

Wieloletni i profesor o
jmc. Karzele Poznaniowski
i Doktorantowi

PRZEWODNICZĄCA
Rady Dyscypliny Naukowej
Prof. dr hab. Bożena Gronowska

Wpł. 21.01.2020r.
he

Wrocław, 15 stycznia 2020 r.

Dr hab. Jacek Przygodzki
Zakład Historii Administracji
Instytut Historii Państwa i Prawa
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Tomasza Kowalczyka pt. *Zasady prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918-1935*, napisanej pod kierunkiem prof. UMK dr. hab. Andrzeja Gacy, Toruń 2019, ss. 458.

I. Uwagi ogólne

Rozprawa doktorska mgr. Tomasza Kowalczyka pt. *Zasady prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918-1935* stanowi oryginalne opracowanie historyczno-prawnego zagadnienia z zakresu ustroju i prawa polskiego. Porusza ważną dla państwa kwestię prawa wyborczego, które jest kamieniem węgielnym demokracji, a akt wyborczy, jak podkreśla się współcześnie, jest jej świętem.

II. Uwagi szczegółowe

1. Uwagi merytoryczne

Na wstępie należy pogratulować Autorowi wyboru tematyki badawczej, ponieważ zawarł on w dysertacji problematykę prawa wyborczego nie tylko z perspektywy norm prawnych, ale również z punktu orzecznictwa sądów i poglądów doktryny. Takie ujęcie problemu jest niewątpliwym sukcesem Doktoranta. Za podstawową tezę dysertacji Autor uznał „wykazanie rozumienia poszczególnych zasad prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918-1935” (s.10). Jako pomocnicze tezy Autor wskazał : „odrębne przeanalizowanie wpływu dawnego prawa wyborczego na zasady prawa wyborczego II Rzeczypospolitej Polskiej” (s.10); „[...] przedstawienie poglądów wiodących ugrupowań politycznych na powstające prawo wyborcze w II Rzeczypospolitej Polskiej” (s. 10-11); „[...] analiza wpływu na regulacje konstytucji marcowej i ordynacji wyborczych z 1922 roku; ich

projektów [...]” (s.11); „[...] wykazanie wpływu poglądów doktryny prawa politycznego na kształt zasad prawa wyborczego” (s.11). Doktorant podstawił również hipotezy : „[...] pytaniem badawczym jest wykazanie problemu praktycznego stosowania zasad prawa wyborczego. Należy się zastanowić, czy praktyka wyborcza oddawała w rzeczywistości treść zasad prawa wyborczego zawartą w normach prawnych. Zwłaszcza, istotne jest to po zamachu majowym, od wyborów z 1928 roku, kiedy „bez zmiany litery prawa” obóz rządzący (w ramach praktyki) naruszał przymiotniki wyborcze” (s.11). Postawione tezy i hipotezy Autor w poszczególnych rozdziałach udowodnił.

Autor w dysertacji użył właściwych metod badawczych. Przy analizie aktów prawnych posłużono się metodą formalną-dogmatyczną uzupełnioną o reguły stosowanej wykładni prawa. Następnie przy pisaniu doktoratu pomocna okazała się metoda historyczno-prawna, opisowa, socjologiczna (choć jej Autor we *Wstępie* nie wymienia) oraz metoda statystyczna.

Analizując materiał źródłowy dysertacji należy stwierdzić, że praca została oparta na dobrych materiałach. W opracowaniu użyto dokumenty archiwalne pomieszczone w Archiwum Akt Nowych w Warszawie, Bibliotece Narodowej w Warszawie, Bibliotece Sejmowej, Bibliotece Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Zakładzie Narodowym im. Ossolińskich we Wrocławiu oraz Archiwum Państwowym w Bydgoszczy. Przy edycji pracy Autor posłużył się źródłami drukowanymi, aktami prawnymi, w tym tekstami konstytucji nie tylko polskimi, ale różnych krajów europejskich m.in. Austrii, Belgii, Francji czy Niemiec. Znajdziemy tutaj także orzecznictwo polskich sądów, które uzupełniają rozstrzygnięcia prawne dotyczące wyborów. Kolejnym elementem *Bibliografii* jest bardzo bogata literatura obejmująca 470 pozycji, w tym książki obcojęzyczne - francuskie, niemieckie czy angielskie. W opracowaniu użyto również prasę z okresu II Rzeczypospolitej tj. „Dziennik Bydgoski”, „Dziennik Gdański”, „Gazetę Administracji”, „Gazetę Gdańską”, „Gazetę Toruńską”, „Gazetę Warszawską”, „Głos Narodu”, „Głos Robotnika”, „Godzina Polska”, „Ilustrowany Kurier Codzienny”, „Kurier Polski”, „Kurier Warszawski”, „Lud Katolicki”, „Myśl Narodowa”, „Myśl Niepodległa”, „Naprzód”, „Neue Freie Presse”, „Piast”, „Poscner Tageblatt”, „Prawda”, „Przegląd Wszechpolski”, „Robotnik”, „Słowo Pomorskie”, „Zorza”. Mimo tak okazałego katalogu tytułów prasowych Autor mógł dokonać kwerendy poprzedniczki „Gazety Administracji” czyli „Gazety Administracji i Policji Państwowej”, w której znajdują się artykuły dotycząca ustroju konstytucyjnego międzywojennej Polski, w tym prawa wyborczego. Dotarcie do jej numerów nie stanowi wielkiego kłopotu, ponieważ jest

