

USTRÓJ I PRAWO DRUGIEJ RZECZYPOSPOLITEJ

Pod rządami zaborców

Hasło odbudowy własnej, utraconej państwowości to chyba najbardziej nośny, najbardziej trwały element polskiej myśli politycznej w dobie zaborów. Pisał o tym niedawno Stefan Kieniewicz w interesującym szkicu *Wizja Polski niepodległej*, zamieszczonym w poprzednim chronologicznie tomie „Konfrontacji Historycznych”¹¹. Programy czy hasła odbudowy państwa polskiego, działania podejmowane w czasie walk powstańczych stopniowo jednak, wraz z upływem czasu, mogły w coraz mniejszym stopniu nawiązywać zarówno do instytucji przedrozbiorowej Rzeczypospolitej, jak i do jej prawa. Poczynając bowiem od momentu zajęcia ziem polskich przez zaborców, poprzez cały XIX wiek trwał proces włączania ziem polskich w system ustrojowy mocarstw rozbiorowych, tak jak same rozbiory oznaczały kres stanowego jeszcze systemu prawnego Rzeczypospolitej. Państwa zaborcze to — jak pisał Konstanty Grzybowski — monarchie obszarniczo-burżuazyjne¹². Obok funkcji klasowej, realizowanej w stosunku do warstw nieposiadających bez względu na ich narodowość, zbliżała je *sui generis* funkcja dynastyczno-narodowa — utrzymywanie, w interesie narodu

panującego, władzy nad ujarzmionymi obco-plemioncami, przede wszystkim Polakami. Antypolska więc stanowiła istotny czynnik polityki zagranicznej trzech monarchii, przyczyniając się do zachowywania status quo w Europie, do hamowania postępowych przeobrażeń na znacznej części kontynentu.

Wspólne niejako generalne cele i funkcje klasowo-narodowe państw zaborczych nie mogły przesłonić występujących między nimi niezwykle głębokich różnic ustrojowych. Prusy, stanowiące najsilniejszy człon proklamowanej w roku 1871 Rzeszy Niemieckiej, i Austro-Węgry to monarchie konstytucyjne. W pierwszym z owych państw w końcu XIX wieku wprowadzono nowoczesne burżuazyjne ustawodawstwo cywilne, takąż kodyfikację prawa cywilnego, obok innych zunifikowanych kodeksów. Stwarzały one w interesie kapitalistycznych stosunków społeczno-produkcyjnych pewność w obrocie gospodarczym, dawały jednostce prawną gwarancję jej własności oraz innych uprawnień majątkowych i osobowych. W Rzeszy powstały też najdalej idące podówczas w kapitalistycznym świecie normy chroniące robotników, dające im nie spotykane gdzie indziej instytucje zabezpieczenia w razie choroby, inwalidztwa i na starość. Oba wy przed, ogromnymi na ówczesną skalę, sukcesami ruchu socjalistycznego przyniosły, po nieudanej próbie zniszczenia go przy pomocy antysocjalistycznych praw wyjątkowych, dające poważne rezultaty posunięcia, również w dziedzinie zalegalizowania politycznego i zawodowego ruchu robotniczego. Stał się on w Niemczech siłą wielką, mieszącą się wszelako — mimo deklarowania haseł republikańskich, mimo ostrej niekiedy opozycji wobec administracji Rzeszy — w swych zasadniczych działaniach w ramach określonych przez panujący porządek prawny.

Z instytucji owego — jak wówczas mówiono — „państwa prawnego”, z uzyskanych przez niemiecki proletariats zdobywcę korzystano, w określonym wymiarze, również społeczeństwo polskie zaboru pruskiego. Mistyfikująca niewątpliwie w jakimś stopniu rzeczywistość formuła: „Są jeszcze sędziowie w Berlinie” — pozwalała jednak bronić się przed zbyt jawnie antypolskim działaniem administracji. Umożliwiała w atmosferze legalizmu kultywowanie, mimo systematycznych przeszkód, pracy polskich instytucji gospodarczych, społecznych, oświatowych. Z prawa do posiadania własnych, niezależnych organizacji zawodowych, z ustawodawstwa pracy mógł korzystać także robotnik polski, jakkolwiek zdobywcę te jedynie w znikomym stopniu były udziałem proletariatu rolnego, który wśród robotników polskich dominował. Instytucje parlamentarne nie dawały co prawda Polakom możliwości wpływania nie tylko na sprawy cesarstwa czy Prus, ale nawet na losy własnego zaboru. Stały się jednak trybuną, z której rozlegał się, niekiedy donośnie, głos posłów polskich. Najczęściej — dodajmy — był to głos o konserwatywnej tonacji. Posłowie polscy protestowali przeciwko pozbawieniu Polaków ich praw. Proces antypolskich, germanizacyjnych posunięć administracji, sięgający aż po zapoczątkowanie w pierwszych latach XX wieku wywłaszczania Polaków z posiadanej przez nich ziemi — potępionego zresztą przez niemiecką opinię publiczną i ogromną większością głosów przez Reichstag — stanowił jaskrawy wyraz tendencji do odchodzenia władz Rzeszy od dotychczas stosowanych reguł postępowania.

W Galicji, jak i w całym cesarstwie austriackim, obowiązywało jednolite ustawodawstwo cywilne i karne, a także ustawodawstwo ochronne. Ustawodawstwo robotnicze i wynikające z niego instytucje stały wszelako na niższym niż

w Rzeszy poziomie. Mniej sprawna, zarazem jednak i mniej bezwzględna, była administracja. Zasadnicze zmiany nastąpiły zresztą w owym zakresie w dobie autonomii galicyjskiej. Pisał o tym ostatnio Stanisław Grodziski¹³. Autonomia galicyjska, niezależnie od swych klasowych implikacji, przyniosła nie znane w pozostałych zaborach swobody narodowe. Język polski stał się językiem urzędowym w administracji, szkolnictwie, sądownictwie. Powstały warunki do rozwoju polskiej kultury i nauki. Utworzona w Krakowie Akademia Umiejętności stała się centralną instytucją naukową zarówno dla Galicji, jak i dla całej Polski. Uniwersytety w Krakowie i Lwowie, lwowska Szkoła Politechniczna, Akademia Rolnicza w Dublanach, Wyższa Szkoła Lasowa, Akademia Weterynaryjna, Szkoła Sztuk Pięknych w Krakowie oraz konserwatoria w Krakowie i Lwowie — to jedyne polskie wyższe uczelnie tego okresu. Miejscowy aparat administracyjny i samorząd składały się niemal wyłącznie z Polaków. Ani na szczęblu kraju, czyli w Galicji, ani w całej monarchii nie prowadzono działalności skierowanej przeciw polskiemu prawom narodowym. Monarchia Habsburgów to zarazem jedyne z państw zaborczych, w którym Polacy, poprzez szeroki udział w parlamencie i centralnym aparacie administracyjnym, uzyskali możliwość wpływania nie tylko na losy zaboru, ale i całego państwa. Nie można też nie przypomnieć, że tu właśnie legalnie działał — mimo różnorakich utrudnień — ruch socjalistyczny. Tu zrodził się i zyskał bardzo poważne wpływy ruch ludowy.

I wreszcie zabór ostatni. Na jego obszarze instytucje polskie, między innymi w postaci własnej, całkowicie niesuwerennej państwowości, czyli Królestwa Polskiego, zostały po powstaniu styczniowym ostatecznie zdruzgotane. Na ich miejsce wprowadzono administrację rosyjską,

podporządkowaną władzom w Petersburgu, co łączyło się z dążeniem do usuwania wszelkich śladów instytucjonalnych odrębności, rugowaniem Polaków z życia publicznego, brutalną rusyfikacją. Odbывало się to w atmosferze trwającego lat kilkadziesiąt stanu wyjątkowego, nieustannych represji i nadużyć, z których słynął nie kontrolowany aparat administracyjny. Sytuację łagodziło jego powszechne skorumpowanie i znaczna indolencja. Na słabość owego aparatu wpływał fakt, że znaczna część społeczeństwa polskiego w urzędniku rosyjskim widziała wroga siłę, z którą, jeśli to tylko jest możliwe, nie należy wchodzić w jakiegokolwiek stosunki. Postawa ta znalazła swe odbicie w ówczesnej literaturze polskiej. Dla jej znacznej części władza zaborcza po prostu nie istniała.

Poza dziedziną prawa cywilnego, regulowanego w Królestwie przez Kodeks Napoleona, stanowiący znakomitą kodyfikację burżuazyjną o widocznych do dziś ogromnych walorach prawnych, w zaborze rosyjskim obowiązywało ustawodawstwo rosyjskie. Szczególne piętno nosiły przepisy ograniczające różnorakie uprawnienia jednostki. Cały, wprowadzony również na teren Królestwa, polityczny system samodzierżawia opierał się na założeniu, że wszechwładny monarcha — car, najwyższe źródło władzy i prawa, dysponuje osobami i mieniem swych poddanych, którzy dodatkowo winni mu są cześć i posłuszeństwo jako zwierzchnikowi panującego w państwie kościoła — cerkwi prawosławnej. Normy z zakresu prawa pracy tutaj też miały odmienny charakter aniżeli obowiązujące w Rzeszy. Ich funkcja, generalnie rzecz biorąc, sprowadzała się do stworzenia państwowego systemu nadzoru nad robotnikami, w wyraźnej i bezpośredniej niemal symbiozie z klasowym interesem przedsiębiorców. Instytucje ubezpieczeń społecznych — przeciwnie niż w Galicji czy zwłaszcza

w zaborze pruskim — znajdowały się w powi-
jakach.

Ustępstwa dokonane w dobie rewolucji 1905—1907 roku znalazły swój wyraz w ukazie o związkach i stowarzyszeniach, stwarzającym nikłe możliwości istnienia stowarzyszeń i związków, wśród nich organizacji zawodowych. W dobie stołypinowskiej reakcji i w tym zakresie nastąpił poważny regres. Z prawa jawnej — czy może ściśle: tolerowanej — egzystencji korzystali spośród ugrupowań politycznych jedynie realisci, endecy oraz tak zwani postępowi demokraci, a więc siły deklarujące prorosyjskie nastawienie. Nieco lepiej przedstawiała się skala ustępstw w dziedzinie działalności kulturalnej, a konkretnie: edytorskiej. Wobec zelżenia cenzury Warszawa stała się, tak jak kiedyś, czołowym ośrodkiem wydawniczym w kraju, dystansując Kraków i Lwów, nadal jednak dzierżące prymat w publikacjach z zakresu nauk społecznych oraz literatury pięknej, zwłaszcza patriotycznie zaangażowanej, której ukazywanie się napotykało trudności w imperium Romanowów.

Rewolucja doprowadziła do złagodzenia polityki rusyfikacyjnej. Dopuszczono do powstania prywatnego, ściśle należałoby powiedzieć: społecznego, szkolnictwa polskiego na szczeblu podstawowym i średnim, a także załazków wyższego. Zmniejszyło się prześladowanie języka polskiego w życiu publicznym. Ogromne znaczenie miał ukaz tolerancyjny, odchodzący — przy zachowaniu dominującej pozycji prawosławia — od najbardziej brutalnych form prześladowania katolików.

Rewolucja przyniosła wreszcie przeobrażenia w budowie państwa. Rosja stała się, przynajmniej formalnie, monarchią konstytucyjną. Do współudziału w stanowieniu praw została dopuszczona Duma. W owym — jak to określali już ówcześni konstytucjoniści — pseudoparlamencie znaleźli

się również Polacy. O ile wszakże ciała przedstawicielskie w Berlinie i Wiedniu, w szczególności to ostatnie, od końca XIX wieku skupiały reprezentantów wszystkich liczących się nurtów politycznych obu zaborów, o tyle reprezentacja polska w Dumie miała jednostronnie prawicowe oblicze. Oparte bowiem na reakcyjnej ordynacji wybory do owego organu były z reguły bojkotowane przez bardzo poważną część ugrupowań polskich. Specyfikę sytuacji w Królestwie stanowiło to, że obok istniejących, wskazanych wyżej, legalnych sił politycznych przez cały okres po rewolucji działały nadal ugrupowania konspiracyjne. Konspiracja stanowiła nieodłączny element życia politycznego i społecznego w zaborze rosyjskim. Nawet stojąca oficjalnie na płaszczyźnie legalistycznej Narodowa Demokracja posiadała głęboko utajony ośrodek kierowniczy — Ligę Narodową. Pozycja Koła Polskiego w Dumie pod pewnym względem może być porównana z sytuacją reprezentacji polskiej w Berlinie. Ograniczało się ono z reguły do protestów przeciwko dyskryminacyjnej polityce zaborcy. Istniała zarazem głęboka różnica między obu reprezentacjami. Od czasu bowiem rewolucji endecy, co zresztą spowodowało rozłam w Stronnictwie Narodowo-Demokratycznym i Lidze, stali na pozycjach współdziałania z caratem.

Panujące przez czas życia kilku pokoleń stosunki, jakie stworzył zaborca, oczywiście wywierały wpływ na postawy, mentalność, kulturę polityczną i prawną Polaków. Wszelkie pochwone uogólnienia są w tym wypadku niewątpliwie szczególnie ryzykowne. Z innym wszak bagażem doświadczeń i poglądów, z innymi aspiracjami niż chłopci wchodziła pod narzucone rządy zaborcze, niejednorodna rzecz jasna, masa szlachty, którą na pewno jednak łączyła wysoko rozwinięta świadomość narodowa, jak najściślej zresztą związana z poczuciem stanowej dumy z posiadanych przy-

wilejów. Na przeciwnym biegunie lo-
kować należałoby chłopów. I tu wszelako trzeba
wprowadzić istotne uściślenie. Okres reform sta-
nisławowskich, udział w powstaniu kościuszkow-
skim, epopea legionowa to przykładowo tylko
wspomniane zjawiska rzutujące na proces una-
radawiania mas ludowych, nieodłącznie związany
z kształtowaniem się nowoczesnego narodu pol-
skiego. Poświęcił mu wnikliwą monografię Tade-
usz Łepkowski¹⁴.

Generalnie jednak rzecz biorąc, stwierdzić
można, że proces adaptacji Polaków do istniejące-
go reżimu posunął się najdalej w Galicji. Wytwo-
rzyła się tutaj specyficzna mieszanina lojalności
wobec monarchii i cesarza, przywiązania do tra-
dycji i kultury narodowej z legalistycznym po-
szanowaniem dla panującego systemu prawno-
ustrojowego. W jego ramach toczyła się ostra
często walka o utrzymanie przez klasy posiadają-
ce ich przywilejów, i odwrotnie: występowały —
szczególnie wyraźne na wsi — dążenia rewindy-
kacyjne. Stosunkowo chyba najmniej czarowi
czarno-żółtej monarchii ulegała klasa robotnicza.
W zaborze pruskim najbardziej uwidaczniał się
solidaryzm narodowo-religijny, ale zarazem także
rzuciła się w oczy nieustępliwa obrona pozycji
narodowych na wszystkich odcinkach życia społec-
znego. Żadna grupa społeczna, żadna siła poli-
tyczna nie identyfikowała się z państwem zabor-
czym, mimo to każda przestrzegała panującego
porządku prawnego.

W zaborze rosyjskim z kolei następowała
stopniowa dyferencjacja postaw. Widoczną cezu-
rę stanowiły tu lata rewolucji. Od tego też mo-
mentu, chociaż poza nielicznymi grupkami lojali-
stów nikt nie utożsamiał się z rosyjską państwo-
wością, endecy i ci, którzy podczas pierwszej woj-
ny światowej utworzyli wraz z nimi obóz pasy-
wistyczny, zaczęli szukać zbliżenia z caratem.
Klasy posiadające bowiem uznały go za puklerz

przeciwko buntującemu się proletariatu. Rewo-
lucja przyniosła po raz pierwszy na tak szeroko
zakrojoną skalę zderzenie się dążenia chłopu pol-
skiego z porządkiem państwowym zaborcy. Systematycznie usiłowały mu się przeciwstawiać rów-
nież liczne kręgi inteligencji. Nieudolny, skorum-
powany, realizujący także metodami pozaprawny-
mi antypolską politykę aparat administracyjny
był, siłą faktu, najgorszym nauczycielem prawor-
ządności, jakiego można sobie wyobrazić. Nic też
dziwnego, że w konsekwencji na terenie tego za-
boru instytucje prawne traktowano jako obcą
siłę, niezdolną do zagwarantowania czegokolwiek,
a ponadto stanowiącą jeszcze jedno narzędzie cars-
kich represji.

Różnice, o których mowa wyżej, wpływały
w dość wyraźny sposób na odmiennosć postaw,
sposobu działania, a nawet, w jakimś stopniu,
mentalności Polaków, bytujących na obszarach
rozdzielonych granicami państwowymi przez za-
bórców.

W Europie przed pierwszą wojną światową
dominowała wraz z ugruntowaniem się kapitalis-
tycznych stosunków produkcji monarchiczna for-
ma rządów. Republiki to rządzona przez burżu-
azyjnych notabli, stanowiąca Trzecią Republikę,
Francja oraz konserwatywna Szwajcaria. Niepo-
siadający mieli w tych państwach ograniczone
różnymi cenzusami prawa i swobody obywa-
telskie. Pod względem rozległości uprawnień
niewątpliwym prym dzierżyła Rzesza ze swym
ustawodawstwem socjalnym. Z innych państw
na uwagę zasługuje Wielka Brytania, jako mo-
narchia parlamentarna, w której stopniowo i
nie bez oporów ulegały zwiększeniu, poprzez de-
mokratyzację ordynacji wyborczych, prawa szer-
szych kręgów ludności do udziału w życiu parla-
mentarnym. Pozostałe państwa to niemal z regu-
ły monarchie konstytucyjne, o różnym zakresie
uprawnień ciał przedstawicielskich. Konstytucjo-

nalizm bowiem takich młodych państw narodowych, jak Rumunia, Serbia czy Bułgaria, miał na ogół charakter fasadowy. O fasadowości instytucji konstytucyjnych cesarstwa Romanowów już mówiliśmy. Dodać jeszcze trzeba, że znaczna część ludności Europy bytowała nie we własnych państwach narodowych; niektóre kraje, tak jak nasz, były podzielone między obce, wrogie im potęgi. Stosunkowo szerokimi swobodami dysponowały, w bardzo zróżnicowanym stopniu, tylko narody żyjące pod berłem cesarza Franciszka Józefa I.

