Konrad Jajecznik

Projekt konserwatywnej konstytucji odrodzonej Polski

Momenty historycznych przełomów w dziejach państwa nieuchronnie wywołują ogólnospołeczną debatę na temat przyszłego kształtu, nie tylko sfery politycznej, ale także społeczno-gospodarczej. Jest to pole ścierania się konkretnych sił politycznych, najczęściej uosabianych przez wybitnych przywódców lub partie polityczne, lecz również konflikt idei. Debata konstytucyjna, rozpoczęta wraz z procesem odbudowy polskiej państwowości, zaowocowała opracowaniem szeregu projektów ustawy zasadniczej. Można je badać pod wieloma względami: a) jako propozycje ustroju państwa[1]; b) elementy procesu odradzania się państwa; oraz c) sporu ideowego.

Bogactwo stanowisk pozornie ma charakter alternatywny, gdyż oparcie się ich twórców na odmiennych ideach naczelnych oraz preferencje dla interesów wybranych grup społecznych zdają się wykluczać pozostałe, w myśl zasady „gry o sumie zerowej", w której zwycięża tylko jedna wizja Polski, np.: liberalnej, socjalistycznej, chłopskiej, itp. Jeśli jednak, uwzględnimy trzy wymienione powyżej aspekty, wyłania się komplementarny charakter projektów konstytucji, pomimo wielu sprzeczności w ich treści. Potraktowanie debaty jako procesu historycznego pozwala dostrzec, iż propozycje ustawy zasadniczej oddają faktyczną dywersyfikację interesów głównych grup społeczeństwa. Perspektywa porównawcza odsłania pełen obraz sporów i wyzwań, jakie piętrzyły się przed politykami programującymi kształt niepodległej Polski.

Wyodrębniając najistotniejsze problemy społeczno-polityczne Drugiej Rzeczypospolitej, a zarazem główne nurty ideowe z lat 1918–1921, można przyporządkować im odpowiednie projekty ustawy zasadniczej:

[1] Aspekty ustrojowe zostały omówione szerzej: K. Jajecznik, *Ku Rzeczypospolitej demokratycznej. Debata konstytucyjna u progu niepodległości (1917–1921)*, „Społeczeństwo i Polityka" 2005, nr 3–4, s. 85–117.

Tabela 1. Główne nurty myśli politycznej w latach 1918–1921 i odpowiadające im podstawowe problemy społeczno-polityczne II Rzeczypospolitej

Nurt myśli politycznej	Autor projektu konstytucji	Kwestia społeczno-polityczna	Grupa społeczna najbardziej zainteresowana
konserwatyzm	Ankieta pod przewodnictwem Michała Bobrzyńskiego	demokracja myśl elitarna wobec jej wyzwań	ziemiaństwo
myśl ruchu ludowego	Włodzimierz Wakar (PSL „Wyzwolenie")	reforma rolna	chłopi
socjalizm	Mieczysław Niedziałkowski (Polska Partia Socjalistyczna)	kwestia socjalna	robotnicy
nacjonalizm	Stanisław Głąbiński (Związek LudowoNarodowy)	stosunek do mniejszości narodowych	mniejszości narodowe

Źródło: opracowanie własne.

Zarys myśli politycznej Michała Bobrzyńskiego

W momencie powołania podmiotu, który przygotował rozpatrywany projekt, proces wypracowywania propozycji ustawy zasadniczej był już zaawansowany. Bieg wydarzeń dokonał zasadniczych rozstrzygnięć, przesądzając o przyjęciu zasady suwerenności ogółu obywateli oraz republikańskiej formy państwa. Dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa o ordynacji wyborczej z 28 listopada 1918 roku ustalał demokratyczne zasady przeprowadzenia wyborów do konstytuanty: powszechności[2], równości, bezpośredniości, proporcjonalności oraz tajności głosowania. Zgodnie z nimi odbyły się pierwsze wybory w odrodzonej Rzeczpospolitej 26 stycznia 1919 roku. Demokratyczny charakter systemu politycznego został przesądzony, tym samym konstruowanie ładu ustrojowego państwa zmuszało do uzgadniania myśli politycznej uczestników debaty z konkretnymi warunkami historycznymi. Spory toczono nie o to, czy Polska ma stać się państwem demokratycznym, lecz o wariant owej demokracji. Jest ona ze swej natury zbiorem zasad, które sprowadzają się do sprawowania władzy zwierzchniej przez pewną zbiorowość obywateli od tego który nurt ideowy zdobędzie prymat zależy konkretny kształt demokracji,

