

PAWEŁ MAGIERA, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie
ORCID: 0000-0002-6476-3635
paulus.magiera@gmail.com

STANOWISKO KLUBU PRACY KONSTYTUCYJNEJ WOBEK PRZEPISÓW WYZNANIOWYCH SEJMOWEGO PROJEKTU KONSTYTUCJI W LATACH 1919-1921

STRESZCZENIE: Artykuł przedstawia udział konserwatywnego Klubu Pracy Konstytucyjnej w debatach Sejmu Ustawodawczego nad przepisami wyznaniowymi sejmowego projektu konstytucji w latach 1919-1921. Stałym mówcą klubu w tych sprawach był Alfred Halban, który przedstawiał konserwatywną wizję stosunków Kościoła katolickiego i państwa, dbając o zachowanie autonomii Kościoła w pełnieniu jego duchowej misji. Jednocześnie popierał koncepcję zawarcia konkordatu ze Stolicą Apostolską, traktując tę umowę jako oczywistą konsekwencję struktury organizacyjnej Kościoła katolickiego. Udział KPK w sejmowej debacie nie wywarł decydującego wpływu na kształt przepisów wyznaniowych konstytucji. Niemniej jednak miał on pozytywny wymiar, gdyż A. Halban był jednym z głównych rzeczników prowadzenia ściśle merytorycznej dyskusji nad sprawami wyznaniowymi i nieulegania w tej kwestii emocjom.

SŁOWA KLUCZOWE: Klub Pracy Konstytucyjnej, konserwatyzm, konstytucja, prawo wyznaniowe, Sejm Ustawodawczy.

THE ATTITUDE OF THE CONSTITUTIONAL WORK CLUB TOWARDS THE DENOMINATIONAL REGULATIONS OF THE PARLIAMENTARY PROJECT OF CONSTITUTION DURING THE YEARS 1919-1921

ABSTRACT: The paper is about the participation of the Constitutional Work Club (CWC) in the debates of the Legislative Sejm over denominational regulations of the parliamentary project of Constitution in years 1919-1921. The role of the main speaker of this parliamentary club on those topics was monopolized by Alfred Halban. He presented a conservative vision of the relations between the Catholic Church and the state, especially he wanted to preserve the ecclesiastical autonomy in its spiritual mission. Simultaneously, he supported the idea of signing the concordat between Poland and the Holy See, because he considered this type of the agreement as a natural consequence of the organizational structure of the Catholic Church. The participation of CWC in the parliamentary debate did not affect the shape of denominational regulations in the Constitution. Nevertheless, this activity had a positive impact because A. Halban was a significant proponent of substantive and meticulous parliamentary discussion on the denominational issues.

KEYWORDS: the Constitutional Work Club, conservatism, constitution, denominational law, the Legislative Sejm.

Translated by Paweł Magiera

Wprowadzenie

Działający w latach 1919-1922 Sejm Ustawodawczy był pierwszym parlamentem wyłonionym po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Był to zarazem sejm konstytucyjny, powołany do opracowania i uchwalenia ustawy zasadniczej. Nowa konstytucja powstawała w warunkach wojennego triumfu państw demokratycznych oraz narastania rewolucyjnych nastrojów w Europie, w atmosferze upadku wielu monarchii, na czele z domami panującymi przegranych w Wielkiej Wojnie państw centralnych. Również w Polsce silnie przed 1914 r. środowiska konserwatywne straciły mocno na znaczeniu, a odradzające się państwo przybrało formę republiki. Wybory do Sejmu Ustawodawczego z 1919 r. przyniosły zupełną klęskę polskim konserwatystom i zostały zdominowane przez endecję, ludowców oraz ugrupowania lewicowe. Jedyną reprezentacją parlamentarną środowisk konserwatywnych był niewielki, kilkunastoosobowy Klub Pracy Konstytucyjnej (KPK), złożony głównie z polityków z Galicji Wschodniej. Weszli oni do parlamentu w drodze kooptacji, jako byli posłowie austriackiej Rady Państwa i reprezentanci terenów, na których nie udało się przeprowadzić wyborów. Dysponujący doświadczeniem w sferze politycznej działacze KPK wzięli czynny udział w pracach Sejmu Ustawodawczego, w tym w debatach nad sprawą konstytucji. Ich zainteresowania tą kwestią dowodziła wprost przyjęta oficjalnie nazwa klubu. Szczególnie ciekawym zagadnieniem ustrojowym dla członków KPK był kształt przepisów wyznaniowych przyszłej konstytucji. Dotykał on bowiem zasadniczych dla światopoglądu konserwatywnego kwestii z zakresu relacji między Kościołem i państwem oraz roli religii w życiu publicznym.

W literaturze przedmiotu brakuje opracowań omawiających kompleksowo postawę KPK w trakcie prac konstytucyjnych Sejmu Ustawodawczego, również w odniesieniu do przepisów wyznaniowych ustawy zasadniczej. Pojedyncze, choć bardzo rozproszone informacje na ten temat odnaleźć można w fundamentalnej publikacji Stanisława Krukowskiego, traktującej szeroko o pracach nad Konstytucją marcową i o debacie sejmowej nad zagadnieniami konstytucyjnymi¹. Ponadto poglądy tego klubu na kwestię zawarcia konkordatu były wzmiankowane

¹ S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.

w artykule opisującym pierwszą dyskusję parlamentarną nad konkordatem toczącą się jeszcze w Sejmie Ustawodawczym². Ważną dla zrozumienia poruszanej problematyki ewolucję kształtu przepisów wyznaniowych, które znalazły się w Konstytucji marcowej przedstawiał m.in. kilkakrotnie S. Krukowski³, ale też Marian Kallas⁴ czy Marcin Łysko⁵. W tym przedmiocie nadal dużą wartość poznawczą zachowują także studia pochodzące jeszcze z okresu międzywojennego, głównie autorstwa Jakuba Sawickiego⁶ i Wacława Komarnickiego⁷. O samym KPK, jako parlamentarnej reprezentacji konserwatystów w konstytuancie oraz o jego roli politycznej pisał przede wszystkim Szymon Rudnicki⁸. Informacje o obliczu i składzie tego klubu sejmowego znaleźć można także w pochodzących z epoki podręcznikach wyborczych oraz broszurach opisujących formacje polityczne⁹. Cennym uzupełnieniem wiedzy na podjęty temat są również opracowania dostarczające wiadomości o samym Sejmie Ustawodawczym¹⁰.

² P. Magiera, *Spór o zawarcie konkordatu ze Stolicą Apostolską w debacie konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego z lat 1919-1921*, „Folia Historica Cracoviensia” 2018, t. 24, z. 2.

³ Obok wspomnianej już pracy tego autora zob. też S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990.

⁴ M. Kallas, *Zagadnienia wyznaniowe w projektach polskich konstytucji z lat 1917-1921*, [w:] *Świat, Europa, mała ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, red. M. Małeccki, Bielsko-Biała 2009.

⁵ M. Łysko, *Przepisy wyznaniowe Konstytucji Marcowej*, [w:] *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jarmóz, Białystok 2010.

⁶ J. Sawicki, *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937.

⁷ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008 [reprint Warszawa 1922].

⁸ Sz. Rudnicki, *Działalność polityczna polskich konserwatystów 1918-1926*, Wrocław 1981.

⁹ T. Rzepecki, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 1919 roku*, Poznań 1920; J. Bęlickowski, *Stronnictwa, Partje, Unje, Federacje, Kluby polityczne na ziemiach polskich i ich programy w r. 1921*, Warszawa-Lwów 1921; J. Szreniawa, *Polskie stronnictwa polityczne*, Warszawa 1921. Ciekawą, choć najbardziej spośród wymienionych zaangażowaną politycznie, była też broszura: K. Lutowska, *Stronictwa w Kraju i w Sejmie*, Warszawa 1921.

