

Konrad Jajecznik

Przez demokrację do socjalizmu – projekt konstytucji autorstwa Mieczysława Niedziałkowskiego

Zarys myśli politycznej Mieczysława Niedziałkowskiego

Polska myśl socjalistyczna, podobnie jak np. konserwatywna czy nacjonalistyczna, nie była monolitem. Jedną z głównych osi podziału w obrębie omawianej ideologii był stosunek do niepodległości.

Reprezentanci odłamu internacjonalistycznego, jak Ludwik Waryński i założone przez niego ugrupowanie (Międzynarodowa Socjalno-Rewolucyjna Partia „Proletariat”) czy Róża Luksemburg, przejęli zaczerpnięte z *Manifestu Komunistycznego* przekonanie, że „robotnicy nie mają ojczyzny”. Tzw. prąd marksistowski w polskiej myśli socjalistycznej odrzucał ideę niepodległości, opierając się na przekonaniu, iż odbudowana Polska nieuchronnie będzie państwem kapitalistycznym, opartym na ucisku robotników przez klasę panującą. Jego zwolennicy twierdzili, że tożsamość narodowa i związana z nią idea własnego państwa, koliduje ze świadomością klasową. Byli przeświadczeni o zaniku wspólnot narodowych i państw narodowych w wyniku sukcesu rewolucji proletariackiej.

W polskim ruchu socjalistycznym dominację zdobył jednak nurt zwany patriotycznym lub niepodległościowym, zapoczątkowany przez Bolesława Limanowskiego, kontynuowany przez m.in. Feliksa Perla i Mieczysława Niedziałkowskiego. Już w XIX wieku Limanowski wyrażał przekonanie o wzajemnym powiązaniu idei socjalistycznych i patriotyzmu, stwierdzając „prawdziwy patriotyzm musi ogarniać cały naród, wszystkie jego warstwy, a przede wszystkim tę, która stanowi podstawę społeczeństwa, tj. lud pracujący. „Prawdziwy patriotyzm może być tylko ludowy”¹. Formułowane przez niego poglądy dały po-

¹ B. Limanowski, *Socjalizm jako konieczny objaw dziejowego rozwoju*, [w:] B. Limanowski, *Socjalizm jako konieczny objaw dziejowego rozwoju. Wybór pism*, wyb. J. Sztumski, Warszawa 1989, s. 540.

czątek odrębnemu i jak pokazała historia najpotężniejszemu do czasów II wojny światowej, nurtowi w polskim ruchu socjalistycznym, skupionemu w Polskiej Partii Socjalistycznej. W jej ramach wypracowano doktrynę tzw. socjalizmu niepodległościowego, bazującą na przekonaniu, że odzyskanie własnego państwa jest warunkiem niezbędnym dla budowy społeczeństwa socjalistycznego. Mieczysław Niedziałkowski był jednym z najwybitniejszych polskich socjalistów². Na miano to zasługuje jako przywódca i działacz socjalistyczny, lecz również jako współtwórca polskiej myśli socjalistycznej, w tym zwłaszcza myśli państwowej i konstytucyjnej, z okresu Drugiej Rzeczypospolitej. To właśnie ten polityk sprecyzował doktrynę socjalizmu demokratycznego na gruncie polskiej myśli politycznej, współtworząc ordynacje wyborcze oraz przygotowując projekty ustawy zasadniczej.

* * *

Fundament koncepcji politycznych Mieczysława Niedziałkowskiego stanowiło przekonanie, że odzyskanie własnej państwowości musi poprzedzać stworzenie systemu socjalistycznego. Zniesienie ucisku wobec całego społeczeństwa warunkuje uzyskanie przez nie statusu podmiotu, co z kolei umożliwia likwidację ucisku w wymiarze społeczno-gospodarczym. Dlatego też w przekonaniu większości polskich socjalistów odzyskanie niepodległości przez Polskę, stwarza podstawy dla stworzenia systemu demokratycznego, który posłuży do budowy socjalizmu. Tym samym Niedziałkowski kwestionował twierdzenie, że każde państwo jest narzędziem ucisku klasowego. Przekonywał, iż w demokratycznym systemie politycznym, robotnicy zyskują podmiotowość, zaś zasada powszechnych i równych praw wyborczych, w powiązaniu z rosnącą liczbą robotników, sprzyja pomnożeniu siły politycznej zwolenników myśli socjalistycznej. Niedziałkowski podkreślał, że w każdej epoce dominuje jedna z klas społecznych, determinując kształt ustroju społeczno-politycznego oraz nadając oblicze ideowe państwu. W przeciwieństwie do rozpowszechnionej interpretacji marksistowskiej teorii państwa, polityk ten twierdził, że obumierają jedynie formy ustrojowe oparte na dominacji jednej z klas społecznych i ucisku pozostałych, co nie oznacza zaniku państwa jako takiego. Dodawał przy tym, że w czasach których żył, wartości cenione przez proletariat w coraz większym