[2] Również kobiety otrzymały prawa wyborcze, co było rozwiązaniem bardzo demokratycznym w ówczesnych czasach. Warto dodać, iż w Stanach Zjednoczonych zniesiono cenzus płci (we wszystkich stanach) w 1920 r., w Wielkiej Brytanii w 1928 r., we Francji w 1946 r., najpóźniej w Szwajcarii, dopiero w latach 70. XX w. i Księstwie Liechtenstein.

np. liberalnej, socjalistycznej, konserwatywnej, itp. Powstawało kluczowe pytanie dla członków Ankiety, zwłaszcza dla jej przewodniczącego prof. Michała Bobrzyńskiego, jak pogodzić myśl polityczną wypracowaną przez Stańczyków z wymogami demokracji? Inaczej mówiąc jak zaprojektować „konserwatywną demokrację", gdyż sama demokracja jest tylko formą, którą trzeba wypełnić treścią, wartościami, nadać główny kierunek polityce państwa zgodnie z ideologiczną wizją.

Na kształt projektu ustawy zasadniczej, przygotowanego ostatecznie 12 marca 1919 roku, decydujący wpływ miały poglądy prof. Michała Bobrzyńskiego[3]. Z wykształcenia prawnik, z zamiłowania także badacz historii Polski, czerpał swe przekonania polityczne z posiadanej wiedzy naukowej. Zasłynął jako autor kontrowersyjnych *Dziejów Polski w zarysie*[4], w których przedstawił nie tylko historię polityczną do czasów nowożytnych, ale również wnioski z niej płynące. Wskazywał, iż główną przyczyną utraty państwowości nie było osłabienie pozycji politycznogospodarczej miast i ucisk ludu przez warstwy wyższe, lecz charakterystyczny dla Rzeczypospolitej brak silnej władzy królewskiej. Wówczas, gdy większość państw Europy Zachodniej ulegała centralizacji, prowadzącej nawet do powstania monarchii absolutnych, w państwie polskolitewskim następował proces odwrotny. Słabość władzy monarszej, elekcyjność tronu, nieudolni królowie zdaniem Bobrzyńskiego zapoczątkowały proces demoralizacji i degeneracji, którego szczytem była idea „złotej wolności szlacheckiej", symbolizująca dominację partykularnych interesów, prowadząca do anarchii i upadku państwa. W sytuacji barku odpowiedniego poziomu rozwoju społeczeństwa, idei nadrzędności interesów ogólnospołecznych i tradycji zgody narodowej demokratyczna swoboda stawała się niezawodną drogą autodestrukcji. Nie odrzucał demokracji całkowicie, pochwalał ideę równowagi pomiędzy wolnością jednostek i siłą władzy państwowej. Krytykował egoizm klasowy magnaterii, dostrzegał zgubne dla państwa skutki unii z Litwą, która choć konieczna w wieku XIV dla obrony przed Zakonem Krzyżackim, w późniejszych stuleciach spowodowała zbytnie rozszerzenie terytorium państwa i rozproszenie jego sił.

Jako wartość nadrzędną Michał Bobrzyński traktował państwo. Postrzegał je jako całość organiczną, jednoczącą rozmaite grupy społeczne i podporządkowującą je dla realizacji wspólnych interesów. Kategoria dobra wspólnego i nadrzędności całości nad częścią skutkowały przyjęciem zasady solidaryzmu

[3] Michał Hieronim Bobrzyński (1849–1935) polityk i historyk, ur. w Krakowie w rodzinie mieszczańskiej, profesor historii prawa polskiego i niemieckiego, pracownik naukowy Uniwersytetu Jagiellońskiego, współtwórca krakowskiej szkoły historycznej, główne dzieło: *Dzieje Polski w zarysie*, jeden z przywódców tzw. Stańczyków (konserwatystów krakowskich), 1885–1908 poseł na Sejm Krajowy w Galicji, 1903–1908 poseł do parlamentu Austro-Węgier, 1908–1913 namiestnik Galicji, w 1915 r. austriacki minister ds. Galicji, w 1919 r. przewodniczący „Ankiety w sprawie projektu konstytucji RP", główny autor projektu konstytucji RP.

