



Grey Scale #13



DANES
PICTA
.COM

A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



BIALJOTEKA „SPRAW NARODOWOŚCIOWYCH” – Nr. 22

LEON ZIELENIEWSKI

Zagadnienie mniejszości narodowych w Konstytucji Rzeczypospolitej

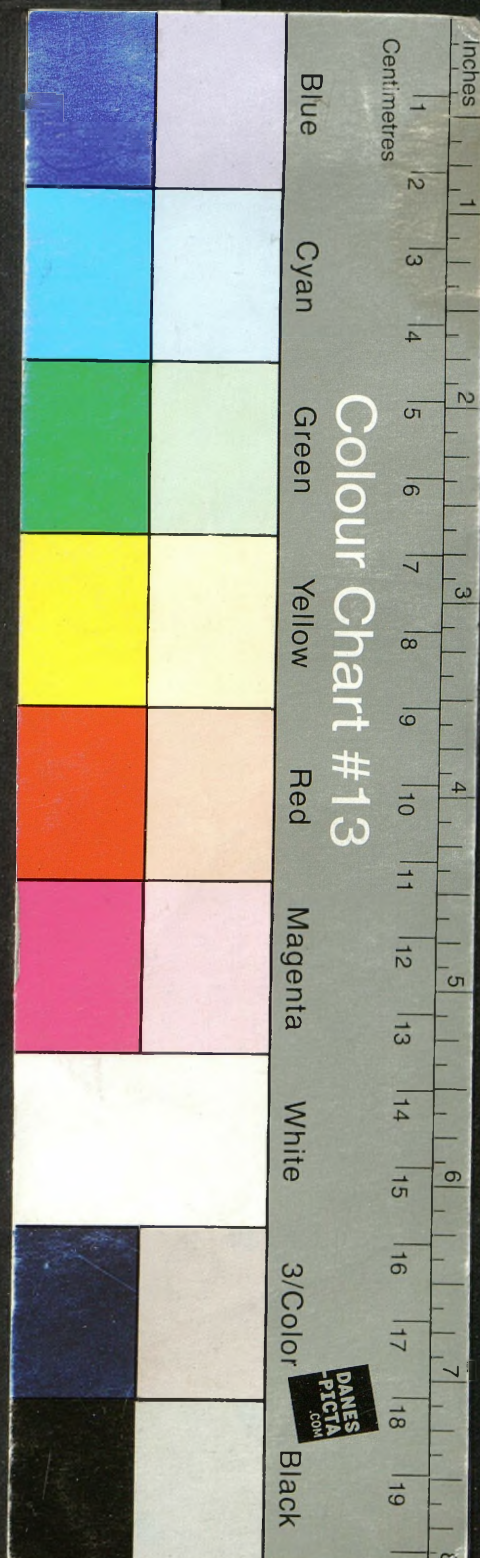


19

WARSZAWA

35

NAKŁADEM INSTYTUTU BADAŃ SPRAW NARODOWOŚCIOWYCH



LEON ZIELENIEWSKI

Zagadnienie mniejszości narodowych w Konstytucji Rzeczypospolitej



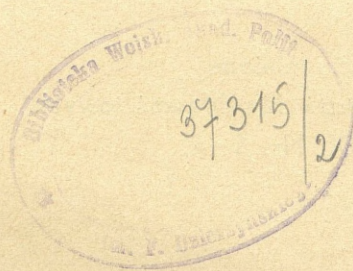
LEON ZIELENIEWSKI

Zagadnienie mniejszości narodowych w Konstytucji Rzeczypospolitej

ZARYS HISTORYCZNO-DOGMATYCZNY

Uzupełniona
odbitka ze „Spraw Narodowościowych”
R. IX, Nr. 1–2.

WARSZAWA – 1935



„Art. 109 i 110 Konstytucji z 17 marca 1921 r. zachowują swą moc”. (Z art. 81 Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.).

„Interesy mniejszości są i będą chronione przez Konstytucję i inne podstawowe ustawy polskie, które gwarantują mniejszościom rasowym, językowym i religijnym pełną swobodę ich rozwoju kulturalnego i równość traktowania”. (Z deklaracji Ministra Spraw Zagranicznych Józefa Becka na Zgromadzeniu Ligi Narodów 13 września 1934 r.).

Postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej, dotyczące mniejszości narodowych, nie zostały dotychczas wszechstronnie i wyczerpująco omówione. Dotyczy to, zdaniem naszym, nadewszystko zarysu historycznego, przedstawiającego powstanie rzeczonych przepisów na tle różnych projektów, koncepcyj, pomysłów i poglądów w Sejmie Ustawodawczym i społeczeństwie. Ta część pracy powinna dać możliwość wyciągnięcia wniosków, nieograniczających się, jak to miało miejsce dotychczas, do stwierdzenia li tylko wpływu traktatu mniejszościowego na redakcję tych postanowień.

Analizą i wykładnią art. 109 i 110 Konstytucji marcowej zajmowali się prawie wszyscy komentatorzy naszej ustawy zasadniczej. Przeważnie porównywali oni przepisy Konstytucji z analogicznymi postanowieniami traktatu mniejszościowego z 28 czerwca 1919 r.¹⁾ Uważamy, że komentarze te zwalniają nas od powtarzania jeszcze raz tych porównań, tembardziej, że naszym zamiarem jest zbadanie „wewnętrznej — że tak się wyrazimy — genezy” tych postanowień, genezy, mogącej się poszczycić tradycją z czasów dawnej Rzeczypospolitej.

¹⁾ Starzyński Stanisław: *Kilka uwag o Konstytucji*, Ruch Prawniczy, str. 421; Koźmiński Tadeusz: *Sprawa mniejszości* str. 70; Kutrzeba Stanisław: *Polskie prawo polityczne według traktatów*, t. I, str. 115 i nast.; Kięrski Kazimierz: *Ochrona praw mniejszości w Polsce*, str. 298—301.

Wszelchstronne przedstawienie wymaga także uwzględnienia poglądów krytycznych na sposób uregulowania zagadnienia przez ustawodawcę w Konstytucji. Ograniczamy się do przedstawienia poglądów krytycznych tylko tych autorów, którzy wysunęli konkretne projekty odmiennego uregulowania interesującego nas zagadnienia. Ponieważ Konstytucja nasza, jak i inne konstytucje, zawiera normy ramowe, stosujące się do wszystkich mniejszości narodowych, więc w zasadzie pomijamy wszelkie projekty lub pomysły, dotyczące jednej tylko narodowości w granicach Państwa Polskiego.

I.

W zaraniu odrodzenia państwowości polskiej Komisja Sejmowo-Konstytucyjna Tymczasowej Rady Stanu, w trakcie opracowania projektu Konstytucji, uchwaliła w dniu 28 lipca 1917 r. następujące postanowienie jako art. 125²⁾:

„Swoboda rozwoju narodowego i kulturalnego dla mniejszości narodowych jest w granicach jedności państwowej zagwarantowana”.

Działo się to równo na 23 miesiące przed podpisaniem t. zw. Małego Traktatu Wersalskiego. Uchwalenie powyższego postanowienia wskazuje, iż w społeczeństwie polskim rozumiano od samego początku odradzania się Państwa Polskiego samodzielnie i bez wpływu zagranicy konieczność proklamowania w Konstytucji prawa do narodowego rozwoju dla tych obywateli, którzy nie zaliczają siebie do narodowości polskiej.

Należy zaznaczyć, że inicjatywa omawianego postanowienia wyszła od prof. Alfonsa Parczewskiego.

W dyskusji nad wnioskiem Parczewskiego, który brzmiał: „Po ustaleniu granic Państwa Polskiego wydane będzie prawo o gwarancjach rozwoju narodowego ludów zamieszkałych na terytorjum państwa”, wyłoniła się pewna różnica zdań co do formy i treści postanowienia. Parczewski zaznaczał, że chodzi mu raczej o deklarację, niż o stanowienie konkretnego prawa. Zbrowski był za przyjęciem uchwały: „wrazie, jeżeli w granicach państwa znajdują się ziemie, zamieszkałe przez inne zwarte mniejszości narodowościowe, prawa ich rozwoju powinny być ustawowo zagwarantowane”. Buzek, który, jak niżej zobaczymy, był zawsze zwolennikiem ujęcia w Konstytucji zagadnień narodowościowych w postaci gwarancji uprawnień dla języków miejscowych, proponował uchwalenie, iż „ustawa określi stosunki językowe”. Studnicki, popierając w zasadzie wniosek Parczewskiego, był za następującą redakcją tego przepisu: „Rozwój narodowy i kulturalny dla mniejszości narodowych jest zagwarantowany”. Siemieński wysunął inny projekt, mianowicie: „Każda narodowość będzie miała swobodę pielęgnowania swoich odrębności. Po ustaleniu granic Państwa Polskiego, ustawa określi,

²⁾ Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyd. Kancelarii Cyw. Naczelnika Państwa, str. 134.

jakie terytorjum osiadłości niepolskiej będzie miało prawo żądać rozdziału pewnych kategorii przychodów skarbowych na potrzeby kulturalne, polskie z jednej strony, a litewskie lub ruskie (białoruskie lub ukraińskie) z drugiej”.

Redakcja przyjęta przez Komisję została zaproponowana przez ks. Chęlmickiego³⁾.

Przytoczyliśmy wszystkie wnioski, wysunięte w czasie dyskusji, ażeby umożliwić czytelnikowi zorientowanie się w kształtujących się w połowie 1917 roku poglądach na prawne unormowanie zagadnień narodowościowych w Państwie Polskiem.

Bliższe rozpatrzenie postanowienia uchwalonego przez Komisję nasuwa następujące uwagi. Jednolicie zostały potraktowane zarówno t. zw. mniejszości terytorjalne, jak i t. zw. mniejszości rozproszone. Z użycia słów „mniejszości narodowe” a nie „obywatele należący do mniejszości narodowych” wynikałoby, że wszystkim mniejszościom jako takim zagwarantowano swobodę organizacji. Uchwalając słowa „w granicach jednności państwowej”, projektodawcy wykluczyli możliwość nadania w drodze ustawodawstwa zwyczajnego określonym obszarom ustroju autonomicznego. Jednym słowem przepis uchwalony przez Komisję miał wybitne cechy przepisu ramowego.

O ile chodzi o inne projekty, wysunięte w czasie dyskusji, to wnioski Parczewskiego i Zbrowskiego co do treści prawie że nie różniły się od wniosku uchwalonego przez Komisję; przytem należy jednak zaznaczyć, że wniosek Zbrowskiego wyraźnie dotyczył tylko mniejszości zwarcie zamieszkałych. Formuła Studnickiego szła dalej, ponieważ przyjmowała, iż państwo ma obowiązek popierania narodowego i kulturalnego rozwoju mniejszości narodowych.

Siemiński, korzystając z prawa *votum separatum*, przedstawił Tymczasowej Radzie Stanu potrzebę rozstrzygnięcia w Konstytucji trzech spraw w sposób odmienny, niż to uczyniła większość Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej⁴⁾. Najważniejszą z tych spraw była według niego sprawa art. 125. W *votum separatum* dość szczegółowo umotywował swe stanowisko w tej sprawie i wnosił, aby:

art. 125 zmienić na:

„Obywatelom wszelkich narodowości przysługuje swoboda pielęgnowania swoich odrębności”

oraz dodać artykuł drugi:

„Terytorja o osiadłości niepolskiej będą miała prawo żądać równouprawnienia języka, czy to litewskiego, czy białoruskiego lub ruskiego — ukraińskiego, jako miejscowego w urzędach, oraz zaspakajania szczególnych potrzeb kulturalnych tych narodowości staraniem państwa, o ile takie terytorja pozostaną w obrębie Państwa Pol-

³⁾ T. Rada Stanu Królestwa Polskiego. *Protokóły posiedzeń Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej i połączonych podkomisji w drugim czytaniu*, t. III.

⁴⁾ *Projekt Konstytucji Państwa Polskiego i Ordynacji Wyborczej Sejmowej*. Warszawa 1918, t. IV, str. 237—243.

skiego, a niezależnie od tego, czy i jakie państwa powstaną na ziemiach byłej Rzeczypospolitej, oraz czy i w jakim będą związku z Królestwem Polskiem”.

Czem się różnił wniosek Siemieńskiego od uchwały Komisji? Wniosek Siemieńskiego: a) słusznie mówił o obywatelach wszystkich narodowości, obejmował on tem samem wszystkich obywateli Państwa, b) używał słusznie pojęcia „obywatele” a nie pojęcia „mniejszości”, określającego pewną zbiorowość obywateli, co może niesłusznie wywołać pogląd, iż między państwem a obywatelem, należącym do innej narodowości niż polska, istnieje jakby instytucja „mniejszości narodowej”, uznanej przez państwo, c) rozróżniał słusznie narodowości, mieszkające zwartą masą, od narodowości mieszkających w rozproszeniu i d) ustalał słuszną zasadę dopuszczenia w urzędach języków narodowości, mieszkających zwartą masą.

Zastrzeżenia musi wywołać wysunięcie w drugiej redakcji pojęcia „terytorja”. Wnioskodawca mówił, iż terytorja będą miała prawo żądać równouprawnienia języka oraz zaspokojenia szczególnych potrzeb kulturalnych. Terytorja występują tu jako podmioty pewnych uprawnień, lecz należy pamiętać, iż projekt Konstytucji nie określił jednocześnie w jaki sposób terytorja takie się ukonstytuują.

Pomimo tego należy dziś w perspektywie historycznej uznać, iż wniosek Siemieńskiego pod względem treści był głębiej przemyślany niż uchwała Komisji, i dlatego nie można się dziwić, że treść jego obok uchwały Komisji miała też pewien wpływ na późniejsze ukształtowanie się art. 109 Konstytucji marcowej, co uwydatnia się najlepiej przez przytoczenie odpowiednich tekstów:

Wniosek Siemieńskiego.

Obywatelom wszelkich narodowości przysługuje swoboda pielęgnowania swoich odrębności.

Uchwała Komisji z 28 lipca 1917 r.:

Swoboda rozwoju narodowego i kulturalnego dla mniejszości narodowych jest w granicach jedności państwowej zagwarantowana.

Art. 109 Konstytucji.

Ustęp I.

Każdy obywatel ma prawo zachowania narodowości i pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych.

Ustęp II.

Osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w Państwie Polskim pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy...

Prof. Kutrzeba przedłożył Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu własny projekt konstytucji⁵⁾, w którym zagadnieniu narodowościowemu poświęcił osobny rozdział, składający się z siedmiu paragrafów (Tytuł XI. O języku).

Projekt ten dotychczas nie został nigdzie ogłoszony drukiem. W dziedzinie nas interesującej stanowi on pierwszą próbę uregulowania używania języka polskiego oraz języków ruskiego i litewskiego we władzach i instytucjach rządowych i samorządowych oraz w szkolnictwie. Z powyższych względów przytaczamy ten rozdział *in extenso*,

⁵⁾ T. Rada Stanu Królestwa Polskiego. *Protokoły posiedzeń Podkomisji Konstytucyjnej w pierwszym czytaniu*. T. I.

zaznaczając jednocześnie, że zasady w nim zawarte, z wyjątkiem szkolnictwa, zostały z czasem uznane przez obowiązujące ustawodawstwo w tej materji.

