

ANDRZEJ AJNENKIEL (Warszawa)

Wokół genezy konstytucji marcowej

(W związku z książką Stanisława Krukowskiego, *Geneza konstytucji marcowej z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977).

Konstytucja marcowa stanowiła i stanowi przedmiot zainteresowania naszej nauki. Rozpatrywano już takie jej aspekty, jak stosunek władzy wykonawczej do parlamentu¹, kształtowanie się systemu dwuizbowego², wcześniej podjęto też próby ukazania, w sposób syntetyczny, zasadniczych kontrowersji dotyczących uregulowania w konstytucji podstawowych instytucji państwowych³. Ulegała też stopniowo zmianie ocena konstytucji i jej roli w polskim życiu politycznym⁴. Do grona tych prac wpisana została monografia Stanisława Krukowskiego, dotycząca genezy samej konstytucji⁵.

Autor postawił sobie nie rozpatrywane dotąd w tak kompleksowy sposób pytanie: jak powstała konstytucja, „[...]” czyim była dziełem, jakie koncepcje ustrojowe reprezentowali jej twórcy, co było sporne w pracach nad nią, w jakim stopniu była recepcją wzorów obcych, a w jakim wynikiem myśli rodzimej, czy objęła całość materii konstytucyjnej [...]”⁶.

Rozprawa powstała w wyniku gruntownych studiów. Jej baza to

¹ M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce 1919 - 1926*, Warszawa 1969.

² A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972.

³ *Historia Polski*, t. IV; 1918 - 1939, cz. 1, 1918 - 1921, Warszawa 1969.

⁴ Por. M. Pietrzak, *Model ustroju politycznego w Konstytucji z 17 marca 1921 roku*, w: *Droga przez półwiecze. O Polsce lat 1918 - 1968*, Warszawa 1969; A. Gwiżdż, *Przyczynek do genezy i losów konstytucji marcowej*, „Państwo i Prawo”, 1971 z. 12, gdzie autor ten weryfikuje panujące w początkach lat pięćdziesiątych oceny.

⁵ S. Krukowski, *Geneza konstytucji marcowej z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 322.

⁶ *Ibidem*, s. 7.

obok literatury, szeroko uwzględniona prasa, pamiętniki, również niepublikowane, materiały sejmowe, archiwalia. Autor, ujmując szereg kwestii porównawczo nie wykorzystał jednak, niemal zupełnie, literatury obcej.

Praca została zbudowana w sposób chronologiczno-problemowy. Układ jej jest przejrzysty, przyjęta periodyzacja — logiczna. Punkt wyjścia stanowi zapoczątkowanie prac konstytucyjnych w gabinecie Moraczewskiego. Autor słusznie zrezygnował z przedstawienia działalności konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu, uważając że w momencie odzyskania niepodległości całkowicie zmieniona sytuacja polityczna zdezaktualizowała prace TRS. Wydaje się jednak, że należałoby tu — Autor wraca do tej kwestii w późniejszym wywodzie — podkreślić ustrojowe znaczenie decyzji lubelskich, a zwłaszcza samego Manifestu Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej. To samo stwierdzić trzeba odnośnie do dekretu z 22 listopada 1928 r. o Najwyższej Władzy Reprezentacyjnej Republiki Polskiej⁷. Zarówno te akty, decyzja jak najszybszego zwołania Sejmu Ustawodawczego, a także polityczne koncepcje Naczelnika Państwa co do roli konstytuanta wytyczały ramy, których, siłą faktu, musiano się trzymać przy określaniu generalnego kierunku dalszych działań⁸.

W istniejącym do marca 1919 r. Biurze Konstytucyjnym Prezydium Rady Ministrów opracowano trzy projekty. Pierwszy autorstwa Józefa Buzka, nazywany był z racji jego wzorowania się na konstytucji USA — amerykańskim. Zakładał federacyjną budowę państwa, które składać się miało z około 70 ziem o szerokich kompetencjach, także w zakresie ustawodawczym. Drugi projekt „ludowy” pióra Mieczysława Niedziałkowskiego przewidywał istnienie jednoizbowego, demokratycznie wybieranego parlamentu, oraz wprowadzenie, w dość ograniczonym zakresie, instytucji demokracji bezpośredniej — prawa inicjatywy ustawodawczej

⁷ Dz. P. P. P. nr 17, poz. 41 z 1918 r.