¹⁰ Warto tu wymienić m.in. P.A. Tusiniński, *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1919-1922*, Warszawa 2019; S. Krukowski, *Sejm Ustawodawczy 1919-1922. Uwagi o składzie i działalności*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1986, t. 38, z. 1;

Celem niniejszego artykułu jest całościowe omówienie poglądów działaczy KPK, wyrażonych w trakcie debaty konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego z lat 1919-1921, na kształt przepisów wyznaniowych zawartych w projekcie konstytucji opracowanym przez sejmową Komisję Konstytucyjną i stanowiącym podstawę zasadniczych prac ustrojowych. Dla przedstawienia wskazanego tematu dokonano podziału treści wedle kryterium rzeczowego, zachowując w obrębie poszczególnych części zasadniczy porządek chronologiczny, odpowiadający rytmowi prac konstytucyjnych Sejmu Ustawodawczego. Po krótkim wprowadzeniu omówiono zwięźle dzieje samego KPK i nakreślono jego pozycję w obrębie konstytuanty. Następnie przedstawiono wizję członków tej formacji na temat ogólnego ukształtowania stosunków Kościoła i państwa na gruncie przyszłej konstytucji. W kolejnym punkcie ukazano poglądy działaczy KPK na kwestię umieszczenia w konstytucji zapowiedzi prawnego uregulowania szczegółowych stosunków Kościoła i państwa w drodze konkordatu. Całość artykułu zwieńczono krótkim podsumowaniem. Przy opracowaniu tematu opierano się głównie na analizie źródeł parlamentarnych w postaci druków oraz sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Sejmu Ustawodawczego¹¹, korzystano także z literatury przedmiotu zestawionej powyżej oraz z innych, ogólnych opracowań dotyczących parlamentaryzmu i konstytucjonalizmu II Rzeczypospolitej, jak również dziejów Kościoła katolickiego w Polsce w okresie międzywojennym.

Klub Pracy Konstytucyjnej i jego miejsce w Sejmie Ustawodawczym

Klub Pracy Konstytucyjnej ukonstytuował się przed otwarciem Sejmu Ustawodawczego i należał do grona pierwszych 10 klubów parlamentarnych, działających od samego początku w obrębie konstytuanty (uroczysta inauguracja odbyła się 10 lutego 1919 r.). Zrzeszał on pierwotnie 17 członków, wśród których dominowali politycy wywodzący się

A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975; Tenże, *Historia sejmu polskiego*, t. 2, cz. 2: *II Rzeczypospolita*, Warszawa 1989; A. Próchnik, *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1983.

¹¹ Wykorzystano wspomniane źródła parlamentarne w ich wersji dostępnej online w bazach internetowych Biblioteki Sejmowej, pod wskazanym adresem: https://bs.sejm.gov.pl/F?func=file&file_name=find-nowe-2rp-sejm&local_base=ars01 [dostęp: 5.10.2020].

z Galicji Wschodniej włączeni w skład konstytuanty nie w drodze wyborczej, a wskutek kooptacji. Aż 14 członków KPK z tego obszaru uzyskało bowiem legitymacje poselskie z racji posiadania ważnych jeszcze do niedawna mandatów do byłej Izby Posłów austriackiej Rady Państwa (w dwóch przypadkach konieczne było przeprowadzenie wyborów uzupełniających wedle zasad austriackiej ordynacji wyborczej z 1907 r., gdyż dotychczasowi posłowie z obu okręgów zmarli przed otwarciem konstytuanty). Zgodnie z postanowieniami ustawy wyborczej do Sejmu Ustawodawczego zostali oni uznani za reprezentację parlamentarną tej części Galicji, w której przeprowadzenie wyborów okazało się niemożliwe z uwagi na toczącą się wojnę polsko-ukraińską. Ponadto w składzie KPK znalazł się otwierający obrady sejmu marszałek senior, Ferdynand Radziwiłł, włączony w skład izby na podobnych zasadach, lecz jako były poseł do niemieckiego parlamentu (Reichstagu) z obszaru Wielkopolski. Zaledwie dwóch posłów KPK uzyskało mandat w drodze rozpisanych planowo wyborów z 26 stycznia 1919 r. Jednym z nich był sam prezes tego klubu, a zarazem urzędujący prezydent Krakowa – Jan Kanty Federowicz, zaś drugim ziemianin Stanisław Chaniewski¹².

Pod względem politycznym skład KPK był zdominowany przez konserwatystów. Największą grupę stanowili w nim przedstawiciele środowiska krakowskich Stańczyków i przez większość okresu prac konstytuanty był on traktowany właśnie jako reprezentacja parlamentarna Stronnictwa Prawicy Narodowej (na krótko występowało ono zresztą pod nazwą: Stronnictwo Pracy Konstytucyjnej), choć kilkakrotnie partia ta oficjalnie dystansowała się od niego¹³. Obok Stańczyków w KPK znaleźli się reprezentanci Podolaków¹⁴, a więc innej grupy konserwatywnej wywodzącej się z Małopolski Wschodniej. Grono członków

¹² S. Krukowski, *Sejm Ustawodawczy...*, s. 97-100; Sz. Rudnicki, *dz. cyt.*, s. 61-62; A. Ajnenkiel, *Historia sejmu...*, s. 17, 21; T. Rzepecki, *dz. cyt.*, s. 213, 263, 288; Nienumerowany druk Sejmu Ustawodawczego [dalej: SU], *Zestawienie Posłów do Sejmu według przynależności partyjnej* [stan na 12 IV 1919 r.], s. 4.

¹³ Sz. Rudnicki, *dz. cyt.*, s. 61-62, 98-99, 103-104; J. Holzer, *Mozaika polityczna Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1974, s. 145, 153; M. Jaskólski, *Kaduceus polski. Myśl polityczna konserwatystów krakowskich 1866-1934*, Kraków 2014, s. 183-184.

¹⁴ Byli to bardzo aktywni w ramach struktur KPK posłowie Dawid Abrahamowicz oraz hrabia Jerzy Baworowski. Zob. A. Górski, *Podolacy. Obóz polityczny i jego liderzy*, Warszawa 2013, s. 86, 98.

klubu uzupełniała grupa tzw. demokratów „bezpzymiotnikowych”¹⁵, umiarkowanych działaczy galicyjskich cieszących się pewnym znaczeniem w okresie przed wybuchem I wojny światowej, a także zasymilowani politycy pochodzenia żydowskiego. Generalnie rzecz ujmując KPK zrzeszał przedstawicieli tych kręgów konserwatywnych i demokratycznych, które po 1918 r. utraciły większość swoich dawnych wpływów. Schodziły one już gwałtownie z krajowej sceny politycznej i w nowych warunkach niepodległej Rzeczypospolitej traciły jakiegokolwiek szanse na uzyskanie mandatów parlamentarnych w drodze wyborczej¹⁶.

Członkowie KPK należeli zdecydowanie do grona najlepiej wykształconych posłów Sejmu Ustawodawczego. Wielu z nich posiadało tytuły naukowe, byli wśród nich wykładowcy akademicki oraz renomowani prawnicy. W klubie zasiadali też licznie przedstawiciele warstwy ziemiańskiej, a w jego składzie znalazło się również kilku bogatych przemysłowców. KPK zrzeszał zatem osoby należące do elity społecznej i gospodarczej tego okresu. Zdecydowana większość posłów klubu była narodowości polskiej, choć w jego obrębie zasiadało też kilka osób pochodzenia żydowskiego, silnie jednak zasymilowanych z polskim środowiskiem oraz posiadających w nim ustaloną pozycję społeczną oraz zawodową¹⁷.

Wyjątkową cechą KPK na tle pozostałych klubów parlamentarnych Sejmu Ustawodawczego była niespotykana trwałość i niezmiennosc składu osobowego. Podczas gdy pozostałe kluby, wyłonione w drodze demokratycznych wyborów, były bardzo labilne ulegając ciągłym rozłacom i przekształceniom, to KPK niemal przez cały okres pracy konstytuancyjnej miał stabilną strukturę wewnętrzną. Wynikało to z faktu, że w przeciwieństwie do pozostałych formacji politycznych członkowie KPK reprezentowali niepopularne już kierunki ideowe, nie pochodzili też z wyborów i mieli pełną świadomość nikłych szans na swoją reelekcję. W związku z tym wewnątrz klubu nie dochodziło do

¹⁵ O tym środowisku politycznym zob. szerzej: M. Janowski, *Inteligencja wobec wyzwania nowoczesności. Dylematy ideowe polskiej demokracji liberalnej w Galicji w latach 1889-1914*, Warszawa 1996.

¹⁶ Sz. Rudnicki, *dz. cyt.*, s. 61-62; J. Bełcikowski, *dz. cyt.*, s. 11, 13, 29; A. Ajnenkiel, *Historia sejmu...*, s. 25.

¹⁷ P.A. Tusiński, *dz. cyt.*, s. 191; Sz. Rudnicki, *dz. cyt.*, s. 61-62; B. Gałka, *Ziemianie w parlamencie II Rzeczypospolitej*, Toruń 2002, s. 23-24.

większych konfliktów ideologicznych oraz sporów ambicjonalnych, które ciągle rozrywały silniejsze ugrupowania parlamentarne. W trakcie prac Sejmu Ustawodawczego liczba posłów KPK stale oscylowała wokół 15-18 członków, a kosmetyczne zmiany w obrębie jego składu wynikały raczej z przyczyn losowych (jak śmierć czy wygaśnięcie mandatu), a nie *stricte* politycznych¹⁸.

