
GLOSZY, RECENZJE, VARIA
B. RECENZJE

Próby reformy systemu wyborczego do Sejmu i Senatu w procesie rewizji konstytucji marcowej 1928–1930

Autor: Kamil Kacperski

Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, ss. 327

Jednym z ważniejszych wydarzeń w dziejach państwa polskiego był proces narodzin w 1918 roku niepodległej Rzeczypospolitej. Zwieńczeniem prac legislacyjnych prowadzonych przez Komisję Konstytucyjną Rady Stanu było uchwalenie dnia 17 marca 1921 roku ustawy zasadniczej. Akt ten stanowił o podstawach parlamentaryzmu w Polsce. Natomiast ordynacje wyborcze uchwalone w dniu 28 lipca 1922 roku, w oparciu o które przeprowadzono wybory do Sejmu i Senatu dnia 5 listopada tego samego roku, stanowiły niejako ukoronowanie działań podejmowanych przez polityków, przedstawicieli doktryny prawa, a mających na celu urzeczywistnienie demokratycznego porządku w państwie polskim. Niewątpliwie wprowadzony wówczas system wyborczy obarczony był z pewnością wadami i mankamentami. Jednak funkcjonowanie niezwykle młodego organizmu państwowego nie mogło w realiach po Wielkiej Wojnie przybrać od razu formy i praktyki stosowanej przez państwa o pewnych już tradycjach demokratycznych. Procesowi konsolidacji społeczeństwa i stabilizacji sytuacji społecznej i politycznej w ówczesnej Polsce z pewnością nie sprzyjało także jego znaczne rozwarstwienie o charakterze kulturowym i narodowościowym, które znalazło odzwierciedlenie w składzie parlamentu. Powszechnie krytykowany ustrój państwa ustanowiony w konstytucji marcowej, a także system wyborczy był rewidowany częściowo, m.in. poprzez nowelę sierpniową uchwaloną w 1926 roku. Do czasu rozwiązania parlamentu przez prezydenta Ignacego Mościckiego w listopadzie 1927 roku, faktycznie sanacja, przy sprzyjających dla swego obozu warunkach politycznych i legislacyjnych, nie przedłożyła konkretnych projektów rewizji konstytucji oraz zmian w prawie wyborczym. Naczelnym hasłem kampanii wyborczej poprzedzającej wybory do Sejmu i Senatu II kadencji w dwudziestoleciu międzywojennym była rewizja ustawy zasadniczej i zmiana systemu wyborczego. Kadencja parlamentu, która rozpoczęła się wiosną 1928 roku, trwała zaledwie dwa i pół roku, kiedy to po raz kolejny został rozwiązany przez prezydenta Mościckiego. Analizy podejmowanych prób rewizji ustawy zasadniczej, a także ordynacji wyborczej

do Sejmu i Senatu w toku prac tych izb w II kadencji, tj. w latach 1928–1930 podjął się Kamil Kacperski w pracy pt. *Próby reformy systemu wyborczego do Sejmu i Senatu w procesie rewizji konstytucji marcowej 1928–1930*.

Monografia ta ukazała się nakładem Wydawnictwa Sejmowego i jest kolejną już, po *Systemie wyborczym do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej* (rok wydania 2007) oraz *Systemie wyborczym do Parlamentu Rzeczypospolitej w pracach Sejmu i Senatu pierwszej kadencji (1922–1927)* (rok wydania 2013), pracą Kamila Kacperskiego będąca efektem badań naukowych prowadzonych w zakresie prawa i systemu wyborczego Drugiej Rzeczypospolitej. Publikacje te tworzą w literaturze przedmiotu kompleksowe, dotąd niespotykane i niepodejmowane na taką skalę we współczesnej nauce opracowanie problematyki kształtowania się prawa wyborczego i proklamowanych przez ówczesnych polityków zmian w zakresie ustroju państwa w oparciu o rewizję konstytucji marcowej.

