

DYLEMATY STRATEGICZNE XXI WIEKU

Księga Jubileuszowa
dedykowana Profesorowi
Michałowi Chorośnickiemu
z okazji czterdziestolecia
pracy naukowej



Pod redakcją
naukową

Roberta Kłosowicza
Bogdana Szlachty
Janusza Józefa Węca

Dylematy strategiczne XXI wieku

Dylematy strategiczne XXI wieku

Księga Jubileuszowa dedykowana
Profesorowi Michałowi Chorośnickiemu
z okazji czterdziestolecia pracy naukowej

*Pod redakcją naukową
Roberta Kłosowicza
Bogdana Szlachty
Janusza Józefa Węca*



Kraków 2013

Copyright by Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego and individual authors, 2013

Recenzent: prof. dr hab. Andrzej Zięba

Opracowanie redakcyjne: Dagmara Małysza, Justyna Wójcik

Korekta: Mateusz Kijewski

Projekt okładki: Igor Stanisławski

Skład i łamanie: Małgorzata Manterys-Rachwał

Publikacja dofinansowana
przez
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

ISBN 978-83-7638-375-0

KSIĘGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel./faks: 012 431-27-43, 012 421-13-87
e-mail: akademicka@akademicka.pl

Księgarnia internetowa:
www.akademicka.pl

Spis treści

Tabula Gratulatoria	VII
Słowo o Jubilacie.....	IX
Promotorstwo zakończonych prac doktorskich	XIII
Dorobek naukowy – najważniejsze prace	XV

CZĘŚĆ PIERWSZA. HISTORIA – PAŃSTWO – PRAWO

Marek Bankowicz, <i>Instytucja prezydenta a siły zbrojne i bezpieczeństwo narodowe: wybrane przypadki</i>	1
Włodzimierz Bernacki, <i>Prawo i państwo w myśli politycznej Karola Libelta</i>	9
Agnieszka Czubik, <i>Przesłanka „znaczącego uszczerbku” – nowy warunek dopuszczalności skargi indywidualnej w systemie ochrony praw człowieka Rady Europy</i>	23
Paweł Czubik, <i>Nowe strefy wolnego handlu USA – od prostej wymiany handlowej do celów „wyższych”</i>	37
Antoni Dudek, <i>Główne czynniki dynamizujące rozkład systemu realnego socjalizmu w Polsce lat 80. XX wieku</i>	49
Dominika Dziwisz, <i>„Tallinn Manual” – próba interpretacji prawa międzynarodowego dla cyberprzestrzeni</i>	65
Barbara Krauz-Mozer, <i>W poszukiwaniu „ducha” naszych czasów</i>	75
Kazimierz Lankosz, <i>Rozstrzyganie sporów w ramach WTO w świetle współczesnego prawa międzynarodowego – wybrane zagadnienia</i>	85
Jacek M. Majchrowski, <i>Kilka uwag o Sejmie Ustawodawczym</i>	111
Andrzej Mania, <i>Wywiad i politycy. Rywalizacja i współdziałanie w procesie formowania polityki bezpieczeństwa w USA</i>	119
Grzegorz Mazur, <i>Dwóch kurierów ZWZ do Lwowa – sprawa Stanisława i Józefa Żymierskich</i>	135
Sylwia Rasson, <i>The Human Right to Health Versus Intellectual Property Rights in the Context of Developing Countries</i>	143
Arkady Rzegocki, <i>Soft power – niedoceniana siła</i>	155
Barbara Stoczewska, <i>Ruchy narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej – główne elementy charakterystyki</i>	161
Bogdan Szlachta, <i>Publicystyka propapieska w trakcie sporu o inwestyturę. Uwagi o pracy Manegolda z Lautenbach</i>	171

