

Dr. Antoni Peretiatkowicz

Profesor Uniwersytetu Poznańskiego

Cezaryzm demokratyczny a Konstytucja Polska

System polityczny, panujący w Polsce od czasu wypadków majowych, jest jednym z objawów tego systemu, który nazywamy w nauce „cezaryzmem demokratycznym”. Na czym ten system polega? Jak się objawia? Jakie ma znaczenie? Postaramy się to w krótkich słowach wyjaśnić.

Cezaryzm demokratyczny jest w Polsce zjawiskiem dotychczas mało znanym, ponieważ nie mieliśmy go w naszej historii, ani też na terenie państw zaborczych. A jednak zjawisko to nie jest bynajmniej nowem. Widzieliśmy je już na terenie rzymskim we władzy faktycznej Cezara, potem w czasach nowszych w wieku 16-tym we władzy Medyceuszów na terenie florenckim, w wieku 17-tym we władzy Cromwella na terenie angielskim, w wieku 18-tym we władzy Gustawa III na terenie szwedzkim, w wieku 19-tym we władzy Napoleona I i Napoleona III na terenie francuskim. Najsilniej rozwinął się cezaryzm demokratyczny po okresie wielkiej wojny, jako reakcja przeciw skrajnym rządóm parlamentarnym, wytworzonym po wojnie. Bo władza Mussolini'ego na terenie włoskim, władza Primo de Riveri na terenie hiszpańskim, władza Kemala Paszy na terenie tureckim, władza generała Carmony na terenie portugalskim oraz stosunki na terenie litewskim i polskim — to są w gruncie rzeczy, w różnych formach i odcieniach, przejawy tego samego zjawiska, mianowicie cezaryzmu demokratycznego.

W czym leży istota cezaryzmu demokratycznego? Jest to system pośredni między monarchją a republiką. Monarchja polega na władzy najwyższej jednego człowieka, republika — na władzy całego narodu, wykonywanej przez partje polityczne. Cezaryzm demokratyczny jest władzą jednego czło-

wieka, ale z formalną aprobatą narodu. Ukazuje się on na widowni politycznej wówczas, gdy nastąpiło głębokie rozczarowanie do skrajnych rządów demokratycznych, a nie ma warunków do ustroju monarchicznego. Cezaryzm demokratyczny jest połączeniem zasady jedynowładztwa z zasadą zwierzchnictwa narodowego. Jest to faktyczna władza jednej osoby, ale z zachowaniem form, niekiedy pozorów demokracji. Faktyczna bowiem dyktatura jednej osoby stara się tu zawsze o uzyskanie w jakiś sposób sankcji woli narodowej.

Najczęściej występuje to w formie plebiscytu, który był tak często stosowany przez Napoleona I i Napoleona III. Plebiscyty te zwykle łączą się z pewną presją administracji rządowej i wypadają z reguły na korzyść tych, co je urządzają. Widzieliśmy to niedawno na terenie hiszpańskim i włoskim. Także w Polsce widzimy ideę plebiscytu w projekcie konstytucyjnym Bloku Bezpartyjnego, a mianowicie przy wyborze Prezydenta. Wszędzie bowiem przy cezaryzmie demokratycznym występuje ta tendencja, że faktyczny władca chce być odpowiedzialnym jedynie przed narodem. Wyraźnie stwierdzała to konstytucja Napoleona III-go, wydana w 1852 r. po zamachu stanu: „Prezydent republiki jest odpowiedzialny przed narodem francuskim, do którego ma prawo zawsze się odwołać”. Z tej zasady widać jasno, do jakiej skromnej roli redukuje się instytucja parlamentu w tym ustroju quasi-republikańskim.

Czy system ten jest dobry? Na pytanie to trudno jest odpowiedzieć prawnikowi, który rozumie względność wszystkich ustrojów politycznych i zależność ich od konkretnych warunków, to znaczy od konkretnej wartości ludzi, stojących na czele rządów. System ten, jak każdy inny, ma swoje dodatnie i ujemne strony. Dodatnią stroną cezaryzmu demokratycznego jest to, że po tem osłabieniu autorytetu władzy publicznej, które się zwykle łączy ze skrajnymi rządami parlamentarnymi, tworzy on niezwykle mocną władzę rządową i może przeprowadzić szereg zasadniczych reform, takich reform, któreby były niewykonalne przy normalnych rządach parlamentarnych. Te właśnie wyjątkowe możliwości stanowią silną stronę cezaryzmu demokratycznego.

