

13. Konstytucja kwietniowa 1935 r.

Piłsudczycy od 1926 r. dążyli do wprowadzenia w życie nowej ustawy zasadniczej regulującej ostatecznie ustrój państwa. Nie wykorzystali pomyślnej koniunktury bezpośrednio po przewrocie majowym, ponieważ nie mieli jeszcze jasno sprecyzowanego stanowiska w tej kwestii. Zastraszony sejm gotów był wówczas przyjąć nawet najbardziej dziwne życzenie konstytucyjne Piłsudskiego. W sierpniu 1926 r. piłsudczycy ograniczyli się jednak tylko do noweli konstytucji marcowej. Poddano ją totalnej krytyce, ale formalnie obowiązywała ona nadal. Już w 1929 r. pojawiły się pierwsze całościowe koncepcje sanacyjnej konstytucji, ale piłsudczycy nie mieli możliwości wprowadzenia ich w życie. Opozycja centrolewu i endecji wystąpiła ze swoimi projektami nowej konstytucji. Żaden z nich nie mógł liczyć na uzyskanie większości w sejmie. Także wybory "brzeskie" w listopadzie 1930 r. nie zmieniły tej sytuacji, ponieważ BBWR uzyskał większość w sejmie, ale nie była to większość niezbędna do uchwalenia nowej konstytucji. Artykuł 125 konstytucji marcowej stanowił bowiem, że zmiana konstytucji może być uchwalona tylko w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów większością 2/3 głosów. Wniosek o zmianę konstytucji winien być podpisany co najmniej przez 1/4 ustawowej liczby posłów, a zapowiedziany co najmniej na 15 dni. BBWR liczył 246 posłów, podczas gdy do uchwalenia nowej konstytucji potrzeba było większości liczącej 296 posłów. Poufne rozmowy z opozycją pozwalały liczyć na poparcie sanacyjnego wniosku przez kilkunastu posłów endecji i mniejszości narodowych. Pozostałe stronnictwa odmawiały poparcia wniosku. Toteż przywódcy BBWR ograniczyli się do zgłoszenia własnych koncepcji naprawy ustroju nie formułując ostatecznego projektu. Koncepcje te Stanisław Car przedstawił publicznie w odczycie wygłoszonym w dniu 14 XII 1933 r. w sali Towarzystwa Higienicznego w Warszawie. Tezy te zgłoszono w sejmie. Obejmowały one 120

artykułów podzielonych na 14 części, lub 62 tezy konstytucyjne. Przewodniczącym komisji konstytucyjnej sejm był prof. dr Wacław Makowski.

W dniach 10-12 I 1934 r. tezy dyskutowano na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej. Zreferował je wicemarszałek Sejmu Stanisław Car. Odpierał on zarzuty opozycji, która dowodziła, że sejm może dyskutować tylko formalny projekt a nie nieokreślone bliżej tezy konstytucyjne. Na posiedzeniu plenarnym sejm sprawa stanęła 26 I 1934 r. Opozycja zaprotestowała i opuściła salę posiedzeń wychodząc z założenia, że sejm nie może uchwalić konstytucji, ponieważ nie ma jej projektu, który musi być zgłoszony na 15 dni przed podjęciem dyskusji. Car korzystając z przyzwolenia marszałka K. Świtalskiego zaproponował, aby tezy konstytucyjne BBWR uznać za formalny projekt konstytucji, a następnie, by projekt ten przyjąć w II i III czytaniu skracając postępowanie formalne. Motywując ten krok S. Car stwierdził: "Ponieważ, jak wynika z oświadczeń całej opozycji, opozycja nie interesuje się zagadnieniem naprawy ustroju, przeto sędzę, że nie ma przeszkód, ażeby 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 820 zamiast tytułu "tezy konstytucji" umieścić tytuł "ustawa konstytucyjna", a numery też oznaczyć jako numerację poszczególnych artykułów"¹.

