

JACEK M. MAJCHROWSKI (Kraków)

Konstantego Grzybowskiego koncepcja rządów autorytarnych

Był niewątpliwie historykiem nadzwyczaj wnikliwym. Ale pozostanie przy określeniu „historyk” byłoby dlań zbyt zawężające. Był bowiem historykiem uwikłanym w każdorazową mu teraźniejszość, był historykiem żyjącym polityką. A że przyszło mu żyć w czasach nadzwyczaj ciekawych, w państwie kilkakrotnie zmieniającym swe granice, w trzech przynajmniej ustrojach społecznych i politycznych, to i poglądy jego nie mogły być statyczne. Wielu miało mu przeto za złe, iż potrafił odnaleźć swe miejsce tak w rzeczywistości Polski międzywojennej jak i powojennej, że był konserwatystą, że zbliżał się do środowisk piłsudczykowskich, bliski był powstającemu ruchowi demokratycznemu, by po wojnie zaakceptować marksizm.

Krytycy owi abstrahują, na ogół, od faktu, iż nigdy nie wyparł się swych poprzednich poglądów, że każdy z nurtów, z którymi był związany, interpretował we własny sposób, ale także nie biorą pod uwagę jego wizji roli historyka. A widział on ową rolę tak zresztą jak i rolę prawnika, jako ponadideowego fachowca realizującego, nie przekraczając granic prawdy, zamówienie i udzielającego pomocy każdemu, komu tej pomocy winien udzielić i kto o ową pomoc się zwróci. Ponieważ zaś potrafił się z tak zakreślonej roli wywiązać znakomicie, nikt nie kwestionuje jego merytorycznych dokonań, fachowości i rzetelności w prezentowaniu i analizowaniu jakichkolwiek poglądów. Ale takie ujęcie byłoby również interpretacją zawężającą. Był bowiem K. Grzybowski także kimś, kto potrafił znakomicie dać syntezę poglądów innych i z odrębnych ich wypowiedzi stworzyć doktrynę. I z sytuacją taką mamy do czynienia właśnie w wypadku koncepcji rządów autorytarnych, wypracowaną, czy można chyba wyrazić powieść stworzoną głównie na podstawie analizy wypowiedzi Stanisława Cara. Koncepcja owa powstała w oparciu o materiał w pewnym sensie wtórny. Zaznaczyć bowiem należy, iż poglądy Cara nie były w pełni samodzielne, stanowiąc niejako odbicie poglądów Marszałka. Fakt, że tworzył on koncepcje nie z własnej wewnętrznej potrzeby, aczkolwiek tego elementu nie można także pomijać, lecz

głównie na zlecenie Piłsudskiego na interesujący nas problem nie ma jednak wpływu. Nie oznaczało to oczywiście, iż był Car wyłącznie przekąźnikiem poglądów Marszałka, lecz — i tak to należy rozumieć — konstruktorem owych poglądów, działającym jedynie na podstawie pewnej generalnej wytycznej. Nie zmienia to faktu, iż właśnie on w zasadniczej mierze dzięki K. Grzybowskiemu, uchodzi na gruncie polskim za twórcę teorii autorytarnych.

Punktem wyjścia wszelkich rozważań ustrojowych Cara podkreślone bardzo wyraźnie przez K. Grzybowskiego¹ było bardzo krytyczne stanowisko wobec konstytucji marcowej, zaś głównym celem ataków — koncepcja rządów parlamentarnych, których istotę stanowi fakt wyłaniania ich przez większość parlamentarną, dzięki czemu rząd jest wyrazem woli tejże większości. W praktyce oznacza to, iż rząd nie odgrywa roli samoistnego czynnika państwowego, tylko — uzależniony od parlamentu — jest właściwie jego organem wykonawczym.

