

Przystanek historia

<https://przystanekhistoria.pl/pa2/teksty/78547,Spor-o-ksztalt-ustrojowy-II-RP.html>



Kadr z filmu IPN *Niezwycześni. Czas próby*

ARTYKUŁ

Spór o kształt ustrojowy II RP

OKRES HISTORYCZNY

(1918-1922) Odrodzenie Niepodległej (1922-1939) II Rzeczpospolita

Autor: WŁODZIMIERZ SULEJA 17.02.2021

Ze zmagają militarnych, toczonych nieprzerwanie od listopada 1918 r., II Rzeczpospolita wyłoniła się jako państwo rozległe, liczące 388.600 km², ale mało zwarte, jego granice wynosiły bowiem ponad 5,5 tys. km. Pod względem powierzchni zajmowała szóste miejsce w Europie; zamieszkiwało ją, według

danych spisowych z 1921 r., 27 milionów mieszkańców.

Gęstość zaludnienia Polski międzywojennej wynosiła więc 70 osób na km². Prawie 3/4 obywateli mieszkało na wsi, ale w przemyśle pracowało niemal 2 miliony osób. Około 1/3 ludności stanowiły mniejszości narodowe, z najliczniejszą ukraińską na czele (14% ogółu ludności, dalej kolejno: Żydzi – 8%, Białorusini – 3,9%, Niemcy – 3,8%, a także Czesi, Litwini, Rosjanie czy reprezentanci mniejszości tak egzotycznych, jak Tatarzy i Karaimi). Wśród wyznań dominowało katolickie (nieco ponad 75%, przy czym wyznawcy obrządku rzymskokatolickiego stanowili niemal 65%, a greckokatolickiego 10,5%). Inne liczące się grupy wyznaniowe to: prawosławni (prawie 12%), wyznanie mojżeszowe (niemal 10%) i na koniec ewangelicy (nieco ponad 2,5%). Młode państwo, w interesie wszystkich swych obywateli, musiało możliwie szybko w jednoznaczny sposób określić swój kształt ustrojowy. Podstawowym dokumentem regulującym te kwestie mogła być tylko ustawa konstytucyjna.

Ku konstytucji marcowej

Uchwalenie konstytucji było najważniejszym zadaniem sejmu wyłonionego w wyborach styczniowych 1919 r. Specjalna Komisja Konstytucyjna obradowała już od 14 lutego, czyli zebrała się po raz pierwszy dosłownie w kilka dni po inauguracji obrad sejmowych. Finał – przyjęcie ustawy konstytucyjnej – nastąpił 17 marca 1921 r.

Przez dwa lata, zarówno na forum Komisji Konstytucyjnej, jak i podczas plenarnych obrad sejmowych, reprezentanci poszczególnych sił politycznych toczyli zaciekle, niekiedy dramatyczne, spory. Nikt nie kwestionował konieczności opowiedzenia się za systemem parlamentarno-republikańskim jako ustrojową podstawą państwowej budowli. Różnice zdań, i to o zasadniczym charakterze, dotyczyły natomiast kilku nader istotnych kwestii. Pierwsza z nich wiązała się z tym, czy polski parlament winien być jedno- czy dwuizbowy. Druga dotyczyła sposobu wyboru głowy państwa, roli, jaką powinna ona pełnić i uprawnień jej przypisanych. Trzecia odnosiła się do sytuacji prawnej mniejszości narodowych. Czwarta – problemu wolności sumienia i wyznania, w tym roli, jaką winien odgrywać Kościół katolicki. Pojawiło się też zagadnienie praw i swobód obywatelskich, w tym rozwiązań ustawowych związanych z prawami socjalnymi ludzi pracy. I na koniec, choć kwestie te zostały rozstrzygnięte jeszcze przed marcem 1921 r., próbowano pogodzić odmienne punkty widzenia w kwestii reform stosunków własnościowych na wsi, czyli, innymi słowy, rozwiązać problem tak istotnej dla ruchu ludowego reformy rolnej.