[4] Pierwsze wydanie w 1879 r.

społecznego. Nie oznaczało to akceptacji dla idei równości wszystkich grup. Podobnie jak inni konserwatyści, Michał Bobrzyński optował za realizacją idei elity, roztaczającej paternalistyczną opiekę nad pozostałymi kręgami, zgodnie z zasadą prymatu interesu ogólnospołecznego. Szlachectwo w jego przekonaniu nie powinno mieć charakteru ekskluzywnego, lecz wyrażać ideę rządów *światłej szlachty*, nie zmykającej swych przywilejów do kręgu dziedziców tego statusu, lecz otwartej na wybitnych obywateli, wywodzących również się z innych warstw społecznych. Kreślił zatem ideę szeroko *otwartej elity zasług*, w naturalny sposób predestynowanej do sprawowania władzy państwowej w interesie całego społeczeństwa[5]. Uważał, że oświecenie i rozwój moralny warstw niższych pod opieką elity przyniosą również korzyść w postaci odporności społeczeństwa na radykalne idee oraz wzrost siły władzy państwowej. Odrzucenie przekonania o równości predyspozycji ludzi do sprawowania władzy, przy jednoczesnej akceptacji idei dobra wspólnego, skutkowały wyraźną niechęcią do demokracji. Michał Bobrzyński co typowe dla konserwatystów negatywnie oceniał postulat „suwerenności sprawowanej przez lud" i związanej z nią dominacji „zasady liczby" głosów. Przyjmując, że predyspozycje charakteru, wykształcenie i przygotowanie do pełnienia funkcji publicznych nie są równo rozdzielone między ludzi, więc ich zdolność do sprawowania władzy dla dobra wspólnego jest nierównomiernie rozłożona. Był jednak przeciwny partykularnemu egoizmowi, zarówno stanowemu, w ocenie okresu Rzeczypospolitej szlacheckiej, jak i narodowemu czy też klasowemu w czasach, w których żył. Głosił zasadę nadrzędności obowiązków wobec wspólnoty i państwa nad uprawnieniami grup i jednostek. Z tego przekonania wynikała również konieczność przyjęcia odpowiedzialności przez Polaków za swój los oraz własne państwo. Tym samym próbował zwalczać mesjanistyczne przekonanie o wyjątkowości dziejowej roli Polski i akceptacji wynikającej w niego bierności Polaków w oczekiwaniu na pomoc innych narodów w odzyskaniu niepodległości.

Błędy przeszłości wskazywały jakich zasad ustrojowych należy unikać współcześnie. W warunkach zaborów Michał Bobrzyński występował przeciwko działaniom utrzymanym w duchu *liberum conspiro*, traktując ideę powstańczą oraz działalność spiskową jako kontynuację zgubnej i nieodpowiedzialnej tradycji *liberum weto*. W miejsce „polityki serca" proponował „politykę rozumu", wyraźnie ulegając wpływom pozytywistycznego oglądu rzeczywistości społecznej i tym samym odrzucając romantyczne inspiracje. Zgodnie ze swym

[5] Józef Szujski (1835–1883) posługiwał się pojęciem *warstwy historycznej*, rozumianej jako elita otwarta złożona z ludzi rozumnych i zarazem silnie przywiązanych do własnej tradycji. W okresie zaborów mieli pełnić rolę „naturalnego rządu", będącego odpowiednikiem rządu w niepodległym państwie. *Warstwa historyczna* miała łączyć *rozum polityczny* z gwarancją ciągłości narodowej. Tworzyłaby ją nie tylko szlachta dziedziczna, ale również tzw. nowa szlachta, oparta na zasługach. Stańczycy rozumieli, że urodzenie nie gwarantuje zalet charakteru i intelektu.

wykształceniem i racjonalistycznym podejściem, koncentrował się na instytucjach państwa i prawa, nie zaś na poszukiwaniu metafizycznych wizji. Był bardziej typem pragmatyka, niż idealisty, co nie oznacza bezideowości. Odrzucając doktrynerstwo i próby budowania abstrakcyjnych modeli idealnych opowiadał się za uwzględnianiem kontekstu historycznego przy konstrukcji wizji ustroju społecznopolitycznego. Wyrażał przekonanie, iż dobry ustrój i silna władza są pojęciami kontekstowymi, istnieją tylko wtedy, gdy posiadają stabilną bazę społeczną i odpowiadają wymogom sytuacji historycznej. Dlatego też przyjmował i propagował postawę legalizmu i lojalizmu wobec władz monarchii Habsburgów. Uważał, iż działanie zgodne z prawem, nawet jeśli jest ono ustanowione przez państwo zaborcze, stanowi lekarstwo na zatruwającą moc wszelkiego rodzaju ekstremistycznych i rewolucyjnych idei, które burzą zamiast budować. Wyraźnie ulegał pozytywistycznemu sposobowi myślenia, akceptując ideę pracy organicznej w celu podniesienia kulturalnego i gospodarczego mas społecznych. Pomimo odrzucenia idei irredenty i walki zbrojnej nie zrezygnował z niepodległości, ani też podtrzymania tożsamości narodowej. Patriotyzm rozumiał jako codzienną pracę na rzecz rozwoju narodu i pielęgnowania własnych tradycji. Godne podkreślenia jest również to, że Bobrzyński żyjąc w państwach wielonarodowych łączył idee narodu i niepodległości z akceptacją kulturowej odrębności. Był przekonany, że obywatele są winni władzy posłuch i poszanowanie jej autorytetu, lecz granicą tej lojalności miała być sfera polityczna. W zakresie kultury i religii popierał zasadę autonomii (sfera prywatna), co skutkowało ugodową postawą wobec mniejszości narodowych. Szanował ideę narodu, lecz odrzucał egoizm narodowy. Podobnie jak inni twórcy myśli zachowawczej przyjmował tezę o pierwotności życia społecznego względem państwa, podkreślając równocześnie wielką wartość naturalnie kształtujących się wspólnot: rodzinnych, lokalnych, religijnych, zawodowych. Stanowiły one w ważne dla funkcjonowania społecznego organizmu ciała pośredniczące pomiędzy jednostkami a państwem i społeczeństwem jako całością[6].

