

STANISŁAW KRUKOWSKI (Warszawa)

Sejm Ustawodawczy 1919 - 1922. Uwagi o składzie i działalności*

I. Sejm Ustawodawczy z lat 1919 - 1922 zajmuje miejsce szczególne wśród sejmów II Rzeczypospolitej. Był to bowiem sejm, którego głównym zadaniem było określenie ustroju państwa, nadanie mu konstytucji¹. Sejm Ustawodawczy, inaczej niż następne, był suwerenem, różnił się też od parlamentów późniejszych swą jednoizbową strukturą.

Problematyka Sejmu Ustawodawczego ma bogatą bazę źródłową. Wymienić tu należy przede wszystkim wielotomowe stenogramy z obrad sejmu i druki sejmowe. Te ostatnie zawierają projekty ustaw i uchwał, wnioski poselskie, składy osobowe sejmu w różnych etapach jego działalności, składy komisji sejmowych. Oficjalne teksty ustaw znajdują się w Dzienniku Praw Państwa Polskiego (ustawy opublikowane do 14 VIII 1919 r.) i Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Należy też wskazać na zespół „Biuro Sejmu RP” w Archiwum Akt Nowych, gdzie znajdują się m. in. protokoły posiedzeń Konwentu Seniorów. Bogatych materiałów dostarcza ówczesna prasa. Na pograniczu źródeł i literatury znajdują się takie wydawnictwa, jak: Tadeusza Rzepeckiego, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 1919 r.* (Poznań 1920) i *Parlament Rzeczypospolitej Polskiej 1919 - 1927*, pod redakcją H. Mościckiego i W. Dzwonkowskiego (Warszawa 1928). Cennym źródłem są pamiętniki, zwłaszcza Macieja Rataja (*Pamiętniki 1918 - 1927*, Warszawa

* Tekst stanowi poszerzoną wersję komunikatu przedstawionego na III Konferencji, poświęconej dziejom polskiego parlamentaryzmu, a odbytej w Warszawie w maju 1983 r. z inicjatywy Komitetu Organizacyjnego Muzeum Sejmu Polskiego, Kancelarii Sejmu PRL oraz Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Dlatego też słuszniejsze byłoby chyba nazywanie Sejmu Ustawodawczego Sejmem Konstytucyjnym, ustawodawczym bowiem jest każdy sejm. Z drugiej strony, używając określenia Sejm Ustawodawczy sięgano może do tradycji Konstytucji 3 maja, której oficjalna nazwa brzmiała Ustawa Rządowa. Nie konstytucja, lecz właśnie — ustawa.

1965), Stanisława Głąbińskiego (*Wspomnienia polityczne*, Pelplin 1939), Wincentego Witosa (*Moje wspomnienia*, t. II, Paryż 1964), a także niedawno wydane wspomnienia Stanisława Wachowiaka (*Czasy, które przeżyłem. Wspomnienia z lat 1890 - 1939*, Warszawa 1983). Z opracowań okresu międzywojennego wymienimy tytułem przykładu pisane z pozycji PPS-owskich, niedawno wznowione: Adama Próchnika, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej* (Warszawa 1983) i Mieczysława Niedziałkowskiego, *Demokracja parlamentarna w Polsce* (Warszawa 1930) oraz pisane z pozycji pilsudczykowskich opracowanie Juliana Malickiego, *Marszałek Piłsudski a Sejm. Historia rozwoju parlamentu polskiego 1919 - 1936* (Warszawa 1936). Z literatury pisanej w Polsce współczesnej najwięcej miejsca Sejmowi Ustawodawczemu poświęcili: Andrzej Ajnenkiel, przede wszystkim w pracach *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926* (Warszawa 1972) i *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej* (Warszawa 1975), Michał Pietrzak (*Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919 - 1926*, Warszawa 1969), Stanisław Krukowski (*Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977). Wybory do Sejmu Ustawodawczego na terenie Warszawy opracował dokładnie Ludwik Hass (*Wybory warszawskie 1918 - 1926*, Warszawa 1972).

Czy wobec istniejących już opracowań należy podejmować problematykę Sejmu Ustawodawczego? Uważam, że tak. Po ustaleniu podstawowych prawd o parlamentaryzmie II Rzeczypospolitej przyszedł czas na opracowanie pogłębionej syntezy sejmu Polski międzywojennej. Powinna być ona poprzedzona — sędzę — szczegółowymi badaniami poszczególnych sejmów. W trakcie tych prac można by inaczej spojrzeć na znane już źródła, stawiając odpowiedni do tematu kwestionariusz pytań. Rzecz w tym bowiem, że dotychczas np. stenogramy z obrad sejmu były badane na ogół pod kątem określonego dzieła sejmu, np. konstytucji, czy reformy rolnej, a rzadziej i z reguły tylko fragmentarycznie pod kątem form działania sejmu i jego dzieła traktowanego jako całość.

Artykuł niniejszy stanowi próbę skompromowanego z natury rzeczy, ale zarazem całościowego spojrzenia na Sejm Ustawodawczy. Ma on równocześnie charakter komplementarny, ukazując niektóre kwestie nieznane czy mało znane, zwłaszcza dotyczące wyborów i funkcjonowania sejmu.

II. Dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego opracowany przez rząd Moraczewskiego, zatwierdził Naczelnik Państwa 28 listopada 1918 r.² Oparto się na tekście przygotowanym już wcześniej, bo w okresie istnienia rządu Świeżyńskiego, w Biurze Pracy Społecz-

² Dziennik Praw Państwa Polskiego (cyt. dalej: DzPPP) nr 18 z r. 1918, poz. 46.

nej³. Wprowadzono pięcioprzymiotnikowe prawo wyborcze. Czynne jak i bierne prawo wyborcze posiadali zarówno mężczyźni, jak i kobiety po ukończeniu 21 lat. Prawa głosowania nie posiadali wojskowi w służbie czynnej. Urzędnicy państwowych władz administracyjnych, skarbowych i sądowych nie mogli być wybrani w tych okręgach, na które rozciągała się ich działalność służbowa. Nie dotyczyło to urzędników władz centralnych. Urzędnicy państwowi oraz wojskowi mieli otrzymywać na czas trwania mandatu, bezpłatny urlop. Nie dotyczyło to ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni. Wybory przeprowadzano w okręgach wyborczych i obwodach głosowania. W każdym okręgu działała główna komisja wyborcza, w obwodzie — miejscowa komisja wyborcza, powoływana przez komisję główną. Przewodniczył głównej komisji wyborczej prezes sądu okręgowego lub powołany przez niego sędzia. Z grona sędziów prezes sądu powoływał też zastępcę przewodniczącego komisji. Członkowie komisji byli wybierani przez rady miejskie i zgromadzenia wójtów, a w okręgach wyłącznie miejskich przez radę miejską i związki zawodowe. W celu sprawowania nadzoru powoływano dla każdego okręgu komisarza wyborczego. Kontrolę nad komisarzami okręgowymi sprawował generalny komisarz wyborczy mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek Rady Ministrów. Głosowano na listy kandydatów zgłaszane w praktyce głównie przez partie polityczne lub ich związki. Ordynacja wymagała dla zgłoszenia listy zaledwie 50 podpisów wyborców z danego okręgu. Liczne były też wobec tego listy zgłaszane przez różne grupy obywateli. Na przykład w Warszawie zgłoszono aż 21 list (12 polskich i 9 żydowskich). Na listach tych figurowało 241 kandydatów. Ponieważ w Warszawie wybierano 16 posłów, o każdy mandat ubiegało się aż 15 kandydatów⁴. Głosowano za pomocą dowolnych kart, na które wpisywano numer wybranej listy⁵. Proporcjonalny do liczby uzyskanych głosów podział mandatów następował według systemu d'Hondta. W ciągu 14 dni po ogłoszeniu wyniku głosowania każdy obywatel miał prawo wnieść protest przeciw wyborowi dokonaniem z naruszeniem prawa. Podlegał on rozpatrzeniu przez Sąd Najwyższy. Orzeczenie sądu miało charakter ostateczny.