Na tak rysującym się tle politycznym, przy — jak się wydawało — nikłych nadziejach na zmianę status quo, w warunkach dynamizmu wszystkich mocarstw zaborczych, polskie postulaty i koncepcje ustrojowe miały z reguły mało sprecyzowany charakter. „Na dziś” dążono do demokratyzacji istniejących stosunków politycznych, złagodzenia antypolskiej polityki tam, gdzie była ona prowadzona. Wizja niepodległego państwa rysowała się bardzo mgliście. Jedyne znaczący wyjątek stanowił program paryski Polskiej Partii Socjalistycznej z 1892 roku. Sformułowano w nim koncepcje postępowego oblicza przyszłego niepodległego państwa jako republiki opartej na szeroko zakrojonych reformach społecznych i instytucjach parlamentarnych, o ustroju z elementami demokracji bezpośredniej i z rozwiniętym katalogiem praw politycznych oraz socjalnych służących masom pracującym.

Warto wskazać, że w codziennej praktyce okresu poprzedzającego wybuch pierwszej wojny światowej funkcjonowały zespoły instytucji stanowiących, oczywiście jeszcze w fazie embrionalnej, urządzenia mającego niebawem powstać niepodległego państwa polskiego. Była to infrastruktura naukowa. Drugą taką formę stanowił kształtujący się w ostatnich latach pokoju polski ruch wojskowy. W niektórych swoich formacjach

uważał się on wprost za ośrodek przygotowywania kadr dla armii przyszłego niepodległego państwa polskiego.

**Powstawanie polskiego aparatu państwowego
w latach pierwszej wojny światowej. Koncepcje
ustrojowe**

Niepowodzenie podjętych na początku wojny planów powstańczych Józefa Piłsudskiego spowodowało, że próba samodzielnego, niezależnego w znacznym stopniu od Austro-Węgier, tworzenia armii polskiej oraz wyłonienia centralnego ośrodka władzy zakończyła się powołaniem Legionów Polskich, jako formacji posiłkowej armii austriackiej, i galicyjskiego Naczelnego Komitetu Narodowego, któremu nie udało się jednak nigdy rozciągnąć władzy na okupowane przez Austriaków i Niemców Królestwo Kongresowe.

Państwa centralne, zajmując w 1915 roku ziemie zaboru rosyjskiego, znalazły się na obszarze, gdzie wskutek ewakuacji dotychczasowego aparatu administracyjnego władza cywilna, poza niektórymi ogniwami szczebla podstawowego, nie istniała. Czynniki ten zmusił okupantów do wzmocnienia kompetencji gmin i zarazem do rozbudowy — w imię realizacji własnych celów, przede wszystkim gospodarczych — a ściśle: do stworzenia, lokalnych ogniw samorządowych. Nie ma potrzeby przypominania tu przyczyn, które doprowadziły do ogłoszenia tak zwanego aktu 5 listopada 1916 roku. Kwestią tą zajął się między innymi Janusz Pajewski¹⁵. W związku z wykonywaniem postanowień tego aktu powstała Tymczasowa Rada Stanu. Instytucja ta miała niejako dwojaki charakter. Stanowiła organ doradczo-opiniotwórczy okupantów o znikomym rzeczywistym kompetencjach. Była jednak zarazem, w postaci załączkowej, zespołem polskich — utworzonych po raz pierwszy od czasów Aleksandra Wielo-

polskiego — centralnych wyspecjalizowanych organów administracyjnych, wprawdzie pozbawionych możliwości bieżącego działania, ale prowadzących za to dynamicznie pomyślane prace projektodawczo-koncepcyjne. Kwestie te przedstawiłem szczegółowiej w jednej z moich książek¹⁶.

Najbardziej głośne stały się podjęte przez Tymczasową Radę Stanu prace konstytucyjne. Przyniosły one projekt konstytucji Królestwa Polskiego, mieszczący się w ramach wytyczonych przez akt 5 listopada. Projekt uwzględniał niejasną sytuację, w jakiej znajdował się okupowany obszar. Dochodził do tego niezwykle istotny czynnik: jednoznacznie konserwatywne poglądy autorów projektu. Stąd teksty opracowane przez Tymczasową Radę Stanu, nawiązując — z reguły werbalnie — do nielicznych dawnych instytucji polskich, za wzorzec ustrojowy uznawały monarchię konstytucyjną o silnej władzy panującego, daleko idących uprawnieniach izby wyższej, stanowiącej prostą reprezentację klas posiadających, przede wszystkim ziemiaństwa, niewielkich kompetencjach wybieranego w sposób najbardziej demokratyczny sejm, silnej administracji i znacznym skracaniu praw i swobód jednostki. Był to więc wzorzec nawiązujący do elementów feudalnych w ustroju mocarstw centralnych, przy całkowitym niemal pominięciu istniejących w obu państwach urządzeń demokratycznych.

Rewolucja lutowa 1917 roku w Rosji przyniosła załamanie się koncepcji Tymczasowej Rady Stanu. Spowodowała zarazem zmianę orientacji ugrupowań lewicy niepodległościowej, współdziałających dotąd z aktywistami. Przeszły one stopniowo do działań zarówno przeciw okupantom, jak i przeciw związanym z nimi siłom konserwatywnym. W sierpniu 1917 roku Tymczasowa Rada Stanu podała się do dymisji. Pozostały jednak powołane przez nią departamenty. Dwa z nich osiągnęły spektakularny sukces. Powstały bowiem,

niezależne w zakresie swych kompetencji od okupantów, polskie organizacje sądownictwa i szkolnictwa. Tworzono je, opierając się na wzorcach współczesnych.

Reorientacja postaw politycznych lewicy niepodległościowej łączyła się z zainicjowanym przez Piłsudskiego kryzysem przysięgowym. W jego wyniku Legiony przestały istnieć, tracąc szanse bezpośredniego przekształcenia się w jedną z formacji armii niepodległego państwa. Podobny los spotkał zresztą, nieco później, korpusy wojsk polskich wydzielone po powstaniu Rządu Tymczasowego z armii rosyjskiej.

Pewna swoboda działania, jaką w wyniku upadku caratu uzyskały w sprawie polskiej mocarstwa zachodnie, spowodowała, że utworzony w Lozannie w sierpniu 1917 roku, a następnie działający w Paryżu Komitet Narodowy Polski — pracujący pod przewodnictwem Romana Dmowskiego — uznany został przez państwa koalicji za oficjalną organizację polską o niektórych atrybutach rządu emigracyjnego. Z Komitetu w prostej linii wywodziły się polskie placówki dyplomatyczne w najważniejszych dla naszej ówczesnej polityki zagranicznej stolicach: Paryżu i Londynie, polska delegacja na konferencję pokojową w Wersalu i w części przynajmniej ministerstwo spraw zagranicznych. Zorganizowana podówczas we Francji Armia Polska, pod dowództwem generała Louisa Archinarda, a następnie generała Józefa Hallera, stała się w konsekwencji jedyną — poza istniejącą w okupowanym Królestwie szkieletową Polską Siłą Zbrojną — wielką polską jednostką wojskową pierwszej wojny światowej, w całości wcieloną do budowanego po odzyskaniu niepodległości wojska polskiego.

Po dymisji Tymczasowej Rady Stanu, zgodnie z postanowieniami patentu z 12 września 1917 roku okupanci, w porozumieniu z siłami prawicy aktywistycznej, powołali do życia Radę

Regencyjną, mającą w granicach określonych przez państwa centralne wykonywać „najwyższą władzę państwową”¹⁷. Akty rządowe Rada kontrasygnował, odpowiedzialny przed nią, prezydent ministrów, mianowany za zgodą mocarstw okupacyjnych. Władzę prawodawczą sprawowała Rada przy współudziale Rady Stanu. Dekret z 3 stycznia 1918 roku o tymczasowej organizacji władz naczelných określił zasady działania rady ministrów, to jest naczelnego organu zbiorowego tworzącego rząd, złożonego z ministrów pod przewodnictwem prezydenta ministrów. Jednocześnie każdy z nich stanowił w wyznaczonym mu zakresie naczelną władzę państwową.

Dekret z 3 stycznia przyjmował zasadę rzeczowego podziału kompetencji między poszczególnych ministrów. Ustalał następującą strukturę ministerstw: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, skarbu, oświaty i wyznań, rolnictwa i dóbr koronnych, przemysłu i handlu, opieki społecznej i ochrony pracy, aprowizacji. Przy prezydencie ministrów funkcjonowały: Departament Spraw Politycznych (odpowiednik ministerstwa spraw zagranicznych) oraz Komisja Wojskowa (odpowiednik ministerstwa spraw wojskowych). Powołanie przez Radę Regencyjną pierwszego gabinetu (na jego czele stanął aktywistyczny polityk i historyk Jan Kucharzewski) oznaczało kolejną fazę budowania polskiego centralnego aparatu administracyjnego.

Ustawa Rady Regencyjnej z 4 lutego 1918 roku określiła skład i szczegółowe kompetencje Rady Stanu. Tworzyło ją 110 członków: 12 wrylistów (w tym 9 przedstawicieli kleru różnych wyznań), 55 osób wybieranych przez samorządy powiatowe i miejskie, wreszcie 43 osoby mianowane przez samą Radę Regencyjną na wniosek prezydenta ministrów. Do kompetencji tego ciała, powoływanego według sposobu praktykowanego w monarchiach konstytucyjnych w odniesieniu

do izby wyższej, należeć miało przede wszystkim uchwalenie projektu konstytucji. W samej ustawie dotyczącej utworzenia Rady Stanu, zgodnie z postanowieniami aktu 5 listopada, oraz stosownie do monarchicznych koncepcji Rady Regencyjnej i stojącej za nią prawicy przesądzono zasadnicze elementy ustrojowe państwa. Miała to być monarchia konstytucyjna o dwuizbowym ciele przedstawicielskim.

Rada Stanu została zwołana w czerwcu 1918 roku. W składzie jej dominowali konserwatywnie nastawieni aktywiści. Ugrupowania lewicy niepodległościowej, przede wszystkim Polska Partia Socjalistyczna, Polskie Stronnictwo Ludowe w Królestwie oraz Narodowy Związek Robotniczy, zbojkotowały prace Rady. Występowała przeciw niej lewica rewolucyjna, nastawiająca się podówczas na zwycięstwo rewolucji socjalistycznej w całej Europie.

Nie tu miejsce na przypomnienie przebiegu wydarzeń w przełomowym dla sprawy polskiej okresie pierwszej wojny światowej. Kwestie te omówił już Tadeusz Jędruszcak. Wskazać jednak trzeba, że w momencie gdy rząd niemiecki podjął próbę rokowań, opartych na 14 punktach orędzia Wilsona, z mocarstwami koalicji i zadeklarował przekształcenie Rzeszy w monarchię parlamentarną, Rada Regencyjna 7 października 1918 roku oficjalnie zerwała dotychczasową zależność od okupantów, nawiązując tym do swego protestu ogłoszonego 13 lutego 1918 roku — przeciw decyzjom terytorialnym układu pokojowego między państwami centralnymi a tak zwaną Ukrainą Nadnieprzańską. Jednocześnie postanowiła rozwiązać Radę Stanu i powołać rząd „złożony z przedstawicieli najszerszych warstw narodu i kierunków politycznych”¹⁸. Zadaniem owego rządu miało być opracowanie demokratycznej ordynacji wyborczej do sejmu. Sejm z kolei ustaliłby zasady ustroju państwa. Rada Regencyjna deklarowała przy tym

przekazanie swych dotychczasowych uprawnień określonej przez sejm zwierzchniej władzy państwowej.

Podjęte przez Radę Regencyjną próby sprawowania kierownictwa nad procesem kształtowania się odradzającego się państwa polskiego nie przyniosły rezultatów. Również Komitetowi Narodowemu Polskiemu nie udało się wywrzeć bezpośredniego wpływu na oblicze ustrojowe Polski, mimo bezspornych atutów, jakimi dysponował, mianowicie — bezpośrednich kontaktów ze zwyciężskimi mocarstwami koalicji oraz własnej siły wojskowej. Czołowy przywódca Narodowej Demokracji Roman Dmowski zdawał sobie sprawę, że w warunkach listopada 1918 roku jego stronnictwo oraz Komitet Narodowy Polski nie powinny bezpośrednio sięgać po władzę. Współdziałaniu z endecją sprzeciwiało się wyraźnie najbardziej dynamiczne ugrupowanie lewicy niepodległościowej, Polska Partia Socjalistyczna. Jak się wydaje, rozumiała ona w tym momencie nie skrytalizowane nawet w pełni nastroje szerokich mas, łączących dążenia niepodległościowe z pragnieniami przemian o charakterze społecznym. Znałe stanowisko, jakie Demokracja Narodowa zajmowała w tej materii, oznaczało wyraźne zaprzeczenie konieczności dokonania takich przemian.

Polska Partia Socjalistyczna na swym ostatnim konspiracyjnym zjeździe, we wrześniu 1918 roku, przyjęła postulat bezpośredniej walki o budowę niepodległej Polski jako demokratycznej republiki, zgodnie z założeniami programu paryskiego. Wówczas też ostatecznie wytyczono założenia współpracy z Polskim Stronnictwem Ludowym w Królestwie, lewicowo nastawionymi grupami inteligentnymi oraz kręgami piłsudczykowskimi, stojącymi w omawianym okresie na demokratycznych pozycjach. Ścisłe współdziałanie ugrupowań lewicy niepodległościowej miało już zresztą miejsce w łonie konspiracyjnej Polskiej Organizacji

Wojskowej. Ostateczne decyzje o utworzeniu polskiego rządu w Lublinie zapadły na tajnym zebraniu w Warszawie 1 listopada 1918 roku. Uczestniczyli w nim działacze lewicy niepodległościowej oraz członkowie Konwentu, niejawnego kierowniczego zespołu piłsudczyków, powołanego po aresztowaniu przez Niemców komendanta 1. brygady Legionów Polskich.

Powstanie centralnego ośrodka władzy niepodległej Polski

W nocy z 6 na 7 listopada 1918 roku w uwolnionym już od okupacji austriackiej Lublinie utworzono, w drodze swego rodzaju zamachu stanu skierowanego przeciwko funkcjonującym w mieście lokalnym organom ustanowionym przez Radę Regencyjną, Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej. Stał na jego czele Ignacy Daszyński, jeden z przywódców galicyjskich Polskiej Partii Socjalno-Demokratycznej.

Manifest rządu lubelskiego wzywał do walki o likwidację okupacji niemieckiej i o zjednoczenie wszystkich ziem polskich w niepodległym państwie. Proklamował ustrój republikański w Polsce, zapowiadał szybkie zwołanie demokratycznie wybranego sejmu, który stać się miał najwyższą władzą. Głosił natychmiastowe wprowadzenie swobód obywatelskich i proklamował ośmiogodzinny dzień pracy, przy czym ta ostatnia decyzja była zbieżna z przyjętym dzień wcześniej postanowieniem pierwszej na ziemiach polskich, utworzonej 5 listopada, lubelskiej Rady Delegatów Robotniczych. Manifest głosił też konieczność zasadniczej modyfikacji, na drodze parlamentarnej, kapitalistycznych stosunków produkcji oraz wprowadzenie szeroko rozbudowanego ustawodawstwa socjalnego. Rząd wnieść miał pod obrady sejmu projekty aktów prawnych przewidujących przy-

musowe wywłaszczenie wielkich posiadaczy ziemskich, upaństwowienie kopalń węgla i soli, przemysłu naftowego, komunikacji, ustalenie zasad udziału robotników w zarządzaniu przedsiębiorstwami nieupaństwowionymi, wprowadzenie praw o ochronie pracy, ubezpieczeń na wypadek bezrobocia i na starość oraz powszechnego, obowiązkowego, bezpłatnego, świeckiego nauczania. Manifest stanowił wyraz najradykałniejszych, nierewolucyjnych rządowych koncepcji politycznych sformułowanych w międzywojennym dwudziestoleciu. Jednoznacznie deklarował demokratyczno-republikański charakter rodzącego się państwa. Rysował program społeczno-gospodarczej modyfikacji istniejącego ustroju. Na tym przede wszystkim polegała doniosłość wydarzeń, które nastąpiły wtedy w Lublinie.

Mniejsze bowiem znaczenie miała konkretna działalność rządu. Nie dysponował on centralnym aparatem wykonawczym, opierając się w czasie swej kilkudniowej egzystencji na terenowych komisarzach ludowych, a przede wszystkim na miejscowych oddziałach Polskiej Organizacji Wojskowej. Rozstrzygające natomiast było to, że pierwszy faktycznie niezależny od czynników zewnętrznych centralny ośrodek polityczny odradzającego się państwa decyzjami swymi przesądzał kształt ustrojowy Polski w postaci najbardziej postępowej w warunkach kapitalistycznych. Zwracał na to uwagę — już z pewnej perspektywy — wybitny teoretyk socjalistyczny Mieczysław Niedziałkowski, gdy pisał: „[...] Tymczasowy Rząd Ludowy [...] skierował stanowczo, po męsku, nieodwołalnie, budownictwo państwowe na szlak demokracji, ściśle mówiąc, demokracji parlamentarnej. W Lublinie, w dniu 7 listopada 1918 roku, zadano cios śmiertelny komunizmowi w Polsce”¹⁹.

Dochodzimy w ten sposób do drugiego, klasowego aspektu sprawy. Niezależnie od głębokich różnic, jakie w kwestii ustroju politycznego i za-

kresu reform społecznych istniały w dniach Listopada między Radą Regencyjną, endecją i Komitetem Narodowym Polskim a siłami lewicy niepodległościowej, łączyło je dążenie do odbudowy niepodległej Polski, zjednoczonej z ziem należących dotąd do trzech mocarstw rozbiorczych, jako państwa o kapitalistycznym obliczu społecznym.