**Otwarcie Sejmu Ustawodawczego
w Warszawie. Widoczny m.in.
naczelnik państwa Józef
Piłsudski, 10 lutego 1919 r. Fot.
NAC**

Kwestia reformy rolnej

Reprezentanci wsi, dysponujący w parlamencie znaczną, choć rozproszoną siłą, zdołali przeforsować swoje propozycje już 10 lipca 1919 r. Wówczas to, po dramatycznym głosowaniu, większością zaledwie jednego głosu, przyjęto uchwałę „w przedmiocie zasad reformy rolnej”. Jej najistotniejsze założenia sprowadzały się do przyjęcia formuły, że o ustroju rolnym państwa decydować będą silne gospodarstwa chłopskie. Państwo wzięło na siebie rolę regulatora stosunków własnościowych, ono to bowiem miało kierować procesem parcelacji. Uzgodniono również, że zasób ziemi przeznaczonej pod parcelację miał pochodzić z nadwyżek, którymi dysponowały majątki prywatne. Maksymalną wielkość tych majątków określono na 180 ha, z wyjątkiem majątków położonych na kresach, gdzie obowiązywał limit 400 ha.

...po dramatycznym głosowaniu, większością zaledwie jednego głosu, przyjęto uchwałę „w przedmiocie zasad reformy rolnej”.

Na uchwalenie ustawy „o wykonywaniu reformy rolnej” chłop musiał jednak czekać aż rok, bo do 15 lipca 1920 r. Podjęto ją wówczas jednogłośnie, a o tej szczególnej zgodności poglądów decydowała ciężka sytuacja

kraju. Sejm pragnął i w taki również sposób zmobilizować chłopą do czynnego udziału w toczącej się wojnie. Ustawa stanowiła m.in., że 80% zapasu ziemi przeznaczona jest dla bezrolnych i małorolnych, zapowiadała możliwość uzyskania długoletniego kredytu amortyzacyjnego na zakup ziemi, a nawet przewidywała utworzenie specjalnego funduszu na bezpłatne uposażenie inwalidów wojennych i zasłużonych żołnierzy. Parcelacji nie prowadzono jednak zbyt sprawnie, a w praktyce nie realizowano jej w odniesieniu do majątków prywatnych. Ostatecznie Najwyższy Trybunał Administracyjny zdecydował, iż nie może być ona realizowana drogą przymusowego wykupu ziemi, bowiem przepis o wykupie za 50% wartości gruntu potraktowany został jako sprzeczny z odpowiednim konstytucyjnym zapisem głoszącym zasadę ochrony własności.

Inne sporne kwestie rozstrzygnięte zostały dopiero w momencie, gdy przedłużające się debaty groziły, iż w negatywny sposób wpłyną one na losy zbliżającego się plebiscytu na Górnym Śląsku. Kompromis był w tym przypadku zwycięstwem prawej strony izby, która zdołała przeforsować zdecydowaną większość swych postulatów.

Dominacja Sejmu

Lewicy, reprezentowanej w izbie przez PPS i PSL-„Wyzwolenie”, nie udało się przede wszystkim wprowadzić zasady jednoizbowości parlamentu. PPS gotowa była, co prawda, zaakceptować ideę drugiej izby, jednak pod warunkiem, że w postaci Izby Pracy będzie ona w gruncie rzeczy pełniła rolę reprezentacji pracowniczej. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja utworzenia senatu, jako izby wyższej, będącej – choćby ze względu na bardziej umiarkowany politycznie skład – przeciwwagą dla sejmu.

Z obawy przed kandydaturą Piłsudskiego w wyborach prezydenckich prawica w istotny sposób doprowadziła do ograniczenia kompetencji głowy państwa, pozostawiając dla niej niemal wyłącznie uprawnienia reprezentacyjne. Przeworsowała też postulat, by prezydenta wybierał parlament, a nie, aby odbywało się to na drodze głosowania powszechnego. W pozostałych kwestiach dopracowano się bardziej wyważonych, kompromisowych formuł, aczkolwiek niektóre artykuły konstytucji, mówiące przykładowo o swobodach obywatelskich, odwoływały się do norm specjalnych, mających szczegółowo regulować te kwestie. Stwarzało to praktyczne możliwości ich ograniczania. Niemniej jednak ustawa konstytucyjna, przyjęta ogromną większością głosów przez sejm ustawodawczy 17 marca 1921 r., ostatecznie wprowadzała II Rzeczpospolitą do grona państw demokratycznych.

Sejm był w praktyce nierozwiązywalny (teoretycznie przed upływem kadencji mógł dokonać tego prezydent, ale tylko za zgodą kwalifikowanej większości, czyli 3/5, senatu), prezydent zaś nie dysponował nawet wetem

ustawodawczym!