⁸ Koncepcjom tym daje wyraz instrukcja, przekazana delegatom udającym się na przełomie 1918 r. do Paryża, s. 6. „Należy bronić ze stanowczością i konsekwencją konieczność zwołania konstytuanta w Polsce. Państwo polskie buduje się zupełnie na nowo i nie ma w niem tradycji, żadnego zwyczajowego i prawnego oparcia. Państwo nie posiada prawnej podstawy swej egzystencji i poszczególne formy jego organizacji są to właściwie ciągle *ex lex*. W tych warunkach a) konstytuanta da krajowi pierwsze poczucie prawa dokonanego bez udziału obcych; b) konstytuanta jedynie zaważyć może przeciw bolszewizmowi, będącemu niczym innym jak dyktaturą mniejszości, niemożliwemu zatem tam, gdzie panuje prawnie ukonstituowana większość. Obawy nadmiernego zradykalizowania konstytuanta i przez konstytuanta kraju są z gruntu fałszywe, konstytuanta w Polsce będzie wybierać ogromna większość chłopska; c) konstytuanta będzie jedyną formą złączenia dzielnic w jedną, wyrównania różnic między dzielnicami faktycznego jednoczenia Polski”. Dziękuję tu dr I. Spustek za udostępnienie egzemplarza tekstu, którego oryginał przechowywany jest w Instytucie Józefa Piłsudskiego w Nowym Jorku.

obywateli oraz rozwiązywania na ich wniosek sejmu przez prezydenta. Ten ostatni, sprawujący wraz z odpowiedzialną przed sejmem radą ministrów, władzę wykonawczą, wybierany miał być w pośrednich wyborach powszechnych. Projekt, opracowany w ramach Biura Konstytucyjnego PRM musiał, z założenia niejako, być tak sformułowany, aby mogły go akceptować ugrupowania odległe, a nawet wrogie wobec koncepcji PPS. Stąd też stosunkowo lakoniczna była jego część dotycząca problematyki socjalnej.

Projekt trzeci, autorstwa — jak przypuszcza Krukowski — podsekretarza stanu w PRM, a przedtem docenta na Wydziale Prawa UJ i kierownika ostatniego, tzw. urzędniczego gabinetu Rady Regencyjnej Władysława Wróblewskiego, wzorowany był na instytucjach III Republiki, stąd jego nazwa — francuski. Przewidywał on istnienie dwuizbowego parlamentu. Senat zajmowałby niemal równorzędną pozycję z izbą poselską. Obie izby wybierały, również na wzór francuski, prezydenta Rzeczypospolitej.

Projektom opracowanym w Biurze rząd nie nadał biegu. Jednocześnie powołał kilkunastoosobowy zespół — składający się z polityków, w znacznej mierze o konserwatywnym obliczu, nie zaangażowanych w życie politycznym niepodległego państwa oraz specjalistów prawa państwowego. W zespole tym, zwanym Ankietą, czołową rolę odgrywali — ustalił Krukowski — Michał Bobrzyński i należący do środowiska tzw. postępowej inteligencji, znajdującej się w orbicie wpływów Naczelnika Państwa, Stanisław Bukowiecki. Ten ostatni w roku 1919, jak ustalił Ludwik Hass, wszedł w skład utworzonej podówczas i działającej konspiracyjnie przez całe dwudziestolecie tajnej organizacji — Związek Patriotów. Związek ten stanowił, już po maju 1926 r. animatora i ośrodek kierowniczy Związku Naprawy Rzeczypospolitej znanej pod nazwą naprawiaczy⁹.

„Ankieta” opracowała własny projekt stanowiący wypadkową systemów francuskiego i amerykańskiego. Głowa państwa — prezydent, wybierany we wzorowanym na amerykańskim głosowaniu pośrednim, wyposażony miał być w znaczne kompetencje. Uczestnicy „Ankiety” uznawali bowiem za niezbędne istnienie w państwie silnej władzy wykonawczej. Projekt przewidywał dwuizbowy parlament. Senat pochodzić miał z mniej aniżeli sejm demokratycznych wyborów. Rezygnowano z instytucji demokracji bezpośredniej, występujących w projekcie zwanym ludowym. Można przyjąć, że projekt odpowiadał również poglądom Naczelnika Państwa. Krukowski wskazuje na preferowanie przezeń rozwiązań wzorowanych na amerykańskich. Dodać trzeba, że zarówno w rozmowach prywatnych, jak i działaniach i wystąpieniach publicznych podkreślał on ogromną rolę sejmu, deklarując — nastąpiło to na trzecim jego

⁹ L. Hass, *Związek Patriotyczny*, „Kwart. Hist.”, nr 4, 1978.

posiedzeniu — oddanie do dyspozycji konstytuanty swej funkcji naczelnika państwa¹⁰.