Całkowicie odmienną wizję przyszłości miał wówczas, jak wiadomo, ruch rewolucyjny: Socjaldemokracja Królestwa Polskiego i Litwy oraz Polska Partia Socjalistyczna-Lewica. Uważały one, że zadaniem chwili jest walka o zwycięstwo powszechnej rewolucji socjalistycznej, której pierwszy etap stanowiła rewolucja w Rosji; z celami tej rewolucji całkowicie się utożsamiano sądząc, że — przynajmniej przejściowo — proletariát polski znajdzie realizację swych aspiracji klasowych w ramach wspólnej z proletariatem dawnego imperium Romanowów państwowości. Teoretycy SDKPiL uważali przy tym, iż dopiero po zwycięstwie powszechnej rewolucji, wraz z obaleniem politycznej władzy klas posiadających, powstaną możliwości wszechstronnego rozwoju społeczeństw, w tym także nieskrępowanego rozwoju narodowego, do której to zresztą kwestii — zgodnie z dotychczasową praktyką SDKPiL — ruch rewolucyjny nie przywiązywał większego znaczenia. W praktyce też sprzeciwiał się tworzeniu organów niepodległego państwa, traktując jego powstawanie jako przejaw „imperializmu polskiego”. Koncepcja ta, rozmiijając się z coraz silniej manifestowanymi dążeniami najszerszych mas ludowych, nie sprawdziła się w dalszym biegu wydarzeń.

Rząd lubelski ogłosił w Manifestie pozbawienie Rady Regencyjnej sprawowanych przez nią funkcji. Nie wpłynęło to w rzeczywistości na istnienie Rady i podporządkowanego jej prowizorycznego gabinetu urzędniczego. Stanisław Ku-

trzeba pisał: „Rada Regencyjna bezsilna, nie mogła wystąpić przeciw rządowi lubelskiemu, ale i on też siły nie miał, by Radę obalić”²⁰.

Ani Radzie, ani rządowi lubelskiemu nie podporządkował się trzeci poważniejszy ośrodek polityczno-administracyjny: Polska Komisja Likwidacyjna w Krakowie. Komisja nie miała co prawda ambicji odegrania roli ogólnopolskiej. Objęła, z pewnymi zresztą trudnościami, władzę w Galicji na zachód od Sanu. W Komisji decydujące wpływy mieli przedstawiciele Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast” z Wincentym Witosem na czele, socjaliści z Jędrzejem Moraczewskim, wreszcie endecja. Może wzbudzić zdziwienie, że socjaliści, politycznie popierający rząd lubelski, nie zaangażowali się, aby spowodować zmianę stanowiska Komisji. Za rządem opowiedziała się posiadająca lokalne znaczenie Rada Robotnicza w Przemyślu oraz tak zwana Republika Tarnobrzaska.

Tymczasem trwały rozmowy między endekami a Witosem, który przybywszy do Lublina, nie zdecydował się ostatecznie wejść do rządu z Daszyńskim na czele. Rozmowy te miały doprowadzić do koncepcji powołania nowego centralnego ośrodka władzy: Rządu Narodowego, z prowizoryczną siedzibą w Krakowie²¹.

Rewolucja w Niemczech i podpisanie 11 listopada 1918 roku rozejmu wywarły istotny wpływ na sytuację w Polsce. Do Warszawy powrócił z Magdeburga brygadier Piłsudski. Równocześnie rozpoczęło się w Królestwie rozbrajanie Niemców. Pozycja Piłsudskiego była silna. Warto przypomnieć, że szef Polskiej Organizacji Wojskowej, pułkownik Edward Rydz-Śmigły, wszedł do rządu lubelskiego, co wyraźnie wskazano w Manifestie, jako zastępca uwięzionego brygadiera. Jego zwolnienia żądała Rada Regencyjna, a w akcie nominacyjnym gabinetu Józefa Świeżyńskiego

go — jak wiadomo, jednego z czołowych przywódców endecji przebywających w kraju — znalazło się stwierdzenie, że funkcja ministra wojny powierzona została Piłsudskiemu. Nazajutrz po powrocie podporządkował mu się, zresztą nie bez oporu, rząd lubelski. Tegoż dnia, 11 listopada, Rada Regencyjna przekazała Piłsudskiemu naczelne dowództwo podległej jej formalnie Polskiej Siły Zbrojnej, a trzy dni później złożyła na jego ręce pełnię władzy, zastrzegając, by przekazał ją przyszłemu rządowi narodowemu. Tego samego dnia wydany został dokument zatytułowany „Dekret”, podpisany przez Piłsudskiego, nie zawierający jednak określenia funkcji, jaką tenże sprawował.

W dekrete z 14 listopada wytyczone zostały zasadnicze elementy ustroju politycznego państwa. Piłsudski stwierdzał, że w trakcie rozmów z przywódcami politycznymi — wzięli w nich udział reprezentanci wszystkich poważniejszych działających w kraju ugrupowań — „przeważająca większość doradzała utworzenie rządu nie tylko na podstawach demokratycznych, ale i z wybitnym udziałem przedstawicieli ludu wiejskiego i miejskiego. Licząc się z potężnymi prądami, zwyciężającymi dzisiaj na Zachodzie i Wschodzie Europy, zdecydowałem się zamianować prezydentem gabinetu pana pośła Ignacego Daszyńskiego [...]”²².

Jak uzgodniono, w nowym gabinecie obok przedstawicieli stronnictw ludowych, które miały mu nadać oblicze polityczne, znajdą się również fachowcy, ludzie zbliżeni poglądami do sił bardziej umiarkowanych. Rząd — tu wracano w stanowczej formie do stwierdzeń Manifestu lubelskiego — ma charakter prowizoryczny, co umożliwia mu przeprowadzenie głębokich zmian społecznych. Dekret zapowiadał zwołanie sejmu w ciągu kilku miesięcy. Jednocześnie, nawiązując do decyzji z Lublina, określał niepodległą Polskę jako republikę. Wykonując dekret z 14 listopada,

Piłsudski 22 listopada zatwierdził opracowany przez rząd (stał na jego czele ostatecznie Moraczewski) „Dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej”. Do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego Piłsudski, jako tymczasowy Naczelnik Państwa, obejmował najwyższą władzę w Republice Polskiej. Naczelnik Państwa — tytuł ten nawiązywał do demokratycznej tradycji powstania kościuszkowskiego — mianował i odwoływał gabinet oraz zatwierdzał opracowane przezeń akty ustawodawcze. Traciły one moc w razie niezatwierdzenia ich przez sejm.

Wydanie dekretu z 22 listopada traktować można jako zamknięcie wstępnego etapu budowania podstaw ustrojowych niepodległego państwa. W Warszawie, historycznej stolicy Polski, powstał centralny ośrodek władzy odrodzonej Rzeczypospolitej. Jego kompetencje rozciągały się na cały oswobodzony obszar Królestwa i zaboru austriackiego. Podporządkowały mu się krakowska Polska Komisja Likwidacyjna oraz istniejąca we Lwowie, po usunięciu stamtąd organów proklamowanej 1 listopada 1918 roku Zachodnioukraińskiej Republiki Ludowej, Tymczasowa Komisja Rządząca. Ukonstytuowane w Warszawie władze uznała również Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego.

Z faktem istnienia ośrodka władzy państwowej w Warszawie musiała się liczyć zwalczająca rząd z przyczyn politycznych prawica oraz nie utrzymujący z nim stosunków Komitet Narodowy Polski. Ostatecznie już w styczniu 1919 roku nastąpił kompromis. Piłsudski zachował funkcje tymczasowego Naczelnika Państwa i naczelnego wodza. Powołano nowy rząd, o bardziej prawidłowym obliczu, z Ignacym Paderewskim na czele; znaleźli się w nim przedstawiciele zaboru pruskiego. Komitet Narodowy Polski został przekształcony w delegację polską na konferencję pokojową

w Paryżu, przy czym delegaci Dmowski i Paderewski uzyskali daleko idącą swobodę działania. Porozumienie to otworzyło drogę do oficjalnego, dyplomatycznego uznania niepodległości Polski. Uznanie to wobec rządu zadeklarowały w listopadzie 1918 roku jedynie Niemcy i Rosja Radziecka.

Dnia 27 grudnia 1918 roku rozpoczął się, w wyniku wybuchu powstania w Poznaniu, proces oswobodzania ziem zaboru pruskiego. Władzę objął tu, jako organ prowizoryczny, zdominowany przez endeków Komisariat Naczelnej Rady Ludowej. Stworzył on sieć tymczasowych organów administracyjnych. Rozwinął też działalność ustawodawczą. Komisariat, wychodząc z założenia, że do czasu traktatu pokojowego oswobodzone obszary Wielkopolski są formalnie częścią Rzeszy, utrzymywał odrębność tej dzielnicy od reszty ziem Polski. Nie podporządkował się również, poza podległością wojskową, władzom centralnym. O postawie tej decydowała między innymi niechęć do zbyt radykalnie, zdaniem władz poznańskich, nastawionej Kongresówki.

Na strukturę ustrojową państwa, na jego oblicze polityczne wywarła ogromny wpływ aktywizacja mas, także tych sił, które znajdowały się pod oddziaływaniem ruchu rewolucyjnego: utworzonej w grudniu 1918 roku Komunistycznej Partii Robotniczej Polski.

Radykalizacja robotników i chłopów oddziaływała też na siły lewicy niepodległościowej. Wpłynęły one na ukształtowanie się demokratycznego oblicza politycznego państwa, na republikańską formę rządów, szybkie zwołanie sejmu, demokratyzację rządu. Polska jako pierwsza z nowo powstałych bądź odradzających się państw zadeklarowała się jako republika. Pierwsza spośród tych państw przeprowadziła demokratyczne wybory do parlamentu i stworzyła podstawy pod nowoczesne, postępowe ustawodawstwo robotnicze.

Jednocześnie istniała i druga, przysłowiowa strona medalu. Główne zręby centralnego i terenowego aparatu administracyjnego, jego struktura i kompetencje zostały w zasadzie ukształtowane pod auspicjami Rady Regencyjnej. Choć w aparacie państwowym znaleźli się, jakkolwiek w znacznej mniejszości, ludzie związani z lewicą niepodległościową, decydujący wpływ wywierali zwolennicy prawicy społecznej. To samo powiedzieć można o korpusie oficerskim. Dominowali w nim początkowo oficerowie-Polacy z byłych armii zaborczych, wrogo nastawieni do wszystkiego, co kojarzyło im się z rewolucją. Aparat państwowy niepodległej Polski, mimo że w porównaniu z aparatem państwowym zaborców ogromnie zdemokratyzowany, nastawiony patriotycznie (choć trzeba dodać, iż był to często patriotyzm w tradycyjnym rozumieniu tego słowa), służył ugruntowaniu kapitalistycznych stosunków społecznych i niejednokrotnie przeciwstawiał się podejmowanym przez siły postępowe dążeniom reformatorskim, widząc w nich rzekome uleganie nastrojom rewolucyjnym. Aparat ten w imię ciąsno pojętej obrony polskich interesów narodowych zajmował też niejednokrotnie pozycję wrogie wobec słusznych postulatów mniejszości narodowych, przyczyniając się do pogłębiania konfliktów szkodliwych dla Polski.

Aparat ten stanowił nieraz hamulec na drodze niezbędnego dla państwa procesu demokratyzacji.

Wzrost wpływu sił prawicowych uzewnętrznił się szczególnie wyraźnie w zmuszeniu Komunistycznej Partii Robotniczej Polski (wykorzystano w tym celu ogłoszenie przez partię bojkotu wyborów do Sejmu Ustawodawczego i deklarowaną jawnie wrogość wobec państwa) do podjęcia w początkach 1919 roku działalności konspiracyjnej. Prześladowania ruchu komunistycznego, mające miejsce również w niektórych innych państwach kapitalistycznych, poważnie ograniczając

prawo koalicji stanowiły jeden z najjaskrawszych przejawów łamania obowiązujących w demokratycznych państwach burżuazyjnych praw i swobód obywatelskich. Ugrupowania stojące na płaszczyźnie akceptacji istniejącego kształtu politycznego państwa, kapitalistycznych stosunków społecznych lub głoszące hasło ich reformistycznych przeobrażeń nie trafiały na ogół na utrudnienia.

Odzyskanie niepodległości, dając impuls do ogromnego wzmożenia życia politycznego, przyczyniło się do powstania masowych związków zawodowych. Dekret tymczasowego Naczelnika Państwa z 8 lutego 1919 roku przewidywał, że do założenia związku wystarczy zarejestrowanie go w ogniwach zorganizowanej podówczas inspekcji pracy. Swoboda tworzenia i działania związków zawodowych stanowiła jedną z poważnych zdobyczy proletariatu. Związki stały się organizacją masową, liczącą w roku 1919 około miliona członków. Dominowały związki klasowe, znajdujące się przede wszystkim pod wpływami PPS, a w małym stopniu KPRP. Drugą co do liczebności grupę stanowiły związki tak zwane polskie, prowadzące politykę wroga na ogół wobec lewicy, trzecią zaś, stosunkowo mniej liczną, również zorientowaną prawicowo związki chrześcijańskie. Związki zawodowe wywalczyły sobie znaczne uprawnienia w zakresie wpływania na wysokość wynagrodzenia robotników, a także na warunki ich pracy. Często uciekały się do strajku, jako sposobu obrony praw robotniczych. Nierzadko zdarzało się, że strajki wybuchające w okresie wojny polsko-radzieckiej likwidowano siłą. Tak było w czasie, gdy zaprzestali pracy robotnicy rolni jesienią 1919 roku. Aresztowano wówczas — maksimum na trzy miesiące — 4750 robotników i działaczy związkowych, a wiele oddziałów związków zawodowych zamknięto. Jedynie zdecydowana postawa związków klasowych i akcja na forum

sejmu ochroniła robotników rolnych przed utratą prawa koalicji.

Głównie w trybie dekretów, zainicjowanych przez rząd Moraczewskiego, wydano szereg przepisów z zakresu prawa pracy, stawiających w tej dziedzinie ustawodawstwo polskie w czołówce państw kapitalistycznych. Unormowano czas pracy i wprowadzono tak zwaną angielską sobotę. Zorganizowano ubezpieczenia na wypadek choroby, tworząc sieć Kas Chorych, instytucji ubezpieczeniowych kierowanych samorządnie z udziałem przedstawicieli robotników. Postępowy charakter miał dekret o inspekcji pracy. Rozwijać się zaczęły zbiorowe układy pracy, w szczególności w rolnictwie. Rozbudowano i zdemokratyzowano samorząd terytorialny.

Powstały nie znane dotąd możliwości rozwoju ruchu wydawniczego, prasy i publikacji nieperiodycznych. W bardzo poważnym stopniu ograniczono cenzurę. Ze zdobyczy tych korzystali również ugrupowania chłopskie i robotnicze. Swobody wypowiedzi pozbawiono jednak ruch komunistyczny. Został on zmuszony do stworzenia systemu konspiracyjnego prasy i publikacji. Jej kolportaż był ścigany. Wydawcom, a nawet czytelnikom groziły sankcje prawne.

Spory w Sejmie Ustawodawczym o kształt ustrojowy państwa

Dnia 28 listopada 1918 roku określono zasady sejmowej ordynacji wyborczej. Jak się później okazało, jej generalne założenia obowiązywały w Polsce przez kilkanaście lat. Wybory były tak zwane pięcioprzymiotnikowe: powszechne, równe, tajne, bezpośrednie i proporcjonalne. W stosunku do stanu istniejącego dotąd na ziemiach polskich, zwłaszcza w dawnym zaborze rosyjskim, nowe zasady prawa wyborczego ozna-

czały ogromny postęp. Prawo głosu uzyskały po raz pierwszy kobiety. Decyzją tą Polska wyprzedziła wiele ówczesnych demokratycznych państw kapitalistycznych, wśród nich Francję. Ordynacja wyborcza dawała możliwość wyłonienia względnie wiernej reprezentacji nurtów politycznych istniejących w społeczeństwie. Stworzono bowiem dużą łatwość zgłaszania list wyborczych. Zgodnie z istniejącą w innych państwach demokratycznych praktyką listy te wystawiane były przez poszczególne ugrupowania, dla których wybory stawiały się weryfikacją ich znaczenia w społeczeństwie.

Nie należy zapominać, że na postawy i decyzje wyborców wywierał wpływ, często w sposób przez nich nawet nie uświadamiany, panujący ustrój społeczny. Na korzyść istniejącego status quo oddziaływał cały system wychowawczy, od szkoły poczynając, wpływał Kościół katolicki, wrogi podówczas wszelkim prądom postępowym. Ugrupowania lewicowe napotykały niejednokrotnie, zwłaszcza na prowincji, utrudnienia ze strony aparatu administracyjnego, który agitację traktował jako działalność antypaństwową, w hasłach zaś reform widział wezwanie do rewolucji. Z przeszkodami tego typu nie spotykały się wówczas siły prawicowe. Powiązania z klasami posiadającymi dawały im znaczne środki materialne, ułatwiające pozyskiwanie sobie wyborców.

Ugrupowania prawicy mimo to obawiały się wyborczej konfrontacji. Stąd ich dążenie do odłożenia głosowania na dalszą przyszłość, zastąpienia sejmowi Naczelną Radą Narodu Polskiego, składającą się z przedstawicieli stronnictw, delegowanych na zasadzie porozumienia między nimi. Wyborom przeciwstawił się Komitet Narodowy Polski i Komisariat Naczelnej Rady Ludowej.

Dochodzimy w ten sposób do czynnika odróżniającego sytuację w Polsce od stosunków

istniejących na przykład w Niemczech. Tam, w warunkach znacznej siły ruchu rewolucyjnego, wybory parlamentarne stanowiły alternatywę hasła: „Cała władza w ręce rad”. W Polsce ruch komunistyczny był słaby, jego możliwości oddziaływania niezbyt duże. Demokratycznie wybrany, kontrolujący administrację, parlament stanowić mógł zagrożenie pozycji klas posiadających i sfer klerykalnych. Republika parlamentarna dawała, w granicach kapitalistycznych stosunków społeczno-politycznych, możliwość wpływania na sprawy państwowe przedstawicielom robotników i chłopów oraz możliwość obrony ich interesów. Parlament stać się miał organem symbolizującym jedność i suwerenność państwa, jego integrację. Nie oznacza to zarazem, by nie stawał się tarczą przeciw groźbie, często zresztą z przyczyn taktycznych wyolbrzymianej, rewolucji socjalistycznej.

