

MARTA MARCINKIEWICZ

O KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ RAZ JESZCZE

Przedmiotem niniejszej rozprawy nie jest analiza poszczególnych artykułów ustawy zasadniczej z 1935 r. – tej dokonano w literaturze już wielokrotnie¹. Z uwagi na ramy objętościowe opracowania dość lapidarnie przedstawiono prace nad konstytucją w sejmie II i III kadencji, kolejnych komisjach konstytucyjnych, jak również w senacie². Celem jest przybliżenie sytuacji ustrojowej młodego państwa polskiego w okresie międzywojennym, dyskusji, która toczyła się w polskim parlamencie, roli opozycji w opisanych wydarzeniach, a także przedstawienie szans na ewentualny kompromis konstytucyjny oraz wskazanie, jak wiele powstało jednostronnych ocen na temat prezentowanych kwestii. W kontekście konstytucji kwietniowej nie wolno pomijać uwarunkowań zamachu majowego, dlatego uwagi dotyczące ustawy zasadniczej z 1935 r. zawarto w dalszej części opracowania. Uwzględniono nie tylko sytuację wewnętrzną, lecz także okoliczności międzynarodowe – coraz bardziej skomplikowane w latach trzydziestych XX w. W pierwszej części artykułu ukazano zagadnienia związane z uchwaleniem konstytucji marcowej z 1921 r., a zwłaszcza krytykę, która pojawiła się zaraz po jej wejściu w życie. Jak stwierdził Andrzej Burda, dzieło Sejmu

¹ Zob. m.in. A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982; E. Gdulewicz, *Niektóre koncepcje ustroju politycznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 3; eadem, *Konstytucja kwietniowa z 1935 roku. Mity i rzeczywistość*, Warszawa 1985; eadem, *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta w Konstytucji RP z 23 kwietnia 1935 r.*, „Annales UMCS” 1974, sectio G (Ius), t. 21; W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2; D. Górecki, *Sejm w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2; J. Czajowski, *Senat w konstytucji z 23 kwietnia 1935*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2; E. Zwierzchowski, *Prezydent i rząd w konstytucji z 23 kwietnia 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*, Lublin 2002.

² Na temat pracy nad ustawą zob. m.in. B. Podoski, *Prace nad Konstytucją kwietniową*, „Niepodległość” 1979, t. 12; S. Mackiewicz, *Czterdzieści jeden posiedzeń Komisji Konstytucyjnej*, „Przegląd Współczesny” 1931, t. 37; A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*, Wrocław 1986; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy...*; J. Jaruzelski, *O genezie Konstytucji kwietniowej. Poseł Cat-Mackiewicz i konserwatyści w pracach przygotowawczych*, „Kwartalnik Historyczny” 1983, nr 2; *Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej II Kadencji (1928–1930)*, wstęp, wybór i oprac. M. Wojtacki, Warszawa 2013. Maciej Wojtacki ustalił odmienną od funkcjonującej w historiografii liczbę posiedzeń Komisji Konstytucyjnej w latach 1928–1930. Odbyty się wówczas 42 posiedzenia.

Ustawodawczego szybko stało się „niekochanym dzieckiem skłóconych rodziców”³. Choć cytowanie PRL-owskiego prokuratora nie jest być może najszcześliwszym pomysłem w roku 2017, to trudno znaleźć trafniejsze określenie. Konstytucja z 23 kwietnia 1935 r. jak rzadko które wydarzenie lub akt prawny w historii Polski budzi emocje i kontrowersje zarówno wśród historyków, prawników, jak i polityków. Przez lata jednak, zamiast prowadzić poważną polemikę, używano jednoznacznie negatywnych epitetów: antydemokratyczna, autorytarna, burżuazyjna, faszystowska, co jakkolwiek dyskusję z góry czyniło bezcelową. Konstytucję dezawuowano jako całość i rezygnowano z jej merytorycznej analizy. Skupiano się na tym, że została uchwalona niezgodnie z prawem, i na tych jej artykułach, które można by uznać za nie w pełni demokratyczne. Takie podejście jest już bardzo utrwalone. Przed właściwą analizą warto nieco uwagi poświęcić literaturze przedmiotu – już sam jej przegląd w porządku chronologicznym pokazuje, jak zmieniał się stosunek do tego aktu i że miało to przede wszystkim charakter koniunkturalny.

Jeszcze przed wojną głęboką analizę poszczególnych artykułów tego aktu przeprowadzili historycy i prawnicy (a zarazem politycy), m.in. Waław Komarnicki, autor najlepszego międzywojennego podręcznika prawa konstytucyjnego⁴, Czesław Znamierowski⁵ czy Konstanty Grzybowski⁶. Dogmat o konstytucji kwietniowej jako bezprawnej i faszystowskiej ustanowił Manifest PKWN z lipca 1944 r., dlatego w historiografii PRL poświęcano jej niewiele miejsca, a jeśli już, to przekaz był tendencyjny i nieobiektywny, zwłaszcza w pierwszych dekadach⁷. Odmienne od oficjalnego spojrzenie na temat zasad ustrojowych zawartych w tej ustawie zasadniczej dopiero w 1973 r. przedstawiła Ewa Gdulewicz⁸. Neutralnego i rzetelnego przeglądu polskich konstytucji, w tym kwietniowej, na początku lat osiemdziesiątych dokonał Andrzej Ajnenkiel⁹. Nie da się przecenić rozważań naukowych z połowy lat osiemdziesiątych, autorstwa Władysława Kuleszy, dotyczących koncepcji ideowo-politycznych, które legły u podstaw prac nad tym aktem¹⁰, oraz cennych uwag Andrzeja Chojnowskiego zawartych w ważnym opraco-

³ A. Burda, *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983, s. 29.

⁴ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.

⁵ C. Znamierowski, *Konstytucja Styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935.

⁶ K. Grzybowski, *Zasady Konstytucji kwietniowej. Komentarz prawniczy do części I ustawy konstytucyjnej*, Kraków 1937.

⁷ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969, s. 96–102; zob. również uwagi dotyczące konstytucji kwietniowej w pracy A. Gwiżdża, *Burżuazyjno-obszarnicza konstytucja z 1921 r. w praktyce*, Warszawa 1956. W obu publikacjach konstytucja kwietniowa każdorazowo jest określana jako faszystowska.

⁸ W 1973 r. na podstawie rozprawy doktorskiej pod tytułem *Geneza i zasady naczelne Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.* uzyskała stopień doktora nauk prawnych. Promotorem był prof. Andrzej Burda (zob. E. Gdulewicz, *Niektóre koncepcje ustroju politycznego...; eadem, Konstytucja kwietniowa...*).

⁹ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje...*

¹⁰ W.T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce w latach 1926–1935*, Wrocław 1985. Autor zajmował się konstytucją kwietniową wielokrotnie. W ostatnim czasie porównał ją z ustawami zasadniczymi innych państw autorytarnych w międzywojennej Europie. Artykuł opublikował w dwóch częściach (zob. W.T. Kulesza, *Konstytucja kwietniowa i konstytucje republikańskich państw autorytarnych w międzywojennej Europie. Próba porównania – wybrane zagadnienia*, cz. 1 – „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 3, cz. 2 – „Przegląd Sejmowy” 2017, nr 1; zob. również *idem, Ustawa konstytucyjna...*).

waniu poświęconym Bezpartyjnemu Blokowi Współpracy z Rządem¹¹. W 1990 r. zespół prawników pod przewodnictwem Mariana Kallasa wydał fundamentalne studia monograficzne na temat polskiego konstytucjonalizmu¹². Ostatnią ważną pozycję dotyczącą tej ustawy zasadniczej w 2002 r. opublikował Władysław Rostocki¹³, który najbardziej kompleksowo zaprezentował wszystkie związane z nią zagadnienia. Dowodził, że była to najdłużej obowiązująca polska konstytucja, przybliżył prace nad nią, szczegółowo przeanalizował poszczególne jej artykuły, a przede wszystkim wypełnił ważną lukę badawczą, opisując stosowanie tego aktu po II wojnie światowej¹⁴. Dzięki jego studium na nowo rozpoczęła się dyskusja dotycząca tej ustawy zasadniczej¹⁵, do której podchodzono już bez uprzedzeń i dostrzegano jej mocne strony. Książka Rostockiego, choć nie jest wolna od wad, w największym stopniu wyczerpuje cechy monografii.

KRYTYKA KONSTYTUCJI MARCOWEJ

Zanim Polska straciła niepodległość, na mocy postanowień Konstytucji 3 maja stała się dziedziczną monarchią konstytucyjną. Po 123 latach odrodziła się jako republika parlamentarna, choć początkowo wcale nie było to oczywiste¹⁶. Wpływ miały tutaj różne czynniki, np. rewolucja w Rosji czy likwidacja monarchii w Niemczech i Austro-Węgrzech¹⁷. Już 20 lutego 1919 r. uchwalono tzw. małą konstytucję, którą traktowano jako rozwiązanie prowizoryczne, do czasu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej¹⁸. Nieco

¹¹ A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy...*

¹² *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 1 i 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990. Autorami studium dotyczącego konstytucji kwietniowej z 1935 r. są Ewa Gdulewicz, Andrzej Gwiżdż i Zbigniew Witkowski.

¹³ W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy...*

¹⁴ Wcześniej problematykę tę autor podjął w publikacji *Stosowanie Konstytucji kwietniowej w okresie II wojny światowej 1939–1945*, Lublin 1988.

¹⁵ Zob. recenzję książki *Pięćdziesiąt pięć lat mocy obowiązującej Konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce* autorstwa W.T. Kuleszy, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 146–158. Do opracowania Rostockiego ustosunkowali się również: P. Błachowski, *Konstytucja kwietniowa w ujęciu prof. Władysława Rostockiego*, „Studia Iuridica” 2005, t. 44, s. 39–44; G. Górski, *Konstytucji kwietniowej blaski i cienie w ujęciu Władysława Rostockiego*, „Czasy Nowożytnie” 2003, t. 14, s. 207–218.

¹⁶ W Akcie 5 listopada z 1916 r. państwa zaborcze zapowiedziały powołanie państwa polskiego jako monarchii dziedzicznej. Władysław Pobóg-Malinowski pisał, że w okresie istnienia utworzonej przez okupantów Tymczasowej Rady Stanu za sprawę oczywistą uważano, iż przyszła Polska będzie mieć taką właśnie formę rządów. Oprócz TRS sformowano Radę Regencyjną Królestwa Polskiego, która miała sprawować władzę do czasu wyboru króla. Dopiero zmiana uwarunkowań militarnych oraz upowszechniające się w Europie tendencje demokratyczne sprawiły, że zaczęto rozważać wprowadzenie rozwiązań republikańskich. W propozycjach ustrojowych przedkładanych w Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego nie przewidywano już monarchii (zob. W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski 1864–1945*, t. 2, cz. 1, Londyn 1956, s. 28 i n.; J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Warszawa 1985, s. 125; W. Suleja, *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998; W.J. Wołpiuk, *Naczelnik Państwa 1918–1922. Przedprezydencka forma władzy państwowej*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 17 i n.).

¹⁷ R. Balicki, *Geneza republikańskiej głowy państwa w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 5, s. 12 i n.

¹⁸ Mała konstytucja była jedynie uchwałą Sejmu Ustawodawczego z 20 II 1919 r. w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu naczelnika państwa.

ponad dwa lata później, 17 marca 1921 r., przyjęto konstytucję, która przeszła do historii jako marcowa¹⁹. Obrady nad nią toczyły się w bardzo napiętej atmosferze²⁰. Największe kontrowersje podczas prac w sejmie dotyczyły kompetencji i kształtu parlamentu oraz sposobu wyboru i kompetencji głowy państwa, ale spierano się też o prawa i wolności obywatelskie, uprawnienia mniejszości narodowych, ewentualne reformy społeczno-gospodarcze i związane z tym wskazanie zakresu prawa własności²¹. Ponieważ nie istniały rodzime tradycje ustrojowe, na których można by się oprzeć, twórcy ustawy zasadniczej wzorowali się na rozwiązaniach obcych, głównie francuskich²². Ostatecznie konstytucja marcowa stała się raczej efektem kompromisu niż określonej koncepcji teoretycznej, ponieważ ani prawica, ani lewica nie miały szans na przeforsowanie swoich koncepcji ustrojowych²³. Nie ulega jednak wątpliwości, że przewagę w negocjacjach zdobyła ta pierwsza²⁴.

Na konstytucję niemal natychmiast spadła krytyka, nie oszczędzali jej nawet ci, którzy ją uchwalili. Z jednej strony wiele jej przepisów recypowano wprost z prawa francuskiego, z drugiej zaś ograniczono uprawnienia prezydenta²⁵. Lista zarzutów była długa. Ukazało się wiele publikacji naukowców i polityków, którzy wskazywali słabe strony ustawy zasadniczej²⁶. Jeden z jej głównych twórców, Edward Dubanowicz, za największą wadę ustroju w Polsce uznał „przewagę czynnika parlamentarnego w stosunku do władzy rządzącej w państwie”²⁷. Wskazał, że braki konstytucji wynikają „w znacznej, przeważającej części ze stanu, w jakim społeczeństwo polskie i jego reprezentacja znajdowały się w chwili jej tworzenia. [...] musiała być dziełem skazanym z góry na wiele niedoskonałości”. Uznał, iż nie spełniono marzeń z lat niewoli, a społeczeństwo nie rozwinęło w sobie „sił i zdolności wyjątkowych”. Dodał, że nie można go jednak obarczać całą odpowiedzialnością za sytuację w Polsce – „stawiać

¹⁹ Najważniejszym opracowaniem na temat konstytucji marcowej wciąż pozostaje monografia S. Krukowskiego, *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977; zob. również: M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969; A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do 1926 r.*, Warszawa 1972; *idem*, *Polskie konstytucje...* Należy także odnotować pracę A. Gwiżdża, *Burżuazyjno-obszarnicza konstytucja...*, choć język i wiele podbudowanych ideologicznie konkluzji zawartych w tej publikacji budzi sprzeciw. Po przełomie 1989 r. do zagadnienia wracali zarówno prawnicy, jak i historycy (zob. m.in. *Konstytucje Polski...*, t. 2; M. Pietrzak, *Tryb uchwalenia konstytucji marcowej (17 marca 1921 r.)* [w:] *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 1998).

²⁰ Nawet w dniu jej uchwalenia, choć zdawano sobie sprawę z doniosłości chwili, w wystąpieniach poselskich dominował krytycyzm (zob. Sprawozdanie stenograficzne, Sejm Ustawodawczy RP, posiedzenie 221 z 17 III 1921 r.).

²¹ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje...*, s. 246.

²² E. Dubanowicz, *Konstytucja 17 III 1921 roku*, Warszawa 1921, s. 22; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce...*, s. 72.

²³ A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu...*, s. 246.

²⁴ W.T. Kulesza, *Nowela sierpniowa z 1926 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 4, s. 11.

²⁵ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 60; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce...*, s. 73.

²⁶ Już w 1922 r. ukazały się krytyczne analizy prawne świeżo uchwalonej konstytucji (zob. m.in. *Nasza konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od dnia 12–25 maja 1921 r.*, Kraków 1922; *Konstytucja z 17 marca 1921 r.*, „Prawa Państwa Polskiego” (Kraków) 1922, z. 2A, red. W.L. Jaworski; *O naprawę Rzeczypospolitej*, red. K.W. Kumaniecki, Kraków 1922; W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Wilno 1922; *Ankieta o Konstytucji*, Kraków 1924).

²⁷ E. Dubanowicz, *Rewizja konstytucji*, Poznań 1926, s. 7, 9–10.

mu zadań, którym ono samo sprostać nie jest w stanie”. Z kolei Michał Rostworowski stwierdził: „Konstytucja [...] znaczną część bezpośredniej troski, a z nią i odpowiedzialności za poziom przyszłego ustawodawstwa i za ogólny kierunek polityki państwowej przerzuciła na samo społeczeństwo, na masy głosujące, a wśród nich na warstwy najliczniejsze”²⁸. Historyk prawa Stanisław Kutrzeba wskazywał przede wszystkim niepolski charakter ustawy zasadniczej, brak jej związku z tradycją narodową: „Jeśli się ten akt czyta [...], to nie można po prostu wyjść z podziwu, jak to się stać mogło, że ma ta nasza konstytucja taki pokost obcy”²⁹. Jego zdaniem, najbardziej raziło to w sprawie sejmu, choć nie tylko („pełno w konstytucji obcych nazw” – prezydent zamiast naczelnik, naczelny wódz sił zbrojnych zamiast hetman)³⁰. Podobnie uważał Stanisław Estreicher: „Konstytucja nasza nie jest [...] wysnutą z naszego własnego narodowego wątku, ale opartą jest na wzorach zapożyczonych z zagranicy. Z Konstytucją 3 maja [...] ma bardzo mało wspólnego. Są wprowadzone niektóre podobieństwa, ale raczej podświadome. Wytworzenie naszych własnych zwyczajów i przepisów [...] to dopiero rzecz przyszłości”³¹. Zarzucał twórcom tego aktu, że nie uwzględnili polskiej rzeczywistości i skupili się na doktrynie, w Polsce zaś stosunki kulturalne, narodowe i polityczne są zupełnie odmienne od francuskich, społeczeństwo jest mało wykształcone, brakuje bezpośrednich tradycji parlamentarnych, jednolitości narodowej i wyznaniowej, istnieje wiele drobnych stronnictw itd.³² Piętnował również zasadę supremacji parlamentu nad innymi organami państwa (egzekutywą, sądownictwem), która, jego zdaniem, została przeprowadzona „z taką skrajnością, jak może w żadnej do tego samego typu konstytucyj parlamentarnej republikańskiej należącej. Konstytucja nasza po kolei zniosła, ograniczyła lub uczyniła iluzorycznymi niemal wszystkie znane w innych konstytucjach skromne hamulce dla działalności parlamentu”³³. Wybitny polski konstytucjonalista okresu międzywojnia Władysław Leopold Jaworski stwierdził z kolei, że „konstytucja z 17 marca, a raczej jej poszczególne postanowienia, są wynikiem przypadku, a nie obrazem sił w sejmie tkwiących”³⁴. Przewidywał, że życie parlamentarne Polski będzie stanowić „łańcuch tworzącej się i rozpadającej przypadkowej większości. A większość ta będzie naprawdę wszechwładną”. Spodziewał się, iż rząd nie będzie obiektywny ze względu na uzależnienie od większości w parlamencie, co zmusi go do „czynienia wszystkiego, co będzie w stanie ową większość utrzymać w dobrym humo-

²⁸ M. Rostworowski, *Ustawodawstwo [w:] Nasza konstytucja...*, s. 68.

²⁹ S. Kutrzeba, *Konstytucja a tradycja polska [w:] Nasza konstytucja...*, s. 15.

³⁰ *Ibidem*, s. 17. W odpowiedzi na rozpisaną w 1928 r. przez Walerego Sławka ankietę konstytucyjną Stanisław Bukowiecki oraz Witold Kamieniecki zaproponowali, by tytuł „prezydent” zmienić na „naczelnik państwa”. Do idei tej wrócono podczas prac nad konstytucją kwietniową. Jak zaznaczono w sprawozdaniu, pomysłu nikt nie kwestionował (A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety przygotowawczej do reformy konstytucji odbytej w dniach 30, 31 lipca i 1 sierpnia 1928 r. w Warszawie na zaproszenie pos. plk. Walerego Sławka, Prezesa Klubu BBWR pod przewodnictwem pos. prof. Wacława Makowskiego*, Warszawa 1928, s. 13).

³¹ S. Estreicher, *Przewodnia myśl konstytucji polskiej w porównaniu do konstytucji obcych [w:] Nasza konstytucja...*, s. 192.

³² *Ibidem*, s. 206–207; zob. także: W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 61.

³³ S. Estreicher, *Przewodnia myśl...*, s. 208.

³⁴ W.L. Jaworski, *Rząd [w:] Nasza konstytucja...*, s. 70–72.

rze³⁵. Wacław Komarnicki natomiast nowy ustrój oparty na dominacji sejmu nazwał absolutyzmem parlamentarnym³⁵.

Samo wzorowanie się na obcych rozwiązaniach nie było niczym nagannym i nie powinno szczególnie dziwić. Jak trafnie zauważył Michał Pietrzak, przyjęcie demokracji w konstytucji marcowej oraz ustawach zasadniczych innych państw europejskich powstałych po I wojnie światowej wynikało z naturalnego dążenia do naśladowania członków zwycięskiej koalicji³⁶. Podstawowego źródła ich sukcesu militarnego upatrywano właśnie w przyjętym ustroju, dlatego Polska zdecydowała się na system obowiązujący we Francji. W 1972 r. Andrzej Ajnenkiel dodał, że w wielu krajach Europy parlamentaryzm wybierano, gdyż był przeciwieństwem dyktatury proletariatu i władzy radzieckiej³⁷.

Na kształt konstytucji marcowej oddziaływała również osobowość Józefa Piłsudskiego. Ugrupowania prawicowe przy każdej okazji podkreślały, że pozycję głowy państwa osłabiono ze względu na niechęć do niego. Przewidując, że na czele państwa stanie Piłsudski, twórcy ustawy zasadniczej określili kompetencje prezydenta tak, by pozbawić go realnej władzy³⁸. Wydaje się, że to właśnie był główny czynnik. Marszałek odcisnął piętno także na konstytucji kwietniowej, tyle że tym razem urząd prezydenta projektowano z myślą o nim. Paradoksalnie ani naczelnik państwa, ani rząd nie wywarli niemal żadnego bezpośredniego wpływu na sformułowanie konstytucji marcowej. Gdy Władysław Baranowski po latach zapytał Piłsudskiego, dlaczego tak się stało, ten odpowiedział: „Nie miałem prawa, a więcej jeszcze nie miałem czasu; wszak był to okres wojny, a następnie i skutków z nią związanych. Wiedziałem przy tym, że posiadamy w ówczesnym sejmie naszych statystów i prawników »egzaminowanych«, którzy przecież powinni umieć ująć w formy to, co było pragnieniem i potrzebą narodu. Przyznaję, byłem jeszcze naiwnym optymistą³⁹. Społeczeństwo utożsamiało silną władzę wykonawczą z rządami absolutnymi znanymi z okresu zaborów, z którymi walczone wszelkimi sposobami, dlatego twórcy konstytucji starali się zagwarantować jednostce maksimum wolności. Pietrzak napisał: „Przeszłość zaciążyła na sposobie myślenia o konstytucji. [...] rodziła się w podświadomej obawie o *dominium absolutum* władzy wykonawczej” – a dokładnie o *dominium absolutum* Józefa Piłsudskiego. Sejm zaś, nie natrafiwszy na żadne ograniczenia, przyznał sobie pozycję dominującą w systemie władz państwowych⁴⁰. Nic zatem dziwnego, że konstytucja marcowa odbiegała od ideałów wyznawanych przez obóz Józefa Piłsudskiego.

Marszałek oceniał ten akt bezwzględnie. To, co prawnicy ubierali w okrągłe zdania, on mówił wprost, czasem wręcz po żołniersku. Nie ma sensu przytaczać wszystkich

³⁵ W. Komarnicki, *O zmianie Konstytucji polskiej*, Wilno 1927, s. 6.

³⁶ M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce...*, s. 71.

³⁷ A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu...*, s. 193.

³⁸ J. Faryś, *Piłsudski i piłsudczycy. Z dziejów koncepcji polityczno-ustrojowej (1918–1939)*, Szczecin 1991, s. 39.

³⁹ W. Baranowski, *Rozmowy z Piłsudskim 1916–1931*, Warszawa 1990, s. 117.

⁴⁰ Autor przywoływał także przykład Czechosłowacji, w której zgromadzenie uchwalające konstytucję przyznało w niej prezydentowi szerokie uprawnienia, mając pełne zaufanie do prezydenta Tomáša Masaryka (M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce...*, s. 57, 71, 74, 75).

sformułowań, są one dobrze znane. Dość stwierdzić, że jego zdaniem została napisana niechlujnie: „cała konstytucja ułożona jest jak gdyby tylko na to, ażeby się wszyscy pomiędzy sobą kłócili”⁴¹. Krytykowali ją również piłsudczycy. Tadeusz Hołówko już w kwietniu 1921 r. na łamach „Trybuny” stwierdził, że ma ona tak kosmopolityczny charakter, iż z równym skutkiem można by ją zastosować nawet w Paragwaju⁴². Pięć lat później skonstatował: „Niestety, dotychczas z konstytucji 17 marca zrealizowano wszystko to, co miała ona nieodpowiedniego, natomiast pozostawiono martwą literą to, co było w niej istotnie dobre”⁴³. W 1924 r. ukazała się książka prawnika późniejszego obozu sanacyjnego Stanisława Cara *Z zagadnień konstytucyjnych Polski*, w której omówił on ten akt prawny z szerokiej perspektywy historycznej. Uważał, że zniekształcono doktrynę Monteskiusza i aby przywrócić równowagę, należy wrócić do jej założeń⁴⁴. Car postulował maksymalne wzmocnienie władzy prezydenta wobec innych organów – twórcom konstytucji zarzucał, że nie przyznali mu inicjatywy ustawodawczej, prawa weta w stosunku do ustaw uchwalonych przez sejm ani prawa do rozwiązania sejmu⁴⁵. Wskazywał wadliwość art. 44, zgodnie z którym dla ważności każdego aktu rządowego prezydenta był wymagany podpis nie tylko właściwego ministra, ale i premiera: „podobnej podwójnej kontrasygnaty nie spotyka się w żadnej innej konstytucji świata”⁴⁶. Klarowne zdanie na ten temat miał także zadeklarowany piłsudczyk, konserwatysta Stanisław Cat-Mackiewicz. O ustawie zasadniczej z 1921 r. w swej *Historii Polski* napisał: „Konstytucja ta była republikańska, arcydemokratyczna, przewidywała rządy parlamentarne, była poza tym konstytucją ściśle centralistyczną. Wszystkie te cechy mam jej za złe”⁴⁷. Ustrój Rzeczypospolitej zwykł nazywać półbolszewizmem, konstytucję marcową wypocinami, a zmiany dokonane w 1926 r. lękliwymi i połowicznymi.

Omawiany akt prawny krytykowali nie tylko jego twórcy i piłsudczycy, ale również historycy i prawnicy. Niechęć do niego rosła też w społeczeństwie, do czego przyczyniały się liczne zmiany gabinetów w latach 1921–1926. Badacz dziejów dwudziestolecia międzywojennego, historyk polskiego konstytucjonalizmu i parlamentaryzmu, Andrzej Ajnenkiel, twierdził jednak, że choć brak większości w sejmie utrudniał pracę kolejnych rządów, to długość ich funkcjonowania nie odbiegała na niekorzyść od tego, co działo się w innych, bardziej ustabilizowanych politycznie państwach ówczesnej Europy⁴⁸. To

⁴¹ J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, t. 9, Warszawa 1937, s. 220 i 259.

⁴² T. Hołówko, *Poczucie prawa* [w:] *Tadeusz Hołówko o demokracji, polityce i moralności życia publicznego*, wstęp, wybór i oprac. A. Chojnowski, Warszawa 1999, s. 61.

⁴³ *Idem*, *O zmianę konstytucji* [w:] *ibidem*, s. 150.

⁴⁴ S. Car, *Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Stanisław Car – polska koncepcja autorytaryzmu*, wstęp, wybór i oprac. J.M. Majchrowski, Warszawa 1996, s. 28.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 31–32.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 39.

⁴⁷ Był zwolennikiem silnej władzy i uważał, że w Polsce może ją dzierżyć tylko Józef Piłsudski (S. Cat-Mackiewicz, *Historia Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939 r.*, Warszawa 1990, s. 143; J. Jaruzelski, *O genezie Konstytucji kwietniowej...*, s. 351; A. Micewski, *W cieniu Marszałka Piłsudskiego. Szkice z dziejów myśli politycznej II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1968, s. 135 i 164).

⁴⁸ A. Ajnenkiel, *Konstytucje...*, s. 275.

prawda. Należy jednak mieć na uwadze, że Polska jako nowe państwo potrzebowała stabilizacji i ciągłości. Znajdowała się w ciężkiej sytuacji ekonomicznej i politycznej (na zewnątrz: skutki wojny polsko-bolszewickiej, zbliżenie Niemiec z ZSRR, Francją i Anglią; wewnątrz: walki partyjne, śmierć prezydenta Gabriela Narutowicza, tendencje emancypacyjne mniejszości narodowych), a ogromne rozdrobnienie w sejmie nie pozwalało na stworzenie trwałej większości, ta zaś, którą wyłoniono, bywała zupełnie przypadkowa⁴⁹. Ajnenkiel wymieniał także kilka innych czynników: 1) słaby rozwój Polski w porównaniu z państwami zachodniej Europy, a ponadto jej wyniszczenie rabunkową gospodarką państw zaborczych i sześćioletnimi działaniami wojennymi, 2) rolniczy charakter kraju, 3) niski stopień urbanizacji – w miastach żyło niewiele ponad 1/4 ludności, 4) duże bezrobocie, 5) sprzeczność interesów wsi i miasta, 6) strukturę narodową państwa, antagonizmy na tym tle, 7) różne tradycje polityczne w trzech dawnych dzielnicach, 8) poziom oświaty⁵⁰. Do tych okoliczności należy dodać duże rozbieżności polityczne⁵¹ oraz słabość władzy wykonawczej, co zapewniało stronnictwom znacznym wpływ na politykę państwa, a ostatecznie doprowadziło do tzw. sejmokracji – najważniejszymi elementami systemu politycznego stali się posłowie, sejm oraz partie. Choć wzorowano się na instytucjach francuskich, to na funkcjonowanie systemu w ogromnym stopniu oddziaływały doświadczenia wyniesione z parlamentów państw zaborczych, co skutkowało tendencją do przeciwstawiania się rządowi, nieufnością wobec jego poczynań, niechęcią do brania za nie odpowiedzialności, nieumiejnością rzeczowej kontroli i ogólną słabą znajomością zasad pracy parlamentarnej⁵².

Należy zatem stwierdzić, że członkowie Sejmu Ustawodawczego nie wywiązali się należycie ze swojej historycznej roli. Twórcy ustawy zasadniczej z 1921 r. nie potrafili wznieść się ponad podziały i spojrzeć na ustrój państwowy inaczej niż na obszar, na którym muszą zabezpieczyć swoje interesy. Brak szerszej perspektywy sprawił, że rolę głowy państwa sprowadzono do funkcji reprezentacyjnych, co w połączeniu z wyniszczającymi walkami politycznymi na forum sejmu doprowadziło do rozkładu życia politycznego. W takiej sytuacji musiało dojść do osłabienia społecznego autorytetu państwa.

Ponieważ ocena konstytucji marcowej po kilku latach jej funkcjonowania była jednoznacznie negatywna, a partie polityczne przerzucały się koncepcjami zmiany poszczególnych artykułów, nowelizacja wydawała się nieunikniona, zwłaszcza po zamachu stanu z 1926 r., gdy władzę przejęli Piłsudski i jego obóz. Niektórzy oczekiwali, że Piłsudski

⁴⁹ W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy...*, s. 10.

⁵⁰ A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu...*, s. 254–259; *idem*, *Konstytucje...*, s. 271–273.

⁵¹ Gdy rozpoczął pracę, Sejm Ustawodawczy liczył 10 klubów poselskich, a pod koniec kadencji już 17. Również kolejny sejm był bardzo rozbitny wewnętrznie – na początku podzielili się na 16 klubów, na wiosnę 1926 r. zaś funkcjonowało ich już 20 (M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce...*, s. 89, 96).

⁵² A. Ajnenkiel, *Spór o model parlamentaryzmu...*, s. 248–249. Podobnie zagadnienie ujął Joachim Benyskiewicz, który pisał: „Stan ustawicznej opozycji stał się wręcz programową cnotą społeczeństwa w okresie zaborów, a każda próba dojścia na jakiegokolwiek kanwie do porozumienia z zaborcami uznawana była powszechnie za zdradę ideałów [...] Został zatem pogłębiony schemat myślenia polegający na negowaniu państwa zaborczego [...] Ten schemat myślenia przeniesiony został w dużym stopniu do stosunków politycznych II Rzeczypospolitej” (J. Benyskiewicz, *Spółczesność – władza – państwo*, Zielona Góra 1991, s. 94).

wprowadzi nową ustawę zasadniczą. Stanisław Mackiewicz podjął nawet samotną krucjatę, postulując oktrojowanie konstytucji, czyli nadanie jej z góry⁵³.

