

Państwo i jego rola w świetle prac konstytucyjnych sejmu polskiego w latach 1928–1935

Odzyskanie niepodległości przez Rzeczpospolitą w 1918 r. otworzyło nowy etap w rozwoju rodzimych koncepcji ustrojowych. Po raz pierwszy od klęski powstania listopadowego wizje państwa przeszły od fazy teorii do praktyki. Naturalne stało się pytanie o kształt państwa i jego ustroj. Monarchia czy republika? Odpowiedź na to pytanie dały już wybory do Sejmu Ustawodawczego, w których zwyciężyły partie postulujące republikański charakter państwa. W dobie powojennych nastrojów rewolucyjnych trudno byłoby zresztą wyobrazić sobie tworzenie nowej monarchii w środku Europy. Poglądy te znalazły swe pełne odzwierciedlenie w pracach konstytuandy, których efektem była Konstytucja marcowa¹.

Jednakże Konstytucja marcowa, będąca owocem kompromisu pomiędzy lewicą a prawicą, od początku swego obowiązywania była przedmiotem licznych ataków ze strony niektórych obozów politycznych zasiadających w parlamencie². Kwestionowano zwłaszcza nadmiar uprawnień sejmu i słabość władzy wykonawczej. Tu zbiegały się opinie piłsudczyków i prawicy.

Działania tych pierwszych doprowadziły do przewrotu majowego i noweli sierpniowej, w której przeprowadzono zmianę ustawy zasadniczej w kierunku wzmocnienia pozycji prezydenta i ograniczenia uprawnień sejmu. Będące jej konsekwencją rządy dekretowe doprowadziły do zaognienia relacji na linii

¹ Nastroje społeczeństwa polskiego u progu niepodległości, w tym poglądy na kształt przyszłego ustroju państwa polskiego były już przedmiotem licznych rozważań. Zob. A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975; K. Kawalec, *Spadkobiercy niepokornych. Dzieje polskiej myśli politycznej 1918–1939*, Wrocław 2000; J. Pajewski, *Budowa Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1926*, Kraków 1995; R. Wapiński, *Pokolenia Drugiej Rzeczypospolitej*, Wrocław 1991; J. Żarnowski, *Spółczesność Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 1973.

² A. Ajnenkiel, *Historia sejmu polskiego*, t. 2, cz. 2: *II Rzeczpospolita*, Warszawa 1989, s. 64–68; K. Kawalec, *Wizje ustroju państwa w polskiej myśli politycznej lat 1918–1939. Ze studiów nad dziejami polskiej myśli politycznej*, Wrocław 1995, s. 50–51.

opozycja – rząd, choć trudno zaprzeczyć, że doszło wówczas do uporządkowania ustawodawstwa w wielu ważnych dziedzinach, które od początku domagały się ujednolicenia i kodyfikacji.

Konieczne jest wyjaśnienie ram czasowych zakreślonych w temacie artykułu. W historiografii dominuje cezura dzieląca okres międzywojenny na czas przed i po przewrocie majowym. Autor przyjął jednak w stosunku do omawianego zagadnienia nieco odmienny podział, który, jego zdaniem, znajduje uzasadnienie w przebiegającym wówczas procesie historycznym. Chodzi o stworzenie nowego systemu politycznego, co miało miejsce w Polsce w latach 1928–1935, tj. w czasie prac nad rewizją, a następnie zmianą konstytucji. Lata 1926–1928, szczególnie zaś uchwalenie przez sejm noweli sierpniowej, autor traktuje jedynie jako akt legalizacji przewrotu majowego.

W wyżej wspomnianych przemianach ustrojowych, które połączyć należy z pracami sejmów II i III kadencji nad początkowo rewizją, a następnie zmianą konstytucji, ważną rolę odegrała tocząca się wówczas tak w parlamencie, jak i poza nim dyskusja nad przyszłą wizją państwa. Ze względu na ramy artykułu, autor ograniczy dalsze rozważania jedynie do dyskusji parlamentarnej, zarówno na forum obu izb, jak i w komisji konstytucyjnej. Dyskusję tę należy jednak podzielić na dwie części. Pierwsza z nich miała miejsce w latach 1928–1930 w sejmie II kadencji, który procedował nad projektami złożonymi jednocześnie przez stronnictwo rządowe i opozycję. Druga toczyła się w latach 1930–1935, kiedy po „wyborach brzeskich” prace konstytucyjne sejmu III kadencji ograniczały się jedynie do projektu przedłożonego przez Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem (BBWR).

Prace nad nową ustawą zasadniczą stanowiły kolejny etap rozważań nad ideą państwa w polskiej myśli polityczno-prawnej. Zasadniczy wpływ na kształt tych rozważań wywarły doświadczenia wynikające z kilkunastu lat obowiązywania Konstytucji marcowej oraz pojawiające się na zachodzie (Włochy, Niemcy) i wschodzie Europy (Litwa, Jugosławia) oraz w Stanach Zjednoczonych nowe formy organizacji państwa, które stanowiły punkt odniesienia dla dyskusji toczonych na forum Sejmu i w komisji konstytucyjnej.

Nie bez znaczenia był również fakt, iż przerwanie ciągłości rozwoju polskiego prawa państwowego nastąpiło w XIX w., kiedy to na kontynencie europejskim kształtowały się nowoczesne instytucje polityczne. Dlatego też jego dalsza ewolucja potoczyła się w kierunku wytyczonym przez tradycję państw zaborczych. Wzorce te jednak zostały odrzucone po odzyskaniu niepodległości. Stanowiły one, w zgodnej opinii prawników i historyków ustroju, anachroniczny refleks minionej epoki, w której powstały i w stosunku do której

tworzono funkcjonujące w nich rozwiązania. Wskazywano również, że zostały zbudowane na zasadach całkowicie sprzecznych z głównymi ideami polskiego konstytucjonalizmu³.

Pomimo powyższych uwag formułowanych już w trakcie prac nad Konstytucją marcową, przeprowadzona w trakcie jej opracowywania implementacja zachodnioeuropejskich konstrukcji polityczno-prawnych, przy jednoczesnym nasyceniu dyskursu politycznego tradycjami ustrojowymi państw zaborczych, doprowadziła, zdaniem Władysława L. Jaworskiego, do powstania konstrukcji anachronicznej, nieodpowiadającej charakterowi stosunków społecznych i politycznych po I wojnie światowej⁴.

Wszystkie te uwarunkowania w mniejszym lub większym stopniu wpłynęły na ewolucję polskiego ustroju i systemu politycznego w okresie międzywojennym.

Pojęcie państwa

Podstawą jednak, bez której nie można prowadzić dalszych rozważań nad tematem przedstawionym w tytule artykułu, jest sprecyzowanie pojęcia państwa w sposób najbliższy rozumieniu go przez aktorów polskiego życia politycznego i społecznego w okresie międzywojennym⁵.

Należy zaznaczyć, że w dwudziestoleciu funkcjonowało przynajmniej kilkanaście definicji państwa, wyrastających zarówno z polskich, jak i zachodnioeuropejskich teorii polityczno-prawnych powstałych na przełomie XIX i XX w. Z tego względu niemożliwe jest ustalenie jednej uniwersalnej terminologii, odnoszącej się do całości dyskusji politycznej, będącej przedmiotem niniejszej analizy. Jednakże, opierając się na analizie dyskursywnej, można spróbować

³ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 5.

⁴ *Ibidem*, s. 10, 14; *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, w: *Prawa państwa polskiego*, pod red. W.L. Jaworskiego, z. II A, Kraków 1921, s. 118–119.

