

PIOTR BOŻYM



DRUGA IZBA PARLAMENTU W ŚWIETLE PIERWSZYCH PROJEKTÓW KONSTYTUCJI ODRODZONEGO PAŃSTWA POLSKIEGO

W ubiegłym roku minęła, w nikłym stopniu zauważona przez media, dziewięćdziesiąta rocznica pierwszych obrad Senatu w odrodzonej Polsce. Otwierając obrady Senatu w dniu 28 listopada 1922 roku, Naczelnik Państwa, marszałek Józef Piłsudski, powiedział wówczas „Wielka jest tradycja Senatu w Polsce. W dziejach dawnej Polski, którą odnajdujemy nie tylko w dawnych księgach i badaniach współczesnych historyków, ale której pamięć żywym nieraz płomieniem wybucha w sercach, tęskniących do siły i potęgi naszej Ojczyzny – praca i wytrwałość senatorów wpływały na losy kraju. Lecz konstytucja obecna określiła Senatowi rolę skromniejszą. Czyni ona z Panów nie główny motor pracy państwowej, ale, zgodnie z duchem konstytucji współczesnych krajów demokratycznych, nakazuje Wam być rzecznikami rozsądku, rozwagi i miary w spełnianiu zadań, poruczonych organom władzy państwowej”. Marszałek widział Senat jako instytucję państwową, która „staje zawsze po stronie tych, którzy czy to z urzędu, czy to ze skłonności łagodzą tarcia, zmniejszają konflikty i doprowadzają do koniecznej równowagi zamierzeń, celów i środków”.

Zanim zostały wypowiedziane te znamienne słowa, po odzyskaniu niepodległości rozpoczęły się intensywne prace nad konstytucją odrodzonego państwa. Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa potocznie zwaną Małą Konstytucją, była traktowana jako rozwiązanie prowizoryczne. Intensywne prace nad opracowaniem projektu konstytucji prowadzono równoległe w rządowej Komisji Konstytucyjnej i sejmowej Komisji Konstytucyjnej. Rozpatrywano w nich projekty rządowe, projekty klubów sejmowych oraz projekty prywatne. Analiza projektów daje dość szeroki obraz panujących wówczas w Polsce opinii i przekonań. Wskazuje też, że pewne rozstrzygnięcia ustrojowe były przyjmowane jako niepodważalne aksjomaty. Do takich należała zasada zwierzchnictwa narodu, zasada podziału władz i system rządów parlamen-

tarno-gabinetowych¹. Natomiast struktura parlamentu – jedno czy dwuizbowego i zakres uprawnień drugiej izby budziła liczne kontrowersje, stąd poniżej zostały omówione te projekty, które przewidywały istnienie Senatu w jego tradycyjnej formule lub organ quasi-parlamentarny w postaci Straży Praw lub Izby Pracy.

Dnia 25 stycznia 1919 roku Prezes Rady Ministrów Ignacy Paderewski powołał grono osób z *mężów nauki i osób, biorących wybitny udział w życiu publicznym, celem poddania przygotowywanych dla Sejmu projektów konstytucji ocenie z naukowego i politycznego punktu widzenia*². Gronu obradującemu od 19 lutego do 12 marca 1919 roku nadano nazwę – Ankieta w sprawie projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jej przewodniczącym został historyk prawa Michał Bobrzyński, konserwatywny polityk, namiestnik Galicji w latach 1908–1913. Ankieta przygotowała projekt konstytucji zatytułowany *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Profesor Bobrzyński proponował w nim ustanowienie ustroju z silną prezydenturą, posługując się schematem właściwym dla francuskich ustaw konstytucyjnych. Zerwał tym samym związek między ideą suwerenności narodu a supremacją parlamentu. Zgodnie z projektem władza ustawodawcza miała należeć do Sejmu złożonego z dwóch izb: Izby Poselskiej i Senatu. Stojąc na stanowisku, że „obniżenie liczby senatorów uwolni Senat od niebezpieczeństwa chwilowych nastrojów”³, ankieta przewidywała, że liczba senatorów będzie odpowiadać połowie ogólnej liczby posłów. Trzy czwarte senatorów miało być wybranych przez sejmiki wojewódzkie i Radę Miasta Warszawy na lat dziewięć a jedna czwarta senatorów miała być dokooptowana przez izbę. Projekt zakładał, że co trzy lata wymianie będzie ulegała jedna trzecia senatorów. Bierne prawo wyborcze do Senatu zostało ograniczone wyższym cenzusem wiekowym wynoszącym 40 lat, w porównaniu do cenzusu wiekowego 21 lat, wymaganego od kandydatów na posłów. Sejm miał być zwoływany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na sesję zwyczajną trwającą minimum cztery miesiące lub sesję nadzwyczajną na żądanie jednej trzeciej członków Izby Poselskiej lub jednej trzeciej członków Senatu. Kadencja Sejmu miała trwać cztery lata. Senat mógł zostać rozwiązany przez Prezydenta Rzeczypospolitej za zgodą dwóch trzecich ogólnej liczby posłów, a Izba Poselska za zgodą dwóch trzecich ogólnej liczby senatorów. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało każdej z izb, każdy projekt ustawodawczy musiał uzyskać akceptację obu izb, a w przypadku rozbieżności powoływać miano komisję rozjemczą złożoną z równej liczby posłów i senatorów. Jeśli prace w komisji rozjemczej nie przyniosłyby efektów lub projekt ustawy zostałby ponownie odrzucony w Izbie Poselskiej lub w Senacie, wówczas nie mógł

