

1922-2022



Senat II Rzeczypospolitej

100. rocznica pierwszego posiedzenia

Senat
II Rzeczypospolitej



Gmach Senatu RP. Po prawej widoczne przejście do sali posiedzeń plenarnych, 1932 r.
[Narodowe Archiwum Cyfrowe, fot. Leon Jarumski]

Senat II Rzeczypospolitej

100. rocznica
pierwszego posiedzenia

Spis rzeczy

Słowo wstępne Marszałka Senatu RP prof. Tomasza Grodzkiego	7
Przedmowa	9
Senat Rzeczypospolitej Polskiej I kadencji 1922–1927	17
Bolesław Limanowski (1835–1935) – marszałek senior Senatu I kadencji (1922–1927)	20
Wojciech Trąpczyński (1860–1953) – marszałek Senatu I kadencji (1922–1927)	21
Wybór dokumentów	25
Senat Rzeczypospolitej Polskiej II kadencji 1928–1930	57
Maksymilian Marcei Thullie (1853–1939) – marszałek senior Senatu II kadencji (1928–1930) oraz III kadencji (1930–1935)	59
Julian Juliusz Szymański (1870–1958) – marszałek Senatu II kadencji (1928–1930)	60
Wybór dokumentów	63
Senat Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji 1930–1935	81
Władysław Raczkiewicz (1885–1947) – marszałek Senatu III kadencji (1930–1935)	83
Wybór dokumentów	86
Senat Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji 1935–1938	123
Antoni Horbaczewski wł. Horbaczewskyj Antin (1856–1944) – marszałek senior Senatu IV kadencji (1935–1938)	125
Aleksander Prystor (1874–1941) – marszałek Senatu IV kadencji (1935–1938)	126
Wybór dokumentów	129
Senat Rzeczypospolitej Polskiej V kadencji 1938–1939	159
Leon Wolf (1883–1968) – marszałek senior Senatu V kadencji (1938–1939)	161
Bogusław Miedziński (1891–1972) – marszałek Senatu V kadencji (1938–1939)	162
Wybór dokumentów	165

Przedmowa

Nie byłoby stulecia 1. posiedzenia Senatu II Rzeczypospolitej, gdyby nie bogate tradycje polskiego parlamentaryzmu. Trudno zaprzeczyć, że o wyniku debaty publicznej na temat Senatu w odrodzonej po 1918 roku Polsce przesądziło, w decydującym stopniu, właśnie jego dziedzictwo. Debata na temat roli i znaczenia izby wyższej w polskim systemie parlamentarnym toczyła się w latach 1919–1921 przede wszystkim w Sejmie Ustawodawczym, lecz także na łamach prasy, w klubach politycznych i na uniwersytetach. Tradycje Senatu Polski międzywojennej i dawnej Rzeczypospolitej polsko-litewskiej nie pozostały także bez wpływu na kształt naszej konstytucji z 1997 roku.

Polska, która posiada dwuizbowe ciało ustawodawcze, wyróżnia się pod tym względem spośród wielu państw Europy Środkowej i Środkowo-Wschodniej. Po upadku komunizmu nowe, niepodległe państwa bałtyckie przyjęły model jednoizbowego parlamentu. Podobnie postąpiły inne państwa, które wcześniej wchodziły w skład Związku Radzieckiego, jak Ukraina, Mołdawia, Gruzja czy Armenia. Odziedziczyły one rozwiązania ustrojowe z czasów radzieckich i nadały im jedynie nową treść. Nie inaczej postąpiły Słowacja, Bułgaria, Chorwacja czy Węgry, które również wybrały model jednoizbowy.

Choć Litwini i Łotysze sięgają do tradycji Rzeczypospolitej polsko-litewskiej, o czym choćby świadczy nazwa ciała ustawodawczego, nawiązującego do Sejmu: Seimas na Litwie i Saeima na Łotwie, to jednak nie ustanowili izby wyższej. Lecz Litwini i Łotysze, podobnie jak i inne narody Europy Środkowej, określili swoją narodową tożsamość przede wszystkim na podstawie historii ludowej. Narody te powstały w następstwie uświadamiania narodowego warstwy chłopskiej w XIX i XX wieku i w związku z tym z reguły odrzuciły sensowność istnienia izby wyższej. Nie mógł być to przypadek. Dobrze o tym świadczy także wybór przez Finlandię, państwa niepodległego w okresie ostatnich stu lat, jednoizbowego parlamentu.

