

Andrzej Ajnenkiel

Józef Piłsudski - Naczelnik Państwa 1918-1922

Niepodległość i Pamięć 4/3 (9), 51-60

1997

Artykuł został zdigitalizowany i 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Andrzej Ajnenkiel

Józef Piłsudski - Naczelnik Państwa 1918-1922

Gdy w listopadzie 1918 r. Polska zaczęła wybijać się na niepodległość - postacią, która zajęła miejsce centralne na naszej scenie państwowej stał się Józef Piłsudski. Pamiętajmy, że był on tym, o którym jeden z członków Rady Regencyjnej powiedział, iż był on człowiekiem opatrnościowym, jedynym, "który mógł stanąć na czele odradzającej się Polski"¹. Nie było to spowodowane wyłącznie rolą jaką Komendant I Brygady Legionów odegrał na płaszczyźnie militarnej, wielkiego z punktu widzenia naszego wkładu do zmagania I wojny światowej, co oczywiście, mającego ograniczone bardzo znaczenie w płaszczyźnie działań bojowych na frontach. Piłsudski, co najmniej od czasu działań Organizacji Bojowej PPS w czasie pierwszej rosyjskiej rewolucji podkreślał swoje dążenie do wytworzenia choćby załączków państwowości polskiej. Celowi temu służyła również próba (czy tylko mistyfikacja?) z kreowaniem w pierwszych godzinach wojny Rządu Narodowego, jako tego ośrodka przyszłej państwowości, który dokona politycznej, państwowej legitymizacji czynu zbrojnego, zapoczątkowanego wymarszem I Kompanii Kadrowej². Do postulatu wytworzenia polskiej władzy państwowej wracał też, w czasie legionowych bojów nieustannie. Walkę o nią, o stworzenie zarazem prawdziwie polskiego naczelnego dowództwa, uczynił też osią swych działań aż do chwili internowania Go przez Niemców - to też symboliczny zbieg dat - 22 lipca 1917 roku³. Nic dziwnego, że patrząc realistycznie, inaczej jak niektórzy jego polityczni współpracownicy, na rzeczywistą pozycję Piłsudskiego w społeczeństwie, Roman Dmowski, w Piłsudskim właśnie widział kandydata na Naczelnego Dowódcę Armii Polskiej we Francji. Pierwszy, tworzony przez Radę Regencyjną bez akceptacji okupantów niemieckich rząd polski, z Józefem Świeżyńskim na czele, powołał Brygadiera na Ministra Wojny⁴. Tego typu zamierzenia czy posunięcia wytyczyły, jak miała wykazać najbliższa przyszłość, wojskowy ale i zarazem państwowy tor działań Józefa Piłsudskiego.

Te swego rodzaju preliminarza, a jednocześnie wyraźne polityczno-wojskowe zaplecze, przyczyniły się do tego co spotkało więźnia Magdeburga, gdy 10 listopada 1918 r. specjalny pociąg składający się z wagonu i lokomotywy przywiózł go na Dworzec Wiedeński w Warszawie. Piłsudskiego z ramienia Rady Regencyjnej przywitał na

1 *Relacja księcia Zdzisława Lubomirskiego i arcybiskupa Aleksandra Kakowskiego*, "Niepodległość" T. XVII, s. 238, 241.

2 Por. W. Jędrzejewicz, *Józef Piłsudski. Życiorys*, Londyn 1986, s. 44.

3 W. Suleja, *Józef Piłsudski*, Wrocław - Warszawa - Kraków, 1995, s. 159 i n.

4 Tamże.

Dworcem księżę Zdzisław Lubomirski, pełniący zarazem funkcję prezydenta miasta. Komendantowi zameldował się zarazem jako przedstawiciel POW mjr Adam Koc. Powitanie to miało charakter symbolu. Z jednej strony do Piłsudskiego zgłosił się człowiek, zajmujący niewątpliwie najwybitniejsze stanowisko pośród Regentów, człowiek o którym w kręgach lewicy niepodległościowej zamyślano nawet jako o przejściowej głowie państwa. Natomiast Adam Koc, komendant POW na okupację niemiecką, dysponował realną siłą, składającą się z co najmniej paru tysięcy ludzi karnych, gotowych wykonywać rozkazy Komendanta. Dzień później Piłsudskiemu podporządkował się trzeci czynnik władzy w mieście - Niemiecka Rada Żołnierska. Rada w warunkach obejmującej już Niemcy i ich armię rewolucji, stanowiła realny czynnik polityczny i wojskowy, mający większy wpływ na żołnierzy armii okupacyjnej, aniżeli jej dotychczasowe dowództwo, przerażone zachodzącymi zmianami. Piłsudski żądał od żołnierzy niemieckich reprezentowanych przez Radę posłuszeństwa, oddania bez oporu broni i przygotowania się do opuszczenia terenu okupowanego. Zapewnił zarazem, że bierze żołnierzy armii okupacyjnej pod opiekę i uchroni ich przed represjami ze strony ludności polskiej. Działania jego były tym istotniejsze, że w Warszawie i na prowincji trwało już rozbijanie Niemców. Ich faktyczna kapitulacja w Warszawie, nie wszędzie nastąpiło to bez walki, chroniła zarówno społeczeństwo, jak i okupantów przed zbędnymi już w tym momencie ofiarami. Porozumienie to wzmocniało zarazem oczywiście pozycję Komendanta w kraju.

