

**Konrad
Jajecznik**

Ku Rzeczypospolitej demokratycznej. Debata konstytucyjna u progu niepodległości (1917–1921)

Moment dziejowy

Od utraty bytu państwowego u schyłku XVIII stulecia stosunek twórców polskiej myśli politycznej do idei niepodległości nabrał charakteru podstawowego rozstrzygnięcia. Większość z nich opowiadała się za restytucją państwa, choć nie brakowało zwolenników tezy przeciwnej, którzy jak Henryk hrabia Rzewuski uważali zabory za wybawienie przed apokaliptyczną wizją zburzenia zadawnionego porządku społecznego. Antyniepodległościowe stanowisko w okresie trwania debaty konstytucyjnej prezentowała tzw. lewica rewolucyjna, skupiona w SDKPiL oraz PPS-Lewica Rewolucyjna. Do ostatniej ćwierci XIX stulecia koncentrowano się na wyborze drogi odzyskania niepodległości. *Wojna powszechna za wolność ludów* stała się przełomem, przyspieszając formułowanie wizji upragnionego państwa. Nadzieja na rychłe zwycięstwo zmuszała do precyzyjnego rozstrzygnięcia dylematu: jak być?; na jakich zasadach powinno być urządzone państwo polskie?

Twórcy Drugiej Niepodległości nie mogli bezpośrednio odwołać się dawnej RP. Ponad 100 lat dynamicznych przemian społeczno-gospodarczych, brak własnych instytucji państwowych oraz niedostosowanie spuścizny ustrojowej państwa przedrozbiorowego do realiów początków XX wieku, wymagało stworzenia jej bytu od podstaw. Kształtowanie się na ziemiach polskich społeczeństwa przemysłowego spowodowało wzrost świadomości politycznej i narodowej chłopów oraz pracowników najemnych, zwłaszcza robotników, a także zanik warstwy ziemiańskiej. W warunkach demokracji szanse na przeforsowanie wartości ideowych oraz wizji ustrojowych miały głównie stronnictwa reprezentujące najliczniejsze i świadome swych interesów grupy społeczne.

Bodaj najistotniejszym czynnikiem, determinującym sytuację historyczną, był zaawansowany proces demokratyzacji świadomości społecznej. Znalazł

on odzwierciedlenie w programach i deklaracjach ideowych nowoczesnych polskich partii politycznych, powstających od lat osiemdziesiątych XIX wieku. Jedynie konserwatyści z wyraźną rezerwą odnosili się do postulatu rozszerzenia praw wyborczych. Na przebieg debaty konstytucyjnej znacząco oddziaływał także proces kształtowania się granic państwowych. Zasięg terytorialny państwa wpływał na liczebności i strukturę mniejszości narodowych i wyznaniowych, choć bez względu na ostateczne rozstrzygnięcia w tej kwestii, znacząca rola mniejszości w Drugiej Rzeczypospolitej nie budziła wątpliwości. Stosunek poszczególnych ugrupowań do kwestii praw reprezentantów innych narodów i wyznań był jednym z głównych punktów spornych w debacie, a zarazem ważnym czynnikiem współokreślającym kształt postulowanej wizji demokracji.

Ponadto uzależnienie odbudowywanej Rzeczypospolitej od mocarstw zwycięskich w Wielkiej Wojnie dawało nie tylko realne nadzieje na odzyskanie upragnionego od pokoleń samodzielnego bytu państwowego, ale równocześnie nakładało określone wymogi. Musiało to być państwo zgodne z wizją powojennej Europy, programowaną przez przywódców Ententy na konferencji pokojowej. Twórcy ustawy zasadniczej musieli uwzględnić wiążące Polskę postanowienia traktatu wersalskiego oraz tzw. traktatu mniejszościowego. Był to kolejny ważki powód, przesądzający o konieczności wprowadzenia demokracji.

Panorama projektów konstytucji

Debata konstytucyjna rozpoczęła się jeszcze przed odzyskaniem niepodległości, gdy w roku 1917 pracę nad przygotowaniem projektu ustawy zasadniczej prowadziła Tymczasowa Rada Stanu. Był to organ utworzony przez państwa zaborcze i od nich uzależniony, co najprawdopodobniej skłoniło wielu autorów do pominięcia tego etapu prac nad konstytucją¹. Drugi, zasadniczy okres sporów konstytucyjnych, rozpoczęty w listopadzie 1918 roku, trwał do czasu uchwalenia ustawy zasadniczej w marcu 1921 roku².

Jesienią 1916 roku osłabione długotrwałą i wyniszczającą wojną wojska państw centralnych, okupujące całość ziem polskich, potrzebowały wsparcia poprzez pozyskanie polskich rekrutów. Chcąc zmotywować Polaków do walki pod berłem obu cesarzy 5 listopada 1916 roku ogłosili akt proklamujący niepodległość Polski. Zapowiadaano w nim powstanie „samodzielnego” państwa polskiego, ograniczonego do terytoriów Królestwa Polskiego, będącego rów-

¹ Największą liczbę projektów uwzględnił S. Krukowski: Tenże, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, t. 2, s. 19–70.

² W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 133–136; por. A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu Polskiego*, t. II, cz. II, *II Rzeczypospolita*, Warszawa 1989, s. 64; M. Śliwa, *Polska myśl polityczna w I połowie XX wieku*, Wrocław 1993, s. 68.

nocześnie „w łączności z obu sprzymierzonymi mocarstwami”. Nadzieja na odzyskanie kadłubowego państewka, pozbawionego suwerenności, miała uzasadniać konieczność stworzenia armii polskiej, walczącej u boku wojsk państw centralnych. W grudniu 1916 roku władze cesarstwa niemieckiego i monarchii austro-węgierskiej utworzyły Tymczasową Radę Stanu, będącą organem opiniodawczym władz okupacyjnych. Zadaniem TRS miało być, oprócz organizowania armii podporządkowanej zaborcom, tworzenie aparatu administracyjnego, przygotowanie sejmu ustawodawczego oraz podstaw konstytucyjnych przyszłego państwa polskiego³.

Rada wypracowała kilka projektów konstytucyjnych. Wszystkie przewidywały monarchiczną formę państwa, co było spowodowane zależnością TRS od mocarstw okupacyjnych.

Pierwszy z nich, przyjęty **3 lipca 1917** roku, został przygotowany w dwóch wariantach. Programował **tymczasową organizację władz polskich**, która miała być zmieniona po utworzeniu odrębnego państwa⁴. Według podstawowej wersji TRS miała zostać zastąpiona przez Radę Stanu oraz Radę Ministerialną. Pierwsza z nich stanowiłaby namiastkę parlamentu, wybieranego przez arcybiskupa warszawskiego oraz dwie osoby związane z TRS. Skład pięćdziesięcioosobowej RS byłby uzupełniany drogą kooptacji. Tym samym taki organ nie byłby nawet w części organem przedstawicielskim, co jest główną cechą parlamentów państw demokratycznych. Mimo tego projektowane kompetencje Rady Stanu odpowiadałyby klasycznym atrybucjom ciał parlamentarnych. Do niej należałoby powoływanie Rady Ministerialnej i odwoływanie jej poprzez udzielenie wotum nieufności. Rada Stanu miałaby także powołać regenta Państwa Polskiego. Posiadałaby także pełne kompetencje ustawodawczych. Oprócz wyłączności uchwalania ustaw, nakładania podatków, zatwierdzania budżetu, RS sankcjonowałaby umowy międzynarodowe oraz kontrolowała prawodawstwo stosowane przez okupantów. Mogłaby również pociągać do odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministerialnej. Polityczna odpowiedzialność rządu przed ciałem parlamentarnym, wybór głowy państwa, oraz powyższe kompetencje kontrolne i ustawodawcze, stanowią charakterystyczne cechy klasycznego systemu parlamentarnego. Dodatkowo Rada Stanu, będąc częścią struktury organów przewidzianych na okres przejściowy, miała za zadanie uchwalić ordynację wyborczą do przyszłego Sejmu, a następnie zwołać go. Istotnym zadaniem Rady Stanu miało być także opracowanie projektu pełnej i trwałej konstytucji państwa. Tym samym Rada w znaczący sposób wpłynęłaby na ukształtowanie podstawowych zasad ustrojowych, lecz nadanie im mocy prawnej należałoby już do Sejmu, a więc organu pochodzącego z wyborów. Taki tryb pracy nad ustawą zasadniczą państwa dowodzi, iż

³ Szerzej: W. Suleja, *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998, s. 11–49, 84–122.

⁴ *Tymczasowa Organizacja Polskich Naczelnych Władz Państwowych*; oraz wariant projektu, [w:] Tamże, s. 208–219.

Rada Stanu była ciałem o kompetencjach parlamentu, lecz nie miała charakteru przedstawicielskiego. Można ją określić jako paseudoparlament.

Zgodnie z projektem funkcje rządu miała pełnić Rada Ministerialna, na czele z Prezesem RM. Jego pozycja została określona jako silna, zbliżona do pozycji szefa rządu w systemie kanclerskim. Prezes miał być faktycznym kierownikiem Rady, nie zaś słabym premierem, równym w swych kompetencjach pozostałym członkom rządu, zgodnie z zasadą *primus inter pares*. Istotną, lecz nie doprecyzowaną w projekcie, kompetencją Prezesa RM byłoby „prowadzenie pertraktacji co do ustanowienia najwyższego zwierzchnictwa Państwa Polskiego”. Możemy domniemywać, że jego rolą były negocjacje z władzami monarchii arustro-węgierskiej i cesarstwa niemieckiego w sprawie obsady funkcji regenta lub przyszłego monarchy. Użycie określenia „najwyższy zwierzchnik” w połączeniu z monarchiczną formą przyszłego państwa, wyraźnie wskazuje na obdarzenie króla suwerennością, a tym samym odrzucenie demokratycznej zasady suwerenności obywateli. Taka konstrukcja zwierzchnictwa dowodzi, iż twórcy projektu myśleli o państwie w sposób charakterystyczny dla wieku XIX.

Rada Ministerialna oprócz typowych kompetencji rządowych; takich jak przygotowanie projektów ustaw, wydawanie rozporządzeń wykonawczych, ustalanie programu politycznego; miała za zadanie również przygotowanie wniosków odnośnie przyszłej konstytucji oraz obronę interesów państwa polskiego na kongresie pokojowym. Rozdział projektu, dotyczący Ministeriów i Departamentów, zawierał kolejne dowody niesuwerennej, przynajmniej w okresie przejściowym, pozycji projektowanego państwa. Ministeria miały stanowić administrację rządową w zakresie dziedzin w całości przekazanych oraz tych, w których tylko część została podporządkowana władzom polskim. Pozostałe sfery, nie objęte w tymczasowo zakresem działania polskiej administracji, należałyby do kompetencji władz okupacyjnych państw centralnych. Wyraźnym sygnałem braku suwerenności zewnętrznej było utworzenie wyłącznie namiastki ministerstwa spraw zagranicznych. Status ministerstw otrzymać miały działy administracji ograniczone do funkcji wewnętrznych (z wyj. Departamentów Apropozycji i Ochrony Pracy). Planowany Departament Polityczny, będący surrogatem ministerstwa spraw zagranicznych, miał na celu stworzenie podstaw polityki zagranicznej przyszłego państwa, w tym także projektów umów międzynarodowych oraz służby dyplomatycznej i konsularnej. Podobnie Departament Wojskowy miałby za zadanie przygotowanie przyszłego Ministerium Wojny, do tego czasu będąc jednak jednostką zarządu administracyjnego niższej rangi. Departamenty zostały określone jako urzędy przejściowe.

Znamieniem suwerenności programowanego państwa miała być, oprócz armii traktowanej jako podstawowy warunek odzyskania i utrzymania niepodległości⁵, także własna waluta i bank emisyjny. Symbolicznym, lecz bardzo

⁵ Odezwa do Narodu Tymczasowej Rady Stanu, 15 stycznia 1917 r., [w:] Tamże, s. 200-201.

istotnym, podkreśleniem polskiego charakteru państwa było uznanie języka polskiego za urzędowy.

W kontekście stosunku do idei demokracji oraz suwerenności przyszłego państwa znaczące były postanowienia projektu z 3 lipca 1917 roku w kwestii organizacji administracji terenowej oraz ustalenia zasad finansowania tymczasowych organów państwowych.

Nie przewidywano realizacji idei samorządu terytorialnego. Zamiast niej zamierzano oprzeć się na istnieniu systemu administracji rządowej, złożonej z reprezentantów władz centralnych w terenie, w postaci komisarzy powiatowych oraz powołanych fakultatywnie komisarzy generalnych dla pewnej liczby powiatów. W okresie przejściowym współpraca polskich organów z władzami okupacyjnymi miałyby odbywać się za pośrednictwem komisarzy powiatowych. Szczegóły powinien określić odpowiedni układ zawarty przez Radę Ministerialną.

Przewidywano, iż wraz z przejęciem określonych działów administracji przez władze polskie, otrzymają one samodzielny zarząd nad dochodami płynącymi z tych dziedzin. Dodatkowo skarb tworzonego państwa byłby zasilany przez zryczałtowane podatki pobierane przez władze okupacyjne. Możliwe też było zaciągnięcie pożyczki państwowej, lecz tylko za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, a więc za aprobatą nihiparlamentu, jakim miała być Rada Stanu. Tym samym państwo polskie posiadałoby istotny zakres dochodów własnych, pozwalających mu na samodzielne funkcjonowanie, lecz równocześnie ich część byłaby uzależniona od układu z mocarstwami zaborczymi. Proporcje obu rodzajów przychodów przesądzałyby o faktycznej lub pozornej samodzielności finansowej państwa.

