

Przegląd Europejski, ISSN: 1641-2478

vol. 2022, no. 2

Copyright © by Marek Jabłonowski, Wojciech Jakubowski, 2022

Creative Commons: Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)

<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/>

DOI: <https://doi.org/10.31338/1641-2478pe.2.22.10>

Nieznany projekt polskiej konstytucji z 1919 roku. Przyczynek do dziejów europejskiej myśli ustrojowej I połowy XX wieku

Marek Jabłonowski, *University of Warmia and Mazury in Olsztyn
(Olsztyn, Poland)*

E-mail: marek.jablonowski@uwm.edu.pl

ORCID ID: 0000-0002-6333-7386

Wojciech Jakubowski, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: wj.jakubowski@uw.edu.pl

ORCID ID: 0000-0002-1552-8858

Streszczenie

Prowadzone przez autorów badania źródłoznawcze w obszarze historii ustroju Polski doprowadziły do odnalezienia w Archiwum Akt Nowych w Warszawie anonimowego projektu konstytucji z 1919 roku. W artykule poddano analizie główne założenia tego projektu. Jego odkrycie pozwoliło na postawienie tezy, że w debacie ustrojowej lat 1917–1921 pojawiło się więcej oryginalnych, odbiegających od uznanych ówczesnie schematów, koncepcji i prywatnych projektów konstytucji, aniżeli wskazywał dotychczasowy stan badań. Analizowany projekt jest oryginalną i – niestety – zapomnianą koncepcją ustrojową. Jest też świadectwem bogactwa polskiej myśli prawno-politycznej I połowy XX wieku. Wśród analizowanych elementów znajdują się m.in. pomijanie zasady suwerenności ludu czy trójpodziału władzy na rzecz swoistej postaci rządów urzędniczych – władzy biurokracji z szeroką gamą instytucji kolegialnych, a także czerpanie z wzorców obcych – odniesień do brytyjskiego modelu sekretarzy parlamentarnych czy ustroju administracji w Rzeszy Niemieckiej.

Słowa kluczowe: II Rzeczpospolita Polska (1918–1939), Mała Konstytucja 1919, Sejm Ustawodawczy, Ignacy Jan Paderewski, polska myśl prawno-polityczna.

Unknown Polish Constitution Draft of 1919. Contribution to the history of European political thought in the first half of the 20th century

Abstract

Source research conducted by the authors in the area of the history of the Polish system led to the discovery of the anonymous constitution draft of 1919 in the Archives of New Records in Warsaw. The article presents the analysis of the main assumptions of this draft. This discovery made it possible to formulate a thesis that in the systemic debate in 1917–1921 there were more original concepts and private drafts of the constitution deviating from the accepted schemes than indicated by current state of research. The analysed draft is original and, unfortunately, a forgotten system concept. It is also a testimony to the richness of Polish legal and political thought in the first half of the 20th century. Among the analysed elements there are, *inter alia*, the omission of the principle of the sovereignty of the people, or the tripartite division of power in favour of the specific form of clerical rule – the power of bureaucracy with a wide range of collegial institutions, as well as drawing on foreign models – references to the British model of parliamentary secretaries, or the system of administration in the German Reich.

Keywords: Second Polish Republic (1918–1939), Small Constitution of 1919, Legislative Sejm (Constituent Assembly), Ignacy Jan Paderewski, Polish legal and political thought.

Zakończenie I wojny światowej, czy – jak wówczas mawiano – „wielkiej wojny” (1914–1918), oznaczało upadek kluczowych dotychczas potęg europejskich. Opustoszały trony imperialne. W gruzach legły systemy polityczne Cesarstwa Rosyjskiego, II Rzeszy i Austro-Węgier (Berstein 1996: s. 57–73). Nowo powstałe państwa Europy szukały własnych rozwiązań ustrojowych (Makowski 1925). Niniejszy artykuł jest przyczynkiem do dziejów europejskiej myśli ustrojowej I połowy XX wieku. Jego celem jest wykazanie, że w debacie ustrojowej lat 1917–1921 pojawiło się więcej oryginalnych – odbiegających od uznanych ówczesnie schematów – koncepcji i prywatnych projektów konstytucji, aniżeli wskazywał dotychczasowy stan wiedzy naukowej (Jabtonowski et al. 2015: s. 559–569). Prowadzone przez autorów badania źródłoznawcze w obszarze historii ustroju Polski doprowadziły do odnalezienia w Archiwum Akt Nowych w Warszawie anonimowego projektu konstytucji z 1919 roku. W artykule poddano analizie główne założenia tegoż projektu pod nazwą *Przyczynek do projektów o ustroju nowego Państwa Polskiego* (AAN 1919, Zespół: Prezydium Rady Ministrów: k. 3–29). Analizowany projekt jest oryginalną i – niestety – zapomnianą koncepcją ustrojową. Badania dotyczące odnalezionego po stu latach projektu, w świetle dostępnej literatury przedmiotu, dowodzą bogactwa oraz niedocenianej wielowymiarowości polskiej myśli politycznej i ustrojowej okresu międzywojennego. Rzucają przy tym niewątpliwie nowe światło na przebieg pierwszej wolnej debaty konstytucyjnej i związanego z nią procesu ustrojodawczego.

Sytuacja polityczno-ustrojowa w I połowie 1919 roku

Oznaką normalizacji politycznej w Polsce, tak z punktu widzenia sytuacji wewnętrznej, jak i międzynarodowej, były pierwsze wybory parlamentarne, przeprowadzone 26 stycznia 1919 roku. Odbyły się one według ordynacji pięcioprzymiotnikowej – powszechne, równe, bezpośrednio, proporcjonalne, w głosowaniu tajnym (Ajnenkiel 1985; Krukow-

ski 1986; Kacperski 2007; Powel 2008). Zorganizowano je w 33 okręgach wyborczych (na 77 wyznaczonych w ordynacji wyborczej). Krótki okres kampanii oraz pora roku sprawiły, że partie próbowały przekonać wyborców przez umieszczanie znanych nazwisk polityków na pierwszych miejscach list wyborczych. Na kontrolowanym przez rząd w Warszawie obszarze b. Królestwa Polskiego wybrano 226 postów, w części Galicji – 70¹. W połowie 1919 roku Sejm Ustawodawczy liczył 394 postów². Według ordynacji miał się składać z 513 parlamentarzystów, ale w końcu osiągnął liczbę 442 mandatów³.

