

Nie było alternatywy dla parlamentaryzmu. Rozmowa z Markiem Kornatem

Można było dać Polsce ustrój, w którym równowaga władz jest bardziej zabezpieczona. Tak się nie stało. Zamyśl twórców konstytucji był jasny. W pewnym sensie pisano ją przeciw Piłsudskiemu. Obóz Narodowej Demokracji wyraźnie dystansował się od niego – zwłaszcza po burzliwych doświadczenia kohabitacji w czasie Sejmu Ustawodawczego. Uważał go też za głównego przeciwnika w walce o rządzenie Polską w przyszłości – mówi Marek Kornat w „Teologii Politycznej Co Tydzień”: „1921. Konstytucja dla Niepodległej”.

Karol Grabias (Teologia Polityczna): Konstytucja marcowa pojawiła się w konkretnym kontekście międzynarodowym. Polska wybiera ustrój parlamentarno-gabinetowy na chwilę po wygraniu wojny bolszewickiej. Czy przyjęcie tego ustroju, z jego słabościami i elementem niesterowności, nie budziło wówczas wątpliwości?

Prof. Marek Kornat (IH PAN): Nie budziło. Nie budziło dlatego, że występował tu inny czynnik niż ten, który Pan sugeruje, a mianowicie demokracji parlamentarnej Polska sobie nie zafundowała dlatego, że chciała się zdystansować i odróżnić od barbarzyństwa Sowietów gdzie wszystko w stosunkach społecznych reguluje się przemocą. Decydowała atrakcyjność modelu ustrojowego Francji wedle jej ustaw z 1875 r. Atrakcyjność ta była bardzo silna dla nowych państw, które powstały w Europie Środkowo-Wschodniej, ale i południowo-wschodniej i

północno wschodniej, żeby być precyzyjnym. Innymi słowy, w obszarze Międzymorza, czyli od Finlandii po Jugosławie. Otóż atrakcyjność brała się stąd, że idea suwerenności ludu, wydawała się bardzo koniecznym dopełnieniem zasady samostanowienia narodów. Skoro mamy doktrynę samostanowienia narodów, w której imię zlikwidowano imperia a narody bezpaństwowe i ciemnione uzyskały własne państwa – to jest oczywiste, że powinno być tak, iż każda władza musi pochodzić z wyboru i działać z przyzwolenia rządzonych. Jak to powiedział włoski pisarz polityczny Guglielmo Ferrero – w Europie nie ma już innych rządów niż te z mandatu narodu. Nie miał oczywiście na myśli Rosji Sowieckiej i pewnie swej własnej ojczyzny, w której już jesienią 1922 r. przyszli do władzy faszyci.

Bardzo ważne było też i to, że w pierwszej wojnie światowej państwa rządzone w sposób autorytarny poniosły klęskę. Przecież monarchia wilhelmińska w Niemczech była niewątpliwie państwem dosyć autorytarnie rządzonym, mimo że miała oczywiście ustrój przedstawicielski w postaci swobodnych (czteroprzymiotnikowych) wyborów do Reichstagu. Ostatnią autokracją europejską była Rosja. Krach caratu był jednak spektakularny. Tymczasem okazało się, że państwa demokratyczne – a wśród nich Francja (jedyna obok Portugalii republika w Europie przed r. 1914) – okazały się zadziwiająco odporne na rewolucję i rozkład od wewnątrz. Niemcy – właśnie nie. Monarchia Hohenzollernów runęła. Monarchia Habsburgów – podobnie. Rewolucja listopadowa w Niemczech przyniosła proklamację republiki, co uczynił w Berlinie socjaldemokratyczny przywódca Philip Scheidemann. Austro-Węgry zniknęły z mapy Europy. Mimo przedstawicielskiego ustroju Francja wytrzymała wielki ciężar wojny, biorąc na siebie główne uderzenie nieprzyjacielskie i walcząc przez cztery lata, choć oczywiście

wiele zawdzięczała pomocy brytyjskiej i amerykańskiej pod koniec wojny. Doszło do fenomenu zjednoczenia wszystkich sił politycznych w „union sacrée” – od lewicy po Action Française.