Słabą stroną cezaryzmu demokratycznego jest to, że jest to system nietrwały, system przejściowy. System ten jest nietrwały nietylko dlatego, że związany jest z pewną określoną osobą, która nie może być wieczną, ale także dlatego,

że system ten bardziej, aniżeli inny, wymaga ciągłego powodzenia politycznego, powodzenia widocznego, uchwytnego, zwłaszcza w dziedzinie gospodarczej i w polityce zagranicznej.

Inne systemy polityczne wytrzymują również niepowodzenie, bo zmieniają się ludzie, ale system zostaje. Cezaryzm demokratyczny nie znosi niepowodzenia, gdyż wówczas załamuje się cały system polityczny, jak to widzieliśmy za Napoleona III-go, gdy te same miliony głosów, które popierały go przy wszystkich plebiscytach, zwróciły się przeciw niemu przy pierwszym niepowodzeniu wojennym.

Możnaby powiedzieć, że cezaryzm demokratyczny przy wielkich talentach kierowniczych prowadzi do chwały swego narodu, bo do chwały prowadził naród angielski Cromwell, do chwały prowadził naród francuski Napoleon I-szy i do chwały prowadzi naród włoski Mussolini. Ale należy dodać, że cezaryzm demokratyczny, przy braku talentów kierowniczych, może doprowadzić naród do katastrofy, jak doprowadził Napoleon III-ci Francję do bitwy pod Sedanem. Mówiąc słowami Wiktora Hugo, wszystko zależy od tego, czy to jest „Napoleon le Grand” czy też „Napoleon le Petit”.

Powstaje pytanie, jak wygląda cezaryzm demokratyczny w perspektywie historycznej, jak historia ocenia poszczególne objawy tego systemu?

Pamiętać należy, że w każdym cezaryzmie demokratycznym można odróżnić dwa składniki: 1. napięcie siły politycznej i 2. zużytkowanie tej siły w kierunku trwałych reform. Otóż nie ulega wątpliwości, że historia ocenia cezaryzm demokratyczny nie pod kątem widzenia przejściowego napięcia siły politycznej, ale pod kątem widzenia dokonanych reform. Dlatego Napoleon I-szy został w historii, jako Napoleon Wielki, że pozostawił on po sobie szereg dzieł trwałych. Na terenie Kongresówki rządzą się do dnia dzisiejszego kodeksem Napoleona. Ustrój administracyjny we Francji opiera się do dnia dzisiejszego na podstawie napoleońskiej. Co więcej, ustrój ten stał się wzorem dla wielu innych krajów. Ze wszystkich instytucyj francuskich do najlepiej funkcjonujących zalicza się Radę Stanu, stworzoną przez Napoleona I-szego. Natomiast po Napoleonie III-cim nic prawie nie zostało. Dlatego historia nazywa go niekiedy Napoleonem małym.

I nie ulega wątpliwości, że także polski cezaryzm demokratyczny będzie oceniany przez historję nie pod kątem wi-

dzenia przemijającej siły władzy państwowej, ale pod kątem widzenia trwałości dokonanych reform. Wśród tych reform najważniejsze ma znaczenie reforma ustroju politycznego, reforma Konstytucji. Od tego, czy kierownicy naszego systemu politycznego rozwiążą ten problem zasadniczy i jak go rozwiążą, czy potrafią stworzyć trwałe podwaliny dla należytego rozwoju naszej państwowości, czy potrafią zapewnić Polsce silny rząd na stałe — zależy miejsce, jakie otrzyma w historii polski cezaryzm demokratyczny.

Już w 1926 roku wypadki majowe postawiły sprawę reformy Konstytucji na porządku dziennym. Przeprowadzona w sierpniu tego roku rewizja Konstytucji wzmocniła bardzo stanowisko Prezydenta przez nadanie mu trzech zasadniczych uprawnień: 1. prawa rozwiązania Sejmu i Senatu, 2. prawa wydawania w pewnych wypadkach rozporządzeń z mocą ustawy, 3. specjalnych uprawnień w dziedzinie budżetowej.

