

Krzysztof Kawalec: Konstytucja 17 marca 1921 – z perspektywy stulecia

Bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości oczywiste było, że Polska stać się musi państwem typu zachodniego – oprzeć struktury władzy na zasadzie reprezentacji. Wysoka temperatura debaty konstytucyjnej rzutuje na postrzeganie jej przez historyków, którzy zwracają uwagę na różnice stanowisk oraz trudności wypracowywania kompromisu. Jest w tym jednak zagubienie istoty rzeczy – pisze Krzysztof Kawalec w „Teologii Politycznej Co Tydzień”: „1921. Konstytucja dla Niepodległej”.

Zbliża się okrągła, setna rocznica uchwalenia konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Niestety nie stała się ona stabilną podstawą dla demokratycznego porządku politycznego. Wprowadzona w życie z opóźnieniem, obowiązywała realnie zaledwie około trzech i pół roku. W historiografii dominują opinie krytyczne; gdy idzie o opinie współczesnych, ważniejsza od werbalnej krytyki była skłonność do przechodzenia do porządku dziennego nad jej postanowieniami. Jeśli uwzględnić skalę problemów związanych z ubóstwem infrastruktury, powszechnością biedy, stanem edukacji, niską kulturą prawną, a także groźbą narodowościowej irredenty w sytuacji, w której co trzeci obywatel państwa nie był Polakiem – pokusa, by uznać porażkę demokratycznego modelu państwa za nieuniknioną, narzuca się jako coś oczywistego.

A jednak sprawy nie przedstawiają się tak prosto. System demokracji parlamentarnej rzeczywiście wraz z majowym przewrotem (1926) załamał się, ustępując pola autorytarnej dyktaturze – a i wcześniej postanowienia ustawy zasadniczej były krytykowane w obrębie wszystkich środowisk politycznych. Po przewrocie krytyka ta nasiliła się – po części za sprawą przekonania o bankructwie systemu, po części dla usprawiedliwienia tego, co się stało. Piętnowanie wad „sejmowładztwa” było jednym z argumentów legitymizujących rządy „pomajowe”. Na pełniejsze jednak kwestionowanie założeń, na których opierał się obalony system, przyszło czekać lat kilka, aż zaznaczyły się zmiany pokoleniowe związane z dochodzeniem do głosu pokolenia uczestników wojny (a także młodszych jeszcze od nich działaczy). Wcześniej regułą było podkreślanie walorów ludowładztwa – co się odnosi i do środowisk, które poparły przewrót. Także wśród coraz mocniej krytykującej parlamentaryzm prawicy projekty reform ustroju politycznego długo nie wykraczały poza reguły coraz bardziej konserwatywnej wprowadzanie, ale wciąż demokracji parlamentarnej. A zatem nawet w zmienionych po przewrocie majowym warunkach, gdy parlament utracił autorytet oraz znaczenie istotnego czynnika władzy, ta nowa sytuacja nie od razu wpłynęła na zmianę zasadniczej koncepcji ustrojowej.

Było kilka powodów takiego stanu rzeczy. Niektóre wiązały się z doktrynami politycznymi rywalizujących środowisk, inne można za szerszą prawidłowość. Poza konserwatystami wszystkie znaczące grupy polityczne zawdzięczały swą siłę demokratyzacji polityki. Na to nakładało się powszechne przekonanie o przynależności cywilizacyjnej Polski do Zachodu. Na przekaz XIX-wiecznej tradycji nakładało się i to,

że po 1918 r. około jednej czwartej elit stanowili ludzie wykształceni na zachodnich uczelniach. Zachód pozostawał punktem odniesienia oraz źródłem akceptowanych wzorców.

Bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości oczywiste było, że Polska stać się musi państwem typu zachodniego – innymi słowy oprzeć struktury władzy na zasadzie reprezentacji. Wysoka temperatura debaty konstytucyjnej rzutuje na postrzeganie jej przez historyków, którzy w komentarzach zwracają uwagę na różnice stanowisk oraz trudności wypracowywania kompromisu. Jest w tym jednak zagubienie istoty rzeczy. Nie negując znaczenia takich kwestii, jak jedno- lub dwuizbowość parlamentu, świeckość państwa czy uprawnienia jego głowy, nie można jednak tracić z pola widzenia tego, że większe znaczenie miała zbieżność stanowisk w sprawach zasadniczych.

