

## PAŃSTWO W KONCEPCJI USTROJOWEJ EUSTACHEGO SAPIEHY

Tematem niniejszego rozdziału są poglądy ustrojowe jednego z wybitnych konserwatystów okresu międzywojennego – księcia Eustachego Sapiehy. Doktryna konserwatywna uznaje ideę silnego państwa za podstawowy składnik swojego systemu wartości – „szacunek dla władzy jest potrzebą duszy konserwatysty” – pisał jeszcze przed I wojną światową jeden z konserwatystów polskich<sup>1</sup>. Idea silnego państwa, utożsamiana przez konserwatystów z ideą silnej władzy, wynikała według nich z chrześcijańskiego systemu wartości, z sakralnego charakteru władzy. Władza w państwie powinna spełniać dwie podstawowe funkcje: zapewniać spójność społeczny oraz ciągłość i stabilność życia społecznego. W oparciu o te założenia konserwatysty opowiadali się za wzmocnieniem władzy wykonawczej, zwiększeniem kompetencji izby wyższej parlamentu – kosztem izby niższej, odrzucali demokratyczną pięcioprzymiotnikową ordynację wyborczą oraz opowiadali się za koncepcją decentralizacji władzy. W ramach tej koncepcji samorząd terytorialny lub nawet autonomia poszczególnych części państwa miały być nieodłączną częścią ustroju państwowego – przy czym również te lokalne władze miały być wyłaniane w oparciu o niedemokratyczną ordynację wyborczą.

Wspomniana niechęć do pięcioprzymiotnikowej ordynacji łączyła się u konserwatystów z negatywną oceną działalności partii politycznych, a także musiała się wiązać z konstatacją oczywistego faktu, że taki kształt przepisów wyborczych praktycznie pozbawia konserwatystów udziału w sprawowaniu władzy. Najbardziej jednak charakterystyczną cechą konserwatywnej idei silnego państwa było, jak zauważa W.T. Kulesza<sup>2</sup>, konsekwentne łączenie siły władzy z zasadą jej ograniczania. Władzę miał ograniczać przede wszystkim porządek prawny, porządek

---

1 W. Kosiakiewicz, *Idea konserwatywna*, Warszawa 1914, s. 73.

2 W.T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce w latach 1926–1935*, Wrocław 1985, s. 105–106.

moralny oraz przekonanie, że państwo nie jest jedyną wartością dla konserwatystów – innymi były na przykład tradycja, rodzina, własność. Wspomniane ograniczenia uzasadniają twierdzenie, że doktryna konserwatywna odrzucała ideę państwa omnipotentnego, totalnego, co wyrażało się w niechęci do rozwiązań faszystowskich.

Idea silnego państwa nie była jedynym składnikiem przedwojennej doktryny konserwatywnej<sup>3</sup>. Do podstawowych elementów tej doktryny należy zaliczyć ponadto: podkreślanie szczególnej roli religii w życiu społecznym i politycznym, poszanowanie tradycji jako elementu budującego ład społeczny, uznanie własności prywatnej jako prawa świętego i nienaruszalnego, a także założenie, że interesy całości społeczeństwa stoją ponad interesami jednostki<sup>4</sup>. Miejsce jednostki widzieli konserwatyści w zhierarchizowanej strukturze społeczeństwa i w związku z tym odrzucali oni ideę równości społecznej jako fikcję niezgodną z naturalnym porządkiem rzeczy. Tym należy tłumaczyć hasła solidaryzmu społecznego, obecne w programach polskich środowisk konserwatywnych. Odrzucenie zasady równości społecznej nie było wyrazem poglądu, że jednostka nie posiada praw i wolności, nie oznaczało także negacji postępu społecznego. Przeciwnie, konserwatyści dostrzegali konieczność ewolucyjnych zmian, opowiadali się za reformami w majestacie prawa – tak realizowanymi, by nie naruszały one ciągłości rozwoju życia społecznego.

Przedstawione powyżej elementy doktryny konserwatywnej można uznać za wspólne dla rozdrobnionych politycznie i terytorialnie środowisk polskich konserwatystów. Konserwatyzm jako nurt polityczny powstał na ziemiach polskich w XIX wieku w warunkach rozbiorów, w ramach zaborczych organizmów państwowych i w tym czasie wywierał pewien wpływ na politykę rządów państw zaborczych w sprawie polskiej. Widoczne to jest na przykładzie konserwatystów galicyjskich – tzw. stańczyków, podolaków i grupy „centrum”. W zaborze pruskim i rosyjskim wpływy polityczne konserwatystów były natomiast mniejsze. W odrodzonej Rzeczypospolitej konserwatywny ruch polityczny po pró-

---

3 Należy zauważyć, że polska myśl konserwatywna była ściśle związana z konserwatyzmem europejskim, wywodzącym się z poglądów E. Burke. Na uwagę zwraca zwłaszcza podobieństwo poglądów polskich polityków konserwatywnych do treści zawartych w pracy H. Cecilia, *Konserwatyzm*, Warszawa 1915.