¹ J. Czajowski (w:) *Model polskiego parlamentu. Zagadnienia optymalizacji usytuowania oraz struktury parlamentu w polskiej myśli prawno-ustrojowej XX wieku. Praca zbiorowa pod redakcją M. Grzybowskiego*, Kraków 1996, s. 25.

² W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Reprint wydania z 1922 r., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 149.

³ *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920 r., s. 158.

on być ponownie rozpatrywany na tej sesji Sejmu. Projekt ustawy uchwalony przez Sejm miał być przekazywany Prezydentowi Rzeczypospolitej do ogłoszenia w przeciągu 30 dni. Prezydent mógł zwrócić do ponownego rozpatrzenia projekt ustawy do Sejmu i to do tej izby, która go pierwsza uchwaliła. Jeśli Sejm uchwaliłby ponownie projekt większością dwóch trzecich, Prezydent musiałby ogłosić niezwłocznie ustawę. Przypuszczać należy, że autorzy, mówiąc o uchwaleniu projektu większością dwóch trzecich głosów przez Sejm, mieli na względzie osiągnięcie przez projekt większości dwóch trzecich głosów w każdej izbie, a nie dwóch trzecich zliczonych głosów obu izb⁴. Organem doradczym i to zarówno dla rządu, jak i dla Sejmu miała być Rada Stanu. Rada Stanu skupiająca znawców prawa, teoretyków i praktyków opracowywałaby lub opiniowałaby projekty ustaw przygotowane przez rząd lub przekazane przez Izbę Poselską, lub przez Senat. Projekt opracowany przez Ankieta nie uzyskał akceptacji rządu, został natomiast przesłany do Sejmu jako materiał do wykorzystania w pracach nad konstytucją.

Projekt deklaracji konstytucyjnej, uchwalony na posiedzeniu Rady Ministrów dnia 3 maja 1919 roku, wniesiony został do Sejmu dnia 6 maja 1919 roku. Projekt powierzał władzę ustawodawczą Sejmowi, który był *wyobrażeniem i składem wszechwładztwa Narodu*⁵. Projekt deklaracji przewidywał istnienie w miejsce Senatu trzydziestoosobowej Straży Praw powoływanej na cztery lata przez Naczelnika Rzeczypospolitej. Straż Praw miałaby za zadanie badanie zgodności ustaw uchwalonych przez Sejm z Konstytucją. Projekt deklaracji spotkał się z krytyką wszystkich ugrupowań w Sejmie i został uznany za nienadający się do dalszego rozpatrywania.

Projekt *Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, uchwalony na posiedzeniu Rady Ministrów 1 listopada 1919 roku, został wniesiony do Sejmu dnia 3 listopada 1919 roku. Projekt opierał się na *Projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* opracowanym przez Ankieta, przyjmując jednakże jednoizbową strukturę parlamentu. Jednocześnie opierając się na rozwiązaniach zawartych w *Projekcie deklaracji konstytucyjnej* wprowadzono Straż Praw, której skład byłby kompletowany w następujący sposób: trzydziestu członków wybieranych byłoby spośród posłów (traciliby oni wówczas mandat poselski), trzydziestu powoływałby Naczelnik Państwa spośród zasłużonych obywateli, a grona profesorskie wybierałyby po jednym przedstawicielu uczelni państwowej. Straż Praw miałaby za zadanie, podobnie jak w *Projekcie deklaracji konstytucyjnej*, badanie zgodności ustaw uchwalonych przez Sejm z Konstytucją, a ponadto badanie strony formalnej i celowościowej uchwalanych przez Sejm ustaw. Straż Praw w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy mogłaby wystąpić z propozycjami zmian. Sejm

⁴ W. Komarnicki. *Polskie prawo...*, op. cit., s. 158.