W wieku XIX i wcześniej, przedstawiciele warstw ludowych byli reprezentowani tylko w izbach niższych parlamentów państw europejskich. Natomiast w izbach wyższych, często nazywanych izbami panów, zasiadały osoby zamożne, wykształcone, „dobrze urodzone”, niejednokrotnie odrębne narodowo i kulturowo, które nie rozumiały interesów warstw ludowych. Ten argument przeciwko Senatowi podnosiły także polskie stronnictwa polityczne identyfikujące się z interesami środowisk robotniczych i chłopskich.

Z kolei narody, które przez wieki ukształtowały własną klasę polityczną i stale nawiązywały do dziedzictwa antycznego Rzymu, do rzymskich tradycji republikańskich, tradycji kultury łacińskiej i prawa rzymskiego najczęściej poszły inną drogą, decydując się na powołanie izby wyższej. Dlatego nie dziwi istnienie Senatu, tak jak w czasach rzymskich, w takich państwach jak Francja, Włochy, Hiszpania, Belgia, a w naszym regionie – jak w Czechach i Rumunii. Brytyjczycy też nawiązują do tego samego dziedzictwa, aczkolwiek swoją izbę wyższą parlamentu nazwali nie Senatem, tylko Izbą Lordów. Natomiast Amerykanie nie mieli wątpliwości i ustanowili Senat jako izbę wyższą,

a senatorów obdarzyli większym zaufaniem niż członków Izby Reprezentantów. Senatorowie amerykańscy są w dosłownym znaczeniu izbą wyższą, bo decydującą, w amerykańskim procesie legislacyjnym. Posiadają także ważne funkcje sądowe.

Również polska myśl polityczna wieków średnich kierowała się ku tradycjom rzymskiej republiki. Z biegiem lat republikańskie, rzymskie idee i instytucje zostały uznane za własne przez ówczesną polską klasę polityczną. Powstanie Senatu, jako ciała o randze współdecydującej o losach państwa polskiego jest tego dowodem. Senat w Koronie Polskiej wyłonił się z Rady Królewskiej, aczkolwiek funkcjonowała ona dalej. *Senatus*, czyli „rada starszych” skupiał od końca XV wieku hierarchów kościoła rzymskokatolickiego, ministrów – najwyższych urzędników państwowych oraz urzędników szczebla terytorialnego, jak wojewodów i kasztelanów. Od 1505 roku, od słynnej konstytucji *Nihil novi*, Senat miał równorzędną pozycję z Sejmem i wraz z królem stanowił tzw. stany sejmujące. Świeccy członkowie Senatu byli mianowani przez monarchę, natomiast posłowie do Sejmu byli wybierani. Stąd głosy słyszalne podczas debat w czasie ruchu egzekucyjnego w XVI wieku, że również senatorów należałoby wybierać. Ten postulat został spełniony dopiero w Konstytucji 3 maja 1791 roku.

W kolejnych stuleciach dziejów dawnej Rzeczypospolitej polsko-litewskiej rosła rola Senatu kosztem Izby Poselskiej. *Liberum veto* sparaliżowało pracę Sejmu, ale Senat dalej służył radą królowi, a nieraz i przejmował jego prerogatywy, skutecznie go zastępując.

Rozbiory zamknęły dzieje Senatu doby staropolskiej. Narastający paraliż państwa musiał też negatywnie odbić się na pracy Senatu, ale pozostał on tą instytucją, która wraz z królem decydowała o najważniejszych jego sprawach. Dzięki temu mocno ukorzenił się w polskiej tradycji politycznej, mimo krytycznej nieraz opinii „braci-szlachty” o magnackim i antyszlacheckim Senacie. Dlatego kiedy w 1807 roku powstało Księstwo Warszawskie, to oprócz Izby Poselskiej powołano Senat. Nie inaczej było na mocy konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 roku. Ale członkowie Senatu, znów inaczej niż członkowie Sejmu, byli mianowani przez monarchę z rodu Romanowów, który traktował Senat jako czynnik stabilizacji społecznej i politycznej. Senat Królestwa Polskiego spełniał także ważne funkcje sądowe. Nie tylko decydował o odpowiedzialności konstytucyjnej urzędników państwowych, ale rozpatrywał także zbrodnie stanu. Sąd Senatu sądził w 1827 roku przywódców Towarzystwa Patriotycznego, którzy byli oskarżani o współudział w przygotowaniu powstania przeciwko caratowi w Rosji. Gdy w autokratycznej Rosji, jego przywódcy, zwani dekabrystami, zostali pozbawieni życia i wszelkich praw wynikających z przynależności do stanu szlacheckiego, to Senat Królestwa Polskiego sądzący „polskich dekabrystów” w większości ich uniewinnił, mimo silnych nacisków cara-króla Mikołaja I oraz wielkiego księcia Konstantego. Sąd pod przewodnictwem wojewody Piotra Bielińskiego uznał, że Towarzystwo Patriotyczne „nie miało celu zbrodniczego”. Odrzucił, jako bezpodstawne, oskarżenia o zdradę stanu. Ostatecznie Mikołaj I w 1829 roku zatwierdził wyrok, ale dla zachowania twarzy udzielił napomnienia senatorom. W dziejach konstytucyjnego państwa było to wydarzenie uważane za najbardziej heroiczne, które podniosło nastroje niepodległościowe. Senat dowiódł, że Królestwo jest odrębną, a nie despotyczną państwowością, a Polacy mają swoje poczucie godności i szacunku wobec siebie samych. W kilkunastu wiekach dziejów Senatu był to jeden z najpiękniejszych momentów, odnotowywanych w monografiach i syntezach dziejów Polski. W 1832 roku Mikołaj I dokonał inkorporacji Królestwa do Rosji, co oznaczało koniec konstytucji i tym samym Senatu. Do tematu istnienia Senatu oraz jego roli i miejsca w życiu politycznym powrócono dopiero w odrodzonej Rzeczypospolitej.