Tegoż dnia, 11 listopada 1918 r., Rada Regencyjna wydała następujący dekret zatytułowany "Do Narodu Polskiego": *Wobec groźącego niebezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, dla ujednostajnienia wszelkich zarządzeń wojskowych i utrzymania porządku w kraju, Rada Regencyjna przekazuje władzę wojskową i naczelną dowództwo wojsk polskich jej podległym brygadierowi Józefowi Piłsudskiemu.*

*Po utworzeniu Rządu Narodowego, w ręce którego Rada Regencyjna zgodnie ze swymi poprzednimi oświadczeniami zwierzchnią władzę państwową złoży, Brygadier Józef Piłsudski, władzę wojskową będącą częścią zwierzchniej władzy państwowej temuż rządowi narodowemu zobowiązuje się złożyć...*⁵. Piłsudski dokument ten podpisał również, dokonując w ten sposób jego confirmacji. Tegoż dnia Rada Regencyjna zwróciła się do Piłsudskiego z prośbą o utworzenie Rządu Narodowego. Piłsudski porozumiał się z istniejącym w Lublinie Tymczasowym Rządem Ludowym Republiki Polskiej, który mu się podporządkował. Rozpoczął zarazem rokowania z przedstawicielami stronnictw w sprawie utworzenia Rządu Narodowego. Od pierwszych godzin Brygadiera w Warszawie uwidoczniły się w jego działalności dwa co najmniej tory. Pierwszy z nich wojskowy: tworzenie armii, jej organizacja i ustalanie kierunków najbliższych działań. Następowало to w momencie, gdy podporządkowana od kilku dni Radzie Regencyjnej Polska Siła Zbrojna liczyła zaledwie kilka tysięcy regularnego żołnierza. Piłsudski mógł też liczyć bezwzględnie na podległość Polskiej Organizacji Wojskowej o znacznie większej liczebności, ale zarazem mniejszej sprawności w przygotowaniu bojowym i mobilności.

Drugi tor - to płaszczyzna cywilna, tworzenie w Warszawie naczelnego ośrodka władzy państwowej. Prace w tym kierunku musiały siłą faktu napotkać na niezwykle trudności. Francuzi próbowali, w tym właśnie momencie, nakłonić pozostałych sojuszników do uznania w Komitecie Narodowym Polskim rządu polskiego. Do Piłsudskiego nie mieli zaufania. Przedstawiano go im jako wojskowego dyletanta, człowieka o

5 "Dziennik Praw Państwa Polskiego" z 1918 r. nr 17, poz. 38.

socjalistycznych, przez co rozumiano anarchistyczne czy wręcz bolszewickie, poglądach, a co najważniejsze germanofila. Komitet wydawał się Francuzom bardziej sposobnym instrumentem do realizowania polityki francuskiej w odradzającej się Polsce. Próby te jednak wskutek przede wszystkim sprzeciwu Wielkiej Brytanii nie przyniosły efektów. W każdym razie działania Piłsudskiego napotykały na niechęć ze strony najbardziej wpływowego i posiadającego najwięcej instrumentów do oddziaływania na sprawę polską członka koalicji. Jednocześnie wobec Piłsudskiego niezwykle niechętnie, wrogo nastawiona była wpływowa polska siła polityczna Narodowi Demokraci. Pod tym względem jego sytuacja była nieporównywalna z pozycją zarówno międzynarodową, jak i wewnętrzną tych polityków czeskich, którzy tworzyli we współdziałaniu z koalicją centralny ośrodek państwowy rodzącej się Republiki Czechosłowackiej⁶.

13 listopada, w specjalnym dokumencie adresowanym do Piłsudskiego Rada Regencyjna oświadczyła: "stan przejściowy podziału zwierzchniej władzy państwowej, ustanowiony odezwą z dnia 11 listopada 1918 roku nie może trwać bez szkody dla powstającego państwa polskiego. Władza ta powinna być jednolita. Wobec tego kierując się dobrem Ojczyzny, postanawiamy Radę Regencyjną rozwiązać, a od tej chwili obowiązki nasze i odpowiedzialność względem narodu polskiego w Twoje ręce Panie Naczelnny Dowódco, składamy do przekazania Rządowi Narodowemu"⁷.