Tymczasowy Naczelnik Państwa zwołał Sejm na 9 lutego 1919 roku, a pierwsze posiedzenie izby odbyło się 10 lutego. Sejm przyjął przez akklamację Uchwałę z dnia 20 lutego 1919 roku w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa tzw. „Małą Konstytucję” (Uchwała Sejmu 1919). Uchwała zastąpiła Dekret z dnia 22 listopada 1918 roku o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Pietrzak 1972: s. 193 i nast). Stwierdziła ona, że władzą suwerenną i ustawodawczą jest Sejm Ustawodawczy. Nie zawarto w niej ani zasady suwerenności narodu (na rzecz „suwerenności Zgromadzenia”), ani zasady podziału władzy (na rzecz „jednolitości władzy”) – dwóch filarów tzw. demokracji liberalnej. Powstało swoiste prowizorium ustrojowe.

Pierwsza połowa 1919 r. – rząd Ignacego Jana Paderewskiego (Rydlewski 2018: s. 54 i nast.; Zamoyski 1992; Wapiński 1999) – to okres intensywnych przedparlamentarnych prac ustrojowych (Jakubowski, Jajecznik 2010). Decyzję o przygotowaniu projektu powołania Biura Konstytucyjnego Prezydium Rady Ministrów, z inicjatywy premiera J. Moraczewskiego, podjęto na posiedzeniu rządu 4 grudnia 1918 roku. Biuro formalnie powstało w połowie stycznia 1919 roku. Biuro Konstytucyjne, zarządzeniem premiera z 20 maja 1919 roku, zostało „przeniesione” do Biura Sejmu (Goclon 2012: s. 374).

Biuro przedstawiło trzy projekty: Józefa Buzka, Władysława Maliniaka i Mieczysława Niedziałkowskiego. Celem przedstawienia Sejmowi Ustawodawczemu stanowiska rządu powołano do życia *Ankiętę dla oceny projektów konstytucji*. Jak trafnie zauważa J. Goclon:

„...należy z całym naciskiem podkreślić, że Biuro Konstytucyjne Prezydium Rady Ministrów okazało się organem w dużo większym stopniu projektodawczym od sejmowej Komisji Konstytucyjnej! Na posiedzeniu rządu w dniu 18 lutego 1919 r., a więc już w okresie premierostwa Ignacego Paderewskiego, ustalono, iż „wobec tego, że Sejmowa Komisja Konstytucyjna zwróciła się do Rządu z zapytaniem, jaki charakter nosić ma zwołana przez Rząd Komisja Konstytucyjna, postanowiono wyjaśnić, że komisja ta nosić ma charakter ankiety i odroczyć jej ukonstytuowanie do chwili osiągnięcia w tej sprawie porozumienia z Sejmową Komisją Konstytucyjną” (Goclon 2012: s. 374).

¹ Z ziem pozostających pod kontrolą Niemiec oraz pogrążonej w wojnie Galicji planowano włączenie w skład Sejmu Ustawodawczego postów do niemieckiego Reichstagu, austriackiej Rady Państwa i Sejmu Galicyjskiego. Za postów uznano też sześciu kandydatów z zajętego przez Czechosłowację Śląska Cieszyńskiego. Wiosną 1922 roku w Sejmie zasiedli postowie Sejmu Litwy Środkowej.

² Skład parlamentu był uzupełniany, przykładowo w lutym 1919 r. wybory odbyły się na Suwalszczyźnie, w czerwcu wybrano 42 postów w Wielkopolsce oraz 11 z okolic Białegostoku i Białej Podlaskiej.

³ Interesującym problemem, który nie znalazł jeszcze właściwego miejsca w literaturze przedmiotu, jest kwestia protestów wyborczych i ich politycznych konsekwencji.

Wobec bierności gabinetu członkowie *Ankiety dla oceny projektów konstytucji* samodzielnie zmienili nazwę na *Ankieta w sprawie projektu konstytucji* i podjęli pracę nad przygotowaniem własnego projektu ustawy zasadniczej. *Ankieta* zakończyła działalność 12 marca 1919 roku. Rząd 29 marca 1919 roku postanowił, że wypracowany projekt zostanie przedłożony Sejmowi nie jako projekt rządowy, ale jako projekt samej *Ankiety*, czyli – *de facto* – projekt prywatny.

Prywatne projekty konstytucji *sensu stricto* ogłosili:

- 1) Stanisław Hłasko i Józef Polak – *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (zob. Hłasko, Polak 1919),
- 2) Włodzimierz Wakar – *Podstawa Ładu Rzeczypospolitej Polskiej* (zob. Wakar 1919),
- 3) Tadeusz Jankowski – *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (zob. Jankowski 1919).

Jakkolwiek nie odegrały one istotniejszej roli w procesie przygotowania konstytucji, to jednak zawierały ciekawe i niekiedy nawet ekscentryczne rozwiązania ustrojowe (np. król *alterim* prezydent w projekcie Hłaski i Polaka). Kolejnym w tej grupie był projekt będący przedmiotem analizy w niniejszym artykule.

Dokument, datowany na czerwiec 1919 roku, został odnaleziony w Archiwum Akt Nowych (Motas [b.r.]). *Przyczynek do projektów o ustroju nowego Państwa Polskiego* (AAN 1919) został przestany anonimowo do Prezydium Rady Ministrów, gdzie został zadekretowany na premiera Paderewskiego jako dokument „ważny i pilny”⁴. Z braku bliższych danych kancelaryjnych trudno stwierdzić, jakie były jego dalsze losy i – zwłaszcza – czy premier z tym projektem w ogóle się zapoznał. Nie zmienia to faktu, że kolejne sto lat ten niezwykle interesujący materiał przeleżał w zapomnieniu w aktach numerycznych PRM (wydanie krytyczne: Jabłonowski, Jakubowski 2021).