CZĘŚĆ DRUGA. POLITYKA MIĘDZYNARODOWA

Bogusława Bednarczyk, <i>Europejska strategia antydyskryminacyjna w XXI wieku – regres czy postęp?</i>	187
Ewa Bojenko-Izdebska, <i>„Zintegrowane bezpieczeństwo” w strategii bezpieczeństwa RFN</i>	199
Ewa Bujwid-Kurek, <i>Spór graniczny w relacjach słoweńsko-chorwackich na przykładzie Zatoki Pirańskiej</i>	209
Marek Czajkowski, <i>Obrona przeciwrakietowa Izraela</i>	221
Ryszard M. Czarny, <i>Wzrost międzynarodowego zainteresowania Daleką Północą</i>	237
Erhard Cziomer, <i>Dylematy niemieckiej strategii przewyciężenia kryzysu strefy euro Unii Europejskiej w XXI wieku</i>	249
Aleksander Głogowski, <i>Chiny – Pakistan – Afganistan. Nowe mocarstwo wobec starych wyzwań</i>	263
Artur Gruszcak, <i>Centrum Analizy Wywiadowczej Unii Europejskiej i jego rola w strategii bezpieczeństwa UE</i>	273
Edward Halizak, <i>Region Azji i Pacyfiku – logika geoeconomii i geopolityki</i>	285
Robert Kłosowicz, <i>Upadek państwowości jako jedna z głównych przyczyn zagrożenia dla pokoju w Afryce Subsaharyjskiej po zakończeniu zimnej wojny</i>	299
Iwona Krzyżanowska, <i>Ograniczenia w prognozowaniu stosunków międzynarodowych i ich znaczenie dla planowania strategicznego</i>	315
Rafał Kwieciński, <i>Smok wynurza się z Zachodniego Oceanu. Chińska strategia „sznura pereł”</i>	329
Marcin Lasoń, <i>Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016 – strategiczną wizją na drugą dekadę XXI wieku?</i>	341
Agnieszka Nitszke, <i>Polityka azylowa Unii Europejskiej. Między idealizmem a realizmem</i>	353
Małgorzata Pearson, <i>Polityka zagraniczna Unii Europejskiej w obszarze praw człowieka w zmieniającym się świecie</i>	367
Mieczysław Stolarczyk, <i>Dylematy strategiczne polityki wschodniej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku</i>	381
Ewa Szczepankiewicz-Rudzka, <i>Dlaczego arabska wiosna nie zawitała do Algierii? Ograniczenia i perspektywy transformacji społeczno-politycznej</i>	405
Marcin Tarnawski, <i>Dylematy rosyjskiej polityki bezpieczeństwa</i>	417
Janusz Józef Węc, <i>Debata w Niemczech na temat drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej (2011-2012). Ewolucja programowa niemieckich partii politycznych w polityce europejskiej</i>	431
Justyna Zajac, <i>Region MENA w polityce bezpieczeństwa Unii Europejskiej</i>	453
Lubomir W. Zyblikiewicz, <i>Klub Rzymski – po 45 latach</i>	465
Noty o Autorach	477

TABULA GRATULATORIA

Piotr Bajor
Piotr Borowiec
Krystyna Chojnicka
Anna Citkowska-Kimla
Zbigniew Czubiński
Krystyna Daniel
Agnieszka Dębska
Andrzej Dudek
Magdalena Geodecka
Irena Głuszyńska
Marcin Grabowski
Łukasz Jakubiak
Małgorzata Jasińska
Agnieszka Kastory
Piotr Kimla
Małgorzata Kiwior-Filo
Beata Kosowska-Gąstoł
Grzegorz Kowalski
Wiesław Kozub-Ciembroniewicz
Renata Król-Mazur
Małgorzata Kułakowska
Roman Kuźniar
Michał Matyasik

Maciej Miżejewski
Tomasz Młynarski
Ewa Myślak
Agnieszka Nowakowska-Swół
Dorota Pietrzyk-Reeves
Agnieszka Podoba
Marta Polaczek-Bigaj
Błażej Sajduk
Dominik Sieklucki
Agnieszka Sikora
Jacek Sokołowski
Irena Stawowy-Kawka
Krzysztof Szczerski
Paweł Ścigaj
Monika Ślufińska
Damien Thiriet
Adrian Tyszkiewicz
Magdalena Ullman-Kulik
Tomasz Wieciech
Rafał Wordliczek
Rafał Woźnica
Andrzej Zięba
Agnieszka Zyza

