

Nowoczesna konstytucja? Rozmowa z Władysławem Kuleszą

Analizy konstytucji należy prowadzić na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w aspekcie zasad ideowych i tu ocena konstytucji marcowej wypada na piątkę z plusem. Jednak należy zejść piętro niżej i zapytać, jak wyglądały konkretne rozwiązania ustrojowe. I to właśnie tu, na płaszczyźnie monteskiuszowskiego trójpodziału władz, pojawiło się bardzo niebezpieczne zjawisko – mówi Władysław Kulesza w „Teologii Politycznej Co Tydzień”: „1921. Konstytucja dla Niepodległej”.

Karol Grabias (Teologia Polityczna): Konstytucja marcowa była elementem politycznej modernizacji odrodzonej Rzeczypospolitej. W jakiej mierze wprowadzony przez nią ustroj gabinetowo-parlamentarny odzwierciedlał wiodące prądy w myśli prawno-ustrojowej?

Dr hab. Władysław Kulesza (Wydział Prawa i Administracji UW): Spójrzmy na to z tej perspektywy: konstytucja marcowa ściśle wpisuje się w standardy ustroju państwa konstytucyjnego, które ukształtowały się między rokiem 1875 – a więc początkiem Trzeciej Republiki Francuskiej – a końcem Pierwszej Wojny Światowej. Standardy te opierały się na ideałach republikańskich, parlamentarnych, demokratycznych. Państwo miało opierać się na fundamencie wolności jednostki, zdefiniowanej w zgodzie ze wskazaniem myśli liberalnej. Istnieje jednak również odmienna perspektywa: zgodnie z nią po zakończeniu Pierwszej Wojny Światowej zaczynają się istotne zmiany w

myśli konstytucyjnej – zmiany, do których nasza konstytucja z 1921 r. już nie przystawała. Co to były za nowinki? Po pierwsze rozbudowa praw socjalnych w obrębie katalogu praw wolnościowych.

Na gruncie polskiego prawodawstwa nie znalazły one swojego należytego odzwierciedlenia?

Pewne rozwiązania zostały co prawda wprowadzone, ale były to zmiany – że tak to ujmę – bardzo oszczędne. Do tego na Zachodzie myślano już o instytucjach demokracji bezpośredniej, czego w konstytucji marcowej zupełnie zabrakło. Kolejną zmianą była idea wprowadzenia do konstytucji rozwiązań ustrojowo-prawnych, które stworzyłyby ramy dla kooperacji świata pracy i świata kapitału. Taki mechanizm, co prawda, został zawarty w jednym z artykułów konstytucji marcowej, ale nie doczekał się szerszego rozwinięcia. Wynika z tego, że jeśli przyjmiemy za punkt wyjścia kanoniczne założenia konstytucjonalizmu europejskiego, to nasza konstytucja oddaje ich treść z ostatnich dziesięcioleci wieku XIX i samego początku XX. Ale gdy dostrzeżemy nowe wątki w myśleniu o prawie konstytucyjnym – które w znacznej mierze wyznaczyła konstytucja Republiki Weimarskiej z 1919 r. – to należy stwierdzić, że za nimi konstytucja marcowa już nie nadążała.

Czy władzy wykonawczej w II RP udało się przekuć egalitarne zapisy konstytucji marcowej – takie jak równość obywateli wobec prawa i zniesienie przywilejów stanowych – w realne rozwiązania polityczne? Czy II RP pozostała egalitarną demokracją wyłącznie *de iure*?

Spójrzmy na artykuł 96 ustęp 2 zaczynający się od słów „Rzeczpospolita Polska nie uznaje przywilejów rodowych ani stanowych, jak również i innych z wyjątkiem naukowych, urzędowych i zawodowych”[1]. Widzimy gołym okiem, że konstytucja marcowa w tych kwestiach była jednoznaczna i zasadnicza. To był jednak tylko punkt wyjścia, który musiały uzupełnić regulacje prawne, mające za zadanie rozwijać, uzupełniać i konkretyzować przepis ustawy zasadniczej. Sprawa jednak nie była tak prosta. Przepis prawa sam w sobie nie zawsze ma moc sprawczą. Konstytucja wyznaczyła słuszny kierunek, jednak gdy dochodziło do konstruowania konkretnych rozwiązań, to sprawy już nie wyglądały tak dobrze – pewne regulacje ograniczające status ludności żydowskiej były znoszone dopiero na przełomie lat 20 i 30. Należy jednak zauważyć, że kierunek zmian był *de iure* właściwie wyznaczony, a pewne procesy zmierzające do ich realizacji rozpoczęły się w II RP i rzeczywistość społeczna ulegała stopniowym zmianom.