ona dostępna na stronach Biblioteki Cyfrowej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Również Autor pominął niektóre pozycje książkowe np. M. Małeckiego *Wydział Krajowy Sejmu Galicyjskiego. Geneza, struktura i zakres kompetencji, następstwo prawne*, Kraków 2014, Z. J. Winnickiego, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917-1918)*, Wrocław 1991 (wydanie II 2017 dostępne on-line), L. Górnickiego, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919-1939*, Wrocław 2000, J. Kostrubca, *Administracja ogólna w myśli prawniczej Drugiej Rzeczypospolitej*, Lublin 2019. W *Bibliografii* Autor nie umieścił wszystkich użytych pozycji książkowych np. przypisie 882 i dalszych zacytowano dzieło J. Przygodzkiego *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Wrocław 2019, którego nie wymieniono w *Bibliografii*.

Ramy temporalne pracy obejmuje czasy od odzyskania niepodległości przez nasze państwo aż do uchwalenia drugiej ustawy zasadniczej II Rzeczypospolitej czyli konstytucji kwietniowej. Jednak Autor wykracza poza określone przez siebie cezury. W rozdziale trzecim, w podrozdziale trzecim, punkcie czwartym opisującym kapanie wyborcze i wyniki wyborów, opisał ogólnie ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu z 1935 r. i przebieg wyborów z 1938 r. Dokonał również krótkiego opisu dziejów Berezy Kartuskiej aż do wybuchu II wojny światowej. Należy tutaj podkreślić, że dla wyczerpania tematu badawczego Autor mógł zająć się dogłębnie całym systemem wyborczym, również po zmianie ustroju konstytucyjnego w 1935 r.

Dysertacja składa się ze *Wstępu*, trzech rozdziałów merytorycznych i *Zakończenia*. Rozdziały ujmują temat rzeczowo i chronologicznie. Układ pracy jest w zasadzie poprawny, jednak zgodnie z powyższą sugestią, proponowałbym stworzenie czwartego rozdziału, który skupiłby się w sobie elementy praktyczne - przebieg kampanii wyborczych, wyniki wyborów oraz orzeczenia sądów w sprawach wyborczych, które są rozrzucone po całej dysertacji. Chciałbym podkreślić, że to właśnie praktyczne ustalenia Doktoranta są niewątpliwym jego osiągnięciem uzupełniającym lukę w historiografii. Dlatego powinny być uwypuklone w odrębnym rozdziale. W strukturze, jak i w treści pracy brakuje, w mojej ocenie, odniesienia obowiązujących w międzywojniu zasad prawa wyborczego do wyborów samorządowych. Autor w trakcie swojej analizy problemu powołał się na pogląd Romualda Klimowa (oficera i urzędnika administracyjnego II Rzeczypospolitej, młodszego pracownika naukowego Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie), że „[...] zasady prawa wyborczego rozumiał jako ustalone konstytucyjnie normy prawne, na których opierała się ordynacja wyborcza.

Natomiast na podstawie jej przepisów wybierało się władze państwowe (autor miał tu na myśli Sejm)” (s. 211) i ze swoich ustaleń wyrugował elementy wyborów do organów samorządowych. Z takim ujęciem trudno się zgodzić, ponieważ konstytucja marcowa z 1921 r. w art. 3 wprowadziła zasadę szerokiego samorządu terytorialnego, „któremu miano przekazać właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”. Z tego względu organy samorządowe, pochodzące z wyborów, musiały podlegać ogólnym zasadom prawa wyborczego.

