

Agnieszka Orzechowska

**POJĘCIE WŁASNOŚCI W DEBACIE
PRZED UCHWALENIEM KONSTYTUCJI Z 17 MARCA 1921 R.**

I

Prawo własności jest jednym z elementów wpisujących się w koncepcję państwa prawa, stanowiąc fundament ustroju społecznego i porządku prawnego. Po zakończeniu I wojny światowej, kiedy przystąpiono do tworzenia nowych systemów konstytucyjnych zarówno w państwach posiadających bogatą tradycję w tym względzie, jak również w tych, które pojawiły się wskutek upadku mocarstw i zmian na arenie międzynarodowej, problem prawa własności stanowił istotną kwestię w pracach nad ustawami zasadniczymi mającymi określić ich przyszły ustrój. Punktem odniesienia dla ukształtowania prawa własności w konstytucjach europejskich pozostawała Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 roku¹. Dokument ten zakładał nienaruszalność prawa własności z wyjątkiem sytuacji, gdy było to konieczne ze względu na prawnie uznany interes społeczny. O przełomowości tej deklaracji świadczy również fakt, iż w związku z pozbawieniem własności przewidywała słuszne i zapłacone z góry odszkodowanie². Model własności zawarty w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela został bardzo szybko włączony do XIX-wiecznych konstytucji. Niemal identycznie został unormowany problem własności w Konstytucji Królestwa Belgii z 7 lutego 1831 roku³, podobne postanowienia znalazły się również w konstytucjach Królestwa Holandii z 1814 roku⁴ i Królestwa Danii z 5 czerwca

¹ Szerzej: M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna i polityczna Francji (1789–1958)*, Białystok 1996, s. 76–80.

² Art. 17. Własność jest prawem świętym i nietykalnym. Nikt nie może być go pozbawionym, z wyjątkiem wypadku, gdy tego wymaga w sposób oczywisty konieczność publiczna uznana przez prawo, wszelako pod warunkiem słusznego i z góry wypłaconego odszkodowania, za: *Historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, red. B. Lesiński, Poznań 1995, s. 204.

³ Artykuł 16 Konstytucji Królestwa Belgii.

⁴ Artykuł 14 i 15 Konstytucji Królestwa Holandii.

1849 roku⁵. Tak więc, wzorzec ten ukształtowany przez prądy oświecenia został włączony do materii konstytucyjnej nie tylko we Francji, ale stał się częścią „nowych” rozwiązań w zakresie gwarancji praw przysługujących obywatelom wprowadzanych do ustaw zasadniczych w całej Europie.

W Polsce elementy tego rozwiązania zostały przejęte wraz z nadaniem 22 lipca 1807 roku przez Napoleona Konstytucji Księstwa Warszawskiego⁶. Choć sprawa własności nie została wprost uregulowana w tym dokumencie, to przyjęty przez konstytucję za podstawę prawa cywilnego Kodeks Napoleona w artykule 545⁷ regulował tę kwestię poprzez uznanie nienaruszalności prawa własności z wyjątkiem możliwości jego naruszenia za słusznym odszkodowaniem. Również w Ustawie konstytucyjnej Królestwa Polskiego nadanej przez cesarza Rosji znalazł się model nawiązujący do poprzednich⁸. Zakładał on, tak jak koncepcja liberalna, iż własność jest nietykalna i święta. Żadna władza nie ma prawa jej naruszyć, a ktokolwiek nachodzi cudzą własność, zostanie ukarany. W tym samym kierunku podążał wprowadzony w 1832 Statut organiczny dla Królestwa Polskiego⁹.

W okresie popowstaniowym mimo braku struktur państwowych w łonie polskich stronnictw politycznych działających na terenach państw zaborczych starano się określić zasady, na jakich w przyszłości należało oprzeć odradzającą się Polskę. Większość z tych prac obejmowało swoim zakresem jedynie ustrój przyszłego państwa, pozostawiając prawa i wolności obywatela poza ich przedmiotem. Przed końcem I wojny światowej Komisja Sejmowo-Konstytucyjna Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego opracowała projekt konstytucji, który miał służyć jako fundament odrodzonego państwa polskiego. Dokument ten zakładał ustrój monarchii konstytucyjnej z przewagą rządu nad dwuizbowym sejmem złożonym z senatu i izby poselskiej.

Projekt uwzględniał jedynie własność prywatną, uznając ją za nietykalną. Wywłaszczenie całkowite lub częściowe mogło być przeprowadzone jedynie na podstawie ustawy, powinno być uzasadnione użytecznością powszechną i wymagało słusznego odszkodowania¹⁰. Dokument ten, mimo tego iż został przygotowany w przededniu odzyskania niepodległości przez państwo polskie, nie znalazł urzeczywistnienia po zmianie stosunków społecznych, których przyczyną była dobiegająca końca wojna. Nie oznacza to jednak, że określone przepisy będące częścią tego projektu nie stały się wzorem dla późniejszych rozważań

⁵ Art. 87 Konstytucji Królestwa Danii.

⁶ Ustawa Konstytucyjna Księstwa Warszawskiego, Dz. Praw 1807, t. I, s. II–XLVIII.

⁷ Za: *Kodex Napoleona z przypisami. Xiąg trzy*, Warszawa 1810.

⁸ Artykuł 26 za: *Historia państwa i prawa Polski – źródła – wyb.* F. Połomski, P. Jurek, Wrocław 1997, s. 256–259.

⁹ Por. artykuł 11 Statutu, *Dziennik Praw Królestwa Polskiego* 1834, t. 15, nr 57, s. 224–229.

¹⁰ Art. 115 i 116 projektu za: *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920, s. 132–133.

nad przyszłą konstytucją¹¹. Doskonałym przykładem takiej normy prawnej mogą być wcześniej przytoczone artykuły dotyczące własności, które niemal bez zmian zostały włączone do projektu „Ankiety”¹², a stamtąd w mniej lub bardziej zmienionej formie trafiały do innych opracowań.