² Mieczysław Niedziałkowski (1893–1940) jeden z przywódców socjalistycznych, twórca programów PPS z lat 1919 i 1937, poseł na Sejm (1919–1935), prezes Związku Parlamentarnego Socjalistów Polskich (1929–1935), współautor ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego i ordynacji z 1922 r., autor dwóch projektów konstytucji (1919 r.), aktywny członek Komisji Konstytucyjnej SU, redaktor pism socjalistycznych: „Trybuny” (1920–1922), „Robotnika” (1927–1939), reprezentant PPS w Socjalistycznej Międzynarodówce Robotniczej (1923–1939), jeden z przywódców Centrolewu, organizator obrony cywilnej we wrześniu 1939 r., rozstrzelany przez Niemców w 1940 r. (zob. szerzej: M. Śliwa, *Wstęp*, [w:] *Mieczysław Niedziałkowski o demokracji i parlamentarystyce*, oprac. M. Śliwa, Warszawa 1996, s. 5–23).

stopniu przenikają do kultury narodu, zaś robotnicy coraz bardziej utożsamiają swoje interesy klasowe z dobrem ogólnospołecznym. Stąd też kapitalizm, szczególnie w połączeniu niedemokratycznym reżimem politycznym, skutkowałby nieuchronnie uciskiem wobec części społeczeństwa.

Wierzył jednak, że demokratyzacja ustroju pozwoli stopniowe obalenie systemu kapitalistycznego, w konsekwencji umożliwiając realizację koncepcji socjalistycznych. Dzięki odpowiedniemu ustrojowi, opartemu na połączeniu idei demokratycznych i socjalistycznych, państwo stanie się instrumentem zaspokajającym potrzeby społeczne i polityczne robotników, nie będzie zatem ich źródłem ucisku. Korzyści, jakie ludzie pracy najemnej uzyskaliby dzięki urzeczywistnieniu koncepcji *republiki ludowej*, stałyby się źródłem odpowiedzialności klasy robotniczej za państwo i społeczeństwo. Dzięki prawom politycznym proletariusze uzyskiwali bowiem status współgospodarzy Rzeczypospolitej. Demokrację Niedziałkowski rozumiał jako „taki ustrój prawnopaństwowy, w którym społeczeństwo samo w instancji ostatecznej rozstrzyga o kierunku polityki państwowej, obywatele mają zapewnione prawa wolności osobistej, (...) i działania w granicach bezpieczeństwa państwa, o wpływie obywatela na życie państwowe decydują jego własne zdolności, energia, wysiłki nie zaś przywilej urodzenia lub prawa”³. W innym miejscu dawał bardziej syntetyczną definicję, pisząc: „demokratyczny ustrój państwowy opiera się o dwa kamienie węgielne: o czynnik ilościowy, jako jedyny sposób decydowania o sprawach spornych, i o zasadę wolności osobistej”⁴.

Egalitarna demokratyzacja oznaczała dla socjalistów przede wszystkim taki ustrój polityczny, który stworzy im dogodne warunki do dalszego działania. Była więc postrzegana instrumentalnie, jako pewien etap niezbędny dla realizacji ideologicznego celu. Koncepcja suwerenności oparta na ideach powszechności i równości znosiła ucisk w wymiarze politycznym, nie dawała jednak pełnej satysfakcji, gdyż „równość wobec prawa nie oznacza równości gospodarczej; wolność polityczna nie usuwa przemocy kapitału nad pracą”⁵. Niedziałkowski jednoznacznie stwierdzał w cytowanych słowach, iż podmiotowość w sferze politycznej nie wyczerpuje celów socjalizmu demokratycznego. Innym razem wyrażał jednak współzależność dążeń politycznych i społeczno-ekonomicznych, stosując odwrotne rozumowanie, powtarzał za Karolem Kautsky: „socjalizm to nie tylko chleb dla wszystkich, to także wolność dla wszystkich”⁶. Zestawienie obu wypowiedzi wyraźnie ilustruje sposób myślenia socjalistów, zgodnie z którym zdobycze społeczne i polityczne mają charakter komplementarny. Dzięki upodmiotowieniu ogółu obywateli idee socjalistycz-

³ Cyt. za: M. Śliwa, *Myśl polityczna Mieczysława Niedziałkowskiego (1893–1940)*, Warszawa 1980, s. 96.

⁴ M. Niedziałkowski, *Naprawa demokracji czy rozstanie z demokracją?*, [w:] *Mieczysław Niedziałkowski o demokracji...*, dz.cyt., s. 48.

⁵ Tamże, s. 47.

