

Krzysztof SUROWIEC¹

KSZTAŁTOWANIE SIĘ USTROJU PAŃSTWA POLSKIEGO W PIERWSZYCH MIESIĄCACH NIEPODLEGŁOŚCI; LISTOPAD 1918-STYCZEŃ 1919

Artykuł przedstawia formowanie się ustroju Polski po długich latach braku bytu państwowego, na początku jej niepodległości. Polska odzyskawszy suwerenność stanęła wobec wielu problemów związanych z utrzymaniem swej niezależności. Musiała sprostać nie tylko zagrożeniom zewnętrznym ze strony prawie wszystkich sąsiadów, ale również zacząć od początku budować scentralizowane, silne wewnętrznie państwo. To mogło się udać tylko poprzez szybkie decyzje tworzące ustrój, który wraz z terytorium, społeczeństwem rozumianym jako etniczna i językowa zbiorowość oraz wszystkimi władzami składa się na pojęcie państwa. Jedynie nowoczesny i oparty na standardach wykształconych od XVIII w. w państwach Europy Zachodniej i USA (Francja Napoleona, Konstytucja amerykańska, liberalne konstytucje XIX w., myśl polityczna początku XX w.) ustrój, gwarantował nowo powstałej Polsce spokój wewnętrzny i stabilną pozycję wobec innych państw.

WPROWADZENIE

28 lipca 1914 r. rozpoczęła się I wojna światowa². Dla Polaków wznoszących od początku XIX w. błagania „o wojnę powszechną za wolność ludów”³, była to sytuacja z jednej strony nowa i nieodgadniona, z drugiej wyczekana od pokoleń i rodząca nadzieję na odzyskanie niepodległości. Po raz pierwszy od utworzenia Świętego Przymierza sojusz trzech cesarzy zaborczych przestał istnieć, a państwa te skupiły się w dwóch blokach militarnych, występując przeciw sobie⁴. Mimo tego, społeczeństwo polskie było podzielone, a każda z dwóch orientacji, które wytworzyły się na ziemiach polskich (prorosyjska i proaustriacka) inaczej widziały przyszłość i potencjalnego sojusznika, który gwarantowałby niepodległość oraz granice nowej Polski. Próby wywołania powstania na całości dawnych ziem polskich spełzły na niczym. Nie bacząc na to, od samego początku wojny Polacy uczestniczyli aktywnie w tworzeniu jednostek wojskowych u boku państw walczących.

Zmieniająca się sytuacja na frontach sprawiła, że sprawą polską zainteresowali się byli zaborcy potrzebujący nowych rekrutów. Już 14 sierpnia 1914 r. została wydana odezwa naczelnego wodza armii rosyjskiej, wielkiego księcia Mikołaja Mikołajewicza. Według

¹ Mgr K. Surowiec, Politechnika Rzeszowska, Wydział Zarządzania, Zakład Nauk Humanistycznych.

² Więcej informacji o wojnie: J. Pajewski, *Pierwsza wojna światowa 1914-18*, Warszawa 2005.

³ A. Mickiewicz, *Księgi narodu polskiego i pielgrzymstwa polskiego*, Paryż 1832, s. 120-123 (tzw. litania pielgrzymyska).

⁴ O sojuszu w XIX w. Rosji, Austrii (później Austro-Węgier) i Prus (od 1871 r. Niemiec) pisze w swojej monumentalnej pracy H. Wereszycki: *Sojusz trzech cesarzy. Geneza 1866-72, Sojusz trzech cesarzy; Walka o pokój europejski 1872-78; Koniec sojuszu trzech cesarzy*, Warszawa 2010.

niej ziemie polskie miały być zjednoczone pod berłem Rosji, a Polacy mieli cieszyć się swobodami obywatelskimi. Późniejsze deklaracje rosyjskiego Rządu Tymczasowego i bolszewików (1917 r.) miały jedynie propagandowy charakter i nie mogły wpłynąć na sytuację ziem polskich zajętych od 1915 r. przez państwa centralne. Przełomem w tym zakresie była dopiero deklaracja polityczna Niemiec i Austro-Węgier pod nazwą „Aktu 5 listopada 1916 r.”, która zapowiadała utworzenie państwa polskiego jako monarchii opartej na ustroju konstytucyjnym⁵. Konkretnymi instytucjami powołanymi na mocy tej deklaracji były Tymczasowa Rada Stanu (T R S) działająca od grudnia 1916 r. i Rada Regencyjna powstała we wrześniu 1917 r., po dymisji członków T R S związanej z kryzysem przysięgowym⁶.

Zarówno T R S jak i Rada Regencyjna podjęły próby stworzenia fundamentów przyszłego ustroju niepodległego państwa polskiego. Tymczasowo Polska miała być monarchią konstytucyjną, co zostało określone w dekrete wydany przez Radę Regencyjną o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim z dnia 3 stycznia 1918 r.⁷ Władzę zwierzchnią pełniła według dekretu Rada Regencyjna. Powołana została również namiastka parlamentu w postaci Rady Stanu Królestwa Polskiego⁸. Została ona rozwiązana 7 października 1918 r. dekretem Rady Regencyjnej⁹. Od tej pory, aż do zwołania Sejmu, Rada Regencyjna ustaliła, że sama będzie wydawać rozporządzenia z mocą ustawy pod odpowiedzialnością Rady Ministrów. Miały tracić one moc obowiązującą, o ile nie byłyby przez Rząd przedstawione na pierwszym posiedzeniu przyszłego Sejmu dla uzyskania jego sankcji¹⁰.

W okresie od listopada 1916 r. przez dwa lata, trwały przygotowawcze prace nad stworzeniem systemu wyborczego do organu przedstawicielskiego na terenie Królestwa Polskiego. Pierwsze takie próby podjęła Komisja Sejmowo-Konstytucyjna T R S. Pojawił się projekt ordynacji do Sejmu i Senatu, jednak wskutek jego niedemokratycznego charakteru i rozwiązania się T R S, nie wszedł w życie. Również w czasie istnienia Rady Regencyjnej nie udało się zaakceptować żadnego projektu ordynacji wyborczej¹¹.

Rok 1918 r. przyniósł sromotną klęskę wszystkich trzech zaborców. W takich warunkach geopolitycznych, po powrocie do kraju Józefa Piłsudskiego, stało się możliwe ogłoszenie odzyskania niepodległości 11 listopada 1918 r. Wielki udział w tym miało aktywne społeczeństwo rozbrajające Niemców, których zostało na terenie Królestwa jeszcze około 80 tys. wraz z urzędnikami¹². W tym czasie istniały już na ziemiach polskich zorganizowane organizacje polityczno - wojskowe, mające na celu wyzwolenie kolejnych obszarów przyszłej Polski. Należały do nich m. in. Polska Komisja Likwidacyjna, Naczelna Rada Ludowa na terenie Wielkopolski, czy Rada Narodowa Księstwa Cieszyńskiego. W Lublinie z 6 na 7 listopada powstał Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej z Ignacym Daszyńskim na czele. W takich warunkach rozpoczynała się odbudowa państwa polskie-

⁵ Zob. szerzej J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914-18*, Poznań 2005 i C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 2008.

⁶ Zob. szerzej W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 2008, s. 18-40.

⁷ Dz. Praw Królestwa Polskiego, Nr 1, poz. 1, z dn. 1 lutego 1918 r.

⁸ Dz. Pr. K. P., Nr 2, poz. 2, z dn. 6 lutego 1918 r.

⁹ Dz. Pr. K. P., Nr 12, poz. 23, z dn. 21 października 1918 r.

¹⁰ Dz. Pr. K. P., Nr 12, poz. 24, z dn. 21 października 1918 r.