26 stycznia 1919 roku odbyły się wybory do Sejmu Ustawodawczego, którego podstawowym zadaniem było określenie zasad ustroju odrodzonego państwa. Przyjęta niebawem tzw. Mała konstytucja określała kompetencje Naczelnika Państwa, Sejmu, rządu, ale nie wspominała o Senacie.

Ale temat pojawił się w trakcie prac nad ustawą zasadniczą. Wśród kilku najbardziej dyskusyjnych spraw, poza pozycją prezydenta, było istnienie Senatu i jego kompetencje. Między posłami zarysowały się w obu kwestiach wyraźne różnice, zwłaszcza między parlamentarną lewicą a prawicą. Prawica chciała prezydenta o ograniczonych kompetencjach, inaczej niż lewica. Prawica dążyła do ustanowienia Senatu wyposażonego w szerokie kompetencje, natomiast lewica w ogóle była przeciwna jego istnieniu. Uważała, że Polsce wystarczy jednoizbowy parlament. Przeciwnikami Senatu byli m.in. socjaliści i radykalni ludowcy, gdyż kojarzył się im z instytucją skupiającą osoby zamożne i wykształcone, przedstawicieli prawicowych elit wyobcowanych ze społeczeństwa. Liderzy lewicy spoglądali na Senat z perspektywy doświadczeń dawnej Rzeczypospolitej i przywoływali przypadki nadużywania władzy przez magnatów senatorów.

Ostatecznie znaleziono kompromis. Senat został uwzględniony w konstytucji jako część składowa władzy ustawodawczej wraz z Sejmem. Obie instytucje tworzyły Zgromadzenie Narodowe. Kompetencje Senatu były mocno ograniczone na rzecz Sejmu. Senat nie miał choćby inicjatywy ustawodawczej, niemniej współtworzył prawo Rzeczypospolitej. Wraz z Sejmem decydował o wyborze prezydenta i co istotne, bez zgody 3/5 Senatu prezydent nie mógł rozwiązać Sejmu. Jak się okazało w najbliższych latach, obawy lewicy parlamentarnej i części ludowców były bezpodstawne. Senat spełnił oczekiwane zadania, aczkolwiek po zamachu majowym 1926 roku i kolejnych wyborach stawał się stopniowo instytucją rządową, a tzw. sanatorowie byli ostro krytykowani przez opozycję. Niemniej trudno nie wspomnieć o tak wybitnych i zasłużonych senatorach, jak Andrzej Średniawski, Tomasz Nocznicki czy Jakub Bojko.

Konstytucja marcowa z 1921 roku stanowiła, że czynne prawo wyborcze do Senatu przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 30 lat, a bierne prawo wyborcze po ukończeniu 40 lat. Ten wysoki limit wieku znacząco ograniczał liczbę wyborców, a jeszcze bardziej potencjalnych senatorów. W ten sposób nawiązano do tradycyjnych wyobrażeń sięgających odległych stuleci. Osoby starsze posiadały przez wieki życiowe doświadczenie, rozagę, umiejętność kontrolowania emocji oraz rozległą wiedzę o świecie i regułach rządzących polityką. I taką izbą miał być Senat.