Rząd przekazał sejmowi projekt „Ankiety” jednak bez ustosunkowania się doń. Skierował też do sejmu własną archaizowaną deklarację konstytucyjną. Stała ona na stanowisku jednoizbowości. Władza wykonawcza należeć miała do wybieranego w głosowaniu powszechnym Naczelnika Państwa, przy którym działać miała, jako jego organ pomocniczy, w zakresie badania konstytucyjności ustaw Straż Praw. Równocześnie z deklaracją konstytucyjną rządu wpłynął projekt konstytucji zgłoszonych przez PSL „Wyzwolenie”. Autor ukazuje wspólne korzenie obu projektów. Ustosunkowuje się przy tym do tezy o ich rzekomych masonskich inspiracjach. Wydaje się, że sprawa ta pozostaje nadal otwarta. Kolejne projekty zgłosiły Związek Polskich Posłów Socjalistycznych i Związek Ludowo-Narodowy. Pierwszy, opracowany przez Niedziałkowskiego, dążył do zbudowania w Polsce systemu silnej demokracji politycznej i społecznej, jako ustroju doby przejściowej między kapitalizmem a socjalizmem. Autor analizuje projekt z tego właśnie punktu widzenia. PPS, zgodnie ze swymi reformistycznymi koncepcjami, dążyła do wprowadzenia w Polsce *sui generis* ludowego parlamentaryzmu, łączącego elementy demokracji parlamentarnej i demokracji bezpośredniej, a także rozbudowę różnego rodzaju instytucji społecznych, ochrony pracy, mających według tych założeń, doprowadzić do zmniejszenia różnic między ekonomicznymi a politycznymi pozycjami klas posiadających i proletariatu. Autor dokonuje przy tym korekty wcześniejszych, niejednokrotnie uproszczonych ustaleń. Dodajmy, że w wytyczonym przezeń kierunku idzie również badacz tego samego okresu w dziejach PPS, Kazimierz Więch, w opublikowanej ostatnio książce¹¹.

Zajmując się kolejnym projektem ZLN, autor analizuje jego podobieństwa i odmienności w stosunku do projektu „Ankiety”, na którym był do pewnego stopnia wzorowany. Projekt endecki znacznie mniej aniżeli „Ankiety” demokratyczny, pragnął pod nazwą Straży Praw zakamuflować w systemie politycznym państwa senat, którego wprowadzeniu, jak wiadomo, zdecydowanie sprzeciwiała się lewica. Sprzeczna z generalnymi założeniami endecji była przewidywana w projekcie koncepcja budowy państwa oparta na szeroko rozwiniętych instytucjach autonomicznych, dających poszczególnym obszarom Rzeczypospolitej możliwość posiadania odrębnych praw i odrębnych urzędów administracyjnych. Koncepcja ta to rezultat liczenia się z międzynarodową sytuacją Polski, zwłaszcza niechętnym stanowiskiem mocarstw koalicji wobec polskiej akcji na wschodzie. Pewien liberalizm sformułowań projektu wynikał,

¹⁰ Szczegółowo piszę o tym: *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 124.

¹¹ K. Więch, *Polska Partia Socjalistyczna 1918 - 1921*, Warszawa 1978, s. 286 i n.

zdaniem Autora, z osobistych poglądów głównego autora tekstu, Stanisława Głabińskiego, który już wówczas zajmował mniej reakcyjne pozycje aniżeli inni politycy endeccy. Kolejny projekt będący przedmiotem badań zgłoszony został przez prof. Józefa Buzka przy pomocy konserwatywnego Klubu Pracy Konstytucyjnej.

Krukowski w sposób ciekawy analizuje debatę konstytucyjną w roku 1919, dyskusję odnośnie do trybu uchwalenia konstytucji, różnice postaw nie tylko między stronnictwami, ale również w ich ramach, pomiędzy poszczególnymi działaczami należącymi do tego samego ugrupowania.