Rada przekazała w ten sposób, formalnie rzecz biorąc, swe dość zresztą iluzoryczne kompetencje, Piłsudskiemu. Ten zaś stał się odtąd jedynym w Warszawie człowiekiem tworzącym naczelną władzę odzyskującej niepodległość Polski. Piłsudski, który cały czas prowadził niezwykle intensywne rozmowy polityczne, wydał tegoż dnia dekret, nie mający żadnego tytułu. Jego początek brzmi: *Wyszedłszy z niemieckiej niewoli...* Charakteryzuje istniejącą sytuację, a także wskazując, że większość rozmówców doradzała utworzenie rządu na podstawach demokratycznych i z wybitnym udziałem przedstawicieli ludu wiejskiego i miejskiego "licząc się z potężnymi prądami zwyciężającymi dzisiaj na Zachodzie i Wschodzie Europy, zdecydowałem się zamianować prezydentem gabinetu pana posła Ignacego Daszyńskiego". Piłsudski w dekreście tym wskazywał, że charakter rządu jest prowizoryczny. Głębokie zmiany społeczne przeprowadzić może jedynie Sejm. Piłsudski żądał zarazem, aby Sejm zwołany został w możliwie krótkim kilkumiesięcznym terminie. Rząd jednocześnie przedstawić miał Mu projekt "utworzenia najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej aż do czasu utworzenia Sejmu Ustawodawczego"⁸.

W dekreście tym zwracają uwagę dwa momenty. Jeden, to przejście do porządku dziennego nad dotychczasowym istnieniem Rady Regencyjnej. Było to, trzeba przyznać, zrozumiałe. Rada pod względem politycznym wywodziła się, niezależnie od swych działań, z mianowania przez państwa centralne. Symbolizowała więc w jakimś sensie ciągłość nurtu określanego jako orientacja na państwa centralne. Piłsudski obwiniany o więź z tym nurtem musiał się od niego wyraźnie odcinać. Jednocześnie Rada Regencyjna reprezentowała pierwiastek monarchiczny i konserwatywny. I jedno i drugie było w ówczesnej sytuacji rewolucyjnych przemian w powojennej Europie zdecydowanie niepopularne. Wywodzenie swych uprawnień wyłącznie z consensusu polskich sił politycznych stanowiło lepszą i bardziej skuteczną legitymację do działań w chara-

6 Por. A. Ajnenkiel, *Ukształtowanie się centralnego ośrodka władzy państwowej w Polsce i Czechosłowacji po I wojnie światowej*, [w:] *Odrodzenie państwowości i przemiany społeczne w Polsce i Czechosłowacji 1918-1945*, pod red. M. Boguckiej, Warszawa 1991, s. 38-48.

7 "Dziennik Praw Państwa Polskiego" 1918 r., nr 17, poz. 39.

8 Tamże, poz. 40.

którego kreator centralnego ośrodka władzy państwowej odradzającej się Polski. 16 listopada 1918 r. Józef Piłsudski, tym razem tylko jako Naczelnny Wódz, informował państwa sprzymierzone i neutralne o powstaniu niepodległego państwa polskiego. W dokumencie tym wskazywał na demokratyczny charakter tego państwa, na jego utworzenie dzięki woli narodu i zwycięstwu mocarstw koalicji. Wskazywał zarazem, że centralny ośrodek dyspozycji państwowej znajduje się w kraju. Bez jego też woli nie mogą przybywać do Polski żadne obce oddziały⁹. Dokument ten, który zresztą, jak się wydaje, nie wywarł wpływu na politykę mocarstw koalicji, stanowił wyraźne przypomnienie, że bez zgody tworzącego się w Polsce centralnego ośrodka władzy nie może być mowy o przysyłaniu do kraju żadnych niepodporządkowanych mu wojsk. Było to zarazem wyraźne wskazanie, że i w tej kwestii konieczne jest porozumienie między tworzącym się rządem w Warszawie, a paryskim KNP.

Jak wiadomo, Daszyńskiemu nie udało się, wskutek oporu Narodowej Demokracji, utworzyć rządu. Misję tę zrealizował inny przywódca PPSD Jędrzej Moraczewski. 22 listopada 1918 r. rząd ten przygotował, a Józef Piłsudski zatwierdził dekret "O najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polski"¹⁰. Dekret stwierdzał, iż Józef Piłsudski obejmuje, jako Tymczasowy Naczelnik Państwa, najwyższą władzę Republiki Polskiej i będzie ją sprawował aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Naczelnik Państwa powołuje i odwołuje rząd, który ponosi przed nim odpowiedzialność. Projekty ustawodawcze opracowuje i uchwała Rada Ministrów. Zatwierdza je Naczelnik Państwa. Dekrety te będą obowiązywały aż do zwołania Sejmu Ustawodawczego. Traciły one moc obowiązywania, o ile nie zostaną przedstawione na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego do jego zatwierdzenia.

