

# Zbigniew Smutek

---

## Ordynacja wyborcza do Senatu w koncepcji ustrojowej konserwatystów polskich w okresie międzywojennym

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 8, 193-206

---

2001

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

---

A N N A L E S  
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA  
LUBLIN – POLONIA

VOL. VIII

SECTIO K

2001

---

Zakład Dziennikarstwa  
Wydział Politologii UMCS

ZBIGNIEW SMUTEK

*Ordynacja wyborcza do Senatu w koncepcji ustrojowej  
konserwatystów polskich w okresie międzywojennym*

---

The law on elections to the Senate in the political system conception  
of the Polish conservatives during the interwar period

UWAGI WSTĘPNE

Działalność polityczna konserwatystów polskich w okresie międzywojennym doczekała się wyczerpujących opracowań, między innymi w postaci prac Szymona Rudnickiego i Wiesława Władzyki.<sup>1</sup> Prezentowane w latach 1918–1939 konserwatywne koncepcje ustrojowe, zwłaszcza dotyczące parlamentaryzmu, nie zostały dotychczas w pełni zbadane. Fragmentarycznie problematykę tę uwzględniają, oprócz już wymienionych, opracowania dotyczące poszczególnych działaczy czy ugrupowań ruchu zachowawczego, zwłaszcza prace Michała Jaskólskiego, Jacka Gzelli, Aleksandry Kosickiej-Pajewskiej, Włodzimierza Micha i Dariusza Szpopera.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Sz. Rudnicki, *Chrześcijańsko-Narodowe Stronnictwo Rolnicze*, [w:] *Ziemiaństwo polskie 1795–1945*, Warszawa 1985; tenże, *Działalność polityczna polskich konserwatystów 1918–1926*, Wrocław 1981; W. Władzyka, *Działalność polityczna polskich stronnictw konserwatywnych w latach 1926–1935*, Wrocław 1977; tenże, *Konserwatyści w Bezpartyjnym Bloku Współpracy z Rządem*, „Przegląd Historyczny” 1977, t. 68, z. 1.

<sup>2</sup> M. Jaskólski, *Między normatywizmem a uniwersalizmem, myśl prawno-polityczna Władysława L. Jaworskiego*, Wrocław 1988; tenże, *Kaduceusz Polski. Myśl polityczna konserwatystów krakowskich 1866–1934*, Warszawa, Kraków 1990; J. Gzella, *Myśl polityczna Władysława Studnickiego na tle koncepcji konserwatystów polskich (1918–1939)*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1993; A. Kosicka-Pajewska, *Polska między Rosją a Niemcami. Koncepcje polityczne Adolfa Bocheńskiego*, Poznań 1992; W. Mich, *Myśl polityczna polskiego ruchu konserwatywnego*, Lublin 1994; D. Szpopera, *Sukcesorzy Wielkiego Księstwa*, Gdańsk 1999.

W niniejszym opracowaniu chciałbym obszerniej omówić jeden z aspektów koncepcji ustrojowych konserwatystów. Artykuł ma na celu przedstawienie ewolucji, prezentowanych przez konserwatystów, propozycji sposobu powoływania izby wyższej.

Podstawą opracowania są publikacje konserwatystów, broszury i artykuły prasowe, a także dokumenty partii konserwatywnych, zarówno publikowane, jak i przechowywane w archiwach.

W większości wypowiedzi konserwatystów zawierają fragmenty, a przy tym bardzo różnorodne propozycje rozwiązań. Ich syntetyczne ujęcie i klasyfikacja nastroczają dużych trudności. Moim zdaniem można jednak wyróżnić wśród nich kilka tendencji, których ogólne zasady były akceptowane przez większość zachowawców. Jedną z nich było dążenie do powoływania składu izby wyższej na drodze wyborów z tym, że bez zastosowania pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego. Zdecydowana większość zwolenników tej koncepcji opowiadała się za wyborem pośrednim. Wśród nich znaczącą, szczególnie na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych, grupę stanowili konserwatyści, którzy proponowali korporacyjną koncepcję senatu opartego na organizacjach gospodarczych i zawodowych. Był to przejaw produktywizmu, a więc koncepcji zakładającej podporządkowanie całego życia społecznego potrzebom produkcji, dążeniu do intensyfikacji wytwórczości, wzrostu gospodarczego. Zwolennicy tej koncepcji, nie wierząc w możliwość realizacji idei tzw. „parlamentu zawodowego” w odniesieniu do obu izby, proponowali, by chociaż senat reprezentował interesy gospodarcze, podczas gdy sejm pozostałby – przynajmniej do pewnego czasu – reprezentacją polityczną.<sup>3</sup>

Druga koncepcja zakładała oparcie składu senatu na nominatach prezydenckich. W tym przypadku kierowano się, charakterystycznym dla ogółu konserwatystów, dążeniem do wzmocnienia władzy głowy państwa. Pochodząca z nominacji izba wyższa miała wzmocnić pozycję prezydenta w relacjach z sejmem i rządem.

Trzecia koncepcja zakładała, że senat powinien składać się z wybitnych osobistości o niepodważalnych, z racji zajmowanego stanowiska, kompetencjach. W tym przypadku można dostrzec wyraźne wpływy elitaryzmu, postawy w największym stopniu decydującej o pojmowaniu przez zachowawców zakresu praw politycznych, w tym wyborczych, jednostki. Zwłaszcza w przypadku izby wyższej, mającej być przeciwwagą dla sejmu, podnoszącej poziom ustawodaw-

<sup>3</sup> J. Bobrzyński, *O reformę ustroju*, „Nasza Przyszłość” (dalej „NP”) 1931, t. VII, s. 11–13; M. Jaskólski (opr.), *Władysław Leopold Jaworski o prawie, państwie i konstytucji*, Warszawa 1996, s. 114–115, 120; A. Peretiatkowicz, *Walka z partyjnictwem*, „Dziennik Poznański” (dalej „Dz.Poz.”), nr 184 z 11 VIII 1929, s. 1; A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety przygotowawczej do reformy konstytucji* – rękopis, Warszawa 1928, s. 8–9, 91–92. J. Stecki, *Teoria a życie w systemie przedstawicielskim*, [w:] *Ustrój państwa*, Warszawa 1927, s. 18; W. Mich, *Myśl polityczna*..., s. 29–41.

stwa, stabilizującej państwo, stawiano szczególnie duże wymogi zarówno kandydatom, jak i wyborcom.<sup>4</sup>

Jako że podstawy ideowe tych koncepcji nie wykluczały się nawzajem, wielu konserwatystów łączyło, w ramach jednego prawa wyborczego różne sposoby powoływania izby wyższej.