4 W.T. Kulesza, op. cit., s. 102.

bach zjednoczenia podjętych w 1919 roku pozostawał nadal rozbity i wykazywał tendencje do dalszej dezintegracji<sup>5</sup>. Charakteryzował się on ponadto słabością struktur organizacyjnych, miał charakter elitarny (arystokratyczno–inteligentki), działał w sposób bardzo niesformalizowany. Koła zachowawcze przypominały często bardziej grupy towarzyskie niezobowiązująco dyskutujące o polityce i próbujące ją kameralnie realizować, niż stronnictwa polityczne o jasnym programie i wykształconej dyscyplinie partyjnej<sup>6</sup>. Słabość organizacyjna i brak silnego zaplecza politycznego zmuszały konserwatystów do poszukiwania sojuszników politycznych. Takim sojusznikiem dla konserwatystów z byłego zaboru pruskiego (Chrześcijańsko–Narodowe Stronnictwo Rolnicze powstałe w 1920 roku) oraz dla konserwatystów z terenów dawnego Królestwa Polskiego i wschodniej Galicji (m. in. Stronnictwo Chrześcijańsko – Narodowe) była endecja, przy czym od razu warto zauważyć, że efekty współpracy były niewielkie–konserwatyści odrzucali bowiem endecki populizm i nacjonalizm. Z kołami zachowawczymi związane były także niewielkie, ale prężnie działające organizacje monarchistyczne (Organizacja Monarchistyczna, Obóz Monarchistów Polskich, Stronnictwo Zachowawcze, Klub Zachowawczo–Monarchistyczny, Monarchistyczna Organizacja Wszechstanowa), ale ich wpływy polityczne były jeszcze mniejsze niż wymienionych wcześniej partii konserwatywnych.

Inną natomiast orientację reprezentowały koła konserwatystów zachodniogaliczyjskich (Stronnictwo Prawicy Narodowej) oraz konserwatystów z terenów byłego zaboru rosyjskiego, (tak zwane żubry kresowe), wśród których należy wymienić Stanisława Cat–Mackiewicza (redaktora ukazującego się od 1922 roku wileńskiego dziennika „Słowo”), Janusza Radziwiłła, Zdzisława Tarnowskiego (SPN), Kazimierza i Zdzisława Lubomirskich, Aleksandra Meysztowicza oraz Eustachego Sapiechę. Grupa ta związała się bowiem z obozem belwederskim jeszcze w czasach sprawowania urzędu Naczelnika Państwa przez Józefa Piłsudskiego, zaś najbardziej intensywna współpraca miała miejsce w latach 1926–30, to jest

---

5 W. Sienkiewicz, *Mały słownik historii Polski*, Warszawa 1991, s. 69.

6 W. Władyka w artykule *Konserwatyści w Drugiej Rzeczypospolitej*, (w:) *Życie polityczne w Polsce 1918–1939*, red. J. Żarnowski, Wrocław 1985, s. 199–200, przytacza rozmowę Stefana Stablewskiego, sekretarza Stronnictwa Zachowawczego z Adolfem Bnińskim, prezesem tegoż stronnictwa, w czasie której Bniński pytał Stablewskiego: „Jakie właściwie ma Pan poglądy polityczne?”

w czasach od przewrotu majowego do wyborów brzeskich. Początki współpracy Piłsudskiego z konserwatystami sięgają roku 1914, kiedy konserwatyści galicyjscy poparli Komendanta, ratując go od klęski politycznej<sup>7</sup>. Przez długi jednak czas utrzymywała się niechęć konserwatystów do Marszałka, związana z jego socjalistyczną przeszłością, czego wyrazem była między innymi próba prawicowego zamachu stanu na początku 1919 roku, podjęta przez pułkownika Mariana Żegotę – Januszajtisa i właśnie Eustachego Sapiechę. Dopiero przewrót majowy spowodował nawiązanie ścisłej współpracy z Piłsudskim. Nawiązując kontakty z Marszałkiem konserwatyści zamierzali zrealizować przynajmniej część swoich postulatów politycznych. Dążyli oni do zmiany konstytucji i w tym zakresie wzmocnienia władzy wykonawczej, osłabienia roli partii politycznych. Ważne miejsce w planach konserwatystów zajmował postulat ograniczenia zakresu reformy rolnej. Najważniejszą okolicznością była jednak możliwość czynnego udziału w polityce dzięki akcesowi do BBWR<sup>8</sup>. W ramach tego kontraktu politycznego Piłsudski wiążąc się z kołami zachowawczymi miał na uwadze osłabienie wpływów endecji, poparcie kleru i finansjery dla swojej polityki, a także wiązał nadzieje z potencjałem intelektualnym konserwatystów, niezbędnym w pracach nad nową konstytucją. Symbolicznym wyrazem aliansu Marszałka z siłami zachowawczymi była jego wizyta w radziwiłłowskim Nieświeżu we wrześniu 1926 roku, następujące po niej wprowadzenie dwóch ministrów konserwatywnych do sanacyjnego rządu oraz konferencja polityczna konserwatystów i sanatorów w Dzikowie u Z. Tarnowskiego w 1927 roku, w wyniku której konserwatyści zdecydowali się poprzeć Piłsudskiego w nadchodzących wyborach parlamentarnych. W efekcie tych działań konserwatyści zgłosili w ramach BBWR swoich kandydatów do parlamentu – 30 do Sejmu i 15 do Senatu<sup>9</sup>. Jednym z nich był książę Eustachy Kajetan Sapieha, wybrany posłem z okręgu łomżyńskiego.