Dekret stanowił pierwszy zasadniczy akt ustrojowy niepodległej Polski. Wprowadzał przejściowo, do chwili zwołania Sejmu Ustawodawczego, swego rodzaju ustawodawczą i wykonawczą dyktaturę Naczelnika Państwa. Była ona jednak zarówno określona w czasie jak i co do swego zakresu. Piłsudski w swym pierwszym dekreście, wydanym 14 listopada, zobowiązywał się bowiem wyraźnie do niewprowadzania głębszych zmian, aż do chwili zwołania Sejmu Ustawodawczego. Trzeba powiedzieć, że w trybie dekretowym uregulowano jednak najważniejsze kwestie. Dekrety wprowadzały osmiogodzinny dzień pracy, zasady ubezpieczeń społecznych, tryb działalności związków zawodowych, inspekcji pracy, by przy kwestiach społecznych pozostać, regulowały zasady odbudowy gospodarczej kraju, określały tryb oddziaływania aparatu państwowego na życie gospodarcze, regulowały najważniejsze kwestie polityczne i wojskowe.

28 listopada uchwalony został dekret o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego¹¹. Dekret wprowadzał pięcioprzymiotnikową ordynację wyborczą. Przyznawał, było to jedno z pierwszych postanowień tego typu w świecie, prawa wyborcze kobietom. Jego celem było takie ukształtowanie przyszłego sejmu, aby mógł on w pełni odzwierciedlać zróżnicowane przecież niezwykle oblicze polityczne społeczeństwa. Piłsudski w wydanym również tego samego dnia dekreście zarządzał, iż wybory do Sejmu Ustawodawczego odbędą się 26 stycznia 1919 r.¹² Piłsudski, trzeba to podkreślić, stawał się, zdając sobie sprawę z ryzyka takiego właśnie działania, architektem demokratycznego systemu parlamentarnego w Polsce. Aby to przeprowadzić usiłował osiągnąć

9 J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, T. V, Warszawa 1937, s. 20 (Reprint, Warszawa 1990).

10 "Dziennik Praw Państwa Polskiego" 1918 r., nr 17, poz. 41.

11 "Dziennik Praw Państwa Polskiego" 1918 r., nr 18, poz. 46.

12 Tamże, poz. 47.

nać porozumienie z Komitetem Narodowym Polskim, a w szczególności Romanem Dmowskim. Stąd jego list zatytułowany "Szanowny Panie Romanie"¹³.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że decyzja o wyborach została podjęta zaledwie dwa tygodnie po objęciu władzy przez Józefa Piłsudskiego. Decyzje, podjęte w takich warunkach, stanowiły wyraz odwagi i wiary zarazem: odwagi - że odradzająca się Polska, jej aparat administracyjny, działające w kraju siły polityczne zdolne będą do przeprowadzenia tak trudnego przedsięwzięcia; akt wiary, iż społeczeństwo, biorąc udział w wyborach, dowiedzie swego patriotyzmu i wyrobienia politycznego. Oba te założenia, jak wykazała najbliższa przyszłość, były słuszne. Polska przeprowadziła wybory zaledwie siedemdziesiąt kilka dni od chwili, gdy w Warszawie zaczęto rozbrajać okupantów. Żadne z odradzających się czy nowo powstających państw wyborów jeszcze nie dokonało. Odbyły się one tam - w Czechosłowacji i państwach bałtyckich - ponad rok później. Jedynie w Niemczech przeprowadzono wybory kilka dni wcześniej niż w Polsce. Pomijając przyczyny polityczne - było to posunięcie wymierzone przeciwko komunistom, którzy głosili hasło objęcia władzy przez rady delegatów robotniczych - w Niemczech istniała kilkudziesięcioletnia tradycja odbywania wyborów parlamentarnych, funkcjonował potrzebny do tego celu aparat administracyjny. W Polsce tymczasem tego wszystkiego brakowało.

Gabinet Moraczewskiego został, 16 stycznia 1919 r., zastąpiony nowym, z Ignacym Paderewskim na czele. Utworzenie tego rządu o bardziej centrowym a zarazem ogólnonarodowym obliczu, oznaczało osiągnięcie kompromisu z Komitetem Narodowym Polskim w Paryżu, który odtąd przestał się uznawać za swego rodzaju rząd emigracyjny. Równocześnie powołanie na stanowisko premiera Paderewskiego stanowiło wyraźny sygnał, także dla koalicji, że Polska i jej władze stają jednoznacznie w obozie mocarstw sprzymierzonych.