⁶ Cyt. za: M. Śliwa, *Myśl polityczna...*, dz.cyt., s. 97.

ne w przekonaniu Niedziałkowskiego zdobędą poparcie większości społeczeństwa, co umożliwi przeprowadzenie pokojowej rewolucji. „I rewolucja społeczna nie oznacza jakiejś strzelaniny barykadowej, po której nastąpi od razu ustrój socjalistyczny. Ogrania ona najrozmaitsze formy walki i pracy, zależne w każdym kraju od tysiąca czynników i okoliczności”⁷. W konsekwencji niepodległość postrzegał jako warunek niezbędny dla zaistnienia demokracji, ta zaś miała być wyłącznie etapem, okresem przejściowym, na drodze do socjalizmu. Strategię działania politycznego omawianego nurtu myśli politycznej można ująć w hasła: niepodległość – demokracja – socjalizm.

Demokratyczna republika parlamentarna posiadała szereg istotnych zalet, wśród których Niedziałkowski wskazywał przede wszystkim: a) powszechne i równe prawa wyborcze, pozwalające ogółowi obywateli decydować o sprawach zbiorowych; b) uniemożliwienie powstawania autorytarnych reżimów politycznych; c) bezpośredni udział w procesie podejmowania decyzji politycznych pełnił ważną funkcję wychowawczą dla obywateli, wytwarzając u nich poczucie odpowiedzialności za państwo i społeczeństwo; d) stworzenie zwolennikom idei socjalistycznych szansy zdobycia przez większość pozwalającej na pokojowe przejście władzy, co z kolei umożliwiało dopełnienie demokracji politycznej demokracją społeczną, łącznie otwierając drogę do socjalizmu.

Godnym podkreślenia jest uznanie reprezentantów omawianego nurtu myśli socjalistycznej dla demokracji parlamentarnej, nie tylko jako mechanizmu walki politycznej oraz narzędzia urzeczywistniania własnych celów ideologicznych, lecz również jako systemu kształtującego odpowiedzialność za sprawy ogólnospołeczne. Niedziałkowski widział w demokratycznym reżimie politycznym jedyną szansę na urzeczywistnienie socjalizmu, także dlatego, że pozwalał on na dokonanie pokojowej rewolucji. Odrzucał bowiem dyktaturę proletariatu jako koncepcję sprawowania władzy, zarówno w okresie tuż po dokonaniu rewolucji, jak i w przyszłości. Rozumiał, że prowadzi ona do autorytaryzmu lub totalitaryzmu, niwecząc tym samym, w wymiarze indywidualnym i zbiorowym, szansę na realizację idei wolności, postrzeganą jako część istoty socjalizmu. Wyraził to jednoznacznie w słowach: „odrzućenie wolności osobistej człowieka jest niemożliwe. Zastąpienie czynnika liczbowego całkowicie przez czynnik jakościowy (...) czy to w postaci dyktatury Rad Delegatów Robotniczych, czy też syndykatów zawodowych prowadzi nieubłaganie do zwichnięcia istoty ruchu robotniczego”⁸.

W myśli politycznej Mieczysława Niedziałkowskiego demokracja i socjalizm mają charakter komplementarny⁹. Ich symbioza opiera się na przeświad-

⁷ M. Niedziałkowski, *Przeciw senatowi*, [w:] *Mieczysław Niedziałkowski o demokracji...*, dz.cyt., s. 93.

⁸ M. Niedziałkowski, *Naprawa demokracji...*, dz.cyt., s. 49.

⁹ Szerzej nt. myśli politycznej M. Niedziałkowskiego: M. Śliwa, *Myśl polityczna...*, dz.cyt.; Tenże, *Myśl polityczna Mieczysława Niedziałkowskiego*, [w:] *Polska myśl polityczna XIX i XX w.*, t.

czeniu, że demokracja jest warunkiem niezbędnym zaistnienia i trwania ustroju sprawiedliwości społecznej, zaś socjalizm stanowi jej logiczne dopełnienie.

* * *

Mieczysław Niedziałkowski miał bardzo znaczący wpływ na kształt ustroju politycznego odrodzonej Rzeczypospolitej pomimo tego, że stworzone przez niego w roku 1919 dwa projekty ustawy zasadniczej, ze względu na ich socjalistyczne oblicze ideowe, nie zostały uwzględnione w pracach ustrojodawczych Sejmu Ustawodawczego. Niewątpliwie najważniejszym dokonaniem tego polityka był jego współdziałanie przy tworzeniu ordynacji wyborczej, regulującej zasady elekcji pierwszego polskiego sejmiku w wieku XX. Została ona ogłoszona w formie dekretu Tymczasowego Naczelnika Państwa z 28 listopada 1918 roku. Był to pierwszy akt prawny przewidujący elekcję parlamentarzystów w oparciu o zasady: powszechności, równości, bezpośredniości, proporcjonalności oraz tajności aktu głosowania. Ordynacja przesądziła wprowadzenie demokratycznego reżimu politycznego, bazującego na przyznaniu władzy zwierzchniej ogółowi obywateli. Dalsze wysiłki Niedziałkowskiego, zmierzające do współokreślenia ustroju odtwarzanego państwa zgodnie z przekonaniem politycznym socjalistów, pozostały bez większego wpływu na treść konstytucji z 17 marca 1921 roku.