Podstawą, na której opierała się przyjęta w konstytucji marcowej konstrukcja ustrojowa, była zasada zwierzchności narodu. Precyzował ją artykuł 2, który głosił, że „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu”. Oznaczało to dopuszczenie do udziału w życiu publicznym wszystkich bez wyjątku klas, warstw czy grup społecznych, składających się na naród, czy ujmując rzecz nieco inaczej, ogół obywateli państwa. Zasadę zwierzchności uzupełniała kolejna, zasada reprezentacji. W jej myśl bezpośrednimi organami narodu stawały się w zakresie ustawodawstwa sejm i senat, w zakresie władzy wykonawczej prezydent i rząd, wreszcie w obszarze sprawiedliwości niezawisłe sądy.

System, przyjęty w ustawie konstytucyjnej, aczkolwiek odwoływał się do klasycznej zasady trójpodziału władz, znaczną przewagę zapewniał władzy ustawodawczej. Jej dominująca pozycja wynikała z faktu, że konstytucja podporządkowywała jej organa władzy wykonawczej. Prezydenta wybierało Zgromadzenie Narodowe (czyli połączony sejm i senat), natomiast rząd był przed sejmem odpowiedzialny politycznie, bowiem zarówno cała Rada Ministrów, jak też poszczególni ministrowie musieli podawać się do dymisji na każde takie żądanie izby sejmowej. Sejm był w praktyce nierozwiązywalny (teoretycznie przed upływem kadencji mógł dokonać tego prezydent, ale tylko za zgodą kwalifikowanej większości, czyli 3/5, senatu), prezydent zaś nie dysponował nawet wetem ustawodawczym!

Podstawowym zadaniem izb było uchwalanie ustaw. Tylko na tej drodze można było skonstruować budżet państwa, określić stan liczebny wojska i wyznaczyć datę poboru rekruta, nałożyć podatki czy ustalić system monetarny. Kadencja tak sejmu, jak i senatu (który w stosunku do propozycji sejmowych dysponował wetem zawieszającym) miała trwać pięć lat.



Na fotografii z 1902 r. wnętrze budynku Instytutu Aleksandryjsko-Maryjskiego, który był pierwszą siedzibą parlamentu w II RP. Fot.

Władza wykonawcza znajdowała się w rękach prezydenta występującego łącznie z odpowiedzialnymi ministrami. Prezydent, choć dysponował prawem odwoływania gabinetu, samodzielnie mógł mianować jedynie premiera. W praktyce musiał się on jednak liczyć z układem sił w izbie sejmowej, gdyż w sytuacji, gdy wyłoniła się trwała większość sejmowa ze swym przywódcą, jego rola stawała się czysto formalna. Do prezydenta należało również zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi, wyposażony był on w prawo łaski, wreszcie reprezentował państwo na zewnątrz. Za to, co działo się w kraju, odpowiadał natomiast rząd.

Z innych, istotnych postanowień, wymienić warto sankcjonowanie istnienia wyposażonego w szerokie kompetencje samorządu terytorialnego oraz gospodarczego. Zapewnione zostały również, co stanowi o istocie demokracji, swobody obywatelskie. Ich katalog był nader rozległy. Obejmował pełną ochronę wolności i mienia, gwarantował całkowitą równość wobec prawa bez różnicy pochodzenia, narodowości, rasy czy religii, poręczał prawo do swobodnego wyrażania myśli, zapewniał wolność prasy, swobodę zgromadzeń i tworzenia stowarzyszeń, chronił pracę. Mniejszościom narodowym dawał prawo do zachowania narodowości, pielęgnowania języka i odrębnej kultury. Wszystkim obywatelom poręczono też wolność wyznania i sumienia. Obywatel był natomiast zobowiązany do wierności państwu, służby wojskowej oraz poszanowania tak władz, jak i obowiązującego w państwie prawa.

O praktycznej stronie realizacji zasady reprezentacji decydowała ordynacja wyborcza. Konstytucja marcowa stanowiła, że będzie ona konstruowana według zasady pięcioprzymiotnikowości, co oznaczało, iż wybory będą powszechne, równe, tajne, bezpośrednie i proporcjonalne. Ten ostatni element ordynacji sprawiał, iż do parlamentu dostać mogły się i małe, lokalne ugrupowania. Niewątpliwie wpływało to na rozdrobnienie sceny politycznej. Parlament zaś, owa najwyższa reprezentacja narodowa, miał rozwiązywać problemy nie tylko najistotniejsze dla bytu państwa, ale i niezwykle skomplikowane. A że rozstrzygać chciał w praktyce o wszystkim, szybko okres jego przewagi w państwie nazwany został czasem „sejmokracji”.