⁵ Ramy artykułu nie pozwalają autorowi na przeprowadzenie dokładnej analizy pojęcia państwa w świetle polskiej myśli politycznej przełomu XIX i XX w., podejmowanej już wcześniej przez badaczy polskiej myśli politycznej. Zob.: *Państwo w polskiej myśli politycznej*, w serii: *Polska myśl polityczna XIX i XX wieku*, t. 7, pod red. W. Wrzesińskiego, Wrocław 1988. Dlatego też rozważania nad definicją państwa zostaną ograniczone jedynie do przedstawienia tych najistotniejszych z perspektywy przedmiotu badań, tj. dyskusji konstytucyjnej w latach 1928–1935. Wybór teorii państwowych został ograniczony do tych prac i autorów, którzy stanowili punkt odniesienia toczącej się na łamach sejmu dyskusji konstytucyjnej.

wyodrębnić te z definicji, które w znaczącym stopniu determinowały przebieg dyskusji ustrojowej w Drugiej Rzeczypospolitej. Wśród teoretyków, których koncepcje są najczęściej cytowane przez rodzimych twórców myśli polityczno-prawnej okresu międzywojennego, należy wymienić m.in. Leona Duguita, Emila Durkheima, Gerharda Jellinka, Hansa Kelsena czy Leona Petrażyckiego, którego teoria psychologiczna była przedmiotem rozważań niemal wszystkich prac poświęconych istocie państwa.

Wydaje się jednak, że to właśnie klasyczna definicja państwa autorstwa Jellinka zyskała sobie największą popularność wśród polskich badaczy. Antoni Peretiatkowicz w wielokrotnie wznawianej w okresie międzywojennym i po wojnie pracy *Państwo współczesne*, mianem państwa – podobnie jak Jellinek – określał trwały związek ludzi stale osiedlonych na pewnej przestrzeni ziemi, pod władzą najwyższą (zwierzchnią – M.W.)⁶. Ludwik Kulczycki, jeden z pierwszych polskich socjologów, w swej *Nauce o państwie*, podobnie jak Peretiatkowicz, określił państwo jako „związek terytorialny, posiadający najwyższą władzę suwerenną”⁷. Również Zygmunt Cybichowski w pierwszej polskiej dwudziestowiecznej encyklopedii prawniczej wskazywał, że przez państwo rozumiemy terytorium i ludność pod władzą najwyższą⁸.

Nie znaczy to jednak, że terminu tego nie rozumiano także w odmienny sposób. Wacław Makowski, w stanowiącej podsumowanie jego rozważań pracy *Państwo społeczne*, skłaniał się ku bardziej socjologicznej definicji państwa jako „zrzeszenia realizującego i doskonalącego porządek prawny i społeczny”⁹.

⁶ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne*, Lwów–Warszawa 1935, s. 3–4. Należy jednak zauważyć, że podobną definicję państwa równoległe do Jellinka przedstawił profesor prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim, Franciszek Kasperek, który określał państwo w sposób następujący: „Państwo jest trwałym i jednolitym organizmem, zespalającym lud na pewnym obszarze ziemi stale osiadły, przez zbiorową, władzę najwyższą w pewien sposób urządzoną i pod osłoną zbiorowej siły w tym celu, aby poprzeć każdorazowe dozwolone zadania życia ludowego, począwszy od życia jednostki aż do życia społeczeństwa, o ile takowe wymagają zbiorowego poparcia, [i – M.W.] nie mogą być osiągnięte własnymi siłami interesowanych przez to zaś stają się przedmiotem potrzeby ogólnej”. Jak więc widzimy, Kasperek wyróżniał siedem cech, które stanowiły o tym, że daną zbiorowość nazywamy państwem: I. Ludność; II. Obszar; III. Naród (Organiczna wspólność); IV. Władza państwa, zwierzchność; V. Ustrój; VI. Cel państwa; VII. Trwałość (instytucjonalna – M.W.), F. Kasperek, *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, t. 1, Kraków 1877, s. 510–514.

⁷ L. Kulczycki, *Nauka o państwie*, Warszawa 1929, s. 15.

⁸ Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, cz. 1, Warszawa 1926, s. 576.

⁹ W. Makowski, *Państwo społeczne*, Warszawa 1936, s. 121–122.

U Makowskiego zauważamy także pewne elementy charakterystyczne dla teorii Kelsena. Przede wszystkim postrzeganie państwa jako nadrzędnego autorytetu, dzierżącego w swym ręku prawo, który stoi ponad wszelkimi podległymi mu jednostkami¹⁰.

Również do bardziej socjologicznej definicji państwa skłaniał się Czesław Znamierowski. Mianem państwa określał on grupę swoistą – państwową, złożoną z podgrupy aktywnej – władczej i biernej niezorganizowanej masy, w której każdy człowiek podlega działaniom i wpływom ciała władczego. Grupę państwową wśród innych grup miały wyróżniać jej zadania, tj. utrzymywanie porządku w zbiorowości i zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Znamierowski natomiast nie traktował terytorium jako elementu równorzędnego zbiorowości państwowej, wskazując, że „charakter powierzchni, jej konfiguracja, [...] własności fizyczne jej granic, jej położenie na tym czy innym miejscu kuli ziemskiej – wszystko to może mieć wielkie znaczenie dla struktury grupy państwowej, ale to nie znaczy iżby terytorium państwowe było częścią państwa”¹¹. Trzeba zauważyć, że wykluczenie elementu terytorium z definicji państwa widoczne było już wcześniej u Petrażyckiego, który mianem państwa określał ludzkie społeczeństwa połączone jedną naczelną władzą społeczną, pomijając niemal całkowicie kwestie zamieszkiwanego przez nie obszaru¹². Trudno jednak określić, w jakim stopniu Znamierowski czerpał z dokonań Petrażyckiego, z którym szczególnie w młodości często polemizował¹³.

O ile w powyższych definicjach widzimy wyraźnie określenie ludności jako jednego z czynników państwa, o tyle wśród badaczy związanych z Narodową Demokracją, m.in. w pracach Stanisława Grabskiego i Romana Rybarskiego, bliżej nieokreślona ludność państwa zostaje zastąpiona przez naród, który jest nie tyle częścią składową państwa, ile jego fundamentem. Jak wskazywał pierwszy z wymienionych, państwo jest żywą organizacją, posiadającą własne prawa rozwoju, w „Polsce nie państwo może stworzyć zwartość i ekspansję narodu, lecz naród musi przez swój własny rozwój stworzyć potęgę państwa”¹⁴.

¹⁰ H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego. (W rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, oprac. z upoważnienia autora T. Przeorski, Wilno 1935, s. 79–80, 84.

¹¹ C. Znamierowski, *Rozważania o państwie, prawie i życiu publicznym*, Warszawa 1999, s. 76–78.

¹² A. Peretiatkowicz, *Doktryny polityczne XIX i XX w.*, w: P. Janet, *Historia doktryn politycznych wraz z historią filozofii prawa*, cz. 2: *Od Hobbesa do Duguita*, Poznań 1923, s. 240.

¹³ A. Kojder, *Przedmowa*, w: C. Znamierowski, *op. cit.*, s. IX–X.

¹⁴ S. Grabski, *Naród a państwo*, Lwów 1922, s. 2, 9–10.

Natomiast Rybarski, nawiązując do poglądów Maurice'a Hauriou, określał państwo jako formę organizacji narodu, traktując je w oderwaniu od zamieszkujących go ludzi jako abstrakcję¹⁵.

Jak wskazują Andrzej Wierzbicki i Roman Wapiński, szczególną rolę narodu w kształtowaniu państwa zaczęto podkreślać dopiero po przewrocie majowym, co miało równoważyć racje „historyczne” wysuwane przez „państwowców”¹⁶. Wcześniej bowiem, jak wskazuje Wapiński, w myśli Narodowej Demokracji to właśnie państwo traktowano jako czynnik konieczny do stworzenia narodu¹⁷.