O niepełnej suwerenności projektowanego państwa świadczyły także zasady wzajemnego stosunku tymczasowych władz polskich do władz okupacyjnych. Z założenia kolejne działy administracji powinny być przekazywane polskim organom na mocy umów rządowych z mocarstwami zaborczymi. W zakresie spraw nie przekazanych władzom tymczasowym wpływ na ich decyzje mocarstwa pragnęły zapewnić sobie poprzez komisarzy rządów okupacyjnych, uczestniczących w posiedzeniach obu Rad – Stanu i Ministerialnej; oraz prawa sankcjonowania decyzji prawodawczych polskich władz w dziedzinach zarządzanych przez okupantów.

Wariant Tymczasowej Organizacji Polskich Naczelných Władz Państwowych, w porównaniu do wersji podstawowej, różnił się wprowadzeniem dodatkowej instytucji – Rady Regencyjnej. Ten trzyosobowy organ miałby się składać z arcybiskupa warszawskiego jako przewodniczącego oraz 2 osób wybranych przez TRS. Zgodnie z nazwą Rada ta byłaby najwyższą reprezentantką państwa do czasu przejęcia władzy zwierzchniej przez głowę państwa – w domyśle króla lub regenta. Rada Regencyjna, jako protoplastka przyszłego monarchy, uzyskałaby status najwyższego organu państwa. Do jej kompeten-

cji należałoby m. in. powołanie członków Rad: Stanu oraz Ministerialnej. Dodatkowo rząd ponosiłby polityczną odpowiedzialność przed Radą Regencyjną, nie przed pseudoparlamentem w postaci Rady Stanu. Rada Regencyjna otrzymałaby również prawo sankcji ustawodawczej, dzięki której mogłaby skutecznie blokować tworzenie prawa. Równocześnie nie ponosiłaby odpowiedzialności politycznej, gdyż wszystkie jej akty kontrasygnowałby rząd, od niej samej zależny⁶.

Zestawienie suwerennej pozycji Rady Regencyjnej, jej kompetencji w zakresie kreowania składu osobowego Rady Stanu oraz podporządkowania rządu, a także możliwości blokowania prawodawstwa, dawałoby jej członkom władzę niemal nieograniczoną i niekontrolowaną. Formalnie wszechwładna Rada Regencyjna byłaby najwyższym organem w systemie jednolitości władzy państwowej, będącym zaprzeczeniem demokratycznych zasad podziału władzy oraz suwerenności obywateli. Należy przypuszczać, iż tym sposobem planowano przekazanie równie nieograniczonej i niekontrolowanej władzy przyszłemu regentowi lub monarsze.

Finalnym efektem prac konstytucyjnych TRS był projekt uchwalony przez jej Komisję Sejmowo-Konstytucyjną **28 lipca 1917 roku**⁷. Zakładał on wprowadzenie ustroju dziedzicznej monarchii konstytucyjnej. Argumentowano, że jest to rozwiązanie najbardziej odpowiadające potrzebom polskiego społeczeństwa, gdyż nie posiadało ono doświadczeń aktywnego udziału w życiu politycznym. Król natomiast będzie czynnikiem stabilizującym system organów państwowych. Monarchiczna forma państw centralnych oraz nastroje społeczeństwa polskiego sprzyjały takiemu wyborowi. Dopiero rewolucja w Rosji spowodowała wzrost popularności republiki⁸.

Projekt ten znacząco różnił się od poprzedniego. Niepodległość Państwa Polskiego została uznana za naczelną zasadę konstytucyjną. Król, bez zgody Sejmu nie mógł być równocześnie głową innego państwa, co miało zabezpieczyć przed zawarciem unii personalnej lub realnej bez aprobaty obywateli, a także zapobiegać narzuceniu Polsce obcego monarchy. Były to rozstrzygnięcia szczególnie ważne, uwzględniając zależność TRS od państw centralnych.

Wzajemne relacje naczelných organów państwa zostały oparte na zasadzie jednolitości władzy państwowej⁹, zgodnie z którą władzę ustawodawczą sprawuje Król wraz Sejmem, wykonawczą monarcha za pośrednictwem ministrów, zaś sądową niezawisłe sądy. Król miał znaczący wpływ na władzę wykonawczą i ustawodawczą, a przez to również na sądy. Byłby zatem nadrzędnym organem państwowym.

⁶ Por. W. Suleja, *Tymczasowa...*, dz.cyt., s. 124–126.

⁷ Por. A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 110–113; W. Komarnicki, *Polskie...*, dz.cyt., s. 138–148; W. Suleja, *Tymczasowa...*, dz.cyt., s. 126–127.

⁸ W. Komarnicki, *Polskie...*, dz.cyt., s. 138, przyp. 1.

⁹ Por. Tamże, s. 139, 148.

Kompetencje głowy państwa programowały jego silną pozycję. Tron królewski miał być dziedziczny, zgodnie z zasadą pierworództwa, przy czym pierwszy Sejm miał wybrać monarchę oraz ustalić szczegółowo porządek i zasady dziedziczenia. Wybór dynastii, a w przyszłości swoboda rodziny panującej, byłaby organiczną wymogiem przynależności do wyznania rzymskokatolickiego.

Monarcha nie ponosił odpowiedzialności politycznej, w konsekwencji wszelkie akty urzędowe głowy państwa dla swej ważności wymagały kontrasygnaty ministra. Sądy wydawały wyroki w imieniu królewskim, nie zaś w imieniu państwa. Monarcha mógł niemal całkowicie swobodnie mianować i odwoływać ministrów, jedynym wyjątkiem był zakaz pełnienia funkcji ministerialnych przez członków rodziny królewskiej. Radę Ministrów tworzyli ministrowie pod przewodnictwem premiera, który w odróżnieniu od poprzedniego projektu TRS, nie posiadał silniejszej pozycji od pozostałych członków rządu. Miał być wykonawcą polityki, nie zaś jej programatorem, o czym świadczyła konieczność przedkładania protokołów z obrad rządowych Królowi, a także możliwość zwołania Rady Koronnej. Radę tę tworzyli członkowie rządu pod przewodnictwem Króla, pełnoletni następca tronu oraz na zaproszenie głowy państwa marszałkowie obu izb sejmowych. Radę Koronną monarcha zwoływał według własnego uznania, dla zasięgnięcia opinii w ważnych sprawach. Królowi miały także przysługiwać prerogatywy: inicjatywa ustawodawcza, prawo sankcji wobec ustaw, zwoływania, odraczania i zamykania sesji sejmowych (powtórne lub długie odroczenia sesji wymagały zgody izb), mógł także rozwiązać Izbę Poselską i wybieralną część Senatu razem lub oddzielnie. Zyskiwał więc istotny wpływ na funkcjonowanie parlamentu oraz proces legislacyjny, który w ostateczności mógł zablokować, stosując niemożliwą do przełamania sankcję. Posiadał również tradycyjne uprawnienia głowy państwa związane z wypełnianiem funkcji reprezentacyjnej. Jego kompetencje w zakresie polityki zagranicznej przekraczały jednak wąskie granice reprezentowania państwa, gdyż monarcha mógł wypowiedzieć wojnę tylko za zgodą rządu, nie zaś Sejmu. Samodzielnie mógłby również zawierać umowy międzynarodowe, z wyjątkiem tych, które obciążają budżet państwa, dokonują zmiany granic państwowych lub bezpośrednio nakładają normy prawne na obywateli. Wymienione traktaty szczególnej wagi wymagały uprzedniej zgody Sejmu. W wyniku tego Król zyskiwał możliwość aktywnego sprawowania władzy wykonawczej. Umożliwiało to suwerennemu monarsze prowadzenie polityki dynastycznej, nie uwzględniającej stanowiska obywateli.

Powyższe postanowienia projektu wyraźnie wskazują, że to Król miał być piastunem władzy zwierzchniej, tym samym odrzucono demokratyczną zasadę przyznania suwerenności obywatelom.

Pozycja rządu, który stanowił zaledwie komitet wykonawczy uzależniony politycznie od monarchy oraz Sejmu, była bardzo ograniczona. Jego skład

Król kreował samodzielnie i niemal dowolnie. Ministrowie ponosili indywidualną odpowiedzialność polityczną przed Izbą Poselską lub obiema izbami łącznie, egzekwowaną poprzez uchwalenie wotum nieufności. Podlegali również odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, przed którym w stan oskarżenia stawiała ich dowolna z izb sejmowych. Rzadko spotykanym rozwiązaniem było zagrożenie obarczonych tym rodzajem odpowiedzialności karą do 10 lat więzienia.

Konstrukcja parlamentu była kompromisem pomiędzy tradycjami ustrojowymi I Rzeczypospolitej, a wymogiem przystosowania do ówczesnej sytuacji politycznej poprzez zdemokratyzowanie sposobu obsadzania mandatów. Proponowano utworzenie Sejmu dwuizbowego, zachowując tradycyjne nazewnictwo: izba pierwsza została nazwana Izbą Poselską, druga – Senatem.

Posłowie mieli być wybierani na pięcioletnią kadencję w głosowaniu równym, bezpośrednim, tajnym i proporcjonalnym. Ostatnia z wymienionych zasad nie mogłaby jednak przynieść oczekiwanych rezultatów, w postaci wiernego odwzorowania rozkładu poparcia głosujących w stosunku podziału mandatów, ponieważ jako zasadę przewidywano okręgi trzymandatowe. Wybory proporcjonalne ujawniają swą podstawową cechę w okręgach wielomandatowych, zgodnie z zasadą: im więcej mandatów do obsadzenia, tym wierniej odwzorowany rozkład preferencji. Nie przewidywano również pełnej powszechności, gdyż czynnym prawem wyborczym mieli zostać obdarzeni wyłącznie wszyscy mężczyźni, którzy ukończyli 25 rok życia. Dodatkowym obostrzeniem był wymóg domicylu, czyli zamieszkiwania w okręgu, w którym obywatel miał prawo brać udział w głosowaniu, przez określony czas, w tym przypadku przez minimum 3 miesiące. Bierne prawo wyborcze przyznawano obywatelom, którzy ukończyli 30 lat, przewidując obniżenie tego cenzusu do 25 lat dla posiadaczy wykształcenia niższego lub średniego.

Struktura Senatu i sposób jego wyboru był niezwykle skomplikowany. Połowa senatorów miała być wybierana na dziesięcioletnią kadencję. Co 5 lat połowa wybieralnych członków izby ustępowała, dzięki czemu wymiana składu następowała stopniowo. Senatorowie obieralni byli dodatkowo podzieleni na 4 kategorie, z których każda była wybierana przez inny segment obywateli. Wprowadzono tym samym system kurii wyborczych, naruszających demokratyczną zasadę równości. Ósmą część składu izby wybierali członkowie kurii wielkiej własności ziemskiej, kolejną organy samorządu wiejskiego. Pozostałą część senatorów wybieralnych – 1/4 ogólnej liczby; wybierać miały organy samorządu miejskiego, właściciele większych przedsiębiorstw przemysłowych, właściciele przedsiębiorstw handlowych oraz wyższe zakłady naukowe w stosunku 6–5–1–4. Tym samym w odniesieniu do wyborców z gmin wiejskich (z wyj. ziemian) i miejskich planowano zastosowanie zasady wyborów pośrednich.

Drugą połowę Senatu stanowić mieli nominaci królewscy oraz wiryliści, czyli osoby wchodzące w skład organu z mocy prawa, z racji pełnienia innej

funkcji. Do grona tego zaliczali się: książęta, arcybiskup warszawski, biskupi katoliccy, przedstawiciele duchowieństwa ewangelicko-augsburskiego i ewangelicko-reformowanego, przewodniczący najwyższych sądów, prezes stowarzyszenia naukowego. Skład izby dopełniało 14 mianowanych przez Króla na 10 lat przedstawiciele stowarzyszeń gospodarczych oraz znawcy spraw państwowych i społecznych.

Trudno wyobrazić sobie bardziej skomplikowaną i niejasną strukturę parlamentu. Izba Poselska była wybierana w wyborach cenzusowych (płci, wieku, domicylu), przy ograniczonej zasadzie proporcjonalności. Połowa Senatu pochodziła z wyborów kurialnych, z dodatkowym ograniczeniem w postaci zasady pośredniości (z wyj. ziemian i przedsiębiorców). Projektowano tym samym uprzywilejowanie obywateli zasłużonych dla państwa, zaś miarą tych zasług miała być samodzielna rola w gospodarce. Druga połowa składała się z reprezentantów wyznań chrześcijańskich, zrzeszeń drobnych rolników i rzemieślników, a także arystokratów oraz znawców spraw społecznych. Twórcy projektu wyraźnie odrzucili zasadę powszechności, równości i bezpośredniości wyborów, zaś w odniesieniu do Senatu zrezygnowano w znacznej części w ogóle z zasady elekcji, wprowadzając do tej izby członków mianowanych, wirylistów lub dożywotnich arystokratów.