II

Modelem najczęściej przyjmowanym w projektach Konstytucji marcowej był model liberalny powielający rozwiązania zawarte w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela.

Jednym z najważniejszych dokumentów, który został opublikowany w toku prac nad nową konstytucją był projekt opracowany przez „Ankieta dla oceny projektów konstytucji”¹³. „Ankieta” była zespołem złożonym z profesorów wyższych uczelni oraz osób szczególnie zasłużonych dla państwa polskiego powołanym decyzją prezydenta Rady Ministrów Ignacego Paderewskiego. W toku prac przyjęła stanowisko zachowawcze, określając prawo własności według wzoru wcześniej zastosowanego w projekcie Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego.

Artykuł 87 tego projektu zakładał iż, własność jest nietykalna. Wywłaszczenie całkowite lub częściowe powinno być uzasadnione użytecznością publiczną, może nastąpić tylko w wypadkach i w sposób przez ustawę wskazany i wymaga wypłaty słusznego odszkodowania. Rozwiązania zawarte w tym dokumencie często były powielane w ramach następnych projektów, niekiedy nawet bez jakichkolwiek zmian redakcyjnych. Jedyną zmianą było wprowadzenie przez „Ankieta” na wniosek S. Bukowieckiego¹⁴ ochrony własności wszelkiego rodzaju, nie tylko jak to było w przypadku pierwowzoru własności prywatnej.

Z tego projektu korzystali m.in. S. Głębiński (projekt Konstytucji RP wniesiony 30 maja 1919 roku¹⁵) oraz S. Wojciechowski, tworząc projekt Ustawy konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej (projekt wniesiony do Sejmu Ustawodawczego 3 listopada 1919 roku¹⁶). Projekt wniesiony do sejmu przez S. Głębiń-

¹¹ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, Warszawa 1922, s. 137–148.

¹² Wynikało to z przejęcia z projektu Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej TRS KP w niemal niezmienionej formie działu V Prawa i obowiązki obywateli do projektu W. Wróblewskiego będącego pierwowzorem dla twórców „Ankiety”. Por. S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921r.*, Warszawa 1977, s. 49–50 oraz W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s.160.

¹³ Tekst za: *Projekty Konstytucji...*, s. 139–169.

¹⁴ S. Krukowski, *Geneza...*, s. 49–50.

¹⁵ Art. 6. Własność prywatna obywatela jest nietykalna. Wywłaszczenie całkowite lub częściowe może nastąpić tylko na zasadzie ustawy, ze względów użyteczności publicznej i za wypłatą słusznego wynagrodzenia. Tekst projektu za: *Projekty Konstytucji...*, s. 63–80.

¹⁶ Art. 77. Własność jest nietykalna. Wywłaszczenie całkowite lub częściowe jest dopuszczalne tylko ze względu na pożytek ogółu, w wypadkach przez ustawę wskazanych oraz w sposób tamże dany i wymaga słusznego odszkodowania. Tekst projektu za: *Projekty Konstytucji...*, s. 21–35.

skiego oraz innych posłów Związku Sejmowego Ludowo-Narodowego reprezentował myśl polityczną kół prawicowych. Należy nadmienić, iż w zakresie prawa własności narodowa demokracja zakładała ochronę własności prywatnej i wolnego rynku w celu zbudowania państwa kapitalistycznego. Bardziej obrazowo można by przedstawić ten program jako zaprzeczenie modelu socjalistycznego. Stąd też często w ramach tego środowiska odnoszono się do problemu własności, porównując go z socjalizmem. K. Lutosławski stwierdził, że pozbawienie ludzi własności prywatnej było sprzeczne z naturą, gdyż „jakżeby człowiek mógł spełnić obowiązek głowy rodziny, gdyby nie mógł posiadać dóbr doczesnych (...) na własność?”¹⁷

Również projekt przedłożony przez Józefa Buzka¹⁸ 30 maja 1919 roku zawierał podobne uregulowania dotyczące własności. Charakterystyczną cechą tego dokumentu było wprowadzenie w Polsce ustroju federacyjnego, stąd też konstytucja musiała zawierać przepisy regulujące postępowanie władz jednej ziemi względem obywatela polskiego będącego mieszkańcem innej ziemi. W kwestii własności projekt gwarantował obywatelowi innej ziemi prawo osiedlenia się, nabywania nieruchomości, prowadzenia działalności gospodarczej oraz wykonywania innych praw obywatelskich na tych samych zasadach co obywatelowi tej ziemi¹⁹. Zasada ta, choć z pozoru oczywista, miała zapobiegać pojawiającym się w przyszłości sporom dotyczącym stosowania prawa wobec mieszkańców pozostałych ziem.

Projekt J. Buzka zawierał również, w odróżnieniu od pozostałych, uregulowania dotyczące własności państw zaborczych na terenach przejętych przez państwo polskie. I tak, na mocy artykułu 136 znajdującego się w przepisach przechodnich wszelkie rezydencje monarsze tudzież wszelkie majątki ziemskie i lasy, będące dawniej własnością państw rozbiorczych, w Warszawie zaś wszelkie nieruchomości, będące dawniej własnością państwa rosyjskiego, pozostają wraz z przynależnymi do nich budynkami, zakładami i ruchomościami własnością ziemi, w obrębie której są położone.

Kwestia własności została również w podobny sposób uregulowana w projektach prywatnych niewniesionych do Sejmu Ustawodawczego. Do takich dokumentów należy zaliczyć przede wszystkim projekty zawarte w wydawnictwie

¹⁷ Za: T. Koziełło, *Narodowa Demokracja wobec rosyjskiego komunizmu (1918–1939)*, „Polityka i Społeczeństwo” 2009, nr 6, s. 51.