Jakkolwiek część środowisk prawniczych przejawiała zainteresowanie amerykańskim modelem władzy, w gruncie rzeczy jednak nie było poważnej alternatywy dla rozwiązań ustrojowych praktykowanych we Francji

Traktując tu jako odrębne zagadnienie stanowisko ruchu komunistycznego, propozycje wysuwane w obrębie wszystkich środowisk politycznych reprezentowanych w parlamencie oscylowały wokół różnych form

demokracji parlamentarnej – różniących się w szczegółach, ale zgodnych co do generalnej filozofii. I tak, nie rozpatrywano powrotu do

rozwiązań ustrojowych znanych z państw zaborczych, ani też – realizowanej za wschodnią miedzą – możliwości budowy państwa nowego typu, którego szkielet tworzą zdyscyplinowane struktury masowej partii. Jakkolwiek część powiązanych z obozem konserwatywnym środowisk prawniczych przejawiała zainteresowanie amerykańskim modelem władzy, w publicystyce prawicy zaś dużym prestiżem cieszył się model brytyjski, w gruncie rzeczy jednak nie było poważnej alternatywy dla rozwiązań ustrojowych, od 1875 r. praktykowanych we Francji. Nie mają one dobrej opinii: powtarzające się kryzysy polityczne oraz ciągłe zmiany gabinetów powinny – abstrakcyjnie rzecz biorąc – stanowić sygnał ostrzegawczy dla potencjalnych naśladowców. Był to jednak ustrój dostosowany do działania w warunkach parlamentu podzielonego nie pomiędzy 2 stronnictwa – jak w krajach anglosaskich – ale zatomizowanego, tworzonego przez liczne grupy i grupki. Pod tym zaś względem polska scena polityczna podobna była do francuskiej. Nie inaczej działo się i w innych krajach naszej części Europy – z francuskiego wzorca skorzystała także Republika Czechosłowacka, przy czym dokonany import okazał się tam udany, stwarzając podstawę dla stabilnego funkcjonowania struktur państwowych.

W Polsce, jak wiadomo, było gorzej: załamanie się systemu otworzyło pole dla wszechstronnej krytyki aktu prawnego, którego kształt stanowił świadectwo wybitnych kwalifikacji prawników, zaangażowanych w redagowanie poszczególnych artykułów ustawy zasadniczej... Oceniany z dzisiejszej perspektywy, dokument budzi podziw zwięzłością, precyzją oraz elegancją sformułowań. Solidny katalog obywatelskich swobód łączył się z należyтым rozgraniczeniem kompetencji organów tworzących naczelne władze państwowe. Zachęcam gorąco do lektury tego aktu prawnego, także z uwagi na mnóstwo nieporozumień, które wyrosły wokół niego. Niektóre, w tym

publicystyczny zarzut „sejmowładztwa”, przeciekły nawet do podręczników szkolnych. Warto zatem je skonfrontować z rzeczywistością – w tym wypadku z zapisami ustawy z 17 marca 1921 r.

Porównując kompetencje naczelnych władz państwowych ze współczesnymi (1997), różnice widoczne są w większej wówczas swobodzie Sejmu w dziele stanowienia prawa, podlegającemu kontroli ze strony Senatu, ale już nie sądowej (konstytucja zawierała artykuł, który czynności takich wręcz zabraniał). Silniejsza niż obecnie była pozycja władzy wykonawczej, teraz podzielonej pomiędzy urzędy premiera oraz prezydenta, a wówczas skupionej w dyspozycji szefa gabinetu. Prezydent natomiast, wybierany przez obie izby parlamentu, pełnił jedynie funkcje reprezentacyjne. Symbolizując państwo jako całość, z założenia miał nie wdawać się w walki partyjne. By zaś zmniejszyć pokusę nadużycia urzędu, a i nie tworzyć dualizmu władzy wykonawczej, system prawny ograniczył jego kompetencje. Swobodę szefa gabinetu ograniczały natomiast uprawnienia kontrolne parlamentu – nie tylko w zakresie ogólnej kontroli politycznej, ale i bieżącej, przez możliwości tworzenia komisji ingerujących w prace organów administracyjnych.