Kompetencje parlamentu były bardzo ograniczone poprzez mocną władzę królewską. Siłę Sejmu stanowiła zasada, iż żadna ustawa nie może być wydana bez jego zgody. Tym samym monarcha mógł wydawać rozporządzenia tylko na podstawie delegacji ustawowej, zaś ustawodawstwo tymczasowe, w postaci rozporządzeń królewskich z mocą ustawy, wydawanych w sytuacji stanów nadzwyczajnych, dla swej ważności musiało być zatwierdzone na najbliższym posiedzeniu Sejmu. Dodatkowo prawo sankcji ustawodawczej monarchy byłoby niezwykle skutecznym narzędziem, blokującym wszelką działalność ustawodawczą izb. Pamiętać należy o sesyjnym trybie pracy Sejmu, który poważnie ograniczał możliwości prawodawcze parlamentu oraz efektywną kontrolę królewskiego rządu. Jedynie zastrzeżenie dla parlamentu uchwalania budżetu, ustaw podatkowych i wojskowych gwarantowało wpływ na ważne dziedziny funkcjonowania państwa.

Uwzględniona została idea samorządności terytorialnej. Planowano utworzenie wybieralnych rad i zarządów, jednak na wyższych szczeblach na czele zarządów miał stać urzędnik mianowany przez monarchę. Była to zatem wizja ograniczonego samorządu.

Projekt przewidywał istnienie niezawisłego sadownictwa, zarówno powszechnego jak i administracyjnego. Sądy nie mogły badać zgodności ustaw z konstytucją; hierarchiczną kontrolę prawa ograniczono do stwierdzania ważności rozporządzeń.

Dopiero rozdział VIII został poświęcony prawom i obowiązkom obywateli. Deklarowano szeroki katalog przywilejów, którego podstawą miała być za-

sada równości wobec prawa, a tym samym zniesienie wszelkich przywilejów stanowych i rodowych. Równość ta byłaby jednak zawężona w stosunku do praw cywilnych, nie obejmując uprawnień politycznych dających obywatelem wpływ na władzę. Przepisy projektu, odnoszące się do składu parlamentu, wyraźnie odrzucają zasadę egalitaryzmu. W zakresie praw cywilnych obywateli zamierzano obdarzyć m. in. prawami do: sadu, równego dostępu do urzędów publicznych, nietykalności własności prywatnej, swobody wyboru miejsca zamieszkania i sposobu zarobkowania, zgromadzeń i stowarzyszeń oraz wolnością wyznania. Mniejszościom przyznano prawo swobody rozwoju narodowego, obostrzonej jednak wymogiem zachowania jednolitości państwa. Zasadę równouprawnienia wyznań wyraźnie ograniczało uznanie katolicyzmu religią państwową.

Projekt TRS z 28 lipca 1917 roku był swoistym podsumowaniem prac ustrojowych okresu przed odzyskaniem niepodległości, uwzględniał dorobek XIX-wiecznego konstytucjonalizmu. Jeden z współautorów tego dokumentu – prof. Józef Buzek – trafnie określił jego charakter jako próbę znalezienia kompromisu pomiędzy ideą monarchii konstytucyjnej a państwem opartym na zasadach demokracji parlamentarnej. Nawet jeśli uznamy tezę o podzielonej suwerenności pomiędzy monarchę a obdarzonych prawami politycznymi obywateli, choć wydaje się ona wątpliwa, trzeba podkreślić niewzruszalną przewagę Króla nad Sejmem i pozostałymi organami państwa, a tym samym nad obywatelami. Monarcha zgodnie z projektem miał koncentrować pełnię władzy wykonawczej, nie ponosząc przy tym żadnej odpowiedzialności politycznej, sprawując równocześnie niepodważalną kontrolę nad parlamentem, którą dawało mu prawo sankcji ustawodawczej. Trafna wydaje się uwaga, iż projekt ten stanowił propozycję wstępną, opartą na założeniu, że dopiero rozwój sytuacji politycznej rozstrzygnie spór o suwerenność na rzecz obywateli lub monarchy¹⁰.

Gruntowna zmiana sytuacji, która nastąpiła w listopadzie roku 1918, jednoznacznie przesądziła powyższy dylemat na korzyść zasady suwerenności obywateli oraz republikańskiej formy państwa. Gwałtowny upadek trzech monarchii zaborczych, uzależnienie odrodzenia państwa polskiego od mocarstw zwycięskiej koalicji zdominowanej przez mocarstwa zachodnie oraz ugruntowane w społeczeństwie postawy demokratyczne przesądziły owo rozstrzygnięcie. Projekty konstytucyjne opracowane po odzyskaniu niepodległości kreśliły wizję Polski jako republiki demokratycznej. Zasada ta stała się swoistym dogmatem, akceptowanym przez wszystkich uczestników debaty. Burzliwe spory polityków, dotyczyły kwestii konkretnego kształtu demokracji.

W pierwszych miesiącach odradzania się państwa konserwatyści oraz narodowi demokraci proponowali stworzenie konstytuancy przez delegatów partii politycznych. Pomysł ten wyraźnie wskazuje na obawy obu sił politycznych

¹⁰ Por. Tamże, s. 148.

przed marginalizacją w demokratycznych wyborach. Lęki zwolenników myśli zachowawczej wkrótce okazały się uzasadnione, zaś nacjonaści zapewne pragnęli ustrzec się skutków popularności Józefa Piłsudskiego i jego zwolenników. Socjaliści, ludowcy oraz reprezentanci tzw. lewicy niepodległościowej wybrali bardziej demokratyczną metodę – wyborów powszechnych. Projekt ordynacji, opartej na zasadach powszechności, równości, bezpośredniości, proporcjonalności oraz tajności głosowania, opracowany pod kierunkiem Mieczysława Niedziałkowskiego, Stanisława Thugutta oraz prof. Buzka, znalazł zastosowanie w postaci dekretu o ordynacji, zatwierdzonego 28 listopada 1918 r. przez Tymczasowego Naczelnika Państwa¹¹. W elekcji składu osobowego Sejmu Ustawodawczego wzięły udział także kobiety, co stanowiło o jej demokratycznym charakterze, gdyż wówczas nie było to rozwiązanie powszechne, nawet w państwach Europy Zachodniej.

Inicjatorem prac nad ustawą zasadniczą w odtwarzającym się państwie był rząd Jędrzeja Moraczewskiego, który w styczniu roku 1919 utworzył Biuro Konstytucyjne przy Prezydium Rady Ministrów. Zadaniem Biura było opracowanie różnorodnych projektów, które następnie stałyby się podstawą prac sejmowych. Powstały wówczas trzy projekty¹².

Autor pierwszego z nich prof. J. Buzek; zwanego **amerykańskim**, uwzględniając znaczące różnicowanie poziomu kultury politycznej, rozwoju gospodarczego, specyfikę lokalnego układu narodowego oraz odmienności struktury administracyjnej i systemu prawnego na terenach kształtującej się Rzeczypospolitej, zaproponował wizję państwa złożonego. Zgodnie z nim Polska miała stanowić federację wzorowaną na systemie konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych. Zasada federalizmu miała nie tylko odpowiadać różnicowaniu państwa, ale także sprzyjać pełniejszej realizacji zasady suwerenności ogółu obywateli. Dodatkowym argumentem na jej rzecz stanowiła także intencja autora, by dostosować zasady ustroju przedrozbiorowego do współczesnych warunków i potrzeb.

Autor proponował podział terytorium państwa na ok. 70 niewielkich jednostek nazwanych ziemiami, liczących 200–500 tys. mieszkańców. Podział kompetencji pomiędzy naród, czyli organy ogólnopaństwowe, oraz ziemie został oparty na zasadzie domniemania na rzecz drugiego elementu. Wyłącznie sprawy polityki zagranicznej, wojskowej oraz wymiaru sprawiedliwości zostałyby zastrzeżone dla władz centralnych. Jednolite sądownictwo oraz prawo cywilne miało zdaniem J. Buzka, przyczynić się do umacniania jedności państwa i społeczeństwa, a także być wyrazem zasady równości obywateli. Natomiast prawo karne i administracyjne powinno być stanowione w formie ustaw ziemskich, a zatem egzekwowane przez sądy ziemskie, traktowane jako podrzędne wobec ogólnopaństwowych. Planowano również wprowadzenie zasady subordynacji prawa

¹¹ M. Śliwa, *Polska myśl polityczna...*, dz.cyt., s. 68.

¹² S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 14–22.

ziemskiego względem federalnego, oznaczającej akceptację typowej w państwach złożonych hierarchii zgodności prawa: konstytucja, ustawy federalne, poniżej konstytucje ziemskie i ustawodawstwo ziemskie. Ewentualne spory kompetencyjne pomiędzy władzami centralnymi a regionalnymi powinien rozstrzygać federalny Sąd Najwyższy. Zmiany ustaw zasadniczych ziem dla swej ważności wymagałyby zgody Prezydenta RP, dysponującego prawem weta zawieszającego w sytuacji, gdy naruszałyby konstytucję państwową, odrzucały formę republiki lub wprowadzały ograniczenia demokratycznych praw politycznych obywateli. Dodatkowym warunkiem nowelizacji konstytucji ziemskich byłaby konieczność zatwierdzenia w referendum lokalnym. Zastrzeżenie to miało dotyczyć tych części państwa, w których minimum 90% obywateli posiadałoby umiejętność czytania i pisania. Analogicznym prawem weta głowa państwa dysponowałaby w odniesieniu do ustaw ziemskich, podejrzewanych o naruszenie prawa federalnego. Wówczas rozstrzygnięcie sporu należało do Najwyższego Sądu Narodowego, zobligowanego do wypełnienia tej misji w ciągu zaledwie 2 dni.

W zakresie kształtu struktury organów i ich wzajemnych relacji w częściach składowych federacji projekt programował dużą swobodę dla ustrojodawców ziemskich, zalecając jedynie następujące zasady ogólne: utworzenie dwuizbowego parlamentu na obszarach o niższym poziomie wyrobienia politycznego obywateli, zaś na terenach o wyższej kulturze politycznej wprowadzenie tylko jednej izby oraz instrumentów demokracji bezpośredniej w postaci obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz referendum. Powyższe rozumowanie było efektem konsekwentnego uwzględniania dysproporcji poziomu rozwoju, znajdującego odbicie w formie państwa złożonego. Znalazło ono odzwierciedlenie także w procedurze zmiany konstytucji federalnej. Inicjatywę w tym zakresie przyznano sejmowi federalnemu oraz parlamentom ziemskim, dodając także możliwość podjęcia jej w drodze referendum lokalnego w ziemiach, posiadających ten instrument demokracji bezpośredniej.

Struktura władz federalnych została zaprogramowana na wzór konstytucji Stanów Zjednoczonych. Władzę ustawodawczą miał sprawować dwuizbowy parlament, złożony z Izby Poselskiej i Senatu. Referendum ludowe w skali całego państwa nie było przewidziane. Czynne prawo wyborcze do Izby Poselskiej otrzymaliby z zasady wszyscy mężczyźni powyżej 21 lat, wybierający na 5 lat 400 posłów zgodnie z zasadami równości, bezpośrednio i tajności. Kobiety, które miały prawo uczestniczenia w elekcjach w obrębie ziemi, zyskiwały ten przywilej również w stosunku do Sejmu Narodowego. Przyjęty został system mieszany, zgodnie z którym w ziemiach wybierających min. 3 posłów obowiązywać miała zasada proporcjonalności, w pozostałych wyborów większościowych¹³. Senat zgodnie z wzorem amerykańskim; składałby się z reprezentantów poszczególnych ziem (po 2 senatorów), wybieranych przez sejmy

¹³ S. Krukowski, *Konstytucja...*, dz.cyt., s. 25.

ziemskie, a w wyżej rozwiniętych ziemiach w wyborach pośrednich, na 9 lat. Co 3 lata wymieniana byłaby $\frac{1}{3}$ składu izby. Prawo wybieralności, zastrzeżone dla mężczyzn, wynosiłoby odpowiednio: 25 i 40 lat. Prezydent i wiceprezydent, sprawujący funkcję przez 6 lat, pochodziliby z elekcji pośredniej. W stosunku do pierwowzoru prof. Buzek zdecydował się jednak podnieść próg biernego prawa wyborczego do 40 lat, zachowując zasady wymogu urodzenia kandydata na urząd głowy państwa na terenie Polski, a także przewodniczenia Senatowi przez wiceprezydenta.

Relacje między władzą wykonawczą a ustawodawczą opierałyby się na zasadach systemu prezydenckiego. Jednak w odróżnieniu od amerykańskiego wzorca, piastun władzy wykonawczej miałby prawo rozwiązania izby pierwszej parlamentu za zgodą Senatu. Prezydent i podporządkowani mu ministrowie ponosiliby odpowiedzialność konstytucyjną zgodnie z zasadami procedury impeachmentu, tzn. oskarża izba pierwsza parlamentu, sędzi i wyrokuje druga. Kontrola władzy ustawodawczej byłaby bardzo ograniczona, zgodnie z przejętą ze Stanów Zjednoczonych zasadą trójpodziału w wersji separacji władz. Jej realizacji miały służyć: prawo interpelacji ministrów, ankiet sejmowych oraz wymóg zgody Senatu na zawarcie przez Prezydenta ważniejszych umów międzynarodowych. Również kompetencja uchwalania budżetu oraz egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej stanowiły instrumenty nadzoru. Wzmocnieniem pozycji ustrojowej parlamentu była zasada dorocznej sesji, zwoływanej z mocy samego prawa we wrześniu. W zakresie władzy wykonawczej projekt wyraźnie programował dominację głowy państwa. Ministrowie nie tworzyliby kolegiального rządu, nie ponosili odpowiedzialności politycznej przed Sejmem, stanowiąc jedynie całkowicie podporządkowanych wykonawców polityki Prezydenta.