Był to podstęp. Od strony formalnej był on nie do przyjęcia. Toteż obecny na posiedzeniu poseł SN Stanisław Stroński zaprotestował przeciw temu naruszeniu konstytucji. Ponieważ posłowie sanacyjni dominowali przyjęli oni propozycję Cara przechodząc do porządku nad obiekcjami Strońskiego. Obecni na sali sejmowej posłowie BBWR stanowili większość sejmu. Większość z nich była za przyjęciem projektu. Wobec tego korzystając z nieobecności posłów opozycyjnych przyjęto projekt w II i III czytaniu. W ten sposób sejm uchwalił konstytucję mimo, że w porządku dziennym sejmu nie było takiego punktu oraz posłowie BBWR nie mieli dostatecznej liczby mandatów. Gdyby opozycja była na sali uchwalenie ustawy nie byłoby możliwe. Brak opozycji na sali stwarzał sytuację, iż posłowie rządowi dysponowali niezbędną większością 2/3 głosów. Przegłosowali oni propozycje Cara zanim zaalarmowani posłowie opozycyjni zdążyli powrócić na salę obrad. Fakt ten posłowie BBWR uznali za wielki sukces. Autor pracy pt. "Marszałek Piłsudski a sejm" J. Malicki uznał, że opozycja przegrała nie dlatego, że przywódcy BBWR pogwałcili

¹ J. K. Malicki, Marszałek Piłsudski a sejm. Warszawa 1936, s. 522.

przepisy konstytucji lecz dlatego że opozycja była leniwa. "Bezpośrednią przyczyną sromotnej klęski opozycji - pisze on - było w tym wypadku nie co innego, jak jej własne lenistwo, niechęć i obojętność do spraw państwowych oraz partyjna złośliwość, z jaką odnosili się do każdej sprawy na terenie parlamentu. Tacy ludzie istnieli w Polsce i byli zakałą jej społeczeństwa, a z sejmowładztwem zawsze była ta sama trudna walka"².

Przywódcy BBWR zorganizowali wiec swoich zwolenników. Prezes BBWR płk W. Sławek wygłosił wielką mowę sławiącą zwycięstwo bloku. Uchwalony przez sejm projekt konstytucji przesłano do senatu, który podjął nad nim dyskusję. Na polecenie Piłsudskiego, który nie pochwalił sposobu jej uchwalenia przez sejm, senat miał zamarkować solidną dyskusję wyrażającą troskę o przyszłość państwa.

Pewne zamieszanie w tym ogólnym samozadowoleniu wniosło tylko zabójstwo ministra spraw wewnętrznych płk B. Pierackiego w dniu 15 VI 1934 r. Władze początkowo sądziły, że zamachu dokonali przedstawiciele wyodrębnionego z SN Obozu Narodowo-Radykalnego (NR). Obawiano się wybuchu walk wewnętrznych. W związku z tym premier prof. dr Leon Kozłowski spowodował utworzenie pierwszego w Polsce obozu koncentracyjnego w postaci Miejsca Odosobnienia w Berezie Kartuskiej. ONR zdelegalizowano, a jego przywódców osadzono w Berezie. Później okazało się, że minister Pieracki padł ofiarą zamachu nie ze strony ONR lecz nacjonalistów ukraińskich skupionych w UON³.

Na przełomie grudnia 1934 r. i stycznia 1935 r. Komisja Konstytucyjna senatu przeprowadziła szeroką dyskusję i zgłosiła kilkanaście poprawek. Wnioski opozycji zostały zignorowane. Dyskusja miała podniosły charakter. Sprawę uchwalenia nowej konstytucji traktowano jak wydarzenie historyczne. W posiedzeniach komisji brali udział członkowie rządu i organizacji prorządowych. 16 I 1935 senat, pod przewodnictwem marszałka Władysława Raczkiewicza, najpierw przyjął poprawki zgłoszone przez Komisję, a następnie projekt w całości. Na 99 senatorów biorących udział w posiedzeniu 74 głosowało za, 24 przeciw i 1 wstrzymał się od zajęcia stanowiska. Poprawki senatu sejm rozpatrzył w dniu 23 III 1935 r. Wszystkie ugrupowania polityczne poza BBWR wystąpiły przeciw. W obronie projektu występowali S. Car, W. Makowski, W. Sławek. Na

² Tamże, s. 524.