³ Według M. Pietrzaka (o.c., s. 86) autorami wstępnej wersji ordynacji byli Mieczysław Niedziałkowski, Zygmunt Chrzanowski i Włodzimierz Wakar, natomiast M. Sliwa (*Myśl polityczna Mieczysława Niedziałkowskiego*, Warszawa 1980, s. 52) wymienia jeszcze jako autorów projektu ordynacji: Tadeusza Janakowskiego, Jana Hłaskę, Henryka Kołodziejskiego i Tadeusza Szturm de Sztrema, pomija natomiast Zygmunta Chrzanowskiego. S. Głąbiński (o.c., s. 366) pisze, że Z. Chrzanowski, który w rządzie J. Świeżyńskiego pełnił funkcję ministra spraw wewnętrznych, był zleceniodawcą opracowania projektu ordynacji.

⁴ L. Hass, o.c., s. 62.

⁵ K. W. Kumaniecki, *Odbudowa państwowości polskiej. Najważniejsze dokumenty 1912 — styczeń 1924*, Warszawa—Kraków 1924, s. 148.

Duży nacisk kładziono na bezstronność administracji. 27 grudnia 1918 r. minister spraw wewnętrznych Stanisław Thugutt wydał okólnik, w którym stwierdzał: „Wobec zbliżania się terminu wyborów do Sejmu Ustawodawczego zwracam z całym naciskiem uwagę Komisarzy powiatowych, burmistrzów i naczelników gmin, że organy państwowe i samorządowe nie mogą pod żadnym pozorem wywierać presji na wyborców na rzecz jakiegokolwiek listy kandydatów. Urzędnicy, winni takiego nadużycia władzy, zostaną pociągnięci do surowej odpowiedzialności. Wybory odbywać się muszą w warunkach zupełnej wolności obywatelskiej, by istotna wola narodu mogła znaleźć swój wyraz bez najmniejszego krępowania [...]. Przypominam jednocześnie, że udział czynny organów państwowych w agitacji politycznej jest w ogóle niedopuszczalny, naraża bowiem na szwank ich powagę i pozbawia zaufania szerokich kół ludności”⁶.

Wydany razem z ordynacją dekret o wyborach do Sejmu Ustawodawczego dzielił terytorium, na którym miały odbyć się wybory na 70 okręgów, z których miano wybrać 524 posłów. W tym na były zabór rosyjski (bez reprezentacji Polaków z Rusi i Litwy) miało przypadać 241 mandatów, na zabór pruski 112 mandatów, Galicję Wschodnią — 94 mandaty, Galicję Zachodnią i Śląsk Cieszyński — 77 mandatów. Podziałem na okręgi wyborcze objęto prawie całe były Królestwo, Białostoczczyznę, całą Galicję, Śląsk Cieszyński, Śląsk Górny i Opolski, Poznańskie (w granicach sięgających dalej na zachód niż to ustalił potem traktat wersalski), Pomorze z Gdańskiem i powiatami lęborskim, słupskim, i bytowskim, Mazury i Warmię z Olsztynem. Na zachodzie i północy przewidywano więc znacznie dalszy zasięg terytorialny państwa niż to udało się ostatecznie osiągnąć. Jednocześnie podziałem na okręgi nie objęto Kresów Wschodnich, zadowalając się ogólnym stwierdzeniem o powołaniu do Sejmu „w porozumieniu z miejscowym społeczeństwem polskim przedstawicieli Polaków z Litwy i Rusi”⁷.

Wybory wyznaczono na 26 stycznia 1919 r. W tym terminie odbyły się one tylko w 30 okręgach b. Królestwa (na ogólną liczbę 32) i w Galicji Zachodniej. Na pozostałych obszarach bądź toczyły się walki, bądź terytoria te znajdowały się w rękach niepolskich. Mimo wezwań do bojkotu wyborów ze strony KPRP i Bundu, frekwencja wyborcza była wysoka. 16 lutego i 9 marca przeprowadzono wybory w okręgach suwalskim i białskim⁸. Wobec niemożności przeprowadzenia wyborów na Śląsku Cieszyńskim, działające tam stronnictwa polskie porozumiały się między sobą i wystawiły jedną wspólną listę. Uchwałą Sejmu z 14 marca 1919 r. kandydaci z tej listy uznani zostali za posłów⁹. Było to

⁶ Ibidem, s. 147.

⁷ DzPPP nr 18 z r. 1918, poz. 47.

⁸ K. W. Kumaniecki o.c., s. 149 - 150.

⁹ Ibidem, s. 153.

zgodne z art. 53 ordynacji wyborczej, który przewidywał, że w razie zgłoszenia w okręgu tylko jednej listy — wobec braku konkurencji — głosowanie nie odbywa się. Już wcześniej, decydując o odroczeniu wyborów w Galicji Wschodniej, uznano za posłów do Sejmu Ustawodawczego 28 byłych posłów-Polaków z tego terenu do Izby Poselskiej austriackiej Rady Państwa. W dwu opróżnionych przez śmierć posłów okręgach Lwowa zarządzono wybory według austriackiej ordynacji z 1907 r.¹⁰ Do czasu wyborów na ziemiach byłego zaboru pruskiego reprezentację tej części Polski stanowiło 16 posłów-Polaków do byłego Reichstagu¹¹. Mimo to Sejm polski różnił się sposobem powołania korzystnie od np. czechosłowackiego Zgromadzenia Narodowego, które nie pochodziło z wyborów, lecz powstało z Czeskiego Komitetu Narodowego i składało się z posłów desygnowanych przez poszczególne partie w proporcjach opartych na wynikach wyborów z 1911 r.¹²