Kiedy sytuacja się uspokoiła, Marszałek ograniczył się do niezbędnych zmian. Uchwalenie tzw. noweli sierpniowej z 1926 r. poprzedzono niedługą, ale intensywną debatą, z udziałem wszystkich stron sporu politycznego. Choć nie należała ona do łatwych (nie wszystkie propozycje rządu Kazimierza Bartla przyjęto, a wiele z nich zmodyfikowano), zmiana konstytucji dokonała się na drodze kompromisu i zgodnie ze standardami demokratycznymi⁵⁴. Choć Marszałek miał jak najgorsze zdanie o posłach i nie przebiegał w słowach, mówiąc o ich pracy, zasady parlamentarizmu zostały zachowane, a wręcz realizowano je w klasycznej postaci⁵⁵.

Jeśli chodzi o konstytucję kwietniową, to mimo wielu opracowań dotyczących okresu, gdy powstała i obowiązywała, wciąż funkcjonują pewne mity. W literaturze przedmiotu przyjęło się, że ani Piłsudski, ani jego obóz nie mieli pomysłu na konstytucję, była to wręcz grupa bezideowa⁵⁶. Czy stwierdzenie to wytrzymuje krytykę? Czy którykolwiek obóz polityczny miał kompleksowy program naprawy ustroju? Konstytucję marcową krytykowali przecież nie tylko piłsudczycy, negatywne jej oceny formułowano powszechnie. Także postulaty innych środowisk były mniej lub bardziej ogólne. Żadna partia nie przedstawiła całościowego, systemowego, a przede wszystkim realnego planu reform, który miałby szansę uzyskać poparcie wymaganej większości parlamentarnej. Czy zatem piłsudczycy na tym tle się wyróżniali? To prawda, że nie istniała doktryna, która spajałaby bardzo różne grupy popierające Marszałka – łączył je właśnie on. Taka sytuacja miała jednak zalety – zmuszała do uwzględniania wielu stanowisk i różnych punktów widzenia, a zatem do wypracowywania kompromisów. Autorytetu Piłsudskiego w tym środowisku nie kwestionowano, co czyniło go silnym, niemniej niektórzy czuli się zwolnieni z obowiązku samodzielnego myślenia, co dobitnie ukazuje pamiętnik Felicjana Sławoja Składkowskiego⁵⁷. Nieuczciwe byłoby jednak stwierdzenie, że piłsudczycy mieli program negatywny lub ograniczali się wyłącznie do krytyki. Wręcz prze-

⁵³ Pisał: „Przed wszystkim nie powinno być w Polsce rewizji czy naprawy konstytucji, powinna być proklamowana konstytucja nowa” (cyt. za: W. Władyka, *Działalność polityczna polskich stronnictw konserwatywnych w latach 1926–1935*, Wrocław 1977, s. 121). W sześćdziesiątym numerze wileńskiego „Słowa” z 13 III 1928 r. umieścił tekst zatytułowany *Oktrojowanie konstytucji*. Był zwolennikiem metod radykalnych i na tle swojej propozycji poróżnił się z innymi konserwatystami, opowiadającymi się za przeprowadzeniem zmian drogą parlamentarną. Mackiewicz przekonywał, że oktrojowanie konstytucji byłoby przywróceniem praworządności po naruszeniu konstytucji marcowej przez zamach majowy (S. Mackiewicz, *Czterdzieści jeden posiedzeń...*, s. 79).

⁵⁴ Na temat noweli sierpniowej z 1926 r. zob. obszerne studium: W.T. Kulesza, *Nowela sierpniowa...*, s. 9–47; także S. Kalbarczyk, *Kazimierz Bartel 1882–1941. Uczony w świecie polityki*, Warszawa 2015, s. 363 i n.

⁵⁵ W.T. Kulesza, *Nowela sierpniowa...*, s. 44.

⁵⁶ Na przykład Jerzy Marek Nowakowski stwierdził, że dość powszechnie zdawano sobie wówczas sprawę, iż liderzy tego środowiska nie mają wizji przyszłej konstytucji (J.M. Nowakowski, *Walery Sławek (1879–1939). Zarys biografii politycznej*, Warszawa 1988, s. 116). Wtórowali mu inni historycy, zdaniem Jacka Marii Majchrowskiego, choć istniało kilka drobnych grup mających własne koncepcje, sanacja jako taka była bezideowa i nie wypracowała skryształowanego światopoglądu ani myśli politycznej (J.M. Majchrowski, *Wstęp [w:] Stanisław Car – polska koncepcja...*, s. 13). Marcin Król uznał wprost, że sanacja ideologii nie miała (M. Król, *Józef Piłsudski: ewolucja myśli politycznej*, Warszawa 1985, s. 17).

⁵⁷ F.S. Składkowski, *Strzępy meldunków*, Warszawa 1988, s. 262; A. Garlicki, *U źródeł obozu belwederskiego*, Warszawa 1981, s. 261–262.

ciwnie, stosunkowo szybko zaczęli postulować konkretne rozwiązania ustrojowe, które przez lata, w konsultacji z wieloma środowiskami, udoskonalali⁵⁸. Można powiedzieć, że powszechnie głoszony program negatywny, polegający na krytykowaniu konstytucji marcowej, piłsudscy zastąpili programem pozytywnym. Analiza ich postulatów systemowych wychodzi poza ramy tego artykułu, temat ten doczekał się zresztą solidnych syntez, dlatego nie ma tu potrzeby powtarzać tych ustaleń⁵⁹. Wystarczy stwierdzić, że choć piłsudscy nigdy nie interesowali się tworzeniem programów i doktryn, którym, jak wiadomo, Piłsudski był przeciwny⁶⁰, to w ciągu kilku lat, na podstawie dość chaotycznych, a często też rozbieżnych poglądów zbudowali zwartą koncepcję, która na przełomie lat 1934 i 1935 przybrała kształt konstytucji⁶¹. Głos w sprawach konstytucyjnych zabierali Walery Sławek, Stanisław Car, Adam Skwarczyński, Janusz Jędrzejewicz, Waclaw Makowski, Ignacy Matuszewski, Bogusław Miedziński, Tadeusz Hołowko, Bohdan Podoski, Wojciech Rostworowski, Stefan Mękowski oraz wielu innych, m.in. ze środowiska konserwatystów⁶².

⁵⁸ Ideologię piłsudczyków kształtowało m.in. pismo „Droga”, które zaczęło się ukazywać w lutym 1922 r. Redagował je Adam Skwarczyński, a na jego łamach swoje teksty publikowali np. Janusz Jędrzejewicz, Kazimierz Świątalski, Tadeusz Hołowko. Kulesza wymienia także inne sytuacje, gdy przyszli pulkownicy formułowali i ujawniali swoje poglądy przed rokiem 1930, wskazując artykuły Bogusława Miedzińskiego i Ignacego Matuszewskiego (jako J. Ogińskiego) w „Głosie Prawdy” z lat 1926–1928, informacje prasowe o publicznych wystąpieniach Walerego Sławka w parlamencie i w kraju przed rokiem 1928, prace studyjne prowadzone przed 1928 r. w gabinecie prezesa Rady Ministrów, ankietę konstytucyjną BBWR na przełomie lipca i sierpnia 1928 r. oraz wystąpienia Kazimierza Świątalskiego, w szczególności dwie mowy wygłoszone w filharmonii w Warszawie, 19 IX oraz 14 XII 1929 r. (W.T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne...*, s. 119–120; D. Nałęcz, „Droga” jako platforma kształtowania się ideologii piłsudczyków, „Przegląd Historyczny” 1975, z. 4).

⁵⁹ Na temat ewolucji ideologii piłsudczyków zob. fundamentalną pozycję: W.T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne...*; a także A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy...*; J. Faryś, *Piłsudski i piłsudzczy...*; D. Nałęcz, „Droga” jako platforma.... Nie sposób pominąć publikacji: A. Skwarczyński, *Wskazania*, Warszawa 1934; W. Sławek, *Ideologia obozu Marszałka Piłsudskiego w świetle przemówień prezesa BBWR Walerego Sławka*, Warszawa 1930; I. Matuszewski, *Próby syntez*, Warszawa 1937; *Waclaw Makowski o państwie społecznym*, wstęp, wybór i oprac. W.T. Kulesza, Warszawa 1998; *Adam Skwarczyński – od demokracji do autorytaryzmu*, wstęp, wybór i oprac. D. Nałęcz, Warszawa 1998; *Władysław Leopold Jaworski o prawie, państwie i konstytucji*, wstęp, wybór i oprac. M. Jaskólski, Warszawa 1996; *Stanisław Car – polska koncepcja...*

⁶⁰ Nie wydaje się jednak, by – jak pisze Andrzej Chojnowski – tępił, nawet w najbliższym otoczeniu, skłonności do światopoglądowego czy ideologicznego samookreślenia. Gdyby faktycznie tak było, piłsudscy (a zwłaszcza Walery Sławek) nigdy nie skonstruowaliby tak solidnej podbudowy ideologicznej dla nowej konstytucji (A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy...*, s. 12).

⁶¹ Do historii przeszła jako konstytucja kwietniowa, jednak z uwagi na miesiąc uchwalenia nazywano ją również styczniową (czynił tak m.in. Czesław Znamierowski).

⁶² Andrzej Chojnowski podaje w wątpliwość tezę o wyjątkowej pozycji i wpływach konserwatystów w BBWR, choć przyznaje, że prezentowali oni najbliższą Piłsudskiemu koncepcję przebudowy ustroju. Inaczej: A. Micewski, *W cieniu Marszałka...*, s. 135–199 i W.T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne...*, s. 27 i 91–115, którzy zaliczają ich do piłsudczyków. Janusz Faryś twierdzi, że choć ugrupowania konserwatywne weszły w skład BBWR, kierując się własnymi interesami, i w zdecydowanej większości nie poparły zamachu majowego, to jednak w latach 1926–1935 piłsudscy byli pod ich dużym wpływem, przyjmując wiele ustaleń programowych. Obie grupy łączyły krytyka konstytucji marcowej, założenie, że interes całego społeczeństwa jest ważniejszy niż jednostki, dążenie do silnej władzy państwowej, najlepiej w ustroju monarchicznym (ewentualnie republikańskim), podkreślanie zewnętrznej potęgi państwa, odrzucenie idei nacjonalizmu (J. Faryś, *Piłsudski i piłsudzczy...*, s. 74, 110, 249; W. Władyka, *Konserwatyści w Bezpartyjnym Bloku Współpracy z Rządem*, „Przegląd Historyczny” 1977, z. 1, s. 88 i 94). Wśród konserwatystów istniały jednak duże różnice, zarówno jeśli chodzi o zasady konstytucyjne, jak i sposoby przeprowadzenia zmian. Jerzy Jaruzelski napisał: „Wśród konserwatystów trudno mówić o jakiejś dyscyplinie organizacyj-

Bardziej zasadne niż szerokie omawianie tego, jak kształtowała się myśl ustrojowa piłsudczyków (choć niezwykle oryginalna i ciekawa⁶³), wydaje się przypomnienie wypowiedzi Piłsudskiego, ponieważ to na ich bazie twórcy ustawy zasadniczej z 1935 r. tworzyli jej kolejne artykuły. Zagadnienie to zresztą wywoływało kontrowersje, często zarzuca się, że Marszałek brał niewielki udział w pracach konstytucyjnych.

Oczywiście nie brał bezpośredniego, stałego udziału w pracy nad nową ustawą zasadniczą; trudno sobie wyobrazić, by stał na czele grupy roboczej, zajmującej się tymi zagadnieniami. Szczerze zresztą wyznał, że nie chciał uczestniczyć osobiście, gdyż nie czuł się kompetentny. Stwierdził: „W jakie kto paragrafy to moje żądanie ubierze – jest to mi dość obojętne”⁶⁴. Wacław Jędrzejewicz w swej kronice zapisał wręcz: „Piłsudski mało się tą sprawą interesował. Ze Sławkiem, który kierował całością prac nad nową ustawą, widywał się [...] rzadko i na krótko. Uważał, że swoje uwagi wypowiedział w wielu wywiadach z 1930 r. i resztę pozostawił Sławkowi”⁶⁵. Kontakty z zespołem tworzącym ustawę zasadniczą ograniczył do minimum. Walery Sławek, otwierając 20 czerwca 1932 r. konferencję w kwestii zmiany konstytucji, powiedział: „Komendant swego zdania o projekcie w formie ostatecznej nie wypowiedział. Obserwuje prace Komisji Konstytucyjnej i wrażenie w społeczeństwie”⁶⁶. Z kolei w przemówieniu z 28 czerwca 1934 r. oświadczył: „Komendant unikał wypowiedzania uwag na temat konstytucji [...] zgodnie z zasadniczą tendencją nienarzucania swej woli w tej sprawie”. A jednak, pomimo tych wszystkich zastrzeżeń, konstytucję kwietniową uważać należy za owoc myśli marszałka Józefa Piłsudskiego.

Znane dość powszechnie negatywne stanowisko Piłsudskiego wobec rozważań teoretycznych i doktryn nie oznacza, że nie miał on własnej wizji Polski⁶⁷. Adam Piasecki stwierdził, że gdy studiuje się wywiady i deklaracje Piłsudskiego, dotyczące ustroju państwa, uderza metoda ujmowania zagadnienia – pisał: „Nie ma tam racjonalistycznej koncepcji uzasadniającej taką czy inną formę ustrojową”, nie ma odwołań do Hegła, Kanta czy Rousseau, „gdyż do sprawy konstytucji w Polsce przystępuje Marszałek nie od strony filozofii państwa, a od strony realizmu życia”⁶⁸. Z kolei Stanisław Mackiewicz napisał, że Piłsudskiemu zależało, by w sprawie konstytucji wypowiedziało się możliwie wiele osób⁶⁹, uważał on, iż to w społeczeństwie musi się odbyć „łamanie o ustrój”⁷⁰.

nej, istniała lojalność, więzi towarzyskie, a zwłaszcza poczucie interesu grupy” (J. Jaruzelski, *O genezie Konstytucji kwietniowej...*, s. 353; por. A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy...*, s. 129; A. Chojnowski, W. Władyka, *O partiach politycznych II Rzeczypospolitej*, „Przegląd Historyczny” 1976, z. 2, s. 276).

⁶³ Niestety najczęściej sprowadza się ją do ogólnikowych stwierdzeń o maksymalnym wzmacnianiu władzy prezydenta i rządu, przy jednoczesnym osłabianiu sejmu i partii politycznych.

⁶⁴ J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 9, s. 258–259, 269.

⁶⁵ W. Jędrzejewicz, *Kronika życia Józefa Piłsudskiego 1867–1935*, t. 2, Warszawa 1989, s. 473.

⁶⁶ AAN, BBWR, Materiały konstytucyjne, 77, k. 10.

⁶⁷ K. Świtalski, *Diariusz 1919–1935*, Warszawa 1992, s. 210.

⁶⁸ A. Piasecki, *Tezy konstytucyjne Marszałka Piłsudskiego. Referat wygłoszony w dniu 28 lutego 1931 r. u marszałka senatu Władysława Raczkiewicza*, Warszawa 1931, s. 6.

⁶⁹ S. Mackiewicz, *Czterdzieści jeden posiedzeń...*, s. 73.

⁷⁰ J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 9, s. 105. O braku zainteresowania świadczy też podana przez Jędrzejewicza informacja, że Piłsudski nie znał postanowień noweli sierpniowej (J. Jędrzejewicz, *W służbie idei. Fragmenty pamiętników i pism*, Londyn 1972, s. 199–200).

Sam ograniczał się raczej do interesujących go zagadnień – kompetencji głowy państwa, poszerzenia jej uprawnień, izb ustawodawczych, sił zbrojnych. W innych sprawach czasem tylko udzielał porad swemu otoczeniu, zostawiając mu wolną rękę⁷¹. Swojemu bratu, Janowi Piłsudskiemu, mówił, że nie będzie przeszkadzać w pracy nad konstytucją, będzie żądał tylko tego, co wydaje mu się konieczne⁷². Z wielu jego wypowiedzi wyłania się jednak całkiem spójny program, choć na pewno nie był to kompleksowy projekt ustawy zasadniczej.

Marszałek przede wszystkim opowiadał się za wzmocnienia władzy wykonawczej kosztem ustawodawczej. Jak słusznie stwierdził Kulesza, poglądy Piłsudskiego na prezydenturę tworzą spójną koncepcję ustrojową⁷³. Autor szczegółowo zanalizował je w fundamentalnej pozycji *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce w latach 1926–1935*, dlatego nie ma potrzeby w tym miejscu powielać jego ustaleń. Dla porządku tylko można przypomnieć zasadnicze tezy Marszałka. Prezydent miał stać ponad stronnictwami, reprezentując cały naród⁷⁴ – szczególny nacisk Piłsudski kładł na poszerzenie jego uprawnień i zwiększenie znaczenia, co wynikało zarówno z założeń teoretycznych, jak i doświadczeń⁷⁵: „W naszej dotychczasowej Konstytucji ta jej część zanadto była robiona *ad hominem*, czyli w stosunku do przypuszczalnego kandydata [...] to znaczy w stosunku do mnie. Zaważyło to na całej Konstytucji, czyniąc z Prezydenta jakąś śmieszna postać, niewytłumaczalną bez tego personalnego ujęcia”⁷⁶. Przed ustąpieniem ze stanowiska naczelnika państwa Piłsudski wygłosił przemówienie (na zebraniu Prezydium Rady Ministrów), w którym wyjaśnił, dlaczego nie chce kandydować na urząd prezydenta. Stwierdził, że konstytucja oddała w ręce posłów i senatorów tyle przywilejów i „sposobów zatamowania każdej pracy w państwie, że każdy Prezydent jest skazany na męczeństwo”⁷⁷. Marszałek zaś uważał, iż głowę państwa należy ochronić od „wstydu prezydentowania”⁷⁸. Tłumaczył, że prezydent nie powinien być obciążony rządzeniem, lecz ma on regulować maszynę państwową, dlatego musi mieć bezpośrednią władzę nad każdym z ministrów, sejmem i senatem⁷⁹. Równocześnie zastrzegł, iż nie żąda dla głowy państwa uprawnień dyktatorskich, co wyraźnie powiedział w wywiadzie udzielonym korespondentowi paryskiego dziennika „Le Matin” Jules’owi Sauerweinowi (25 maja 1926 r.)⁸⁰. Przekonywał, że prezydent musi mieć prawo, by szyb-

⁷¹ W.T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne...*, s. 35.

⁷² J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 9, s. 259.

⁷³ W.T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne...*, s. 49. Najszerzej bodaj kompetencje głowy państwa Piłsudski omówił w wywiadach udzielanych w 1930 r. Miedzińskiemu i Świącickiemu, regularnie publikowanych w „Gazecie Polskiej” od 26 sierpnia do 13 grudnia (J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 9, s. 217–270).

⁷⁴ J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 9, s. 19 i 32.

⁷⁵ J. Faryś, *Piłsudski i piłsudzczy...*, s. 105.

⁷⁶ J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 9, s. 264.

⁷⁷ *Idem*, *Pisma zebrane*, t. 5, Warszawa 1937, s. 286–296.

⁷⁸ *Ibidem*, t. 9, s. 106.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 266–268.

⁸⁰ „Nie! Nie jestem za dyktaturą w Polsce. Inaczej wyobrażam sobie głowę państwa [...]. Żyjemy w chaosie ustawodawczym [...]. Trzeba to uprościć, oddając pełnię władzy Prezydentowi. Nie mówię, aby trzeba było dokładnie naśladować Stany Zjednoczone [...], ale trzeba szukać w tym zakresie pojęć czegoś, co można by zastosować w Polsce” (*ibidem*, s. 22).

ko decydować w sprawach dotyczących interesu narodowego. Walery Sławek powiedział Janowi Hoppemu, że Piłsudski był przeciwny dyktaturze i gdy nieraz otoczenie podsuwało mu tę myśl, zwykł odpowiadać: „Wiem, że macie do mnie zaufanie, ale jak dyktatura, to na każdym szczeblu – od góry do dołu. A co zrobicie z tymi dyktatorami w powiatach i gminach?”⁸¹. Wypada zatem powtórzyć za Kuleszą, Piłsudski popierał silną władzę prezydenta, mającego określone kompetencje, który ingeruje dopiero, gdy konflikt zagraża całemu systemowi⁸².

Negatywnie wypowiadał się o konstytucyjnym wymogu kontrasygnaty: „wstydem by było dla takiej Konstytucji, aby ośmielała się w wypadkach postanowienia Prezydenta [...] żądać jakiegokolwiek kontrasygnaty”⁸³. Oczekiwał poszerzenia uprawnień głowy państwa w kwestiach polityki zagranicznej i wojska, a przyznanie mu prawa wydawania dekretów uznał za konieczne dla państwa⁸⁴. Postulował, aby w celu zapewnienia mu większej niezależności od parlamentu wybierać go „inną drogą niż przez sejm i senat”, czyli w głosowaniu powszechnym⁸⁵.

Mniej mówił Piłsudski na temat rządu⁸⁶ – uważał za konieczne, by jego kompetencje oddzielić od uprawnień prezydenta i parlamentu. Miał sprawnie kierować krajem, być silny i niezależny od stronnictw, tworzony przez prezydenta bez nacisku partyjnego, ale odpowiedzialny za swoje decyzje przed sejmem⁸⁷. Piłsudski domagał się pełnomocnictw dla rządu, by mógł prowadzić pertraktacje międzynarodowe lub ratyfikować małe traktaty; za bardzo istotne uważał, by porządek dzienny sejmu układać w porozumieniu z rządem, by ani stronnictwa, ani posłowie nie ingerowali w rządzenie i skład gabinetu. Zdaniem Marszałka, rząd powinien mieć prawo wprowadzania zmian w ustawie budżetowej⁸⁸. Uważał, że stabilizację można osiągnąć na dwa sposoby – dzięki wprowadzeniu klauzul, zgodnie z którymi wnioski o wotum nieufności dla gabinetu można by składać tylko w pewnych okresach, np. podczas sesji zwyczajnych, lub dzięki ograniczeniu w zakresie przyjmowania wniosków o wotum nieufności i korzystaniu z prawa do rozwiązywania ciał ustawodawczych przez prezydenta⁸⁹. Uznał także za wskazane wprowadzenie solidarności gabinetu, tak by nie można było uchylać wotum nieufności dla poszczególnych ministrów. Wyśmiewał dążenie do centralizacji, do tego, by to rząd zajmował się takimi kwestiami jak zmiany granic gmin czy wydawanie obywatelom polskim pozwoleń na wstąpienie do Legii Cudzoziemskiej. Oczekiwał większej

⁸¹ J. Hoppe, *Wspomnienia, przyczynki, refleksje*, Londyn 1972, s. 168.

⁸² W.T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne...*, s. 50, 53.

⁸³ J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 9, s. 268, 105. Zob. także notatkę Kazimierza Świtalskiego z 13 III 1928 r. w: K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 340. Autor wspomina, że Komendant odczuwał wstyd, gdy jako premier musiał kontrasygnować pewne zarządzenia prezydenta.

⁸⁴ Zapis z 14 VII 1928 r., konferencja w Belwederze w składzie: Komendant, Sławek, Prystor, Beck, Wieniawa, Świtalski, w: K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 355.

⁸⁵ J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 9, s. 270.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 28, 33, 105, 106, 188, 215, 244–245.

⁸⁷ Adam Piasecki, omawiając tezy konstytucyjne Marszałka, stwierdził: „Sprawa odpowiedzialności parlamentarnej rządu ujęta jest nie dość wyraźnie” (*idem, Tezy konstytucyjne...*, s. 41).

⁸⁸ Zapis z 26 IV 1929 r., rozmowa z Komendantem w: K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 411.

⁸⁹ Zapis z 14 VII 1928 r., konferencja w Belwederze w składzie: Komendant, Sławek, Prystor, Beck, Wieniawa, Świtalski, w: *ibidem*, s. 355–356.

samodzielności ministrów podczas układania budżetu. Uznał, że wszyscy oni odpowiadają w tym zakresie przed sejmem, dlatego nie należy im w tej kwestii przeszkadzać, nie powinni też oni podlegać nadmiernej kontroli ministra skarbu. Piłsudski zabierał głos również na temat premiera⁹⁰. Narzekał, że konstytucja marcowa nałożyła na niego zbyt wiele obowiązków, przez co jego praca stała się bezproduktywna. Stwierdził, że „całym zajęciem takiego pana jest niańczenie wszystkich podrzutek, które mu wszyscy podrzucają”⁹¹. Piłsudski nie ukrywał, że sam nie lubił sprawować tego urzędu, a przede wszystkim konieczności współpracy z sejmem, która się z tym wiązała. Nie ma potrzeby cytowania inwektyw Marszałka skierowanych do sejmu i posłów po 1922 r., są one powszechnie znane, warto jednak zauważyć, że Piłsudski przedstawił własną wizję parlamentaryzmu. Niewątpliwie rozczarował się jego polską wersją, ale jego stosunku do sejmu nie można oceniać tylko na podstawie późniejszych krytycznych wypowiedzi⁹². Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości był on bowiem zwolennikiem tego systemu, a i później sprzeciwiał się eksperymentom w tej dziedzinie. Mimo krytyki posłów deklarował chęć współdziałania z sejmem, choć na własnych warunkach. Nie sądził, aby w Polsce można było obejść się bez jakiegokolwiek wybranego organu przedstawicielskiego. Uważał, że Polska musi mieć ustrój parlamentarny, „nie może być na świecie wyjątkiem, jak Włochy czy Rosja”. Sejm miał jednak zrezygnować z monopolu rządzenia i nie przeszkadzać w tej kwestii rządowi. Parlament miał pracować nad budżetem, ale wykonywać go, i to z prawem zmian, miał rząd⁹³. Piłsudski zgadzał się, aby obie izby kontrolowały gabinet, lecz tej myśli nie rozwinął.

Bardziej sprecyzowane poglądy miał odnośnie do posłów. To nie parlamentaryzm, zdaniem Piłsudskiego, był szkodliwy, ale praktyka sejmowa, która wykształciła się w związku z postanowieniami konstytucji marcowej. Twierdził, że „sejm, jako całość, jako instytucja, gra rolę w państwie, ale w żadnym razie nie poszczególny poseł”⁹⁴. Zarzucał posłom, że chcą tylko rządzić, liczą się dla nich „wygódki partyjne i pieniądze”⁹⁵. Najbardziej piętnował partyjniactwo i unikanie odpowiedzialności za swe czyny. Uważał, że immunitet poselski urąga poczuciu sprawiedliwości i „bezczelnie depta honor samej instytucji sejmu”⁹⁶. Oburzał się, iż posłowie składają tylko ślubowanie, podczas gdy prezydent i wszyscy ministrowie – przysięgę.

Choć przekonywał, że partie demoralizują społeczeństwo, nie chciał ich likwidacji, lecz konsekwentnie dążył do ograniczenia ich roli⁹⁷. Wielokrotnie apelował, aby osłabić ich wpływ na wybór prezydenta i prace rządu, a także zmniejszyć aktywność sejmu. Twierdził, że nie powinien on obradować stale, lecz okresowo, dlatego zalecał

⁹⁰ J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 9, s. 112, 114–116, 248–249.

⁹¹ *Ibidem*, s. 114.

⁹² J. Faryś, *Piłsudski i piłsudzczy...*, s. 31.

⁹³ „Szanując, naturalnie, nie posłów, lecz samą instytucję sejmu – skoncentrować muszę pracę tak zwanego parlamentu na budżecie. Gdyż właściwie budżet jest istotą praw parlamentów na świecie” (J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 9, s. 243, 235, 106, 259, 263, 214–215).

⁹⁴ *Ibidem*, s. 105.

⁹⁵ *Ibidem*, s. 220–233.

⁹⁶ *Ibidem*, s. 232.

⁹⁷ W.T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne...*, s. 56.

utrudnianie zwoływania sesji nadzwyczajnych przez taką zmianę konstytucji, aby do ich zwołania było konieczne poparcie większości ustawowej liczby posłów. Podpisy miałyby prawo kontrolować prezydent, gdyż taka petycja trafiałaby właśnie do niego. Piłsudski oceniał, że sejm „sam ze sobą nie daje sobie rady”, dlatego musi ograniczyć swoje prace⁹⁸.

Marszałek interesował się także organizacją naczelnych władz wojskowych. Uważał, że armia musi być apolityczna i niezwiązana z żadną partią. Mówił: „Nie przywykliśmy wskutek niektórych anormalnych stosunków politycznych do traktowania wojska jako maszyny, której nie wolno używać do gry partyjnej. Wtedy bowiem wojsko przestaje być tym, czym być winno – obrońcą całego narodu”⁹⁹. W rozmowach nie taił, że bardzo zależy mu na tym, aby w przyszłości politycy nie ingerowali w sprawy armii, a wojskowi nie mieszały się do polityki. Jeżeli chodzi o pozycję sił zbrojnych w państwie, konstytucja kwietniowa odzwierciedla przede wszystkim poglądy Piłsudskiego¹⁰⁰.

Józef Piłsudski nie odnosił się do wszystkich problemów ówczesnej Polski. Adam Piasecki wymieniał w tym kontekście następujące zagadnienia: 1) struktura sejmu, 2) struktura senatu i jego uprawnienia, 3) organizacja kontroli, 4) sądownictwo. Marszałek niezbyt precyzyjnie wypowiadał się też o odpowiedzialności parlamentarnej rządu¹⁰¹. Ustalił tylko pewne zasadnicze wytyczne, na których bazowali piłsudczycy, pracując nad programem politycznym. Komendant ograniczył się do wskazania generalnego kierunku zmian, jednak nakreślone przez niego ramy ustrojowe były jednoznaczne. Stwierdził, że przyszła konstytucja „ma zawierać tylko coś w rodzaju układu, coś w rodzaju kontraktu pomiędzy trzema głównymi sprężynami: Prezydentem, rządem i parlamentem”¹⁰² – gabinetowi należy zostawić wszelkie sprawy związane z „techniką rządzenia”, sejm powinien skupić się na budowaniu budżetu, a prezydent na „regulowaniu najwyższej pracy państwowej, tak, aby ona zbyt wielkich zgrzytów nie miała”¹⁰³. Uszczegółowieniem tych zaleceń i wprowadzeniem ich w życie mieli się już zająć współpracownicy Marszałka. On sam w odniesieniu do konstytucji powiedział: „lubię rzeczy dobrze odrobione”¹⁰⁴. Wydaje się, że poglądy Piłsudskiego trafniej interpretował Car niż Sławek, a przynajmniej umiał na podstawie ogólnej wytycznej stworzyć konkretne paragrafy. Powstaje wrażenie, że Sławek i Piłsudski nie do końca rozumieli się w kwestii ustawy zasadniczej. Piłsudski oczekiwał kontraktu, Sławek zaś coraz bardziej szukał treści ideowych. Piłsudski raczej miał świadomość tych rozbieżności, gdyż powiedział Sławkowi: „Nie pokazuj mi swej konstytucji, bo jak mi pokażesz, zainteresujesz mnie, to

⁹⁸ J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 9, s. 19, 28, 215; zapis z 14 VII 1928 r., konferencja w Belwederze w składzie: Komendant, Sławek, Prystor, Beck, Wieniawa, Świtalski, w: K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 355–356.

⁹⁹ J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 5, s. 29.

¹⁰⁰ B. Podoski, *Prace nad Konstytucją...*, s. 188 i 196.

¹⁰¹ A. Piasecki, *Tezy konstytucyjne...*, s. 41.

¹⁰² J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 9, s. 259. Kulesza w postulacie tym dostrzega podobieństwo poglądów Marszałka do dzieła Benjamina Constanta *Wykłady z polityki konstytucyjnej* – zastanawia się nawet, czy Piłsudski go nie czytał (zob. W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna...*, s. 35; B. Sobolewska, M. Sobolewski, *Mysł polityczna XIX i XX w. Liberalizm*, Warszawa 1978, s. 197).