Spór o model państwa w trakcie dyskusji konstytucyjnej w sejmie II kadencji (1928–1930)

Sejm II kadencji w myśl ust. 3 art. 125 Konstytucji marcowej miał prawo przeprowadzić rewizję ustawy zasadniczej bez udziału senatu, stąd też kwestia rewizji konstytucji pojawiała się w kampanii wyborczej 1928 r., szczególnie w programie wyborczym BBWR. Dyskusja parlamentarna nad kwestiami konstytucyjnymi rozpoczęła się jesienią tego roku, kiedy to wniosek formalny w sprawie przystąpienia przez sejm do rewizji konstytucji złożył klub BBWR. Wniosek ten, opierający się na wspomnianym powyżej art. 125 konstytucji, zakładał podjęcie przez sejm uchwały, że przystępuje on do rewizji konstytucji. Według propozycji klubu BBWR sejm mógł podjąć taką uchwałę, nawet bez konkretnego projektu rewizji ustawy zasadniczej. Inicjatywa Bloku spotkała się jednak z negatywnym przyjęciem ze strony opozycji, która w trakcie prac komisji konstytucyjnej, a następnie na forum sejmowym wypowiedziała się za przeprowadzeniem rewizji konstytucji „na podstawie wniosków żądających zmiany poszczególnych przepisów Ustawy Konstytucyjnej zgłoszonych przez rząd lub przez posłów”¹⁸.

¹⁵ R. Rybarski, *Naród, jednostka i klasa*, Warszawa 1926, s. 235–237.

¹⁶ R. Wapiński, *Problem państwa w koncepcjach politycznych obozu narodowego*, w: *Państwo w polskiej myśli politycznej...*, s. 96–97; A. Wierzbicki, *Naród – państwo w polskiej myśli historycznej dwudziestolecia międzywojennego*, Wrocław 1978, s. 47.

¹⁷ R. Wapiński, *Problem państwa...*, s. 85–86.

¹⁸ *Regulaminy obrad Sejmu uchwalony dnia 16 lutego 1923 r. uzupełniony zgodnie z uchwałami Sejmu z dnia 11 X 1923 r., 30 XI 1923 r., 14 XI 1924 r., 18 XII 1924 r., 22 I 1929 r.*, Warszawa 1929, s. 51–53.

Po uchwaleniu zmian w regulaminie sejmu, swój projekt zmian w konstytucji jako pierwszy złożył 6 lutego 1929 r. ponownie klub BBWR¹⁹. W następnej kolejności do łaski marszałkowskiej wpłynęły wnioski o zmianę konstytucji w imieniu lewicy²⁰ oraz klubów centrowych²¹. Własny złożył także Klub Narodowy²². Dyskusja na forum Sejmu odbyła się jedynie nad projektem wniesionym przez sanację, zaś kolejne były – po wpłynięciu do łaski marszałkowskiej – kierowane do komisji konstytucyjnej, która obradowała nad nimi od stycznia do marca 1930 r.²³

Przedłożone we wnioskach poszczególnych klubów propozycje zmian, reprezentujące odmienne wizje budowy państwa, stały się przedmiotem momentami żywiołowej dyskusji, na co wskazują zachowane stenogramy z posiedzeń sejmu i komisji konstytucyjnej. Różnice w postrzeganiu państwa wynikały przede wszystkim z odmiennego definiowania podmiotu władzy zwierzchniej, tj. suwerena. Powstającej już wówczas w myśli piłsudczykowskiej koncepcji państwa „autorytarnej”, opozycja centrolewicowa przeciwstawiała ideę „państwa ludowego”, a zmiany zaproponowane przez Stronnictwo Narodowe (SN) – ideę „państwa narodowego”.

Ewoluuująca w ramach obozu pomajowego idea państwa wpisywała się w powstające wówczas w Europie koncepcje trzeciej drogi pomiędzy liberalizmem a komunizmem czy demokracją a totalitaryzmem. Trzeba jednak zauważyć, że przynajmniej w początkowym okresie kształtowania się projekcji ustrojowych (do roku 1930), w obozie rządowym nie było zgody co do ostatecznej formy kształtu ustrojowego państwa²⁴. Zróźnicowanie obozu pomajowego

¹⁹ *Wniosek Walerego Ślawka i kolegów z Klubu BBWR w sprawie zmiany niektórych postanowień Ustawy Konstytucyjnej w trybie, przewidzianym dla jej rewizji*, Druk nr 444, Sejm RP, Okres II 1928–1930 (dalej: Sejm RP [II]).

²⁰ *Wniosek ZPPS, Klubu Parlamentarnego P.S.L. „Wyzwolenie”, Klubu Parlamentarnego S. Ch. w sprawie zmiany niektórych postanowień Ustawy Konstytucyjnej w trybie, przewidzianym dla jej rewizji*; Druk nr 555, Sejm RP (II).

²¹ *Wniosek Klubów Parlamentarnych P.S.L. „Piast” Chrześcijańskiej Demokracji i Narodowej Partii Robotniczej w sprawie zmiany niektórych postanowień Ustawy Konstytucyjnej w trybie przewidzianym dla jej rewizji*; Druk nr 666, Sejm RP (II).

²² *Poprawki Stronnictwa Narodowego do Konstytucji zgłoszone na posiedzeniu KK*, tekst za: W. Komarnicki, *O Konstytucję Narodową. Stanowisko Stronnictwa Narodowego w sprawie rewizji Konstytucji oraz tekst projektu rewizji złożonego przez Klub Narodowy w Komisji Konstytucyjnej Sejmu*, Warszawa 1930.

²³ Obrady komisji konstytucyjnej sejmu II kadencji w 1930 r. można podzielić na dwa etapy. Pierwszy to dyskusja ogólna, która trwała od 11 stycznia do 18 lutego, drugi to dyskusja szczegółowa trwająca od 21 lutego do 13 marca.

²⁴ Jak wskazuje Waldemar Paruch, w pierwszym etapie swej działalności ideotwórczej piłsudzczycy skoncentrowali się na wypracowaniu tzw. ideologii państwowej, w tym własnej defi-

w kwestiach ustrojowych doskonale ilustruje przygotowane przez Adama Piaseckiego sprawozdanie ze spotkań, które odbyły się na przełomie lipca i sierpnia 1928 r. w Warszawie. Celem tych dyskusji było omówienie powstałych w obozie piłsudczyckim koncepcji zmian w ustawie zasadniczej²⁵.

Również na forum sejmu i w komisji konstytucyjnej, mimo iż klub BBWR występował zgodnie w obronie swego projektu, zauważamy pewne rozbieżności w definiowaniu kwestii tak fundamentalnych jak chociażby miejsce i rodzaj suwerena oraz stosunek do demokracji parlamentarnej. Referujący z ramienia Bloku projekt zmian w konstytucji Jan Piłsudski suwerena widział w narodzie²⁶, Wacław Makowski natomiast, określając władzę zwierzchnią w państwie, wskazywał początkowo na społeczeństwo²⁷. Stanisław Mackiewicz tegoż suwerena widział w prezydencie, stwierdzając, że naród jest pojęciem fikcyjnym, tym samym nie może posiadać władzy, ponieważ dzierżyć może ją „tylko pewna instytucja”, bowiem „zawsze władza może należeć tylko do instytucji, a nie do narodu”²⁸.