I w tym miejscu dochodzimy do kwestii ogólniejszej — aby można wyłonić rząd, musi istnieć większość parlamentarna, co w wypadku Polski — na podstawie doświadczeń przedmarcowych — jest prawie niemożliwe do osiągnięcia. Na przeszkodzie temu — i tu odnosi się do sytuacji pomajowej — stoi wielka liczba stronnictw, nie mogących sprecyzować wspólnego stanowiska. System ten funkcjonować może prawidłowo jedynie w wypadku istnienia dwóch konkurujących ze sobą partii, jak to się dzieje na przykład w Wielkiej Brytanii, a co u nas jest „mrzonką aż nazbyt widoczną”. Car stwierdza, a Grzybowski to bardzo mocno uwypukla czyniąc z tego punkt wyjścia dla całej koncepcji — iż rządy parlamentarne, a więc system, który powszechnie uważamy za system demokratyczny, jest dobry wyłącznie wówczas, gdy istnieje możliwość wyłonienia owej większości. Tam zaś gdzie nie można osiągnąć stabilnej większości parlamentarnej, gdzie wola większości nie może się ujawnić, rodzi się miejsce na silną władzę wykonawczą. Uzasadnienie potrzeby mocnych rządów wynika nie tylko ze stosunków wewnętrznych, ale wyrasta również i z oceny sytuacji międzynarodowej, w której Polska się znajduje. „Nie możemy pozwolić sobie — stwierdza Car — na nieudolność rządów parlamentarnych, kiedy u naszych granic wschodnich i zachodnich znajdują się państwa ościenne o rządach mocnych i zdecydowanych. Gdy nasi sąsiedzi posiadają rządy silnej ręki i my musimy dążyć do tego, żeby u siebie stworzyć mocną władzę wykonawczą. Przy rozwiązywaniu tego zagadnienia rodzi się pytanie, czy należy wzmocnić władzę rządu jako ciała zbiorowego, reprezentującego ogół ministrów, czy też władzę prezydenta.

„My zdecydowaliśmy się wzmocnić władzę prezydenta, a zrobiliśmy to dlatego, że uważamy, iż ośrodek woli w państwie winien być skoncentrowany w jednostce, bo tylko wtedy uzyskuje się pewność, iż zagadnienia trudne i wymagające szybkiej decyzji będą należycie rozwiązywane.” Grzybowski

¹ Koncepcję ową wyłożył K. Grzybowski w swej broszurze *Od dyktatury ku kompromisowi konstytucyjnemu* Kraków 1930.

w broszurze podkreśla to bardzo wyraźnie precyzując, iż rządy dyktatora mają na celu zapewnienie siły i stabilności państwa na arenie międzynarodowej. W podtekście owych rozważań odnaleźć możemy tezę o przejściowym charakterze owego systemu — po zapewnieniu owej stabilności czy też szerzej ujmując w momencie doprowadzenia do integracji państwa dyktator winien ustąpić. Cechą bowiem autorytaryzmu i to podnosi bardzo mocno K. Grzybowski, cechą rządów autorytarnych jest skupienie wszystkiego wokół jednostki, której zadaniem jest ocalenie państwa. A więc kwestia czy ową silną władzę ma być rząd czy też raczej — zgodnie z coraz powszechniejszymi wówczas trendami — jednostka o dyktatorskich bądź też prawie dyktatorskich uprawnieniach, zostaje rozstrzygnięta. Car daje jednak na pytanie o dyktatora odpowiedź w pewnym sensie kompromisową — ową władzę sprawować bowiem powinien wyposażony w rzeczywiste atrybuty władzy, ale pochodzący z wyboru prezydent, będący w stosunku do pozostałych organem nadrzędnym, reprezentującym interesy państwa jako całości. Możliwość odwołania prezydenta w trakcie trwania kadencji jest minimalna — to bowiem ma zapewnić ciągłość władzy państwowej. Potrzebę silnej władzy warunkuje także — i tu mamy do czynienia z odejściem od wyłącznie prawniczych spekulacji — wielkie zróżnicowanie społeczne i narodowościowe społeczeństwa, które powoduje istnienie większej niż w innych krajach potrzeby silnej władzy wykonawczej. I trzeba przyznać, że ową nadrzędność uznawał konsekwentnie także w praktyce w stosunku do siebie. Gdy wybrany został marszałkiem sejmu, przyjęcie wyboru uzależnił od zgody prezydenta.