Pierwsze w niepodległej Polsce wybory parlamentarne odbyły się 20 stycznia 1919 roku. Przyniosły one, wbrew oczekiwaniom, poważny sukces prawicy zblokowanej wokół endecji. Mimo znacznej płynności układu politycznego w sejmie, prawica i współdziałające z nią w podstawowych kwestiach ugrupowania centrowe dysponowały większością. Siły lewicy sejmowej, z najbardziej skonsolidowaną wewnątrz PPS, posiadały mniej niż 30% mandatów. Poważną jednak rolę odgrywały rozbite wewnętrznymi konfliktami stronnictwa chłopskie. Znaczną ich część zajmowała na ogół pozycje centrowe. Lewica rewolucyjna — jak wiadomo — wybory zbojkotowała. Dopiero w końcowej fazie istnienia Sejmu Ustawodawczego dwóch posłów utworzyło Komunistyczną Frakcję Poselską. Słaba była reprezentacja mniejszości narodowych: dziesięciu posłów żydowskich, znacznie pod względem politycznym zróżnicowanych, i dwóch Niemców.

Zwołanie sejmu oznaczało koniec przejścio-

wych rządów tymczasowego Naczelnika Państwa. Jedną z pierwszych decyzji konstytuancy miało być ustalenie, do momentu uchwalenia konstytucji, prowizorycznych zasad ustrojowych. Dokonano tego w przyjętej jednomyślnie 20 lutego 1919 roku tak zwanej Małej Konstytucji, której tekst uzgodniono również z Piłsudskim. Przewidywała ona, że przejściową władzą suwerenną i ustawodawczą jest Sejm Ustawodawczy. Naczelnik Państwa — uchwała powierzała ten urząd Piłsudskiemu — był przedstawicielem Rzeczypospolitej na zewnątrz oraz najwyższym wykonawcą uchwał sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych. Powoływał on rząd na podstawie porozumienia z sejmem, przed którym on sam i gabinet ponosili odpowiedzialność. Piłsudski — nie mówiła nic o tym Mała Konstytucja — pozostał nadal również naczelnym dowódcą.

Sejm przyjmując uchwałę, zajął stanowisko analogiczne do wyrażonego przez zwołane w tym samym roku konstytuancy takich państw, jak Czechosłowacja, Niemcy, Austria, które również stawały ciała przedstawicielskie na czele organów państwowych. System ten wybitny teoretyk prawa państwowego, jeden z autorów konstytucji austriackiej Hans Kelsen nazwał systemem rządów komitetowych²³. Dodajmy, że praktycznie rzecz ujmując w krajach, które zastosowały to rozwiązanie, nastąpiła stosunkowo szybka jego modyfikacja w kierunku stworzenia wyraźniejszej równowagi między parlamentem a organami wykonawczymi, przede wszystkim głową państwa. Również w Polsce praktyka poszła w tym kierunku. Kolejne gabinety, mające na ogół oblicze centrowe, powstawały w wyniku kompromisu między aktualną większością sejmu a Piłsudskim. Ten ostatni konsekwentnie dążył do skutecznego oddziaływania na politykę zagraniczną, szczególnie w odniesieniu do spraw wschodnich. Jako naczelnny wódz, nie dopuszczał kon-

troli sejmu. W czasie wojny polsko-radzieckiej ignorował, aż do lipca 1920 roku, postanowienia parlamentu, decydując o jej militarnych i politycznych aspektach.

Zasadnicze zmiany przyniosła uchwalona w warunkach gwałtownie pogarszającej się sytuacji militarnej Polski ustawa z 1 lipca 1920 roku o utworzeniu Rady Obrony Państwa. Był to organ tymczasowy, dysponujący pełnią władzy ustawodawczej i wykonawczej we wszystkich sprawach związanych z prowadzeniem wojny i zawarciem pokoju. W skład Rady Obrony Państwa wchodził: Naczelnik Państwa, marszałek sejmu, dziesięciu posłów wybranych przez sejm, premier i po trzech przedstawicieli rządu oraz wojska. Kompetencje tego organu ograniczały swobodę działania Piłsudskiego oraz rządu. Rada Obrony Państwa zastępowała zarazem sejm, który odroczył swe posiedzenia. Zaprzaściła działania po ponownym rozpoczęciu prac sejmu, w październiku 1920 roku.

Pozycja sejmu była jednak dominująca w zakresie regulowania stosunków wewnętrznych. Wpływał on na skład rządu. Decydował o losie projektów ustawodawczych. Podejmował kroki mające na celu kontrolowanie rządu i administracji terenowej. Na jego forum inicjowano posunięcia służące ukróceniu łamania prawa w stosunku do mas pracujących. W tych wszystkich przypadkach klasowa postawa prawicy uwidaczniała się całkowicie. Ale niezależnie od końcowych efektów takich interwencji sam fakt ich podejmowania wpływał hamująco zarówno na posiadaczy, jak i na aparat państwowy. Prawica sejmowa, aby ograniczyć aktywność lewicy, podejmowała niejednokrotnie sprawę wydawania poszczególnych posłów sądom. Z broni tej szczególnie często prawicowa większość sejmu korzystała w stosunku do komunistów. Nie było posła komunistycznego, wobec którego chociaż raz nie

zapadłaby uchwała o zawieszeniu jego immunitetu parlamentarnego celem podjęcia przeciwko niemu postępowania sądowego.

Wśród ogromnego kompleksu ustaw (było ich 571) dotyczących wszelkich dziedzin życia kraju na plan pierwszy wysunęły się sprawy reformy rolnej i konstytucji.

W sytuacji gdy istniał w Polsce ogromny głód ziemi, parcelacja gruntów obszarniczych stanowiła problem o podstawowym znaczeniu. Dnia 10 lipca 1919 roku sejm przyjął uchwałę o zasadach realizacji reformy rolnej, a rok później samą ustawę. Przewidywała ona stopniową, przymusową, za odszkodowaniem, parcelację nadwyżek majątków obszarniczych o powierzchni przekraczającej 60—180 hektarów i odpłatne przekazywanie parcelowanej ziemi chłopom. Ustawa zakładała ewolucyjną, ograniczoną zmianę stosunków, wzmocnienie własności chłopskiej przy zachowaniu, uszczuplonej wszakże, własności obszarniczej. Ustawę uchwalono jednomyślnie. Większość sejmu bowiem traktowała całą sprawę — był to okres sukcesów radzieckiej kontrofensywy w lipcu 1920 roku — jako środek propagandowy mający zachęcić chłopów, by ochotniczo wstępowali do wojska.

Po wejściu w życie konstytucji realizacja ustawy o wykonaniu reformy rolnej została zablokowana. Stąd w roku 1925 uchwalono nową ustawę, oznaczającą kompromis między interesami bogatszych chłopów a interesami ziemian. Przewidywała ona przeprowadzenie parcelacji gruntów obszarniczych przez samych ziemian, ale pod nadzorem i na warunkach określonych przez państwo. Parcelacja przymusowa miała nosić charakter wyjątkowy. Ostatecznie więc parcelacja przebiegała powoli, znacznie bardziej opieszale, niż to przywydywała ustawa. Sprawę tę tak ocenił, już z perspektywy czasu, jeden z ludzi odpowiedzialnych przez ostatnie pięć lat przed

wybuchem drugiej wojny światowej za politykę rolną, minister rolnictwa i reform rolnych Juliusz Poniatowski: „Niedokończenie reformy [...] jej pozwolne sączenie się przez dziesięciolecie, jej metoda skazująca na targ o kupno ziemi od dziedzica, wreszcie jej beztroskliwe i twarde zaniedbanie pomocy finansowej w latach zagospodarowania — pozbawiły ją charakteru pamiętnego państwowego aktu”²⁴.

Zasadnicze zadanie sejmu stanowiło — jak wiemy — uchwalenie konstytucji. Prace nad jej projektem rozpoczął jeszcze przed zebraniem się izby specjalnie powołany przez rząd zespół zwany Ankietą. Przygotował on projekt niezależnie od stanowiska rządu, ten odesłał go, nie angażując się w sprawę, sejmowi. Równocześnie przedstawił własną deklarację konstytucyjną. Odrębne projekty zgłosiły Polska Partia Socjalistyczna, Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”, Związek Ludowo-Narodowy (pod tą nazwą występowała teraz endecja) i wreszcie pochodzący z Galicji poseł Józef Buzek, który dla swojego projektu uzyskał poparcie konserwatywnego Klubu Pracy Konstytucyjnej.

Jednym z problemów ustrojowo-politycznych, niezależnie nawet od tego, ile uwagi poświęcano mu w sejmie, musiała być odpowiedź na pytanie, w jaki sposób złączyć w niepodległym państwie dawne dzielnice porozbiorowe. Bezpośrednio pod zarządem centralnym znalazła się Kongresówka. Dla Galicji powołano specjalny przejściowy urząd Generalnego Delegata Rządu. Podlegały mu kwestie należące dawniej do kompetencji cesarskiego namiestnika kraju oraz działy administracji nie podporządkowane bezpośrednio władzom centralnym. W sierpniu 1919 roku, po wejściu w życie traktatu wersalskiego, zakończył działalność Komisarjat Naczelnej Rady Ludowej. Sejm uchwalił wówczas ustawę tworzącą urząd ministra byłej dzielnicy pruskiej, stanowiącego przejściową wła-

dzę naczelną dla tego obszaru. Urząd ten wyposażono również w pewne kompetencje ustawodawcze. W miarę posuwania się wojsk polskich na obszary dawnego cesarstwa rosyjskiego, należało przed rozbiorami do Rzeczypospolitej, organizowano tam specjalną administrację cywilną, podlegającą jednak nie rządowi, lecz naczelnemu woźdźwi. Wyłonioną w ten sposób administrację traktowano z góry jako prowizoryczną. Najdłużej, do roku 1922, działało ministerstwo byłej dzielnicy pruskiej.

Równolegle z powoływaniem organów przejściowych kładziono podwaliny pod jednolity dla całego państwa system administracyjny. Od sierpnia 1919 roku zaczęto w trybie ustawodawczym tworzyć województwa, stanowiące organ drugiej instancji w stosunku do powiatów. Na czele województw stanęli wojewodowie, podporządkowani służbowo ministrowi spraw wewnętrznych. Reprezentowali oni rząd na podległym im obszarze oraz kierowali tymi działami administracji terenowej zwanej ogólną, polityczną bądź zespólną, których nie podporządkowano bezpośrednio właściwym resortowo ministrom. Terytorium całego państwa podzielono na 17 województw, jednolicie zorganizowanych, z wyjątkiem województwa śląskiego. Mimo generalnego założenia, by obszar poszczególnych województw nie przekraczał granic dawnego zaboru, ich kreowanie stanowiło istotny krok na drodze integracji ziem polskich. Występujące w niektórych regionach, słabe zresztą na ogół, dążenia do odrębnego uregulowania ich sytuacji administracyjnej i nadania im specjalnych uprawnień ustawodawczych nie zostały zrealizowane.

Zorganizowanie województwa śląskiego na odmiennych w stosunku do pozostałych województw zasadach wynikało z kilku przyczyn. Przede wszystkim o przynależności państwowej Górnego Śląska zadecydować miał plebiscyt. Przy-

jęcie reguły, że o sprawach tego regionu rozstrzygać będzie bezpośrednio jego ludność, stanowiło celny argument w kampanii plebiscytowej. Liczono się również z faktem, że Śląsk znajdował się poza granicami Rzeczypospolitej kilkaset lat i poziom jego rozwoju gospodarczego bardzo się różnił od poziomu pozostałych obszarów państwa, toteż stawało się niezbędne utrzymanie pewnych elementów odrębności tej dzielnicy. Stąd też ustawa konstytucyjna o autonomii Śląska, uchwalona 15 lipca 1920 roku, przewidywała istnienie w tym województwie Sejmu Śląskiego, pochodzącego z wyborów powszechnych i posiadającego rozległe kompetencje ustawodawcze, oraz Skarbu Śląskiego, przejmującego na cele miejscowe znaczną część płynących z województwa dochodów państwowych i samorządowych. Wytworzenie w ten sposób lokalnego, w pewnym stopniu niezależnego od władz centralnych ośrodka dyspozycji gospodarczej i ustawodawczej, między innymi w dziedzinie tak newralgicznej, jak kwestie socjalne, dawało zarazem miejscowym kręgom wielkokapitałistycznym możliwość bezpośredniego oddziaływania na te problemy.

Obok podziału na województwa i powiaty oraz administracji zespolonej powstał, bezpośrednio podporządkowany organom centralnym w Warszawie, system terenowych ogniw administracyjnych o charakterze branżowym. Była to tak zwana administracja niezespolona, działająca w takim zakresie, jak na przykład administracja spraw szkolnych, skarbowych, stosunków pracy, reform rolnych, wojska, sądownictwa i robót publicznych. Bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości istniało stosunkowo dużo ogniw tego typu. Stopniowo jednak, wraz z podporządkowaniem struktury administracyjnej, ograniczano ich liczbę. W późniejszym okresie znaczną część organów administracji niezespolonej, z wyjątkiem administracji spraw wojskowych i administracji sądowej, połą-

czono z administracją ogólną, która uzyskala w stosunku do ogniw administracji niezespolonej uprawnienia koordynacyjne bądź niekiedy nadzorcze.

Podział obszaru państwa na województwa i związana z tym struktura administracji terenowej wzbudzała, mimo swego dużego znaczenia, stosunkowo małe emocje w sejmie i społeczeństwie. Przedmiot ostrych kontrowersji stanowił natomiast problem dający się w skrócie określić: państwo jednolite czy też federacja. Łączył się on z odpowiedzią na pytanie (wykraczające zresztą poza kwestie polityki wewnętrznej), czy i w jaki sposób zostaną połączone z Polską wschodnie obszary przedrozbiorowej Rzeczypospolitej, zamieszkane w większości przez Ukraińców, Białorusinów i Litwinów. Co do samego ich związku z Polską ani na sejmowej lewicy, ani na prawicy nie było na ogół wątpliwości. Lewica, a także Paderewski i Piłsudski opowiadali się za rozstrzygnięciami typu federacyjnego. W projektach konstytucyjnych PPS i PSL „Wyzwolenie” przewidywano stworzenie na obszarach zamieszkanych w powyższym procencie przez ludność niepolską instytucji autonomicznych. Zbliżone propozycje przewidywał projekt gabinetu Paderewskiego, a nawet — było to *signum temporis* — projekt endecki, opracowany przez galicyjskiego polityka tego stronnictwa, Stanisława Głabińskiego.

Narodowa Demokracja stała co prawda na stanowisku prostego wcielenia znacznej części ziem białoruskich i ukraińskich do Polski. Oczekiwała, że w Rosji, po szybkim, jak naiwnie liczone, upadku władzy radzieckiej rządu obejmą kontrrewolucjoniści, którzy będą bardziej skłonni zaakceptować podział ziem ukraińskich i białoruskich między oba państwa aniżeli powstanie odrębnej Ukrainy i odrębnej Białorusi, do czego zmierzali federaliści, liczący, że w konsekwencji państwa te wypowiedzą się za związkiem z Pol-

ską. Okazało się jednak, że ani po stronie ukraińskiej, ani białoruskiej, nie mówiąc o litewskiej, nie ma sił politycznych skłonnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Odbiło się to na przebiegu prac konstytucyjnych. Endecja rychło zrezygnowała z koncepcji zaprezentowanych w projekcie Głabińskiego.

W ciągu trwających 15 miesięcy prac konstytucyjnych wykryształizowały się główne kwestie sporne. Dotyczyły one kształtu i kompetencji parlamentu, funkcji i sposobu wyboru głowy państwa, zakresu praw politycznych, w tym uprawnień mniejszości narodowych, praw socjalnych ludzi pracy, wreszcie charakteru i zakresu przewidzianych w konstytucji modyfikacji istniejących stosunków własnościowych.

W grudniu 1919 roku na miejsce gabinetu Paderewskiego powstał rząd Leopolda Skulskiego, oparty na koalicji Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast” i — kierowanej przez Edwarda Dubanowicza secesji ze Związku Ludowo-Narodowego — Narodowego Zjednoczenia Ludowego. Kontrahenci zawarli porozumienie w sprawie zasad konstytucji. Miała być ona wzorowana na instytucjach Trzeciej Republiki we Francji, z dwuizbowym parlamentem oraz prezydentem, wybieranym przez parlament. W ten sposób gabinet uważany za centrowy i popierające go stronnictwa zajęły w sprawach ustrojowych stanowisko reprezentowane przez prawicę, zwolenniczkę wprowadzenia niedemokratycznie wybieranego senatu, wyposażonego w szerokie kompetencje. Ustalone w wyniku porozumienia zasady konstytucji odchodziły również od koncepcji stanowiącej w jakimś stopniu refleks polityki federacyjnej, przewidującej rozwiązania autonomiczne dla niektórych obszarów państwa. Zmiana stanowiska „Piasta”, do tej pory opowiadającego się, jak i lewica sejmowa, za jednoizbowością, jako zasadniczym czynnikiem demokracji parlamentu, wy-

wołała wzmożoną akcję propagandową przeciwko senatowi. Toteż „Piast” wrócił wkrótce na poprzednie pozycje.

Końcowa faza debaty konstytucyjnej przypadła na okres bezpośrednio po zakończeniu wojny polsko-radzieckiej. Wówczas to — jak stwierdził ostatnio jeden z badaczy, Stanisław Krukowski — uzewnętrznił się wyraźny podział sejmu na zwolenników dwóch, różniących się od siebie modeli ustrojowych²⁵. Pierwszy z nich to tak zwana republika ludowa, z jednoizbowym sejmem, prezydentem wybieranym w głosowaniu powszechnym, instytucjami demokracji bezpośredniej w postaci udziału obywateli w ustawodawstwie i elementami demokracji społecznej w postaci proklamowanych w konstytucji pewnych reform społecznych. Występowali za nim w sposób najbardziej konsekwentny socjaliści, następnie ludowcy, Narodowa Partia Robotnicza i posłowie żydowscy. Drugi model to republika parlamentarna wzorowana na francuskiej Trzeciej Republice. Zwolennikami owej przeciwstawnej koncepcji byli przede wszystkim endecy i członkowie Narodowego Zjednoczenia Ludowego.