Polityk ten wypracował w roku 1919 dwie autorskie wizje ustrojowe, wyraźnie inspirowane dotychczasowym dorobkiem myśli politycznej Polskiej Partii Socjalistycznej. Projekt zwany *ludowym*, był jednym z trzech dokumentów przygotowanych w ramach prac Biura Konstytucyjnego przy Prezydium Rady Ministrów, prowadzonych od stycznia do marca 1919 roku. Ponieważ formalnie była to wizja ustrojowa przygotowana przez instytucję podległą rządowi, Niedziałkowski zawarł w nim tylko część rozwiązań konstytucyjnych, wynikających z własnych przekonań ideowych. Dokument miał charakter kompromisowy. Kompletną wizję ustroju demokracji socjalistycznej polityk ten przygotował kilka miesięcy później i zgłosił 27 maja 1919 roku w Sejmie Ustawodawczym, w imieniu Związku Polskich Posłów Socjalistycznych.

Koncepcja demokracji socjalistycznej

Nadrzędnym celem politycznym i ideowym Polskiej Partii Socjalistycznej było stworzenie w Polsce systemu socjalistycznego opartego na ustroju demokratycznej republiki parlamentarnej. Prace ustrojodawcze prowadzone w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości powinny doprowadzić do

V, *W kręgu twórców myśli politycznej*, Wrocław 1983, s. 206–214; oraz polskich socjalistów: S. Michałowski, *Myśl polityczna Polskiej Partii Socjalistycznej (1918–1939)*, Lublin 1994; M. Śliwa, *Polska myśl socjalistyczna (1918–1948)*, Wrocław 1988.

stworzenia ustroju odpowiadającego ówczesnej epoce, postrzeganej jako okres przejściowy pomiędzy kapitalizmem a socjalizmem. Przekonaniu temu dał wyraz Niedziałkowski już w samym tytule analizowanego dokumentu¹⁰. Zawarte w nim rozwiązania możemy podzielić na dwie grupy. Pierwszą z nich stanowią artykuły, które przesadzają o demokratycznym charakterze programowanego ustroju; drugą zaś fragmenty projektu uzupełniające demokrację wartościami, ideami, zasadami oraz instytucjami zmierzającymi do nadania mu charakteru socjalistycznego.

Źródłem i zarazem piastunem władzy zwierzchniej, zgodnie z *Tymczasową Ustawą Konstytucyjną Rzeczypospolitej Polskiej*, byłby ogół obywateli. Autor projektu traktował tę zasadę konsekwentnie, dążąc do nadania jej charakteru naczelnej zasady ustrojowej, nie tylko swoistego ornamentu konstytucyjnego. Tym samym zasięg podmiotowy demokracji został określony możliwie szeroko. Warto dodać, że Niedziałkowski w odróżnieniu od pozostałych twórców projektów ustawy zasadniczej z tego okresu jako zasadę przyznawania obywatelstwa przyjął tzw. prawo ziemi (*ius soli*). Zgodnie z nim obywatelstwo nabywał każdy, kto został urodzony na terenie państwa polskiego, bez względu na przynależność państwową i pochodzenie narodowe rodziców.

Ze statusu członka zbiorowości suwerennej wynikałyby szerokie przywileje. Podstawę konstrukcji zestawu praw obywatelskich stanowiła idea równości wszystkich wobec prawa „bez różnicy płci, pochodzenia, narodowości i wyznania”. Rozdział poświęcony tym zagadnieniom, wyeksponowany w systematyce projektu jako drugi, zaraz po wyliczeniu naczelných zasad ustrojowych, zawierał rozbudowany katalog przywilejów określających sferę wolności obywateli. Oryginalna, na tle debaty konstytucyjnej z lat 1918–1921, była koncepcja przyznania kościołom i związkom religijnym statusu stowarzyszeń, wynikająca z zasady rozdziału państwa i religii.

Deklaracja egalitaryzmu nie była jednak konsekwentnie przestrzegana, gdyż Niedziałkowski dzielił obywateli na kategorie, stosując jako kryteria: a) stosunek do pracy najemnej; oraz wbrew treści artykułu 10. dotyczącego kwestii równości wobec prawa b) przynależność narodową. Pierwsze rozróżnienie zostanie omówione w dalszej części artykułu z uwagi na fakt, iż jego zastosowanie dowodzi socjalistycznego charakteru omawianego dokumentu.