Reasumując poglądy i działalność warto przytoczyć opinię, zgodnie z którą „jako polityk całkowicie mieścił się w *belle epoque*, epoce rządów gabinetowych, elitarnych, (…) epoce przemian ewolucyjnych, pogardzającej rewolucją. Bobrzyński nie mógłby czuć się dobrze w warunkach parlamentarnej demo-

[6] Szerzej nt. życia i poglądów M. Bobrzyńskiego: M. Bobrzyński, *Zasady i kompromisy. Wybór pism*, wyb. W. Bernacki, Kraków 2001, s. VIXXXV; S. Filipowicz, *Ujarzmienie rozumu politycznego. Polityczne horyzonty krakowskiej szkoły historycznej*, Warszawa 1984, szczeg. s. 146–151, 163–170, 204–206; A. Kosicka-Pajewska, *Zachowawcza myśl polityczna w Galicji w latach 1864–1914*, Poznań 2002, s. 182–188; M. Król, W. Karpiński, *Od Mochanckiego do Piłsudskiego. Sylwetki polityczne XIX wieku*, Warszawa 1997, s. 138–144; W. Łazuga, *Michał Bobrzyński. Myśl historyczna a działalność polityczna*, Warszawa 1982; Tenże, *Ostatni Stańczyk. Michał Bobrzyński portret konserwatysty*, Poznań 1995; P. Majewski, *Wstęp*, [w:] *Michał Bobrzyński o potrzebie „silnego rządu" w Polsce*, oprac. P. Majewski, Warszawa 2001, s. 542.

kracji i w społeczeństwie masowym, podobnie jak nie mógłby skutecznie agitować w czasie wiecu”[7].

Wizja „konserwatywnej demokracji”

Elitarne sympatie myśli zachowawczej stawały w kolizji z egalitarnymi przemianami społeczeństwa masowego i związanej z nim demokracji opartej na szerokiej podstawie podmiotowej ogółu obywateli. Trwanie na dawnych pozycjach ideowych, rodem z XIX stulecia, groziło nieuchronną marginalizacją w życiu politycznym, a więc w konsekwencji brakiem jakiegokolwiek wpływu na proces kształtowania się państwa polskiego. Chęć obrony interesów własnej bazy społecznej przede wszystkim ziemiaństwa, oraz realizacji choćby części cenionych wartości zmuszała do przyjęcia pragmatycznej postawy. Michał Bobrzyński, nie rezygnując z konserwatywnych przekonań, starał się uwzględnić wymogi sytuacji i nadać ustrojowi odrodzonej Rzeczypospolitej konserwatywny charakter. Wiedział z doświadczenia, iż kompromisy w działaniu politycznym są niezbędne, dla urzeczywistnienia, choćby cząstki swych planów. Było to zapewne lepsze stanowisko niż bezsilne trwanie w okowach przyjętych dogmatów ideowych, lecz zarazem nie oznaczało porzucenia ideałów, a raczej próbę ich konfrontacji z rzeczywistością społecznopolityczną.

Jak wspomniano wyżej prof. Bobrzyński był przekonany, iż nie istnieje abstrakcyjny, idealny model ustrojowy, zachowujący swe walory w każdych warunkach historycznych, że należy uwzględniać kontekst. Jednocześnie formułował ideę silnej władzy rozumianej jako równowaga pomiędzy autonomią społeczeństwa (wspólnot, ciał pośredniczących, odrzucał nieograniczoną wolność jednostek) a siłą i sprawnością działania organów państwa. Szukał zatem kompromisu między silną władzą wykonawczą a narzuconą przez rozwój wydarzeń zasadą suwerenności ogółu obywateli.