Założenia ideowe anonimowego projektu konstytucji z 1919 roku

Analizowany dokument pod nazwą *Przyczynek do projektów o ustroju nowego Państwa Polskiego* (AAN 1919) cechuje się wyłożonymi we wstępie, daleko idącymi różnicami ideowymi w stosunku do innych koncepcji ustrojowych zarysowanych w trakcie pierwszej wolnej debaty konstytucyjnej (1917–1921). Dotyczą one już to specyficznej wykładni koncepcji politycznej roli kobiet, już to swoistego interpretowania kwestii mniejszości narodowych i religijnych. Ujęcie ich w *sui generis* preambule pokazuje, że autor przykładał do nich szczególną wagę jako wektorów ideowych całości projektu. Wychodził ponadto z założenia, że Sejm Ustawodawczy pełni wyłącznie rolę konstytuancy, a stanowione przezeń prawa (poza samą konstytucją) są jedynie aktami prowizorycznymi, które przyszy Sejm albo zatwierdzi, albo obali.

⁴ Próby ustalenia autora analizowanego projektu konstytucji nie przyniosły dotychczas rezultatu. Z tekstu można wnioskować, że był to człowiek przywiązany do tradycyjnego ładu aksjologicznego i daleki od afirmacji zasad demokracji liberalnej.

Kwestia kobieca

O oryginalności, czy raczej pewnej już „archaiczności”, sposobu myślenia autora *Przyczynku do projektów o ustroju nowego Państwa Polskiego* świadczą, zawarte we wprowadzeniu, uwagi o kwestii kobiecej: „Ze wszystkich spraw publicznych i prywatnych jest najważniejsza sprawa wychowania dzieci. W tym dziale są kobiety koniecznie potrzebne, a w innych działach może się bez nich obejść, więc należy kobietom w czynnościach publicznych przeznaczyć mniejszy zakres działania, a nie odrywać je od ogniska domowego i od wychowania dzieci. Przeto proponuję, aby kobiety nie wybierano do reprezentacji i nie mianowano urzędnikami, lecz natomiast aby obok władz były komisje kobiece dla spraw kobiecych, wybierane przez kobiety. Komisje te mają być dla władz organami doradczymi” (AAN 1919).

Z jednej strony ordynacja do Sejmu Ustawodawczego usankcjonowała przecież prawa wyborcze kobiet⁵, z drugiej – autor, odmawiając im tychże praw, postuluje stworzenie skomplikowanego systemu kobiecych komisji doradczych „dla spraw kobiecych, wybierane przez kobiety” (AAN 1919). Centralna Komisja Kobieta miała działać przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, komisje prowincjalne, okręgowe, powiatowe i gminne – przy właściwych radach „samorządnych”. Komisje miały opiniować „sprawy im przedstawione”, bez bliższego określenia, o jakie sprawy chodzi. Sprawa trybu wyboru komisji nie została w projekcie bliżej określona⁶. Kobiety były wreszcie uprawnione do udziału w zgromadzeniu gminnym, którego kompetencje sprowadzały się do uchwalania petycji do władz.

Kwestia mniejszości

Autor *Przyczynku do projektów o ustroju nowego Państwa Polskiego* zauważa, że Polacy zawsze byli tolerancyjni wobec mniejszości narodowych i wyznaniowych. To nie powinno ulec zmianie. Należy jednak brać pod uwagę, że wypada odróżnić „obywateli dobrych” od „obywateli złych”. Do pierwszych zaliczył „Żydów religii żydowskiej, narodowości polskiej”, którzy „zżyli się z nami, chcą z nami w zgodzie żyć i pracować, więc trzeba z nimi postępować jak równi z równymi” (AAN 1919). Kategorię drugą stanowią:

- „Żydzi religii żydowskiej, narodowości żydowskiej czyli syjoniści palestyńscy”, którzy *de facto* nie są Polakami i którym należy ułatwić wyjazd do Palestyny oraz
- „Żydzi religii żydowskiej lub bezwyznaniowi, narodowości żydowskiej, syjoniści miejscowi”. Oni również nie są Polakami, chcą bowiem „utworzyć naród w narodzie, chcą być pasożytami, to wicherzyciele, co się przeciw nam łączą z każdym naszym wrogiem”. Tę grupę określa się jako nieprzyjaciół, których należy „nie tylko ograniczać, lecz z Polski wydalić jako obce, wrogie nam żywioły” (AAN 1919).

⁵ W art. 1 ordynacji wyborczej stwierdzono: „Wyborcą do Sejmu jest każdy obywatel państwa bez różnicy płci, który do dnia ogłoszenia wyborów ukończył 21 lat”.

⁶ Jedynie w przypadku komisji gminnych dookreślono, że w ich skład mają wchodzić: przełożony gminy (wójt lub burmistrz), pisarz gminny, nauczycielka i pięć kobiet wybranych przez kobiety mające skończone 30 lat.

Uwagę zwraca fakt, że „większości i mniejszości religijne”, procentowo, miały prawo wyboru rad powiatowych. Oznacza to, że – co do zasady – ich skład miał być pochodną struktury wyznaniowej w powiecie. Dopuszczenie w tym przypadku przez autora, ograniczonej co prawda, ale jednak jakiejś formy wyborów bezpośrednich, było uwarunkowane tym, że przewodniczenie z urzędu przechodziło na czynnik urzędniczy – czyli starostę.