Autor we wstępie wskazuje, iż celem publikacji jest przegląd i analiza wszelkich inicjatyw, którym przyświecał zamiar zmiany nadrzędnych zasad systemu wyborczego Drugiej Rzeczypospolitej w procesie rewizji konstytucji marcowej podejmowanym przez parlamentarzystów Sejmu II kadencji, zarówno w ramach obrad plenarnych, jak i w pracach obradującej wówczas Komisji Konstytucyjnej. Ponadto szczegółowo przedstawia ewolucję poglądów i motywacje poszczególnych ugrupowań parlamentarnych w zakresie zmian i modyfikacji parlamentaryzmu w Polsce. Podobnie jak w poprzednich publikacjach autora dotyczących ewolucji systemu wyborczego II RP, przedmiotem tejże monografii jest analiza systemu wyborczego *sensu largo*, rozumianego jako całość aktów prawnych i pozaprawnych norm i zasad określających tryb przygotowania i przeprowadzenia wyborów oraz ustalenia wyników głosowania¹.

Granice temporalne poruszonej przez autora problematyki zostały wyznaczone na okres od przeprowadzonych dnia 4 i 11 marca 1928 roku wyborów do Sejmu i Senatu II kadencji po podjęcie decyzji w dniu 29 sierpnia 1930 roku przez prezydenta Ignacego Mościckiego o rozwiązaniu parlamentu.

Prezentowana praca obejmuje wstęp, trzy rozdziały, zakończenie oraz liczącą ponad 120 stron część zawierającą zestawienia tabelaryczne dotyczące przebiegu procesu wyborczego do Sejmu Ustawodawczego, Sejmu i Senatu I oraz II kadencji. Wartością dodaną są zawarte w aneksie parlamentaria, obejmujące kluczowe wnioski, wystąpienia i dyskurs zarówno opozycji, jak i sanacji w zakresie węzłowych problemów monografii.

¹ Za B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s.v. system wyborczy; F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa–Poznań 1978, s. 169; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny*, Warszawa 2004, s. 53.

Przedmiotem rozważań w rozdziale pierwszym autor uczynił koncepcje reformy przepisów konstytucji marcowej dotyczących systemu wyborczego do sejmu i senatu przez obóz rządzący oraz obóz opozycji omawianych w parlamencie od marca do października 1928 roku. Analiza ta poprzedzona została niejako wstępem w postaci omówienia funkcjonującego wówczas systemu wyborczego na podstawie przepisów ustawy zasadniczej z 1921 roku. K. Kacperski podkreślił znaczenie, rozumienie i stosowanie zasad prawa wyborczego nie tylko w oparciu o obowiązujące akty normatywne, ale także z uwzględnieniem poglądów przedstawicieli nauki, które dla wielu mogą być zaskakujące. Jak choćby pogląd A. Esmeina, iż „prawo polityczne kobiet nie jest ani w zgodzie z zasadami, ani pożyteczne dla społeczeństwa” (s. 17), co stoi w zupełnej opozycji dla przeważającego poglądu o przyznaniu praw wyborczych co do zasady bez cenzusów, w tym w szczególności z wyłączeniem jakiegokolwiek elementu dyskryminującego (poglądy profesorów Z. Cybichowskiego, W.L. Jaworskiego, T. Jankowskiego, W. Komarnickiego, S. Estreichera, A. Ohanowicza, s. 16 i n.). Zasada proporcjonalności wzbudzała wśród naukowców, jak i parlamentarzystów największe kontrowersje. Bowiem to w stosowaniu tejże zasady prawa wyborczego upatrywano podłoże rozdrobnienia politycznego w parlamencie polskim i niemożność prowadzenia spójnej, konstruktywnej polityki państwa. Najbardziej żarliwymi propagatorami utrzymania zasady proporcjonalności jako zasady konstytucyjnej byli przedstawiciele mniejszości narodowych, którzy nie przedłożyli projektu zmian w konstytucji oraz ordynacjach wyborczych. Jednak solidarnie wskazywali, iż zasada proporcjonalności jest „gwarantem obecności w parlamencie szerokich grup społecznych, które nie wywodziły się z polskiej większości” (S. Hirszhorn, M. Hartglas, s. 56). Podobnie rzecz miała się z rozumieniem zasady równości. Wyłącznie zasada tajności nie była przedmiotem polemiki parlamentarnej oraz dyskursu w nauce. Co do słuszności jej stosowania, jak i konieczności podwyższenia wieku czynnego i biernego prawa wyborczego, żaden z uczestników debaty publicznej właściwie nie miał wątpliwości, a spory w tym zakresie miały charakter wręcz marginalny i dotyczyły ustalenia konkretnych już granic temporalnych. Ponadto zasady i sposób kreacji Sejmu i Senatu przyjęte w reformowanych aktach normatywnych był niemalże identyczne. Zapowiedź gruntownej reformy konstytucji i prawa wyborczego w zakresie kreacji ciał ustawodawczych stanowiła przewodni temat kampanii wyborczej poprzedzającej wygrane przez BBWR wybory w marcu 1928 roku. Jednak prace nad zmaterializowaniem tych wyborczych haseł w postaci konkretnych projektów aktów normatywnych trwały nadzwyczaj długo. Jedną z pierwszych propozycji w tym zakresie była zmiana dotycząca kreacji senatu, polegająca na wprowadzeniu nowatorskiej zasady – przy założeniu, iż