¹⁰³ J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 9, s. 267.

¹⁰⁴ *Ibidem*, s. 258.

ja ci wszystko poprzewracam, poprzerałabiam”¹⁰⁵. Słowa te świadczą także o zaufaniu do Sławka i akceptacji jego podejścia. Marszałek jasno wyraził swoje oczekiwania i więcej w sprawie konstytucji głosu nie zabierał, po 1930 r. zresztą coraz bardziej podupadał na zdrowiu. Janusz Jędrzejewicz napisał: „Piłsudski był człowiekiem realnego myślenia i realnej pracy, żył w pewnej realnej epoce i realnych w niej zmian pragnął dokonać”¹⁰⁶. Choć nie stworzył pełnego programu zmiany ustroju, to przecież „nie sposób jest myśleć praktycznie o reformie konstytucji bez uświadomienia sobie przynajmniej tego, co marszałek Piłsudski publicznie wypowiedział”¹⁰⁷.

PRACE W SEJMIE II KADENCJI (1928–1930)

Jesienią 1927 r. zakończyła się kadencja sejmu, nowe wybory rozpisano na marzec 1928 r. Jedno z głównych haseł wyborczych piłsudczyków dotyczyło zmiany konstytucji. W trakcie kampanii powstał Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem, na którego czele stanął Walery Sławek. 19 stycznia 1928 r. opublikowano *Deklarację Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem Marszałka Piłsudskiego*¹⁰⁸, w której pojawiło się stwierdzenie o potrzebie naprawy ustroju państwa.

Sejm zebrał się 27 marca 1928 r. Klub BBWR był w obu izbach parlamentu najliczniejszy (128 na 444 posłów i 48 na 111 senatorów). W dniu otwarcia obrad prezydent Ignacy Mościcki życzył parlamentarzystom, by „czas umieli wyzyskać dla poprawienia powszechnie odczuwanych wad naszego ustroju państwowego, bez którego siły z zadanymi trudnościami uporać się nie będziemy w stanie”¹⁰⁹. Zgodnie z art. 125 konstytucji marcowej sejm II kadencji mógł konstytucję zmienić łatwiej niż kolejne, tj. „własną uchwałą, powziętą większością 3/5 głosujących, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”¹¹⁰. Udział senatu w tym wypadku był zbędny.

W literaturze często spotyka się opinie, że Piłsudski i jego zwolennicy nie spieszyli się z reformą ustroju, zależało im tylko na utrzymaniu władzy, a zmianę ustawy zasadniczej wykorzystywali do rozgrywki z opozycją. Andrzej Ajnenkiel napisał: „klub ten [BBWR – M.M.] stanowił zespół o cechach destrukcyjnych aniżeli konstruktywnych”¹¹¹. Z kolei Antoni Czubiński w kontekście przedsięwzięć BBWR w sejmie II kadencji stwierdził: „O konstytucji myślano raczej w sensie perspektywicznym, w celu ewentualnego zabezpieczenia władzy dla sanacji na wypadek, gdyby miało zabraknąć autorytetu”¹¹².

¹⁰⁵ Cyt. za: S. Mackiewicz (Cat), *Historia Polski...*, s. 236.

¹⁰⁶ J. Jędrzejewicz, *W służbie...*, s. 303.

¹⁰⁷ A. Piasecki, *Tezy konstytucyjne...*, s. 5.

¹⁰⁸ A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy...*, aneks nr 1, s. 253–255. Deklaracja była dość ogólna, odnośnie do ustroju wspomniano w niej tylko o wzmocnieniu władzy prezydenta i dokonaniu „mądrego w zasadach i praktyce rozdziału uprawnień władzy wykonawczej i ustawodawczej” oraz takich zmianach, by zagwarantować sprawne rządzenie.

¹⁰⁹ Sprawozdanie stenograficzne, okres II, posiedzenie 1 z 27 III 1928 r., ł. 4.

¹¹⁰ M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985, s. 248.

¹¹¹ A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 297.

¹¹² A. Czubiński, *Centrolew*, Poznań 1963, s. 176.

Zdaniem Kuleszy, rewizja ustawy zasadniczej w latach 1929–1930 stała się dla Marszałka przede wszystkim kwestią taktyczną, a nie strategiczną¹¹³. Podobnie twierdzili Andrzej Garlicki i Andrzej Chojnowski, którzy uważali, że sprawę tę Piłsudski traktował jako oręż polityczny¹¹⁴. W innym miejscu Chojnowski skonstatował: „Krzywdzące byłoby pomówienie parlamentu II kadencji o niechęć do współpracy z rządem; przeciwnie”¹¹⁵. Nie zgadza się z tym Włodzimierz Suleja, który przekonuje, że zmiana ustroju umożliwiająca skuteczniejsze funkcjonowanie władzy wykonawczej nie oznaczała walki o partykularne interesy¹¹⁶. Rozgrywkę Piłsudskiego z parlamentem słusznie uznał za element utylitarnej taktyki, a nie cel sam w sobie.

Przedstawione głosy krytyczne można by uznać za w pewnym stopniu uzasadnione, gdyby oprzeć się wyłącznie na lekturze *Diariusza* Kazimierza Świtalskiego, który wspominał o swoistej rozgrywce konstytucyjnej¹¹⁷. Czy analiza taka nie byłaby jednak tendencyjna? Posunięcia taktyczne były i są w polityce na porządku dziennym (choć oczywiście różnią się to z oczekiwaniami społecznymi). Ponadto nie są znane zakulisowe rozmowy opozycji na ten temat, ale wystarczy zajrzeć do stenogramów sejmowych, by stwierdzić, że także tej stronie zdarzało się traktować kwestie konstytucyjne przedmiotowo¹¹⁸. Dlatego przytoczone wcześniej wnioski należy uznać za jednostronne, a z całą pewnością nieuwzględniające wielu czynników. Przede wszystkim pomija się zasadniczą kwestię, że zmiana ustroju wymaga czasu, co z całą pewnością uwzględnił Piłsudski. 26 sierpnia 1926 r. w Druskiennikach dał temu zresztą wyraz w rozmowie z Władysławem Baranowskim, kiedy został zapytany o konstytucję. Odpowiedział, że jest to zagadnienie ważne i długoterminowe, ale jeszcze nie ma poglądu w tej sprawie. Stwierdził: „[ustawa zasadnicza nie może być] wypoconym elaboratem, robionym na zamówienie i na wyścig, dostosowanym do przemijających tendencji, a nawet animozji osobistych, jak miało to miejsce z konstytucją marcową, wyraźnie przeciw mnie robioną. Poczekam na nowe doświadczenia wynikłe z dłuższej i głębszej praktyki życia”¹¹⁹. Zdawał sobie doskonale sprawę z tego, że potrzeba na to czasu¹²⁰. Trudno o lepszą ocenę sytuacji.

Ponadto zmiany wprowadzone nowelą sierpniową były dla obozu rządzącego na tyle zadowalające, że mógł się wstrzymać z kolejnymi reformami. Rozwiązał najpilniejsze problemy ustrojowe państwa i mógł się zająć innymi sprawami. Nie zmienia to oczywiście faktu, że Marszałkowi zależało na tym, aby prace nad zmianą systemu posuwały się do przodu. 13 marca 1928 r. Piłsudski mówił: „Należy wykorzystać względnie spokojne

¹¹³ W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna...*, s. 15.

¹¹⁴ A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1989, s. 551; A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy...*, s. 111.

¹¹⁵ A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy...*, s. 65.

¹¹⁶ W. Suleja, *Józef Piłsudski*, Wrocław 2004, s. 383.

¹¹⁷ K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 367, 452, 453, 469, 474, 477, 521.

¹¹⁸ Nieco więcej światła na kulisy pracy nad konstytucją, w tym na stanowisko opozycji, rzucają odnalezione stosunkowo niedawno zapiski Kazimierza Świtalskiego, wydane jako uzupełnienie do *Diariusza*. Zob. K. Świtalski, *Diariusz. Uzupełnienie z lat 1919–1932*, przedmowa i przygotowanie do druku P. Duber, W. Suleja, Warszawa 2012.

¹¹⁹ W. Baranowski, *Rozmowy z Piłsudskim 1916–1931*, Warszawa 1990, s. 116.

¹²⁰ K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 341.

czasy, by usunąć ustrojowe wady Polski. Gdy ustrój naprawimy, będzie można potem klócić się o inne zagadnienia”¹²¹. Z kolei tuż po wyborach 1928 r. w obecności Sławka, Bartla i Świtalskiego stwierdził: „Sejm nie powinien nastawać na to, by załatwiać miał drobne sprawy [...]. Sejm ma załatwić naprawę konstytucji”¹²². Dodał, że nie trzeba się z tym spieszyć, ale ani słowem (jeszcze) nie wspomniał, by tę kwestię wykorzystać do rozgrywki z sejmem.

W przededniu inauguracji prac nowego sejmu Piłsudski w rozmowie z prezydentem Mościckim powiedział, że oczekuje od sejmu uchwalenia nowej ustawy zasadniczej, gdyż reformę ustroju wyznaczył sobie jako ostatnie zadanie w polityce wewnętrznej¹²³. Duże znaczenie miała konferencja, która odbyła się 14 lipca 1928 r. w Belwederze – oprócz Komendanta udział w niej wzięli: Sławek, Prystor, Beck, Wieniawa-Długoszowski i Świtalski. Piłsudski przedstawił wtedy swoje postulaty odnośnie do zmiany konstytucji, ale zastrzegł, że jest jeszcze za wcześnie, by decydować, co z tego uda się osiągnąć. Miało to zależeć od układu sił – Świtalski relacjonował: „W tej materii Komendant nie myśli naśladować swoich generałów, którzy przy dowodzeniu nie rachują się z nieprzyjacielem lub chcą dowodzić siłami nieprzyjacielskimi według własnych upodobań”¹²⁴. To pokazuje, jak realistycznie Piłsudski oceniał sytuację w sejmie, słusznie spodziewając się oporu lub „rozmydlenia” każdej kwestii. Prace nad konstytucją powoli ruszały jednak z miejsca, a przytoczone wypowiedzi dowodzą, że pierwotnie zamierzano ją zreformować bez zbędnej zwłoki. Zmieniło się to później, w związku z zachowaniem opozycji.

25 kwietnia 1928 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Komisji Konstytucyjnej¹²⁵. Duże znaczenie miało rozpisanie przez Walerego Sławka tzw. ankiety przygotowawczej do reformy ustawy zasadniczej. 30–31 lipca i 1 sierpnia odbyła się narada, na której podsumowano wyniki¹²⁶. Choć ogólnie wśród uczestników panowało przekonanie, że „formy ustrojowe wynikające z doktryny integralnej parlamentarnej demokracji nie odpowiadają realnym stosunkom i z tego względu winny ulec zmianie”, to od samego początku zarysowały się duże różnice poglądów¹²⁷. Dyskusja dotyczyła głównie trzech kwestii: 1) roli i sposobu wyboru głowy państwa, 2) stosunku rządu do prezydenta i parlamentu, 3) składu parlamentu i uprawnień senatu. Uczestnicy konferencji nie teoretyzowali, ale skupili się na konkretnych rozwiązaniach ustrojowych. Szczególnie ważne były wystąpienia pułkowników, którzy po raz pierwszy sprecyzowali swe poglądy systemo-

¹²¹ Cyt. za: A. Chojnowski, *Józef Piłsudski o systemie parlamentarnym i sejmie II kadencji*, „Więź” 1986, nr 5–6, s. 175.

¹²² Zapis z 6 III 1928 r. w: K. Świtalski, *Diariusz...* s. 337.

¹²³ W. Jędrzejewicz, *Kronika życia...*, s. 302.

¹²⁴ K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 355–356.

¹²⁵ Przewodniczącym został Waław Makowski; więcej o pracy Komisji Konstytucyjnej zob. S. Mackiewicz, *Czterdzieści jeden posiedzeń...; Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu...*

¹²⁶ Osobiście udział w niej wzięli m.in. najwybitniejsi prawnicy okresu dwudziestolecia (zob. A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety przygotowawczej...*, s. 3–4). Ponadto w 1928 r. ukazały się osobne publikacje niektórych jej uczestników (W.L. Jaworski, *Projekt Konstytucji*, Warszawa 1928; S. Bukowiecki, *Przed rewizją Konstytucji*, Warszawa 1928).

¹²⁷ A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety przygotowawczej...*, s. 3–6 i n.

we. Przedstawiono wiele koncepcji, a wszystkie łączyła nieufność do sejmu. Zdawano sobie sprawę z tego, że nie uda się znaleźć dobrego sposobu wyboru parlamentu, dlatego starano się raczej opracować sposoby zabezpieczenia państwa przed „nieuniknionymi cechami ujemnymi” tego systemu, niż szukać alternatywy dla wyborów pięcioprzymiotnikowych. W tym celu planowano wzmocnić prezydenta, rząd i senat kosztem sejmu.

W drugiej połowie 1928 r. prace nad nową ustawą zasadniczą rozpoczęto także w sejmie. 31 października klub BBWR złożył do łaski marszałkowskiej wniosek o przystąpienie do prac nad rewizją konstytucji w trybie art. 125 ust. 3 (druk sejmowy nr 243). Pismo to trafiło do Komisji Konstytucyjnej, która obradowała nad nim przez cały listopad i część grudnia¹²⁸. Ciekawą relację z jej prac przedstawił ich uczestnik Stanisław Mackiewicz: „Wszyscy posłowie opozycyjni wygłaszają niesłychanie długie mowy. Dyskusja wpada w formalistykę prawną, powoli degenerując się w zupełnie scholastyczną nadsubtelność. Każde słowo wniosku [...] jest dziesięciokrotnie omawiane. Posłowie BB[WR] mało zabierają głosu, są wprost zagadani przez posłów opozycyjnych”¹²⁹. Główny zarzut opozycji dotyczył tego, że pod wnioskiem podpisało się tylko szesnaście osób¹³⁰. Dyskusja zakończyła się 6 grudnia 1928 r. uchwaleniem wniosku o przystąpieniu do rewizji konstytucji, ale bez uzasadnienia bloku¹³¹. Cztery dni później sprawozdanie z posiedzenia Komisji Konstytucyjnej wpłynęło na plenum sejmu.

Warto w tym miejscu poświęcić nieco uwagi opozycji. Często bowiem zmianę konstytucji analizuje się dość jednowymiarowo, jakby jedynym aktorem na scenie politycznej była sanacja. W narracji „żądnych władzy” piłsudczykom często przeciwstawia się bezpodstawnie atakowaną przez obóz rządzący opozycję, jako stronę gotową do współpracy przy zmianie ustroju, wyrastającą na jedyną obrończynię demokracji. Brakuje krytycznej oceny jej działań.

Aby nieco zniuansować ten czarno-biały obraz, warto przytoczyć choć kilka wypowiedzi posłów z dwóch kolejnych posiedzeń sejmu (15 i 22 stycznia 1929 r.) poświęconych sprawozdaniu Komisji Konstytucyjnej¹³². Lektura stenogramów dość jedno-

¹²⁸ S. Mackiewicz, *Czterdzieści jeden posiedzeń...*, s. 72.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ Uważano, że ustawę konstytucyjną można zmienić przy zachowaniu rygorów przewidzianych w ust. 2 art. 125 konstytucji, zgodnie z którym wniosek taki musiała poprzeć co najmniej 1/4 ustawowej liczby posłów, czyli 111, a nie 15, jak w wypadku zwykłych wniosków (w myśl art. 19 regulaminu obrad sejmu). Warto zasygnalizować, że art. 125 już wcześniej budził wątpliwości. Jego sformułowania okazały się na tyle nieprecyzyjne, że na początku sierpnia 1926 r. stały się zarzewiem konfliktu konstytucyjnego między sejmem a senatem. Mimo to go nie zmodyfikowano (W.T. Kulesza, *Tryb uchwalenia konstytucji kwietniowej* [w:] *Tryby uchwalania...*, s. 54–55).

¹³¹ S. Mackiewicz, *Czterdzieści jeden posiedzeń...*, s. 73. 29 XI 1928 r. na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Ukraińcy zgłosili wniosek, aby przejść do porządku dziennego nad całym wnioskiem BBWR, tłumacząc, że konstytucja marcowa nie jest doskonała, lecz zmieniać jej nie warto.

¹³² Jan Piłsudski odczytał sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej o wniosku BBWR: „Komisja Konstytucyjna doszła do wniosku, że przy postępowaniu rewizyjnym w myśl ust. 3 art. 125 przy składaniu takich wniosków poselskich koniecznym jest zachowanie rygorów przewidzianych w ust. 2 tegoż art[ykułu], to jest wniosek powinien mieć poparcie 111 posłów i powinien być zgłoszony na 15 dni przed posiedzeniem”. Postanowiono też, że rewizja konstytucji ma zostać dokonana na podstawie poszczególnych wniosków, ale nie ustalono terminu ich zgłaszania (było to możliwe w ciągu całego postępowania rewizyjnego) ani momentu zakończenia prac komisji. Założono, że zmiana ustawy zasadniczej to zadanie zbyt ważne, aby się spieszyć (Sprawozdanie stenograficzne, okres II, posiedzenie 38 z 15 I 1929 r., ł. 11).

znacznie wskazuje, że opozycja od samego początku wypowiadała się konfrontacyjnie. Trudno nie odnieść wrażenia, że prace nad konstytucją przeciągano świadomie. Tak Mackiewicz ocenił procedowanie w komisji i tak wyglądało to na forum całego sejmu. W reakcji na wystąpienie posła sprawozdawcy, Jana Piłsudskiego, głos zabierali reprezentanci poszczególnych stronnictw. Opozycja z pasją krytykowała projekt BBWR, niewiele miejsca poświęcając własnym inicjatywom, których w większości po prostu nie miała.

Kazimierz Bagiński nie wykluczył, że lewica wniesie własny projekt: „klub nasz ma przygotowane tezy. [...] zniesienie senatu, konkordatu, [...] zmniejszenie uprawnień władzy wykonawczej, chociażby w tych działach, które powiększyliśmy w 1926 r. [...] My obstajemy przy zachowaniu równowagi władz”¹³³. Trzeba w tym miejscu dodać, że równowagą władz opozycja nazywała supremację parlamentu. Poseł Herman Lieberman w imieniu PPS oświadczył: „będziemy głosowali za wnioskiem komisji, tzn. za przystąpieniem bezzwłocznie do rewizji”. Dodał jednak, że uprawnienia prezydenta są duże i nie ma potrzeby wzmacniać jego pozycji, trzeba natomiast rozszerzyć prawa ogólne obywateli i kompetencje parlamentu¹³⁴. Postulaty te szły zatem w odwrotnym kierunku do tego, który postulowała sanacja. Poseł Jan Dąbski w imieniu klubu Stronnictwa Chłopskiego oświadczył: „stwierdzamy, że w obecnej sytuacji politycznej [...] nie ma żadnych szans polepszenia obecnej konstytucji, natomiast są raczej szanse jej pogorszenia w duchu reakcyjno-faszystowskim. [...] Nie chcąc przykładać ręki do tego zamierzonego pogorszenia naszej konstytucji, sprzeciwiamy się wszelkiemu wszczynaniu tzw. postępowania rewizyjnego w stosunku do obecnej konstytucji”¹³⁵. Władysław Kiernik z PSL „Piaś” zapowiedział, że jego klub będzie chciał wnieść własny projekt zmian¹³⁶, i wyraził oburzenie, iż rząd nie spełnił swego moralnego obowiązku, aby „po wypadkach majowych przyjść z dokładnie opracowanym programem naprawy ustroju”¹³⁷. Trzeba przyznać, że to interesujący wywód. Jeszcze ciekawsza byłaby zapewne reakcja opozycji na narzuconą konstytucję. Poseł Medard Downarowicz (PPS d. FR) wyraził przypuszczenie, że „z tego wielkiego hałasu, który zrobiono koło zagadnienia konstytucji, z tej wielkiej góry urodzi się prawdopodobnie tylko mysz”. Dodał, iż jeżeli dojdzie do debaty nad konstytucją, to jego klub będzie postulował, aby prezydenta wybierał naród, a nie sejm i senat, ten ostatni jest bowiem zbędny, oraz aby utworzyć Izbę Pracy¹³⁸. W burzliwej dyskusji głos zabrał też przewodniczący komisji Wacław Makowski. Wystąpienie zaczął od krytyki Sejmu Ustawodawczego i jego dzieła, ale stwierdził, że „miał [on] jedną dodatnią myśl, mianowicie rozumiał prowizoryczność swej pracy. I najdonioślejszym bodaj postanowieniem obecnej konstytucji jest możliwość jej rewizji w obecnym sejmie”¹³⁹. Wyraził nadzieję, że ustawa zasadnicza powstanie dzięki wysiłkowi wszystkich posłów, całego

¹³³ Sprawozdanie stenograficzne, okres II, posiedzenie 38 z 15 I 1929 r., ł. 25.

¹³⁴ *Ibidem*, ł. 26–28.

¹³⁵ *Ibidem*, ł. 30.

¹³⁶ Sprawozdanie stenograficzne, okres II, posiedzenie 39 z 22 I 1929 r., ł. 6.

¹³⁷ *Ibidem*, ł. 12.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ *Ibidem*, ł. 18.

parlamentu, a nie w wyniku „partyjnych kombinacji i gry politycznej”¹⁴⁰. Oświadczył, że klub BBWR będzie głosował przeciw obowiązkowi składania dalszych wniosków, by uniknąć „wyścigu projektów partyjnych”¹⁴¹. Odpowiedział mu Maciej Rataj, który stwierdził, iż BBWR dlatego popiera przystąpienie do debaty „bez wszelkiego konkretnego wniosku, [...] biorąc za podstawę obecną Konstytucję marcową z 1921 r., ponieważ sam nie ma programu”¹⁴². Równie ostro, nie pozostawiając złudzeń co do stanowiska opozycji, wystąpił poseł Adam Pragier: „My rozumiemy dobrze, że ta gromada ludzi, strzepniętych razem pod mianem BB[WR], nie może stworzyć programu konstytucyjnego i dlatego chce, aby ją od tego w taki lub owaki sposób uwolnić. My tego nie uczynimy”¹⁴³. Głos w dyskusji zabrał także Stanisław Stroński, znawca konstytucji i regulaminu sejmu, który stwierdził, iż sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej, w którym żąda ona 111 podpisów, jest sprzeczne z ustawą zasadniczą. Mimo to w głosowaniu przepadł wniosek mniejszości, aby w myśl art. 19 regulaminu sejmu ograniczyć się do poparcia 15 posłów. Wygrała większość, która domagała się zastosowania rygorów konstytucyjnych: 111 podpisów i 15 dni przewidzianych w ust. 2 art. 125 ustawy zasadniczej.

Już przebieg tych dwóch posiedzeń wskazuje, że o żadnym kompromisie nie mogło być mowy. Lewica chciała przecież ograniczenia uprawnień władzy wykonawczej (odebrania głowie państwa uprawnień przyznanych jej w 1926 r.) oraz wzmocnienia pozycji parlamentu – zupełnie odwrotnie niż sanacja. Mimo to BBWR odniósł sukces, gdyż większość posłów (choć każde ugrupowanie z innych przyczyn) opowiedziało się za rewizją konstytucji¹⁴⁴.

W odpowiedzi na zarzuty dotyczące braku własnego programu 6 lutego 1929 r. BBWR wniósł do sejmu projekt zmian konstytucyjnych¹⁴⁵. Władze BBWR, podobnie jak w październiku 1928 r., działały samodzielnie, nie odwołały się do poparcia rządu, na którego czele od czerwca 1928 r. stał Kazimierz Bartel¹⁴⁶. Jak napisał Andrzej

¹⁴⁰ *Ibidem*, t. 22.

¹⁴¹ *Ibidem*, t. 23.

¹⁴² *Ibidem*, t. 26.

¹⁴³ *Ibidem*, t. 41.

¹⁴⁴ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje...*, s. 290. Przeciw rewizji konstytucji w ogóle wypowiedziały się m.in. Komunistyczna Frakcja Poselska, Białoruski Klub Włościańsko-Robotniczy, Klub Sel-Rob, Frakcja Niemieckich Posłów Socjalistycznych, Ukraińsko-Białoruski Klub Sejmowy, Niemiecki Klub Parlamentarny, Stronnictwo Chłopskie (A. Czubiński, *Sanacyjne próby wprowadzenia nowej konstytucji w sejmie II kadencji (1928–1930)* [w:] *Polska Odrodzona. Społeczne i polityczne aspekty rozwoju odrodzonego państwa polskiego. Rozprawy i studia*, Poznań 1982, s. 194).

¹⁴⁵ Za autora projektu uważa się Stanisława Cara, który miał uwzględnić pewne rozwiązania proponowane przez Jaworskiego. Projekt składał się z 70 artykułów, które po akceptacji miały być w odpowiednich miejscach wpisane do konstytucji marcowej – wnioskodawcy wskazali je zresztą w części B druku nr 444. W rezultacie łączna liczba artykułów wzrosła do 126 do 143. Ponadto w części C projektu zaproponowano nowy podział konstytucji – na 12 rozdziałów, a nie na 6, jak dotychczas. Sejm postanowił, że przedmiotem prac mają być tylko projekty zmian konkretnych artykułów, z czego wynikała konstrukcja projektu BBWR (Druk Sejmowy nr 444, Wniosek posła Walerego Sławka i kolegów z Klubu Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem w sprawie zmiany niektórych postanowień ustawy konstytucyjnej w trybie przewidzianym dla jej rewizji, Aneks I [w:] W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy...*, s. 287–300; S. Mackiewicz, *Czterdzieści jeden posiedzeń...*, s. 74; por. też A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety przygotowawczej...*; A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy...*, s. 145).

¹⁴⁶ W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna...*, s. 12.

Chojnowski, w drugiej połowie 1928 r. kierownictwo bloku przyjęło „osobliwą taktykę okrycia prowadzonych prac konstytucyjnych tajemnicą. Starano się w ten sposób nie dopuścić do wyniesienia ewentualnych sporów w łonie BBWR przed oczy opinii publicznej, a poza tym nikt (łącznie ze Sławkiem) nie wiedział, jakie stanowisko zajmie Piłsudski”¹⁴⁷. Czy rzeczywiście było w tym coś dziwnego? Trudno oczekiwać, by jakakolwiek partia chciała informować o swoich planach przeciwników politycznych, zwłaszcza że w samym BBWR, choć oficjalnie wydawał się monolitem, a nawet w gronie najbardziej zaufanych piłsudczyków, istniały wyraźne różnice poglądów. Koncepcję wypracowywano zatem w węższym gronie, choć praktyki tej nie akceptowali niektórzy członkowie BBWR¹⁴⁸.

6 lutego 1929 r. Piłsudski przyjął Prezydium BBWR. Miał wówczas wypowiedzieć słowa, do których – jak się wydaje – historycy przywiązują zbyt wielką wagę: „to nie jest mój projekt, to nie jest projekt rządu, to jest projekt klubu BB[WR]”¹⁴⁹. Są one interpretowane jako dowód braku przychylności Marszałka dla projektu, tymczasem przypuszczalnie chciał on podkreślić niezależność klubu, wzmocnić go, wręcz zmusić do wzięcia odpowiedzialności za prace nad konstytucją. Dotychczas cechowało go myślenie, że decyzja zapadnie gdzie indziej. Po latach Bohdan Podoski wyjaśniał, że rewizja ustawy zasadniczej należała do kompetencji klubu BBWR, a nie rządu¹⁵⁰. Tak właśnie w wywia-

¹⁴⁷ A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy...*, s. 144.

¹⁴⁸ Członkowie prezydium klubu oraz Komisji Konstytucyjnej dopiero 5 lutego, w mieszkaniu Sławka przy ul. Chopina 1, zostali poinformowani o treści projektu, który zreferowali im Jan Piłsudski i Wacław Makowski. Spotkanie trwało do 3 w nocy. Reszta członków Bloku z treścią wniosku zapoznała się dopiero 6 lutego, godzinę przed rozpoczęciem posiedzenia sejmu. Posłowie Zjednoczenia Pracy byli tym oburzeni, a Zdzisław Lechnicki złożył nawet formalny protest na ręce prezesa klubu. W BBWR protestowano nie tylko w związku z pracą nad projektem, ale też jego treścią. Zastrzeżenia ponownie mieli zgłosić działacze Zjednoczenia Pracy: Adam Krzyżanowski, Tadeusz Dybowski i Ryszard Błędowski. Legioniści mieli podpisać projekt bez zapoznania się z nim, konserwatyści zaś postanowili nie wdawać się w merytoryczną ocenę projektu – Marian Sobolewski powiedział: „uważaliśmy go i tak za wielkie polepszenie dotychczasowego stanu”. Ponadto władze klubu, aby uspokoić nastroje, miały oświadczyć, że projekt pozytywnie zaopiniował Piłsudski. W literaturze pokutuje pogląd, że było to kłamstwo, gdyż Marszałek zapoznał się z nim dopiero w listopadzie 1929 r., gdy przedstawił mu go wydelegowany przez Komisję Konstytucyjną Jan Piłsudski. Ze wszystkimi artykułami Komendant rzeczywiście mógł się zapoznać właśnie wtedy, co nie znaczy, że projekt był niezgodny z jego wskazówkami. Jak relacjonował Jan Piłsudski, gdy Marszałkowi prezentował projekt, ten milczał, a głos zabrał tylko w dwóch kwestiach: odpowiedzialności posłów oraz miejsca składania przysięgi przez prezydenta (miał składać przysięgę w katedrze „byle jakiej”). Odnośnie do posłów Marszałek na kawałku papieru napisał: „członek sejmu za czyny w sejmie odpowiedzialny jest przed marszałkiem sejmu, który ma swoją straż, za czyny poza sejmem jest odpowiedzialny na równi z innymi obywatelami przed niezależnymi sądami”. Oznacza to, że z pozostałymi sformułowaniami się zgadzał, tym bardziej że były one zgodne z jego postulatami (S. Mackiewicz, *Czterdzieści jeden posiedzeń...*, s. 74; A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy...*, s. 145–146; A. Czubiński, *Sanacyjne próby wprowadzenia...*, s. 195; W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna...*, s. 13; W. Jędrzejewicz, *Kronika życia...*, s. 349; K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 355–356).

¹⁴⁹ S. Mackiewicz, *Czterdzieści jeden posiedzeń...*, s. 74.

¹⁵⁰ Dlatego przedstawiciele rządu w Komisji Konstytucyjnej nie brali udziału w dyskusji, będąc tylko obserwatorami. Oficjalnie rząd nie popierał projektu BBWR, od którego Bartel wręcz się dystansował. Kazimierz Świtalski tak pisał 12 II 1929 r.: „Bartel jest trochę urażony. Być może dlatego, że nie był dość wciągnięty w przygotowawcze prace nad projektem zmian konstytucyjnych i że nie uwzględniono jego koncepcji” (oczekiwał poszerzenia kompetencji premiera). Dlatego bardziej akcentował „neutralność rządu odnośnie do zagadnienia konstytucyjnego niż gotowość udzielania pomocy klubowi BB[WR] w tej sprawie”. Oficjalnie zresztą projektu Bloku nie popierał także następny rząd – Kazimierza Świtalskiego (B. Podoski, *Prace nad Konstytucją...*, s. 186; K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 366; W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna...*, s. 14).

dach udzielanych prasie w 1928 r. wypowiadał się premier Kazimierz Bartel¹⁵¹. Kulesza twierdzi jednak, że wystąpiła wówczas różnica zdań między Piłsudskim a liderami bloku, ze Sławkiem na czele, ze względu na niechęć Piłsudskiego do szybkiego rozpoczęcia działań zmierzających do zmiany ustawy zasadniczej¹⁵². Marszałek nie przedstawił jasnej deklaracji, ale temu, by istniał jakiś rozdźwięk, przeczą jego słowa wypowiedziane na konferencji w Belwederze 12 lutego 1929 r., czyli sześć dni po wniesieniu projektu do sejmu: „BBWR musi sprawę naprawy konstytucji postawić jasno i odważnie. W przeciwnym razie sprzeniewierzy się on swoim hasłom wyborczym i straci podstawę moralną wśród społeczeństwa. Jeśli zmiana konstytucji nie zostanie dociągnięta, to przyniesie to państwu szkodę”¹⁵³. Piłsudski narzekał nawet, że BBWR działa zbyt wolno, a z projektem zmian należało wystąpić już w styczniu¹⁵⁴. Chciał, by po uchwaleniu budżetu sesja została zamknięta (Komisja Konstytucyjna miała jednak nadal pracować), a potem zwołana kolejna, by załatwić sprawy konstytucyjne. Poleciał Świtalskiemu, by pomagał klubowi BBWR w tych kwestiach, choć ten z rozmowy wywnioskował, że „Komendant szuka na płaszczyźnie zagadnień konstytucyjnych rozgrywki z sejmem”¹⁵⁵. Trudno orzec, na jakiej podstawie wyciągnął ten wniosek, ponieważ przytoczone przez niego wypowiedzi Piłsudskiego na to nie wskazują.