Do pierwszego wydania *Dziejów Polski w zarysie* dołączył krótki tekst, w którym zamieścił następującą definicję: „państwo jest więc najwyższym związkiem politycznym, nie zaś jak inne społecznym. (…) Państwo to jednoczy więc współzawodniczące z sobą koła społeczne i zniewala je do połączenia wszystkich swoich sił, celem obrony najwyższych wspólnych interesów”[8]. Podstawowym problemem, który należy rozstrzygnąć, kreśląc wizję państwa i jego ustroju, jest zdefiniowanie podmiotu suwerennego. Bobrzyński wyróżnił trzy podstawowe typy zwierzchnictwa, w których władza najwyższa przysługuje: a) jednemu człowiekowi rząd monarchiczny; b) grupie wyróżniającej się urodzeniem lub majątkiem rząd arystokratyczny (możnowładczy); c) ogółowi ludności rząd demokratyczny (ludowładczy). W czasach współczesnych dominują jednak typy mieszane:

[7] P. Majewski, *Wstęp*, dz.cyt. [w:] *Michał Bobrzyński…*, dz.cyt., s. 7.
[8] M. Bobrzyński, *Państwo i społeczeństwo*, [w:] *Michał Bobrzyński…*, dz.cyt., s. 44.

- oparta na zasadzie elitarnej *monarchia konstytucyjna*, w której władca ma ograniczoną swobodę rządzenia poprzez ciało reprezentujące ogół ludności;
- egalitarna *demokracja reprezentacyjna*[9].

W obu typach mieszanych występuje czynnik władzy państwowej (głownie wykonawczej) oraz parlament, różnica polega jednak na prymacie władzy monarchy jedynie ograniczanej przez reprezentantów obywateli w pierwszym przypadku, w drugim natomiast to ciało przedstawicielskie zbiorowego suwerena ma wyższą pozycję od organów władzy wykonawczej. Ułożenie stosunków pomiędzy głową państwa a parlamentem może stanowić rezultat przyjętej koncepcji suwerenności, lecz jak ma to miejsce w projekcie konstytucji przygotowanym przez Ankietę próbę wzmocnienia władzy wykonawczej w ramach demokratycznej zasady suwerenności ogółu obywateli.

Główne wartości projektowanego ustroju zawarte w preambule stanowią ważną wskazówkę interpretacji całości dokumentu. Rozpoczyna ją *invocatio Dei*[10], któremu naród polski zawdzięcza wyzwolenie spod zaborów i zjednoczenie. Cele nadrzędne zostały zdefiniowane następująco: „byt niepodległy utrwalić, potęgę państwa rozwinąć, porządek publiczny utrzymać, bronić prawa i suwerenności, pomnażać pomyślność powszechną i wolność naszą na wszystkie czasy ugruntować”[11]. Poszukiwano kompromisu pomiędzy wymogiem budowy silnego państwa w celu ugruntowania jego trwałości oraz porządku publicznego (idea *silnego rządu*) przy równoczesnym poszanowaniu praworządności, sprawiedliwości, wolności oraz powszechnego dobrobytu (idea państwa demokratycznego, służącego obywatelom). Michał Bobrzyński próbował godzić zasadę suwerenności ogółu obywateli z ideą silnego rządu materializowaną w formie mocnej pozycji ustrojowej głowy państwa.

Kompromis pomiędzy systemem ideowym wypracowanym przez konserwatystów a wymogami demokratycznej rzeczywistości najwyraźniej został odzwierciedlony w konstrukcji parlamentu oraz relacjach pomiędzy nim a głową państwa. Próbę jego osiągnięcia można nazwać dążeniem do stworzenia *konserwatywnej demokracji*, nadania jej charakteru zgodnego z elitarnymi koncepcjami suwerenności i postulatem silnego państwa właściwymi dla myśli zachowawczej.