³ M. Siwicki, *Dzieje konfliktów polsko-ukraińskich*. Tom I. Warszawa 1992; W. Żeleński, *Zabójstwo ministra Pierackiego*. Paryż 1973.

399 posłów biorących udział w głosowaniu 260 głosowało za przyjęciem projektu, a 139 przeciw. Projekt nie uzyskał więc wymaganej większości 2/3, tj. 266 głosów. Jednak marszałek sejmu Świtalski uznał, że ustawa została uchwalona. Dowodził on, że w tym wypadku obowiązuje tryb zwykłej, a nie kwalifikowanej większości, ponieważ chodziło tylko o przyjęcie poprawek senatu. Przyjęcie poprawek senatu do zwykłych ustaw wymagało tylko większość 11/20 głosów. Taka większość była. Chodziło jednak nie o zwykłą ale zasadniczą ustawę, która wymagała specjalnej większości 2/3 głosów. Stanowisko opozycji, broniącej legalności i poprawności postępowania w tym zakresie - pisze A. Ajnenkiel - było typowym przejawem konfliktu między siłą a prawem. I tym razem tryumfowała siła"⁴.

W tej sytuacji opozycja uznała, że konstytucja jest nieuchwalona, że ma nielegalny charakter. Natomiast obóz rządzący uznał, że konstytucja została uchwalona zgodnie z prawem i jest obowiązującą. Pisemny protest posła S. Strońskiego z 26 III 1935 r. przeciw uznaniu konstytucji został odrzucony. W poszczególnych miastach organizowano uroczyste demonstracje na cześć nowej konstytucji. Przyrównywano ją do Konstytucji 3-maja. W intencji nowej konstytucji w Katedrze św. Jana w Warszawie odbyło się uroczyste nabożeństwo celebrowane przez ks. kardynała A. Kakowskiego z udziałem prezydenta, rządu, posłów i senatorów. Do tłumów zebranych na Rynku Starego Miasta przemówił główny twórca konstytucji wicemarszałek sejmu S. Car. Zapowiadano, że jest to konstytucja nie na lata, ale na wieki całe. W dniu 23 IV 1935 r. ustawa została podpisana przez prezydenta Mościckiego, a 24 kwietnia ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Weszła ona w życie. Po podpisaniu jej przez prezydenta w stolicy oddano salut armatni ze 101 dział.

Konstytucja kwietniowa różni się zasadniczo od jej poprzedniczki z marca 1921 r. Dokumenty te różni nie tylko data powstania lub wejścia ich w życie. Konstytucja marcowa powstała w toku gorących dyskusji i walk o kształt i charakter odradzającego się po 123 latach niewoli samodzielnego państwa polskiego. Istotną rolę w odbudowie państwa spełniły masy ludowe. Państwo to kształtowało się w czasie burzliwych przemian rewolucyjnych. Fakty te wywarły swoje określone piętno na ustawie konstytucyjnej. W preambule do tego dokumentu napisano: "My, Naród Polski, dziękując Opatrzności za wyzwolenie nas z półtorawiekowej niewoli, wspominając z wdzięcznością męstwo i wytrwałość ofiarnej walki pokoleń, które najlepsze wysiłki swoje sprawie

⁴ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982, s. 314.

niepodległości bez przerwy poświęcały, nawiązując do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji Trzeciego Maja - dobro całej, zjednoczonej i niepodległej Matki-Ojczyzny mając na oku, a pragnąc jej byt niepodległy, potęgę i bezpieczeństwo oraz ład społeczny utwierdzić na wiekuistych zasadach prawa i wolności, pragnąc zarazem zapewnić rozwój wszystkich jej sił moralnych i materialnych dla dobra całej odradzającej się ludzkości, wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej równość a pracy poszanowanie, należne prawa i szczególną opiekę Państwa zabezpieczyć - tę oto Konstytucję na Sejmie Ustawodawczym Rzeczypospolitej uchwalamy i stanowimy".