Kilka uwag o Sejmie Ustawodawczym

Dekret Tymczasowego Rządu Ludowego wydany 22 lipca 1918 r., a więc już po przeniesieniu się z Lublina do Warszawy, ustanawiał urząd Tymczasowego Naczelnika Państwa¹. Zarówno enigmatyczność, jak i – przede wszystkim – fragmentaryczność uregulowań kompetencji Tymczasowego Naczelnika uzasadnione były faktem przyznania ich wyłącznie na okres przejściowy. Poszczególne artykuły dekretu określały, że będzie on trwał „aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego”, „zebrania się Sejmu” czy też „przedstawienia na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego”. Oznaczało to, że w możliwie najkrótszym czasie zostaną podjęte prace nad powołaniem do życia ciała ustawodawczego, jakim jest Sejm². Prace trwały bardzo krótko, pierwsze posiedzenie Sejmu odbyło się już 10 lutego 1919 r.³ Tym samym nawiązywano do tradycji parlamentaryzmu polskiego, sięgającej wczesnego średniowiecza i nadającej parlamentowi pozycję wyjątkową. Tradycja ta przetrwała lata zaborów czy to w postaci organów władzy w quasi-niepodległych państwach, jak Królestwo Kongresowe, Wielkie Księstwo Warszawskie czy Wolne Miasto Kraków, czy w działalności polityków polskich w parlamentach państw zaborczych⁴. Istnienie parlamentu, nie wnikając – jedno- czy dwuizbowego – dawało legitymizację Naczelnikowi dla sprawowania urzędu. I chociaż Sejm wybrany został bardzo szybko, to sam proces tworzenia się parlamentu, bądź co bądź w okresie trwających działań wojennych, ciągnął się do roku 1922.

Sześć dni po powołaniu Tymczasowego Naczelnika Państwa, 28 listopada, wszedł w życie dekret o ordynacji wyborczej⁵. O znaczeniu tego dokumentu

¹ Dziennik Praw Państwa Polskiego (DzPPP) 1918, nr 17, poz. 41.

² Tym bardziej że o utworzeniu Sejmu mówiły wcześniej różnego rodzaju deklaracje polityczne od aktu 5 listopada 1916 r. poprzez wypowiedzi Tymczasowej Rady Stanu, Rady Regencyjnej aż do Manifestu Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej z 6/7 listopada 1918 r.

³ Dekret Naczelnika Państwa z 5 lutego 1919 r. zwoływał Sejm na 9 lutego 1919 r., DzPPP 1919, nr 16, poz. 217. Szerzej o tym pisze D. Malec, *Sejm Ustawodawczy 1919-1922. W 90. rocznicę pierwszego posiedzenia*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.

⁴ Ustrój owych namiastek państwowości w latach rozbiorów precyzyjnie opisuje S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. 3: *Po rozbiorach*, cz. 1, Lwów 1920.

⁵ DzPPP 1918, nr 18, poz. 46.

stanowi choćby wypowiedź Józefa Piłsudskiego, który stwierdził, że od tych dat, nie zaś od 11 listopada, należy liczyć odzyskanie niepodległości⁶. Wydając ten dekret, rząd zerwał z zasadą bikameralizmu, ustanawiając parlament jednoizbowy, co było zgodne nie tylko z tendencjami panującymi w tamtej epoce, ale przede wszystkim z koncepcjami lewicy zawsze będącej przeciwko senatowi, a w tym momencie sprawującej władzę.