Władza ustawodawcza została przyznana Sejmowi, złożonemu z zgodnie z tradycyjnym nazewnictwem wywodzącym się z okresu Rzeczypospolitej przedrozbiorowej Izby Poselskiej i Senatu. Pierwsza z izb miała stanowić element odzwierciedlający idee demokratyczne, przede wszystkim była wyrazem przyjętej koncepcji zasięgu podmiotowego suwerenności przyznanej ogółowi obywateli. Konsekwentna akceptacja tego fundamentu ustrojowego skutko-

[9] Tamże, s. 45.
[10] Odwołanie do Boga.
[11] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Michał Bobrzyński…*, dz.cyt., s. 144.

wała sposobem wyboru posłów zgodnie z zasadami: powszechności, równości, bezpośredniości, proporcjonalności i tajności głosowania. Szczególnie dwie pierwsze spośród wymienionych były istotnym odstępstwem od elitarnych ideałów konserwatystów na rzecz demokratycznej sytuacji politycznej. Powszechność była traktowana dosłownie, tzn. nie przewidywano żadnych cenzusów, prawa wyborcze przyznano także co podkreślono w artykule 10 kobietom. Ustępstwem było również uznanie pełnej równości obywateli w odniesieniu do praw politycznych, co oznaczało zgodę na rezygnację z wszelkich przywilejów stanowych i rodowych, a więc likwidację pozostałości ustroju stanowego. Obok emancypacji społecznej grup dotychczas upośledzonych twórcy projektu jednoznacznie podkreślili, zgodnie z zasadą równości praw, w tym politycznych, poszanowanie odrębności narodowych w wymiarze kulturowym, a więc brak dyskryminacji mniejszości narodowych. Jedynie uregulowania dotyczące sfery religijnej naruszały zasadę równości wobec prawa. Wprawdzie postulowano wprowadzenie wolności wyznania i zakazano dyskryminacji z przyczyn wyznaniowych, jednak złamaniem zasady równości kościołów i związków wyznaniowych było uprzywilejowanie Kościoła katolickiego oraz podział pozostałych wyznań na prawnie uznane i nieznane. Sytuacja prawna Kościoła katolickiego miała być określona w drodze konkordatu, a więc umowy międzynarodowej, przy zawieraniu której formalnie obie strony mają równorzędną pozycję. Natomiast w przypadku pozostałych związków wyznaniowych to organy państwa miały narzucić im status prawny, po wcześniejszym wysłuchaniu ich postulatów. Dodatkowo też ograniczono prawa członków wyznań prawnie nie uznanych, a więc nie mających uregulowanej sytuacji prawnej w drodze ustawy, poprzez zakaz spełniania czynności religijnych poza miejscami zamkniętymi.

Tym samym konserwatywni autorzy projektu, pracujący pod przewodnictwem Michała Bobrzyńskiego, akceptowali demokratyczne zasady: a) władzy zwierzchniej ogółu obywateli, bez różnic stanowych, klasowych, narodowych czy wyznaniowych; b) równości praw wszystkich obywateli, w tym także praw politycznych (brak cenzusów). Jedynym naruszeniem prymatu egalitaryzmu było uprzywilejowanie katolicyzmu oraz podział związków wyznaniowych na prawnie uznane i nie uznane, mogący stać się przyczyną dyskryminacji. Triumfowały idee demokracji i równości, doznając tylko niewielkich ograniczeń na rzecz prymatu katolicyzmu.

Odmienną rolę w projektowanym ustroju miała wypełnić izba druga. Skład o połowę mniej licznego Senatu miałby w ¾ pochodzić z wyborów dokonywanych przez sejmiki wojewódzkie oraz radę Warszawy. Natomiast „czwartą część [swych członków K.J.] wybiera Senat na ten sam czas spośród mężów, którzy położyli poważne zasługi dla narodu”[12]. Zakładano, iż odrzucenie zasady powszechności sprawi, iż wyboru senatorów dokonają ludzie o większym

[12] Tamże, s. 146.

doświadczeniu i wiedzy z zakresu życia politycznego, ich decyzje będą więc bardziej umiarkowane i odpowiedzialne, niż w przypadku posłów wybieranych przez niewyrobionych politycznie obywateli, ulegających emocjom, często przyjmujących roszczeniowe postulaty podsuwane im przez „demagogów", tj. zwolenników radykalnych reform. Odrzucenie demokratycznej „zasady liczby" na rzecz jakościowych kryteriów selekcji senatorów wyraźnie odpowiadało elitarnym przekonaniom zachowawców.