Takie to były inspiracje i klimat duchowy 1921 r., kiedy Polakom przychodziło pisać ustawę zasadniczą dla swego odrodzonego państwa.

Konstytucja marcowa wprowadziła II RP do świata demokracji i egalitaryzmu. Czy istniały wówczas dla niej realne kontrpropozycje ustrojowe, które były poważnie brane pod uwagę?

Nie, prawdę powiedziawszy nie. Projekty ustawy konstytucyjnej, które pojawiły się w okresie między rokiem 1918 a 1921 – a więc w tym czasie kiedy toczyła się zasadnicza debata ustrojowa – zakładały republikański ustrój. Nawiązujący do Konstytucji 3 Maja projekt profesora Michała Bobrzyńskiego zakładał monarchię konstytucyjną, ale nie miał szans realizacji. Nie było projektów ograniczających rolę parlamentu na rzecz władzy wykonawczej. Panowało silne pragnienie Polaków co do zbudowania silnego państwa unitarnego. Pojawił się oczywiście projekt pióra profesora Józefa Buzka, który proponował szeroką decentralizację. Polska byłaby – przy takim modelu – swoistą federacją ziem (województw). Powstał też pomysł zasadniczego skopiowania konstytucji amerykańskiej, co postulował Stanisław Bukowiecki. To jednak były bardzo atrakcyjne intelektualnie koncepcje, ale bez szans na realizację.

Piłsudczycy, którzy później przystąpili do frontalnej krytyki Konstytucji Marcowej, nie zabierali głosu w sposób wyraźny, a w każdym razie nie proponowali zasadniczej alternatywy. Mówię o alternatywie całościowej. Zgłaszali określone postulaty. Chcieli większej władzy Prezydenta Rzeczypospolitej. Zajmowali raczej stanowisko wyczekujące. Sam Naczelnik Państwa nie przedłożył własnych propozycji konstytucyjnych, które zresztą byłyby prawdopodobnie odrzucone, gdyby zakładały przewagę władzy wykonawczej nad ustawodawczą. Ministrowie bliscy Naczelnikowi Państwa (Kazimierz Sosnkowski i Eustachy Sapieha) podpisali konstytucję mimo odrzucenia jego postulatu o sprawowaniu przez prezydenta komendy naczelnej nad armią. Do krytyki przystąpił później.

Wydaje mi się, że nie sposób powiedzieć, iż naonczas był możliwy jakiś alternatywny model ustrojowy dla Konstytucji Marcowej. Trzeba jednak podkreślić, że trzymając się fundamentalnej zasady, iż nowa Polska musi być rządzona demokratycznie – można było jednak do konstytucji wprowadzić określone zasady i przepisy, które by, moim zdaniem, przyczyniły się do większej stabilności ustrojowej, ale tego nie zrobiono. Myślę o jednym. Jeśli sejm nie potrafi wyłonić rządu – winien być rozwiązany. A ponieważ zawsze trudno będzie o większość 2/3, aby nastąpiło samodzielne skrócenie kadencji – powinien dostać takie prawo Prezydent. Ale mu go nie dano, właśnie po to, aby nie ułatwić Piłsudskiemu drogi do dyktatury, podążanie którą mu przypisywano. Prezydent powinien był również otrzymać prawo inicjatywy ustawodawczej. Ale go nie dostał. Bardzo niewielkie uprawnienia otrzymał senat. Jego poprawki do ustawy sejm odrzucać mógł skromną większością 11/20. W tym postanowieniu ustawodawcy

konstytucyjnego wyrażała się wierność zasadom egalitaryzmu. Nie chciano tworzyć ciała, które byłoby oparte a jakiegokolwiek mierze na przywileju – czy to przywileju urodzenia, czy przywileju zasługi.