Tytuł XI. O języku.

§ 1. „Język polski jest językiem obrad sejmowych. W tym języku ogłasza się ustawy”.

§ 2. „Język polski jest językiem władz rządowych w służbie wewnętrznej i w stosunku do osób, zwracających się do władz”.

§ 3. „W powiatach, w których przynajmniej 20% ludności należy do narodowości litewskiej lub ruskiej, władze powiatowe i wojewódzkie w ogłoszeniach używać będą także języka litewskiego lub ruskiego, w tychże językach porozumiewać się z ludnością litewską lub ruską, oraz odpowiadać na podania wniesione w języku litewskim lub ruskim”.

§ 4. „W powiatach, w których przynajmniej 20% ludności należy do narodowości litewskiej lub ruskiej, sądy pokoju będą używać w stosunku do osób, zwracających się do sądu, języka litewskiego lub ruskiego; w tych powiatach proces wobec sądu pokoju ma toczyć się w jednym z tych trzech języków, w którym zostanie wniesiona skarga lub który oskarżony uzna za swój język”.

§ 5. „W województwach, w których mieszka ludność litewska lub ruska, w gminach wiejskich, mających przynajmniej 15% ludności litewskiej i ruskiej, na zebraniach gminnych i w radach gminnych wolno używać także języka litewskiego lub ruskiego, a także w tych językach odpowiada wójt gminy, jeśli do niego zwróci się mieszkaniec gminy w języku litewskim lub ruskim. W takich gminach o języku, w którym spisuje się protokoły obrad i prowadzi księgi, decyduje uchwała rady gminnej. Wszystkie inne gminy wiejskie używają wyłącznie języka polskiego, jak również wszystkie gminy miejskie w państwie”.

§ 6. „W województwach, w których mieszka ludność litewska lub ruska, w gminach wiejskich decyduje rada gminna, czy językiem szkoły ludowej ma być język polski, litewski czy ruski; jeśli do jednej z mniejszości narodowych należy 20% ludności gminy, obowiązkiem gminy zapewnić naukę dla dzieci tych mniejszości narodowych w ich języku ojczystym”.

§ 7. „W województwach, w których mieszka ludność litewska względnie ruska, ma być zapewniona dla ludności litewskiej względnie ruskiej także nauka w szkołach średnich z językiem wykładowym litewskim względnie ruskim”.

W 1919 roku od marca do listopada ukazało się przeszło dziesięć projektów konstytucji⁶⁾. Z nich tylko trzy pomijały zagadnienie narodowościowe w odrodzonym

⁶⁾ Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1920, Wyd. Kanc. Cyw. Naczelnika Państwa.

Państwie Polskiem, mianowicie: projekt deklaracji konstytucyjnej z 3 maja 1919 r. (Druk sejmowy № 443 A), projekt Klubu Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie” z 9 maja 1919 r. (Druk sejmowy № 443) i projekt o charakterze prywatnym, opracowany przez Stanisława Hłaskę i Józefa Polaka.

Projekt uchwalony przez t. zw. Ankiety w dniu 12 marca 1919 r.⁷⁾ zawierał interesujące nas postanowienia w art. 96, który brzmiał:

„Każdy obywatel ma prawo do pielęgnowania swej narodowości, do używania swego języka oraz do pobierania w nim nauki, jako w wykładowym, co ustawy bliżej określą.

Prawo mniejszości narodowych w ciałach samorządowych oraz prawo ich do znoszenia się z władzami państwa w języku własnym będą zabezpieczone w ustawach, przy uznaniu języka polskiego, jako języka państwowego”.

Motywy do projektu ankiety napisał prof. Bobrzyński⁸⁾. Motywy do art. 96 przytaczamy *in extenso* z następujących powodów. Stanowią one program uregulowania zagadnień narodowościowych w odrodzonym Państwie opracowany dość wszechstronnie przez wybitnego uczonego i działacza politycznego. Oprócz tego wynikające z tego programu zasady, zawarte w ustępie I art. 96 projektu, z wyjątkiem końcowej części zdania, przeszły do ustępu I art. 109 obowiązującej Konstytucji, a zasady zawarte w ustępie II art. 96 tegoż projektu zostały wprowadzone w życie przez obowiązujące ustawodawstwo językowe.

Brzmienie motywów do art. 96 jest następujące⁹⁾:

„Artykuł ten składa się z 2 przepisów, uzupełniających się nawzajem. Ustęp pierwszy traktuje o prawie jednostki; gdziekolwiek obywatel Państwa Polskiego się znajduje, na całym jego obszarze, w Polsce rdzennej, czy na jej kresach, wszędzie ma prawo pielęgnowania swej narodowości, używania swego języka, pobierania w nim nauki, a więc nie tylko Polak, ale także i Rusin, Litwin i Niemiec. Jest to prawo przyrodzone każdego człowieka, i konstytucja polska, proklamując je, zakłada tem samem protest przeciw tym naszym najeźdźcom, którzy nazywali nas Niemcami, mówiącymi po polsku, którzy zakazywali nam mówić po polsku na zgromadzeniach, a nawet na ulicach i w miejscach publicznych, którzy stowarzyszeniom naszym i spółkom kazali prowadzić księgi i rachunki w obcym języku, którzy dzieci nasze zmuszali do pobierania nauki, nawet w zakładach prywatnych, w języku obcym, do rozmawiania w szkole tylko tym językiem, a nawet do odmawiania w nim pacierza. Tą drogą nie pójdzie Polska, wręcz przeciwną obiera dla swego ustawodawstwa, szanując wolność ludzką i idąc za swoją wiekową tradycją, która z obywateli Rzeczypospolitej innych narodowości czyniła najlepszych synów Ojczyzny.

⁷⁾ Ibidem str. 139.

⁸⁾ Cybichowski Zygmunt: *Polskie prawo państwowe*, wyd. 2, t. II., str. 35.

⁹⁾ *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, str. 166—168.

Ust. 2-gi artykułu mówi o mniejszościach narodowych, rozumiejąc przez nie nie tylko większą liczbę luźnych jednostek, lecz zarazem całości, występujące zbiorowo, przede wszystkim w obrębie ciał samorządowych. Ciała te wychodzić będą z wyborów; gdziekolwiek więc, czy to w gminie, czy w powiecie, czy w województwie osiadła jest ludność pod względem narodowym mieszana, tam, zwłaszcza przy demokratycznym systemie wyborczym, w radzie gminnej czy państwowej, czy w sejmiku wojewódzkim, znaleźć się mogą reprezentanci różnych narodowości, z których jedni stanowią większość, drudzy mniejszość. Idzie więc o to, aby większość nie majoryzowała bezwzględnie mniejszości, nie wykluczała jej języka z obrad i urzędowania, nie traktowała gorzej praw kulturalnych czy gospodarczych, wchodzących w zakres samorządu. W wielu ciałach samorządowych mniejszością taką będą nie Polacy, ale na ziemiach kresowych rola mniejszości narodowej przypadnie często Polakom. Konstytucja nie wchodzi tu w szczegóły, nie wymienia narodowości, które w różnych województwach, powiatach i gminach mają otrzymać prawa mniejszości i nie określa tych praw względnie organizacji mniejszości, pozostawiając to wszystko ustawom o samorządzie, uwzględniając wszystkie dane, tak różne w różnych stronach Polski, warunki. W ustawach tych musi być przede wszystkim określone, przy jakim procencie członków rady samorządowej, należących do pewnej narodowości, zaczyna się uznanie mniejszości, jako takiej, bo drobniejszym frakcjom niepodobna przyznawać takich praw, jakie się należą znaczącej naprawdę mniejszości, która gminie, powiatowi czy województwu nadaje już charakter mieszanego obszaru pod względem narodowym.

Uznanie mniejszości narodowych na obszarze gminy, powiatu czy województwa, musi też być podstawą do uregulowania zewnętrznego języka urzędowego władz państwowych. Językiem wewnętrznego urzędowania będzie wszędzie język polski jako język państwa. Język zewnętrzny, którym władze znosić się będą z obywatelami, stosować się powinien do języka tych obywateli, o ile to się da przeprowadzić. Otóż zasada ta nie da się przeprowadzić we wszystkich urzędach Rzeczypospolitej, bo niepodobna żądać od wszystkich urzędników, ażeby wszyscy władali, oprócz polskiego, także rusko-ukraińskim, białoruskim, litewskim, czeskim i niemieckim językiem. Można tylko od nich wymagać, aby znali drugi język na obszarze mieszanym narodowo, w którym urzędują. Dlatego obowiązek władz znoszenia się ze stronami niepolskimi w ich języku można uznać tylko tam, gdzie na obszarze urzędu uznana jest jakaś mniejszość narodowa. W takich urzędach urzędowanie zewnętrzne ze stronami może i powinno być dwujęzyczne.

Projektując te postanowienia, Ankieta zdawała sobie z tego sprawę, że jakiś kraj kresowy może wejść w skład Państwa Polskiego nie na zasadzie ogólnej, lecz na mocy jakiegoś specjalnego układu, który krajowi temu zastrzeże pewną odrębność prawnopolityczną. Na obszarze takim sprawę mniejszości narodowych i języka urzędowego wypadnie może uregulować osobną ustawą, ale myśli przewodnie o uznaniu praw na-

rodowych, które w artykule niniejszym znajdują wyraz, nie będą z pewnością w ustawie pominięte i wyjdą na korzyść Polaków, w kraju kresowym osiadłych”.

Cechą zasadniczą projektu Ankiety jest jego ramowość. Ankieta przejęła zasadniczą myśl, wyrażoną w uchwale Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej T. R. S., zastępując jednak słowo „swoboda” słowem „prawo”. Użycie jednego lub drugiego słowa w tym wypadku wogóle nie ma zbyt wielkiego znaczenia. Inaczej rzecz się przedstawia, gdy Ankieta stwierdzała prawo każdego obywatela do pobierania nauki w swym języku jako wykładowym. W tym wypadku, w związku z przymusem szkolnym, postanowienie to należałoby raczej rozumieć jako chęć zagwarantowania w Konstytucji każdemu obywatelowi prawa podmiotowego do szkoły państwowej w języku ojczystym. Z motywów prof. Bobrzyńskiego wynika to wyraźnie. Przypominamy, że podobnie ujmował to zagadnienie prof. Kutrzeba w swym projekcie, ale tylko w stosunku do narodowości, zamieszkających na wschodzie państwa. Tembardziej projekt Ankiety nie wyłączał możliwości zakładania prywatnych szkół z językiem wykładowym innym niż polski.

Można powiedzieć, że drugi ustęp art. 96 Ankiety merytorycznie wywodził się z wniosków Siemińskiego i Buzka w Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej T. R. S. Pod względem redakcyjnym, jak i w poprzednio przytoczonym projekcie prof. Kutrzeby, bezspornym jest wpływ austriackiego ustawodawstwa. Należy jednak podkreślić, że tylko pod względem redakcyjnym, ponieważ ustawodawstwo austriackie nie знаło pojęcia języka państwowego; język niemiecki był ogólnopaństwowym *via facti*, projekt zaś Ankiety stwierdzał, iż język polski uznaje się jako język państwowy.

W Sejmie Ustawodawczym przy łącznej dyskusji nad projektem Deklaracji Konstytucyjnej i nad projektem Klubu Wyzwolenia szereg mówców (Daszyński, Kamieniecki, abp. Teodorowicz, Halban, Grünbaum, Perl i Hirszhorn)¹⁰⁾ wytknął brak w powyższych projektach zagwarantowania praw mniejszości narodowych. Jednak żaden z przedstawicieli stronnictw polskich nie wysunął pod tym względem konkretnych wniosków. Niektórzy, mianowicie: Daszyński, Arcybiskup Teodorowicz i Halban, omawiając to zagadnienie, użyli także pojęcia „autonomia narodowościowa”. Użycie tych słów nie oznaczało bynajmniej wyraźnego wypowiedzenia się mówców za nadaniem autonomii kulturalnej niektórym narodowościom lub terytorjalnej niektórym obszarom Państwa Polskiego.

W rządowym projekcie Konstytucji, zgłoszonym w Sejmie 3 listopada 1919 r.¹¹⁾, znajdujemy już postanowienia, dotyczące gwarancji praw mniejszości narodowych. Zostały one zawarte w art. 84 projektu. Pod względem treści artykuł ten jest

¹⁰⁾ Sprawozdania stenograficzne Sejmu Ustawodawczego z 10 maja 1919 r. (łamy 14, 30, 36 i 57) i z 13 maja 1919 r., (łamy 4 i 48—49).

¹¹⁾ Druk Sejmowy № 443 F.

identyczny z art. 96 projektu Ankiety. Ponieważ uległ on pewnym stylistycznym zmianom, przytaczamy go w nowym brzmieniu:

„Każdy obywatel ma prawo pielegnować swą narodowość, używać swego języka oraz pobierać w nim nauki, co ustawy bliżej określa.

Prawo mniejszości narodowych w ciałach samorządowych oraz prawo ich do znoszenia się z władzami państwowymi w języku własnym będą zabezpieczone w ustawach, przy uznaniu języka polskiego, jako państwowego”.

Włączenie do projektu rządowego całokształtu postanowień, dotyczących mniejszości narodowych według uchwały Ankiety, oznaczało zaakceptowanie przez rząd tych postanowień, a pośrednio także zaakceptowanie programu w tej dziedzinie wszechstronnie rozwiniętego w motywach do art. 96 projektu Ankiety.

Projekt Związku Ludowo-Narodowego, zgłoszony w Sejmie Ustawodawczym 30 maja 1919 r.¹²⁾, ujmował zagadnienie w art. 14 w następujący sposób:

„Każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości i pielegnowania swej mowy i właściwości narodowych. Mniejszościom narodowym w państwie poręcza się swobodę rozwoju narodowego i kulturalnego, a na obszarze ich osiadłości — samorząd w sprawach narodowych i kulturalnych”.

Już na pierwszy rzut oka widać, że nie był to samodzielny projekt, lecz tylko częściowe połączenie zasad, zawartych w projektach Ankiety i Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej T. R. S.

Z pierwszego projektu wzięto, iż każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości i pielegnowania swej mowy i właściwości narodowych, pominięto natomiast ustęp o prawie do pobierania nauki w swoim języku. Z drugiego projektu za pożyczono zasadę, iż mniejszościom narodowym w państwie poręcza się swobodę rozwoju narodowego i kulturalnego. Do tego dodano *novum*, mianowicie poręczenie mniejszościom narodowym na obszarze ich osiadłości samorządu w sprawach narodowych i kulturalnych; pominięto zaś wymienienie prawa obywateli do znoszenia się z władzami państwa w języku własnym obok języka polskiego. Projekt zawierał postanowienia ramowe; był pod mniejszym wpływem ustawodawstwa austriackiego, ponieważ nie wysuwał na pierwszy plan t. zw. „praw językowych”.