⁵ Ibidem, s. 164.

mógłby zgłoszone propozycje uchwalić zwykłą większością głosów lub odrzucić je większością dwóch trzecich. Jeśli Sejm zadecydowałby odrzucić propozycje Straży Praw, wówczas Naczelnik Państwa ogłosiłby ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez Sejm bądź podjąłby decyzję o zgłoszeniu weta. W odróżnieniu od proponowanego przez Ankiety wymogu uzyskania zgody Senatu (większością dwóch trzecich) na rozwiązanie Sejmu, Naczelnik Państwa mógłby rozwiązać Sejm bez pytania o zgodę Straży Praw. Projekt *Ustawy Konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej* został uzupełniony o *Projekt zmian niektórych artykułów*. Projekt wprowadzał Senat w miejsce Straży Praw, przy czym Sejm odpowiadał izbie poselskiej, tak jak przewidziano to w projekcie Ankiety, Senat zaś był ciałem stojącym poza Sejmem. W skład Senatu wchodziłoby 70 senatorów wybranych w głosowaniu proporcjonalnym przez Sejm, 30 przedstawicieli samorządu terytorialnego, 5 delegatów episkopatu katolickiego, 3 przedstawicieli innych religii oraz 13 przedstawicieli uczelni wyższych i instytucji naukowych. Senat miałby za zadanie badanie projektów ustaw uchwalonych przez Sejm. Senat mógłby wnioskować do Prezydenta Rzeczypospolitej o przyspieszenie promulgacji ustawy bądź o zmianę lub odrzucenie uchwalonego przez Sejm projektu. Poprawki zaproponowane przez Senat mógłby Sejm odrzucić większością dwóch trzecich. Wzmocnieniu w porównaniu do pierwotnego projektu uległby wpływ parlamentu na elekcję głowy państwa, gdyż Prezydent Rzeczypospolitej byłby wybierany przez Zgromadzenie Narodowe, tj. połączony Sejm z Senatem. Ponadto dla rozwiązania parlamentu konieczna byłaby zgoda dwóch trzecich ustawowej liczby senatorów.

Projekt Ustawy Konstytucyjnej, opracowany przez Komisję Konstytucyjną Sejmu Ustawodawczego, wniesiony pod obrady Sejmu dnia 8 lipca 1920 roku, opierał się na projekcie rządowym zmodyfikowanym propozycjami zawartymi w *Projekcie zmian niektórych artykułów*. W myśl postanowień projektu Sejm pochodziłby z wyborów powszechnych, Senat zaś kompletowany byłby w następujący sposób: 70 członków byłoby wybieranych przez Sejm spoza jego grona, po 2 z każdego województwa, po 2 z rad miejskich większych ośrodków (Warszawy, Lwowa, Poznania, Wilna i Łodzi), 5 delegatów episkopatu katolickiego, 3 przedstawicieli innych religii, przedstawicieli świata nauki. W jego skład weszliby też: Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Trybunału Administracyjnego, przedstawiciele działów Naczelnej Izby Gospodarczej Rzeczypospolitej oraz 2 przedstawiciele adwokatury. Ponieważ projekt nie precyzował liczby przedstawicieli świata nauki oraz przedstawicieli działów Naczelnej Izby Gospodarczej Rzeczypospolitej, nie określił tym samym ogólnej liczby senatorów. Tak skompletowany Senat miałby za zadanie badanie ustaw uchwalonych przez Sejm. Pozbawiony prawa inicjatywy ustawodawczej Senat mógłby wnioskować do Prezydenta Rzeczypospolitej o przyspieszenie promulgacji ustawy bądź o zmianę lub odrzucenie uchwalonego przez Sejm projektu. Obydwie izby parlamentu wybierałyby Prezydenta Rzeczypospolitej, decydowałyby też o składzie Trybunału Stanu.

Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgłoszony jako wniosek nagły przez posła Stanisława Głąbińskiego w imieniu Związku Ludowo-Narodowego, dnia 30 maja 1919 roku zakładał, że terytorium Polski będzie podzielone na dwa rodzaje ziem: ziem autonomicznych mających obok ludności polskiej znaczną osiadłą ludność innej narodowości oraz ziem samorządowych zamieszkałych w przeważającej większości przez ludność polską. Władza ustawodawcza byłaby powierzona jednolizbowemu Sejmowi. Konsekwencją wyodrębnienia dwóch rodzajów ziem byłoby stworzenie dwóch kategorii członków Sejmu – posłów wybieranych w wyborach powszechnych oraz delegatów sejmów ziemskich z ziem autonomicznych. Tym samym Sejm funkcjonowałby w dwojakim składzie – jako grono skupiające posłów ziem nieautonomicznych oraz delegatów sejmów ziem autonomicznych i – jak grono skupiające tylko posłów ziem nieautonomicznych, jako organ ustawodawczy tylko dla tych ziem⁶. Projekt przewidywał istnienie Straży Praw, której członków w połowie wybierałby Sejm i w połowie z delegatów sejmów i sejmików ziemskich, grona profesorskiego uczelni państwowych, rad miejskich stołecznych miast (Warszawy, Krakowa, Lwowa, Poznania i Wilna). W jej skład weszliby też delegaci Prezesa Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Sądu Najwyższego. Straż Praw miała być wybierana na czas kadencji Sejmu, tj. na pięć lat a jej obradom miał przewodniczyć Marszałek Sejmu, a w jego zastępstwie delegat Trybunału Administracyjnego. Straż Praw badałaby ustawy pod względem formalnym, w kwestii ich zgodności z ustawą zasadniczą oraz ustawami zwykłymi, a także rozpatrywałaby zarzuty merytoryczne przeciwko ich treści. Tym samym Straż Praw łączyłaby kompetencje właściwe dla sądu konstytucyjnego oraz drugiej izby parlamentu⁷. Funkcją ustrojową Straży Praw stanowiłoby uczestnictwo w procesie ustawodawczym jako organu opiniodawczego i zarazem kontrolującego spójność systemu prawa⁸. Po zbadaniu ustawy Straż Prawa mogłaby: nie formułować zarzutów, wystąpić do Prezydenta Rzeczypospolitej o zawetowanie ustawy lub zwrócić ją Sejmowi z zaleceniem dokonania zmian formalnych lub merytorycznych. Konsultacja ze Strażą Praw byłaby niezbędna, gdyby Prezydent Rzeczypospolitej chciał zawetować ustawę. Zadaniem Straży Praw, byłoby zatem powściągnięcie radykalnych poczynań pochodzącego z demokratycznej elekcji Sejmu⁹. Zdaniem Wacława Komarnickiego, Straż Praw byłaby nikłym surogatem instytucji współdziałającej w ustawodawstwie, pozbawionym jakiegokolwiek znaczenia politycznego¹⁰.

⁶ Rozwiązanie to wyraźnie nawiązywało do patentu austriackiego z 26 lutego 1861 roku przewidującego funkcjonowanie Rady Państwa w pełnym składzie przy udziale posłów ze wszystkich krajów cesarstwa (w tym i węgierskich) i funkcjonowanie Rady Państwa tylko w składzie posłów z krajów niewęgierskich. Szerzej o tym w: W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Austro-Węgier w oświeceniu historycznym i prawnym*, Warszawa 1917, s. 20.

⁷ Straż Praw jest często określana jako surogat Senatu lub organ pomocniczy Sejmu. A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 217.

⁸ W. Jakubowski, K. Jajecznik, *Polska debata ustrojowa w latach 1917–1921*, Warszawa 2010, s. 138.

⁹ Ibidem.

¹⁰ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 192.

Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgłoszony jako wniosek przez posła Józefa Buzka w imieniu Klubu Pracy Konstytucyjnej, dnia 30 maja 1919 roku jako jedyny projekt zakładał nadaniu Polsce formy federacji. Zgodnie z projektem terytorium państwowe byłoby podzielona na ok. 70 ziem liczących od 200 000 do 500 000 mieszkańców. Obawa przed zbyt dużą centralizacją i jej niebezpieczeństwami skłoniła autora, zdaniem Stanisława Głabińskiego¹¹, do przyjęcia systemu zupełnej decentralizacji, który musiałby z czasem rozluźnić jedność państwową i utrwalić separatyzm dzielnicowy, narodowościowy i religijny w poszczególnych częściach naszego państwa. Konstrukcję władz federalnych, tj. Sejmu Narodowego i Prezydenta Rzeczypospolitej, autor projektu oparł na koncepcji amerykańskiego federalizmu, stąd przyłgnęła do niego nazwa *projekt amerykański*. Zgodnie z projektem władza ustawodawcza powierzona byłaby Sejmowi Narodowemu składającemu się z Izby Poselskiej i Senatu. Izba Poselska liczyłaby 400 posłów wybieranych na lat 5 w głosowaniu tajnym, bezpośrednim i równym, Senat zaś stanowiłby reprezentację ziem i składałby się z senatorów wybieranych na 9 lat przez sejmiki ziemskie, po dwóch z każdej ziemi. W zamysle autora liczba senatorów nie przekroczyłaby zatem 140. Co 3 lata wymianie ulegałby jedna trzecia senatorów. Senat nie mógłby zostać rozwiązany, natomiast Izba Poselska mogłaby zostać rozwiązana na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej, za zgodą Senatu. Obydwie izby miałyby prawo inicjatywy ustawodawczej, miałyby je też Prezydent Rzeczypospolitej. Prezydent mógłby też zawetować ustawę uchwaloną przez Sejm Narodowy, dla odrzucenia weta konieczne byłoby uzyskanie większości dwóch trzecich głosów w każdej z izb, przy udziale co najmniej połowy członków izby. Projekt przewidywał też powoływanie komisji rozjemczej w przypadku zmiany tekstu uchwalonego przez jedną z izb. Komisja przedkładałaby swoje wnioski tej izbie, która pierwsza uchwaliliby projekt. Projekt zakładał obowiązkowe powołanie takiej komisji, gdyby pojawiły się rozbieżności co do szczegółów w uchwałach budżetowych. Projekt przewidywał też, że Senat będzie mógł sądzić Prezydenta Rzeczypospolitej, ministrów i członków Najwyższego Sądu Narodowego, oskarżonych przez posłów. Decyzję w tej sprawie posłowie podejmowałiby zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu Izby Poselskiej.

Projekt konstytucji, zatytułowany *Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, został zgłoszony jako wniosek przez posła Mieczysława Niedziałkowskiego w imieniu Związku Polskich Posłów Socjalistycznych, dnia 27 maja 1919 roku. Jego twórcy wychodzili z założenia, że konstytucja ze względu na przechodzenie z ustroju kapitalistycznego w ustrój socjalistyczny powinna mieć charakter tymczasowy. Oprócz Sejmu sprawującego najwyższą władzę w Rzeczypospolitej, składającego się z posłów wybieranych na 3 lata, projekt zakładał

¹¹ Stanisław Głabiński *o ustroju państwa polskiego i parlamentarystyce*, Wstęp, wybór i opracowanie J. Kornaś, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 81.

utworzenie Izby Pracy. Izba ta skupiałaby przedstawicieli rad delegatów robotniczych miast i wsi, związków zawodowych i organizacji pracowników umysłowych. Liczebnością Izba Pracy byłaby zrównana z liczbą posłów zasiadających w Sejmie. Izba Pracy opiniowałaby projekty ustaw wniesione do Sejmu z zakresu szeroko rozumianego prawa pracy. Miałyby też prawo wnoszenia projektów ustaw do Sejmu, dotyczących tej materii. Nadto Izba Pracy mogłaby żądać poddania referendum ludowemu projektu ustawy, który niósłby *szkodę oczywistą dla interesów pracy* (art. 88 projektu). Izba Pracy mogłaby też zwracać się do ministrów z zapytaniami i interpelacjami, mogłaby też pociągnąć do odpowiedzialności konstytucyjnej ministra pracy za sprzeczne z konstytucją działania lub zaniechania wykonywania ustaw. Projektowi zarzucano, że wprowadza coś na kształt systemu dwuizbowego, w którym rolę izby wyższej odgrywa Izba Pracy, ponieważ jej ingerencja w ustawodawstwo jest w zasadzie nieograniczona, gdyż *każda sprawa może być rozpatrywana ze stanowiska pracy i kapitału*¹². Mieczysław Niedziałkowski uchodzi też za autora innego projektu konstytucji – Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, zwanego popularnie *ludowym*, który przewidywał istnienie parlamentu jednoizbowego. Z racji tej projekt ten nie został w tym artykule omówiony.