22, 27 lutego oraz 1 i 4 marca odbyła się plenarna debata nad projektem BBWR. Pierwszy głos zabrał przedstawiciel klubu BBWR, Walery Sławek. Mówił: „Społeczeństwo nasze nie ma jeszcze politycznego wyrobienia. W zawiłych zagadnieniach skomplikowanego rządu państwem nie może się połapać. Ale ma instynkt zdrowy. Pożąda ładu i sprawiedliwości. Wie swoim zdrowym rozsądkiem, że Polska musi mieć rząd silny, oparty o autorytet głowy państwa. Chcemy, by to, co jest zdrowym instynktem narodu, miało dwie drogi ujawnienia swojej woli: przez wybór prezydenta i przez wybory do sejmu i senatu”¹⁵⁶. Stwierdził, że przewidziano ograniczenie roli parlamentu, ale nie wykluczył zmian po upływie pewnego czasu: „Gdy sejm stanie się w przyszłości bardziej zdolnym do odpowiedzialności za państwo, to z łatwością uprawnienia swoje rozszerzy. Dziś musimy okiełznać swawolę”. Szczególnie te ostatnie słowa nie mogły podobać się opozycji. W dyskusji, która przeciągnęła się na kolejne posiedzenia, głos zabierali kolejni posłowie, którzy wręcz prześcigali się w figurach retorycznych i fantazyjnych porównaniach, nie szczędząc krytyki rozwiązaniom BBWR.

W imieniu Klubu Narodowego głos zabrał poseł Bohdan Winiarski, który stwierdził, że „o ile ten projekt stałby się prawem, to nie doszłoby wcale do naprawy ustroju państwa”. Za słuszną uznał tylko poprawkę podnoszącą wiek wyborczy do 24 lat,

¹⁵¹ S. Kalbarczyk, *Kazimierz Bartel...*, s. 539 i n. Również ten autor wskazuje, że premier nie popierał zmiany konstytucji (gdyż osłabiała ona jego pozycję w obozie władzy).

¹⁵² W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna...*, s. 11.

¹⁵³ K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 365.

¹⁵⁴ *Ibidem*, s. 366. Świtalski wspomina, że później Sławek w rozmowie z nim usprawiedliwił się, iż Komendant „zamarudził”, jeśli chodzi o ogólną akceptację projektu zmiany konstytucji, co potwierdza, że Piłsudski z treścią projektu zapoznał się, przynajmniej ogólnie, znacznie wcześniej, niż się ogólnie uważa.

¹⁵⁵ *Ibidem*, s. 367.

¹⁵⁶ Ta i następne wypowiedzi zob. Sprawozdanie stenograficzne, okres II, posiedzenie 52 z 22 II 1929 r., t. 6, 8, 13, 16, 19–20.

inne pomysły odrzucił, m.in. wybór prezydenta w drodze plebiscytu. Co do kompetencji głowy państwa stwierdził: „Jest to władza większa od władzy króla pruskiego i cara rosyjskiego, większa od władzy prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej”. Reasumując, doszedł do wniosku, że BBWR nie chodzi o naprawę ustroju, tylko o „formalną legalizację tego, co się w życiu dzieje wbrew dotychczasowej konstytucji”. Stanowisko przedstawił również poseł Mieczysław Niedziałkowski: „Między tym projektem, który panowie zgłosili, a naszym stanowiskiem zasadniczym leży przepaść absolutna. Jest to przepaść tak głęboka, że co do mnie, a zdaje mi się, że i co do wszystkich moich przyjaciół, nie widzę ani ścieżki, ani mostku żadnego, który by mógł być drogą do jakiegokolwiek kompromisu”. Punkt po punkcie druzgocącej krytyce projekt BBWR poddał poseł Bagiński z PSL „Wyzwolenie”, a na koniec stwierdził: „W żaden sposób nie możecie panowie liczyć, że my pójdziemy chociażby na część tego projektu, który tutaj jest zawarty”¹⁵⁷. Złudzeń nie pozostawił także Klub Ukraiński, w którego imieniu przemawiał poseł Dymitr Lewicki: „Jest to próba [...] całkowitego zakneblowania ust przedstawicielom ludności ukraińskiej. Wobec tego głosować będziemy za odrzuceniem tego projektu”. Lieberman z kolei odwołał się do roku 1852, kiedy Napoleon III dokonał zamachu stanu i oktrojował konstytucję. Uznał, że jej główne założenia są identyczne z tymi, które znalazł w projekcie BBWR: „Przepis, że ministrowie są odpowiedzialni przed prezydentem, przepis, że prezydent władzę ustawodawczą ma na równi z sejmem, przepis o prawie wyborczym wojska żywcem są wzięte z konstytucji Napoleona III [...] Panowie uciekliście od mody francuskiej nowej, a sięgnęliście do mody francuskiej starej. Stara, bonapartystowska moda panom się spodobała”. Dodał, że BBWR chce „ustanowienia nieograniczonej władzy jednostki nad 30 mln poddanych, a nie obywateli” i nie ulega wątpliwości, iż na projekt duży wpływ mieli zwolennicy monarchii. Szczególnie negatywnie ocenił przyznanie prezydentowi prawa do umarzania postępowania karnosądowego jeszcze przed ogłoszeniem wyroku (rozwiązanie to odrzucono na późniejszym etapie prac): „Prawa takiego nie ma żaden prezydent Rzeczypospolitej na świecie. Ani nawet monarcha. [...] Car je miał. [...] Skierowałem swoją uwagę na cesarza Japonii, dlatego że nosi on tytuł urzędowy *Tenno* [...] to znaczy król niebios. Więc wziąłem konstytucję tego króla niebios i przekonałem się, że jest on wobec tego prezydenta, którego panowie wedle projektu BB[WR] chcą nam dać, biedakiem. Prawa cesarza Japonii, tego władcy niebios, który jest w konstytucji ogłoszony za osobę świętą, zostają daleko w tyle za prawami prezydenta”. Ubolewał, że z projektu BBWR „przebija straszna nieufność i niewiara do społeczeństwa. To społeczeństwo, zdaniem twórców, nic nie potrafi”. Reasumując, dodał, że PPS przeciwstawi się projektowi konstytucji, aby Polska nie stała się satrapią wojskową. Głos zabrał jeszcze poseł Stanisław Wrona, który w imieniu Stronnictwa Chłopskiego oświadczył, iż projekt BBWR „jest tak wybitnie wsteczny i reakcyjny, że rozpatrywanie go przynosi tylko ujmę Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej”, więc jego klub zgłasza za odrzuceniem go w pierwszym czytaniu. Nie pomogły apele posłów BBWR, by posłowie choć na chwilę zrezygnowali

¹⁵⁷ Ta i następne wypowiedzi zob. Sprawozdanie stenograficzne, okres II, posiedzenie 54 z 27 II 1929 r., ł. 17, 24, 25–28, 31, 37.

z walk partyjnych i wspólnie przystąpili do pracy. Dyskusja trwała jeszcze 1 i 4 marca. Mimo wszystko ostatecznie opozycja zgodziła się na przesłanie projektu do Komisji Konstytucyjnej, ale sprzeciwiła się, by działała ona także po zakończeniu wiosennej sesji sejmu, o co, zgodnie z sugestią Piłsudskiego, wystąpił Sławek¹⁵⁸.

Posłowie opozycyjni wyjątkowo dobitnie pokazali swoje nastawienie do zmian konstytucji. Nie można jednak powiedzieć, że ograniczali się do krytykowania pomysłów BBWR. Część ugrupowań zgodnie z zapowiedzią złożyła w sejmie własne projekty. Już 20 marca 1929 r., na 59 posiedzeniu sejmu, uczyniła to lewica: Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów, Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie” i Klub Parlamentarny Stronnictwa Chłopskiego¹⁵⁹. Wniosek (druk nr 555) spełniał wymogi art. 125 ustawy zasadniczej, wobec czego, już bez dyskusji plenarnej, został przekazany Komisji Konstytucyjnej¹⁶⁰. Ugrupowania centrowe (PSL „Piast”, Chrześcijańska Demokracja i Narodowa Partia Robotnicza) odrębny projekt (druk nr 666) przedstawiły niemal rok później (16 marca 1930 r.)¹⁶¹. Partie nie wykazywały zatem pośpiechu, co można uznać za element taktyki, by maksymalnie przedłużyć cały proces. Własny projekt zgłosił Klub Narodowy¹⁶². Choć nie spełniał wymogów formalnych, Komisja Konstytucyjna wzięła go pod uwagę, co świadczy o tym, że BBWR, by nie przeciągać sprawy, unikał tworzenia sztucznych problemów. 26 stycznia 1930 r. odniósł się do tej kwestii Kazimierz Świtalski, który podczas odczytu w Krakowie skrytykował opozycyjne projekty. Wskazał przy tym, że choć projekt Narodowej Demokracji nie miał 111 wymaganych podpisów, to BBWR nie odrzucił go *a limine*: „Nie podniósł BB[WR] zarzutu, że i projekt lewicy na bakier jest trochę z wymaganiami prawa. Są w tym wniosku ustępy, które zgłasza wyłącznie PPS, są ustępy, które zgłaszają wyłącznie tylko stronnictwa ludowe. Ze stanowiska litery prawa wnioski tak zredagowany nie miał kwalifikacji, by być w ogóle wnioskiem. Gdybyśmy to my zrobili, to mój Boże”¹⁶³.

Wystąpienia posłów i składanie kolejnych wniosków partyjnych nie pozostawiały złudzeń co do możliwości współpracy na forum sejmu (choć przegląd projektów skłania do refleksji, że płaszczyzna do zawarcia pewnych kompromisów istniała). Dla Piłsudskiego stało się oczywiste, że przy takiej postawie opozycji nie ma mowy o jakimkolwiek

¹⁵⁸ Na 61 posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 25 III 1929 r. poseł Kazimierz Bagiński z PSL „Wyzwolenie” przedstawił sprawozdanie: „Komisja Konstytucyjna postanowiła odrzucić wniosek Sławka, aby prace nad konstytucją trwały także po zamknięciu lub odroczeniu sesji sejmowej. Motywy odrzucenia były natury prawnej, zwyczajowej, praktycznej i wreszcie politycznej” (Sprawozdanie stenograficzne, okres II, posiedzenie 61 z 25 III 1929 r., ł. 73–74).

¹⁵⁹ Sprawozdanie stenograficzne, okres II, posiedzenie 59 z 20 III 1929 r., ł. 15.

¹⁶⁰ Omówienie założeń projektu zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 110, 112, 116; por. A. Czubiński, *Sanacyjne próby wprowadzenia...*, s. 206.

¹⁶¹ Partie te proponowały wzmocnienie władzy wykonawczej i autorytetu prezydenta, co było zbieżne z planami BBWR. Więcej na ten temat zob. *O Konstytucję narodową. Stanowisko Stronnictwa Narodowego w sprawie rewizji konstytucji oraz projektu rewizji złożonego przez Klub Narodowy w Komisji Konstytucyjnej Sejmu*, Warszawa 1930 [w:] *Wacław Komarnicki o ustroju państwa i konstytucji*, wstęp, wybór i oprac. S. Kilian, Warszawa 2000, s. 94–111; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 116–117, 119.

¹⁶² W projekcie rozszerzono uprawnienia prezydenta. Więcej zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 120.

¹⁶³ Odczyt został opublikowany w postaci broszury: K. Świtalski, *Ich rewizja konstytucji. Odczyt wygłoszony w Krakowie w dniu 26-ego stycznia 1930 r.*, Warszawa 1930, s. 6–7.

porozumieniu. Jeśli zatem obóz sanacyjny chciał przeprowadzić zmianę konstytucji, musiał to zrobić samodzielnie. Odtąd obóz rządzący nie wahał się sprawy konstytucji wykorzystywać do atakowania opozycji. Obie strony sporu politycznego okopały się na swoich stanowiskach.

W kwietniu 1929 r. rząd Bartla został zastąpiony przez gabinet Świtalskiego. 20 września 1929 r. Sławek wystosował do zarządów klubów poselskich pismo w kwestii narady dotyczącej procedowania nad rewizją konstytucji i szybkiego rozpatrzenia projektów wniesionych przez inne stronnictwa¹⁶⁴. Wszystkie zareagowały odmownie. Klub Narodowy odpowiedział: „prace sejmu nad konstytucją już uległy niepotrzebnej zwłoczce: zmarnowano okres wiosenny, w którym sejm mógł być swobodnie obradować nad reformą konstytucji. [...] nie taimy odczuwanej przez nas obawy, że proponowane prywatne narady mogłyby się przyczynić do dalszego opóźnienia prac sejmu nad reformą konstytucji. Dlatego też według nas jedynie celowym i racjonalnym jest jak najrychlejsze zebranie się sejmu. Gotowi do pracy nad naprawą konstytucji na tym jedynie właściwym terenie, nie weźmiemy udziału w zaproponowanej przez BBWR konferencji”¹⁶⁵. Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów z kolei argumentował: „dotychczasowe zachowanie się kierowników Bloku Bezpartyjnego na terenie życia publicznego Polski, w szczególności zaś szereg wystąpień p. Walerego Sławka, prezesa bloku, nie zachęca nas bynajmniej do jakichkolwiek prywatnych narad z jego przedstawicielami”¹⁶⁶. W podobnym tonie wypowiedziały się PSL „Wyzwolenie”, NPR i Stronnictwo Chłopskie, które zapowiedziało, że „weźmie udział, ale dopiero po zwołaniu sesji sejmowej, bo narady przedstawicieli klubów nad metodami pracy sejmu, w czasie gdy sejm nie może pracować, nie będą miały oczywiście żadnej praktycznej wartości”¹⁶⁷.

Nie miało to już i tak żadnego znaczenia, gdyż propozycja BBWR miała charakter wyłącznie taktyczny, niemniej kluby opozycyjne idealnie wpisały się w oczekiwania piłsudczyków¹⁶⁸. W tym miejscu należy jeszcze wspomnieć o inicjatywie posła Wacława Bitnera. Odmowne odpowiedzi klubów zbiegły się bowiem z jego propozycją (złożoną Ignacemu Matuszewskiemu), by odbyć konferencję konstytucyjną w gronie ludzi specjalnie dobranych, „którzy by na wzór Konstytucji 3 Maja, w sposób nieledwie konspiracyjny, przygotowali możliwość rewizji konstytucji”¹⁶⁹. Świtalski, któremu Matuszewski relacjonował rozmowę, odparł, że „Bitnera wpływy nie są zbyt wielkie, by można na nie stawiać”, poza tym nie chciał, by rząd mieszał się do sprawy, w czasie kiedy Sławek rozpoczął swoją inicjatywę zorganizowania konferencji z przedstawicielami stronnictw¹⁷⁰. Ostatecznie Bitnera przyjął Świtalski. Warto przytoczyć jego wnioski z tej rozmowy, ponieważ rzucają one więcej światła na zachowanie opozycji. Przede wszystkim Bitner

¹⁶⁴ Zapis z 13 IX 1929 r., rozmowa z Komendantem, w: K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 495.

¹⁶⁵ AAN, Zespół BBWR, 75.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ Zapis z 12 II 1929 r., konferencja w Belwederze w składzie: Komendant, Bartel, Szymański, Sławek, Kościalkowski, Lechnicki, Polakiewicz, Jan Piłsudski, Radziwiłł, Świtalski, w: K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 366; zapis z 19 VI 1929 r., rozmowa z Komendantem, w: *ibidem*, s. 468–469; zapis z 20 VI 1929 r., rozmowa ze Sławkiem, w: *ibidem*, s. 474.

¹⁶⁹ *Ibidem*, Zapis z 23 IX 1929 r., rozmowa z ministrem Matuszewskim, s. 503.

¹⁷⁰ *Ibidem*, s. 504.

twierdził, że w sprawach konstytucyjnych „można najzupełniej dojść do porozumienia. Jego zdaniem, najbardziej doktrynerskie i pryncypialne stanowisko zajmował Jankowski, który stale powtarzał, że projekt BB[WR] nie może być platformą do porozumienia, ale jest to właściwie tylko u niego kwestią *prestige*’u, gdyż to, co przedstawił Bitner jako podstawę kompromisu, ma w sobie bardzo wiele rzeczy wziętych z projektu BB[WR]. Wyczułem jednak u Bitnera jak gdyby pewną tendencję, by ze względów taktycznych i prestiżowych to, co miałyby być przyjęte jako zasadniczy kompromis, musiałyby być oderwane formalnie od projektu BB[WR]¹⁷¹. I dalej: „Ustępstwa, które mi robił Bitner [podczas omawiania projektu kompromisu zaproponowanego przez Bitnera – M.M.], były mi bardzo podejrzane. Robiły one od razu wrażenie, że albo sam Bitner tych spraw nie bierze na serio, albo, co wydaje mi się rzeczą bardziej prawdopodobną, całego zagadnienia rewizji konstytucji nie bierze bardzo na serio i realnie¹⁷². Świtalski nie miał wątpliwości, że opozycja próbuje wytworzyć pozory, iż zgadza się na rewizję konstytucji, i to w duchu proponowanym przez sanację, warunkiem jednak miało być ustąpienie rządu. Jak stwierdzał, nie wykazując większego zainteresowania w kwestiach merytorycznych, odnoszących się do rewizji konstytucji, „do sytuacji politycznej i sposobu jej rozwiązania powracał Bitner dość uporczywie”, sugerując, że zmiana w rządzie mogłaby być nawet pozorna, ograniczona do usunięcia zbyt drażliwych ministrów, np. Prystora, „by Sejm nie miał poczucia, że za swoje obrazy nie otrzymał żadnej satysfakcji¹⁷³”.

Aby dać pełniejszy obraz postawy posłów opozycji, warto przytoczyć jeszcze stanowisko posła Jana Dąbskiego ze Stronnictwa Chłopskiego (cyt. za Bitnerem): „Dąbski uważa, że sanacja sama się skończy i zgnije i dlatego Dąbski nie obawia się zrealizowania wzmocnienia władzy wykonawczej, ponieważ wierzy, że lewica będzie zwycięską i wtedy rewizja konstytucji przyniesie raczej korzyści dla obozu lewicowego¹⁷⁴. Rozmowa ta obnaża wątpliwe moralnie motywy zachowania opozycji wobec zmiany konstytucji, pozwala również lepiej zrozumieć niechęć sanacji do posłów.

Choć Świtalski oficjalnie nie popierał projektu bloku, to wraz ze swoimi ministrami rozpoczął cykl odczytów poświęconych rewizji konstytucji¹⁷⁵. Oprócz premiera głos zabierali Stanisław Car¹⁷⁶, Sławomir Czerwiński, Ignacy Boerner¹⁷⁷, Eugeniusz

¹⁷¹ K. Świtalski, *Diariusz. Uzupełnienie...*, s. 94.

¹⁷² *Ibidem*, s. 97.

¹⁷³ *Ibidem*, s. 98–99.

¹⁷⁴ *Ibidem*, s. 94.

¹⁷⁵ 19 XI 1929 r. wygłosił w Warszawie prelekcję, w której nakreślił kierunek zmian konstytucyjnych. Atakował stronnictwa opozycyjne, twierdząc, że ich taktyka polega na tym, aby „ustawicznie wynajdować tematy coraz to inne, byle tylko zagadnienie konstytucyjne zepchnąć z porządku dziennego”. Wskazywał na trudne położenie geograficzno-polityczne Polski i dodał: „Może inne narody stać na źle zorganizowany ustroj – nas nie stać” (więcej zob. K. Świtalski, *O rewizji Konstytucji. Odczyt wygłoszony w Warszawie dnia 19 XI 1929 r.*, Warszawa 1930).

¹⁷⁶ 24 listopada wystąpił z odczytem w Krakowie. Wykazywał, że system parlamentarny w Anglii, gdzie działał sprawnie, zupełnie zawiódł na kontynencie. Opowiedział się za wzmocnieniem władzy wykonawczej, ale w ramach ustroju demokratycznego: „Rewizja konstytucji nie powinna i nie może być zamachem na prawa demokracji” (S. K. *Konstytucja 17 marca a polska rzeczywistość [w:] Stanisław Car – polska koncepcja...*).

¹⁷⁷ Czerwiński referat wygłosił 28 listopada w Wilnie, a Boerner 1 grudnia w Katowicach. Obaj mówili o potrzebie silnej władzy wykonawczej i niebezpieczeństwie wynikającym z dominacji parlamentu (W.T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne...*, s. 161).

Kwiatkowski¹⁷⁸ i Wacław Makowski¹⁷⁹. 6 grudnia gabinet Świtalskiego upadł, ale jako były już premier kontynuował on wystąpienia¹⁸⁰. 20 grudnia na zamku odbyła się konferencja z udziałem Piłsudskiego, prezydenta Ignacego Mościckiego, Świtalskiego, Bartła, Sławka, Feliksa Dutkiewicza i Makarewicza. Piłsudski poinformował zebranych, że nie zamierza stawać na czele rządu (z braku cierpliwości do tej pracy), na stanowisko to wskazał Bartła, konkludując zaś stwierdził, że należy podjąć pracę czy próbę pracy nad naprawą konstytucji. Następnie prosił o zabranie głosu kolejnych uczestników spotkania. Z ich enuncjacji wyłania się obraz braku wiary w dobre chęci opozycji. Makarewicz do oświadczenia stronnictw odnosił się sceptycznie, „trudno z nich wywnioskować, w jakim kierunku pójdą próby rewizji konstytucji. Gdyby wtenczas do porozumienia nie doszło, uważa, że konstytucja musiałaby być narzucona, ale to byłoby ostatecznością”¹⁸¹. Podobne stanowisko dotyczące oktrojowania zajął Dutkiewicz. Również Bartel wyraził wątpliwość, czy deklaracje stronnictw odnośnie do rewizji konstytucji są poważne, ale – jak dodawał – „na tę próbę trzeba pójść, przy czym kryterium ustosunkowania się sejmu do rządu będzie jego zachowanie się podczas debaty budżetowej. Będziemy widzieli, czy nie zaczną oni na nowo swoich małych figłów”¹⁸².

Wprost swą opinię na temat stanowiska stronnictw opozycyjnych wyraził Świtalski, który prowadził rozmowy z ich przedstawicielami: „nie mam absolutnie żadnej wiary, by deklaracje stronnictw wynikały z istotnej chęci załatwienia rewizji konstytucji, a są grą polityczną, do której zostały zmuszone stronnictwa przez wyrzucenie hasła, które w społeczeństwie się przyjęło, a które brzmi krótko: konstytucja jest zła”¹⁸³. W podobnym tonie wyraził się Sławek, który uważał, że „posłowie nie wyzbędą się psychologii, że źródłem mądrości jest sejm, a nie prezydent”, dlatego nie wierzył, że konstytucję uda się przeprowadzić w sejmie. Nie wierzył w jego dobrą wolę i twierdził, że nie należy iść na żadne ustępstwa wobec stronnictw¹⁸⁴. Podsumowując dyskusję, Piłsudski stwierdził, że nie jest zwolennikiem ostrych cięć chirurgicznych, nowy premier zaś ma wystąpić z zagadnieniem konstytucyjnym. Nie ukrywał jednak, że nie spodziewa się jakichś efektów tej pracy, i wprost stwierdzał, że należy ten temat wykorzystywać do gry politycznej¹⁸⁵.

¹⁷⁸ Eugeniusz Kwiatkowski przemawiał 2 grudnia w Lwowie. Ostro skrytykował partie polityczne oraz, podobnie jak poprzednicy, wskazał na konieczność istnienia silnej władzy w Polsce oraz ograniczenia roli sejmu (*ibidem*).

¹⁷⁹ Była to ostatnia z cyklu prelekcji, wygłoszona 4 grudnia w Warszawie. Makowski m.in. rozwinął myśl, że stare państwo liberalne należy zastąpić nowym – solidarnym (W. Makowski, *Nowa Polska w nowej Europie* [w:] *Wacław Makowski o państwie społecznym*, wstęp, wybór i oprac. W.T. Kulesza, Warszawa 1998).

¹⁸⁰ Już 14 XII 1929 r. wystąpił z odczytem w warszawskiej filharmonii. Wytykał opozycji, że nie przysłała na niedawną konferencję BBWR. Zapowiadał, że zostaną wprowadzone inne formy życia politycznego, „a bożki stare partyjne – wymienione” (K. Świtalski, *Dwa dni w sejmie. Odczyt wygłoszony w filharmonii warszawskiej w dniu 14 XII 1929 r.*, Warszawa 1929). Pod koniec stycznia 1930 r. przemawiał w Krakowie (*idem*, *Ich rewizja konstytucji...*).

¹⁸¹ K. Świtalski, *Diariusz. Uzupełnienie...*, s. 122. Źródło zostało również opublikowane w: *Nie ma wolności bez pamięci. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ryszardowi Terleckiemu*, red. W. Bernacki, Z. Nawrocki, W. Pasierbek, Z.K. Wójcik, Kraków 2009 [W. Suleja, *Nieznaný fragment diariusza Kazimierza Świtalskiego*, s. 209–216].

¹⁸² K. Świtalski, *Diariusz. Uzupełnienie...*, s. 214.

¹⁸³ *Ibidem*, s. 123.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ *Ibidem*, s. 124.

Otwierając jesienną sesję sejm 5 grudnia 1929 r., Ignacy Daszyński podkreślił, że sejm „ma przed sobą dwa wielkie zadania: uporządkowanie gospodarki finansowej państwa i rewizję konstytucji”. Ta druga kwestia nie weszła jednak do porządku obrad. Prace nad zmianą ustawy zasadniczej trwały jeszcze w Komisji Konstytucyjnej. Jak jednak pisał Mackiewicz, dopiero 24 posiedzenie z 11 stycznia 1930 r. zostało poświęcone meritum sprawy, czyli rewizji konstytucji. Mackiewicz z pewną ironią opisał przebieg dyskusji: czas przemówienia wahał się od 30 min do godziny, choć zdarzały się też dłuższe (Komarnicki mówił godzinę i 50 min). Autor opisał także specyficzne nawyki, np. podczas debaty na temat pozycji prezydenta nikt nie chciał zabrać głosu, ale w kwestii miejsca składania przez niego przysięgi (gmach sejm czy kościół) wygłoszono dwanaście przemówień¹⁸⁶. Jak wynika z relacji Mackiewicza, wszystkie proponowane zmiany, szczególnie istotne tezy proponowane przez BBWR, np. co do zwiększenia władzy prezydenta, były z reguły odrzucane. Według Mackiewicza, właśnie te głosowania przekreśliły możliwość współpracy sejm z rządem w sprawie konstytucji.

Dalej sprawy potoczyły się już szybko. 15 marca Bartel podał się wraz z całym rządem do dymisji, a 29 marca misję tworzenia nowego otrzymał Walery Sławek. Zwyczajna sesja sejm dobiegła końca. Na 23 maja 1930 r. prezydent zwołał sesję nadzwyczajną, jednak nie odbyło się ani jedno posiedzenie, ponieważ odroczone ją na miesiąc, a po upływie tego czasu zamknięto. W sierpniu na czele rządu stanął Piłsudski, a 29 sierpnia na wniosek rządu prezydent rozwiązał sejm, jako niezdolny do dokonania zmiany ustroju. Tym samym dobiegły końca prace nad konstytucją Sejm II kadencji, który miał ku temu szczególne uprawnienia.

PRACE W SEJMIE I SENACIE III KADENCJI (1930–1935)

Wybory do Sejm III kadencji odbyły się 16 listopada 1930 r., do senatu tydzień później (znow pod hasłem zmiany konstytucji). Do historii przeszły jako tzw. wybory brzeskie. Przeprowadzono je w szczególnie trudnej sytuacji, której następstwa Kulesza określił jako „w większym stopniu haniebne niż całkowicie bezprawne”¹⁸⁷. BBWR dysponował w sejmie bezwzględną większością mandatów (249), ale nie uzyskał większości kwalifikowanej, potrzebnej do zmiany konstytucji w tym sejmie (2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów)¹⁸⁸. Większość taką piłsudczycy mieli tylko w senacie (75 mandatów).

Rewizja konstytucji nadal była dla piłsudczyków sprawą najważniejszą. Już dwa dni po wyborach do sejm u prezydenta Mościckiego odbyła się konferencja, na której Marszałek radził zebranim, jak postępować: „Wnieść projekt dawny BB[WR], przy czym nie upierać się przy sformułowaniu każdego paragrafu”¹⁸⁹. Poleciał również, by do prac

¹⁸⁶ S. Mackiewicz, *Czterdzieści jeden posiedzeń...*, s. 76–79.

¹⁸⁷ W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna...*, s. 15.

¹⁸⁸ A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy...*, s. 165.

¹⁸⁹ K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 528.

nad ustawą zasadniczą wyznaczyć Cara, który „wykształcił się na wielkiego prawnika państwowego”¹⁹⁰. Piłsudski zapowiedział, że zabierze głos w debacie publicznej w tej sprawie, co rzeczywiście uczynił w głośnych wywiadach, których od sierpnia 1930 r. udzielał dziennikarzom „Gazety Polskiej” – w ósmym z nich (pierwszym po wyborach, 26 listopada 1930 r., rozmawiał z nim Miedziński) powiedział: „Jako główną zaś pracę, która stać musi na czele innych, stawiam nie co innego, jak zmianę konstytucji. I bardzo bym chciał, aby unikano prób zaciemnienia tej pracy za pomocą zwykłej, niestety, u nas metody przewagi zmiennych wymagań, płynących każdorazowo z chwili bieżącej”¹⁹¹. W kontekście projektu BBWR stwierdził, że nie podoba mu się „postanowienie klubu wzięcia za podstawę dotychczasowej konstytucji”¹⁹².

Przystąpiono do pracy. Najpierw obsadzono stanowiska przewodniczących komisji konstytucyjnych: w sejmie został nim Makowski (Mackiewicz sekretarzem), a w senacie Józef Targowski¹⁹³. 6 lutego, zgodnie z sugestią Marszałka, BBWR ponownie wniósł swój projekt (druk nr 111)¹⁹⁴. Zaznaczono przy tym, że jest to wyłącznie punkt wyjścia do dalszych prac. 3 marca 1931 r. odbyła się w sejmie na jego temat generalna debata. Było to pierwsze czytanie. Pierwszy głos zabrał Jędrzejewicz, który podkreślił: „projektu tego nie uważamy za dzieło doskonałe, zupełnie wykończone w treści i formie. Od czasu jego pierwszego zgłoszenia w ubiegłym sejmie upłynęło sporo czasu, w ciągu którego życie szło naprzód i okoliczność ta wpłynąć może na te czy inne zmiany i poprawki w naszym projekcie”¹⁹⁵. Później do słów tych wielokrotnie nawiązywała opozycja – w związku z wypowiedzią Sławka, który rok wcześniej w kontekście tego samego projektu miał stwierdzić: „ani przecinka nie ustąpimy”¹⁹⁶. Po Jędrzejewiczu wystąpił Makowski, który wyjaśnił: „wnieśliśmy ten projekt ponownie dlatego właśnie, że nie lękamy się znowu ataków”¹⁹⁷. Uznał, że wszystko, co złe, już powiedziano, dlatego należy zakończyć demagogiczne ataki i skupić się na tym, co jest w projekcie pozytywnego, i od razu przystąpić do rzeczowej dyskusji. Dodał, że trzeba poszukiwać nowych form ustrojowych, które będą bardziej adekwatne do życia w wieku XX niż XIX. Podkreślił konieczność sięgania po nowe inspiracje ideowe. Tego dnia przemawiał również Car, który stwierdził, iż „naprawa ustroju Rzeczypospolitej jest sama w sobie zagadnieniem zbyt doniosłym, aby załatwiać przy tej okazji doraźne porachunki polityczne”. Charakteryzując projekt BBWR, przekonywał, że intencją jego autorów nie było „zniszczyć lub poniżyć parlamentaryzm, walka bowiem toczy się tylko o wykorzenienie z ustroju Polski dyktatury parlamentaryzmu”. Wystąpienie zakończył słowami Stanisława Thugutta: „Jeżeli przez słabość waszą nie możecie powziąć decyzji, nie przeszkadzajcie nam w powzięciu aktu woli”.