Projekt Ankiety zabezpieczał „prawo mniejszości narodowych w ciałach samorządnych”, projekt zaś Związku Ludowo-Narodowego poręczył mniejszościom „samorząd w sprawach narodowych i kulturalnych”. Drugie ujęcie było inne, lecz zarazem bezwarunkowo szersze merytorycznie od pierwszego, aczkolwiek dotyczyło wyraźnie tylko mniejszości zwarcie osiadłych („na obszarze ich osiadłości”).

W pierwszym wypadku mamy do czynienia ze specjalnem uprawnieniem w organach samorządu terytorjalnego, w drugim — z uprawnieniem do utworzenia odrębnej organizacji publiczno-prawnej z określonymi zadaniami działalności.

¹²⁾ Druk Sejmowy № 443 D.

Wysunięcie pojęcia „samorządu w sprawach narodowych i kulturalnych” w projekcie Związku Ludowo-Narodowego miało charakter ogólnikowy, bez wskazania form organizacyjnych w całokształcie ustroju państwa.

W projekcie Ankiety zabezpieczenie praw „w ciałach samorządnych” pomijało sprawę używania języków mniejszości narodowych w szkolnictwie i dlatego odrębnie zostało zagwarantowane prawo do nauki we własnym języku. Projekt Związku Ludowo-Narodowego, nie wspominając wyraźnie o szkolnictwie, pośrednio jednak poręczał używanie języków mniejszości narodowych w szkołach przez to, iż dla mniejszości zwarcie osiadłych przewidział „samorząd w sprawach narodowych i kulturalnych”.

Cechą projektu było częściowo odrębne potraktowanie mniejszości zwarcie osiadłych w porównaniu z mniejszościami mieszkającymi w rozproszeniu.

Projekt Związku Ludowo-Narodowego niewątpliwie wywarł wpływ na ostateczne ustalenie postanowień, zawartych w art. 109 Konstytucji. Przewidziane w ustępie II art. 109 zabezpieczenie pełnego i swobodnego rozwoju właściwości narodowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego wywodzi się z „poręczenia mniejszościom samorządu w sprawach narodowych i kulturalnych”.

Projekt Związku Polskich Posłów Socjalistycznych¹⁸⁾, zgłoszony 27 maja 1919 r., w art. 21 powtarzał dosłownie uchwałę Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej T. R. S., z jedną tylko drobną poprawką stylistyczną („mniejszości” zamiast „dla mniejszości”).

Pozatem w socjalistycznym projekcie (art. 7 i ustęp II art. 70) została pierwszy raz wysunięta wyraźnie koncepcja autonomii terytorjalnej dla mniejszości, zamieszkujących zwarte obszary państwa. Koncepcja ta, raz wysunięta przez P. P. S., była bronią przez nią w czasie obrad nad Konstytucją zarówno w Komisji Konstytucyjnej jak i na plenum Sejmu. Ponieważ projekt postanowienia o autonomii terytorjalnej, zgłoszony przez P. P. S. przy drugim czytaniu Konstytucji, różnił się od pierwotnego, przytaczamy pełny tekst pierwotnego projektu:

„Ziemie Rzeczypospolitej o ludności mieszanej pod względem narodowym lub w przeważnej części niepolskiej stanowić będą odrębne jednostki administracyjne.

Na czele ziem takich staną Rady Ziemskie, wybrane przez powszechne, bez różnicy płci, równe, tajne, bezpośrednie i stosunkowe głosowanie wszystkich pełnoletnich obywateli państwa, a mieszkańców danej ziemi. Rady sprawować będą władzę w granicach, przepisanych ustawą, którą uchwali Sejm”. (art. 7).

„Ziemie, posiadające autonomję, i mniejszości narodowe, zamieszkałe na terytorjum Rzeczypospolitej Polskiej, mają w Radzie Ministrów odrębnych przedstawicieli: ministrów dla spraw danej ziemi lub narodowości” (ustęp II art. 70).

¹⁸⁾ Druk sejmowy № 443 C.

Widzimy tu wyraźne wysunięcie koncepcji autonomii terytorjalnej, której zakres miał być później określony w drodze ustawodawstwa zwykłego. Dla mniejszości rozproszonych zostali przewidziani stali przedstawiciele w Radzie Ministrów.

Projekt konstytucji, opracowany przez Tadeusza Jankowskiego, a ogłoszony z początkiem października 1919 r.¹⁴⁾, w interesującej nas dziedzinie nie wniósł nic nowego. Autor ograniczył się do przerobienia stylistycznego uchwały Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej T. R. S., która w jego redakcji miała następujące brzmienie: „Wolność rozwoju narodowego i kulturalnego dla grup narodowych w granicach jednności państwowej i na mocy obowiązujących praw państwowych poręcza się”. Autor wyraźnie unikał użycia słów „mniejszości narodowe”. Dodanie słów „na mocy obowiązujących praw państwowych” wskazywało na dążność do odesłania ustawom zwykłym spraw, wymagających szczegółowszego uregulowania.

Projekt, opracowany przez Buzka¹⁵⁾, został zgłoszony w Sejmie Ustawodawczym 30 maja 1919 r. jako wniosek Klubu Pracy Konstytucyjnej¹⁶⁾. Przy rozpatrywaniu szczegółów tego projektu należy pamiętać, że ustrój w nim zawarty był pojmowany jako federalistyczny.

Ponieważ, według autora, poszanowanie właściwości narodowych tych odłamów obcych narodowości, które mieszkają na terytorjum Rzeczypospolitej Polskiej, należy do najstarszych tradycji polskich, więc proponował uchwalenie następujących postanowień w art. 17 swego projektu:

„Konstytucje ziemskie określają prawa narodowe mniejszości narodowych w szkołach i urzędach publicznych.

Przyznane w konstytucji ziemskiej mniejszościom narodowym prawo używania języka niepolskiego w korespondencji z władzami naczelnymi ziemi, przysługuje im także w korespondencji z władzami narodowymi.

Z wyjątkiem władz gminnych, są wszelkie władze ziemskie w obrębie państwa zobowiązane przyjmować pisma polskie i odpowiadać na takie pisma w języku polskim”.

Jako na wzór przepisów, przewidzianych w ustępie II, Buzek, wskazywał na art. 5 i 6 własnego projektu konstytucji Ziemi Cieszyńskiej¹⁷⁾. W uzasadnieniu

¹⁴⁾ Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa 1919.

¹⁵⁾ Buzek Józef Dr.: Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucjami szwajcarską, amerykańską i francuską. Warszawa 1919, str. 129, 142, 151 i 177.

¹⁶⁾ Druk sejmowy № 443 E.

¹⁷⁾ Art. 5. „Ustawy i rozporządzenia władz ziemskich będą w sposób prawem przepisany ogłaszane. Ogłoszenie nastąpi w językach: polskim, niemieckim i czeskim. Tekst polski jest tekstem autentycznym”.

Art. 6. „Językiem służby wewnętrznej władz ziemskich jest język polski, władze te będą jednak przyjmowały także podania niemieckie i czeskie i będą na nie odpowiadały w języku

stwierdzał, iż w obrębie Państwa Polskiego mogą się znaleźć ziemie z większością nie-polską i oczywiście może sejm ziemski na tych ziemiach ustanowić niepolSKI język urzędowy, mogą szkoły publiczne mieć niepolSKI język wykładowy. Wobec tego, by zagwarantować mniejszościom polskim w takich ziemiach pewne prawa narodowe, autor zredagował postanowienie zawarte w ustępie III. Nadto przewidział on w art. 39 projektu, iż dla mniejszości polskich szkoły na ziemiach z większością niepolSKą mogą otrzymywać subwencje ze skarbu narodowego.

Zastanawiając się w innym miejscu (str. 129), jak przeprowadzić granice ziem, stwierdzał, że ziemie powinny być pod względem narodowym możliwie jednolite. Liczba ziem o mieszanej narodowości powinna być możliwie mała. Tak np. według niego należałoby Galicję Wschodnią podzielić na ziemie tak, by powstały trzy kategorie ziem, mianowicie: 1) ziemie ze zdecydowaną większością polSKą, 2) ziemie mieszane ruskopolskie i 3) ziemie możliwie czysto ruskie.

Buzek nie wspominał o autonomji, ponieważ projekt jako taki przewidywał ustrój federalistyczny. Konstytucje ziemskie były jakby zwykłymi ustawami w stosunku do „Konstytucji Narodowej”. Wobec tego odesłanie określenia praw mniejszości narodowych w szkołach i urzędach do tych lokalnych konstytucyj było z jednej strony jakby odesłaniem sprawy do zwykłego ustawodawstwa, a z drugiej strony nie przesądzało uregulowania tych spraw jednolicie w całym państwie.

Jak widzimy zatem, projekt kładł główny nacisk na poręczenie praw języków mniejszości w urzędach. O szkolnictwie wspomina, lecz tylko ogólnie, odsyłając także bliższe uregulowanie tej sprawy do innych ustaw (konstytucyj ziemskich), aczkolwiek w motywach (str. 142) zaznaczono, iż na ziemiach z większością niepolSKą szkoły publiczne będą mogły mieć niepolSKI język wykładowy.

Redakcja postanowień wykazywała wpływ ustawodawstwa austriackiego (np. język korespondencji, język pism wnoszonych do urzędów). Przez wysunięcie „praw językowych” projekt był podobny do omówionego wyżej projektu Kutrzeby.

Aczkolwiek zasady, zawarte w projekcie Buzka, nie zostały włączone do Konstytucji marcowej, to jednak częściowo dostały się one do później uchwalonych ustaw językowych. A niejednolite uregulowanie praw języków mniejszości narodowych na różnych obszarach Państwa stało się faktem.

Oryginalnem ujęciem zagadnień narodowościowych wyróżniał się projekt Warkara¹⁸⁾. Odróżniał on sprawę żydowską od sprawy innych mniejszości narodowych.

podania. Gminy określają same swój język urzędowy, muszą jednak na żądanie $\frac{1}{10}$ ogółu wyborców gminy przyjmować także podania w języku mniejszości i odpowiadać na nie w języku podania”.

¹⁸⁾ W a k a r Włodzimierz: *Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej (Wnioski)*. Warszawa — Kwiecień 1919.

Pierwszej poświęcał autor osobny ustęp w swym projekcie, wyjaśniając go szczegółowiej w przedmowie projektu.

Ustęp ten, zawarty w rozdziale drugim (Tytuł II Związek obywateli), miał następujące brzmienie:

„Społeczeństwu żydowskiemu, na ziemi polskiej przygarniętemu, jego dążność szanując do samodzielnej twórczości narodowej, Rzeczpospolita przyznaje osobne obywatelstwo własne i odrębnych urządzeń nie broni”.

Przepis ten uzasadniał autor w następujący sposób. Stojąc na stanowisku asymilacji narodowej Żydów i w tym celu dając im równouprawnienie indywidualne, obarczamy Rzeczpospolitą tak niełatwymi obowiązkami inicjatywy w zaspakajaniu potrzeb ludności żydowskiej, jak opozycją żydowską we wszystkich instytucjach reprezentacyjnych, z odrębnego światopoglądu płynącą; uznając zaś Żydów zgodnie z życzeniami ich warstw ludowych, których odrodzeniu narodowemu szczerze sprzyjamy, za naród i obdarzając ich równouprawnieniem grupowym, dajemy im bodziec do twórczości pozytywnej, na którą zapewne nasze wzory kulturalne promieniować będą. Dlatego autor konstruował uznanie osobnego żydowskiego obywatelstwa, sprecyzowanie praw autonomicznych społeczeństwa żydowskiego pozostawiając szczegółowym ustawom.

W przedmowie do projektu rozwinął on także swoje poglądy na zagadnienie narodowościowe wogóle w odrodzonym Państwie Polskim. Uważał, iż ustawa konstytucyjna nie powinna zastanawiać się nad arytmetyczną wagą żywiołu obcego, lecz samo pojęcie przez najeźdźców wytworzone „mniejszości” narodowych z konstytucji wykreślić. Stał dalej na stanowisku, że nie ma potrzeby w Rzeczypospolitej Polskiej t. zw. autonomij narodowo-kulturalnych, „bo skoro obywatel każdy zagwarantowane ma prawa do własnej twórczości narodowej, nie ma potrzeby uciekania się do swojej gromady w ich obronie”. Wszystkim zaś obywatelom Rzeczypospolitej, gdzie rdzenną stanowią ludność, jednakie prawa — językowe, kulturalne i polityczne — przysługiwać.

Przytoczone poglądy Wakara nie wywarły żadnego wpływu na redakcję postanowień art. 109 i 110 Konstytucji, stanowią jednak ciekawy przyczynek do samodzielnej twórczości polskiej myśli prawno-politycznej.

II.

Sejm Ustawodawczy pierwszy raz w dniu 6 czerwca 1919 r. wypowiedział się stanowczo w sprawie praw mniejszości narodowych w Konstytucji, gdy w uchwale powziętej jednomyślnie i bez dyskusji oświadczył: „Sejm Rzeczypospolitej stwierdza, że mniejszości narodowe i wyznaniowe będą zawsze korzystały w Polsce z całkowitej wolności i ze wszystkich praw, które im przysługują, lub przysługiwać będą w szla-

chetnych demokracjach Zachodu, które Polska wyprzedzała nieraz pod względem równouprawnienia wyznań i narodowości¹⁹⁾.

W Komisji Konstytucyjnej dyskusja nad sprawą mniejszości narodowych odbyła się poraz pierwszy w lipcu 1919 r.²⁰⁾. Referat w przedmiocie określenia w Konstytucji praw mniejszości narodowych wygłosił Kamieniecki. Zaproponował on omówienie i rozstrzygnięcie trzech odrębnych kategorii spraw: 1) uzupełnienie zgodnie z traktatem międzynarodowym rozdziału o prawach i obowiązkach obywateli, 2) autonomia terytorjalna i 3) prawa mniejszości rozproszonych. Zgłosił on oprócz tego wnioszek, określający ewentualną organizację autonomii tych ziem, na których obok Polaków zamieszkują Rusini.

Na podstawie referatu Kamienieckiego odbyła się obszerna dyskusja. Niedziałkowski uważał za przedwczesne omawianie szczegółowo statutów organicznych poszczególnych ziem, podtrzymywał natomiast sformułowanie projektu P. P. S., który został już przez nas przytoczony. Dubanowicz podkreślił, że idzie właściwie o omówienie statutu organicznego dla Ziemi Czerwieńskiej. Ks. Lutosławski stanął na gruncie katastru narodowego we wszystkich województwach, posiadających ponad 25% mniejszości narodowej. Dla mniejszości narodowych rozproszonych wyobrażał sobie inną organizację wewnętrzną. Halban wypowiedział się za „ramowym” sposobem załatwienia w samym tekście konstytucji sprawy mniejszości narodowych. Grünbaum, po wznowieniu dyskusji na posiedzeniu z 24 lipca, uważał, że podstawą dyskusji winien być projekt Kamienieckiego. Wystąpił ostro przeciwko katastrofowi narodowemu tylko polskiemu i ukraińskiemu w Galicji Wschodniej; musi być także kataster żydowski. Wogóle, według niego, pomysł katastrofów narodowych był niešťęśliwy. Kamieniecki w dyskusji oświadczył, iż nie widzi potrzeby zastosowywania praw o mniejszościach narodowych do całego państwa, t. j. również do dzielnic jednolitych pod względem narodowym. Według Sokolnickiej, wprowadzenie do Konstytucji ryczałtowo praw specjalnych dla mniejszości narodowych jest istotnie niebezpieczne dla zachodnich dzielnic Polski. Ks. Dziennicki był przeciwny katastrofowi narodowemu, który jego zdaniem ma wiele stron niebezpiecznych. Według niego prawa mniejszości ograniczyć należy do tych ziem, w których muszą być koniecznie wprowadzone. Przy końcu dyskusji ks. Lutosławski, wskazał, że wobec prawdopodobnego wprowadzenia w Galicji Wschodniej statutu organicznego, sprawa szybkiego załatwienia w Konstytucji praw mniejszości narodowych przestaje być tak bardzo aktualna.