Sejm, który zebrał się po raz pierwszy 10 lutego 1919 r., liczył według oficjalnego druku sejmowego, odnotowującego stan na dzień 12 kwietnia 1919 r., 348 posłów¹³. Duży sukces odniosła endecja i bliskie jej stronnictwa. Występując ze wspólnymi listami Narodowego Komitetu Wyborczego Stronnictw Demokratycznych zdobyły prawie 35% głosów. W Sejmie utworzyły Związek Sejmowy Ludowo-Narodowy (ZSLN), który miał początkowo 109 posłów. Zasiadali oni na prawicy, podobnie jak Klub Pracy Konstytucyjnej (KPK) różniący się jednak od ZSLN elastycznością działania. Miał on 17 posłów (w tym 14 to osoby, które weszły do Sejmu jako byli posłowie do austriackiej Rady Państwa z Galicji Wschodniej¹⁴). Prawicę ruchu ludowego stanowiło Polskie Zjednoczenie Ludowe (PZL), tworzące wspólny klub z galicyjskim Polskim Stronnictwem Katolicko-Ludowym (PSKL). Klub ten liczył 31 posłów. Centrowe, Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) „Piast” było reprezentowane przez 44 posłów. Narodowe Koło Robotnicze, złożone z posłów Narodowego Związku Robotniczego (NZR) z byłego Królestwa i Narodowego Stronnictwa Robotników (NSR) z zaboru pruskiego, skupiało 17

¹⁰ Ibidem, s. 146.

¹¹ Ibidem, s. 153.

¹² W. Balcerak, *Powstanie państw narodowych w Europie środkowo-wschodniej*, Warszawa 1974, s. 274.

¹³ Nie numerowany druk sejmowy „Lista posłów do Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 IV 1919 r.” W różnych opracowaniach dane o liczebności Sejmu i poszczególnych klubów różnią się nieznacznie między sobą. Dane zawarte w niniejszym opracowaniu oparto głównie na oficjalnych drukach sejmowych, uznając je za źródło najbardziej wiarygodne.

¹⁴ Trzej pozostali posłowie to Jan Kanty Federowicz — prezes klubu, wybrany w Krakowie, Stanisław Chaniewski — wybrany w byłym Królestwie, ale związany z Galicją Wschodnią oraz Ferdynand Radziwiłł — były poseł do Reichstagu zasiadający w Sejmie jako reprezentant zaboru pruskiego.

posłów. Reprezentujące ruch ludowy byłego Królestwa, lewicowe Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie” miało 57 posłów; galicyjskie Polskie Stronnictwo Ludowe „Lewica” miało 11 posłów; Związek Polskich Posłów Socjalistycznych (ZPPS), reprezentujący zjednoczoną od kwietnia 1919 r. Polską Partię Socjalistyczną, miał 35 posłów. Obszar, na którym przeprowadzono wybory, zdecydował o tym, że reprezentacja mniejszości narodowych w Sejmie była nieliczna. Wolny Związek Posłów Narodowości Żydowskiej skupiał 9 posłów, Niemieckie Stronnictwo Ludowe — 2.

1 czerwca 1919 r. przeprowadzono wybory w Poznańskim. Odbły się one według zmienionych częściowo przepisów ordynacji wyborczej. W szczególności otrzymali w Poznańskim prawo głosowania także wojskowi w służbie czynnej. Chodziło o dopuszczenie do wyborów powstańców wielkopolskich. Zakaz kandydowania urzędników w okręgu, na który rozciągała się ich władza, nie dotyczył członków Komisarjatu i podkomisarjatów Naczelnej Rady Ludowej. Mogli oni też w razie wyboru sprawować nadal swe funkcje. Nie dotyczył ich bowiem przepis o obowiązkowym urlopie bezpłatnym. Wobec niezorganizowania jeszcze polskiego sądownictwa na czele głównych komisji wyborczych mieli stać nie sędziowie, lecz osoby wybrane przez członków komisji. Z chwilą przeprowadzenia wyborów w Wielkopolsce wygasły mandaty 9 posłów byłych członków Reichstagu, którzy dotąd reprezentowali tę dzielnicę w Sejmie. Większość z nich została jednak wybrana w czerwcowych wyborach. Ogółem powołano 42 posłów z Wielkopolski¹⁵.

15 czerwca odbyły się wybory na Białostocczyźnie. Tu najistotniejsza zmiana ordynacji wyborczej polegała na tym, że przewodniczących i zastępców głównych komisji wyborczych powoływał prezes sądu okręgowego w Warszawie¹⁶. I tu — podobnie jak w innych częściach Polski — w całym okresie wyborczym nie mogły być wprowadzane ograniczenia wolności obywatelskiej. Chodziło o wolność organizowania zebrań, wieców, wydawania i rozprowadzania druków, wolność słowa¹⁷.

Po wyborach czerwcowych liczba posłów wzrosła do 395¹⁸. Wkrótce potem zaczęły się znaczne przemieszczenia w klubach; jedne rozpadały się, inne łączyły, powstawały nowe. Według oficjalnych danych sejmowych¹⁹ układ sił w Sejmie na początku 1920 r. był następujący: Klub Związku Ludowo-Narodowego (ZLN), równającego się już teraz tylko endecji, miał 71 posłów; Klub Pracy Konstytucyjnej miał 18 posłów; Narodowe Zjednoczenia Ludowe (NZL), powstałe z części posłów daw-

¹⁵ DzPPP nr 30 z 1919 r., poz. 253.

¹⁶ DzPPP nr 40 z 1919 r., poz. 294.

¹⁷ DzPPP nr 40 z 1919 r., poz. 295, zob. też DzPPP nr 33 poz. 270.

¹⁸ Sejm Ustawodawczy, druk nr 1551 (cyt. dalej SU, druk).

¹⁹ SU, druk 1551.

nego PZL i secesjonistów z ZSLN, reprezentowane było przez 71 posłów; Klub Chrześcijańskiej Demokracji (secesjoniści z ZSLN i posłowie Narodowego Stronnictwa Robotników) miał 29 posłów. Złożone wyłącznie z secesjonistów z ZSLN — Zjednoczenie Mieszczańskie posiadało 13 posłów, a samodzielny już teraz Klub Polskiego Stronnictwa Katolicko-Ludowego — pięciu. Na lewo od tej grupy stronnictw zasiadały połączone od października 1919 r. grupy „Piasta” i „Wyzwolenia”. Do zjednoczonego klubu PSL przystąpiła też część posłów dawnego PZL. Zjednoczony klub PSL liczył 108 posłów. Poza nim działały kluby PSL „Lewicy” (11 posłów) i Chłopskiego Stronnictwa Radykalnego (2 posłów). Narodowe Koło Robotnicze ograniczone do posłów NZR liczyło 14 członków. Nie zmieniła się liczba posłów PPS; reprezentantów mniejszości żydowskiej było 11, niemieckiej — 2. Wkrótce potem klub PSL uległ podziałowi: 23 posłów reaktywowało klub PSL „Wyzwolenie”, pozostałych osiemdziesięciu pięciu zaczęło określać jako klub PSL „Piast”. W lutym 1920 r. część posłów NSR na wezwanie władz stronnictwa zerwała związek z chadecją.