Mimo stosunkowo nielicznego składu KPK odgrywał w konstytuancie ważną rolę sejmowego mediatora. Jego działacze posiadali duże, wyjątkowe na tle pozostałych stronnictw, doświadczenie parlamentarne wyniesione z czasów austriackich. Dzięki temu doskonale odnajdywali się w kuluarach sejmowych i wielokrotnie ułatwiali wypracowanie politycznego kompromisu wewnątrz izby, ważnego zwłaszcza w obliczu ciągłych trudności związanych z wyłonieniem stabilnej większości. Klub ten prowadził bardzo elastyczną politykę, a jego rola rosła przede wszystkim podczas przesileń rządowych. W niektórych kwestiach bieżących KPK popierał działalność polityczną Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego, szeroko współdziałając też z ugrupowaniami centrowymi, a nawet lewicowymi. W innych zaś sytuacjach, szczególnie dotyczących zagadnień światopoglądowych oraz społeczno-gospodarczych, wspierał w konkretnych głosowaniach inicjatywy sejmowej prawicy. Taka taktyka polityczna powodowała, że KPK, mimo reprezentowania głównie nurtów konserwatywnych, zaliczany był najczęściej w Sejmie Ustawodawczym do grona stronnictw centrowych¹⁹.

Rolę tego klubu w konstytuancie trafnie scharakteryzował wybitny znawca ówczesnych sejmowych kuluarów, żydowski dziennikarz Bernard Singer. W jednym ze swych tekstów pisał: „«Kapecy» (tak ich nazywano) stali się guwernantkami stronnictw chłopskich, pośrednikami między rozmaitymi grupami [...], kapecy uczyli chłopów Witosa i prawie cały sejm gestów parlamentarnych. Byli mistrzami ceremonii przy po-

¹⁸ A. Ajnenkiel, *Historia sejmu...*, s. 25; Tenże, *Parlamentaryzm...*, s. 137; A. Próchnik, *dz. cyt.*, s. 49, 51, 53; Sz. Rudnicki, *dz. cyt.*, s. 62; S. Krukowski, *Sejm Ustawodawczy...*, s. 97-98; P.A. Tusiński, *dz. cyt.*, s. 120; T. Rzepecki, *dz. cyt.*, s. 288; druk SU nr 1551, s. 36.

¹⁹ Sz. Rudnicki, *dz. cyt.*, s. 61-62, 84-86, 96-99, 103-104, 113-115, 118-124, 132-133, 139-143; A. Ajnenkiel, *Historia sejmu...*, s. 21; Tenże, *Parlamentaryzm...*, s. 127-128, 137; J. Holzer, *dz. cyt.*, s. 144-145, 153; I. Malinowska, *Polskie centrum parlamentarne w latach 1919-1926*, „Przegląd Historyczny” 1990, t. 81, nr 3-4, s. 585, 596-598; A. Próchnik, *dz. cyt.*, s. 47, 49, 51, 53; P.A. Tusiński, *dz. cyt.*, s. 120.

wstaniu rządu, przy uroczystych aktach o międzynarodowym znaczeniu, w czasie trudnych konfliktów w konwencie seniorów. Przędli wyszukane i cienkie nici intrygi, która zwała się pracą państwową. Dlatego byli najbardziej potrzebnymi posłami w sejmie, a choć było ich tylko 18, posiadali większe znaczenie niż kluby liczące 30-40 posłów”²⁰.

Podobnie oceniał KPK wileński publicysta konserwatywny, Stanisław Cat-Mackiewicz, który podkreślał zwłaszcza elastyczną postawę polityczną oraz doświadczenie parlamentarne tej grupy. Pisał: „Klub Pracy Konstytucyjnej, idąc szlakami bloku namiestnikowskiego, wierny tradycjom wspólnoty z ludowcami czy też z socjalistami, popierał także Naczelnika, jakkolwiek w sejmie zajmował krzesła na skrajnej prawicy. W niektórych sprawach społecznych głosował jednak z endekami. Członkowie tego klubu byli często jęczyciem u wagi i rozstrzygali podczas większych kryzysów politycznych. Chlubili się, że łagodzili te kryzysy, że znajdowali zawsze wyjście, że oni jedynie w tym sejmie są parlamentarzystami wielkiej szkoły, ale zarzucano im, że szczepią na gruncie polskim obyczaje wiedeńskie”²¹.

Krańcowo odmienne, negatywne opinie na temat wartości KPK formułowali z kolei inni obserwatorzy ówczesnego życia publicznego, a zwłaszcza oponenti polityczni. Związany z chadecją Jerzy Szreniawa ujemnie oceniał fakt pochodzenia większości członków KPK z grona byłych posłów do parlamentu austriackiego, wyłonionych wskutek wyborów rzekomo sfałszowanych przez władzę austriacką. Twierdził, że w klubie tym dominowali nie rzecznicy interesów polskich, a „przedstawiciele większej własności, przemysłu galicyjskiego i Żydzi-kapitaliści”²². Zarzucał KPK koniunkturalizm, chwiejność, a nawet ambiwalencję w sprawach religijnych. Jednocześnie dość trafnie przewidział, że ugrupowanie to, „nie reprezentując na ogół żadnej twórczej myśli politycznej, w niedalekiej przyszłości zapewne zniknie zupełnie z powierzchni życia politycznego Polski”²³. Dosadny pogląd na temat KPK pozostawił również czołowy poseł endecji, ks. Kazimierz Lutosławski, który pisał o konkurencyjnym klubie sejmowym, że stanowi on

²⁰ B. Singer, *Od Witosa do Ślawka*, Warszawa 1990, s. 26.

²¹ S. Mackiewicz (Cat), *Historia Polski od 11 listopada 1918 do 17 września 1939*, Kraków 2012, s. 165.

²² J. Szreniawa, *dz. cyt.*, s. 6.

²³ Tamże, s. 7.

„dziwołag jedyny w swoim rodzaju”, pozbawiony spójnego programu i złożony z tak różnych grup jak konserwatyści, liberałowie oraz Żydzi²⁴.

Sprawa określenia stosunku Kościoła i państwa na gruncie konstytucji

Prace konstytucyjne Sejmu Ustawodawczego rozpoczęły się dopiero w maju 1919 r., gdy miała miejsce pierwsza, kilkudniowa debata plenarna (od 6 do 13 maja) nad projektem rządowej deklaracji konstytucyjnej, przygotowanej przez gabinet premiera Ignacego Paderewskiego. Nazbyt ogólny projekt spotkał się z powszechną krytyką posłów i nie stał się w związku z tym podstawą dalszych prac. Do parlamentarnej Komisji Konstytucyjnej wpłynęły w maju jeszcze cztery projekty poselskie (projekt PSL „Wyzwolenie”, projekt Polskiej Partii Socjalistycznej, projekt Związku Ludowo-Narodowego, projekt prywatny posła Józefa Buzka – poparty grzecznościowo przez kilku członków KPK). Miesiąc wcześniej dostarczono jej także projekt specjalistycznej Ankiety konstytucyjnej powołanej przez rząd, który jednak nie posiadał oficjalnego poparcia rządowego i traktowany był jedynie jako propozycja prywatna. Żaden z dokumentów nie zyskał pełnej aprobaty Komisji, która podjęła się trudu przygotowania własnego projektu. Komisja Konstytucyjna, korzystając twórczo ze złożonych dotąd propozycji oraz opracowanych w międzyczasie nowych projektów rządowych (projekt rządu I. Paderewskiego z listopada 1919 r., zmodyfikowany autopoprawką gabinetu Leopolda Skulskiego ze stycznia 1920 r.), wywiązała się ze swojego zadania przedkładając gotowy projekt konstytucji pod obrady plenaryjne sejmu w czerwcu 1920 r. Druga debata plenarna nad sprawą ustawy zasadniczej (określona też mianem II czytania) rozpoczęła się 8 lipca 1920 r. i trwała aż do początku lutego 1921 r., gdy przeprowadzono głosowania. Następnie, po prawie miesięcznym pobycie w Komisji Konstytucyjnej, dopracowany projekt sejmowy powrócił na plenum konstytuanty, gdzie od 8 do 17 marca 1921 r. trwało ostatnie III czytanie projektu zakończone uchwaleniem całości Konstytucji, która przeszła do historii pod nazwą marcowej²⁵.

²⁴ K. Lutosławski, *dz. cyt.*, s. 18.

²⁵ O procesie powstawania Konstytucji marcowej zob. szerzej: W. Komarnicki, *dz. cyt.*, s. 133-206; S. Krukowski, *Geneza...*, *passim*; Tenże, *Konstytucja...*, s. 19-70.