Piłsudski, przygotowując kompromis z KNP wysłał do Paryża specjalną delegację. Otrzymała ona instrukcję, prezentującą najważniejsze problemy polskiej polityki zagranicznej i wewnętrznej.

Naczelnik Państwa podkreślał, że Polska pragnie wejść z mocarstwami koalicji w ścisły związek sojuszniczy. Przypomniawszy zarazem, że postawa mocarstw jest w tej kwestii bardzo wstrzemięźliwa. Polska musi, aby uniknąć ataku ze strony Niemiec, utrzymywać z nimi stosunki. Ze względu na to, że Niemcy jako jedyne państwo mają w Warszawie swego dyplomatycznego przedstawiciela wywołuje na zewnątrz dziwne wrażenie.

Specjalne miejsce poświęcił Naczelnik Państwa sprawom wewnętrznym. Następująco motywował też potrzebę jak najszybszego zwołania sejmu.

Państwo polskie buduje się zupełnie na nowo i nie ma w nim żadnej tradycji, żadnego zwyczajowego i prawnego oparcia. Państwo nie posiada prawnej podstawy swej egzystencji i poszczególne formy jego organizacji są to właściwie ciągłe stany ex lex. W tych warunkach: a) konstytuanta da krajowi pierwsze poczucie prawa dokonanego bez udziału obcych; b) konstytuanta jedynie zaważyć może przeciw bolszewizmowi, będącemu niczym innym jak dyktaturą mniejszości, niemożliwemu zatem tam, gdzie panuje prawnie ukonstytuowanie większości. Obawy nadmiernego radykalizowania konstytuanty i przez konstytuante kraju są z gruntu fałszywe, konstytuante w Polsce

¹³ Tekst J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe* T. V... s. 45. Por. też W. Jędrzejewicz, J. Cisek, *Kalendarium życia Józefa Piłsudskiego 1867-1935*, T. II 1918-1926, Wrocław - Warszawa - Kraków 1994, s. 37.

*będzie wybierać ogromna większość chłopska; c) konstituanta będzie jedyną formą złączenia dzielnic w jedną, wyrównania różnic między dzielnicami, faktycznego jednoczenia Polski*¹⁴.

W Sejmie Ustawodawczym nie było wyraźnej większości. Charakteryzowała go znaczna płynność układów politycznych. Początkowo powstało 10 klubów sejmowych. Liczne grupy posłów zmieniały jednak przynależność klubową. W momencie rozwiązania izby klubów tych było 17. W sejmie następował zarazem proces umacniania się ugrupowań centralnych kosztem zarówno prawicy, jak i lewicy, przede wszystkim chłopskiej.

W parlamencie ścierały się najróżniejsze koncepcje polityczne, gospodarcze i społeczne. Dużą rolę odgrywały partykularyzmy dzielnicowe, odmienności regionalne, tradycje wynikające z podziału ziem polskich między trzy państwa zaborcze. Sprzeczności i ostre kontrowersje nie dotyczyły dwóch kwestii. Wszyscy posłowie, wszystkie ugrupowania uznawały konieczność umacniania niepodległego państwa, jakkolwiek różniono się niejednokrotnie bardzo głęboko co do sposobów, jakimi cel ten należy osiągnąć. Wszystkie siły polityczne działające w sejmie uznawały też za punkt wyjścia kapitalistyczne stosunki produkcji.

Zasadniczym zadaniem Sejmu Ustawodawczego było uchwalenie ustawy zasadniczej. Wszystkie ugrupowania sejmowe wołały jednak inne rozwiązanie - przyjęcie aktu tymczasowego regulującego najważniejsze problemy ustrojowe i jednocześnie nie tak śpieszne opracowywanie ustawy zasadniczej. Prawica oczekiwała, że w spokojniejszej atmosferze, gdy nastąpi stabilizacja i odpływ nastrojów radykalnych, łatwiej jej będzie przeprowadzić swoje postulaty. Siły sejmowej lewicy przewidywały również, że czas działa na ich korzyść i że przewaga prawicy w izbie ulegnie zmniejszeniu. Na posiedzeniu Konwentu Seniorów, składającego się z przedstawicieli wszystkich klubów poselskich, w dniu 19 lutego, postanowiono przedłożyć izbie w imieniu klubów wniosek tymczasowo określający organizację naczelnych władz państwowych. Przewidywał on dla sejmu naczelne stanowisko w państwie przy zachowaniu, znacznie ograniczonego w kompetencjach, urzędu Naczelnika Państwa. Mimo niechęci prawicy do Piłsudskiego wszystkie stronnictwa uznały, że powinien on pozostać na tym stanowisku. To właśnie rozwiązanie stanowiło przeciwieństwo jeden z głównych elementów porozumienia, w wyniku którego powstał gabinet Paderewskiego. Tekst projektu uzgodniono z Piłsudskim. Uczynił to marszałek sejmu, wywodzący się z Narodowej Demokracji parlamentarzysta z zaboru pruskiego, Wojciech Trąpczyński. Mimo że projektowana uchwała bardzo poważnie ograniczała kompetencje Naczelnika Państwa, Piłsudski zakwestionował jedynie te sformułowania, które mogłyby ograniczać go w wykonaniu sprawowanej jednocześnie funkcji Naczelnego Wodza. Znalaziono rozwiązanie nie wymagające zmiany uzgodnionego już w sejmie tekstu. W dodatkowym protokole, który nie został opublikowany w "Dzienniku Praw", stwierdzono, że decyzje wojskowe Piłsudskiego nie podlegają kontroli izby¹⁵.