¹⁹⁰ *Ibidem*, s. 527.

¹⁹¹ J. Piłsudski, *Pisma...*, t. 9, s. 258.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna...*, s. 16.

¹⁹⁴ Sprawozdanie stenograficzne, okres III, posiedzenie 10 z 6 II 1931 r. Tym razem nie był to zbiór poprawek do konstytucji, ale gotowy projekt (wszystkie zmiany już wprowadzono do ustawy zasadniczej).

¹⁹⁵ Sprawozdanie stenograficzne, okres III, posiedzenie 18 z 3 III 1931 r., ł. 6.

¹⁹⁶ S. Mackiewicz, *Czterdzieści jeden posiedzeń...*, s. 74.

¹⁹⁷ Ta i kolejne wypowiedzi posłów zob. Sprawozdanie stenograficzne, okres III, posiedzenie 18 z 3 III 1931 r., ł. 6, 21, 23, 29, 32, 39, 42, 46, 54, 60, 61, 66.

Wypowiadali się również posłowie opozycji, którzy zarzucali BBWR, że chce odwrócić uwagę opinii publicznej od złej sytuacji ekonomicznej kraju oraz utrzymać się za wszelką cenę u władzy. Nie ukrywali, że nie zamierzają brać udziału w pracy nad konstytucją. Poseł Michał Róg w imieniu Klubu Parlamentarnego Posłów Chłopskich oświadczył, że jego członkowie będą głosować przeciwko projektowi, natomiast rząd i sejm powinny się zająć katastrofą gospodarczą, a nie konstytucją. Poseł Winiarski stwierdził: „wymagać od kraju, żeby [...] oddał się wyłącznie zagadnieniu zmiany konstytucji, jest to żądać, aby ludzie zastanawiali się nad tym, jak kto będzie mieszkał, gdzie będzie meble ustawiał wtedy, kiedy się pali dach nad głową narodowego domu”. Dodał, iż naprawa systemu w przyszłości musi nastąpić, „ale ona przyjdzie nie jako przedłużenie tego, co się obecnie dzieje, jako usankcjonowanie i sformalizowanie obecnych rządów, przyjdzie jako antyteza tego, co jest obecnie, jako reakcja na dzisiejszy system rządzenia”. Projekt skrytykował również Niedziałkowski, który zarzucił, że jego twórcy czerpali z założeń ideowych monarchii konstytucyjnej, a debata nad ustawą zasadniczą robi wrażenie „pewnego manewru politycznego dla odwrócenia uwagi mas od tego, co je boli bezpośrednio”. Dodał: „nie sądzimy, ażeby sejm powstały z tych sposobów wyborczych, które stosowano w listopadzie roku ubiegłego, miał prawo moralne do dokonywania zmiany zasadniczej w ustroju państwa”.

W imieniu klubu BBWR głos zabrał jeszcze Tadeusz Hołówko, który nie pozostawił wątpliwości co do zamiarów bloku: „Przyszliśmy tu z hasłem zmiany konstytucji i mogę Was zapewnić, że my tej zmiany dokonamy. [...] jednym z najważniejszych cementów, który go spaja [tj. obóz BBWR – M.M.] jest właśnie głębokie przeświadczenie u nas wszystkich, że zmiana konstytucji musi nastąpić i że to jest naszym pierwszym obowiązkiem wobec kraju, wobec społeczeństwa, wobec państwa i wobec historii – tej wielkiej pracy dokonać”. Ponowił wezwanie do wspólnej pracy: „Spróbujcie, panowie, stanąć na tym stanowisku, na którym my stoimy, że trzeba dzisiaj tworzyć to wielkie dzieło, trzeba tworzyć konstytucję, na miłość Boga, nie na pięć czy dziesięć lat, lecz na dziesiątki lat. Mamy ambicję stworzyć taką konstytucję, że kiedy zejdziemy ze sceny życiowej, kiedy zaginie pamięć o nas jako o ludziach, pozostanie jako nasze trwałe dzieło ta konstytucja. My nie stoimy na tym stanowisku, że znaleźliśmy sekret, że posiadliśmy wszystkie tajemnice, że ten nasz projekt jest talizmanem, który wszystkie bolączki uzdrowi. My szukamy, tak jak dzisiaj szuka cała uczciwa Europa, patrząca w przyszłość. I my Was wzywamy do tej pracy – przyłóżcie i Wy rękę do tej pracy!”. Na zakończenie stwierdził: „nie spekulujcie na tym, że my w tej sprawie nie mamy większości. Bo nie o to chodzi. My w społeczeństwie wytworzymy taki nastrój, że biada będzie temu, kto zechce iść śladem Sycińskiego i uprawiać *liberum veto*”. Wezwania te nie pomogły, gdyż, jak skonstatował poseł Jankowski, „my w szczerść Waszych apelów, nawet przy tak poważnym zagadnieniu, wierzyć nie możemy!”.

Choć przebieg tej debaty nie był tak burzliwy jak rok wcześniej, to była ona brzemnienna w skutki. Nie wzbudziła wielkich emocji, ponieważ opozycja podjęła już decyzję, że nie będzie uczestniczyć w zmianie ustroju. Nie wyobrażała sobie współdziałania po wydarzeniach w Brześciu, nie wierzyła w szczerść intencji obozu rządzącego ani nie uważała, że udałoby jej się przeforsować własne postulaty. Mimo to podjęto uchwałę

o rozpoczęciu prac nad zmianą ustawy zasadniczej i przekazaniu wniosku klubu BBWR do Komisji Konstytucyjnej¹⁹⁸.

Generalnym referentem komisji został Stanisław Car, który stał się wówczas główną postacią wśród osób przygotowujących zmianę ustroju¹⁹⁹. Nie zważając na stanowisko opozycji, Komisja Konstytucyjna w osiemnastoosobowym składzie przystąpiła do działania. Na pierwszym posiedzeniu, 17 marca 1931 r., zaakceptowano dwa wnioski złożone przez Cara: pierwszy dotyczył przeprowadzenia ankiety przez specjalistów w dziedzinie prawa konstytucyjnego (pod auspicjami Komisji Konstytucyjnej), natomiast drugi zawierał plan funkcjonowania komisji²⁰⁰. Car przyporządkował zagadnienia konstytucyjne do osiemnastu działów, a członkowie KK mieli je gruntownie przestudiować i przedstawić w postaci referatów zakończonych tezami²⁰¹ – zaprezentować rozwiązania stosowane w konstytucjach europejskich i Stanów Zjednoczonych²⁰². Ponownie rozpisano też ankietę konstytucyjną. 24 marca 1931 r. Świtalski, Car i Makowski ułożyli treść listu, w którym zwrócili się do różnych „towarzystw prawniczych i ludzi zajmujących się sprawami konstytucyjnymi”²⁰³. Wkrótce nastąpiła przerwa między sesjami sejmów – w jej trakcie napływały odpowiedzi od osób, które otrzymały kwestionariusz. Do prac zaproszono nie tylko piśsudczyków, ale też osoby o innych przekonaniach politycznych. Jak napisał Podoski, ankieta „objęła swym zasięgiem nie tylko wszystkie uniwersytety polskie, ale także osoby, o których wiadano, że mogą wnieść do prac nad konstytucją poważny wkład własnych przemyśleń”²⁰⁴. Jej uczestnicy przedstawili różne opinie. Choć nie wszyscy zajęli negatywne stanowisko wobec ustawy zasadniczej z 1921 r., to większość z nich opowiedziała się za wzmocnieniem władzy wykonawczej²⁰⁵. Zdobyty materiał trafił do Komisji Konstytucyjnej, w której od 17 marca 1931 r. trwały prace. W Sejmie III kadencji zebrała się ona 26 razy. Mowy referentów były dość długie, często miały charakter wybitnie teoretyczny²⁰⁶. Mękowski ocenił: „Ten sposób pracy może niekiedy wywoływać wrażenie akademickości i chaotyczności i te momenty wyzyskuje tendencyjnie część prasy”²⁰⁷.

¹⁹⁸ W skład komisji wchodziło 30 posłów – 18 z Bloku oraz 12 z opozycji, która jednak z czasem wycofała swoich przedstawicieli. Dzięki wnikliwej lekturze stenogramów Kulesza ustalił, że kilku posłów opozycji wzięło udział w pierwszych posiedzeniach, próbując polemizować z reprezentantami BBWR (29 X 1931 r., 5 XI 1931 r., 19 XII 1931 r. oraz 14 I 1932 r.). Dopiero w piątym zebraniu komisji, w styczniu 1932 r., uczestniczyli wyłącznie posłowie Bloku (W.T. Kulesza, *Tryb uchwalenia konstytucji...*, s. 61).

¹⁹⁹ W.T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne...*, s. 165.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ B. Podoski, *Prace nad Konstytucją...*, s. 187.

²⁰² Harmonogram prac Komisji zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 140–141; W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna...*, s. 18.

²⁰³ K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 588.

²⁰⁴ B. Podoski, *Prace nad Konstytucją...*, s. 187.

²⁰⁵ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 133, 135–136. Uwagi episkopatu na temat konstytucji obszernie cytuje W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy...*, s. 29–30.

²⁰⁶ Wszystkie mowy wygłoszone w Komisji Konstytucyjnej zostały opublikowane w czasopiśmie „Nowe Państwo”, które powstało w celu upowszechniania materiałów związanych z pracami nad zmianą ustawy zasadniczej.

²⁰⁷ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 141. Do ważniejszych referatów należały te wygłoszone przez Cara (zob. S. Car, *Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej w stosunku do sejmów i senatu* [w:] Stanisław Car – polska koncepcja..., s. 86, 91, 92; *idem*, *Stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej i jego wybór* [w:] *ibidem*, s. 104–124; *idem*,

Opozycja przez cały czas pozostawała bierna, ale piłsudczycy wciąż nie wykluczali zawarcia z nią jakiegos kompromisu. 28 maja 1931 r. Świtalski zaproponował Carowi i Makowskiemu, by z zagadnień konstytucyjnych wybrać te kwestie, co do których nie ma zbyt dużych rozbieżności, i przygotować pewne tezy. Napisał: „Cel mój jest następujący: Dopóki będziemy operowali tylko i wyłącznie materiałem ankietowym, wtedy opozycja może najzupełniej śmiało uprawiać dotychczasową taktykę bierności. Gdy jednak zaczniemy już formułować pewne tezy i grozić przegłosowaniem tych tez na Komisji Konstytucyjnej, wtenczas opozycja łatwiej może być zmuszona do porzucenia swojej taktyki i puszczania bardziej farby, względnie do próbowania wytargowania czegoś, co ułatwi nam dalszą taktykę i da pewne rozjaśnienie, czy w obecnej zmienionej sytuacji nie można by w pewnych kwestiach osiągnąć jakiegos zdrowego kompromisu”²⁰⁸. Piłsudczycy zatem nie wykluczali porozumienia z opozycją, przynajmniej w „pewnych kwestiach”.

Prace nad ustawą zasadniczą toczyły się w Komisji Konstytucyjnej, czyli w trybie jawnym (tudzież ślepym, jak określił to Jerzy Jaruzelski), oraz poza parlamentem, w wąskim gronie piłsudczyków²⁰⁹. Wydaje się, że skoro opozycja i tak zamierzała pozostać bierna, to nie było ku temu przeszkód. Największe znaczenie miały spotkania u Sławka i Cara, w których udział brali m.in. Makowski, Matuszewski, Miedziński²¹⁰ i Podoski. Poza tym zagadnienia ustrojowe dyskutowano w jeszcze mniejszym gronie, tzw. lokatorów, tj. prezesa RM i byłych premierów rządów pomajowych, czyli Sławka, Jędrzejewicza, Prystora, Świtalskiego i Becka, który był wicepremierem w rządzie Józefa Piłsudskiego²¹¹. Co ciekawe, opozycja miała świadomość, że piłsudczycy mogą przeprowadzić zmianę konstytucji, jak stwierdził poseł Bitner, „drogą triku polegającego na uzyskaniu 2/3 w sejmie dla jakiegokolwiek choćby najmniejszej zmiany konstytucji, chociażby przecinka w niej, by potem odesłać sprawę do senatu, a tam, mając do rozporządzenia 2/3 głosów, zmienić całą konstytucję, by potem kwalifikowaną większością w sejmie uchwalić to, co senat zrobił”²¹². Świtalski potwierdził jego obawy: „Jeżeli jakakolwiek większość posiada możliwość choćby nawet triku, to trudno od niej wymagać, ażeby tej broni, którą ma w ręce, wyrzekła się. Niech pan wobec tego się nie spodziewa, że my zrezygnujemy z tego środka, który stoi do naszego rozporządzenia. Inna taktyka z naszej strony byłaby zupełnie niepraktyczna. Nie znaczy to wcale, byśmy palili się do uchwalenia konstytucji

Rząd oraz jego odpowiedzialność polityczna i konstytucyjna [w:] *ibidem*, s. 125–138; *idem*, *Kontrasygnata* [w:] *ibidem*, s. 139–143). Władysław Rostocki szczególną uwagę zwraca na projekty Ignacego Czumy, który podobnie jak Władysław Leopold Jaworski odwoływał się do katolickiej argumentacji moralnej, lecz inni autorzy rzadko o nim wspominają (W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy...*, s. 31–33).

²⁰⁸ Zapis z 28 V 1931 r., rozmowa z Carem i Makowskim w: K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 611–612.

²⁰⁹ Po raz pierwszy hipotezę o tej dwutorowości przedstawił w 1978 r. Jerzy Jaruzelski w rozprawie doktorskiej, a rok później Bohdan Podoski, uczestnik tych prac, poinformował, jak wyglądały działania niejawne. Wiele wątpliwości związanych z tym zagadnieniem wyjaśnił później dzięki wnikliwym badaniom archiwalnym Andrzej Chojnowski.

²¹⁰ Na temat zaangażowania Bogusława Miedzińskiego w prace nad zmianą konstytucji zob. A. Adamczyk, *Bogusław Miedziński jako współautor i propagator założeń konstytucji kwietniowej (1930–1936)*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Historica” 2001, nr 71, s. 79–101.

²¹¹ B. Podoski, *Prace nad Konstytucją...*, s. 188.

²¹² Zapis z 7 IX 1931 r., rozmowa z posłem Bitnerem w: K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 624.

drogą jakiegoś, jak pan nazywa, triku. To zależy jednak od opozycji właśnie [...] bardzo wiele postulatów BB[WR] jest ogólnie uznawanych jako dobre wyjście. Pozostają, jak zawsze, pewne zagadnienia sporne, ale te właśnie należy sobie wyjaśnić drogą dyskusji, nie absencji”²¹³. Opozycja nie chciała na to przystać, wykazywała *désintéressement* pracą nad konstytucją, dlatego trudno uwierzyć w szczerłość jej protestów 26 stycznia 1934 r.

Warto zwrócić uwagę na poufną konferencję, którą na przełomie czerwca i lipca 1932 r. zorganizował w swoim mieszkaniu przy ul. Szopena 1 Sławek²¹⁴. Jej uczestnicy skoncentrowali się na sposobie wyboru prezydenta, dyskutowali o jego odpowiedzialności karnej, konieczności ograniczenia odpowiedzialności parlamentarnej rządu, podwyższeniu cenzusu wiekowego w prawie wyborczym, składzie, sposobie wybierania i kompetencjach senatu. Odnośnie do pierwszego zagadnienia zwolennicy plebiscytu byli w mniejszości, większość opowiedziała się za wyborami pośrednimi. Wynikało to z faktu, że zebrani nie wyobrażali sobie, że Marszałek mógłby wziąć udział w czymś tak „haniebnym” jak kampania. Zdecydowanie większy dystans prezentował sam Piłsudski, który wcale nie odrzucał koncepcji wyborów powszechnych, patrząc dalej niż jego najbliższe otoczenie²¹⁵. Do bardzo ciekawej dyskusji doszło drugiego dnia konferencji, kiedy Sławek spytał zgromadzonych, czy nie należałoby „zmienić ustroju republikańskiego na monarchiczny”²¹⁶. Choć podkreślił, że są to rozważania czysto teoretyczne, wywołały duże zainteresowanie. Podjęcia takiego kroku w przyszłości nie wykluczył jeden z najbardziej radykalnych piłsudczyków, Wojciech Stpicyński, choć zaproponował, by urząd prezydenta był pełniony dożywotnio, a głowa państwa wyznaczała swego następcę – pierwszy stanowisko to miałby piastować Piłsudski. Pomysł ten poparli Kozłowski oraz Wieniawa-Długoszowski, który stwierdził, że wprowadzenie monarchii „doznałoby w wojsku jak najlepszego przyjęcia”²¹⁷. Jan Piłsudski oraz Podoski stwierdzili, że chociaż na razie wdrożenie ustroju monarchicznego jest nierealne, to gdyby pojawiła się taka szansa, należy z niej bezwzględnie skorzystać. Z takiego przebiegu dyskusji niewątpliwie byłiby zadowoleni konserwatyści, ale nie zostali zaproszeni. Ustrój monarchii konstytucyjnej, na co rzadko się wskazuje, bliski był jednak też innym środowiskom, m.in. Stanisławowi Strońskiemu, choć, jak pisał jego biograf, Janusz Faryś, w żadnym wypadku monarchizm polski nie kojarzy się z jego osobą – „zdawał sobie wszakże sprawę, że lansowanie idei monarchicznej było niepoważne, ośmieszające i do koncep-

²¹³ *Ibidem*, s. 624–625.

²¹⁴ Konferencja odbyła się 20–24, 27–28 i 30 VI oraz 1 VII 1932 r. (AAN, BBWR, 77, Protokół konferencji u prezesa płk. Walerego Sławka; zob. też: J.M. Nowakowski, *Konferencja konstytucyjna z czerwca 1932 r. U źródeł rozbicia grupy pułkowników*, „Studia Historyczne” 1982, z. 3–4, s. 439–448).

²¹⁵ Tylko Świtalski zdecydowanie opowiadał się za wyborami powszechnymi, uważał, że dadzą one prezydentowi „mocne oparcie moralne i możliwość wylegitymowania się, że jego władza pochodzi bezpośrednio z woli społeczeństwa”. Odnośnie do Sławka w *Diariuszu* 31 VIII 1931 r. wspominał o jego niezadowoleniu wynikającym z tego, że Piłsudski poparł koncepcję plebiscytnego wyłaniania prezydenta: „Sławek ma zbyt dużo pogardy dla wyborów w ogóle, by mógł się zdobyć na myśl, że cośkolwiek bądź z gromadnego wyniku może wychodzić rozsądny” (K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 620–621).

²¹⁶ Z wystąpienia Sławka (21 VI 1932 r.); J.M. Nowakowski, *Konferencja konstytucyjna z czerwca 1932 r....*, s. 443.

²¹⁷ Z wystąpienia Wieniawy-Długoszowskiego (22 VI 1932 r.); J.M. Nowakowski, *Konferencja konstytucyjna z czerwca 1932 r....*, s. 443.

cji tej nie wracał²¹⁸. Mimo wszystko wydaje się, że słusznie zauważył Chojnowski, iż Nowakowski przesadnie wyekspozował monarchistyczne sympatie uczestników konferencji. Świtalski w swym *Diariuszu* dość lakonicznie odnotował, że „wszyscy oprócz Podoskiego nie uznali tego zagadnienia za aktualne”²¹⁹.

Ostatniego dnia spotkania odbyło się głosowanie, ale nie zachowały się lub – jak zauważył Jerzy Marek Nowakowski – być może nigdy nie zostały sporządzone wyniki głosowania i końcowe konkluzje²²⁰. Warto w tym miejscu przytoczyć uwagę z zapisków Świtalskiego: „Charakterystyczna w tym głosowaniu była przewaga głosów nieposuwających się zbyt daleko w ograniczeniu praw parlamentu i niechęć do stworzenia z instytucji prezydenta czegoś przypominającego cezaryzm”²²¹.

Zebranie to miało o tyle duże znaczenie, że piłsudczycy przestali czekać, aż ktoś napisze konstytucję za nich, i wzięli sprawy w swoje ręce. Zaczęli rozmawiać o konkretnych instytucjach państwa i problemach ustrojowych, a nie wyłącznie o podbudowie ideologicznej. „Dyskusja jest prowadzona na wysokim względnie poziomie i jest ciekawa ze względu na to, że nie ma w tym zespole żadnych doktrynalnych uprzedzeń, a tylko rozpatrywane są zagadnienia z punktu widzenia celowości” – podsumowywał Świtalski²²². Z całą pewnością prace nad konstytucją wkroczyły w nową fazę. Kierownictwo bloku zdecydowało powołać zespół działający niezależnie od Komisji Konstytucyjnej, niejawnie. Miał on poprawić projekt ustawy zasadniczej złożony w sejmie w 1931 r., co Sławka jednak nie zadowalało – z relacji Świtalskiego z 18 stycznia 1933 r. wynika, że nie zamierzał on już retuszować konstytucji marcowej. Miał własną wizję ustroju, chciał „stworzenia jakiegoś innego aktu, który swoją prostotą i jasnością miałby wpływ na całe społeczeństwo, byłby przez to społeczeństwo rozumiany i mógłby być przyjęty jako coś w rodzaju dekalogu państwowego życia”²²³. Ponieważ udało mu się pozyskać dla tej idei Prystora i Świtalskiego, już w kwietniu 1933 r. powołano kolejny niejawni zespół redakcyjny w ramach BBWR, który miał stworzyć wstępny rozdział konstytucji oraz zasady statutu Legionu Zasłużonych²²⁴. Działał do początku czerwca. W czerwcu i lipcu 1933 r. na polecenie Sławka nad ostatecznym projektem pracowali Car i Podoski, którzy na zaproszenie prezydenta Mościckiego przyjechali do jego letniej rezydencji w Spale²²⁵. Tak opisuje to Podoski: „Projekt redagował Car, dyskutując ze mną kolejno każdy zaproponowany przez siebie przepis. Pracowaliśmy całe dni do kolacji z przerwą na obiad [...]. Car przejmował się bardzo każdą moją krytyczną uwagą. Potrafił zarwać nocy, przemyśliwując nad doskonalszym sformułowaniem zaproponowanego

²¹⁸ J. Faryś, *Stanisław Stroński. Biografia polityczna do 1939 r.*, Szczecin 1990, s. 137.

²¹⁹ A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy...*, s. 193; J.M. Nowakowski, *Konferencja konstytucyjna z czerwca 1932 r....*, s. 442–443; K. Świtalski, *Diariusz. Uzupełnienie...*, s. 193.

²²⁰ J.M. Nowakowski, *Konferencja konstytucyjna z czerwca 1932 r....*, s. 445.

²²¹ K. Świtalski, *Diariusz. Uzupełnienie...*, s. 195.

²²² *Ibidem*, s. 193.

²²³ *Idem*, *Diariusz...*, s. 641.

²²⁴ A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy...*, s. 213–214.

²²⁵ Przedstawiając te wydarzenia (*Prace nad Konstytucją...*), Podoski nie zawsze zachowywał chronologię, o czym świadczą jego notatki zachowane w Archiwum Akt Nowych (por. A. Chojnowski, *Piłsudczycy u władzy...*, s. 214; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy...*, s. 34).

przepisu. Świadczy to wyraźnie o tym, jak wielką wagę przywiązywał do jak najlepszego wywiązania się z zadania, którego się podjął. Powróciliśmy do Warszawy, z gotowym projektem nowej ustawy konstytucyjnej z wyjątkiem rozdziału zatytułowanego później »Rzeczpospolita Polska«. Został on ostatecznie opracowany w Warszawie²²⁶.

1 sierpnia 1933 r. prezydium klubu parlamentarnego zatwierdziło główne zasady przyszłej konstytucji²²⁷. Nie była to wierna kopia projektu z 1931 r. 6 sierpnia 1933 r. na dorocznym zjeździe legionistów w Warszawie Walery Sławek przedstawił kierunek prac nad ustawą zasadniczą²²⁸. Ostatecznie już zrezygnowano z poprawiania konstytucji marcowej. Społeczeństwo poznało zupełnie nowe założenia ideologiczne, na których miała bazować przyszła ustawa zasadnicza. W przemówieniu Sławek dużo miejsca poświęcił konieczności wspólnej pracy obywateli dla państwa, przedstawił ideę zwierzchnictwa prezydenta, w którego rękach miała się skupić jedna i niepodzielna władza, a także wzbudzającą najwięcej kontrowersji koncepcję elity w postaci Legionu Zasłużonych. Sławek nie podał szczegółów, wskazał tylko ogólny zarys zmian i zagadnienie najważniejsze – „podniesienie znaczenia zarówno pracy na rzecz dobra zbiorowego, jak i ludzi, którzy w tej pracy przodują”²²⁹. Nie wszystkim piłsudczykowi pomysł ten się spodobał.

Jesienią 1933 r. odbyła się debata nad projektem wewnątrz bloku. „Lokatorzy” oraz Car wysuwali różne zastrzeżenia i sugestie. Podoski napisał: „Projektowi zarzucano głównie, że zbyt daleko odbiegł od wzorów klasycznych, porzucając monteskiuszowską zasadę podziału władz i skupiając w osobie prezydenta Rzeczypospolitej jednolitą i niepodzielną władzę państwową. Broniąc swej koncepcji ustrojowej [...] Car wskazał, że wyznaczając prezydentowi rolę czynnika nadrzędnego, harmonizującego działanie naczelnych organów państwowych, rozgraniczał jednocześnie w swym projekcie kompetencje poszczególnych organów państwowych, wyznaczając każdemu z nich ważną samodzielną rolę do spełnienia”²³⁰. Głównym krytykiem był Świtalski i, w mniejszym stopniu, Prystor. We wrześniu projekt przedyskutowały połączone grupy konstytucyjne sejmu i senatu, a 21 września zakończono jego drugie czytanie²³¹. Następnie Car i Podoski uzgadniali poszczególne działy ustawy zasadniczej z przedstawicielami ministerstw, aby dokonać niezbędnych poprawek. 15, 16 i 19 października zorganizowano kolejną poufną konferencję z udziałem Sławka, Prystora, Świtalskiego, Raczkiewicza, Cara, Becka, Pierackiego, Kozłowskiego, Matuszewskiego, Miedzińskiego, Skwarczyńskiego, Podoskiego, Schaetzla i Stpicyńskiego²³². Przedyskutowano wówczas kluczowe regulacje: rozdział I, status prezydenta, senatu oraz Legionu Zasłużonych.

Bardzo ważne posiedzenie odbyło się 29 listopada, a uczestniczyło w nim 19 posłów i 12 senatorów (więcej niż zazwyczaj)²³³. Wystąpili Car i Sławek. Pierwszy powiedział,

²²⁶ B. Podoski, *Prace nad Konstytucją...*, s. 189.

²²⁷ A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy...*, s. 216.

²²⁸ W. Sławek, *Wytyczne nowej konstytucji. Przemówienie prezesa Walerego Sławka na Akademii Legionowej*, „Gazeta Polska”, 7 VIII 1933.

²²⁹ Na temat koncepcji Sławka zob. A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy...*, s. 215.

²³⁰ B. Podoski, *Prace nad Konstytucją...*, s. 190.

²³¹ A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy...*, s. 216; J. Jaruzelski, *O genezie Konstytucji kwietniowej...*, s. 366.

²³² A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy...*, s. 216.

²³³ J. Jaruzelski, *O genezie konstytucji kwietniowej...*, s. 366.

że od września wziął udział w wielu konferencjach w sprawie projektu, oraz zalecił pośpiech w pracach nad zmianą ustroju. Stwierdził, że obrady wrześniowe uważa za jego drugie czytanie projektu, a obecnie rozpoczyna się trzecie. Oczekiwał zatem dyskusji o szczegółach, a nie o zasadach. Przypomniał, że do projektu omawianego we wrześniu wprowadzono 68 poprawek, poprosił o upoważnienie do wniesienia dalszych korekt redakcyjnych, a na koniec odczytał poprawki²³⁴. Po nim wystąpił Sławek, który również zachęcał do szybkiego działania: „Nastroje polityczne sprzyjają dziś przeprowadzeniu konstytucji. Pośpiech jest zatem wskazany. [...] Być może, że względy taktyczne wymagać będą na razie zgody Komisji Konstytucyjnej, względnie sejmu, tylko na **tezy** [podkreślenie w oryginale]. Taka zgoda nie wymagałaby kwalifikowanej większości. Publiczna dyskusja toczyć się winna dziś tylko nad zasadami, тезami konstytucyjnymi, a nie nad poszczególnymi artykułami. Sam projekt powinien być zachowany w ścisłej tajemnicy. [...] Przed klubem wystąpimy tylko z тезami. Komisję Konstytucyjną będziemy się starali pozyskać dla naszych тез konstytucyjnych. Szczegóły ujawnimy w momencie, gdy będziemy mieli pewność przeprowadzenia projektu w Sejmie”²³⁵. Potrzebę silnej władzy uzasadniał położeniem Polski między państwami „o rządach mocnych i zdecydowanych”. Wy tłumaczył także, że przez nadrzędność władzy prezydenta należy rozumieć arbitraż w razie powstania konfliktów. Projekt został zatwierdzony.

20 grudnia Car jako referent generalny zaprezentował tezy sejmowej Komisji Konstytucyjnej jako wynik jej dwuletnich prac²³⁶. 11 i 18 stycznia 1934 r. komisja nad nimi dyskutowała. 11 stycznia na posiedzeniu pojawili się posłowie opozycji, jednak tylko po to, by ponownie wyrazić swój sprzeciw i opuścić obrady²³⁷. Tego samego dnia do komisji w charakterze jej członka wszedł Walery Sławek. W swojej mowie wyjaśnił, na czym polega istota projektu: „Chodzi o to, żeby zasadniczy stosunek człowieka do życia polegał nie na oczekiwaniu, iż jemu partia czy ktoś inny coś da [...] ale żeby własnym wysiłkiem, własną pracą treść swego życia rozbudował”²³⁸. 18 stycznia Car przedstawił na posiedzeniu KK projekt Legionu Zasłużonych (20 stycznia jego założenia przekazano opinii publicznej – został on opublikowany wraz z omówieniem Cara w „Gazecie Polskiej”)²³⁹. Komisja, znów w okrojonym składzie (bez opozycji), zaakceptowała tezy, uznając je „za podstawę dalszych prac nad redakcją ustawy konstytucyjnej”²⁴⁰. Ponadto Car wniosł, by KK przedłożyła sejmowi sprawozdanie ze swych wysiłków na rzecz zmiany ustawy zasadniczej wraz z załączonymi тезami oraz ich uzasadnieniem²⁴¹. Komisja upoważniła do tego Cara.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ *Ibidem*, s. 366–367.

²³⁶ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 157.

²³⁷ W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna...*, s. 27; W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy...*, s. 37. Podoski mylnie podaje, że opozycja na tym posiedzeniu się nie pojawiła.

²³⁸ *Mowa prezesa W. Sławka*, „Gazeta Polska”, 12 I 1934.

²³⁹ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 152; W.T. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne...*, s. 172.

²⁴⁰ W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna...*, s. 27.

²⁴¹ *Ibidem*. Podoski podaje, że to Sławek wystąpił, aby tezy konstytucyjne przedstawić na posiedzeniu plenarnym (B. Podoski, *Prace nad Konstytucją...*, s. 191).