Dyskusja nie zakończyła się powzięciem jakichkolwiek uchwał. Przytoczone zatem poglądy dają tylko możność zorientowania się w tendencjach istniejących wśród stronnictw sejmowych wobec interesującego nas zagadnienia w lipcu 1919 r.

¹⁹⁾ Sprawozdanie stenograficzne z 47 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, łam 59.

²⁰⁾ Posiedzenia z 18, 22, 24 i 25 lipca 1919 r.

Komisja Konstytucyjna powróciła do nierozstrzygniętego zagadnienia w dniu 12 maja 1920 r. Referat wygłosił Dubanowicz. Był on zdania, że trudno rozstrzygnąć sprawy mniejszości narodowych i wyznaniowych, nie wiedząc, jakie będą granice państwa. Z tego więc względu proponował określić te zagadnienia w sposób ogólnikowy, a zawarty w następujących zasadach: 1) będzie dozwolone na podstawie ustaw państwowych tworzenie związków autonomicznych o charakterze publiczno-prawnym, 2) związki te otrzymają prawo zawiadywania swojemi sprawami (wyznaniowymi, oświatowymi i dobroczynnościowymi), 3) stosunek Państwa do tych związków. Oświadczył się za umieszczeniem tych zasad w rozdziale o prawach obywateli w następującem sformułowaniu:

Art. I. „Osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w Państwie Polskiem pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych i wyznaniowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego”.

Art. II. „Związki powyższe otrzymają prawo samodzielnego zawiadywania własnymi sprawami w zakresie wyznaniowym, oświatowo-kulturalnym i w zakresie dobroczynności oraz będą miały prawo nakładania w tym celu na swych członków opłat przymusowych.

Państwo będzie miało w stosunku do ich działalności prawo kontroli oraz obowiązek uzupełniania w razie potrzeby ich środków finansowych”.

Na tem samem posiedzeniu stwierdzono, że referent rozdziału o prawach i obowiązkach obywateli zaproponował następujący artykuł (art. 18) ²¹⁾:

„Każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości i pielęgnowania swej mowy i właściwości narodowych”.

Pozatem Komisja Konstytucyjna na poprzednim posiedzeniu, t. j. w dniu 11 maja 1920 r., rozpatrywała następujące postanowienie, zawarte w ostatnim ustępie art. 7 projektu ²²⁾:

„Obywatele polscy, należący do mniejszości narodowościowych, wyznaniowych lub językowych, są traktowani w stosunkach tak prywatnych jak publicznych na równi z innymi obywatelami polskimi i korzystają na równi z nimi z wszystkich praw konstytucyjnych. W szczególności mają oni równe prawo zakładania, nadzoru i zawiadywania swoim własnym kosztem zakładów dobroczynnych, religijnych i społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych, oraz używania w nich swobodnie swej mowy i wykonywania przepisów swej religii”.

Grünbaum zalecał ustęp ten przenieść do miejsca, w którem gwarantuje się prawa mniejszości narodowych. Po przemówieniach ks. Lutosławskiego i Dubanowicza

²¹⁾ Druk sejmowy № 1534.

²²⁾ Druk sejmowy № 1534.

cały artykuł został przyjęty przez Komisję z tem zastrzeżeniem, że ostatni ustęp może być pomieszczony w innym miejscu, co też w rzeczywistości następnie miało miejsce.

Należy przypomnieć, że referenci mieli zlecone zużytkować w swych działach wszystkie dotychczasowe projekty jako materiał rzeczowy i na tej podstawie przedstawić Komisji Konstytucyjnej, każdy w swoim zakresie, propozycje, mające służyć jako formalny substrat obrad komisyjnych.

Dyskusję nad propozycjami, zgłoszonymi przez Dubanowicza, rozpoczęto na posiedzeniu w dniu 14 maja 1920 r. Niedziałkowski podniósł, że art. I sformułowania Dubanowicza usuwał możliwość stosowania tego artykułu do autonomji terytorjalnej i dlatego proponował, aby dodać do niego artykuł dodatkowy, stwierdzający, że konstytucja gwarantuje autonomję terytorjalną. Wniosek jego brzmiał:

„Ziemie Rzeczypospolitej zamieszkałe przez ludność w przeważnej części nie-polską, stanowiąc będą odrębne jednostki administracyjne. Ziemie takie uzyskują autonomiczną organizację władzy ustawodawczej i administracji miejscowej w granicach, które określą osobne ustawy. Ciała przedstawicielskie tych ziem wybrane będą w głosowaniu powszechnem bez różnicy płci, równem, tajnem, bezpośrednim i sounkowym”.

Wniosek ten tem różnił się od pierwotnego projektu P. P. S. (art. 7) ²³⁾, że wyraźnie używał słów „autonomiczna organizacja” dla określenia proponowanego ustroju.

Rataj proponował, aby pozostawić ogólnikową formę propozycji Dubanowicza z wykreśleniem słów „w obrębie związków samorządu powszechnego”, zabezpieczenie zaś mniejszościom narodowym pielegnowania ich narodowości i swobodnego rozwoju uwzględnić w specjalnej ustawie. Daszyński obstawał także za opuszczeniem we wniosku Dubanowicza słów: „w obrębie związków samorządu powszechnego”. Prócz tego proponował, aby po tym wniosku szło bliższe określenie autonomji terytorjalnej. Ks. Lutosławski zaproponował dodanie do ostatniego zdania art. II „oraz zaspokojenie potrzeb narodowościowych”, a prócz tego nowego ustępu: „osobne ustawy określą sposób i granice tego autonomicznego związku mniejszości o charakterze publiczno prawnym”. Fichna wypowiedział się za przyznaniem dla narodowości niepolskich, zamieszkujących zwartą masą polskie ziemie, autonomji terytorjalnej.

Nadto w dyskusji zabierali głos: Grünbaum, ks. Maciejewicz, Wiceminister Wróblewski, Bagiński, Buzek.

W głosowaniu Komisja wypowiedziała się przeciwko przyjęciu zasady, aby oddzielnie mówić o mniejszościach rozproszonych i zwartych. Uchwalono art. I propozycji Dubanowicza, przyczem osobno głosowano nad ustępem „w obrębie związków samorządu powszechnego”.

²³⁾ Druk sejmowy № 443 C.

Pierwszy ustęp art. II został przez referenta cofnięty, co Komisja w głosowaniu zaakceptowała, uchwalając jednocześnie ustęp drugi.

Głosowania, odbyte dnia 17 maja 1920 r. (w trzecim czytaniu), nie wniosły żadnych zmian do pierwotnych uchwał Komisji.

Grünbaum uważał, że należało z projektu referenta (z ustępu I w art. II) pozostawić kwestję przymusowych opłat, na co Komisja nie zgodziła się, zgadzając się prawdopodobnie ze zdaniem ks. Lutosławskiego, iż kwestja przymusowych opłat nastrocza duże trudności i nie leży w interesie państwa.

Komisja zastanawiała się także nad następującym dodatkowym wnioskiem Grünbauma: „Ustawy określą prawo obywateli, należących do mniejszości narodowych lub językowych, do korzystania z ich własnego języka w instytucjach publicznych i sądzie”.

Wniosek ten nie uzyskał większości w Komisji. Przypominamy, że żaden z dotychczas omówionych projektów w uregulowaniu specjalnie „praw językowych” nie wychodził z ustalania ogólnej zasady takich praw dla wszystkich obywateli, należących do jakiegokolwiek mniejszości narodowej lub językowej.

III.

Tekst, opracowany przez Komisję Konstytucyjną celem przedłożenia Sejmowi Ustawodawczemu do uchwalenia był zawarty w następujących dwóch artykułach ²⁴⁾:

Art. 112. „Każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości i pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych.

Obywatele polscy, należący do mniejszości narodowościowych, wyznaniowych lub językowych, mają równe z innymi obywatelami prawo zakładania, nadzoru i zawiadywania swoim własnym kosztem zakładów dobroczynnych, religijnych i społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych, oraz używania w nich swobodnie swej mowy i wykonywania przepisów swej religii” ²⁵⁾.

Art. 113. „Osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w Państwie Polskiem pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym, w obrębie związków samorządu powszechnego.

Państwo będzie miało w stosunku do ich działalności prawo kontroli oraz obowiązek uzupełnienia w razie potrzeby ich środków finansowych”.

²⁴⁾ Druk Sejmu № 1883.

²⁵⁾ Dla ścisłości należy zaznaczyć, iż poprzednio tekst drugiego ustępu art. 112 w brzmieniu przygotowanym do ostatecznego czytania przez Komisję Konstytucyjną (Druk Sejmu № 1781) zawierał nadto po słowie „językowych” następujące słowa: „są traktowani w stosunkach tak prywatnych, jak publicznych na równi z innymi obywatelami polskimi i korzystają na równi z nimi z wszystkich praw konstytucyjnych. W szczególności mają oni równe prawo...”.

Na plenarnych posiedzeniach Sejmu Ustawodawczego postanowienia te były poruszane i omawiane nie tylko przy szczegółowej dyskusji nad temi artykułami (16 i 17 listopada 1920 r.), lecz także przy ogólnej dyskusji nad projektem Konstytucji (Głębiński na 160 pos. łam 26) oraz przy dyskusji nad rozdziałem o obowiązkach i prawach obywateli (Czapiński na 180 pos. łamy 22—23).

Sprawozdawca Komisji Konstytucyjnej zarówno w referacie piśmiennym jak i ustnym nie wspominał specjalnie o postanowieniach, dotyczących mniejszości narodowych. Ale niektóre poglądy, wypowiedziane w czasie dyskusji, ułatwiają zrozumienie pewnych przepisów.

Dotyczy to przede wszystkim związków mniejszości w obrębie związków samorządu powszechnego. Mianowicie, poseł Głębiński powiedział²⁶⁾: „Oświadczyliśmy się i zgodziliśmy na samorząd mniejszości narodowych... Zgodziliśmy się na to, ażeby związki narodowe miały także i pewne prawa autonomiczne”. Jednocześnie zaznaczył on: „Jednego tylko nie mogliśmy dopuścić, mianowicie, żeby takie związki były tworzone w całym państwie. Związki takie mogą istnieć i działać, ale tylko w obrębie samorządów terytorjalnych, bo gdybyśmy dopuścili takie związki w całym państwie, wówczas wytworzyłby się w naszym państwie szereg państw w państwie; wytworzyłby się takie związki ogólnopaństwowe z pewnymi prawami politycznymi, które starałyby się narzucić swoją wolę Sejmowi i administracji państwowej”²⁷⁾.

Poseł Czerniewski także zaznaczył²⁸⁾, iż postanowienie „w obrębie związków samorządu powszechnego” ma chronić przeciwko naruszeniu całości i jednolitości Państwa Polskiego.

Z powyższych oświadczeń wynika, że przez umieszczenie powyższych słów dążono do ujęcia autonomji narodowościowej w ten sposób, ażeby nie naruszała ona jednolitości państwa i nie występowała w postaci samodzielnych związków poszczególnych narodowości, obejmujących całe państwo.

W Sejmie Ustawodawczym w gruncie rzeczy pewna rozbieżność poglądów zarysowała się tylko w związku z postanowieniem, zawartem w art. 113 projektu (późniejsze ustępy II i III art. 109 Konstytucji), jeżeli nie liczyć zastrzeżeń Klubu Posłów Żydowskich, wysuniętych w postaci zgłoszenia poprawki do ustępu I art. 112 (późniejszy ustęp I art. 109 Konstytucji).

Postanowienia, zawarte w ustępie II art. 112 projektu pierwotnego, t. j. art. 110 Konstytucji, nie spotkały się w Sejmie z żadnym sprzeciwem lub poglądem dążącym do innego ujęcia zagadnienia.

Rozbieżność poglądów dotyczyła formy samorządu — autonomji dla mniejszości narodowych. Jednak poglądy stronnictw polskich, wynikające zarówno z uchwał Ko-

²⁶⁾ Sprawozdanie stenograficzne z 160 posiedzenia z 8 lipca 1920 r., łam 26.

²⁷⁾ Sprawozdanie stenograficzne z 160 posiedzenia z 8 lipca 1920 r., łam 26.

²⁸⁾ Sprawozdanie stenograficzne z 186 posiedzenia z 17 listopada 1920 r., łam 19.

misji Konstytucyjnej, jak i poprawek, zgłoszonych w Sejmie, miały jedną wspólną cechę, mianowicie dążyły one do ustalenia tylko pewnych zasad, które przesądzałyby jedynie formę samorządu — autonomji dla mniejszości narodowych.

Inaczej rzecz się przedstawiała, jeżeli chodzi o Klub Posłów Żydowskich. Klub ten dążył raczej do rozbudowy w Konstytucji postanowień, dotyczących mniejszości narodowych, zgłaszając jako poprawkę, zamiast art. 113, własny wniosek, składający się z pięciu artykułów, nie licząc poprawki o dodatkowych ustępach w art. 112.

Aczkolwiek Sejm nie uchwalił żadnej z poprawek zgłoszonych do tekstu, opracowanego przez Komisję Konstytucyjną (z wyjątkiem jednej, zaproponowanej przez samą Komisję w trzecim czytaniu), to jednak rozpatrzenie tekstów tych poprawek daje pełny obraz poglądów różnych stronnictw politycznych na kwestję zasad samorządu — autonomji dla mniejszości narodowych. Obraz tych poglądów stanowi jednocześnie konieczne uzupełnienie do dyskusji w Komisji Konstytucyjnej, ponieważ umożliwia zorientowanie się w tem, co stanowiło raczej subiektywny pogląd niektórych członków Komisji, a co było poglądem wyraźnie przemyślanym i ustalonym poszczególnych ugrupowań politycznych.

Najmniej odbiegała od tekstu Komisji poprawka, zgłoszona przez posła Osieckiego (posiedzenie 185, łam 49), ażeby wykreślić ustęp: „w obrębie związków samorządu powszechnego”. Była ona uzasadniana w następujący sposób. Ustęp ten krępuje przyszłego ustawodawcę, ustala jeden szablon dla wszystkich narodowości; każdą narodowość Sejm polski będzie musiał traktować odrębnie i w zależności od charakteru tej narodowości, od jej liczby i siły, jaką ma w państwie, będzie ona mogła otrzymać takie formy postępowania, w których będą zagwarantowane jej prawa.