Utworzenie latem 1919 r. Narodowego Zjednoczenia Ludowego stanowiło punkt zwrotny w rozgrywce o ostateczny kształt konstytucji. W Zjednoczeniu wysunął się na czoło profesor Edward Dubanowicz, zwolennik klasycznego modelu francuskiego. Jego też koncepcja została ostatecznie przyjęta przez zjednoczony klub poselski Polskiego Stronnictwa Ludowego. W tym ostatnim uzyskali decydujący wpływ zwolennicy dwuizbowości, wśród nich odgrywający coraz większą rolę w sejmie przez okres przeszło pół roku przewodniczący jego Komisji Konstytucyjnej, Maciej Rataj. Dokonane na rzecz NZL ustępstwa spowodowały, iż z nowo utworzonego klubu PSL wystąpiła część posłów z dawnego klubu PSL „Wyzwolenie”, którzy podjęli znów samodzielną działalność. PSL „Piast”, bo do tej nazwy klub ten powrócił, stanowiący najsilniejsze ugrupowanie na terenie sejmu wspólnie z Narodowym Zjednoczeniem Ludowym, stanął teraz na znacznie bardziej prawicowych pozycjach. Dubanowicz odniósł więc sukces. Występując pod firmą ugrupowania centrowego, przeciwstawiającego się endecji, potrafił zgrupować wokół siebie szeroką koalicję, która firmowała projekt konstytucji znacznie bardziej prawicowy, aniżeli to co proponował Związek Ludowo-Narodowy kilka miesięcy wcześniej. Ostateczny jego kształt — stwierdza Krukowski — opracowany z upoważnienia gabinetu przez podsekretarza stanu w PRM Władysława Wróblewskiego — niweczył w znacznym stopniu ustępstwa NZL na rzecz „Piasta”. W szczególności dalszemu wzmocnieniu ulegała w projekcie pozycja senatu. Z kolei, zgodnie z koncepcjami Zjednoczenia i całej prawicy, która obowiązała się iż urząd ten przypadnie Józefowi Piłsudskiemu, w ostatecznym projekcie przyjętym przez gabinet, kolejnemu ograniczeniu ulegały kompetencje głowy państwa — prezydenta Rzeczypospolitej. Nie podjęto natomiast istotnej kwestii, stanowiącej przedmiot sporu między zwolennikami a przeciwnikami Naczelnika Państwa — uprawnienia prezydenta do sprawowania funkcji Naczelnego Wodza w czasie wojny, pozostawiając ją do rozstrzygnięcia w Komisji Konstytucyjnej sejmu. Decyzja ta, o wyraźnie taktycznym charakterze, stanowiła wyraz kompromisu, zarówno wobec lewicy sejmowej, jak i Naczelnika Państwa.

Układ sił w sejmie, wynikający z sojuszu „Piasta” z centroprawicowym Narodowym Zjednoczeniem Ludowym nie był trwały. Ataki lewicy

na to porozumienie, systematyczna akcja propagandowa przeciw koncepcjom prawicy, głównym ich obiektem była przede wszystkim instytucja senatu, wywierały wpływ na ewolucję postaw „Piasta”. W efekcie stronnictwo to zaczęło wycofywać się ze swego poparcia dla koncepcji drugiej izby, wracając po kongresie w lutym 1920 r. do swego pierwotnego stanowiska w tej sprawie. Stanowisko to zostało również przyjęte przez sprawującego przez wiele miesięcy, aż do czerwca 1920 r., funkcję przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej Macieja Rataja, który, niezależnie zresztą od oficjalnej opinii „Piasta” w tej sprawie, opowiadał się za dwuizbowością parlamentu. Ostatecznie Rataj, wobec zmiany stanowiska przez swe stronnictwo, zrezygnował z funkcji przewodniczącego Komisji. Objął ją Dubanowicz.

Latem 1920 r., w warunkach gdy na plan pierwszy wysunęły się kwestie związane z gwałtownym pogarszaniem się sytuacji militarnej państwa, w sejmie zarysowała się nowa konfiguracja — zbliżenie ustrojowych koncepcji ugrupowań od PPS i „Wyzwolenia” aż po NPR i „Piasta”. Autor wskazuje, iż przez cały okres prac sejmu najbardziej demokratyczną koncepcję ustroju społecznego i politycznego reprezentowali w komisji sejmowej i na plenum posłowie PPS, najaktywniej występował w komisji Mieczysław Niedziałkowski, po nim Kazimierz Czapiński. Demokratyczne koncepcje ustrojowe, jakkolwiek mniej od PPS lewicowe, głosiło też konsekwentnie PSL „Wyzwolenie” i zbliżone doń PSL „Lewica”. Stanowisko innych ugrupowań, współpracujących teraz z siłami lewicy sejmowej, było mniej konsekwentne.