Organizacja sądownictwa nie odbiegała od standardów państw demokratycznych. Opierały się na fundamentalnej zasadzie niezawisłości sędziowskiej. Projekt przewidywał sądową kontrolę konstytucyjności, ograniczoną wyłącznie do aktów podustawowych, czyniąc wyjątek w zakresie kontroli zgodności prawa ziemskiego z federalnym.

Dokument nie przewidywał uprzywilejowanego stanowiska Kościoła katolickiego oraz obowiązku nauki religii w szkołach, a także nie dzielił wyznań na prawnie uznane i nie uznane. Został zatem oparty na zasadach neutralności światopoglądowej państwa i równouprawnienia wyznań.

Projekt ten, w następstwie konfliktu o prawo do prac nad konstytucją pomiędzy SU a rządem oraz niepodjęcia prac przez sejmową Komisję Konstytucyjną nad dokumentami przygotowanymi przez organy podporządkowane władzy wykonawczej, został ponownie zgłoszony w konstytuancie przez J. Buzka 30 maja 1919 roku¹⁴.

¹⁴ W. Komarnicki, *Polskie...*, dz.cyt., s. 194–202.

Projekt „ludowy”, wypracowany w ramach Biura Konstytucyjnego PRM, choć formalnie anonimowy, był dziełem przewodniczącego Biura – Mieczysława Niedziałkowskiego¹⁵. Zawierał on okrojona, kompromisową wizję programu ustrojowego PPS, rozwiniętego w pełni przez Niedziałkowskiego w jego drugim projekcie.

Ostatni, lecz dalszy ciąg debaty przesądził, że najważniejszy spośród projektów Biura Konstytucyjnego, był zwany **francuskim**. Jego autorem był Władysław Wróblewski, podsekretarz stanu w PRM¹⁶. Nawiązywał wyraźnie do podstaw ustrojowych III Republiki Francuskiej, uważanej wówczas za wzór republikańskiej odmiany systemu parlamentarnego. Przewidywał realizację zasady państwa jednolitego, opartego na idei suwerenności ogółu obywateli. Ostatnia z nich nie została wprost zapisana, lecz dowodzą jej odmiennie niż we francuskim pierwowzorze przewidywane instrumenty demokracji bezpośredniej. Autor nie wyeksponował również zasady trójpodziału, choć wyraźnie do niej nawiązywał, odrzucając jednak równowagę pomiędzy władzami, zastąpioną przez dominującą pozycję parlamentu. Zgodnie z polską tradycją dwuizbowy Sejm miał składać się z Izby Poselskiej i Senatu. Elekcja składu osobowego każdej z nich byłaby zorganizowana zgodnie z zasadami powszechności, równości, bezpośredniości, proporcjonalności oraz tajności głosowania. Warte podkreślenia jest przyznanie praw wyborczych kobietom. Granicy uzyskania czynnego prawa nie określono, bierne zaś wynosiłoby odpowiednio: 25 i 35 lat, z zastrzeżeniem ograniczenia powszechności prawa wybieralności do izby drugiej poprzez cenzus wyższego wykształcenia. Kadencja Izby Poselskiej trwałaby 4 lata, Senatu – 8 lat. Każda z izb mogła być rozwiązana przez Prezydenta, na wniosek rządu za zgodą pozostałej izby. Przewidywano także wzbogacenie francuskiego wzorca o element demokracji bezpośredniej w postaci obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, przysługującej min. 300 tys. obywateli oraz fakultatywnego referendum na żądanie obywateli, w przypadku braku zgodności izb w kwestii zmiany konstytucji.

Zadania władzy wykonawczej należałyby do Prezydenta i politycznie odpowiedzialnej przed Sejmem Rady Ministrów. Parlamentarną odpowiedzialność, zarówno solidarną, jak i indywidualną, rząd ponosił przed obiema izbami. Tego rodzaju odpowiedzialność nie dotyczyła Prezydenta, którego akty urzędowe kontrasygnowali ministrowie. Cechą charakterystyczną projektu jest wprowadzenie dodatkowego wymogu, aby wszyscy członkowie RM byli równocześnie posłami lub senatorami. Elekcji głowy państwa dokonywałyby połączone izby parlamentarne, na siedmioletnią kadencję. Warunkiem prawa wybieralności na ten urząd było ukończenie 40 lat, dodatkowo zawężono grono kandydatów do Polaków. Prezydent miał ponosić odpowiedzialność konstytucyjną zorganizowaną według procedury impeachmentu. Ministrów do tego rodzaju

¹⁵ S. Krukowski, *Konstytucja...*, dz.cyt., s. 26–28.

¹⁶ Tenże, *Geneza...*, dz.cyt., s. 16–18.

odpowiedzialności pociągać mogła każda z izb, sędził – Trybunał Stanu. Tym samym projekt przewidywał dwie metody egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej: wywodzący się z brytyjskiej tradycji ustrojowej impeachment, oraz wobec ministrów model sądowy, charakterystyczny dla Europy kontynentalnej. Do istotniejszych kompetencji Prezydenta, poza funkcjami reprezentacyjnymi, należało wydawanie rozporządzeń wykonawczych na podstawie delegacji ustawowej oraz prawo weta zawieszającego wobec ustaw.

Projekt pomijał kwestie organizacji administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

W zakresie praw obywatelskich przewidywał typowy katalog, charakterystyczny dla demokracji liberalnych. Własność prywatna została uznana za netykalną, pominięte zostały prawa socjalne, przewidywał także wolność wyznania, a także podział związków wyznaniowych na prawnie uznane i nie uznane. Mniejszości narodowe miały uzyskać prawo swobody rozwoju kulturowego w granicach unitarnego charakteru państwa.

Nowy premier Ignacy Paderewski, zakładał, że wobec zbliżającego się rozpoczęcia prac Sejmu Ustawodawczego, rząd powinien przedstawić własny projekt konstytucji. W tym celu w styczniu 1919 roku planował powołanie specjalnej komisji pod nazwą *Ankieta dla oceny projektów konstytucji*, której zadaniem miała być fachowa krytyka projektów przygotowanych przez Biuro Konstytucyjne. Zamiast zaproszonych 30 osób ostatecznie w jej skład weszło zaledwie 14 z nich. Pozostali albo zrezygnowali, albo też zostali wybrani posłami. W wyniku takiego rozwoju sytuacji w *Ankiecie* dominację zdobyli konserwatyści, natomiast reprezentanci partii odnoszących sukcesy w wyborach, wybrali pracę ustrojową w Sejmie. Brak sprecyzowanych zadań tej komisji sprawił, że jej członkowie postanowili opracować własny projekt, czemu dali symboliczny wyraz zmieniając pierwotną nazwę na: *Ankieta w sprawie projektu konstytucji RP*¹⁷. Rezultatem działalności *Ankiety*, pracującej pod przewodnictwem wybitnego konserwatysty prof. **Michała Bobrzyńskiego**, był ukończony w marcu 1919 roku *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁸.

Preambuła wskazywała najważniejsze zasady, którymi kierowali się twórcy. Rozpocynała ją odwołanie do Boga. Konstytucja stwarzała podstawy demokratycznej republiki, opartej na zasadzie państwa unitarnego. Celem projektodawców było: zabezpieczenie niepodległości, budowa silnego państwa, zapewnienie porządku publicznego, praworządności, sprawiedliwości, wolności oraz powszechnego dobrobytu. Pierwsze artykuły jednoznacznie podkreślały zasadę suwerenności ogółu obywateli, skutkującą w zakresie konstrukcji systemu najwyższych organów państwowych akceptacją zasady klasycznego trójpodziału władzy.

¹⁷ Tamże, s. 22–29; Tenże, *Konstytucja...*, dz.cyt., s. 32–33.

¹⁸ *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Michał Bobrzyński o potrzebie „silnego rządu” w Polsce*, oprac. P. Majewski, Warszawa 2001, s. 144–170; por. W. Komarnicki, *Polskie...*, dz.cyt., s. 149–161.

Autorzy, chcąc podkreślić demokratyczny charakter swej propozycji, wyeksponowali rolę władzy ustawodawczej, przyznanej dwuizbowemu Sejmowi. W objaśnieniu dołączonym do projektu członkowie *Ankiety* podkreślali, że izba druga ma za zadanie wpływać na dojrzałość merytoryczną i formalną ustawodawstwa, a także uniezależnić je od wpływu rządu. Zgodnie z polską tradycją izba pierwsza nosiła nazwę poselskiej. Elekcja jej członków miała odbywać się według zasad: powszechności, równości, bezpośredniości, proporcjonalności i tajności głosowania. Czynne prawo wyborcze przysługiwałoby wszystkim obywatelom powyżej 21 roku życia, także – co podkreślono w tekście projektu – kobietom. Pozbawieni tego przywileju byłiby wojskowi w służbie czynnej, urzędnicy i sędziowie w okręgach wykonywania swych funkcji służbowych z wyjątkiem funkcjonariuszy centralnych oraz osoby skazane na taką karę przez sąd. Prawo wybieralności do Izby Poselskiej przysługiwało wszystkim posiadaczom czynnego, a więc było bardzo demokratyczne. Zupełnie inaczej miał być konstruowany skład o połowę mniej licznego Senatu, którego $\frac{3}{4}$ członków pochodziłoby z wyborów pośrednich, dokonywanych przez sejmiki wojewódzkie i radę Warszawy. Pozostała czwarta część byłaby rekrutowana poprzez kooptację, czyli wybór samej izby, która dołączałaby do swego składu osoby zasłużone dla obywateli. Przywilej wybieralności do izby drugiej wymagał ukończenia 40 lat. Kadencję senacką planowano na 9 lat, zakładając, że co 3 lata będzie wymieniana $\frac{1}{3}$ składu izby. Parlamentarzyści zostali uznani za reprezentantów ogółu obywateli, tym samym zakazano obarczania ich instrukcjami poselskimi, zaś dla swobody wykonywania mandatu otrzymali immunitety: formalny i materialny¹⁹. Rozwiązanie izby przez Prezydenta mogło nastąpić wyłącznie za zgodą $\frac{2}{3}$ członków pozostałej izby. Poważnym utrudnieniem procesu legislacyjnego było zawężenie inicjatywy ustawodawczej dla każdej izby oraz dla rządu za zgodą głowy państwa. Nie przewidywano form demokracji bezpośredniej²⁰. Nietypowym rozwiązaniem była koncepcja utworzenia Rady Stanu, fachowego organu, którego zadaniem byłoby opracowywanie oraz opiniowanie projektów ustaw. Dla przyspieszenia prac nad stworzeniem polskiego systemu prawnego, jak objaśniają autorzy, wprowadzono także możliwość powołania komisji wspólnej obu izb.

Najwyższym piastunem władzy wykonawczej miał być Prezydent, wybierany przez Zgromadzenie Narodowe. Przywilej wybierania elektorów otrzymali wszyscy obywatele, mający czynne prawo w odniesieniu do wyborów poselskich. Elekcja miała odbywać się na analogicznych zasadach jak w przypadku Izby Poselskiej; rzecz oczywista z wyjątkiem proporcjonalności, zastąpionej przez zasadę wyborów większościowych. Prawo bierne w wyborach

¹⁹ S. Krukowski błędnie podaje, że parlamentarzystom miał przysługiwać wyłącznie immunitet formalny, dodatkowo ograniczony do czasu trwania sesji (Tenże, *Konstytucja...*, dz.cyt., s. 34).

²⁰ A. Ajnenkiel błędnie podje, że inicjatywa ustawodawcza przysługiwała także obywatelom (Tenże, *Spór...*, dz.cyt., s. 211; por. W. Komarnicki, *Polskie...*, dz.cyt., s. 153.).

elektorskich przysługiwało wszystkim posiadaczom czynnego, zaś przy wyborze prezydenta cenzus wieku wynosił 40 lat. Głowa państwa miała pełnić swe funkcje przez 7 lat. Autorzy projektu argumentowali, iż wybory powszechne pozwolą na wybór najlepszego kandydata, akceptowanego przez obywateli i wybitnego, czego nie zapewnia metoda wyboru przez Sejm, gdyż parlamentarzyści będą dążyć do kompromisu i ustalenia słabego prezydenta. Rozległość państwa i liczba obywateli skłaniała ich do zaproponowania zasady elekcji pośredniej. Kompetencje Prezydenta zostały zakreślone dość szeroko, mimo uznania braku odpowiedzialności politycznej, przejmowanej przez ministrów w drodze kontrasygnaty. Zasada ta nie obowiązywała w stosunku do aktów urzędowych Prezydenta wydawanych w charakterze Naczelnego Wodza. Wyjątek ten był wyraźnym wyjściem naprzeciw oczekiwaniom Józefa Piłsudskiego. Oprócz funkcji reprezentacyjnych zadaniem Prezydenta byłoby także zawieranie umów międzynarodowych, ważniejszych za zgodą Sejmu. Ponadto dysponowałby prawem weta zawieszającego wobec ustaw, a także wydawał rozporządzenia wykonawcze. Ostatnia kompetencja przysługiwałaby także ministrom. Na podstawie specjalnego upoważnienia ustawowego Prezydent mógłby otrzymać prawo wydawania dekretów prawodawczych z zakresie spraw mniejszej wagi, które wymagają częstszych zmian. Uwzględnienie możliwości szybkiego prawodawstwa było zapewne próbą zabezpieczenia państwa przed skutkami sesyjnego trybu pracy parlamentu, a więc krótkiego czasu jego funkcjonowania. Rada Ministrów i jej członkowie, zgodnie z zasadami parlamentarnego systemu rządów, ponosiłaby odpowiedzialność polityczną przed obiema izbami Sejmu, zarówno solidarnie jak i indywidualnie.