Eksponowano tutaj rolę narodu i jego przedstawicieli w sejmie, eksponowano szczytne ideały walki o wolność, równość, postęp społeczny, dobro całej ludzkości. Na owe czasy konstytucja marcowa miała więc postępowy i demokratyczny charakter.

Konstytucja ta nie zaspakajała więc ambicji i dążeń sił konserwatywnych i antydemokratycznych. Od początku znajdowała się pod ostrzałem ostrej krytyki polityków i publicystów obozu przeciwnego. Do 1926 r. obóz ten nie miał jednak możliwości zmiany przyjętej w 1921 r. konstytucji. Możliwość taka pojawiła się dopiero po zamachu stanu z maja 1926 r. Zamach J. Piłsudskiego napotkał jednak na bardzo silny opór społeczeństwa. Przeprowadzenie w tych warunkach daleko idących zmian ustrojowych w państwie groziło negatywnymi konsekwencjami dla zamachowców. W tej sytuacji planowany "przewrót" ustrojowy rozłożono w czasie. Bezpośrednio po zamachu wprowadzono w życie tylko najbardziej niezbędne z punktu widzenia zamachowców zmiany konstytucji. Dokonano tego nowelą z 2.8.1926 r. Ograniczała ona uprawnienia posłów i działanie parlamentu w całości oraz wzmacniała władze wykonawczą a szczególnie pozycję prezydenta w państwie. Nowela sierpniowa nie považała jednak samej istoty konstytucji zachowując formalnie biorąc system odpowiedzialności rządu przed parlamentem. Nowela sierpniowa była w związku z tym wielokrotnie krytykowana przez przeciwników demokracji parlamentarnej jako zbyt ograniczona i niewiele dająca.

Natomiast przywódcy obozu sanacyjnego z Piłsudskim na czele początkowo do spraw tych nie przywiązywali większego znaczenia. Posiadali oni władzę w swoim ręku i korzystali z niej tak jak im było wygodnie. W przypadku niezgodności ich poczynań z konstytucją uruchamiali swój system "interpretacyjny" konstytucji. W interpretowaniu konstytucji specjalizował się Stanisław Car. Każde najbardziej ewidentne naruszenie konstytucji gotów on był uzasadnić jako poczynanie zgodne, jeśli nie z literą to z duchem konstytucji. Sam Piłsudski w okresie tym wielokrotnie dawał

upust swojej niechęci do posłów, sejmu, "konstytuty-prostytuty" i prawa w ogóle. Nie liczył się on ani z konstytucją ani z opinią publiczną.

Ten stan rzeczy na dłuższy czas był nie do utrzymania. Przywódcy obozu rządzącego obawiali się zwłaszcza momentu śmierci marszałka. Nie mając konstytucyjnego zabezpieczenia swoich rządów po śmierci Piłsudskiego nie utrzymali by się długo u władzy. W tej sytuacji już w 1929 r. opracowali swój projekt konstytucji i przedstawili go w sejmie. Projekt ten napotkał na zdecydowany sprzeciw pozostałych ugrupowań politycznych. Nie miał on żadnych szans na uzyskanie odpowiedniej większości głosów w sejmie. Rzecznikom hasła naprawy konstytucji sytuacji nie ułatwiał sam Piłsudski, który do 1930 r. często występował publicznie komplikując sytuację. Także sejm wybrany w listopadzie 1930 r. nie rokował nadziei na wprowadzenie nowej konstytucji. Wprawdzie obóz rządowy uzyskał w nim absolutną większość głosów, ale nie była to większość kwalifikowana, większość niezbędna do uchwalenia ustawy zmieniającej konstytucję. Sytuacja stawała się coraz bardziej napięta. Stan zdrowia Piłsudskiego szybko się pogarszał a perspektywy wprowadzenia nowej konstytucji nie rosły lecz malały.