Istotnym elementem w kontekście kształtu ideowo-ustrojowego demokracji jest kwestia statusu mniejszości narodowych, ilustrująca naruszenie zasady równości praw poprzez zastosowanie drugiego z wymienionych kryteriów. Ziemie zamieszkałe w przewadze przez ludność niepolską lub „o ludności mieszanej”, zgodnie z *Tymczasową Ustawą Konstytucyjną...*, otrzymałyby status autonomiczny. Władzę w ich obrębie sprawowałyby Rady Ziemskie, wyłonione w demokratycznych wyborach. Dodatkowo Niedziałkowski przewidywał

¹⁰ *Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Mieczysław Niedziałkowski o demokracji..., dz.cyt., s. 25–45.

delegowanie do składu rządu ministrów ds. każdej z ziem autonomicznych oraz odrębnie dla każdej mniejszości narodowej. Tym samym projekt zawierał oryginalne koncepcje ustrojowe zmierzające do zabezpieczenia interesów grupowych ludności niepolskiej, oparte na zasadzie podziału obywateli ze względu na ich przynależność narodową. Intencją różnicowania praw było niedopuszczenie do ich dyskryminacji, w istocie jednak rozwiązania te oznaczałyby dysponowanie węższym zakresem praw politycznych przez obywateli nie będących członkami grup mniejszościowych. Tym samym zasada równości praw została wyraźnie naruszona.

Na pozostałym obszarze państwa byłaby realizowana idea samorządu terytorialnego, zorganizowanego na poziomie gminy i powiatu, obejmującego lokalne sprawy gospodarcze i kulturalne. Podobnie jak w przypadku innych typów elekcji przewidzianych w projekcie, wybory do organów przedstawicielskich jednostek samorządu terytorialnego odbywałyby się na demokratycznych zasadach.

Mieczysław Niedziałkowski zaprojektował strukturę najwyższych organów państwowych zgodnie z zasadą suwerenności ogółu obywateli, projektując tym samym bardzo szeroki zakres przedmiotowy demokracji. Obywatele realizowaliby swe prawa suwerenne zarówno pośrednio, jak i bezpośrednio.

Konstrukcja systemu organów państwowych została oparta na zasadzie jednolitości (koncentracji) władzy. Zgodnie z nią „władzę najwyższą sprawuje w Rzeczypospolitej Sejm”, równocześnie „Sejm jest najwyższą władzą ustawodawczą (...) tworzy naczelnne organy władzy wykonawczej i kontroluje ich działalność”. Tym samym jednoizbowy parlament pełniłby funkcję legislacyjną, lecz wyraźnie i jednoznacznie została mu przyznana władza najwyższa w systemie organów państwa, która wyrażała się również nadrzędnej pozycji względem egzekutywy. Wprawdzie artykuł 3. stwierdza, iż „najwyższa władza wykonawcza w państwie należy do Prezydenta Rzeczypospolitej i Rady Ministrów”, lecz zastrzega równocześnie odpowiedzialność polityczną rządu przed parlamentem. W powiązaniu z zakresem kompetencji prezydenta, pozbawionego prerogatyw, a więc wykonującego akty urzędowe za kontrasygnatą, owa odpowiedzialność za pośrednictwem gabinetu obowiązywałaby również głowę państwa. Dzięki temu, jak głosi cytowany powyżej artykuł 2., Sejm mógłby efektywnie kontrolować działalność organów władzy wykonawczej, co dokumentuje tezę o koncentracji najwyższej władzy państwowej w rękach monokameralnego parlamentu. Mieczysław Niedziałkowski przestrzegał zasady niezawisłości sędziów i niezależności sądów, lecz wyraźnie eksponował, że ich działalność jest prowadzona w ramach prawa tworzonego przez parlament. Zastosowania systemu jednolitości władzy państwowej dowodzą również pozostałe postanowienia *Tymczasowej Ustawy Konstytucyjnej...*, dotyczące zasad systemu rządów oraz sposobu powoływania organów wchodzących w jego skład.

Skład osobowy Sejmu RP byłby kreowany w drodze elekcji według demokratycznych zasad, wprowadzonych przy udziale autora projektu do pierwszej ordynacji wyborczej, tj. powszechności, równości, bezpośredniości, proporcjonalności oraz tajności aktu głosowania. Byłyby one stosowane we wszystkich przypadkach przewidzianych w dokumencie, tj. przy wyborze posłów, elektorów dokonujących wyboru prezydenta, określaniu składu osobowego organów przedstawicielskich w jednostkach samorządu terytorialnego oraz rad w ziemiach autonomicznych. Każdorazowo Niedziałkowski podkreślał w treści omawianego dokumentu zniesienie cenzusu płci. Czynne i bierne prawa wyborcze w odniesieniu do elekcji posłów przysługiwałyby ogółowi obywateli, którzy ukończyli 20. rok życia.