Głównym przedmiotem sporu stała się kłuczowa dla całej konstrukcji ustrojowej sprawa senatu²⁶. Prosenacka prawica, dysponująca większością kilkunastu głosów, występowała na ogół solidarnie. Przeciwnicy senatu różnili się natomiast w szeregu kwestii. Toteż podczas głosowania odpowiednich artykułów kluby antysenackie nie zajmowały jednolitego stanowiska.

W przeddzień decydującego trzeciego głosowania uchwalony tekst zawierał wiele wyraźnie niedemokratycznych postanowień, przeciw którym lewica występowała zdecydowanie. Groził bardzo poważny w skutkach impas, tym niebezpieczniejszy, że już za kilka dni, 20 marca 1921 r. odbywał się plebiscyt na Górnym Śląsku. Nieuchwalenie konstytucji bądź uchwalenie jej w na-

rzucenym przez prawicę kształcie znikomą większością głosów mogłoby spowodować niekorzystne dla Polski reperkusje. Jednakże zrozumienie konieczności państwowych doprowadziło do osiągnięcia kompromisu. W kluczowej kwestii senatu przewidywał on, że izba ta zostanie wprowadzona niejako na próbę. Drugi kolejny sejm mógł bowiem własną uchwałą dokonać rewizji konstytucji, likwidując w ten sposób senat. Z senatu wyeliminowano wirylistów. Z tekstu konstytucji usunięto też kilka przegłosowanych przez prawicę niedemokratycznych postanowień.

System polityczny państwa według konstytucji marcowej

Uchwalona, w sposób manifestacyjny, bez przeliczania głosów, 17 marca 1921 roku konstytucja, zwana marcową, miała postępowe oblicze. Wskazali na to w końcowej debacie przedstawiciele lewicy sejmowej. Konstytucja, powstała jako jedna z ostatnich demokratycznych ustaw zasadniczych uchwalonych po pierwszej wojnie światowej w europejskich państwach kapitalistycznych, przyjmowała za punkt wyjścia zasadę suwerenności narodu. Stwierdzała, że naród sprawuje władzę zgodnie z koncepcją monteskiuszowską za pośrednictwem specjalnych organów. Rzeczpospolita była republiką parlamentarną. Organy władzy państwowej w zakresie ustawodawstwa stanowiły sejm i senat, władzy wykonawczej — prezydent i rząd, sądownictwa — niezależne sądy.

Centralną pozycję w systemie władz państwowych zajmował sejm. Przed nim wyłącznie ponosił odpowiedzialność parlamentarną, czyli polityczną, oraz konstytucyjną, czyli karną, rząd. Gabinet, powoływany przez prezydenta, musiał posiadać zaufanie sejmu, na którego żądanie ustępował. Do sejmu oraz rządu należała inicjatywa ustawodawcza. Sejm i senat były wybierane na

pięć lat. Lewicy udało się przeforsować znaczne ograniczenie uprawnień drugiej izby. Nie przysługiwała jej inicjatywa ustawodawcza. Mogła jedynie zatrzymać na okres dwóch miesięcy projekt ustawy uchwalonej przez sejm i spowodować, by podjął on ponowną decyzję kwalifikowaną większością głosów. Senat sprowadzony więc został do roli swego rodzaju hamulca, mającego zgodnie z koncepcjami zabezpieczyć państwo przed zbyt radykalnymi posunięciami większości sejmu. Temu samemu celowi służyło także podniesienie cenzusu wieku w wyborach do drugiej izby. Dało też ono w rzeczywistości bardziej konserwatywne oblicze senatowi aniżeli równocześnie wybieranemu sejmowi.

Składający się z 444 posłów sejm i ze 111 senatorów senat jako Zgromadzenie Narodowe wybierały na siedem lat prezydenta Rzeczypospolitej. Funkcje jego zostały w stosunku do zgłoszonych wcześniej projektów znacznie ograniczone, do czego doprowadziła prawica, wbrew swym ideowym koncepcjom. Obawiała się bowiem, by urząd ten nie przypadł Piłsudskiemu, nigdy — jak wiadomo — nie cieszącemu się zaufaniem endecji. Prezydent powoływał gabinet, który jednak musiał posiadać zaufanie sejmu, i obsadzał najwyższe stanowiska państwowe. Decyzja jego wymagała dla swej ważności kontrasygnaty, to jest podpisu właściwego ministra, który ponosił za nią odpowiedzialność przed izbą.

Konstytucja przewidywała dalej istnienie samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim (ten ostatni nie został w rzeczywistości powołany) oraz samorządu zawodowego i gospodarczego. Samorząd gospodarczy stanowiły izby adwokackie, lekarskie, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze oraz, najpóźniej utworzone, rolnicze.

Zgodnie z zasadami burżuazyjnego konstytucjonalizmu problematyce stosunków własnościowo-

wych determinujących — jak wiadomo — klasowy charakter państwa poświęcono w ustawie zasadniczej niewiele miejsca. Głosiła ona, że państwo uznaje „wszelką własność [...] jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia”. Ograniczenie lub zniesienie własności mogło nastąpić jedynie ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem. Ziemia nie mogła być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Podstawę ustroju rolnego stanowiły prywatne gospodarstwa zdolne „do prawidłowej wytwórczości”²⁷. Socjalistom nie udało się uzyskać zgody większości sejmu na wprowadzenie do konstytucji postanowień wskazujących na możliwość uspołecznienia określonych gałęzi gospodarki.

Wiele miejsca ustawa zasadnicza poświęciła prawom i swobodom obywatelskim. Twórcy jej nawiązywali do wzorców przyjętych w demokratycznych państwach kapitalistycznych. Chcieli podkreślić, że niepodległa Polska gwarantuje wszystkim obywatelom prawo do bezpiecznego życia w warunkach równości i demokracji, wskazywali, że państwo zerwało ze stosowanymi przez zaborców metodami ucisku i tyranii.

W konstytucji znalazły się postanowienia o równości wszystkich wobec prawa, o zakazie jakiegokolwiek dyskryminacji z powodu pochodzenia społecznego lub z przyczyn narodowych, rasowych czy religijnych, o swobodzie poruszania się, wyborze zawodu, miejsca zamieszkania, ochronie pracy. Te ostatnie kwestie, sformułowane w sposób — jak to ówczesnie wskazywano — dość tradycyjny, należały do kategorii praw społecznych. Katalog swobód politycznych obejmował prawo swobodnego wyrażania swych przekonań, wolność prasy, swobodę koalicji, wolność sumienia i wyznania. Mniejszości narodowe uzyskiwały prawo zachowania swej narodowości, pielęgnowania mo-

wy ojczystej, rozwijania własnych instytucji politycznych, gospodarczych, społecznych, oświatowych, wyznaniowych. Konstytucja wprowadziła powszechny obowiązek kształcenia się w zakresie podstawowym. Nauka ta w szkołach państwowych miała być bezpłatna.

Prawica spowodowała wprowadzenie do tekstu konstytucji postanowień odbiegających od deklarowanych w niej demokratycznych założeń. Ustawa zasadnicza bowiem uprzywilejowywała Kościół rzymskokatolicki, co w istotny sposób podważało zasadę wolności sumienia i wyznania. Możliwości ograniczania swobód konstytucyjnych tkwiły też w sformułowaniach uzależniających korzystanie z danych uprawnień od ogłoszenia odpowiednich przepisów szczegółowych. W niektórych przypadkach przepisami tymi pozostały normy prawne ustanowione jeszcze przez zaborców.

Konstytucja, zachowując w szeregu wypadków tradycyjne nazwy dawnych polskich instytucji, takie jak sejm czy wojewoda, nadawała im — co zrozumiałe — nowe, współczesne znaczenie. O nawiązywaniu do przedrozbiorowej Rzeczypospolitej, o traktowaniu państwa jako kontynuacji i narodowego dziedzictwa mówił wyraźnie wstęp do ustawy. Tradycje te wpłynęły również na sposób przyjęcia konstytucji i odbywające się później uroczystości.

Podniosły nastrój, kompromisowa postawa ugrupowań politycznych, wzajemne ustępstwa poprzedzające uchwalenie konstytucji nie trwały jednak długo i nie wpłynęły na układ sił w sejmie, na osłabienie walki między prawicą i lewicą. Znalazła ona swą dramatyczną kulminację w momencie wyboru pierwszego prezydenta Rzeczypospolitej, Gabriela Narutowicza.

Niezwykle trudno w systematyczny sposób przedstawić skrótowo problemy realizowania konstytucji. Spróbujmy więc tylko wskazać kilka kwestii zasadniczych, zdając sobie sprawę, że nie

mogą one, siłą rzeczy, wyczerpać całości zagadnienia.

Konstytucja obowiązywała faktycznie krótko — cztery lata. Był to okres zarówno w Polsce, jak i w powojennej kapitalistycznej Europie daleki od stabilizacji. W kraju zaczynającym dopiero leczyć zadane wojnami rany, nabrzmiewały ostre konflikty społeczne i polityczne. Odbiciem pierwszych może być rok 1923, z tragicznym apogeum, wypadkami krakowskimi. Najbardziej spektakularny przejaw konfliktu politycznego zakończył się zamordowaniem Narutowicza. Prawica złamała wówczas podstawową zasadę systemu parlamentarnego, głoszącą, iż wyrażona w przepisany sposób wola większości musi być respektowana. Spór wokół wyboru prezydenta miał i drugi aspekt — narodowy. Endecja chciała przeforsować zasadę (udało jej się to w znacznym stopniu), że głosy przedstawicieli mniejszości narodowych w parlamencie nie mają takiego samego znaczenia jak głosy parlamentarzystów polskich. Przyjęcie tego założenia, sprzecznego z zasadą równości wobec prawa, spychało niejako automatycznie na płaszczyznę opozycyjną około czwartej części wszystkich posłów i blisko piątą część wszystkich senatorów. Stanowiło to istotny czynnik destabilizacji parlamentu i — w konsekwencji — destabilizacji państwa.

Jednakże centralne ogniwa władzy niezwykle szybko przewyciężyły wytworzony kryzys. Ogromną rolę odegrał tu marszałek sejmu Maciej Rataj, pełniący przejściowo, zgodnie z konstytucją, obowiązki głowy państwa. Jego działania w owych przełomowych dniach są odzwierciedleniem faktu, że aż do maja 1926 roku sejm stanowił główne ogniwo dyspozycji państwowej. Bez milczącego choćby przyzwolenia większości parlamentu nie mógł istnieć żaden gabinet. Inna sprawa, że utworzenie takiej większości było trudne. Konstytucja nie mogła jednak zmienić istniejących w Polsce

stosunków politycznych, stanowiących odbicie szerszych zjawisk społecznych. U ich podłoża tkwiły zarówno przyczyny natury socjalnej, jak i fakt, że procesy konsolidacji poszczególnych grup i klas społecznych oraz procesy integracji narodu znajdowały się, kilka lat po odzyskaniu niepodległości, dopiero w fazie początkowej.

Polska należała do grupy państw europejskich, w których mniejszości narodowe tworzyły poważny procent ludności. Taka sytuacja istniała również w Czechosłowacji i Rumunii, a w pewnym stopniu w Jugosławii i na Łotwie. W Polsce była ona źródłem znacznych trudności. Nie zdołano bowiem — przy czym prawica tego zdecydowanie nie chciała — stworzyć systemu politycznego, w którym nastąpiłaby częściowa przynajmniej symbioza interesów państwa oraz mniejszości narodowych. W efekcie czynnikiem dominującym stały się konflikty w stosunkach między państwem a mniejszościami, nie tak zresztą ostre, jak na przykład w Jugosławii. Znajdowały one swe odbicie między innymi na terenie parlamentu. Reprezentacje mniejszości narodowych tworzyły część opozycji przeciwko każdej większości sejmowej.

Spór toczył się na jeszcze jednej płaszczyźnie: chodziło o rolę Józefa Piłsudskiego w państwie. Zwalczała go prawica. Broniła lewica parlamentarna, widząc w nim — błędnie — sztandarową postać demokracji. W tym niesłusznym stanowisku tkwiło źródło „błędu majowego” ugrupowań chłopskich i robotniczych.

Wszystkie te okoliczności zmniejszały skuteczność przyjętych w konstytucji marcowej rozwiązań, osłabiały młody polski parlamentaryzm. Mimo to jego rola była bardzo poważna. Stanowił bowiem jedyną formę dającą masom pracującym maksimum tego, co w ówczesnym systemie społecznym mogły osiągnąć. Ułatwiał obronę ich praw, stwarzał im możliwość partycypowania w

sprawach państwowych. Przyczyniał się do politycznego scalania kraju, niwelował dzielnicowe partykularyzmy. Był czynnikiem integracji narodu.

Brak wyraźnie ustabilizowanej większości w sejmie niewątpliwie utrudniał pracę rządu. Mimo to gdy porównamy długość istnienia gabinetów przed przewrotem majowym z okresami działania rządów w innych, bardziej ustabilizowanych politycznie państwach kapitalistycznych Europy owych lat, dojdziemy do wniosku, że wbrew rozpowszechnionemu mniemaniu sytuacja w Polsce nie odbiegała na niekorzyść od stosunków w tamtych krajach²⁸. Inna rzecz, że gabinety istniały zbyt krótko, by móc realizować szerszy jednolity program działania. Z tego punktu widzenia niewątpliwie wyróżnia się dodatkowo rząd Władysława Grabskiego, który dokonał głębokiej reformy walutowej. Zmiany gabinetów nie wpływały też w poważniejszy sposób na polską politykę zagraniczną czy wojskową. Stanowiło to istotny czynnik stabilizacji i ciągłości działania aparatu państwowego.

Trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jak realizowano deklarowane w konstytucji prawa i wolności obywatelskie. Punktem wyjścia musi być stwierdzenie, że ogromną rolę odgrywały kapitalistyczno-obszarnicze stosunki własności, determinujące faktyczną nierówność między ludźmi. Gdy z jednej strony rozciągały się bardzo rozległe sfery ubóstwa, z drugiej zaś w pałacach żyło przysłowiowe „górne dziesięć tysięcy”, gdy znalezienie stałego zatrudnienia stanowiło niejednokrotnie przedmiot usilnych zabiegów, niekiedy wręcz rozpaczliwych pożądań, chłop zaś traktowany był często jako obywatel drugiej kategorii, musiało istnieć wielkie zróżnicowanie pozycji poszczególnych grup społecznych i możliwości korzystania przez nie z należnych im uprawnień. Stąd na przykład w kwestii wolności

słowa, zrzeczeń czy zgromadzeń na ogromne przeszkody, w zasadzie uniemożliwiające legalną działalność, i na prześladowania natrafiał ruch komunistyczny. Trudności w tym zakresie napotykały też, chociaż znacznie rzadziej, nierewolucyjna lewica i ugrupowania mniejszości narodowych. Przeszkód tego rodzaju natomiast nie odczuwały z reguły siły prawicowe.

Sejm, niezależnie od swych słabości, dawał świadomość partycypacji w sprawach ogólnych. Można cytować wiele anegdot wskazujących na niski niekiedy poziom parlamentarzystów. Pamflety tego typu znamy z literatury. Mimo to system parlamentarny stawał się dobrą, chociaż trudną szkołą odpowiedzialności za losy państwa, nie tylko dla „suwerenów”, jak ironicznie nazywano posłów i senatorów, ale i dla ich wyborców. Stąd też można ocenić wyłącznie negatywnie sposób, w jaki marszałek Piłsudski doszedł w maju 1926 roku do władzy.

Problemy unifikacji prawa

Współczesnemu Polakowi niezwykle trudno zrozumieć skalę trudności stwarzanych w Drugiej Rzeczypospolitej przez szeroko pojęte, różnorodne problemy unifikacji. Skoncentrujemy się tutaj wokół zagadnienia unifikacji prawa. Pamiętamy o różnicach ustrojowych między poszczególnymi zaborami i związanych z nimi odmiennościach prawnych. Proste uznanie za niebyłe norm pozostałych po zaborcach nie wchodziło w ogóle w grę zarówno z przyczyn wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Stosunkowo łatwo, jakkolwiek i to niekiedy przynosiło nieoczekiwane komplikacje, można było ogłosić za nieobowiązujące przepisy mające wyraźnie antypolski charakter. Jednakże inne decyzje, jeśli nawet dotyczyły najdrobniejszej z pozoru zmiany ustawodawstwa,

musiały uwzględniać fakt, że w ich wyniku ktoś mógł ponieść niezawinioną stratę, a ktoś inny niesłusznie zyskać korzyść. Terminom „strata” i „korzyść” nadajemy znaczenie szersze aniżeli potoczne, związane z „uszczerbkiem” czy „korzyścią materialną”.

Należy uwzględnić także fakt zróżnicowania stopnia rozwoju ekonomiczno-społecznego poszczególnych dzielnic państwa. Wskażmy na dwie skrajności. Górny Śląsk na początku XX stulecia należał do najbardziej uprzemysłowionych regionów Europy. Polesie bytowało wtedy w warunkach gospodarki niemal naturalnej. Wynikały z tego takie różnice standardów życia, jakie dziś dzielą wysoko rozwinięte kraje kapitalistyczne od biedniejszych państw trzeciego świata. Różnice te uległy pogłębieniu w czasie pierwszej wojny światowej.

Na obiektywne niejako odmienności punktu startu nałożyły się dalsze zróżnicowania. Terytorium Drugiej Rzeczypospolitej kształtowało się od listopada 1918 roku aż po czerwiec 1922 roku, gdy Polska objęła odzyskaną część Górnego Śląska. Wydawane w pierwszych miesiącach niepodległości przepisy obowiązywały początkowo wyłącznie na obszarze dawnej Kongresówki. Tak było na przykład z dekretem o czasie pracy, pracowników związków zawodowych, inspekcji pracy. Dla Galicji bądź, co rzadsze, wydawano odrębne przepisy, bądź też rozciągano na jej teren przepisy obowiązujące w Królestwie lub w zaborze rosyjskim.