Propozycje konserwatystów formułowane były na ogół w opozycji do obowiązującego prawa wyborczego. Zasady wyboru senatu zawarte w konstytucji marcowej oraz ordynacji z 1922 roku spotykały się z ostrą krytyką konserwatystów już od samego początku obowiązywania nowych przepisów. Podkreślali oni bezużyteczność izby wyższej powoływanej według ordynacji, która, zdaniem konserwatystów, była praktycznie powieleniem prawa wyborczego do sejmu. Po przewrocie majowym nadzieje na reformę ustrojową większość konserwatystów wiązała z osobą Józefa Piłsudskiego. W latach 1926–1935 konserwatyści aktywnie uczestniczyli w pracach nad reformą prawa konstytucyjnego. Początkowo przychylnie przyjęli nowe rozwiązania proponowane przez grupę rządzącą. Entuzjazm dla nowych zasad prawa wyborczego, przede wszystkim dotyczących prawa głowy państwa do nominowania części senatorów, znacznie osłabł po wejściu w życie przepisów ordynacji wyborczej z 1935 r., zwłaszcza wobec niekorzystnych dla konserwatystów zmian na polskiej scenie politycznej. Pod koniec lat trzydziestych Stronnictwo Zachowawcze opowiadało się już, przy zachowaniu zasady elitaryzmu, za demokratyzacją prawa wyborczego do senatu poprzez zmniejszenie ograniczeń czynnego prawa wyborczego.<sup>5</sup>

#### USTALANIE SKŁADU SENATU NA DRODZE WYBORÓW

Część konserwatystów opowiadała się za pozostawieniem wyboru, przynajmniej części senatorów, na drodze powszechnego głosowania. Koncepcje oparcia części składu izby wyższej na senatorach wybranych w drodze głosowania bezpośredniego, równego i tajnego zawierały projekty konstytucji opracowane przez Jana Tarnowskiego, w 1927 roku, oraz Koła Przyjaciół „Naszej

<sup>4</sup> Archiwum Państwowe w Krakowie, Archiwum Dzikowskie Tarnowskich, Zasady programu Polskiego Obozu Zachowawczego, k. 93; A. Piasecki, *Zagadnienie senatu Polski współczesnej*, Warszawa 1931, s. 86–87; tenże, *O polską myśl polityczną*, „Warszawianka” nr 146 z 29 V 1927, s. 3; Z. Jundziłł, *Dwuzbowaść a psychika polska*, „Słowo” nr 300 z 27 XI 1932, s. 1–2; S. Cat-Mackiewicz, *Być albo nie być*, *ibid.* nr 192 z 31 VIII 1923, s. 1; *id.*, *Odpowiedź na artykuł „Czasu”*, *ibid.* nr 216 z 10 VIII 1933, s. 1; M. Jaskólski, *Kaduceusz Polski...*, s. 81; *id.*, *Ustrój polityczny...*, s. 61.

<sup>5</sup> Biblioteka Zakładu Narodowego im. Ossolińskich we Wrocławiu, Stronnictwo Zachowawcze, (dalej: Oss, SZ) sg. 14408/II, Protokół z posiedzenia Zarządu Głównego Stronnictwa zachowawczego z 5 III 1939, k. 250.

Przyszłości” z 1932 roku. Przy czym projekt Tarnowskiego nie uwzględniał zasady równości.<sup>6</sup>

Konstanty Grzybowski, przy założeniu, że zostanie utrzymana zasada powszechności, także sprzeciwiał się zachowaniu zasady równości prawa wyborczego do senatu. Uważał, że wprawdzie wszystkim grupom społecznym należy zapewnić szansę posiadania swojej reprezentacji w izbie wyższej, ale liczba przysługujących im mandatów powinna być uzależniona nie od liczebności tych grup, lecz od ich znaczenia dla życia państwa. Obok Grzybowskiego, zwolennikiem przyjęcia takiego rozwiązania był, na początku lat trzydziestych, także Jan Bobrzyński. Utrzymanie zasady powszechności głosowania uzależniali jednak od podniesienia czynnego i biernego prawa wyborczego. Równocześnie domagali się oni, jak i większość konserwatystów, wprowadzenia do ordynacji wyborczej podwyższonych wymagań, szczególnie w odniesieniu do poziomu wykształcenia i zamożności, dla kandydatów na senatorów, a także ich wyborców.<sup>7</sup> Stanisław Mackiewicz już w 1922 roku proponował, aby 1/3 senatorów była wybierana w jednomandatowych okręgach, ale wyłącznie przez obywateli posiadających wyższe wykształcenie.<sup>8</sup>

Interesującą koncepcję ordynacji wyborczej do senatu, opartą na swoistych kuriach społecznych, przedstawił, w 1928 roku, L. Zaleski. Proponował on, aby wybory do senatu odbywały się „w okręgach oddzielnych dla każdej warstwy społecznej i zawodów. W ten sposób żadna warstwa nie będzie zmajoryzowana i każda posiadać będzie swoich i swoich interesów zastępców i przedstawicieli. A przy takim tylko układzie reprezentacyjnym zasada solidaryzmu społecznego zostanie skutecznie zabezpieczoną przed igraszkami i hazardem zwolenników przewagi i przemocy jednej części społeczeństwa nad drugą”.<sup>9</sup>