Prezydent RP byłby wybierany w drodze wyborów powszechnych, lecz pośrednich, tym samym jego legitymizacja byłaby słabsza niż w przypadku Sejmu, będącego jedynym centralnym organem państwa otrzymującym uprawnienie do sprawowania swych rozległych kompetencji bezpośrednio od ogółu członków zbiorowości suwerennej. Elekcji głowy państwa dokonywałoby Zgromadzenie Narodowe, wybierane przez obywateli w głosowaniu przeprowadzonym na identycznych zasadach jak w przypadku Sejmu. Warunkiem wybieralności byłyby jedynie obywatelstwo oraz posiadanie czynnego prawa wyborczego.

Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna... przewidywała zastosowanie parlamentarnego systemu rządów. Ministrowie ponosiliby solidarną i indywidualną odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. W pracach rządu mógłby uczestniczyć Prezydent, dokument nie precyzuje jednak zakresu kompetencji głowy państwa w tym przypadku, stwierdzając jedynie, że przewodniczyłby wówczas obradom Rady Ministrów. Trudno jednoznacznie rozstrzygnąć, czy byłoby to jedynie uprawnienie honorowe, czy też możliwość bieżącego i aktywnego kierowania działalnością gabinetu. Prezydent oraz członkowie rządu podlegaliby również kontroli Sejmu, w wyniku przyznania mu praw do pociągania ich w stan oskarżenia w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej. Naruszenie zasady prymatu parlamentu w systemie rządów stanowiłoby prawo żądania przez rząd, by Prezydent rozwiązał Sejm, dla swej skuteczności wymagające jednak poparcia $\frac{1}{3}$ ogólnej liczby posłów.

W projekcie ustroju zaproponowanym przez Niedziałkowskiego ważną rolę odgrywał rozbudowany katalog instrumentów demokracji bezpośredniej. Ich zastosowanie pozwalałoby na konsekwentną realizację zasady suwerenności ogółu obywateli, sprawiając, że byłiby oni nie tylko źródłem, ale równocześnie piastunem władzy zwierzchniej. Rozwiązania te nie kolidowały z omówioną powyżej zasadą koncentracji władzy państwowej w rękach Sejmu, gdyż pomimo uzyskania przez parlament dominującej pozycji w systemie centralnych organów państwa, władza najwyższa w całości kształcie systemu politycznego przynależałaby obywatelom. Zasadę tę jednoznacznie wyraził autor dokumen-

tu w artykule 2., który głosi, iż Sejm sprawuje władzę najwyższą „pod bezpośrednią kontrolą narodu [tu: obywateli – K.J.]”. Zestaw instrumentów pozwalających obywatelom na bezpośrednie podejmowanie decyzji oraz kontrolę funkcjonowania organów państwa byłby szeroki, gdyż obejmowałby następujące elementy:

- obywatelską inicjatywę ustawodawczą, zgłaszaną przez minimum 100 tys. obywateli dysponujących czynnym prawem wyborczym;
- prawo żądania, by Prezydent rozwiązał Sejm, przysługiwałoby przynajmniej 300 tysiącom posiadaczy czynnego prawa wyborczego;
- referendum dotyczące wszelkich uchwał i ustaw Sejmu, przeprowadzane na żądanie: Sejmu, Prezydenta i rządu popartych przez $\frac{1}{3}$ ogólnej liczby posłów, Izby Pracy, a także grupę minimum 100 tys. obywateli.

O demokratycznym obliczu ideowym projektu konstytucji autorstwa Mieczysława Niedziałkowskiego przesądzają: naczelne zasady ustrojowe, koncepcja suwerena, status prawny obywateli, sposób kreacji składu osobowego Sejmu, parlamentarny system rządów oraz instrumenty pozwalające obywatelom na bezpośredni udział w podejmowaniu decyzji politycznych lub kontrolowaniu najwyższych organów państwa. Wątpliwości może budzić zasada koncentracji najwyższej władzy państwowej w jednym organie Sejmie, oraz naruszenie zasady równości praw zmierzające do uprzywilejowania mniejszości narodowych oraz ludzi pracy najemnej. Nie podważają one jednak demokratycznego charakteru omawianego dokumentu.

O oryginalności, a zarazem socjalistycznym obliczu ideowym, *Tymczasowej Ustawy Konstytucyjnej...* świadczy katalog praw socjalnych oraz propozycja wprowadzenia Izby Pracy. Naczelną wartością, swoistym sacrum ideowo-ustrojowym, miała być praca, uznana za podstawę Rzeczypospolitej i podlegająca szczególnej ochronie. Sposobowi realizacji omawianej zasady zawartej w rozdziale pierwszym projektu, co świadczy o jej wysokiej randze ustrojowej został poświęcony odrębny rozdział zatytułowany *Praca i jej przedstawicielstwo*.