Czy nie były jednak dostępne żadne rozwiązania pozwalające zwiększyć sterowność państwa?

Można się ogólnie zgodzić z tezą, że w warunkach demokratycznego ładu są możliwe różne mechanizmy zabezpieczające ład. Podam tylko jeden przykład. Otóż niemiecka konstytucja miała swój wielce kontrowersyjny artykuł 48, który pozwalała prezydentowi zawiesić jej stosowanie w sytuacji zagrożenia bytu narodu i państwa. Nawiasem mówiąc, konstytucja polska istotnie różniła się od przyjętej dwa lata wcześniej konstytucji niemieckiej (również demokratycznej) w zasadzie tylko dwóch punktach o wielkim znaczeniu. Po pierwsze, konstytucja Weimarska wprowadziła wybór Prezydenta Rzeszy na siedem lat w głosowaniu powszechnym. Polska ustawa zasadnicza powierzała to zadanie połączonym w Zgromadzenie Narodowe izbom Sejmu i Senatu. Po drugie, miała swój artykuł 48, już wspomniany. (To zresztą posłużyło później do zdemontowania ustroju demokratycznego w Niemczech).

Trzeba jednak podkreślić, że takie zasady jak np. konstruktywne wotum nieufności (czyli konieczność wskazania kandydata na premiera, którego chce się odwołać) albo próg zaporowy w ordynacji wyborczej (aby utrudniać wchodzenie do sejmu małych stronnictw politycznych) – nie były wówczas znane ustawodawstwu konstytucyjnemu państw europejskich.

Polski rządzonej autorytarnie albo Polski, w której parlament pełni rolę fikcji – po prostu nie było można wyobrazić sobie w ówczesnej Europie. Konstytucja Marcowa dała jednak wyraźną przewagę parlamentowi nad rządem. Potwierdziła to praktyka rządzenia – do maja 1926 r. Pogląd ten zresztą nie jest wielkim odkryciem.

Można było dać Polsce ustrój, w którym równowaga władz jest bardziej zabezpieczona. Tak się nie stało. Zamyśl twórców konstytucji był jasny. W pewnym sensie pisano ją przeciw Piłsudskiemu. Obóz Narodowej Demokracji (i małych stronnictw jej pokrewnych) wyraźnie dystansował się od niego – zwłaszcza po burzliwych doświadczenia kohabitacji w czasie Sejmu Ustawodawczego (1919-1922). Uważał go też za głównego przeciwnika w walce o rządy Polską w przyszłości. Sądono, że Józef Piłsudski może wykorzystać określone instytucje nowego państwa do zaprowadzenia sobie dyktatury bez zamachu stanu albo ułatwiającego taki zamach. Jako Prezydent Rzeczypospolitej chciał on mieć niepodzielne prawo dowodzenia siłami zbrojnymi w czasie wojny i pokoju. Mógłby to więc kiedyś wykorzystać to do zmiany porządku ustrojowego. Pragnienie, aby nie dać Piłsudskiemu instrumentów do dyktatury, przyświecało twórcą polskiej ustawy zasadniczej z 17 marca 1921 bardzo wyraźnie. Przyznał to potem przewodniczący komisji konstytucyjnej profesor Edward Dubanowicz.

Pierwsze lata II RP to dość burzliwy okres w politycznych dziejach Polski: poszczególne rządy i koalicje sejmowe trwały krótko, rozruchy społecznej i polityczne zabójstwa stanowiły element codzienności. Dlaczego konstytucja marcowa nie zapewniła Polsce politycznej stabilności?