20 lutego na posiedzeniu sejmu zjawił się, przywitany owacyjnie, Naczelnik Państwa. Wyjaśnił w dłuższym przemówieniu, że Sejm Ustawodawczy został zwołany, by "wśród olbrzymiej zawieruchy, w której miliony ludzi rozstrzyga sprawę jedynie gwałtem i przemocą [...] właśnie w naszej Ojczyźnie konieczne i nieuniknione tarcia spo-

14 Tekst: Instytut Józefa Piłsudskiego w Nowym Jorku. Archiwum Adiutantury Generalnej, Archiwum M. Mościckiego, T. 11, nr 692.

15 Archiwum Akt Nowych: zespół Sejm RP sygn. 16, protokół 4 posiedzenia Konwentu Seniorów z 19 II 1919 r.

teczne były rozstrzygane w sposób jedynie demokratyczny, za pomocą praw, stanowionych przez wybrańców narodu"¹⁶. Deklarował, że w Polsce w wieku XX jedynym źródłem prawa może być demokratycznie wybrany sejm. Na zakończenie złożył urząd.

Zgodnie z ustalonym uprzednio sposobem postępowania sejm w kolejnym punkcie przyjął jednomyślnie uchwałę, która przeszła do historii pod nazwą Małej Konstytucji. Jej oficjalna nazwa brzmi: *Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 roku w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa*¹⁷.

Dokument ten składa się z dwóch części. W pierwszej sejm przyjmuje do wiadomości oświadczenie Piłsudskiego, wyrażając "Mu podziękowanie za pełne trudów sprawowanie urzędu w służbie Ojczyzny". Część druga, bardziej rozbudowana, składa się z wprowadzenia i pięciu punktów. We wprowadzeniu zwraca uwagę stwierdzenie, iż sejm powierza urząd Naczelnika Państwa Piłsudskiemu. Z treści uchwały wynikało wyraźnie, iż regulowała ona uprawnienia tylko jednego Naczelnika Państwa - Piłsudskiego. W razie zaprzestania pełnienia przez niego tego urzędu Mała Konstytucja przestawała obowiązywać.

Punkt pierwszy uchwały głosił: "Władzą suwerenną i ustawodawczą" jest Sejm Ustawodawczy. Zewnętrznym wyrazem jego pozycji było postanowienie, że ustawy ogłasza marszałek sejmu z kontrasygnatą premiera i właściwego ministra. Naczelnik Państwa stawał się "przedstawicielem państwa i najwyższym wykonawcą uchwał sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych". Powoływał rząd w pełnym składzie "na porozumienia z sejmem". Zarówno Naczelnik, jak i rząd odpowiadali za swą działalność przed izbą. Ze sformułowania tego wynikało, że może to być tylko odpowiedzialność polityczna, czyli parlamentarna. Każdy akt państwowy Naczelnika Państwa wymagał dla swej ważności kontrasygnaty właściwego ministra.

Mała Konstytucja wprowadzała w Polsce system rządów, w którym sejm znalazł się na czele wszystkich innych organów państwa. System ten zwany był przez wybitnego konstytucjonalistę niemieckiego, Hansa Kelsena, systemem rządów komitetowych. Sprowadzał on bowiem inne naczelne organy do roli swego rodzaju komitetu wykonawczego parlamentu, komitetu pozbawionego własnych, niezależnych od sejmu uprawnień.