Ordynacja wyborcza opierała się na zasadach pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego: powszechnego, równego, bezpośredniego, tajnego i proporcjonalnego. Czynne prawo wyborcze otrzymywał każdy, kto „do dnia ogłoszenia wyborów ukończył 21 lat”, „bez różnicy płci” (co oznaczało, że po raz pierwszy prawo wyborcze uzyskiwały kobiety), oraz „zamieszkiwał w obwodzie głosowania przynajmniej od przedednia zarządzenia wyborów”. Nie uzyskiwali tego prawa wojskowi w służbie czynnej – było to wynikiem przyjętej zasady, iż armia nie miesza się do polityki⁷. Równie szeroki zakres miało bierne prawo wyborcze – przysługiwało wszystkim mającym czynne prawo wyborcze oraz wojskowym. Zabroniono natomiast pracownikom państwowych władz administracyjnych, skarbowych i sądowych kandydowania z okręgu, na który „rozciągała się ich działalność służbowa”. Przepis ten nie dotyczył „urzędników oraz wojskowych władz centralnych”. W akcie wyborczym nie mogły uczestniczyć także osoby „sądowo pozbawione praw obywatelskich”.

Głosowanie odbywało się na listy zgłoszone w okręgach wyborczych. Wymagania były skromne – do zgłoszenia listy potrzebnych było 50 podpisów wyborców zamieszkałych w okręgu wyborczym. W praktyce zgłoszeń dokonywały partie, ale pojawiło się też sporo oryginalnych list regionalnych bez szans na wyborczy sukces, a w trakcie wyborów często otrzymujących mniej głosów niż było wymaganych do zgłoszenia⁸. W każdym z 70 okręgów wybierano kilku lub kilkunastu posłów z zastosowaniem zasady, że jeden poseł przypadał na około 50 tys. mieszkańców. W kwestii kandydowania ordynacja wyborcza nie była konsekwentna. Z jednej strony bowiem nie dopuszczała możliwości ubiegania się o mandat poselski jednej osoby „w wielu okręgach” (art. 50), z drugiej zaś stwierdzała, że „jeżeli ten sam kandydat będzie wybrany więcej niż w jednym okręgu, powinien oświadczyć, z którego wybór przyjmuje” (art. 99).

Równocześnie wydany został dekret o wyborach do Sejmu Ustawodawczego⁹. Wyznaczał on termin wyborów na 26 stycznia 1919 r., a więc na przeprowadze-

⁶ J. Piłsudski, *Pierwsze dni Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] idem, *Pisma zbiorowe*, t. 8, Warszawa 1931, s. 90 i nn.

⁷ Wyjątek od tej zasady wprowadziła ustawa z 5 kwietnia 1919 r., która przyznawała czynne prawo wyborcze żołnierzom Armii Wielkopolskiej, DzPPP 1919, nr 30, poz. 253.

⁸ Wysyp tego typu list wyborczych nastąpił jednak dopiero w wyborach 1928 r., kiedy to o poparcie wyborców ubiegały się m.in.: Lista Mieszkańców Wsi Stara Dębowa, Lista Zasiedziałej Ludności Bydgoskiego Okręgu Wyborczego, Polsko-Ukraińsko-Żydowski Trójfaszyszm Halicza, Chłop za Płuhom, Lista Miłości Boga i Ojczyzny. Podaję za: Cz. Brzozą, *Sejm*, [w:] *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Majchrowski, cz. 9, Warszawa 1994.

⁹ „Monitor Polski” 1918, nr 208.

nie kampanii wyborczej pozostało nieco ponad dwa miesiące. Wybory przeprowadzone zostały nie na całym terytorium państwa, a jedynie na części Królestwa Polskiego i zachodniej części Galicji. Na pozostałych terytoriach było to niemożliwe – Górny Śląsk i ziemie zaboru pruskiego stanowiły pod względem prawnym integralną część Niemiec, w Galicji Wschodniej trwała wojna z Ukraińcami, na Śląsku Cieszyńskim wojna z Czechami, tereny zaś położone na wschód od Bugu oraz na północno-wschodnim skrawku Królestwa Polskiego znajdowały się pod okupacją niemiecką.

Dekret ten przyjmował więc założenie, że wybory odbędą się również na terenach niebędących jeszcze w tym czasie we władaniu polskim, a nawet sięgał dalej niż granice wyznaczone w traktacie wersalskim. Przyjęto w nim jednak rozwiązanie, którego celem było zapewnienie ludności polskiej z tych terenów reprezentacji w Sejmie – zdecydowano wprowadzić do Sejmu polskich posłów wybranych do parlamentów państw zaborczych. W miarę postępującej normalizacji przeprowadzane były wybory uzupełniające, w wyniku których opuszczali parlament posłowie pochodzący z wyborów innych niż polskie, z wyjątkiem reprezentantów Galicji Wschodniej. Ostatnia zmiana dokonana została w marcu 1922 r., kiedy to wprowadzono 20 posłów wybranych do parlamentu Litwy Środkowej 8 stycznia tegoż roku.