Przepisy wyznaniowe, które znalazły się w sejmowym projekcie opracowanym przez Komisję Konstytucyjną stanowiły w dużej mierze dzieło własne tego gremium. Niemniej jednak ważną inspiracją dla ich ukształtowania były rozwiązania zaczerpnięte z projektu Związku Ludowo-Narodowego. Wynikało to z faktu, że jego autor, poseł Stanisław Głąbiński, był też referentem rozdziału o prawach i wolnościach obywatelskich w Komisji. Projekt konstytucji przedłożony do II czytania na plenum sejmu podkreślał szczególny status religii katolickiej przyznając jej „naczelną stanowisko”. Zapewniał on też Kościołowi katolickiemu możliwość rządzenia się swoimi prawami. Te rozwiązania zostały w swym zasadniczym brzmieniu przyjęte podczas II czytania dzięki przewadze głosów centroprawicy, a uległy zmianom dopiero wskutek ostatnich głosowań kończących III czytanie, gdy doszło do swoistego kompromisu, zaproponowanego przez klub parlamentarny PSL „Piast”. Na jego mocy w uchwalonej Konstytucji marcowej wprowadzono formułę *primus inter pares*, wedle której katolicyzm miał zajmować naczelną stanowisko wśród równouprawnionych wyznań²⁶.

Stałym i jedynym mówcą KPK w sprawach konstytucyjnych, również w tych dotyczących zagadnień wyznaniowych, był na plenum Sejmu Ustawodawczego Alfred Halban (1865-1926). Był on wybitnym znawcą tej tematyki, uznanym profesorem historii prawa specjalizującym się właśnie w prawie kanonicznym i wyznaniowym. Kończył studia prawnicze na Uniwersytecie Jagiellońskim, studiował też w Paryżu i Berlinie. Wykładał na uniwersytetach w Czerniowcach i we Lwowie. W roku akademickim 1908/1909 był dziekanem Wydziału Prawa lwowskiego uniwersytetu, a w roku 1919/1920 został jego rektorem. Był autorem wielu prac z zakresu historii prawa oraz prawa kościelnego. Prowadził aktywną działalność polityczną, przed I wojną światową zasiadał w sejmach krajowych Bukowiny, a następnie Galicji. Od 1911 r. sprawował mandat poselski do austriackiej Rady Państwa i z tego tytułu został włączony w skład Sejmu Ustawodawczego. Na początku kadencji z ramienia KPK zasiadał w Komisji Konstytucyjnej, w której u schyłku 1920 r. zastąpił go Ignacy Steinhaus²⁷.

²⁶ Na temat ewolucji kształtu przepisów wyznaniowych na gruncie kolejnych projektów konstytucji zob. szerzej: J. S a w i c k i, *dz. cyt.*, s. 13-60; M. K a l l a s, *dz. cyt.*, s. 724-732; M. Ł y s k o, *dz. cyt.*, s. 313-318.

²⁷ K. K o r a n y i, *Halban Alfred (1865-1926)*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 9, Wrocław-Warszawa-Kraków 1960-1961, s. 243-244; Cz. B r z o z a, *Halban Alfred*,

Alfred Halban wziął udział, jako przedstawiciel KPK, już w pierwszej debacie konstytucyjnej sejmku z maja 1919 r. Podczas przeprowadzonej wówczas analizy projektu rządowej deklaracji konstytucyjnej odniósł się także do zawartych w nim regulacji dotyczących Kościoła i religii. W swoim przemówieniu z 10 maja 1919 r. ocenił on postanowienia rozdziału XII projektu („Kościół i wiara”) jako dalece niezadowalające, ponieważ w bardzo ogólnych, wręcz poetyckich słowach gwarantowały one jedynie wolność wyznania oraz bliżej nieokreśloną opiekę państwa nad Kościołami i związkami religijnymi, bez wyróżnienia szczególnej pozycji Kościoła katolickiego²⁸. Przedstawiciel KPK opowiadał się za wyraźnym zaznaczeniem w ustawie zasadniczej narodowej roli religii katolickiej, wzorem rozwiązań zawartych w Konstytucji 3 maja²⁹. Uważał on wręcz, że w przyszłej konstytucji powinno się dosłownie zacytować część artykułu I tego wiekopomnego aktu, w której określano katolicyzm mianem religii narodowej i panującej. Mówca uznał bowiem ten fragment historycznego dokumentu za „zaszczytny pomnik wyznaniowej swobody polskiej”, gdyż obok zaakcentowania realnego znaczenia religii katolickiej w Polsce, wprowadzał on jednocześnie opiekę oraz wolność dla wszystkich wyznań³⁰. Za wyraźnym docenieniem wagi katolicyzmu na gruncie konstytucyjnym przemawiać miał także fakt, iż w czasie zaborów Kościół katolicki „położył iście pomnikowe i dziejowe zasługi w narodzie, krzepiąc ducha narodu przeciw zakusom prawosławia i protestantyzmu”³¹. A. Halban w swej mowie sejmowej podkreślał ponadto moralne zasługi Kościoła, jako instytucji obejmującej „olbrzymią większość narodu” oraz stojącej na straży nauki i krzewiącej najgłębsze ludzkie uczucia. Ponadto poseł KPK zwracał uwagę na potrzebę zachowania autonomii prawnej Kościoła

[w:] *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J.M. Majchrowski, Warszawa 1994, s. 291; T. Rzepicki, *dz. cyt.*, s. 223-224; druk SU nr 2390, s. 6, 34; druk SU nr 3790 (załącznik ze składem komisji sejmowych z 1919 r.), s. 4, 21; Sz. Rudnicki, *dz. cyt.*, s. 93.

²⁸ Druk SU nr 443A (załącznik), s. 8.

²⁹ Artykuł I Konstytucji 3 maja (pt. „Religia panująca”) stanowił, iż „religią narodową panującą jest i będzie wiara święta rzymska katolicka ze wszystkimi jej prawami”. Zob. *Ustawa rządowa z dnia 3-go maja 1791 roku*, [w:] *Konstytucje Polskie 1791-1921*, wyd. M. Handelman, Warszawa 1922, s. 2.

³⁰ Sprawozdanie stenograficzne Sejmu Ustawodawczego z 36 posiedzenia z 10 maja 1919 r. [dalej: Spr. sten. SU, 36 pos. z 10 V 1919 r.], łam [dalej: ł.] 50-51.

³¹ Tamże, ł. 50.

w stosunku do państwa, zaznaczając, że „Kościół ma tu swe stanowisko wiekowe sam przez się, a nie z nadania państwowego”³².

Ponownie o relacjach wzajemnych Kościoła i państwa A. Halban wypowiadał się już w trakcie II czytania projektu konstytucji na plenum sejmu. W swoim przemówieniu sejmowym z 19 listopada 1920 r. odniósł się do antyklerykalnych wypowiedzi posłów lewicy, którzy starali się stworzyć jednoznacznie negatywny obraz relacji państwo–Kościół na przestrzeni dziejów, w którym to państwo było zawsze czynnikiem poszkodowanym i wyzyskiwanym przez instancje kościelne. A. Halban gorąco polemizował z takimi twierdzeniami, przedstawiając zupełnie przeciwną wizję. Krytykował on raczej występujące w historii próby podporządkowania i wykorzystywania związków religijnych (zwłaszcza Kościoła katolickiego) przez państwo dla celów politycznych (np. w monarchiach absolutnych). Zwracał uwagę, iż Kościół katolicki jako instytucja o uniwersalnym, ponadnarodowym charakterze, nie mógł się nigdy takim tendencjom podporządkować, co rodziło konflikty z władzą świecką o zachowanie niezależności. Przestrzegał więc nie tyle przed dążeniem Kościoła do władzy, a raczej przed – zdaniem mówcy – o wiele bardziej szkodliwą dla rozwoju szeroko pojętej kultury oraz swobód obywatelskich ingerencją państwa w sferę wewnętržno-duchową, której suwerenności przez wieki strzegł Kościół. W związku z tym A. Halban podkreślał konieczność zagwarantowania mu odpowiedniej autonomii wewnętrznej wobec struktur państwowych³³.

Przedstawiciel KPK wypowiadał się również bardzo krytycznie o dążeniu sejmowych antyklerykałów do swoistego rozwodnienia debaty konstytucyjnej nad kształtem przepisów wyznaniowych poprzez nadmierne odwoływanie się do odległej historii i wyszukiwanie w niej na siłę oderwanych od bieżącej rzeczywistości negatywnych przykładów z dziejów Kościoła katolickiego. Stwierdził, że w sejmie toczyła się nazbyt ogólna „dyskusja o cały światopogląd, o zasadniczy stosunek między Kościołem a Państwem nie tylko na ziemi naszej i w dobie obecnej, ale o zasadniczy stosunek między Kościołem a Państwem w świecie”³⁴. Obawiał się, iż takie zbaczanie z zasadniczego tematu

³² Tamże, ł. 56.

