

rządami nazistów i komunistów w latach 1938 – 1948². Dołączono również streszczenie w języku angielskim.

Monografia J. Novotnego i J. Šoušy powinna zainteresować nie tylko historyków gospodarki i ekonomii ale również historyków ustroju i prawa, ponieważ w każdej z trzech części zawarto rozdziały poświęcone organizacji i strukturze banku oraz normatywnym podstawom jego działalności. Dodatkowym walorem są liczne tabele i fotografie pozwalające bardziej poznać realia okresu międzywojennego u naszych południowych sąsiadów.

WIESŁAW P. TEKELY (Lublin)

Jacek Czajowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922-1927. Pozycja prawnokonstytucyjna i praktyka ustrojowa*. Wydawnictwo Sejmowe. Warszawa 1999, ss. 246.

Odrodzenie w 1989 r. senatu przyczyniło się do wzrostu zainteresowania różnymi aspektami przeszłości tej ważnej instytucji w historii ustroju Polski. Do tematu tego sięgnął też Jacek Czajowski, którego przedmiotem badań stał się Senat pierwszej kadencji w okresie Drugiej Rzeczypospolitej. We wstępie Autor sprecyzował wprawdzie, że przedmiotem pracy ma być „analiza pozycji ustrojowej drugiej izby oraz przedstawienie roli tej instytucji w praktyce politycznej” (s. 7), uczynił to jednak pochopnie, gdyż w rzeczywistości skupił się na zapowiadanej w tytule pozycji „ustrojowej” a nie na „politycznej”. Takie rozszerzenie tematyki już w tym miejscu należy wskazać jako wdzięczne pole do dalszych badań.

Praca składa się z 7 rozdziałów poprzedzonych wstępem. W pewien nieporządek panujący w konstrukcji książki wprowadza autor już we wstępie. Tu bowiem przedstawił swoje wnioski, choć nie zapoznał czytelników wcale z tezami ani problemami badawczymi. Uczynił to dopiero na s. 69-70 a w sprawach szczegółowych także na dalszych stronach. Być może sformułowanie podstawnych pytań rozwiązałoby na przykład przyjęte przez Autora założenie o wyższej pozycji sejmu. Teza ta trapi Autora przez całą pracę. Tymczasem obie izby miały inne zadania, nie można ich porównywać w kategorii wyższości, a jedynie zakresu kompetencji. Sejmowi faktycznie powierzono więcej i do tego nieco odmiennych zadań, jednak w świetle Konstytucji marcowej udział senatu w procesie legislacyjnym był niezbędny. Problem ten rozwiązałoby też precyzyjne odróżnienie roli i funkcji senatu, pierwszej rozumianej jako powinność określonych zachowań, drugiej określającej skutki pewnych zachowań. Z lektury książki wynika, że Autor czyni te pojęcia tożsamymi.

J. Czajowski oparł się przede wszystkim na literaturze przedmiotu i sprawozdaniach stenograficznych z posiedzeń senatu. Zamierzał ustalić praktykę ustrojową, a zatem sięgnąć należało do bogatszego skarbcza źródłowego, jak choćby pamiętników czy biografii. Nie wystarczy posiłkować się cytataми z pamiętników zaczerpniętymi z innych opracowań (zob. np. s. 154). Razi też choćby brak wykorzystania monografii poświęconej marszałkowi senatu Woj-

² Momentami przełomowymi były lata 1943 – przekształcenie w bank rolny (Zemědělská banka) – oraz 1948, w którym zaprzestał działalności, by w następnym 1949 zostać znacjonalizowanym.

ciechowi Trąmpczyńskiemu¹. Autor szczerze przyznaje się do metody poszukiwań bibliograficznych, którą było opieranie się na wskazówkach zamieszczonych w dotychczasowych publikacjach (s. 9).

Pewne zastrzeżenia budzić też może układ, czy też może brak konsekwencji w realizacji przyjętego planu pracy. Wynika on z wagi problemów, które Autor zamierzał zbadać i przedstawić jako nowe. Stąd też duży rozdział poświęcony rezolucjom. W rozdziale I a później ponownie w rozdziale III (s. 62-70) omówiono dyskusje nad relacjami między sejmem i senatem, a także nad samym utworzeniem senatu. Merytoryczne przygotowanie i przebieg posiedzeń zamiast w rozdziale IV, poświęconym kompetencjom senatu w zakresie ustawodawstwa, winno znaleźć się w rozdziale III, poświęconym organizacji i trybowi pracy senatu². W rozdziale VII, stanowiącym niejako podsumowanie, zajęto się ponownie sposobem obradowania i temperamentem senatorów (s. 224). Autor oszczędnie powołuje się na źródła, chętnie natomiast cytuje (na przykład cytaty z Konstytucji zajmuje niemal pół strony (s. 117). Z drugiej strony nie zawsze pamięta o podaniu źródła cytatu (np. s. 14, 16, 113, 131, 197).