¹⁸ Projekty J. Buzka i M. Niedziałkowskiego opracowane w Biurze Konstytucyjnym Prezydium Rady Ministrów na początku 1919 roku są omawiane w kształcie przedstawionym sejmowi. Trzeci projekt W. Wróblewskiego jako tożsamy w zakresie własności z pracą TRS został pominięty. Szerzej na temat prac BK PRM w: S. Krukowski, *Geneza...*, s. 15–22.

¹⁹ Art. 6 i 9 za: J. Buzek, *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucjami szwajcarską, amerykańską i francuską*, Warszawa 1919, s. 149–150.

Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wydanej przez Wydawnictwo Kancelarii Cywilnej, m.in. projekt przygotowany przez Stanisława Hłaskę i Józefa Polaka²⁰ oraz projekt Tadeusza Jankowskiego²¹. Projekt T. Jankowskiego jako jeden z nielicznych badanych dokumentów w artykule 98 wyłącza możliwość nabywania nieruchomości przez osoby niebędące obywatelami państwa polskiego, co później stało się przedmiotem ustawy o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców.

III

Odrębnie należy rozpatrywać pojęcie własności przyjęte w pracach związanych z działalnością Włodzimierza Wakara, którego projekt²² stał się podstawą prac nad *Projektem deklaracji konstytucyjnej*²³ oraz *Podstawą ładu Rzeczypospolitej Polskiej* wniesionej jako projekt PSL Wyzwolenie²⁴. Projekt PSL w kwestii własności był powtórzeniem postanowień zawartych w projekcie W. Wakara.

Projekt PSL Wyzwolenie zakładał posiadanie przez obywateli pracujących powszechnego prawa do własności na środki wytwórcze, czyli ochronę ich posiadania i pomoc w nabyciu, z zastrzeżeniem wpływu Rzeczypospolitej Polskiej na ustalenie jej form.

Początkowo z perspektywy czasu można odnieść wrażenie, iż W. Wakar przyjął model własności stosowany w ideologii socjalistycznej. Wskazuje na to chociażby odniesienie do powszechnego prawa własności na środki wytwórcze czy posiadanie zastrzeżone dla obywateli pracujących. Jednak jak trafnie wyjaśnia S. Krukowski, nie chodziło o nacjonalizację, ale o przyznanie prawa do nich konkretnym osobom lub grupom osób, które za ich pomocą pracują. W zakładach pracy ta koncepcja miała być realizowana przez nadawanie im formy „kooperatyw pracy”, natomiast państwo mogłoby prowadzić działalność w tych gałęziach gospodarki, gdzie odbywałoby się to z korzyścią dla konsumentów²⁵. Tak więc norma ta ma na celu zapewnienie przez państwo obywa-

²⁰ Art. 12 Własność osobistą poręcza się. Nikt nie może być wywłaszczony ze swego majątku inaczej, jak na mocy prawa i za wynagrodzeniem. Ograniczenie rozmiaru własności osobistej może nastąpić tylko dla dobra ogółu i na mocy uchwały sejmowej. Od swej własności i dochodów obywatele będą płacić podatki na skarb państwa. *Projekty Konstytucji...*, s. 172–173.

²¹ Art. 21 Pozbawienie całkowite lub częściowe własności prywatnej nastąpić może do celów użyteczności publicznej i społecznej oraz dla względów gospodarczych, według przepisów ustawowych. *Projekty Konstytucji...*, s. 200.

²² Projekt W. Wakara *Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Projekty Konstytucji...*, s. 185–196.

²³ S. Krukowski, *Geneza konstytucji ...*, s. 74–75.

²⁴ *Projekty Konstytucji...*, s. 36–46.

²⁵ S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.* [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 38.

lom ochrony posiadania oraz zagwarantowania możliwości swobodnego nabywania środków wytwórczych. W rzeczywistości bardziej nawiązuje ona do koncepcji liberalnej niż socjalistycznej²⁶.

Własność nadmiernie w jednych zgromadzona rękach wedle projektu PSL Wyzwolenie jest zaprzeczeniem prawa powszechnego do własności, Rzeczpospolita Polska może ją ograniczyć, wprowadzając własność zrzeseń albo podział. Podział dotyczyć miał ziemi rolnej, tak aby umożliwić utworzenie dobrze funkcjonujących gospodarstw z zastrzeżeniem, iż zbycie własności rolnej mogło ulegać ograniczeniom prawnym²⁷. Sformułowanie to należy uznać za niejasne i dające podstawy do nadużyć w stosunku do obywateli²⁸. Państwo uzyskiwałoby tym sposobem narzędzie wymierzone w jedno z podstawowych praw obywatelskich. Poza tym niemożliwym jest jasne określenie wypadku, w którym własność staje się na tyle nadmierna, aby ją ograniczyć. Aczkolwiek dla porównania należy nadmienić, że artykuł 155 Konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 11 sierpnia 1919 roku²⁹ zawierał podobną normę prawną zakładającą, iż państwo będzie nadzorowało podział i użytkowanie w sposób chroniący przed nadużyciami. Pomimo tak niefortunnego sformułowania należy zwrócić uwagę, iż norma ta zawarta w projekcie konstytucji przedstawionym przez partię chłopską miała stworzyć fundament dla przeprowadzenia oczekiwanej reformy rolnej.

PSL Wyzwolenie dążyło do ustanowienia takich form własności środków produkcji, w tym przypadku form władania ziemią, które dawałyby chłopom możliwość panowania ekonomicznego. Drogą ku temu rozwiązaniu miała być właśnie reforma rolna, pozwalająca na dokonanie parcelacji wielkiej własności

²⁶ Na co zwrócił uwagę w swoim wystąpieniu sejmowym Poniatowski – posiedzenie 35 z dnia 9 maja 1919, XXXV/74.