Zasady ustrojowe anonimowego projektu konstytucji z 1919 roku

Przedmiotowa koncepcja ustroju zdecydowanie odbiega od standardów demokracji liberalnej ówczesnej Europy. Autor pomija zwłaszcza zasadę suwerenności ludu (powszechne prawo wyborcze, wybory konkurencyjne) oraz zasadę trójpodziału władzy. Ponadto twórca projektu deklaruje republikańską i – pośrednio – unitarną formę państwa. Stwierdzał ponadto, że podstawową zasadą porządkującą ład instytucjonalny państwa powinna być zasada „jednolitej władzy narodowej”.

Elementy demokracji pośredniej

Niepodzielna „władza narodowa” ma być zorganizowana w dwa piony – władzę rządową i władzę samorządną:

„... a mianowicie w ten sposób, że każda [z] władz ma wykonywać polecenia rządu i robić samorządnie, co potrzeba dla dobra swego obszaru.

Przezo władze powinny być, dla skrócenia piszę, są:

- 1) uchwalające, tj. reprezentacje, wydziały, sejmiki czyli rady i
- 2) wykonawcze, czyli urzędy” (AAN 1919).

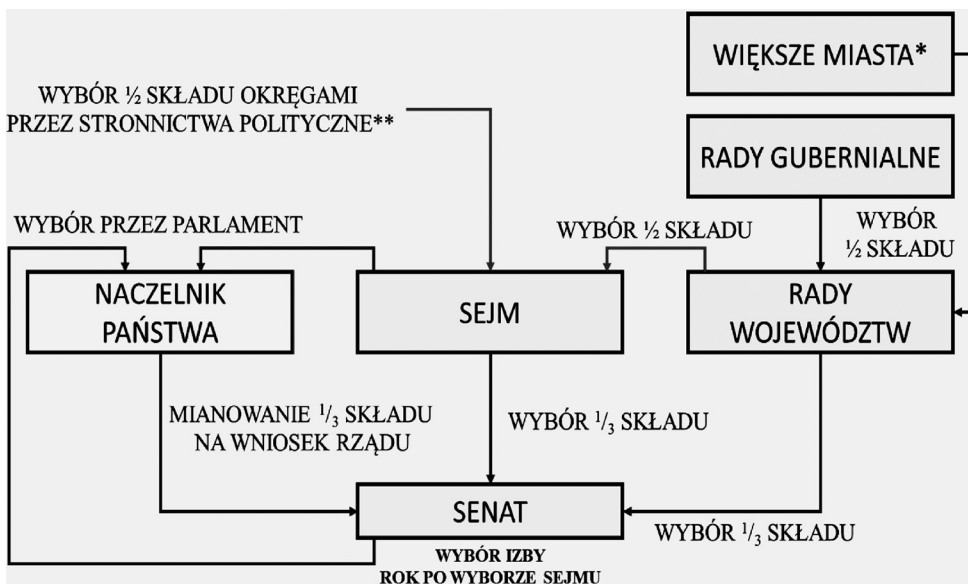
Autor *Przyczynku do projektów o ustroju nowego Państwa Polskiego* wychodzi z założenia swego rodzaju solidaryzmu społecznego, a nie wolnej rywalizacji politycznej, która – w analizowanym projekcie – jest zepchnięta niemal na margines: „Programy wszystkich stanów i wszystkich partii mają wiele wspólnego. Trzeba to wspólnie wybrać, ustalić, o resztę się pogodzić i pracować razem, będzie dobrze dla państwa i mieszkańców” (AAN 1919).

Autor proponuje swoistą postać rządów urzędniczych – władzę biurokracji z szeroką gamą instytucji kolegialnych, które – co do zasady – nie posiadały legitymacji demokratycznej. Ta ostatnia była raczej wyjątkiem. Częste posługiwanie się nazwą „wybory”, dla opisu sposobu kreowania różnych organów władzy publicznej, nie oznaczało jednak wyborów w sensie liberalno-demokratycznym. System władzy publicznej cechować miał prymat mianowanego „czynnika fachowego” nad wybieralnym „czynnikiem politycznym”: „członkowie rad są wybieralni; członkowie urzędów – mianowani fachowi urzędnicy” (AAN 1919).

Prawa polityczne miały być zastrzeżone wyłącznie dla mężczyzn, którzy ukończyli 30 rok życia. Wybory *sensu stricto* były przewidziane jedynie w przypadku połowy mandatów rad gminnych (drugą połowę obsadzała rada poprzedniej kadencji; poza członkami wybieralnymi w radach zasiadali wiryliści). Wybieralne – wedle zasady przynależności religijnej – były

radę powiatową. Kobiety miały otrzymać jedynie prawo udziału w zgromadzeniu ludowym na poziomie gminy oraz prawo wyboru komisji kobiecych, jak również zasiadania w nich.

Schemat 1. Wyłanianie władz naczelnych wg „anonimowego projektu”



* prawdopodobnie wybór przez właściwe rady powiatów grodzkich.

** wybór nie został bliżej opisany.

Źródło: opracowanie własne.

Elementy demokracji bezpośredniej

W projekcie znalazła się instytucja zgromadzenia ludowego, które miało być zwoływane przez przełożonego gminy (wójta lub burmistrza) co najmniej dwa razy w roku. W zgromadzeniu mogli brać udział wszyscy pełnoletni członkowie gminy bez różnicy płci. Przełożony miał „pouczyć ich o nowych ustawach i rozporządzeniach oraz wskazać co zrobiono i co zrobić należy w najbliższej przyszłości”. Członkowie zgromadzenia ludowego mogli „jak na wiecu stawiać wnioski”. Powzięte uchwały urząd gminny miał przedkładać odpowiednim władzom jako petycje.