Rozdział pierwszy *Początki i ewolucja zasad prawa wyborczego na świecie i w Polsce* poświęcony został zagadnieniom genezy systemu wyborczego w Europie. Tytuł jest niefortunny, ponieważ w XIX wieku Polska nie istniała jako odrębne państwo, a bardziej trafnym stwierdzeniem są *ziemie polskie*. Autor słusznie skupił się na dokładnym opisie tworzenia się zrębów nowoczesnych zasad wyborczych od czasów Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Dalej znajdziemy analizę ewolucji opisywanego problemu w konstytucji dyrektorialnej z 1795 r., czasach napoleońskich, konstytucji II Cesarstwa i ustawy zasadniczej III Republiki Francuskiej. Dalsza część rozdziału poświęcona jest zasadom prawa wyborczego na ziemiach polskich pod zaborami. Niestety, Autor nie poświęcił uwagi systemowi wyborczemu w czasach Księstwa Warszawskiego. Przecież konstytucja Księstwa z 22 lipca 1807 r. przewidywała istnienie dwuizbowego Sejmu, złożonego z Izby Poselskiej i Senatu, a system wyborczy do izby niższej oparty był na dwutorowości wyborów w obrębie szlachty i pozostałych obywateli Księstwa Warszawskiego.

Pierwszy podrozdział poświęcony jest Galicji. To właśnie tutaj doszło do stworzenia Sejmu Krajowego jako organu samorządu w ujęciu angielskim. Dokonując opisu jego pozycji ustrojowej Autor analizując dyplom październikowy z 20 października 1860 r. wprowadzający sejmy zbyt oględnie przedstawił powody jego uchylenia i wprowadzenia patentu z 26 lutego 1861 r. przygotowanego przez kanclerza Antoniego Schmerlinga. W tej części znajdziemy uchybienia merytoryczne. Autor nie wspomina zmiany prawa wyborczego z 1896 r. w zakresie powołania kolejnego 10. wirylisty (s. 61); podaje błędny skład Sejmu Krajowego – „początkowo liczył 150 osób, co zmieniło się dopiero w 1914 roku, kiedy zwiększono liczbę posłów do 160”. (s.59). Prawidłowo Sejm Krajowy liczył 161 posłów, a skład ten ustalił się już w 1900 r. Również skład trzeciej kurii miast większy zawiera błąd - Doktorant stwierdza, że liczbę posłów „z czasem zwiększono [...] do 26 osób” (s.63), a rzeczywiście liczba ta ostatecznie została określona w 1900 r. na poziomie 28 posłów. W ustaleniach dotyczących Sejmu Krajowego zabrakło również szerszej analizy roli Wydziału

Krajowego, jako organu zawiadowczego i wykonawczego izby, w przeprowadzaniu i weryfikacji wyborów do tego organu. W *passusie* dotyczącym Rady Państwa zabrakło również informacji o powołaniu tzw. wzmocnionej Rady Państwa przez cesarza Franciszka Józefa w marcu 1860 r. i jej przekształceniu w dwuizbowy parlament ogólnoaustriacki.

Kolejny punkt podrozdziału poświęcony jest kształtowaniu się parlamentaryzmu w zaborze pruskim. Autor słusznie pokazał kolejne kroki tworzenia się organów parlamentarnych: Sejmu Związkowego i Rady Ścisłej w Związku Niemieckim, następnie po zakończeniu Wiosny Ludów dwuizbowego parlamentu Prus, po powstaniu Związku Północno-Niemieckiego Sejmu Rzeszy i Rady Związku, a po zjednoczeniu i powołaniu II Rzeszy - Sejmu Rzeszy i Rady Związkowej. Obok struktury powyższych organów znajdziemy tutaj analizę zasad prawa wyborczego, na podstawie których były one kreowane. W opisie ziem zaboru pruskiego zabrakło jednak skomentowania systemu wyborczego do sejmów prowincjonalnych i sejmików powiatowych, jako organów samorządowych. Opisując te instytucje można prześledzić zmianę zapatrywania na wybory samorządowe czyli ujmowanie ich na początku jak reprezentacji stanów skupionych w kuriach, a po zjednoczeniu Niemiec i reformach Rudolfa von Gneista doprowadzenia do rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do głosowania.