Warte podkreślenia jest to, że dekret z 28 listopada 1918 r., wyznaczając, co było naturalne, granice okręgów wyborczych, pozwalał – w ogólnym zarysie – ustalić program terytorialny rządu Jędrzeja Moraczewskiego. Ciekawe jest zwłaszcza ustalenie granic wschodnich. W tej materii program odzwierciedlał poglądy federalistyczne, niesprecyzowane jednak w sposób jasny. Granice zachodnie zaś wysuwał poza linię roku 1772¹⁰.

Nowo wybrany Sejm, na którego marszałka został wybrany w drugim głosowaniu Wojciech Trąmpczyński, rozpoczął działalność, stając się najważniejszym organem państwa. W sposób dobitny podkreśliła to tzw. Mała Konstytucja, stanowiąc, że „władzą suwerenną i ustawodawczą w państwie polskim jest Sejm Ustawodawczy”, w kolejnym artykule stwierdzając, iż „Naczelnik Państwa jest przedstawicielem Państwa i najwyższym wykonawcą uchwał sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych”. Sejmowi, obok Naczelnika Państwa, został podporządkowany także rząd – oba te organy ponosiły przed nim odpowiedzialność. Sejm stał się więc centrum dyspozycji politycznej w państwie.

Wybory przebiegały na ogół spokojnie, a władza przez wydanie odpowiednich aktów prawnych zachowywała bezstronność. Możliwe było przeprowadzenie kampanii propagandowej, zwoływanie zgromadzeń publicznych, przewidziano również kary aresztu za wpływanie na wynik głosowania¹¹. Nad prawidłowością

¹⁰ Zwraca na to uwagę J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914-1918*, Warszawa 1978, s. 303.

¹¹ Np. dekret Naczelnika Państwa o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do sejmu i w wykonywaniu obowiązków poselskich z 8 stycznia 1919 r., DzPPP 1919, nr 5, poz. 96.

wyborów czuwali także mężowie zaufania, dbający, by nie naruszono ordynacji wyborczej. Kolejne wybory do parlamentu nie były już tak transparentne.

W wyborach nie wzięli udziału komuniści, którzy uważali, że ze względu na bliski upadek kapitalizmu nie ma takiej potrzeby, ponieważ ustrój zostanie zmieniony przez rady delegatów robotniczych. Hasło bojkotu głosił także Powszechny Żydowski Związek Robotniczy Bund. Odmienne stanowisko zajęli socjaliści. Uważali, iż wszelkie problemy, a zwłaszcza społeczne, winny być rozstrzygane w drodze parlamentarnej. Ten sposób rozwiązywania wszystkich problemów wybierały też stronnictwa chłopskie, Narodowa Partia Robotnicza, jak również większość ugrupowań żydowskich. Partie prawicowe zajmowały w znacznej części stanowiska zachowawcze – z jednej strony uważały, że wybory są konieczne, z drugiej zaś zwracały uwagę na nieprzygotowanie społeczeństwa do wyborów oraz fakt, że walka wyborcza może być niebezpieczna dla niepodległości kraju. Kampania wyborcza, jak charakteryzuje ją Andrzej Ajnenkiel, odbywała się w atmosferze radości z odzyskania niepodległości, a równocześnie w warunkach nabrzmiałych konfliktów społecznych¹². Frekwencja wyborcza była wysoka i wynosiła od 70 do 90%. Jedynie w okręgu Będzin obejmującym Zagłębie Dąbrowskie na skutek oddziaływania KPRP była zdecydowanie – bo o ok. 10% – niższa niż przeciętna w następnych wyborach w 1922 r. O tyle samo była niższa frekwencja w Lublinie, a w okręgu Wierzbnik aż o 16%.