Znaczna grupa konserwatystów była zwolennikami wyboru pośredniego, całego lub części składu senatu, dokonanego przez samorządy terytorialne oraz organizacje gospodarcze i zawodowe. Niektórzy opowiadali się za powoływaniem senatorów przez samorządy terytorialne. Różnice dotyczyły zazwyczaj stosunku liczbowego w taki sposób wybranych członków izby wyższej do ich ogólnej liczby. Koncepcję oparcia 3/4 składu izby wyższej na samorządach terytorialnych zawierał projekt konstytucji opracowany przez powołaną w styczniu 1919 roku „Ankieta dla oceny projektów konstytucji”, w której znaczącą

<sup>6</sup> J. Tarnowski, *Projekt nowej ustawy konstytucyjnej*, Kraków 1928, s. 83; *Projekt Konstytucji*, „Nasza Przyszłość” (dalej „NP”) 1932, t. XXIV, s. 32.

<sup>7</sup> W. Andrósowski, *Reforma konstytucji*, „Myśl Mocarstwowa” nr 8–9 z XI–XII 1928, s. 7; A. Piasecki, *Zagadnienie senatu Polski współczesnej*, Warszawa 1931, s. 57; J. Bobrzyński, *O reformę ustroju*, „NP” T. VII z I 1931, s. 16; Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem (dalej: BBWR), sg. 93, Ankieta konstytucyjna Sejmu RP, Odpowiedź na ankietę konstytucyjną Konstantego Grzybowskiego, k. 145–146; Nowa ordynacja do sejmu i senatu, „Czas” nr 165 z 22 VII 1922, s. 1.

<sup>8</sup> S. Cat-Mackiewicz, *Senat*, „Słowo” nr 31 z 6 IX 1922, s. 1; D. Szpoper, *Sukcesorzy...*, s. 267.

<sup>9</sup> L. Zaleski, *Reforma ordynacji wyborczej*, „Czas” nr 158 z 13 VII 1928, s. 2.

rolę odgrywali: Michał Bobrzyński, Michał Rostworowski oraz Stanisław Starzyński.<sup>10</sup>

Propozycję oparcia w całości składu senatu na samorządach terytorialnych zawiera koncepcja ordynacji, przedstawiona w kwietniu 1931 roku, przez Piotra Dunin-Borkowskiego. Jego zdaniem izba wyższa powinna składać się z senatorów wybieranych przez sejmiki wojewódzkie, po czterech dla każdego województwa. W koncepcji tej możemy dostrzec próbę rozwiązania problemu mniejszości narodowych. W województwach o mieszanym charakterze narodowościowym, czyli takich, które zamieszkiwało co najmniej 20% drugiej, najliczniejszej narodowości, wyboru senatorów dokonywano by w osobnych zespołach, z których wyłaniano by po jednym senatorze.<sup>11</sup>

Stanisław Mackiewicz, który na początku lat dwudziestych jeszcze należał do zwolenników wyboru senatorów przez samorzady terytorialne, proponował, aby 1/3 składu senatu, wzorem Francji, powoływana była przez samorzady.<sup>12</sup> Również wiele projektów zmiany konstytucji, rozpatrywanych przez specjalną ankietę, która na przełomie lipca i sierpnia 1928 roku, obradowała na zaproszenie Walerego Ślawka, przewidywało udział samorządów terytorialnych w powoływaniu składu izby wyższej. Stanisław Estreicher postulował, aby czterdziestu senatorów, na ogólną liczbę 120, było delegowanych przez sejmiki wojewódzkie. Alfred Ohanowicz uważał, że połowa senatu, a zdaniem Antoniego Peretiatkowicza nawet 2/3 składu izby, powinno być wybierane przez wojewódzkie ciała samorządowe.<sup>13</sup> W odpowiedzi na sejmową ankietę konstytucyjną K. Grzybowski proponował, aby w dwuosobowym senacie znalazło się 100 przedstawicieli województw. Część z nich (Grzybowski nie precyzuje jaka) miała być wybierana w drodze powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego głosowania, druga część byłaby bezpośrednio delegowana przez samorzady wojewódzkie. W odniesieniu do osób z ostatniej grupy prezydent otrzymywał prawo sprzeciwu. Na uwagę zasługuje propozycja rozwiązania kwestii udziału mniejszości narodowych w ustalaniu składu izby wyższej. Grzybowski proponował, aby w województwach, w których poszczególnym narodowościom przyznano status autonomicznych osób prawa publicznego część senatorów powoływana byłaby przez te grupy narodowościowe.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Sz. Rudnicki, *Działalność polityczna...*, s. 94; S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 31-35

<sup>11</sup> AAN, BBWR, sg. 93, Ankieta..., Odpowiedź na ankietę konstytucyjną P. Piotra Dunin-Borkowskiego, k. 277-278; A. Piasecki, *Zagadnienie senatu...*, s. 79.

<sup>12</sup> D. Szpoper, *Sukcesorzy...*, s. 267; S. Cat-Mackiewicz, *Senat*, „Słowo” nr 31 z 6 IX 1922, s. 1.

<sup>13</sup> A. Piasecki, *Zagadnienie senatu...*, s. 53, 56, 65; AAN, BBWR, sg. 93, Ankieta..., Odpowiedź na ankietę konstytucyjną prof. dr Stanisława Estreichera, k. 122.