²⁷ *Projekty Konstytucji...*, s.190: prawo powszechne obywateli pracujących, jako do pracy warsztatu, do własności na środki wytwórcze, z zastrzeżeniem wpływu RP na form jej ustalenie; stąd jeśli własność nadmiernie w jednych rękach, zostaje zaprzeczeniem prawa powszechnego do własności, RP mocna jest ją ograniczyć, wprowadzając własność zrzeseń albo podział. Ostatni nadewszystko dotyczyć będzie roli, warsztatu odwiecznego pracy polskiej, jej przeobrażeń twórczych przedmiotu głównego, by gospodarstw zdrowych, największą ilość najliczniej udostępnić; natomiast własności zbycie, nadewszystko rolnej, ulegać w potomnych interesie ograniczeniom prawnym może.

²⁸ Krytyce to sformułowanie poddano również w czasie debaty sejmowej, np. poseł Seyda – posiedzenie 35 z dnia 9 maja 1919, XXXV/64, poseł Halban – posiedzenie 36 z dnia 10 maja 1919, XXXVI/53–54.

²⁹ Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Mißbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern. Kriegsteilnehmer sind bei dem zu schaffenden Heimstättenrecht besonders zu berücksichtigen. Die Verfassung des Deutschen Reichs Reichsgesetzblatt 1919, s. 1383.

ziemskiej³⁰. Pierwszymi krokami w przedmiocie reformy rolnej była uchwała Sejmu Ustawodawczego z 10 VII 1919 roku³¹, na podstawie której zarządził on wywłaszczenie wielkiej własności prywatnej. Następnie rząd wydał także rozporządzenie tymczasowe z dnia 1 IX 1919³², w którym wymagał dla ważności umów o przeniesieniu prawa własności nieruchomości ziemskich poprzedniego zezwolenia władzy państwowej. Należy przyjąć, że już w 1919 roku obrót ziemią był ograniczony, właściciel nie mógł wedle swojej woli rozporządzać swą własnością. Państwo zastrzegało możliwość odmowy zezwolenia w myśl powyższego rozporządzenia, gdyby przeniesienie to uniemożliwiało lub ograniczało zastosowanie zasad reformy rolnej. Rozporządzenie to odnosiło się głównie do wielkiej własności, nie dotyczyło własności włościańskiej. Wynika z tego, iż już przed uchwaleniem konstytucji państwo w pewnym stopniu regulowało własność. Ustawa z 15 VII 1920 o wykonaniu reformy rolnej wprowadziła ograniczenie w obrocie ziemią gospodarstw rolnych utworzonych w drodze parcelacji. Przeniesienie własności, obciążanie lub wydzierżawianie tych gospodarstw rolnych mogło nastąpić tylko za zezwoleniem urzędów ziemskich³³.

Według projektu PSL Wyzwolenie tylko obywatele polscy mogli nabywać nieruchomości na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, zezwolenia władz państwowych natomiast wymagało posiadanie własnego warsztatu pracy przez osoby nieposiadające obywatelstwa. Postulaty te zostały później częściowo zawarte w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców³⁴. Na podstawie tego aktu prawnego nabywanie nieruchomości przez obcokrajowców mogło nastąpić po uzyskaniu zezwolenia Rady Ministrów na wniosek ministra skarbu. Decyzja nie podlegała zaskarżeniu i nie wymagała uzasadnienia. Własność była poręczona jedynie obywatelowi polskiemu.

Projekt zawierał odmiennie ujęty model własności odbiegający od pozostałych koncepcji. Zapewniał obywatelom prawo własności, nadając przy tym aparatowi państwowemu uprawnienia do ingerowania w przypadku nadmiernego skupienia dóbr w rękach jednej osoby, legitymując państwo do naruszania prawa własności. Jednak chyba centralną część całej koncepcji, co ze względu na chłopski charakter tego stronnictwa jest wyrażone, choć nie wprost, stanowi

³⁰ J. Jachymek, *Myśl polityczna PSL Wyzwolenie 1918–1931*, Lublin 1983, s. 31.

³¹ Uchwała Sejmu Ustawodawczego w przedmiocie reformy rolnej z dnia 10 VII 1919 roku, Druk sejmowy nr 839.

³² Rozporządzenie tymczasowe Rady Ministrów normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich, Dz.U. 1919, nr 073, poz. 428.

³³ Z. Fenichel, *Problem własności w najnowszych konstytucjach [w:] Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924, s. 369–370.

³⁴ Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców, Dz.U. 1920, nr 31, poz. 178.

nawiązanie do reformy rolnej jako elementu mającego rozwiązać problemy polskiej wsi. Model ten, choć obarczony tak jak cały projekt *Podstawy ładu Rzeczypospolitej Polskiej* błędami i nieścisłościami, momentami aż nadto widocznymi, wniósł również rozwiązania, które należało ocenić pozytywnie, czego dowodem są uwypuklone w wystąpieniach sejmowych i polemikach zarówno na gruncie naukowym, jak i publicystycznym zalety projektu.

*Projekt deklaracji konstytucyjnej*³⁵ był dokumentem uchwalonym przez rząd 3 maja 1919 roku, jak wskazuje data jego ukończenia, miał on nawiązywać bezpośrednio do dzieła Sejmu Czteroletniego, stąd też wiele odniesień oraz archaiczny język nadający projektowi wzniosły charakter. Niestety, wszystkie te zabiegi spowodowały, iż tekst niepodzielony na przepisy jest bardzo trudny w interpretacji i obarczony błędami logicznymi.