Konstytucja kwietniowa z 1935 roku wzmocniła nie tylko władzę prezydenta, ale i Senatu kosztem Sejmu. Na wypadek śmierci czy niemożności sprawowania urzędu przez prezydenta to marszałek Senatu, a nie Sejmu – jak poprzednio – pełnił funkcję prezydenta. 1/3 składu Senatu mianował prezydent, oczywiście spośród ludzi bliskich sanacji. Wybory pozostałych członków Senatu nie były demokratyczne. Tylko osoby mające maturę i zasłużone dla państwa mogły się znaleźć na liście wyborczej. Partie lewicy uznały to za krok w złym kierunku, dowód odejścia od tradycji demokratycznych i co oczywiste, świadectwo wpływu tendencji autokratycznych. Senat po 1935 roku był też krytykowany za niewielką efektywność i spolegliwość polityczną, ale było to zgodne z duchem niedemokratycznej Konstytucji kwietniowej i oczekiwaniami jej twórców. W drugim dniu wojny 1939 roku odbyło się ostatnie posiedzenie Senatu.

Po zakończeniu II wojny światowej i objęciu władzy przez polskich komunistów powrócił temat Senatu. Komuniści, podobnie jak i socjaliści oraz radykalni ludowcy, byli przeciwni Senatowi, oskarżając senatorów przedwojennych o antyludowe poglądy. Senat kojarzono z konserwatywnymi czy wręcz z reakcyjnymi politykami. Dla nich, zwłaszcza komunistów, temat był tak istotny, że pojawił się w jednym z trzech pytań postawionych społeczeństwu podczas tzw. referendum ludowego w czerwcu 1946 roku. Nie znamy prawdziwych wyników referendum, znamy nieprawdziwe, sfalszowane i z nich wynikało, że większość społeczeństwa opowiedziała się za zniesieniem Senatu, jako instytucji „pańskiej”, „magnackiej”. Zostało to formalnie potwierdzone w tzw. Małej konstytucji z 1947 roku. Oznaczało to, że parlament Polski Ludowej będzie jednoizbowy, gdyż jakoby taka była wola ludu-narodu. Inny przepis nie mógł się znaleźć w stalinowskiej Konstytucji z 1952 roku. Ale też polskiemu reżimowi totalitarnemu izba wyższa do niczego nie była potrzebna,

gdyż już izba niższa – Sejm, stanowiła jedynie atrapę, bowiem decyzje polityczne zapadały gdzie indziej i w innym gronie.

Temat Senatu powrócił wraz z powstaniem ruchu społecznego „Solidarność”, aczkolwiek nie było to najważniejsze zagadnienie. Dopiero w drugiej połowie lat osiemdziesiątych XX wieku, kiedy otwierała się nowa perspektywa dla Polski, istotny stał się temat przyszłego miejsca Senatu w systemie politycznym. Wypowiadający się na ten temat członkowie „Solidarności” stali na stanowisku, że w demokratycznej i niepodległej Polsce nie może zabraknąć izby wyższej parlamentu, gdyż uważali, że w dziejach Polski odgrywał on pozytywną rolę i stanowił dowód naszej przynależności do kultury łacińskiej i tradycji europejskiej wywodzącej się ze starożytnego Rzymu. Podczas obrad Okrągłego Stołu w 1989 roku, strona partyjno-rządowa bynajmniej nie broniła jednoizbowego parlamentu. Uznała, że skoro strona solidarnościowa chce przywrócenia instytucji Senatu, to niech się tak stanie. Oczywiście był to, jak często dzieje się w tego rodzaju negocjacjach, kompromis, gdyż strona solidarnościowo-opozycyjna też musiała w innych kwestiach ustąpić, jak choćby w sprawie prezydenta. Ostatecznie Senat został przywrócony na mocy ustawy z 7 kwietnia 1989 roku nowelizującej Konstytucję z 1952 roku. W ustawie tej określono kompetencje Senatu oraz zdefiniowano sposób wyboru jego członków.

4 czerwca 1989 roku odbyły się wybory do Sejmu kontraktowego oraz w pełni demokratyczne wybory do odradzającego się Senatu. Choć Sejm miał silniejsze kompetencje, to jednak okazało się, że decydujące dla dalszych losów odradzającej się nowej Polski były wybory do Senatu. Dzięki demokratycznej ordynacji opozycja solidarnościowa uzyskała doskonały wynik i silny mandat od społeczeństwa. Mianowicie – 99 ze 100 możliwych do zdobycia mandatów senatorskich zyskał Komitet Obywatelski „Solidarność”. Po tej klęsce obóz dotychczasowej władzy stopniowo zaczął się nią dzielić z opozycją, a następnie od jej ciężaru uwalniać. Należy podkreślić, że w umocnieniu pozycji Senatu w Polsce ważną rolę odegrał jego pierwszy marszałek, profesor Andrzej Stelmachowski.