<sup>14</sup> AAN, BBWR, sg. 93, Ankieta..., Odpowiedź na ankietę konstytucyjną Konstantego Grzybowskiego, k. 146

Oryginalne rozwiązanie zaproponował Eustachy Sapieha. Artykuł 86, jego projektu konstytucji z 1930 roku, zakładał, że izba wyższa składać się będzie ze stu senatorów. Przejściowo, po wejściu w życie nowej Konstytucji, pełny skład pierwszego senatu miał być powoływany dożywotnio przez Naczelnika Państwa. Zdaniem Sapiehy, przyjęcie takiego rozwiązania zapewniłoby większą stabilizację władzy wykonawczej (w projekcie Sapiehy senat miał sprawować kontrolę nad działalnością rządu, m.in. z prawem składania wniosku o jego dymisję). Następnie, skład senatu byłby w miarę konieczności uzupełniany, w drodze wyborów pośrednich, przez kolejne rady wojewódzkie aż do osiągnięcia 3/4 pełnego składu izby, od tego momentu Naczelnik uzupełniałby zwolnione mandaty członków izby wyższej pochodzących z jego mianowania (25 senatorów), a rady wojewódzkie te, które obsadzone zostały w drodze wyborów (75).<sup>15</sup>

Wielu zwolenników miała koncepcja powoływania części składu senatu przez korporacje oraz samorządy gospodarcze i zawodowe. Propozycję przekazania 60 na 100 miejsc w senacie organizacjom gospodarczym i zawodowym zawierał projekt reformy konstytucji przedstawiony przez Stronnictwo Chrześcijańsko-Narodowe w czerwcu 1926 roku.<sup>16</sup> Za przyjęciem zbliżonego rozwiązania byli m.in. K. Grzybowski oraz S. Estreicher, którzy proponowali, aby oprócz 40 senatorów powoływanych przez samorządy terytorialne, również korporacje zawodowe miały prawo wyboru takiej samej liczby senatorów. Do zwolenników nadania organizacjom gospodarczym i zawodowym kompetencji wybierania części składu senatu należeli także S. Mackiewicz oraz reprezentujący „Naszą Przyszłość”, Olgierd Kryczyński.<sup>17</sup> Przedstawione, przez niego, w 1931 roku, ogólne założenia reformy ordynacji wyborczej do senatu zostały skonkretyzowane w artykule 78 projektu konstytucji opracowanego, w 1932 roku, przez Koło Przyjaciół „Naszej Przyszłości”. „[...] Członków delegowanych wyznaczają po jednym wszystkie ustawowo zorganizowane kategorie Izb zawodowych [...]”.<sup>18</sup>

Władysław L. Jaworski w swoim projekcie konstytucji z 1928 roku zaproponował powierzenie Naczelnej Izbie Gospodarczej, zrzeszającej przedstawicieli organizacji pracodawców, pracowników oraz wolnych zawodów, kompetencji wyboru połowy członków senatu. Mimo braku dokładnych informacji dotyczących istniejących już organizacji oraz spodziewanych trudności ze sprawiedliwym podziałem mandatów, Jaworski uważał, że przyjęcie takiej

<sup>15</sup> E. Sapieha, *Konstytucja racji stanu*, Warszawa 1930, s. 40.

<sup>16</sup> Sz. Rudnicki, *Chrześcijańsko-Narodowe Stronnictwo Rolnicze...*, s. 198; J. Faryś, *Stanisław Stroński. Biografia polityczna do 1939 roku*, Szczecin 1990, s. 134.

<sup>17</sup> S. Cat-Mackiewicz, *Senat*, „Słowo” nr 31 z 6 IX 1922, s. 1; AAN, BBWR, sg. 93, Ankieta..., Odpowiedź na ankietę konstytucyjną prof. dr Stanisława Estreichera, k. 122; *ibid.*, Ankieta..., Odpowiedź na ankietę konstytucyjną Konstantego Grzybowskiego, k. 146; A. Piasecki, *Zagadnienie senatu...*, s. 53, 56, 65; O. Kryczyński, *Przeciw szablonowi (projekt zmiany konstytucji w zarysie)*, „NP”, T. XII z VI 1931, s. 92.

<sup>18</sup> *Projekt Konstytucji...*, s. 32.

koncepcji powoływania senatu będzie korzystne dla państwa. Jego zdaniem, byłby to jeden ze środków zaktywizowania i uwrażliwienia na interes państwowy środowisk producentów i robotników zrzeszonych w NIG.<sup>19</sup>

Dla zwolenników korporacjonizmu przyjęcie takiego kierunku reformy ordynacji wyborczej do senatu było elementem walki z partyjniactwem. Zdaniem S. Estreichera, wprowadzenie w skład izby wyższej ludzi spoza partii politycznych byłoby pierwszym krokiem zmierzającym do złamania ich monopolu na polskiej scenie politycznej.<sup>20</sup>

Władysław Studnicki uważał, że wprowadzenie w życie koncepcji oparcia składu izby wyższej na organizacjach zawodowych nie będzie korzystne dla państwa. Jego zdaniem, w Polsce tego okresu silne były jedynie lewicujące organizacje robotnicze. Dlatego wzmacnianie tych organizacji zawodowych, poprzez zapewnienie im reprezentacji w senacie, byłoby sprzeczne z polską racją stanu, ponieważ w większym stopniu broniłyby one interesu wąskich grup społecznych i zawodowych niż publicznego. Krytycznie oceniając projekt W. L. Jaworskiego nie podzielał jego nadziei, że senat, w skład którego mieli wchodzić, m.in. delegaci związków zawodowych, będzie izbą fachowców wrażliwych na problemy gospodarcze kraju. Zdaniem Studnickiego, organizacje zawodowe zostały w znacznym stopniu zbiurokratyzowane, a co za tym idzie zbyt duża liczba członków władz tych związków nie była już w tym czasie zatrudniona w przemyśle.<sup>21</sup>

Również Władysław Zawadzki i E. Sapięha uważali, że izba wyższa składająca się z przedstawicieli samorządu terytorialnego i gospodarczego będzie reprezentowała przede wszystkim partykularne interesy poszczególnych grup. Adam Piasecki natomiast wskazywał na słabość organizacji społecznych w Polsce, którym powierzenie pośredniego wyboru członków senatu nie gwarantowałyby miejsc w senacie wybitnym przedstawicielom nauki, kultury oraz fachowcom z różnych dziedzin.<sup>22</sup> Józef Wielowieyski, z kolei, zwraca uwagę, że przyjęcie takiej koncepcji powoływania składu izby wyższej grozi zbyt dużym rozpolitykowaniem organów samorządu terytorialnego i gospodarczego.<sup>23</sup>

Dla Zygmunta Jundziłła postulat oparcia senatu na organizacjach gospodarczych i zawodowych był przede wszystkim próbą przeciwstawienia interesów grup politycznych, posiadających swoją reprezentację w sejmie, interesom grup gospodarczych, które miałyby tworzyć izbę wyższą. Poza tym, proponowane zmiany ordynacji wyborczej były, jego zdaniem, zbyt radykalne i wymagałyby

<sup>19</sup> M. Jaskólski (opr.), *Władysław Leopold Jaworski...*, s. 114–115.