Władza centralna

Głowa państwa i parlament

Prezydent, nazywany także Naczelnikiem Państwa, oraz wiceprezydent, nazywany także Zastępcą Naczelnika, mieli być wybierani przez parlament. Wybór wiceprezydenta miał nastąpić rok po wyborze prezydenta. Oznaczało to opowiedzenie się za

modelem „słabej prezydentury”. Propozycja koncepcji wiceprezydentury stanowi raczej ewenement w polskiej myśli ustrojowej⁷. Kancelaria Naczelnika miała obejmować departament cywilny, departament wojskowy oraz urząd zamkowy („nadworny”) i urząd podrzędny („zadworny”). Projekt nie określał bliżej pozycji ustrojowej Naczelnika Państwa. Autor zamieścił jednak komentarz *ad personam*: „Gdy Generał Piłsudzki [sic] zajmie inne stanowisko, minister Paderewski powinien zostać Naczelnikiem Rzeczypospolitej” (AAN 1919).

Parlament, co do zasady, powinien być bikameralny:⁸

- Sejm miał być wybierany w 1/2 okręgami przez stronnictwa polityczne, a w 1/2 przez rady województw. Trudno jednoznacznie rozstrzygnąć, co miało znaczyć sformułowanie „do Sejmu wybierają 1/2 [postów] okręgami stronnictwa polityczne”. Gdyby autorowi chodziło *stricte* o powszechne wybory połowy składu izby, prawdopodobnie opisałby to równie dokładnie, jak w przypadku rad gminnych. Zadaniem Sejmu miała być troska o „dobro ludności” (funkcje społeczno-socjalne⁹, szczegółowo opisane w dalszej części projektu).
- Senat miał być wybierany w 1/3 przez Sejm, w 1/3 przez rady województw, a 1/3 senatorów miała pochodzić z nominacji Naczelnika Państwa (podjętych na wnioski rządu). W składzie izby przewidziano mandaty wirtualne dla grona doradców prezydenta. Tworzyli je: prezes rządu (prezes ministrów), prezes sejmu, prezes senatu, prezesi trybunałów i banków, prezes Izby Obrachunkowej, prezes Akademii Umiejętności, arcybiskup metropolita warszawski oraz hetman¹⁰. Zadaniem Senatu miała być troska o „dobro państwa” (funkcje polityczno-ustrojowe). Senat winien dbać również o to, aby nowe ustawy nie naruszały konstytucji.

„Władza rządowa”

Centrum decyzyjne państwa miał stanowić rząd składający się z prezesa ministrów, kancelarii rządu¹¹ oraz ministrów resortowych. Autor postulował utrzymanie 12 „ministerstw statych”¹² (spraw zewnętrznych, spraw wewnętrznych, skarbu, sprawiedliwości,

⁷ W sferze faktów politycznych wskazuje się na wiceprezydentów Krajowej Rady Narodowej (6 maja 1945 – 4 lutego 1947). Jest to jednak przykład ułomny. W międzywojennej myśli ustrojowej termin „prezydent” odnoszony był nie tylko, i nie przede wszystkim, do instytucji głowy państwa. Tak nazywano naówczas przewodniczących najróżniejszych gremiów czy przełożonych rozmaitych dykasterii.

⁸ Tekst główny został jednak uzupełniony o dopisek „Gdyby parlament był jednoizbowy, to ten trybunał [mowa o Trybunale Państwa – przyp. red.] powinien być również strażą konstytucji i powinien się zwać Senatem” (AAN 1919).

⁹ Być może z tego powodu autor projektu dopuścił udział w wyborach partii politycznych.

¹⁰ Tytuł „naczelnego generała” stojącego na czele „naczelnego dowództwa”.

¹¹ W skład Kancelarii Rządu tymczasowo („do unormowania stosunków”) wchodzić mieli reprezentanci byłych dzielnic zaborczych na prawach rzeczoznawców.

¹² W skład gabinetu I.J. Paderewskiego wchodził następujący ministrowie resortowi (kursywą zaznaczono resorty przewidziane do kasaty):

1) *aprowizacji*; 2) komunikacji (nast. kolei żelaznych); 3) *kultury i sztuki*; 4) poczt i telegrafów; 5) *pracy i opieki społecznej*; 6) przemysłu i handlu; 7) robót publicznych; 8) rolnictwa i dóbr państwowych; 9) Skarbu Państwa; 10) spraw wewnętrznych; 11) spraw wojskowych; 12) spraw zewnętrznych; 13) sprawie-

obrony państwa¹³, wyznań i oświaty, kolei, handlu i poczt¹⁴, rękodzieł i przemysłu¹⁵, robót technicznych oraz komunikacji¹⁶, rolnictwa¹⁷, likwidacji¹⁸), oraz 4 „ministerstw tymczasowych” (zdrowia, aprowizacji, sztuk pięknych i kultury, pracy i opieki), które miały być sukcesywnie włączane – jako odrębne segmenty – do ministerstw stałych. Resort zdrowia oraz resort pracy i opieki [spotecznej] miały zostać włączone do MSW, resort aprowizacji do ministerstwa rolnictwa, a resort sztuki i kultury do ministerstwa wyznań i oświaty.

Co ciekawe, przewidziano zorganizowanie odrębnego pionu służbowego, odpowiedzialnego za współpracę rządu i poszczególnych resortów z parlamentem. Przy prezesie ministrów miał zatem działać sekretarz stanu, a przy ministrach – wicesekretarze (podsekretarze) stanu¹⁹. Władzy rządowej miał podlegać również, niezależnie od Izby Obrachunkowej, wydzielony pion kontroli wewnętrznej – kontroler państwa (rząd) i inspektorzy rządowi (każde ministerstwo) na szczeblu centralnym oraz właściwi urzędnicy na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego.

Ministerstwa miały być podzielone na sekcje (departamenty) oraz wyposażone w aparat pomocniczy w postaci dyrekcji generalnych w Warszawie (głównie urzędy). Każda dyrekcja generalna miała dysponować podporządkowanymi dyrekcjami w każdym województwie: „W urzędzie województwa jest tyle dyrekcji, ile jest ministerstw i innych władz centralnych” (AAN 1919).