Końcowa faza prac konstytucyjnych przypadła na jesień 1920 roku i zimę 1921 r., już po zakończeniu wojny polsko-radzieckiej. Nastąpiło wówczas — gabinet Skulskiego już jak wiadomo nie istniał — wyraźne zbliżenie stanowisk NZL i endecji. W Zjednoczeniu sukces odniosła grupa Dubanowicza — Strońskiego, zdecydowanie przeciwna Piłsudskiemu. Po zakończeniu obrad w Komisji Konstytucyjnej, gdzie prawica przegłosowywała lewicę niekiedy jednym głosem, debata przeniosła się na plenum sejmu. W warunkach ostrych konfliktów, gwałtownych spiek, następowała ostateczna polaryzacja stanowisk. Uzewnętrznił się — stwierdza Krukowski — wyraźny podział na zwolenników dwóch modeli, modeli biorących zresztą za punkt wyjścia istniejące stosunki społeczne. Jeden to: tzw. republika ludowa z jednoizbowym sejmem, prezydentem wybranym w głosowaniu powszechnym, instytucjami demokracji bezpośredniej i elementami demokracji społecznej, występowali za nim socjaliści, ludowcy, Narodowa Partia Robotnicza i posłowie żydowscy. Ich przeciwnicy, przede wszystkim endecy i NZL, stali na stanowisku republiki parlamentarnej, wzorowanej na rozwiązaniach francuskich. Obie strony, jakkolwiek z odmiennych pozycji, nie pragnęły dominacji sejmu. Obie też wysuwały całkowicie przeciwstawne rozwiązania pozytywne.

W warunkach gdy w koncepcjach ustrojowych prawicy zasadniczym

elementem było istnienie dwuizbowego parlamentu, gdy więc wprowadzenie bądź odrzucenie senatu przesądzało o dalszych posunięciach, dysponujące w sejmie mniejszą liczbą głosów i bardziej niżli ugrupowania prawicy, wewnątrznie zróżnicowane siły lewicy i współdziałającej z nimi części centrum zostały zepchnięte do defensywy. Według obliczeń Krukowskiego, ugrupowania „prosenackie” liczyły podówczas łącznie 201 posłów. Solidaryzował się z nimi, z reguły zajmujący bardziej chwiejne pozycje mały, liczący kilka posłów klub Polskiego Stronnictwa Katolicko-Ludowego oraz kilku posłów niemieckich. Kluby „antysenackie” to 194 posłów. W tych warunkach skoncentrowały one swe wysiłki głównie na obronie przed narzucaniem przez prawicę senatu. Autor szczegółowo przedstawia kolejne fazy głosowania i taktykę poszczególnych klubów sejmowych, wprowadzając przy tej okazji pewne uściślenia w stosunku do dokonanych wcześniej ustaleń¹². Stwierdza, iż blok antysenacki został osłabiony wskutek taktyki „Wyzwolenia”. Stronnictwo, które w wyniku nieudanego zjednoczenia klubów ludowych utraciło przeszło połowę swych posłów — pozostali oni z Ratajem na czele w klubie „Piasta” — dążyło do jak najszybszego rozwiązania Sejmu Ustawodawczego i rozpisania nowych wyborów. Inne ugrupowania lewicy postulatu tego tak kategorycznie nie popierały. Na tym tle miały miejsce rozdziewięki, potęgowane — dodajmy — rozbieżnościami w innych kwestiach takich, jak: różnice odnośnie do ustawodawstwa pracy, konkurencji na terenie Związku Zawodowego Robotników Rolnych itp.¹³

Niezależnie od niewątpliwych różnic istniejących w wielu kwestiach wśród ugrupowań antysenackich, ich spójność zdecydowanie się zmniejszyła w wyniku głównej przegranej — gdy okazało się, że na forum sejmu nie są w stanie przeciwstawić się wprowadzeniu senatu. Stąd dały znać o sobie rozbieżności w takiej sprawie jak wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, co nadal propagowało „Wyzwolenie”, lub pośrednim (na wzór USA), jak proponowały inne kluby lewicy (PPS) i części centrum („Piast”, NPR). W tej ostatniej materii, obok rozdziewięków związanych z taktyką „Wyzwolenia” w omówionej wyżej sprawie głosowania kwestii senatu, należy również brać pod uwagę dzielącą lewicę i jej sojuszników, odmienną postaw wobec Naczelnika Państwa.

¹² Przy okazji sprostowanie. S. Krukowski omawiając głosowanie w sprawie kluczowych art. 35 i 36 konstytucji pisze (s. 260), że w pracy *Spór o model parlamentaryzmu polskiego...* na str. 230 stwierdziłem nieścisłe, iż 21 X 1920 artykuły te odesłano do Komisji Konstytucyjnej. W rzeczywistości stwierdzam tam: „W końcu odesłano [...]” powołując odpowiednie łamy z posiedzenia z 21 X 1920 r. łam CLXXVI oraz z posiedzenia późniejszego — łam CLXXXII (A. Ajnenkiel, *Spór o model...*, s. 230), co wyraźnie wskazuje, że w omawianym fragmencie nie chodzi o wydarzenia mające miejsce tego samego dnia.

¹³ Szczegółowiej o tym A. Ajnenkiel, *Położenie prawne robotników rolnych w Polsce (1918 - 1939)*, Warszawa 1962, s. 86 i n.