W sposób nieoczekiwany w kwestii tej sanacja uzyskała pomoc endecji. Koncepcje ustrojowe sanatorów odpowiadały w zasadzie endeckim wyobrażeniom o naprawie ustroju państwa. Obie orientacje reprezentowały jednak dwie zwalczające się usilnie, konkurencyjne grupy ludzi. Podejmowane przez różnych pośredników próby pogodzenia Dmowskiego z Piłsudskim nie przyniosły pożądaných rezultatów. Walkę kontynuowano. Dopiero w latach 1933/34 w łonie endecji pojawiła się grupa działaczy młodszego pokolenia. Historyczne aspekty sporu między endecją i piłsudczykami nie miały dla nich większego znaczenia. Skłonni byli oni do porozumienia z sanacją. Także część posłów endeckich starszego pokolenia skłonna była po cichu poprzeć sanacyjne projekty reform ustrojowych. W ten sposób powstała dziwna, dyskutowana do dziś, sytuacja. Kiedy 26 I 1934 r. w sejmie podjęto kolejną dyskusję nad sanacyjnymi tezami naprawy ustroju opozycja demonstracyjnie opuściła salę obrad. Część posłów demonstrację tę realizowała tak zawzięcie, iż na salę obrad powróciła dopiero, gdy sanacyjna większość sejmu uchwaliła przekształcenie tez konstytucyjnych w formalny projekt konstytucji, uchwaliła wniosek o skrócenie trybu postępowania i przegłosowała projekt ustawy w II i III czytaniu.

W przeciwieństwie do konstytucji marcowej, która eksponowała naród i jego przedstawicielstwo w postaci demokratycznie wybieranego parlamentu, nowa konstytucja

eksponowała państwo i prezydenta. Uprawnienia obywateli do wpływania na państwo uzależniono od "wartości wysiłku i zasług" na rzecz "dobra powszechnego" (art. 7). Eksponowano nie naród czy lud, lecz elity mające szczególne zasługi dla państwa. Podkreślano, że żadne działanie nie może stać w sprzeczności z celami państwa oraz, w razie oporu "Państwo stosuje środki przymusu" (art. 10).

Państwo miało klasowy charakter. Cele działań państwowych określały klasy posiadające. Konstytucja jednoznacznie podporządkowywała jednych obywateli drugim, dzieląc ich na różne kategorie. W samym założeniu miała niedemokratyczny charakter. Szczególną rolę w państwie uzyskał prezydent. Sejm i senat podporządkowano mu jako ciała doradcze. Dążenia jednostek i grup podporządkowano pojęciu "dobra powszechnego". O tym, co było, a co nie było dobrem powszechnym, co służyło, a co nie służyło rozwojowi państwa rozstrzygały osoby zasłużone dla państwa a szczególnie prezydent i jego doradcy. Uprawnienia prezydenta obejmowały szeroki katalog ważnych spraw ogólnopaństwowych. W niektórych z nich decyzja prezydenta uzależniona była od konsultacji z innymi czynnikami. W wielu zaś podejmował on decyzję samodzielnie. Przy czym za decyzje te nie ponosił on żadnej odpowiedzialności.

