczej), spowodowane śmiercią 2 posłów. W lutym w skład SU weszli posłowie polscy do parlamentu niemieckiego. Dokooptowano również posłów ze Śląska Cieszyńskiego. W drodze wyborów uzupełniających do SU weszli posłowie z Suwalszczyzny (16 lutego 1919 r.), Wielkopolski (1 czerwca 1919 r.), Białostockiego i Bielskiego (15 czerwca 1919 r.), a także Pomorza (2 maja 1920 r.). A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 126–133; K. Badziak, *W oczekiwaniu na przełom. Na drodze od odrodzenia do załamania państwa polskiego: listopad 1918 – czerwiec 1920*, Łódź 2004, s. 67–69.

2.2. Prace ustrojodawcze w państwie niepodległym

Dla etapu drugiego właściwe było przyjęcie idei niepodległości Polski, reżimu demokratycznego i republikańskiej formy państwa, a także prowadzenie otwartej debaty nad przyszłą konstytucją. Republikańsko-demokratyczny aksjomat, akceptowany przez wszystkie siły polityczne mające wpływ na tworzoną ustawę zasadniczą, ukierunkowywał spory na wybór jednego z wielu możliwych wariantów ideologicznych demokracji. Cechą charakterystyczną był udział w debacie wielu podmiotów, formułujących konkurencyjne wizje ideowe, i zarazem dzielące idee: niepodległości, republiki i demokracji. Do pierwszej połowy roku 1919 powstał szereg zróżnicowanych i wzajemnie konkurencyjnych projektów. Od drugiej połowy tegoż roku wyraźne stało się stopniowe zawężanie spektrum alternatywnych wizji i koncentracja głównych sił politycznych na decydowaniu o konkretnych zasadach i wartościach oraz pozycji ustrojowej i funkcjach poszczególnych organów państwa.

Otwarty charakter prac, rozumiany jako możliwość zgłaszania projektów konstytucji przez podmioty o zróżnicowanym statusie, jest wyraźnie widoczny dzięki zastosowaniu kryterium źródeł podmiotowych poszczególnych dokumentów. Brak monopolu w zakresie inicjatywy ustrojodawczej stanowi ważny składnik wolnej debaty politycznej, charakterystycznej dla ustroju demokratycznego. Wprawdzie nie wszystkie propozycje ustawy zasadniczej stały się formalnie przedmiotem prac sejmowych, lecz wiele z nich wpływało na stanowiska członków Komisji Konstytucyjnej, tym samym pośrednio oddziałując na efekty jej prac¹⁵. Typologia podmiotów przygotowujących projekty ustawy zasadniczej w odniesieniu do całego procesu prac z lat 1917–1921 składa się z czterech elementów¹⁶:

- 1) propozycje ustrojowe wypracowane przez Tymczasową Radę Stanu;
- 2) dokumenty rządowe – zgłaszane przez Radę Ministrów lub wypracowywane przez organy jej podległe (Biuro Konstytucyjne przy Prezydium Rady Ministrów) lub specjalnie w tym celu utworzone („Ankieta w sprawie projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”);
- 3) wizje konstytucyjne zgłoszone przez ugrupowania polityczne reprezentowane w Sejmie Ustawodawczym (kluby sejmowe, partie polityczne);
- 4) projekty prywatne – dzieła indywidualnych autorów.

Powyższy podział dorobku wypracowanego w latach 1917–1921 ma charakter typologii, nie zaś klasyfikacji, gdyż niektóre projekty lub ich wersje były niekiedy zgłaszane wielokrotnie, formalnie przez różne podmioty. Profesor Józef Buzek swą wizję ustrojową sformułował pierwotnie jako jeden z trzech projektów przygotowanych w styczniu 1919 r. w ramach prac rządowego Biura Konstytucyjnego. Zgłosił go w Sejmie Ustawodawczym

¹⁵ Np. S. Krukowski, *dz.cyt.*, np. s. 24, 28, 51.

¹⁶ Zbliżoną typologię zaprezentował W. Komarnicki, w swych analizach nie uwzględnił jednak wszystkich projektów, jakie powstały w latach 1917–1921 (W. Komarnicki, *dz.cyt.*, s. 135–136).

30 maja 1919 r. Analogiczna sytuacja dotyczyła prac projektodawczych Mieczysława Niedziałkowskiego, z tym zastrzeżeniem, iż *Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej* stanowiła rozwiniętą i niekompromisową wersję wizji ustrojowej tegoż autora. *Podstawa Ładu Rzeczypospolitej Polskiej* autorstwa Włodzimierza Wakara została następnie zmodyfikowana przez klub sejmowy PSL „Wyzwolenie”, a po kolejnych istotnych zmianach przedstawiona w maju 1919 r. jako deklaracja rządowa.

Zarys debaty konstytucyjnej z lat 1918–1921 przedstawiony zgodnie z następstwem czasowym wydarzeń nie tylko prezentuje jej przebieg jako wątku w złożonym procesie historycznym odbudowy państwowości polskiej, lecz równocześnie dostarcza argumentów na rzecz tezy o jej demokratycznym charakterze. Można określić go jako demokratyczną debatę nad kształtem demokracji.

Pomijając pierwszy etap prac ustrojowych prowadzonych przed listopadem 1918 r. przez TRS ze względu na brak charakteru otwartej debaty politycznej oraz odrzucenie zasady suwerenności zbiorowej obywateli, wydrębnianie kolejnych jej fragmentów rozpoczynają prace Biura Konstytucyjnego. Zostało ono powołane przy Prezydium Rady Ministrów w styczniu 1919 r. Zamiarem było przygotowanie dla rządu Jędrzeja Moraczewskiego alternatywnych projektów ustawy zasadniczej, które następnie mogłyby stać się podstawą prac konstytuancy. Powstały wówczas trzy projekty¹⁷. Profesor Józef Buzek przygotował dokument zwany *amerykańskim* z powodu próby naśladownictwa systemu politycznego Stanów Zjednoczonych¹⁸. Opierał się on na idei państwa federalnego; na szczelbu centralnym przewidywał funkcjonowanie systemu prezydenckiego. Autorem projektu zwanego *ludowym* był przewodniczący biura, socjalista Mieczysław Niedziałkowski¹⁹. Uwzględniając ograniczenia wynikające z sytuacji – formalnie była to propozycja wypracowana w instytucji rządowej – zaproponował wizję umiarkowanych reform społeczno-ustrojowych. Ostatni w dorobku biura był projekt później często uważany za pierwowzór konstytucji z marca 1921 r.²⁰ Najprawdopodobniej był on dziełem Władysława Wróblewskiego²¹, a zawarte w nim rozwiązania były próbą naśladowania systemu politycznego III Republiki, skąd też zaczerpnięto jego popularne określenie jako projektu *francuskiego*.

Utworzony w styczniu 1919 r. gabinet Ignacego J. Paderewskiego powołał specjalną komisję (pn. „Ankieta dla oceny projektów konstytucji”) dla dokonania fachowej oceny propozycji wypracowanych przez Biuro Konstytucyjnego.

¹⁷ S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 15–22.

¹⁸ Autor wprowadził pewne modyfikacje do pierwowzoru, pragnąc dostosować swoją propozycję do warunków polskich (K. Jajecznik, *dz.cyt.*, s. 95–97; S. Krukowski, *Konstytucja...*, s. 24–26).

¹⁹ *Projekt Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. W: *Projekty Konstytucji 1919 r.*, b.m.w., b.d.w., s. 1–12; S. Krukowski, *Konstytucja...*, s. 26–28.

²⁰ *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Projekty Konstytucji 1919 r.*, s. 1–12; K. Jajecznik, *dz.cyt.*, s. 98–99; S. Krukowski, *Konstytucja...*, s. 28–32.

²¹ S. Krukowski, *Geneza...*, s. 16–18.

tucyjne. Dominacja polityków o przekonaniach konserwatywnych oraz brak nadzoru rządowego nad jej pracami sprawiła, że komisja – nazwana ostatecznie „Ankieta w sprawie projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” – przygotowała w marcu 1919 r. własny projekt. Pomimo wysokiego poziomu, jaki prezentował on pod względem prawnym, wizja *konserwatywnej demokracji* nie została przyjęta za własną przez rząd Paderewskiego. Regulamin sejmowy przewidywał pracę wyłącznie nad propozycjami rządowymi lub parlamentarnymi, stąd też wynik prac „Ankiety” formalnie nie został uwzględniony, w rezultacie gabinet nadal nie dysponował własnym stanowiskiem konstytucyjnym²².