¹¹ Na temat prób stworzenia ordynacji wyborczej w okresie od listopada 1916 do listopada 1918 r. szczegółowe informacje znajdują się w pracy: K. Kacperski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu u progu Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 2007, s. 15-70.

¹² W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski*, Gdańsk 1990, tom 1, s. 143.

go. Tworzono jego wewnętrzne struktury polityczno-prawne przy długo trwających walkach o granice, m. in. z Ukraińcami w Galicji od 1 listopada, czy z Niemcami w Wielkopolsce od 27 grudnia 1918 r.

USTRÓJ I DEKRETY DOTYCZĄCE GOSPODARKI PAŃSTWA POLSKIEGO W OKRESIE RZĄDÓW JÓZEFA PIŁSUDSKIEGO JAKO TYMCZASOWEGO NACZELNIKA PAŃSTWA

Prezydenci ministrów: Ignacy Daszyński i Jędrzej Moraczewski

11 listopada 1918 r. rząd lubelski Ignacego Daszyńskiego podporządkował się przybyłemu z Magdeburga Piłsudskiemu, a istniejąca jeszcze Rada Regencyjna przekazała władzę wojskową i naczelne dowództwo w jego ręce¹³. Taki podział władzy sprawiał kłopoty, dlatego 14 listopada Rada Regencyjna w wydanym orędziu stwierdziła, że „stan przejściowy podziału zwierzchniej władzy państwowej, ustanowiony odezwą z dnia 11 listopada nie może trwać bez szkody dla powstającego Państwa Polskiego” oraz „że władza powinna być jednolita”, wobec tego postanowiła rozwiązać się, przekazując obowiązki i odpowiedzialność Piłsudskiemu¹⁴. Nastąpiła tym orędziem, jak stwierdził Wacław Komarnicki, abdykacja Rady Regencyjnej przy zachowaniu ciągłości władzy, którą miał sprawować od tej pory Piłsudski¹⁵. Z tym momentem władza przyszłego marszałka stawiała się de facto dyktatorska, ponieważ nie był on związany czasowo, ani nie określono formy przekazania jego władzy nowo powstałym organom Polski. Posiadając taką władzę Piłsudski wydał 14 listopada dekret¹⁶. Zerwał w nim z dotychczasowym ustrojem monarchicznym, wprowadzając nazwę państwa, Republika Polska. Kolejną ważną decyzją zawartą w dekrete było „zamianowanie prezydentem gabinetu pana posła Ignacego Daszyńskiego”¹⁷ w „najbardziej chaotycznych stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych, wobec zadań niezmiernie trudnych”. Nowo powstały rząd Daszyńskiego był jedynie „aż do zwołania Sejmu Ustawodawczego prowizorycznym” i nie miał przeprowadzać głębokich reform społecznych, które uchwalić mógł tylko nowy Sejm Ustawodawczy. Dekret przewidywał również zwołanie nowego sejmiku w ciągu krótkiego, kilkumiesięcznego okresu. Nowo powołany prezydent rządu miał przedłożyć projekt „utworzenia najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, obejmującej wszystkie trzy zabory”.

Rząd Daszyńskiego w zamierzeniach Piłsudskiego miał różnić się od lubelskiego przede wszystkim w dwóch sprawach: posiadać charakter koalicyjny, obejmując także polityków prawicowych wywodzących się z endecji i związanych z ciągle działającym na zachodzie Europy Komitetem Narodowym Polskim Romana Dmowskiego oraz powstrzymać się od głębokich reform, które mogłyby zaniepokoić zarówno polską prawicę, jak i państwa Europy w związku z rozlewającą się ówczesnie rewolucją bolszewicką. Endecja występowała jednak wobec Daszyńskiego bardzo nieufnie, mimo rozmów prowadzonych z nią od samego początku także przez Piłsudskiego. Aby załagodzić sytuację w kraju, zdecydowano się 18 listopada zastąpić Daszyńskiego nowym prezydentem mini-

¹³ Dz. Praw Państwa Polskiego, Nr 17, poz. 38, z dn. 29 listopada 1918 r.

¹⁴ Dz. Pr. P. P., Nr 17, poz. 39, z dn. 29 listopada 1918 r.

¹⁵ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 51.

¹⁶ Dz. Pr. P. P., Nr 17, poz. 40, z dn. 29 listopada 1918 r.

¹⁷ Biogram Ignacego Daszyńskiego wraz z literaturą dotyczącą jego osoby znajduje się w: M. Smogorzewska, *Posłowie i Senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919-1939. Słownik biograficzny*. tom 1 A-D, A. K. Kunert (red.), Warszawa 1998, s. 346-349.

strów Jędrzejem Moraczewskim, blisko związanym z Piłsudskim. Wprowadzenie prawicy do nowo powstałego rządu było sprawą trudną, z powodu jej wygórowanych żądań oraz nieufności do nowo powstałego rządu. Również należało uważać na zradykalizowane masy ludowe, które nie chciały endecji w nowym rządzie. W końcu znaleziono wyjście, powierzając prawicy 3 teki, jako przedstawicielstwo zaboru pruskiego. Mimo kompromisu endecy nie objęli tych resortów, a rząd Moraczewskiego pozostał lewicowy¹⁸. Prezes tego gabinetu był jednak bardziej umiarkowany niż Daszyński, a w związku z tym łatwiejszy do zaakceptowania dla prawicy. Także Piłsudski liczył na to, że Moraczewski będzie bardziej uległym na jego wpływy niż poprzednik¹⁹.

Dwa dni po objęciu urzędu (20 listopada 1918 r.) rząd Moraczewskiego wydał *Manifest do Narodu Polskiego*²⁰. Zaznaczył w nim swój tymczasowy charakter i perspektywę rządów do momentu wyboru i ukonstytuowania się Sejmu Ustawodawczego. *Manifest* zawierał też podstawy dla przyszłej ordynacji wyborczej, według której „Sejm miał być oparty na powszechnym, równym, tajnym, bezpośrednim i proporcjonalnym głosowaniu wszystkich obywateli i obywaterek, mających skończone 21 lat”. Wybory miały się odbyć w ostatnią niedzielę stycznia 1919 r. Po wydaniu *Manifestu* rząd Moraczewskiego przystąpił do opracowania ordynacji wyborczej. Unormowanie tymczasowego ustroju państwowego, który wytworzył się po rozwiązaniu Rady Regencyjnej i przekazaniu faktycznej władzy Piłsudskiemu, nastąpiło wraz z wydaniem dekretu „o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej” 22 listopada 1918 r.²¹

Stanowił on drugą zasadniczą ustawę Polski, która obowiązywała, aż do zebrania się Sejmu Ustawodawczego. Według tego dekretu, najwyższą władzę Republiki Polskiej obejmował jako Tymczasowy Naczelnik Państwa Piłsudski i miał ją sprawować do momentu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Rząd Republiki Polskiej stanowili mianowani przez Naczelnika i odpowiedzialni przed nim, aż do zebrania się Sejmu, prezydent ministrów i ministrowie. Legislatywa wykonywana była przez Naczelnika i Radę Ministrów. Projekty uchwalone przez Radę Ministrów podlegały zatwierdzeniu przez Naczelnika Państwa i uzyskiwały moc obowiązującą, o ile sama ustawa inaczej nie stanowiła, z chwilą ogłoszenia ich w Dzienniku Praw Państwa Polskiego. Traciły one moc obowiązującą, o ile nie byłyby przedstawione na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego do jego zatwierdzenia. Akty rządowe miał kontrasygnować Prezydent Ministrów. Powołane sądy w niepodległym już państwie miały wydawać wyroki w imieniu Republiki Polskiej. Oprócz tego wszyscy urzędnicy Państwa Polskiego składali przysięgę na wierność Republice Polskiej według określonej przez Radę Ministrów roty. Do Naczelnika Państwa należało też mianowanie wyższych urzędników państwowych (na wniosek składany przez prezydenta ministrów i właściwego ministra), tych mianowicie, których mianowanie było zastrzeżone dla głowy państwa. Budżet Republiki Polskiej na pierwszy okres budżetowy miał być uchwalony przez rząd i zatwierdzony przez Naczelnika.

