

8. Demokracja parlamentarna w Polsce i jej kryzys

Polska odrodzona kształtowała się stopniowo. Równolegle z walką o granice toczyła się walka o władzę i ustrój wewnętrzny państwa. Społeczeństwo polskie było podzielone klasowo i narodowościowo. Na ziemiach obejmowanych przez Polskę obok Polaków zamieszkiwały inne nacje, jak np. Białorusini, Czesi, Litwini, Niemcy, Ukraińcy, Żydzi. Władza centralna kształtowała się więc jako wypadkowa gry sił różnych czynników społecznych i politycznych.

Formalnie biorąc na czele państwa stał Józef Piłsudski jako Tymczasowy Naczelnik Państwa; posiadał on daleko idące uprawnienia. Jednak Piłsudski miał nie tylko wielu zwolenników, ale też wielu zagorzałych przeciwników. W związku z tym zapowiedział on, że urząd naczelnika pełnić będzie przejściowo; tylko do chwili zwołania Sejmu Ustawodawczego. Od początku więc podtrzymywano tezę o szczególnej roli Sejmu w Polsce. Już 28 listopada 1918 r. wyznaczono termin wyborów (na 26 stycznia 1919 r.) i ogłoszono ordynację wyborczą. Miała ona bardzo demokratyczny charakter. W wyborach nieznaczną przewagę uzyskał zwalczający Piłsudskiego blok stronnictw na czele ze Związkiem Ludowo-Narodowym (endecja).

Piłsudski, zgodnie z przedstawioną wyżej zapowiedzią, złożył urząd Tymczasowego Naczelnika Państwa. Jednak Sejm większością głosów powołał go ponownie na to stanowisko, określając zarazem zakres jego uprawnień. W uchwale z 20 lutego 1919 r. stwierdzono, że: 1) władzą suwerenną i ustawodawczą w państwie polskim jest Sejm Ustawodawczy, 2) Naczelnik Państwa jest przedstawicielem państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych, 3) Naczelnik Państwa powołuje rząd w pełnym składzie na podstawie porozumienia z Sejmem, 4) Naczelnik Państwa oraz rząd są odpowiedzialni przed Sejmem za sprawowanie swego urzędu, 5) każdy akt państwowy Naczelnika Państwa wymaga podpisu odpowiedniego ministra.

Przepisy tej uchwały, zwanej *Małą Konstytucją*, obowiązywały do czasu wprowadzenia w życie właściwej ustawy zasadniczej. *Mała Konstytucja* wprowadziła Polskę na drogę demokracji parlamentarnej. Stanowiła ona, że władza najwyższa w Polsce należy do wyłonionego w demokratycznych wyborach przedstawicielstwa ogółu obywateli (Sejm). Naczelnik Państwa był tylko wykonawcą postanowień Sejmu. Także rząd powoływano w drodze porozumienia z Sejmem. Tak Naczelnik Państwa, jak i rząd za czynności swe odpowiadali przed Sejmem i mogli być odwołani przez Sejm.

Konstytucja z 17 marca 1921 r. zasady te podtrzymywała i rozwijała. Wprowadzała ona podział na trzy uzupełniające się rodzaje władzy, a mianowicie: 1) władzę ustawodawczą (Sejm i Senat), 2) władzę wykonawczą (prezydent i rząd), 3) władzę sądową. Obok Sejmu wprowadzono tzw. izbę wyższą - Senat, którego uprawnienia były dość ograniczone. Kadencja parlamentu trwała 5 lat. Sejm i Senat tworzyły wspólnie Zgromadzenie Narodowe uprawnione do wyboru prezydenta państwa. Senatowi nie wyposażono jednak w prawo weta ustawodawczego. Mógł on wносить uzupełnienia i poprawki do projektów ustaw, ale nie mógł ich odrzucić; decydujący głos należał do Sejmu. Marszałek Sejmu uzyskał też prawo zastępowania prezydenta, którego kadencja trwała 7 lat. Rola prezydenta została sprowadzona do funkcji czysto reprezentacyjnych i - w ograniczonej mierze - wykonawczych. Z kolei poczynania rządu były bardzo skrupowane zbyt daleko idącym uzależnieniem od Sejmu, który mógł w każdej chwili zgłosić wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec poszczególnych ministrów lub rządu w całości. Parlament, wybrany na pięcioletni okres, był praktycznie nieusuwalny (mógł się rozwiązać mocą własnej uchwały powziętej większością 2/3 głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów, a prezydent mógł rozwiązać Sejm za zgodą 3/5 ustawowej liczby członków Senatu). Była to większość praktycznie nieosiągalna.