Właściwe prace nad ustawą zasadniczą rozpoczęły się dopiero po zebraniu się w lutym 1919 r. Sejmu Ustawodawczego, którego głównym zadaniem było jej uchwalenie. Komisja Konstytucyjna SU wezwała rząd do przedstawienia własnego projektu ustawy zasadniczej. Zadanie jego opracowania minister spraw wewnętrznych Stanisław Wojciechowski, odpowiedzialny w rządzie Paderewskiego za prace konstytucyjne, powierzył Włodzimierzowi Wakarowi, działaczowi ruchu ludowego. Przygotował on radykalnie demokratyczną wizję systemu politycznego. W wersji zmodyfikowanej dokument ten za własny uznało PSL „Wyzwolenie”²³. *Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej*, ze względu na jej ogólnikowość oraz treść zbliżoną bardziej do manifestu ideowego lub programu politycznego niż aktu prawnego, nie została przyjęta przez rząd w wersji oryginalnej. Opierając się na *Podstawie ładu...* autorstwa Wakara gabinet Paderewskiego zgłosił w sejmie, 6 maja 1919 r., *Deklarację konstytucyjną*²⁴. Dyskusja nad deklaracją rządu oraz *Podstawą ładu...* była pierwszą debatą na forum sejmu, inicjującą tym samym parlamentarny etap prac ustrojowych²⁵. Posłowie odrzucili przedstawione dokumenty jako nienadające się na podstawę dalszych obrad. Brak kompromisu skłonił kluby sejmowe do zgłoszenia własnych wizji ideowo-ustrojowych.

W końcu maja 1919 r. wachlarz projektów wzbogacił się o dwa kolejne, zaproponowane przez główne siły polityczne spierające się w ramach toczzonej debaty²⁶. W imieniu klubu Związku Polskich Postów Socjalistycznych 27 maja została zgłoszona *Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rze-*

²² Nt. składu „Ankiety” zob. S. Krukowski, *Konstytucja...*, s. 32–33. W założeniu powołana 25 stycznia 1919 r. „Ankieta” miała składać się z 30 członków, reprezentujących różne kierunki polityczne. Ci spośród zaproszonych, którzy uzyskali mandaty poselskie, nie weszli w jej skład, dlatego też została zdominowana przez konserwatystów i liberałów, a więc reprezentantów tych ideologii, które nie zdobyły poparcia społecznego w wyborach. Stąd niechęć SU do „Ankiety”. (S. Krukowski, *Geneza...*, s. 22–59; Tenże, *Konstytucja...*, s. 32, 37).

²³ *Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920, cz. 1, s. 37–46; A. Ajnenkiel, *Spór...*, s. 215; W. Komarnicki, *dz.cyt.*, s. 176–181; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 83–85; Tenże, *Konstytucja...*, s. 39–40.

²⁴ *Deklaracja konstytucyjna*. W: *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej...*, cz. 1, s. 11–20; K. Jajecznik, *dz.cyt.*, s. 107–108; W. Komarnicki, *dz.cyt.*, s. 161–168; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 74–83; Tenże, *Konstytucja...*, s. 40–42.

²⁵ S. Krukowski, *Geneza...*, s. 88–107.

²⁶ Ocenę taką formułuje M. Śliwa w: tegoż, *Ludowcy...*, s. 56.

czypospolitej Polskiej autorstwa Mieczysława Niedziałkowskiego. Zgodnie z tytułem dokument ten zawierał wizję państwa demokratycznego, stopniowo przekształcającego się w kierunku ustroju socjalistycznego. Trzy dni później, 30 maja 1919 r., pod obrady SU został zgłoszony, w imieniu klubu sejmowego Związku Ludowo-Narodowego (ZLN), projekt autorstwa Stanisława Głabińskiego. Przewidywał on wprowadzenie ustroju państwa narodowego i demokratycznego zarazem. Tego samego dnia swoją propozycję ustrojową ponownie przedstawił prof. Buzek, nadając mu tym samym status projektu parlamentarnego²⁷. Pierwsza dyskusja na forum parlamentu nad podstawami ustrojowymi państwa nie przyniosła rozstrzygnięć. Sejm nie ustalił procedury prac konstytucyjnych, nie zaakceptował też którejkolwiek z dotychczasowych propozycji ustrojowych jako podstawy dalszych obrad.

Wobec braku dokumentu, który mógłby stać się fundamentem przyszłego kompromisu, Komisja Konstytucyjna SU podjęła decyzję o opracowaniu własnego projektu. W jej składzie znaleźli się reprezentanci klubów sejmowych, będący zarazem zwolennikami odmiennych inspiracji ideologicznych dla projektowanej demokracji. W połączeniu ze sformalizowanym trybem prac Komisji Konstytucyjnej powstały warunki dla wypracowywania kompromisu w drodze ścierania się stanowisk frakcji parlamentarnych w poszczególnych kwestiach. Politycy zasiadający w komisji uświadomili sobie konieczność wypracowania sojuszy dla przeprowadzenia konkretnych rozwiązań ustrojowych i wpisania do ustawy zasadniczej określonych wartości. Równocześnie też rozpoczęcie prac Komisji Konstytucyjnej SU otwierało kolejny okres debaty, gdyż konieczność współdziałania i rywalizacji w jej tonie, a także na forum całego Sejmu Ustawodawczego, wiązała dyskusję – dotychczas abstrakcyjną i zideologizowaną – z wymogami prowadzenia bieżącej polityki.

Komisja Konstytucyjna SU rozpoczęła prace nad przygotowaniem własnego projektu w czerwcu 1919 r., przydzielając swym członkom opracowanie referatów dotyczących rozstrzygnięć poszczególnych fragmentów przyszłej ustawy zasadniczej²⁸. Niemal równocześnie własne prace konstytucyjne zainicjował rząd Paderewskiego. Tym samym rozpoczął się okres, który można nazwać sejmowo-rządowym, gdyż wysiłki ustrojodawcze zostały przejęte bezpośrednio przez organy państwa. Dotychczas powstawały projekty, tworzone przez podmioty innego typu (partie polityczne, organy podległe Radzie Ministrów, autorów prywatnych, np. Józefa Buzka). Były one wyraźnie inspirowane sympatiami ideowymi swych twórców, w konsekwencji stanowiąc propozycje niemożliwe do zaakceptowania dla pozostałych sił politycznych. Wprowadzicie dwa kolejne gabinety – Ignacego J. Paderewskiego i Leopolda Skulskiego, a tym bardziej członkowie Komisji

²⁷ W. Komarnicki, *dz.cyt.*, s. 194–202; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 127–128. Projekt J. Buzka nie został zaakceptowany przez Klub Pracy Konstytucyjnej, lecz został zgłoszony dzięki poparciu posłów z różnych frakcji (S. Krukowski, *Konstytucja...*, s. 49).

²⁸ Szerzej nt. składu i prac Komisji Konstytucyjnej SU zob. S. Krukowski, *Geneza...*, s. 131–145; Tenże, *Konstytucja...*, s. 49–51, 56–69; M. Śliwa, *Ludowcy...*, s. 57–67.

Konstytucyjnej, ulegali podobnym inspiracjom, jednak tryb pracy komisji oparty na procedurach wymuszał dążenie do kompromisu, rozpoczynając etap debaty zdominowany przez spory. Okres wcześniejszy charakteryzował się wypracowaniem podstaw, formułowaniem stanowisk wyjściowych, pełnił więc rolę wstępu do właściwej debaty.

Rządowymi pracami w omawianym zakresie nadal kierował minister Wojciechowski, lecz nastąpiła zamiana personalna głównego współpracownika – Włodzimierza Wakara zastąpił prof. Stanisław Kasznica. W sytuacji, gdy wysiłki konstytucyjne równoległe i niezależnie podejmowały dwa organy państwowe, konflikt wizji był właściwie nieunikniony. Gabinet dążył do wzmocnienia pozycji ustrojowej głowy państwa, Sejm Ustawodawczy zmierzał zaś w kierunku prymatu parlamentu. Rozbieżności wynikały z kryzysu rządowego wywołanego zbliżającym się upadkiem rządu Paderewskiego, w którym minister Wojciechowski forsował koncepcje ustrojowe sprzyjające Józefowi Piłsudskiemu. W tym czasie w parlamencie trwały przygotowania do stworzenia koalicji rządowej, nastawionej opozycyjnie względem Naczelnika Państwa. W rezultacie projekt rządowy przyjęty 1 listopada 1919 r. pozostał bez wpływu na działania komisji²⁹. Wkrótce sytuacja uległa znaczącej przemianie, gdyż wobec upadku gabinetu Paderewskiego powstawała szansa stworzenia nowej koalicji, nie tylko rządowej, ale i zarazem konstytucyjnej. Kolejny skład Rady Ministrów – tym razem działający pod przewodnictwem Leopolda Skulskiego – dysponował poparciem Narodowego Zjednoczenia Ludowego (NZL), klubu PSL, Narodowego Związku Robotniczego (NZR) oraz Zjednoczenia Mieszczańskiego³⁰.