Wracając do poprzednich wywodów stwierdzić możemy, iż nie mamy tu do czynienia z klasycznym modelem rządów autorytarnych, a więc z dyktatorem wbrew woli większości, kimś, kto dochodzi do władzy drogą siły — klasyczny dyktator jest bowiem po to, by decydował w sprawach, w których wola większości się nie ujawniła, a w których decyzja jest konieczna. I jeszcze jedna uwaga — klasyczny dyktator nie działa nigdy wbrew woli większości w tym sensie, że nie ma przeciw sobie jej jednolitej woli, większość bowiem, która jest przeciw niemu, jest na tyle rozbita, iż nie jest w stanie jednolicie i wspólnie przeciw niemu wystąpić. Decyzji dyktatora przeciwstawia się co najwyżej negatywna wola większości odrzucająca z różnych powodów tę decyzję, ale niezdolna przeciwstawić jej zgodnie innej, pozytywnej decyzji. Idąc śladem tych rozważań stwierdzić możemy za nim, iż w Polsce sytuacja taka mogła się zdarzyć — dyktator przychodzi w chwili, gdy większość nie istnieje, a nadto jest ktoś, kto po ową władzę sięgnąć nie tylko może, ale ma do tego wszelkie uprawnienia, także o charakterze moralnym. Tym kimś jest oczywiście Józef Piłsudski.

Car i K. Grzybowski widzi to wyraźnie — był niewątpliwie włączony w proces „przypasowywania” konstytucji do konkretnych osób. O ile bowiem konstytucja marcowa tworzona była w obawie przed możliwością objęcia władzy prezydenckiej przez Piłsudskiego (dlatego uprawnienia prezydenta były znacznie mniejsze niż nawet w konstytucji francuskiej, na której się wzoro-

wano), o tyle kwietniowa robiona była dla Piłsudskiego. Obie konstytucje opracowywane były więc z uwzględnieniem aktualnej sytuacji politycznej i jako takie nie mogły zadośćuczynić potrzebom budującego się państwa. Osoba, która łączyć będzie w sobie atrybuty dyktatora z zalegalizowaniem swego urzędu poprzez wybór na stanowisko prezydenta, powinna być nie kwestionowanym autorytetem moralnym i właśnie z tej racji sprawować swą funkcję w sposób odległy od kontroli zinstytucjonalizowanej. I tu znowu mamy nawiązanie do sytuacji przedmajowej: uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej są niewielkie, da się przeto stwierdzić daleko idące upośledzenie zwierzchnika władzy wykonawczej w stosunku do forowanego parlamentu. Zmiany tego stanu rzeczy powinny iść konsekwentnie w kilku kierunkach. Po pierwsze, należy zmienić sposób wybierania prezydenta. Wyboru owego miałyby dokonać bądź Zgromadzenie Narodowe, uzupełnione o delegatów samorządowych, bądź też zgromadzenie elektorów. Konsekwentnie jednak odrzuca możliwość wyboru prezydenta przez izby ustawodawcze, wówczas bowiem prezydent byłby wobec nich bojaźliwy, w działaniach powstrzymywałaby go wdzięczność wobec nich bądź też nadzieja ponownego wyboru; system ten nie sprzyja także wprowadzeniu na urząd prezydenta indywidualności wybitnych. Po drugie, zmianie ulec musi wzajemny stosunek prezydenta i ciał ustawodawczych, które nie powinny móc go odwołać bez wyroku Trybunału Stanu, wyraźnie skazującego prezydenta na złożenie urzędu. Prezydent posiadać musi bezwarunkowo także prawo inicjatywy ustawodawczej oraz prawo weta ustawodawczego, a nadto możliwość rozwiązywania sejmu oraz otwierania i zamykania jego sesji. Gdy chodzi o stosunki z rządem, którego władza oparta będzie na autorytecie prezydenta, to z jednej strony postulował, by wprowadzone zostały do konstytucji rękojmie broniące rząd od niespodziewanych ataków przypadkowej większości parlamentarnej, a z drugiej chciał wyposażać prezydenta w twórcze uprawnienia mianowania rządu. W praktyce oznaczać to miało, iż prezydent może mianować rząd bez potrzeby uprzedniego wniosku premiera, do prerogatywy zaś prezydenta włączał także prawo odwoływania rządu. Dokładniej rolę prezydenta wyłuszczał Car w jednym ze swych wystąpień parlamentarnych stwierdzając, iż „w stosunku do rządu prezydent musi mieć zagwarantowane bezwzględne prawo wyłącznej decyzji co do wyboru członków rządu, prawo to nie może być uzależnione od wpływu jakiegokolwiek czynnika państwowego, a w szczególności do woli, a choćby tylko od ubocznego wpływu sejmu”. Wszyscy członkowie rządu mają być odpowiedzialni przed prezydentem, który może w każdej chwili ich odwołać, on też wedle własnego uznania określi działania i kompetencje Rady Ministrów. Rola prezesa Rady Ministrów ograniczać się miała wyłącznie do przewodniczenia Radzie oraz ustalania ogólnego kierunku polityki rządu — premier jest więc jedynie *primus inter pares*.