Przypominamy, że identyczny wniosek zgłosił poseł Rataj w Komisji Konstytucyjnej. Przytoczone poglądy posła Osieckiego z czasem zostały częściowo urzeczywistnione w trzech ustawach językowych z r. 1924.

Poprawka N. P. R.²⁹⁾ miała następujące brzmienie: „Osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom narodowym, zamieszkującym zwartą masą ściśle określone terytorjum, pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków o charakterze publiczno-prawnym”. Z brzmienia tej poprawki wynikało, że wnioskodawcy odróżniali „mniejszości zamieszkujące zwartą masą ściśle określone terytorjum” od innych mniejszości. Do pierwszej kategorii zaliczali oni widocznie ludność niepolską na tych obszarach, gdzie stanowiłaby jednolitą większość lub przynajmniej bardzo znaczną mniejszość.

Tekst poprawki P. P. S.³⁰⁾ był następujący: „Ziemie Rzeczypospolitej o ludności mieszanej pod względem narodowym lub w przeważnej części niepolskiej, stanowiąc będą odrębne jednostki administracyjne, którym ustawy osobne zapewnią ustrój autonomiczny i autonomiczną reprezentację”.

²⁹⁾ Druk Sejmu № 1883, str. 42.

³⁰⁾ Druk Sejmu № 1883, str. 43.

Posel Niedziałkowski, uzasadniając tę poprawkę, wyraźnie stwierdził: „stoiemy na gruncie terytorjalnej autonomji (posiedzenie 185, łam 37), dodając przytem: „Nie chcemy w konstytucji szczegółów tej autonomji przewidywać, chcemy tylko ustalić zasadę, a do szczegółów wrócimy przy odpowiednich ustawach” (łam 39).

Wnioski Klubu Posłów Żydowskich³¹⁾ dotyczyły w gruncie rzeczy trzech odrębnych zagadnień: 1) używania języków innych niż polski, 2) autonomji terytorjalnej dla mniejszości zwartych i 3) samorządnych związków mniejszości narodowych i wyznaniowych.

Wychodząc z założenia, iż ustęp I art. 112 projektu (ustęp I art. 109 Konstytucji) nie wskazuje, jakie zakresła się granice dla zachowania swojej narodowości i w jaki sposób pozwala obywatelom pielegnować swoją mowę i właściwości narodowe (posiedzenie 185, łam 50), posłowie żydowscy proponowali następujące brzmienie tego ustępu: „Każdy obywatel ma prawo do zachowania swej narodowości i pielegnowania swojej mowy zarówno w stosunkach prywatnych, jako też na zebraniach publicznych i w druku. Ustawy określają prawo obywateli, należących do mniejszości narodowych lub językowych, do korzystania z ich własnego języka w instytucjach publicznych i sądzie”.

Zakreślając granice używania języków innych niż polski, poprawka ta w pierwszej części nie rozszerzała tych granic, bo przecież na podstawie tekstu, proponowanego przez Komisję Konstytucyjną, samo przez się wynikało prawo do używania tych języków na zebraniach publicznych i w druku; o ile zaś chodzi o drugą część, to rozszerzała ona znacznie te granice, ustalając dla wszystkich obywateli, należących do mniejszości narodowych lub wyznaniowych, prawo do korzystania z ich własnego języka w instytucjach publicznych (nie dodajemy w sądzie, bo przecież sąd jest także instytucją publiczną). Późniejszym ustawom pozostawiano tylko określenie tego prawa, ponieważ samo prawo w zasadzie zostałoby uznane w Konstytucji.

Poprawka w sprawie autonomji terytorjalnej miała następujące brzmienie: „Ziemie Rzeczypospolitej, zamieszkałe w przeważnej większości przez narodowości niepolskie, stanowić będą autonomiczne prowincje, które otrzymają osobne przedstawicielstwa ustawodawcze, wybierane na podstawie wyborów powszechnych, bezpośrednich, równych, tajnych i stosunkowych. Osobne ustawy określą kompetencję tych ciał ustawodawczych oraz stosunek prowincji autonomicznych do Państwa”.

Autonomja terytorjalna była tu ujęta o wiele szerzej niż we wniosku P. P. S.

Postanowienia, wysunięte przez Klub Posłów Żydowskich w sprawie samorządnych związków mniejszości narodowych i wyznaniowych, były w gruncie rzeczy samodzielnym projektem autonomji personalnej, mającym na względzie przede wszystkim interesy ludności żydowskiej.

³¹⁾ Druk Sejmu № 1883, str. 41—42.

Projekt tej autonomji był ujęty w następujący sposób:

Art. 113 a. „Mniejszości narodowościowe i wyznaniowe tworzą samodzielne związki mniejszości, o charakterze publiczno-prawnym, na podstawie własnych projektów ustaw, podlegających zatwierdzeniu Sejmowi”.

Art. 113 b. „Związki mniejszości otrzymają prawo samodzielnego zawiadywania własnymi sprawami w granicach praw obowiązujących; ich zakres działania obejmować będzie sprawy wyznaniowe, szkolnictwo i sprawy kulturalne, działalność filantropijną, szpitalnictwo, opiekę nad emigrantami, rejestrację i prowadzenie ksiąg ludności”.

Art. 113 c. „Związki mniejszości będą miały prawo nakładania na swych członków opłat przymusowych, Państwo zaś będzie miało obowiązek uzupełnienia ich środków finansowych, w szczególności w stosunku do tych czynności, od których Państwo zwolnione zostanie przez działalność związków mniejszości”.

Art. 113 d. „Działalność związków mniejszości narodowościowych i wyznaniowych, w szczególności sposób używania subwencji państwowych pozostaje pod nadzorem Rządu. W tym celu ma być zorganizowane specjalne ministerstwo dla spraw mniejszości narodowościowych i wyznaniowych z wiceministrami dla poszczególnych mniejszości”.

Samo przytoczenie tych postanowień wystarczy do zorientowania się, jak szeroki zakres życia społecznego projektodawcy chcieli objąć działalnością organizacji publiczno-prawnych poszczególnych narodowości.

Jak już zaznaczyliśmy poprzednio, wszystkie te poprawki zostały odrzucone przez Sejm w głosowaniu przy drugim czytaniu (posiedzenie 207, łamy 13—15).

Przed trzecim czytaniem Komisja Konstytucyjna przeprowadziła, na wniosek specjalnie w tym celu wyłonionego podkomitetu, szczegółową i bardzo staranną rewizję projektu Konstytucji pod względem prawniczym przede wszystkim, a także pod względem redakcyjnym i stylistycznym. W zrewidowanym projekcie art. 109 składał się z I ustępu dawnego art. 112 i z dawnego art. 113, zaś art. 110 — z drugiego ustępu dawnego art. 112. Ponadto Komisja Konstytucyjna wniosła o skreślenie w ustępie III art. 109 słowa „obowiązek” (posiedzenia 216, łam 20), co też Sejm w trzecim czytaniu uchwalił.

Z obowiązku kronikarskiego tylko należy zaznaczyć, że w trzecim czytaniu Sejm poraz drugi odrzucił poprawki P. P. S. i Klubu Posłów Żydowskich do art. 109.

W ten sposób postanowienia, dotyczące mniejszości narodowych, zostały ostatecznie uchwalone przez Sejm Ustawodawczy 16 marca 1921 r. (posiedzenie 220, łam 20) jako poniższe artykuły Konstytucji:

Art. 109. „Każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości i pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych.

Osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w Państwie Polskiem pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicz-

nych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego.

Państwo będzie miało w stosunku do ich działalności prawo kontroli oraz uzupełnienia w razie potrzeby ich środków finansowych”.

Art. 110. „Obywatele polscy, należący do mniejszości narodowościowych, wyznaniowych lub językowych, mają równe z innymi obywatelami prawo zakładania, nadzoru i zawiadywania swoim własnym kosztem zakładów dobroczynnych, religijnych i społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych, oraz używania w nich swobodnie swej mowy i wykonywania przepisów swej religii”.

IV.

W literaturze prawniczej, pierwszy Jaworski³²⁾ zajął się wszechstronnem oświeceniem postanowień Konstytucji, dotyczących mniejszości narodowych. Jego wnikliwa analiza jest następująca:

Art. 110 mówi o mniejszościach narodowościowych, religijnych i językowych, art. 109 mówi tylko o mniejszościach narodowych.

Art. 109 daje mniejszościom narodowym możność tworzenia związków, które wyposaża:

- 1) w naturę polityczno-prawną, to jest daje im osobowość publiczno-prawną;
- 2) daje im samorząd w granicach tego terytorjalnego samorządu, w którego granicach zostały utworzone;
- 3) daje im autonomję;
- 4) przyrzeka im w razie potrzeby pomoc materialną.

Jaworski stwierdza, że postanowienia te są tak ogólne, że z trudnością przychodzi wyobrazić sobie formę tych związków oraz dodaje: „Ponieważ art. 109 mówi o związkach mniejszości „w obrębie związków samorządu powszechnego”, więc wolno nam przypuszczać, że idzie tu o utworzenie znanych w nauce i w obcych ustawodawstwach kuryj narodowych”.

Przez autonomję rozumiemy władzę wydawania norm ogólnie obowiązujących w pewnym zakresie, a więc legislatywę. Jaworski oświadcza, że nie umie rozstrzygnąć, co autorowie Konstytucji chcieli postanowić, czy chcieli dać i dali w art. 109 związkom mniejszości legislatywę, czy nie?

Jaworski między innemi zaznaczył³⁵⁾: „Raczej należałoby przypuszczać, że wyraz „autonomiczny” w art. 109 jest niewłaściwy, że przeto związki te nie mają

³²⁾ Jaworski Władysław Leopold: *Prawa Państwa Polskiego*, zeszyt II A. Konstytucja, str. 122—123 i 682—683.

³⁵⁾ Jaworski Władysław Leopold: *Prawa Państwa Polskiego*. Zeszyt II A. Konstytucja, str. 123.

legislatywy, ale to przypuszczenie równałoby się zarzutowi nieściśłości u twórców Konstytucji”.

Przypuszczając jednak, że wyraz „autonomiczny” został w art. 109 użyty we właściwym znaczeniu, to jest, że związki mniejszości mogą otrzymać legislatywę w pewnym zakresie, Jaworski uważa, iż należałoby to chyba tak rozumieć, że z zakresu autonomji, przyznanej przedstawicielstwu samorządów terytorjalnych wedle art. 3, wyjęty będzie pewien specjalny zakres i przyznany związkom mniejszości, co do reszty zaś będzie całe przedstawicielstwo razem obradować i uchwalać.

Mniejszości narodowe, zorganizowane na zasadzie art. 109, mogą na podstawie służącego im wedle tego artykułu samorządu wykonywać wszystkie wyliczone w art. 110 agendy. Zwraca on przytem uwagę, że szkoły na zasadzie art. 109 są publiczne, a na zasadzie art. 110 są prywatne.

Dla mniejszości narodowych przeto art. 110 może się zdawać być zbyteczny, jednak ma on rację bytu, zdaniem Jaworskiego, z dwóch powodów: a) art. 109 mówi o zorganizowanych mniejszościach, zaś art. 110 „o obywatelach polskich”, a więc zarówno o jednostkach, jak o stowarzyszeniach bez charakteru publicznego i t. d., b) wymienione w art. 110 sprawy wykonywać mogą nie tylko mniejszości narodowościowe, ale także wyznaniowe i językowe.

Jaworski jednocześnie zastanawia się nad stosunkiem art. 110 do art. 117 i 113 Konstytucji z 17 marca 1921 r. Ponieważ te dwa ostatnie artykuły nadal obowiązują, przytaczamy także jego poglądy w tych sprawach.

Art. 117, dotyczący wolności nauczania, ma zastosowanie do szkół zakładanych przez mniejszości narodowe na podstawie art. 110, a więc przez mniejszości narodowe niezorganizowane na zasadzie art. 109. Do szkół założonych przez mniejszości narodowe zorganizowane na zasadzie art. 109 nie odnosi się art. 117, a to z dwóch powodów: a) o ile idzie o kontrolę, to art. 117 jest dla tych szkół zbyteczny, bo tę kontrolę przepisuje trzeci ustęp art. 109, b) związki zorganizowane na zasadzie art. 109 mają autonomję, to znaczy mogą w dziedzinie szkolnictwa, jeżeli zostało im oddane, wydawać własne ustawy.

O ile chodzi o stosunek art. 110 do art. 113, to art. 113 mówi o uznanych przez państwo związkach religijnych, gdy art. 110 mówi o „obywatelach polskich”, a więc jednostkach lub grupach pewnego wyznania niezorganizowanych na zasadzie art. 115 i 116.

Jaworski także pierwszy podniósł niektóre wątpliwości związane z organizacją autonomicznych związków mniejszości.

Później Kumaniecki przedstawił⁸³⁾ te wątpliwości w sposób przejrzysty. Mianowicie, według niego osobne ustawy, przewidziane w art. 109, będą musiały rozstrzy-

⁸³⁾ Kumaniecki Władysław: *Centralizm i decentralizacja w Ankiecie o Konstytucji z 17 marca 1921 r.* Jaworskiego, str. 157—158.

gnąć następujące pytania, co do których Konstytucja nie zawiera jasnych postanowień:

a) co to znaczy „mniejszość narodowościowa” w rozumieniu art. 109 Konstytucji?

b) co to znaczy „autonomiczny” związek mniejszości narodowościowej, t. j. czy ma mieć legislatywę, czy nie, a w danym razie, jaki ma być zakres autonomji lub samorządu?

c) co to znaczy „w obrębie samorządu powszechnego”? Czy mają takie związki mniejszości narodowościowych powstać na wszystkich trzech stopniach samorządu powszechnego, a jeżeli nie, to na których?

d) w jaki sposób ma być rozwiązane stanowisko takiego związku mniejszości w obrębie odpowiedniej jednostki samorządu powszechnego i jaki ma być ich wzajemny do siebie stosunek? Czy ma się to stać na zasadzie kurj narodowościowych lub podziału pewnych organów samorządu powszechnego dla pewnych spraw na sekcje narodowościowe, czy może jeszcze w jakiś inny sposób?

e) skoro te związki mają powstać w obrębie jednostek samorządu powszechnego, to czy mają one także objąć odpowiednią część agend administracji ogólnopństwowej, sprawowanych przez organy ostatnio wymienionych jednostek? A jeżeli tak, to które to będą organy i jak ma wyglądać stosunek władz administracji państwowej do organów obu związków samorządowych, powszechnego i specjalnego narodowościowego, a to ze względu na stosunek zasady zespolenia, tudzież stosunek organów obu samorządów do siebie, skoro związek mniejszości narodowej ma istnieć i działać w obrębie samorządu powszechnego?

f) czy oba związki będą miały odrębny aparat administracyjny, czy nie?

g) czy związek mniejszości narodowościowej będzie miał samoistne prawo nakładania podatków, dodatków do podatków, opłat? A jeżeli tak, to w jakim zakresie i w jakim stosunku do analogicznych uprawnień tej jednostki samorządu powszechnego, w której obrębie podobny związek mniejszości będzie istniał.