Na przełomie stycznia-marca 1919 roku w Biurze Konstytucyjnym utworzonym przy Prezydium Rady Ministrów pojawił się projekt konstytucji tzw. *francuski*, nieznanego autorstwa¹³. Według projektu, władza ustawodawcza powierzona byłaby dwuizbowemu Sejmowi (złożonemu z Izby Poselskiej i Senatu) wybranemu w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych, tajnych i proporcjonalnych. Projekt zakładał, że zarówno ministrowie, jak i rząd będą ponosili odpowiedzialność przed obiema izbami Sejmu, a nie tylko przed Izbą Poselską jak tradycyjnie ustalono to w konstytucjach francuskich. Nadto projekt zakładał, aby wszyscy ministrowie, łącznie z premierem byli członkami jednej z izb Sejmu. Powstałby tym samym rząd ściśle parlamentarny. Obydwie połączone izby wybierałyby też Prezydenta Rzeczypospolitej. Prezydent miałby weto zawieszające w stosunku do ustaw uchwalonych przez Sejm, mógłby też rozwiązać jedną z izb sejmowych za zgodą drugiej. Projekt zakładał też przeprowadzenie referendum w przypadku braku zgodności pomiędzy Izbą Poselską a Senatem.

Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej autorstwa Stanisława Hłasko i Józefa Polaka również nie był przedmiotem prac Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego. Podstawowym mankamentem projektu należało niedookreślenie formy głowy państwa (król czy prezydent?) i niedookreślenie ustroju państwa (monarchia czy republika?). Decyzje takie miał podejmować parla-

¹² W. Komarnicki. *Polskie prawo...*, op. cit., s. 187.

¹³ S. Wojciechowski – minister spraw wewnętrznych w rządzie J. Paderewskiego twierdził, że autorem projektu był prof. Władysław Maliniak. S. Wojciechowski, *Prace nad konstytucją. Wspomnienia, orędzia, artykuły*, oprac. M. Groń-Drozdowska, M.M. Drozdowski, Warszawa 1995, s. 200.

ment w każdej kadencji¹⁴. Konstrukcję systemu najwyższych organów władzy autorzy opierali na trójpodziale władz. Władza ustawodawcza miała należeć do dwuizbowego Sejmu, przy czym autorzy zaznaczali, że decyzję o jednoizbowości lub dwuizbowości podejmowałby Sejm zmieniając konstytucję. Przyjmując Sejm dwuizbowy, autorzy projektu konstytucji zakładali, że posłowie wybierani na trzy lata, tworzący Izbę Poselską¹⁵ pochodziliby z wyborów powszechnych, senatorowie wybierani na lat sześć wchodzący w skład Senatu wybierani byłiby przez kurie społeczno-zawodowe w liczbie 80, mianowani przez Zwierzchnika RP (król lub prezydent ?) w liczbie 20 oraz przez związki wyznaniowe i instytucje samorządowe. Nadto w skład Senatu weszliby: arcybiskup-prymas, dwaj biskupi rzymskokatoliccy oraz przedstawiciele innych głównych wyznań krajowych, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i ponadto dwóch przedstawicieli wyższych instytucji sądowych. Obydwie izby Sejmu miałyby prawo inicjatywy ustawodawczej, miałby je również Zwierzchnik RP. W przypadku wprowadzenia poprawek do projektu ustawy powoływana byłaby komisja rozjemcza, która przedstawiłaby izbom do uchwalenia uzgodniony projekt. Projekt ustawy przyjęty przez Izbę Poselską a odrzucony przez Senat, jeśli zostałby ponownie uchwalony przez Izbę Poselską, po podpisaniu przez Zwierzchnika RP stałby się obowiązującym prawem.

Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej autorstwa Tadeusza Jankowskiego ogłoszony drukiem w Warszawie w październiku 1919 roku również nie został uwzględniony w pracach Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego. Przyjmując dwuizbowy model parlamentu, autor stał na stanowisku, że Izba Poselska będzie reprezentacją ogółu obywateli, Senat zaś *winien się składać z ludzi obeznanych z potrzebami państwa, jego życiem społecznym, kulturalnym, oświatowym i ekonomicznym*¹⁶, tj. z działaczy samorządowych. Zgodnie z projektem posłowie byłiby wybierani na lat 4 w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i proporcjonalnym, senatorowie zaś wybierani byłiby na lat osiem przez rady gminne i rady wiejskie. Obydwie izby Sejmu miałyby prawo inicjatywy ustawodawczej, miałby je również Naczelnik Państwa. Projekt przewidywał, że każdy projekt ustawy musiałby być w pierwszej kolejności wniesiony pod obrady Izby Posłów oraz że projekt odrzucony nie mógłby być przedmiotem obrad Senatu. Gdyby Senat zaproponował poprawki do projektu ustawy uchwalonego przez Izbę Posłów, winien on zostać odesłany z powrotem do tej izby. Celem uzgodnienia tekstu projektu ustawy możliwa byłaby do powołania komisja rozjemcza złożona w równej liczbie posłów i senatorów. Jej zadaniem byłoby przełożenie Izbie Posłów wniosków. Jeśli Izba Posłów, nie przyjmując wniosków komisji rozjemczej, ponownie uchwaliby ustawę w brzmieniu pierwotnym, wówczas Naczelnik