Wybory zostały przeprowadzone w 33 okręgach byłego zaboru rosyjskiego i 12 byłego zaboru austriackiego. Wybrano 329 posłów, do których doszło 11 – z tytułu zasiadania w parlamentach państw zaborczych z terenu Wielkopolski i Pomorza. 16 lutego wybrano 4 posłów z terytorium Suwalszczyzny, 13 marca – 6 ze Śląska Cieszyńskiego, 1 czerwca – 42 z Wielkopolski i Pomorza, a 24 marca – 20 z terenu Wileńszczyzny¹³. Na końcu kadencji Sejmu Ustawodawczego na 432 posłów 406 pochodziło z wyborów bezpośrednich, w tym 373 rozpisanych przez rząd polski, 20 z wyborów pośrednich, a 6 było kooptowanych.

Największą liczbę – ponad 40% głosów w Królestwie – zdobyła endecja i powiązane z nią ugrupowania, ponad 20% zdobyło PSL Wyzwolenie, trzecie miejsce zajęły ugrupowania żydowskie, na czwartym miejscu uplasowała się PPS, zdobywając poniżej 10% głosów. W Galicji triumfował Piast z ponad 30% głosów przed PSL Lewicą (ok. 20%) i endecją (ok. 8%). W skali całego obszaru wyborów prawica otrzymała prawie 35%, Wyzwolenie 16%, socjaliści 11%, a Piast 8% głosów¹⁴.

Obrady Sejmu otworzył Józef Piłsudski stwierdzeniem, że nowo powołany organ będzie znowu „domu swego ojczystego jedynym panem i gospodarzem”¹⁵. W założeniu oznaczać to miało przekazanie pełni władzy Sejmowi, który stanowił wyraz suwerenności narodu i państwa. Od tego też momentu rozpoczął się proces

¹² A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 115.

¹³ Za: Cz. Brzoza, *op. cit.*, s. 217.

¹⁴ A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 119-120.

¹⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia SU 10 II 1919 ł. 2.

uznawania dyplomatycznego władz polskich, mimo że nota notyfikująca istnienie państwa polskiego wysłana została przez Piłsudskiego już 16 listopada 1918 r.¹⁶

Na trzecim posiedzeniu Sejmu Piłsudski zrezygnował ze swego urzędu¹⁷, objął zaś powierzony mu już bez przymiotnika „tymczasowy” – urząd Naczelnika Państwa. Nastąpiło to w oparciu o postanowienia Małej Konstytucji.

Posłowie zorganizowani byli w klubach, początkowo było ich 10. Najliczniejszy – Klub Sejmowy Ludowo-Narodowy, któremu prezesował Wojciech Korfanty – w marcu 1919 r. liczył 109 posłów (potem 116). 17 posłów liczył kierowany przez prezydenta Krakowa Jana Kantego Federowicza Klub Pracy Konstytucyjnej, w którego skład weszli dotychczasowi członkowie parlamentu austriackiego. Klub Polskiego Zjednoczenia Ludowego liczył 31 posłów, Klub PSL Piast kierowany przez Wincentego Witosa – 44, a 17 posłów tworzyło Klub Narodowego Związku Robotniczego. Na lewicy plasowały się trzy kluby: Wyzwolenie – kierowany przez Błażeja Stolarskiego, liczący 57 członków, 13-osobowy Klub PSL Lewica z Janem Stapińskim na czele oraz liczący 33 posłów Klub Związku Polskich Posłów Socjalistycznych, któremu przewodził Ignacy Daszyński. Koło Żydowskie liczyło 10 posłów, Klub Niemiecki tworzyło 2 posłów (po wyborach w byłym zaborze pruskim ich liczba wzrosła do 7), 8 posłów nie zgłosiło przynależności partyjnej.