¹⁸ A. Garlicki, *U źródeł obozu belwederskiego*, Warszawa 1981, s. 306-307.

¹⁹ Prezentując okoliczności powołania J. Moraczewskiego, A. Garlicki napisał: „Z punktu widzenia celów Piłsudskiego rząd Moraczewskiego był ową przykrą koniecznością, był ustępstwem na rzecz wymogów chwili i rezultatem krótkowzroczności prawicy. Dlatego traktował go jako swoiste prowizorium, poszukując jednocześnie możliwości rozszerzenia jego oparcia na prawo”, A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867-1935*, Warszawa 1988, s. 205.

²⁰ Monitor Polski, Nr 208, z dn. 20 listopada 1918 r.

²¹ Dz. Pr. P. P., Nr 17, poz. 41, z dn. 29 listopada 1918 r.

Rząd Moraczewskiego oprócz budowy fundamentów ustrojowych bardzo interesował się kwestiami społecznymi i gospodarczymi. Dążył on do przeprowadzenia reform, które uspokoiłyby sytuację w kraju i zapobiegły rewolucji bolszewickiej, która zdążyła przenieść się już z Rosji do innych krajów Europy, m. in. do Niemiec i na Węgry, osiągając tam pewne sukcesy. Bardzo ważnym posunięciem było wprowadzenie dekretem z 23 listopada 1918 r. ośmiogodzinnego dnia pracy²². Od tej pory praca robotnika lub pracownika we wszystkich zakładach przemysłowych, górniczych, hutniczych, rzemieślniczych przy komunikacji lądowej i wodnej oraz przedsiębiorstwach handlowych miała trwać najwyżej 8 godzin na dobę, bez wliczania przerw, zaś w soboty 6 godzin. Dekret ten miał nie pociągać za sobą obniżenia płac robotników i pracowników. Nadliczbowe godziny pracy podlegały specjalnemu wynagrodzeniu, a pracodawcy winni przekroczeń przepisów dekretu podlegali grzywnie administracyjnej do 5000 marek²³. Wykonanie tych przepisów przekazano Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej. Liberalne postanowienia dekretu zabezpieczyły interesy robotników, odsuwając widmo rewolucji społecznej.

Kolejnymi dekretemi, które polepszyły sytuację polskiej gospodarki, choć w małym zakresie, były dekrety o sekwestrze zakładów przemysłowych oraz surowców, półfabrykatów i towarów z dnia 23 listopada²⁴. Zajęciu miały podlegać zakłady zarządzane przez były władze okupacyjne, o ile nie zostały przejęte przez prawowitych właścicieli. Natomiast obrót towarami objętymi sekwestrem odbywał się wyłącznie na podstawie specjalnych pozwoleń, z powodu braku surowców i obawy przed ich wywozem zagranicę. Rząd starał się też zabezpieczyć społeczeństwo, wydając dekret przeciw lichwie wojennej, zwiększający kary za takowe przestępstwo²⁵. 11 stycznia 1919 r. został powołany Urząd do walki z lichwą i spekulacją przy Ministerstwie Aprowizacji²⁶.

Nowe państwo polskie, składające się z ziem należących do różnych zaborców wymagało szczególnej polityki walutowej i ujednolicenia obiegu pieniądza. Temu celowi miała służyć ustawa Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej z 7 grudnia 1918 r.²⁷. Według niej Kasa była „jedyną emisyjną instytucją bankową Państwa Polskiego, kasą centralną urzędów państwowych i miejscem przechowywania depozytów, znajdujących się pod opieką państwa”. Od 11 listopada emisję marek polskich Kasa prowadziła na rachunek Państwa Polskiego. Emisje te nie mogły jednak przekroczyć 500 milionów marek. Krajowa Kasa Pożyczkowa nie mogła wydać ani jednego biletu, który by nie był zabezpieczony całkowicie złotem, licząc 2.784 marki za jeden kilogram złota. Instytucja ta przyjmowała jedynie wkłady gotówkowe bezprocentowe, bądź na przechowanie, co nie przyciągało gotówki od ludności, a w związku z tym utrudniało Krajowej Kasie gromadzenie rezerwy walutowej i zwiększenie inwestycji. Z czasem dodrukowywanie pieniędzy miało się skończyć hiperinflacją i załamaniem gospodarki finansowej państwa, ale nie należy to do tematu tego artykułu.

Państwo starało się o ochronę własności społeczeństwa, temu celowi służył dekret o ochronie majątku nieobecnych właścicieli²⁸. Każda osoba i instytucja była zobowiązana

²² Dz. Pr. P. P., Nr 17, poz. 42, z dn. 29 listopada 1918 r.

²³ Ibidem, art. 6.

²⁴ Dz. Pr. P. P., Nr 17, poz. 43 i 44, z dn. 29 listopada 1918 r.

²⁵ Dz. Pr. P. P., Nr 19, poz. 50, z dn. 14 grudnia 1918 r.

²⁶ Dz. Pr. P. P., Nr 7, poz. 109, z dn. 11 stycznia 1919 r.

²⁷ Dz. Pr. P. P., Nr 19, poz. 56, z dn. 14 grudnia 1918 r.

²⁸ Dz. Pr. P. P., Nr 21, poz. 68 i 69, z dn. 28 grudnia 1918 r.

do powiadomienia najbliższego urzędu prokuratorskiego, jeżeli powzięła wiadomość o majątku pozostającym bez opieki właściciela lub jego pełnomocnika.

Jednym z ostatnich dekretów wydanych przez rząd Moraczewskiego, był dekret o powołaniu Ministerstwa Robót Publicznych²⁹. W tym samym dniu jego gabinet został zdymisjonowany, a nowym prezesem Rady Ministrów został Ignacy Jan Paderewski.

Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego

Najważniejszym celem, przed jakim stało się nowo powstałe państwo polskie, było zorganizowanie wyborów do Sejmu Ustawodawczego, co miało doprowadzić do uspokojenia nastrojów wewnątrz kraju. Do tego potrzebna była ordynacja wyborcza, której opracowania podjął się rząd Moraczewskiego. Uzupełnieniem jej postanowień miał być dekret o wyborach do nowego Sejmu. Obydwa te akty prawne tworzyły polityczną organizację narodu, mogącą wybrać swoją reprezentację. Dzięki nim Polska z prawie nieograniczoną władzą Tymczasowego Naczelnika Państwa traciła cechy państwa o ustroju absolutystycznym³⁰.