2 maja 1920 r. odbyły się wybory na Pomorzu. Dwaj dotychczasowi reprezentanci Pomorza utracili mandaty. Wybrano 20 nowych. Ogólna liczba posłów wzrosła do 412. Wkrótce potem NZR i NSR połączyły się, tworząc Narodową Partię Robotniczą (NPR). Jej klub sejmowy miał 27 posłów. Wzrosła do ośmiu liczba posłów niemieckich. W 1921 r. na mapie politycznej Sejmu pojawił się jeszcze, wyraźnie prawicowy, 22 osobowy klub Narodowo-Chrześcijańskiego Stronnictwa Ludowego, który powstał po rozłamie w NZL. W 1921 r. powstała też dwuosobowa frakcja komunistyczna. W marcu 1922 r. 20 delegatów Sejmu Wileńskiego uznano za posłów do Sejmu Ustawodawczego²⁰. Liczył więc on w końcowym okresie swego działania 432 posłów. Przybył wtedy jeszcze jeden klub — „Rady Ludowe”. W lipcu 1922 r. dwu secesjonistów z chadecji i 4 z NPR utworzyło, pozostający na prawo od NPR, Klub Narodowej Partii Pracy²¹.

Sejm Ustawodawczy wyróżniał się niezwykle dużą liczbą posłów-chłopów. W pierwszym okresie działania Sejmu było ich — według obliczeń autora — 133. Równie liczna była (bardzo zróżnicowana pod względem majątku, stopnia wykształcenia i pozycji społecznej) inteligencja. Na ławach głównie prawicy zasiadało ponad 30 księży, co też stanowiło specyfikę Sejmu Ustawodawczego. Ziemian było około 20, robotników 25.

III. Pierwszy Sejm Polski Odrodzonej otworzył Naczelnik Państwa — Józef Piłsudski. Obrady prowadził jako marszałek-senior Ferdynand Ra-

²⁰ K. W. Kumaniecki, o.c., s. 602 - 603.

²¹ M. Pietrzak, o.c., s. 90 - 92.

dziwił z KPK, reprezentujący były zabór pruski. Wkrótce marszałkiem wybrano, reprezentującego też były zabór pruski, oficjalnie bezpartyjnego, faktycznie związanego z Narodową Demokracją — Wojciecha Trąpczyńskiego. Największe kluby desygnowały wicemarszałków. Byli nimi początkowo: Andrzej Maj, zasiadający wówczas na ławach ZSLN²², Józef Ostachowski z PZL, Jakub Bojko z PSL „Piaś”, Stanisław Osiecki, reprezentujący wówczas PSL „Wyzwolenie”, oraz Jędrzej Moraczewski z ZPPS²³. Było więc w tym zespole aż trzech chłopów (A. Maj, J. Ostachowski, J. Bojko). W gronie wicemarszałków następowały w trakcie kadencji zmiany. Wynikało to ze zmian w liczebności klubów, znikania jednych, powstawania nowych.

20 lutego 1919 r. Sejm określił swe miejsce w państwie oraz rolę Naczelnika Państwa i rządu. Dokonano tego uchwałą „o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa”²⁴. Dla uchwały tej powszechnie przyjęło się określenie „Mała Konstytucja”. Istotnie stanowiła ona o ustroju państwa w okresie przejściowym do wejścia w życie konstytucji pełnej, materialnie była więc konstytucją, choć formalnie nie była nawet ustawą. W założeniu twórców Mała Konstytucja obowiązywać miała nie dłużej niż 4 tygodnie. W tym bowiem terminie przewidywano uchwalenie tymczasowej konstytucji, zawierającej przepisy o organizacji naczelnych władz w państwie²⁵. Do tego jednak nie doszło i Mała Konstytucja obowiązywała do końca kadencji Sejmu Ustawodawczego.

[W Małej Konstytucji sejm został określony jako władza suwerenna i ustawodawcza. Naczelnik Państwa był przedstawicielem państwa i najwyższym wykonawcą uchwał sejmu, powoływał rząd, ale „na podstawie porozumienia z sejmem”. Zarówno Naczelnik, jak i rząd byli odpowiedzialni przed sejmem. Każdy akt państwowy Naczelnika wymagał podpisu odnośnego ministra. Bardzo szeroki był immunitet poselski. Jego stosunkowo wąskie ujęcie w dekreście z 7 lutego 1919 r.²⁶ nie spotkało się z aprobatą sejmu, który już 8 kwietnia 1919 r. uchwalił ustawę, według której posłowie nie mogli być nigdy pociągnięci do odpowiedzialności prawnej za swą działalność w sejmie lub poza nim, wchodzącą w zakres wykonywania mandatu. Przez cały okres istnienia Sejmu

²² Andrzej Maj znalazł się potem w NZL, a wicemarszałkiem z ramienia ZLN został ks. Antoni Stychel (zob. Sejm Ustawodawczy, sprawozdania stenograficzne, posiedzenie 90 z 21 X 1919 r., łam 4, — cyt. dalej SU, spr. sten., pos., ł).

²³ „Lista posłów do Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 IV 1919 r.”

²⁴ DzPPP nr 19 z 1919 r. poz. 226.

²⁵ Archiwum Akt Nowych, Biuro Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, sygn. 16, Konwent Seniorów, protokoły posiedzeń 1919–1921, protokół nr 4 (cyt. dalej AAN, BS, sygn. 16, prot. nr).

²⁶ K. W. Kumaniecki, o.c., s. 167.

Ustawodawczego nie mogli być pozbawieni wolności. Wdrożenie przeciwko posłowi postępowania karnego lub dyscyplinarnego było możliwe tylko po uprzedniej zgodzie sejmu. Głoszono zasadę nietykalności mieszkania posła. Członkowie sejmu mogli bez zezwolenia i zawiadomienia władz zwolywać zgromadzenia celem zdania sprawy ze swej działalności sejmowej²⁷.

Pozycję sejmu wzmacniało nieokreślenie długości jego kadencji oraz fakt obradowania nie na sesjach, lecz w permanencji. W latach 1919 - 1922 sejm odbył aż 342 posiedzenia plenarne. Poza tym działały komisje. Ważniejsze spośród nich liczyły początkowo po 30, a potem po 31 posłów. Członkowie komisji byli desygnowani przez kluby według klucza: 1 członek komisji na mniej więcej 12 członków klubu²⁸. Składy komisji ulegały dość częstym zmianom²⁹. Szczegóły dotyczące podziału miejsc w komisjach, jak również obsadę partyjną prezydiów komisji uzgadniano na posiedzeniach Konwentu Seniorów³⁰. W jego składzie zasiadali pod przewodnictwem marszałka przedstawiciele klubów. Konwent nie mógł formalnie podejmować żadnych decyzji, ale był miejscem gdzie próbowano — często z dobrym skutkiem — uzgadniać sprzeczne stanowiska. Tu właśnie opracowano projekt — przyjętej następnie jednomyślnie przez sejm — Małej Konstytucji³¹. Tu uzgadniano tryb dyskusowania i głosowania co ważniejszych kwestii³².