liczba senatorów wynosiłaby 150, to 2/3 składu przy pięcioletniej kadencji pochodziłoby z elekcji, zaś pozostali senatorowie mianowani byłiby przez prezydenta, z których co roku odnawiano 1/5 składu, a 50 senatorów zasiadałoby dożywotnio w izbie (propozycja przedłożona przez prof. W. Zawadzkiego, modyfikowana przez członków BBWR w nieznacznym stopniu, s. 42). Charakter toczącej się w tym zakresie debaty w toku prac parlamentarnych był daleko idący od merytorycznego. Argumenty które przedstawiono w toku dyskusji było czysto polityczne. Co więcej, postawa i poglądy Marszałka Piłsudskiego w przedmiotowym zakresie były co najmniej enigmatyczne, nie zawierające żadnej konkretnej propozycji. Starał się nie zabierać głosu w publicznej dyskusji. Na tle tych rozważań stwierdzić należy, iż hipotezy postawione przez autora we wstępie zostały w znacznym stopniu potwierdzone. Zalicza się do nich okoliczność, iż problematyka systemu wyborczego do Sejmu i Senatu była istotnym, ale nie kluczowym elementem dyskursu politycznego w okresie Sejmu II kadencji. Mimo żarliwych dyskusji i sporów w tym zakresie, parlamentarzystom nie udało się wypracować wspólnej i spójnej koncepcji zmian w tej materii. Jako kolejne hipotezy należy przyjąć względ, że obóz sanacji od początku prowadzonej na przełomie 1927 i 1928 roku kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu, a także w toku już toczących się prac parlamentarnych nie miał wypracowanych własnych, koherentnych projektów rewizji konstytucji marcowej oraz zmian w zakresie ordynacji wyborczej do organów przedstawicielskich. Zaś podejmowane, niejednokrotnie nieudolne z perspektywy czasu, działania taktyczne w toku prac parlamentarnych miały wyłącznie na celu zdyskredytowanie w oczach opinii publicznej parlamentarzystów, a w konsekwencji umocnienie w społeczeństwie przekonania, iż ich mandatariusze nie są kompetentni i zdolni do podejmowania merytorycznych prac z pożytkiem dla ludności, lecz celem ich jest wyłącznie ochrona partykularnych interesów.

W kolejnym, drugim rozdziale, zostały przedstawione przez autora poszczególne inicjatywy zmian systemu wyborczego do parlamentu oraz zmian w tym zakresie ustawy zasadniczej, podejmowane na plenum Sejmu oraz podczas obrad Komisji Konstytucyjnej przez sanację oraz partie pozostające w opozycji w okresie od 31 października 1928 roku do 25 marca 1929 roku. Za początek cezury czasowej rozważań podejmowanych w tym rozdziale autor przyjął dzień złożenia w Sejmie przez prezesa Klubu BBWR W. Sławka wniosku o uchwalenie rezolucji o przystąpieniu izby do rewizji konstytucji. Przez kolejne kilka tygodni posłowie deliberowali na temat zagadnień proceduralnych Komisji Konstytucyjnej. Działania taktyczne BBWR przyniosły ze wszech miar pożądaną rezultaty – żadne z liczących się na scenie politycznej ugrupowań nie mogło zarzucić braku składanych w debacie publicznej deklaracji o zamiarze