W momencie wyboru na posła Eustachy Sapieha był już znanym politykiem, zaś jego związek z piłsudczykami mógł budzić zdziwienie w kontekście dotychczasowej biografii politycznej. Sapieha pochodził z

---

7 W.T. Kulesza, op. cit., s. 91.

8 A. Wierzbicki, Wspomnienia, t. 2, s. 1197: „gdy ziemiańskim ugrupowaniom konserwatyzmowi pięcioprzymiotnikowa ordynacja wyborcza zamykała dostęp do parlamentu, BBWR otwierał im drogę”.

9 K. Świtalski, *Diariusz 1919-1935*, Warszawa 1992, s. 335-336.

arystokratycznej rodziny litewsko – ruskiej, która na początku XVIII wieku uzyskała tytuł książęcy. Był osobą wszechstronnie wykształconą – w wieku 23 lat ukończył Politechnikę w Zurychu, uzyskując dyplom inżyniera leśnictwa. Po powrocie do kraju osiedlił się w odziedziczonym majątku Spusza i Jelna na Grodzieńszczyźnie<sup>10</sup>. Kariere polityczną rozpoczął Sapieha w 1916 roku, obejmując kierownictwo Rady Głównej Opiekuńczej. W 1917 roku planował dokonać w Warszawie antyniemieckiego zamachu stanu, w rezultacie którego miał zostać premierem niezależnego polskiego rządu. W tym czasie poznał Piłsudskiego, z którym łączyło go kresowe pochodzenie. Ocena roli Piłsudskiego jako Naczelnika Państwa musiała jednak być negatywna, skoro Sapieha stał na czele nieudanego *coup d’etat* w styczniu 1919 roku, który miał obalić rządy lewicy w odrodzonej Polsce. Mechanizm tego przewrotu nie jest jeszcze w pełni wyjaśniony<sup>11</sup>, część historyków przypisuje inspiratorską rolę Naczelnikowi Państwa. Faktem jest, że Sapieha nie został za swój udział w zamachu ukarany, a jedyną formą ekspiacji miała być służba frontowa w elitarnym oddziale jazdy rotmistrza W. Dąbrowskiego, do którego Sapieha trafił na czele wyposażonego przez siebie 30-osobowego szwadronu<sup>12</sup>. Służba ta nie trwała długo, gdyż już w połowie 1919 roku Sapieha został posłem polskim w Londynie, a następnie, w latach 1920–21 sprawował urząd ministra spraw zagranicznych w gabinetach W. Grabskiego i W. Witosa. Jako kierownik polskiej polityki zagranicznej był współtwórcą traktatu ryskiego, sojuszu Polski z Francją i Rumunią oraz odegrał ważną rolę w walce dyplomatycznej o przyłączenie Górnego Śląska do Polski. Te osiągnięcia pozwalają zaliczyć E. Sapię do grona najwybitniejszych ministrów spraw zagranicznych II Rzeczypospolitej. Odejście Sapię ze służby dyplomatycznej w maju 1921 roku wiązało się z oskarżeniami o niewłaściwe reprezentowanie stanowiska Polski w sprawie Górnego Śląska w kontekście wybuchu III powstania śląskiego. Po tych wydarzeniach Sapieha powrócił na Grodzieńszczyznę, nie wycofując się jednak z życia politycznego. Wspierał między innymi

---

10 Dane biograficzne pochodzą z życiorysu E. Sapię, autorstwa J. Pajewskiego, zamieszczonego w Polskim Słowniku Biograficznym, t. XXXIV, s. 598-602.

11 J. Jaruzelski, Stanisław Cat-Mackiewicz 1896-1966. Wilno, Londyn, Warszawa, Warszawa 1987, s. 40.

12 W oddziale tym służyli m.in. S. Cat-Mackiewicz, książę Włodzimierz Czetwertyński, a także Walerian Meysztowicz, późniejszy prałat w kurii rzymskiej.

„Słowo” wileńskie, a także był prezesem Organizacji Zachowawczej Pracy Państwowej i jako reprezentant kresowych kół konserwatywnych (tzw. żubry) uczestniczył w spotkaniach w Nieświeżu i Dzikowie. Wybrany posłem z listy BBWR<sup>13</sup>, został w Sejmie członkiem Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Konstytucyjnej. Sejm II kadencji miał bowiem, zgodnie z art. 125 ust. 3 konstytucji marcowej, prawo samodzielnej (a więc bez udziału Senatu) zmiany konstytucji, zaś rewizja konstytucji miała być w opinii sanacji podstawowym zadaniem tego parlamentu<sup>14</sup>.