Zgodnie z regulaminem Sejmu inicjatywa ustawodawcza przysługiwała rządowi i posłom w liczbie co najmniej piętnastu. Obowiązywała zasada trzech czytań projektów ustaw. Dawało to plenum Sejmu możliwość wypowiedzenia się nie tylko co do całości projektu, lecz także co do poszczególnych artykułów. Jest rzeczą ciekawą, że głosowania szczegółowe nad poszczególnymi artykułami dopuszczano nie tylko w drugim, ale także trzecim czytaniu. Dopiero potem zarządzano głosowanie *en bloc*. W głosowaniach — zwłaszcza dotyczących kwestii szczegółowych — zdarzały się wypadki nieprzestrzegania dyscypliny partyjnej, kiedy dany poseł głosował inaczej niż jego klub. Zdarzało się też, że kluby dawały posłom wolną rękę co do głosowania³³. Głosowano najczęściej

²⁷ Ibidem, s. 168 - 169.

²⁸ AAN, BS, sygn. 16, prot. nr 1, 13 i 14. Tymczasowy regulamin obrad Sejmu Ustawodawczego, Warszawa 1919, T. Rzepecki, o.c., s. 281.

²⁹ Por. np. składy Komisji Konstytucyjnej z lutego 1919 r. (SU, druk 1883), z listopada 1919 r. (T. Rzepecki, o.c., s. 273 - 274), z czerwca 1920 r. (SU, druk 1883) i grudnia 1920 r. (SU, druk 2390). Zob. też S. Krukowski, o.c., s. 66 - 68, 131, 172 - 174, 194 - 196, 263.

³⁰ AAN, BS, sygn. 16, prot. nr 13, 14, 16, 18, 19, 20, 21.

³¹ Ibidem, prot. nr 4.

³² Ibidem, prot. nr 28, 29, 33, 34.

³³ Pełniejsze ustalenie wyników głosowań imiennych (tylko te dadzą się dokładnie sprawdzić) wymaga żmudnych analiz list głosowań, tym trudniejszych, że

poprzez powstanie. Jeśli wynik głosowania nie budził wątpliwości, nie liczono głosów. W razie wątpliwości marszałek zarządzał tzw. głosowanie przez drzwi. Posłowie przechodzili bądź przez drzwi z napisem „tak”, bądź przez drzwi z napisem „nie”, podczas przechodzenia byli liczeni. Na żądanie 50 posłów przeprowadzano głosowanie imienne. Nie znana była w Sejmie Ustawodawczym forma wstrzymania się od głosu. Poseł wstrzymujący się po prostu nie brał udziału w głosowaniu. Nieobca była posłom, przeniesiona głównie z parlamentu austriackiego, obstrukcja. Mniejszość, nie chcąc dopuścić do uchwalenia niezadowolającego dla niej rozstrzygnięcia, sztucznie przeciągała obrady, domagając się np. głosowań imiennych nad każdym fragmentem projektu. W ten sposób np. głosowanie 21 artykułów konstytucji zajęło sejmowi całą noc z 15 na 16 marca 1921 r. Posiedzenie zakończono o 5¹⁰ rano³⁴. Obok takiej obstrukcji, zwanej techniczną, stosowano także środek bardziej drastyczny — obstrukcję hałaśliwą. Polegała ona na uniemożliwieniu obrad przez gwizdanie, bicie w pulpity itp. Marszałek reagował na tego rodzaju wybryki karą usunięcia winnego z pięciu posiedzeń Sejmu³⁵. Spory te jednak często kończyły się kompromisem. Triumfował on, gdy w grę wchodziło dobro Rzeczypospolitej. Potrafiono wtedy szybko przechodzić od najbardziej zażartych sporów do zgody. Tak było przy uchwalaniu konstytucji, gdy osiągnięty 16 marca 1921 r. kompromis dziesięciu największych klubów pozwolił przyjąć ustawę zasadniczą ogromną

na listach tych nie podano przynależności klubowej posłów, a ulegała ona zmianom, tak że nieraz trudno ustalić przynależność danego posła w czasie głosowania. Badania podjęte przez autora pozwalają nieco skorygować jego wcześniejsze ustalenia co do głosowania w dniu 16 marca 1921 r. w kwestii żądania, aby prezydentem mógł być tylko katolik i w sprawie szkoły wyznaniowej (S. Krukowski o.c., s. 301, 302). Otóż przeciw żądaniu, aby prezydentem mógł być tylko katolik, z ZLN głosował tylko jeden poseł (Ernest Adam). W klubie Zjednoczenia Mieszczańskiego żądanie to poparł nie tylko ks. Maciejewicz, lecz także dwóch innych posłów (Zero i Dymowski). Inaczej niż jego koledzy klubowi, za wprowadzeniem ograniczenia kręgu obywateli mogących zostać prezydentem wyłącznie do katolików, głosował Abrahamowicz z KPK. Odnośnie do szkoły wyznaniowej 7 posłów ze Zjednoczenia Mieszczańskiego głosowało za jej wprowadzeniem, pięciu przeciw. Natomiast szkoły wyznaniowej nie poparł żaden z posłów NPR. Albin Nowicki, który głosował „za”, był już wtedy nie w NPR, lecz w klubie Chrześcijańskiej Demokracji (SU spr. sten. pos. 220, ł. 14 i 23 oraz zał. s. 10-14). Wniosek J. Putka, aby duchowny nie mógł być członkiem parlamentu, poparli w głosowaniu 21 X 1920 r. nie tylko posłowie z PPS i PSL „Lewicy” oraz większość posłów PSL „Wyzwolenie”, ale także 28 posłów PSL „Piast” (na ogólną liczbę 85 członków tego klubu) — SU spr. sten. pos. 176, ł. 21 i 39-46. Za Izbą Pracy w wersji proponowanej przez NPR głosowało m. in. 2 posłów PSL „Piast”, podczas gdy zdecydowana większość tego klubu głosowała przeciw (SU, spr. sten. pos. 206, z 4 II 1921, ł. 40). Przykłady takie można by mnożyć.

³⁴ SU, spr. sten., pos. 219, ł. 39-62.