W przypadku Izby Poselskiej czynne i bierne prawo wyborcze wynosiło 21 lat, natomiast bierne do izby drugiej zostało ustalone na lat 40. Sposób kreacji składu osobowego Senatu wyraźnie wskazuje na funkcję ustrojową jaką mu przypisywali autorzy projektu. Izba Poselska miała odzwierciedlać wartości demokratyczne, Senat zaś konserwatywne, w łącznie tworząc koncepcję *konserwatywnej demokracji*. Oba człony Sejmu miały się równoważyć, stanowić wyraz kompromisu pomiędzy elitarnymi przekonaniami konserwatystów, a wymogami demokratyzującej się rzeczywistości. O ich odmiennej funkcji świadczą odrębne sposoby kreacji składu osobowego oraz długość kadencji (4 lata dla Izby Poselskiej, 9 lat dla Senatu, z wymianą $^1/_3$ składu co 3 lata). Próbę równoważenia pozycji obu części bikameralnego Sejmu ilustruje ich pozycja ustrojowa (wszyscy parlamentarzyści byli reprezentantami ogółu obywateli, dla rozwiązania izby przez Prezydenta była potrzebna zgoda pozostałej, obie otrzymały prawo inicjatywy ustawodawczej). Spodziewano się, iż zdemokratyzowana Izba Poselska może dążyć do przeprowadzenia reform społecznych, Senat miał za zadanie hamować ów radykalizm, nadawać im charakter ewolucyjnego procesu, w miejsce groźby jednorazowej zmiany (np. w kwestii reformy rolnej). Nieufność wobec woli zbiorowości suwerennej wyrażała się również w rezygnacji w instytucji demokracji bezpośredniej.

Uosobieniem idei silnego rządu miała być głowa państwa obdarzona pozycją najwyższego piastuna władzy wykonawczej. Prezydent byłby wybierany na siedmioletnią kadencję przez Zgromadzenie Narodowe, złożone z elektorów wyłanianych w analogiczny sposób jak posłowie. W uzasadnieniu dołączonym do projektu autorzy wyjaśniali, że powszechny charakter elekcji da zadość demokratycznym wymogom stawianym przed nowym ustrojem, zaś pośredni charakter wpłynie na większy umiar decyzji[13]. Kompetencje zostały określone szeroko, gdyż jak głosił art. 53 „prezydent sprawuje władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych ministrów i podlegających im urzędników"[14]. Oprócz tradycyjnych funkcji reprezentacyjnych, dysponowałby: prawem zawieszającego weta

[13] Opinia ta jest interpretacją postanowień projektu oraz treści dołączonego objaśnienia, gdyż autorzy przedstawiali owe cele w sposób bardziej zakamuflowany: zasadę powszechności argumentowali wyborem kandydata akceptowanego przez obywateli i zarazem wybitnego (obawiając się, że elekcja głowy państwa przez parlament prowadziłaby do powierzenia urzędu osobie o niewielkich wpływach politycznych), zaś zasadę pośredniości wyborów (przez elektorów) tłumaczyli rozległością państwa i liczbą obywateli.

[14] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Michał Bobrzyński…*, dz.cyt., s. 152.

ustawodawczego, wydawania rozporządzeń wykonawczych, byłby równocześnie Naczelnym Wodzem. Ważnym rozwiązaniem, które mogłoby posłużyć jako droga do prymatu głowy państwa nad parlamentem, było uwzględnienie możliwości wydawania dekretów prawodawczych przez prezydenta w sprawach mniejszej wagi, na mocy uprzedniego upoważnienia ustawowego. W połączeniu z sesyjnym trybem pracy parlamentu dawałoby to prezydentowi możliwość istotnej ingerencji w działalność ustawodawczą. Z założenia pozycja ustrojowa głowy państwa miała stanowić nie tylko realizację idei silnej władzy, lecz również element konserwatywny, o czym świadczy rezygnacja z demokratycznych zasad bezpośredniości i w konsekwencji ograniczenie zasady powszechności wyboru tylko do poziomu selekcji kandydatów na elektorów. Równocześnie o demokratycznym charakterze władzy wykonawczej zdominowanej przez prezydenta miało świadczyć przyjęcie modelu rządów parlamentarnych, tj. politycznej odpowiedzialności, a więc kontroli, ministrów przez obie izby Sejmu.

Próbę połączenia myśli konserwatywnej z wymogami demokracji stanowiły rozwiązania przyjęte przy konstruowaniu modelu samorządu terytorialnego. Struktura podziału administracyjnego miała być trójstopniowa, jednak demokratyczną ideę samorządu ograniczono do poziomu gminy. Ciała reprezentacyjne powiatów i województw miały być wybierane w wyborach pośrednich przez organy samorządowe niższego szczebla. Dodatkowo wyłącznie gminy dysponowałyby własnym aparatem administracyjnym, zaś uchwały sejmików wojewódzkich i rad powiatowych wypełniałby administracja rządowa w terenie. W przekonaniu Michała Bobrzyńskiego najtrudniejszym zadaniem w procesie odbudowy państwa jest zespolenie ziem trzech byłych zaborów i ludności w jedno społeczeństwo. W tym celu zaproponował koncepcję centralizacji państwa poprzez dezintegrację byłych zaborów[15]. Uważał, że decentralizacja będąca wynikiem realizacji idei samorządu lokalnego pozwoli zachować podmiotowość lokalnych wspólnot oraz dostosować ustrój do poziomu rozwoju w różnych regionach. Równocześnie stworzenie kilkunastu historycznie ukształtowanych województw nie zagrozi jedności państwa, lecz przyczyni się do zatarcia dawnych podziałów okresu rozbiorów.