Tematyką prawa wyborczego zajął się już 18 listopada rząd Moraczewskiego. Bardzo szybko powstał projekt ordynacji, przy którym pracowali minister spraw wewnętrznych Stanisław Thugutt wraz z naczelnikiem wydziału sejmowego tego ministerstwa Mieczysławem Niedziałkowskim i dyrektorem Głównego Urzędu Statystycznego Józefem Buzkiem. Projekt ordynacji był stawiany pod obrady rządu od 19 do 27 listopada 1918 r. Przepisy dotyczące poszczególnych rozwiązań zawartych w ordynacji nie wzbudzały większych sporów, natomiast większe emocje wzbudzał podział Polski na okręgi wyborcze. Projekt ten przewidywał przeprowadzenie wyborów jedynie na terenie byłej Kongresówki, która miała być podzielona na 30 okręgów, gdzie można byłoby zdobyć 185 mandatów. To jednak nie spotkało się z entuzjastycznym przyjęciem. Zdecydowano, że wybory odbędą się na wszystkich ziemiach polskich, tam gdzie sprawowały władzę urzędy polskie i przeprowadzenie wyborów byłoby możliwe. Zaprezentowano okręgi wyborcze na terenie Królestwa Polskiego oraz po raz pierwszy na terenie Galicji i Śląska Cieszyńskiego. Takie przedstawienie sprawy zostało zaakceptowane 25 listopada 1918 r. na Radzie Ministrów. Pozostała jeszcze kwestia wyborów na ziemiach byłego zaboru pruskiego, projekt ten był referowany przez Niedziałkowskiego. Proponowano utworzyć 11 okręgów, w których można byłoby zdobyć 112 mandatów³¹.

28 listopada 1918 r. został wydany dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego³². Składała się ona z 101 artykułów i pięciu dodatków, które określały liczbę mandatów przypadających na określone okręgi wyborcze, wzór listy wyborców do Izby Poselskiej, wzór karty do głosowania, wzór protokołu głosowania oraz wzór obliczeń szczegółowych głosowania.

Prawo wybierania do Sejmu przysługiwało wszystkim obywatelom i obywatelkom, którzy do dnia ogłoszenia wyborów ukończyli 21 lat. Wymagano, aby wyborcy byli mieszkańcami tego obwodu głosowania, w którym oddawali swój głos, przynajmniej od przedednia zarządzenia wyborów³³. Sformułowanie tego przepisu wzbudzało kontrower-

²⁹ Dz. Pr. P. P., Nr 8, poz. 118, z dn. 16 stycznia 1919 r.

³⁰ W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 54.

³¹ Zob. szerzej K. Kacperski, *System wyborczy...*, op. cit., s. 75-79.

³² Dz. Pr. P. P., Nr 18, poz. 46, z dn. 6 grudnia 1918 r.

³³ Inne rozwiązanie proponował W. Jodko-Narkiewicz, który wskazywał, że przyjęcie takiej wersji ordynacji uniemożliwiłoby głosowanie osobom przemieszczającym się w poszukiwaniu pracy. Dlatego proponował, aby

sje, a podnoszący je wskazywali na jego niezrozumiałość. Głosować wolno było tylko w jednym okręgu wyborczym. Prawa wyborczego nie miały osoby sądownie pozbawione prawa wyborczego. Kolejnym ograniczeniem prawa wybierania w ordynacji było pozbawienie tego prawa wojskowych wszystkich rodzajów broni i wszystkich stopni, pozostających w służbie czynnej. Według ordynacji prawo głosowania powinno być wykonywane osobiście.

Rozdział drugi ordynacji dotyczył wybieralności. Bierne prawo wyborcze posiadali wszyscy obywatele, bez względu na płeć, którzy byli wyposażeni w czynne prawo wyborcze, niezależnie od swojego miejsca zamieszkania jak również wojskowi. Wacław Komarnicki domagał się od autorów ordynacji, aby wyłączyli „od tych praw kobiety, uprawiające proceder hańbiący, czyli zarejestrowane, jako prostytutki”³⁴. Według niego zwiększenie różnego rodzaju wyłączeń od prawa wyborczego obywateli na to niezaskądliwych, spowodowałoby „podkreślenie charakteru tego prawa”³⁵. Również zostali pozbawieni wybieralności urzędnicy państwowych władz administracyjnych, skarbowych i sądowych w tych okręgach wyborczych, na które rozciągała się ich działalność służbowa. Postanowienia te nie dotyczyły jednak urzędników i wojskowych władz centralnych, przy czym płatni urzędnicy państwowi i wojskowi z chwilą wyboru na posła zostawali zwolnieni na czas trwania mandatu ze swych czynności służbowych (co należy rozumieć jako urlopowanie) i nie otrzymywali za ten czas poborów związanych z ich urzędem. Według ostatniego artykułu drugiego rozdziału ordynacji, poseł powołany do płatnej służby państwowej przestawał być członkiem Sejmu. Przepisy ordynacji nie zawierały tymczasem uregulowań dotyczących wypłacania diet posłom. To zdaniem Wacława Komarnickiego „odstraszało od przyjęcia mandatu mniej zasobnych kandydatów”³⁶. Wyjątkami od tego byli ministrowie, podsekretarze stanu i profesorowie wyższych uczelni, którzy mogli otrzymywać poprzednie pobory.

Trzeci rozdział ordynacji wyborczej dotyczył okręgów wyborczych i obwodów głosowania. Państwo polskie zostało podzielone na okręgi wyborcze, wyznaczono także siedziby głównych komisji wyborczych. Wykazem tym objęto Królestwo Polskie i Ziemię Białostocką, Śląsk Cieszyński, Galicję i zabór pruski. Ordynacja ustalała zasadę, że jeden poseł miał przypadać przeciętnie na 50 tys. ludności okręgu. Główna komisja wyborcza dzieliła okręgi wyborcze na obwody głosowania. Królestwo Polskie i Ziemia Białostocka zostały podzielone na 34 okręgi wyborcze. W okręgu nr 1 (powiaty: kalwaryjski, wołkowyski, mariampolski, władysławowski), rząd nie wyznaczył konkretnej liczby mandatów, nie określił siedziby głównej komisji wyborczej oraz zasad, według których miały odbyć się na tych terenach w przyszłości wybory. Łącznie z tego terenu można było uzyskać 241 mandatów poselskich (tabela 1). Galicję i Śląsk Cieszyński podzielono ostatecznie na 25 okręgi, dla których przewidziano 171 mandatów (tabela 2). Natomiast tereny byłego zaboru pruskiego, składały się z 11 okręgów wyborczych ze 112 mandatami (tabela 3). Liczba zdobytych mandatów w poszczególnych okręgach wahała się od trzech (okręg 70-Nissa

„wyborca mieszkał w danym okręgu wyborczym przynajmniej od 3 miesięcy, w przeciwnym razie ma prawo głosowania w jednym z dawnych miejsc pobytu, w którym wykaże się z zamieszkania przynajmniej 3 miesięcznego”, W. Jodko-Narkiewicz, *Jaka powinna być ordynacja wyborcza do przyszłego Sejmu Polskiego?*, Warszawa 1918, s. 33.

³⁴ W Komarnicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 57.

³⁵ *Ibidem*, s. 57.

³⁶ *Ibidem*, s. 58.

czyli dzisiejsza Nysa, zabór pruski) do 16 (okręg 16-miasto stołeczne Warszawa). Szczegółowo te kwestię pokazują tabele 1,2,i 3.

Tabela 1. Podział Królestwa Polskiego wraz z Ziemią Białostocką na okręgi wyborcze

Nr okręgu/Siedziba głównej komisji wyborczej	Liczba mandatów	Liczba okręgów
2 (Suwałki), 5 (Lipno), 34 (Bielsk)	4	3
18(Siedlce), 31 (Piotrków)	5	2
6 (Płock), 7 (Włocławek), 10 (Kalisz), 14 (Łowicz), 19 (Łuków), 20 (Biała), 25 (Opoczno), 27 (Pińczów), 28 (Olkusz)	6	9
8 (Konin), 9 (Kutno), 11 (Sieradz), 17 (Mińsk Mazowiecki), 21 (Chełm), 32 (Radom), 33 (Białystok)	7	7
4 (Ciechanów), 15 (Grodzisk), 26 (Kielce)	8	3
3 (Łomża), 24 (Sandomierz), 29 (Sosnowiec), 30 (Częstochowa)	9	4
12 (Łódź-miasto), 13 (Łódź-powiat), 22 (Lublin), 23 (Zamość)	10	4
16 (miasto stołeczne Warszawa),	16	1
1 (powiaty: kalwaryjski, wołkowyski, mariampolski, władysławowski)	-	1
Mandatów razem/Okręgów razem:	241	34

Źródło: K. Kacperski, System wyborczy do Sejmu i Senatu u progu Drugiej Rzeczypospolitej, Warszawa 2007, s. 86.