Decyzje przyjęte w Małej Konstytucji wynikały z kilku przyczyn. PPS i lewica chłopska wysuwały w swej kampanii propagandowej hasło realizacji reform społecznych i politycznych przez obdarzony pełnią władzy, demokratycznie wybrany sejm. Działania prowadzące do ograniczenia jego kompetencji narażałyby te ugrupowania na zarzut sprzeniewierzenia się swym założeniom ideowym. Stąd, mimo że całkowicie solidaryzowały się z Piłsudskim, nie mogły występować o rozszerzenie jego władzy. Z kolei ugrupowania prawicy, z Narodową Demokracją na czele, postanowienia dotyczące daleko idącego skrępowania Piłsudskiego traktowały jako sposób kontroli człowieka, do którego nie miały zaufania, którego jednak z przyczyn taktycznych musiały tolerować. Chociaż rozwiązanie przyjęte w uchwale odbiegało od ich pryncypiów politycznych, zakładających stworzenie silnej władzy wykonawczej, będącej gwarantem kapitalistycznych stosunków społecznych, siły prawicy godziły się na nie w przekonaniu, że przez sejm będą mogły skutecznie wpływać na politykę państwa.

16 J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, T. V, s. 55-57.

17 "Dziennik Praw Państwa Polskiego" 1919 r., nr 19, poz. 226.

Mała Konstytucja podporządkowywała Naczelnika Państwa sejmowi. Formalnie zaakceptował on ten stan rzeczy, zapewniwszy sobie swobodę działania w sprawach militarnych. Jak się później okazało, była to swoboda bardzo znaczna. Niemniej jego stanowisko wobec konstytucji, owej - jak mówił - "mojej Krótkiej Pani", było krytyczne. Równie, co ciekawe, krytyczne było w tej mierze stanowisko prezesa sejmowego klubu Związku Ludowo-Narodowego, Stanisława Głąbińskiego, nieobecnego w kraju w momencie przyjęcia uchwały. Głąbiński pisze w swych pamiętnikach, że Mała Konstytucja była "nieszczęściem pierwszego sejmu i Rzeczypospolitej", "odnowiła i zaogniła antagonizm między naczelnikiem państwa Piłsudskim a ówczesną większością sejmu, wskutek zepchnięcia Piłsudskiego, dotychczasowego dyktatora, na drugorzędne stanowisko formalnego przedstawiciela państwa". Efektem było naruszenie postanowień uchwały: "Dalszym skutkiem tego systemu było to, że Piłsudski unikał zetknięcia z sejmem i posłami sejmowymi". Głąbiński, pytając autorów Małej Konstytucji, "w jakim celu ułożyli tę niefortunną uchwałę", usłyszał w odpowiedzi, iż "wedle ich intencji miała ona trwać bardzo krótko"¹⁸.

Zastanówmy się pokrótce, jak w konsekwencji ułożyły się stosunki między Naczelnikiem Państwa a Sejmem Ustawodawczym. Stwierdzić trzeba, iż układały się one inaczej, niżli przewidywała to uchwała Sejmu. Naczelnik Państwa nie dał się zepchnąć na płaszczyznę podległości wobec parlamentu. W zakresie stanowienia praw rola izby była wyłączna. Piłsudski oficjalnie nie wypowiadał się w tej materii, nie zgłaszał projektów ustawodawczych, czyniły to kluby, pojedynczy posłowie, rząd. Trudno powiedzieć, czy i w jakim zakresie przejawiała się w poszczególnych wypadkach inspiracja Naczelnika Państwa. Nie ulega w każdym razie wątpliwości, że w kwestiach ustawodawczych sejm stanowił ostatnią instancję. Normy prawne wchodziły w życie i obowiązywały jedynie w tej postaci, w jakiej izba je uchwaliła. Był jednak pewien istotny bardzo wyjątek. Obszary byłego zaboru rosyjskiego na wschód od granicy dawnego Królestwa Polskiego i trzech powiatów Białostockizny, które zostały podporządkowane władzom centralnym podlegały administracji powołanego przez Naczelnego Wodza Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich. Komisarz Cywilny posiadał władzę ustawodawczą i administracyjną - na podległym mu obszarze i w tym zakresie odpowiadał przed Naczelnym Wodzem¹⁹. Stan ten trwał do czasu, aż latem 1920 r. obszary te zostały przejściowo okupowane przez Armię Czerwoną.

Wówczas też, w sytuacji grożącej katastrofą państwa sejm, w porozumieniu z Naczelnikiem Państwa i rządem, ustawą z 1 lipca 1920 r. powołał Radę Obrony Państwa²⁰. Rada składała się z Naczelnika Państwa, jako przewodniczącego, 11 przedstawicieli sejmu, czterech członków rządu i trzech wojskowych wyznaczonych przez Naczelnego Wodza, decydowała "we wszystkich sprawach, związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz z zawarciem pokoju" i w sprawach tych wydawała rozporządzenia i zarządzenia. Te z nich, które dotyczyły materii wymagających uchwał sejmu, należało przedłożyć izbie do zatwierdzenia na jej najbliższym posiedzeniu. Wówczas to przez okres kilku miesięcy, gdy sejm nie obradował, Rada Obrony Państwa, w której zresztą liczebną przewagę mieli posłowie, była przejściowo najwyższym organem ustawodawczym i wykonawczym.