Jednak wśród piłsudczyków dominowało przekonanie o zwierzchniej woli narodu, która w projekcie Bloku miała wyrażać się w formule bezpośredniego wyboru prezydenta. Wybory powszechne – ograniczone w propozycjach Bloku do dwóch kandydatów: jednego przedstawianego przez ustępującego prezydenta, drugiego przez Zgromadzenie Narodowe – miały być czynnikiem, na którym zasadać się miał autorytet głowy państwa. Autorytet ten

nici państwa. Paruch definiuje pięć założeń, na których opierano tę definicję. Było więc państwo: 1) bytem samoistnym i obiektywnym, mającym własną świadomość i rządzącym się swoimi prawami; 2) tworem moralnym, opierającym się na transcendentnych zasadach; 3) suwerennym podmiotem, posiadającym własny interes (rację stanu); 4) odrodzonym (tu bezpośrednie odniesienie do II RP) w wyniku świadomej aktywności elity skupionej wokół Piłsudskiego; 5) podmiotem kształtującym życie społeczne. W. Paruch, *Mysł polityczna obozu piłsudczyckiego 1926–1939*, Lublin 2005, s. 211–217. Zob. K. Kawalec, *Wizje ustroju państwa...*, s. 90–91.

²⁵ A. Piasecki, *Sprawozdanie z ankiety przygotowawczej do reformy konstytucji odbytej w dniach 30, 31 lipca i 1 sierpnia 1928 w Warszawie na zaproszenie Walerego Ślawka pod przewodnictwem Wacława Makowskiego*, Warszawa 1928.

²⁶ Druk nr 777, Sejm RP (II), s. 8.

²⁷ Spraw. sten., Sejm RP (II), nr 39, ł. 18–19.

²⁸ *O rolę Prezydenta. Dyskusja szczegółowa w Komisji Konstytucyjnej*, „Rzeczpospolita” 23 II 1930, nr 53, s. 2; *Rola i władza Prezydenta w Państwie. Dyskusja w Komisji Konstytucyjnej Sejmu*, „Polska Zbrojna” 22 II 1930, nr 52, s. 4; *Rola Prezydenta Rzeczypospolitej w nowej Konstytucji*, „Gazeta Polska” 22 II 1930, nr 52, s. 4. Stanowisko Mackiewicza w kwestii suwerena było charakterystyczne dla przedstawicieli środowisk konserwatywnych skupionych w Bloku. Podobnie bowiem definiowali pozycję prezydenta m.in. wiceprezes BBWR Janusz ks. Radziwiłł oraz Zdzisław Lechnicki.

w ocenie projektodawców miał stanowić podstawę dla nadrzędnej pozycji głowy państwa wśród organów władzy państwowej. To miało przesądzać także o demokratycznym charakterze proponowanych zmian. Jak podkreślał Adam Szczypiorski ze wspierającej BBWR Polskiej Partii Socjalistycznej (PPS) – d. Frakcji Rewolucyjnej: „powszechno wybory Prezydenta przy równoczesnym utrzymaniu zasady rządów parlamentarnych są rozszerzeniem praw demokracji, są wzmocnieniem i rozszerzeniem wpływu obywateli na władzę państwową”²⁹. To specyficzne definiowanie demokracji jako formy rządów w państwie widoczne było również u Karola Polakiewicza, który wskazywał, że

Demokracja [...], to więcej, jak wolność. Demokracja — to odpowiedzialność, to odpowiedzialność za losy Państwa, to odpowiedzialność za obywatela, to odpowiedzialność [...] za reprezentowane przez siebie interesy mas. Demokracja, to nie anarchia, ani demagogia, to wielka i wiecznie młoda siła karna i zdyscyplinowana wewnętrznie i w stosunku do ustanowionych przez siebie władz. Demokracja musi mieć przewagę moralną nad wszystkiemu innym systemami, jeżeli ma się ostać, a Bóg i sprawiedliwość w stosunkach społecznych i jednostek musi być na pierwszym miejscu. Dumą i siłą demokracji powinni być ludzie ją uosabiający, którzy mają w sobie same cnoty, imponderabilia, składające się na przewagę moralną. Wreszcie demokracja to nie tylko prawo większości, ale nieśmiertelne dążenie do wywalczenia lepszego jutra, dążenie do silnej i potężnej Polski, potężnej szczęściem materialnym i niematerialnym najszerzych mas obywateli. Taką demokrację należy ziścić, a jej zasady mają Panowie w projekcie Konstytucji³⁰.

Pewne różnice zauważamy również w definiowaniu państwa przez przedstawicieli sanacji. Zdzisław Lechnicki w swym przemówieniu stwierdzał, że państwo jest tworem moralnym. Wśród posłów z lewego skrzydła Bloku i PPS – d. Frakcji Rewolucyjnej dominowało rozumienie państwa jako zrzeszenia o charakterze naturalnym, które przeciwstawiano zrzeszeniom sztucznym, opartym na koncepcji umowy społecznej, a do takich zaliczano również parlamenty. To nowe definiowanie państwa wpływało także na określanie jego celów i zakresu działania. Formy organizacji życia społecznego i politycznego, charakterystyczne dla nowych form ustrojowych, wymagały w opinii piłsudczyków większej aniżeli dotychczas ingerencji w jego życie wewnętrzne³¹. Poza tym, jak wskazywał w trakcie swego przemówienia poseł Henryk Loewenherz: „Wielki kryzys światowy, nowe wielkie zadania gospodarcze, niezmierny rozwój techniki, przewartościowanie psychiki i szereg innych czynników zmuszają

²⁹ Spraw. sten., Sejm RP (II), nr 56, ł. 63.

³⁰ Spraw. sten., Sejm RP (II), nr 52, ł. 26–27.

³¹ Spraw. sten., Sejm RP (II), nr 39, ł. 19–21.

państwa do szukania nowych form organizacji współżycia i współpracy, form, w których państwo występuje jako całość”³².

Jednakże już w kwestiach sztandarowych dla Bloku, np. w stosunku do demokracji parlamentarnej, której „patologie” miały w ocenie Józefa Piłsudskiego i jego zwolenników uzasadnić przewrót majowy, a następnie stanowiły podstawę krytyki „sejmokracji” i „partyjniactwa”, obóz pomajowy był zgodny w swych opiniach. Podkreślano niewydolność systemu parlamentarnego, któremu przeciwstawiano prezydenckie rządy dekretowe po roku 1926³³. W podobnym tonie w trakcie dyskusji konstytucyjnych wypowiadali się prezes Bloku Walery Sławek³⁴ oraz Marian Zyndram-Kościałkowski³⁵, czy przedstawiciele PPS – d. Frakcji Rewolucyjnej: Medard Downarowicz i Szczypiorski³⁶.

Elementem, który wyraźnie dzielił stanowiska stronnictwa rządowego i klubów opozycyjnych, był stosunek do władzy państwowej. Projektowi Bloku cała opozycja zarzucała nie tyle zerwanie z trójpodziałem władzy, ile podporządkowanie egzekutywie dwóch pozostałych władz, tj. legislatywy i judykatury. W odpowiedzi na te oskarżenia posłowie sanacji stwierdzali, że monteskiuszowska koncepcja podziału władzy jest już przestarzała i należy ją zastąpić ideą jednolitej władzy państwowej, która wśród polskich konstytucjonalistów cieszyła się dużą popularnością. Poza tym, podkreślano, że „wszystkie władze w państwie są funkcjami narodu”, a „uprawnienia ich należy rozpatrywać jedynie z punktu widzenia celowości i dlatego przy zmianie Konstytucji i przesunięciu pewnych uprawnień nie może być mowy o ograbieniu narodu z żadnych uprawnień”³⁷.

Całkowicie negatywne stanowisko względem projektu przedstawionego przez BBWR zajęły stronnictwa lewicowe, tworzące od 1929 r. Centrolew, wysuwając własny wniosek dotyczący rewizji ustawy konstytucyjnej. Projekt zmian zaproponowany przez zablokowaną lewicę oraz wystąpienia jej przedstawicieli na forum sejmu i komisji konstytucyjnej zmierzały do utrzymania zapisów obowiązującej Konstytucji marcowej. Dlatego też proponowane modyfikacje ograniczały się jedynie do kwestii dla lewicy zasadniczych, tj. likwidacji senatu i zastąpienia go przedstawicielstwem interesów niższych

³² Druk nr 777, Sejm RP (II), s. 95.