Tabela 2. Podział Galicji i Śląska Cieszyńskiego na okręgi wyborcze

Nr okręgu/Siedziba głównej komisji wyborczej	Liczba mandatów	Liczba okręgów
37 (Oświęcim), 38 (Wadowice), 40 (Nowy Sącz), 46 (Przemyśl)	5	4
41 (Jasło), 43 (Rzeszów), 44 (Tarnobrzeg), 45 (Jarosław), 47 (Lwów), 48 (Rawa), 49 (Sambor), 55 (Złoczów), 56 (Kamionka Strumiłowa), 58 (Tarnopol)	6	10
53 (Stryj), 54 (Bóbrka), 57 (Brzeżany)	7	3
35 (Cieszyn), 36 (Kraków), 39 (Nowy Targ)	8	3
42 (Tarnów), 50 (Skole), 51 (Stanisławów), 59 (Czortków)	9	4
52 (Kołomyja)	10	1
Mandatów razem/Okręgów razem:	171	25

Źródło: K. Kacperski, System wyborczy..., op. cit., s. 87.

Tabela 3. Podział ziem dawnego zaboru pruskiego na okręgi wyborcze

Nr okręgu/Siedziba głównej komisji wyborczej	Liczba mandatów	Liczba okręgów
70 (Nissa - dzisiejsza Nysa)	3	1
69 (Złotów)	7	1
68 (Gdańsk)	8	1
66 (Bytom)	9	1
67 (Katowice)	11	1
60 (Kartuzy), 61 (Olsztyn), 62 (Toruń), 64 (Gostyń)	12	4
63 (Poznań), 65 (Opole)	13	2
Mandatów razem/Okręgów razem:	112	11

Źródło: K. Kacperski, System wyborczy..., op. cit., s. 88.

Wybory poselskie były zarządzane przez Naczelnika Państwa. Powinny one przypadać na niedzielę lub święto, jednego dnia w całym kraju. Zarządzenie wyborów miało być ogłoszone w Dzienniku Praw Państwa Polskiego oraz w dziennikach politycznych, stołecznych i prowincjonalnych. Głosowanie powinno być ustalone najpóźniej na 60 dzień po dniu zarządzania wyborów, a dzień ogłoszenia wyborów w Dzienniku Praw był uznawany automatycznie za dzień zarządzania wyborów. Postanowiono też, że najpóźniej w dwudziestym dniu po zarządzaniu wyborów główna komisja miała ogłosić we wszystkich gminach okręgu wyborczego dzień wyborów poselskich, godziny głosowania, liczbę posłów, którzy mieli być wybrani, miejsce, czas, sposób i ostatni termin zgłaszania kandydatur poselskich, oraz skład i lokal urzędowy głównej komisji wyborczej. Oprócz tego w każdej gminie lub mieście był ogłaszany podział na obwody głosowania, miało to być wykonane w sposób zwykle w danej gminie używany. Zmiany lokalu głosowania musiały być podane niezwłocznie do publicznej wiadomości.

Każdy okręg wyborczy posiadał ustanowioną dla niego główną komisję wyborczą, a każdy obwód wyborczy-miejscową komisję wyborczą. Kontrolę nad komisjami sprawował minister spraw wewnętrznych, od którego postanowień przysługiwało odwołanie do Sądu Najwyższego. Nadzór nad komisjami w każdym okręgu wykonywał komisarz wyborczy mianowany przez ministra spraw wewnętrznych i pozostający pod bezpośrednią kontrolą Generalnego Komisarza Wyborczego, mianowanego przez Naczelnika Państwa na wniosek Rady Ministrów³⁷. Główna komisja wyborcza składała się z przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego i trzech członków. Jej przewodniczącym był prezes sądu okręgowego lub sędzia przez niego powołany. Resztę członków powoływały organy samorządowe: rady miejskie oraz zgromadzenia wójtów powiatów. W okręgach wyborczych, złożonych z jednego miasta oprócz rady miasta, która wybierała dwóch członków, trzeciego wybierały związki zawodowe. Miejscowe komisje wyborcze składały się z przewodniczącego, zastępcy oraz trzech członków. Wszystkich powoływała główna komisja wyborcza. Uchwały podejmowane przez obydwie komisje zapadały większością głosów, przy obecności przynajmniej trzech członków. W razie równej liczby głosów decyzję podejmował przewodniczący. Jeden z członków komisji miał obowiązek prowadzić protokoły obrad, a obecni na posiedzeniu członkowie komisji powinni je podpisać. Kandydat na posła nie mógł brać udziału w pracach komisji. Członkowie głównych i miejscowych komisji otrzymywali diety. Ci, którzy urzędowali w miejscu swojego zamieszkania otrzymywali dziesięć marek dziennie, natomiast członkowie pracujący poza miejscem zamieszkania - piętnaście marek i zwrot kosztów podróży.

Sprawdzanie praw wyborczych rozpoczynało się od sporządzenia przez naczelnika gminy, w porządku alfabetycznym spisów obywateli, którzy spełniali zawarte w ordynacji warunki, aby móc głosować. Następnie najpóźniej do 20 dnia od ogłoszenia wyborów, spisy te były dostarczane do komisji miejscowych, w celu ich sprawdzenia. Następnie komisja miejscowa przekazywała je do komisji głównej wyborczej, najpóźniej 25 dnia od ogłoszenia wyborów. Obywatele mieli prawo do składania reklamacji na listy, zarówno jeśli chodziło o wykreślenie, jak i wpisanie siebie lub kogokolwiek. Reklamacje nie mogły być bezimienne. Komisja miejscowa rozstrzygała je w ciągu 3 dni. Od niej można

³⁷ Generalnym Komisarzem Wyborczym został B. Sobolewski – Prezes Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Jego zastępcą był natomiast W. Wolter – Prezydent Krajowego Sądu Wyższego w Krakowie, który miał czuwać nad wyborami w Galicji, aby zostały przeprowadzone zgodnie z prawem. *Monitor Polski*, Nr 217 z 30 listopada 1918 r.

było się odwołać do komisji głównej za pomocą reklamacji. Komisja ta ustalała ostateczne listy wyborców i rozsyłała je do komisji miejscowych najpóźniej w trzydziestym drugim dniu od ogłoszenia wyborów. Orzeczenia głównej komisji wyborczej mogły być zaskarżone tylko do Sądu Najwyższego z powodu przekroczenia prawa.