W ten sposób uczyniono w dziedzinie ustrojowej wielki krok naprzód. Ale kwestja reformy Konstytucji nie została rozwiązana. Bo pozostawiono nietkniętem to, co stanowiło piętę Achillesową naszego ustroju, mianowicie nieograniczone niczem rządy parlamentarne i możność obalania ministrów zwykłą większością głosów. Niebezpieczeństwo tego przepisu nie jest na razie dla ogółu widoczne, ponieważ od czasu wypadków majowych mamy system t. zw. kryptodyktatury. System ten jednak z natury rzeczy jest przejściowy i po zakończeniu obecnej sytuacji personalnej zaczną znowu decydować o władzy rządowej przepisy konstytucyjne. A przepisy te, jak to wiemy z doświadczeń przedmajowych, nie gwarantują bynajmniej stałego i silnego Rządu. Przeciwnie, wywołują nieustanne kryzysy gabinetowe, tworzą nie Rząd ale bezrząd.

Dlatego dokończenie rozpoczętego dzieła reformy Konstytucji jest rzeczą konieczną i rzeczą nagłą. Zadanie bowiem historyczne dyktatury — jak to już zaznaczałem — nie polega na napięciu siły politycznej, ani na chwilowych sukcesach gospodarczych, ale na zasadniczych reformach państwowych. Trwałość dokonanych reform, działających stale i korzystnie dla państwa, nawet po zniknięciu przejściowej konstelacji personalnej — oto usprawiedliwienie historyczne wszelkiej dyktatury. Również na terenie polskim głównem zadaniem, główną misją historyczną obecnego systemu kryptodyktatury jest przeprowadzenie takiej reformy ustroju, któ-

raby zapewniła na stale Polsce silny i sprawny Rząd, która by usunęła raz na zawsze zakorzeniony od wieków w Polsce bezrząd sejmowy.

Jak tego dokonać? Ażeby odpowiedzieć należycie na to pytanie, musimy ustalić przedewszystkiem dwie zasady przewodnie.

Po pierwsze, reforma Konstytucji nie powinna być dokonywana pod kątem widzenia personalnym. Układanie Konstytucji „dla Piłsudskiego” byłoby równie dla państwa niebezpieczne, jak dawniejsze układanie Konstytucji „przeciw Piłsudskiemu”. Nie odpowiadałoby to napewno ideowym intencjom Marszałka. Konstytucję tworzy się na długie lata i punkt widzenia rzeczowy, nie zaś osobisty lub partyjny, musi tu być decydujący.

Po drugie, naprawa naszego ustroju winna się liczyć z naszym własnym dziesięcioletnim doświadczeniem politycznym. Nie powinniśmy się opierać na abstrakcyjnych doktrynach i zasadach politycznych, których wartość jest względna, bo zależna od terenu, na którym się stosuje. Ta sama zasada polityczna może dać doskonałe rezultaty w kraju wysoko kulturalnym, a w kraju mało oświeconym wywołać skutki ujemne. Musimy stosować metodę realistyczną, liczącą się z naszymi własnymi warunkami politycznymi i z naszym własnym konstytucyjnym doświadczeniem.

Co stanowiło najsłabszą stronę naszego ustroju przed wypadkami majowymi? Słabość i nietrwałość naszego Rządu. Częsta zmienność gabinetów, częste kryzysy rządowe uwidoczniły wszystkim w formie wyraźnej, że rządy parlamentarne, rządy sejmowe, funkcjonują na naszym terenie bardzo słabo.

Dlaczego? Bo instytucja rządów parlamentarnych została przeniesiona na nasz teren w sposób doktrynalny, w sposób sztuczny. Nie mamy bowiem w Polsce wcale warunków dla właściwych rządów parlamentarnych.