¹⁴ Szerzej o tym W. Jakubowski, K. Jajeczniak, *Polska debata...*, op. cit., s. 43.

¹⁵ Projekt nie dookreślał liczby posłów natomiast szczegółowo wymieniał skład Senatu.

¹⁶ T. Jankowski, *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa (b. w.) 1919, s. 15.

Państwa ogłosiłby po upływie sześciu miesięcy projekt jako obowiązujące prawo lub zarządziłby rozpisanie nowych wyborów do Sejmu. Projekt przyjmował też egzekwowanie odpowiedzialności konstytucyjnej od Naczelnika Państwa i od ministrów w trybie impeachmentu¹⁷.

Po utworzeniu w grudniu 1919 roku koalicyjnego rządu, na czele którego stanął Leopold Skulski, w drodze porozumień ze Polskim Stronnictwem Ludowym ustalono, że w przyszłej konstytucji znajdzie się miejsce dla Senatu. Złagodzenie oporu lewicy miało przynieść postanowienie, że 70 senatorów będzie wybieranych przez Sejm (spoza grona posłów), i że pozostałymi senatorami zostaną przedstawiciele samorządów i wryliści. Centroprawicowa większość popierająca utworzenie Senatu, dysponująca niewielką przewagą głosów w drodze ustępstw, dążyła do wypracowania stanowiska kompromisowego. Wycofała się z koncepcji zasiadania w Senacie wrylistów, zgodziła na zrównanie kadencji obu izb, zaakceptowała też pozbawienie Senatu prawa inicjatywy ustawodawczej.

Istnienie Senatu zostało przesądzone 27 stycznia 1921 roku, a w toku debat prowadzonych do marca tegoż roku określono jego pozycję w systemie ustrojowym odrodzonego państwa. Władzę ustawodawczą powierzono Sejmowi i Senatowi, przy czym prawo inicjatywy ustawodawczej zastrzeżono Sejmowi i rządowi. Obydwie izby były powoływane w głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i proporcjonalnym. Różnice występowały w odniesieniu do czynnego i biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu. Czynne prawo wyborcze do Senatu mieli obywatele mający ukończone 30 lat (do Sejmu 21 lat), biernie prawo wyborcze posiadali obywatele mający ukończone lat 40 (odpowiednio do Sejmu – lat 25). Kadencja obu izb była jednakowa i wynosiła 5 lat. Izby pracowały w systemie sesyjnym, zwyczajnym lub nadzwyczajnym. Konstytucja upoważniała Prezydenta Rzeczypospolitej do zwołania sesji nadzwyczajnej, np. na wypadek wypowiedzenia wojny lub zawarcia pokoju, obligowała zaś go do zwołania Sejmu (także i Senatu) na sesję nadzwyczajną, gdy z żądaniem takim wystąpiłaby 1/3 ogólnej liczby posłów. Przed upływem kadencji mogło nastąpić rozwiązanie parlamentu. Sejm większością dwóch trzecich w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów mógł dokonać samorozwiązania, Sejm mógł też zostać rozwiązany przez Prezydenta Rzeczypospolitej za zgodą trzech piątych ustawowej liczby senatorów. Rozwiązanie Sejmu skutkowało rozwiązaniem również Senatu. Konstytucja nie stworzyła, w ramach dwuizbowości, z Senatu czynnika ustrojowego konkurencyjnego wobec głównego ustawodawcy, tj. Sejmu¹⁸. Senat tylko rozpatrywał projekty ustaw uchwalonych przez Sejm. Uchwalony przez Sejm projekt ustawy był przekazywany Senatowi do rozpatrzenia, który w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy mógł przedstawić zarzuty. Jeśli Senat nie

¹⁷ W trybie pochodzącego z brytyjskiego systemu politycznego impeachmentu oskarża izba pierwsza parlamentu, sędzi i wyrokuję izba wyższa.