³³ Spr. sten. SU, 187 pos. z 19 XI 1920 r., ł. 9-12, 17-18.

³⁴ Tamże, ł. 8-9.

może ujemnie wpłynąć na jakość przepisów przyszłej konstytucji. Podkreślał, że nie było wcale potrzeby sięgania w toku sejmowych prac ustrojodawczych do „przeszłości w tak szerokiej mierze jak to się działo i dzieje, wspomniania zajęć zupełnie nieaktualnych, wspomniania walk dawnych między Państwem a Kościołem”³⁵.

Obok tego rodzaju ogólnych refleksji na temat charakteru debaty oraz historii stosunków Kościoła z państwem A. Halban przedstawił także podczas II czytania projektu konstytucji rzeczową i bardzo obszerną analizę zawartych w nim przepisów wyznaniowych. Mówca KPK wyraził w imieniu swojej formacji generalną aprobatę wobec ustalonego w Komisji Konstytucyjnej brzmienia tychże przepisów i zapowiedział poparcie ich w takim kształcie przez klub podczas głosowania. Omawiając art. 117 projektu A. Halban rozpoczął swe rozważania od uwagi, że państwo i Kościół są czynnikami wzajemnie niewspółmiernymi i dlatego nie da się ich ze sobą mechanicznie połączyć, a wzajemne stosunki między nimi winny zostać ułożone „jedynie przez uznanie ich samodzielności i poznanie ich istoty wewnętrznej”³⁶. Oceniając ust. 1 wspomnianego przepisu³⁷ A. Halban podkreślał, że nie zawierał on, wbrew twierdzeniom lewicy, żadnych przywilejów dla Kościoła katolickiego, a stwierdzał tylko realny fakt, jakim było naczelne stanowisko religii katolickiej, będącej przeciw wiarą przeważającej większości narodu. Zapis o „naczelnym stanowisku” miał więc być jedynie formalnym odnotowaniem obiektywnie istniejącego stanu rzeczy, wynikającego wprost ze statystyki wyznaniowej. Takie potwierdzenie istniejącej *de facto* „przewagi liczebnej adherentów wyznania katolickiego w Państwie Polskim” nie miało jednak żadnych istotnych

³⁵ Tamże, ł. 9. Por. S. K r u k o w s k i, *Geneza...*, s. 285.

³⁶ W ten sposób mówca odwoływał się do konserwatywnej „teorii koordynacji”, która zakładała istnienie państwa i Kościoła jako dwóch niezawisłych od siebie i równorzędnych potęg. Cechowała je autonomia w zakresie własnych zadań (zwłaszcza autonomia Kościoła w sprawach duchowych), a wszelkie relacje wzajemne miały być ustalane w drodze bilateralnej umowy równych stron. Jednocześnie w modelu tym państwo miało jednak działać wedle fundamentalnych zasad chrześcijańskich i wspierać zasadnicze cele Kościoła. Zob. B. S z l a c h t a, *Polscy konserwatyści wobec ustroju politycznego do 1939 roku*, Kraków 2000, s. 422-425. Por. J. K r u k o w s k i, *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008, s. 25-26, 30, 33.

³⁷ Art. 117 ust. 1 projektu brzmiał: „Religia rzymsko-katolicka, będąca religią przeważającej większości narodu, zajmuje w państwie naczelne stanowisko”. Zob. Druk SU nr 1883 (załącznik), s. 44.

konsekwencji prawnych. Jak zauważył poseł KPK, w projekcie zaniechano nadania katolicyzmowi statusu „religii panującej”, gdyż określenie to wychodziło z użycia w ustawodawstwach państw nowoczesnych, stając się z wolna anachronizmem ustrojowym. Nie czyniąc więc żadnych przewag prawnych, przepis konstatawał tylko istnienie rzeczywistej sytuacji społecznej, z którą, co oczywiste, ustawodawstwo musiało się przeciwieć w pełni liczyć³⁸.

A. Halban za poważniejszą kwestię uznał zagadnienie autonomii wewnętrznej Kościoła katolickiego, regulowane w art. 117 ust. 2³⁹. Odrzucając lewicową krytykę zapisu o rządzeniu się przezeń „swoimi prawami”, mówca stwierdzał: „To nie znaczy bynajmniej, jakoby Kościół miał swoje ustawodawstwo Państwu narzucać, ale to znaczy, że Państwo nie ma kompetencji do rządzenia Kościołem, bo ten Kościół na podstawie uznanej przez Państwo organizacji ma własne źródła prawotwórcze, niezależne od Państwa”⁴⁰. Potwierdzenie autonomii Kościoła katolickiego było więc zdaniem A. Halbana skutkiem zaakceptowania przez projektodawców wyjątkowego, bo ponadnarodowego i powszechnego charakteru tego związku wyznaniowego, z którego wprost wynikała jego specyficzna struktura organizacyjna, obejmująca też istnienie prawa kanonicznego, kreowanego przez zhierarchizowane władze kościelne z centralnym ośrodkiem w postaci Stolicy Apostolskiej. Proponowany przez Komisję zapis, akceptujący *explicite* swoistość prawa kościelnego, był więc prostą konsekwencją „jednolitości całościowej” Kościoła katolickiego, stanowiącego instytucję o wymiarze uniwersalnym⁴¹.

Patrząc z takiej perspektywy poseł KPK sprzeciwiał się postulatowi rozdziału Kościoła od państwa, uznając towarzyszącą mu argumentację lewicy za wynik niezrozumienia charakteru religii katolickiej, która z racji swej specyfiki organizacyjnej musiała być traktowana inaczej od pozostałych wyznań. Obawiał się, że przeprowadzony wobec katolicyzmu całkowity rozdział postawi największe wyznanie w Polsce poza właściwym nurtem życia państwowego, a może nawet skutkować bę-

³⁸ Spr. sten. SU, 187 pos. z 19 XI 1920 r., ł. 9, 13-14, 20-21. Por. S. K r u k o w s k i, *Geneza...*, s. 284-285; T e n ż e, *Konstytucja...*, s. 66.

³⁹ Art. 117 ust. 2 projektu brzmiał: „Kościół rzymsko-katolicki rządzi się swoimi prawami. Stosunek Państwa do Kościoła będzie prawnie określony na podstawie porozumienia ze Stolicą Apostolską”. Zob. Druk SU nr 1883 (załącznik), s. 44.

⁴⁰ Spr. sten. SU, 187 pos. z 19 XI 1920 r., ł. 14.

⁴¹ Tamże, ł. 14-16.

dzie ciągłymi tarciami na linii Kościół – państwo. Przytaczał przy tym wiele opinii wybitnych autorytetów i znawców tematu, którzy krytycznie oceniali możliwe skutki prawne i społeczne rozdziału obu sfer. A. Halban sprzeciwił się też tezom lewicy o agresywności nowego kodeksu prawa kanonicznego z 1917 r. wobec państwa. Jego zdaniem kodeks ten szedł raczej na ustępstwa wobec władzy świeckiej, choćby w zakresie prawa małżeńskiego czy nominacji biskupów. Opierał się więc na dążeniu Kościoła do współzycia z państwem na kompromisowych zasadach. W swym przemówieniu A. Halban wyrażał szczególną troskę o zagwarantowanie związkom wyznaniowym pełnej swobody życia wyznaniowego. Przestrzegał przed nadmiernym ingerowaniem państwa w ich autonomię, uznając, że powinno ono regulować wyłącznie kwestie dotyczące bezpośrednich kontaktów wzajemnych obu sfer. Mówca obawiał się zatem raczej szkodliwych prób rozciągania przez państwo zbyt szerokiej kontroli nad wyznaniem i życiem duchowym obywateli, aniżeli potencjalnego wpływu czynników religijnych na funkcjonowanie aparatu państwowego. Wychodząc z takiego punktu widzenia, akceptował także treść art. 116 projektu⁴², która jego zdaniem wystarczająco zakreślała granice ingerencji państwa w działalność związków religijnych, wprowadzając jedynie bardzo ogólny wymóg ich funkcjonowania w zgodzie z ustawodawstwem państwowym⁴³.