W kwestii własności projekt ten bezpośrednio nawiązywał do projektów W. Wakara, zakładając możliwość ograniczenia prawa do własności w wypadku, gdy wymagają tego względy użyteczności publicznej oraz gdy własność jest nadmiernie skupiona w rękach jednej osoby³⁶.

IV

Do trzeciej grupy opisywanych projektów należy zaliczyć wniesiony do sejmu w dniu 27 maja projekt *Tymczasowej ustawy konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej*³⁷ Mieczysława Niedziałkowskiego i posłów należących do Związku Polskich Posłów Socjalistycznych. Był on kolejną wersją projektu opracowanego w Biurze Konstytucyjnym Prezydium Rady Ministrów. Zasadniczą różnicą z punktu widzenia przedmiotu badań w „majowym projekcie” było umieszczenie w jego materii odniesień do prawa własności.

Projekt ten miał charakter tymczasowy, gdyż jak uzasadniali socjaliści, zmierzano ku nowym formom wytwórczości i życia społecznego, więc powinno to zostać uwidocznione w formułach i instytucjach konstytucyjnych. Z tego powodu zaproponowano odrębne brzmienie artykułu dotyczącego własności oraz zaprowadzenie Izby Pracy³⁸. Wyraźnie zarysowana jest tu pewna „przejściowość” projektu pozwalająca państwu dostosowywać model własności do zmian zachodzących w społeczeństwie. Artykuł 6 przewiduje stopniowe przej-

³⁵ Szerzej: W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 161–168 oraz *Projekty Konstytucji...*, s. 9–20.

³⁶ *Projekty Konstytucji...*, s. 13.

³⁷ Tamże, s. 48–62.

³⁸ Por. K. Czapiński, *Wstęp* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. oraz Projekt Związku Polskich Posłów Socjalistycznych*, oprac. M. Niedziałkowski, Warszawa 1921, s. 3.

ście w kierunku modelu socjalistycznego. Jednak tak zachowawcze rozwiązanie spotkało się z krytyką środowiska, co dobrze ilustrują słowa I. Daszyńskiego: konstytucja powinna zakładać, że własność środków produkcji należy do narodu i do nikogo innego, jak tylko do narodu³⁹.

Projekt nie zawiera odniesień do własności indywidualnej, wskazuje jedynie, iż formy własności Rzeczpospolita przystosowuje do potrzeb społecznych i interesów pracy.

Wszystkie środki wytwarzania, komunikacji i wymiany podlegają kontroli RP. Państwo ujmować będzie w sposób ustawowo przepisany dojrzałe do uspołecznienia gałęzie produkcji pod swój bezpośredni zarząd (art.6). Zgodnie z postulatami socjalistów w koncepcji własności zawarto postanowienie odnoszące się do nacjonalizacji. W założeniu proponowano nacjonalizację prowadzoną stopniowo na podstawie ustawy. Należy również przyjąć, iż miała ona obejmować tylko niektóre gałęzie produkcji, aczkolwiek co do tego ostatniego w gronie socjalistów nie było pełnej zgody. Rozwiązanie to nie było tak radykalne jak w konstytucji Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, gdzie w patetycznych słowach nadawano własności szczególne znaczenie w budowie nowego systemu. Konstytucja ta zakładała, iż głównym zadaniem państwa będzie zniesienie wszelkiej eksploatacji człowieka przez człowieka, zupełne usunięcie podziału społeczeństwa na klasy, bezwzględne zgnięcie wyzyskiwaczy, ustanowienie socjalistycznej organizacji społeczeństwa i zwycięstwo socjalizmu we wszystkich krajach. Znosiła własność prywatną ziemi, stanowiąc przy tym, że cały zapas ziemi jest własnością ogólnonarodową i oddaje się go pracującym bez jakiegokolwiek wykupu na podstawie wyrównawczego użytkowania ziem. Wszystkie lasy, wnętrza ziemi i wody o znaczeniu ogólnopaństwowym, a również cały żywy i martwy inwentarz, gospodarstwa i przedsiębiorstwa rolne stały się własnością narodową. Komuniści dążyli do pełnego przejścia fabryk, kopalń, kolei żelaznych i innych środków produkcji i transportu na własność R.F.S.R.R.⁴⁰

W gronie polskich socjalistów brak było jednego poglądu na kwestię własności. Należy stwierdzić, że projekt Niedziałkowskiego wyrażał umiarkowane stanowisko, w którym własnością państwową miał być objęty przemysł oraz własność ziemi, pozostawiając jednak miejsce własności prywatnej, która miała być poddana kontroli społecznej. Koncepcja ta odróżniała się od radykalnej, prezentowanej w przemówieniach I. Daszyńskiego. Pośrednie stanowisko zajął natomiast w czasie jednego z posiedzeń Sejmu Ustawodawczego F. Perl, który stwierdził, że propagowanie powszechnej własności indywidualnej to utopia.

³⁹ Przemówienie I. Daszyńskiego – posiedzenie z dnia 10 maja 1919, XXXVI/22.

⁴⁰ Tekst konstytucji z 10 lipca 1918 roku za: A. Heydel, *Własność prywatna w nowych konstytucjach* [w:] *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921r.*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924, s. 385.

Trzeba uznać, iż wielka własność prywatna musi być unarodowiona, a drobna musi podlegać kontroli społecznej. Społeczeństwo suwerenne w dziedzinie politycznej powinno stopniowo objąć taką suwerennością również dziedzinę społeczną⁴¹. Należy jednak stwierdzić, że dominującym nurtem wśród polskich socjalistów było rozwiązanie przedstawione przez M. Niedziałkowskiego. Projekt ten, w związku z tym, iż miał charakter tymczasowy, nie zawierał szczegółowego rozwinięcia tego modelu.