Rząd Skulskiego dokonał zmian w projekcie z 1 listopada 1919 r., zmierzając wyraźnie w kierunku naśladowania rozwiązań ustrojowych zawartych w projekcie *francuskim*, czego oznaką był powierzenie prac konstytucyjnych podsekretarzowi Prezydium Rady Ministrów – Władysławowi Wróblewskiemu. W rezultacie 19 stycznia 1920 r. Rada Ministrów zaaprobowła projekt ustawy zasadniczej zmieniający dokument z 1 listopada 1919 r. Porozumienie NZL i PSL oraz działania gabinetu Skulskiego uważane są za przełom w pracach konstytucyjnych, gdyż dotychczasową dominację koncepcji silnego prezydenta wybieranego w głosowaniu powszechnym oraz parlamentu jednoizbowego, wyparł powrót do założeń projektu *francuskiego*: bikameralizm i głowa państwa wyłaniana przez parlament. Poprawki rządowe 21 stycznia 1920 r. zostały przekazane do Komisji Konstytucyjnej, początkując okres jej intensywnych działań³¹. Reprezentantem Rady Ministrów w komisji był Wróblewski, który wspólnie z Edwardem Dubanowiczem bronił ustrojowych koncepcji rządu³².

²⁹ *Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej. W: Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej...*, cz. 1, s. 22–35.

³⁰ Zjednoczony klub ludowców w SU, złożony z postów PSL „Wyzwolenie”, PSL „Piast” i Polskiego Zjednoczenia Ludowego, istniał krótko: październik 1919 – styczeń 1920 r.

³¹ *Projekt zmian niektórych artykułów wniesionego dnia 3 listopada 1919 r. przez rząd projektu Ustawy Konstytucyjnej. W: Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej...*, cz. 1, s. 212–215.

³² S. Krukowski, *Konstytucja...*, s. 56.

Prace Komisji Konstytucyjnej SU, zintensyfikowane na początku 1920 r., przebiegały w atmosferze ostrych sporów politycznych. W ich toku ukształtowały się dwa przeciwstawne obozy, których skład najłatwiej zauważyć w odniesieniu do kwestii budzącej najsilniejsze antagonizmy – problemu struktury, a zatem i funkcji ustrojowej, parlamentu. Blok *prosenacki* tworzyli posłowie z klubów: ZLN, NZL, ChD, Klubu Pracy Konstytucyjnej (KPK) oraz Zjednoczenia Mieszczańskiego; a frakcja przeciwna składała się z: PPS, PSL „Wyzwolenie”, PSL „Piaś”, PSL-Lewicy, Narodowej Partii Robotniczej (NPR) oraz przedstawiciela mniejszości żydowskiej. Proporcje siły głosów, mimo zmienności, dawały nieznaczną przewagę blokowi centroprawicowemu. Prosenackie stanowisko wynikało nie tylko z głębszych przekonań ideowo-ustrojowych, lecz było też podyktowane względami bieżącej taktyki politycznej. Centroprawica potrzebowała drugiej izby parlamentu nie tylko w celu hamowania radykalnych zapędów sejmu, lecz również dla wyboru prezydenta przez parlament. Liczono, że pozbawiony silnej pozycji ustrojowej oraz legitymizacji wynikającej z bezpośredniej elekcji przez obywateli, urząd głowy państwa nie będzie atrakcyjny dla popieranego przez ugrupowania centrolewicowe Piłsudskiego³³. Gdy komisja 12 czerwca 1920 r. kończyła swe prace, oba bloki dzieliły zaledwie trzy głosy na korzyść zwolenników senatu. Obóz centroprawicowy opowiadał się za realizacją modelu ustrojowego wzorowanego na projekcie *francuskim*, natomiast centrolewica kreśliła wizję *republiki ludowej*, opartej na rozbudowanym samorządzie terytorialnym, monokameralizmie, powszechnej elekcji prezydenta oraz instytucjach demokracji bezpośredniej³⁴.

Wraz z odparciem natarcia Armii Czerwonej i oddaleniem zagrożenia dla bytu odradzającej się Rzeczypospolitej wznowiono debatę. Ostatni jej etap (sierpień 1920 – marzec 1921) rozgrywał się na forum Sejmu Ustawodawczego – przedmiot obrad stanowił projekt wypracowany przez Komisję Konstytucyjną³⁵. Ostatnie miesiące prac ustrojodawczych przebiegały w atmosferze konfrontacji. Posłowie PPS i NPR negatywnie oceniali ten dokument, uważając go za niedemokratyczny. Socjaliści 18 października 1920 r. zorganizowali strajk powszechny pod hasłem sprzeciwu wobec planu utworzenia drugiej izby parlamentu, bezpośrednio angażując tym samym swych zwolenników w toczone spory. W odpowiedzi ZLN organizował wiece w obronie senatu³⁶.

Dysponując wyraźną koncepcją ustroju, zawartą w projekcie przygotowanym przez Komisję Konstytucyjną, popieraną przez nieznaczną większość jej członków, w październiku 1920 r. Sejm Ustawodawczy rozpoczął proces głosowania nad szczegółowymi poprawkami. O wyjątkowo napiętej atmosferze świadczyły próby zablokowania przez blok centrolewicowy roz-

³³ *Tamże*, s. 58.

³⁴ *Tamże*, s. 61–62.

³⁵ *Ustawa z dn. ... 1920 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W: Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego*, Warszawa 1920, cz. 2, s. 5–59; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 255–258.

³⁶ S. Krukowski, *Geneza...*, s. 256.

wiązań uznanych za najbardziej szkodliwe. Po przegłosowaniu przez SU kompetencji ustawodawczych dla senatu posłowie lewicowi zaczęli protest, doprowadzając do przerwania posiedzenia. W kolejnym miesiącu zażądali przeprowadzenia referendum w sprawie struktury parlamentu. Lewicowe partie chłopskie (PSL „Wyzwolenie” i PSL–Lewica), nie mogąc zablokować planów utworzenia izby drugiej, odmówiły udziału w dyskusjach sejmowych dotyczących tej sprawy. PPS, PSL „Piast” i NPR, dostrzegając przewagę zwolenników senatu, przyjęły łagodniejszą taktykę, podejmując próby nadania mu demokratycznego charakteru. Dzięki temu Dubanowicz zawarł kompromis z centrolewicą – w zamian za rezygnację z obstrukcji parlamentarnej przeprowadzono ponowne głosowanie nad zakresem kompetencji ustawodawczych senatu, co dawało lewicy szansę na ich osłabienie. Mimo tego ludowcy z „Wyzwolenia” nie przerwali protestu i konsekwentnie w styczniu i lutym 1920 r. nie uczestniczyli w głosowaniach nad artykułami dotyczącymi senatu³⁷.

W ostatnich tygodniach przed uchwaleniem ustawy zasadniczej ugrupowania centroprawicowe przeszły do ofensywy, przegłosowując szereg poprawek i równocześnie odrzucając zmiany postulowane przez swych adwersarzy: wyboru głowy państwa w elekcji powszechnej, szerokiego samorządu oraz Izby Pracy. Sukcesem prawicy było wpisanie do projektu obowiązku nauki religii w szkołach w wersji zaproponowanej przez ZLN. Nie została przyjęta również zasada wyboru sędziów pierwszej instancji przez obywateli – forsowana przez PPS i PSL „Wyzwolenie”, choć sędziowie pokoji mieli być wyłaniani tą drogą. Swoiste porozumienie polskich ugrupowań, zarówno prawicowych jak i lewicowych, uniemożliwiło posłom mniejszości żydowskiej znalezienie poparcia dla idei autonomii dla każdej mniejszości. Stanowisko narodowych demokratów w tej kwestii było znane od dawna, lecz u kresu debaty podzielili je – z zupełnie innych powodów – również socjaliści, argumentując, iż opowiadając się za zasadą konsekwentnego rozdziału państwa i religii, nie mogą popierać roszczeń wyznawców religii mojżeszowej³⁸.