³⁵ Ibidem, pos. 176, ł. 28 nn., pos. 182, ł. 6-12, pos. 219, ł. 40-45.

większością głosów³⁶. Nie podejmowano sporów i stosowano skróconą procedurę ustawodawczą, gdy przyjmowano — w trudnym dla państwa okresie — ustawę o wykonaniu reformy rolnej czy ustawę konstytucyjną zawierającą statut organiczny województwa śląskiego³⁷.

IV. Przed sejmem stał ogrom zadań. Do najistotniejszych należało uchwalenie konstytucji. Sejmowe prace nad nią trwały od maja 1919 r. Do czerwca 1920 r. Komisja Konstytucyjna, której pracami kierowali kolejno Władysław Seyda (ZLN), Maciej Rataj (PSL „Wyzwolenie”, potem PSL „Piast”) i Edward Dubanowicz (NZL), opracowała (wykorzystując projekty zgłoszone przez rząd i kluby sejmowe) własny projekt konstytucji. Plenarna debata w sejmie trwała od 8 lipca 1920 r. i zakończyła się 17 marca 1921 r. uchwaleniem konstytucji³⁸. Oparta na zasadach suwerenności narodu, trójpodziału władz, systemie rządów parlamentarnych i zawierająca szeroki katalog praw obywatelskich należała polska konstytucja do najbardziej demokratycznych w Europie. Konstytucję uzupełniała uchwalona wcześniej, bo 15 VII 1920 r., ustawa konstytucyjna zawierająca statut organiczny województwa śląskiego³⁹. Przyznawała ona autonomię temu województwu. Podobny charakter miała ustawa z 26 IX 1922 r., ustalająca ogólne zasady samorządu wojewódzkiego i precyzująca te zasady odnośnie do województw wschodniogalicyskich⁴⁰. W praktyce nie weszła ona jednak w życie. Sejm uchwalił też ustawy dotyczące terytorialnej administracji państwowej i administracyjnego podziału państwa. Z innych najistotniejszych ustaw dotyczących ustroju politycznego należy wymienić: ordynacje wyborcze do sejmu i senatu z 28 lipca 1922 r.⁴¹, regulamin Zgromadzenia Narodowego wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 lipca 1922 r.⁴², ustawę z 3 czerwca 1921 r. o kontroli państwowej⁴³ i ustawę z 25 września 1922 r. o kontroli nad długami państwa⁴⁴. Szczególne i ważne miejsce zajmuje ustawa z 1 lipca 1920 r. powołująca Radę Obrony Państwa⁴⁵, do której należało „decydowanie we wszystkich sprawach, związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz zawarciem pokoju”.

Niewątpliwie najistotniejszą obok konstytucji sprawą była reforma rolna. Sejm przyjął po długotrwałych i burzliwych obradach 10 lipca

³⁶ S. Krukowski, o.c., s. 300 - 307.

³⁷ SU, spr. sten., pos. 164 z 15 VII 1920 r.

³⁸ Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej DzURP) nr 44 z 1921 r., poz. 267.

³⁹ DzURP nr 73 z 1920 r., poz. 497.

⁴⁰ DzURP nr 90 z 1922 r., poz. 829.

⁴¹ DzURP nr 66 z 1922 r., poz. 590 i 591

⁴² DzURP nr 66 poz. 596.

⁴³ DzURP nr 51 z 1921 r., poz. 314.

⁴⁴ DzURP nr 89 z 1922 r., poz. 805.

⁴⁵ DzURP nr 53 z 1920 r., poz. 327.

1919 r. uchwałę o zasadach reformy rolnej. Nie była to jednak ustawa, lecz rodzaj programu sejmu w sprawie reformy. Ustawę o wykonaniu reformy rolnej przyjęto jednogłośnie 15 lipca 1920 r.⁴⁶ Chodziło o zmobilizowanie chłopów do obrony Ojczyzny. Ustalono zasadę przymusowego wykupu ziemi z majątków przekraczających dopuszczalne maksimum (60, 180 lub 400 ha — w zależności od miejsca położenia majątku) po cenie odpowiadającej połowie ceny rynkowej. Ustawa ta została jednak potem zakwestionowana jako niezgodna z konstytucją⁴⁷.

Do przodujących w Europie należało polskie ustawodawstwo socjalne. Wiele dokonały tu już, wydane przed zebraniem sejmu, dekrety Naczelnika Państwa. Sejm kontynuował to dzieło. Uchwalono m.in. ustawy: o czasie pracy w przemyśle i handlu (18 grudnia 1919 r.), o załatwianiu zatargów zbiorowych między pracodawcami i pracownikami rolnymi (1 sierpnia 1919 r.), o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (19 maja 1920 r.), o urlopach dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu (16 marca 1922 r.)⁴⁸. Sejm uchwalił ogółem aż 571 ustaw⁴⁹.

V. Przejdźmy do przedstawienia stosunków: sejm — władza wykonawcza. Mała Konstytucja wprowadzała system rządów parlamentarnych w postaci skrajnej. Nie zadowalała się możliwością uchwalenia wotum nieufności dla rządu, lecz wprowadzała także prawny wymóg współdziałania Sejmu w powoływaniu rządu. Mimo zasady kontrasygnaty przewidywała też osobistą odpowiedzialność Naczelnika Państwa. Tocząca się wojna i osobowość Piłsudskiego sprawiły, że jego pozycja nie była tak słaba, jak wynikałoby to z Małej Konstytucji. Piłsudski, który był równocześnie Naczelnym Wodzem, posiadał szczególnie rozległą władzę na ziemiach kresowych w trakcie toczącej się tam wojny. Wywierał też początkowo decydujący wpływ na politykę wschodnią. Ilustracją tej tezy była sprawa tzw. odezwy wileńskiej Piłsudskiego z kwietnia 1919 r. Przed jej wydaniem sejm wyraził wolę pełnego zjednoczenia kresów wschodnich z Rzeczpospolitą. Tymczasem Piłsudski, w imię realizacji koncepcji federacyjnych, wydał po zajęciu Wilna odezwę do mieszkańców byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego, podkreślającą ich prawo do samostanowienia⁵⁰. Pod odezwą widniał jedynie podpis Piłsudskiego, nie wskazano zaś, czy wydał on ją jako Naczelnik Państwa, czy jako Naczelnny Wódz. Odezwa nie była przez nikogo kontrasygnowana. W związku z tym powstał spór co do legalności działalności Piłsudskiego. Jego zwolennicy

⁴⁶ DzURP nr 70 z 1920 r., poz. 462.

⁴⁷ J. Bardach, *Polonia Restituta*, Państwo i Prawo, 1978, nr 11, s. 18.

⁴⁸ DzURP nr 2 z 1920 r., poz. 7, nr 65 z 1919 r., poz. 394, nr 44 z 1920 r., poz. 272, nr 40 z 1922 r., poz. 334.

⁴⁹ A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, s. 158.