W tych warunkach szczególnego znaczenia nabierała sprawa wyboru prezydenta. Konstytucja stanowiła, iż społeczeństwo w głosowaniu powszechnym miało wybierać prezydenta spośród dwóch przedstawionych mu kandydatów. Jednego z nich zgłaszało specjalnie w tym celu powołane Zgromadzenie Elektorów, a drugiego ustępujący prezydent. Jeśli ustępujący prezydent nie skorzystał z prawa zgłoszenia swego kandydata głosowania nie przeprowadzano, a urząd prezydenta obejmował kandydat wysunięty przez Zgromadzenie Elektorów. W skład Zgromadzenia Elektorów wchodził: marszałek Senatu jako przewodniczący, marszałek sejmu, premier, pierwszy prezes Sądu Najwyższego, Generalny Inspektor Sił Zbrojnych oraz 75 elektorów wybranych przez sejm i senat "spośród obywateli najgodniejszych". A więc społeczeństwo i reprezentujące je partie polityczne straciły bezpośredni wpływ na wybory prezydenta. O wyborze jego decydowała stosunkowo mała grupa osób reprezentująca najwyższe urzędy państwowe. Prezydent wyposażony w tak rozległe kompetencje był całkowicie niezależny od ogółu obywateli państwa. Na wypadek wojny 7-letnia kadencja prezydenta ulegała przedłużeniu na okres do 3 miesięcy po zawarciu

pokoju. Prezydent miał jednak prawo wyznaczenia swego następcy "na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju"⁵.

Konstytucja wprowadzała przewrót w ustroju konstytucyjnym państwa. Stanowiła ona swego rodzaju ukoronowanie procesu ewolucji tegoż ustroju od demokracji parlamentarnej obalonej w wyniku przewrotu majowego. Zdaniem A. Ajnenkiela był to "produkt epoki kryzysu rządów parlamentarnych, traktowanych jako panaceum na bolączki polityczne i społeczne ówczesnych państw kapitalistycznych".

Analizując odchodzenie konstytucji kwietniowej od zasad demokracji parlamentarnej Ajnenkiel stwierdził: "Wszystko to w połączeniu z faktem narzucenia konstytucji ugruntowało w szerokich kręgach demokratycznych opinię, że mamy tu do czynienia z kodyfikacją typu faszystowskiego. Opinia ta przetrwała długo. Dziś, z perspektywy, widać wyraźnie, że konstytucja kwietniowa była wyrazem tendencji określanych jako autorytarne. Splotła się w nich niechęć do systemu parlamentarnej demokracji z odcinaniem się od koncepcji ustrojowych reżymów faszystowskich czy nawet innych systemów rządów autorytarnych"⁶.

W konstytucji występowały elementy konserwatywne i elitarne⁷. Uzupełniała ją ordynacja wyborcza do sejmu i senatu z 8 VII 1935 r. Ordynacje miały niedemokratyczny charakter. Pozbawiały one młodzież prawa głosu, a partie polityczne wpływu na wybór posłów. Konstytucja kwietniowa i ordynacje wyborcze z 8 lipca 1935 r. spotkały się z ostrą krytyką opinii demokratycznej w Polsce. Większość działających w Polsce ugrupowań politycznych zapowiedziała bojkot wyborów do parlamentu protestując w ten sposób przeciw nowemu ustawodawstwu i linii politycznej władz. Sądzone, że konstytucja spowoduje utrwalenie tego systemu, że rządu nie można będzie zmienić inaczej jak tylko w drodze rewolucji, w drodze przemocy.

Wraz z wprowadzeniem w życie nowej konstytucji premier L. Kozłowski podał się do dymisji. 28 III 1935 r. na czele rządu stanął przywódca BBWR płk W. Sławek. Skupieni wokół niego pułkownicy liczyli na to, że prezydent Mościcki ustąpi ze stanowiska oraz że obejmie je Sławek.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 marca 1935 r. Komentarz opracował mgr Jan Dinces. Warszawa 1935.

⁶ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje...*, s. 322-333.

⁷ D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i jej rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*. Łódź 1992.

Stan zdrowia Piłsudskiego był już bardzo zły. Wobec pojawiających się trudnych problemów zwoływano narady, tzw. Związku Lokatorów. Była to grupa ludzi, którzy po 1926 r. pełnili funkcje premierów. Ponieważ każdy premier korzystał z mieszkania służbowego w Urzędzie Rady Ministrów mogli oni tworzyć swoisty klub, do którego odwoływał się sam Piłsudski. Klub ten przygotowywał się do przejęcia po nim pełnej władzy.