W konkluzji Kumaniecki stwierdza, iż w przedmiocie samorządu mniejszości narodowościowych, Konstytucja wypowiada się co do wielu zagadnień natury zasadniczej niejasno i niewystarczająco. I zadaje on pytanie: Czegóż należy żądać od owych osobnych ustaw, które, normując ustrój samorządu mniejszości narodowościowych, dadzą dopiero naprawdę sens ogólnikowym określeniom art. 109 Konstytucji. Na to pytanie odpowiada on: „Aby zachowały spoistość ustroju samorządu i stworzyły takie jednostki samorządu powszechnego i mniejszości narodowościowych, aby były zdolne do spełnienia powierzonych im zadań. W tym celu jednak należy najpierw ustalić i wprowadzić w życie ustrój samorządu powszechnego”.

Zoll zajął się specjalnie zagadnieniem szkół dla mniejszości narodowych w od-

czycie p. t. „Konstytucja a oświata”³⁴⁾). Zasadnicze jego poglądy w tej sprawie są następujące. Do szkół publicznych zalicza on szkoły narodowościowe, utrzymywane przez związki mniejszości narodowych o charakterze publiczno-prawnym (art. 109). Wszelkie zaś inne szkoły, a więc narodowościowe, nieutrzymywane przez związki narodowościowe o charakterze publiczno-prawnym, szkoły wyznaniowe i językowe (art. 110 i 113), podobnie, jak wszelkie inne szkoły utrzymywane czy to przez osoby fizyczne, czy prawne, zaliczyć należy do szkół prywatnych (art. 117). Podkreśla on, że ustawy specjalne rzecz tę bliżej określają.

Według niego autonomję specjalnie w zakresie szkolnictwa będą mogły mieć także „autonomiczne związki mniejszości narodowościowych o charakterze publiczno-prawnym w obrębie samorządu powszechnego”, a więc terytorjalnego. Wynika to z brzmienia ustępu II art. 109. *Argumento a maiori ad minus*, należy przyjąć także i możliwość samorządu tychże związków w zakresie szkolnictwa.

Zoll zastanawia się także nad tem, czy związki narodowościowe, o których mowa w art. 109, będą związkami dobrowolnymi, czy mogą być i przymusowymi, to znaczy czy do nich należeć będzie tylko ten, kto chce, czy należeć musi każdy, kto się do danej narodowości przyznaje. Słusznie stwierdza, że wobec zasadniczej wolności obywatelskiej, związki narodowościowe o charakterze publiczno-prawnym będą dobrowolnymi, jeżeli ustawa nie podniesie ich do znaczenia przymusowych.

Z powyżej przytoczonych zdań przedstawicieli tak zwanej szkoły krakowskiej wynika, że skłaniają się ku pogładowi, iż mniejszościom narodowym na podstawie art. 109 przysługuje jednak pewien zakres autonomji, t. j. władzy ustawodawczej, czyli, że została proklamowana dla mniejszości narodowych autonomja *sui generis* w odróżnieniu od autonomji terytorjalnej.

W naszej literaturze prawniczej można się jednak spotkać z innem zdaniem, np., że użyto tu nieściśle przymiotnika „autonomicznych” zamiast „samorządowych”, ponieważ prawo wydawania norm ogólnie obowiązujących przysługuje tylko ciałom ustawodawczym³⁵⁾.

Cywichowski³⁷⁾, wychodząc z założenia, że teoria i praktyka niezawsze ściśle odróżniają pojęcia samorządu i autonomji, zwłaszcza w państwach zachodnich, gdzie często przez autonomję rozumie się samorząd o wielkich kompetencjach, oświadcza: „Konstytucja polska w art. 109 mówi o autonomicznych związkach mniejszości narodowościowych, mając na myśli związki samorządowe”.

Poglądy Komarnickiego³⁸⁾ idą także w tym kierunku i w streszczeniu są na-

³⁴⁾ Nasza Konstytucja. Cykl odczytów, str. 136—141.

³⁵⁾ Makowski Julian: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, str. 118.

³⁷⁾ Cywichowski Zygmunt: Polskie prawo państwowe. Wyd. II, tom III, str. 41.

³⁸⁾ Komarnicki Wacław: Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej. Wyd. II, str. 97—101 i 207—208.

stępujące: Samorząd narodowościowy ustanowiła Konstytucja w ścisłym związku z samorządem terytorjalnym i w jego ramach, tak, że pierwszy stanowi część drugiego. Do autonomii narodowościowej, jak się wyraża Komarnicki, zasadniczo należą te sprawy z dziedziny kultury, które ustawami zostały przekazane samorządowi, o ile posiadają znaczenie dla rozwoju właściwości narodowościowych. Przedstawiciele więc mniejszości będą uczestniczyć w życiu danej jednostki samorządu powszechnego na równych prawach z pozostałymi, o ile chodzi o sprawy ogólnego znaczenia, działać natomiast będą samodzielnie w sprawach, posiadających znaczenie kulturalno-narodowe.

Aczkolwiek autor w swym komentarzu używa jeden raz słowo „autonomja”, to jednak cały jego wywód wskazuje, że ujmuje treść ustępu II art. 109 jako ustalenie „samorządu narodowościowego”.

Ślusznie Komarnicki zaznacza w innym miejscu, że wolność narodowościowa według Konstytucji marcowej posiada analogiczną konstrukcję, co wolność religijna, czyli polega na wolności dwojakiego rodzaju: 1) indywidualnej, 2) zbiorowej, społecznej. Wolność narodowościowa indywidualna została zagwarantowana w art. 95, ustępie I art. 109 i art. 110. Wolność narodowościowa społeczna polega na przyznaniem przez Konstytucję samorządzie narodowościowym w obrębie związków samorządu powszechnego.

Zasługuje nadto na uwagę pogląd Komarnickiego³⁹⁾, iż słowo „mniejszość”, użyte w art. 109, nie oznacza bynajmniej jedynie żywiołów niepolских, jako przeciwstawienia do większości ludności Państwa, którą tworzą Polacy. Przeciwnie, twierdzi on, jest to mniejszość w danej jednostce samorządowej — województwie, powiecie lub gminie, a zatem może być zarówno złożona z ludności polskiej, jak i niepolskiej.

W zbiorze orzeczeń Sądu Najwyższego znajdujemy dwa wyroki, wspominające art. 109. Pierwszy wyrok z 20 listopada 1931 r.⁴⁰⁾ stwierdza, iż rozporządzenie Wojewody Poznańskiego z dnia 15 stycznia 1925 r. w przedmiocie napisów umieszczanych w miejscach publicznych nie stoi w sprzeczności z art. 95 i 109 Konstytucji, albowiem ono nie wzbrania zamieszczenia napisu niemieckiego, lecz wymaga tylko, aby obok napisu niemieckiego figurował również napis polski.

W wyroku z 14 stycznia 1932 r.⁴¹⁾ Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że gmina izraelicka, stanowiąc tylko związek religijny (art. 113 Konstytucji i dekret z dn. 7 lutego 1919 r. Dz. Pr. poz. 175), nie jest jednostką samorządową, ani też autonomicznym związkiem w rozumieniu art. 109 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku zostało podkreślone, iż przepis, zawarty w art. 109, ma na widoku prawo zachowania przez obywateli swej narodowości i pielęgnowania swej mowy i właści-

³⁹⁾ Komarnicki Wacław: *Polskie prawo polityczne*. 1922, str. 380.

⁴⁰⁾ Zbiór urzędowy z 1932 r., poz. 29.

⁴¹⁾ Zbiór urzędowy z 1932 r., poz. 77.

wości narodowych, a w związku z tem zabezpieczenia mniejszościom ich właściwości narodowościowych. Takich zadań nie mają żydowskie gminy wyznaniowe, będące jedynie związkami religijnymi. Od siebie dodamy, iż także na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 października 1927 r. o uporządkowaniu stanu prawnego w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich (Dz. U. R. P. 1928 Nr 52 poz. 500), gminy te pozostają nadal jedynie związkami religijnymi.

Najwyższy Trybunał Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z 11 października 1927 r. I. rej. 965/26⁴²⁾ stwierdził, iż, pomijając kwestję, czy i o ile przepisy zawarte w art. 110 i 117 Konstytucji mają charakter przepisów programowych, które co do wyrażonych w nich zasad dopiero w drodze ustawodawczej winny być urzeczywistnione, dotyczyć mogą, jak to z ich treści wynika, tylko kwestji dozwolania na zakładanie szkół prywatnych, a w każdym razie nie dotyczą udzielania istniejącym szkołom prywatnym praw szkół publicznych. W kwestji tej postanowienia Konstytucji nie wypowiadają się wogóle, normowana jest przeto wyłącznie innemi postanowieniami ustawowemi.

Powyższe orzeczenia Sądu Najwyższego i N. T. A. nie dają wiele materiału przy ustaleniu wykładni art. 109 i 110 Konstytucji, uzupełniają one jednak opinie i poglądy wyrażone dotychczas w literaturze prawniczej.

Z naszej strony rozpatrzenie tych artykułów pozwala nam na uczynienie następujących uwag.

Pierwszy ustęp art. 109 gwarantuje obywatelom prawo do zachowania swej narodowości. Postanowienie to uznaje pośrednio, że przynależność do określonej narodowości winna być ustalona przede wszystkim na podstawie oświadczenia zainteresowanej osoby. Nie wyłącza to jednak, iż w poszczególnych ustawach lub rozporządzeniach obok tej zasady wyjątkowo może być także przewidziane zastosowanie sprzeczaniau obiektywnego narodowości (np. znajomość języka).

Pierwszy ustęp art. 109 zapewnia również każdemu obywatelowi prawo do pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych. Konstytucja więc wyklucza wydanie przepisów, zabraniających używania jakiegokolwiek języka w życiu prywatnem i publicznem. W ten sposób zostało zagwarantowane prawo do używania innych języków niż polski w druku i na zebraniach publicznych. Przypominamy przy sposobności, iż art. 8 ustawy o zgromadzeniach z 11 marca 1932 r. wymaga wskazania w zawiadomieniu do władzy lub podaniu o zezwolenie na zgromadzenie języka lub języków obrad, jeżeli obrady mają się toczyć w języku niepaństwowym. Postanowienie to ma na celu umożliwienie władzy delegowania na zgromadzenie przedstawiciela, rozumiejącego ten język. Podanie tego, czy innego języka, używanego w Polsce jako języka obrad, nie może oczywiście być powodem zakazu zgromadzenia lub

⁴²⁾ Zbiór wyroków Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Rocznik V, poz. 1273.

odmowy zezwolenia na jego odbycie. Byłoby to sprzeczne z ustępem I art. 109 Konstytucji.

Aczkolwiek ustęp ten wyraźnie nie przewiduje wydania ustaw specjalnych, dopuszczających używanie innych języków niż polski w urzędach państwowych i samorządowych oraz przy nauczaniu w szkolnictwie, jednak ustawy językowe z 1924 r., obowiązujące w województwach wschodnich, oraz przepisy językowe, obowiązujące w innych województwach ⁴³⁾, wiążą się z postanowieniami tego ustępu. W szczególności dotyczy to postanowień, dopuszczających w szkolnictwie nauczanie w innym języku niż polski, ponieważ postanowienia te normują w szkołach publicznych, t. j. utrzymywanych przez Państwo, „pielegnowanie mowy” obywateli nienależących do narodowości polskiej.

Przechodząc do ustępu II art. 109 należy przedewszystkiem zaznaczyć, że mamy tu do czynienia z zapowiedzią wydania nie ustaw „wykonawczych”, lecz ustaw, pozostających „w stosunku do konstytucji”, czyli występuje tu samodzielna norma prawna, którą ustawy zwyczajne mają uzupełnić, wyjaśnić i przeprowadzić. Norma ta wszakże, głosząc utworzenie związków mniejszości narodowych, jest tak ogólna, że z trudnością można wyobrazić sobie formę tych związków w obrębie samorządu terytorjalnego. Przytoczenie uwag Kumanieckiego zwalnia nas od powtórzenia zagadnień organizacyjnych samorządu narodowościowego, które niewystarczająco lub niejasno zostały sprecyzowane w art. 109 Konstytucji.

Na pierwszy rzut oka mogłoby się zdawać, że związki mniejszości narodowych mają w zasadzie mieć szerszy zakres samodzielności, mianowicie autonomję, niż ogólne związki terytorjalne, posiadające tylko samorząd. Czyli, że ludność polska ma zagwarantowany tylko samorząd, a ludność niepolka na całym obszarze państwa autonomję. Otóż tak nie jest, ponieważ Konstytucja marcowa w ustępie IV art. 3 przyznała w zasadzie przedstawicielstwom samorządów terytorjalnych legislatywę, t. j. autonomję. Przez użycie słowa „zwłaszcza” nie określiła Konstytucja granic, w których ustawa państwowa może przyznać terytorjalnym samorządom legislatywę. Zakres ten może wskutek tego pójść dość daleko, a nadto nie jest wykluczone, że jedne samorządy terytorjalne mogą mieć szerszy zakres autonomji, inne ciaśniejszy. Tak samo jedne związki mniejszości narodowych mogą otrzymać szerszy zakres autonomji dla zabezpieczenia pełnego i swobodnego rozwoju swych właściwości narodowościowych, inne węższy zakres takiej autonomji.

Jednak zakres autonomji tych ostatnich został w Konstytucji samej w pewnym stopniu ograniczony przez dwie następujące zasady: 1) autonomja narodowościowa jest autonomją w ramach samorządu powszechnego, to znaczy, że szerszy lub węższy

⁴³⁾ Zieleniewski Leon: *Ustawodawstwo językowe Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa 1930 r.

jej zakres ograniczony jest do spraw, ustawami przekazanych do kompetencji organów samorządu; 2) cel autonomii narodowościowej określa Konstytucja, jako zabezpieczenie pełnego i swobodnego rozwoju właściwości narodowościowych, czyli że zakres tej autonomii ograniczony jest do spraw kulturalnych.

Państwo ma prawo, ale nie obowiązek używać tym związkom pomocy finansowej.

Z Konstytucji wyraźnie wynika, że przewidziane w art. 109 związki mniejszości narodowych nie mogą się rozciągać poza granice jednego województwa. Czyli mniejszości narodowe nie mogą tworzyć żadnych organizacji publiczno-prawnych łącznych w całym państwie. Z drugiej strony wszyscy są zgodni co do tego, że Konstytucja nie wyjaśnia: czy mogą istnieć tylko związki mniejszości narodowych w gminach, czy także powiatach i województwach?

Kierski uważa ⁴⁴⁾, iż analogicznie z art. 10 traktatu z 28 czerwca 1919 r., w którym przewidziane jest tworzenie przez gminy (*communautes*) żydowskich komitetów szkolnych, należałoby przypuszczać, że i autonomiczne związki mniejszościowe, o których mówi art. 109 Konstytucji, będą mogły powstawać w obrębie gmin.

Zastosowanie w tym wypadku analogii nie jest wskazane, ponieważ samorząd narodowościowy w ujęciu art. 109 Konstytucji jest całkowicie samodzielnym wytworem ustawodawcy polskiego, a nie instytucją zaczerpniętą z powyższego traktatu.