18 S. Głąbiński, *Wspomnienia polityczne*, Pelpin 1939, s. 426-427.

19 Dekret Naczelnika Państwa z 9 II 1919 r. "Dziennik Urzędowy Generalnego Komisarza Cywilnego" z 1919 r., nr 1, poz. 1 wraz z późniejszymi zmianami.

20 "Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej" z 1920 r., poz. 327.

Odmienne układały się sprawy w sferze szeroko pojętej władzy wykonawczej. Wyłączenie kompetencji sejmu w kwestiach rozkazodawstwa wojskowego Piłsudski jako Naczelnny Wódz rozszerzył tak, że do chwili powołania Rady Obrony Państwa sejm nie miał praktycznie wpływu na całość spraw związanych nie tylko z organizacją wojska i obsadą stanowisk w armii, ale również na tok działań militarnych. Marszałek poszedł jeszcze dalej. Pozostawił sejmowi możliwość niemal wyłącznego rozstrzygnięcia w kwestiach polityki zagranicznej w odniesieniu do Niemiec i mocarstw koalicji. Sam natomiast decydował o niezwykle szerokim kompleksie polityki wschodniej, w tym toczącej się wojny polsko-sowieckiej. Ograniczenie jego pozycji nastąpiło, paradoksalnie, po zwycięstwie nad bolszewikami w bitwie warszawskiej w sierpniu 1920 r. Jednak i później, aż do końca sprawowania urzędu Naczelnika Państwa jego rola pozostała w tych materiach niezwykle istotna.



Naczelnik Państwa Józef Piłsudski w otoczeniu adiutantów (przedruk: J.L. Englert, G. Nowik, *Józef Piłsudski*, Londyn 1991).

I wreszcie trzeci kompleks spraw: powoływanie i odwoływanie gabinetu. Uprawnienia Naczelnika Państwa w tej, tak ważnej kwestii zostały określone w sposób mało precyzyjny. Praktyka wytworzyła system, który można by nazwać negatywnym sprzężeniem zwrotnym. Stało się regułą, iż decyzje odnośnie do kreowania gabinetu, zmian w jego składzie, odwołania rodziły się w sejmie, w wyniku powstawania bądź odwrotnie, rozpadu koalicji czy wręcz doraźnych porozumień zawieranych przez kierownictwa klubów poselskich. Niekiedy dyskretnym inspiratorem był sam Naczelnik Państwa. W kilku jednak wypadkach działał nie z za kulis, lecz jawnie, powodując kryzys rządowy, aby w ten sposób zwracać uwagę na trudną, jego zdaniem, sytuację państwa bądź niewłaściwie prowadzoną politykę. Doprowadził też do przewlekłego kryzysu gabinetowego, pragnąc zmusić sejm do wyraźnego sprecyzowania jego kompetencji jako Naczelnika Państwa. Kryzys ten skończył się kompromisem. Ukazał on, że bez zgody większości sejmu i Marszałka nie może istnieć żaden gabinet. Stwierdzenie to wymagało jednak istotnego uzupełnienia. Piłsudski odmawiając wykonania decyzji izby: podpisania w lipcu 1922 r. nominacji Wojciecha Korfantego, desygnowanego na urząd premiera przez prawicowo-centrową większość sejmu, stawiał zarazem do dyspozycji parlamentu swe stanowisko. Innymi słowy zapowiadał dymisję. Deklaracja ta, mieszcząca się w systemie wprowadzanym przez Małą Konstytucję, wystarczyła, by rozpadła się większość stojąca za Korfantym.

Naczelnik Państwa, pragnąc zmiany przez izbę decyzji, z którymi się nie zgadzał, wywierał na sejm nacisk mieszczący się w ramach środków dopuszczonych przez Małą Konstytucję. Z kolei izba, również w ramach możliwości nie stojących w sprzeczności z postanowieniami uchwały z 20 lutego 1919 r., modyfikowała swe postanowienia w duchu kompromisu. Nie zmieniło to jednak jej, nie kwestionowanej również przez Piłsudskiego, pozycji naczelnego organu władzy państwowej.

Marszałek sprawował urząd Naczelnika Państwa do 14 grudnia 1922 r. Wówczas to przekazał swą władzę pierwszemu prezydentowi Rzeczypospolitej Gabrielowi Narutowiczowi. Dwa dni później Narutowicz został zamordowany. Zabójca na procesie przyznał się, że zamierzał początkowo zamordować Marszałka Piłsudskiego...