Formami kontroli władzy ustawodawczej nad działalnością egzekutywy były zapytania i interpelacje kierowane przez parlamentarzystów do członków RM, a także możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej. W odniesieniu do głowy państwa przewidywano procedurę zgodnie, którą w stan oskarżenia stawiają izby sejmowe poprzez zgodną uchwałę, natomiast sędzi Trybunał Stanu poszerzony o prezesów najwyższych sądów i Rady Stanu wraz zastępcami. Ministrowie mogli zostać postawieni w stan oskarżenia przez większość $\frac{2}{3}$ dowolnej izby sejmowej, sędził ich Trybunał Stanu.

Członkowie *Ankiety* programowali również realizację idei samorządu terytorialnego. Struktura jednostek podziału administracyjnego państwa miała być trójstopniowa: gminy, powiaty, województwa. Samorząd ograniczono jednak do poziomu gminy. Rady gminne miały być wybierane na zasadach analogicznych jak Izba Poselska, z zastrzeżeniem wprowadzenia wymogu domicylu. Sejmiki wojewódzkie natomiast byłby wybierane pośrednio przez ciała samorządowe niższego rzędu. Projekt milczy w odniesieniu do poziomu powiatu, dopuszczając tym samym wprowadzenie tego szczebla drogą ustawy zwykłej. Tylko gminy miały posiadać własne organy wykonawcze, nazwane Zwierzch-

nościami gminnymi²¹. Uchwały wyższych ciał samorządowych, wojewódzkich i ewentualnie powiatowych, miały realizować urzędy administracji rządowej. Deklarowano równocześnie decentralizację oraz udział czynnika obywatelskiego w administracji państwowej, nie precyzując form realizacji drugiego postanowienia. Projekt uwzględniał także potrzebę istnienia fachowych organów kontroli państwowej w postaci Najwyższej Izby Obrachunkowej oraz wojewódzkich izb obrachunkowych.

Sądownictwo zamierzano oprzeć na zasadzie niezawisłości sędziowskiej. Na czele struktury organów sądowych miały stać: Sąd Najwyższy w zakresie spraw cywilnych i karnych oraz Najwyższy Trybunał Administracyjny. Spory między nimi miał rozstrzygać Sąd Kompetencyjny, złożony z członków SN i NTA oraz marszałka Senatu.

Dopiero przedostatni rozdział dokumentu został poświęcony prawom i obowiązkom obywatelskim. Fundamentem w tym obszarze regulacji konstytucyjnych miała być zasada równości wszystkich obywateli wobec prawa. Warto podkreślić, że tendencję egalitarną rozciągnięto również na prawa polityczne, nie uznając cenzusów płci lub przynależności narodowej, co było cechą charakterystyczną niektórych innych projektów. Pewnym wyłomem w zasadzie równego przyznawania obywatelstwa, projekt dopuszczał także jego utratę, były preferencje dla Polaków, będących obywatelami innych państw. Wyraźnie jednak zastrzegli konserwatywni autorzy, że przywileje stanowe i rodowe zostają zniesione, dopełniając zasadę równoprawności obywateli podkreśleniem, że nikt nie może być dyskryminowany z powodu swego urodzenia. Ostatnie zastrzeżenie można odczytać również w kontekście różnic narodowych i wyznaniowych. Członkowie *Ankiety* zawarli w projekcie szeroki katalog przywilejów obywatelskich, charakterystyczny dla modelu demokracji liberalnej. Wśród nich godne podkreślenia są zwłaszcza: prawo do zrzeczeń i zgromadzeń oraz prawo petycji do władz. Ochronę obywateli przed bezprawiem organów państwowych zapewniać miały również system sądownictwa administracyjnego. Deklarowano także zasadę wolności wyznania, wprowadzając jednak podział związków wyznaniowych na prawnie uznane i nie uznane oraz przewidując dla Kościoła katolickiego wyjątek w unormowaniu stosunków wobec państwa w drodze konkordatu, a więc negocjowanej umowy, nie zaś jednostronnie przyjmowanej ustawy państwowej. Uwzględniono również konstytucyjny obowiązek nauki religii. Przywileje socjalne zostały odesłane do ustawodawstwa zwykłego, jednak jego istnienie stawało się tym samym konstytucyjną koniecznością.

Rząd nie zaakceptował projektu wypracowanego przez *Ankiety* jako własnego, tym samym nie stał się on przedmiotem dalszych prac, gdyż regulamin SU pozwalał na rozpatrywanie projektów rządowych lub parlamentarnych.

²¹ A. Ajnenkiel błędnie podje, że gminy nie miały posiadać własnych organów wykonawczych (Tenże, *Spór...*, dz.cyt., s. 212.).

Wyłoniony w styczniowych wyborach Sejm Ustawodawczy zebrał się w lutym 1919 roku. Wkrótce też przyjął ogólne zasady tymczasowej organizacji naczelnych władz państwowych w postaci tzw. Małej Konstytucji. Wyłoniona została również Komisja Konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego. Komisja wezwała rząd do opracowania własnego projektu ustawy zasadniczej. Minister spraw wewnętrznych Stanisław Wojciechowski, zaprosił do wypełnienia tej misji **Włodzimierza Wakara**, działacza PSL „Wyzwolenie”. Opracowany przez niego projekt, zatytułowany *Podstawa Ładu Rzeczypospolitej Polskiej*²², został zmodyfikowany, a następnie przyjęty przez tę partię za własny i zgłoszony jako wniosek nagły w Sejmie Ustawodawczym 6 maja 1919 roku.

Dokument ten jest wielce charakterystyczny, wyróżnia się nie tylko archaicznym stylem, a także dużą oryginalnością rozwiązań²³. Jego treść nie została ujęta w formę przepisów prawnych, lecz luźnych rozdziałów, co w połączeniu ze stylizacją języka wyraźnie nawiązuje do Konstytucji 3 Maja. Patetyczna forma utrudnia interpretację projektu ze względu na niejednoznaczność użytych sformułowań. Dodatkowo w dokumencie tym wymieszane są treści normatywne z licznymi wskazaniem o charakterze moralno-politycznym, powodując wrażenie utopijności jego zaleceń.

Nietypowym rozwiązaniem było poświęcenie pierwszego rozdziału na prezentację wizji położenia międzynarodowego Polski. Autor podkreślał jednoznacznie, iż podstawą Rzeczypospolitej jest naród polski oraz ziemia, dając tym samym wyraz wartościom charakterystycznym dla ludowców. Gwarancję niepodległości upatrywał we współpracy międzynarodowej, zapewniającej pokój i samostanowienie narodów. Zapowiadał także akceptację porządku powojennego, wyłącznie w przypadku uniemożliwienia międzypaństwowej agresji, zapewnienia sprawiedliwych granic oraz niezależności narodom, zamieszkującym kresy wschodnie dawnej Rzeczypospolitej.

Tytuł II projektu został poświęcony definicji państwa oraz określeniu podstawowych zasad ustrojowych. Polska wg Wakara powinna stanowić związek wolnych obywateli, stąd też celem władz powinna być realizacja idei dobra ogółu, osiąganego poprzez dobrobyt i rozwój „sił duchowych”. Konstrukcja związku prawnego jednostek z państwem była jednak wyjątkowa. Jego podstawą powinna być zasada równości wobec prawa, odrzucająca wszelkie przywileje stanowe i rodowe. Autor podkreślał równość praw kobiet i mężczyzn. Równocześnie przyznanie „szlachetnego obywatelstwa”, włączającego jednostkę do grona zbiorowości suwerennej, następowało po ukończeniu 20 roku życia oraz „nauki obywatelskiej odbyciu”. Tym samym granica pełnoletniości, a co za tym idzie uzyskania pełni praw, została ustalona dość wysoko. Pełno-

²² *Podstawa Ładu Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920, cz. 1, s. 37–46, 187–196.

²³ Por. postulaty konstytucyjne innych partii chłopskich: M. Śliwa, *Polska myśl polityczna...*, dz.cyt., s. 70.

i równoprawność została uznana za swoisty przywilej, dostępny dla wszystkich, zastępujący dotychczasowe przywileje stanowe. Zaszczyt obywatelstwa można byłoby utracić mocą wyroku sądowego lub z mocy prawa poprzez przyjęcie obcego tytułu szlacheckiego. W przypadku osób, które odziedziczyły obywatelstwo polskie po rodzicach, o jego odebraniu mógł zadecydować wyłącznie Sejm. Rozwiązanie to nawiązuje do zasad nobilitacji i utraty szlachectwa w okresie I Rzeczypospolitej.

Postulat zdobycia fachowej wiedzy wyraźnie wskazuje na świadomość konieczności przygotowania społeczeństwa, złożonego głównie z chłopów, do samodzielnej roli w państwie. Autor projektu podjął tym samym ważny problem, dostrzegając iż samo przyznanie praw, nie wystarczy do spożytkowania z nich zgodnie z własnym interesem. Wykształcenie obywatelskie zostało uznane za warunek sprawnego funkcjonowania demokracji, gdyż autor nie dopuszczał piastowania władzy przez elitę zobligowaną do dbania o dobro ogółu. Tytuł XI, poświęcony edukacji, precyzował, iż jednym z podstawowych celów państwa jest stworzenie systemu powszechnej oświaty, będącej warunkiem nie tylko rozwoju gospodarczego i dobrobytu obywateli, ale także narzędziem narodowego i obywatelskiego uświadomienia młodzieży. Szkolnictwo miało być realizowane przez organy samorządu terytorialnego, uwzględniając prawo do pobierania nauki w języku ojczystym, przysługujące także mniejszościom narodowym. Religia pozostająca pod opieką państwa, w zgodzie z zasadą wolności sumienia i wyznania, mogłaby być nauczana w szkołach na zasadzie dobrowoli.

Uwzględniając fakt zamieszkiwania terytorium państwa polskiego przez licznych reprezentantów mniejszości narodowych i wyznaniowych, Wakar wyraźnie podkreślał, iż równość praw nie może stać się narzędziem ujednoczenia społeczeństwa. Celem zasady egalitaryzmu jest umożliwienie rozwoju wszystkim obywatelom, bez względu na dzielące ich różnice, służącego wszechstronnemu rozkwitowi Rzeczypospolitej. Wyjątek uczynił autor dla mniejszości żydowskiej. Uznając jej dążenia do podtrzymania tożsamości narodowej, przyznawał Żydom osobne obywatelstwo oraz prawo posiadania własnych instytucji. Postanowień tych nie odnosił do określonego fragmentu terytorium państwowego, które mogłoby stać się obszarem autonomicznym, można zatem wnioskować, że ich realizacja wymagałaby zastosowania zasady personalności prawa. Zgodnie z nazwą polegała ona na powiązaniu systemu prawa, któremu podlegała dana osoba, z jej przynależnością grupową, najczęściej wyróżnianą na podstawie kryteriów etnicznych lub narodowych. Tym samym ograniczona zostałaby zasada terytorialnego obowiązywania prawa²⁴. W tym przypadku zasada personalności pozwalałaby uzyskać przez mniejszość żydowską przywileju samodzielności, będącego swoistą autonomią prawno-in-

²⁴ E. Borkowska-Bagińska, B. Lesiński, *Historia prawa sądowego. Zarys wykładu*, Poznań 2000, s. 26-28; K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 2001, s. 41-42, 51-52.

stytucjonalną, nie mającą jednak odpowiednika w autonomii terytorialnej. Plan uprzywilejowania tej części obywateli nie przewidywała wersja zmodyfikowana, zgłoszona w imieniu Klubu Sejmowego PSL „Wyzwolenie”.

Projekt zawierał deklarację szeregu przywilejów charakterystycznych dla państw demokratycznych, takich jak wolność osobista, słowa, druku, zrzeszania się, a także prawo do sądów, których zastrzeżenie niezależności zostało uzupełnione zasadą wybieralności sędziów. Konsekwencją suwerenności ogółu obywateli było przyjęcie zasady, że prawa obywatelskie, z wyjątkiem ich czasowego zawieszenia w stanach nadzwyczajnych, mogły być uszczuplone tylko pod warunkiem uprzedniej akceptacji w powszechnym referendum.