⁵⁰ J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, t. V, Warszawa 1937, s. 75-76.

stali na stanowisku, że odezwa została wydana przez niego jako Naczelnego Wodza, nie wymagała więc kontrasygnaty⁵¹. W momencie opracowywania Małej Konstytucji wszystkie kluby sejmowe zgodziły się, że kontrasygnaty nie wymagają „wojskowe rozporządzenia strategiczne lub taktyczne” Piłsudskiego⁵². W praktyce stosowano tu jednak wykładnię rozszerzającą i dekrety Naczelnego Wodza publikowane w Dzienniku Rozkazów Ministerstwa Spraw Wojskowych, mimo że wykraczały poza wojskowe rozporządzenia strategiczne lub taktyczne, ukazywały się bez kontrasygnaty⁵³. W przypadku odezwy wileńskiej sprawa miała jednak poważniejszy charakter. Chodziło przecież o akt czysto polityczny, a nie wojskowy. Odezwa została zresztą opublikowana w oficjalnym zbiorze Ministerstwa Spraw Zagranicznych jako pochodząca od Naczelnika Państwa, a nie Naczelnego Wodza⁵⁴. Dlatego też zastępca przebywającego w Paryżu premiera, minister spraw wewnętrznych — Stanisław Wojciechowski inaczej bronił legalności odezwy. Oświadczył on, że przed wydaniem proklamacji Piłsudski porozumiał się z premierem i ministrem spraw zagranicznych — Paderewskim⁵⁵. Prawdziwość tego oświadczenia należałoby jednak podać w wątpliwość. Z listu Piłsudskiego do Paderewskiego z 4 maja 1919 r. wynika bowiem, że treść odezwy została zakomunikowana premierowi raczej *post factum*⁵⁶.

Innym przykładem decydującego wpływu Naczelnika Państwa na politykę wschodnią było doprowadzenie w kwietniu 1920 r. do porozumienia z rządem Ukraińskiej Republiki Ludowej i polska ofensywa na Kijów. Dopiero po groźbie klęski, jaka zarysowała się latem 1920 r., istotny udział w prowadzeniu polityki wschodniej uzyskał Sejm. Odtąd delegacja sejmowa z J. Dąbskim, S. Grabskim i N. Barlickim miała decydujący wpływ na rokowania pokojowe z Rosją Radziecką. Na odzyskanych terenach wschodnich ograniczano stopniowo władzę Naczelnego Wodza, poddając je ostatecznie — na mocy ustawy z 4 lutego 1921 r. — całkowicie organom centralnym Rzeczypospolitej, tj. Sejmowi, Naczelnikowi Państwa i ministrom⁵⁷.

Do ostrego konfliktu między Naczelnikiem Państwa a sejmem doszło w końcowym okresie obowiązywania Małej Konstytucji, na tle interpretacji artykułu o trybie powoływania rządu. Wobec trudności z wyłonieniem trwałej większości w sejmie powoływanie rządu od początku

⁵¹ Zob. „Wyzwolenie” nr 18 z 11 V 1919 r.

⁵² AAN, BS, sygn. 16, prot. 4.

⁵³ T. Ciświcki, *O Naczelniku Państwa i Prezydencie Rzeczypospolitej. Studium prawnopolityczne*, Poznań 1922, s. 35 - 36.

⁵⁴ Ibidem, s. 28

⁵⁵ AAN, Prezydium Rady Ministrów, prot. posiedzeń Rady Ministrów t. VI, k. 178.

⁵⁶ J. Piłsudski, o.c., t. V, s. 81.

⁵⁷ DzU nr 16 z 1921 r., poz. 93.

było sprawą niełatwą. Często trzeba było się decydować na gabinety pozaparlamentarne, zwane też urzędniczymi, których związek z popierającą, a niekiedy raczej tolerującą je większością sejmową był luźny. Do czerwca 1922 r. godzono się z praktyką, według której ustalaniem kandydata na premiera zajmował się Konwent Seniorów po uprzednim wysunięciu kandydatów przez Naczelnika Państwa, marszałka sejmu bądź przedstawicieli klubów. Najczęściej propozycja padała z ust marszałka sejmu, który zagajając konwent komunikował, że w rozmowach wysuwana jest kandydatura danej osoby. Po czym odbywała się dyskusja. Jeśli reprezentanci klubów mających większość w sejmie wypowiedzieli się za kandydatem, marszałek zawiadamiał o tym Naczelnika Państwa, a ten powierzał desygnowanemu na premiera misję tworzenia rządu. W piśmie skierowanym do kandydata umieszczano wówczas zwrot: „po porozumieniu z Sejmem Ustawodawczym w osobie jego marszałka”⁵⁸. Desygnowany na premiera przystępował do rozmów ze stronnictwami w sprawie obsady poszczególnych resortów. Znaczny wpływ na tę obsadę starał się wywierać Naczelnik Państwa. Jego rola była szczególnie duża przy obsadzaniu urzędu ministra spraw wojskowych, a także ministra spraw zagranicznych. W przypadku gabinetu parlamentarnego tworzące koalicję stronnictwa starały się niekiedy już wcześniej ustalić wstępnie podział tek. Gdy obsada poszczególnych resortów została ustalona, premier przedstawiał Naczelnikowi Państwa nowy rząd, a ten dokonywał oficjalnej nominacji. Następnie premier stawał przed sejmem, by zaprezentować program gabinetu⁵⁹.

System tu opisany uległ zachwianiu w połowie 1922 r., gdy Naczelnik Państwa wyraził niezadowolenie z polityki rządu Antoniego Ponikowskiego, a następnie przyjął jego dymisję, mimo że cieszył się on zaufaniem parlamentu. Nie naruszono tu — co prawda — wyraźnie Małej Konstytucji, ale postąpiono wbrew utartemu zwyczajowi parlamentarnemu, w myśl którego głowa państwa nie powinna udzielać dymisji rządowi, jeśli ten cieszy się poparciem parlamentu. Rząd był bowiem odpowiedzialny przed sejmem, a nie Naczelnikiem Państwa. Piłsudski raz jeszcze dawał do zrozumienia, że nie pogodzi się z rolą prezydenta republiki parlamentarnej, którego funkcje ograniczają się do reprezentacji. Z kolei występowanie Piłsudskiego w roli czynnego politycznie szefa państwa trudno było pogodzić z suwerennością sejmu. W następnej fazie konfliktu Piłsudski zażądał od parlamentu bliższego wyjaśnienia zwrotu, według którego powołanie rządu następowało na podstawie porozumienia z sejmem. Naczelnik Państwa kwestionował prawo konwentu seniorów do reprezentowania sejmu. Chodziło o to, że był to organ wy-

⁵⁸ M. Pietrzak, o.c., s. 154-155; M. Rataj, *Pamiętniki 1918-1927*, Warszawa 1965, s. 62-63.