Przede wszystkim i w wielkim skrócie: Konstytucja Marcowa – pod względem ustrojowym – nie wprowadziła większych innowacji w stosunku do małej konstytucji, którą przyjął Sejm Ustawodawczy zaraz w pierwszych dniach swoich obrad po ukonstytuowaniu się w lutym 1919 r. Zniesiono owszem kluczowy przepis mówiący (w małej konstytucji), że premiera i rząd powołuje Naczelnik Państwa „w porozumieniu” z Sejmem Ustawodawczym. Formalnie artykuł 45 głosił, że Prezydent po prostu powołuje i odwołuje prezes Rady Ministrów a na jego wniosek ministrów. Tyle tylko, że ów gabinet musiał mieć zaufanie izby poselskiej.

Olbrzymie znaczenie miała ordynacja wyborcza. Proporcjonalność i przeliczanie głosów na mandaty metodą d’Hondta nie sprzyjało konsolidacji sceny politycznej. Raczej stymulowało jej rozdrobnienie. Senat postanowiono wybierać również metodą wyborów pięcioprzymiotnikowych, co nie pozwoliło mu odgrywać roli izby refleksji i kontroli w stosunku do izby niższej, gdyż skład obu izb był podobny pod względem partyjnej przynależności deputowanych.

Istotnie ustrój polityczny w Polsce od marca 1921 roku do maja 1926 roku trzeba określić jako bardzo niestabilny. To jest oczywiście prawdą. Trzeba jednak pamiętać, że jakakolwiek konstytucja by nie była, chyba, że jawnie niedemokratyczna, nie mogła za wiele pozytywnego zmienić w sytuacji polityczno-społecznej. Bardzo duże skłócenie partii politycznych i do tego jeszcze silne zróżnicowanie etniczne, czy narodowościowe parlamentu, no bo w ławach poselskich mamy przedstawicieli mniejszości narodowych, nieidentyfikujących się specjalnie z państwem polskim. W takich warunkach stworzenie stabilnej większości – zważywszy jeszcze na ostrą polaryzację i

rywalizację prawicowych partii oraz stronnictw centrolewicowych i lewicowych – stworzenie stabilnej większości było niezmiernie trudne. Dochodzi tu jeszcze czynnik, którego dzisiaj również widzimy w parlamencie polskim, ale nie jest on tak mocno obecny, jak wówczas. Mam na myśli przechodzenie z partii do partii albo zakładanie nowych partii. To było bardzo częste i w Sejmie Ustawodawczym i w sejmie pierwszej kadencji, czyli tym, który był wybrany w r. 1922 roku, a zakończył misję pięć lat później. Dochodziło na przykład do konfliktu między prezesem danej partii a grupą posłów. I wówczas oni wychodzą z niej, zakładając jakiś nowy byt polityczny. To było bardzo częste. Jak to ktoś kiedyś powiedział, następowało w ten sposób „rozgalarecenie” sejmu. Skutkiem był brak sterowności politycznej.

Oczywiście nie wiemy, jaki byłby trzeci sejm odrodzonej Polski, gdyby nie doszło do przewrotu majowego, który wytworzył zupełnie nowe realia. Może byłby taki jak dwa poprzednie, a może wyglądałby inaczej. Lekcja minionych doświadczeń mogła – choć nie musiała – prowadzić do naprawy tych wad, które znamy. Czy tak by było, rzecz jasna, nie wiemy. Nie potrafię więc na powyższe pytanie odpowiedzieć.

Doświadczenia dwóch pierwszych sejmów nie były budujące. Ale trzeba także powiedzieć, że przynajmniej w dwóch momentach historii doszło jednak do wielkiej koalicji. Krótko mówiąc, parlament zdobył się na stworzenie w oparciu o polską większość silnego rządu, w każdym razie mającego solidny mandat narodu. Pierwszy z nich to rząd Wincentego Witosa. Powstał, jak wiadomo, w wielkich chwilach zagrożenia bytu państwa przed stu laty. Był to przykład zgody, mimo wszystkich różnic. Chociaż doszło do burzliwych posiedzeń Rady Ochrony Państwa – i różnych incydentów – to zewnętrznie polskie elity pokazały polską wersję „świętej unii”. Nie tracę z pamięci oskarżeń pod adresem