Projekt, wśród dykasteriów centralnych państwa, wymienia również: Bank Państwa, Bank Parcelacyjny²⁰, Izbę Obrachunkową (odpowiednik późniejszej Najwyższej Izby Kontroli), Konsystorza Prymasa Polski oraz Akademię Umiejętności. Pewnego komentarza wymaga instytucja „Konsystorza Prymasa Polski”, czyli Kurii Prymasowskiej. Po I wojnie światowej zarysował się bowiem problem dwóch prymasów. Tytuł Prymasa Polski przysługiwał metropolicie gnieźnieńsko-poznańskiemu²¹, którym był abp Edmund Dalbor²² (były zabór pruski), natomiast tytuł Prymasa Królestwa Polskiego – metropolicie warszawskiemu²³ abp. Aleksandrowi Kakowskiemu²⁴ (były zabór rosyjski). Konflikt o prymasostwo Kuria Rzymska rozstrzygnięta w 1925 roku, utrzymując oba tytuły jako godności honorowe i kasując uprawnienia jurysdykcyjne prymasa²⁵. Z dal-

dliwości; 14) wyznań i oświecenia; 15) *zdrowia publicznego*; 16) b. Dzielnicy Pruskiej. Odrębnie funkcjonował – na prawach ministerstwa – Główny Urząd Likwidacyjny.

¹³ Przeorganizowane Ministerstwo Spraw Wojskowych.

¹⁴ Przeorganizowane Ministerstwo Poczt i Telegrafów.

¹⁵ Przeorganizowane Ministerstwo Przemysłu i Handlu.

¹⁶ Przeorganizowane Ministerstwo Robót Publicznych.

¹⁷ Przeorganizowane Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych.

¹⁸ Przeorganizowany Główny Urząd Likwidacyjny (istniał w latach 1919–1927).

¹⁹ Ranga odrębna od wiceministra.

²⁰ Bank odpowiedzialny za finansowanie reform rolnych.

²¹ Archidiecezje połączone unią *aeque principaliter* na mocy bulli papieża Piusa VII *De salute animarum* z 1821 roku. Unia została zawieszona w 1946 r., a rozwiązana w 1992 r.

²² W dniu 15 grudnia 1919 r. kreowany kardynałem.

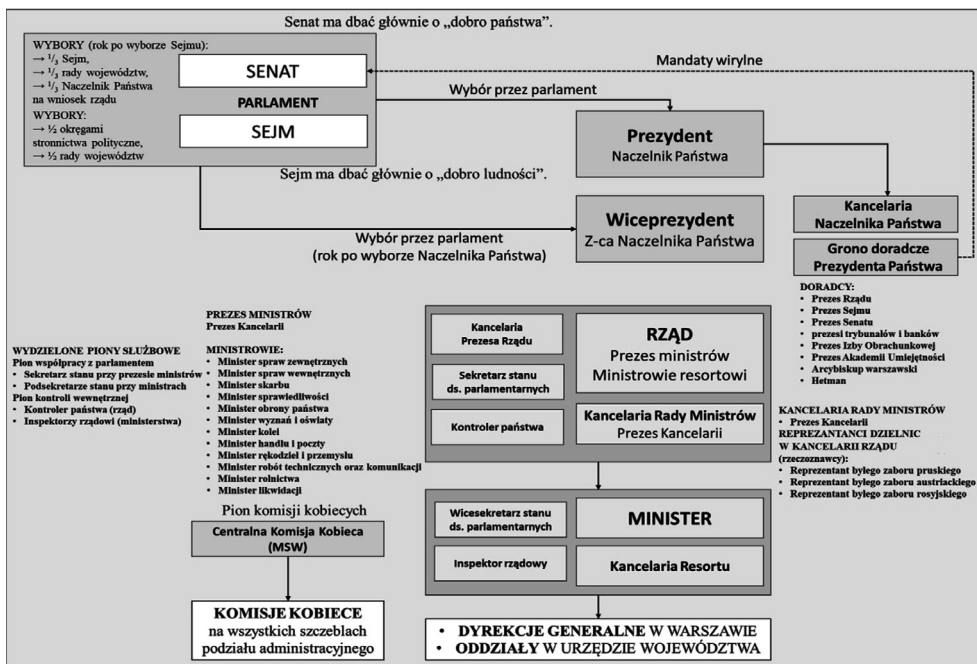
²³ Tytuł nadany bullą papieża Piusa VII *Romani Pontifices* z 1818 r.

²⁴ Uprzednio koregent Królestwa Polskiego (1917–1918); 15 grudnia 1919 r. kreowany kardynałem.

²⁵ Należy nadmienić, że w latach 1817–1919 istniała także godność Prymasa Królestwa Galicji i Lodomerii jako instytucja niekanoniczna zastrzeżona dla tacińskiego metropolity Lwowa. W 1919 roku abp Józef

szych partii dokumentu wynika, że autor miał na myśli arcybiskupa warszawskiego i Prymasa Królestwa Polskiego²⁶.

Schemat 2. Organizacja aparatu władzy centralnej wg „anonimowego projektu”



Źródło: opracowanie własne.

Władza terenowa

Podział administracyjny państwa

Podział administracyjny miał obejmować cztery szczeble:

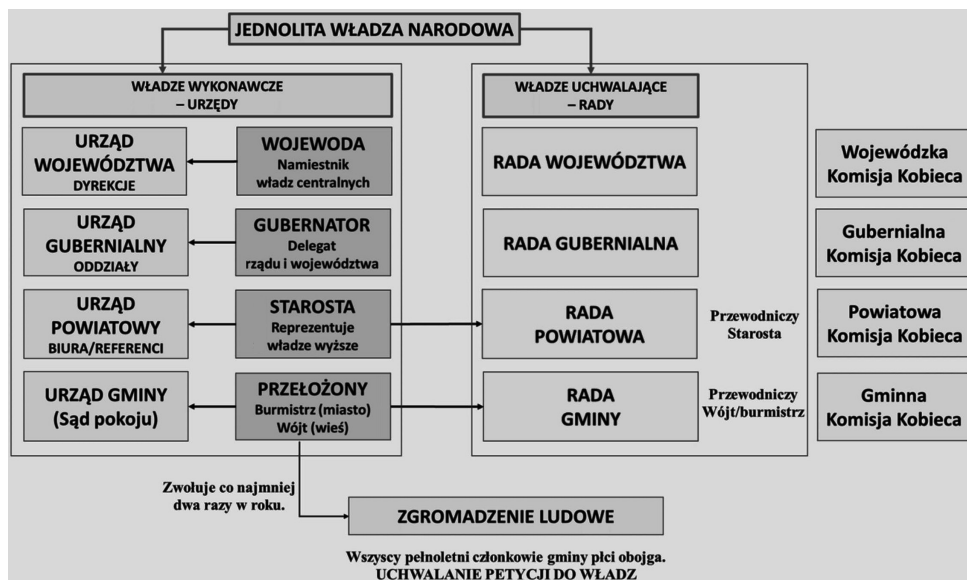
- województwa (nazywane także prowincjami i ziemiami), które miały być podzielone na gubernie. Każde dykasterium centralne miało, wedle potrzeby, posiadać w każdym województwie „odpowiednią sobie władzę własną, sobie podległą, lub przynajmniej referenta albo korespondenta” (AAN 1919);
- gubernie (nazywane także okręgami²⁷), które miały być podzielone na powiaty;
- powiaty, które miały być podzielone na gminy (miejskie i wiejskie);
- gminy jako podstawowe wspólnoty lokalne.

Bilczewski zrezygnował z tytułu prymasowskiego. W 2005 roku abp Bilczewski został kanonizowany przez papieża Benedykta XVI.

²⁶ Godność ta *de facto* wygasta wraz ze śmiercią kard. Kakowskiego (30 grudnia 1938 r.).

²⁷ Najbliższym odniesieniem wydaje się okręg rządowy (rejencja) w Prusach – szczebel pośredni pomiędzy prowincją a powiatem.

Schemat 3. Organizacja aparatu władzy terenowej wg „anonimowego projektu”



Źródło: opracowanie własne.

W przybliżeniu, 80 gmin stanowi powiat, 8 powiatów – gubernię, 8 guberni stanowi województwo. Wyjściowo autor zaproponował zorganizowanie 17 województw²⁸. Ponadto każdy „kraj kresowy złączony z Polską dobrowolnie”, miał otrzymać ustrój analogiczny do „kraju polskiego” czyli województwa.

Rady wojewódzkie, gubernialne, powiatowe i gminne miały stanowić „władzę samorządną”, zajmującą się „sprawami tylko swego obszaru”. Na każdym szczeblu podziału powinny funkcjonować „straż bezpieczeństwa, wojsko, prokuratoria, sąd, obrona prawna, komisja kobieca i zakłady dla dobra powszechnego” (AAN 1919).

Zadania własne administracji niższych szczebli

W projekcie szczegółowo rozpisano siatkę instytucji²⁹ realizujących zadania przypisane władzy rządowej i władzy samorządnej, czyli *autonomicznej* na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego. Poza klasycznymi funkcjami XIX-wiecznego „państwa nocnego stróża” (obronność, bezpieczeństwo wewnętrzne) pośrednio definiuje się one katalog postulowanych obowiązków społeczno-socjalnych³⁰ i gospodarczych władzy publicznej:

²⁸ Tzn. warszawskiego, piotrkowskiego, lubelskiego, tomżyńskiego, toruńskiego, starogrodzkiego (pomorskiego), poznańskiego, opolskiego (sic), krakowskiego (z Cieszynem, Orawą, Spiszem i z Przemyślem), łwowskiego (ze Stanisławowem, Kamieńcem i Równem), kowelskiego, kobrzyńskiego, suwalskiego, wileńskiego, mińskiego, pińskiego oraz żytomierskiego.

²⁹ W oryginale określane jako „zakłady”.

³⁰ *Sui generis* antycypacja późniejszych „polityk publicznych”.

- szkolnictwo publiczne i kultura;
- publiczny sektor bankowy (bank parcelacyjny, banki pożyczkowe, kasy oszczędnościowe);
- publiczny sektor gospodarczy;
- zdrowie i opieka społeczna;
- turystyka.

Uwagę zwraca określenie materialnej podstawy działania instytucji władzy publicznej. Uposażenie tychże w postaci „folwarków i lasów” musiało zakładać przeprowadzenie, w dosyć radykalnej postaci, reformy rolnej. Dowodem na to jest także idea powołania, na poziomie województwa, Banku Parcelacyjnego wraz z delegaturami gubernialnymi. Szczegółowa analiza tego niezwykle ciekawego zagadnienia wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

Sądownictwo

W analizowanym dokumencie sformułowano także sugestie dotyczące ustroju sądownictwa. Na szczeblu centralnym zakładano zorganizowanie czterech trybunałów:

- Trybunału Kasacyjnego;
- Trybunału Administracyjnego;
- Trybunału Państwa, który miał łączyć funkcje trybunału kompetencyjnego i wybrane funkcje trybunału konstytucyjnego (interpretacja ustaw);
- Trybunału Stanu, który mógłby sądzić w sprawach przekazanych mu przez parlament.

Ustrój sądownictwa powszechnego miał obejmować: sądy apelacyjne – na poziomie województwa, sądy wyższe – na poziomie guberni, sądy [bez bliższego określenia] – na poziomie powiatu. Istotnym konceptem było powierzenie funkcji sądu najniższej instancji [sądy pokoju] urzędowi gminy³¹.

Uwagi końcowe

Analizowana koncepcja ustrojowa, jak się wydaje, ma dziś już tylko wartość historyczno-archiwalną. Powstała bowiem w innej epoce, rządzi się aksjologią odległą od założeń demokratycznego państwa prawnego. Wywodzenie zeń dalej idących wniosków *de lege ferenda* wydaje się nieuprawnione, gdyż może sprowadzać się jedynie do wrywania pewnych detali z właściwego kontekstu ideologicznego.