W związku z pracami nad konstytucją Sapieha, wraz z innymi konserwatystami, wziął w lipcu 1928 roku udział w konferencji na temat reformy ustroju, podsumowującej wyniki tzw. ankiety przygotowawczej rozpisanej przez W. Sławka. Sapieha zaproponował wtedy wprowadzenie dożywotniego charakteru urzędu prezydenta oraz wprowadzenie zasady, że prezydent może desygnować swojego następcę<sup>15</sup>, razem z całą grupą konserwatywną opowiedział się za przyznaniem prezydentowi prawa weta zawieszającego w stosunku do ustaw parlamentu, za wzmocnieniem pozycji senatu oraz za ograniczeniem odpowiedzialności parlamentarnej rządu. Postulaty te pokrywały się w zasadzie z koncepcjami głównych polityków sanacyjnych. Równocześnie jednak konserwatyści stanowczo zażądali umieszczenia w konstytucji przepisów: o utworzeniu Rady Stanu badającej jakość projektów ustaw, o badaniu zgodności ustaw z konstytucją, o rozszerzeniu zakresu sądownictwa administracyjnego oraz o poszerzeniu kompetencji Trybunału Stanu. Propozycje te, zmierzające do realizacji zasady praworządności w państwie, nie mogły się spotkać z akceptacją piłsudczyków i nie znalazły się w projekcie zmiany konstytucji, wniesionym do Sejmu na początku 1929 roku przez klub BBWR<sup>16</sup>. Sapieha projekt ten jako wnioskodawca podpisał, miał wobec niego jednak krytyczne zdanie, a także nie wierzył w możliwość jego uchwalenia przez ówczesny sejm. Temu faktowi przypisać należy

- 
- 13 W. Władyka, op. cit., s. 198-199 przytacza dialog, jaki miał miejsce w kuluarach sejmowych pomiędzy ks. S. Czetwertyńskim, znanym działaczem endeckim, a Sapiehą: Sapieha: „A więc znowu jesteście kolegami?”, Czetwertyński: „A to jakim sposobem?”, Sapieha: „No, jesteśmy obaj w Sejmie”, Czetwertyński: „Tak, ale ja posłem, a Ty posłańcem.” Wydaje się, że dialog ten dobrze oddaje rolę konserwatystów w BBWR.
- 14 A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1991, s. 273.
- 15 W.T. Kulesza, op. cit., s. 109.
- 16 A. Ajnenkiel, op. cit., s. 274.

opracowanie przez E. Sapiehę własnego projektu konstytucji i ogłoszenie go drukiem, razem z obszernym komentarzem, w roku 1930. Praca ta<sup>17</sup> jest najpełniejszym wykładem poglądów ustrojowych autora i stanowi niewątpliwy wkład do rozwoju polskiej myśli konserwatywnej. Podkreślić należy, że Sapieha nie był wówczas autorem jedyne go projektu nowego ustroju państwa. Projekty takie tworzyli także inni politycy związani z obozem sanacyjnym<sup>18</sup>. Dokładne zbadanie tych koncepcji pozwoliłoby lepiej poznać problem genezy poszczególnych rozwiązań ustrojowych konstytucji kwietniowej.

Omawiana praca E. Sapiehy składa się z czterech części: z założeń ogólnych, w których autor omawia istniejące uwarunkowania ustroju Polski; następnie autor przedstawia swój, liczący 165 artykułów projekt konstytucji; w kolejnej części zawarte zostało obszerne uzasadnienie stworzonego projektu, zaś ostatni fragment pracy poświęcony jest krytycznej analizie innych projektów ustawy zasadniczej.

\*\*\*

Proponowaną przez siebie ustawę zasadniczą nazywa autor *konstytucją racji stanu*, przeciwstawiając ją konstytucji marcowej, która, według niego, miał być stworzoną dla narodu i państwa<sup>19</sup>, została stworzona dla zawodowych polityków partyjnych w celu zapewnienia im hegemonii w państwie. Pojęcie racji stanu łączy się u Sapiehy z suwerennością państwa i jego siłą wewnętrzną – państwo samo ustala swoje cele i kieruje się swoimi racjami<sup>20</sup>. Niedostatki polskiego życia publicznego objawiały się głównie w niedostrzeganiu racji stanu, gdyż interes państwa został podporządkowany interesom grup i koterii, konieczna zaś dla utrzymania się na scenie politycznej demagogia zmuszała polityków do poszukiwania taniej popularności, z oczywistą szkodą dla państwa. Sapieha zauważał tutaj pewną sprzeczność dotyczącą funkcjonowania

---

17 E. Sapieha, *Konstytucja racji stanu*, Warszawa 1930.

18 Por.: S. Bukowiecki, *Praca społeczna a państwo*, Warszawa 1928; S. Męcarski, *Zagadnienia zmiany ustroju*, Lwów 1929; W. L. Jaworski, *Projekt konstytucji*, Kraków 1928; T. Seidler, *Rozważania ustrojowe*, Warszawa 1929; W. Studnicki, *Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 1929.

19 Terminy „naród” i „państwo” są konsekwentnie pisane przez Sapiehę wielką literą, co miało podkreślić znaczenie tych pojęć dla autora.