<sup>20</sup> S. Estreicher, *Walka z partyjniactwem*, „Przegląd Współczesny” 1929, nr 132, s. 15; *Ordynacja wyborcza*, „Czas” nr 327 z 27 XI 1934, s. 1.

<sup>21</sup> AAN, BBWR, sg. 93, Ankieta..., Odpowiedź na ankietę konstytucyjną Władysława Studnickiego, k. 237; W. Studnicki, *Zagadnienie ustrojowe...*, s. 42.

<sup>22</sup> A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety...*, s. 52, 56.

<sup>23</sup> J. Wielowieyski, *O wzmocnienie dwuizbowości*, „Słowo” nr 301 z 28 XI 1932, s. 1.



całkowitej rekonstrukcji parlamentu. Jundziłł wątpił, czy polska państwowość była na tyle silna, aby sprostac tak daleko idącym zmianom.<sup>24</sup>

Pod koniec lat trzydziestych można zaobserwować odejście od koncepcji parlamentu zawodowego. Projekt Macieja Starzewskiego, dotyczący zmiany ordynacji wyborczej do izby wyższej, został odrzucony przez Zarząd Główny Stronnictwa Zachowawczego. Podstawowy zarzut dotyczył właśnie propozycji oparcia senatu na korporacjach. Uczestnicy debaty nad projektem Starzewskiego wprawdzie zgadzali się z założeniami projektodawcy, że skład obu izb powinien się różnić, ale brak w Polsce dobrze zorganizowanych organizacji prawa publicznego, na których Starzewski zamierzał oprzeć prawo wyborcze, może w efekcie dać bardzo przypadkowe wyniki wyborów. Zebrani podkreślali, że projekt ordynacji „nie idzie po linii dezyderatów konserwatywnych”. Fakt ten należy traktować jako ostateczne odcięcie się konserwatystów od idei korporacjonizmu.<sup>25</sup> Projekt Starzewskiego przewidywał wybór 82 senatorów, na ogólną liczbę 150, przez Wojewódzkie Kolegia Wyborcze, które miały składać się z przedstawicieli Izby Rolniczej, Izby Przemysłowo-Handlowej, Izby Rzemieślniczej oraz organizacji prywatnych pracowników fizycznych i umysłowych.<sup>26</sup> Również J. Bobrzyński, wcześniej zwolennik parlamentu zawodowego, pod koniec lat trzydziestych rezygnuje z koncepcji senatu uwzględniającego w swoim składzie delegatów organizacji zawodowych.<sup>27</sup>

Pojawiła się także propozycja powoływania części senatu przez izbę poselską spośród tzw. „oldermanów”, czyli liderów stronnictw politycznych. Między innymi S. Mackiewicz, na początku lat dwudziestych, proponował, aby 1/3 senatu pochodziła z listy krajowej. Partie polityczne otrzymywałyby taką liczbę mandatów senackich, która uzależniona byłaby od wyniku wyborów do izby poselskiej. Ta część senatu składałaby się przede wszystkim z władz naczelnych partii, które koordynowałyby prace całego parlamentu. W ten sposób, zdaniem Mackiewicza, znacznie wzrósłby poziom intelektualny izby wyższej.<sup>28</sup>

W miarę krystalizowania się w łonie BBWR nowych zasad ustrojowych konserwatyści przychylali się do koncepcji W. Sławka oparcia składu senatu na członkach powołanych przez prezydenta oraz wybieranych przez wąskie grono, wybitnie zasłużonych obywateli. Przyjęcie takiej zasady konstrukcji i wyboru senatu miało działać, w opinii Piaseckiego, wychowawczo, budząc „cnoty

<sup>24</sup> Z. Jundziłł, *Dwuizbowość a psychika polska*, „Słowo” nr 300 z 27 XI 1932, s. 2.

<sup>25</sup> Oss, SZ, sg. 14408/II, Protokół z posiedzenia Zarządu Głównego Stronnictwa zachowawczego z 5 III 1939, k. 250. Krytycznie projekt ocenili m.in.: Alfred Ohanowicz, Witold Babiński, Janusz Radziwiłł, Jan Lipski, Stanisław Badeni, Adolf Bniński, Artur Tarnowski, Stanisław Wańkiewicz. *Ibid.*, k. 249.

<sup>26</sup> Oss, SZ, sg. 14408/II, M. Starzewski, *Projekt ordynacji wyborczej do senatu*, k. 215–217.

<sup>27</sup> J. Bobrzyński, *Uproszczony ustrój państwa polskiego*, Warszawa 1939, s. 11.