V

Komisja Konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego została powołana 25 lutego 1919 roku jako odpowiedzialna za przygotowanie i przedstawienie Sejmowi Ustawodawczemu projektu konstytucji. Mimo to iż do Komisji zostały przekazane wszystkie projekty wniesione do sejmu, podstawą dalszych prac stał się projekt rządowy z 3 listopada 1919 r. zmieniony poprawkami wniesionymi przez rząd Skulskiego na początku 1920 roku⁴². Prace Komisji polegały na przygotowywaniu przez jej członków referatów na określone tematy dotyczące poszczególnych części projektu. Zagadnieniami związanymi z własnością zajmował się działacz ludowy W. Kiernik. Według jego referatu przedstawionego przed Komisją Konstytucyjną „najważniejszymi elementami bytu państwowego miały być praca i własność, natomiast ziemia powinna być własnością tych, którzy na niej bezpośrednio pracują przy ograniczaniu obszaru ziemi należącego do jednego właściciela”⁴³. Przygotowany przez niego referat jednoznacznie wykazywał elementy charakterystyczne dla ruchu ludowego, wskazując, iż ziemia powinna należeć w znacznej większości do chłopów na niej pracujących, ale także akcentując element zawarty wcześniej w projekcie PSL Wyzwolenie pozwalający na ograniczenie własności nadmiernie skupionej w jednych rękach.

Komisja Konstytucyjna zdecydowała jednak o innym rozwiązaniu, umieszczając w swoim projekcie konstytucji artykuł 103, według którego Rzeczpospolita Polska zobowiązana była uznać wszelką własność zarówno osobistą, jak i zbiorową związków obywateli, ciał samorządowych, instytucji i wreszcie samego państwa jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego. Państwo miało poręczać wszystkim mieszkańcom i społecznościom ochronę ich mienia, a zniesienie lub ograniczenie własności dopuszczalne było tylko ze względów wyższej użyteczności za odszkodowaniem w wypadkach przewidzianych ustawą. Tylko ustawa może postanowić, jakie

⁴¹ Przemówienie F. Perla – posiedzenie 37 z dnia 13 maja 1919 r., XXXVII/43–54.

⁴² W. Komarnicki, *Polskie prawo...*, s. 202–206.

⁴³ „Piast” 1919, nr 42 z 19 X. Szerzej na ten temat: S. Krukowski, *Geneza konstytucji...*, s. 144–145.

dobra i w jakim zakresie ze względu na pożytek ogółu mają stanowić wyłączną własność państwa oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego zarobkowania, uprawiania handlu i przemysłu oraz użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody mogą ze względów publicznych doznać ograniczenia⁴⁴.

Kluczową rolę w opracowaniu rozdziału dotyczącego praw i obowiązków obywateli odegrał S. Głębiński, co w artykule dotyczącym własności jest wyraźnie zarysowane poprzez użycie elementów charakterystycznych dla narodowo-demokratycznej wizji ustroju. Model przyjęty w pracy Komisji nawiązuje do liberalnego wzorca, gwarantującego obywatelowi ochronę jego własności z możliwością jej zniesienia tylko w przypadkach zawartych w ustawie ze względu na wyższą konieczność oraz po wypłacie stosownego odszkodowania. Co ciekawe, w projekcie tym autor nie zawęży ochrony do własności indywidualnej, ale akcentuje również ochronę własności zrzeszeń, samorządów czy w końcu państwa. Stanowi to próbę podkreślenia, iż dla społeczeństwa ważna jest nie tylko własność indywidualna, ale także własność ogólna. W moim przekonaniu jest to nawiązanie do społecznej nauki Kościoła katolickiego mającej swoje źródła w encyklice *Rerum novarum* z 1891 roku Leona XIII, która zakładała istnienie własności prywatnej, jednakże używanej w taki sposób, aby było to korzystne dla ogółu. Stąd też akceptowanie własności zrzeszeń oraz państwa w wypadkach sprzyjających społeczeństwu. Projekt ten zawierał również wskazanie, iż ustawa miała określić, jakie dobra mogą przejść na całkowitą własność państwa. Zabieg ten, wcześniej nieużywany, miał stanowić dodatkową ochronę obywateli przed państwem.

Debata konstytucyjna w sejmie rozpoczęła się 8 lipca 1920 roku i niemal od razu temat własności stał się jednym z najważniejszych. Już na pierwszym posiedzeniu dotyczącym nowego ustroju państwa model własności przyjęty w projekcie konstytucji został poddany krytyce przez posła Niedziałkowskiego⁴⁵. Szczególną aktywnością w tym temacie wykazywali się posłowie związani z ruchem socjalistycznym, którzy kilkakrotnie akcentowali kwestie własności już przy dyskusji na temat podstawowych zasad związanych z ustrojem państwa. Poseł Czapiński zastrzegł: „Zwłaszcza praca komisji jest sformułowana w tym duchu, że w dużej mierze stoi na stanowisku obecnego ustroju społecznego. Dlatego my w dalszych artykułach zastrzegamy, że Rzeczpospolita ma prawo przystosowania formy własności do swoich potrzeb, ma prawo do kontrolowania produkcji (...), ma prawo i obowiązek stopniowego uspołeczniania tych gałęzi pracy, które do tego dojrzały⁴⁶”.

⁴⁴ *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – Projekt Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego*, Warszawa 1920, s. 45–46.

⁴⁵ M. Niedziałkowski – posiedzenie 160 z dnia 8 lipca 1920, CLX/ 38–39.

⁴⁶ K. Czapiński – posiedzenie 167 z dnia 24 września 1920, CLXVII/22.

Debata nad rozdziałem V Powszechne prawa i obowiązki obywatela rozpoczęła się 28 października 1920 roku. Główną osią sporu był stosunek stronnictw do własności indywidualnej. W sprawie tej starły się stronnictwa socjalistyczne, które dążyły do zniesienia lub ograniczenia własności indywidualnej oraz ludowe i narodowo-demokratyczne, akcentując własność indywidualną jako podstawę obecnego ładu społecznego. Rzecz jasna debata odnosiła się do projektu przedstawionego przez Komisję, który każde stronnictwo chciało ukształtować na swój sposób.