W pierwszym rozdziale przedstawiono spory co do struktury parlamentu, występujące w literaturze, jak i w projektach konstytucji. Dotyczyły one zarówno zasadności istnienia drugiej izby, jak i jej roli. W literaturze prawniczej i politycznej wśród zwolenników dwuizbowej struktury parlamentu wyróżnić można kilka nurtów. Przedstawiciele pierwszego z nich podkreślali, że senat korzystnie wpływa na poprawność ustawodawstwa, umożliwia spojrzenie na ustawę z pewnego dystansu czasowego i przez inny podmiot, podkreślali też oderwanie od walki politycznej i możliwość oceny przez podmiot nie tworzący ustawy. W ramach drugiego nurtu wskazywano na poszerzenie – dzięki istnieniu senatu – reprezentacji społeczeństwa o te kręgi, które nie były reprezentowane w izbie poselskiej, zdominowanej przez partie polityczne. Trzeci nurt podkreślał pozytywny wpływ senatu na funkcjonowanie systemu rządów parlamentarno-gabinetowych, druga izba traktowana była bowiem jako czynnik równowagi wobec silnej pozycji sejmu i dominacji w stosunku do rządu. Ostatni z nurtów wskazywał na konieczność przeciwstawiania się w senacie nadmiernemu upartyjnieniu rządów i łagodzeniu walki politycznej toczzonej w sejmie. Natomiast za jednoizbowym parlamentem opowiadał się Stanisław Kutrzeba, który proponował powołanie poza sejmem Straży Praw, spełniającej funkcję drugiej izby, a także Stanisław Głąbiński, który postulował powołanie instytucji o charakterze kontrolno-rewizyjnym wobec ustawodawstwa uchwalonego w sejmie.

Następnie autor przedstawił strukturę parlamentu w projektach konstytucji, a mianowicie w projekcie Tymczasowej Rady Stanu oraz w trzech projektach Biura Konstytucyjnego Prezydium Rady Ministrów: prof. Józefa Buzka (tzw. projekt amerykański), Mieczysława Niedziałkowskiego (jednoizbowy sejm) i projekcie przypisywanym Władysławowi Wróblewskiemu, wzorowanym na konstytucji weimarskiej. J. Czajowski zajął się też genezą powstania poszczególnych projektów konstytucji, dokonując podziału na projekty przewidujące lub nie przewidujące powołania drugiej izby. Do analizy wybrał sześć najważniejszych projektów: „Ankiety” (czyli rezultatu prac komisji nazwanej „Ankieta dla oceny projektów konstytucji”), projekt rządowy Ustawy Konstytucyjnej z 1 listopada 1919 r.³, Związku Ludowo-Narodowego, PPS oraz prywatny projekt Stanisława Hłaski i Józefa Polaka i jako szósty – projekt prof. Józefa Buzka.

Podsumowując swe rozważania Autor dochodzi do wniosku, że w projektach za niezbędne uważano istnienie drugiej izby, gdyż nawet w tych projektach, które nie przewidywały jej istnienia, postulowano powołanie instytucji pełniących funkcje przewidziane dla senatu. Regułą by-

¹ Z. Kaczmarek, *Wojciech Trąmpczyński*, Poznań 1993; Tenże, *Marszałkowie senatu II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1992.

² Tryb pracy senatu określał regulamin obrad senatu z 1923 r. Warto odesłać czytelnika nie tylko do tekstu zawartego w trudno dostępnym druku senackim, ale też do współczesnej jego edycji na łamach „Przeglądu Sejmowego” nr 4 z 1993, s. 123-146.

³ Autor używa niestety różnych określeń dla tego aktu, por. s. 24, 25, 28, 44, 72.

ło też kształtowanie drugiej izby w sposób odmienny od pierwszej. Podkreśla przy tym różnice w koncepcjach drugiej izby w projektach tworzonych niezależnie od nastrojów politycznych (projekt Ankiety, Hłaski i Polaka) i projektami starającymi się te nastroje pogodzić. Przedstawia też debatę w Sejmie Ustawodawczym nad projektem Komisji Konstytucyjnej.