Zaprezentowane w parlamencie przez A. Halbana poglądy na zasadniczy kształt relacji państwa i Kościoła były w ogólnym zarysie zbieżne z koncepcjami prawicy (endecja) i prawego centrum (np. chadecja), które miały decydujący wpływ na ustalenie brzmienia przepisów projektu konstytucji omawianego i uchwalonego podczas II czytania w duchu modelu państwa wyznaniowego. Ugrupowania te dążyły do podkreślenia naczelnej pozycji religii katolickiej oraz zapewnienia Kościołowi katolickiemu szczególnego stanowiska wobec innych wyznań, co motywowano jego

⁴² Art. 116 projektu określał zakres uprawnień związków religijnych uznanych przez państwo. Miały one zagwarantowaną szeroką swobodę zbiorowego i publicznego kultu oraz samodzielnego prowadzenia własnych spraw wewnętrznych (w tym zarządzania swoim majątkiem, działalności społecznej), musiały przy tym działać zgodnie z obowiązującym prawem państwowym. Zob. Druk SU nr 1883 (załącznik), s. 43-44.

⁴³ Spr. sten. SU, 187 pos. z 19 XI 1920 r., ł. 11-13, 16-20. Por. W. M i c h, *Kościół i religia katolicka w myśli politycznej polskiego ruchu konserwatywnego 1918-1939*, [w:] *Religia i Kościół rzymskokatolicki w polskiej myśli politycznej 1919-1993*, red. J. J a c h y m e k, Lublin 1995, s. 89.

historycznym znaczeniem w dziejach Polski oraz faktem statystycznej przewagi katolików w państwie. Wskazane partie polityczne podzielały w tym względzie także oczekiwania władz kościelnych, które apelowały o potraktowanie religii katolickiej na gruncie konstytucyjnym stosownie do jej społecznego i dziejowego znaczenia. Reprezentant KPK, udzielając generalnego poparcia poglądom centroprawicowej większości Komisji, przedstawił jednocześnie spojrzenie charakterystyczne dla nurtu konserwatywnego, akcentujące przede wszystkim wagę duchowej misji Kościoła, jego uniwersalny oraz ponadnarodowy charakter oraz wynikłą stąd potrzebę zagwarantowania mu pełnej autonomii względem państwa. W opozycji do stanowiska centroprawicy rysował się model państwa laickiego, zakładający zupełny rozdział Kościoła i państwa. Był on popierany zwłaszcza przez sejmową lewicę, na czele z Polską Partią Socjalistyczną i ugrupowaniami lewicy ludowej⁴⁴.

Ostatecznie skutek napięć i targów politycznych mających miejsce w trakcie III czytania w Konstytucji marcowej znalazł swój wyraz kompromisowy model ułożenia stosunków Kościoła i państwa. Nie zadowalał on żadnej ze stron ideowego sporu, był jednak znacznie bliższy oczekiwaniom i postulatom prawicy (w tym także KPK), gdyż akcentował wyraźnie naczelne stanowisko katolicyzmu jako religii wyznawanej przez zdecydowaną większość społeczeństwa. Ponadto Kościół katolicki mógł rządzić się swobodnie swoimi prawami, podczas gdy możliwość kierowania się własnym prawem religijnym przez pozostałe związki wyznaniowe musiała zostać wprawdzie uznana przez władzę państwową. Z drugiej strony swoistym ograniczeniem uprzywilejowanej pozycji religii katolickiej, wywalczonym przez lewicę i część stronnictw centrowych, był wprowadzony na gruncie art. 114 konstytucji (skutek zmian redakcyjnych odpowiadał on merytorycznie art. 117 z projektu ustawy zasadniczej omawianego w trakcie II czytania) dopisek o zajmowaniu przez katolicyzm naczelnego stanowiska wśród równouprawnionych wyznań. Zapis ten spotkał się z nieprzychylnym odbiorem ze strony środowisk kościelnych, budził również w okresie międzywo-

⁴⁴ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013, s. 113; H.E. Wyczański, *Kościół w odrodzonym państwie polskim (1918-1939). Sytuacja prawna Kościoła katolickiego w Polsce*, [w:] *Historia Kościoła w Polsce*, t. 2, cz. 2: 1918-1945, red. B. Kumor, Z. Obertyński, Poznań-Warszawa 1979, s. 13; K. Krasowski, *Episkopat katolicki w II Rzeczypospolitej. Myśl o ustroju państwa – postulatory – realizacja*, Warszawa-Poznań 1992, s. 67-68, 71.

jennym liczne problemy interpretacyjne⁴⁵. Mimo to stwierdzić należy, że ostateczny kształt konstytucyjnej regulacji stanowiska Kościoła katolickiego wobec państwa spełniał najważniejsze postulaty wyrażone podczas debat sejmowych przez A. Halbana, przemawiającego w imieniu KPK.

Problem zawarcia konkordatu ze Stolicą Apostolską

Kolejnym ważnym problemem dotyczącym przepisów wyznaniowych projektu konstytucji, nad którym zabrali głos w dyskusji przedstawiciele KPK, była kwestia zawarcia konkordatu ze Stolicą Apostolską. W przyszłej konstytucji znaleźć się miało jedynie ogólne określenie formy prawnej, w jakiej miały zostać uregulowane w późniejszym okresie szczegółowe stosunki państwa polskiego z Kościołem katolickim oraz z pozostałymi związkami wyznaniowymi. Dokładne brzmienie stosownego przepisu projektu stało się jednak w konstytuancie przyczynkiem do pierwszej debaty nad zasadnością konkordatu jako umowy międzynarodowej regulującej sprawę Kościoła w Polsce. Ta dyskusja nad samą zasadą konkordatu wyprzedziła o kilka lat negocjacje konkordatowe oraz jego ratyfikację w 1925 r., a decydować miała wyłącznie o tym, czy w konstytucji znajdzie się zapowiedź i zobowiązanie do zawarcia takiej umowy międzynarodowej ze Stolicą Apostolską⁴⁶.

W sejmowym projekcie konstytucji przedłożonym w lipcu 1920 r. do debaty plenarnej (II czytanie) w art. 117 i 118 wprowadzono zróżnicowaną, dwojaką formę prawną regulowania wzajemnych stosunków między państwem a związkami wyznaniowymi. Uprzywilejowaną pozycję uzyskał w tym przypadku Kościół katolicki, którego stosunki z państwem miały zostać uregulowane prawnie na drodze bilateralnego porozumienia (konkordatu) zawartego ze Stolicą Apostolską (art. 117 ust. 2 zd. 2). Natomiast stosunek państwa do pozostałych związków wyznaniowych miał być ustalony już jednostronnie przez samo państwo w formie ustawy, choć jej uchwalenie miało nastąpić dopiero po wysłuchaniu przez stronę państwową wniosków przedstawionych przez reprezentację danego wyznania (art. 118)⁴⁷.

⁴⁵ M. Pietrzak, *dz. cyt.*, s. 113; K. Krasowski, *Episkopat...*, s. 71-75; H.E. Wy-czański, *dz. cyt.*, s. 13-14; S. Krukowski, *Konstytucja...*, s. 68-69.

⁴⁶ P. Magiera, *art. cyt.*, s. 79-81.

⁴⁷ Druk SU nr 1883 (załącznik), s. 44; P. Magiera, *art. cyt.*, s. 85-86.

A. Halban występując jako reprezentant KPK w pełni poparł na posiedzeniu sejmu z 19 listopada 1920 r. rozwiązania zaprojektowane przez Komisję Konstytucyjną. W przemówieniu utrzymanym w rzeczowym i ściśle merytorycznym tonie wypowiedział się on przeciwko postrzeganiu zawartej w art. 117 ust. 2 zd. 2 zapowiedzi zawarcia konkordatu jako przywileju dla Kościoła katolickiego. Zaznaczył, że proponowana na gruncie art. 117-118 dwojaka forma prawna ułożenia wzajemnych stosunków państwa z Kościołem katolickim oraz z pozostałymi wyznaniem stanowiła tylko oczywisty rezultat powszechnego i uniwersalnego, wykraczającego dalece poza granice państwowe charakteru i struktury wyznania katolickiego. Jedynie w Kościele katolickim występowała bowiem centralna, ponadnarodowa władza kościelna w postaci Stolicy Apostolskiej, która funkcjonowała jako w pełni suwerenny podmiot prawa międzynarodowego. W związku z tym wyłącznie ona dysponowała prawem do zawierania tego rodzaju umów w imieniu Kościoła na szczeblu międzypaństwowym. Nie można było zatem uregulować statusu religii katolickiej w państwie w inny sposób niż na drodze konkordatu. Szczególnie niemożliwe było zawieranie porozumienia tylko z krajowym episkopatem, ponieważ ten mógł występować w najlepszym razie jako pośrednik bądź pełnomocnik uprawnionej strony – Stolicy Apostolskiej. Z kolei odnośnie do innych związków wyznaniowych brakowało tego rodzaju ponadnarodowego podmiotu, który mógłby stanowić równorzędną wobec państwa stronę w bilateralnej umowie. Dlatego też doprecyzowanie relacji z pozostałymi wyznaniem musiało się odbyć zaledwie za pomocą uchwalonego przez państwowe organy legislacyjne aktu ustawodawczego, poprzedzonego rzetelnymi konsultacjami z właściwym podmiotem reprezentującym czynniki decyzyjne w krajowych strukturach danego wyznania⁴⁸. Zaprezentowaną argumentację na temat dwutorowego systemu ustalania stosunków ze związkami wyznaniowymi, zawartego w art. 117-118 projektu, A. Halban puentował stwierdzeniem: „ja tu przywilejów nie widzę, a jeżeli ich się chce ktoś dopatrzeć, to nie są one przywilejami, lecz tylko konsekwencją istoty Kościoła”⁴⁹.