Demokratyczny charakter projektu dopełniają postanowienia dotyczące sądownictwa oraz katalog praw i obowiązków obywateli. Proponowane rozwiązania w tym zakresie odpowiadały modelowi demokracji liberalnej, pozostawiając szeroką sferę autonomii obywatelskiej. Za jego naruszenie można uznać jedynie uprzywilejowanie Kościoła katolickiego, podział związków wyznaniowych na prawnie uznane i nie uznane oraz obowiązek nauki religii w szkołach. Przywileje socjalne projekt ograniczał do obowiązku powszechnej edukacji na poziomie podstawowym oraz przyjęcia przez państwo zadania

[15] Szerzej: M. Bobrzyński, *Zespolenie dzielnic Rzeczypospolitej*, [w:] *Michał Bobrzyński…*, dz.cyt., s. 132–143; W. Łazuga, *Michał Bobrzyński. Myśl historyczna a działalność polityczna*, Warszawa 1982, s. 217.

opieki nad pracownikami najemnymi, równocześnie odsyłając do ustawodawstwa zwykłego szczegółowe rozwiązania dotyczące praw socjalnych.

Podsumowując, należy podkreślić, iż rozpatrywany projekt stanowił kompromis pomiędzy inponderalibiami konserwatystów a wymogami demokratycznej rzeczywistości. Sposób kreacji składu osobowego oraz zakres kompetencji organów przesądzających o systemie rządów (parlament, rząd i głowa państwa) opierał się na dążeniu do zrównoważenia rozwiązań wynikających z elitarnej koncepcji i idei silnej władzy z demokratycznymi zasadami suwerenności ogółu obywateli i zasadą reprezentacji.

Podsumowanie

Oceniając stosunek reprezentantów myśli konserwatywnej do demokracji w okresie dwudziestolecia międzywojennego należy podkreślić ich niechęć do egalitarnej koncepcji polityki. Opierała się ona na przekonaniu, iż wybory powszechne i równe nie pozwolą stworzyć „rzetelnej reprezentacji" obywateli w parlamencie, gdyż zasady te nie uwzględniają interesów społecznych, preferują równościową „zasadę liczby" zamiast jakościowych kryteriów selekcji kandydatów. Zachowawcy twierdzili, że koncepcja suwerenności ogółu obywateli jest fikcją. Wyrażali również przekonanie, iż to racja państwa oraz idea dobra wspólnego, zamiast partykularnych interesów zaspokajanych poprzez instytucje i procedury demokratyczne, stanowi kryterium oceny ustroju politycznego i społecznego. Do katalogu głównych cech ustroju konserwatyści zaliczali: zgodność z ładem społecznym, trwałość państwa, realizację podstawowych potrzeb obywateli przy równoczesnym nieograniczaniu jednostek oraz brak dyktatu partii politycznych[16].

Demokrację traktowali w sposób ambiwalentny, gdyż z jednej strony zasadę suwerenności ogółu obywateli uważali za fikcję i źródło zagrożenia radykalizmem, z drugiej zaś powinni byli ją uszanować, chcąc pozostać w zgodzie z własnym postulatem uwzględniania kontekstu historycznego przy projektowaniu ustroju państwa oraz odpowiedniej bazy społecznej dla jego trwałości. Kompromisowy, z konserwatywnego punktu widzenia, projekt konstytucji opracowany przez Ankietę pod przewodnictwem Michała Bobrzyńskiego był apogeum akceptacji dla demokracji ze strony tego środowiska politycznego. W latach późniejszych konserwatyści, choć nie wszyscy, zbliżyli się do obozu sanacyjnego, godząc się tym samym na porzucenie egalitarnej demokracji na rzecz idei elity oraz silnego państwa[17].

[16] Szerzej nt. myśli konserwatywnej wobec ustroju państwa w II RP: W. Mich, *Polscy konserwatyści*, [w:] *Więcej niż niepodległość. Polska myśl polityczna 1918–1939*, red. J. Jachymek, W. Paruch, Lublin 2001, s. 3654; B. Szlachta, *Z dziejów polskiego konserwatyzmu*, Kraków 2003, s. 175–199.

[17] W. Mich, *Polscy konserwatyści*, dz.cyt., s. 36.