Kolejny rozdział poświęcony został pozycji ustrojowej Senatu w świetle konstytucji marcowej i jej nowelizacji. Autor wskazał tu na związek senatu z sejmem wyrażający się m.in. zakończeniem kadencji Senatu wraz z kadencją sejmu i możliwość podjęcia przez sejm uchwały o samorozwiązaniu. Słusznie ocenił to rozstrzygnięcie jako ograniczenie autonomii senatu, dochodząc dalej do wniosku, że narusza to zasadę dwuizbowości i zasady zwierzchnictwa narodu (s. 58). Autor omówił też funkcje senatu, choć wybór członków Trybunału Stanu to realizacja przede wszystkim elekcyjnej, nie zaś kontrolnych.

Ważnym zagadnieniem praktyki była organizacja i tryb prac Senatu (rozdział IV), w tym uprawnienia marszałka i problem jego zastępców oraz sekretarzy. Omówione tu zostały problemy komisji stałych senatu (zgodnie z regulaminem było ich 7), komisji specjalnych i komisji porozumiewawczych; sesji i posiedzeń Senatu. Autor, ustalając jaka była praktyka odbywania posiedzeń, dochodzi do wniosku, że Senat obradował w systemie permanencji, a nie sesji parlamentarnych; tryb pracy był intensywny, co uzasadnił liczbowym zestawieniem posiedzeń, a wynikał on z intensywności pracy sejmu. To on bowiem narzucał tempo pracy senatu, gdy ten chciał zachować terminy prac ustawodawczych wyznaczone przez konstytucję. Nie stwierdzono też, aby brak quorum uniemożliwił podejmowanie uchwał.

Zasadniczą funkcją senatu był udział w procesie legislacyjnym poprzez możliwość wniesienia zarzutów wobec projektu ustawy uchwalonego przez sejm. Zagadnieniu temu poświęcony został rozdział czwarty. Omówiono tu kryteria oceny rozpatrywanych projektów ustaw dzieląc je na formalnoprawne (Autor wyróżnił badanie projektu pod względem „ścisłości i niedwuznaczności”, „pełności i kompletności”, a także „stylistyki i logiki”) i merytoryczne (do tych zaliczono zgodność z konstytucją, zgodności z obowiązującym ustawodawstwem oraz zasadami słuszności, sprawiedliwości i celowości). J. Czajowski wyróżnił dwie kategorie projektów ustaw przyjmowanych bez zmian: ustawy zmieniające i uchylające przepisy wydane przez władze zaborcze oraz konwencje międzynarodowe zawarte przez rząd i ratyfikowane w sejmie. Niestety brak w tym miejscu poparcia tezy zestawieniem statystycznym. Pozytywnie o pracy senatu świadczy konkluzja: „nie było w praktyce projektu, wobec którego senat w konstytucyjnie określonych terminach nie zajmowałby stanowiska, co zgodnie z konstytucją z punktu widzenia skutków prawnych byłoby równoznaczne z przyjęciem projektu bez zmian” (s. 165).

J. Czajowski ustalił zasady realizowania przez senat kompetencji w zakresie ustawodawstwa. Należało do nich traktowanie zmian w uchwalonych w sejmie ustaw jako ostateczność. Decydując się na wprowadzenie do projektu zmian senat wprowadzał poprawki o charakterze formalnoprawnym, wólc zrezygnować ze zmian o charakterze merytorycznym. Senat częściej rezygnował z wprowadzania zmian do uchwalonych przez sejm projektów, gdy dochodził do przekonania, że podobny korygujący efekt może przynieść skłonienie rządu do odpowiedniego, zgodnie z intencją senatu, interpretowania w praktyce i wykonywania uchwalonej ustawy przez wydanie odpowiednich aktów wykonawczych. Senat nie miał wprawdzie prawa inicjatywy ustawodawczej, lecz mógł w tym zakresie korzystać z innych instrumentów, a do nich należały przede wszystkim rezolucje.

Przystępując w rozdziale V do analizy funkcji kontrolnej senatu J. Czajowski założył, że jej realizacja wynikała z trzech źródeł: norm konstytucji marcowej, reguł parlamentarnogabinetowej formy rządów istotnych dla kontroli władzy wykonawczej oraz zwyczajów parlamentarnych, związanych z przyjęciem takiej formy ustrojowej. Obu izbom powierzono taki sam zakres kontroli, natomiast przewidziano dla nich inne instrumenty. Senat miał prawo interpelowania rządu i poszczególnych ministrów i prawo do udziału w kontroli długów państwowych, nie mógł natomiast powoływać komisji śledczych a Najwyższa Izba Kontroli podlegała wyłącznie sejmowi. Wzmocnienie pozycji senatu wobec NIK nastąpiło wprawdzie w ustawie z 3 czerwca o Najwyż-

szej Izbie Kontroli (Dz.U.R.P nr 51 z 1921 r., poz. 314), co słusznie określa J. Czajowski jako niezgodne z konstytucją.