Czyli w dziedzinie realizacji idei egalitaryzmu ocenia Pan konstytucję pozytywnie?

Z pewnością zawahałbym się przed wystawieniem bardzo dobrej oceny za całość tych dokonań. Jednak z drugiej strony nie samo prawo przekształca rzeczywistość. Na realizację przepisów konstytucji wpływ mają inne normy społeczne, rozbieżne interesy różnych grup społecznych i inne czynniki, o których z braku miejsca trudno tu wspominać. Dopiero gdy widzimy dorobek danej ustawy zasadniczej w globalnej perspektywie, możemy dokonywać trafniejszej oceny. Kierunek wyznaczony przez konstytucję marcową był zgodny z tendencjami polityczno-prawnymi obecnymi w Europie Zachodniej po pierwszej wojnie światowej: demoliberalizmem, parlamentaryzmem i republikanizmem. Czy i w jakim stopniu udało się je zrealizować w II RP? Odpowiedź na to pytanie byłaby niezwykle złożona.

Czy zatem konstrukcja ustroju w Konstytucji Marcowej nie do końca przystawała do potrzeb i realiów odrodzonego państwa?

Zgodziłbym się z takim osądem. Analizy konstytucji należy prowadzić na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w aspekcie zasad ideowych i tu ocena konstytucji marcowej wypada na piątkę z plusem. Jednak należy zejść piętro niżej i zapytać, jak wyglądały konkretne rozwiązania ustrojowe. I to właśnie tu, na płaszczyźnie monteskiuszowskiego trójpodziału władz, pojawiło się bardzo niebezpieczne zjawisko. Mam na myśli niewłaściwe rozumienie relacji pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą. Niezależnie od tego, czy to nazwiemy przechyłem na rzecz legislatywy, czy hipertrofią władzy ustawodawczej, czy sejmokracją, to realia były takie, że egzekutywa w zderzeniu z legislatywą nie posiadała zbyt wielu środków obronnych czy asekuracyjnych dla zbudowania równowagi, o którą Monteskiuszowi chodziło. Za tym szła słabość władzy wykonawczej, a przecież państwo, które powraca po tak długiej przerwie na mapę Europy, państwo, które ma tak wiele do odrobienia, wymagało na pewno egzekutywy znacznie silniejszej, niż ta, którą przyniosła konstytucja marcowa. Ten zasadniczy błąd został po części rozwiązany w noweli sierpniowej, lecz dokonało się to już w ramach zwrotu w stronę władzy autorytarnej.

Egalitarno-demokratyczne elementy konstytucji marcowej musiały budzić krytykę tej części społeczeństwa, które w II RP widziały szansę na przywrócenie politycznego ancien regime sprzed rozbiorów. Jakie wątki krytyki konstytucji marcowej pojawiały się najczęściej w debacie publicznej?

Zacznijmy od prawego skrzydła wachlarza politycznego II RP. Gdy czyta się prasę konserwatywną z pierwszych lat po odzyskaniu niepodległości, to ma się wrażenie, że Polskę dotknęły dwa kataklizmy. Pierwszym z nich był Traktat Ryski, który odciął od Polski część ziem należących niegdyś do Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Drugim była właśnie konstytucja marcowa. Nie ukrywano, że to jest zwrot w bardzo niedobrym kierunku i nierzadko wygłaszano bardzo emocjonalne komentarze, jak hasło „chamy do wideł i gnoju”. Pojawiały się oczywiście bardziej wyrafinowane analizy, w których wskazywano zagrożenia, jakie w polskich realiach niesie ze sobą zbyt radykalna demokratyzacja. Na lewym skrzydle sceny politycznej, nie tylko na jego komunistycznym skraju, także pojawiły się liczne głosy krytyczne. Lewica parlamentarna wyraźnie wskazywała, iż zmiany wprowadzone przez konstytucję zatrzymały się w pół drogi. PPS chciała parlamentu jednoizbowego, bardziej rozbudowanego katalogu praw socjalnych, czy wreszcie instytucji demokracji bezpośredniej. Konstytucja marcowa znalazła się więc pod ostrzałem zarówno z prawej, jak i lewej strony.