³³ *Ibidem*, s. 8–10.

³⁴ Spraw. sten., Sejm RP (II), nr 52, ł. 5–6.

³⁵ Spraw. sten., Sejm RP (II), nr 56, ł. 11–12, 15, 18–19.

³⁶ Spraw. sten., Sejm RP (II), nr 39, ł. 14–15; nr 56, ł. 63–65.

³⁷ *Rola i władza Prezydenta w Państwie...; Rola Prezydenta Rzeczypospolitej...*

warstw społecznych – Naczelną Izbą Gospodarczą, reformy rolnej oraz praw mniejszości narodowych i spraw wyznaniowych³⁸.

Suwerenem, zwierzchnikiem władzy państwowej, miał być lud, identyfikowany ze społeczeństwem, ogółem obywateli Rzeczypospolitej. Państwo – „Polska ludowa” stanowić miało tym samym wyraz i gwarancję interesów szerokich mas społecznych. Stąd też nadrzędnym celem stawianym przez przedstawicieli PPS było utrzymanie postanowień Konstytucji marcowej w sferze ochrony praw jednostki i ordynacji wyborczej chroniącej mniejszości narodowe. Mieczysław Niedziałkowski w czasie dyskusji nad projektem BBWR podkreślał, że ustroj państwa powinien odpowiadać realnemu układowi sił społecznych, narodowościowych i kulturalnych w państwie³⁹.

Adam Pragier zaznaczał, że w Konstytucji marcowej władza zwierzchnia należała do narodu (tu w znaczeniu całości społeczeństwa – M.W.), który był nie tylko źródłem władzy, ale jej nieustannym ośrodkiem. Projekt BBWR natomiast, w ocenie lewicy, poprzez instytucję plebiscytu miał pozbawiać dotychczasowego suwerena jego władzy i był wyrazem narastających w ramach Bloku tendencji dyktatorskich, których celem miało być pozbawienie większości narodu wpływu na funkcjonowanie państwa. Zdaniem Adama Próchnika zaproponowana w sanacyjnym projekcie formuła wyboru głowy państwa niosła ze sobą niebezpieczeństwo pogłębienia i tak już permanentnego konfliktu pomiędzy władzą wykonawczą i ustawodawczą, a tym samym osłabienia wewnętrznej struktury władzy.

Posłowie Centrolewu wskazywali, że mimo iż w projekcie BBWR suwerenem pozostaje naród, to jako najwyższy przedstawiciel władzy państwowej występuje prezydent, zaś naczelnym celem działania jest niezdefiniowane dobro państwa. Przeciwwstawiali się oni temu zapisowi, wskazując, że choć w projekcie sanacji nie określono czynnika, który będzie rozstrzygał, czym jest dobro państwa, to zwierzchni charakter władzy prezydenckiej pozwalał, w ocenie Hermana Liebermana, domniemywać, iż to właśnie on będzie decydował o rozumieniu tego pojęcia. Zdaniem Niedziałkowskiego konsekwencją przyznania głowie państwa tak szerokich uprawnień miało być ich faktyczne scedowanie na biurokrację, której wszechwładza oznaczała śmierć demokracji⁴⁰. Tym samym system rządów, który ukształtowałby się na podstawie wniosku

³⁸ Druk nr 777, , Sejm RP (II), s. 13–18.

³⁹ Spraw. sten., Sejm RP (II), nr 52, ł. 5–6.

⁴⁰ W kwestiach terminologicznych należy zaznaczyć, że w wypowiedziach polityków lewicy bardzo często utożsamiano demokrację określaną mianem europejskiej lub wszechświatowej z doktryną socjalizmu.

Bloku, zmierzałby, zdaniem socjalistów, w kierunku dyktatury z elementami totalnymi – dyktatury, która mogła przyczynić się do zakwestionowania bytu samego państwa polskiego⁴¹.

Jednocześnie posłowie lewicy podkreślali, że ważnym zagadnieniem jest problem oddziaływania danej formy ustroju na układ sił społecznych w zbiorowości – czy forma organizacji państwa ułatwia ujawnienie „na zewnątrz wszystkich kierunków, interesów, dążeń, potrzeb społecznych, kulturalnych, psychologicznych itd., które istnieją w społeczeństwie, czy też sztucznie je krępuje”⁴².

Nieco mniej radykalni w krytyce koncepcji zawartych we wniosku Bloku byli przedstawiciele stronnictw centrowych, które jako ostatnie złożyły własne propozycje rewizji poszczególnych zapisów Konstytucji marcowej. W projekcie, stojącym na stanowisku ustroju demokracji parlamentarnej, wzmocniono władzę prezydenta, przyznając mu prawo weta zawieszającego w stosunku do ustaw uchwalonych przez parlament. Zakładano także zmianę systemu wyboru prezydenta, wprowadzając nieznaną dotychczas w polskiej praktyce ustrojowej instytucję Kongresu Narodowego, którego jedynym zadaniem miał być wybór głowy państwa⁴³.

Co istotne, projekt centrowy zmieniał pozycję prezydenta w ramach organów państwa. Zwierzchnikiem władzy pozostawał naród, a prezydent najwyższym jej przedstawicielem. Do jego zadań należało czuwanie nad wykonywaniem przez organy narodu postanowień konstytucji. Jednakże sam prezydent nie był zaliczany do organów władzy zwierzchniej narodu. Nie stał on także na czele egzekutywy, do której organów włączano w projekcie centrowym jedynie Radę Ministrów z premierem⁴⁴.

Fundamentem, na którym partie centrowe opierały sprawne funkcjonowanie państwa, bez względu na formę rządów, powinny być jasno określone kierunki rozwoju, oparte na wyraźnym „kręgosłupie społecznym i gospodarczym”⁴⁵. W przypadku Polski, znajdującej się w określonym położeniu geograficznym i politycznym, warunkiem właściwego funkcjonowania państwa miało być przyjęcie za takie determinanty systemu parlamentarno-gabinetowego i zasady zwierzchnictwa ogółu obywateli. W podobny sposób ludowcy traktowali zasadę trójpodziału władzy, która w ich ocenie nie była ani teorią, ani doktryną, lecz konsekwencją naturalnego, wynikającego z życia podziału pracy

⁴¹ Spraw. sten., Sejm RP (II), nr 39, ł. 41–42.

⁴² Druk nr 777, Sejm RP (II), s. 118.

⁴³ Druk nr 666, Sejm RP (II), s. 1–5.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Spraw. sten., Sejm RP (II), nr 39, ł. 30.

i organizacji państwowej społeczeństwa. Stając w jej obronie sądzili, że projekt Bloku, oddający władzę w ręce jednostki, musi doprowadzić w praktyce do rządów nieodpowiedzialnej klikki opartej na biurokracji cywilnej i wojskowej⁴⁶. Ten element krytyki wniosku BBWR był wspólny dla wszystkich stronnictw opozycyjnych.

Natomiast za wzmocnieniem władzy wykonawczej przy jednoczesnym utrzymaniu silnego parlamentu opowiadał się projekt przedstawiony przez Klub Narodowy. Projekt Stronnictwa Narodowego, mimo że nie spełniał wymogów formalnych, wynikających z regulaminu sejmu, to znacząco uzyskał poparcia ze strony jednej czwartej posłów, decyzją komisji konstytucyjnej został włączony pod jej obrady na podobnych zasadach jak pozostałe wnioski dotyczące rewizji konstytucji⁴⁷.