Kolejny tytuł poświęcono przyznaniu pracy roli szczególnej wartości konstytucyjnej. Praca została uznana za podstawowy czynnik trwania i rozwoju Rzeczypospolitej. Prymat nad ideami równości, wolności oraz zasadami systemu rządów wynikał z potraktowania jej jako „treści życia obywatelskiego”. W konsekwencji zadaniem organów państwowych stawała się opieka nad warstwami żyjącymi z własnej pracy. „Lud wyzwolony” z racji swych zasług w postaci wytwarzania materialnych podstaw i walki o państwo powinien uzyskać w ramach rekompensaty status gospodarza w państwie. Z powyższej aksjologii wynikał szereg szczegółowych przywilejów społecznych, wśród nich prawo do walki o poprawę bytu warstw pracujących, jednak w granicach poszanowania bezpieczeństwa pozostałych obywateli. Projekt zakładał wprowadzenie powszechnego prawa własności, umożliwiającego ograniczenie koncentracji posiadania, uznanego za nadmierne i szkodliwe. W tym kontekście przewidywano zwłaszcza zastrzeżenie prawa nabywania nieruchomości wyłącznie dla obywateli polskich, zaś prowadzenie działalności gospodarczej przez cudzoziemców wymagało uzyskania dodatkowych zezwoleń.

Państwo powinno zdaniem projektodawcy popierać rozwój przedsiębiorczości indywidualnej, a szczególnie zbiorowej, oraz prowadzić bezpośrednią działalność gospodarczą w tych dziedzinach, w których jest to korzystne dla konsumentów oraz innych działów gospodarki. Analogiczne prawa powinny także przysługiwać społecznościom samorządowym. W wersji zaproponowanej przez PSL „Wyzwolenie” projekt został wzbogacony o obowiązek państwa zapienienia dobrobytu wszystkich obywateli poprzez działania redystrybucyjne.

Bezpośrednim wynikiem suwerenności zbiorowej była zasada wywodzenia się wszystkich organów państwa oraz prawa z woli ogółu obywateli. Dlatego też dla zaspokajaniu lokalnych potrzeb służyłaby realizacja idei samorządu terytorialnego. W gminach miały zostać powołane sejmiki, w drodze powszechnych, równych i bezpośrednich wyborów oraz rządy gminne złożone z wójta i ławników. Wsparcie dla lokalnych egzekutyw tworzyłyby, pochodzące z wyborów powszechnych: urząd rolny, komisja edukacyjna oraz sąd gminny. Decyzje przedstawicielstwa gminnego mogły być znoszone w drodze referendum

lokalnego. Analogiczne zasady miały obowiązywać w gminach miejskich. Przewidywano także utworzenie powiatów, rozumianych jako związki gmin. Wakar dodawał także zasadę równouprawnienia na poziomie samorządu języków wszystkich mniejszości „rdzenną jej ludność stanowiących”. Projekt w wersji zgłoszonej przez PSL „Wyzwolenie” takiego przywileju nie uwzględniał.

Główne zadanie Sejmu Rzeczypospolitej stanowić miało zapewnienie woli powszechnej suwerennych obywateli, wyraźnie podkreślające, że jest on tylko wyrazicielem zbiorowości zwierzchniej, nie zaś jej piastunem. Zasada demokracji została ujęta w stwierdzeniu: „by rządzeni rządzącymi byli”. Zgodnie z pierwotnym projektem skład osobowy jednoizbowego parlamentu powinien być wybierany co 2 lata, w wersji zaakceptowanej przez klub sejmowy „Wyzwolenia” proponowano natomiast trzyletnią kadencję. Przewidziane zasady elekcji były demokratyczne: powszechność, równość, bezpośredniość, proporcjonalność i tajność. Zakres wyłącznych kompetencji Sejmu był szeroki, zaś jego cechą charakterystyczną stanowił nakaz troski izby o obywateli oraz kierowanie się w procesie decyzyjnym dominującymi uczuciami moralnymi. Zasada suwerenności obywateli i reprezentacyjnego charakteru parlamentu została potraktowana dosłownie, w konsekwencji projekt dopuszczał prawo inicjatywy ustawodawczej oraz kierowanie zapytań do rządu za pośrednictwem izby nawet dla jednego obywatela! Piastuni suwerenności posiadali także prawo zbiorowego weta ustawodawczego, zakładanego przez 500 tys. obywateli lub wszystkich posłów z min. 5 okręgów wyborczych, realizowanego w formie powtórnego głosowania sejmowego lub głosowania powszechnego obywateli. Referendum ogólnokrajowe mogło być zastosowane w przypadku decydowania spraw uznanych za podstawowe. Projekt w pierwotnej wersji przewidywał także, iż na żądanie miliona obywateli Sejm musiał zakończyć kadencję, chyba że uzna to żądanie za zagrożenie dla państwa, ogłaszając wówczas „uroczyście ojczyznę w niebezpieczeństwie”.

Konstrukcja rządu została oparta na założeniu, iż większość nie może zniewalać mniejszości, gwarantując autonomię grupom obywateli w danej kwestii będącym w opozycji, tak by przez siebie określonym sposobem przyczyniali się do budowy dobra ogółu. Realizacji tego celu miały służyć prawa rozwoju przyznane mniejszościom oraz samorząd terytorialny, uzupełnione samorządem grup społeczno-zawodowych. Stąd też Wakar wywodził zasadę kreowania składu osobowego organów władzy wykonawczej w drodze elekcji. Korporacja chłopów miała wybierać Urząd Rolny RP, będący odpowiednikiem ministerstwa rolnictwa; krajową i terenowe Komisje Edukacyjne wybieraliby nauczyciele; Skarb RP – organy samorządu terytorialnego; pełniącą funkcje ministerstwa gospodarki Izbę Pracy – pracownicy handlu i przemysłu w wyborach pośrednich z podziałem na zawody. Oprócz tego miały istnieć resorty, jak wynika z projektu nie kreowane w drodze elekcji, spraw zagranicznych, sądownictwa i spraw wewnętrznych oraz obrony. Łącznie 7 kierowników wymienionych

ministerstw tworzyłoby kolegialny rząd, ponoszący solidarną i indywidualną odpowiedzialność polityczną przez Sejmem. Partie polityczne pozostające w opozycji, projekt nie precyzuje czy jednocześnie ich reprezentacje musiałyby znajdować się w parlamencie, powoływałyby Urząd Obrachunkowy RP, pełniący rolę organu kontroli państwowej, przedstawiającego Sejmowi wnioski z wykonania budżetu przez rząd. Urzędnicy natomiast mieli być rekrutowani na podstawie uzdolnień, nie zaś pochodzenia społecznego, a ich działalność powinna być przesiąknięta misją służby publicznej.

Funkcję głowy państwa projekt powierzał Zwierzchnikowi Rzeczypospolitej. Jego zadaniae sprowadzałyby się do reprezentacji państwa na zewnątrz. Miał być wybierany w wyborach powszechnych na sześcioletnią kadencję. Kandydatów na Zwierzchnika mogła zgłaszać min. $\frac{1}{3}$ posłów lub 500 tys. obywateli. W przypadku, gdyby żaden kandydat nie został zgłoszony przez większość Sejmu lub milion obywateli, wówczas dotychczasowy Zwierzchnik bez wyborów obejmowałby kolejną kadencję. Bierne prawo zostało przyznane wszystkim obywatelom RP lub reprezentantem narodów tworzących z nią federację. Zastrzeżono, iż poza ową federacją Zwierzchnik nie może być równocześnie głową innego państwa. Cechą charakterystyczną był pomysł egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa w drodze referendum, organizowanego na żądanie przynajmniej miliona obywateli. Głosujący rozstrzygaliby o dalszym pełnieniu funkcji lub opróżnieniu urzędu. Możliwości tej nie zawiera wersja projektu zmodyfikowana przez klub sejmowy „Wyzwolenia”.

Myśl przewodnia rozpatrywanego projektu, zawierająca się w zagwarantowaniu nienaruszalnej suwerenności ogółowi obywateli i wynikającej niej zasady ścisłego podporządkowania organów państwa ich woli, znalazła swe odbicie również w konstrukcji zasad funkcjonowania sądownictwa. Autor zobowiązywał sędziów do opierania się przy wyrokowaniu na poczuciu prawnym i wyobrażeniu sprawiedliwości obywateli. Zatem domniemana moralność publiczna została postawiona ponad normami prawa. Sędziowie byliby wybierani przez obywateli spośród grona „posiadających uzdolnienia”. Zapewniony miał być także udział obywateli w procesach, „by nad formalnem obcego pochodzenia prawem w wyrokach sądu moralność oraz sprawiedliwość ludu górowały”. Zatem polska moralność ludowa zyskiwałaby prymat w konflikcie z prawem odziedziczonym po państwach zaborczych. Wiara w moralność obywateli i kreowane przez nich organy państwowe skłoniła autora do rezygnacji z zasady instancyjności. Najwyższym organem sądownictwa, nadzorującym przestrzeganie prawa, miała być Straż Praw RP.

Na podstawie projektu Wakara została opracowana *Deklaracja Konstytucyjna* rządu, przedstawiona Sejmowi 6 maja 1919 roku. Gabinet postanowił wprowadzić szereg modyfikacji. Kadencję Sejmu zamierzano wydłużyć do 4 lat. Zmieniono nazwę głowy państwa na: Naczelnik Państwa, opowiadając się tym samym za utrzymaniem praktyki stosowanej na mocy Małej Konstytu-

cji. Naczelnik otrzymał prawo weta zawieszającego wobec ustaw, ograniczonego jednak wymogiem uprzedniego uznania ustawy za niekonstytucyjną przez Straż Praw. O zastosowanie sprzeciwu wobec ustawy mogła także zaapelować 1/4 Sejmu. Proponowana procedura kontroli zgodności ustaw z konstytucją była wadliwa, gdyż dopuszczała możliwość odrzucenia przez parlament weta, także zastosowanego na podstawie wniosku Straży Praw. Zmieniono także sposób elekcji głowy państwa. Naczelnik byłby wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich na siedmioletnią kadencję. Jedynym wymogiem prawa wybieralności miało być obywatelstwo. Konstrukcja szerokich uprawnień Naczelnika wyraźnie wskazywała na uwzględnienie poglądów J. Piłsudskiego w tym zakresie. Byłby nie tylko reprezentantem państwa, ale przede wszystkim najwyższym piastunem władzy wykonawczej oraz pierwszym wśród równych obywatelem RP. Przysługiwałyby mu również kompetencje Naczelnego Wodza. Pozostawiono koncepcję parlamentarnego systemu rządów, czego dowodzi polityczna odpowiedzialność Rady Ministrów przed izbą. Odpowiedzialność konstytucyjna Naczelnika Państwa była zaprogramowana nietypowo, gdyż polegała na wyłączeniu na pozbawieniu urzędu przez większość 3/4 Sejmu. Na zgodny wniosek rządu i Straży Praw Naczelnik mógł rozwiązać parlament. *Deklaracja Konstytucyjna* nie przewidywała form demokracji bezpośredniej, szeroko rozbudowanych w projekcie Włodzimierza Wakara. Pozostałe postanowienia pierwowzoru nie uległy znaczącym zmianom w samej *Deklaracji...*”, natomiast rząd Paderewskiego dokonał licznych modyfikacji przed wniesieniem dokumentu pod obrady Sejmu Ustawodawczego²⁵.

Debata sejmowa nad rządową *Deklaracją i Podstawą Ładu RP* w maju 1919 roku była pierwszą dyskusją na forum parlamentu nad przyszłą konstytucją. Sejm odrzucił przedstawione projekty, uznając je za nieodpowiednie jako podstawa dalszych prac. Brak szybkiego kompromisu skłonił posłów najsilniejszych ugrupowań do przygotowania własnych projektów.

Jako pierwszy, 27 maja 1919 roku, został zgłoszony do Sejmu Ustawodawczego **projekt socjalistyczny** autorstwa **Mieczysława Niedziałkowskiego**. Była to druga propozycja treści konstytucji przygotowana przez tego polityka, w odróżnieniu od wcześniejszego dokumentu, zawierała kompletny i niekompromisowy wykład koncepcji ustrojowych PPS. Socjaliści zakładali, że odrodzone państwo polskie, otrzymując demokratyczną konstytucję, stanie się kolejnym etapem ewolucji w kierunku ustroju socjalistycznego. Zaproponowane rozwiązania miały z założenia charakter przejściowy, na co wyraźnie wskazywał tytuł: *Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej*²⁶.

²⁵ S. Krukowski, *Geneza...*, dz.cyt., s. 79–82.

²⁶ *Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Mieczysław Niedziałkowski o demokracji i parlamentarystyce, oprac. M. Śliwa, Warszawa 1996, s. 25–45; szerzej: M. Śliwa, *Myśl polityczna Mieczysława Niedziałkowskiego (1893–1940)*, Warszawa 1980, s. 85–129.

Podstawą ustroju miała być zasada suwerenności ogółu obywateli, której konsekwentne potraktowanie skutkowało przyznaniem najwyższej władzy Sejmowi. Parlament pochodziłby z wyborów powszechnych i pozostawał „pod bezpośrednią kontrolą narodu”, byłby zatem wyłącznym reprezentantem zbiorowości zwierzchniej. Oznaczało to odrzucenie zasady trójpodziału, na rzecz koncentracji władzy państwowej w nadrzędnym organie. Sejm miał nie tylko sprawować wszelką działalność legislacyjną, ale także kontrolować organy egzekutywy. Prezydentowi przyznano wprawdzie najwyższą władzę wykonawczą, lecz miał ją wykonywać wspólnie z rządem, ponoszącym polityczną odpowiedzialność przed parlamentem.