Piłsudskiego o zdradę. Ale społeczeństwo o tym nie wiedziało. Podziały nie odbiły się na psychice narodu, który stanął do walki zjednoczony – i przyszło zwycięstwo. Drugi przykład to na pewno rząd Władysława Grabskiego, który od jesieni 1923 do jesieni 1925 r. przeprowadził w oparciu o szerokie pełnomocnictwa fenomenalną reformę finansowo-skarbową. Dzięki niej Polska w ogóle mogła stanąć na nogi – wyrażając się kolokwialnie. Tych momentów polskiej historii nie należy tracić z pola widzenia, jeśli chcemy uczciwie oceniać parlamentaryzm odrodzonego państwa. Musi to uwzględniać uczciwy sąd historii.

Czy sądzi Pan, że gdyby nie doszło do zamachu majowego, istniały realne szansę na zmiany w polskiej konstytucji, które pozwoliłyby uporządkować sytuację wewnętrzną II RP? Czy raczej w jej „DNA” wpisany był – mający dokonać się prędzej, czy później – przewrót piłsudczyków?

Pytanie o możliwość rewizji Konstytucji Marcowej na drodze procedury parlamentarnej jest ważne, ale trudne. Kiedy weźmiemy pod uwagę myśl polityczną i ustrojową – a zwłaszcza o wypowiedzi polskich prawników z tamtego czasu – mocnym głosem mówiono o potrzebie zmiany konstytucji. Wymagało to jednak 2/3 posłów. O żadnym zamachu stanu nikt nie marzył. Wyobrażano sobie, że do ustawy o zmianie konstytucji dojdzie w sejmie II kadencji (tym już regularnym). Trzeba sobie jasno powiedzieć jednak, że obóz socjalistyczny, czyli Polska Partia Socjalistyczna, twardo strzegła Konstytucji Marcowej, nie godząc się na wzmocnienie rządu kosztem parlamentu. Reforma konstytucji musiała się dokonać poprzez wzmocnienie rządu kosztem parlamentu. Innej opcji nie było. Obóz Narodowej Demokracji nadal usiłował uniemożliwić marszałkowi Piłsudskiemu wykorzystanie silnej władzy rządowej, gdyby powrócił do władzy.

Jak wiemy, postulaty wzmocnienia władzy wykonawczej spełniła nowelizacja konstytucji w sierpniu 1926 r. nazwana Nowelą Sierpniową. Sprzeciw PPS był faktem, chociaż gorąco popierała ona przewrót majowy. Przeprowadzono postulaty mające szerokie uzasadnienie. Po pierwsze, państwo nie może działać bez budżetu, a więc rząd przyjmuje rozporządzenie o budżecie bez ustawy, gdyby nie udało się jej uchwalić. Prezydent może w szczególnych przypadkach rozwiązać parlament. Po trzecie, w czasie między sesjami może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy – oczywiście za kontrasygnatą prezesa Rady Ministrów i właściwych ministrów.

Na koniec chciałbym powiedzieć tak. To, że Konstytucja Marcowa (w swym kształcie, w jakim ją uchwalono 17 marca 1921) działała zbyt krótko i doszło do jej rewizji w następstwie zalegalizowanego zamachu stanu – nie ułatwia jej oceny. Jedno wydaje mi się godne podkreślenia. „Czysty” parlamentaryzm, klasyczny parlamentaryzm, bez jakichkolwiek ograniczeń, co piłsudczycy nazywali „sejmokracją” albo „wszechwładzą sejmu” – nie miał w polskich realiach szans przetrwania wielkiego kryzysu gospodarczego, który nadszedł do Polski w r. 1930 i trwał aż pięć lat – do jesieni 1935.

Rozmawiał Karol Grabias

Rozmowę spisał Marek Kołodziej