Rozdział pierwszy kończą informacje o próbach powołania organów parlamentarnych w Cesarstwie Rosyjskim. Doktorant skupił się głównie na przedstawieniu zamierzeń cara Aleksandra I, które miały doprowadzić do powołania organów kolegialnych takich jak Rada Nieustająca i Tajny Komitet. W tym ostatnim organie zasiadał przyjaciel cara Adam Jerzy Czartoryski. W wyniku reform Michała Sperańskiego Radę Nieustającą zniesiono, a w jej miejsce powołano Radę Państwa jako organ przygotowujący i opiniujący akty prawne. Następnie Autor przeszedł do przeanalizowania przyczyn powołania przez Mikołaja II Dumy Państwowej jako konsekwencji rewolucji 1905 r. Obok zwięzłego opisu struktury powyższego organu, zgodnie z zainteresowaniami Doktoranta, znajdziemy rozważania o zasadach prawa wyborczego do kolejnych dum. Niestety, w tej części dysertacji nie ma w ogóle informacji o Królestwie Polskim, powołanym do życia w wyniku postanowień Kongresu Wiedeńskiego, a połączonym z Cesarstwem Rosyjskim unią personalną. To właśnie konstytucja Królestwa z 27 listopada 1815 r. przewidywała istnienie Sejmu jako organu parlamentarnego. Zgodnie z zasadą powrotu do tradycji I Rzeczypospolitej zbudowano go z trzech stanów sejmujących - Króla, Senatu i Izby Poselskiej. Jak podają klasyczne podręczniki historycznoprawne np. *Historia państwa i prawa Polski. Tom III od rozbiorów do*

uwłaszczenia, od red. J. Bardacha i M. Senkowskiej-Gluck, czy W. Witkowskiego, *Historia administracji w Polsce 1864-1989* - wybory do Sejmu należały do jednych z najbardziej liberalnych w ówczesnej Europie.

Kolejne dwa rozdziały, które stanowią zasadniczą część opracowania, poświęcone są Polsce międzywojennej. Rozdział drugi to opis problematyki odzyskania nieodległości przez nasze państwo oraz powołania struktur rządowych. Autor słusznie podkreślił rolę Józefa Piłsudskiego, któremu, po powrocie z internowania, Rada Regencyjna 11 listopada 1918 r. przekazała władzę wojskową, a rząd lubelski I. Daszyńskiego podjął decyzję o podporządkowaniu się jego osobie. 14 listopada Rada Regencyjna przekazała Piłsudskiemu władzę cywilną i samorozwiązała się. Od tej daty J. Piłsudski stawał się głównym rozgrywającym na ziemiach odrodzonego państwa polskiego, a od 22 listopada 1918 r. otrzymał tytuł Tymczasowego Naczelnika Państwa. To właśnie jego dekretem została wprowadzona pierwsza ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego jako konstytuancy. W pierwszym podrozdziale zabrakło mi poglądów na tzw. zasadę ciągłości państwa polskiego. Ciekawe poglądy na ten temat można znaleźć w publikacjach Marka Kornata, *Polska odrodzona czy państwo nowe? Zagadnienie ciągłości i zerwania w dziejach porzbińskich*, [w:] *Na szlakach niepodległej. Polska myśl polityczna w latach 1918-1939*, pod red. M. Marszała, M. Sadowskiego, Wrocław 2009 i Janusza Sondla, *Ius postlimini jako podstawa ciągłości I i II oraz II i III Rzeczypospolitej*, [w:] *Na szlakach niepodległej...*

W tej części doktoratu znajdziemy ciekawy *passus* poświęcony programom partii politycznych ze szczególnym uwzględnieniem ich poglądów na system wyborczy. Doktorant przedstawił programy Narodowej Demokracji, Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast” i Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”, Polskiej Partii Socjalistycznej, Chrześcijańskiej Demokracji, Stronnictwa Katolicko-Ludowego, Narodowej Partii Robotniczej i ugrupowań mniejszości narodowych – żydowskiej, niemieckiej, ukraińskiej czy rosyjskiej.

Rozdział drugi zawiera również informacje o źródłach prawa wyborczego w Rzeczypospolitej z uwzględnieniem aktów wewnętrznych wydawanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Podkreślić należy, że Autor swoje ustalenia oparł na materiałach archiwalnych pomieszczonych w Archiwum Akt Nowych czy na orzeczeniach Sądu Najwyższego, jako najwyższego trybunału wyborczego, dotyczących problemów dotyczących biernego prawa wyborczego czy kart do głosowania. Znajdziemy tutaj

informacje o przepisach karnych za łamanie prawa wyborczego oraz kształcie administracji wyborczej.

Rozdział kończy się dokładną analizą prac nad ustawą zasadniczą prowadzonych w trakcie kadencji Sejmu Ustawodawczego. Możemy tutaj przeczytać jak zmieniały się poglądy na prawo wyborcze w projektach ustawy zasadniczej przedstawianych w Sejmie i ostateczny kształt przepisów wyborczych w uchwalonej konstytucji z 17 marca 1921 r.