Żadna z sygnalizowanych tu różnic przed 1926 rokiem nie okazała się problemem grożącym stabilności państwa. Diagnoza „sejmowładztwa”, chociaż sformułowana jeszcze przed przewrotem, była raczej komentarzem do praktyki, niż regulacji ustawy zasadniczej: pierwsi jej krytycy wskazywali na inne wątpliwe ich zdaniem jej elementy: na groźbę nadużycia władzy ze strony szefa rządu (Tadeusz Ciświcki), wadliwość zasady suwerenności narodu (konserwatyści), fasadowość rozwiązań, jakoby uchwalonych bez zamiaru wdrożenia w życie (komuniści, ale i część środowisk liberalnych). Diagnoza

„sejmowładztwa” była trafna w tym sensie, że wskazywała na realne problemy przyjętego modelu, z tym że źródłem ich było nie tyle obdarzenie parlamentu zbyt wielką władzą, ile to, że podzielony na zbyt wiele klubów i frakcji, nie miał on szans na efektywne wyzyskanie wszystkich swoich uprawnień. Gdy idzie o stabilność systemu, to jeśli przyjąć jako kryterium częstość zmian gabinetów, to funkcjonował on lepiej niż w kraju macierzystym. Zmniejszyła się także, prawie dwukrotnie, częstotliwość zmian gabinetów w porównaniu z pierwszym czterolecie niepodległości (pięć wobec dziewięciu). Osiągnięty postęp nie satysfakcjonował jednak opinii publicznej, reagującej na informacje o sejmowych utarczkach z rosnącym zniecierpliwieniem.

Brak stabilizacji i wrażenie płynności władzy były poważnym problemem dla systemu, w warunkach rozbitcia opinii publicznej właściwie nierozwiązywalnym, ale śmiertelne zagrożenie przyszło dłań z innej strony. Były to 1) pogłębienie się podziałów w obrębie polskiej klasy politycznej, skutkujące polaryzacją politycznej sceny, wzajemną wrogością i brakiem zaufania, czego skutkiem były narastające podejrzenia o zamiar użycia siły. 2) Inaczej niż w Czechosłowacji, postaci cieszące się szczególnym autorytetem uformowały się w działalności spiskowej, a nie parlamentarnej.

W sposób szczególny odnosiło się to do Józefa Piłsudskiego. W 1919 r. zwołał on Sejm, ale – jako głowa państwa oraz jeden z szefów (obok kolejnych premierów) władzy wykonawczej – nigdy nie zaakceptował jego wpływu na politykę zagraniczną oraz wojskową. Oczywiście można wykazywać, że w pierwszych latach niepodległości skupienie władzy w jednym ręku było koniecznością, wszakże parlament upominał się o to,

co było i pozostaje normą w krajach zachodnich. Kiedy stanowisko parlamentu znalazło swój wyraz w regulacjach ustawy zasadniczej, Piłsudski wypowiedział regulacjom tym walkę.

Kolejne etapy tej walki, toczonej nie tylko na terenie parlamentu, zderzały się z wysiłkami polityków sejmowych, z trudem konstruujących doraźne większości celem uporządkowania najpilniejszych spraw: uporaniem się z inflacją, określeniem polityki narodowościowej (ustawy językowe), uszczelnieniem granicy wschodniej, uchronieniem Polski przed izolacją polityczną spowodowaną zbliżeniem mocarstw zachodnich do Niemiec (Locarno). Poddany presji agresywnej propagandy, w której krytyce rzeczywistych niedomagań towarzyszyło kreowanie kolejnych, coraz bardziej bulwersujących faktów medialnych, parlament, a wraz z nim system rządów oparty na postanowieniach konstytucji z 17 marca 1921 r., tracił autorytet – finałem zaś tej sytuacji był, jak wiadomo, dokonany przez Piłsudskiego zbrojny zamach stanu. Oznaczał on koniec demokracji parlamentarnej. Ale to nie ułomności przyjętego modelu ustrojowego zadecydowały o fiasku demokratycznego eksperymentu.

Krzysztof Kawalec

Fot. NAC

Dofinansowano ze środków Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego

Ministerstwo
Kultury
i Dziedzictwa
Narodowego.