Znaczna liczba przeciwników senatu nie miała bowiem doń, jak wiadomo, politycznego zaufania.

Stosunkowo wiele uwagi poświęca Krukowski zagadnieniom praw i swobód obywatelskich, a także instytucji własności. Prawica stała w tej kwestii na pozycjach typowych dla dziewiętnastowiecznego liberalnego kapitalizmu, niechętnych nawet katolickim koncepcjom, wywodzącym się z encykliki *Revum novarum*. PPS nie udało się uzyskać poparcia dla swych koncepcji prawa własności. Za jej wnioskiem głosowali, obok socjalistycznych, posłowie z NPR i Żydzi. Z kolei PPS „zrewanżowała się” ludowcom, głosując przeciwko propozycji PSL „Piast”, przewidującej konstytucyjną zasadę daleko idącej ingerencji państwa w stosunki własności ziemii, celem realizowania reformy rolnej. Wskutek tego poprawka ta upadła. Krukowski stwierdza słusznie, że główną przyczyną była niechęć do konstytucyjnego ugrupowania własności indywidualnej na wsi. Wynikało to — dodajmy — z podtrzymywanego przez partię, typowego dla partii socjaldemokratycznych epoki stanowiska w kwestii chłopskiej. W chłopach zachodnioeuropejskie partie socjaldemokratyczne widziały nadal siłę konserwatywną, stanowiącą oporę kapitalizmu, zaś rozwiązanie stosunków agrarnych, w likwidacji — oczywiście w nieokreślonej przyszłości, metodami typowymi dla sił reformistycznych — wszelkiego indywidualnego władania ziemią. Ten *sui generis* „luksemburgizm” PPS w kwestii chłopskiego władania ziemią znalazł nieoczekiwane praktyczne reperkusje już w niedalekiej przyszłości. Odrzucenie bowiem wniosku „Piasta” — w efekcie zasadnicza część propozycji stronnictwa nie znalazła się w art. 99 Konstytucji — ułatwiło, czego PPS na pewno nie chciała, zahamowanie realizacji ustawy z 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej¹⁴, wskutek wysunięcia pod jej adresem zarzutów, uwzględnianych przez orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego, niezgodności z konstytucją¹⁵.

Wskazać warto dalej ukazane przez Krukowskiego wyniki prób PPS bardziej nowoczesnego, tak jak to czyniła np. konstytucja weimarska, ujęcia w konstytucji ochrony praw socjalnych, a także zagadnienie praw mniejszości narodowych. Tu po raz pierwszy rozeszły się drogi lewicy i posłów żydowskich. Ci ostatni żądali by obok autonomii terytorialnej dla obszarów zamieszkałych w znacznej części przez mniejszości narodowe, co było także postulatem ZPPS i „Wyzwolenia”, wprowadzono również specyficzne formy autonomii dla rozproszonych mniejszości narodowych i wyznaniowych. Chodziło tu głównie o Żydów. Postulatowi temu, idącemu dalej niżli żądanie autonomii kulturalnej, głoszone m. in. przez socjaldemokratów austriackich, przeciwstawiła się, jakkolwiek motywując to w sposób odmienny, cała lewica.

¹⁴ Dz. U.R.P. nr 70, poz. 462.

¹⁵ Por. Historia państwa i prawa Polski 1918 - 1939, cz. 1, Warszawa 1962, s. 343.

Szczególnie burzliwą debatę wywołały artykuły dotyczące spraw wyznaniowych, a zwłaszcza uprawnień Kościoła Rzymsko-Katolickiego. Najdalej idąca próba ZPPS oddzielenia Kościoła od państwa zyskała zdecydowane poparcie małego klubu PSL „Lewicy” oraz — jakkolwiek mniej wyraźnie — „Wyzwolenia”. Natomiast NPR i „Piast” nie występując wyraźnie, by nie angażować się przeciw dotychczasowym sojusznikom z „bloku antysenackiego”, zajmowały stanowisko zgodne z zajmowanym przez większość. Ta zaś korzystając ze swej, niewielkiej zresztą przewagi liczbowej, forsowała rozwiązania o wyraźnie klerykalnym i konserwatywnym charakterze.

Ostatecznie też projekt uchwalony w drugim czytaniu stanowił sukces prawicy. Skierowany do Komisji Konstytucyjnej poddany został redakcyjnym obróbkom, z których wyszedł w pewnym stopniu zmieniony. Blok prawicowy — stwierdza Krukowski — pragnąc uniknąć sytuacji, w której konstytucja zostanie uchwalona niewielką większością, wbrew partiom robotniczym i chłopskim, zdecydował się na pewne ustępstwa. Nie zadowalały one centrolewicy, zwłaszcza że w najbardziej kluczowej i zapalnej sprawie senatu — posiadały one znikome znaczenie.