rewizji konstytucji marcowej i zmian w systemie kreacji izb parlamentarnych. Jedynie reprezentanci mniejszości narodowych oraz frakcji rewolucyjnej lewicy wyrazili sprzeciw wobec rozpoczęcia prac legislacyjnych w tym zakresie. Mimo wewnętrznych sporów w BBWR o kształt zmian konstytucji, projekt taki został wniesiony do łaski marszałkowskiej 6 lutego 1929 roku. Do głównych założeń tegoż projektu zaliczyć należy: wzmocnienie pozycji prezydenta, który nie tylko miał być przedstawicielem narodu, ale samodzielny czynnik władzy (s. 71), przy przeprowadzaniu wyborów do sejmu według pięcioprzymiotnikowych zasad i podwyższonym biernym – do 30 lat, i czynnym – do 24 lat, prawie wyborczym. Czynne prawo wyborcze przyznano także wojskowym, argumentując to okolicznością, iż obowiązkową służbę młodzi mężczyźni do 24 r.ż. już ukończą, zatem czynnym prawem wyborczym objęci byłiby co do zasady oficerowie i podoficerowie. Proponowane rozwiązanie stało się przedmiotem konstruktywnej krytyki, ze strony m.in. prof. A. Peretiatkowicza, którego zdaniem armia winna być apolityczna (s. 74–75) oraz S. Pomiana, który ideę tą określił jako „ruinę armii” (s. 74). Prof. A. Peretiatkowicz za sprzeczną z zasadą praworządności uznał także proponowany sposób weryfikacji ważności wyborów, gdzie sejm sprawdzałby ważność wyborów nieoprotestowanych, a prezydent rozstrzygał o wyborach, wobec których złożono protesty, przypisując te kompetencje przede wszystkim niezawisłemu sądom (s. 75). Wspomniana już jako zapowiadana zmiana w zakresie kreacji senatu została także wyartykułowana w projekcie BBWR. Fala krytyki ze strony opozycji, mniejszości narodowych oraz społeczeństwa przybrała niespotykaną dotąd skalę. K. Kacperski szczegółowo przytoczył w podrozdziale trzecim kontrargumenty opozycji do przedłożonego projektu przez sanację, zarzucając nie tylko brak racjonalnych względów, ale i wręcz niecne intencje przy ich sporządzaniu. Po dyskusji nad projektem na posiedzeniu plenarnym Sejmu, ponownie projekt został skierowany pod obrady Komisji Konstytucyjnej. Po zamknięciu sesji wiosennej parlamentu przez Prezydenta I. Mościckiego w dniu 25 marca 1929 roku, prace nad reformą ustawy zasadniczej zostały odłożone, jak się okazało aż do stycznia 1930 roku. Zdaniem autora trudno jest jednoznacznie ocenić intencje obozu sanacji w zakresie diametralnego spowolnienia prac legislacyjnych w tym zakresie. Autor poprzez wnikliwą analizę wypowiedzi parlamentarzystów i ekspertów dowiódł prawdziwości hipotez postawionych we wstępie pracy, iż celem propozycji obozu sanacji, poprzez choćby wprowadzenie do Senatu kategorii nominatów prezydenta, było przede wszystkim zwiększenie wpływu prezydenta na funkcjonowanie tegoż organu, przy jednoczesnym zachowaniu pozorów systemu demokratycznych wyborów. Co więcej, projekty opozycji, w tym przez Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) „Piast”, Klub Chrześcijańskiej Demokracji

(KChD), Klub Narodowy (KN), Polskiej Partii Socjalistycznej (PPS), Stronnictwa Chłopskiego (SCh), PSL „Wyzwolenie”, zarówno w zakresie rewizji konstytucji marcowej, jak i ordynacji wyborczych, były daleko bardziej radykalne i merytoryczne, niż te przedkładane przez Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem (BBWR). Kolejna hipoteza przedłożona przez autora monografii dotycząca zachowawczej pozycji mniejszości narodowych w zakresie zmian w ustawie zasadniczej, która solidarnie broniła *status quo* z obawy przed marginalizacją ich przedstawicielstwa w kolejnej kadencji parlamentu, także została potwierdzona w tymże rozdziale.