<sup>28</sup> S. Cat-Mackiewicz, *Senat*, „Słowo” nr 31 z 6 IX 1922, s. 1; *id.*, *Zarys zmiany konstytucji*, *ibid.* nr 286 z 8 XII 1926, s. 1; *id.*, *Kropki nad i*, Wilno marzec 1927, s. 115.

obywatelskie” oraz wprowadzić do życia parlamentarnego czynnik dojrzały i bardziej odpowiedzialny za losy państwa. Dać również gwarancje większej stabilizacji stosunków politycznych w parlamencie.<sup>29</sup>

W latach 1932–1934 debata dotycząca tej koncepcji toczyła się głównie wokół kryteriów powoływania składu kolegium wyborczego – tzw. „Legionu zasłużonych”. Stanisław Dąbski opowiadał się za poszerzeniem czynnego prawa wyborczego. Uważał, że ograniczenie prawa wybieralności wyłącznie do obywateli posiadających order „Virtuti Militari” lub „Krzyż Niepodległości” może wywołać słuszne, jego zdaniem, zarzuty, że w ten sposób wybrany senat nie będzie reprezentował interesu ogółu społeczeństwa. Dąbski proponował, aby przy zachowaniu kryterium zasług militarnych, poszerzyć skład pierwszego kolegium wyborczego również o wszystkich tych, którzy ochotniczo uczestniczyli w walkach o niepodległość Polski oraz brali udział w wojnie bolszewickiej. Domagał się także uzależnienia biernego prawa wyborczego od posiadanych przez kandydata kwalifikacji. Zdaniem Dąbskiego, skoro zamierzano postawić wysokie wymagania wybierającym, to nie można było prawa wybieralności pozostawić bez kwalifikacji, ograniczając je jedynie odpowiednio wyższym wiekiem. Proponował, aby minimalnym wymogiem dla kandydatów na senatorów, był dostatecznie wysoki cenzus wykształcenia.<sup>30</sup>

S. Mackiewicz z kolei był przeciwnikiem zgłaszania kandydatów do „Legionu zasłużonych” przez organizacje gospodarcze oraz samorządy terytorialne. Wybrany w ten sposób Legion i związany z nim senat reprezentowałby, jego zdaniem, przede wszystkim interesy wąskich grup społecznych. Każdy obywatel, w opinii Mackiewicza, powinien posiadać prawo zgłaszania kandydata. Kolejnym etapem powoływania składu izby wyższej miało być przeprowadzenie procedury weryfikacyjnej przez Kapitułę Senatu. Mackiewicz wprawdzie zdawał sobie sprawę, że przyjęcie takiego rozwiązania naruszałoby zasadę równości, ale nie byłby to, podkreślał, ani cenzus majątkowy, ani żaden inny dotychczas stosowany, tylko łatwa, jego zdaniem, do zaakceptowania przez społeczeństwo nierówność zasług.<sup>31</sup>

#### NOMINACI I WIRYLIŚCI

Wśród konserwatystów największą liczbę zwolenników zyskała koncepcja oparcia składu senatu na parlamentarzystach pochodzących z nominacji głowy państwa. W okresie prac nad nową konstytucją problem zakresu władzy prezydenta był zasadniczym punktem większości projektów zmian ustrojowych.

<sup>29</sup> A. Piasecki, *Zasady nowej konstytucji*, Kraków 1934, s. 28.

<sup>30</sup> AAN, BBWR, sg. 84, Stanisław Dąbski, k. 106–107; S. Cat-Mackiewicz, *Odpowiedź na artykuł „Czasu”, „Słowo” nr 216 z 10VIII 1933*, s. 1.

<sup>31</sup> *Id.*, *Legion zasłużonych*, tamże nr 17 z 19 I 1934, s. 1.

Konserwatyści zgodnie stali na stanowisku, że istnieje konieczność znacznego wzmocnienia pozycji głowy państwa względem innych organów władzy państwowej. Część z nich, zwolennicy dualizmu demokratycznego, przypisywała prezydentowi funkcję zwierzchnika władzy wykonawczej. Natomiast zwolennicy niepodzielności władzy, głowę państwa postrzegali także jako zwierzchnika władzy ustawodawczej, w tym również i senatu.<sup>32</sup>

Interesującą interpretację powoływania izby wyższej na drodze nominacji zaprezentował K. Grzybowski. Uważał on, że w ten sposób wybrana, czwarta, część senatu faktycznie pochodzić będzie z powszechnego, równego i pośredniego prawa wyborczego. Prezydentowi, w tym przypadku przypadłaby rola elektora, wybranego na drodze pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego. W ten sposób, zdaniem Grzybowskiego, w pełni zachowany zostałby demokratyczny sposób powoływania izby wyższej, a równocześnie zmieniona zostanie jego konstrukcja.

K. Grzybowski nie tylko proponował przyznanie prezydentowi prawa bezpośredniego mianowania 50 spośród 200 senatorów, ale również możliwość zgłoszenia sprzeciwu wobec pozostałych, niewygodnych dla głowy państwa kandydatów – *personae ingratisimae*, zwłaszcza tych, którzy byli związani z kołami rządowymi. Zdaniem Grzybowskiego, prezydent powinien mieć także prawo zgłoszenia sprzeciwu wobec kandydatów desygnowanych przez samorząd wojewódzki, w ramach wyborów powszechnych. Również przedstawiciele miast (Warszawa, Kraków, Lwów, Łódź, Poznań, Katowice, Wilno, Lublin, Gdynia), w liczbie nie przekraczającej 30, mogli być poddani weryfikacji przez prezydenta. Przyznanie prawa delegowania senatorów przez inne miasta miało być także przywilejem prezydenta. Również przedstawiciele życia gospodarczego oraz poszczególnych zawodów, nie więcej jak 50, mogli zostać odrzuceni przez prezydenta.<sup>33</sup>

M. Starzewski, przedstawiając koncepcję powoływania 1/4 składu izby wyższej przez prezydenta, odwoływał się do doświadczeń Królestwa Włoch. Jego zdaniem nominacje mogłyby być przeprowadzone tylko w obrębie pewnych konstytucyjnie ustalonych grup obywateli. Statut Królestwa Włoch przewidywał 21 kategorii obywateli, spośród których król mógł, w nieograniczonej liczbie, mianować dożywotnio senatorów. Byli wśród nich, m.in.: hierarchowie kościoła, posłowie, generałowie, naukowcy, członkowie wyższych trybunałów, zasłużeni dla kraju, a także płacący odpowiednio wysokie podatki.<sup>34</sup>

W. Zawadzki, jeden ze zwolenników tej koncepcji, proponował oparcie całości senatu wyłącznie na nominatach i wirylistach. 50 senatorów mianowałby

<sup>32</sup> A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety...*, s. 12.