Choć konstytucja marcowa była ustawą zasadniczą II RP aż do 1935 r., to jej epoka skończyła się wraz z przewrotem majowym i nowelą sierpniową. Czy w ciągu następnych dziesięcioleci konstytucja marcowa będzie stanowić wzorzec ładu demokratycznego dla polskich środowisk sprzeciwiających się rządowi sanacyjnemu, a potem komunistycznemu?

Każda konstytucja ma dwoisty żywot – funkcjonuje pod postacią konkretnego ustrojowego, jak również prawnego ideału i wzorca. Jeśli patrzymy na dzieje konstytucji marcowej, to jej żywot konkretny faktycznie trwa do roku 1926 i uchwalenia noweli sierpniowej. To wtedy rozpoczyna się jej „drugie życie”, które przybiera rozmaite formy. Po pierwsze konstytucja marcowa staje się orężem w ręku sił opozycji, głównie na lewej stronie wachlarza politycznego –

choć czasami również i na prawej – jako wzorzec ładu prawnego, który został zlekceważony i do którego, przy zmianie sytuacji politycznej, należy powrócić. Ten ton staje się jeszcze donośniejszy, gdy konstytucja kwietniowa posuwa znacznie dalej demontaż państwa demokratycznego: czyni suwerenem nie naród, lecz prezydenta, zamiast trójpodziału władzy wprowadza jednolitą i niepodzielną władzę państwa, a katalog praw demoliberalnych zastępuje elitarnym artykułem 7, który uzależniał możliwość brania udziału w życiu politycznym od zasług w służbie dla dobra wspólnego, co znalazło swoją konkretyzację w uchwalonych w 1935 roku nowych ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu.

Czy konstytucja marcowa pozostaje punktem odniesienia dla sił demokratycznych również po upadku II RP?

Gdy rozpoczyna się okres okupacji, słyszymy nadal tę same oceny – opinie, że budowa ładu ustrojowego w nowej Polsce będzie musiała sięgać nie do konstytucji kwietniowej, a marcowej. Co ciekawe, do chóru głosów jej broniących dołącza lewica komunistyczna. Diabeł ubrał się w ornat i ogonem na mszę dzwoni – o fałszywości intencji komunistów przekonano się szybko, gdy po 1944 roku budowali nowy ład polityczny i wyłącznie w pierwszym okresie budowy Polski Ludowej, w bardzo ograniczonym stopniu, odwoływali się do pewnych, wyselekcjonowanych przez siebie, elementów konstytucji marcowej. W czasach PRL-u to właśnie ta ustawa zasadnicza staje się wytęsknionym ideałem demokracji i parlamentaryzmu dla części polskiej emigracji oraz dla rodzącej się opozycji w kraju. Po 1956 roku pojawiają się publikacje naukowe, których autorzy odchodzą od wcześniejszych „jedynie słusznych”, czyli negatywnych i uproszczonych ocen Konstytucji Marcowej. Znakomitym przykładem jest tu praca Stanisława Krukowskiego, który w swojej wnikliwej analizie Konstytucji Marcowej potrafił także pokazać jej ponadczasowe i uniwersalne wartości. U schyłku komunizmu w Polsce,

podczas wykładu inauguracyjnego rok akademicki 1988/1989, na Wydziale Prawa i Administracji UW historyk państwa i prawa prof. Michał Pietrzak przedstawił ustawę zasadniczą z 1921 r. jako przykład i idealny model demokratycznego państwa prawa. Można powiedzieć, że w tym momencie historia konstytucji marcowej jako swoistego mitu dobiegła kresu. Przyszedł rok 1989 i rozpoczęła się debata na temat rozwiązań ustrojowych nowej rzeczywistości i wówczas także spoglądano na niektóre rozwiązania konstytucji marcowej jako warte przemyślenia czy rozważenia, pomimo iż od jej uchwalenia upłynęło wtedy niemal 70 lat.

Rozmawiał Karol Grabias

Współpraca redakcyjna: Marek Kołodziej

[1]

<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19210440267/O/D19210267.pdf>