Przedstawione przez posła KPK rozumowanie dotyczące konieczności zawarcia konkordatu opierało się na przesłankach pragmatycznych,

⁴⁸ Spr. sten. SU, 187 pos. z 19 XI 1920 r., ł. 19-21; Por. P. Magiera, *art. cyt.*, s. 89; S. Krukowski, *Geneza...*, s. 285; Tenże, *Konstytucja...*, s. 66.

⁴⁹ Spr. sten. SU, 187 pos. z 19 XI 1920 r., ł. 20.

związanych z podkreśleniem specyfiki organizacyjnej Kościoła katolickiego oraz jego uniwersalnego, wykraczającego poza ramy państwowe charakteru. A. Halban należał więc do szerszego grona polityków prawicowych i centrowych, przekonanych o niemożności jednostronnego ustalenia szczegółowych stosunków między państwem i Kościołem katolickim oraz o potrzebie umieszczenia w ustawie zasadniczej zapowiedzi zawarcia bilateralnego porozumienia ze Stolicą Apostolską, będącej formalnym wstępem do podjęcia negocjacji konkordatowych. Spośród sejmowych zwolenników konkordatu mówca KPK przedstawił przy tym najbardziej rzeczowy wywód, oparty na logicznych i przemyślanych argumentach o podłożu prawniczym. Odmienne stanowisko w omawianej kwestii zajęły środowiska lewicowe oraz przedstawiciele mniejszości narodowych. Wyrażali oni sprzeciw wobec wprowadzenia dwutorowego systemu regulowania wzajemnych stosunków państwa z Kościołem katolickim oraz z pozostałymi związkami wyznaniowymi. Zapowiedź zawarcia konkordatu grupy te traktowały jako swoisty przywilej dla katolików, gdyż oznaczał on dwustronną umowę międzynarodową, podczas gdy w odniesieniu do innych wyznań państwo miało rozstrzygać jednostronnie w drodze ustawy, jedynie po wysłuchaniu niewiążących wniosków przedstawionych przez ich reprezentantów. Ostatecznie kształt regulacji wprowadzonych w Konstytucji marcowej przedstawiał się nieco bardziej kompromisowo wobec ustaleń z okresu II czytania. Wprowadzono bowiem wymóg ratyfikacji konkordatu przez Sejm. W odniesieniu do innych związków wyznaniowych utrzymano zasadę ustawowego określania stosunków z państwem, ale uzyskała one formę dla nich korzystniejszą. Akt ustawodawczy miał bowiem odtąd nie być poprzedzony tylko niezobowiązującymi konsultacjami, ale kodyfikować wypracowane uprzednio bilateralne porozumienie władz państwowych z reprezentacją wyznaniową⁵⁰. W Konstytucji marcowej utrwalono zatem, choć w złagodzonej wersji, dwutorowy system regulowania szczegółowych relacji z grupami wyznaniowymi. Co istotne, przewidywał on jednak istnienie w treści ustawy zasadniczej zapowiedzi zawarcia konkordatu, co czyniło zadość postulatowi wysuwanemu w tej sprawie przez KPK.

⁵⁰ P. Magiera, *art. cyt.*, s. 79-80, 86-92; S. Krukowski, *Konstytucja...*, s. 69; Por. M. Pietrzak, *dz. cyt.*, s. 115.

Uchwalenie Konstytucji z 17 marca 1921 r. dało asumpt do rozpoczęcia rokowań dyplomatycznych oraz prac nad przygotowaniem umowy ze Stolicą Apostolską. Zamiar zawarcia przez stronę polską konkordatu, wyrażony wprost w konstytucji, pozostawał także w zgodzie z generalną linią polityki watykańskiej w tym okresie. W 1. połowie XX w. Stolica Apostolska dążyła bowiem do zawierania licznych umów konkordatowych, których celem było ustalenie i zagwarantowanie odpowiedniej pozycji oraz praw dla religii katolickiej w warunkach dużych przemian geopolitycznych zaistniałych w Europie zwłaszcza po zakończeniu I wojny światowej. Miały one określać pozycję Kościoła katolickiego w danym państwie oraz łagodzić potencjalne konflikty kompetencyjne między władzą świecką i duchowną. Obok Polski w okresie międzywojennym konkordaty zawarło także wiele nowych państw europejskich, jak Łotwa (1922), Litwa (1927), czy Jugosławia (1935). Takie umowy podpisała ponadto Rumunia (1927), Włochy (1929), Austria (1933) oraz niektóre kraje niemieckie (Bawaria – 1924, Prusy – 1929, Badenia – 1932), a wreszcie hitlerowskie Niemcy (1933)⁵¹. Prace nad przygotowaniem głównych założeń umowy konkordatowej zostały rozpoczęte przez stronę polską jeszcze w 1921 r., rychło po uchwaleniu Konstytucji marcowej. Do 1924 r. trwały prace ministerialne nad wielokrotnie zmienianym projektem też, opracowanym przez wybitnego kanonistę, Władysława Abrahama. Właściwe negocjacje dyplomatyczne trwały w latach 1924-1925 i były prowadzone przez polityka endecji, Stanisława Grabskiego. Ostatecznie konkordat podpisano 10 lutego 1925 r., a jego ratyfikacja, po burzliwej debacie parlamentarnej, nastąpiła 23 kwietnia tego samego roku⁵².

Podsumowanie

W trakcie sejmowych prac nad konstytucją stałym i wyłącznym mówcą w sprawach wyznaniowych z ramienia KPK był A. Halban. Jego aktywność w debacie konstytucyjnej przypadała głównie w okresie I (debata

⁵¹ J. Wiśłocki, *Konkordat polski z 1925 roku. Zagadnienia prawno-polityczne*, Poznań 1977, s. 48-69; J. Krukowski, *dz. cyt.*, s. 91.

⁵² O przebiegu prac nad tekstem konkordatu oraz rokowań konkordatowych, a także o jego ratyfikacji zob. szerzej: J. Wiśłocki, *dz. cyt.*, s. 78-82; K. Krasowski, *Konkordat polski z 1925 roku. Geneza – postanowienia – wykonanie*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2007, t. 59, z. 2, s. 109-128.

plenarna z maja 1919 r.) oraz II (na jesieni 1920 r.) czytania projektu konstytucji. Natomiast w ostatnim i decydującym III czytaniu, które miało charakter generalny i dotyczyło całościowej oceny procedowanego projektu, mówcy KPK nie wzięli już w ogóle czynnego udziału.

W swoich wypowiedziach na temat przepisów wyznaniowych A. Halban prezentował typową dla konserwatystów postawę wobec religii, zakładającą pierwszeństwo zasad chrześcijańskich i spraw wiary nad kwestiami narodowymi i państwowymi, a także podkreślającą potrzebę zachowania przez Kościół pełnej suwerenności w jego duchowej misji⁵³. Jego wypowiedzi zmierzały do podkreślenia ponadnarodowego, uniwersalnego charakteru Kościoła katolickiego, co służyło zwłaszcza do uzasadnienia konieczności zagwarantowania mu odpowiedniej autonomii, stanowiącej zdecydowanie najważniejszy postulat KPK w sprawach wyznaniowych. Ponadto klub ten opowiadał się za zawarciem konkordatu ze Stolicą Apostolską, traktując tę kwestię jako oczywistą konsekwencję instytucjonalnej specyfiki Kościoła katolickiego. W odniesieniu do zagadnienia statusu katolicyzmu na gruncie konstytucji skłaniał się z kolei ku bezpośredniemu przywróceniu rozwiązań zawartych w Konstytucji 3 maja, choć była to raczej luźna, naznaczona pewnym idealizmem sugestia, aniżeli wyraźnie postawiony postulat ustrojowy. W czasie debaty konstytucyjnej posłowie KPK, za pośrednictwem A. Halbana, zwykle aprobowali bowiem redakcję przepisów wyznaniowych proponowaną przez centroprawicową większość Komisji Konstytucyjnej. Udzielali jej poparcia również na etapie głosowania⁵⁴. Jednocześnie podczas prac komisyjnych i plenarnych nie wysuwali oni własnych, konkretnych propozycji dotyczących szczegółowego brzmienia przepisów wyznaniowych, co było elementem przyjętej w sejmie umiarkowanej, elastycznej strategii, polegającej głównie na dyplomatycznym łagodzeniu różnic między stronnictwami⁵⁵.