Andrzej Ajnenkiel w cytowanej pracy analizuje także strukturę społeczno-zawodową składu Sejmu. Inteligencja i pracownicy umysłowi stanowili 47,6% posłów, z czego 43 osoby to nauczyciele i profesorowie wyższych uczelni, 36 to duchowni, resztę mandatów otrzymali urzędnicy i prawnicy. Druga grupa pod względem liczebności to chłopci, których było 127, czyli 32,3% całego składu. Przedstawiciele klas posiadających stanowili 10% Sejmu, z tego połowa – czyli 20 osób – to ziemianie. Robotników było 19, a rzemieślników 17¹⁸.

Brak było rozwiązań gwarantujących stabilność klubu, posłowie nie poczuli się do solidarności z zespołami parlamentarnymi, w których się znaleźli, poseł nie był uważany – i sam się nie uważał – za przedstawiciela partii, lecz reprezentanta grupy wyborców. Te kwestie, a także nakładające się na to rozbieżności dzielnicowe, stosunek do osoby Piłsudskiego i olbrzymie rozbieżności interesów spowodowały, że przez całą kadencję jedynie PPS i Klub Pracy Konstytucyjnej nie przeżyły rozłamu. W momencie rozwiązania Sejmu działało już 17 klubów, z których najliczniejszy był Klub PSL Piast, skupiający 96 posłów. Istniała także dwuosobowa Frakcja Sejmowa Posłów Komunistycznych.

Na czele Sejmu stał marszałek mający do pomocy 5 wicemarszałków oraz kilku sekretarzy. Działały także komisje problemowe – stałych było 16 (a potem 18), powstawały również komisje doraźne, powoływane *ad hoc*. Najważniejszym, choć nieformalnym organem Sejmu był Konwent Seniorów składający się

¹⁶ J. Pajewski, *op. cit.*, s. 315-316.

¹⁷ Opisuje to W. Günther, *Pióropusz i szpada*, Paryż [b.d.w.], s. 27.

¹⁸ A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 133; tam także dokładniejsza analiza.

z przedstawicieli klubów liczących co najmniej 12 posłów. Każdy klub dysponował liczbą głosów obliczonych na zasadzie podziału liczby posłów przez 12.

Posłowie posiadali immunitet określony w dekrete Naczelnika Państwa¹⁹. Praktyka polityczna – aresztowanie posła i rewizje w domach posłów – spowodowała, iż został on uznany przez Sejm za niewystarczający. W związku z tym wydano ustawę o nietykalności członków Sejmu²⁰. Stanowiła ona, że posłowie „nie mogą być nigdy pociągani do odpowiedzialności prawnej za swoją działalność w Sejmie lub przed Sejmem wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poselskiego”²¹. Rozwiązania przyjęte w ustawie stanowiły także o wyjęciu spod cenzury druków sejmowych z obrad jawnych Sejmu i jego komisji.

Głównym zadaniem Izby było uchwalenie konstytucji. Prace w tym kierunku zostały podjęte przez rząd jeszcze przed zwołaniem Sejmu. Przygotowano dwa projekty, z których pierwszy – zwany Ankietą, a opracowany przez zespół pod kierunkiem prof. Michała Bobrzyńskiego – przekazany został Sejmowi bez ustosunkowania się do niego. Rząd zgłosił natomiast drugi, własny projekt, przyznający Naczelnikowi Państwa szerokie kompetencje, który wszedł pod obrady Sejmu. Oprócz owych dwóch zgłoszono jeszcze cztery inne projekty, przygotowane przez Wyzwolenie, PPS, ZLN i Klub Pracy Konstytucyjnej. Wszystkie przekazano do Komisji Konstytucyjnej, kierowanej najpierw przez Władysława Seydę, potem Macieja Rataja, a następnie Edwarda Dubanowicza. Prace nad konstytucją toczyły się przez 15 miesięcy na 109 posiedzeniach, a przerywane były m.in. za sprawą toczącej się wojny polsko-sowieckiej. Uchwalono w międzyczasie ustawę o Radzie Obrony Państwa, mającej moc decydowania „we wszystkich sprawach związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz zawarciem pokoju”²². Rada, składająca się z 19 członków, z których 11 było posłami, przez okres ponad dwóch miesięcy zastępowała Sejm. Do debaty konstytucyjnej wrócono we wrześniu 1920 r., gdy wznowiono obrady organu. Ostatecznie, po długich sporach i uzyskaniu w wielu sprawach kompromisu, 17 marca 1921 r. konstytucja, zwana marcową, została uchwalona. Mówiła ona już o parlamencie dwuizbowym, do którego należała władza ustawodawcza. Decydującą rolę nadal odgrywał Sejm, przed nim tylko rząd ponosił odpowiedzialność zarówno polityczną, jak i konstytucyjną. Marszałek Sejmu obejmował także urząd głowy państwa w wypadku, gdy prezydent z jakichś powodów nie mógł go pełnić. Z istotnych aktów ustawodawczych przyjętych przez Sejm w tym okresie należy wymienić uchwałę o zasadach ustawy rolnej oraz ustawę o reformie rolnej²³. Ta druga, która ukazała się rok po pierwszej, wydana została w związku z zaistniałą sytuacją polityczną i militarną i potraktowana została jako środek mobilizujący chłopów do obrony zagrożonego państwa.