20 Takie rozumienie racji stanu znajdujemy już u Bodina – zob. H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 1996, s. 92.

systemu parlamentarnego – mianowicie interes wyborców nie musi się pokrywać z interesem państwa, w związku z czym skoncentrowanie całej władzy w Sejmie uważał za największą wadę polskiego ustroju. Złe funkcjonowanie sejmu było według niego konsekwencją „nieszczęsną” pięcioprzymiotnikowej ordynacji wyborczej, która doprowadzała do zbytnej stratyfikacji parlamentu, co czyniło go niezdolnym do sprawnego działania<sup>21</sup>.

Przedstawiając taką diagnozę, oparł Sapieha swój projekt konstytucji na następujących założeniach. Odrzucił on dotychczasowe „szablony”, przez które rozumiał przede wszystkim zasadę trójpodziału władz. Nie znaczyło to jednak odejścia od „zdobyczy demokracji”, gdyż autor przeciwstawiał się zdecydowanie rządowi autokratycznemu, jako nie trwałą i przez to burzącą ciągłość rozwoju państwa polskiego. Kolejnym założeniem, na którym został oparty projekt konstytucji, było uwzględnienie niepowtarzalnej roli Józefa Piłsudskiego w państwie. Sapieha uważał, że nie można powtórzyć błędu konstytucji marcowej, która była tworzona przeciw Marszałkowi. Uważał ponadto, że w ówczesnej sytuacji tylko Piłsudski był w stanie doprowadzić do wejścia w życie nowej konstytucji, co łączyło się z przekonaniem Sapiehy, że jego konstytucja musi być narodowi **narzucona**, skoro nie ma widoków na jej uchwalenie. Jako kolejny czynnik determinujący specyficzny kształt ustrojowy państwa Sapieha wskazywał skład narodowościowy Rzeczypospolitej. Fakt, że ponad 30% społeczeństwa polskiego stanowiły wówczas mniejszości, nastawione w większości wrogo do państwowości polskiej, musiał być uwzględniony w konstruowaniu kształtu ustrojowego państwa<sup>22</sup>. Sapieha był więc zwolennikiem ograniczenia wpływu mniejszości na rządy, ale bez pozbawiania ich podstawowych praw obywatelskich.

Skoro tzw. partyjniactwo zostało uznane przez Sapiehę za jedną z najistotniejszych wad dotychczasowego ustroju, to jest zrozumiałe, że projekt konstytucji opiera się na koncepcji przeciwstawnej – wyeliminowania wpływu partii politycznych z działalności administracji. Autor był

---

21 E. Sapieha, op. cit., s. 7.

22 Ibid., s. 5: „Nawet w Anglii, z jej klasycznym dwupartyjnym systemem, rządy parlamentarne nie ostałyby się, gdyby w skład ciał reprezentacyjnych wchodziła jedna trzecia przedstawicieli negujących państwo”.



bowiem zwolennikiem apolityczności administracji<sup>23</sup>. Sapieha oparł także swój projekt na założeniu decentralizacji państwa i jak najszerzego udziału samorządu terytorialnego, zawodowego i gospodarczego w rządzeniu krajem, włącznie z wpływem na ustawodawstwo. Podstawową jednak koncepcją ustrojową Sapiehy jest odrzucenie zasady trójpodziału władz poprzez **rozproszkowanie** (określenie autora) funkcji Sejmu w ten sposób, że do Sejmu należałoby jedynie i wyłącznie władza ustawodawcza (ograniczona jedynie uprawnieniami samorządów i prawem weta przysługującym głowie państwa), zaś pozostałe kompetencje parlamentu zostałyby przekazane innym organom państwa. Sapieha uważał, że proponowane przez niego rozgraniczenie jest podstawą sprawnego funkcjonowania państwa.

\*\*\*

W świetle propozycji Sapiehy władza zwierzchnia w państwie miała należeć do Naczelnika Państwa, który poprzez rząd sprawuje pełnię władzy wykonawczej (art. 1). Autor świadomie odrzucił tu zasadę zwierzchnictwa narodu, gdyż według niego wszelkie teoretyczne rozważania na temat źródła władzy nie mają sensu i mogą jedynie stwarzać „pryncypialne zapory do porozumienia się na gruncie praktycznym”<sup>24</sup>. Stąd wynikała konkluzja autora, że władza pochodzi od tego, kto w danym momencie ma siłę ją sprawować. Warto zauważyć, że konstytucja kwietniowa także nie opierała się na zasadzie suwerenności narodu, natomiast zbliżony czasowo (1929 r.) projekt konstytucji złożony w Sejmie przez BBWR stwierdzał jeszcze, że źródłem władzy w państwie jest Naród<sup>25</sup>. Zwraca ponadto uwagę fakt zmiany przez Sapiechę nomenklatury najwyższego urzędu w państwie. Autor odrzucał tytuł „prezydent” jako nie osadzony w polskiej tradycji, w przeciwieństwie do zaproponowanego tytułu. Prawdopodobnie taka nazwa głowy państwa bardziej odpowiadała Sapieże również z tego powodu, że był on zwolennikiem monarchii jako najlepszej formy rządu, uwalniającej państwo od ciągłych wstrząsów politycznych. W ówczesnych warunkach autor nie wierzył jednak w możliwość uzyskania poparcia dla idei monarchii, uważał, że kwestia może być aktualna dopiero w wyniku głębokiego wstrząsu w