Obóz centrolewicowy nie był jednak bezsilny, wprowadzając do projektu szereg postulatów lub przynajmniej łagodząc koncepcje swych przeciwników uważane za najbardziej niedemokratyczne. Sejm ostatecznie nie przyjął zasady, iż prezydentem może być tylko Polak-katolik, wprowadzono do konstytucji szeroki samorząd terytorialny, w szczególny sposób uregulowano prawo własności ziemi, a także przyjęto zasadę bezpłatnej nauki w szkołach państwowych i samorządowych oraz zadeklarowano pomoc stypendialną dla ubogich. Ostatecznie ustalono, że pełen skład senatu będzie wyłaniany w drodze wyborów powszechnych na kadencję równą sejmowej, z projektu Mieczysława Niedziałkowskiego przejęto artykuły o ochronie pracy nieletnich i kobiet, PSL „Piast” przeforsowało zasadę równouprawnienia wyznań przy naczelnym stanowisku Kościoła katolickiego,

³⁷ Tenże, *Konstytucja...*, s. 62–65; szerzej nt. sporu o senat: Tenże, *Geneza...*, s. 255–273.

³⁸ Tenże, *Konstytucja...*, s. 65–66.

konkordat miał być zawarty tylko przez sejm, wykreślono zasadę szkoły wyznaniowej. Wspierając tendencję do porozumienia, Kościół katolicki zrezygnował ze swej reprezentacji w senacie, co w dużym stopniu ograniczyło niezadowolenie centrolewicy³⁹.

W ostatnim okresie prac konstytucyjnych dominowała atmosfera kompromisu i współpracy dotychczas ostro walczących ze sobą bloków sejmowych. O zgodzie na wzajemną rezygnację przez zantagonizowane ugrupowania z części ich postulatów, mającą charakter zawieszenia broni niezbędnego dla umocnienia odradzającego się państwa, świadczy porozumienie z 16 marca 1921 r. Na dzień przed uchwaleniem ustawy zasadniczej dziesięć klubów poselskich wypracowało ugodę, która w istocie otwierała drogę do kolejnej debaty konstytucyjnej. Ustalono, że drugi sejm, wybrany na podstawie wypracowywanej właśnie ustawy zasadniczej, może samodzielnie, bez udziału senatu, dokonać jej rewizji⁴⁰. Dobitnie świadczy ona o braku konsensusu, tzn. pełnego porozumienia, do którego żaden z sygnatariuszy nie zgłasza zastrzeżeń. Porozumienie to, bardzo istotne dla oceny efektów debaty, miało charakter kompromisu – umowy niesatysfakcjonującej w pełni żadnego z podmiotów, będącej „mniejszym złem”, koniecznością dla realizacji wyższych celów, która bynajmniej nie zamyka sporu, lecz jego rozwiązanie odkłada na przyszłość.

Badacz problematyki – Stanisław Krukowski – uznaje, że prawica zwyciężyła w debacie⁴¹. Opinia ta wydaje się nieuzasadniona wobec przytoczonych powyżej faktów, podawanych przez tegoż autora. Sejm Ustawodawczy 17 marca 1921 r. ogromną większością głosów uchwalił konstytucję. Żaden z obozów ukształtowanych w toku ponad dwuletnich sporów nie miał miażdżącej przewagi liczebnej, która pozwalałaby na dyktowanie rozwiązań, nie licząc się ze stanowiskiem oponentów. Jedynie postowie wywodzący się z PSL „Wyzwolenie” zagłosowali przeciwko; pozostałe kluby, zarówno centroprawicowe jak i centrolewicowe, poparły ustawę zasadniczą. Mieczysław Niedziałkowski, przemawiając 17 marca w SU, stwierdził, że socjaliści nie są w pełni usatysfakcjonowani z wielu rozwiązań, lecz podkreślił, iż dominują zalety: republikańska forma państwa, bardzo demokratyczne prawo wyborcze podtrzymane w ustawie zasadniczej, system parlamentarny, równość obywateli wobec prawa, bezpłatne szkolnictwo oraz ochrona pracy⁴².

Przebieg debaty konstytucyjnej, szczególnie jej ostatnie miesiące od jesieni 1920 r., wyraźnie dowodzą kompromisowego charakteru jej rezultatów. Decydującymi czynnikami, obok wyraźnych w pierwszych miesiącach debaty (do połowy 1919 r.) inspiracji ideologicznych i reprezentowania interesów określonych grup elektoratu przez poszczególne stronnictwa, stały się układ sił w parlamencie mierzony liczbą głosów, a także rozwój sytu-

³⁹ *Tamże*, s. 67–69.

⁴⁰ *Tamże*, s. 68.

⁴¹ *Tamże*, s. 67.

⁴² *Sprawozdanie stenograficzne z 221. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dn. 17 marca 1921 r.*, t. 4–5.

acji zewnętrznej. Walka zbrojna o kształt granicy wschodniej, a także groźba upadku państwa pod naporem wojsk radzieckich latem 1920 r. stanowiły ważne czynniki skłaniające parlamentarzystów do kompromisu dla dobra Rzeczypospolitej. Potrzeba wzmocnienia Polski w oczach innych państw wynikała również z wymogów stawianych przez mocarstwa zwycięskie w Wielkiej Wojnie, a także z konieczności przekonania społeczeństwa o sile i atrakcyjności Rzeczypospolitej, co wyłożył Niedziałkowski, podkreślając, iż dzięki konstytucji „był niepodległy Polski utrwalił się ostatecznie; [...] Pragniemy więc oświadczyć z tej trybuny ludowi pracującemu Górnego Śląska, że głosując w dniu 20 marca za Polską, wypowie się za przyłączeniem do Państwa mającego warunki niezbędne dla demokratycznego rozwoju”⁴³. Nie bez znaczenia były także relacje wewnętrzne i rywalizacja poszczególnych sił politycznych. Dobrym przykładem jest zmiana stanowiska narodowych demokratów, którzy w obawie przed wyborem Józefa Piłsudskiego zdecydowali się, wbrew swym pierwotnym koncepcjom, poprzeć rozwiązanie ustrojowe osłabiające pozycję ustrojową prezydenta.

Konstytucja z 1921 r. nie była wyłącznym zwycięstwem ani ugrupowań centroprawicowych, ani też centrolewicowych. Szybko narastająca krytyka funkcjonowania systemu politycznego upatrywała źródło jego niedoskonałości w samej ustawie zasadniczej, tym samym spory o ustrój trwały niemal nieprzerwanie.

3. Główne wizje ideowe odrodzonej Polski

Duża liczba projektów oraz różnorodność inspiracji ideowych i wizji ustrojowych w nich zawartych pozornie wskazuje na ich antagonistyczny charakter. Wprawdzie poszczególne rozwiązania przygotowane przez ugrupowania lewicowe były nie do pogodzenia z koncepcjami prawicy, w myśl zasady „gry o sumie zerowej”, w której wygrywa tylko jedna wizja Polski: np. socjalistycznej, konserwatywnej czy nacjonalistycznej. Głębsza analiza i szersze spojrzenie na cały okres debaty z lat 1918–1921 wskazuje jednak na komplementarny charakter projektów zaproponowanych przez główne siły polityczne z tego okresu. Różnicowanie interesów poszczególnych grup społecznych oraz dywersyfikacja ideowa społeczeństwa były obiektywną cechą sytuacji politycznej i ówczesnego stanu świadomości politycznej. Sprzeczność wizji, np. struktury i funkcji parlamentu, wyłaniająca się przy porównaniu propozycji ustrojowych PPS i ZLN jest wręcz oczywista i nieprzezwykła, lecz dopiero uwzględnienie całej panoramy stanowisk ideologicznych zarysowanych w toku debaty pozwoliło na dostrzeżenie jej istoty. Wielość i różnorodność zadań i wyzwań, jakie musieli rozstrzygnąć przywódcy odradzającej się Rzeczypospolitej, odślania pełen obraz debaty, uwzględniający główne stanowiska, gdyż ani żaden z projektów, ani żadna z sił politycznych będąca jego źródłem, nie reprezentowała – wbrew deklaracjom i silnemu przekonaniu – interesu ogólnie-

⁴³ *Tamże*, t. 5.