Stąd też dyskusja plenarna rozpoczęła się w napiętej atmosferze. Autor charakteryzując ją poświęca wiele uwagi nie tylko stanowiskom poszczególnych ugrupowań, ale zarazem ukazuje postawy niektórych odgrywających istotniejszą rolę polityków. Stanisław Głąbiński czołowy działacz ZLN zajmował w czasie debaty bierną postawę, co wynikało — chyba jest to trafna konstatacja — z faktu, że rozpatrywany projekt konstytucji dość daleko odchodził od tego, co polityk ten przedłożył, imieniem ZLN, w maju 1919 r. Głąbiński był więc bardziej liberalny niż większość jego klubowych kolegów. Uzewnętrzniło się to zresztą wyraźnie w przebiegu jego późniejszej kariery politycznej. Z kolei Dubanowicz, *spiritus movens* ostatecznego projektu konstytucji, w tej fazie debaty wstępował niejako we własnym imieniu, nie angażując oficjalnie swego klubu. W NZL zbliżał się rozłam, który miał zaprowadzić bardziej prawicowo nastawioną część Zjednoczenia na pozycję otwartego współdziałania z endecją. Ponieważ nikt nie chciał tego przyspieszać, a jednym z przedmiotów konfliktu były właśnie sprawy ustrojowe, ostatecznie większość posłów z klubu w kwestiach generalnych milczała, pozostawiając w ten sposób Dubanowiczowi swobodę działania.

W istniejącej sytuacji przedstawiciele prawicy, broniący ustalonego w Komisji Konstytucyjnej kształtu projektu ustawy zasadniczej, byli mniej aktywni aniżeli reprezentanci „bloku antysenackiego”. W tym ostatnim bardzo aktywną rolę obok reprezentantów konsekwentnych przeciwników senatu odgrywał PSL „Piast”, przede wszystkim poseł Władysław Kiernik. Ten ostatni miał trudne zadanie uzasadnienia stanowiska swego stronnictwa w okresie powstawania rządu Skulskiego, stanowiska które w bardzo istotny sposób przyczyniło się, mimo późniejszej jego

zmiany, do ugruntowania w projektach i debacie konstytucyjnej zasady dwuizbowości wraz z jej wszystkimi konsekwencjami.

W czasie trzeciego czytania projektu nastąpiło wyraźne zacieśnienie współpracy między PPS i „Piastem”. Oba ugrupowania zaczęły poszukiwać dróg kompromisowego rozwiązania sytuacji. Zdecydowanie bezkompromisowe stanowisko zajmowało natomiast „Wyzwolenie”.

Również na prawicy zdawano sobie sprawę z konieczności znalezienia jakiegoś kompromisowego rozwiązania. Obie strony zmuszała do tego niejako ogólna sytuacja państwa, a zwłaszcza wyznaczony na najbliższy okres, bo 20 marca 1921 r., plebiscyt na Górnym Śląsku. Wydaje się, że Autor, koncentrując się na opisie tych przełomowych dni w sejmie, zbyt lakonicznie potraktował ogólny kontekst wydarzeń. Nie dokonał też innych aniżeli dotychczasowe ustaleń odnośnie do sposobu zawarcia kompromisu i jego głównych architektów¹⁶. Nie jest to zarzut, a jedynie stwierdzenie ograniczonej dostępnej bazy źródłowej¹⁷.

Krukowski przedstawia dalej szczegółowo przebieg ostatniego dnia głosowania, już po osiągnięciu przez 10 największych klubów polskich kompromisu. Warto wskazać za Autorem na rozbieżności dzielące kluby prawicy i centrum w następujących sprawach, odnośnie do propozycji by prezydentem mógł być tylko Polak — katolik i wyznaniowego charakteru szkół. W pierwszym przypadku za poprawką, poza wnioskodawcami: klubem chadecji głosowało Narodowe Zjednoczenie Ludowe, Klub Katolicko-Ludowy, część ZLN i po jednym pośle ze Zjednoczenia Mieszczańskiego i NPR; przeciw, oczywiście poza „blokiem antysenackim”, Klub Pracy Konstytucyjnej, całe niemal Zjednoczenie Mieszczańskie i część ZLN. Przeciw szkole wyznaniowej z ugrupowań prawicy wypowiedziało się KPK i prawie całe Zjednoczenie Mieszczańskie. Z kolei demonstracyjny w istniejących warunkach wniosek PPS i „Piasta” o umożliwienie prezydentowi sprawowania naczelnego dowództwa w czasie wojny odrzucono w zwykłym głosowaniu bez liczenia głosów. Odrzucano też inne wnioski nie będące przedmiotem kompromisu zawartego przez 10 stronnictw.