Debata rozpoczęła się w piątek 26 stycznia 1934 r., na 108 posiedzeniu Sejmu III kadencji. Otworzyło ją wystąpienie Cara, który we wstępie nawiązał do sytuacji panującej w Europie i procesów, jakie zaszły po I wojnie światowej: „Zdaje mi się, że rola państwa uległa również bardzo głębokim przemianom; funkcje państwa, jego zadania i cele bardzo się skomplikowały i są obecnie znacznie bardziej złożone [...] otóż jeżeli państwo ma nowe funkcje do spełnienia, to zapytuję, czy może ono być oparte na takich samych podstawach ustrojowych, na jakich opierało się państwo przedwojenne? [...] W rezultacie przeobrażeń społecznych, na których się nowe państwo powojenne opierać będzie musiało, mamy głębokie przesilenie pod względem form ustrojowych. Parlamentaryzm już dzisiaj należy do przeszłości; nie ma zdrowych podstaw, ażeby można go było utrzymać nadal. [...] jasno i wyraźnie stwierdzam: zrywamy z systemem rządów parlamentarnych [...] parlamentaryzm z jego całą podstawą ideologiczną odrzucamy²⁴²”. Następnie omówił przygotowane tezy i zawarte w nich rozwiązania ustrojowe. Na koniec zwrócił się do opozycji: „chciałbym zwrócić uwagę Panów na to, że nasz ustrój, jak Panowie mieli możliwość przekonać się z mojego referatu, nie jest wzorowany na obcych wzorach i nie jest naśladowaniem cudzych eksperymentów. Myśmy nie poszli na eksperymenty. Panowie widzą, żeśmy stosowali zasady najdalej posuniętego umiaru i że to, co Panom przedstawiłem, daję pełną rękojmię, że państwo nie jest wystawione na głębokie wstrząsy wewnętrzne”. Odpowiedzieli mu jej przedstawiciele. Poseł Winiarski w imieniu Klubu Narodowego stwierdził: „Sejm obecny przez swe pochodzenie z wyborów, które nie były wyrazem woli społeczeństwa, jak i przez trzyletnią działalność, będącą zaprzeczeniem roli przedstawicielstwa narodowego, nie ma moralnego prawa dokonania zmiany ustroju państwa, która może być przeprowadzona tylko przez izby ustawodawcze pochodzące z nowych wyborów, wolnych od fałszerstw i terroru. Klub Narodowy oświadcza, że w rozprawie nad punktem 1 porządku dziennego dzisiejszego posiedzenia udziału nie weźmie”. Po nim na mównicę wszedł poseł Jankowski, który wygłosił przemówienie w podobnym tonie: „teżom waszym przyświeca zasada nie »równania ku górze«, lecz wyodrębniania i wywyższania »góry«, a niwelowania »dołu«. Największą wadą też konstytucyjnych bloku rządowego jest przenikająca je na wskroś niewiara w naród, a wiara w istnienie nadczłowieka i dążność do oparcia wyłącznie na nim losów państwa. [...] przedłożone tezy konstytucyjne uważamy za bezwzględnie szkodliwe dla państwa i będziemy je zwalczać”. Następnie głos zabrał Wacław Makowski. Podkreślił, że Polska odrzuca wzory europejskich państw totalitarnych, potrzebne są bowiem rodzime rozwiązania ustrojowe, zgodne z polskimi realiami. Słuchało go jednak coraz mniej posłów, gdyż już na początku jego mowy posłowie Stronnictwa Narodowego opuścili salę. Makowski, niezrażony tą demonstracją, kontynuował. Zakończył słowami: „ekstrawagancje przejdą, zostanie prawda, którą jest obudzenie solidarności społecznej. Wolny człowiek w solidarnej społeczności – oto jest nowa prawda, która zostanie. [...] Temu celowi służy nasz projekt konstytucji”.

²⁴² Ten i pozostałe cytaty z tego posiedzenia zob. Sprawozdanie stenograficzne, okres III, posiedzenie 108 z 26 I 1934 r., ł. 5–7, 10, 21, 23, 25, 33–35, 37, 40–42, 45.

Jako kolejny wystąpił Maksymilian Malinowski w imieniu klubu Stronnictwa Ludowego: „Cały szereg tych tez odsuwa w sposób wyraźny masy ludowe od wszelkiego wpływu na bieg spraw państwowych. Toteż musimy się im stanowczo przeciwstawić. [...] projekt ten w całości jest nie do przyjęcia. Ponieważ są to jedynie tezy, rozważanie ich i głosowanie nad nimi uważamy za bezcelowe”. Po nim przemawiał poseł Kazimierz Czapiński jako przedstawiciel Związku Parlamentarnego Polskich Socjalistów: „Wypowiadając się z całą stanowczością przeciwko przedłożonym tezom, zapowiadamy bezwzględną walkę z konstytucyjnym projektem BB[WR] i wzywamy masy pracujące Polski do tej walki”. Z dalszej części jego wypowiedzi można wywnioskować, że opozycja przeczuwała, iż może wydarzyć się coś ważnego: „W każdym razie zwracamy uwagę na te metody Bezpartyjnego Bloku z tezami konstytucyjnymi. Art[ykuł] 125 obowiązującej konstytucji wyraźnie stwierdza, że zmiana konstytucji może być uchwalona tylko większością 2/3 głosów. Toteż ograniczamy się do złożenia oświadczenia i nie będziemy brali udziału w obecnych manewrach konstytucyjnych BB[WR] na plenum sejmu”. Podobne oświadczenia złożyli posłowie Franciszek Gruszczyński (Klub Chrześcijańskiej Demokracji), Włodzimierz Zahajkiewicz (Ukraiński Klub Sejmowy), Emil Sommerstein (Koło Żydowskie) i Mychajło Matczak (Klub Ukraińskich Socjalistów Radykałów). Po nich wystąpił poseł Mieczysław Michałkiewicz, który oświadczył: „tezy konstytucyjne [...] spotkały się zamiast dyskusji z oświadczeniami przedstawicieli poszczególnych klubów. [...] Jest źle, twierdzą, kryzys dolega, usunąć kryzys, a potem nawet nie mówią, czy potem będą mieli ochotę popracować nad tym, co niewątpliwie poprawić należy. Takie rozumowanie jest z gruntu fałszywe lub służyć ma jedynie zasadzie »Im gorzej, tym lepiej«. [...] czyż w tym nie tkwi [...] straszliwy brak odwagi obywatelskiej u reprezentantów opozycji, prawej czy ludowej, że ze względu na rzekomą sprzeczność formalną lub kryzys gospodarczy odrzuca się naprawdę to, co naprawić się musi? Czy i ta konstytucja musi być narzucona 3 maja, a nie uchwalona 5 maja, tak jak miała się sprawa z Konstytucją 3 maja?”. Na koniec sprawę postawił jasno: „Jeśli opozycję stać tylko na te argumenty, a poza tymi argumentami na krótkie oświadczenia, to trzeba przyjąć do wniosku, iż z opozycją na temat naprawy ustroju oraz poprawy bytu szerokich rzesz ludowych w Polsce dogadać się nie będzie można nigdy, że trzeba zatem przejść nad nią do porządku dziennego”.

Wkrótce marszałek zarządził piętnastominutową przerwę. Posłowie opozycyjni demonstracyjnie opuścili salę, nie dostrzegając, jak stwierdził Mackiewicz, że tezy zostały sformułowane jak artykuły i właściwie tworzą gotową ustawę zasadniczą²⁴³. Pozostał tylko Stanisław Stroński, jak napisał Podoski, „wybitny znawca regulaminu sejmowego, który obawiał się, że nieobecność opozycji umożliwi klubowi BBWR przeprowadzenie nowej konstytucji w trybie nagłym, **o czym przestrzegał jej przywódców** [podkreślenie M.M.]”²⁴⁴. Jako uczestnik Podoski zostawił relację z tego, co wydarzyło się później: „Niezwłocznie po przerwie Car zwrócił mi uwagę, że opozycja przez swoją nieobecność daje nam wyjątkową okazję przeprowadzenia w sejmie nowej konstytucji wymaganą większością głosów, i prosił, jeżeli podzielam jego zdanie, abym z kolei uprosił płk.

²⁴³ S. Mackiewicz (Cat), *Historia Polski...*, s. 225.

²⁴⁴ B. Podoski, *Prace nad Konstytucją...*, s. 191.

Sławka o natychmiastowe zwołanie narady w tej sprawie u marszałka sejmu. Narada wkrótce odbyła się w gabinecie marszałka sejmu. Wzięli w niej udział poza Sławkiem i marsz. Świtalskim ówczesny premier Janusz Jędrzejewicz, Aleksander Prystor, Stanisław Car i ja. Marsz[alek] Świtalski, Car i ja stwierdziliśmy zgodnie, że regulamin sejmowy pozwala na uchwalenie w trybie nagłym każdej ustawy, nie wyłączając konstytucyjnej. Car zaproponował następnie, aby sejm po przyjęciu wniosku formalnego o nagłości wziął za podstawę swej uchwały skodyfikowany przez niego projekt ustawy konstytucyjnej. P[u]łk[ownik] Sławek odrzucił tę propozycję, wychodząc z założenia, że narazilibyśmy się wówczas na zarzut, iż tekst ustawy uchwalony przez sejm nie był formalnie znany żadnemu z posłów przed posiedzeniem. P[u]łk[ownik] Sławek zapytał z kolei Cara i mnie, czy uważamy za możliwe uchwalenie jako nowej konstytucji też konstytucyjnych, będących przedmiotem obrad sejmu. Po krótkim zastanowieniu się odpowiedzieliśmy zgodnie, że uważamy to za możliwe. Po dyskusji, w której zabierali głos wszyscy obecni na naradzie, uznano to ostatecznie rozwiązanie za najlepsze. Przeciwno niemu wypowiedział się jedynie marsz. Świtalski, ale przyjął je, jako decyzję większości. Natychmiast też polecił uruchomić dzwonki alarmowe, wzywające posłów będących w gmachu sejmu do przybycia na salę posiedzeń. Ponadto nakazał dyrektorowi Biura Sejmu, aby zawiadomił posła Niedziałkowskiego, jednego z przywódców opozycji, o którym wiedział, że jest w gmachu, że sejm przystąpi za chwilę do powzięcia ważnej uchwały. Powróciliśmy na salę posiedzeń²⁴⁵.

Potem wydarzenia potoczyły się już bardzo szybko. O głos poprosił Car: „Ponieważ, jak wynika z oświadczeń wszystkich odłamów opozycji, opozycja nie interesuje się zagadnieniami naprawy ustroju, przeto sądzę, że nie ma przeszkód, aby załatwić tę sprawę od razu. Wnoszę, ażeby tezy, które dziś przedłożyliśmy, a które były przez trzy lata dyskutowane w naszej komisji, uznać za projekt konstytucji. Wnoszę, Panie Marszałku, ażeby w druku sejmowym 820 zamiast tytułu: »Tezy konstytucyjne« umieścić tytuł »Ustawa Konstytucyjna«, a numery też oznaczyć jako numerację poszczególnych artykułów”²⁴⁶. Głos zabrał Stroński, który oznajmił, że wniosek Cara jest niezgodny i z konstytucją, i z regulaminem: „Jako ustawa musi być traktowany według art. 3 konstytucji, tzn. musi przejść przez trzy czytania, oprócz tego, jako przewiduje ustawa w sprawie zmiany konstytucji, musi być traktowany tak jak przewiduje art. 125 konstytucji – wobec tego ten wniosek jest regulaminowo całkowicie niedopuszczalny”²⁴⁷. Wówczas Car wniósł o uzupełnienie porządku dziennego oraz skrócenie postępowania formalnego w myśl art. 18 a) i b) regulaminu obrad sejmu²⁴⁸. Wtedy głos zabrał marszałek: „Jest zgłoszony

²⁴⁵ *Ibidem*, s. 191–192.

²⁴⁶ Sprawozdanie stenograficzne, okres III, posiedzenie 108 z 26 I 1934 r., ł. 55. Działając bez upoważnienia komisji, Car złamał art. 47 regulaminu obrad sejmu: „Sprawozdawcy nie wolno zgłaszać wniosków we własnym imieniu” (cyt. za: W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 160). Na posiedzeniu komisji 7 III 1935 r. powiedział: „referent nie ma prawa stawiać wniosków merytorycznych, lecz przysługuje mu to prawo, jeśli chodzi o wnioski formalne. Ja zaś wniosku merytorycznego nie stawiałem, a do formalnego miałem pełne prawo” (*ibidem*).

²⁴⁷ Sprawozdanie stenograficzne, okres III, posiedzenie 108 z 26 I 1934 r., ł. 56.

²⁴⁸ Którego art. 18 głosił: „Sejm może uchwalić następujące skrócenie postępowania formalnego: a) uwolnienie wniosków lub sprawozdań od drukowania, b) dopuszczenie natychmiastowej rozprawy bez odesłania do komisji” (cyt. za: W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 160).

formalny wniosek p. Cara. Kto jest za wnioskiem, zechce wstać. Większość, wniosek został uchwalony. Wobec tego przystępujemy do głosowania nad ustawą konstytucyjną. Kto jest za tym, zechce wstać. Stwierdzam niewątpliwą większość 2/3 wymaganą przez art. 125 konstytucji. Przystępujemy do trzeciego czytania. Kto jest za ustawą w trzecim czytaniu? Stwierdzam tę samą większość 2/3. Stwierdzam, że ustawa konstytucyjna została przez Sejm w drugim i trzecim czytaniu uchwalona²⁴⁹. Wszystko działo się tak prędko, że zanim posłowie opozycyjni zdążyli przybiec do sali, konstytucja została uchwalona. W ławach BBWR rozbrzmiały długotrwałe oklaski, spontanicznie odśpiewano *Pierwszą Brygadę*, słychać było okrzyki: „Niech żyje płk Sławek!”, „Niech żyje marszałek Świtalski!”. Około 20.00 było już po wszystkim²⁵⁰. Wacław Jędrzejewicz, który, jak twierdzi, uczestniczył w naradzie w gabinecie marszałka Świtalskiego, wspomina: „Radziliśmy Świtalskiemu, by niezwłocznie zatelefonował do Belwederu, informując o uchwaleniu konstytucji i prosząc o możliwość rozmowy z Piłsudskim. Po chwili adiutant oddzwonił, że Marszałek przyjmie Świtalskiego i Sławka we środę, 31 stycznia, czyli dopiero za pięć dni. Pamiętam, że wiadomość ta zmroziła nas wszystkich”²⁵¹.

31 stycznia 1934 r. o 17.30 do Marszałka przybyli Sławek i Świtalski, by formalnie zameldować, co wydarzyło się 26 stycznia. Świtalski relacjonuje: „Komendanta ustosunkowanie się do tego faktu nie było w zasadzie negatywne, natomiast od razu przyznał mi rację, że dla ustawy konstytucyjnej uchwalanie jej dowcipem i trikiem nie jest zdrowe i że wobec tego należy ten trik pokryć i zneutralizować przez szczegółową debatę i zmiany w senacie. Wydaje się Komendantowi, że należy tezy zmienić na artykuły, gdyż dziwnym wydaje się Komendantowi, że tezy stają się prawem konstytucyjnym. Potem poprawki należałoby przyjąć w sejmie”²⁵². Piłsudski zalecał, by się nie spieszyć (Sławek uważał odwrotnie), oraz niejako usprawiedliwiał sposób uchwalenia ustawy zasadni-

²⁴⁹ Sprawozdanie stenograficzne, okres III, posiedzenie 108 z 26 I 1934 r., ł. 56. Ustawę uchwalono w głosowaniu zwykłym, przez powstanie z miejsc, bez obliczenia głosów; większość 2/3 była widoczna, jednak należało stwierdzić *quorum*. Zgodnie z art. 53 regulaminu: „Głosowanie jawne odbywa się przez powstanie z miejsc. Jeżeli jeden z członków urzędującego prezydium poda w wątpliwość wynik głosowania – następuje obliczenie głosów. Obliczenie głosów musi nastąpić prócz tego wtenczas, gdy wniosek wymaga większości kwalifikowanej”. Maciej Rataj powiedział: „Przyznaję, że większość 2/3 można było stwierdzić na oko, skoro wszyscy posłowie stali, natomiast *quorum* na oko stwierdzić nie można. Więc temu przepisowi regulaminu nie stało się zadość”. 8 III 1935 r. na posiedzeniu sejmowej Komisji Konstytucyjnej Car uzasadniał: „Jeśli chodzi o art. 53, to dotyczy on obliczenia głosów, gdy ustawa wymaga kwalifikowanej większości. Aż do przemówienia p. marszałka Rataja miałem z tym największy kłopot, bo przepis art. 53 jednak istotnie wymaga przeliczenia głosów. Ale ustawy przecież trzeba czytać według intencji prawodawcy i nie doprowadzać ich do absurdu. Z kłopotu wyprowadził mnie p. Rataj, który jest przecież autorytetem dla panów i sam przeprowadzał ustawę konstytucyjną. Pan marszałek Rataj słusznie twierdzi, że jeżeli na sali wszyscy stoją, to już jest dostatecznym sprawdzianem wymaganej większości”. Car dodał jeszcze, że *quorum* nikt nie kwestionował. Wszystkie cytaty z tego przypisu za: W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 160–161.

²⁵⁰ Druk zatytułowano Projekt ustawy uchwalony przez sejm na 108 posiedzeniu w dniu 26 stycznia 1934 roku. Ustawa konstytucyjna – co było *novum* w praktyce sejmowej (A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 307).

²⁵¹ W. Jędrzejewicz, *Kronika życia...*, s. 473 i 474. Podoski nie wspomina o obecności Wacława Jędrzejewicza na naradzie u marszałka sejmu, niestety informacji tej nie można skonfrontować z innym źródłem.

²⁵² K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 654. Zdaniem Podoskiego, Piłsudski obawiał się, że niezwykle tryb uchwalenia konstytucji da opozycji pretekst, by ją atakować, a nawet podważać, dlatego doradzał, by ostatecznie uchwalenie tego aktu odłożyć co najmniej na rok, a w senacie wprowadzić poprawki, które mogłyby zadowolić przynajmniej niektórych krytycznie nastawionych posłów (B. Podoski, *Prace nad Konstytucją...*, s. 193).

czej: „w ogóle konstytucje w historii nigdy nie były uchwalane przy zbytnim porządku pod względem formalnym”²⁵³. Przyznał, że nie czytał też konstytucyjnych, dlatego nie chciał zajmować się meritum, nie spodobała mu się jednak nowa konstrukcja senatu. Uważał, że powinien być on wybierany w „jakichś powszechnych wyborach, z pewnymi może ograniczeniami”. Stwierdził, iż nie da się wskazać kryterium pozwalającego wyłaniać zasłużonych – nie wiadomo, który artysta, profesor czy gospodarz zasługiwałyby na to miano, a który nie. Powiedział: „Gdybym miał to sam robić, nie podjąłbym się absolutnie tej roboty”. Przyznał rację Świtalskiemu, że człowiek, który będzie się tym zajmował, za pół roku postrada zmysły. Przygnębiony takim obrotem sprawy Sławek powiedział, że „z powodu zaawansowania się jego w tej sprawie będzie musiał wyciągnąć konsekwencje”, na co Piłsudski odpowiedział, że „nie należy sobie brać zbyt do serca, że Komendant radzi, ale zasadniczo nie ma zamiaru w sprawach konstytucyjnych decydować”, to jednak nie poprawiło nastroju Sławka.

Tego samego dnia wieczorem odbyła się konferencja u Sławka z udziałem Jędrzejewicza, Prystora i Świtalskiego. Sławek przyznał, że Marszałek odrzucił jego pomysł, ale Prystor uważał, iż koncepcję senatu należy utrzymać, gdyż prace nad nią są zbyt zaawansowane²⁵⁴. Przeciwno niej protestował Świtalski, któremu od początku wydawała się niesłuszna. Uznał, że „byłaby to zupełnie wyraźna nielojalność w stosunku do Komendanta. Komendant może łagodnie formułować swoje rady, ale może bardzo ostre konsekwencje wyciągnąć wtenczas, gdy się za Jego radami nie idzie”²⁵⁵. Uspokajał, że jest dużo czasu, by powoli tę sprawę rozwiązać, a za najważniejsze uznał, by znaleźć dobry sposób, by Sławek mógł wyjść z tej sytuacji z twarzą. Stwierdził: „wycofanie się nasze pod wpływem Komendanta historycznie zrobi dobrze ustawie konstytucyjnej, wytwarzając opinię o Komendancie, że jeszcze raz okazał się człowiekiem, który ma umiar w rzeczach i hamuje wszelkie przeholowania”²⁵⁶.

Sławek, choć miał poparcie Prystora i Cara, pozostał lojalny. 28 czerwca 1934 r., przemawiając na posiedzeniu połączonych grup konstytucyjnych BBWR, przyznał, że Komendant nie poparł jego koncepcji Legionu Zasłużonych²⁵⁷. Chojnowski stwierdził, że „wbrew argumentacji Świtalskiego samokrytyczne wyznanie Sławka nie zwiększyło jego autorytetu w grupie legionowej. Rozmijając się z intencjami Piłsudskiego, prezes BBWR odbierał sobie tytuł najbardziej zaufanego powiernika Marszałka, najbardziej miarodajnego interpretatora jego myśli. Zaważyło to na losach walki o sukcesję, która rozegrała się po śmierci Piłsudskiego”²⁵⁸.

Plan dalszych działań nakreślony przez Piłsudskiego został wcielony w życie. Nie spieszo się. Uchwałę konstytucyjną przesłano do senatu pod koniec sesji zwyczajnej, w marcu 1934 r., tak więc mógł się on nią zająć dopiero późną jesienią. Referentem

²⁵³ K. Świtalski, *Diariusz...*, s. 654.

²⁵⁴ *Ibidem*, s. 657.

²⁵⁵ *Ibidem*.

²⁵⁶ *Ibidem*, s. 658.

²⁵⁷ *Przemówienie p. pułk. prezesa W. Sławka. Posiedzenie połączonych grup konstytucyjnych BBWR*, „Gazeta Polska”, 29 VI 1934. Sławek jednak z niej nie zrezygnował, ale postanowił nie łączyć jej z pracami konstytucyjnymi.

²⁵⁸ A. Chojnowski, *Piłsudzczycy u władzy...*, s. 219.

generalnym senackiej Komisji Konstytucyjnej został piśsudczykowski konserwatysta Wojciech Rostworowski. Wspólnie ze Sławkiem, z Carem i Podoskim przeredagował projekt, wprowadzając do niego 46 poprawek. Większość miała charakter redakcyjny, niewiele zaś merytoryczny, ale za to były one istotne (usunięto przepisy o Legionie Zasłużonych, zniesiono zasadę proporcjonalności w wyborach do sejmu, zmodyfikowano treść rozdziału o sądach oraz regulacje dotyczące autonomii Śląska). Komisja Konstytucyjna senatu obradowała dopiero nad projektem w takiej formie²⁵⁹.

Choć BBWR miał w izbie wyższej wystarczającą większość, by przeforsować ustawę zasadniczą, senator Rostworowski, chcąc pozyskać większą liczbę zwolenników, rozpoczął rozmowy z senacką opozycją. Ta jednak, podobnie jak w sejmie, pozostała konsekwentna i choć zaprzestała bojkotu oraz wzięła udział w dyskusji, to konstytucji nie poparła²⁶⁰. Ponadto do współpracy w charakterze rzeczoznawców zaproszono współautorów projektu, tj. Sławka, Cara i Makowskiego, oraz wybitnych znawców prawa konstytucyjnego, profesorów Stanisława Starzyńskiego (ze Lwowa) oraz Wacława Komarnickiego (z Wilna)²⁶¹. Prace w senacie rozpoczęły się 11 grudnia. Z referatem wystąpił wówczas senator Rostworowski, który tłumacząc, dlaczego cały proces trwał tak długo, stwierdził, że „trzeba było wytworzyć w okresie przejściowym pewien dystans między dawnymi formami prawno-politycznymi i obyczajowymi a nową rzeczywistością, powstałą w 1926 r. [...] osiągnięto spopularyzowanie pewnych koncepcji i oswojono z nimi szeroką opinię społeczną”²⁶². Podkreślił, że projekt ma „wrażenie piętno współczesne, nosi charakter nie tylko swojej epoki, ale i środowiska w którym powstał. Cechuje go unikanie rozwiązań skrajnych i norm sztywnych, cechuje go realizm polityczny, któremu bliższa jest rzeczywistość i doświadczenie niż doktryna”. 13 i 14 grudnia odbyła się dyskusja ogólna, w czasie której głos zabierali przedstawiciele opozycji. Senator Jan Woźnicki od razu powiedział, że opowiada się za odrzuceniem całego projektu: „Nie wzmówicie w nas, panowie, że projekt jest czymś nowym, bo jest to powrót do starego ustroju monarchistycznego”²⁶³. Potem wystąpiła senator Dorota Kłuszyńska, która oświadczyła, iż klub PPS jest przeciwny tej ustawie, a przedstawione „zagadnienia konstytucyjne są zasadniczo zagadnieniami nie prawa lecz siły”. W podobnym tonie wypowiedział się senator Stanisław Głąbiński: „Stronnictwo Narodowe nie rości sobie do niego [projektu – M.M.] żadnych pretensji i nie będzie nawet starało się go poprawić, uważając, że obecne izby, ze względu na swe powstanie, nie mają do tego kompetencji moralnej”. Po nim oświadczenie w imieniu całej parlamentarnej reprezentacji ukraińskiej złożył senator Antin Horbaczewski: „zakładamy uroczysty protest przeciw tejom konstytucji państwa polskiego, które zmierzają do dalszego ukrócenia praw narodu ukraińskiego w państwie polskim, i żądamy umożliwienia narodowi ukraińskiemu swobodnego samodzielnego rozwoju”. Następnie przemawiali zaproszeni specjaliści, których nie sposób podejrzewać o sympatie dla obozu rządzącego. Profesor Starzyński z góry zastrzegł, że

²⁵⁹ B. Podoski, *Prace nad Konstytucją...*, s. 194; W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna...*, s. 31.

²⁶⁰ W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna...*, s. 30.

²⁶¹ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 161.

²⁶² AAN, BBWR, 91, Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu, Referat senatora Wojciecha Rostworowskiego.

²⁶³ AAN, BBWR, 91, Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu, Dyskusja ogólna, 13 XII 1934 r.

nie przynależy do żadnego stronnictwa, i skrytykował niemal wszystkie założenia projektu, podobnie uczynił prof. Komarnicki. Stwierdził, że „projekt obecny jest antytezą konstytucji marcowej [...] im silniejsze jest odchylenie w jedną stronę, tym silniejsza będzie reakcja”. To wystąpienie zakończyło dyskusję.

11 stycznia 1935 r. senacka Komisja Konstytucyjna przyjęła projekt wraz ze wszystkimi poprawkami wprowadzonymi po 26 stycznia 1934 r. i skierowała go pod obrady senatu²⁶⁴, gdzie debata rozpoczęła się 16 stycznia 1935 r. Marszałek Władysław Raczkiewicz uniemożliwił opozycji podnoszenie kwestii proceduralnych związanych z wydarzeniami sejmowymi z 26 stycznia 1934 r., dlatego obrady przebiegały szybko i dość spokojnie²⁶⁵. Jeszcze tego samego dnia, po dwunastogodzinnej dyskusji, przystąpiono do głosowania: 74 senatorów było za przyjęciem projektu, 24 przeciw, a 1 się wstrzymał²⁶⁶. Poprawki zostały uchwalone, zgodnie z wymaganymi rygorami proceduralnymi.

Projekt został odesłany do sejmowej Komisji Konstytucyjnej, która 28 lutego 1935 r. przystąpiła do pracy. 7 marca poprawki przyjęto bez zmian. 23 marca 1935 r. rozpoczęła się debata w sejmie. Tym razem opozycja nie zbojkotowała obrad, przeciwnie – była bardzo aktywna. Posłowie Winiarski, Rataj i Niedziałkowski, polemizując z piłsudczykami, odrzucili wszystkie ich argumenty. Rataj, przemawiający w imieniu Stronnictwa Ludowego, wskazał na przyszłą wielką rolę prezydenta: „Panowie obdarzacie go takim ogromem władzy, przy takim ogromie nieodpowiedzialności, że [...] trzeba wieki czekać na to, ażeby rodzili się ludzie, którzy będą dorastali do tego rodzaju konstytucji”²⁶⁷. Zarzuty opozycji, szczególnie posła Winiarskiego, odpierał Makowski: „Kiedy myśmy ogłosili zasady nowego ustroju, to wyście twierdzili, że naród, lud, klasa [...] mają większe zmartwienia, że to nikogo nie obchodzi. Kiedy my szukaliśmy rozwiązania zasadniczych problemów życia zbiorowego, [...] wyście cygara palili [...]. Nie tylko nie było was na komisji, ale nawet tu, 26 stycznia, kiedy my omawialiśmy założenia ideologiczne nowej konstytucji, Wyście wychodzili z sali. Dziś wróciliście, panowie, do niej, obawiam się jednak, że trochę za późno. A przecież, powtarzam, zwracaliśmy się do was, zwracaliśmy się chętnie”²⁶⁸. Ajnenkiel za majstersztyk uznał wystąpienie Strońskiego, który cytując to, co na temat ustroju powiedział Józef Piłsudski, dowodził, że twórcy nowej konstytucji w wielu wypadkach nie poszli za wskazaniem swego przywódcy²⁶⁹.

²⁶⁴ W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna...*, s. 31.

²⁶⁵ *Ibidem*, s. 31–32.

²⁶⁶ Podoski wspomina, że udało się pozyskać trzech przedstawicieli opozycji: Juliusza Makarewicza i Maksymiliana Thulliego z Chrześcijańskiej Demokracji oraz Woźnickiego z Klubu Ludowego, jednak ostatecznie za zmianami opowiedział się tylko Thullie – Woźnicki zagłosował przeciw, a Makarewicz się wstrzymał. Ten ostatni w wydanej przez siebie broszurze wyjaśnił później, że „poprawki zgłoszone w senacie do rozdziału o wymiarze sprawiedliwości wprawdzie mu odpowiadały, ale nie mógł zgodzić się na kolejność, w jakiej zostały ułożone” (B. Podoski, *Prace nad Konstytucją...*, s. 194–195; A. Chojnowski, *Piłsudzczy u władzy...*, s. 220).

²⁶⁷ M. Rataj, *Przemówienie sejmowe 23 marca 1935 r. w debacie konstytucyjnej przeciwko sanacyjnemu projektowi zmiany Konstytucji Marcowej* [w:] *Maciej Rataj o parlamentarystyce, państwie demokratycznym i sanacji*, wstęp, wybór i oprac. A. Kołodziejczyk, Warszawa 1998, s. 146–147.

²⁶⁸ W. Makowski, *Przemówienie sejmowe z 23 marca 1935 r.* [w:] *Wacław Makowski o państwie...*, s. 192.

²⁶⁹ A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 313.

Warte odnotowania jest także przemówienie Zygmunta Żuławskiego (PPS), które oddaje nastroje w całej opozycji. Ostro skrytykował on nie tylko projekt, ale też sanacyjny system rządu: „nigdy nie wchodziłem na trybunę z takim głębokim przejęciem i drżeniem, jak robię to w tej chwili. [...] zdajemy sobie dokładnie sprawę z tragizmu chwili, jaką przeżywamy [...] my, bezbronni w tym momencie świadkowie nakładania kajdan na lud, który dopiero co zdołał zrzucić z siebie dawne więzy niewoli zaborczej. [...] Panowie macie w tej chwili siłę, możecie więc uchwalić, co chcecie i jak chcecie, ale pamiętajcie, że macie tylko siłę fizyczną. Prawa moralnego jednak za sobą nie macie!”²⁷⁰. Wśród wrzawy i okrzyków wywołanych jego słowami omal nie doszło do rękoczynów, część posłów otoczyła bowiem trybunę, żądając, by przestał przemawiać („Precz z prowokatorem! Won z trybuny!”)²⁷¹. Dopiero gdy fotel marszałka sejmu zajął Świtalski (zastępując wicemarszałka Makowskiego), udało się przywrócić spokój. Niezrażony Żuławski mówił dalej: „naszym zdaniem to, co dziś robicie, to największe nieszczęście, jakie spada na nasz kraj w ostatnich czasach. [...] Po uchwaleniu tej konstytucji nie zmieni się w kraju nic. Panowie tylko chcecie utrwalić ten stan rzeczy, który w tej chwili istnieje i co do którego macie obawy, że może zostać w przyszłości zmieniony. [...] Państwo zmiany ustroju proponowanej przez was nie potrzebuje, zmiany ustroju potrzebujecie wy, jeśli macie utrzymać się przy władzy, potrzebujecie jej dla utrwalenia swych własnych rządów”²⁷². Posłowie opozycji swoje wystąpienia kończyli, oświadczając, że będą głosować za odrzuceniem projektu, a przedstawiciele mniejszości, równie krytyczni, zapowiadali, że nie wezmą udziału w głosowaniu.