społecznego, lecz dążenia partykularne. Idea dobra wspólnego wyłoniła się w procesie wypracowywania kompromisu konstytucyjnego, w trakcie którego dominujące stanowiska ścierały się i były wzajemnie uzgadniane. By dostrzec kompromisowy charakter konstytucji z marca 1921 r., warto skupić się na poszukaniu idei przewodnich oraz określeniu przynależności ideologicznej wizji ustrojowych zaproponowanych w początkowej fazie debaty (do maja 1919 r.), gdy jej uczestnicy poprzestawali na zgłaszaniu propozycji. Uwzględniając najistotniejsze problemy społeczno-polityczne Druhej Rzeczypospolitej oraz dominujące wówczas nurty myśli politycznej, należy wyróżnić cztery główne stanowiska ideologiczne⁴⁴:

- a) konserwatywne – reprezentowane przez projekt przygotowany przez „Ankiety”, którego cechą wyróżniającą była próba pogodzenia elitarnych koncepcji polityki wywodzących się z XIX stulecia z demokratycznymi wymogami współczesności;
- b) ludowe – materializowane w formie *Podstawy Ładu Rzeczypospolitej Polskiej* autorstwa Włodzimierza Wakara, zawierające wizję radykalnej demokracji, inspirowane koncepcją *Polski Ludowej* wypracowaną przez ruch ludowy na przełomie XIX i XX wieku⁴⁵;
- c) socjalistyczne – wyrażone w *Tymczasowej Ustawie Konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej* opracowanej przez Mieczysława Niedziałkowskiego, kreślące zarys ustroju przejściowego, umożliwiającego ewolucyjne przekształcenie w państwo socjalistyczne;
- d) nacjonalistyczne – włączone do debaty poprzez projekt konstytucji autorstwa Stanisława Głabińskiego, myślą przewodnią była koncepcja demokratycznego państwa narodowego opartego na zasadzie suwerenności Polaków i ograniczeniu praw politycznych mniejszości narodowych.

W celu uchwycenia istoty wyróżnionych stanowisk wystarczające wydaje się porównanie dwóch zasadniczych elementów każdego wariantu wizji demokratycznej: definicji podmiotu władzy zwierzchniej i zarazem dzierżyciela praw politycznych oraz struktury i sposobu kreowania składu osobowego parlamentu, wyraźnie odślanających projektowaną funkcję ustrojową⁴⁶.

Podstawowym wyzwaniem dla członków „Ankiety” było pogodzenie ich elitarnych i zachowawczych poglądów z wymogami sytuacji w 1919 r. Demokratyczne prawo wyborcze oraz wyłoniony na jego podstawie Sejm Ustawodawczy, a także reformy socjalne zapowiedziane przez rządy Daszyńskiego i Moraczewskiego, stawiały konserwatystów przed dylematem – obywać przy swych pryncypiach ideowych i ulec politycznej marginalizacji czy też zaproponować konstrukcję ustrojową, której istota zawiera się w określeniu *konserwatywna demokracja*. Podejmując wyzwanie, członkowie „Ankiety”, pracującej pod przewodnictwem prof. Michała Bobrzyńskie-

⁴⁴ K. Jajecznik, *Projekt konserwatywnej konstytucji odrodzonej Polski*, „Społeczeństwo i Polityka” 2006, nr 2, s. 79–80.

⁴⁵ J. Jachymek, *Polska Ludowa – ideał państwa ruchu ludowego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”. Sect. F: Historia Vol. 51 (1996), s. 271–286.

go, stworzyli koncepcję, będącą próbą pogodzenia sprzecznych tendencji⁴⁷. Piastunem suwerenności miał być ogół obywateli, sprawujący władzę wyłącznie w formie pośredniej, dzięki posłom wybieranym zgodnie z zasadami powszechności i równości. Tym samym Izba Poselska materializowała w dokumencie pierwiastki demokratyczne. Jej dopełnieniem miał być senat, którego 3/4 członków pochodziłoby z elekcji dokonywanej przez sejmiki wojewódzkie i Radę Warszawy, pozostałą czwartą część stanowiliby obywatele wybitnie zasłużeni, kooptowani przez sam senat. Struktura dwuizbowego sejmiku wyraźnie ilustruje dążenie do pogodzenia demokratycznych wymogów sytuacji oraz zamiaru hamowania radykalnych reform dzięki kontroli sprawowanej przez elitę otwartą. Izba Poselska była warunkiem demokratycznego charakteru projektowanego ustroju, senat zaś pozostawałby ostoją tendencji zachowawczych⁴⁸.

Odmienne zamiary przyświecały twórcom obu nurtów myśli plebejskiej – chłopskiej i robotniczej⁴⁹. Wprawdzie występowały między nimi znaczące różnice, jednak łączyła je idea głębokiej demokratyzacji ustroju politycznego, umożliwiającego nie tylko polityczną, lecz również społeczno-gospodarczą emancypację mas ludowych.

Projekt przygotowany przez Włodzimierza Wakara wyprzedzał wszystkie pozostałe propozycje pod względem upodmiotowienia, przewidując ustrój organów państwowych, dzięki któremu wszyscy obywatele mogliby, w niespotykanym w innych dokumentach stopniu, uczestniczyć w decyzjach organów państwowych oraz nieustannie kontrolować ich działanie⁵⁰. Po ukończeniu „nauki obywatelskiej”, przygotowującej do aktywnego udziału w polityce, każdy obywatel dysponowałby szerokim katalogiem instrumentów demokracji bezpośredniej, dzięki czemu miałby np. indywidualne (!) prawo inicjatywy ustawodawczej oraz przywilej decydowania w referendum. W drodze elekcji miał być kreowany nie tylko skład jednoizbowego sejmiku, lecz również szereg organów władzy wykonawczej, np. Urząd Rolny (odpowiednik ministerstwa rolnictwa) wybierany przez chłopów. Zasada elekcji dotyczyłaby nawet sędziów. Przyjęcie koncepcji powszechnego prawa własności oraz traktowanie pracy jako nadrzędnej wartości konstytucyj-

⁴⁶ Rozstrzygnięcia w zakresie systemu rządów, stosunek do instytucji demokracji bezpośredniej, charakterystyka katalogu praw i obowiązków obywatelskich oraz pozostałe uregulowania objęte projektami ustawy zasadniczej są wypadkową podstawowych rozstrzygnięć zawartych w koncepcji suwerenności oraz roli ustrojowej parlamentu.

⁴⁷ *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. W: Michał Bobrzyński o potrzebie „silnego rządu” w Polsce. Wstęp, wybór i oprac. P. Majewski, Warszawa 2001, s. 144–170; A. Ajnenkiel, *Spór...*, s. 210–212; K. Jajecznik, *Ku Rzeczypospolitej...*, s. 99–102; Tenże, *Projekt...*, s. 79–89; W. Komarnicki, *dz.cyt.*, s. 149–161; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 22–59; Tenże, *Konstytucja...*, s. 32–37.

⁴⁸ S. Krukowski, *Konstytucja...*, s. 37.

⁴⁹ M. Śliwa, *Ludowcy...*, s. 9–23.

⁵⁰ *Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej...*, cz. 1, s. 187–196; K. Jajecznik, *Ku Rzeczypospolitej...*, s. 103–107; Tenże, *Wizja Polski Ludowej w projekcie konstytucji Włodzimierza Wakara*, „Społeczeństwo i Polityka” 2006, nr 3, s. 107–113; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 70–74; Tenże, *Konstytucja...*, s. 37–39.

nej stanowiło podstawy dla dokonywania głębokich reform społeczno-gospodarczych. Egalitarne przekonania autora projektu – paradoksalnie – doprowadziły go do zanegowania zasady równości praw politycznych, gdyż proponował on przyznanie mniejszości żydowskiej specjalnego obywatelstwa, opowiadając się tym samym za jej uprzywilejowaniem, motywowanym zamiarem zatarcia dotychczasowej dyskryminacji.