Ostatnia część dysertacji jest uwieńczeniem ustaleń Autora, ponieważ poświęcony jest zasadom prawa wyborczego w systemie prawnym Polski międzywojennej. Rozdział podzielony został na pięć podrozdziałów, opisujących przymiotniki wyborcze, zgodnie z rozstrzygnięciami konstytucji marcowej tj. powszechność, równość, tajność, bezpośredniość oraz stosunkowość czyli proporcjonalność, chociaż, jak to słusznie zauważył Doktorant, traktowaną jako system wyborczy, ponieważ decydowała o sposobie przeliczania głosów (s. 23). Ważne jest, że obok jurydycznej analizy zasad wyborczych, znajdziemy tutaj opis poglądów doktryny prawa państwowego dotyczących wyborów oraz ukazanie kwestii kampanii wyborczych i samego przebiegu aktów wyborczych. W tej części Autor pominął problem rewizji konstytucji jaką miał przeprowadzić Sejm II kadencji wybrany w 1928 r. W projektach rewizji złożonych przez kluby parlamentarne znajdowały się propozycje zmian zasad prawa wyborczego.

Wnioski i ustalenia Autor zawarł w *Zakończeniu*. Przyjął on konwencję powtarzania ustaleń z poszczególnych rozdziałów. Nie jest to błąd, ale w mojej ocenie, trafniejszym sposobem byłoby uwypuklenie odpowiedzi na hipotezy i podkreślenie udowodnienie tezy. Oczywiście w *Zakończeniu* zawarto ocenę systemu wyborczego, jednak zabrakło tutaj odważnego podkreślenia samodzielnych ustaleń dokonanych przez Doktoranta w treści dysertacji.

2. Uwagi formalne

Uwagi formalne należy zacząć od podkreślenia bardzo starannego przygotowania przez Autora recenzowanej pracy. Napisana jest ona językiem komunikatywnym, ze znajomością techniki pisarskiej. Zdarzają się drobne błędy interpunkcyjne, które zostały zaznaczone w egzemplarzu pracy. Jednak chciałbym wskazać dwa błędy ortograficzne, które „przytrafiły się” Autorowi. Pierwszy znajdziemy już na stronie tytułowej - imię i nazwisko promotora pracy jest odmieniane, stąd po skrócie dr powinna być postawiona kropka. Drugi

błąd znajduje się na stronie 2 i 130, gdzie przymiotnik „Żydowskie” powinien być napisany z małej litery. Nazwisko Józefa Buszki powinno być odmieniane – na s. 14 napisano „Buszko”

Na stronie 265 w drugim akapicie, został zmieniony czas na teraźniejszy, a cała praca napisana była w czasie przeszłym dokonanym.

Autor przyjął konwencję cytowania w przypisach przepisów ordynacji wyborczych *in extenso*. Uważam ten zabieg za zbędny, ponieważ teksty ordynacji są łatwo dostępne w Internetowym Systemie Aktów Prawnych.

Na stronie 278 w Podpunkcie III.3.4.1 Autor odszedł od wcześniejszej, dobrej konwencji krótkiego wprowadzenia do szczegółowej analizy i nie go umieścił.

W *Bibliografii* znajdują się również drobne uchybienia. Autor umieścił w III części *Źródła prawa, Konstytucje* teksty Cesarskiego Manifestu z dnia 20 października 1860 r., Cesarskiego patentu z 26 lutego 1861 r., Uchwały Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa, które konstytucjami nie są. Również w części *Ustawy (dekrety, rozporządzenia z mocą ustawy i inne)* Autor powinien wyodrębnić osobną grupę dekretów i umieścić je po ustawach.

III. Wnioski

Konkludując, stwierdzam, że pomimo krytycznych uwag, które wyraziłem w niniejszej recenzji, dysertacja stanowi oryginalne opracowanie historycznoprawnego zagadnienia z zakresu ustroju i prawa polskiego. W ocenianej rozprawie Autorowi udało się zapełnić lukę w polskiej historiografii i stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

W związku z powyższym uważam, że recenzowana rozprawa Pana mgr. Tomasza Kowalczyka *Zasady prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918-1935*, napisanej pod kierunkiem prof. UMK dr. hab. Andrzeja Gacy, spełnia warunki określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. nr 65, poz. 595) i może być podstawą do podjęcia dalszych kroków w przewodzie doktorskim, dotyczącym Jego osoby.