<sup>33</sup> AAN, BBWR, sg. 93, *Ankieta...*, Odpowiedź na ankietę konstytucyjną Konstantego Grzybowskiego, k. 145–147.

<sup>34</sup> *Ibid.*, *Ankieta...*, Odpowiedź na ankietę konstytucyjną dr. Macieja Starzewskiego, k. 29–30.

prezydent na okres pięcioletni, 1/5 z nich co roku ustępowałyby, ale z prawem ponownego mianowania. Kolejnych 50 senatorów powoływano by dożywotnio. Mogliby nimi zostać wyłącznie byli ministrowie, wojewodowie, ambasadorzy, marszałkowie sejmu oraz posłowie, którzy przez określony czas pełnili swoje urzędy. W ten sposób skonstruowany senat dawałby, zdaniem Zawadzkiego, gwarancje reprezentowania przez izbę wyższą przede wszystkim interesu państwowego, a także byłby on silnym oparciem dla głowy państwa. Byli dostojnicy i funkcjonariusze państwu, to ludzie przesiąknięci ideą państwową, a przez lata służby publicznej korzystający z zaufania prezydenta.<sup>35</sup> Wcześniej propozycję oparcia 1/3 składu izby wyższej na wirylistach umieszczono w projekcie reformy konstytucji zgłoszonym w czerwcu 1926 roku przez SChN.<sup>36</sup>

M. Starzewski, z kolei, uważał, że w taki sposób powoływana część senatu mogła stać się reprezentacją różnych grup interesów. Jego propozycje, z 1931 roku zawarte w odpowiedzi na ankietę konstytucyjną, zakładały, że 1/4 izby wyższej składałaby się z wirylistów m.in.: rektorów uniwersytetów, prezesów izb handlowych, przemysłowych, rolniczych, lekarskich, adwokackich, rolniczych, biskupów, nadrabinów, przewodniczących organizacji pewnych (Starzewski nie określił jakich, jego zdaniem związki zawodowe były w tym czasie zbyt słabe, aby konstytucja precyzowała, które z nich mogły zyskać uprawnienia wyborcze) zawodowych, kulturalnych.<sup>37</sup>

Do zwolenników uzupełniania składu senatu o byłych wysokich urzędników państwowych oraz osoby o szczególnym doświadczeniu politycznym należeli również m.in. W. L. Jaworski, J. Bobrzyński, W. Studnicki oraz J. Wielowieyski, który powoływał się na rozwiązania przyjęte w konstytucji rumuńskiej.<sup>38</sup>

Po 1926 roku pojawiły się propozycje, aby w skład senatu automatycznie wchodził również hierarchowie kościoła katolickiego oraz rektorzy największych uczelni polskich.<sup>39</sup> Projekt konstytucji J. Tarnowskiego zakładał, że ta część izby wyższej będzie składać się z hierarchów kościoła katolickiego, prawosławnego, ewangelickiego, przedstawicieli wyznania mojżeszowego i mahometańskiego oraz rektorów wyższych uczelni i prezesa Akademii Umiejęt-

<sup>35</sup> W. Zawadzki, *Ku naprawie konstytucji I*, „DP”, nr 195 z 16 VII 1928, s. 1–2.; A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety...*, s. 54–55; *id.*, *Zagadnienie senatu...*, 55–56.

<sup>36</sup> Sz. Rudnicki, *Chrześcijańsko-Narodowe Stronnictwo Rolnicze...*, s. 198; J. Faryś, *Stanisław Stroński...*, s. 134.

<sup>37</sup> AAN, BBWR, sg. 93, *Ankieta...*, *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną dr. Macieja Starzewskiego*, k. 29–30.

<sup>38</sup> W. L. Jaworski, *Myślenie konserwatywne*, „Czas” nr 202 z 5 IX 1929, s. 1; J. Bobrzyński, *O reformę ustroju*, „NP” T. VII z I 1931, s. 16; AAN, BBWR, sg. 93, *Ankieta konstytucyjna...*, *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną Władysława Studnickiego*, k. 238; J. Wielowieyski, *O wzmocnienie dwuizbowości*, „Słowo” nr 301 z 28 XI 1932, s. 1.

<sup>39</sup> „Głos serca i rozumu”, „Rolnik Polski”, nr 87 z 30 VII 1927, s. 3; J. Bobrzyński, *O reformę ustroju*, „NP” T. VII z I 1931, s. 16.

ności.<sup>40</sup> Podobne rozwiązanie przyjęli autorzy projektu konstytucji Koła Przyjaciół „Naszej Przyszłości”.<sup>41</sup> W. Zawadzki natomiast, zwolennik oparcia składu senatu wyłącznie na wirylistach i nominatach, sprzeciwiał się jednak takiej koncepcji. Jego zdaniem obecność dostojników kościoła i uniwersytetów byłaby niekorzystna dla prac senatu, „gdyż normalnie bieg ich myśli skierowuje się w innej płaszczyźnie”.<sup>42</sup> Przeciwnikiem uzupełniania składu izby wyższej o wirylistów, zwłaszcza w odniesieniu do przedstawicieli duchowieństwa, był również W. L. Jaworski. Jego zdaniem, powinni oni „być w senacie z nominacji, ale wprzęganie Episkopatu w kształcie wirylistów do polityki, jako stałego elementu, jest niezgodne z wolą Stolicy Apostolskiej”.<sup>43</sup>