Mieczysław Niedziałkowski wyrażał przekonanie, charakterystyczne dla dominującego nurtu w polskiej myśli socjalistycznej, że państwo demokratyczne stanowi jedyną drogę do socjalizmu⁵¹. Suwerenność przyznawał ogółowi obywateli – co udowodnił jako jeden z twórców ordynacji wyborczej z listopada 1918 r. – lecz równocześnie naruszał tę zasadę. Jednoizbowy, wedle autora projektu, sejm miał być wyłaniany przez ogół obywateli. Jego dopełnienie stanowiłaby Izba Pracy. Sposób kreacji składu osobowego oraz zakres kompetencji wyraźnie dowodzą, że pełniłaby ona funkcję izby parlamentarnej, reprezentującej interesy ludzi pracy najemnej, a więc wielomilionowej elity otwartej, nie zaś wszystkich obywateli. Wprawdzie Niedziałkowski kierował się intencją upodmiotowienia szerokich mas pracujących, lecz faktycznie dyskryminował tym samym pozostałych obywateli. Izba Pracy, wedle wizji PPS, stanowiłaby swoisty „senat robotniczy”, którego główną funkcją byłoby wspomaganie reform socjalnych, nie zaś ich hamowanie, jak w przypadku drugiej izby w propozycji „Ankiety”⁵². Naruszeniem zasady równości był również postulat zawarty w *Tymczasowej Ustawie Konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej*⁵³ przyznania autonomii oraz przedstawiciela w rządzie każdej z mniejszości narodowych. W przypadku jego realizacji – węższe prawa otrzymałoby Polacy oraz ludzie utrzymujący się z innych źródeł niż praca najemna.

Odmienne idee stanowiły podstawę projektu ustawy zasadniczej opracowanego przez Stanisława Głąbińskiego. Opierał się on na fundamentalnej dla narodowych demokratów zasadzie ustrojowej – dywersyfikacji praw politycznych obywateli wynikającej z ich przynależności narodowej. Suwerenem, wedle tej koncepcji, miał być wyłącznie naród polski, natomiast członkowie mniejszości narodowych – podejrzewani o nielojalność wobec Rzeczypospolitej – dysponowałiby ograniczonymi prawami politycznymi. Prawa cywilne miały być równe dla wszystkich obywateli. Zastosowana przez Głąbińskiego zasada personalności obowiązywania prawa

⁵¹ M. Śliwa, *Myśl polityczna Mieczysława Niedziałkowskiego (1893–1940)*, Warszawa 1980, s. 85–129; Tenże, *Myśl polityczna Mieczysława Niedziałkowskiego. W: W kręgu twórców myśli politycznej. Zbiór studiów*, Wrocław 1983, s. 206–214; zob. S. Michałowski, *Myśl polityczna Polskiej Partii Socjalistycznej (1918–1939)*, Lublin 1994, s. 147–176; M. Śliwa, *Polska myśl socjalistyczna (1918–1948)*, Wrocław 1988, s. 39–49.

⁵² M. Śliwa, *Ludowcy...*, s. 63–64.

⁵³ *Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej. W: Mieczysław Niedziałkowski o demokracji i parlamentarystyce. Wstęp, wybór i oprac. M. Śliwa*, Warszawa 1996, s. 25–45; A. Ajnenkiel, *Spór...*, s. 215–216; K. Jajecznik, *Ku Rzeczypospolitej...*, s. 108–112; Tenże, *Przez demokrację do socjalizmu – projekt konstytucji autorstwa Mieczysława Niedziałkowskiego*, „Społeczeństwo i Polityka” 2006, nr 4, s. 109–116; W. Komarnicki, *dz.cyt.*, s. 181–189; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 108–117; Tenże, *Konstytucja...*, s. 43–46.

służyłaby uprzywilejowaniu narodu rządzącego i tym samym dyskryminacji, co nie jest równoznaczne z całkowitym pozbawieniem praw, pozostałych obywateli⁵⁴.

Wszystkie omawiane projekty kreśliły wizję demokratyczne, choć zarazem bardzo odmienne, wręcz wykluczające się. Ich konfrontacja i częściowe uwzględnianie inspiracji lub nawet konkretnych przepisów w nich zawartych dowodzą nie tylko kompromisowego charakteru treści konstytucji z 1921 r., lecz są również argumentem na rzecz tezy o jej przygotowywaniu w formie otwartej i pluralistycznej debaty politycznej. Koncepcje ustrojowe konserwatystów, ugrupowań plebejskich – socjalistów i ludowców, oraz narodowych demokratów zmierzały w odmiennych kierunkach, wynikały ze sprzecznych wartości, lecz wszystkie były demokratyczne. Opierały się na aksjomacie suwerenności wielomilionowych grup obywateli, choć równocześnie naruszały deklarowaną równość praw. Zasada egalitaryzmu nie była konsekwentnie przestrzegana w celu uprzywilejowania różnych grup społecznych, co jednak nie likwidowało demokracji. Były to w istocie jej warianty, polegające na ideologicznie motywowanym określeniu podmiotowego aspektu ludowładztwa. W zależności od sposobu rozumienia części *demos* interesy odpowiedniej grupy społecznej były preferowane w danej wizji ustrojowej. Dlatego też postulowany zakres wpływu szerokich mas społecznych bezpośrednio na decyzje polityczne lub choćby na wybór przedstawicieli był zróżnicowany. Wynikał z ogólnego stosunku danego ugrupowania do demokracji, przy czym zasadniczo ugrupowania lewicowe dążyły do daleko idącej demokratyzacji, postrzeganej jako środek do urzeczywistnienia głębokich reform społeczno-gospodarczych, a partie prawicowe postrzegały ludowładztwo bardziej jako konieczność niż zdobycz, obawiając się destabilizacji i wyostrenia konfliktów wewnętrznych⁵⁵.

4. Konkluzje

Analiza przebiegu prac ustrojodawczych oraz projektów ustawy zasadniczej z lat 1918–1921 pozwala na przyjęcie następujących tez:

1. Forma i wypracowane treści jednoznacznie wskazują na w pełni **demokratyczny charakter debaty** – jej istotą był spór w wymiarze:
 - a) ideowym – między wariantami demokracji: konserwatywnym (proj.

⁵⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. W: Stanisław Głąbiński o ustroju państwa polskiego i parlamentarystyce. Wstęp, wybór i oprac. J. Kornaś, Warszawa 1999, s. 38–61; A. Ajnenkiel, *Spór...*, s. 216–217; K. Jajecznik, *Wizja systemu politycznego w myśli państwowej Stanisława Głąbińskiego*, „Rocznik Nauk Politycznych” Nr 8 (2005), s. 287–309; K. Jajecznik, *Ku Rzeczypospolitej...*, s. 112–115; por.: J. Kornaś, *Ustrój polityczny państwa polskiego w koncepcji Stanisława Głąbińskiego*. W: *Śląsk, Polska, emigracja. Studia dedykowane profesorowi Andrzejowi Pilchowi*. Pod red. I. Paczyńskiej, Kraków 2002, s. 461–470; W. Komarnicki, *dz.cyt.*, s. 189–194; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 117–127; Tenże, *Konstytucja...*, s. 46–49.

⁵⁵ R. Wapiński, *Polska wyśniona i rzeczywista (listopad 1918 – grudzień 1922). Przyczynek do dziejów świadomości społecznej w pierwszych latach niepodległości*. W: *Od obcego panowania do niepodległego państwa. Materiały sesji naukowej zorganizowanej na 70-lecie odbudowy Państwa Polskiego*. Pod red. M. Wojciechowskiego, Toruń 1991, s. 47–49.

- „Ankiety”), ludowo-socjalistycznym (proj. PPS, W. Wakara i PSL „Wyzwolenie”) i nacjonalistycznym (proj. ZLN);
- b) ustrojowym – zogniskowany wokół stopnia demokratyzacji ustroju (szczególnie: pozycja i sposób wyboru głowy państwa, struktura, powoływanie i funkcja parlamentu, instytucje demokracji bezpośredniej, status mniejszości narodowych).
2. Efektem debaty był **kompromis ideowo-ustrojowy** – ani ugrupowania prawicowe, ani lewicowe nie zdominowały konstytucji marcowej, co w przyszłości okazało się jedną z głównych przyczyn niezadowolenia z konstytucji prezentowanego przez niemal wszystkie partie, z czasem będącego źródłem formułowania projektów jej rewizji.
 3. Debata i jej rezultaty **trwale wpisały ideę demokracji do kanonu dwudziestowiecznych polskich tradycji politycznych**, wyrażaną poprzez konstytucyjną zasadę suwerenności zbiorowej obywateli, a materializowaną w formie wyborów powszechnych i równych, będących jedynym źródłem legitymizacji najwyższych organów władzy wykonawczej i ustawodawczej – autorytarne, a nawet totalitarne, doświadczenia wieku XX, mimo trwania przez większą część tegoż stulecia (1926–1989), nie przeczą omawianej tezie, gdyż reżimy niedemokratyczne posługiwały się fasadą ludowładztwa, co oznacza, że pełne porzucenie tej idei okazało się niemożliwe (z wyjątkiem okresu okupacji w czasie II wojny światowej).