Projekt, pomimo deklaracji równości wobec prawa wszystkich obywateli, naruszał tę zasadę. Praca została uznana podstawową i szczególnie chronioną wartością ustrojową. Konsekwencją stanowił postulat utworzenia Izby Pracy, będącej organem przedstawicielskim pracowników najemnych. Tym samym, mimo deklaracji egalitaryzmu praw, powstała koncepcja wielomilionowej elity otwartej złożonej z pracowników, którzy z racji pielęgnowania ustrojowego *sacrum* pracy, otrzymali szerszy zakres uprawnień niż pozostali obywatele. Prymat interesów ludzi pracy wyrażał się także w przepisie, przewidującym dostosowanie form własności do potrzeb ogólnospołecznych i ludzi pracy; kontrolę państwa nad środkami produkcji, komunikacją i handlem, a w przyszłości przewidywano przejęcie przez państwo zarządu nad dojrzałymi do uspołecznienia dziedzinami gospodarki.

Realizując zasadę władzy zwierzchniej ogółu obywateli, projekt przewidywał przyznanie autonomii terytorialnej ziemiom o niejednorodnym składzie narodowym mieszkańców lub tym, z przewagą ludności niepolskiej. Dla ziem autonomicznych zostały zaprojektowane Rady Ziemskie, wybierane w demokratycznych wyborach, dające tym samym szanse na dominację przedstawicieli mniejszości w rozstrzyganiu spraw lokalnych. Zarówno ziemie autonomiczne, jak i każda mniejszość narodowa odrębnie, posiadałaby również ministra, reprezentującego ich interesy na szczeblu rządowym. Warto przypomnieć, że przedstawiciele mniejszości byłiby równouprawnieni z pozostałymi obywatelami w wyborach do Sejmu i Izby Pracy. Mieliby zatem wiele instrumentów zaspokajania swoich grupowych interesów, zyskując wręcz status obywateli uprzywilejowanych względem Polaków, których grupy regionalne nie dysponowałyby przedstawicielstwem w RM, ani autonomią. Prawo swobodnego rozwoju narodowego i kulturowego mniejszości było jednak utrzymane w granicach zasady państwa unitarnego. Na pozostałym obszarze miały powstać jednostki samorządu terytorialnego: gminnego, miejskiego i powiatowego. Do ich kompetencji należałyby sprawy gospodarki i kultury.

Oryginalnym rozwiązaniem, w porównaniu do pozostałych projektów, była akceptacja *prawa ziemi* jako zasady przyznawania obywatelstwa. Inne projekty eksponowały *prawo krwi* dziedziczenie obywatelstwa po rodzicach, ewentu-

alnie uzupełniając je przyznawaniem tego statusu na podstawie urodzenia na terytorium RP lub nadaniem przez władze państwowe.

Mieczysław Niedziałkowski wyeksponował prawa obywateli, zawierając w rozdziale drugim ich szeroki katalog. Uwagę zwraca, niespotykane w innych projektach, rozwiązanie statusu prawnego kościołów i związków wyznaniowych, które zostały zrównane z innymi stowarzyszeniami.

Najwyższy organ państwowy Sejm RP, miał być wybierany na trzyletnią kadencję w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, proporcjonalnych i głosowaniu tajnym. Należy podkreślić, iż w przypadku wszelkich elekcji obowiązywała zasada równouprawnienia kobiet. Czynne prawo wyborcze przysługiwać miało od ukończenia 21 roku życia. Dominacja Sejmu w systemie organów państwowych została podważona poprzez dopuszczalne metody rozwiązania izby. Oprócz samorozwiązania, przewidziane zostało także przedterminowe zakończenie kadencji na żądanie Rady Ministrów, wprawdzie obostrzone wymogiem poparcia minimum 1/3 ogólnej liczby posłów, oraz na żądanie minimum 300 tys. obywateli.

Projekt zawierał szereg specyficznych rozwiązań. Istotnym wyróżnikiem w odniesieniu do zasad pracy parlamentu było zaproponowanie permanentnych obrad, odrzucając tym samym tryb sesyjny. Rozwiązanie to było wyraźnie powiązane z przyznaniem Sejmowi roli najwyższego organu w państwie, z czasem jednak stało się normą dla systemów demokratycznych, akceptujących zasadę trójpodziału władzy. Zasada funkcjonowania Sejmu przez cały czas pozwalała na pełne rozwinięcie działalności ustawodawczej, a także kontrolnej nad organami wykonawczymi. Cechą specyficzną było również podkreślenie stałego uposażenia poselskiego i prezydenckiego, co miało sprzyjać sprawowaniu tych funkcji przez polityków, wywodzących się z biednych warstw społecznych. Konsekwencją suwerenności ogółu obywateli było również dopuszczenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej grupie min. 100 tys. obywateli. Warto podkreślić, że próg minimalnej liczby podpisów został ustalony znacznie niżej niż w projekcie „francuskim” Biura Konstytucyjnego, ale też odrzucona została nierealistyczna zasada indywidualnego prawa obywatela do początkowania procesu legislacyjnego. Prymat Sejmu w strukturze organów państwowych wyrażał się również w możliwości powoływania komisji śledczej dla zbadania określonej sprawy.

Odrębny rozdział został poświęcony referendum, które dopełniało projektowany zestaw instrumentów demokracji bezpośredniej. „Głosowanie ludowe” miałoby charakter weta obywatelskiego wobec ustawy lub uchwały, przeprowadzanego na żądanie samego Sejmu, organów wykonawczych popartych przez 1/3 ogólnej liczby posłów, Izbę Pracy lub minimum 100 tys. wyborców.

Funkcje głowy państwa miał pełnić Prezydent RP wybierany na 6 lat przez Zgromadzenie Narodowe. Elektorzy do Zgromadzenia byliby wybierani na zasadach identycznych co Sejm. Urząd obejmował kandydat, który otrzymał

absolutną większość głosów, w każdym kolejnym głosowaniu eliminowano pretendenta z najmniejszym poparciem. Zbliżony system wyboru wprowadzała konstytucja z 17 marca 1921 roku, z tą różnicą, że wówczas Zgromadzenie Narodowe tworzyły połączone izby parlamentu. Pośredni charakter elekcji był spowodowany przyznaniem Sejmowi nadrzędnej pozycji w strukturze organów państwowych, czego wyrazem oprócz kompetencji pozwalających dominować nad egzekutywą i sądownictwem, był fakt kreowania składu Sejmu w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Tylko izbę parlamentarną powoływano w ten sposób. Kompetencje Prezydenta zostały zawężone do funkcji reprezentacyjnych. Jedynym istotnym, lecz nie samodzielny uprawnieniem, byłyby dekrety wprowadzające stan wyjątkowy wydawane na wniosek Rady Ministrów i sankcjonowane przez Sejm. Przewidywano też odpowiedzialność konstytucyjną głowy państwa, wobec deklarowanej jednoizbowości parlamentu, egzekwowaną w trybie sądowym.

Pozycja ustrojowa Rady Ministrów została określona zgodnie z zasadami systemu parlamentarnego. Premier byłby niemal równy w swych kompetencjach pozostałym ministrom, otrzymując status zgodny z zasadą *primus inter pares*. Rząd ponosiłby solidarną odpowiedzialność polityczną przed Sejmem. Projekt przewidywał również odpowiedzialność konstytucyjną Rady Ministrów, lecz czynił to w sposób niespotykany w innych projektach. Temu rodzajowi odpowiedzialności podlegali członkowie rządu indywidualnie oraz solidarnie. Zbiorowe egzekwowanie odpowiedzialności prawnej budzi wątpliwości, czy wówczas niewinni członkowie Rady nie ponosiliby skutków decyzji i zachowań innych ministrów.

Przedostatni rozdział projektu został w całości poświęcony pracy, uznanej za ustrojowe sacrum. Obywatele utrzymujący się z osobistej pracy zarobkowej otrzymali dodatkowe przywileje, „pomoc i opiekę prawa”, swobodę organizowania się, walki o poprawę bytu w tym prawo do strajku, system powszechnych ubezpieczeń, oraz szereg praw socjalnych. Niedziałkowski postulował utworzenie w zakładach przemysłowych Robotniczych Komitetów Fabrycznych, których zadaniem byłaby obrona interesów pracowników i ewentualne uczestnictwo w zarządzie danego zakładu. Mimo deklaracji jednoizbowego parlamentu w postaci Sejmu, projekt zakładał powołanie Izby Pracy, będącej organem przedstawicielskim dla obywateli utrzymujących się z pracy najemnej. Tym samym Sejm stanowić miał parlament ogólnoobywatelski, Izba Pracy parlament wielomilionowej elity pracowników. Warto podkreślić, iż projektowane uprzywilejowanie nie dotyczyło wszystkich ludzi pracy, gdyż zostało ograniczone do pracowników najemnych, pomijając tym samym utrzymujących się z własnej pracy, choć niezatrudnionych: rzemieślników, rolników oraz spółdzielców. Skład Izby Pracy miał być kreowany na 3 lata w wyborach pośrednich, dokonywanych przez Rady Delegatów Robotniczych miast i wsi, związki zawodowe robotników oraz organizacje pracowników umysłowych. Podział manda-

tów pomiędzy podmioty uprawnione do elekcji byłby proporcjonalny do liczby pracowników każdej kategorii. Projekt nie precyzuje kompetencji, ani charakteru Rad Delegatów Robotniczych. Należy domniemywać, iż byłyby to organy jednostek terytorialnych samorządu robotniczego, związki zawodowe reprezentowałyby natomiast interesy branżowe robotników. Tym samym pracownicy najemni otrzymywaliby trójstrzeblową reprezentację w strukturze organów konstytucyjnych: komitety fabryczne, rady delegatów, Izbę Pracy.

Do kompetencji Izby Pracy, jako swoistego parlamentu pracowniczego, należałoby opiniowanie projektów ustaw dotyczących interesów pracowników najemnych oraz „stosunków pomiędzy pracą a kapitałem”, inicjatywa ustawodawcza oraz prawo kierowania zapytań i interpelacji do ministrów w tym zakresie spraw, żądanie poddania ustawy lub uchwały pod referendum w sytuacji obawy o interesy pracowników w głosowaniu sejmowym, a także pociąganie ministra pracy do odpowiedzialności konstytucyjnej. Izba Pracy byłaby faktycznie izbą drugą parlamentu, z zastrzeżeniem ograniczeń podmiotowych odnośnie kręgu jej wyborców oraz obostrzenia przedmiotowego zasięgu kompetencji. Można ją określić jako elitarną, ograniczoną i niekonserwatywną izbę drugą.

W zakresie sądownictwa *Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna* opierała się na zasadzie niezawisłości sędziowskiej. Nowatorskim rozwiązaniem była propozycja wyboru połowy sędziów SN przez Sejm. Przewidywano także utworzenie Trybunału Kompetencyjnego dla rozstrzygania sporów pomiędzy administracją a sądami. Sądom przyznano wyłącznie prawo kontroli konstytucyjności aktów podustawowych.

Przy ogólnej charakterystyce projektu autorstwa Niedziałkowskiego należy pamiętać o zawarciu w nim szeregu zasad, procedur i organów, mających służyć poprawie sytuacji i interesom grup dotąd dyskryminowanych pracowników najemnych oraz mniejszości narodowych; co jednak wbrew deklaracjom o równości wobec prawa wszystkich obywateli, tworzyłoby stan uprzywilejowania tych grup względem pozostałych obywateli: przedsiębiorców i pracujących osobiście na własnych rachunek, oraz Polaków.

W trzy dni później, 30 maja 1919 roku, został do Sejmu Ustawodawczego zgłoszony projekt, zawierający przeciwstawne zasady w odniesieniu do pracowników oraz mniejszości narodowych względem *Tymczasowej Ustawy Konstytucyjnej* Niedziałkowskiego. Autorem był **narodowy demokrat Stanisław Głąbiński**, reprezentujący Związek Ludowo-Narodowy.

*Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*²⁷ jest trudny do interpretacji, gdyż jego autor nie podawał wprost zasadniczego celu swojej koncepcji ustro-

²⁷ *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Stanisław Głąbiński o ustroju państwa polskiego i parlamentarystyce, oprac. J. Kornaś, Warszawa 1999, s. 38–61; K. Jajecznik, *Wizja systemu politycznego w myśli państwowej Stanisława Głąbińskiego*, „Rocznik Nauk Politycznych”, 2005, nr 8, s. 287–309; por. J. Kornaś, *Ustrój polityczny państwa polskiego w koncepcji Stanisława Głąbińskiego*, [w:] *Śląsk–Polska–Emigracja*, red. J. Paczyńska, Kraków 2002, s. 461–470.

jowej. Opierał się na fundamentalnym dla nacjonalistów celu nadania państwu charakteru narodowego. Głębiński szukając symbiozy pomiędzy ideą narodu, rozumianego jak wspólnota opartą na pochodzeniu i kulturze, a ideą demokracji, wyprowadzał zasadę zbiorowej suwerenności Polaków. Traktując naród jako wartość najwyższą, a także uwzględniając ówczesne warunki polityczne, odrzucał koncepcje rządów elity. Kreślił wizję dochodzenia do państwa narodowego, ale równocześnie państwa nieodłącznie demokratycznego. Podporządkowanie demokracji prymatowi narodu skutkowało skonstruowaniem zasady, którą można nazwać narodokracją. Postulował przyznanie pełni praw politycznych wyłącznie Polakom, dla przedstawicieli mniejszości narodowych zastrzegając pełnię praw cywilnych i ograniczone prawa polityczne. Była to zatem wizja dyskryminacji innych narodów, lecz nie oznaczała całkowitego pozbawienia przywilejów obywatelskich i możliwości udziału w życiu publicznym. Tym samym wprowadzał podział obywateli na pełnoprawnych i dyskryminowanych.