---

23 Ibid., s. 8.

24 Ibid., s. 63.

25 A. Ajnenkiel, op. cit., s. 274.

społeczeństwie<sup>26</sup>. Projekt zakładał, że pierwszym Naczelnikiem Państwa będzie Józef Piłsudski (art. 159), który przyznane mu przez konstytucję uprawnienia wykorzysta w taki sposób, by zapewnić dalszą ciągłość władzy. Rola pierwszego Naczelnika Państwa miała być znacznie większa niż każdego następnego, gdyż to do niego należało zapoczątkowanie działalności nowych organów ustrojowych<sup>27</sup>. Naczelnik Państwa miał być wybierany przez naród na okres 10 lat (z możliwością reelekcji) spośród dwóch kandydatów – jednego wyznaczonego przez Naczelnika Państwa, a drugiego przez Zgromadzenie Narodowe (art. 5). Sapieha zakładał przeprowadzenie powszechnych, bezpośrednich wyborów głowy państwa także w sytuacji, gdy zostałby zgłoszony tylko jeden kandydat. Zaproponowane przez autora rozwiązanie było identyczne z projektem BBWR, który przewidywał jednak 7-letnią kadencję<sup>28</sup>. Przedstawiony sposób wyboru głowy państwa uważał Sapieha za lepszy w polskich warunkach od amerykańskiego, gdyż przyjęcie wzorów USA oznaczałoby w Polsce istnienie trzech poważnych kandydatów (prawica, lewica, mniejszości), a w takim wypadku wyłoniony prezydent byłby efektem kompromisu, nie miałby więc dostatecznego autorytetu potrzebnego do sprawowania funkcji głowy państwa<sup>29</sup>. Naczelnik Państwa miał być nieodpowiedzialny ani politycznie, ani konstytucyjnie (art. 20), a jedyny przewidziany przez Sapiechę wypadek złożenia Naczelnika Państwa z urzędu dotyczył choroby umysłowej (art. 9). Do tak powoływanego Naczelnika należałaby pełnia władzy wykonawczej (poprzez rząd, który byłby politycznie przed nim odpowiedzialny – art. 30). Naczelnik Państwa miałby również posiadać pełnię uprawnień kreacyjnych – on mianowałby i odwoływał Prezesa Rady Ministrów i całą Radę Ministrów, Naczelnego Wodza, Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych oraz w zasadzie wszystkich urzędników państwowych. Nieodpowiedzialność Naczelnika Państwa powodowała przyjęcie zasady kontrasygnaty aktów Naczelnika przez Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra (art. 24), z czego wszakże zostały wyłączone prerogatywy (art. 13). W powyż-

---

26 E. Sapieha, op. cit., s. 66.

27 Autor stwierdzał: „Jeżeli bym się mylił co do bezstronności i patriotyzmu pierwszego Naczelnika Państwa, to projekt mój jest szalony”, Ibid., s. 129.

28 Projekt zmiany konstytucji, zgłoszony do łaski marszałkowskiej w dniu 2 lutego r.b. przez Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem, „Przełom” 1929, nr 5-6, s. 8-13 (910-915).

29 A. Sapieha, op. cit., s. 67.

szych rozwiązaniach zwraca uwagę podobieństwo do późniejszych przepisów konstytucji kwietniowej. Omawiane kompetencje Naczelnika Państwa ulegałyby zawieszeniu, gdyby Zgromadzenie Narodowe w sytuacji nadzwyczajnej przejęło suwerenną władzę w państwie i przekazało ją mianowanemu przez siebie dyktatorowi (art. 102).

Władza ustawodawcza w świetle omawianego projektu konstytucji została przekazana jednoizbowemu Sejmowi, składającemu się z 300 posłów wybieranych na podstawie pięcioprzymiotnikowej ordynacji wyborczej (art. 41). Czynne prawo wyborcze miał posiadać każdy obywatel polski, bez różnicy płci, który ukończył 25 lat, zaś bierne prawo wyborcze uzyskiwało się po ukończeniu 30 roku życia (art. 43). Sapieha uznał, że dotychczasowa liczba 444 posłów jest zbyt duża, chociaż nie uznawał tej sprawy za najistotniejszą<sup>30</sup>. Nie zaproponował także zmiany ordynacji wyborczej, uważając słusznie, że ograniczyłyby to prawa przede wszystkim mniejszości narodowych i pogłębiłyby ich niechęć do państwa polskiego. Pragnąc jednak zabezpieczyć interesy państwa przed negatywnym wpływem mniejszości oraz przed błędnymi decyzjami Sejmu, wynikającymi z jego „złego” składu, Sapieha przewidział następujące rozwiązania. Po pierwsze, wyposażył Naczelnika Państwa w prawo weta zawieszającego w stosunku do ustaw Sejmu. Po drugie, autor zaproponował utworzenie Wielkiej Rady Państwa, złożonej z radców stanu w liczbie od 90 do 150 wybranych przez organy samorządu terytorialnego oraz mianowanych przez Naczelnika Państwa, której zadaniem miał być udział w ustawodawstwie oparty na ocenie projektu ustawy pod względem zgodności z obowiązującym prawem. Częściowo profesjonalnie prawniczy skład Rady zapewniać miał wysoką jakość stanowionego prawa, co miało także wynikać z powołania Komisji Kodyfikacyjnej Wielkiej Rady Państwa, odpowiedzialnej za reformę prawa. Wreszcie, spośród całej materii ustawodawczej wyodrębnił Sapieha tzw. ustawy konstytucyjne, które miały być uchwalane w specjalnym trybie. Ustawy te obejmowałyby między innymi zmianę konstytucji, zakresu autonomii Śląska, ustrój samorządu oraz prawa obywatelskie. W wypadku tych ustaw podlegałyby one, po uchwaleniu ich przez Sejm, zatwierdzeniu przez Zgromadzenie Narodowe, czyli wspólne posiedzenie Sejmu, Senatu oraz Wielkiej Rady Państwa. Ponieważ Senat oraz Wielka Rada Pa-