Z uwagi na powyższe trudno uznać za zasadne twierdzenie J. Szreniawy na temat rzekomej obojętności działaczy KPK wobec spraw religii⁵⁶. Jakkolwiek zrzeszał on przedstawicieli różnych środowisk

⁵³ Zob. szerzej: B. S z l a c h t a, *dz. cyt.*, s. 419-429.

⁵⁴ Zob. Spr. sten. SU, 207 pos. z 5 II 1921 r., ł. 18-19 oraz załącznik do stenogramu s. 19-20. Warto jednak zauważyć, że w tym przypadku wielu posłów KPK nie wzięło w ogóle udziału w głosowaniu. Por. Sz. R u d n i c k i, *dz. cyt.*, s. 98.

⁵⁵ S. K r u k o w s k i, *Geneza...*, s. 229, 285.

⁵⁶ J. S z r e n i a w a, *dz. cyt.*, s. 7.

społecznych, narodowościowych, a nawet wyznaniowych, to jednak w odniesieniu do projektowanych przepisów konstytucyjnych regulujących status wyznań klub ten hołdował konsekwentnie kierunkom konserwatywnym, które dominowały w jego składzie. Warto podkreślić, że w ostatecznym rozrachunku KPK nie miał wpływu na literalne brzmienie przepisów wyznaniowych zawartych w Konstytucji marcowej, choć uchwalone przez Sejm Ustawodawczy regulacje w ogólnym zarysie odpowiadały podstawowym postulatam tej grupy (zaakcentowanie szczególnego stanowiska Kościoła katolickiego, zagwarantowanie jego autonomii czy zapowiedź zawarcia konkordatu). Były one ponadto w dużym stopniu rezultatem przyjętego w ostatniej chwili sejmowego kompromisu, którego naczelny przejaw stanowiła formuła *primus inter pares* zawarta w art. 114 ustawy zasadniczej, wedle której wyznanie rzymskokatolickie zajmowało w państwie naczelne stanowisko, ale wśród równouprawnionych wyznań⁵⁷. Niemniej jednak ta formacja parlamentarna odegrała pewną rolę podczas debaty Sejmu Ustawodawczego nad przepisami wyznaniowymi sejmowego projektu konstytucji. KPK wprowadził bowiem – jako jedyny – do tej debaty głos ruchów konserwatywnych, które odniosły przecież zupełną klęskę w wyborach do konstytuanty i straciły swą dawną pozycję w warunkach demokratycznej II Rzeczypospolitej. Wniósł on zatem do parlamentarnych rozważań nad ułożeniem stosunków Kościoła i państwa odrębny, wyrastający wprost z dawnej tradycji punkt widzenia, który niewątpliwie wzbogacił debatę ustrojową konstytuanty i cechował się, za sprawą A. Halbana, rzetelnością oraz wysoką wartością merytoryczną. Te zaś były nie do przecenienia w warunkach gorących i pełnych demagogii sporów ideowych toczących się wewnątrz pierwszego sejmiku Polski odrodzonej.

⁵⁷ Dz.U. RP 1921, nr 44, poz. 267.

BIBLIOGRAFIA**Źródła**

- Druki Sejmu Ustawodawczego (1919-1921).
Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (1921).
Lutosławski K., *Stronnictwa w Kraju i w Sejmie*, Warszawa 1921.
Singer B., *Od Witosa do Sławka*, Warszawa 1990.
Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu Ustawodawczego (1919-1921).
Ustawa rządowa z dnia 3-go maja 1791 roku, [w:] *Konstytucje Polskie 1791-1921*, wyd. M. Handelsman, Warszawa 1922.

Opracowania

- Ajnenkiel A., *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975.
Ajnenkiel A., *Historia sejmu polskiego*, t. 2, cz. 2: *II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989.
Bełcikowski J., *Stronnictwa, Partje, Unje, Federacje, Kluby polityczne na ziemiach polskich i ich programy w r. 1921*, Warszawa-Lwów 1921.
Brzoza Cz., *Halban Alfred*, [w:] *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J.M. Majchrowski, Warszawa 1994.
Gałka B., *Ziemianie w parlamencie II Rzeczypospolitej*, Toruń 2002.
Górski A., *Podolacy. Obóz polityczny i jego liderzy*, Warszawa 2013.
Holzer J., *Mozaika polityczna Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1974.
Janowski M., *Inteligencja wobec wyzwań nowoczesności. Dylematy ideowe polskiej demokracji liberalnej w Galicji w latach 1889-1914*, Warszawa 1996.
Jaskólski M., *Kaduceus polski. Myśl polityczna konserwatystów krakowskich 1866-1934*, Kraków 2014.
Kallas M., *Zagadnienia wyznaniowe w projektach polskich konstytucji z lat 1917-1921*, [w:] *Świat, Europa, mała ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzkiemu w 80-lecie urodzin*, red. M. Małecki, Bielsko-Biała 2009.
Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 2008 [reprint Warszawa 1922].
Koranyi K., *Halban Alfred (1865-1926)*, [w:] *Polski Słownik Biograficzny*, t. 9, Wrocław-Warszawa-Kraków 1960-1961.
Krasowski K., *Episkopat katolicki w II Rzeczypospolitej. Myśl o ustroju państwa – postulaty – realizacja*, Warszawa-Poznań 1992.
Krasowski K., *Konkordat polski z 1925 roku. Geneza – postanowienia – wykonanie*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2007, t. 59, z. 2.
Krukowski J., *Polskie prawo wyznaniowe*, Warszawa 2008.
Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
Krukowski S., *Sejm Ustawodawczy 1919-1922. Uwagi o składzie i działalności*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1986, t. 38, z. 1.

- Krukowski S., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990.
- Łysko M., *Przepisy wyznaniowe Konstytucji Marcowej*, [w:] *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróż, Białystok 2010.
- Mackiewicz S. (Cat), *Historia Polski od 11 listopada 1918 do 17 września 1939*, Kraków 2012.
- Magiera P., *Spór o zawarcie konkordatu ze Stolicą Apostolską w debacie konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego z lat 1919-1921*, „Folia Historica Cracoviensia” 2018, t. 24, z. 2.
- Malinowska I., *Polskie centrum parlamentarne w latach 1919-1926*, „Przegląd Historyczny” 1990, t. 81, nr 3-4.
- Mich W., *Kościół i religia katolicka w myśli politycznej polskiego ruchu konserwatywnego 1918-1939*, [w:] *Religia i Kościół rzymskokatolicki w polskiej myśli politycznej 1919-1993*, red. J. Jachymek, Lublin 1995.
- Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2013.
- Próchnik A., *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*, Warszawa 1983.
- Rudnicki Sz., *Działalność polityczna polskich konserwatystów 1918-1926*, Wrocław 1981.
- Rzepecki T., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 1919 roku*, Poznań 1920.
- Sawicki J., *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*, Warszawa 1937.
- Szlachta B., *Polscy konserwatyści wobec ustroju politycznego do 1939 roku*, Kraków 2000.
- Szeniawa J., *Polskie stronnictwa polityczne*, Warszawa 1921.
- Tusiński P.A., *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej 1919-1922*, Warszawa 2019.
- Wisłocki J., *Konkordat polski z 1925 roku. Zagadnienia prawno-polityczne*, Poznań 1977.
- Wyczawski H.E., *Kościół w odrodzonym państwie polskim (1918-1939). Sytuacja prawna Kościoła katolickiego w Polsce*, [w:] *Historia Kościoła w Polsce*, t. 2, cz. 2: 1918-1945, red. B. Kumor, Z. Obertyński, Poznań-Warszawa 1979.

PAWEŁ MAGIERA – Absolwent prawa i historii w Uniwersytecie Jagiellońskim. Doktorant na Wydziale Historii i Dziedzictwa Kulturowego Uniwersytetu Papieskiego Jana Pawła II w Krakowie. Autor kilkunastu krótkich prac naukowych, publikowanych w czasopiśmie i monografiach zbiorowych, poświęconych głównie parlamentaryzmowi pierwszych lat II RP. Główne zainteresowania naukowe: historia polityczna i ustrojowa Polski w XX wieku.