Co do art. 110, to należy zaznaczyć, że kwestja mieszania się władz państwowych do wewnętrznego zarządu instytucji, zakładanych własnym kosztem obywateli, oraz większa lub mniejsza swoboda w zakładaniu takich instytucji, jest sprawą mniej lub bardziej liberalnych ustaw i rozporządzeń i faktycznego ich stosowania przez władze państwowe. Otóż art. 110 bynajmniej nie wskazuje ustawodawstwu lub administracji państwowej, jak daleko mają ten liberalizm posuwać, żąda tylko równego traktowania pod tym względem wszystkich obywateli, co zresztą nie przeszkadza władzom państwowym zwracać uwagę, aby działalność tych instytucji nie sprzeciwiała się bezpieczeństwu i dobru publicznemu. Z ustaw obecnie obowiązujących wchodzi tu w rachubę przede wszystkim prawo o stowarzyszeniach, zawarte w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 r. (Dz. U. R. P. 1932 № 94 poz. 808) oraz ustawa z 11 marca 1932 r. o prywatnych szkołach oraz zakładach naukowych i wychowawczych (Dz. U. R. P. 1932 № 33 poz. 343).

Należy się także zastanowić nad definicją „mniejszości” w pojęciu Konstytucji. Wspomnieliśmy już o tem, że według Komarnickiego definicja „mniejszości” w art. 109 odnosi się zarówno do obywateli należących do innych narodowości niż polska, jak i do obywateli narodowości polskiej na obszarach, gdzie ci ostatni stanowią mniejszość ludności. Pogląd ten może słuszny w zasadzie, jest jednak odosobniony w literaturze prawniczej.

⁴⁴⁾ Kierski Kazimierz: *Ochrona praw mniejszości w Polsce*, str. 300.

Z definicji „mniejszości” wynika, że nie obejmuje ona obywateli innych państw.

Co do mniejszości wyznaniowych, to według art. 110 w związku z art. 114 niema wątpliwości, że są to grupy obywateli polskich, wyznające inne wyznania niż wyznanie rzymsko-katolickie. Wobec tego greko-katolicy według Konstytucji stanowią mniejszość wyznaniową.

Art. 110 wspomina o „mniejszościach narodowościowych i językowych”. Cybichowski uważa⁴⁵⁾, iż w obrębie państwa przy stosowaniu prawa mniejszości, jedynym kryterjum istotnym narodowości jest język. Z następujących względów nie zgadzamy się z poglądem, że odróżnienie mniejszości językowych od narodowościowych jest rzeczą niesłuszną. Rzeczywiście język jest podstawowym, obiektywnym sprawdzianem dla zaliczenia obywateli do tej lub innej narodowości. Lecz narodowość stwierdza się także na podstawie oświadczenia zainteresowanej osoby, czyli na podstawie sprawdzianu subiektywnego. Jak już wyżej stwierdziliśmy, brzmienie ustępu I art. 109 Konstytucji uznaje pośrednio ustalanie przynależności do określonej narodowości przede wszystkim na podstawie oświadczenia zainteresowanej osoby. W praktyce niezawsze przynależność do pewnej grupy narodowościowej może się całkowicie pokrywać z przynależnością do określonej grupy językowej. Naprzykład osoby, uważające się za Żydów, mogą używać hebrajskiego, żargonu lub polskiego, jako języka potocznego. Może się także zdarzyć np. w województwach południowo-wschodnich, że jedne osoby oświadczają o swej przynależności do narodowości ukraińskiej, inne zaś, że są starorusinami, t. j., że do grupy narodowej ukraińskiej się nie zaliczają, aczkolwiek wszyscy używają, zdaniem językoznawców, jednego i tego samego języka ruskiego (ukraińskiego). W pierwszym wypadku mniejszość narodowościowa jest to większy zespół niż mniejszość językowa, w drugim wypadku — odwrotnie.

Dwie definicje wszechstronniej obejmują różnorodność faktycznych stosunków narodowościowych, zwłaszcza gdy w ustawodawstwie uwzględnia się zasadę subiektywnego sprawdzianu narodowości.

V.

Powstaje pytanie, czy po uchwaleniu Konstytucji marcowej, a w szczególności, czy przy ogólnej dyskusji nad jej rewizją, wysunięto w Sejmie lub społeczeństwie projekty innego ujęcia postanowień, dotyczących mniejszości narodowych?

Owszem, takie projekty zostały wysunięte zarówno w Sejmie, jak i w publikacjach prywatnych. Przytaczamy je, ponieważ przez porównanie wszechstronniej oświetlają obowiązujące normy, pozatem pośrednio dają możliwość zorientowania się w krytycznych poglądach na zasady, zawarte w tych normach.

⁴⁵⁾ Cybichowski Zygmunt: *Prawa mniejszości*. Gazeta Administracji i Pol. Państw. 1922, № 48.

Bobrzyński⁴⁶⁾, poddając krytyce ujęcie zagadnienia w art. 109 i 110, wysunął jednocześnie własne ujęcie, mianowicie: „Jeżeli redaktorzy Konstytucji pragnęli poddać w Konstytucji pewien określony typ praw mniejszości, to powinni byli zdecydować się na szerokie tych praw ramy, aby w nich nie tylko ludność ruska, niemiecka czy litewska, ale także i polska — gdyby była mniejszością — czuła się w swoim rozwoju i w swoich prawach zabezpieczona. Takim typem byłby np. system kurij narodowych, równouprawnionych w prawodawstwie związków samorządu, w budżecie ich dochodów i wydatków, i w administracji”.

Bobrzyński był zwolennikiem kurij narodowościowych w województwach o ludności mieszanej. Ustalenie kurij narodowościowych wymagałoby zaprowadzenia katastru narodowościowego⁴⁷⁾. Wiemy już, że na Komisji Konstytucyjnej poruszono instytucję katastru, lecz sprawa ta znalazła tak słaby oddźwięk w łonie Komisji, że przyjęcie jej nie zostało nawet poddane pod głosowanie. Przykładem ustawy, wprowadzającej system kurij narodowych i katastru narodowego, może służyć ustawa z 26 września 1922 r. (Dz. U. R. P. 1922 № 90 poz. 829). Przy sposobności należy zaznaczyć, że przy uchwalaniu tej ustawy przez Sejm, nikt nie podniósł zarzutu sprzeczności zasad zawartych w tej ustawie z brzmieniem ustępu II art. 109 Konstytucji. Naszym zdaniem, brzmienie ustępu II art. 109 Konstytucji nie stoi zasadniczo na przeszkodzie wprowadzeniu zasad, popieranych przez Bobrzyńskiego.

W obradach ankiety przygotowawczej do reformy Konstytucji, odbytej 30, 31 lipca i 1 sierpnia 1928 r. pod przewodnictwem prof. Wacława Makowskiego, sprawa mniejszości poruszana była tylko potocznie i to raczej z punktu widzenia politycznego, niż konstytucyjnego⁴⁸⁾.

4 marca 1929 r. w Sejmie, stronnictwa lewicy (P. P. S., „Wyzwolenie” i Stronnictwo Chłopskie), zgłaszając projekt⁴⁹⁾ zmiany Konstytucji, proponowały między innymi uchwalenie, iż w art. 109 na końcu ust. II dodaje się zdanie: „Ustawy osobne określą zakres autonomji dla tych ziem Rzeczypospolitej, które są zamieszkałe przez ludność mieszaną pod względem narodowym”.

Przypominamy, że w Sejmie Ustawodawczym poprawka P. P. S. do projektu Komisji Konstytucyjnej w odróżnieniu od przytoczonego zdania stwierdzała, iż „ustawy osobne zapewnią ustrój autonomiczny i autonomiczną reprezentację”. Z powyższego widzimy, że postulat autonomji terytorjalnej pozostał, lecz zakres tej autonomji w ujęciu ustawy konstytucyjnej miał być mniejszy.

⁴⁶⁾ Bobrzyński Michał: *Art. 109 i 110 Konstytucji w Jaworskiego Ankiecie o Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, str. 392—394.

⁴⁷⁾ Keck Zdzisław: *Kataster a prawo publiczne*. W *Encyklopedji prawa publicznego* Cybichowskiego, t. I., str. 240.

⁴⁸⁾ Piasecki Adam: *Sprawozdanie z ankiety przygotowawczej do reformy Konstytucji*, str. 72.

⁴⁹⁾ Sejm, okres II Druk № 555.

Projekt Stronnictwa Narodowego⁵⁰⁾), zgłoszony w Sejmie także w marcu 1929 r., wypowiadał się za skreśleniem w ustępie II art. 109 słów: „przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego” oraz za skreśleniem ustępu III art. 109.

Widzimy tu dążność do nieprzesądzania w samej Konstytucji form działalności państwa w dziedzinie zabezpieczania mniejszościom rozwoju ich właściwości narodowościowych.

Wśród prywatnych projektów (wogóle i w sprawie nas interesującej także), na pierwszy plan wysuwa się „Projekt Konstytucji” Jaworskiego, projekt głęboko przemyślany i szczegółowo uzasadniony⁵¹⁾. Jaworski ujął zagadnienie z prawnego punktu widzenia całkowicie samodzielnie, zupełnie niezależnie od obowiązujących norm, w trzech następujących artykułach swego projektu:

Art. 7. „Językiem urzędowym Państwa Polskiego jest język polski. Granice używania języka innych narodowości, zamieszkujących Państwo Polskie, jako języka urzędowego, unormowane są w osobnych ustawach”.

Art. 49. „W województwach, które Rada Ministrów uzna za narodowo mieszane, wojewódzki związek zawodowy obejmować będzie sekcje narodowościowe i sekcję wspólną. Sposób utworzenia tych sekcji określi ustawa. Wybory organów sekcji narodowych nie mają być jednak przeprowadzone wedle katastru narodowego wyborców, ale wedle oznaczenia narodowości kandydatów.

Wykonywanie publicznej administracji, przydzielonej związkom zawodowym, jako organom samorządowym, służy tylko sekcji wspólnej”.

Art. 109. „Zniesienie lub ograniczenie równości obywateli wobec prawa, w szczególności ze względu na pochodzenie, narodowość lub wyznanie, tudzież zamknięcie obywatelom, mającym przepisane warunki dostępu do urzędów publicznych, może nastąpić tylko w drodze ustawy Konstytucyjnej.

Dobrowolna działalność obywateli należących do mniejszości narodowych na polu gospodarczym i kulturalnym, zapomocą własnych funduszków, zamknięta tylko w granicach danej narodowości, używająca własnego języka i rządząca się własnymi statutami, o ile one nie sprzeciwiają się obowiązującym przepisom — może być zakazana lub ograniczona tylko przez ustawę Konstytucyjną. To samo odnosi się do związków wyznaniowych, uznanych przez Państwo”.

Ażeby zrozumieć powyższą konstrukcję Jaworskiego, należy podkreślić, że w swym projekcie ograniczył samorząd terytorjalny, w znaczeniu wykonywania niezawisłe od rządu przez organy złożone z obywateli oznaczonych w ustawach dziedzin administracji, tylko do gmin, rozbudowując natomiast samorząd zawodowy. Przytoczone postanowienia uzasadnił w następujący sposób (str. 192):

⁵⁰⁾ Sejm, okres II Druk № 777, str. 37.

⁵¹⁾ J a w o r s k i Władysław Leopold: *Projekt Konstytucji*. Kraków 1928 r.

W kwestji narodowościowej należy odróżnić:

- a) działalność rządową,
- b) działalność samorządową, która znów może być terytorjalną lub zawodową,
- c) wreszcie działalność dobrowolną.

Ad a). Unormować tu należy tylko kwestję języka i to czyni projekt w art. 7. Zaznacza on w innem miejscu (str. 35), że idzie tu tylko o język urzędowy, a nie o język w szkołach i t. d., o tem bowiem jest mowa w rozdziale VI-ym, t. j. w art. 109.

Ad b). Co do samorządu terytorjalnego, to projekt przyjmuje go tylko w gminie i tutaj odsyła unormowanie stosunków narodowych do zwykłej ustawy (p. art. 44 projektu).

Ad c). Należało więc na tem miejscu unormować sprawę dobrowolnej działalności i projekt czyni to w art. 109. Artykuły 109 i 110 (Konstytucji marcowej) są za rozwlekłe, wymienione tam agendy mieszczą się wszystkie w pojęciu kultury.

Oryginalne ujęcie przez Jaworskiego niektórych uprawnień mniejszości narodowych wynikało z ogólnych podstaw ustrojowych i organizacyjnych jego projektu Konstytucji.

Należy podkreślić, iż Jaworski, wprowadzając w samorządzie sekcje narodowe, jednocześnie odrzucał instytucję katastru narodowego. Oprócz tego wyraźnie nie wyłączał, iż zagwarantowana obywatelom, należącym do mniejszości narodowych, możność rozwijania dobrowolnej działalności na polu gospodarczem i kulturalnem w ramach własnych organizacji, może być w interesie państwa zakazana, t. j. cofnięta lub ograniczona przez ustawę konstytucyjną, t. j. przez ustawę uchwaloną większością $\frac{3}{4}$ głosów w obecności $\frac{2}{3}$ części ustawowej liczby posłów lub senatorów.

Wszystkie prywatne projekty omawiamy w kolejności ukazywania się ich w druku.

Studnicki w swoim projekcie konstytucji decentralistycznej⁵²⁾ umieścił tylko postanowienie, że język wewnętrzny urzędowy we wszystkich krajach jest polski, prawa zaś języków krajowych określi statut poszczególnych krajów (art. 3 projektu). Brak innych postanowień w interesującej nas dziedzinie wynikał z ogólnej konstrukcji decentralistycznej samego projektu, który przewidywał, iż do kompetencji sejmów krajowych należałoby między innemi ustawodawstwo o ustroju władz administracyjnych, powiatowych, gminnych, ewentualnie wojewódzkich i podział administracyjny kraju. Działalność ustawodawcza w zakresie kultury należałaby także do sejmów krajowych, aczkolwiek opracowanie zasad nauczania i wychowania publicznego było zastrzeżone ustawodawstwu ogólnopństwowemu. Art. 23 projektu do-

⁵²⁾ Studnicki Władysław: *Zagadnienie ustrojowe*. Projekt konstytucji decentralistycznej. Warszawa 1929.

tyczył specjalnie mniejszości żydowskiej, ustanawiając w całym państwie, oprócz krajów zachodniego i górniczo-hutniczego, kurje żydowskie, obierające posłów na mocy stosunku ilościowego ludności żydowskiej do chrześcijańskiej. Pomysł ten wychodził z następujących założeń autora w sprawie ordynacji wyborczej: „Okręgi wiejskie byłyby oddzielone od miejskich. Wobec tego jednak, że w większości miast przeważają licznie Żydzi i okręgi wyborcze miejskie bez stworzenia kurji żydowskiej nie dałyby możliwości mieszczaństwu polskiemu przyjść do głosu, jako niezbędne *iunctim* okręgów miejskich uznać należy za potrzebne powołanie do życia kurji żydowskiej” (str. 13). Widzimy więc, że pomysł odrębnej kurji żydowskiej w tym wypadku nie wynikał z jakichś ogólnych przesłanek w sprawie żydowskiej w Polsce, lecz tylko w związku z konstrukcją zasad ordynacji wyborczej do sejmów krajowych.