Koncepcje głoszone przez Cara przed przewrotem majowym świadczyły o jego wizji państwa i roli w nim prezydenta, wizji, która w latach, gdy był osobą współdecydującą o kształcie państwa, poczęła być wcielana w życie.

I właśnie owo dochodzenie do sytuacji, gdy „słowo staje się ciałem”, jest pouczające o tyle, że niewielu ideologów ma szanse wcielić w życie głoszone przez siebie idee. Będzie to także o tyle interesujące, iż w końcu sam Car — o czym już wspominaliśmy — poddany został trybom wymyślonej przez siebie maszyny. Stał się on bowiem nie tylko teoretykiem zagadnień ustrojowych, ale i praktykiem funkcjonującym w układach władzy zarówno wykonawczej, jak i ustawodawczej przez wiele lat. Był także kimś, kto potrafi wyciągać wnioski.

Przygotowując się do zasadniczego przeobrażenia ustrojowego Polski rozpoczął w tym kierunku prace jeszcze przed wypadkami majowymi. Były one wedle jego opinii, powtarzanej za Piłsudskim, „zawróceniem Polski z drogi wiodącej w nieuniknioną przepaść”. Ustrój, jaki należy stworzyć, „to nie ma być dyktatura oparta o arbitralną wolę jednostki, nie cezaryzm żyjący z pokłasku tłumu, nie zmurszały parlamentaryzm zachwiany w swych podstawach na całym świecie a oparty o wąski i krótkowzroczny interes partyjny, ale ustrój poczęty z najlepszych tradycji przekazanych nam przez historię, ale przystosowany do warunków życia współczesnego. Ten ustrój to rzeczpospolita demokratyczna, oparta o szerokie warstwy społeczeństwa, z silną władzą wykonawczą, powoływany przez naczelny organ państwowy prezydent z rządem odpowiedzialnym przed prezydentem i sejmem, ale zabezpieczonym od ambitnych wpływów oligarchów partyjnych z sejmem wyposażonym w atrybuty władzy ustawodawczej i kontrolującej, ale złożonym z obywateli światłych i dobrem państwa się kierujących, którzy jeśli mają się stać czynnikiem twórczym, nie mogą opierać swej powagi na przywileju bezkarności nawet wtedy, gdy dopuszczają się czynów hańbiących lub przeciwpaiństwowych. Tylko przy takich kardynalnych założeniach — Polska pozyska ustrój, który jej zapewni moc wewnętrzną, od której zależeć będzie jej stanowisko mocarstwowe”.