W konsekwencji Głębiński proponował bezwarunkowe przyznanie obywatelstwa Polakom, stawiając warunki dla pretendentów do tego statusu wywodzących się z innych grup narodowych. Projekt zawiera rozbudowany katalog przywilejów, przysługujących wszystkim obywatelom, charakterystyczny dla demokracji liberalnej, czyniąc jednak kilka istotnych wyjątków. Deklarując wolność wyznania, zastrzegał naczelne stanowisko w państwie dla Kościoła katolickiego oraz obowiązek nauki religii w szkołach. Cechą charakterystyczną projektu było obciążenie obywateli obowiązkiem wierności Rzeczypospolitej oraz wychowania dzieci „na prawych synów Ojczyzny”. Oba wymogi wyraźnie były skierowane do mniejszości narodowych, podejrzewanych przez narodowych demokratów o brak lojalności wobec państwa polskiego. Obawa ta zapewne skłoniła Głębińskiego do ograniczenia praw politycznych tych grup obywateli. Nieprzestrzeganie zasady wierności państwu, jak można przypuszczać, mogłoby skutkować dopuszczalnym przez projekt pozbawieniem obywatelstwa. W odróżnieniu od projektów Wakara oraz Niedziałkowskiego, Głębiński nie rozbudowywał katalogu praw socjalnych. Podkreślał jedynie konieczności opieki państwa nad pracownikami oraz wprowadzenie bezpłatnego szkolnictwa podstawowego. Narodowi demokraci opowiadali się za modelem gospodarki zbliżonym do wzoru wolnorynkowego, modyfikując go o zasadę solidaryzmu narodowego w miejsce prymatu interesu jednostki.

Autor projektu, chcąc konsekwentnie respektować główne zasady swej wizji, skonstruował skomplikowany system organów ustawodawczych i samorządowych. Terytorium państwa miało zostać podzielone na dwa rodzaje ziem: autonomicznych – zamieszkiwanych przez zwarte skupiska mniejszości narodowych; oraz samorządowych – zdominowanych przez reprezentantów narodu suwerennego. W ziemiach autonomicznych zostałyby utworzone sejmy ziemskie; w samorządowych – sejmiki ziemskie. Rolę organu reprezentacyjnej-

go dla całego państwa pełniłby Sejm RP. Głębiński w zawołowany sposób kreślił metodę kreacji składu osobowego i zakres kompetencji poszczególnych organów przedstawicielskich, opierając się na fundamentalnej zasadzie projektu: podziału obywateli na Polaków i mniejszości. Naród suwerenny posiadałby demokratyczne prawa wyborcze w odniesieniu do wszystkich organów, bez względu na miejsce zamieszkiwania. Pozostali obywatele dysponowałiby zróżnicowanym wpływem; mieszkańcy ziem autonomicznych wybieraliby do organów samorządu terytorialnego (gmina, powiat, sejm ziemski); nie-Polacy z ziem samorządowych mieliby prawo elekcji do organów gminnych, powiatowych i sejmików ziemskich. Istotną różnicą pomiędzy oboma rodzajami ziem byłoby, zastrzeżone tylko dla sejmów ziemskich, prawo wysyłania delegatów do Sejmu RP. W konsekwencji nie-Polacy z ziem samorządowych (zdominowanych liczebnie przez Polaków) mieliby swoich reprezentantów wyłącznie w organach samorządowych, natomiast nie-Polacy z ziem autonomicznych (z licznymi mniejszościami) poza samorządem mieliby także wpływ na delegatów do Sejmu ogólnopaństwowego. Tym samym mniejszości narodowe musiałyby zadowolić się bezpośrednią reprezentacją wyłącznie na poziomie ziemi.

Analogiczne zasady proponował Głębiński w odniesieniu do sposobu elekcji głowy państwa. Prezydent RP miał być najwyższym piastunem władzy wykonawczej, wybieranym na 7 lat przez naród rządzący. Wybory byłyby powszechne w odniesieniu do Polaków. Projekt nie rozstrzyga dylematu pomiędzy bezpośrednim a pośrednim charakterem elekcji. Prawo wybieralności posiadaliby wyłącznie Polacy i katolicy zarazem. W związku z brakiem odpowiedzialności politycznej głowy państwa i wymogiem kontrasygnowania jego aktów urzędowych, wprowadzony zostałby system parlamentarny. Członkowie rządu, solidarnie i indywidualnie, ponosiliby odpowiedzialność polityczną przez Sejmem RP. Prezydent oraz ministrowie byli także obarczeni odpowiedzialnością konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Prezydent dysponował również możliwością rozwiązania parlamentu wraz z sejmami i sejmikami ziemskimi, a także prawem weta zawieszającego wobec ustaw.

Projekt zawierał również podstawowe regulacje w zakresie organizacji sądownictwa. Opierał się na standardowych zasadach właściwych państwom demokratycznym: niezawisłości sędziowskiej, jawności postępowania, oddzielenia sądownictwa od administracji. Zwieńczenie hierarchicznej struktury sądów miały stanowić Sąd Najwyższy oraz Najwyższy Trybunał Administracyjny. Przewidywał również utworzenie instytucji fachowych, wspierających działalność organów pochodzących z wyborów. Zadaniem Straży Praw byłaby kontrola zgodności ustaw z konstytucją, uzupełniona możliwością modyfikowania ich zawartości merytorycznej. Tym samym łączyłaby kompetencje sądu konstytucyjnego i drugiej izby parlamentu. Na ostatnią z wymienionych cech wskazuje również sposób kreacji składu osobowego Straży. Najwyższa Izba Obrachunkowa miałaby stanowić wsparcie dla rządów, zapewniając kontrolę finan-

sową administracji. Uzupełnieniem jej działalności w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego zajmowałyby się ziemskie izby obrachunkowe.

Zamiar zróżnicowania zakresu praw politycznych w zależności od przynależności narodowej obywatela, dowodzi zastosowania przez Głębińskiego zasady personalności obowiązywania prawa. Na przykładzie projektu ustawy zasadniczej autorstwa Włodzimierza Wakara widać wyraźnie możliwość zastosowania jej w celu uprzywilejowania określonej grupy obywateli. Narodowi demokraci, proponując ten sam instrument prawny, zmierzali do dyskryminacji części obywateli. Zasada personalności prawa jest zatem bronią obosieczną, gdyż w obu przypadkach służy zarówno dyskryminacji jak i uprzywilejowaniu. Do rozstrzygnięcia pozostają wyłącznie proporcje ilościowe obu kategorii obywateli oraz moralne intencje autora: czy kierowała nim chęć upośledzenia praw, czy ich zrównania?

Demokracja, będąc pojęciem złożonym, ma dwa wymiary, odpowiadające obu jej segmentom. Wymiar pierwszy – podmiotowy, dotyczy pojęcia ludu (*demos*), pod którym może być rozumiany ogół obywateli lub zbiorowość węższa liczebnie, np. naród, szlachta, pracownicy. Drugi wymiar przedmiotowy, odnosi się do pojęcia władzy (*kratos*), a ściślej do zakresu spraw poddanych procedurom decydowania i kontroli piastunów suwerenności. Głębiński opowiadał się za zawężeniem podmiotowego wymiaru do wielomilionowej elity Polaków, akceptując pełen zakres wymiaru przedmiotowego. Była to zatem wizja demokratyczna, choć w wersji elitarnej. Projekt ustawy zasadniczej autorstwa Głębińskiego opierał się na zasadach suwerenności wielomilionowej zbiorowości, trójpodziału władzy, samorządności terytorialnej oraz rządów parlamentarnych (uzupełnionych o wybrane zasady systemu prezydenckiego). Niewątpliwie był demokratyczny, podobnie jak pozostałe omawiane projekty. Należy pamiętać, że demokracja jest zbiorem ogólnych zasad, dotyczących sposobu decydowania przez zbiorowość. To metoda podejmowania decyzji, forma. W praktyce ma zróżnicowane oblicza ideowe, np. socjal-demokracja, narodowa-demokracja, liberalna-demokracja, itp.; z których żadne nie ma monopolu na demokrację, nie jest „wyższym” rodzajem ludowładztwa. Każda z hybryd ideowych z udziałem demokracji, sprzyja interesom określonych grup, posiadając też nieodłączne ograniczenia.

Zaprezentowany przegląd projektów konstytucji nie jest wyczerpujący. Obejmuje dokumenty o najistotniejszym znaczeniu, wybrane ze względu na rolę podmiotów je tworzących oraz uwzględnia wymóg zarysowania szerokiego spektrum stanowisk ideowych, pozwalając na dokonanie analizy treści konstytucji z 17 marca 1921 roku z punktu widzenia źródeł konkretnych przepisów. Umożliwia także ustalenie głównych osi sporów w trakcie debaty konstytucyjnej. Szkic dalszego przebiegu dyskursu o kształcie ustrojowym odradzającego się państwa, pomimo atmosfery zażartych sporów partyjnych i ideowych, zmierzał wyraźnie w kierunku kompromisu, stopniowo koncentrując się na

szczegółowych rozwiązaniach prawnych, nie zaś na kompletnych wizjach ustrojowych uczestników²⁸. Przeanalizowane projekty stanowią obraz debaty w jej punkcie wyjściowym, co jak można przypuszczać, najwierniej obrazuje stanowiska ideowe.

W literaturze występuje teza, że o kształcie debaty przesądziły propozycje narodowców i socjalistów²⁹. Były to niewątpliwie główne siły polityczne pod względem poparcia społecznego, ułożone na przeciwległych biegunach spektrum myśli politycznej. Równocześnie zaprezentowane wizje ustrojowe były wyraziste, a zarazem umiarkowane z punktu widzenia ich twórców. Pozostałe projekty, albo się zdezaktualizowały jak w przypadku efektów prac TRS, albo też były zbyt kompromisowe, by budzić emocje i przyciągać zainteresowanie, jak w przypadku projektów rządowych z lat 1919-1920. Konieczność porozumienia skłoniła polityków do ugodowości, szczególnie w okresie zagrożenia istnienia państwa latem 1920 roku. Z czasem kompromis, zamiast konsensusu, stał się źródłem wszechobecnej krytyki konstytucji marcowej oraz dalszego trwania dyskursu ideowo-ustrojowego.

Podsumowanie

Lata 1917–1921 to okres intensywnej konfrontacji idei i sił politycznych, który zamknął pewną epokę w dziejach, zastępując stare dogmaty ideowe współczesnymi. Otworzył wiele problemów, rodzących żywą dyskusję także na początku XXI stulecia jak na przykład: struktura parlamentu, model stosunków państwo–kościół (związki wyznaniowe), czy rola państwa w gospodarce. Zawierał również wiele znamion epoki międzywojennej, no. kwestia uregulowania relacji pomiędzy Polakami a mniejszościami narodowymi.

Przed polskimi politykami stało wyzwanie szybkiej konkretyzacji i wcielenia w życie programów politycznych, budowanych na bazie doktryn konstruowanych głównie przez nowoczesne polskie partie polityczne od schyłku XIX wieku. Propozycje rozstrzygnięcia tego dziejowego dylematu i stworzenia stabilnych podstaw nowoczesnego państwa znalazły swój skondensowany wyraz w debacie konstytucyjnej u progu niepodległości. Liczne i oryginalne projekty ustawy zasadniczej były nie tylko propozycją zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa, ale także zawierały odpowiedź na inne ważne pytanie: z jakim dorobkiem ideowym Polacy wkroczyli w wiek XX? Debata stanowiła punkt wyjścia dla rozwoju polskiej myśli politycznej w nowym stuleciu.

Po uchwaleniu i wejściu w życie konstytucji marcowej debata ustrojowa nie ustała. Już w roku 1924 szereg partii politycznych zgłosiło projekty rewizji

²⁸ A. Ajnenkiel, *Historia Sejmu...*, dz.cyt., s. 65–81; Tenże, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 223–237; Tenże, *Spór...*, dz.cyt., s. 218–241; S. Krukowski, *Geneza...*, dz.cyt., s. 131–162, 180–190.

²⁹ M. Śliwa, *Polska myśl polityczna...*, dz.cyt., s. 74–75.

ustawy zasadniczej. Uchwalona w sierpniu 1926 roku tzw. nowela sierpniowa stanowiła znaczącą jej modyfikację, zaś warunki okresu rządów Józefa Piłsudskiego i jego obozu politycznego ponownie otworzyły debatę nad podstawami ideowymi państwa, skutkując przyjęciem konstytucji z kwietnia 1935 roku. Można więc przyjąć, iż dyskurs konstytucyjny w Drugiej Rzeczypospolitej trwał nieustannie, choć jego przebieg, układ sił determinujący kierunek przemian oraz stopień intensywności, były zmienne. Niewątpliwie spory i parce z lat 1917–1921, zmierzające do stworzenia konstytucyjnych podstaw państwa, stanowiły ważny element XX-wiecznej debaty konstytucyjnej w Polsce, która po roku 1989 znów trwa nieprzerwanie.