Sapieha, w opracowanym przez siebie projekcie⁵³⁾, w innej cokolwiek redakcji powtarza (art. 2) postanowienie Jaworskiego (art. 7) o języku polskim i innych narodowości. Nadto zaznacza on, iż żaden obywatel polski nie może być z powodu swego wyznania lub narodowości ograniczony w prawach, przysługujących innym obywatelom, ani odsunięty od dostępu do urzędów publicznych (art. 133). Specjalnie mniejszościom narodowym został poświęcony art. 134 projektu, składający się z dwóch ustępów. Ustęp II pokrywał się co do treści z art. 110 Konstytucji, zawierając jednak pewne drobne stylistyczne zmiany oraz, co najważniejsze, słowa „obywatele polscy bez różnicy narodowości i wyznania” zamiast słów „obywatele polscy, należący do mniejszości narodowościowych, wyznaniowych lub językowych”. Ustęp I tegoż artykułu został opracowany pod wyraźnym wpływem ustępu II art. 109 projektu Jaworskiego⁵⁴⁾. Brzmiał on:

„Zabezpieczy się drogą ustaw państwowych mniejszościom narodowym i wyznaniowym w Państwie Polskim swobodny rozwój ich właściwości narodowych i wyznaniowych i swobodę związków i zrzeszeń, mających kulturalne lub gospodarcze cele, o ile statut lub działalność ich nie sprzeciwiają się obowiązującym przepisom”.

Projekt Konstytucji, opracowany przez redakcję miesięcznika „*Nasza Przyszłość*”⁵⁵⁾, mniejszościom narodowym poświęcił art. 33. Ustęp I tego artykułu powtarza postanowienie, zawarte w ustępie I art. 109 Konstytucji. Ustęp II art. 33 projektu zaczyna się od stwierdzenia, iż Rzeczpospolita Polska poręcza obywatelom, należącym do mniejszości narodowych, wyznaniowych lub językowych, swobodę rozwoju narodowościowego i kulturalnego oraz swobodnego wyznawania swej religii (analogja do pierwszej części ustępu II art. 109 Konstytucji), dalej powtarza treść

⁵³⁾ Sapieha Eustachy: *Konstytucja racji stanu*. Warszawa 1930.

⁵⁴⁾ Pewien wpływ projektu Jaworskiego da się także zauważyć i u Studnickiego, który aczkolwiek w tej samej książce poddał krytyce ten projekt, to jednak pod jego po części wpływem ustalił swoje zasady prawa językowego.

⁵⁵⁾ *Nasza Przyszłość* tom XXIV, październik 1932 r.

art. 110 Konstytucji, z następującym zakończeniem: „pod warunkiem lojalnego stosunku do władz i współobywateli Rzeczypospolitej”. Oprócz tego zawierał on jeszcze następujące końcowe zdanie: „Wszelki związek tajny z jakimkolwiek władzami, organizacjami i innymi czynnikami zagranicznymi oraz powodowanie mieszania się tych czynników w wewnętrzne sprawy Państwa uznawane będą za zbrodnię przeciw Rzeczypospolitej”.

W art. 117 Konstytucji marcowej umieszczono już postanowienie o lojalnym stosunku do Państwa.

Zagadnienie lojalności względem państwa obywateli, należących do mniejszości narodowych, pierwszy w naszej literaturze prawniczej szerzej omówił i interesująco ujął Ehrlich⁵⁶⁾. Określił on jako nielojalne zachowanie, niekolidujące bezpośrednio z prawem karnym, ale wskazujące na możliwość dodatniego ustosunkowania się do klęsk mogących spaść na państwo, w szczególności do osłabienia go lub oderwania części jego terytorjum.

Wydaje się wszakże, że ostatnie zdanie przytoczonego projektu nadaje się raczej do kodeksu karnego, zawierającego zarówno definicję zbrodni wogóle, jak i sankcje za dokonanie zbrodni.

W Komisji Konstytucyjnej Sejmu 9 marca 1933 r. posłowie Fichna i Mękowski, wygłaszając referaty o prawach i swobodach obywatelskich, poruszyli także zagadnienie mniejszości narodowych. Fichna⁵⁷⁾ zaprojektował deklarację, w której zaznaczał między innymi, iż Rzeczypospolita Polska nie zna i nie uznaje żadnych różnic pomiędzy obywatelami, ani co do narodowości, ani co do języka. Mękowski⁵⁸⁾ zwrócił uwagę, że w art. 109 i 110 Konstytucji odrazu uderza fakt obdarzania przez państwo hojnie mniejszości uprawnieniami, bez domagania się od nich wspólniałości wzajemian niczego. Niema w tych artykułach ani słowa o obowiązkach. Podkreślił on, że myślą naczelną artykułów mniejszościowych w konstytucji musi być zasada: równość praw przy pełnej równości obowiązków. W konkluzji swego referatu zgłosił między innymi następującą tezę: „Konstytucja nie rozróżnia obywateli ze względu na pochodzenie, narodowość i wyznanie w zakresie praw i obowiązków obywatelskich. Wszyscy obywatele Państwa w równej mierze podlegają ciężarom i obowiązkom obywatelskim tak samo, jak i w równej mierze korzystają z praw cywilnych i obywatelskich”.

Zasadnicza myśl wysunięcia także obowiązków obok uprawnień nie spotkała się ze sprzeciwami w czasie dyskusji na Komisji i została wcielona do nowej Konstytucji

⁵⁶⁾ Ehrlich Ludwik: *Zasada czystych rąk w prawie mniejszościowym*. Ruch prawniczy 1930, zeszyt 1, str. 47—56.

⁵⁷⁾ *Nowe Państwo* tom II, zeszyt 8, str. 128.

⁵⁸⁾ *Ibid* tom II, zeszyt 8, str. 163, 164 i 165.

jako art. 6, który brzmi: „Obywatele winni są Państwu wierność oraz rzetelne spełnianie nakładanych przez nie obowiązków”.

Komisja Konstytucyjna w dniu 18 stycznia 1934 r. na wniosek referatu generalnego wicemarszałka Cara, przyjęła, iż art. 109 i 110 Konstytucji marcowej zachowują swą moc ⁵⁹⁾, co też Sejm zaakceptował uchwałą z 26 stycznia 1934 r., a Senat — uchwałą z 16 stycznia 1935 r. Obywateli należących do mniejszości narodowych dotyczy także art. 7 nowej Konstytucji, który wyraźnie stwierdza, iż narodowość nie może być powodem ograniczenia uprawnień do wpływania na sprawy publiczne ⁶⁰⁾.

VI.

Już w pierwszym projekcie rządowym Konstytucji, uchwalonym na dwadzieścia trzy miesiące przed podpisaniem Małego Traktatu Wersalskiego, została zagwarantowana swoboda rozwoju narodowego i kulturalnego dla mniejszości narodowych. W ten sposób tradycja tolerancji dawnej Rzeczypospolitej w dziedzinie narodowościowej została wznowiona natychmiast po rozpoczęciu prac wstępnych nad ustrojem odradzającego się Państwa.

Równy dwa miesiące przed wręczeniem przez Komitet Delegacji Żydowskich przy Konferencji Pokojowej Radzie Najwyższej memorjału z gotowym projektem traktatu o mniejszościach, 12 marca 1919 r. komisja ankietowa, powołana przez Prezesa Rady Ministrów, w opracowanym przez siebie projekcie Konstytucji zagwarantowała wyraźnie każdemu obywatelowi prawo do pielęgnowania swej narodowości, do używania swego języka oraz do pobierania w nim nauki, uznając także prawo do znoszenia się z władzami państwowymi w języku własnym. W motywach zostało podkreślone, iż, proklamując to prawo, zakłada się protest przeciw polityce wynaradawiającej państw zaborczych.

Włączenie do projektu rządowego Konstytucji tych postanowień oznaczało nie tylko zaakceptowanie przez rząd postanowień Ankiety jako swego projektu, lecz także przyjęcie programu w tej dziedzinie dość szczegółowo rozwiniętego w motywach do projektu Komisji Ankietowej.

Z powyższych faktów wyraźnie wynika, iż społeczeństwo polskie w myśl tradycji dawnej Rzeczypospolitej, a mając w świeżej pamięci różne systemy polityki wynaradawiającej zaborców, od samego początku odradzania się państwa z własnej inicjatywy dążyło do zagwarantowania praw mniejszościom w Konstytucji, nie przesądzając dalszego rozwoju tych praw w ustawodawstwie zwykłym.

Rozpatrując inne projekty konstytucji, opracowane w ciągu 1919 r., stwierdziliśmy w prawie wszystkich postanowienia, dotyczące mniejszości narodowych.

⁵⁹⁾ Sejm okres III, Druk № 820.

⁶⁰⁾ Podobne postanowienie było zawarte w ustępie I art. 96 Konstytucji marcowej.

Dążyliśmy do dania odpowiedzi na pytania, skąd wywodzi się treść art. 109 i 110 Konstytucji marcowej. Wykazaliśmy, że ustęp I art. 109 wywodzi się z projektów Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu, Siemieńskiego i Ankiety. Ustępy II i III art. 109 wywodzą się z projektu konstytucji Związku Ludowo-Narodowego. Należy przytem stwierdzić ogólną zgodę w Sejmie Ustawodawczym co do zagwarantowania mniejszościom narodowym pewnego zakresu autonomji, rozbieżność poglądów istniała jedynie co do formy tej autonomji. Co się tyczy art. 110, to stanowi on dosłowne prawie powtórzenie postanowień zawartych w art. 8 Małego Traktatu Wersalskiego.

W literaturze prawniczej zajmowano się szczególnie ustępami II i III art. 109 i to przeważnie w pierwszych latach po uchwaleniu Konstytucji.

W niektórych projektach konstytucji ujmowano zagadnienie mniejszości narodowych wyłącznie jako kwestję gwarancji używania języków niepolskich w urzędach i szkole (Kutrzeba, Buzek); w innych projektach te t. zw. prawa językowe były wspomniane obok innych postanowień (Siemieński, Ankieta, poprawka Koła Żydowskiego).

Takie ujęcie zagadnienia nie znalazło odzwierciedlenia w Konstytucji marcowej. Jednak zostało ono później przeprowadzone w obowiązujących ustawach i rozporządzeniach językowych. Jeśli porównamy te obowiązujące przepisy językowe z postanowieniami projektów konstytucyj w tej dziedzinie, to musimy stwierdzić, iż jedne od drugich niebardzo odbiegają. Bo aczkolwiek projekty Kutrzeby, Ankiety i Buzka przewidywały wyraźnie publiczne szkoły powszechne z niepolskim językiem nauczania, to przecież i obowiązujące przepisy nie wykluczają istnienia takich szkół.

Stąd jeszcze jeden wniosek, mianowicie: projekty, koncepcje i pomysły, wysuwane w społeczeństwie polskim w zaraniu odrodzenia państwowego celem zagwarantowania swobodnego rozwoju narodowego obywatelom, należącym do narodowości innych niż polska, zasadniczo w ogromnej swej większości nie różnią się od obowiązującego ustawodawstwa.



W Y
Instytutu Badań
Warszawa,



373757

12

„Sprawy Narodowościowe”, dwumiesięcznik

acie

zagranicą

22.—

Roczniki „Spraw Narodowościowych” za r. 1927 (wyczerpany; są do nabycia poszczególne zeszyty), 1928, 9, 30, 1, 2, 3, 4 po zł. 18. — w oprawie	20.—
„Questions Minoritaires” — kwartalnik, roczn. w prenumeracie	8.—
(wychodzi od r. 1928),	
Zygm. Stolińskiego: „Liczba i rozmieszczenie Niemców w Polsce” 1929	1.—
„ „ „Les allemands en Pologne” 1927	5.—
„ „ „Die deutsche Minderheit in Polen” 1929	5.—
D-ra Alfonsa Krysińskiego: „Liczba i rozmieszczenie Ukraińców w Polsce” 1929	2.—
Tegoż autora: „Liczba i rozmieszczenie ludności polskiej na Kresach Wschodnich” 1930	2.—
Tegoż autora: „Ludność polska a mniejszości w Polsce w świetle spisów ludności 1921 i 1931 r.” 1933	2.—
Stanisława Gorzuchowskiego: „Ludność litewska na kresach Państwa Polskiego” 1929	1.50
Mapy rozsiadlenia ludności polskiej i litewskiej na terenie Republiki Litewskiej i na obszarach północno-wschodnich Rzeczypospolitej 1929	3.—
Piotra Grzegorzczaka: „Bibliografia mniejszości narodowych w Polsce” za lata 1929 (wyczerpana), 1930, 1931, 1932, 1933 po	2.—
Leona Zieleniewskiego: „Ustawodawstwo językowe Rzeczypospolitej Polskiej” 1930	3.—
Dr. Stan. Orsini Rosenberga: „Program badań socjologicznych” 1930	1.—
D-ra Jerzego Gliksmana: „Struktura zawodowa i społeczna ludności żydowskiej w Polsce” 1930.	2.—
St. J. Paprockiego: „Ś. p. Tadeusz Hołowko wobec problemów narodowościowych” 1931	1.—
Leona Wasilewskiego: „Skład narodowościowy państw europejskich”, 1933	6.—
„The polish and non-polish population of Poland” 1932	2.50
Tadeusza Katelbacha: „Niemcy współczesne wobec zagadnień narodowościowych” 1932	7.—
D-ra Władysława Józefa Zaleskiego: „Międzynarodowa ochrona mniejszości” 1932	5.—
Karola Kaschnitz: „Prasa niemiecka w Polsce” 1933	2.—
A. Prowalskiego: „Spółdzielczość żydowska w Polsce” 1933	2.—
Leopolda Halperna: „Polityka żydowska w Sejmie i Senacie R. P. 1919—1933” 1933	2.—
D-ra Eugenjusza Zdrojewskiego: „Szkolnictwo polskie w Niemczech” 1933	3.—
Heleny Monwidówny: „Szkolnictwo polskie w Litwie” 1934	2.—
D-ra Kazimierza Lewickiego: „Sprawa Unii Kościoła Wschodniego z Rzymskim w polityce dawnej Rzeczypospolitej” 1934	2.—
Witolda Sworakowskiego: „Polacy w Łotwie”, 1934	2.—
Dr. Janusza Wolińskiego: „Król Jan III a sprawa Ukrainy 1674—1675”, 1934.	2.—
Dr. E. Ringelbluma: „Projekty i próby przewarstwienia Żydów w epoce stanisławowskiej” 1934	2.50
H. J. Łubińskiego: „Kościół Grecko-Katolicki w województwach południowo-wschodnich” 1935	1.50
Leona Zieleniewskiego: „Zagadnienie mniejszości narodowych w Konstytucji Rzeczypospolitej” 1935	1.50

Wydawnictwa Instytutu
są do nabycia we wszystkich księgarniach i w Instytucie.