Prawa obywatelskie skupione w rozdziale drugim, mające rodowód liberalny, zostały uzupełnione o szereg praw socjalnych: zakaz pracy dzieci; zakaz pracy kobiet i młodocianych w nocy; pomoc i opieka prawa dla wszystkich utrzymujących się z pracy zarobkowej; gwarancje utrzymania w przypadku choroby, kalectwa, bezrobocia i starości; zagwarantowane płace minimalne oraz ustawowe ograniczenia czasu pracy. Obok wymienionego zestawu przywilejów ludzie pracy uzyskaliby również istotne instrumenty, będące w istocie na styku praw socjalnych i politycznych. Niedziałkowski przyznawał im „całkowitą swobodę organizowania się i walczenia o lepsze warunki bytu”, a także konstytucyjnie zabezpieczoną wolność strajków. *Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna...* w sposób nietypowy, na tle pozostałych propozycji ustrojowych z lat 1917–1920, regulowała również problem własności. Projekt przewidywał, iż

formy posiadania będą przystosowywane „do potrzeb społecznych oraz interesów pracy”, zaś wszelkie „środki wytwarzania, komunikacji i wymiany” podlegają kontroli państwowej. Autor dokumentu zakładał także, że stopniowe upaństwowienie, ukryte w określeniu „zarząd bezpośredni”, gałęzi przemysłu uznanych za „dojrzałe do uspołecznienia”. W celu realizacji idei uspołecznienia Niedziałkowski proponował utworzenie systemu instytucji złożonego z: robotniczych komitetów fabrycznych, Rad Delegatów Robotniczych miast i wsi oraz Izby Pracy.

Komitety fabryczne byłyby tworzone w poszczególnych zakładach przemysłowych dla reprezentowania i obrony interesów pracowników, a nawet uczestnictwa z zarządzie przedsiębiorstwem. Równolegle istniałyby Rady Delegatów Robotniczych jak należy przypuszczać, gdyż projekt nie precyzuje ich kompetencji, funkcji, ani sposobu powoływania mające terytorialnie wyznaczony zakres działania. Tym samym rady te tworzyłyby system samorządu robotniczego. *Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna...* sygnalizowała również potrzebę funkcjonowania związków zawodowych robotników oraz organizacji zawodowych pracowników umysłowych. Domyślać się możemy, iż pełniłyby one funkcję reprezentacji i obrony interesów branżowych.

Najistotniejszą instytucją służącą obronie interesów ludzi pracy najemnej, stanowiłaby Izba Pracy. Liczba jej członków byłaby równa liczbie posłów, zaś skład kreowany w drodze wyborów dokonywanych przez: Rady Delegatów Robotniczych, związki zawodowe robotników oraz organizacje pracowników umysłowych. Każdy spośród uprawnionych typów podmiotów wyłaniałby odpowiednią liczbę członków Izby Pracy w zależności od liczby reprezentowanych pracowników. Szczegóły procedury wyborczej miałyby regulować specjalna ordynacja wyborcza. Kadencja członków Izby byłaby równa sejmowej i wynosiłaby 3 lata. Członkowie Izby Pracy pochodziliby więc z elekcji pośredniej, dokonywanej w ramach swoistych kurii wyborczych.

Organ ten, wbrew deklaracjom o jednoizbowości, posiadałby szereg kompetencji właściwych izbie parlamentu. Członkowie byliby chronieni przez immunitet materialny, pobieraliby uposażenie (członkowie prezydium IP oraz komisji stałych) lub diety (pozostali członkowie IP). Izbie przysługiwałoby prawo inicjatywy ustawodawczej, ponadto Sejm byłby zobowiązany do uzyskania jej opinii przed uchwaleniem ustawy w obu przypadkach uprawnienia te przysługiwałyby wyłącznie w zakresie spraw związanych z interesami pracowników najemnych oraz „stosunków pomiędzy pracą a kapitałem”. Organ ten mógłby również zażądać przeprowadzenia referendum w konkretnej sprawie, w przypadku dostrzeżenia zagrożenia interesów pracowników w trakcie głosowania sejmowego. Izba dysponowałaby uprawnieniami kontrolnymi względem egzekutywy, gdyż mogłaby kierować interpelacje i zapytania do ministrów oraz stawiać ministra pracy w stan oskarżenia w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej. W odróżnieniu do Sejmu, który

miał działać zgodnie z zasadą permanencji, Izba Pracy funkcjonowałaby w systemie sesyjnym¹¹.