⁵⁹ Szczegółowo na ten temat zob. M. Pietrzak, o.c., s. 153-185.

tworzony przez praktykę, nie mający podstaw w regulaminie sejmu. Piłsudski domagał się też wyjaśnienia, do kogo należy głos decydujący w razie niemożności osiągnięcia porozumienia. Niechętna Naczelnikowi Państwa prawica przeforsowała uchwałę, w myśl której inicjatywa wysunięcia kandydata należała do Naczelnika, ale kandydat ten musiał uzyskać aprobatę sejmu. W razie jej braku lub jeśli Naczelnik nie zaproponował swego kandydata, inicjatywa przechodziła w ręce sejmu. Opierając się na tej uchwale, centroprawicowa większość, po upadku powołanego przez Naczelnika Państwa rządu Artura Śliwińskiego, desygnowała na premiera Wojciecha Korfanteo. Ten, mimo że nie otrzymał od Piłsudskiego misji tworzenia rządu, przystąpił do kompletowania gabinetu. W odpowiedzi Naczelnik Państwa oświadczył, że nie podpisze nominacji nowo sformułowanego rządu. Wniosek o wotum nieufności dla głowy państwa nie znalazł poparcia większości sejmu. Warto zauważyć, że w razie uchwalenia takiego wniosku straciłaby moc Mała Konstytucja, która odnosiła się przecież nie do każdego Naczelnika Państwa, lecz do Józefa Piłsudskiego. Do tego jednak nie doszło. Wysunięty z kolei przez Piłsudskiego kandydat na urząd premiera — Julian Nowak — uzyskał poparcie sejmu. Zwyciężyła więc zgodna z Małą Konstytucją koncepcja, że kandydat na szefa rządu musi mieć poparcie i Naczelnika Państwa, i sejmu. Ustalono, że powołaną do wyrażenia woli sejmu jest specjalnie w tym celu utworzona Komisja Główna. Składała się ona z delegacji poszczególnych klubów. Decydowano w niej w ten sposób, że każda delegacja głosowała łączną liczbą głosów, jaką posiadał reprezentowany przez nią klub. Postanowienia o Komisji Głównej znalazły się w znowelizowanym regulaminie sejmu⁶⁰.

Mała Konstytucja mówiła, że Naczelnik Państwa na podstawie porozumienia z sejmem powinien powoływać rząd w pełnym składzie. Wynikało z tego, że obsada każdego resortu powinna się odbywać na podstawie uprzedniego porozumienia z parlamentem. Tak też prawica sejmowa próbowała początkowo interpretować Małą Konstytucję. Pogląd ten nie uzyskał jednak poparcia większości sejmu. Zgodzono się, że nominacji dokonywać może Naczelnik Państwa po porozumieniu z marszałkiem, a sejm fakt ten przyjmował do wiadomości⁶¹. Bywało też, że częściowych rekonstrukcji gabinetu dokonywał Naczelnik Państwa, a premier powiadamiał o tym marszałka sejmu, który z kolei tylko informował parlament o dokonanych zmianach⁶².

Analizując stosunki sejm—władza wykonawcza, trzeba pamiętać, że

⁶⁰ Na temat kryzysu konstytucyjnego z roku 1922 zob. M. Pietrzak, o.c., s. 138 - 141, 156 - 158, 160 - 161. J. Piłsudski, o.c., t. V, s. 241 - 259, *Historia Polski*, t. IV, 1918 - 1939, cz. 2 (1921 - 1926), Warszawa 1984, s. 144 - 148.

⁶¹ M. Pietrzak, o.c., s. 164.

⁶² SU, spr. sten., pos. 85 z 1 X 1919 r., t. 3.

toczyła się wówczas ostra walka polityczna między Piłsudskim i popierającymi go (w różnym stopniu) stronnictwami ludowymi: NPR i PPS z jednej strony, a kierowaną przez Narodową Demokrację prawicą — z drugiej strony. W sytuacji, gdy w sejmie dominowała raczej prawica, dochodziło do nietypowego układu, gdy w roli obrońcy skrajnego systemu rządów parlamentarnych występowała Narodowa Demokracja i bliskie jej stronnictwa, a lewica i lewe centrum skłonne były popierać rozwiązania dające dość silną pozycję Naczelnikowi Państwa.

Istotną formą kontroli sprawowanej przez sejm były interpelacje i wnioski. Zgłoszono ich kilka tysięcy. Często też sejm powoływał komisje nadzwyczajne dla zbadania konkretnych kwestii. Interpelacje dotyczyły najczęściej takich spraw, jak: poczynania policji, aresztowania, wprowadzenie stanu wyjątkowego, różnorakie zaburzenia i zajścia, kwestie aprowizacyjne.

Stosunkowo małe były osiągnięcia sejmu w kwestiach finansowych. Szczególnie rażące było nieuchwalenie ustaw budżetowych. Wynikało to w znacznej mierze z sytuacji gospodarczej państwa.

Istotnym uprawnieniem sejmu było wyrażanie zgody na ratyfikację przez Naczelnika Państwa umów międzynarodowych. Sejm wyraził m.in. zgodę na ratyfikację traktatów wersalskiego i ryskiego, które miały istotne znaczenie dla kształtu terytorialnego II Rzeczypospolitej.

Sejm Ustawodawczy działał w niezwykle trudnych warunkach, w państwie o nie ustalonych granicach, w państwie, które po 123 latach niewoli budowało dopiero swą strukturę organizacyjną, w warunkach toczącej się wojny na Wschodzie, walk z Niemcami, Czechami, Ukraińcami, sporu z Litwą, ostrych konfliktów społecznych. Wykonane w tych warunkach dzieło, przez ludzi w większości nie przygotowanych do pracy parlamentarnej, zasługuje na pewno na uznanie. Udało się stworzyć w krótkim czasie wiele, działając jednocześnie z pełnym poszanowaniem demokratycznej procedury, z zachowaniem prawa mniejszości do wyrażenia swego stanowiska.

STANISŁAW KRUKOWSKI (Warszawa)

LA DIÈTE CONSTITUANTE DE 1919 - 1922

Résumé

La Diète constituante fut le premier parlement de la III^e République polonaise — de la Pologne restituée en 1918. Elle fut élue au suffrage universel, égal, direct et secret, à la représentation proportionnelle. Contrairement aux parlements postérieurs de la III^e République polonaise, la première Diète était unicamérale.

Elle se composait au commencement de 10, ensuite de 18 groupes de députés. Le pouvoir souverain lui appartenait. Le chef de l'Etat et le gouvernement étaient responsables devant la Diète. La plus grande oeuvre de la Diète fut l'adoption de la Constitution démocratique de 17 mars 1921. Parmi les 571 lois votées par la Diète il y avait les textes tellement fondamentales comme: loi concernant l'exécution de la réforme agraire de 1920, loi constitutionnelle du même an sur l'autonomie de la Silésie, loi électorale concernant tant la Diète que le Sénat de 1922 ou bien le paquet de lois du domaine de droit du travail.