Dokument, z jednej strony, zawierał koncepcje dosyć nowatorskie (np. antycypacja społecznych funkcji państwa), z drugiej – „cofał koło historii” do czasu sprzed wydania liberalno-demokratycznej ordynacji wyborczej. Abstrahując bowiem od dokumentów wypracowanych w 1919 roku przez Biuro Konstytucyjne, omawiany projekt w sposób ograniczony nawiązywał do projektu tymczasowej ustawy zasadniczej z 3 lipca 1917 roku oraz projektu Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu z 28 lipca

³¹ W skład urzędu gminy mieli wchodzić: przetożony gminy (wójt lub burmistrz), nadzorca gminny, kasjer i pisarz oraz z trzech asesatorów czyli przysięgłych.

1917 roku (Jakubowski, Jajeczniak 2010: s. 20–27). Czerpał też z wzorców obcych (wskażać warto choćby odniesienie do brytyjskiego modelu sekretarzy parlamentarnych czy ustroju administracji w Rzeszy Niemieckiej).

Szczególne jednak znaczenie ma zwrócenie uwagi historyków ustroju i historyków doktryn polityczno-prawnych na relatywnie rzadko wykorzystywany zasób archiwalny, którym są akta numeryczne Prezydium Rady Ministrów z lat 1919–1923. Ukazują one swą „kuchnię” ówczesnej władzy widzianą z perspektywy tak organów wykonawczych, jak i ustawodawczych. Relacje między nimi były trudne, niewolne od sporów kompetencyjnych i różnic merytorycznych. Ich całościowe poznanie stanowi nadal istotne wyzwanie dla nauki.

Marek Jabtonowski – profesor nauk humanistycznych, pracownik naukowy Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (Katedra Nauk o Polityce i Nauk o Bezpieczeństwie), polski historyk dziejów najnowszych, specjalista w dziedzinie politycznej i gospodarczej historii Polski w okresie 1918–1939, a także po II wojnie światowej. Autor licznych publikacji naukowych.

Marek Jabtonowski – professor of humanities, employed at the Institute of Political Sciences of the University of Warmia and Mazury in Olsztyn (Department of Political Sciences and Security Sciences), Polish historian of recent history, specialist in the field of political and economic history of Poland in the period 1918–1939, as well as after World War II. An author of numerous scientific publications.

Wojciech Jakubowski – profesor nauk społecznych, pracownik naukowo-dydaktyczny Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Kierownik Katedry Historii Politycznej, polski politolog, autor i współautor licznych publikacji naukowych.

Wojciech Jakubowski – professor of social sciences, researcher and lecturer employed at the Faculty of Political Science and International Studies at the University of Warsaw. Head of the Department of Political History, Polish political scientist, an author and co-author of numerous scientific publications.

➔ Bibliografia:

- AJNENKIEL Andrzej (1985), *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa
- BERSTEIN Serge (1996), *Los regímenes políticos del siglo XX. Para una historia política comparada del mundo contemporáneo*, Barcelona
- GOCLON Jacek (2012), *Prezydium Rady Ministrów w latach 1918–1939. Struktura, zakres kompetencji i działalność projektodawcza. (Zarys problemu)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. 64, nr 2.
DOI: 10.14746/cph.2012.64.2.16
- HŁASKO Stanisław, POLAK Józef (1919), *Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa
- JABLONOWSKI Marek, JAKUBOWSKI Wojciech (2021), *Przyczynek do projektów o ustroju nowego państwa polskiego*, „Myśl Polityczna. Political Thought”, nr 3(9).
- JABLONOWSKI Marek, JAKUBOWSKI Wojciech, JAJECZNIK Konrad (red.) (2015), *Ku Rzeczypospolitej demokratycznej. Polska debata ustrojowa 1917–1921*, Pułtusk-Warszawa

- JAKUBOWSKI Wojciech, JAJECZNIK Konrad (2010), *Polska debata ustrojowa w latach 1917–1921. Perspektywa politologiczna*, Warszawa-Puttusk
- JANKOWSKI Tadeusz (1919), *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa
- KACPERSKI Kamil (2007), *System wyborczy do Sejmu i Senatu u progu Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa
- KRUKOWSKI Stanisław (1986), *Sejm Ustawodawczy 1919–1922. Uwagi o składzie i działalności*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, z. 1
- MAKOWSKI Julian (1925), *Nowe konstytucje. Przełożone pod kierunkiem dra Juliana Makowskiego*, Warszawa
- MOTAS Mieczysław (na prawach rękopisu), *Wstęp do zespołu Prezydium Rady Ministrów 1917–1939*.
- PIETRZAK Michał (1972), *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa
- POWEL Nel (2008), *Wybory do Sejmu i Senatu w bydgoskim okręgu wyborczym w okresie międzywojennym (1919–1939)*, Toruń
- RYDLEWSKI Grzegorz (2018), *Rządy i rządzenie w Polsce 1918–2018. Ciągłość i zmiany*, Warszawa
- UCHWAŁA SEJMU (1919) z dnia 20 lutego 1919 roku w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, Dz. Pr.P.P. 1919 nr 19 poz. 226, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19190190226/O/D19190226.pdf>
- WAKAR Włodzimierz (1919), *Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej (wniosek)*, Warszawa
- WAPIŃSKI Roman (1999), *Ignacy Paderewski*, Wrocław-Warszawa
- ZAMOYSKI Adam (1992), *Paderewski*, przełożyła A. Kreczmar, Warszawa

Archiwalia:

- AAN, Archiwum Akt Nowych (1919), Zespół: Prezydium Rady Ministrów, Akta numeryczne, sygn. III 9462/19, *Przyczynek do projektów o ustroju nowego Państwa Polskiego*, Warszawa, czerwiec 1919 r.
- PROJEKTY KONSTYTUCJI 1919 r. (1919) (b.m.)
- ZBIÓR ORZECZEŃ Sądu Najwyższego jako Trybunatu Wyborczego r. 1918, 1919 i 1920 (b.r.), Warszawa