Przedstawiciele obozu narodowego stali na stanowisku, że jedynym suwerenem państwa może być naród. Pojęcie narodu rozumeli jako jedność historyczną i kulturalną, której spoiwo stanowi tradycja i aspiracje. Uważali, że naród jako ogół obywateli w projekcie BBWR jest pojęciem wyłącznie prawniczym, wyrastającym z indywidualistycznej koncepcji Jana Jakuba Rousseau. Stąd też sprzeciwiali się twierdzeniu, że to naród będzie wybierał prezydenta, ponieważ, jak wskazywał Wacław Komarnicki, właściwsze byłoby użycie w tym wypadku zwrotu „ogół obywateli państwa”⁴⁸. Pomimo naczelnej roli i precyzyjnej definicji, naród nie stanowił w koncepcjach narodowych demokratów wspólnoty o ekskluzywnym charakterze. Jak bowiem wskazywał Bohdan Winiarski, pod pojęciem narodu rozumieć należy nie tylko tych, którzy mówią po polsku, ale w ogóle tych, którzy czują się solidarni z narodem polskim i dobro Polski stawiają na czele⁴⁹. Państwo definiowano natomiast jako formę organizacji narodu, opierającą się na przymusie.

Jednakże najważniejszym atrybutem państwa z punktu widzenia polityków obozu narodowego miała być siła moralna, dająca mu legitymację do działania. Z moralnością łączyli pojęcie praworządności, wyrażającej się w poszanowaniu tak konstytucji, jak i praw przysługujących poszczególnym jednostkom. „W dzisiejszych warunkach – stwierdzał jeden z posłów Narodowej Demokracji – cywilizowany naród może żyć tylko w państwie praworządnym. Państwo

⁴⁶ Spraw. sten., Sejm RP (II), nr 55, ł. 78.

⁴⁷ Druk nr 777, Sejm RP (II), s. 20.

⁴⁸ Spraw. sten., Sejm RP (II), nr 56, ł. 31.

⁴⁹ *Rewizja Konstytucji*, „Kurier Warszawski” 26 II 1930, nr 56, s. 13; *Rola Prezydenta i system jego wybierania w nowej Konstytucji. Dyskusja szczegółowa w Komisji Konstytucyjnej*, „Gazeta Polska” 26 II 1930, nr 56, s. 4.

praworządne to znaczy państwo konstytucyjne. Bez narodu rządzić nie można. Absolutyzm się skończył, i to bezpowrotnie i nie ma dzisiaj innej drogi nad wychowywanie obywateli i przygotowywanie społeczeństwa do tego, ażeby samo się mogło jak najlepiej rządzić. Rząd ma być silny, tak jest, musi być silny, ażeby spełniał swoje zadanie⁵⁰.

Opierając się na powyższych założeniach, przedstawiciele endecji oceniali zadania i cele państwa, tj. sprawność i trwałość rządu z jednej strony, zdolność do pracy i zabezpieczenie możliwości pracy parlamentowi z drugiej. Cytowany powyżej Bohdan Winiarski podkreślał, że celem najwyższym stronnictwa, które reprezentował, jest byt i siła państwa. Osiągnąć go zamierzano przez zapewnienie równowagi władz naczelnych w państwie, z których żadna nie powinna rozrastać się kosztem drugiej. Dlatego odrzucając nieograniczone sejmowładztwo, sprzeciwiali się despotycznym rządóm jednostki, niepoddanym należytej kontroli ze strony przedstawicielstwa narodowego⁵¹.

Powyższe wizje państwa nie zostały poddane szczegółowej analizie na forum komisji konstytucyjnej. Ze względu na narastanie konfliktu pomiędzy Centrolewem i sanacją, obrady sejmu po uchwaleniu budżetu na rok 1930 zostały zawieszane. Do tego czasu udało się przeprowadzić na forum komisji konstytucyjnej szczegółową dyskusję nad propozycjami poszczególnych klubów dotyczącymi prerogatyw głowy państwa. Głosowania, które się odbyły po jej zakończeniu, zakończyły się porażką obozu pomajowego, którego najważniejsze poprawki, dotyczące m.in. pozycji prezydenta jako najwyższego czynnika władzy w państwie, zostały odrzucone. W konsekwencji takiego wyniku głosowania poseł Jan Piłsudski złożył w imieniu Bloku oświadczenie, że odrzucenie najważniejszej tezy przedstawionej w projekcie BBWR powoduje opowiedzenie się tego stronnictwa przeciw pozostałym propozycjom, które znajdowały się w komisji⁵². Rozwiązanie sejmu II kadencji przez prezydenta Ignacego Mościckiego, a następnie aresztowanie posłów opozycji i osadzenie ich w twierdzy w Brześciu nad Bugiem kończy przejściowy etap ewolucji polskiego ustroju politycznego w Drugiej Rzeczypospolitej, pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a rządami autorytarnymi.

⁵⁰ Spraw. sten., Sejm RP (II), nr 38, ł. 36.

⁵¹ Spraw. sten., Sejm RP (II), nr 52, ł. 13.

⁵² *Głosowanie nad tezami dotyczącymi władzy Prezydenta w sejmowej komisji konstytucyjnej*, „Gazeta Polska” 7 III 1930, nr 65, s. 2; *Rewizja Konstytucji*, „Kurier Warszawski” 7 III 1930, nr 65, s. 1–2.

Miejsce i rola państwa w projekcie BBWR z 1931 r. i w Konstytucji kwietniowej

Sejm III kadencji, zwany również ze względu na aresztowania liderów opozycji „brzeskim”, rozpoczął prace w grudniu 1930 r. W wyniku wyborów przeprowadzonych w cieniu rozprawy obozu pomajowego z opozycją, pacyfikacji Małopolski Wschodniej oraz nacisków ze strony władz administracyjnych, sanacja odniosła zwycięstwo, uzyskując ponad połowę mandatów⁵³.

Przerwane rozwiązaniem sejmiku prace komisji konstytucyjnej miały być wznowione po przedstawieniu przez BBWR odpowiedniego projektu. Wniosek ten został złożony do łaski marszałkowskiej na 18. posiedzeniu sejmiku III kadencji 3 marca 1931 r. Tego samego dnia stał się przedmiotem dyskusji, a następnie został przesłany do komisji konstytucyjnej. Kluby opozycji, sprzeciwiając się metodom stosowanym w trakcie kampanii wyborczej przez BBWR, odrzucając władzę, której jedyną legitymacją była – jak stwierdzał poseł Winiarski – siła, nie wystąpiły z własnymi wnioskami w sejmiku III kadencji.

Po dyskusji wniosek sanacji został przesłany do komisji konstytucyjnej, której prace trwały do początku 1934 r. Posiedzenia komisji odbywały się w czasie trzech sesji jesienno-zimowych – 1931/1932, 1932/1933, 1933/1934. W ich trakcie wygłoszono 18 referatów opracowanych na podstawie zagadnień przedstawionych członkom komisji konstytucyjnej 17 marca 1931 r.⁵⁴ Posłowie opozycji, nie chcąc legitymizować rządowych propozycji, wstrzymywali się od dyskusji na referatach, uczestnicząc jednakże w posiedzeniach komisji.

Problem zmiany konstytucji powrócił na forum sejmiku w styczniu 1934 r. Wówczas to, w trakcie pamiętnego posiedzenia z 26 stycznia, „dowcipem i trickiem”⁵⁵ jako projekt ustawy zasadniczej przyjęto tezy przedłożone przez sprawozdawcę komisji konstytucyjnej Stanisława Cara. Ostatecznie nowa

⁵³ A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm...*, s. 298–305.