Znacznie bardziej skomplikowana sytuacja istniała w zaborze pruskim. Obowiązywały tu przepisy niemieckie wydawane aż do czasu, gdy obszar ten wrócił pod władzę polską. W Wielkopolsce nastąpiło to po objęciu w toku powstania wielkopolskiego zarządu przez Komisarjat Naczelnej Rady Ludowej, który na okres przeszło pół roku stał się twórcą prawa. Na terenach pozosta-

jących jeszcze pod władzą niemiecką, na Pomorzu i Górnym Śląsku, obowiązywały ogłaszane po wojnie liczne przepisy określające w szczególności ważny kompleks problemów powojennej tak zwanej demobilizacji gospodarczej. Przepisy te dawały administracji możliwość ingerowania w kwestie gospodarcze w znacznie szerszym zakresie niż na innych obszarach państwa.

Taki stan rzeczy powodował, że nowo tworzone polskie ustawodawstwo socjalne, przepisy dotyczące różnych aspektów praw i swobód obywatelskich, niezwykle szeroki kompleks spraw agrarnych wykazywały na terenie poszczególnych obszarów prawnych: Królestwa, ziem wschodnich, byłej Galicji, Śląska Cieszyńskiego, zaboru pruskiego i Górnego Śląska — dość znaczne odmienności. Wynikały one również z faktu, iż dotychczasowe ustawodawstwo cywilne i karne pozostało nie zmienione. Poza Królestwem, gdzie powstał polski system sądowy, utrzymano dotychczasową organizację sądownictwa, stosującą się do obowiązującej nadal procedury niemieckiej i austriackiej. Przypomnijmy, że po zaborcach pozostał między innymi dotychczasowy system podatkowy, zasadniczo różny w każdej z dzielnic, i odrębny system postępowania administracyjnego. Mimo wprowadzenia, nie bez poważnych trudności, na całym ówczesnym terytorium państwowym jednolitej waluty, marki polskiej, co nastąpiło w pierwszej połowie roku 1920, między poszczególnymi regionami pozostały nadal głębokie rozpiętości w cenach i płacach. Rozpiętości te, stopniowo niwelowane, utrzymały się jednak przez całe dwudziestolecie.

Już w czerwcu 1919 roku sejm, specjalną ustawą, powołał czterdziestoczteroosobową Komisję Kodyfikacyjną, jako fachowy, niezależny zespół działający przy ministrze sprawiedliwości. Komisja podjęła szeroko zakrojone prace mające doprowadzić do stworzenia jednolitych polskich

kodyfikacji, obejmujących wszystkie dziedziny prawa cywilnego i karnego, procedury cywilnej i karnej oraz przepisów o organizacji sądownictwa. Zadania owe były niezwykle trudne, znacznie bardziej skomplikowane niż te, przed którymi w zakresie unifikacji stanęły nowo powstałe lub przebudowane po wojnie państwa, jak Czechosłowacja, Rumunia, Jugosławia, Litwa, Łotwa i Estonia. Tam bowiem wchodziło w grę bądź rozciąganie na cały obszar jednolitych wypracowanych uprzednio norm, bądź też stworzenie dla jednolitego pod względem prawnym obszaru nowych przepisów prawnych. Prace Komisji Kodyfikacyjnej przyniosły znaczne efekty. Już w roku 1924 uchwalono przygotowane przez nią projekty prawa wekslowego, czekowego oraz patentowego. W roku 1926 weszło w życie międzydzielnicowe prawo prywatne regulujące skomplikowane problemy kolizji między normami prawnymi obowiązującymi w poszczególnych dzielnicach.

Gdy przed przewrotem majowym projekty Komisji Kodyfikacyjnej uzyskiwały kształt ustawy, po przewrocie nadawano im z reguły charakter rozporządzeń prezydenta Rzeczypospolitej. W tym trybie ogłoszono w roku 1932 kodeks handlowy i kodeks zobowiązań. Niektóre projekty nie stały się wszelako prawem obowiązującym. Tak było z ukończonym w roku 1929 projektem osobowego prawa małżeńskiego. Traktował on małżeństwo jako instytucję świecką, jednakową dla wszystkich obywateli, bez względu na ich wyznanie. Przewidywał bądź cywilną formę zawarcia związku małżeńskiego, tak jak to miało miejsce w ustawodawstwie niemieckim, bądź też religijną, którą stosowano dotąd jako obowiązującą w zaborze rosyjskim. Dopuszczał rozwody orzekane przez sądy powszechne. Projekt ten wywołał gwałtowną reakcję przedstawicieli wyznań istniejących w państwie, przede wszystkim Kościoła rzymskokatolickiego. Niezwykle ostro atakowała

go też prawica. W konsekwencji rząd nie nadał sprawie dalszego biegu. (Projekt prawa małżeńskiego został wykorzystany jako podstawa odpowiedniego aktu prawnego w Polsce Ludowej.)

Weszło jednak w życie kilka aktów z dziedziny prawa cywilnego opartych na innych projektach Komisji Kodyfikacyjnej. Opracowała ona jednolity dla całego państwa kodeks karny oraz prawo o wykroczeniach. Ogłoszono je w 1932 roku. Na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych wydano też, oparte na jej projekcie, rozporządzenie o procedurze cywilnej i karnej. Łączyło się to z wprowadzeniem w roku 1928 jednolitego dla całego państwa prawa o ustroju sądów powszechnych.

Projekty przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną wyróżniały się wysokimi walorami prawnymi, jasnością i zwięzłością. Stąd dokonywana dzięki jej pracom kodyfikacja zasługuje na wysoką ocenę. Unifikacja prawa miała kilka aspektów. Jednym z nich było dążenie do zacierania różnic pozostałych po okresie zaborów, tworzenie jednolitego polskiego ustawodawstwa, stanowiącego niezbędny czynnik integracji narodowej, wyraz przełamywania tendencji do traktowania prawa jako czegoś wrogiego, narzuconego przez obcych. Wchodziła w grę modernizacja, niekiedy połączona z demokratyzacją, poszczególnych instytucji. Niezwykle ważne były, rzecz zrozumiała, względy klasowe. Prawo utwierdzało istniejące struktury społeczne, spełniało rolę gwaranta posiadanych praw i przywilejów. Do maja 1926 roku, gdy ostateczną instancję co do podejmowania decyzji w tym zakresie stanowił parlament, tempo prac przebiegało niekiedy wolno. Powolne „ucieranie” projektów pozwoliło uwzględnić sprzeczne interesy grupowe czy terytorialne, odmienne tradycje i różnice mentalności. Po maju 1926 roku rola tak pomyślanej konsultacji społecznej została poważnie ograniczona na rzecz

uzgodnień dokonywanych przez aparat urzędniczy i fachowców.

Wówczas pojawił się też dodatkowy, niezwykle istotny czynnik. Rządzący obóz zaczął wykorzystywać unifikację prawa jako jeden z ważkich elementów umacniania swej pozycji w państwie, jako sposób ograniczania możliwości działania opozycji. Z unifikacją sądownictwa na przykład połączono przedsięwzięcia prowadzące do pewnego ograniczenia niezawisłości sądów, a z przepisami o postępowaniu administracyjnym — posunięcia zmierzające do związania urzędników z sanacją. W latach wielkiego kryzysu gospodarczego tak zwane scalenie ustawodawstwa ubezpieczeniowego posłużyło również do zmniejszenia obciążeń ponoszonych z tego tytułu przez pracodawców. Przyniosło to w konsekwencji przy ujednoliceniu świadczeń na rzecz ubezpieczonych pewne ich ograniczenie. Te aspekty unifikacji prawa trzeba ocenić jednoznacznie negatywnie.

Inaczej natomiast wypadnie kwalifikacja integracyjnej funkcji unifikacji prawa. Osiągnięto tu niemało. W roku 1939 wiele podstawowych dziedzin życia regulowanych było przez polskie ustawodawstwo, stojące na wysokim poziomie technicznym, jednolite dla całego państwa. Coraz bardziej jednolicie działały sądy. To samo rzecz można o pracy administracji. Oczywiście, istniały i hamulce. Klasowe, wynikające ze społecznych funkcji prawa, i polityczne, związane z sanacyjnymi metodami rządzenia.

Trzeba jednak powiedzieć, że był to system polskiego prawa stworzony przez Polaków dla Polaków. Podstawowy zrab tego ustawodawstwa obowiązywał również, w zmienionych warunkach gospodarczo-politycznych, w pierwszych latach istnienia Polski Ludowej.

Po przewrocie majowym. Era „bartłowania”

Odmówienie przez marszałka Piłsudskiego podporządkowania się legalnym władzom Rzeczypospolitej, zarazem nieugięcie się w maju 1926 roku prezydenta Stanisława Wojciechowskiego przed dokonaną przez marszałka demonstracją siły stanowiły koniec epoki rządów parlamentarnych w Drugiej Rzeczypospolitej. Mimo że po objęciu przez marszałka sejmu Rataja funkcji głowy państwa nastąpił powrót rządów konstytucyjnych, sytuacja polityczna w kraju wyglądała całkowicie odmiennie niż przed majem 1926 roku. Mianowanie przez Rataja nowego rządu, na którego czele stanął oddany Piłsudskiemu polityk lwowski, Kazimierz Bartel, oznaczało początek nowego stanu faktycznego. Zamach zniweczył zasady funkcjonowania dotychczasowego ustroju politycznego. Sejm utracił wpływ na tworzenie i odwoływanie gabinetu oraz został pozbawiony możliwości oddziaływania na jego decyzje; ograniczono również jego możliwości kontrolowania rządu. O wszystkich tych sprawach decydował w ostatniej instancji faktycznie Piłsudski, piastujący od przewrotu majowego aż do roku 1935 w każdym gabinecie, także w obu tych, na których czele stawał osobiście, funkcję ministra spraw wojskowych.

Odbiciem zmiany pozycji parlamentu stała się, zmieniająca konstytucję, ustawa z 2 sierpnia 1926 roku, zwana nowelą sierpniową. Prezydent został uprawniony do przedterminowego rozwiązywania obu izb. Sejm utracił przy tym możliwość samorozwiązania. Prezydent uzyskał dalej prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Traciły one moc w razie ich nieprzedstawienia parlamentowi do zatwierdzenia. Istotne znaczenie miało też postanowienie zabraniające sejmowi głosowania nad wnioskiem o wotum nieufności dla rządu na tym posiedzeniu, na którym wniosek ten został zgłoszony, dawało ono bowiem gabinetowi możli-

wość wywarcia presji na posłów. Wprowadzono wreszcie przepis narzucający parlamentowi ściśle określone terminy przy pracy nad budżetem. Ich niedotrzymanie uprawniało rząd do ogłoszenia budżetu w projektowanej przezeń formie.

Zmiana konstytucji wzmacniała, kosztem parlamentu, władzę wykonawczą. Odpowiadało to koncepcjom prawicy, która oczekiwała, że nowela sierpniowa służyć będzie w przyszłości powołanym przez nią rządowi. Równocześnie sejm uchwalił ustawę o pełnomocnictwie. Prezydent uzyskał upoważnienie do wydawania szeroko zakreślonych rozporządzeń z mocą ustawy.

Nowela sierpniowa, sankcjonując formalne uznanie wytworzonego po maju stanu rzeczy, była rozwiązaniem połowicznym. O dalszej ewolucji ustrojowej decydować miała praktyka i koncepcje sanacji.

Przewrót majowy nastąpił w okresie, gdy w wielu państwach kapitalistycznych uwidocznił się kryzys dotychczasowych form rządów, przede wszystkim demokracji parlamentarnej. Zaczynał odnosić sukcesy faszyzm, jako wyraz niemożności rozwiązania dotychczasowymi metodami narzniętych konfliktów politycznych i społecznych, jako świadectwo zachwiania panującego systemu wartości. Jak więc na tle reakcyjnych faszystowskich zamachów stanu mających miejsce w latach dwudziestych i trzydziestych ocenić trzeba przewrót majowy i wytworzony w jego następstwie sanacyjny system rządzenia? Wiele wyjaśnia użyta przez samego Piłsudskiego formuła: „Rewolucja bez rewolucyjnych konsekwencji”²⁹. Akcję marszałka wyróżniało to, że skierowana była przeciw gabinetowi centrowo-prawicowemu. Dlatego też Piłsudski korzystał z poparcia lewicy. W innych państwach zamachy stanu z reguły niedwuznacznie wymierzone były przeciwko siłom lewicowym.

Jednakże w Polsce drogi dotychczasowych

sojuszników rozeszły się stosunkowo szybko. Najwcześniej wystąpili z ostrą krytyką marszałka komuniści. Brak rewolucyjnych konsekwencji przewrotu to bowiem utrzymanie dotychczasowej struktury społecznej. Nowe władze dokonywały gestów i posunięć mających demonstrować klasom posiadającym, że ich pozycjom w państwie nic nie grozi. Działania łączyły z aktywną polityką socjalną: rozbudową ustawodawstwa pracy, popieraniem wzrostu płac robotniczych, wzmocnieniem parcelacji na cele reformy rolnej. Poczynania takie ułatwiała koniunktura gospodarcza, umożliwiająca nowym dysponentom władzy państwowej realizację ambitnie pomyślanych planów inwestycyjnych.

Po wyeliminowaniu przez zwycięską sanację z wojska i administracji jej najaktywniejszych przeciwników (połączono to z przejściowym internowaniem kilku generałów, a na jednym z nich, Władysławie Zagórskim, dokonano najprawdopodobniej mordu politycznego) nie zastosowano szerszych represji wobec pokonanych. Ugrupowania prawicy i centrum, związana z nimi prasa oraz organizacje społeczne prowadziły normalną pracę, bardzo niekiedy ostro krytykując nowe władze. Nie natrafiały również, ze zrozumiałych względów, na przeszkody ugrupowania dotychczasowych zwolenników sanacji spośród lewicy sejmowej ani też większość sił politycznych mniejszości narodowych. Rząd nie zmienił także dotychczasowej linii postępowania wobec lewicy rewolucyjnej: w początkach 1927 roku rozwiązano Niezależną Partię Chłopską i Białoruską Robotniczo-Włościańską Hromadę, działające dotąd legalnie, bardzo blisko współpracujące z Komunistyczną Partią Polski. Aresztowano przy tym wielu aktywistów rozwiązanych organizacji.

Jeśli chodzi o parlament, był on w wysokim stopniu sparaliżowany zarówno prezydenckimi

pełnomocnictwami, ograniczającymi jego działalność ustawodawczą, jak i skróceniem czasu obrad (poprzednio pracował niemal permanentnie), wreszcie — znaczną dezorientacją co do rzeczywistych zamiarów Piłsudskiego. W efekcie ani sejm, ani senat nie mógł się stać dla rządzącego obozu zbyt groźnym przeciwnikiem. Ułatwiała to sanacji utrzymanie, przy braku własnej reprezentacji parlamentarnej, pozorów liczenia się z ciałem przedstawicielskim. W przypadku konfliktu uciekano się do — stanowiących dziedzictwo tradycji austriackich metod — tak zwanych precedensów. Polegały one na naruszaniu konstytucji przez jej werbalną interpretację, niezgodną z rzeczywistą treścią postanowień ustawy. Lewicy sejmowej, słabszej znacznie od prawicy pod względem liczebnym, sugerowano przy tym, że cała ta taktyka ma na celu ograniczenie supremacji sił prawicowych.

Taką, w największym skrócie, politykę prowadził, dodajmy: niewątpliwie w dobrej wierze, premier Kazimierz Bartel, uważany za reprezentanta *sui generis* umiarkowanego skrzydła rządzącego obozu. Sam marszałek Piłsudski, a zwłaszcza ci jego współpracownicy, jak Walery Sławek, Kazimierz Świtalski, Aleksander Prystor i Bogusław Miedziński, którzy później utworzyli tak zwaną grupę pułkowników, podkreślali swą niechęć do partii politycznych i do systemu demokracji parlamentarnej, nazywając go pogardliwie „sejmokracją”. Głosili potrzebę zmiany ustroju przez nadanie prezydentowi kompetencji szefa państwa. Sanacja, celem przeprowadzenia tych postulatów i zarazem znacznego osłabienia niezależnych od niej sił politycznych, powołała do życia Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem, dokonując przy tym rozłamu w wielu legalnych ugrupowaniach politycznych. Od czasu też wyborów dokonanych w 1928 roku rządzący obóz — wbrew dotychczasowej praktyce i obowiązują-

cemu prawu — uciekając się do różnorakich manipulacji i fałszerstw, zaczął tak przeprowadzać głosowanie, by uzyskać pożądane dla siebie wyniki.

Praktyki sanacji spowodowały konsolidację centrolewicowej opozycji. Centrolew zaczął w roku 1930 zwalczać sanację również poza sejmem. Spowodowało to decyzję Piłsudskiego o przedterminowym rozwiązaniu izb i osadzeniu kilkunastu przywódców opozycji w więzieniu wojskowym w Brześciu nad Bugiem. Większość aresztowanych poddano brutalnemu traktowaniu. To bezprawne działanie zaszokowało społeczeństwo, nie znające takich metod od czasu odzyskania niepodległości, i wywołało falę publicznych protestów. Podobne wrażenie sprawił także, naciągany, proces aresztowanych działaczy, zwany brzeskim. Wypadki brzeskie, równocześnie przeprowadzona brutalna akcja pacyfikacyjna, stanowiąca zbiorową formę represji wobec Ukraińców za terrorystyczną działalność nielegalnej Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów, stanowiły wyraźny dowód zakończenia ery „bartłowania”.