Teza pierwsza, o demokratycznym charakterze debaty, nie budzi wątpliwości. Stosunek wszystkich podmiotów, uczestniczących w pracach konstytucyjnych z lat 1918–1921, do konstytucyjnych zasad reżimu demokratycznego (zbiorowej suwerenności obywateli, pluralizmu politycznego, swobodnej alternacji podmiotów sprawujących władzę, odpowiedzialności politycznej władzy wykonawczej przed suwerenem lub jego reprezentantami) był jednoznacznie pozytywny. Wprawdzie poszczególne projekty ustawy zasadniczej naruszały zasadę równości praw politycznych obywateli, deklarowaną równocześnie przez owe dokumenty, lecz nie traciły one charakteru demokratycznego⁵⁶. Były to odmienne warianty ludowładztwa, inspirowane różnorodnymi ideologiami i preferujące interesy poszczególnych grup społecznych. Mimo tego wszystkie projekty jako podmiot piastujący władzę zwierzchnią w państwie wskazywały wielomilionowe zbiorowości. Jednocześnie obywateli wyłączeni z owych grup mieliby ograniczone prawa polityczne, dysponując zarazem pełnią praw cywilnych, równych dla ogółu obywateli. Tym samym propozycje ustroju politycznego zgłaszane przez główne siły polityczne opierały się na demokratycznym aksjomacie⁵⁷, a toczony spory dotyczyły wyłącznie wariantu ludowładztwa. Istota demo-

⁵⁶ Członkowie „Ankiety” dążyli do wykreowania elity skupionej w senacie; projekt autorstwa W. Wakara przewidywał uprzywilejowanie mniejszości żydowskiej; M. Niedziałkowski przyznawał szersze prawa pracownikom najemnym oraz mniejszościom narodowym; S. Głąbiński planował uprzywilejowanie Polaków, dyskryminując mniejszości narodowe.

⁵⁷ M. Śliwa, *Ludowcy...*, s. 59.

kracji nie była przez żaden z podmiotów kwestionowana. Rezultatem debaty był reżim w pełni demokratyczny, zgodny ze współczesnymi kanonami – powszechne i równe wybory, brak cenzusów. Pod tym względem Rzeczpospolita wyprzedziła państwa Zachodu, choć tam proces demokratyzacji przebiegał ewolucyjnie, a więc z pewnym opóźnieniem, ale za to trwale. W Polsce natomiast demokracja „wybuchła” wraz z niepodległością, była nietrwała z przyczyn geopolitycznych, ale też ze względu na powolność procesu tworzenia się demokratycznej kultury politycznej. Dodatkowo jej rozwój zakłócały długotrwałe okresy pozorów demokracji (1926–1989) rozumianej jako pluralizm podmiotów i swoboda alternacji władzy.

Również forma prac konstytucyjnych po odzyskaniu niepodległości nie budzi zastrzeżeń co do jej demokratycznego charakteru. Stopień otwartości debaty, wyrażający się w poszanowaniu zasad: pluralizmu projektów, różnorodności wizji ideowych, wielości i swobody działania podmiotów debaty, jawności prac i uwzględniania oczekiwań społecznych, był bardzo wysoki. W pracach nad ustawą zasadniczą uczestniczyli przede wszystkim posłowie, reprezentujący główne siły polityczne, mające demokratyczną legitymizację. Konstytucja została przygotowana i uchwalona przez parlament, a więc w sposób w pełni zgodny z zasadami demokracji⁵⁸. Debata wykroczyła poza parlament. W rezultacie mobilizacji swych zwolenników przez partie polityczne oraz relacjonowania jej przez prasę, budziła emocje i zaangażowanie nie tylko polityków, lecz również wielu „zwykłych” obywateli. Miała zatem w pełni otwarty charakter, dzięki któremu piastuni władzy zwierzchniej wyrażali swe stanowisko zarówno w sposób bezpośredni – poprzez udział w manifestacjach, oraz pośredni – poprzez działania posłów Sejmu Ustawodawczego. W historii Polski XX wieku tylko dwukrotnie prace ustrojodawcze miały charakter otwartej debaty – przed uchwaleniem ustaw zasadniczych z lat 1921 i 1997. Konstytucje z lat 1935 i 1952 były przygotowywane przez członków elit rządzących; pluralizmu projektów ani udziału obywateli w decydowaniu o kształcie ustrojowym państwa nie dopuszczano. Było to tym większe osiągnięcie odradzającej się Polski, gdyż demokratycznym nastrojom społeczeństwa nie towarzyszyły odpowiednie tradycje i typ kultury politycznej. Jedynie mieszkańcy byłego zaboru austriackiego mogli korzystać przed rokiem 1918 z instytucji autonomii galicyjskiej stopniowo zmierzającej w kierunku współczesnych standardów demokracji.

Wobec znaczącego zróżnicowania postaw ideowych głównych sił politycznych uczestniczących w debacie ważną cechą jej rezultatów, szczególnie w kontekście idei demokracji, jest kompromisowy charakter.

Michał Śliwa twierdzi, że batalię o kształt ustrojowo-ideowy prowadzoną w trakcie debaty konstytucyjnej wygrali narodowi demokraci, pisząc: „jednakże ostatecznie zwyciężyła *narodowodemokratyczna koncepcja ustroju*

⁵⁸ W XX wieku w Europie ustawy zasadnicze tylko dwóch państw, których demokratyczny charakter nie jest kwestionowany, zostały przygotowane bez udziału parlamentu. Pracami ustrojodawczymi kierowali prezydenci, natomiast legitymizacja została zapewniona dzięki akceptacji konstytucji przez obywateli w referendum. Ten sposób tworzenia podstaw ustroju dotyczył konstytucji V Republiki Francuskiej z 1958 r. oraz konstytucji Federacji Rosyjskiej z 1993 r.

państwa. Ale nie w pełni [wyróżn. – aut.]. W konstytucji marcowej uwzględniono bowiem niektóre rozwiązania i propozycje sformułowane przez socjalistów i ludowców. Wywarli oni poważny wpływ na kształt i strukturę państwa w tych jego elementach, które przywykliśmy określać jako nowoczesne i demokratyczne⁵⁹. Pierwsze zdanie i generalna wymowa cytowanej opinii wydaje się przesadna, nie tylko wobec podkreślania w innym miejscu przez tego badacza znaczącej roli socjalistów w debacie⁶⁰. Wkrótce po uchwaleniu konstytucji marcowej narodowi demokraci stali się jednymi z najbardziej zdecydowanych jej krytyków, co bynajmniej nie deprecjonuje ich wpływu na kształt ustawy, gdyż rozczarowanie funkcjonowaniem ustroju nie zaprzecza istotnemu, lecz nieswobodnemu, udziałowi w jej projektowaniu. Ważniejszym argumentem jest wyraźna dominacja w początkowym okresie odradzania się niepodległej Polski środowisk o przekonaniach centrolewicowych. Była ona możliwa głównie dzięki roli Józefa Piłsudskiego jako Tymczasowego Naczelnika Państwa, który powołał rząd Jędrzeja Moraczewskiego oraz zaprosił do współpracy polityków lewicowych. Przykład ordynacji wyborczej z listopada 1918 r., ogłoszonej w formie dekretu Tymczasowego Naczelnika Państwa, a przygotowywanej przy znaczącym udziale przywódców centrolewicy (Niedziałkowski z PPS, Thugutt z PSL „Wyzwolenie”) wyraźnie to ukazuje. Jak podkreśla sam Michał Śliwa, to właśnie ordynacja, stając się podstawą pierwszych wyborów parlamentarnych w Drugiej Rzeczypospolitej, stworzyła swoisty precedens, przełom historyczny⁶¹. Demokratyczny charakter wyborów do Sejmu Ustawodawczego (w odniesieniu do tych obszarów, na których elekcja posłów faktycznie się odbyła), uniemożliwiał odwrót od powszechności i równości, jak i przede wszystkim od samej zasady demokratycznej legitymizacji najwyższych organów państwowych. Tym samym w istocie to ugrupowania lewicowe zainicjowały funkcjonowanie reżimu demokratycznego w XX-wiecznej Polsce, gdyż ich przywódcy – wówczas do grona tego można było zaliczyć również Józefa Piłsudskiego – doprowadzili do ukonstytuowania się w sposób demokratyczny Sejmu Ustawodawczego, w trakcie zaś jego prac nad ustawą zasadniczą stanowili łącznie współdecydującą siłą polityczną. Tezy tej nie przekreśla nawet uznanie, iż konstytucja uchwalona 17 marca 1921 r. zawierała szereg konkretnych rozwiązań ustrojowych oraz inspiracji ideowych wprowadzonych do niej przez ugrupowania prawicowe, gdyż to nie konkretne i nietrawne przepisy regulujące np. funkcjonowanie systemu rządów, lecz naczelne wartości i zasady funkcjonowania systemu politycznego ustanowione u zarania *Drugiej Niepodległości*, przesądzały o kierunku ewolucji politycznej Polski w XX wieku. Warto też podkreślić świadomość swego wpływu i znaczącą satysfakcję z rezultatów prac konstytucyjnych, wyczerpująco i jednoznacznie zaprezentowanych przez Mieczysława Niedziałkowskiego, który, przemawiając 17 marca 1921 r. na forum Sejmu

⁵⁹ M. Śliwa, *Polska myśl polityczna...*, s. 74.