Zgłaszanie kandydatur poselskich odbywało się na piśmie, dalej były przekazywane na ręce przewodniczącego głównej komisji wyborczej nie później jak 24 dnia od ogłoszenia wyborów. Wymagano, aby pod kandydaturą znalazły się podpisy co najmniej 50 wyborców, zamieszkałych w okręgu wyborczym. Listy kandydatów otrzymywały numer porządkowy, zgodnie z kolejnością ich zgłoszenia i w tej samej kolejności miały być wydrukowane na afiszach. Wymagano zgłoszenia pełnomocnika, który występowałby do komisji w razie wykrycia przez nią wad w zgłoszeniu. Grupy, które zgłosiły kandydatów mogły przez swoich pełnomocników oświadczyć, że tworzą związek wyborczy. W zgłoszeniu powinien być zawarty porządek pierwszeństwa, zgodnie z którym ubiegający wchodziłby do Sejmu. Miało się tam znaleźć też imię i nazwisko kandydata, zawód, wiek i miejsce zamieszkania. Ta sama osoba mogła ubiegać się o mandat w wielu okręgach wyborczych. Główna komisja wyborcza badała oświadczenia i zgłoszenia, a o znalezionych wadach informowała pełnomocnika kandydata. Jeżeli wady nie zostały usunięte w ciągu trzech dni, komisja stwierdzała nieważność zgłoszenia w całości, albo nieważność kandydatów, których wady dotyczyły. W razie zgłoszenia w terminie jednej tylko listy kandydatów, jak również w razie zgłoszenia paru list z ogólną ilością kandydatów nie większą od liczby posłów, przypadającej na dany okręg, głosowanie nie odbywało się, natomiast główna komisja wyborcza ogłaszała o wyborze na posłów zgłoszonych kandydatów.

Głosowanie według wskazań ordynacji rozpoczynało się o godzinie ósmej rano i trwało bez przerwy do godziny dziesiątej wieczorem. Od chwili rozpoczęcia głosowania w lokalu mieli być obecni bez przerwy co najmniej trzech członkowie komisji wyborczej. Przewodniczący i członek wybrany do przygotowania protokołu nie mogli równocześnie oddalić się z lokalu wyborczego. Wskutek działania siły wyższej czynności wyborcze mogły być przedłużone o kilka godzin lub nawet odroczone do dnia następnego. W razie przerwania głosowania akta wyborcze oraz urna powinny być opieczętowane, a osobistą odpowiedzialnością za nie obarczony był przewodniczący komisji. Osoby agitujące albo zakłócające spokój mogły być usunięte z lokalu przez przewodniczącego komisji, w razie próby ponownego wejścia mogły być skazane na grzywnę w wysokości do stu marek. W czasie głosowania zabronione było wygłaszanie przemów do wyborców i agitowanie w jakikolwiek sposób w lokalu wyborczym, w budynku, w którym ten lokal znajdował się, na ulicy i na placu przed wejściem do budynku w promieniu stu metrów. Przewodniczący komisji dysponował strażą o odpowiedniej sile, w celu zapewnienia realizacji swoich zarządzeń. Przed rozpoczęciem głosowania komisja sprawdzała próżność urny, od tej chwili aż do momentu zakończenia czynności urna nie mogła być otwierana.

Samo głosowanie odbywało się za pomocą urzędowych kart do głosowania. Karty musiały być jednakowe w całym okręgu wyborczym i zawierały wydrukowane numery porządkowe list kandydatów. Karty zawierały pieczęć urzędową głównej komisji wyborczej i były sprzedawane w ciągu pięciu dni przed wyborami w wolnym handlu i w lokalu wyborczym po cenie 5 fenigów (10 halerzy) za sztukę. Wprowadzenie takiej opłaty godziło w zasadę powszechności wyborów, ponieważ wyborca mógł nie dysponować takową kwotą w celu zakupienia karty do głosowania. Konsekwencją tego była faktyczna utrata możliwości oddania głosu, mimo że obywatel posiadał czynne prawo wyborcze. Po pew-

nym czasie dostrzeżono tę ułomność ordynacji i nastąpiły w tym zakresie doniosłe zmiany. Dekret z 26 grudnia 1918 r. o zmianach w ordynacji do Sejmu Ustawodawczego, zniósł kartę urzędową i wprowadził głosowanie kartami prywatnymi. Od tej pory karta miała zawierać jedynie numer listy kandydatów, na którą wyborca miał oddawać swój głos. Numer miał być drukowany, albo pisany. Zmiany zniósł art. 71 ordynacji, który mówił, że „wypełnienie karty do głosowania odbywa się za pomocą podkreślenia tego numeru listy kandydatów, na który wyborca chce oddać swój głos”³⁸.

Samo głosowanie wyglądało następująco: wyborca wchodząc do lokalu podchodził do stolika, przy którym siedziała komisja wyborcza i wymieniał swoje nazwisko. Po sprawdzeniu, czy nazwisko obywatela znajdowało się na liście wyborców, wyborca otrzymywał kopertę do głosowania, wkładał w nią „od razu” kartę i zaklejał. Następnie wręczał ją przewodniczącemu komisji. Ten sprawdziwszy stempel na kopercie, wrzucał ją do urny. W tym czasie inny członek komisji zaznaczał obok nazwiska obywatela, który oddał już swój głos, adnotację o wykonaniu czynnego prawa wyborczego. Po tym wszystkim wyborca wychodził z lokalu. Z tego wynika, że oddawanie głosu dokonywało się publicznie, nie tylko w obecności członków komisji, ale nierzadko przy innych wyborcach. Cierpiała na tym jedna z najważniejszych zasad wyborów, a mianowicie zasada tajności. Przewodniczący nie przyjmował karty do głosowania, która nie byłaby włożona do koperty urzędowej. Również nie przyjmował kopert oznaczonych jakimkolwiek innym znakiem poza stemplem urzędowym. O godzinie dziesiątej wieczorem zamykano lokal wyborczy, zagłosować mogli jeszcze tylko ci wyborcy, którzy byli w lokalu przed wybicciem tej godziny. Po zamknięciu liczono koperty i sprawdzano, ilu wyborców głosowało.

W celu ustalenia wyniku wyborczego w obwodzie głosowania, komisja natychmiast po zakończeniu głosowania przystępowała do obliczenia głosów, które były oddane na poszczególnych kandydatów. Za nieważne uważano: karty do głosowania włożone nie do urzędowej, ostemplowanej koperty lub też koperty oznaczonej innym znakiem, puste karty, karty niewypełnione w sposób właściwy w myśl art. 69 ordynacji³⁹. Nieważność oddanych kart sprawdzała główna komisja wyborcza. Jej orzeczenia podlegały weryfikacji przez Sąd Najwyższy przy wniesieniu protestu dotyczącego wyboru. W stwierdzeniu wyniku wyborów w całym okręgu wyborczym, brała udział główna komisja wyborcza. Zbierała się najpóźniej na trzeci dzień po głosowaniu w poszczególnych obwodach. Główna komisja rozdzielała mandaty poselskie między poszczególne listy. Odbywało się to według dodatku nr 5 ordynacji. Z czynności komisji był spisywany protokół. Wyniki głosowania były podawane do wiadomości publicznej, a wybrani kandydaci otrzymywali bezzwłocznie listy wierzytelne podpisane przez członków komisji wyborczej. Protokół wraz z aktami wyborczymi i kartami do głosowania był wysłany do pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Wszystkie koszty wyborów, z wyjątkiem kosztów kart do głosowania ponosiło państwo.

Rozdział piąty ordynacji dotyczył ważności mandatów. Każdy obywatel mógł wnieść protest przeciwko wyborowi w ciągu 14 dni po ogłoszeniu wyniku głosowania przez główną komisję wyborczą. W ciągu dziesięciu dni można było wnosić zarzuty przeciw treści protestu. O ważności wyborów objętych protestem rozstrzygał Sąd Najwyższy bez kosztów dla stron, w czasie sześciu miesięcy od dnia wyboru. Sąd w składzie trzech

³⁸ Dz. Pr. P. P., Nr 21, poz. 74, z dn. 28 grudnia 1918 r.