⁵⁴ Wykaz zagadnień przedłożonych Komisji Konstytucyjnej w dniu 17 III 1931 przez Stanisława Cara: 1) Wybór Prezydenta RP; 2) Uprawnienia Prezydenta RP w stosunku do Sejmu i Senatu; 3) Powoływanie Rządu i władz Publicznych; 4) Zwierzchnictwo Sił Zbrojnych; 5) Prawo łaski; 6) Uprawnienia reprezentacyjne Prezydenta RP; 7) Odpowiedzialność Prezydenta RP; 8) Rząd; 9) Odpowiedzialność Rządu; 10) Skład Sejmu; 11) Skład i uprawnienia Senatu; 12) Ustawodawstwo; 13) Formy pracy Sejmu i Senatu; 14) Budżet i kontrola finansowa; 15) Nietykalia; 16) Samorząd; 17) Wymiar Sprawiedliwości; 18) Prawo i obowiązki obywateli, w: Druk nr 236, Okres III 1930–1935 (dalej: Sejm RP (III)).

⁵⁵ W.T. Kulesza, *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 29.

konstytucja z poprawkami senatu została przyjęta przez sejm w marcu 1935 r., a następnie podpisana – 23 kwietnia tego roku – przez prezydenta Ignacego Mościckiego.

Ograniczona rola, jaką w całym procesie uchwalenia nowej ustawy zasadniczej odegrali posłowie opozycji⁵⁶ spowodowała, że dyskusja konstytucyjna w sejmie III kadencji dotyczyła tylko projektu BBWR i zaproponowanej w nim koncepcji państwa. Trzeba również zauważyć, że zarzuty, które padały przeciwko temu wnioskowi, zasadniczo nie różniły się od tych formułowanych przez adwersarzy obozu rządowego w poprzedniej kadencji sejmu.

Mimo że formalnie klub BBWR złożył ten sam projekt co dwa lata wcześniej, to pewnej zmianie uległa jego argumentacja. Znacznie więcej miejsca w wypowiedziach posłów Bloku poświęcano wizji państwa, które miało powstać na mocy nowej konstytucji. Wśród wypowiedzianych wówczas deklaracji za najważniejsze należy uznać te składane przez Stanisława Cara i Wacława Makowskiego, faktycznych twórców najważniejszych rozwiązań ustrojowych, zawartych w Konstytucji kwietniowej.

W obozie piłsudczykowski coraz większą popularność zyskiwała wówczas idea państwa społecznego, wywodząca się z popularnych na początku XX w. koncepcji socjologicznych. Nawiązywał do niej szczególnie często Makowski, który opierał na niej założenia budowy nowego państwa⁵⁷. Jego zadaniem miała być organizacja nowych form życia społecznego, ukształtowanych po zakończeniu I wojny światowej.

Ostatecznie w koncepcjach Makowskiego idea ta przybrała nazwę państwa solidarności społecznej, które miało być „zespoleniem wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra wspólnego” i „naturalnym ogniwem pomiędzy zrzeszonym narodem a zrzeszoną ludzkością”⁵⁸. Nawiązywał on do koncepcji solidarystycznych, głoszonych m.in. przez wspomnianego

⁵⁶ Aktywny udział w pracach komisji konstytucyjnej posłowie opozycji wzięli dopiero na etapie rozpatrywania poprawek senatu do projektu BBWR, na początku marca 1935 r. Należy wskazać, że opozycja ze względu na charakter tych propozycji używała częściej terminu „zmiany”, a tekst przesłany z izby wyższej określała mianem senackiego projektu konstytucji. W trakcie tych prac referaty w liczbie 12 wygłosili wszyscy posłowie opozycji. Zob.: Spraw. sten., Sejm RP (III), nr 142, ł. 37.

⁵⁷ Idea nowego państwa była myślą przewodnią powołania przez Makowskiego periodyku pod tą nazwą, którego zadaniem było prowadzenie akcji propagandowej, mającej na celu dotarcie do społeczeństwa z ideą zmiany ustawy zasadniczej. Zob. M. Wojtacki, „*Nowe Państwo*” – monografia czasopisma prawniczego z lat 1931–1937, w: *W kręgu prasy (przeszłość – teraźniejszość – przyszłość)*, t. III, pod red. G. Gzelli i J. Gzelli, Toruń 2004, s. 113–125.

⁵⁸ Spraw. sten., Sejm RP (III), nr 108, ł. 31.

już Leona Duguita i Emila Durkheima, opierając budowę tegoż państwa na zjawisku solidarności, która miała stanowić podstawę budowy wszelkiego rodzaju zrzeszeń: narodowych, klasowych itd.⁵⁹ Państwo było więc tylko formą organizacyjną, w której miała rozwijać się swobodna treść życia społecznego. Tak określone zadania państwo jako instytucja miało wypełniać poprzez swe organa.

Koncepcja państwa społecznego przedstawiona przez obóz rządowy zrywała ze zwierzchnią władzą narodu. Pojęcie narodu, jako fikcji, nie pojawia się w Konstytucji kwietniowej. Zostało one zastąpione terminami: obywatele, społeczeństwo i w niektórych wypadkach: państwo. Zmiana ta, kłócąca się z polską tradycją ustrojową, spotkała się z krytyką ze strony opozycji, szczególnie posłów SN i Narodowej Partii Robotniczej (NPR). Autorstwo tych zmian przypisywano Wacławowi Makowskiemu⁶⁰.

Pomimo odejścia od terminologii ustrojowej, charakterystycznej dla przedstawicieli Narodowej Demokracji, w okresie prac nad nową konstytucją nastąpiło zbliżenie ideologiczne pomiędzy częścią obozu narodowego – głównie młodszymi jego działaczami, a prawą stroną obozu rządowego⁶¹. W trakcie dyskusji konstytucyjnej postawę tę reprezentował przewodniczący Klubu Ruchu Narodowego, Ryszard Piestrzyński⁶². Z deklaracji wówczas składanych wynika, że platformę porozumienia stanowiła przedstawiona w projekcie Bloku formuła organizacji państwa, zrywająca z indywidualistycznymi teoriami oświecenia. „Konstytucja państwa współczesnego – zdaniem Piestrzyńskiego – winna być wyrazem organicznego traktowania państwa, narodu i jednostki. Winna likwidować ostatecznie przeciwstawianie państwa jednostce lub narodowi, względnie tej lub innej dzielnicy całemu państwu”⁶³. Mimo to pewien sprzeciw wśród narodowców popierających projekt Bloku wywołało pominięcie w projekcie słowa naród. Jednocześnie jednak podkreślali oni, że „Państwo polskie” według formuły nowej konstytucji, jest wyrazem organizacji narodu, a kto mówi „Państwo Polskie”, mówi jednocześnie „naród polski”.

Wyraźnemu sprecyzowaniu uległa również wyrażana już w poprzedniej kadencji sejmu zasada jednolitej władzy państwowej. Zastosowana w Kon-

⁵⁹ M. Wojtacki, *Pojęcie solidarności jako podstawa koncepcji państwa społecznego Wacława Makowskiego*, w: *Oblicza polityki. Rozprawy i szkice*, red. A. Ulaczyk, Toruń 2008, s. 219–221.

⁶⁰ Spraw. sten., Sejm RP (III), nr 142, ł. 55, 88–89, 120.

⁶¹ Zob. A. Wierzbicki, *op. cit.*, s. 41–42.

⁶² Spraw. sten., Sejm RP (III), nr 142, ł. 95–100.

⁶³ *Ibidem*, ł. 96.

stytucji marcowej koncepcja Monteskiusza, dzieląca jednolitą władzę państwową pomiędzy trzy niezależne od siebie władze naczelne, nie zabezpieczała w ocenie piłsudczyków ich harmonijnego działania. Wskazywano również, że niemożliwy jest dokładny podział kompetencji pomiędzy egzekutywę i legislatywę, ponieważ, jak pokazały doświadczenia historyczne, w praktyce obie ze wskazanych władz wykonywały wiele z tych uprawnień wspólnie⁶⁴. Rozwiązaniem miała być jednolita władza państwowa skupiona w ręku prezydenta. Adam Piasecki, koordynujący na forum BBWR prace konstytucyjne wskazywał, że celem wyposażenia prezydenta w nowe uprawnienia było ograniczenie kolizji między organami władzy, poprzez określenie czynnika, który będzie miał prawo decyzji w każdym zagadnieniu państwowym. Zerwanie z zasadą zwierzchnictwa narodu i trójpodziału władzy było zgodnie oceniane przez opozycję jako zerwanie z polską tradycją państwową wyrażoną w Konstytucji 3 maja⁶⁵.