---

30 Ibid., s. 88.

ństwa miały nie pochodzić z bezpośrednich wyborów, powinno to było zabezpieczać państwo przed błędnymi decyzjami parlamentu<sup>31</sup>. Sapieha w swoim projekcie rozszerzył krąg podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej także na Senat i Wielką Radę Państwa, ale zgodnie z zasadą rozdziału władz nie przyznawał jej Naczelnikowi Państwa. Ten jednak, posiadając wspomniane wcześniej prawo weta, miał także prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy skonstruowanych identycznie jak w noweli sierpniowej. Autor nie był jednak entuzjastą tego rozwiązania, uważając nadużywanie tej drogi stanowienia prawa za rzecz szkodliwą<sup>32</sup>.

Senat w świetle projektu Sapiehy miał być organem elitarnym, powoływanym przez Naczelnika Państwa (25 senatorów), zaś pozostałych 75 miało być wybieranych przez organy uchwałodawcze samorządu wojewódzkiego, przy czym godność senatorska miała być dożywotnia. Takie rozwiązanie uniezależniłoby senatorów od zgubnego wpływu partii politycznych i byłoby, według Sapiehy, mniejszym złem niż niebezpieczeństwo przekształcenia się Izby w radę starców<sup>33</sup>. Podstawowa kompetencja Senatu obejmowałaby najszerzej pojętą kontrolę rządu, włącznie z prawem uchwalania wotum nieufności. Uchwała taka nie powodowałaby automatycznie konieczności ustąpienia rządu, gdyż ostateczna decyzja w tej materii została zastrzeżona Naczelnikowi Państwa (art. 29).

Z opisu składu i kompetencji centralnych organów państwowych widać, jak wielką rolę w państwie przypisywał Sapieha samorządowi terytorialnemu. „Wierzę w wychowawcze właściwości samorządu terytorialnego i przekonany jestem, że polityczne rywalizacje w tych ostatnich nie będą odgrywały bardzo wielkiej roli”<sup>34</sup>. Wiara w samorząd wynikała właśnie z przeświadczenia o apolitycznym charakterze korporacji lokalnych i dlatego samorząd miał uczestniczyć w powoływaniu części członków Wielkiej Rady Państwa i Senatu, będąc swoistego rodzaju szkołą życia publicznego. Autor przewidywał utworzenie samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego państwa, ale

---

31 Ibid., s. 100.

32 Ibid., s. 102

33 Ibid., s. 106.

34 Ibid., s. 107.

tylko samorząd gminny miał być wyłaniany drogą bezpośrednich wyborów<sup>35</sup>, natomiast w składzie organów samorządu powiatowego i wojewódzkiego, wybieranych drogą pośrednią przez samorządy niższego stopnia, mieli się znaleźć wryliści. Tak skonstruowany samorząd zostałby wyposażony w bardzo szerokie kompetencje, włącznie ze stanowieniem ustaw wojewódzkich. Administracja rządowa miałaby wpływ na prace samorządu poprzez realizację zasady zespolenia, polegającego na postawieniu na czele organów wykonawczych samorządu przedstawicieli administracji rządowej na danym terenie.

W strukturze organów państwowych przewidział Sapieha powołanie dotychczas nieznanego organu o nazwie Trybunatu, z Wielkim Trybunem na czele oraz Trybunów Wojewódzkich. Zadaniem tego organu miała być ochrona obywateli wobec władz państwowych w sprawach o nadużycie prawa i przekroczenie ustaw (art. 123), w tym reprezentacja obywateli przed sądami w tego typu sprawach. Istota urzędu ukazuje ścisły jego związek z sądownictwem administracyjnym, gdzie tego typu sprawy musiały się najczęściej pojawiać, w związku z czym Trybun Wojewódzki miał spełniać rolę rzecznika interesu obywateli przy tych sądach. Trybunowi przysługiwałoby także prawo występowania z wnioskiem do Sądu Najwyższego o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją, a także prawo pociągania członków rządu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (art. 126).