Na sali znajdowało się 399 posłów (42 było nieobecnych), 260 poparło przyjęcie poprawek, a 139 było przeciw. Na wniosek opozycji głosowanie odbywało się imiennie, przez wywoływanie z listy²⁷³. Po jego zakończeniu Świtalski oświadczył, że ponieważ za odrzuceniem poprawek nie opowiedziała się większość 11/20 obecnych na sali posłów, to zostały one uchwalone większością zwykłą (zgodnie z art. 35 konstytucji marcowej), co oznaczało przyjęcie nowej ustawy zasadniczej²⁷⁴. Opozycja natychmiast kategorycznie zaprotestowała (posłowie Róg i Stroński). Powoływała się na art. 125 konstytucji marcowej, który stanowił, że wymagana większość wynosi 2/3 głosów (w tym przypadku – 266), dlatego uchwalenie ustawy zasadniczej inną większością jest niezgodne z prawem. Powołano się również na praktykę ustaloną w 1926 r. przez ówczesnego marszałka Rataja w porozumieniu z sejmem²⁷⁵. Świtalski odrzucił te argumenty, twierdząc,

²⁷⁰ Z. Żuławski, *Przemówienie sejmowe dnia 23 marca 1935 r. w dyskusji nad projektem konstytucji* [w:] *Zygmunt Żuławski o ustroju społecznym i demokracji*, wstęp, wybór i oprac. M. Śliwa, Warszawa 2000, s. 182–183.

²⁷¹ *Ibidem*, s. 184.

²⁷² *Ibidem*, s. 185, 186–187.

²⁷³ W. Komornicki, *Ustrój państwowy Polski...*, s. 169; W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna...*, s. 32.

²⁷⁴ W myśl art. 35 konstytucji marcowej: „Jeżeli sejm zmiany, przez senat proponowane, uchwali zwykłą większością, albo odrzuci większością 11/20 głosujących – prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu, ustalonym ponowną uchwałą sejmu” (cyt. za: M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985, s. 226).

²⁷⁵ Na posiedzeniu 2 VIII 1926 r. ustalono, że „art. 35 nie ma zastosowania, o ile chodzi o poprawki do ustawy zmieniającej konstytucję. Te postanowienia, które by uzyskały 2/3 sejmu albo tylko senatu, nie mogłyby stać się ustawą” (cyt. za: W. Komornicki, *Ustrój państwowy...*, s. 169).

że ówczesna decyzja Rataja była precedensowa i błędna²⁷⁶. Przypomniat także rozważania nieżyjącego już Władysława Leopolda Jaworskiego, z których wywiódł wnioski, że w ostatnim etapie prac nad konstytucją odwołanie się do art. 35, a nie 125, jest uzasadnione całokształtem relacji między sejmem a senatem. Twórcy ustawy zasadniczej nie chcieli dopuścić do „majoryzacji senatu”, dlatego odwołali się do art. 35²⁷⁷. Kończąc, Świtalski oświadczył, że z mocy art. 11 ust. 2 regulaminu sejmowego, który czyni marszałka sejmu jego stróżem, te wyjaśnienia mają charakter definitywnie rozstrzygający, po czym, nie zważając na protesty opozycji, zarządził przejście do kolejnego punktu dziennego²⁷⁸. Zarzut do protokołu wniesiony przez Strońskiego został odrzucony większością głosów na następnym posiedzeniu sejmu, 28 marca 1935 r. Tym samym definitywnie zamknięto proces legislacyjny.

25 marca w katedrze św. Jana odbyło się uroczyste nabożeństwo z udziałem prezydenta, rządu, marszałków obu izb i innych dostojników państwowych, a także posłów BBWR, po którym Stanisław Car i Stefan Starzyński (prezydent Warszawy) wygłosili przemówienia do tłumów zgromadzonych na Rynku Starego Miasta²⁷⁹. Niełatwe okazało się zdobycie formalnego poparcia Józefa Piłsudskiego. Wacław Jędrzejewicz wspomina, że 12 kwietnia Marszałek przyjął Józefa Becka i „zapewne podczas tej rozmowy z Piłsudskim udało się Beckowi uzyskać jego podpis na oryginale ustawy konstytucyjnej. [...] premier Sławek nie mógł uzyskać podpisu Marszałka, który parokrotnie odsuwał to na inny dzień. Korzystając z bytności Becka u Piłsudskiego, Sławek dał Beckowi oryginał konstytucji w nadziei, że może jemu uda się uzyskać niezbędny podpis Marszałka. Beck wykorzystał sprzyjającą chwilę i Marszałek położył swój podpis. Potem Sławek wzywał nas, wszystkich ministrów, i w jego gabinecie podpisaliśmy konstytucję”²⁸⁰. Prawdopodobnie był to ostatni podpis Marszałka Piłsudskiego. 23 kwietnia dokumenty sygnował prezydent Ignacy Mościcki, co było tylko formalnością. Dla piłsudczyków największe znaczenie miał autograf Marszałka, który traktowano jako dowód akceptacji wykonanej pracy. 24 kwietnia, dzień po jej podpisaniu przez prezydenta, ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw (nr 30) i tym samym weszła w życie.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Mimo sporej liczby publikacji dotyczących konstytucji kwietniowej wciąż trudno ją jednoznacznie osądzić. Oczywiście tak zazwyczaj bywa w przypadku ocen przeszłości, ale konstytucję kwietniową stawia się niemal na równi z najmniej chlubnymi wydaniami z okresu II RP. Czy słusznie? Ani prawnicy, ani historycy, ani tym bardziej politycy nie są tak krytyczni wobec np. Konstytucji 3 maja, która jako druga na świecie, a pierwsza w Europie nowożytna ustawa zasadnicza urosła do rangi symbolu narodowe-

²⁷⁶ W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna...*, s. 32.

²⁷⁷ *Ibidem*, s. 33.

²⁷⁸ W.T. Kulesza, *Tryb uchwalenia konstytucji...*, s. 76.

²⁷⁹ W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna...*, s. 758.

²⁸⁰ W. Jędrzejewicz, *Kronika życia...*, s. 506.

go, choć zdaniem niektórych została uchwalona w wyniku zamachu stanu. Większość posłów nie dostrzegała konieczności reformy państwa, dlatego tworzono ją w wąskim gronie wtajemniczonych osób. Została uchwalona po wielogodzinnej, „niepozabawionej momentów dramatycznych dyskusji”, niezgodnie z ówczesnymi regułami: wykorzystano nieobecność opozycji, wcześniej projektu ustawy nie przedstawiono deputacji konstytucyjnej, nie zachowano trzydniowego terminu na deliberację, nie policzono formalnie głosów za i przeciw. I choć właściwie nie weszła ona w życie, jej przyjęcie należy do najświetniejszych wydarzeń w historii Polski²⁸¹. Mimo że z obecnej perspektywy wiele jej artykułów brzmi kontrowersyjnie, nie są one przedmiotem tak krytycznych analiz. Na Konstytucję 3 maja patrzy się bowiem nie przez pryzmat dnia dzisiejszego i doświadczeń historycznych, ale czasów, w których powstała. Podobnie rzecz ma się z konstytucją marcową, która nie tylko nie przystawała do warunków polskich, lecz także budziła wiele wątpliwości interpretacyjnych. Wydaje się, że nawet konstytucja PRL nie wzbudza takich emocji, jakby *a priori* przyjęto, że skoro została Polakom narzucona, zwalnia nas to z pewnych ocen. W przypadku wszystkich tych aktów słusznie uwzględnia się okoliczności ich przyjęcia. Wyjątkiem jest konstytucja z 1935 r., na którą często patrzy się w oderwaniu od ówczesnych realiów, z punktu widzenia silnej, sprawnie działającej demokracji. Jej twórcy natomiast pracowali w konkretnych warunkach: upadek autorytetu sejmu, słaba pozycja prezydenta, permanentny kryzys w stosunkach między parlamentem a rządem to tylko nieliczne z dylematów ustrojowych, które musieli rozwiązać. Kolejne artykuły konstytucji kwietniowej były odpowiedzią na te zjawiska.

Jej analiza wymaga starannej rekonstrukcji realiów i atmosfery tamtych czasów. Aktu tego nie można oceniać bez odniesienia do sytuacji geopolitycznej, międzynarodowej, a ta w latach trzydziestych była nader skomplikowana. Wobec powszechnego kryzysu demokracji w wielu państwach budowano systemy totalitarne i odbierano wolności obywatelom. Polska ustawa zasadnicza, mimo pewnych ograniczeń, była bliższa rozwiązaniom demokratycznym niż totalitarnym, zachowała liczne elementy liberalne. Wynik niektórych porównań z innymi krajami wręcz zaskakuje. Konfrontując państwa autorytarne tego okresu, Kulesza zwraca uwagę, że konstytucje w nich okrojowano bądź przygotowywano bardzo szybko, w ciągu kilku bądź kilkunastu miesięcy, w Polsce zaś nad ustawą zasadniczą pracowano dziewięć lat. Ponadto w polskim parlamencie dość silną reprezentacją dysponowała opozycja, zarówno prawicowa, jak i lewicowa, która nie miała charakteru fasadowego i cieszyła się autentycznym poparciem wyborców²⁸². Konstytucja kwietniowa wymyka się zatem prostym klasyfikacjom, niemniej należy powtórzyć za Kuleszą, że nie była ona faszystowska; nie wyrażała tendencji nacjonalistycznych, rasistowskich, antysemitycznych ani antykonserwatywnych. Nie gloryfikowała kultu siły ani nie tworzyła państwa totalitarnego²⁸³. Była odbiciem panujących wówczas w Europie nastrojów nacjonalistycznych, ale nawet w tym kontekście jej ocena wypada pozytywnie.

²⁸¹ *Konstytucje Polski...*, t. 1, s. 45; A. Ajnenkiel, *Polskie...*, s. 58–63; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1999, s. 317–319.

²⁸² W.T. Kulesza, *Konstytucja kwietniowa i konstytucje...*, s. 42.

²⁸³ *Idem, Koncepcje ideowo-polityczne...*, s. 233 i n.

Nie można jej potępić, ale też nie w całości da się ją obronić. Inna będzie jej ocena polityczna, inna historyczna, a jeszcze inna prawna. Ta ostatnia pozornie jest najprostszą. Prawnicy bowiem nie mają wątpliwości, że z powodu naruszenia trybu procedowania do uchwalenia ustawy nie doszło²⁸⁴. Stojąc na gruncie zasad obowiązujących w ich dziedzynie, odrzucają argumenty natury politycznej²⁸⁵. Takie pryncypialne stanowisko nie zmienia faktu, że konstytucja w życie po prostu weszła, a co za tym idzie, stała się obowiązującym prawem. Historyk znajduje się w sytuacji o tyle ciekawszej, że może stawiać pytania i wyciągać wnioski, uwzględniać czynniki i okoliczności, które prawnik często pomija. Warto zwrócić uwagę, że o konstytucji kwietniowej w przestrzeni publicznej mówi się także dzisiaj. Nie brak prawników, którzy proponują nawiązanie ciągłości prawnej z II RP, co miałyby pozwolić na zrewidowanie oraz uchylene dowolnego aktu prawnego powstałego po 1 września 1939 r.²⁸⁶ Grzegorz Górski przeprowadził wywód, z którego wynika, iż nie dokonano prawnie skutecznej derogacji, zatem formalnie konstytucja kwietniowa nie przestała obowiązywać²⁸⁷.

Na zakończenie należy odpowiedzieć na zadane we wstępie pytania, m.in. o rolę opozycji. W literaturze dotyczącej konstytucji kwietniowej można odnaleźć wiele naracji typowych dla opozycji antypiłsudczykowskiej. Trudno oddzielić zarzuty dotyczące samego aktu od tych odnoszących się do obozu, z którego wywodzili się jego twórcy. Powstaje wręcz wrażenie, że odrzucono by każdą, nawet najbardziej demokratyczną konstytucję, jeśli uchwaliby ją sanacja. Takie jest prawo opozycji, ale przy aktach prawnych tak wysokiej rangi siłą rzeczy oczekuje się ocen przede wszystkim merytorycznych. Negację konstytucji ułatwia duża liczba źródeł, które pozwalają historykowi zajrzeć za kulisy wydarzeń parlamentarnych oraz poznać przebieg spotkań w wąskim gronie piłsudczyków²⁸⁸. Na podstawie choćby zapisków Kazimierza Świtalskiego łatwo krytykować taktykę tej grupy, ale nie można zapominać o postępowaniu drugiej strony.

²⁸⁴ P. Blachowski, *Konstytucja kwietniowa w ujęciu prof. W. Rostockiego*, „Studia Iuridica” 2005, t. 44, s. 40.

²⁸⁵ Przemysław Kierończyk, pisząc o wątpliwej prawomocności konstytucji kwietniowej, wynikającej z negatywnej oceny prawidłowości procesu legislacyjnego, zadał pytanie, czy w latach 1934–1935 w ogóle było możliwe uchwalenie nowej konstytucji zgodnie z art. 125 konstytucji marcowej. Dokonując analizy pojęć „zmiana” (wprowadzenie pojedynczych poprawek do tekstu) i „rewizja” (zmiana całościowa), doszedł do przekonania, że parlament III kadencji nie miał prawa uchalać nowej konstytucji, ale jedynie mógł znowelizować marcową. Do katalogu „grzechów” związanych z uchwaleniem konstytucji kwietniowej dołożył również ograniczenie autonomii województwa śląskiego. Co ciekawe, autor, kończąc swój interesujący wywód, wyraził opinię, „że być może w polskiej dysypcie historycznej zbyt często zwraca się uwagę na pojęcie *legalności*. [...] Jakkolwiek kontrowersyjnie może to zabrzmieć, to nader często przecież o wiele większe znaczenie ma to, kto i jak sprawuje realną władzę, kto jest faktycznym autorytetem prawodawczym (szczególnie w dłuższym okresie). Równie ważna jest ewentualna akceptacja społeczna i uznanie międzynarodowe”. Jest to inny od dotychczasowych sposobów patrzenia na konstytucję kwietniową (P. Kierończyk, *O mniej znanych kontrowersjach prawnych związanych z przyjęciem Konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2, s. 51 i n.).

²⁸⁶ P. Stolarczyk, *Konstytucja kwietniowa w perspektywie państwowości polskiej po 2004 r.*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2005, nr 1–2, s. 300 i n. Pojawiają się sugestie, aby uchylić ustawę zasadniczą z 1997 r. i przyjąć konstytucję kwietniową. Miałyby to m.in. umożliwić rządowi polskiemu uchylene się od tzw. roszczeń zabużańskich, renegotjowanie zadłużenia zagranicznego, reprivatyzację, a nawet wyprowadzenie Polski z Unii Europejskiej.

²⁸⁷ G. Górski, *Dwie konstytucje kwietniowe*, „Roczniki Nauk Prawnych” 1998, t. 8, s. 267 i n.

²⁸⁸ Niestety nie zachował się poświęcony wyłącznie konstytucji kwietniowej rozdział *Diariusza* Kazimierza Świtalskiego.

Opozycja zachowywała się konfrontacyjnie, jakby zapomniała o przyczynach zamachu majowego. Dziwi to o tyle, że doskonale zdawała sobie sprawę z potrzeby zmiany ustrojowej, wszak wcześniej konstytucję marcową krytykowała na równi z obozem sanacyjnym. Niektórzy formułują zarzut, że sanacja nie zgadzała się na ustępstwa. Czy daje się on obronić? Wspólne prace nad ustawą nie były jeszcze tak zaawansowane, by dało się to jednoznacznie stwierdzić. W wyborach 1928 r. BBWR zdobył 25 proc. głosów, co pokazuje nastroje społeczne (PPS uzyskał 12 proc., endecja 9 proc., a PSL „Piast” z chadecją 6 proc.). Ustawę zasadniczą uchwalono w dość niefortunny sposób i trudno tych działań bronić, ale jeszcze trudniej pozytywnie ocenić postawę opozycji. Permanentnie manifestowała ona niezadowolenie, co dawało sanacji oręż do walki z parlamentaryzmem. Trudno wytłumaczyć jej niedorzeczne zachowanie 26 stycznia 1934 r. Zlekceważyła posiedzenie, na którym przedstawiano sprawozdanie z prac Komisji Konstytucyjnej, choć przybyli na nie premier i niemal wszyscy ministrowie (poza ministrem spraw wojskowych). Czemu miało służyć demonstracyjne opuszczenie sali? Ponieważ kluby opozycyjne odmówiły udziału w pracach Komisji Konstytucyjnej, nie można było przeprowadzić dyskusji nad projektem BBWR²⁸⁹, co właściwie nie pozwoliło na szeroką, merytoryczną debatę na forum parlamentu. Nie oznacza to jednak, że piłsudczycy rozmawiali wyłącznie w swoim gronie. Wręcz przeciwnie, organizowali szerokie konsultacje społeczne, konferencje, odczyty, rozpisywali ankiety, do dyskusji zaprosili wielu specjalistów prawa konstytucyjnego z różnych środowisk. Od początku mieli świadomość, że wielu problemów nie uda się rozwiązać, dlatego starali się optymalizować sytuację. Jedyną grupą, która odmówiła udziału w pracach nad zmianą ustroju, była opozycja parlamentarna. Pytanie o to, w jakim stopniu mogła wpłynąć na kształt konstytucji, pozostanie bez odpowiedzi. Trzeba jednak wskazać, że obowiązkiem posłów opozycji wobec wyborców było kontrolowanie poczynań władzy. Salę obrad opuścili oni zresztą nie po raz pierwszy – tak samo postąpili podczas głosowania nad ustawą samorządową rok wcześniej. Odmawiając udziału w tworzeniu ustawy zasadniczej, sami odebrali sobie szansę na formowanie nowego ustroju. Sanacja prezentowała przekonanie, że skoro zwyciężyła w wyborach, może więcej, tymczasem opozycja zachowywała się, jakby miała na sprawy ustrojowe monopol, jakby była w stanie zaakceptować tylko te zmiany, które są zgodne z jej wizją. Wydaje się, że często stawiany piłsudczykom zarzut, iż za pomocą nowej ustawy zasadniczej chcieli ugruntować swoje rządy, nie odnosi się tylko do nich. Niemal wszystkie stronnictwa chętnie przyjęłyby jej zmianę, pod warunkiem że znajdowałyby się u władzy. Władysław Grabski np. tuż przed przewrotem majowym w poufnym memoriale żądał całkowitego zawieszenia sejmu przynajmniej na dwa i pół roku, powołania ponadpartyjnego autorytatywno-solidarystycznego rządu oraz Rady Ustawodawczej, która miałaby zatwierdzać wnioski zgłaszane z inicjatywy rządu²⁹⁰. Z kolei Mieczysław Niedziałkowski w 1926 r., odrzucając postanowienia noweli sierpniowej, krytykował Tadeusza Hołówkę za odstąpienie od linii PPS: „Hołówko rozumuje tak, jakby miał gwarancję, że przygotowuje zmiany konstytucyjne dla użytku rządu

²⁸⁹ W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy...*, s. 26.

²⁹⁰ A. Czubiński, *Sanacyjne próby wprowadzenia...*, s. 198.

socjalistycznego albo przynajmniej lewicowego. Ale wszak przy dużej jeszcze sile pracy, przy chwiejności stronnictw ludowych, przy chwiejności naszej radykalnej inteligencji możliwa jest sytuacja wręcz odwrotna: otwarcie drzwi na oścież przed reakcją²⁹¹.

Opozycja skupiała się na swoich interesach partyjnych. Kiedy uświadomiła sobie, że przeforsowanie własnych rozwiązań nie będzie łatwe, w ogóle odmówiła pracy nad ustawą zasadniczą. Endecja, przyzwyczajona do tego, że jest beneficjentem kompromisów konstytucyjnych, nie mogła się pogodzić z tym, że sanacja nie pójdzie na takie ustępstwa, na jakie inne stronnictwa poszły w 1921 r. Należy przypomnieć, że jeszcze w 1926 r. endecja zaproponowała, by w celu uzdrowienia sejmu ograniczyć prawo wyborcze – odebrać je mniejszościom narodowym²⁹². Pomysł ten trudno uznać za demokratyczny. Tak daleko nie posunęła się nawet sanacja. Nie do końca demokratyczne rozwiązanie postulował również PSL „Piast”.

Wyjaśnienie przyczyn zachowania opozycji może być zatem banalne. Dość bezkrytycznie powtarza się, że konstytucja miała służyć utrzymaniu władzy przez piłsudczyków (wydaje się, że ta narracja opozycji dominuje w literaturze przedmiotu), ale pomija się to, że każde stronnictwo było swoistą grupą interesu, próbującą zagwarantować swoje polityczne istnienie. Postawie tej sprzeciwił się Walery Sławek, który stworzył wizję społeczeństwa obywatelskiego i w tym duchu chciał przekształcić sejm i senat. Jego plany za nierealne uznał nawet Piłsudski, co nie zmienia faktu, że obóz sanacyjny mocno uderzał w interesy partii. Z tego punktu widzenia ich zachowanie było racjonalne – właśnie dlatego przedłużały one procedury formalne, zgłaszały własne niedopracowane projekty, a w końcu zdecydowały się na całkowity bojkot. Deprecjonowano również autorów konstytucji, szczególnie Stanisława Cara, którego nazywano „Jego Interpretatorskoje Wieliczesstwo” – podkreślano w ten sposób, że jego specjalnością była sprawna interpretacja (nadinterpretacja) przepisów prawnych²⁹³. W latach dziewięćdziesiątych XX w. praktyki takie nazywano falandyzacją prawa²⁹⁴. Nie chodzi o obronę takich zachowań, ale o zwrócenie uwagi na fakt, że są to praktyki dość powszechne w polityce – dopuszczali się ich również przeciwnicy sanacji, kiedy rządili, jak i politycy współcześni. Car jest postacią kontrowersyjną, niejednoznaczną, był tzw. prawnikiem prezydenckim, politykiem obozu rządzącego w Polsce po 1926 r., a jako minister sprawiedliwości podejmował na tyle niepopularne decyzje, że naraził się m.in. Radzie Adwokackiej²⁹⁵. Był jednak również znakomitym historykiem prawa, legislatorem i znawcą prawa konstytucyjnego. Nie można zapominać, że w polityce, jako działacz Stronnictwa Narodowego, funkcjonował Waław Komarnicki, wielokrotnie przywoływany w artykule wybitny konstytucjonalista, a zarazem jeden z głównych krytyków konstytucji kwietniowej. W 1932 r.

²⁹¹ Cyt. za: *ibidem*, s. 189.

²⁹² *Ibidem*, s. 187.

²⁹³ Stanisław Car nie był jedynym prawnikiem wspomagającym obóz władzy. Stosunkowo niedawno Ośrodek Myśli Politycznej Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego przypomniał postać innego, nieco zapomnianego konstytucjonalisty, prof. Władysława Maliniaka, który swymi „wyrafinowanymi wywodami” uzasadniał kontrowersyjne działania rządu (*Władysław Maliniak. Przeciw fetyszizmowi konstytucyjnemu. Wybór pism*, wyboru dokonał, wstępem i przypisami opatrzył A. Danek, Kraków 2012).

²⁹⁴ Obecnie w publicystyce politycznej pisze się o wassermanizacji i giertychizacji prawa.

²⁹⁵ Biogram Stanisława Cara zob. K. Pol, *Poczet prawników polskich*, Warszawa 2000, s. 1097–1107.

zgłosił on wniosek, by wprowadzić *numerus clausus*, „był przekonany i zadeklarowanym narodowcem”²⁹⁶. Choć twórcy ustawy zasadniczej wiedzieli, że na ich projekcie nie zostawi suchej nitki, powołali go jako specjalistę, by ją zrecenzował. Czy był bezstronny i apolityczny? Lektura najstarszego w Polsce czasopisma prawniczego nie pozostawia złudzeń – mimo że w literaturze historycznej opinie Komarnickiego uważa się za rozstrzygające, to współcześni mu prawnicy wcale nie byli jednomyślni w ocenie poszczególnych rozwiązań konstytucyjnych²⁹⁷.

Na zakończenie należy stwierdzić, że zachowanie posłów opozycji poniekąd tłumaczy, dlaczego konstytucję uchwalono w opisany wyżej sposób. Skoro uciekali się do obstrukcji i nie zamierzali brać udziału w pracach nad ustrojem, trudno wymagać od piłsudczyków, by czekali. Na co i jak długo? Posłowie opozycji nie dawali złudzeń co do możliwości porozumienia się w tej kwestii. Czy w takiej sytuacji można się dziwić, że twórcy konstytucji uznali, iż ważniejsza jest zmiana ustawy zasadniczej niż ścisłe przestrzeganie zasad parlamentarnych? Warto przypomnieć, że choć opozycja całkowicie ją odrzuciła, żądała jej uchylecia jako niedemokratycznej i bezprawnie narzuconej społeczeństwu, to po wybuchu wojny, kiedy okazało się, że na podstawie tego aktu może przejść władzę, zmieniła zdanie. Stanisław Stroński, pierwszy wróg ustawy zasadniczej w kraju, na emigracji pisał: „Wobec tego, że w prawie politycznym polskim nie istniały przepisy umożliwiające jakiegokolwiek dalsze odwołanie się w tej sprawie – nie było Trybunału Konstytucyjnego – zmiana konstytucji i nowa konstytucja z 23 kwietnia 1935 uzyskała moc obowiązującą i, choć nieprawnie uchwalona, prawnie obowiązuje, podobnie jak wyrok sądowy, choć czasem niesłuszny, po wyczerpaniu postępowania odwoławczego ma moc obowiązującą. [...] Można twierdzić, że sejm ówczesny w większości swej postąpił niesłusznie i w większości naruszył przepisy prawne. Ale z tego nie wynika, że każdy zawsze i wszędzie uprawniony jest do odrzucenia konstytucji z 1935 r.”²⁹⁸ Czy nie

²⁹⁶ *Ibidem*, s. 1236.

²⁹⁷ „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” został założony w 1921 r. i od początku poruszał aktualne problemy określone jego tytułem. Na przykład Maciej Starzewski, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, odważnie, choć z należytym szacunkiem, polemizował z Komarnickim, walcząc o miejsce dla innych poglądów i interpretacji (M. Starzewski, *Z zagadnień konstytucji kwietniowej. Na marginesie książki prof. Wacława Komarnickiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, nr 6, s. 358–386). Zob. również inne jego prace poświęcone konstytucji kwietniowej, m.in. *Typ nowego ustroju państwowego Polski*, Kraków 1935; *Stanowisko senatu w Konstytucji 23 IV 1935 r.*, Warszawa 1936. Biogram Macieja Starzewskiego zob.: <http://www.ipsb.nina.gov.pl/a/biografia/maciej-jan-adolf-starzewski>. Konstytucji kwietniowej bronili też inni prawnicy konstytucjoniści. Warto ponownie przywołać Władysława Maliniaka, który brał udział w pracach nad obiema konstytucjami II Rzeczypospolitej. Oryginalne myśli Maliniaka, który uważał, że nie ma uniwersalnej teorii prawnej ani politycznej, obowiązującej niezależnie od czasu i miejsca, trafnie podsumował Adam Danek: „Krytykował koncepcję podziału władz i polemizował z jej adherentami, uznającymi konkretną, sztywnie pojmaną postać podziału władz za niezmienny element ustroju cywilizowanych państw. Uznawał, że instytucje prawne nie mają stałego charakteru, stale się przekształcają [...]. Podziału władz nie należy traktować jako elementu idealnego, istniejącego odwiecznie porządku politycznego, ponadczasowego i ponadhistorycznego. Podział władz to wytwór historii, a dokładnie pewnego jej konkretnego okresu. Pojawił się nie jako realizacja ogólnych i idealnych zasad, lecz jako rozwiązanie aktualnych i ważnych problemów swojej epoki – realizacja celu, który wówczas ludzie uznawali za istotny, mianowicie demontażu istniejącego wcześniej nowożytnego państwa zwierzchniczego i wprowadzenia do ustroju państwowego mechanizmów zabezpieczających wolność polityczną obywateli” (A. Danek, *Wstęp [w:] Władysław Maliniak. Przeciw fetyszymowi konstytucyjnemu...*, s. XIV, XXI; zob. również notę Pawła Sarneckiego, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2, s. 197–201).

²⁹⁸ S. Stroński, *Spór o dwie konstytucje 1921 i 1935*, Glasgow 1944, s. 6.

jest to swoiste zalegalizowanie przez opozycję pierwotnego bezprawia²⁹⁹? Dowodzi to, że ustawy zasadnicze bywają traktowane wyjątkowo koniunkturalnie, co potwierdza przykład konstytucji kwietniowej.

Czy podczas pracy nad zmianą ustroju była szansa na osiągnięcie kompromisu? W wyniku uzgodnień powstała konstytucja marcowa, ale skorzystała na nich tylko jedna strona, a ostatecznie z tego aktu nie był zadowolony nikt, żadna partia więc nie chciała wziąć za niego odpowiedzialności. Porozumienie jest możliwe tylko wtedy, gdy wszyscy są skłonni do ustępstw. Przyjęcie noweli sierpniowej potwierdza, że piłsudczycy byli na nie gotowi³⁰⁰. Zwycięzcy nie podyktowali swoich warunków, choć mogli. Ponadto już dwa lata później opozycja zaczęła się wycofywać z podjętych uzgodnień, negując zawarty kompromis.

Czy kolejne porozumienie okazałoby się lepsze, trwalsze, zadowolilo którąkolwiek stronę? Czy byłoby możliwe, gdyby nie bojkot opozycji? Odpowiedź jest negatywna – nie dało się pogodzić idei piłsudczyków, koncentrujących się na państwie, oraz koncepcji narodowców, którzy na pierwszym miejscu stawiali naród, podobnie jak prób zwiększenia władzy prezydenta i wzmocnienia pozycji sejmu. Poparciem opozycji, chcącej utrzymać *status quo*, nie cieszyły się też inne pomysły sanatorów, którzy w kwestii ograniczenia roli posłów i zmniejszenia ich liczby nie przewidywali żadnego kompromisu. O porozumienie byłoby tym trudniej, że nawet poglądy w BBWR odzwierciedlały „polityczny mikrokosmos II Rzeczypospolitej”. Piłsudczycy musieli wypracować konsensus najpierw w swoich szeregach. Same ugrupowania opozycyjne nie potrafiły się porozumieć między sobą w sprawach ustroju. Niemal wszystkie złożyły własne projekty, często znacznie się od siebie różniące. Wcale zresztą nie gardziły silnym państwem, o ile władza znajdowałaby się w ich rękach. O tym, jak odmienne oczekiwania formułowano co do systemu, świadczą wyniki kolejnych ankiet konstytucyjnych – nawet przy najlepszych chęciach trudno byłoby spełnić wszystkie oczekiwania. Mimo to dokładna analiza programów partyjnych prowadzi do wniosku, że przy dobrej woli dało się znaleźć wiele punktów wspólnych z projektem BBWR³⁰¹. Czy jednak opozycja chciała kompromisu? Czy opłacał jej się politycznie? Zdecydowała się odrzucić pomysły BBWR, zamiast cierpliwie dowodzić wyższości własnych koncepcji. Być może demonstracyjnie zrezygnowała z prac nad konstytucją, by w przyszłości móc ją w całości negocjować. Wiadomo, że za tak ważne akty prawne ich twórcy ponoszą szczególną odpowiedzialność. Niewykluczone, że żadna ze stron nie uważała konsensusu za korzystny politycznie. Nieugięta postawa posłów BBWR, którzy nie wyobrażali sobie targów o kolejne zagadnienia, i nieustępliwość opozycji skutkowały coraz silniejszymi napięciami. Przy takim poziomie emocji możliwość zawarcia porozumienia wydaje się czystą mrzonką. Przepuszczalnie każdy projekt przedstawiony przez sanację zostałby uznany za zamach na parlamentarizm.