Przeszczepienie instytucji rządów parlamentarnych z terenu angielskiego na kontynent było raczej wynikiem pewnej doktryny politycznej, aniżeli uwzględnienia potrzeb realnych. W Anglii rządy parlamentarne funkcjonują naogół dobrze, ale nie zapominajmy o warunkach ustroju angielskiego. W Anglii widzimy niezwykle mało stronnictw politycznych, struktura i organizacja tych stronnictw jest zupełnie specyficzna (lea-

derzy), nie ma tam wśród wyborców analfabetów, ani też znaczniejszej liczby mniejszości narodowych.

Zgoła odmienne są nasze warunki. Indywidualizm polski powoduje powstawanie coraz to nowych partyj i partyjek politycznych, kierownictwo tych partyj nie jest jednolite, bo zależne jest od zmiennej większości ich zarządów i rad naczelnych, poziom oświaty politycznej szerokich mas jest niezmiernie niski, co ułatwia stosowanie skrajnej demagogii, wreszcie znaczna liczba mniejszości narodowych komplikuje znacznie system rządzenia państwem. Czy w tych warunkach można liczyć na określoną, stałą i jednolitą większość? Czy można liczyć na stały i silny Rząd parlamentarny?

Samo życie dało najlepszą odpowiedź. Jakkolwiek Konstytucja nasza zbudowana jest na zasadzie rządów parlamentarnych, to jednak w rzeczywistości wśród 18-tu gabinetów, jakie mieliśmy w Polsce wskrzeszonej, zaledwie parę gabinetów miało charakter prawdziwych rządów parlamentarnych. Wszystkie inne gabinety były rządami fachowców, albo też, co bywało najczęściej, rządami półparlamentarnymi, rządami słabymi, bo zależnymi zawsze od niepewnego poparcia większości sejmowej. Wiemy wszyscy, że rządy w tych warunkach nie mogły być ani stałe, ani jednolite, ani mocne.

Dlatego zasadniczą i jedyną istotną reformą naszej Konstytucji byłoby skasowanie lub przynajmniej daleko idące ograniczenie rządów parlamentarnych. Ograniczenie odpowiedzialności politycznej ministrów (zachowując w całej pełni odpowiedzialność konstytucyjną) stanowi jedyne wyjście z tego kryzysu parlamentaryzmu, który przechodzi Europa współczesna. To też jedną z pierwszych reform Mussoliniego było zupełne skasowanie, nietylko faktyczne, ale również prawne (ustawa z 24 grudnia 1925 r.) odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem.

Przeprowadzenie jednak takiej reformy na terenie polskim, ograniczenie politycznej (nie konstytucyjnej) odpowiedzialności ministrów przed Sejmem, natrafia na wielkie trudności. Przedewszystkiem ze względów partyjnych. Jest rzeczą zrozumiałą, że przywódcy partyj politycznych, zasiadający w Sejmie, odnoszą się niechętnie do wszelkich projektów, uszczuplających ich wpływy na władzę rządową. Każde ciało kolegialne niechętnie godzi się na uszczuplenie swojej kompetencji. Stąd odruchowa niechęć Sejmu do tej właśnie reformy najważniejszej.

Obok tej trudności personalnej są jeszcze inne trudności natury bardziej zasadniczej. Związane są one z pewnymi prądami politycznymi, które mają wielkie wpływy w Europie współczesnej, i które występują w obronie rządów parlamentarnych. Chodzi tu głównie o dwa kierunki, a mianowicie: 1. kierunek socjalistyczny i 2. kierunek liberalno-radykalny.

Nie jest bynajmniej rzeczą przypadkową, że właśnie kierunek socjalistyczny i kierunek liberalno-radykalny bronią tak wytrwale rządów parlamentarnych. Obydwa te kierunki opierają się na światopoglądzie indywidualistycznym. Obydwa uważają państwo za środek tylko, za narzędzie społeczno-polityczne dla celu zasadniczego, jakim jest wolność i rozwój jednostek. Wysuwają one na pierwszy plan nie siłę państwa, ale najdalej idącą wolność jednostek, bądź w znaczeniu praw wolnościowych, bądź w znaczeniu jak najszerzego udziału we władzy. Bronią one rządów parlamentarnych, ponieważ obawiają się mocnej władzy państwowej, mocnego rządu, gdyż wówczas wolność jednostek mogłaby być na szwank narażona. Kierunki te są popierane przez organizacje masońskie (Wielki Wschód), które również zasadę wolności indywidualnej na pierwszy plan wysuwają.