Ministrowie ponosili odpowiedzialność przed sejmem, odpowiedzialność przed senatem miała jedynie znaczenie sferze o charakterze moralno-politycznym. W praktyce jednak, jak ustalił W. Czajowski, senat stał na stanowisku, że podobnie jak sejm ma prawo kontrolować całokształt działalności rządu. Korzystał z tego przede wszystkim w formie interpelacji. Autorytet senatu ulegał czasem nadszarpnięciu przez samych senatorów, o czym świadczyć może choćby złożona w 1923 r. interpelacja „w sprawie stanu ubikacji dworcowej we Lwowie”. Podsumowując analizę realizacji funkcji kontrolnych w relacjach wzajemnego oddziaływania i współdziałania rządu i parlamentu dochodzi do wniosku, że rząd nie lekcewał senackich interpelacji, udzielał odpowiedzi z reguły jeszcze przed upływem konstytucyjnie ustalonego terminu. O uznaniu pozycji senatu przez rząd świadczy udział w obradach senatu, a także jego komisji, przedstawiciele rządu, mimo że takiego obowiązku nie mieli.

Z uwagi na pominięcie w dotychczasowych badaniach problemu rezolucji senatu Autor zdecydował się na wyodrębnienie tego zagadnienia w osobny rozdział. Był to specjalny rodzaj uchwał senatu⁴, podejmowanych w trybie art. 32 Konstytucji marcowej, których treścią było sformułowanie stanowiska Senatu w formie postulatu określonego zachowania adresata (adresatów) o charakterze nie wiążącym w znaczeniu prawnym. Mogły to być przede wszystkim sprawy związane z ustawodawstwem, których adresatami był rząd i ministrowie. Dodać można jeszcze Sejm, bo i ta instytucja mogła być adresatem rezolucji.

Rezolucje stanowiły instytucję często i chętnie wykorzystywaną. Autor dokonał podziału rezolucji senatu z punktu widzenia ich stosunku do konstytucyjnych kompetencji senatu. Pierwszą grupę stanowiły rezolucje będące instrumentem realizacji kompetencji senatu wynikających z art. 35 Konstytucji marcowej (stosowano je w przypadku przyjmowania projektów ustaw bez zmian, mimo stwierdzenia w projekcie pewnych usterek), drugą grupę stanowiły rezolucje będące środkiem umożliwiającym senatowi realizowanie funkcji w zakresie ustawodawstwa poza kompetencjami określonymi w art. 35 konstytucji marcowej (wywieranie wpływu na sposób wykonania ustaw, podejmowanie działań zmierzających do doskonalenia pod względem formalnym, materialnym i systemowym obowiązującego ustawodawstwa, inicjowanie nowego ustawodawstwa). Trzecią grupę stanowiły rezolucje będące instrumentem wpływu na funkcjonowanie i politykę rządu, czwartą natomiast rezolucje będące środkiem służącym do rozszerzania uprawnień kontrolnych senatu nad rządem. Rząd nie zawsze liczył się z rezolucjami, senat jednak uchwalał nowe. Dążono przy tym do pewnych ustaleń z rządem jeszcze przed uchwaleniem rezolucji choćby z tego względu, że niektóre z nich były użyteczne rządowi jako argument w przypadku wprowadzenia przez Sejm zmiany w rządowym projekcie ustawy. Ustalenia powyższe są interesujące, ale i tu brak poparcia źródłowymi obliczeniami, a także wyjaśnienia, w jakich sprawach uchwalano rezolucje i jaka była reakcja adresata.

W ostatnim rozdziale autor zamierzał podjąć próbę ukazania roli ustrojowej senatu w systemie organów naczelnych II Rzeczypospolitej – choć zdaje się od tego zamiaru odszedł podsumowując jedynie swe rozważania. Zgodnie z nimi senat starał się korzystać z przyznanych mu uprawnień posilając się nie zawsze precyzyjnymi postanowieniami Konstytucji marcowej. Udowodniono też tendencję do rozszerzającego traktowania przez senat swoich konstytucyjnych uprawnień (wykorzystując m.in. rezolucje). W dalszej części tego rozdziału przedstawiono stanowisko senatu wobec projektu zmiany konstytucji po zamachu majowym, dążenie senatu do zrównania praw z sejmem, a także problemu ograniczania uprawnień parlamentu w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej.