Zmiany w strukturze władzy państwowej dotyczyć miały również jej organów. Nowe zasady ordynacji wyborczej do senatu zostały oparte na koncepcji elity wyłanianej poprzez zrzeszenia o charakterze gospodarczym, kulturalnym i naukowym na podstawie cenzusów: zasługi osobistej, wykształcenia i zaufania publicznego. Podobnie elitarny charakter miał system elektorski w wyborach prezydenckich⁶⁶.

Mimo że Klub Narodowy nie przedstawił własnego projektu zmian konstytucyjnych, to analiza krytyki piłsudczykowskiej wizji państwa, przeprowadzonej w trakcie dyskusji przez jego członków, pozwala na wyodrębnienie pewnych zasad naczelnych, które były przeciwstawiane propozycjom rządowym. Niepodważalnym dogmatem dla obozu narodowego było oparcie ustroju i całości życia społecznego i politycznego państwa na zasadzie praworządności. W dalszej kolejności formułowano założenia o charakterze politycznym, tj. zasadę równowagi władz, dążenie do poprawienia działalności wszystkich czynników państwowych oraz ustalenie stosunków w państwie⁶⁷.

⁶⁴ S. Car, *Referat wstępny o projekcie rewizji konstytucji wygłoszony w komisji konstytucyjnej Sejmu w dn. 17 III 1931*, w: *Ankieta konstytucyjna Sejmu R.P.*, t. I, Warszawa 1931, s. 8–9.

⁶⁵ Spraw. sten., Sejm RP (III), nr 142, ł. 140. Zarzuty te sformułował St. Stroński, który w swym przemówieniu sejmowym odnosił się twierdzeń przedstawianych przez A. Piaseckiego na łamach „Przeglądu Współczesnego”. Zob.: A. Piasecki, *Reforma ustrojowa w Polsce. Odczyt wygłoszony 23 czerwca 1934 r. w paryskiej „Academie des Sciences Morales et Politiques”*, „Przegląd Współczesny” III, 1934, t. L, nr 147–148, s. 210–211.

⁶⁶ W. Paruch, *op. cit.*, s. 258–262, 289, 293–295.

⁶⁷ Spraw. sten., Sejm RP (III), nr 18, ł. 77–78.

Stojąc na straży praworządności posłowie Stronnictwa Narodowego sprzeciwiali się formule uchwalenia nowej ustawy zasadniczej przez sejm w styczniu 1934 i marcu 1935 r. W imieniu nie tylko Klubu Narodowego, ale całej opozycji występował poseł Stanisław Stroński. W pierwszym przypadku wskazywał, że wniosek Cara o uznanie „tez konstytucyjnych” za projekt „ustawy konstytucyjnej” jest całkowicie niezgodny z konstytucją i regulaminem sejmu, wymagającym dla każdej ustawy trzech czytań i specjalnego trybu dla zmiany konstytucji przewidzianego w art. 125 ustawy zasadniczej⁶⁸. W marcu 1935 r. Stroński, odnosząc się również do tego samego artykułu konstytucji, domagał się uznania za nieważną uchwały sejmu, ponieważ nie zapadła ona wymaganą większością dwóch trzecich głosów⁶⁹. Jednakże marszałek sejmu Kazimierz Świtalski w myśl przysługujących mu prerogatyw przedstawił własną wykładnię regulaminową i dlatego konstytucja została uchwalona⁷⁰.

Koncepcja państwa społecznego sformułowana w Konstytucji kwietniowej, a dokładnie w jej pierwszych dziesięciu artykułach, stanowiła podstawę dla legitymacji politycznej systemu rządów autorytarnych, faktycznie sprawowanych przez obóz polityczny marszałka Józefa Piłsudskiego od jesieni 1926 r. Nowa rola państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli, jak wskazywał po uchwaleniu konstytucji Kazimierz Władysław Kumaniecki, sprawiała, że w „miejscu nieuchwytnego [...] suwerena pod nazwą narodu względnie suwerenności tylko jednego z organów państwowych – mamy tu do czynienia z państwem i to z konkretnym państwem, z Państwem Polskim”, a zatem, jak wskazywał dalej, „suwerenność tkwi w państwie, będącym organizacją zbiorowości obywateli”⁷¹. Natomiast Antoni Peretiatkowicz ideologię Konstytucji kwietniowej określał mianem solidaryzmu z elementami cezaryzmu. Pod pierwszym pojęciem rozumiał doktrynę społeczną reprezentującą kierunek pośredni pomiędzy liberalizmem a socjalizmem, która na pierwszy plan wysuwała „zasadę współdziałania, nie zasadę walki klas lub rywalizacji jednostek, ale zasadę współzależności wszystkich jednostek, stanowiących społeczeństwo ludzkie”⁷². Peretiatkowicz w cytowanej pracy nie podejmował się oceny formy

⁶⁸ Spraw. sten., Sejm RP (III), nr 108, ł. 56.

⁶⁹ Spraw. sten., Sejm RP (III), nr 142, ł. 152.

⁷⁰ Spraw. sten., Sejm RP (III), nr 108, ł. 56; nr 142, ł. 152. Zob.: E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, w: *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, s. 155–156.

⁷¹ K.W. Kumaniecki, *Nowa konstytucja polska*, Kraków 1935, s. 28–29.

⁷² A. Peretiatkowicz, *Studia prawnicze*, Poznań 1938, s. 142–146.

państwowości polskiej po 1935 r. Przyjmując jednak zastosowaną przez tego autora typologię państw, Drugą Rzeczpospolitą po uchwaleniu Konstytucji kwietniowej należałoby określić mianem państwa absolutnego⁷³.

Trzeba również zauważyć, że definiowanie państwa w okresie II RP następowało nie tylko w przestrzeni polityczno-prawnej (filozoficznej), ale także w przestrzeni historyzoficznej. Tradycja historyczna polskiej państwowości była jednym z podstawowych determinantów pojawiających się w myśli politycznej wszystkich partii politycznych i kształtujących się wówczas nowoczesnych koncepcjach państwa polskiego.

W tym zakresie czerpano przede wszystkim z dorobku prawników i historyków ustroju, którzy pisali o odrębności polskiej tradycji ustrojowej w ramach zachodnioeuropejskiej myśli polityczno-prawnej, wskazując na specyficzne cechy polskiego ustroju. Pierwszą z nich miała być idea wolności politycznej⁷⁴, kolejną zaś wykształcenie się zasady zwierzchnictwa narodu nad władzą państwową⁷⁵. Odnoszono się również do zaleceń płynących z dorobku Konstytucji 3 maja. Pierwsza polska ustawa zasadnicza, jak podkreślał Stanisław Bukowiecki, wskazywała tzw. nakazy kategoryczne, czyli główne zasady ustrojowe, tj. demokratyzację i wzmocnienie władzy państwowej⁷⁶.

⁷³ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne...*, s. 14–15.

⁷⁴ S. Kutrzeba, *Idea wolności w ustroju dawnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1930, s. 1–2.

⁷⁵ M. Rostworowski, *Budowa władzy rządowej i wykonawczej. (Odczyt wygłoszony w Krakowie d. 14 czerwca 1919)*, Kraków 1919, s. 13.

⁷⁶ W.L. Jaworski, *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Kraków 1924, s. 15.