Temat Senatu powrócił w trakcie prac nad konstytucją suwerennej i wolnej III Rzeczypospolitej Polskiej, ale nie wywołał tak ożywionych dyskusji, jak choćby kompetencje prezydenta. W 1993 roku rozpoczęła pracę Komisja Konstytucyjna. W kwestii miejsca Senatu w systemie parlamentarnym zgłoszono siedem propozycji. Propozycje PSL i UP oraz SLD opowiadały się za parlamentem jednoizbowym. Pozostałe, w tym wszystkie powstałe w środowiskach solidarnościowych, za dwuizbowym. Dyskusje nad tymi propozycjami rozpoczęły się we wrześniu 1994 roku. Pierwszą, i jak się okazało najlepiej przygotowaną oraz udokumentowaną, przedstawił Senat. Sprawozdawcą była senator Alicja Grześkowiak, która w uzasadnieniu m.in. powiedziała: *Proces ustawodawczy jest dwufazowy... W procesie tym nie ma fazy ważniejszej i mniej ważnej. Obie fazy są w równym stopniu niezbędne dla tworzenia prawa.* Oryginalny projekt złożyła KPN – przewidywał on kontrolę rządu i administracji państwowej przez Senat. Członkowie Komisji odrzucili ten radykalny pomysł. Stopniowo ludowcy zaczęli się opowiadać za drugą izbą. Również niektórzy senatorowie SLD mieli podobne zdanie, tym bardziej, że w 1993 roku SLD wygrał wybory do Senatu (jednak do końca, zarówno UP jak i SLD, zgodnie z lewicową tradycją pozostały nieprzejednane i przeciwne Senatowi). Ostatecznie uchwalona w 1997 roku przez Zgromadzenie Narodowe konstytucja, a następnie przyjęta przez naród w referendum, utrzymała dwuizbowość systemu parlamentarnego. Nie spowodowało to jednak w przyszłości wygaszenia dyskusji o kompetencjach Senatu, czy też na temat optymalnej liczby senatorów. Trzeba zauważyć, że niejednokrotnie były to jedynie tematy tzw. zastępcze i generalnie nie wywoływały szerszego odzewu społecznego.

Ponad trzydzieści lat funkcjonowania Senatu w systemie parlamentarnym III Rzeczypospolitej pozwala na spokojną dyskusję na temat jego osiągnięć i zakresu kompetencji, a także na refleksję dotyczącą funkcjonowania polskiego systemu politycznego i podstawowych instytucji państwa.

Senatorowie swoją pracą dowiedli, jak bardzo ważna i potrzebna jest to instytucja zarówno w kwestiach bieżących, jak i w budowaniu strategii państwa na kolejne lata. Podtrzymywali oni i intensyfikowali kontakty z Polonią i Polakami za granicą. Dbali o pielęgnowanie przez Polaków własnej kultury za granicą. Współpracowali z izbami wyższymi parlamentów Europy i świata. Mieli wpływ na wybór osób na państwowe stanowiska. Niejedną ustawę sejmową poprawili w zgodzie z interesami państwa i obywateli. Jednak konflikty społeczne i kulturowe w łonie społeczeństwa i klasy politycznej miały, mają i zapewne mieć będą wpływ na pracę Senatu i decyzje podejmowane przez senatorów. Z pewnością uspokojenie sytuacji, osłabienie emocji i napięć, dzisiaj trudno wyobrażalne, niemniej oczekiwane, dodatkowo umocni pozycję Senatu, jako izby nie tylko refleksji i zadumy, izby dobrych decyzji, ale i autorytetu politycznego.

Na koniec trudno nie wyrazić radości, że w stulecie pierwszego posiedzenia Senatu II RP ukazuje się ta cenna publikacja ilustrująca, za pomocą źródłowych dokumentów oraz archiwalnych zdjęć, okoliczności odrodzenia w 1922 roku izby wyższej polskiego parlamentu. Karty tego wydawnictwa prowadzą nas przez kolejne kadencje międzywojennego Senatu. Dzięki cennym ilustracjom i dokumentom, znakomicie wzbogacającym siłę przekazu, monografia ta uwypukla zasługi Senatu dla obywateli Rzeczypospolitej, pokazując ogromny państwowotwórczy wysiłek poprzedników dzisiejszych senatorów oraz ich, nie do przecenienia, istotny wkład w kształtowanie oblicza II Rzeczypospolitej.

Prof. dr hab. Andrzej Chwalba



1922–2022