²⁹⁹ Za: P. Kierończyk, *O mniej znanych kontrowersjach...*, s. 63.

³⁰⁰ Zrezygnowano np. z planowanego weta prezydenta wobec ustaw (W.T. Kulesza, *Nowela sierpniowa...*, s. 47).

³⁰¹ Wciąż nie przeanalizowano dokładnie zależności między programami partyjnymi a treścią konstytucji kwietniowej. Taka synteza mogłaby nawet zmienić postrzeganie tego aktu, zwłaszcza że to niektóre postulaty pracy można uznać za reakcyjne (por. *ibidem*, s. 32).

W tym miejscu dotykamy kolejnego zagadnienia. Twórcom konstytucji zarzuca się bowiem, że lekceważyli monteskiuszowski trójpodział władz, a tym samym odrzucili demokrację. W tym kontekście warto przytoczyć podsumowanie Kuleszy: „Uznanie zasady podziału władz za jedną z kluczowych zasad ustrojowych konstytucji marcowej (art. 2) nie przeszkodziło twórcom ustawy zasadniczej w dziele stworzenia rozwiązań dających władzy ustawodawczej wyraźną przewagę w stosunkach z władzą wykonawczą³⁰². Stwierdzenie to jest bardzo celne – parlament na mocy konstytucji marcowej otrzymał szerokie kompetencje, a mimo to uzurpował sobie kolejne uprawnienia. Doktryna Monteskiusza była dla parlamentarzystów atrakcyjnym hasłem, którego chętnie używali, by zdyskredytować politycznego przeciwnika, ale to właśnie ustawa zasadnicza z 1921 r., przewidująca supremację parlamentu nad pozostałymi organami władzy, koncepcję tę wypaczyła. Obserwatorzy i uczestnicy życia politycznego mieli zatem prawo wnioskować, że idea ta nie jest doskonała, a skoro nie przystaje warunków polskich, to nie można jej uznać za jedynie słuszną. Stanisław Car omawianą zasadę proponował zastąpić ścisłym podziałem kompetencji między poszczególne organy państwa³⁰³. Miało ono działać jak dobrze naoliwiona maszyna, a praktyka pokazała, że kompetencje parlamentu należy ograniczyć. Piłsudski nie myślał o jego likwidacji, ale postrzegał go w sposób bardzo utylitarny. Sejm miał uchylać budżet i ustawy. Dla Marszałka nie do zaakceptowania był styl pracy poselskiej, który obserwował zarówno przed 1926 r., jak i po zamachu. Wstrzymywanie pracy całego parlamentu przez kilku posłów zgłaszających niezliczone wnioski uważał za kompromitujące dla Rzeczypospolitej. Zdawał sobie jednak sprawę z tego, że mimo wszystkich swoich wad i słabości parlament pręcej czy później stanie się szkołą myślenia o państwie. Dzięki niemu społeczeństwo wdrażało się do samodzielnego życia politycznego, i to on odgrywał rolę czynnika integrującego rozdzielone do 1918 r. części kraju.

Wydaje się zatem, że regulacje wprowadzone konstytucją kwietniową były niezbędne, a nazywanie ich antyparlamentarnymi jest przesadą. Wynikały one z konkretnych bolączek polskiego parlamentaryzmu w okresie powojennym i nie miały doprowadzić do jego ograniczenia, lecz do zreformowania i usprawnienia państwa, zharmonizowania i zrjonalizowania pracy jego organów dzięki przywróceniu między nimi względnej równowagi (co stanowiło *idée fixe* Piłsudskiego). Na mocy nowej ustawy zasadniczej podział władz doprecyzowano, poszczególne instytucje otrzymały konkretne funkcje i zadania, a ich kompetencje zostały jasno rozgraniczone. Czy osłabiono pozycję parlamentu? Maciej Starzewski uznał, że sejm nie utracił żadnego istotnego uprawnienia typowego dla parlamentu w systemie gabinetowym³⁰⁴. Pozbawiono go jedynie szczególnych przywilejów przyznanych mu w konstytucji marcowej. Twórcy ustawy zasadniczej z 1935 r. za większe niebezpieczeństwo dla państwa uważali bowiem dominację władzy ustawodawczej niż odebranie jej kilku uprawnień. Poszerzyli kompetencje prezydenta, premiera i senatu (który wcześniej izbą wyższą był nazywany jedynie kurtuazyjnie,

³⁰² W.T. Kulesza, *Nowela sierpniowa...*, s. 13.

³⁰³ W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy...*, s. 27.

³⁰⁴ Za: D. Górecki, *Sejm w ustawie konstytucyjnej...*, s. 85.

gdyż w praktyce zdecydowaną przewagę nad nim miał sejm). Nowe regulacje w równym stopniu uderzały w posłów opozycji i obozu rządzącego.

Ponieważ na mocy konstytucji marcowej prezydent pełnił właściwie wyłącznie funkcje reprezentacyjne (co opozycja akceptowała pod określeniami „równowaga władz” czy „trójpodział Monteskiusza”), wzmocnienie jego roli w procesie tworzenia prawa (połączone z próbą zdyscyplinowania parlamentu, choćby w kwestii uchwalania budżetu) napotkało silny opór. Pojawiły się zarzuty o nieograniczone pełnomocnictwa, wszechwładność, nawet cezaryzm³⁰⁵ – były one nietrafione, wręcz publicystyczne³⁰⁶. Demonizowane przez opozycję prerogatywy prezydenckie zostały bowiem jasno określone, a co za tym idzie, ściśle ograniczone³⁰⁷. Wbrew wielu opiniom prezydent nie stał się wszechwładny.

Należy zatem zapytać, czy ustawa zasadnicza z 1935 r. rzeczywiście była autorytarna. W wielu przywołanych w przypisach publikacjach udzielono odpowiedzi twierdzącej. W niniejszym tekście problem ten nie zostanie podjęty. Analiza poszczególnych artykułów konstytucji i przybliżenie dyskusji toczonych na łamach czasopism naukowych wychodzi poza ramy tego artykułu. Ponadto autorka z racji braku wykształcenia prawniczego nie czuje się w tej kwestii kompetentna. Samo słowo „autorytaryzm” budzi pewien sprzeciw – pochodzi od wyrazu „autorytet” i wiąże się z takim przymiotem jak charyzma, a mimo to ma wydźwięk negatywny – powszechnie kojarzy się z restrykcyjnością, z ustrojem antydemokratycznym i totalitarnym. Niełatwo się z tym zgodzić. Trudność z konstytucją kwietniową polega jednak na tym, że *de facto* nie przystawała ona do żadnego tradycyjnego modelu parlamentaryzmu, a jak wspomniano we wstępie, przykuwa uwagę fakt, że piszący o konstytucji historycy i prawnicy ponad poszukiwania w niej ciekawych, oryginalnych, może pozytywnych rozwiązań ustrojowych przedkładali potrzebę etykietowania czy zaklasyfikowania jej do jakiegoś znanego systemu³⁰⁸. W literaturze przedmiotu jest mowa o „swoistym systemie prezydenckim”, większość autorów klasyfikuje ją jako konstytucję państwa autorytarnego, na poparcie tej tezy przedstawiając różne argumenty³⁰⁹. Kulesza np. podkreśla w tym kontekście prawo prezydenta do wyznaczania swego następcy (nawet jeśli mógł to uczynić tylko w czasie

³⁰⁵ Zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 194.

³⁰⁶ B. Singer, *Od Witosa do Ślawnka*, Paryż 1962, s. 8.

³⁰⁷ M. Starzewski, *Z zagadnień konstytucji...*, s. 374 i n.; por. R. Graczyk, *O demokracji i konstytucji kwietniowej* „Znak” 1985, nr 370–371 (9–10), s. 102–107; L. Mażewski, *Władza na własność. W pięćdziesiątą rocznicę wejścia w życie konstytucji kwietniowej* „Znak” 1985, nr 370–371 (9–10), s. 89–101; *idem*, *Prezydenckalna odmiana systemu parlamentarnego w konstytucji kwietniowej*, „Studia Prawnicze” 1984, z. 3–4, s. 105–131; *idem*, *Odpowiedzialność prezydenta w konstytucji kwietniowej*, „Państwo i Prawo” 1982, z. 10, s. 79–91; E. Gdulewicz, *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy...*; E. Zwierzchowski, *Prezydent i rząd...*, s. 49–62.

³⁰⁸ Zob. też: A. Kulig, *Kształtowanie formy rządów w Konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2, s. 50; E. Zwierzchowski, *Prezydent i rząd...*, s. 62.

³⁰⁹ Choć Komarnicki stwierdzał, że system rządów zaprowadzony konstytucją kwietniową nie przypominał ani systemu rządów parlamentarnych, ani systemu prezydenckiego, to w literaturze przedmiotu jest również mowa o „swoistym systemie prezydenckim” czy prezydenckalnej odmianie systemu parlamentarnego. To drugie określenie, autorstwa Lecha Mażewskiego, zdecydowanie odrzucił Przemysław Kierończyk (zob. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 89 i n.; *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1994, s. 61 i n.; L. Mażewski, *Prezydenckalna odmiana systemu parlamentarnego...*; P. Kierończyk, *O mniej znanych kontrowersjach...*, s. 51).

wojny) oraz sposób wyboru głowy państwa, który uznał za najmocniejszą gwarancję, że urząd ten pozostanie w rękach sanacji³¹⁰. Należy dodać, że w pierwotnym projekcie BBWR z 1929 r. proponowano, aby prezydenta wybierać w plebiscycie, ale pomysł ten mocno krytykowali posłowie opozycji, m.in. Klubu Narodowego (według konstytucji marcowej głowę państwa wybierało Zgromadzenie Narodowe). Na znacznie późniejszym etapie prac koncepcję tę odrzucili sami piłsudczycy (m.in. Walery Sławek), choć nie sprzeciwiał się jej Piłsudski. Konstytucję kwietniową często krytykowano za to, że wprowadziła jedynie moralną (a nie polityczną i konstytucyjną) odpowiedzialność prezydenta, a także promowała ideę silnego państwa. Ta ostatnia kwestia wydaje się jednak oczywista po przeszło wieku niewoli, gdy rosła potęga sąsiadów, Niemiec i ZSRR.

Część autorów problem autorytaryzmu rozważa wyłącznie w kontekście konkretnych uprawnień zawartych w konstytucji, inni zaś odnoszą się również do krótkiej praktyki jej funkcjonowania. Większość z nich zakłada, że doprowadzenie do wyborów powszechnych byłoby bardzo trudne, a wręcz niemożliwe. Obawy te wydają się przesadzane. Bazują na założeniu, że sanacja na zawsze pozostałaby monolitem, podczas gdy wewnątrz była silnie zróżnicowana, co po śmierci Piłsudskiego skutkowało głębokimi podziałami. Trudno oczywiście wyrokować, jak potoczyłyby się losy II Rzeczypospolitej pod rządami konstytucji kwietniowej w warunkach pokoju. 1 września 1939 r. nastąpił brutalny atak (co nie oznaczało końca obowiązywania ustawy zasadniczej). Można przypuszczać, że prędzej czy później (wiele wskazuje na to, że prędzej) obóz sanacji uległby trwałemu rozkładowi. Dlatego wydaje się prawdopodobne, że w niedalekiej przyszłości doszłoby do przewidzianej w konstytucji sytuacji, w której prezydent zostałby wyłoniony w wyborach powszechnych (gdyby ustępująca głowa państwa wysunęła innego kandydata niż Kolegium Elektorów). Historia najnowsza, szczególnie III Rzeczypospolitej, uczy, że jedność zwycięskich stronnictw bywa pozorna. Żaden sukces partyjny, zwłaszcza gdy do głosu zaczynają dochodzić osobiste ambicje przywódców, nie jest trwały³¹¹. Oczywiście konstytucja kwietniowa obowiązywała zbyt krótko, by jednoznacznie ocenić jej rozwiązania ustrojowe – nie zdążyła ujawnić ani swych zalet, ani wad³¹². Zmarł Piłsudski, a właśnie z myślą o nim została napisana, dlatego nigdy nie zastosowano jej tak, jak planowano. Czy w ogóle zgodziłby się zostać prezydentem?

Jaka zatem była konstytucja z 1935 r.? Na pewno nieszablonowa. Jest to akt prawny niezwykle oryginalny, choć niepozbawiony wad, który powstał z konieczności stworzenia ustawy zasadniczej odpowiadającej polskim cechom, charakterowi i doświadczeniom historycznym, a także potrzebom młodego państwa, zmagającego się z problemami zgoła innymi niż np. Republika Francuska. Można wręcz stwierdzić, że obóz niepodległościowy już w latach trzydziestych zauważył to, co Francja dostrzegła dopiero w latach

³¹⁰ W.T. Kulesza, *Konstytucja kwietniowa i konstytucje...*, cz. 2, s. 57–58.

³¹¹ Przykładów dostarcza współczesność. Głębokich podziałów (mimo politycznych i wyborczych sukcesów) nie ustrzegła się nawet tak zwarta partia jak Sojusz Lewicy Demokratycznej, co symbolizowała – zaskakująca dla społeczeństwa – szorstka przyjaźń między Aleksandrem Kwaśniewskim i Leszkiem Millerem. Rywalizację między tzw. dużym i małym pałacem szeroko opisywały media. Do podobnych sytuacji dochodziło także później.

³¹² J. Szymanek, *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2006, s. 136.

pięćdziesiątych. Sanatorzy, rozczarowani tradycyjnym systemem rządów parlamentarnych, który w warunkach nowo powstałego państwa, borykającego się z wielkimi trudnościami, w tym z brakiem wyrobienia politycznego, zarówno części obywateli, jak i wielu parlamentarzystów, zaczęli szukać trzeciej (własnej) drogi. Wielokrotnie wyrażał to Stanisław Car, któremu jednak nie udało się przekonać opozycji. Tekst ustawy zasadniczej, a także zawarta w niej wizja państwa i społeczeństwa są spójne. Konstytucja jest wytworem polskiej myśli prawniczej tamtego czasu, a jej twórcy wykonali ogromną pracę. O jej oryginalności stanowią m.in. wartości i imponderabilia, o których tak często mówił Piłsudski i na które Sławek położył szczególny nacisk. Powstawała długo, powstrzymano się więc od pośpiechu. Jej autorzy mocno ścierali się między sobą, a także pozostawali otwarci na środowiska prawnicze, uniwersyteckie, nawet kościelne. Do swoich obowiązków podchodzili bardzo poważnie, ich wypełnienie postrzegając w kategoriach misji. Poszukiwali polskiej specyfiki, rozważali cechy narodowe Polaków. Z jednej strony krytycznie oceniali brak zaangażowania w walkę o niepodległość, z drugiej wskazywali, że mają oni zdrowy instynkt państwowy, który dzięki wysiłkowi wychowawczemu przekształcił się w odpowiedzialność za państwo. Wydaje się, że na ocenę konstytucji powinna rzutować właśnie postawa jej twórców. W literaturze przedmiotu niesłusznie *a priori* przypisuje im się złą wolę³¹³ – przy wszelkich zastrzeżeniach nie można im zarzucić braku troski o państwo i jego sprawny rozwój. Przez cały czas towarzyszyło im przeświadczenie, że ich pracę oceni historia, z czego wynikały dbałość o precyzyjne zapisy i unikanie rozwiązań skrajnych. Znane są słowa Walerego Sławka, wygłoszone po śmierci Marszałka – zalecił, by nie szukać autorytetów, gdyż powinno nim się stać prawo. Trzeba podkreślić, że Stanisław Car, pełniąc od 1935 r. funkcję marszałka sejmu, autentycznie dążył do wzmocnienia autorytetu izby oraz zagwarantowania jej swobody działania, co zresztą narażało go na konflikty z prezydentem Ignacym Mościckim oraz marszałkiem Edwardem Rydzem-Śmigłym³¹⁴. Próbowano zatem rzetelnie naprawić ustrój, który powstał na gruncie konstytucji marcowej oraz niedobrej praktyki parlamentarnej lat 1921–1926. Twórcy nowej ustawy mieli przy tym świadomość, że II RP nie jest wyspą na oceanie, lecz nowo powstałym państwem w centrum wstrząsanej kolejnymi kryzysami Europy. Mimo dominujących wówczas tendencji³¹⁵

³¹³ Zob. np. L. Mażewski, *Władza na własność...*, s. 98. Autor pisał: „Spoiłem tej grupy był przede wszystkim konkretny program polityczny, jednolicie wyznawany. Programem tym było zdobycie niepodzielnej władzy. Legioniści byli żądni władzy – to wystarczyło im za program”.

³¹⁴ K. Pol, *Poczet prawników...*, s. 1106.

³¹⁵ 19 X 1917 r. w Rosji Rząd Tymczasowy upadł w wyniku rewolucji komunistycznej. 29 X 1922 r. we Włoszech po marszu Benito Mussoliniego na Rzym zlikwidowano parlamentaryzm i przebudowano państwo w duchu faszystowskim. 13 IX 1925 r. w Hiszpanii dyktatorem został gen. Miguel Primo de Rivera. 30 I 1933 r. w Niemczech władzę objął Adolf Hitler, przywódca ruchu narodowosocjalistycznego, który przystąpił do likwidacji demokratycznej konstytucji weimarskiej z 11 VIII 1919 r. oraz rozwiązywanie partii politycznych. W Austrii już w latach 1922 i 1929 konstytucję zmieniono tak, by parlament podporządkować rządowi, a 15 III 1933 r. pełnił władzę przejął Engelbert Dollfuss. 26 V 1926 r. w Portugalii dyktatorem został gen. António Óscar de Fragoso Carmona, ale w rzeczywistości rządził António de Oliveira Salazar (w konstytucji z 19 III 1934 r. wprowadzono ustrój korporacyjny). 17 XII 1926 r. w wyniku wojskowego zamachu stanu na Litwie Augustinas Voldemaras i Antanas Smetona obalili ustawę zasadniczą z 6 VIII 1922 r. Oktrojowana konstytucja z 25 V 1928 r. nie weszła jednak w życie. W Jugosławii król Aleksander zawiesił konstytucję 5 I 1929 r. i po dwóch latach dyktatury ogłosił monarchię

nie obrali takiego kierunku jak np. Niemcy. Choć w II Rzeczypospolitej 1/3 populacji stanowiły mniejszości narodowe i zapewne nietrudno byłoby obudzić demony, twórcy ustawy zasadniczej wykazali się wyjątkową dojrzałością i nacisk położyli na państwo, nie zaś na naród. Z historycznego punktu widzenia nie da się też przecenić faktu, że na podstawie art. 24 utworzono legalne władze RP na uchodźstwie³¹⁶. O ile więc konstytucja nie zdała egzaminu w ciągu czterech lat pokoju, o tyle okazała się niezastąpiona po wrześniu 1939 r.³¹⁷

Był to wreszcie akt tak oryginalny, zawierający rozwiązania niespotykane w innych ustawach zasadniczych, że czerpali z niego zarówno dyktatorzy z Ameryki Południowej, jak i twórcy konstytucji V Republiki Francuskiej z 1958 r., która we współczesnym świecie pozostaje modelem wzorcowej demokracji. Wypada powtórzyć za Grzegorzem Górskim, że konstytucji V Republiki Francuskiej, w wielu kwestiach idącej znacznie dalej niż polski akt z 1935 r., nikt we Francji ani na świecie nie uważa za autorytarną³¹⁸.

Historia II Rzeczypospolitej jest niejednoznaczna. Był to okres specyficzny – ogromną rolę odgrywał Piłsudski, który zajmował w państwie miejsce szczególne, bez względu na to, czy pełnił funkcje oficjalne (naczelnik, premier, minister), czy nie. Tę drugą sytuację Henryk Józewski nazwał prywatną obecnością Marszałka – polegała ona na bardzo silnym oddziaływaniu osobistym mimo braku jakichkolwiek umocowań formalnych. Piłsudczycy tę szczególną sytuację postanowili uwzględnić przy tworzeniu ustroju – kiedy więc w wyniku zamachu stanu Komendant wrócił na scenę polityczną, przygotowali konstytucję z myślą o nim. Ignorowali jego coraz gorszy stan zdrowia, wykazując się w tej materii dziecięcą wręcz krótkowzrocznością. Ciężko chory Piłsudski ustawę podpisał, ale dwa tygodnie później zmarł. Czy potrzebował konstytucji? Nie – pokazały to wydarzenia po 1926 r., gdy był najważniejszą osobą w państwie. W literaturze zwykło się twierdzić, że potrzebowali jej piłsudczycy (jak gdyby zapominając, że przede wszystkim potrzebowała jej Rzeczpospolita).

konstytucyjną. Poza Czechosłowacją z problemami zmagaly się wszystkie państwa Europy Środkowo-Wschodniej (Węgry, Bułgaria, Albania, Grecja, Estonia, Łotwa, Rumunia). Kryzys parlamentaryzmu dotknął Francję, której ustrój posłużył za wzór twórcom konstytucji marcowej (*Dyktatury w Europie Środkowo-Wschodniej 1918–1939*, red. J. Żarnowski, Wrocław 1973; W. Komarnicki, *Ustrój państwowy...*, s. 7–8).

³¹⁶ Jeśli wybuchła wojna, okres urzędowania prezydenta miał ulec wydłużeniu i zakończyć się trzy miesiące po zawarciu pokoju. Gdyby głowa państwa musiała opróżnić urząd wcześniej, miała wyznaczyć następcę osobnym aktem, ogłoszonym w gazecie rządowej. W takiej sytuacji nowy prezydent przestałby pełnić funkcję trzy miesiące po zakończeniu wojny.

³¹⁷ Dokonujący analizy rozdziału IX konstytucji kwietniowej (wymiar sprawiedliwości), Bogusław Banaszak i Grzegorz Kulka pisali: „Konstytucja kwietniowa największą próbę przeszła w czasie II wojny światowej. W kontekście ciągłości państwa oraz dystrybucji organów naczelnych władz trzeba stwierdzić, że została ona zaliczona w sposób doskonały. Bardzo ważny w tej materii był wymiar sprawiedliwości, który stanowił jeden z fundamentów organizacji życia publicznego. W tych trudnych wojennych chwilach nie odgrywał on pierwszorzędnej roli (jak w przypadku Prezydenta RP czy rządu), aczkolwiek jego trwanie, najtrudniejsze w warunkach życia na uchodźstwie, zapewniało w pewnych zakresach stabilizację przedwojennego prawa i dawało nadzieję na odbudowę w przyszłości Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa prawa” (B. Banaszak, G. Kulka, *Wymiar sprawiedliwości w świetle Konstytucji kwietniowej w okresie II wojny światowej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2, s. 83).

³¹⁸ G. Górski, *Konstytucji kwietniowej blaski i cienie w ujęciu Władysława Rostockiego*, „Czasy Nowożytnie” 2003, t. 14, s. 218.

Jej ocena z pewnością byłaby bardziej jednoznaczna, gdyby przeanalizować ją w oderwaniu od późniejszych wydarzeń, wyłącznie jako ustawę. Na to historyk nie może sobie jednak pozwolić, zwłaszcza że w wypadku tak ważnych aktów prawnych ogromne znaczenie mają praktyka ustrojowa i obyczaj powstały na jej gruncie. Wbrew obawom ustawa zasadnicza nie uczyniła Mościckiego dyktatorem – dopiero praktyka pozakonstytucyjna doprowadziła do zniszczenia misternego modelu ustrojowego. Ostatecznie ducha konstytucji złamano bardzo szybko. Zawiódł jednak nie nowy system, ale ludzie, którzy do niego nie dorosli, nie potrafiąc dostosować się do zmian bądź zrezygnować z własnych ambicji.

Założeń konstytucji nie spełniała już uchwalona 8 lipca 1935 r. ordynacja wyborcza do sejmu i senatu, która miała ją uzupełniać. Swoją drogą akt ten opracował Walery Sławek, najwierniejszy piłsudczyk, który przeforsował swój projekt, mimo że wcześniej Marszałek nie zgadzał się na zmianę ordynacji³¹⁹. To, czy nowy ustrój będzie funkcjonował zgodnie z intencjami twórców, w ogromnej mierze zależało od talentu, autorytetu i charyzmy osoby, która stanie na czele państwa. Jarosław Szymanek napisał: „Od autorytetu wzięła się autorytarność”³²⁰. Autorytaryzm to zatem konsekwencja autorytetu osoby, dla której system został stworzony. Piłsudski był jednak autorytetem rzeczywistym, prezydent Ignacy Mościcki zaś, mający wszystkie kompetencje przewidziane w konstytucji kwietniowej – sztucznym. Zbyt mocno trzymał się władzy; nie ustąpił z urzędu, choć taka była sugestia Marszałka. Nie potrafił też wykorzystać kompetencji wynikających z konstytucji, a wręcz podejmował działania niezgodnie z jej duchem³²¹. Wbrew ustawie zasadniczej wzrosło także znaczenie generalnego inspektora sił zbrojnych Edwarda Rydza-Śmigłego – związany był z nim kolejny premier, Felicjan Sławoj Składkowski, któremu zresztą funkcję tę zaproponował nie prezydent, lecz właśnie Rydz-Śmigły³²². Zasady konstytucji ponownie naruszono 15 lipca 1936 r., kiedy Składkowski wydał słynny okólnik skierowany do ministrów i wojewodów. Czynił on z generalnego inspektora sił zbrojnych drugą osobę w państwie po prezydencie; dodatkowo wszyscy funkcjonariusze państwowi, z premierem na czele, mieli mu okazywać szacunek i posłuszeństwo. Takiego obowiązku ustawa zasadnicza nie nakładała na urzędników nawet w stosunku do prezydenta. Złamano więc również zasady Piłsudskiego, który zawsze trzymał wojsko z dala od polityki. Nie sposób jednak zgodzić się ze stwierdzeniem Romana Graczyka, że okólnik Składkowskiego to logiczny skutek ustawy z 23 kwiet-

³¹⁹ F. S. Składkowski, *Strzępy...*, s. 103.

³²⁰ J. Szymanek, *Tradycje konstytucyjne...*, s. 135 i n.

³²¹ Choć art. 12 konstytucji stanowił, że ministrowie są mianowani na wniosek premiera, prezydent chciał narzucić Sławkowi związanego ze sobą Eugeniusza Kwiatkowskiego. Prezydent opiniował poszczególnych ministrów, ale nie mógł narzucać prezesowi Rady Ministrów składu gabinetu. Mościcki próbował działać za pomocą dekretów, co nie budowało autorytetu ani sejmu, ani senatu. Znacznie osłabił też pozycję Mariana Zyndrama Kościałkowskiego, choć zgodnie z art. 25 konstytucji uprawnienia premiera były szerokie: miał reprezentować rząd, kierować jego pracami oraz ustalać ogólne zasady polityki państwowej. W rzeczywistości Kościałkowski odgrywał niewielką rolę w odróżnieniu od popieranego przez prezydenta wicepremiera i ministra skarbu Kwiatkowskiego.

³²² Prezesowi Rady Ministrów narzucono skład rządu – w efekcie część jego członków była związana z prezydentem, a część z generalnym inspektorem sił zbrojnych (niezależność zachował tylko Józef Beck).

nia 1935 r.³²³ Jeśli faktycznie tak było, to dlaczego całą sytuacją poczuł się zniesmaczony jeden z głównych jej twórców, Walery Sławek, który najlepiej rozumiał jej ducha?³²⁴

Pozostaje pytanie, czy ustawodawca mógł przewidzieć, że konstytucja będzie łamana, tudzież zapobiec temu dzięki dodaniu stosownych zabezpieczeń lub powołaniu do życia instytucji kontrolnych (np. sądów konstytucyjnych). Trudno odpowiedzieć na to pytanie. Pierwsi naruszyli jej ducha, a następnie zaczęli ją jawnie łamać ci, którzy wydawali się ideowymi i politycznymi spadkobiercami Marszałka (co po wybuchu wojny kontynuowali politycy emigracyjni)³²⁵. Dekompozycja ideowo-polityczna, która po jego śmierci nastąpiła w sanacyjnym obozie władzy, dowodzi, że piłsudczycy nie dorosli do aktu, który sami stworzyli. Zaczęli szukać nowego autorytetu, choć miała nim być ustawa zasadnicza. O ile zatem konstytucja marcowa okazała się zbyt wymagająca dla społeczeństwa, nakładając na suverena obowiązki, których nie potrafił wypełnić, o tyle ustawie zasadniczej z 1935 r. nie sprościli członkowie obozu, z którego wywodzili się jej twórcy.

SŁOWA KLUCZOWE

II Rzeczpospolita, parlamentaryzm, myśl polityczna, konstytucja marcowa, konstytucja kwietniowa, Józef Piłsudski, piłsudczycy

MARTA MARCINKIEWICZ – doktor nauk humanistycznych w zakresie historii, starszy specjalista w Biurze Badań Historycznych IPN w Warszawie. Autorka m.in. nagrodzonej w konkursie Europejskiego Centrum Solidarności książki *Ośrodki odosobnienia 1981–1982. Wierchow Pomorskie, Jaworze, Darłówek i Głębokie* (2016), opracowania *Dziennika z internowania Tadeusza Dziechciowskiego* (2011) czy albumu poświęconego fenomenowi prasy drugoobiegowej w PRL *Papierem w system* (2010; współautor Sebastian Ligarski).

On the April Constitution Once More

The March Constitution of 1921 was a result of a compromise, which was quickly criticised by politicians, lawyers, and scholars alike. Its form was also affected by the personality of Józef Piłsudski – predicting that he would become the head of the state, the right wing of the political scene purposefully weakened the presidential prerogatives. It was not long before the constitution failed to fulfil the hope vested in it. Even its own authors joined the criticism. The main objections included the supremacy of

³²³ R. Graczyk, *O demokracji i konstytucji...*, s. 107.

³²⁴ Trzeba odnotować, że Walery Sławek szybko zaczął obawiać się kierunku, w jakim wraz z nową ekipą mogły pójść przemiany ustrojowe („w kierunku dyktatury albo niekontrolowanych rządów biurokratyczno-policyjnych”) (zob. J. Jaruzelski, *O genezie Konstytucji kwietniowej...*, s. 373).

³²⁵ O naruszeniach postanowień konstytucji kwietniowej zob. W. Rostocki, *Pięćdziesiąt pięć lat mocy...*, s. 79 i n.; a także recenzje tej publikacji: W.T. Kulesza, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 146–158.

the parliament over other authorities or the excessively strong inspiration drawn from French constitutions. The work on a new constitution began in 1928. Although most of the political parties were aware of the necessity to fix the government system, the deputies opposing the governing camp refused to take part in the work on the constitutional changes and adopted a confrontational attitude. Representatives of individual parties criticised the draft by the Nonpartisan Bloc for Cooperation with the Government and paid little attention to their own initiatives. Despite the absence of the opposition in the Sejm on 26 January 1934, the Constitution was passed and then, after it had been signed by the president, entered into force in April 1935.

Rarely did any event or legal act in Poland's history cause such emotion and controversy. There is rich literature on the subject, but for years, there was no serious polemic, but rather the constitution was debased as a whole, and a substantial analysis has not been undertaken. The focus was on the fact that it was passed illegally and on its articles that could be regarded as not fully democratic. This approach is firmly cemented. The aim of the work is to show the situation related to the government system of the young Polish state in the Interbellum period and the debate that took place in the Polish parliament. The author focuses on the role of the opposition in the discussed events, critiques their conduct during the work and the passing of the constitution. This evaluation is made not only in the context of the internal circumstances but also the geopolitical and international situation, which was highly complicated in the 1930s.

KEYWORDS

2nd Polish Republic, parliamentarism, political thought, March Constitution, April Constitution, Józef Piłsudski, piłsudczycy