Już w niespełna trzy miesiące po przewrocie majowym, 2 sierpnia 1926 r., uchwalona została nowela do konstytucji wzmacniająca władzę prezydenta przez nadanie mu prawa rozwiązywania sejmu i wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Był to wyraźny krok ku autorytaryzmowi. Car określił go mianem pierwszego etapu walki o naprawę ustroju. „Kierunek tej reformy — precyzował — jest jasny, u jej podstawy leży hasło stworzenia w Polsce mocnej władzy wykonawczej, drogę zaś w realizowaniu tego dążenia widzą rządy pomajowe w przeniesieniu punktu ciężkości władzy wykonawczej w państwie na osobę prezydenta w ramach ustroju demokratycznego i przy zachowaniu praw parlamentu do rozumnej, przedmiotowej kontroli nad działalnością rządu”. Tu dochodzimy do drugiej bardzo istotnej kwestii — roli parlamentu. Była ona zdecydowanie inna niż parlamentu przedmajowego — sprowadzono je do funkcji organu odzwierciedlającego opinie i poglądy społeczeństwa na zagadnienia państwowe, która to funkcja wyrażać się powinna wyłącznie w ustawodawstwie i kontroli rządu.

Czy można przeto uznać, iż znaczenie parlamentu jest wobec tego ograniczone? Odpowiedź na to pytanie brzmi jednoznacznie — i tak, i nie. Wyznaczono bowiem parlamentowi rolę zdecydowanie inną — miał on być, jak to już stwierdziliśmy, przede wszystkim organem odzwierciedlającym opinie i poglądy społeczeństwa na zagadnienia państwowe. Równocześnie zaś powinien mieć ściślej określone kompetencje w zakresie ustawodawstwa oraz kontroli nad działalnością rządu, „do zapewnienia trwałości którego winno się dążyć”. Ograniczyć natomiast należało jego wgląd w działalność prezydenta, albowiem stosunek podległości i zależności powinien być odwrotny. To prezydent ma w stosunku do sejmu i senatu określone prerogatywy, z których najważniejsze jest prawo zwoływania, otwierania, odraczania i zamykania sesji, a także prawo rozwiązywania sejmu i senatu. Zwołując sejm na sesję nadzwyczajną prezydent określa sprawy, jakimi ma się zająć, a nadto ma prawo ustawodawczego weta zawieszającego oraz wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Parlament w systemie autorytarnym może przeto być pod warunkiem jednak, iż nie ma wiele do powiedzenia.

Koncepcja prezydenta i jego roli, głoszona przez Cara, to koncepcja prezydenta jako głowy państwa, reprezentanta najwyższej władzy państwowej jednolitej i niepodzielnej, a w razie konfliktów — arbitra pomiędzy organami władzy państwowej: sejmem i rządem, a więc czynnika czuwającego nad harmonijnym kształtowaniem się stosunków w państwie.

Nie jest zatem prezydent dyktatorem w potocznym tego słowa rozumieniu. Nie odgrywa roli satrapy posługującego się środkami przymusu. Jest osobą, która przychodzi w momencie, gdy większość społeczeństwa nie chce już dotychczasowego ustroju sejmokratycznego, ale nie opowiada się też za nowym ustrojem. Taki prezydent jest właśnie po to, by wymusić uznanie dla swojej decyzji, „decyzji popieranej przez mniejszość silną, zdeterminowaną, rozrastającą się w nowych rządzących”. Ale niech nie czyni tego środkami przymusu, lecz działalnością wychowawczą, niech przekona społeczeństwo o tym, iż postępuje słusznie, albowiem w imieniu tego społeczeństwa i dla jego dobra działa. W działaniu zaś swym — i to wyraźnie widać w koncepcjach Cara — nie powinien obalać tego, co zastał, jedynie unieszkodliwić, potem zaś powoli i stopniowo zmieniać w pożądanym przez siebie kierunku. Dlatego też — skoro przypaść ma mu rola wychowawcy — musi to być człowiek darzony poszechnym szacunkiem, o nieskazitelnym morale. Musi otaczać go elita, wyłoniona nie przez głosowanie parlamentarne, ale sprawująca władzę nad parlamentem. Elita ta pozostawałaby u władzy tak długo, jak długo uzna, że ma do spełnienia w życiu państwowym pewne zadania.

Jest rzeczą oczywistą, iż wyobrażenie o tymczasowości władzy szybko zanikło co zbliżyło autorytaryzm do faszyzmu. Proces ten, przejawiający się także m.in. w coraz ostrzejszym eksponowaniu wątków nacjonalistycznych stał się także właściwością polskiego życia politycznego. I na to z dużą przenikliwością zwracał uwagę Grzybowski.