Całość zamyka bibliografia oraz biogramy senatorów najbardziej aktywnych w pracach senatu. W biogramach brak na przykład kilkakrotnie cytowanego w istotnych sprawach senatora

⁴ Por. A. Szymt, *Charakter prawny i moc wiążąca rezolucji Sejmu*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu nr 1 (11) z 1994, s. 32-33.

Stanisława Kasznicy (1974-1958), profesora prawa administracyjnego Uniwersytetu Poznańskiego. Senator Stanisław Adamski nie był biskupem, został nim dopiero trzy lata po wygaśnięciu mandatu senatorskiego. Zauważyć też należy, że Mieczysław Niedziałkowski (s. 89) – nie tylko nie był senatorem w 1926 r., ale nigdy nie piastował takiej funkcji. Wystąpił też błąd imienia i pisowni nazwiska senatora prof. Maksymiliana Thullie (s. 157, 222).

J. Czajowski podjął się zadania trudnego. Problematyka parlamentaryzmu w II Rzeczypospolitej jest bowiem zbadana w podstawowym zakresie umożliwiającym przedstawienie syntez. Nie ma wprawdzie monograficznych opracowań wielu instytucji, ale właśnie w takich przypadkach pojawia się problem dotarcia do jak najszerzej bazy źródłowej. Dla dalszego poznania praktyki ustrojowej i politycznej konieczne jest zbadanie m.in. takich problemów jak funkcjonowanie klubów senackich, sądu honorowego, statusu prawnego senatora, czy realizacja programów politycznych na forum senatu. Godnym zainteresowania badawczego jest także problematyka odbioru senatu w społeczeństwie i jego autorytetu.

ANDRZEJ GULCZYŃSKI (Poznań)

Waldemar Kozyra, *Urząd Wojewódzki w Lublinie w latach 1919-1939*, Lublin 1999, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej, ss. 362.

Autor przedstawianej książki jest prawnikiem i historykiem, adiunktem w Instytucie Historii UMCS. Podjął się opracowania trudnego i ambitnego tematu o pionierskim wręcz charakterze. Jego książka bowiem jest pierwszym tego typu monograficznym opracowaniem „województwa” w dobie międzywojennej. Jakkolwiek zagadnienie terytorialnej administracji ogólnej lat 1919-1939 było przedmiotem licznych dociekań naukowych przed II wojną i współcześnie, to dotyczyło się ujęć ogólnych w skali całego państwa lub odwrotnie, wycinkowych, obejmujących poszczególne instytucje bądź zjawiska ustrojowo-społeczne. Zwłaszcza odnosi się to do badań nad administracją wojewódzką, nad którymi ciążyło ujęcie ogólnohistoryczne o politycznym zabarwieniu, bądź spojrzenie społeczno-gospodarcze. Jedynym województwem mającym obszerną literaturę dotyczącą ustroju i administracji jest oczywiście śląskie ale zawsze odrębnie traktowane ze względu na autonomię. Brakowało natomiast rozprawy, która spojrzalaby na województwo poprzez jego najwyższy organ lokalny, jakim był wojewoda wraz ze swoim urzędem; rozprawy, która łączyła by prawny obraz urzędu z jego funkcjonowaniem i uprawianą przez niego polityką i zarządzaniem na konkretnym obszarze. Tę istotną lukę badawczą wypełnia monografia W. Kozyry, stanowiąca ważną i potrzebną pozycję w literaturze historyczno-prawnej. Choć ściślej rzecz biorąc należałoby ją umieścić w pracach z zakresu historii administracji – dyscyplinie będącej częścią, choć o emancypujących się cechach, historii ustroju i prawa.

Książka W. Kozyry należy też do historii regionalnej. Zajmując się województwem lubelskim autor bezsprzecznie wzbogacił wiedzę o tym obszarze kraju, zaliczanym co prawda do „Polski B”, ale będącym z wielu powodów ważnym obszarem dla ówczesnego państwa – o czym praca w różnych miejscach uzasadniająco przekonuje. Przenikają przez nią rozważania o charakterze szerszym, miejscami modelowym, z ekspozycją zagadnień regionalnych, czasem typowych w skali państwa a często stanowiących specyfikę województwa lubelskiego. Dlatego przy swym wielostronnym ujęciu książka jest bez wątpienia znacząca i dla dzisiejszych administratywistów,