³⁹ Były to postanowienia artykułu 76 ordynacji wyborczej, zmienionego Dekretem Naczelnika Państwa z 26 grudnia 1918 r. o zmianach w ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, Dz. Pr. P. P., Nr 21, poz. 74.

członków orzekał wyłącznie o przekroczeniu prawa przy badaniu protestów wyborczych. Posiedzenie Sądu było publiczne. Najpóźniej w siedemnasty dzień po dniu wyborów Sąd Najwyższy sporządzał wykaz wyborów oprotestowanych i miał je przesłać do prezydium nowo wybranego Sejmu. Ważność wyborów, które nie były oprotestowane miał rozważyć przyszły Sejm w ciągu dwóch miesięcy. Poseł którego wybór został zakwestionowany, mimo braku protestu, musiał czekać na rozstrzygnięcie w tej sprawie Sądu Najwyższego.

Ostatni rozdział ordynacji opisywał utratę i zastąpienie mandatu. Mandat był unieważniony, jeśli okazało się, że poseł nie był wybieralny według art. 7 i 8 ordynacji, albo później utracił prawo wybieralności. Sąd Najwyższy mógł unieważnić wybór, gdy okazało się, że mandat został uzyskany wskutek przekupstw, wymuszeń, fałszu lub jakichkolwiek podejść oraz jeżeli w postępowaniu wyborczym przepisy ordynacji nie były przestrzegane. Kandydat wybrany w kilku okręgach musiał zdecydować, z jakiego okręgu wybór przyjmuje. Jeśli tego nie zrobił decydowało losowanie, dokonywane przez Marszałka Sejmu.

Dekret o wyborach do Sejmu Ustawodawczego, ostatni miesiąc bez parlamentu, początek prezydentury ministrów Ignacego Jana Paderewskiego

Oprócz dekretu o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego 28 listopada 1918 roku wydano dekret o wyborach do Sejmu Ustawodawczego⁴⁰. Powszechne wybory poselskie zarządzono na 26 stycznia 1919 r. Wybory miały się rozpocząć o ósmej rano, a zakończyć o dziesiątej w nocy. Dekret skonkretyzował obszary, na których miały się odbyć wybory. W tym czasie było już jasne, że wybory nie odbędą się na niektórych z nich, z powodu sytuacji politycznej (a raczej wojennej), jaka na nich panowała. Dekret przewidywał odbycie się wyborów na większości terenów byłego zaboru rosyjskiego (z wyjątkiem okręgu nr 1) i w niektórych okręgach Galicji (okręgi od 36 do nr 46). Reszta terytorium Galicji była objęta wojną (okręgi nr 47-59), dlatego wybory nie mogły się tam odbyć. Z tego powodu, na miejsce potencjalnych kandydatów mieli wejść posłowie polscy reprezentujący te tereny w Izbie Posłów Rady Państwa monarchii austriackiej. Wyjątkiem od tego było miasto Lwów, okręg 47. W okręgu tym w wyniku śmierci posłów, którzy reprezentowali dawne okręgi nr V i VII, rozpisano wybory uzupełniające również na dzień 26 stycznia 1919 r. Miały się one odbywać według ordynacji wyborczej do Izby Posłów Rady Państwa monarchii austriackiej z 1907 r. W sprawie wyborów na terenie byłego zaboru pruskiego uzgodniono, że przedstawicielstwo ludności polskiej miało być wyłonione po porozumieniu się z zamieszkującymi te tereny jego reprezentantami. Rząd polski wiedział, że przeprowadzenie wyborów na tych terenach będzie bardzo trudne, wskutek pozostawania na tym terytorium wojsk niemieckich. Dlatego na przeprowadzenie wyborów czekano, aż sprzymierzeni podejmą decyzję w tej kwestii. Do Sejmu Ustawodawczego mieli być powołani także przedstawiciele Polaków z Rusi i Litwy. Wybory miały się odbyć zgodnie z ordynacją także na Śląsku Cieszyńskim.

W dniu 19 grudnia 1918 r. w celu ułatwienia i zakończenia wszystkich czynności wyborczych niektóre terminy preluzyjne przy wyborach do Sejmu Ustawodawczego zostały przedłużone dekretem Naczelnika Państwa, Piłsudskiego. Generalny Komisarz Wyborczy miał wydać specjalną instrukcję wyjaśniającą te zmiany komisarzom wyborczym i wyborcom⁴¹.

⁴⁰ Dz. Pr. P. P., Nr 18, poz. 47, z dn. 6 grudnia 1918 r.

⁴¹ Dz. Pr. P. P., Nr 20, poz. 63, z dn. 20 grudnia 1918 r.

Jednym z ostatnich dekretów dotyczących spraw ustrojowo – wyborczych był wydany 8 stycznia 1919 r. dekret o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do Sejmu i wykonywaniu obowiązków poselskich⁴². Zawierał on przypadki czynów, które przeciwdziały wyborom, i za które groziły różne kary. I tak, osoba, która przeszkadzała wyborcy za pomocą gwałtu, groźby karalnej, podstępu, nadużycia władzy lub uniemożliwiała jej kontakt z odpowiednimi osobami w celu wykonania czynnego prawa wyborczego do Sejmu podlegała karze więzienia do jednego roku. Natomiast jeżeli przestępstwo było popełnione przez kilka osób lub urzędnika podczas wykonywania obowiązków służbowych, dotyczących nadzoru nad prawidłowością wyborów, winny podlegał karze więzienia na czas od jednego roku do lat trzech. Za podburzanie do przeciwdziałania wyborom do Sejmu winny podlegał karze do roku więzienia. Kolejnym czynem, za który groziła kara więzienia do roku, było nakłanianie wyborcy za pomocą poczęstunku, daru, obietnicy korzyści osobistej lub podstępu do głosowania przy wyborach do Sejmu na rzecz nakłaniającego lub wskazanej przezeń osoby. Takiej samej karze podlegał wyborca, który się na to zgodził. Srogo byli karani ci, którzy przeszkadzali zebraniom przedwyborczym lub zebraniom komisji wyborczych, czy uszkadzali lokal do tego przeznaczony. Podlegali karze więzienia od roku do lat trzech, a jeśli działali w grupie, która była na dodatek uzbrojona, wymiar kary więzienia wynosił od trzech do sześciu lat.

Karane aresztem było wzięcie udziału w wyborach bez posiadania takiego prawa, jeżeli winny o tym wiedział. Tej samej karze podlegał wyborca głosujący co najmniej dwa razy lub poza swoim obwodem. Dokonanie nadużycia przy przyjmowaniu lub obliczaniu głosów podlegało karze od roku do lat trzech. Ukrycie, sfalszowanie, uszkodzenie list lub innych dokumentów karane było taką samą karą jak poprzednie czyny, natomiast popełnienie go przez kilka osób uzbrojonych zagrożone było karą więzienia od trzech do sześciu lat. Niedopuszczenie posła do Sejmu, w celu wykonywania obowiązków związanych z mandatem podlegało karze więzienia od trzech do sześciu lat. Najsurowiej karano za przeszkodzenie czynnościom Sejmu, m. in. za pomocą gwałtu na osobie czy uszkodzenia lokalu Sejmu. Jeżeli uczestniczyło w tym kilka uzbrojonych osób, podlegali oni karze ciężkiego więzienia od ośmiu do dziesięciu lat. W większości wymienionych czynów karane było również usiłowanie, a winni wymienionych przekroczeń byli sądzeni zgodnie z przepisami Ustawy Postępowania Karnego.