17 marca 1921 r. konstytucja została uchwalona. Przedstawiając stanowisko poszczególnych ugrupowań w momencie zakończenia prac nad

¹⁶ Por. A. Ajnenkiel, *Spór o model...*, s. 240.

¹⁷ W czasie kwerendy w archiwum francuskiego MSZ znalazłem w grudniu 1976 r. raport ówczesnego francuskiego posła w Warszawie, który stwierdzał, że istotny wpływ na przyjęcie konstytucji i zawarty wówczas kompromis wywarł Naczelnik Państwa (Archives du Ministère des Affaires Etrangères, sygn. Pol. 8). O jego roli w tym zakresie nie pisze nic W. Jędrzejewicz, *Kronika życia Józefa Piłsudskiego*, t. I 1867 - 1920, t. II 1921 - 1935, Londyn 1977. Autorowi temu umknęła nb. kwestia uzgodnienia z Naczelnikiem Państwa tekstu Małej Konstytucji. Por. na ten temat: M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce...*, s. 46 oraz A. Ajnenkiel, *Spór o model...*, s. 198 - 199.

ustawą zasadniczą, Krukowski, słusznie podkreśla kompromisowy charakter przyjętych rozstrzygnięć, stanowiących istotny element stabilizacji państwa¹⁸.

Pora na podsumowanie. Stanisław Krukowski w pełni, z sukcesem wykonał założone zadanie. Jego książka ukazuje bowiem w sposób nieschematyczny, wolny od uproszczeń, zarazem naukowo ścisły genezę skomplikowanego zjawiska polityczno-ustrojowego, jakim była konstytucja marcowa. Stanowi zarazem potwierdzenie tezy, iż postęp badań wymaga ich koncentracji. Najistotniejsze ustalenie Krukowskiego to uwypuklenie istnienia dwóch całościowych, zasadniczo odmiennych koncepcji ustrojowych — republiki ludowej i republiki parlamentarnej. Widzimy wyraźnie siły, które doprowadziły do sukcesu drugiego rozwiązania, z istotną bardzo rolą zespołu politycznego, nazywanego potocznie „Dubanecją”, zespołu, który pod centrowym szyldem zdołał przeprowadzić rozwiązanie bardziej prawicowe aniżeli te, które mogła podówczas forsować endecja. Zwrócił przy tym uwagę na rolę aparatu urzędniczego skupionego w Prezydium Rady Ministrów.

Jeśli chodzi o zwolenników drugiej koncepcji, bardziej może warto by podkreślić rolę jej ośrodka krystalizacyjnego, jakim była PPS. Bardzo istotne było natomiast uwypuklenie roli walki o jednoizbowość jako fundamentu całej koncepcji. Stąd, gdy nastąpiło „przełamanie frontu” dotychczasowi sojusznicy zaczęli działać w pewnym rozproszeniu. Doszły do tego meandry „Piasta”, który w końcowej fazie debaty przeszedł na pozycje antyprawicowe.

Autor ukazał główne *dramatis personae*. Zbyt mało poświęcił może uwagi jednej, której nie tylko działalność, ale sama obecność na politycznej scenie odegrała tak istotną rolę. Myślę o Naczelniku Państwa. Warto byłoby również powrócić, na szerszym tle polityki międzynarodowej do wątki „federacyjnego” czy autonomicznego, jakkolwiek, trzeba to stwierdzić, autor zajął się nim dość szczegółowo. Dodatkowych badań wymagać będą również ostatnie, dramatyczne godziny poprzedzające kompromisowe rozstrzygnięcie.

Książka Krukowskiego ukazuje również, i to jej kolejny walor, że w niepodległej Polsce istniały, mające wcale niemałe znaczenie, siły pragnące połączenia pozytywów burżuazyjnej demokracji z reformami społecznymi, stanowiącymi punkt wyjścia do dalszych przeobrażeń. Siły, których ideowym programem był Manifest Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej w Lublinie.

¹⁸ O znaczeniu kompromisów w polityce polskiej okresu międzywojennego dwudziestolecia por. J. Holzer, *Niepodległość i kompromis*, „Twórczość” nr 11 z 1978, s. 79 - 86. Dodajmy, że autor ten wyliczając zawarte wówczas kompromisy nie uwzględnia dwóch niezwykle istotnych, dotyczących podstaw ustroju państwa: Małej Konstytucji i Konstytucji marcowej.