Socjaliści przedstawili w Komisji Konstytucyjnej swoją propozycję ukształtowania prawa własności na wzór zawarty w *Tymczasowej ustawie konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej* Mieczysława Niedziałkowskiego⁴⁷. Przedstawiciele lewicy⁴⁸ krytykowali projekt przedstawiony przez Komisję jako niedostosowany do stosunków społecznych, których zmiana nastąpiła po I wojnie światowej. Zarzucano, iż projekt w kwestii dotyczącej własności oparł się na wzorcach ukształtowanych w duchu rewolucji francuskiej powielanych przez cały XIX wiek. Socjaliści, nawiązując do swojego projektu, wskazywali na potrzebę powołania konstytucji o charakterze tymczasowym, zawierającej rozwiązania umożliwiające modyfikację ustroju jako reakcję na zmiany zachodzące w społeczeństwie. Oczywiście jest, że najważniejszą częścią sporu prowadzonego przez środowiska lewicowe było negowanie ustroju opartego na zasadach burżuazyjnych. Socjaliści opowiadali się również przeciwko części przepisu dotyczącego wywłaszczenia, wskazując, iż konstytucje powstałe po I wojnie światowej odchodzą od dotąd przyjętej zasady gwarantowania obywatelom odszkodowania za dokonane wywłaszczenie, pozostawiając możliwość wywłaszczenia bez odszkodowania, jeżeli zostanie to przewidziane przez ustawę. Socjaliści krytykowali także ostateczną wersję przedstawioną przez Komisję (po poprawce W. Kiernika), zarzucając jej zbytne uprzywilejowanie warstw chłopskich oraz ustępstwa poczynione dla tej warstwy.

Jeżeli chodzi o stronnictwa prawicowe, to w pełni akceptowały one koncepcję zawartą w projekcie Komisji, co oczywiście było związane z tym, iż została ona ukształtowana pod wpływem przedstawicieli tych kół w Komisji⁴⁹. Posłowie związani z prawicą starali się akcentować własność indywidualną jako podstawę tego modelu, kontestując za każdym razem koncepcję socjalistyczną mającą w centrum zainteresowań własność zbiorową (państwową). Aczkolwiek stronnictwo narodowo-demokratyczne nie odrzucało w całości własności zbiorowej,

⁴⁷ Poprawka dotycząca artykułu 103 zawarta w: *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – Projekt Komisji...*, s. 45–46.

⁴⁸ Sporządzono w oparciu o wypowiedzi posłów z debaty nad projektem Komisji Konstytucyjnej: K. Czapiński – posiedzenie 180 z dnia 29 października 1920, CLXXX/23–25; M. Niedziałkowski – posiedzenie 217 z dnia 10 marca 1921, CCXVII/13–14.

⁴⁹ S. Głębiński – posiedzenie 185 z dnia 16 listopada 1920, CLXXXV/25–29; A.A. Matakiewicz – posiedzenie 218 z dnia 11 marca 1921, CCXVIII/28.

dopuszczając ograniczoną rolę państwa na tym polu, negowało jednak taki kształt przepisów konstytucyjnych, który pozwalałby na przejęcie przez państwo wszystkich gałęzi gospodarki⁵⁰. Prawa strona w sposób zróżnicowany odnosiła się do poprawki zaproponowanej przez W. Kiernika, generalnie ją akceptując, jednak zgłaszając sprzeciw co do jej rozbudowanej formy.

Ludowcy w swoich wystąpieniach podkreślali wagę dla ludności chłopskiej konstytucji gwarantującej ich prawa i wolności, jednak starali się uwypuklić potrzebę wprowadzenia do niej podstawowych zasad reformy rolnej⁵¹. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w poprawce zgłoszonej przez posła PSL Wyzwolenie W. Kiernika⁵².

Początkowo poprawka ta podczas drugiego czytania projektu konstytucji została odrzucona przez sejm, jednak potem w wyniku ponownego odesłania do Komisji została zaaprobowana w nieco skróconej formie. Na jej skutek do projektu zostało wprowadzone stwierdzenie, iż ziemia jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i państwa nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy miały określić przysługujące państwu prawo przymusowego wykupu ziemi oraz regulowania obrotu ziemią przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność gospodarstwach rolnych⁵³. Była to konstytucjonalizacja podstawowych zasad reformy rolnej.

Ostateczny kształt artykułu 99⁵⁴ został przez doktrynę oceniony surowo, zarzucano mu, iż jest zbyt obszerny i mało ma wspólnego z językiem prawnym. Krytykowano szczególnie poprawkę wprowadzoną do konstytucji na wniosek W. Kiernika, sprzeciwiając się tak szerokiemu omówieniu zagadnień związanych z chłopską częścią społeczeństwa⁵⁵.

Po zakończeniu I wojny światowej i związanej z tym zmianie stosunków społeczno-gospodarczych państwa musiały na nowo zdefiniować model prawa własności występujący w ich systemach prawnych. Działo się to pod wpływem nowych prądów, które dążyły do wywołania zmian w ówczesnych społeczeń-

⁵⁰ Por. Z. Kaczyński – posiedzenie 185 z dnia 16 listopada 1920, CLXXXV/29–30.

⁵¹ P. Bobek – posiedzenie 179 z dnia 28 października 1920, CLXXIX/45–46; E. Rudziński – posiedzenie 180 z dnia 29 października 1920, CLXXX/36; W. Kiernik – posiedzenie 217 z dnia 10 marca 1921, CCXVII/34–35.