W celu zwiększenia liczby uprawnionych do głosowania, a także w myśl szeroko rozumianej sprawiedliwości społecznej, 11 stycznia 1919 r. został wydany dekret o nadaniu praw wyborczych obywatelom, którzy po dniu 5 grudnia 1918 r. powrócili do kraju⁴³. Obywatelom posiadającym określone kwalifikacje, które wskazywała ordynacja (art. 1), przysługiwały prawa wyborcze. W niektórych okręgach przedłużeniu uległy terminy wyborów do Sejmu Ustawodawczego, co było spowodowane ówczesnymi wojnami o granice państwa⁴⁴. Najszybsze, zupełne zespolenie ziem byłego zaboru austriackiego z resztą ziem polskich oraz bezzwłoczne załatwianie bieżących spraw było przyczyną powołania 10 stycznia 1919 r. Komisji Rządzącej dla Galicji i Śląska Cieszyńskiego oraz Górnej Orawy i Spiszu (Spiszu)⁴⁵. Siedzibą Komisji był Lwów.

⁴² Dz. Pr. P. P., Nr 5, poz. 96, z dn. 13 stycznia 1919 r.

⁴³ Dz. Pr. P. P., Nr 5, poz. 97, z dn. 13 stycznia 1919 r.

⁴⁴ Por. Dz. Pr. P. P., Nr 6, poz. 101, z dn. 15 stycznia 1919 r. i Nr 6, poz. 102, z dn. 15 stycznia 1919 r.

⁴⁵ Dz. Pr. P. P., Nr 7, poz. 106, z dn. 10 stycznia 1919 r.

Były to jedne z ostatnich aktów prawnych, które zostały wydane przez rząd Moraczewskiego, który 16 stycznia 1919 r. został zastąpiony przez nowego prezydenta ministrów, Ignacego Jana Paderewskiego. Głównym zadaniem, przed jakim stanął nowy rząd, było zorganizowanie wyborów do Konstytuanty. Piłsudskiemu udało się dzięki tej nominacji pozyskać poparcie całego społeczeństwa dla nowego rządu, a także akceptację większości partii politycznych, szczególnie tych na prawicy. Paderewski, jako znana na świecie osoba, gwarantował ożywienie stosunków dyplomatycznych i sukcesy na arenie polityki zagranicznej. Wreszcie stało się możliwe zakończenie sporów z Komitetem Narodowym Polskim Romana Dmowskiego, który podporządkował się nowemu rządowi, kończąc tym samym rywalizację obu ośrodków władzy. To wzmocniło pozycję nowego rządu, ale też i pozycję Piłsudskiego. 26 stycznia 1919 r. odbyły się wybory do Sejmu Ustawodawczego, które zakończyły okres początkowy w istnieniu niepodległego państwa polskiego i doprowadziły z czasem do całkowitego wykształcenia się polskiego ustroju, który ostatecznie został uformowany w ustawie z dnia 17 marca 1921 r. zawierającej Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁶.

PODSUMOWANIE

Polska po odzyskaniu niepodległości 11 listopada 1918 r. musiała szybko stworzyć od nowa swój ustrój: z jednej strony nowoczesny i odpowiadający ówczesnym stosunkom polityczno – społecznym, jakie panowały w Europie i USA; z drugiej oparty na tradycji historycznej I Rzeczypospolitej wraz z jej sejmami i wolnościami obywatelskimi. Realia tamtych czasów nie były proste, skończyła się właśnie I wojna światowa, trzej byli zaborcy przeżywali wielkie wstrząsy wewnętrzne, a scalenie wszystkich ziem polskich po długich latach niewoli wydawało się rzeczą niemożliwą. Jeszcze przed ogłoszeniem niepodległości, rozpoczęło się jednak tworzenie dla przyszłego państwa pewnych form ustrojowych i aktów prawnych, według których miało funkcjonować państwo polskie. Największe zasługi poczyniła w tym zakresie Rada Regencyjna i Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej Daszyńskiego. Po ogłoszeniu niepodległości organizowanie państwa przypadło w udziale Piłsudskiemu jako Tymczasowemu Naczelnikowi Państwa i kolejno powoływanym przez niego rządów, z prezydentami ministrów Moraczewskim i Paderewskim na czele. Pierwszym ważnym aktem prawnym był dekret naczelnego dowódcy Piłsudskiego z 14 listopada 1918 r., w którym państwo polskie zostało określone jako republika, zerwano ostatecznie z proponowanym we wcześniejszych latach ustrojem monarchicznym. Istniejące władze miały być według Piłsudskiego przejściowymi, a najważniejsze reformy miały być przeprowadzone dopiero na Sejmie Ustawodawczym, który obejmowałby swym zasięgiem ziemie trzech zaborów. Kolejnym aktem, porządkującym ustrój Polski, był dekret o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej z 22 listopada 1918 r. Piłsudski obejmował dzięki niemu urząd Tymczasowego Naczelnika Państwa i sprawować miał go aż do zwołania Sejmu Ustawodawczego. Same wybory określała nowo napisana ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego, wydana w formie dekretu z 28 listopada 1918 r. i dekret o wyborach do Sejmu, również z tego samego dnia. Tak przygotowane wybory odbyły się 16 stycznia 1919 r. i zapoczątkowały obrady konstytuanty, których owocem stać się miała konstytucja marcowa. Pierwsze trzy miesiące niepodległości w głównej mierze zadecydowały zarówno o losie ustroju, jak

⁴⁶ Dziennik Ustaw 1921, Nr 44, poz. 267 i Nr 52, poz. 334.

i samego państwa polskiego, które wyposażone w odpowiednie formy organizacyjne, mogło sprostać zagrożeniom ze strony swoich sąsiadów. Przepisy ówczesne tworzone w dobie powstawania Polski i wśród zamieszania wywołanego wojną światową i walkami o granice, co do zasad swoich odpowiadały w zupełności współczesnym postulatom prawnym i politycznym.

LITERATURA

- [1] Berezowski C., Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów, Warszawa 2008
- [2] Garlicki A., Józef Piłsudski 1867-1935, Warszawa 1988
- [3] Garlicki A., U źródeł obozu belwederskiego, Warszawa 1981
- [4] Jodko-Narkiewicz W., Jaka powinna być ordynacja wyborcza do przyszłego Sejmu Polskiego?, Warszawa 1918
- [5] Kacperski K., System wyborczy do Sejmu i Senatu u progu Drugiej Rzeczypospolitej, Warszawa 2007
- [6] Komarnicki W., Polskie prawo polityczne, Warszawa 2008
- [7] Mickiewicz A., Księgi narodu polskiego i pielgrzymstwa polskiego, Paryż 1832
- [8] Pajewski J., Odbudowa państwa polskiego 1914-18, Poznań 2005
- [9] Pajewski J., Pierwsza wojna światowa 1914-18, Warszawa 2005
- [10] Pobóg – Malinowski W., Najnowsza historia polityczna Polski, Gdańsk 1990
- [11] Smogorzewska M., Posłowie i Senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919-1939. Słownik biograficzny, tom I A-D, A. K. Kunert (red.), Warszawa 1998
- [12] Wereszycki H., Sojusz trzech cesarzy. Geneza 1866-72, Warszawa 2010
- [13] Wereszycki H., Sojusz trzech cesarzy. Walka o pokój europejski 1872-78, Warszawa 2010
- [14] Wereszycki H., Koniec sojuszu trzech cesarzy, Warszawa 2010
- [15] Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1918
- [16] Dziennik Praw Państwa Polskiego 1918–19
- [17] Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1919–21
- [18] Monitor Polski. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej 1918–21

FORMING OF THE POLISH POLITICAL SYSTEM IN THE FIRST MONTHS OF INDEPENDENCE, NOVEMBER 1918-JANUARY 1919

The article presents the issue of forming the system of Poland after the 123 years of lack of statehood at the beginning of its independence. After Poland regained independence it faced many problems connected with its autonomy. It had to face not only the external dangers from the side of nearly all neighbours but also build centralised, internal strong country. It could be only successful by making fast decisions which create the system which could guarantee the new State internal peace and stable position towards other countries.