¹⁹ DzPPP 1919, nr 14, poz. 178.

²⁰ DzPPP 1919, nr 31, poz. 263.

²¹ W listopadzie 1921 r. Sejm zezwolił na pozbawienie immunitetu komunisty Tomasza Dąbala, który skazany został na 6 lat ciężkiego więzienia.

²² Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (DzU RP) 1920, nr 52, poz. 327.

²³ DzU RP 1922, nr 70, poz. 462.

Ogółem Sejm Ustawodawczy wydał 571 ustaw, w tym 166 dotyczących organizacji aparatu państwowego i wymiaru sprawiedliwości oraz 181 ustaw skarbowych. Warto wspomnieć także o ustawie o autonomii Śląska²⁴. Województwo to otrzymało uprawnienia nieprzyznane innym województwom: miało pochodzący z powszechnych wyborów własny sejm z osobnym zakresem ustawodawstwa oraz odrębny skarb śląski.

Sejm nie był w stanie stworzyć stałej większości, co było z jednej strony mankamentem, z drugiej zaś hamowało możliwe zapędy władzy o charakterze dyktatorskim. Spowodowało to, iż w trakcie trwania kadencji Sejmu Ustawodawczego było dziesięć gabinetów rządowych, z których jeden (Ignacego Jana Paderewskiego) trwał około roku, inny (Leopolda Skalskiego) ponad pół roku, pozostałe od 5 dni do 5 miesięcy. Nie oznaczało to jednak znacznej rotacji na najważniejszych stanowiskach ministerialnych – szefowie kluczowych ministerstw zasiadali w kilku gabinetach. Sejm miał możliwość wpływania na rząd lub poszczególnych ministrów drogą zgłaszania interpelacji. Złożyć ją mogło co najmniej 15 posłów za pośrednictwem marszałka, rząd zaś miał obowiązek udzielić na nią odpowiedzi²⁵. Ogółem zgłoszono 6868 interpelacji.

Sejm stanowił, w istniejącej wówczas atmosferze, symbol integracji i suwerenności państwa. Jego dorobek w procesie tworzenia systemu prawa oraz aparatu administracyjnego jest fundamentalny. Odgrywał także rolę edukacyjną – wychowywał społeczeństwo w duchu demokracji. Jego czteroletnia kadencja była bardzo pracowita: 342 posiedzenia plenarne oraz bardzo aktywna praca komisji przy braku doświadczenia były bardzo absorbujące. Sejm Ustawodawczy uchwalił także ordynację wyborczą, według której miały się odbyć wybory do Sejmu, a także Senatu I kadencji²⁶. Wybory te wyznaczono na 5 listopada 1922 r. Ostatnie, zamykające kadencję posiedzenie Sejmu Ustawodawczego odbyło się 27 listopada 1922 r. – w przeddzień otwarcia nowego Sejmu.

²⁴ DzU RP 1920, nr 73, poz. 497.

²⁵ Wnikliwą analizę interpelacji przeprowadził A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 168 i nn.

²⁶ DzU RP 1922, nr 66, poz. 590 i 591.



www.akademicka.pl