¹⁸ Szerzej o tym J. Czajowski w: *Senat Rzeczypospolitej Polskiej pierwszej kadencji 1922–1927*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 117 i nast.

wniósłby zarzutów, Prezydent Rzeczypospolitej zarządziłby ogłoszenie ustawy w terminie 30 dniowym lub krótszym, jeśli Senat tak zawnioskowałby. Gdyby Senat postanowił wnieść poprawki do projektu ustawy lub zaproponowałby odrzucenie projektu, powinien wówczas o swym zamiarze powiadomić Sejm w terminie 30 dniowym, najpóźniej zaś w ciągu następnych 30 dni zwrócić Sejmowi tekst z poprawkami. Sejm przyjmował poprawki zwykłą większością albo odrzucał je większością jedenastu dwudziestych. Osobliwymi postanowieniami konstytucji było upoważnienie drugiego z kolei Sejmu, tj. *drugiego z rzędu*, do rewizji konstytucji mocą własnej uchwały podejmowaną większością kwalifikowaną 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Tym samym Sejm mocą własnej decyzji mógłby wyeliminować izbę wyższą z polskiego systemu ustrojowego. Konstytucja przewidywała też regularną rewizję konstytucji, która miała odbywać się co 25 lat przez połączony w Zgromadzenie Narodowe Sejm i Senat. Oznaczać to mogło, że Senat w odrodzonej Polsce został niejako wprowadzony na próbę, zwycięską – jak się to z upływem czasu okazało. Uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku, a następnie ordynacji do Sejmu i Senatu dnia 28 lipca 1922 roku oznaczało zakończenie stanu przejściowego – rozpoczął się okres funkcjonowania parlamentaryzmu polskiego w ramach konstytucji marcowej roku 1921.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przybliżenie projektów przewidujących istnienie drugiej izby parlamentu, jakie dziewięćdziesiąt lat wcześniej pojawiły się przy pracach nad projektem konstytucji odrodzonego państwa polskiego. Były to projekty rządowe, projekty klubów sejmowych i projekty prywatne. Niektóre z nich nie były przedmiotem prac Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego, inne zaś stały się podłożem rozwiązań zawartych w tzw. konstytucji marcowej roku 1921. Analiza projektów daje dość szeroki obraz panujących wówczas w Polsce opinii i przekonań odnoszących się do drugiej izby parlamentu. Artykuł jest zakończony syntetycznym przedstawieniem Senatu w świetle konstytucji marcowej 1921 roku.

SUMMARY

The article aims to present the bills including plans to create the second chamber of parliament that appeared during the work on the reborn Polish state's constitution bills 90 years ago. The bills were government's, Sejm's clubs' and private projects. Some of them were subject for debate and work of the Constitutional Commission of the Legislative Sejm; others were the basis of the solutions included in the so-called March Constitution of 1921. The analysis of the bills gives a rather broad picture of

opinions typical for Poland of that time in connection with the idea of the second chamber of parliament. The article ends with a synthetic presentation of Senate in the light of the March Constitution of 1921.

RÉSUMÉ

Le but de l'article est l'approche des projets de l'existence de la deuxième chambre du parlement qui ont paru il y a 90 ans au moment du travail sur le projet de la constitution de l'Etat polonais. C'était des projets du gouvernement, des clubs de parlement ainsi que des projets proposés par des personnes privées. Certains parmi eux ont fait l'objet des travaux de la Commission constitutionnelle de la Diète législative, les autres ont donné début aux solutions qui se trouvent dans la constitution de mars 1921. L'analyse approfondie de ces projets montre un assez large image des opinions et convictions présentes en Pologne à cette époque-là et concernant la deuxième chambre du parlement. L'article finit par montrer la présentation syntétique du Senat dans le cadre de la constitution de mars 1921.

РЕЗЮМЕ

Целью статьи является приближение проектов, предусматривающих существование второй палаты парламента, возникших 90 лет раньше при работе над проектом конституции возродившегося польского государства. Это были правительственные проекты, проекты парламентских клубов и частные проекты. Некоторые из них не были объектом разработок Конституционной Комиссии Законодательного Парламента, тогда как другие стали базовыми для решений, содержащихся в так называемой мартовской Конституции 1921 года. Анализ проектов представляет широкую картину господствующих в то время мнений и убеждений, касающихся второй палаты парламента. Статья завершается синтетическим представлением Сената в свете мартовской Конституции 1921 года.