Uwzględniając sposób kreacji składu, zakres kompetencji oraz funkcję ustrojową należy uznać, iż Izba Pracy stanowiłaby w istocie izbę o charakterze parlamentarnym. Niedziałkowski, wbrew licznym deklaracjom sprzeciwu wobec bikameralnej struktury parlamentu, wypracował oryginalną na gruncie polskim koncepcję izby drugiej. Uwagę zwracają zastosowane ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe, tj. przedstawicielski charakter organu wyłącznie w odniesieniu do pracowników najemnych oraz zawężenie kompetencji do spraw związanych z obroną ich interesów. Autor dokumentu po raz kolejny naruszył tym samym zasadę równości obywateli wobec prawa, gdyż szerszy ich zakres przyznał pracownikom najemnym, tworząc tym samym wielomilionową elitę otwartą, uprzywilejowaną względem pozostałych obywateli. Wprawdzie Izba Pracy miałaby stosunkowo wąski zakres kompetencji o charakterze inicjatywnym, opiniodawczym i kontrolnym wobec Sejmu oraz rządu, lecz w powiązaniu z jej reprezentatywnym charakterem względem pracowników najemnych, wskazują one łącznie na zamiar przyznania jej funkcji ustrojowej właściwej dla izby drugiej. Izba Pracy stanowiłaby więc oryginalną jej koncepcję. Zasadniczym celem omawianego organu byłaby nie tylko bieżąca ochrona interesów zbiorowych ludzi pracy najemnej, lecz przede wszystkim spełnianie funkcji katalizatora przemian społeczno-gospodarczych, zmierzających do budowy ustroju socjalistycznego. Dlatego też Izbę Pracy możemy nazwać „senatem robotniczym”, mającym w założeniu socjalistyczne, nie zaś konserwatywne oblicze ideowe, będącym organem promującym reformy, a nie dążącym do ich zahamowania.

Podsumowanie

Projekt ustawy zasadniczej przygotowany przez Mieczysława Niedziałkowskiego miał charakter demokratyczny, czego dowodzi przyznanie władzy zwierzchniej ogółowi obywateli, powszechne i równe prawo wyborcze oraz szeroki zestaw instrumentów pozwalających obywatelom na bezpośredni udział w funkcjonowaniu organów państwa oraz ich bieżącą kontrolę. Istotnie naruszał jednak deklarowaną zasadę równości praw, wyraźnie uprzywilejowując mniejszości narodowe oraz pracowników najemnych. W pierwszym przypadku różnicował zakres przywilejów politycznych w zależności od przynależ-

¹¹ Nt. aspektów ustrojowych projektu konstytucji M. Niedziałkowskiego z 27 V 1919 r. zob. szerzej: A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 215–216; K. Jajecznik, *Ku Rzeczypospolitej demokratycznej. Debata konstytucyjna u progu niepodległości 1917–1921*, „Społeczeństwo i Polityka” 2005, nr 3–4, s. 108–112; S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 108–117; Tenże, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, t. 2, s. 43–46.

ności narodowej obywatela. Intencją dywersyfikacji statusu Polaków i ludności niepolskiej był niewątpliwie zamiar znoszenia dyskryminacji, lecz paradoksalnie oznaczał on jedynie zamianę statusu grupy uprzywilejowanej z upośledzoną.

Demokrację polityczną Niedziałkowski uzupełniał *demokracją społeczną*, urzeczywistnianą dzięki Izbie Pracy, Radom Delegatów Robotniczych oraz komitetom fabrycznym. Jego wizja ustrojowa miała dynamiczny charakter, wyraźnie widoczny w odniesieniu do regulacji sfery społeczno-gospodarczej. Autor *Tymczasowej Ustawy Konstytucyjnej...* nie precyzował aktualnej formy własności, przewidując dostosowywanie jej do potrzeb zbiorowych, zakładał też stopniowe upaństwowienie („zarząd bezpośredni”) oraz uspołecznienie (komitety fabryczne uczestniczące w zarządzaniu zakładami) przemysłu. W wyniku zamieszczenia w projekcie konstytucji Izby Pracy wprowadzał w istocie organ zbliżony do drugiej izby parlamentu, dysponującej ograniczonym zakresem przedmiotowym kompetencji. Przedstawicielski charakter Izba Pracy zachowywała jedynie w odniesieniu do pogrupowanych w kategorii zawodowe pracowników najemnych. Zawężenie podmiotowego wymiaru demokracji społecznej, w ramach której Izba Pracy byłaby główną instytucją, skutkowałoby wytworzeniem wielomilionowej elity otwartej, dysponującej szerszym zestawem praw politycznych. W sferze społeczno-gospodarczej Niedziałkowski prezentował klasowy punkt widzenia, wyraźnie preferując partykularne interesy świata pracy.

Reasumując, w wymiarze *demokracji politycznej Tymczasowej Ustawy Konstytucyjnej...* Mieczysław Niedziałkowski przewidywał konstrukcje ustrojowe zapewniające najszerze z możliwych zakresy: a) podmiotowy (suwerenność ogółu obywateli) i b) przedmiotowy (dzięki zastosowaniu instrumentów demokracji bezpośredniej). W odniesieniu do sfery *demokracji społecznej* zawężał krąg podmiotów uprawnionych do partycypacji wyłącznie do ludzi pracy najemnej, konstruując tym samym partykularną, w istocie elitarną, koncepcję tegoż wymiaru ludowładztwa. Najbardziej zwięzłą charakterystykę analizowanego dorobku myśli konstytucyjnej wyczerpuje określenie go jako projektu demokracji socjalistycznej.