Pod rządami „grupy pułkowników”. Konstytucja kwietniowa

Antyparlamentarne stanowisko marszałka pozostało dyrektywą i wówczas, gdy w wyniku tak zwanych wyborów brzeskich sanacja zdobyła większość w obu izbach. Rządzący obóz korzystał z niej dla wprowadzania w drodze ustaw — przegłosowywanych przez parlamentarny klub Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem — bądź też w trybie rozporządzeń prezydenta licznych aktów prawnych, wśród nich wielu ograniczających prawa obywatelskie albo uprawnienia socjalne mas pracujących. Wskażmy tytułem przykładu na pochodzące z 1932 roku prawo o

stowarzyszeniach. Przewidywało ono, że utworzenie stowarzyszenia wymaga zgody władz, które mogą tej zgody odmówić, uzasadniając swą decyzję w niezwykle ogólnikowy sposób. Przy pomocy postanowień tej ustawy podjęto pewne działania zmierzające do objęcia kontrolą niezależnych od sanacji związków zawodowych.

Przepisom prawa o stowarzyszeniach nie podlegały partie polityczne. Utworzenie ich nie wymagało zgody władz. Postanowienia te w praktyce nie dotyczyły, jak pamiętamy, Komunistycznej Partii Polski. W roku 1931, pod zarzutem ścisłego współdziałania z nią, rozwiązano Polską Partię Socjalistyczną-Lewicę. Rozwiązano również kilka organizacji politycznych mniejszości narodowych, przede wszystkim komunistycznych. W roku 1933 pod zarzutem, niewątpliwie prawdziwym, działań sprzecznych z prawem rozwiązano endecki Obóz Wielkiej Polski, a rok później Obóz Narodowo-Radykalny. W niektórych przypadkach represje w postaci rozwiązania poszczególnych ogniw organizacyjnych dotyczyły również grupowań lewicy parlamentarnej.

Drugim, obok procesu brzeskiego, wyraźnym złamaniem obowiązującego ustawodawstwa było utworzenie w 1934 roku tak zwanego Miejsca Odosobnienia w Berezie Kartuskiej. Przez obóz ten przeszło kilka tysięcy osób, w większości komunistów.

Rządy „grupy pułkowników” przypadły na lata wielkiego kryzysu gospodarczego. Sanacja szukała dróg wyjścia z trudnej sytuacji przez prowadzenie polityki deflacyjnej. Między innymi dążyła do obniżenia kosztów produkcji przez zmniejszanie świadczeń społecznych i ograniczanie uprawnień pracowników. Idące w tym kierunku normy prawne były ostro zwalczane przez partie robotnicze i niezależne związki zawodowe.

Dnia 23 kwietnia 1935 roku weszła w życie, uchwalona z pogwałceniem obowiązującego pra-

wa, nowa konstytucja, zwana kwietniową. Powstała ona w okresie, gdy parlamentaryzm, pojmowany w dawny, liberalistyczny sposób, przeżywał w całym kapitalistycznym świecie głęboki kryzys. Konstytucja, produkt owej epoki, stanowiła wyraz pogardy sanacji wobec rzekomo pokonanego już parlamentaryzmu, wobec postępowej tradycji burżuazyjno-demokratycznej. Ze swym kultem silnej władzy państwowej, dominującą rolą prezydenta, ograniczonymi uprawnieniami parlamentu, podważaniem praw obywatelskich stanowiła ona wyraz antydemokratycznych, określanych często jako autorytarne, poglądów obozu rządzącego po maju 1926 roku.

Twórcy konstytucji w miejsce narodu jako podmiotu praw, tak jak to formułowała konstytucja marcowa, przyjęli koncepcję celu nadrzędnego, za który uznali państwo. Zastąpienie pojęcia „naród” terminem „państwo” miało swoje uzasadnienie nie tylko w dążeniu do podkreślenia dominującej roli państwowości i znaczenia własnego niepodległego państwa dla narodu. Wiązało się bowiem jednocześnie z charakterystycznym dla sanacji przeciwstawianiem się endeckim koncepcjom nadawania pojęciu „naród” wąskiej, nacjonalistycznej wykładni, przeciwstawiającej naród polski zamieszkałym w Rzeczypospolitej mniejszościom narodowym. Stąd na początku tak zwanego dekalogu — dziesięciu pierwszych artykułów konstytucji — znalazło się stwierdzenie, że państwo polskie jest wspólnym dobrem jego wszystkich obywateli. Wskrzeszone — jak mówiła konstytucja — dzięki walce i ofierze najlepszych swych synów, ma być przekazywane w spadku dziejowym z pokolenia na pokolenie. Każde pokolenie obywateli Rzeczypospolitej obowiązane jest własnym trudem wzmagać siłę i powagę państwa. Za spełnienie tego obowiązku obywatel odpowiada przed potomnością swoim honorem i swoim imieniem.

Przedstawione w konstytucji określenie państwa wynikało również z oparcia się twórców konstytucji na założeniach doktryny solidaryzmu społecznego, która zmierzała do zatarcia klasowego charakteru państwa. Odrzucono jednak koncepcje korporacjonizmu, przyjętego za podstawę organizacji społeczeństw w faszystowskich Włoszech, a następnie w Portugalii i Austrii.

Konstytucja głosiła, że na czele państwa stoi prezydent Rzeczypospolitej, skupiający w swej osobie jednolitą i niepodzielną władzę państwową. Według, ośmieszanego potem, artykułu 2. konstytucji odpowiadał on „wobec Boga i historii za losy państwa”. Obowiązkiem nadrzędnym prezydenta miała być troska o losy państwa, jego gotowość obronną, stanowisko wśród narodów świata. Konstytucja zrywała z monteskiuszowską zasadą podziału władz i systemem rządów parlamentarno-gabinetowych. Naczelne organy państwowe, wymienione w następującej kolejności: rząd, sejm, senat, siły zbrojne, sądy i kontrola państwowa, znajdowały się pod kontrolą prezydenta. Pozostałe artykuły dekalogu formułowały zasady organizacji życia społecznego w państwie. Wskazując na rolę jednostki w społeczeństwie, gwarantując obywatelom możliwość rozwoju ich wartości osobistych oraz wolność sumienia, słowa i zrzeczeń, konstytucja stwierdzała zarazem (stworzyć to mogło ewentualność znacznego uszczuplenia tych praw), że granicę ich stanowi dobro powszechne. Deklarowała dalej, że praca jest podstawą rozwoju i potęgi Rzeczypospolitej; państwo roztacza opiekę nad pracą i sprawuje nadzór nad jej warunkami.

Kompetencje prezydenta określone zostały niezwykle szeroko. Miał on jako czynnik nadrzędny w państwie harmonizować działanie organów naczelnych. Mianował prezesa rady ministrów, a na jego wniosek — ministrów. Zwoływał i rozwiązywał sejm i senat, zarządzał otwarciem, odro-

czenie i zamknięcie ich sesji. Był zwierzchnikiem sił zbrojnych (nie wprowadzono przyjętego w konstytucji marcowej zastrzeżenia, że prezydent nie może być ich zwierzchnikiem w czasie wojny). Prezydentowi przysługiwało prawo tak zwanego veta zawieszającego w zakresie ustawodawstwa, poprzez wstrzymanie uchwalonej ustawy do następnej sesji, czyli w praktyce niemal na rok. Dysponował on istotnymi kompetencjami ustawodawczymi, na przykład prawem wydawania dekretów dotyczących organizacji aparatu państwowego oraz szeregiem innych znaczących uprawnień. Mógł odgrywać tym większą rolę, że niektóre najważniejsze uprawnienia o charakterze politycznym posiadał w trybie tak zwanych osobistych prerogatyw, czyli nie musiał uzyskiwać dla ich ważności kontrasygnaty odpowiedzialnego ministra. Do prerogatyw należało między innymi powoływanie i odwoływanie rządu, przedterminowe rozwiązywanie izb, mianowanie jednej trzeciej składu senatu. Instytucję osobistych prerogatyw prezydenta tak scharakteryzował wybitny prawnik publicysta, podówczas poseł z Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, Stanisław Cat-Mackiewicz: „Była to reforma dalej idąca niż — powiedzmy — zmiana parlamentarnej konstytucji z 17 marca na konstytucję parlamentarnej monarchii”³⁰.

Prezydent miał być wybierany przez Zgromadzenie Elektorów na siedem lat. Ustępujący prezydent wywierał wpływ na skład tego zespołu, gdyż znajdowali się w nim dostojnicy państwowi mianowani uprzednio, w trybie prerogatyw. Równocześnie w przypadku gdyby kandydatura przyjęta przez Zgromadzenie Elektorów nie odpowiadała wskazującemu prezydentowi, służyło mu prawo wskazania innego kandydata. Jeżeli korzystał z tego uprawnienia, wyboru prezydenta Rzeczypospolitej dokonywać mieli obywatele w głosowaniu powszechnym spośród dwóch kandy-

datów: Zgromadzenia Elektorów i ustępującego prezydenta. Konstytucja dawała też, nie znaną w innych ustawach zasadniczych, możliwość wyznaczenia przez prezydenta swego następcy w czasie wojny.

Konstytucja czyniła prezydenta nieodpowiedzialnym za jego akty urzędowe. Równocześnie rozszerzała poważnie uprawnienia rządu przez wprowadzenie ogólnej zasady, że kieruje on sprawami władzy. Rozszerzeniu, w porównaniu z zasadami konstytucji marcowej, uległy kompetencje prezesa rady ministrów, który reprezentować miał rząd, kierować jego pracami oraz ustalać ogólne zasady polityki państwowej. Konstytucja wprowadzała nie znaną do tej pory zasadę politycznej odpowiedzialności premiera i rządu przed prezydentem, który mógł gabinet odwołać w każdym czasie.

Kolejny rozdział konstytucji dotyczył sejmu. Stanowiła ona, że sejm sprawuje funkcje ustawodawcze i kontrolę nad działalnością rządu. Nastąpiło przy tym zawężenie funkcji kontrolnych jedynie do działań określonych w konstytucji. Sejm ustalał ponadto budżet i nakładał w trybie ustawodawczym ciężary na obywateli. Równocześnie konstytucja stwierdzała wyraźnie, iż funkcje rządzenia państwem nie należą do sejmu.

Sejm wybierany był na lat pięć, w głosowaniu powszechnym, równym, tajnym i bezpośrednim przez osoby mające ukończone 24 lata życia. Prawo wybieralności przysługiwało po ukończeniu lat 30. Konstytucja i uchwalona w ślad za nią ordynacja wyborcza zrywała z dotychczasowym, demokratycznym systemem wyłaniania reprezentacji parlamentarnej. Wyeliminowano z udziału w wyborach partie polityczne, wprowadzając w głosowaniu do sejmu system jednej listy kandydatów. Listy te sporządzone były przez specjalne kolegia, składające się w przeważającej większości z osób związanych z reżimem. W każdym

ze 104 okręgów wyborczych wyłaniać miano 2 posłów z listy, na której miały się znajdować co najmniej 4 nazwiska kandydatów. Zasadę powszechności ograniczono przez podniesienie cenzusu wieku, co eliminowało z udziału w wyborach osoby młodsze. Wynikało to z podejrzeń, że te roczniki stanowią oparcie polityczne opozycji.

Jeszcze bardziej niedemokratycznie wyłaniać miano senatorów. Trzecią część ich ogólnej liczby powoływał prezydent. Pozostałych wybierać miały w głosowaniu pośrednim osoby należące do tak zwanej elity społeczeństwa, odpowiadające cenzusom: wykształcenia (co najmniej średnie zawodowe), zasługi (posiadające odznaczenia) lub zaufania (piastujące z wyborów stanowiska w samorządzie bądź organizacjach społecznych). W ten sposób do senatu, którego kompetencje w stosunku do postanowień konstytucji marcowej rozszerzono, głosować miały zaledwie 20% osób posiadających uprzednio prawa wyborcze.

Konstytucja zmieniała kompetencje izb. Uległo też zmianie ich wzajemne ustosunkowanie. Symbolem tego było postanowienie, że prezydent zastępuje nie — jak dotąd — marszałek sejmu, lecz marszałek senatu. Gdy poprzednio liczba senatorów stanowiła 25% liczby posłów, obecnie wzrosła do 45%. W sprawach, w których dotychczas decydował wyłącznie sejm, stał się niezbędny udział drugiej izby. Dotyczyło to uchylecia stanu wyjątkowego, podejmowania uchwały o uznaniu urzędu prezydenta za opróżniony, pociągania gabinetu do odpowiedzialności konstytucyjnej oraz, rzecz mająca największe praktycznie znaczenie, uchwalania mu votum nieufności. Realizacja tego ostatniego uprawnienia wyglądała następująco: po uchwaleniu wniosku przez sejm prezydent bądź dymisjonował rząd, bądź rozwiązywał izbę; jeśli tego nie uczynił, sprawę rozpatrywał senat; gdy senat wypowiedział się za wnioskiem sejmu, prezydent mógł albo dymisjonować rząd, analo-

gicznie jak w przypadku uchwały sejmu, albo rozwiązać obie izby.

Wspomnieć też należy o postanowieniach konstytucji odnoszących się do praw i swobód obywatelskich. Nie wprowadzono do tekstu konstytucji przepisów regulujących wiele z tych materii. Ustawa Zasadnicza odwoływała się jedynie do niektórych, mających nadal obowiązywać postanowień konstytucji marcowej. Było to świadome nadanie owym normom mniejszego znaczenia.

W dobie „duumviratu” Mościcki — Smigły-Rydz

Konstytucja weszła w życie, gdy marszałek Piłsudski był umierający. Jego śmierć uwypukliła proces dekompozycji rządzącego obozu. Wiązał się ów proces z aktywizacją opozycji. Siły demokratyczne przyjęły wprowadzenie konstytucji niezwykle krytycznie, szczególnie zaś negatywnie ustosunkowały się do niedemokratycznych ordynacji wyborczych. Opozycja zapowiedziała bojkot wyborów, ogłoszonych na wrzesień 1935 roku. Bojkot ten zakończył się sukcesem. Udział w głosowaniu do sejmu wzięło, zresztą według danych powszechnie kwestionowanych jako zawyżone, zaledwie 45,9% uprawnionych, których część skreślała kandydatów rządowych. W rezultacie od roku 1935 polskie ugrupowania opozycyjne przestały uczestniczyć w pracach parlamentu.

Izby składały się ze zwolenników sanacji oraz parlamentarzystów Ukraińskiego Narodowo-Demokratycznego Zjednoczenia, najliczniejszego ukraińskiego ugrupowania politycznego uczestniczącego w wyborach, posłów Ukraińskiego Wołyńskiego Zjednoczenia, kilku posłów żydowskich, reprezentujących nurty syjonistyczny i ortodoksyjny, oraz mianowanego przez prezydenta przedstawiciela ludności niemieckiej. W trakcie kampanii wyborczej Walery Sławek, jako prezes

Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, rozwiązał tę organizację. Parlamentarzyści sanacyjni, nie skrepowani już dyscypliną klubową, wchodzili do wielu różnorakich, niekiedy dość luźnych zespołów i porozumień. Na terenie parlamentu uwidoczniły się też tarcia występujące w całym obozie sanacyjnym. Izby przestały być w pełni dyspozycyjne wobec kierowniczych kręgów sanacji. Na ich forum ujawniały się nastroje krytyczne, a nawet opozycyjne w stosunku do rządu.

Wierność, dość przy tym swoiście pojmowanej, „ideologii marszałka Piłsudskiego” nie hamowała posłów przed niekiedy zdecydowanie negatywną oceną poszczególnych aspektów działania władz. Niektórzy posłowie zajmujący wobec nich krytyczne stanowisko zbliżali się do pozycji reprezentowanych przez siły demokratyczne. Inni odwrotnie: głosili koncepcje zbliżone lub wręcz tożsame z endeckimi. Trzeba jednak stwierdzić, że w omawianym okresie nie było zasadniczego problemu bądź wydarzenia, które by nie znalazło odbicia w parlamencie czy to pod postacią interpelacji, czy też wystąpienia w dyskusji lub poselskiego projektu ustawodawczego. Tym właśnie różnił się, negatywnie zresztą oceniany przez ogromną część społeczeństwa, polski parlament od pseudoparlamentów państw dyktatorskich; o jednym z nich — o hitlerowskim Reichstagu — mówiono, że jest to najdrożej opłacany chór męski w Niemczech.

W październiku 1935 roku wraz z dymisją gabinetu Sławka zakończył się okres rządów „grupy pułkowników”. Po premierze Marianie Zyndramie-Kościałkowski, uważanym za przedstawiciela bardziej liberalnych kręgów sanacji (przeprowadził on najszerszą w całym dwudziestolecu amnestię dla więźniów politycznych), w maju 1936 roku na czele rządu stanął Felicjan Sławoj Składkowski. Gdy rząd Kościałkowskiego traktowany był jako gabinet Mościckiego, no-

wy rząd stanowił wyraz kompromisu między prezydentem a generałem Edwardem Śmigłym-Rydzem.

Po śmierci Piłsudskiego nastąpiło rozdzielenie sprawowanych uprzednio przezeń funkcji wojskowych. Zgodnie z jego sugestiami, nazywanymi niekiedy testamentem politycznym, stanowisko generalnego inspektora sił zbrojnych, a więc faktycznego zwierzchnika wojska, objął Rydz-Śmigły, podrzędny zaś w stosunku do generalnego inspektora urząd ministra spraw wojskowych otrzymał generał Tadeusz Kasprzycki. Śmigły nie ograniczył się do zagadnień czysto wojskowych. Względnie szybko zaczął się zajmować problemami ogólnej polityki, dążąc do zajęcia pozycji zbliżonych do tych, które miał Piłsudski. Z kolei prezydent Mościcki, wyposażony przez konstytucję w niezwykle szerokie kompetencje, zmierzając do wzmocnienia swego stanowiska w rządzącym obozie, znalazł — nie bez trudności — sojusznika w Śmigłym, który dopomógł mu do odsunięcia od władzy, rozbitej zresztą wewnątrz, „grupy pułkowników”. Efektem kompromisu między prezydentem a generalnym inspektorem było właśnie powołanie przez Składkowskiego rządu, który w części składał się z ministrów tak zwanej grupy zamkowej, podporządkowanej Mościckiemu, w części zaś z ludzi Śmigłego.