W przeciwieństwie do tego prądu występuje kierunek inny, kierunek nadindywidualistyczny, uniwersalistyczny, organiczny, który nadaje szczególną wartość, wartość niemal absolutną pewnym czynnikom ponadindywidualnym, a przede wszystkim organizacji państwowej. Upatruje on we własnym państwie wartość wyższą od wolności indywidualnej, głosi zasadę podporządkowania jednostki dobru państwowemu. Nie państwo jest dla jednostki, ale przeciwnie, jednostki winne poświęcić swe siły służbie państwowej i w miarę tej służby otrzymują swą godność i wartość. Kierunek ten wysuwa na pierwszy plan ideę siły, rozwoju, przyszłości państwa, choćby to miało być połączone nawet z pewnymi ograniczeniami wolności indywidualnej. Odnosi się krytycznie do rządów parlamentarnych, ponieważ pragnie silnej władzy państwowej.

Wyrazem tej ideologii jest projekt konstytucyjny Bloku Bezpartyjnego. Projekt ten zasługuje na szczególną uwagę nie tylko dlatego, że pochodzi od najliczniejszego klubu sejmowego, ale także dlatego, że jest najdalej idącym wyrazem idei silnej władzy państwowej, co wyraża art. I-szy projektu, gdy mówi, że „prawem naczelnem jest dobro Państwa”. Ponie-

waż dotychczasowy system konstytucyjny skupienia najwyższej władzy państwowej w rękach Sejmu zupełnie zawiódł, przeto projekt zmierza do skupienia silnej władzy państwowej w rękach Prezydenta i nadaje Prezydentowi cały szereg nowych uprawnień.

Nie mam zamiaru omawiać na tem miejscu szczegółowo projektu konstytucyjnego B. B. Ograniczę się do kilku uwag ogólnych. Wśród reform przez projekt B. B. proponowanych możnaby odróżnić dwie kategorie: 1. zasadnicze reformy ustrojowe, idące naogół po linii stronnictw umiarkowanych, 2. reformy, które nazywam „refleksami dyktatury”, a które nie dadzą się pogodzić z zasadami państwa praworządnego.

Do zasadniczych reform ustrojowych, proponowanych przez projekt B. B. zaliczyć należy reformy następujące :

1. Ograniczenie odpowiedzialności politycznej ministrów. Ustąpienie gabinetu następuje dopiero po uchwaleniu wotum nieufności przez absolutną większość ustawowej liczby posłów. Nie jest to może dostateczne zabezpieczenie trwałości Rządu, ale w każdym razie stanowiłoby wielki krok naprzód w porównaniu z obecnym stanem prawnym.

2. Podniesienie granicy wieku wyborców do 24 lat. Słuszność tej reformy jest oczywista, jeżeli się zważy małą dojrzałość polityczną naszych wyborców.

3. Nadanie Prezydentowi prawa „veto” ustawodawczego. Jeżeli Prezydent zażąda ponownego rozpatrzenia ustawy, to ponowne i definitywne uchwalenie ustawy wymaga absolutnej większości ustawowej liczby posłów i senatorów. W ten sposób Prezydent uzyskuje pewną władzę także w dziedzinie ustawodawczej.

4. Wzmocnienie władzy Senatu. Dotychczas wystarczało 11/20 głosów Sejmu dla obalenia poprawek Senatu. Projekt wymaga w tym celu 3/5 głosów Sejmu i w ten sposób władza ustawodawcza Senatu zostaje rozszerzona.

5. Ograniczenie nietykalności poselskiej. Za wystąpienia antypaństwowe posłowie mogą być postawieni przed Trybunał Stanu i pozbawieni mandatu poselskiego.

6. Wybór Prezydenta przez cały naród w głosowaniu powszechnem. Reforma ta wzbudzałaby wielkie wątpliwości, gdyby nie to, że została poważnie ograniczona. Naród bowiem wybiera tylko z pośród 2 kandydatów, z których jednego pro-

ponuje Zgromadzenie Narodowe, a drugiego Prezydent urzędujący *).