Natomiast trzeci rozdział obejmuje przegląd prac legislacyjnych w zakresie rewizji systemu wyborczego do Sejmu i Senatu oraz ustawy zasadniczej podejmowanych od dnia 11 stycznia 1930 roku do 13 marca 1930 roku, jakie podejmowane były w Komisji Konstytucyjnej. Prace te obejmują właściwie ostatnie, dramatyczne wręcz próby prowadzenia dyskursu, który ponownie zaczął odbiegać od merytorycznego charakteru, w zakresie rewizji konstytucji marcowej i związanych z tym zmian w zakresie prawa wyborczego. Pod adresem rządu na wszystkich etapach prac Komisji Konstytucyjnej padał zarzut bierności, braku jednoznacznej postawy wobec tak ważkiego problemu. W swoim przemówieniu w dniu 12 marca 1930 roku premier K. Bartel wskazał, iż nie zgodzi się z głoszoną przez wielu opinią, iż parlamentaryzm w Polsce upadł. Jego zdaniem został dotknięty chorobą, a w chorobie konieczne są niekiedy radykalne środki, a nie wyłącznie jednostkowe, doraźne, jak to ma miejsce w przypadku tej trwającej od dwóch lat dyskusji na temat rewizji konstytucji. W ocenie K. Bartla wybór części senatorów przez korporacje gospodarcze, zawodowe nie miał racji bytu (s. 167). Jedną z hipotez przedstawionych przez autora we wstępie jest fakt transpozycji większości partii opozycji w Centrolew we wrześniu 1929 roku, który, jak starał się dowieść autor, nie stał się, zgodnie z założeniami, skutecznym orędownikiem spójnych i wspólnych zmian ustrojowych.

Tak ujęta systematyka pracy wydaje się być transparentna i poprawna w odbiorze także dla czytelnika, który nie miał sposobności uprzednio bliżej zapoznać się z nieliczną skądinąd literaturą przedmiotu w tym zakresie. Przyjęcie metody chronologiczno-problemowej przy bogatym i szerokim zastosowaniu materiałów źródłowych w postaci nie tylko aktów normatywnych regulujących problematykę pracy, ale przede wszystkim zapisów stenograficznych prac parlamentarnych z tego okresu, książek, ekspertyz wybitnych przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego z okresu Polski międzywojennej, a także niezliczonych artykułów z prasy codziennej, stanowi o bardzo dobrym warsztacie badawczym autora i ogromnym wysiłku włożonym w kompilację tychże materiałów.

Za pewien mankament pracy uznać należy brak subiektywnej opinii autora w odniesieniu do poszczególnych wniosków, które faktycznie przedstawiane były z reguły na końcu podrozdziałów lub rozdziałów, zaś w zakończeniu zostały powtórzone. Jednak od autora pracy, który de facto jest specjalistą w tej dziedzinie, wymaga się niejako własnego spojrzenia, oceny, która być może zrodziłaby w czytelniku ciekawość, niezgodę lub inne emocje.

Zagadnienie reformy systemu wyborczego do sejmu i senatu w procesie rewizji konstytucji zostało przez autora omówione z szerszej perspektywy, w sposób niezwykle interesujący i oddający niejako klimat prowadzonej wówczas debaty publicznej, która mimo wszystko wydawała się być na wysokim poziomie, czego obecnie dziś niestety brakuje.

Praca ta jest z pewnością godna polecenia nie tylko badaczom prawa wyborczego, prawa konstytucyjnego, ale każdemu, kto zechciałby pochylić się nad istotą naszej współczesnej państwowości. „Kto nie szanuje i ceni swojej przeszłości, ten nie jest godzien szacunku, terażniejszości ani prawa do przyszłości” (J. Piłsudski).

Marta Czakowska