⁶⁰ Tenże, *Ludowcy...*, s. 68.

⁶¹ Tenże, *Polska myśl polityczna...*, s. 68.

Ustawodawczego, powiedział: „Nie wszystkie nasze wysiłki zostały uwieńczone powodzeniem. [...] nie możemy oddać za całością konstytucji swych głosów. Uważamy niemniej za obowiązek stwierdzić [...], że z dniem uchwalenia konstytucji Polska staje w rządzie nowożytnych państw demokratycznych”, dodając szereg argumentów na rzecz tej tezy: „Uzyskaliśmy bowiem szereg rzeczy [...]. Republikańska forma rządów nie może odtąd ulec zakwestionowaniu; Rzeczpospolita posiada jedno z najbardziej demokratycznych w Europie praw wyborczych; odpowiedzialność parlamentarna ministrów została przeprowadzona w pełni i konsekwentnie; pracę ludzką uznano za podstawę bogactwa narodu; ustalono zasady fundamentalne wolności politycznych, równych praw dla wszystkich obywateli”. Podsumowując, przywódca socjalistów ocenił ustawę zasadniczą jako istotny, lecz zarazem niepełny sukces, gdyż „te zdobycze pozwalają nam powitać konstytucję niniejszą [...] jako zwycięstwo, częściowe przynajmniej demokracji [...]. Ustawa uchwalana dzisiaj, nie wystarcza nam jednak [...]. W urzeczywistnieniu demokracji zupełnej widzimy drogę najwygodniejszą do nowego ustroju społecznego, do socjalizmu”⁶².

Innym przykładem jest trudna do przecenienia rola decyzji rządu Ignacego Daszyńskiego o wprowadzeniu podstawowej opieki socjalnej, jak np. ośmiogodzinnego dnia pracy i powszechnych, obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Były to niewątpliwe zdobycze ludzi utrzymujących się z pracy najemnej, wprowadzone do ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej przez polityków ugrupowań lewicowych. Stały się one niezmiennym elementem ustroju konstytucyjnego XX-wiecznej Polski w odniesieniu do sfery społeczno-gospodarczej, będąc w istocie znaczącym sukcesem socjalistów współtworzących ustrój Polski w latach 1918–1921. Opinię tę podziela Andrzej Friszke, pisząc, iż „rząd ten spełnił zasadniczą rolę polityczną, podobnie jak następny rząd Moraczewskiego [...]. Położył fundament pod ustrój państwa jako republiki demokratyczno-parlamentarnej, wprowadził prawa demokratyczne dla obywateli i zainicjował postępowe ustawodawstwo społeczne. [...] Rządy ludowe nadały tworzącemu się państwu orientację demokratyczną, sprzeczną z pragnieniami konserwatystów i niespełniającą oczekiwań nacjonalistów”⁶³.

Obok Niedziałkowskiego, umiarkowane zadowolenie z treści konstytucji wykazywał również Stanisław Głąbiński, reprezentujący narodowych demokratów w Komisji Konstytucyjnej SU⁶⁴. Niepełna satysfakcja liderów prac ustrojodawczych obu głównych, wzajemnie antagonistycznych sił politycznych, współtworzących ustawę zasadniczą z marca 1921 r., wyraźnie ilustruje jej kompromisowy charakter.

Teza trzecia, o zapoczątkowaniu i utrwaleniu demokracji w dwudziestowiecznej Polsce, może pozornie wydawać się trudna do obrony wobec wie-

⁶² *Sprawozdanie stenograficzne z 221. posiedzenia...*, t. 4–5.

⁶³ A. Friszke, *O kształt niepodległej*, Warszawa 1989, s. 196.

⁶⁴ Zob. S. Głąbiński, *Położenie wewnętrzne i drogi naprawy*. W: *Stanisław Głąbiński...*, s. 119–120; Tenże, *Przemówienie nad projektem nowelizacji Konstytucji*. W: *Tamże*, s. 141.

lu dekad funkcjonowania reżimów autorytarnych. Należy jednak pamiętać, iż suwerenność ogółu obywateli okazała się nie tylko trwalsza niż szcze-gółowe rozwiązania konstytucyjne, częstokroć modyfikowane już w okresie międzywojennym, lecz pełniła rolę prymarną względem owych uregulo-wań. O ile zasada dzierżenia władzy zwierzchniej przez obywateli, pomimo że faktycznie nie obowiązywała w latach 1926–1989, stała się częścią poli-tycznego *sacrum* dwudziestowiecznej tradycji politycznej Polski, o tyle suk-cesy poszczególnych ugrupowań, np. narodowych demokratów, odniesio-ne w debacie, okazały się znacznie mniej trwałe. Doskonałą ilustracją oma-wianej prawidłowości jest obowiązek wierności Rzeczypospolitej wprost przejęty z projektu autorstwa Stanisława Głąbińskiego. W późniejszym okresie zasada ta nie stanowiła świętości w praktyce politycznej (szczegól-nie w latach 1945–1989).

Z podstawowych wartości zaszczepionych w polskiej tradycji politycznej w toku debaty – zasad wyborczych powszechności i równości jako funda-mentów legitymizacji systemu politycznego – nigdy nie zrezygnowano w wieku XX, lecz niedemokratyczne reżimy funkcjonujące w latach 1926–1989 wypaczały ich istotę, posługując się wyborami jako fasadą dla swych autorytarnych zapędów. Konieczność przeprowadzania, choćby po-zorowanych, wyborów została trwale wpisana w sposób funkcjonowania państwa polskiego w wieku XX, stając się trudnym do przecenienia składni-kiem współczesnych polskich tradycji politycznych. Debata konstytucyjna z pierwszych lat niepodległości niewątpliwie przyczyniła się do umocnienia idei ludowładztwa w polskiej myśli politycznej, nawet mimo odejścia w kie-runku praktyk autorytarnych. Była demokratycznym procesem wychowania w tym duchu elit politycznych Drugiej Rzeczypospolitej oraz całego społeczeństwa.

Debata konstytucyjna z lat 1918–1921 stanowiła początek polskiej współczesnej demokracji – przesądziła o jej kształcie, będąc ważnym ele-mentem procesu restytucji państwa i kształtowania jego podstaw ustrojowych. Wprawdzie demokracja zapoczątkowana w pierwszych latach istnie-nia Drugiej Rzeczypospolitej nie przetrwała długo, z jej pozorów – jak po-kazała historia XX stulecia – nie można było się już wycofać. Od 1919 r. regularnie, z wyjątkiem lat II wojny światowej, w Polsce odbywały się wybory i formalnie żaden ośrodek władzy nie zakwestionował aksjomatu o suwe-renności obywateli – w jakim stopniu owe elekcje były demokratyczne to już odrębne zagadnienie, w każdym okresie uwarunkowane jego specyfi-ką. Warto podkreślić, iż „odpływy” demokracji w Polsce nie były wyłącznie wynikiem działania czynników wewnętrznych, lecz wpisywały się w tenden-cję przemian właściwą niemal wszystkim państwom tej części Europy. W tym też sensie Polska dwudziestowieczna nie odwróciła się od demokra-cji, choć ta w Europie Środkowo-Wschodniej – ponownie po 1989 r. – do-piero się kształtuje.