Formalnym wyrazem ukształtowania się tego, niezgodnego zresztą z konstytucją, „duumviratu” był kuriozalny okólnik Składkowskiego ogłoszony 15 lipca 1936 roku. Jego odpowiednie fragmenty brzmiały: „Zgodnie z wolą Prezydenta Rzeczypospolitej generał Rydz-Śmigły, wyznaczony przez Marszałka Piłsudskiego jako pierwszy obrońca Ojczyzny i pierwszy współpracownik Pana Prezydenta w rządzeniu państwem, ma być uważany i szanowany jako pierwsza w Polsce osoba po Panu Prezydencie Rzeczypospolitej [...]”

Wszyscy funkcjonariusze państwowi z prezesem Rady Ministrów na czele okazywać mu winni objawy honoru i posłuszeństwa”³¹. Wkrótce, 10 listopada 1936 roku, Śmigły-Rydz otrzymał buławę marszałkowską.

Dekompozycja rządzącego obozu łączyła się z ożywieniem walk strajkowych w Polsce, z masowymi wystąpieniami w mieście i na wsi. Zyskiwało też zwolenników głoszone przez komunistów hasło Frontu Ludowego. W masowych akcjach strajkowych 1936 roku wzięło udział prawie 700 tys. robotników. Na wsi umacniało swe pozycje niedawno powstałe Stronnictwo Ludowe. Zorganizowało ono w 1937 roku liczący około miliona uczestników strajk chłopski. Stanowił on wystąpienie polityczne o skali nie znanej w ówczesnej Europie.

Rządzący oboz znajdował się w defensywie. Próba przełamania przezeń impasu było powołanie do życia w lutym 1937 roku nowego, o jednoznacznie prawicowych koncepcjach, zapożyczonych w dużej części z nacjonalistycznej ideologii endeckiej, tworu politycznego o nazwie: Oboz Zjednoczenia Narodowego. Wysiłki zmierzające do dokonania w ramach — jak pogardliwie mówili o Obozie przeciwnicy sanacji — Ozonu konsolidacji narodowej, cieszące się politycznym poparciem Śmigłego, nie dały większych efektów. Wkrótce zresztą Ozon, którego szef Adam Koc przejawiał wyraźnie tendencje totalitarne, napotkał duże trudności również w szeregach sanacji. Przeciwwstawili mu się zwolennicy bardziej elastycznych metod rządzenia, skupieni wokół Mościckiego. Koc ustąpił ze stanowiska szefa Obozu, który przestał odąd akcentować swój jednoznacznie prawicowo-nacjonalistyczny charakter.

Okres pokryzysowego ożywienia gospodarczego, mimo podjęcia przez rząd szeroko zakrojonych nowych zamierzeń inwestycyjnych, przede

wszystkim w Centralnym Okręgu Przemysłowym, mimo znacznego wzrostu zatrudnienia i związanej z nim wyraźnej poprawy położenia pracujących nie zmniejszył istniejących napięć społecznych. Odwrotnie: uzewnętrzniły się one z ogromną siłą. Wystąpienia strajkowe, wśród nich liczne i przynoszące sukcesy strajki okupacyjne tak zwane polskie, stanowiły zarówno przejawy rewindykacyjnych dążeń robotników, jak i wyraz ich postawy politycznej. Nerozwiązalny był problem narastającego coraz bardziej bezrobocia. Niezwykle trudna sytuacja istniała na wsi. Kryzys, który cofnął wieś polską o lat kilkadziesiąt, powodując zubożenie jej na skalę nie znaną żyjącym pokoleniom Polaków, trwał w rolnictwie nadal.

Niezwykle ciężkim warunkom gospodarczym towarzyszyło powszechne poczucie upośledzenia politycznego. Prześladowania działaczy ludowych, w szczególności zmuszenie Witosa do udania się na emigrację, w obawie przed uwięzieniem po procesie brzeskim, usuwanie z samorządu terytorialnego ludzi niezależnych od sanacji, ograniczanie praw politycznych w nowych ordynacjach wyborczych, demonstracyjne niejednokrotnie traktowanie przez lokalne organy władzy chłopów jako obywateli drugiej kategorii — wszystko to zaowocowało masowymi demonstracjami i strajkami chłopskimi. Determinacja strajkujących była niejednokrotnie tak duża, że czynnie występowali przeciwko policji. Ta odpowiadała ogniem. W efekcie podczas strajku chłopskiego w 1937 roku padło 44 zabitych.

Obóz sanacyjny uważał za niezbędne dokonywanie pewnych ustępstw. Utracił zresztą rozpęd widoczny za rządów „grupy pułkowników”. Nie podejmował już na ogół kroków służących dalszemu ograniczaniu praw obywatelskich. W roku 1938 dokonał posunięcia mającego wskazywać na pewną demokratyzację reżimu. Cho-

dziło o wybory do samorządu terytorialnego. Jeszcze w roku 1933, przy uchwalaniu tak zwanej ustawy scaleniowej o samorządzie, poważnie ograniczono kompetencje wybieralnych organów samorządowych — rad gromadzkich, gminnych i miejskich — na rzecz uzależnionych od administracji państwowej organów wykonawczych. Jednocześnie wyeliminowano z samorządu ludzi związanych z opozycją. Teraz gabinet Składkowskiego deklarował przeprowadzenie wyborów samorządowych bez nadużyć.

Opozycja zdecydowała się zgłosić swe listy wyborcze. Traktowała to nie tylko jako próbę ponownego uzyskania wpływów na samorząd, ale też jako demonstrację własnych wpływów w społeczeństwie. Cele te zostały w znacznym stopniu osiągnięte. Można ocenić, że Stronnictwo Ludowe zdobyło około 20—30% mandatów do rad gromadzkich. W miastach, zwłaszcza, większych, na czoło wysunęła się Polska Partia Socjalistyczna, popierana przez inne siły lewicy, wśród nich — komunistów, działających w rozproszeniu wobec rozwiązania partii przez Komitet Wykonawczy Międzynarodówki Komunistycznej. W 48 miastach mających ponad 25 tys. mieszkańców listy PPS, za którą opowiedziały się lewicowe ugrupowania żydowskie, uzyskały wyraźną przewagę głosów. W drugim co do liczby ludności mieście polskim, Łodzi, powstał socjalistyczny w swej większości zarząd miejski. Władze państwowe zatwierdziły też, inaczej niż po poprzednich, przeprowadzonych w 1936 roku wyborach, socjalistycznego prezydenta miasta. Lewicowe zarządy miejskie powstały również w kilku innych ośrodkach. Sukcesy odnotowała także opozycja z prawa — Stronnictwo Narodowe.

Nawet w wyłonionym w 1935 roku sejmie, nazywanym sejmem mianowców, sprawujący władzę obóz nie mógł liczyć na całkowite poparcie posłów. Znaczna ich część nie weszła do Ozo-

nu. Kilku posłów w sposób zakulisowy współdziałało z opozycją. Kilku znalazło się w Klubie Demokratycznym, z którego w 1939 roku powstało opozycyjne Stronnictwo Demokratyczne.

Gdy w czerwcu 1938 roku wbrew Ozonowi marszałkiem sejmu wybrano Sławka, frondującego teraz wobec rządzącej ekipy, Rydz i Mościcki zdecydowali o przedterminowym rozwiązaniu izb i rozpisaniu nowych wyborów. Wykorzystali przy tym powszechną krytykę ordynacji wyborczej, opracowanej w 1935 roku z polecenia Sławka. Uważany za zwolennika liberalniejszych metod wicepremier Eugeniusz Kwiatkowski usiłował przełamać zapowiadany przez opozycję bojkot wyborów. Nie dało to wyników. W wyborach, odbytych w listopadzie, wzięły udział te same co uprzednio ugrupowania mniejszości narodowych. Frekwencja była większa aniżeli w roku 1935. Wpłynęła na to niewątpliwie przyjęta przez część społeczeństwa argumentacja sanacyjnej propagandy, traktująca przyłączenie Zaolzia do Polski jako sukces narodu.

Według oficjalnych danych w wyborach do sejmu uczestniczyło 67,1% uprawnionych. Znaczna ich część głosowała znów przeciw rządowym kandydatom. W świetle oceny prasy demokratycznej tak zwany wskaźnik głosowania (zaufania) w centralnych, południowych i zachodnich rejonach państwa wynosił 44,7%, na obszarach wschodnich zaś 62,6%.

Nowy sejm miał bardziej ozonowe oblicze aniżeli jego poprzednik. Wystąpienia posłów niezależnych, tak zwanych dzikich, spotykały się niejednokrotnie z wrołą reakcją większości.

Tymczasem generalnie zmieniała się sytuacja międzynarodowa. Pod jej naciskiem wyciszały się konflikty społeczne i polityczne. Od marca 1939 roku trwały w kraju coraz intensywniejsze przygotowania obronne. Sprawujący władzę obóz nie zmieniał jednak swych politycznych założeń.

Odmawiał też spełnienia postulatów opozycji: ogłoszenia amnestii dla więźniów brzeskich, znajdujących się na emigracji politycznej, i utworzenia rządu obrony narodowej. Postawy swej nie zmienił aż do wybuchu wojny.

*

Niezwykle trudno dokonać skrótowego podsumowania problematyki tego artykułu. Nie wzbudza wątpliwości, mimo początkowego istnienia rządów ludowych, klasowe oblicze państwa, tak jak nie wzbudzają wątpliwości wynikające z tego polityczne implikacje. W istniejących po pierwszej wojnie światowej warunkach Polska mogła się wszelako odrodzić jako zjednoczone niepodległe państwo tylko w takim kształcie klasowym, w jakim powstała. Przesądziło o tym swoiste uwarunkowanie historyczne.

Nie trzeba też przypominać roli, jaką odgrywało własne państwo dla narodu tak długo państwowości swej pozbawionego i tak długo zarazem dążącego do jej odzyskania. Skomplikowanym i trudnym problemem było określenie po przeszło stu dwudziestu latach niewoli kształtu politycznego i terytorialnego odradzającego się państwa. Wynikało to między innymi ze zderzenia się aspiracji polskich (zarówno wypływających z przyczyn społecznych, jak i stanowiących rezultat ciężenia tradycji narodowej, nie liczącej się często ze stanem faktycznym) z nowym układem stosunków etnicznych. W konflikty na takim tle popadały z sąsiadami zresztą wszystkie niemal państwa odradzające się po pierwszej wojnie światowej. Tylko Polska jednak miała do czynienia na raz z dwoma sąsiadującymi mocarstwami. Mocarstwa te uległy co prawda przejściowo osłabieniu, ale ich rola w polityce europejskiej była nadal — przynajmniej potencjalnie — ogromna. Natomiast Czechosłowacja,

Jugosławia, Węgry czy Rumunia to państwa sukcesyjne, obejmujące określone terytoria niejako w spadku po zdruzgotanej monarchii Habsburgów. Państwa te nie stały więc przed tak skomplikowanym katalogiem problemów do rozwiązania. Gdy jednak bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości uświadamiano sobie w Polsce wymiar tej sprawy, ostateczne rozwiązania przyjęte w konstytucji i innych aktach ustawodawczych okazały się niezwykle skromne.

W konsekwencji też nieśmiała, statyczna była polityka państwa wobec mniejszości narodowych. Nie czuły się one w Rzeczypospolitej dobrze. Znaczna ich część, w szczególności Ukraińcy, traktowała rządy polskie jako dokuczliwą okupację. Jednakże mniejszości korzystały ze stosunkowo szerokiego katalogu swobód. Nie został on wprawdzie tak rozbudowany, jak dajmy na to uprawnienia Niemców w Czechosłowacji. Zakres ich był wszelako pełniejszy niż to, z czego — zwłaszcza w latach trzydziestych — korzystać mogli na przykład Chorwaci, nie mówiąc już choćby o poddawanych czechizacji Słowakach. W efekcie więc konflikty narodowe w Drugiej Rzeczypospolitej, jakkolwiek nie wolne od zbędnych brutalizacji i jaskrawego, często zresztą obustronnego, nacjonalizmu, nie podważały i podważyć nie mogły integralności młodego państwa. Jak wiadomo, nie wpłynęły one również w istotniejszy sposób na przebieg kampanii obronnej w 1939 roku.

Zaczęliśmy od skomplikowanych zagadnień kształtu terytorialnego Rzeczypospolitej i wynikających z tego konsekwencji. Rozważając je, trzeba nieustannie pamiętać, że ich rozwiązanie proste, radykalne, ale przecież bolesne, mogło nastąpić jedynie w wyniku zbiorowej lekcji historii, jaką przeszedł naród nasz w latach drugiej wojny światowej, mogło nastąpić jedynie w całkowicie zmienionej konfiguracji polityczno-ustrojowej, ja-

ka dokonała się w powojennej Europie środkowo-wschodniej.

Mówiąc o ustroju politycznym sensu stricto, wydobyliśmy na plan pierwszy te jego elementy, które stwarzały możliwości najbardziej bezbolesnego i efektywnego zarazem zjednoczenia narodu rozdzielonego w wyniku zaborów, możliwości zrośnięcia się bytujących dotąd odrębnie dzielnic w zwarte, sprawnie funkcjonujące państwo. Zaryzykować można twierdzenie, że oprócz Polski żadne z nowych państw europejskich nie zetknęło się z tak skomplikowanymi problemami. Podkreśliłbym przy tym niezwykle doniosłą, nie zawsze docenianą integracyjną funkcję systemu parlamentarnego, mimo jego wszelkich słabości. Był to bowiem system stwarzający stosunkowo największe możliwości scalenia narodu, wyrównywania różnic, dochodzenia w drodze niezbędnych kompromisów do cząstkowych choćby, niemniej wszakże istotnych, efektów. I znów, niezależnie od słabości polskiego parlamentaryzmu, jego cechą specyficzną wydaje się być to, że rodził się on w politycznej walce z siłami konserwatywnymi, widzącymi Polskę modelowaną na wzór najbardziej reakcyjnych elementów ustroju mocarstw centralnych. Gdy będziemy pamiętali, że w wielu państwach powojennej Europy procesy destabilizacji sięgały dalej niż u nas, że nawet tam gdzie formalnie zadekretowano parlamentarną republikę, rządzono niejednokrotnie przy pomocy stanu wyjątkowego, stosunki polityczne w Polsce ukażą się we właściwych wymiarach.

Zasadniczymi zdobyczami Polski Odrodzonej były: ustawodawstwo socjalne, którego główny zrab pozostał nie naruszony przez cały okres międzywojenny, rozbudowane instytucje życia politycznego, stosunkowo silny ruch zawodowy oraz system autonomicznych organizacji społecznych, kulturalnych i gospodarczych. Ich funkcjonowanie dawało szerokim kręgom społeczeń-

stwa (znów pamiętajmy o implikacjach klasowych) poczucie partycypacji w sprawach ogólnych i lokalnych. Przyczyniało się to do rozbudzenia i umacniania świadomości narodowej i patriotyzmu, do podnoszenia kultury politycznej narodu i ogromnej większości obywateli państwa.

Sanacja nie była w stanie zniszczyć wytworzonych wcześniej instytucji życia zbiorowego. Nie dążyła zresztą do tego, pragnąc jedynie „ukrócenia przerostów”, tak by mogła utrzymywać swą dyktatorską władzę bez uciekania się do wyjątkowo ostrych środków. Nie zmieniła jednak systemu represji, okazał się on niezwykle szkodliwy dla ruchu komunistycznego, zubożając przy tym i brutalizując życie polityczne kraju. Znacznie rzadziej stosowała sanacja środki brutalne, wyraźnie łamiąc obowiązujące prawa, wobec opozycji, legalnie działającej. Opozycja jednak istniała aż do końca omawianego okresu. Stanowiła poważną siłę. I pod tym względem sytuacja w Polsce różniła się wyraźnie na korzyść od tej, która panowała w państwach faszystowskich, takich jak Niemcy, Włochy i Portugalia, takich jak Austria czy republiki bałtyckie bądź też w pewnych okresach Jugosławia, Rumunia i Bułgaria. Również dyspozycyjność czy zależność zwolenników grupy rządzącej — nie zawsze w pełni przekonanych o słuszności jej poczynań — nie może być porównywana z tym, co się działo w państwach faszystowskich. W Polsce istniała zawsze możliwość — demonstracyjnego nawet — zerwania z rządzącym obozem, bez obawy represji. Stan ten znajdował odbicie w małej zwartości sanacyjnych organizacji, w stosunkowo dużej rozbieżności w działaniu ich aparatu propagandowego.

Wskazaliśmy na niezwykle ważny proces powstania i następnie na unifikację aparatu administracyjnego i systemu prawnego Drugiej Rzeczypospolitej, oceniliśmy surowo jego słaboś-

ci, stanowiące przede wszystkim odbicie nierówności klasowych. Uwypukliliśmy regres po przewrocie majowym. Ale i wówczas — to także wyróżnia stosunki w Polsce od tego, co miało miejsce w innych państwach Europy podlegających procesowi totalizacji — aparat administracyjny i system prawny działały w znacznym stopniu jako dość sprawnie funkcjonująca służba publiczna. Tak na przykład było z reguły z sądownictwem, administracją szkolną i administracją skarbową stosunków pracy.

Nie tu miejsce na szczegółowe wyliczanie przyczyn powodujących istniejący w ówczesnej Polsce stan rzeczy. Zacząć by należało od przypomnienia struktury społeczeństwa, sił w nim działających. Wskażmy wszelako, że poważną rolę odgrywały też trudne do wymiernego uchwycenia imponderabilia. Było wśród nich przywiązanie do swobody jednostki, tradycje walki o wolność, niechęć do cechujących dyktatury środków brutalnych. Cały ten skomplikowany spłot przyczyn oddziałał w konsekwencji na to, iż Rzeczpospolita, jako pierwsze państwo, stawiała zbrojny opór hitlerowskiej Rzeszy, stając się istotnym składnikiem demokratycznej koalicji antyfaszystowskiej.

Druga Rzeczpospolita, z jej dorobkiem, sukcesami i słabościami, stanowi ważne ogniwo w dziejach naszej tysiącletniej państwowości. Bez jej istnienia nie mogłoby też powstać po drugiej wojnie światowej państwo współczesnych pokoleń Polaków.