Reformy powyższe uważam za zasadnicze reformy ustrojowe i sądzę, że powinny być popierane przez wszystkie stronnictwa umiarkowane.

Drugą kategorię stanowią reformy, które nie mają charakteru zasadniczego, a które stanowią jakgdyby „refleksy dyktatury”. Sądzę, że nie dadzą się one pogodzić z zasadami państwa praworządneho. Do reform tych zaliczam następujące :

1. Badanie ważności wyborów przez Prezydenta. Dziwny ten przepis zapoznaje, że badanie legalności wyborów jest czynnością sądową i że Prezydent nie może być tą funkcją obciążony. Przedewszystkiem dlatego, że nie ma na to czasu, a niekiedy i kompetencji. A powtóre może być narażony na zarzut, że to badanie przeprowadza w sposób stronniczy. Sama możliwość takiego zarzutu już podkopuje autorytet Prezydenta.

2. Nadanie Prezydentowi prawa abolicji czyli umarzania śledztwa sądowego przed wydaniem wyroku. Uprawnienie to nie przysługuje żadnemu Prezydentowi, a nawet nie przysługuje z reguły monarchom konstytucyjnym. Nie ma ono wielkiego znaczenia praktycznego, jednakże wywołuje wrażenie, że normalny wymiar sprawiedliwości w państwie może być zahamowany.

3. Mianowanie prezesa oraz jednej trzeciej części członków Trybunału Stanu. Ponieważ Trybunał Stanu może również sądzić Prezydenta (w razie odpowiedzialności konstytucyjnej lub karnej) przeto powoływanie swoich ewent. sędziów nie wydaje się rzeczą normalną ze stanowiska praworządności.

4. Głosowanie wojskowych, jako zasada, wzbudza pewne wątpliwości. Jednakże przepis ten nie ma większego znaczenia praktycznego wobec tego, że cenzus wieku dla wyborców został podniesiony do 24 lat.

* W swojej książeczce „Reforma Konstytucji Polskiej” (Warszawa 1929) proponowałem wybór Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe rozszerzone, a mianowicie uzupełnione przez elektorów, powołanych przez ciała samorządowe wojewódzkie. Główną zaletą tego systemu jest to, że nie daje on pola do demagogii, ponieważ ciała samorządowe wojewódzkie są niezależne i mniej partyjnie zabarwione, aniżeli wybory powszechne.

Powyższe „refleksy dyktatury”, jak widzimy, nie dotyczą zasadniczych kwestyj ustrojowych, ale kwestyj właściwie drugorzędnych. Mimo to utrudniają one dzieło poważnej reformy ustroju. Nie tylko dlatego, że są sprzeczne z zasadami praworządności, ale również dlatego, że zasłaniają proponowane w projekcie reformy zasadnicze, reformy istotne.

Te reformy istotne, przytoczone uprzednio, są wyrazem zdrowej idei państwowej, mianowicie stworzenia w Polsce silnej władzy państwowej i oddania jej w ręce Prezydenta. Dopiero wówczas będziemy mieli trwałą i silną Rząd i dopiero wówczas będzie można mówić o faktycznej odpowiedzialności. Odpowiedzialność bowiem ciał zbiorowych jest fikcją odpowiedzialności, co już dawno wyrażało przysłowie rosyjskie: „wsie winowaty, nikt nie winowat”. Odpowiedzialnym naprawdę może być tylko poszczególny człowiek, działający w granicach prawa. Rządy sejmowe, rządy kilkuset ludzi, rozbitych na kilkadziesiąt partyj, nie mogą stworzyć ani silnej władzy, ani prawdziwej odpowiedzialności.

Dlatego dążenie do stworzenia w Polsce na stałe mocnej władzy państwowej znajdzie niewątpliwie poparcie zdrowej opinii publicznej. Ale opinia ta odegra swą rolę tylko wówczas, jeżeli będzie traktowała wielkie dzieło reformy ustroju pod kątem widzenia państwowym, nie zaś partyjnym, pod kątem widzenia rzeczowym, nie zaś personalnym; jeżeli będzie występowała zarówno przeciw sejmowładztwu, jak przeciw samowładztwu; jeżeli będzie domagała się silnej władzy rządowej, ale opartej na podstawach prawa.