Pod koniec lat trzydziestych pojawiły się propozycje ograniczające prawo głowy państwa do ustalania składu izby wyższej. Zdaniem W. Studnickiego liczba nominatów prezydenckich powinna zostać zmniejszona do 12, przy zachowaniu ogólnej liczby senatorów (96). Prezydent, w jego opinii, posiadał i tak wystarczająco duży zakres władzy. Dodatkowe przekazanie mu tak znacznego wpływu na skład senatu zbyt ograniczało funkcje kontrolne parlamentu. Poza tym nominacja polityka na senatora powinna być, zdaniem Studnickiego, zakończeniem jego kariery urzędniczej. Dzięki przyjęciu takiego rozwiązania senator nie będzie dostosowywał swych wystąpień do woli tych, od których zależy jego kariera urzędnicza. Urzędnik mianowany do senatu mógłby, w jego opinii, w przyszłości zająć wyłącznie stanowisko ministra lub prezydenta. Studnicki opowiadał się za zachowaniem idei elitaryzmu przy powoływaniu senatu, ale domagał się zniesienia, obowiązującej od 1935, zasady dwustopniowości wyborów.<sup>44</sup> Takie założenia reformy prawa wyborczego, oparte na elitaryzmie, ale z obniżonymi ograniczeniami prawa wyborczego oraz z głosowaniem bezpośrednim przyjęło SZ w marcu w 1939 roku.<sup>45</sup>

Również neokonserwatyści, pod koniec lat trzydziestych, domagali się zmniejszenia liczby senatorów mianowanych przez prezydenta. Uważali, że łączna liczba wirylistów i prezydenckich nominatów nie powinna przekraczać 1/4 składu izby wyższej.<sup>46</sup>

Nie zmienił swego stanowiska w tej sprawie J. Bobrzyński. W opublikowanym w 1939 roku projekcie reformy ustrojowej, który został przychylnie

<sup>40</sup> J. Tarnowski, *Projekt nowej ustawy...*, s. 83.

<sup>41</sup> *Projekt Konstytucji...*, s. 32.

<sup>42</sup> A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety...*, s. 55.

<sup>43</sup> *Id.*, *Zagadnienie senatu...*, s. 58.

<sup>44</sup> W. Studnicki, *O nową ordynację wyborczą*, „Polityka” nr 7 z 25 III 1937, s. 8; *List otwarty Władysława Studnickiego do wyborców Senatu Województwa Wileńskiego*, „Słowo” nr 309 z 9 XI 1938, s. 1.

<sup>45</sup> Oss, SZ, sg. 14408/II, Protokół z posiedzenia Zarządu Głównego Stronnictwa zachowawczego z 5 III 1939, k. 250.

<sup>46</sup> *Nasze stanowisko*, „Polityka” nr 23 z 25 IX 1938, s. 3.

przyjęty przez Związek Polskiej Myśli Państwowej oraz Stronnictwo Narodowych Monarchistów, proponował, podobnie jak w 1931 roku, by w skład izby wyższej, z racji piastowanej funkcji, weszli m.in. wszyscy biskupi diecezjalni, rektorzy wyższych uczelni posiadających pełne prawa uniwersyteckie, prezes Polskiej Akademii Umiejętności i odznaczeni Orderem Orła Białego oraz senatorowie nominowani przez Regenta.<sup>47</sup>

#### UWAGI KOŃCOWE

Konserwatyści polscy wnieśli więc istotny wkład do dyskusji o koncepcji ustrojowej odrodzonego państwa polskiego, zwłaszcza w zakresie kształtu parlamentaryzmu, a w szczególności ordynacji wyborczej do senatu. Ich propozycje wynikały z podstawowych zasad ideologii konserwatywnej. Koncepcja organiczna społeczeństwa oraz walka z partyjniactwem znalazły swoje odbicie w propozycjach oparcia składu senatu przede wszystkim na grupach społecznych, a nie na partiach politycznych. W postulatach dotyczących włączenia w skład izby wyższej prezydenckich nominatów odnajdziemy dążenia zachowawców do wzmocnienia pozycji głowy państwa jak i uznawaną przez wielu konserwatyistów zasadę niepodzielności władzy państwowej. Propozycja oparcia części składu senatu na wirylistach związana była, z kolei, z ideą elitaryzmu. Ideę tę, jak i wynikający z niej niechętny stosunek zachowawców do powszechności i równości prawa wyborczego, możemy odnaleźć w propozycjach wprowadzenia podwyższonych cenzusów wyborczych dotyczących, m.in. wieku, wykształcenia oraz zasług. W ten sposób konserwatyści pragnęli podnieść poziom intelektualny i etyczny izby wyższej. Popularna wśród konserwatyistów, zwłaszcza na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych, koncepcja państwa korporacyjnego oraz idea produktywizmu znalazły swoje odbicie w postulatach oparcia składu senatu na przedstawicielach organizacji zawodowych oraz pracodawców.

#### SUMMARY

Despite the difficulties in the comprehensive treatment and classification of the conservative conceptions of the law on elections to the Senate proposed in the interwar period, several tendencies can, however, be distinguished, whose general principles were accepted by most conservatives. The organicist conception of society and the fight against partisanship were reflected in the proposals for basing the composition of the Senate primarily on social groups rather than political parties. Hence, most proponents of this solution supported indirect election by the local self-government and by economic and professional organizations. Another conception based the composition of the Senate

<sup>47</sup> J. Bobrzyński, *O reformę...*, s. 16; *id.*, *Uproszczony urząd...*, s. 11.

on the President's appointees. In this case the guiding principle, characteristic of most conservatives, was the tendency to strengthen the Head of State in relations with the Sejm and the government. A distinct influence of elitism can be discerned in the third conception, which assumed that the Senate should be composed of eminent personages with indisputable competence by virtue of their position. As the ideological foundations of these conceptions were not mutually exclusive, many conservatives combined, within one electoral law, different ways of electing the higher chamber. The conservative proposals were generally formulated in opposition to the binding electoral law. The regulations concerning the electing of the Senate, stipulated in the March Constitution and the electoral law of 1922, met with heavy criticism by the conservatives. In 1935 they favourably accepted the new solutions put forward by the ruling party. In the late 1930s they supported, with the principle of elitism preserved, democratization of the electoral law for the Senate through reducing the constraints on the active electoral rights. The Polish conservatives significantly contributed to the discussion on the conception of the political system of the restored Polish state, especially in respect of the form of the parliamentary system, in particular the electoral law for the Senate.