⁵² W. Kiernik – posiedzenie 185 z dnia 16 listopada 1920, CLXXXV/20–25.

⁵³ Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Druk sejmowy nr 2561, s. 38 oraz wystąpienie E. Dubanowicza – posiedzenie 216 z dnia 8 marca 1921, CCXVI/19.

⁵⁴ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

⁵⁵ Z. Fenichel, *Problem własności...*, s. 365–372 oraz K. Krzetuski, *Własność i praca w konstytucji z 17 marca 1921* [w:] *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924, s. 348–351.

stwach. Coraz większe znaczenie w państwach europejskich uzyskiwały partie socjalistyczne, starające się wpłynąć na kształt prawa własności w taki sposób, aby można było przeprowadzić nacjonalizację określonych gałęzi gospodarki. Uspołeczniona własność w doktrynie socjalistycznej jest płaszczyzną, na której opiera się cały byt państwowy, dlatego też tak ważnym elementem dla ówczesnych socjalistów było stworzenie możliwości dla nacjonalizacji. W Polsce znalazło to odzwierciedlenie w formule, według której Rzeczpospolita miała przystosowywać formy własności do potrzeb społecznych i interesów pracy oraz zajmować w sposób ustawowo określony dojrzałe do uspołecznienia gałęzie produkcji pod swój zarząd bezpośredni.

W państwie polskim na znaczeniu zyskały również stronnictwa chłopskie, których odsetek w Sejmie Ustawodawczym wynosił około 30 procent. Powodowało to, iż w toku prac nad konstytucją odgrywały one bardzo ważną rolę. Celem tych partii było wprowadzenie zasad związanych z reformą rolną do konstytucji oraz konstytucyjne zapewnienie ochrony włościan.

Własność stanowiła więc bardzo ważną część debaty nad nową konstytucją, podziały w jej pojmowaniu biegły nie tylko wzdłuż grup społecznych czy stronnictw politycznych, ale często również wewnątrz tych grup, tworząc bardzo ciekawe zestawienie odzwierciedlające ówczesne poglądy i oczekiwania. Poszukując modelu najbardziej pasującego do nowego państwa, starano się znaleźć go w innych systemach konstytucyjnych, stąd też próby przeniesienia określonych wzorców z konstytucji francuskiej czy niemieckiej. Wszystko to spowodowało, że stworzono nowy kształt złożony z kilku pierwiastków mający zadowolić wszystkie stronnictwa polityczne. Niestety, z upływem czasu model ten okazał się niedoskonały i, jak pozostała część konstytucji, stał się przedmiotem krytyki przedstawicieli doktryny.

Streszczenie

Artykuł porusza problem ukształtowania prawa własności w toku prac nad Konstytucją marcową. Główną osią artykułu są rozważania nad modelami własności zawartymi w projektach przedstawionych Sejmowi Ustawodawczemu oraz koncepcjach wnoszonych przez stronnictwa polityczne w debacie konstytucyjnej.

Publikacja opisuje koncepcje prawa własności, dzieląc je na trzy najważniejsze, które wykrystalizowały się w toku prac nad Konstytucją marcową. Pierwsza związana jest z pracami rządu, przyjmuje rozwiązania nawiązujące do myśli oświeceniowej, zakłada nietykalność własności oraz ograniczone możliwości wywłaszczenia. Druga, związana ze stronnictwami ludowymi oraz działalnością W. Wakara, również odwołuje się do koncepcji liberalnej, jednak akcentuje rolę ziemi uprawnej jako „warsztatu odwiecznego pracy polskiej”. Przedstawiony przez partie chłopskie model miał w pierwszym rządzie zabezpieczyć wykonanie reformy rolnej. Trzecia, przedstawiona przez socjalistów, którzy głosili potrzebę nacjonalizacji gospodarki, a także zabezpieczenia interesów ludzi pracy, podkreślała że, państwo zmierza ku nowym formom wytwórczości i życia społecznego, więc powinno to zostać uwidocznione w formułach i instytucjach konstytucyjnych.

Artykuł prezentuje również dokonania Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego powołanej do przedstawienia ostatecznego projektu. Analizuje modele prawa własności, które wywarły największy wpływ na prace Komisji. Przedstawia też podstawowe poglądy stronnictw politycznych na kwestię własności zaprezentowane podczas debaty sejmowej.

Słowa klucze: prawo własności, Konstytucja marcowa, projekty konstytucji, wywłaszczenie, reforma rolna

THE NOTION OF PROPERTY IN A DEBATE BEFORE PASSING THE CONSTITUTION OF 17 MARCH 1921

Summary

The article discusses the problem of formulation of the right to property in the course of work over the March Constitution. The main axis of the article are considerations over models of property contained in drafts presented to the Legislative Sejm and conceptions submitted by political parties in a constitutional debate.

The article describes conceptions of the right to property dividing them into three most important ones, which crystallized in the course of work over the March Constitution. The first one is connected with work of the government, accepts solutions relating to the Enlightenment thought, assumes inviolability of property and limited possibilities of expropriation. The second one, connected with peasant parties and W. Wakar's activity also refers to a liberal conception, however it accents the role of soil under cultivation as the „immemorial workshop of Polish work”. A model presented by peasant parties was in the first place secure execution of the agricultural reform. The third one presented by socialists, who proclaimed the need of nationalisation of the economy, as well as securing interests of working people. They underlined that the state was aiming at new forms of production and social life, thus it should be exposed in formulas and constitutional institutions.

The article also presents performance of the Constitutional Commission of the Legislative Sejm appointed to present the final draft. It analyses models of the right to property, which had the greatest influence on work of the Commission. It also presents basic opinions of political parties on a question of property presented during the debate of Sejm.

Key words: right to property, the March Constitution, drafts of constitution, expropriation, agricultural reform