Przepisy projektu konstytucji dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości w dużej części są powtórzeniem rozwiązań proponowanych przez konstytucję marcową. Zwraca jednak uwagę wspomniany wcześniej fakt przyznania Sądowi Najwyższemu prawa badania zgodności ustaw z konstytucją (art. 113 - wzorem Stanów Zjednoczonych) oraz postulat utworzenia sądów przysięgłych (art. 111). Wielkie znaczenie przypisywał także Sapieha rozbudowie sądownictwa administracyjnego, proponował on bowiem utworzenie trójinstancyjnej struktury sądów administracyjnych, zamiast dotychczas działającego jednoinstancyjnego Najwyższego Trybunału Administracyjnego. W zakresie kompetencji

---

35 „O ile uważam za nonsens, ażeby włościanin, dziś jeszcze często analfabeta, znający co najwyżej z krótkich pobytów swoje miasto powiatowe, a którego światopogląd nie przechodzi granic jego gminy, ewentualnie miasteczka targowego, decydował o najważniejszych sprawach państwowych (...), o tyle uważam za konieczne, ażeby każdy polski chłop brał żywy i decydujący udział we wszystkich sprawach, tyjących się jego wsi i gminy. Jestem zatem za bardzo demokratyczną ordynacją wyborczą do rad gminnych”, *Ibid.*, s. 82.

tego sądownictwa autor proponował rozszerzenie właściwości o orzekanie także o celowości decyzji administracyjnych oraz kontrolę decyzji opartych o tak zwane swobodne uznanie władzy.

Prawa i obowiązki obywatelskie są ujęte w projekcie Sapiehy w sposób zbliżony do rozwiązań konstytucji marcowej, niektóre zaś przepisy wówczas obowiązującej konstytucji zostały wręcz przez autora powtórzone<sup>36</sup>. Zwraca jednak uwagę rozszerzenie ochrony własności prywatnej oraz przyjęcie w związku z tym zasady, że podstawowe rozwiązania prawa podatkowego wymagają ustawy konstytucyjnej, a więc mają być dokonywane w specjalnym trybie (art. 141).

\*\*\*

Zaproponowany przez Eustachego Sapięhę ustrój państwa polskiego zawarty w omawianym projekcie konstytucji należy ocenić jako oryginalny wkład autora w rozwój myśli politycznej polskich konserwatystów. Nie znaczy to oczywiście, że Sapięha nie korzystał z wzorów innych państw oraz z dorobku światowego konstytucjonalizmu. W projekcie daje się zauważyć niechęć do doskonale autorowi znanych rozwiązań angielskich, które, według Sapięhy, nie odpowiadały polskiej rzeczywistości. Kompetencje i pozycja głowy państwa wyraźnie nawiązują do XIX – wiecznej idei konstytucjonalizmu limitowanego oraz do cezaryzmu napoleońskiego<sup>37</sup>. Również koncepcja Wielkiej Rady Państwa wywodzi się z napoleońskiej Francji, zaś pomysły Sapięhy dotyczące kompetencji ustawodawczych i kodyfikacyjnych Wielkiej Rady Państwa nawiązują do propozycji W.L. Jaworskiego<sup>38</sup>, podobnie jak rozwiązania dotyczące pozycji sądownictwa administracyjnego, co zresztą autor sam przyznaje<sup>39</sup>. Część propozycji Sapięhy oparta jest na projekcie rewizji konstytucji zgłoszonym przez BBWR i w tym zakresie rozwiązania autora trudno określić nowatorskimi. Inaczej także rozumie się dzisiaj polską rację stanu – zamiast pojęcia „silnego państwa” częściej używa się terminu „sprawne państwo”, co ma podkreślać większą rolę jednostki w państwie.

---

36 Np. art. 140 projektu, odpowiadający treści słynnego art. 99 konstytucji marcowej.

37 K. Kawalec, *Wizje ustroju państwa w polskiej myśli politycznej lat 1918-1939. Ze studiów nad dziejami polskiej myśli politycznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Nr 1797, Historia CXXII, Wrocław 1995, s. 90.

38 Zob. W.L. Jaworski, op. cit., s. 120.

39 E. Sapięha, op. cit., s. 119.

W tym kontekście propozycje ustrojowe E. Sapiehy dotyczące powołania Trybunatu, rozszerzenia roli samorządu terytorialnego, reformy sądownictwa powszechnego i administracyjnego, sądowej kontroli zgodności ustaw z konstytucją, a także poszerzenia zakresu praw obywatelskich zasługują na wysoką ocenę, szczególnie gdy ma się na uwadze okoliczności i moment historyczny, w którym projekt powstał. Po 1930 roku wpływy konserwatystów w obozie sanacyjnym zmalały, Sapieha zaś przestał być posłem i tylko prywatnie spotykał się z Piłsudskim na poufnych konferencjach dotyczących polityki zagranicznej. Po Eustachym Sapieżu pozostały przede wszystkim jego dokonania w zakresie polityki zagranicznej, a także omawiany projekt konstytucji polskiej racji stanu.