Szczególnie słaba była pozycja prezydenta. Powszechnie sądzono, że ograniczenie roli głowy państwa wprowadzono ze względów taktycznych. Jednym bowiem z najpoważniejszych kandydatów na prezydenta był urzędujący Naczelnik Państwa, Józef Piłsudski. Zwolennicy endecji w Sejmie Ustawodawczym świadomie ograniczyli konstytucyjne uprawnienia głowy państwa, aby Piłsudski nie mógł urzędu tego wykorzystać dla realizacji swych planów politycznych. Fakt ten spowodował, że Piłsudski w 1922 r. nie udzielił zgody na wysunięcie jego kandydatury na stanowisko prezydenta państwa.

Konstytucja stanowiła, że sądy są niezawisłe i wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Obok sądów zwykłych powołano do życia Trybunał Stanu celem rozpatrywania odpowiedzialności członków rządu za działalność sprzeczną z postanowieniami konstytucji. Zapowiadano też powołanie Najwyższego Trybunału Administracyjnego; uznano prawo ludności do rozwoju samorządu terytorialnego oraz samorządu gospodarczego. Konstytucja zawierała szeroki katalog praw i obowiązków obywatelskich, ale przewidywała również możliwość zawieszenia stosowania tych postanowień poprzez wprowadzenie stanu wojennego. Posłowie uzyskali specjalną ochronę prawną, w czasie pełnienia obowiązków nie mogli być aresztowani bez zgody Sejmu. Zgłaszane przez nich interpelacje w Sejmie nie podlegały cenzurze prasowej. Otrzymywali specjalną dietę poselską. Poprzez udział w pracy poszczególnych komisji sejmowych uzyskiwali oni wgląd w działalność poszczególnych urzędów i rządu; rosły też ich bezpośrednio wpływy polityczne w państwie. Wprawdzie sami nie mogli pełnić żadnych płatnych urzędów, ale uzyskali duży wpływ na ich obsadzanie przez inne osoby. Część z nich nadużywała swych uprawnień i możliwości¹.

Przeprowadzone w listopadzie 1922 r. wybory do Sejmu i Senatu nie przyniosły zdecydowanych rozstrzygnięć. W Sejmie powstało kilkanaście konkurujących ze sobą klubów poselskich; większość z nich nie była zdolna do kompromisu. W tej sytuacji trudno było utworzyć konstruktywną większość niezbędną do wyboru prezydenta i wyłonienia zdolnego do pracy rządu. W czasie wyboru prezydenta 9 grudnia 1922 r. zgłoszono pięciu różnych kandydatów. Rozstrzygnięcie przyniosła dopiero piąta tura głosowania: prezydentem został Gabriel Narutowicz², wybrany głosami posłów reprezentujących ugrupowania liberalno-demokratyczne (PPS, PSL Wyzwolenie, PSL Piast, NPR) i mniejszości narodowe. Była to większość przypadkowa, nietrwała. Fakt ten wywołał oburzenie kół prawicowo-nacjonalistycznych. Uzyskały one przecież względną większość w wyborach, ale nie zdołały przeforsować swego kandydata na stanowisko prezydenta. Przeciw Narutowiczowi rozpętano zacieklą kampanię propagandową. W atmosferze nagonki politycznej 16 grudnia 1922 r. został on zabity.

¹ A. Ajnenkiel, Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926. Warszawa 1972; M. Pietrzak, Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919-1926. Warszawa 1969.

² J. Pajewski, W. Łazuga, Gabriel Narutowicz. Pierwszy prezydent Rzeczypospolitej. Warszawa 1983; Z. Kaczmarek, Trzej prezydenci II Rzeczypospolitej. Warszawa 1988; tenże, Wojciech Trąmpczyński. Poznań 1993.

Morderstwo pierwszego prezydenta odrodzonego państwa polskiego wstrząsnęło opinią publiczną w kraju i za granicą. Koła klerykalne i nacjonalistyczne udzieliły moralnego wsparcia mordercy uznając, iż działał on z pobudek patriotycznych. Wielu księży odprawiło msze nie za duszę zamordowanego, lecz jego mordercy. Pojawiły się wątpliwości, czy społeczeństwo polskie dojrzało do systemu demokratyczno-parlamentarnego; czy nie należy wprowadzić dyktatury wojskowej. Koncepcję taką reprezentował odchodzący ze stanowiska Naczelnika Państwa Piłsudski, który bardzo rozczarował się do posłów, sejmu i konstytucji. Zamach na prezydenta pogłębił też sprzeczności pomiędzy różnymi orientacjami politycznymi w Polsce.

Poważną rolę w zażegnaniu kryzysu grudniowego 1922 r. w Polsce spełnili: marszałek Sejmu, Ludowicz, Maciej Rataj, który przejął obowiązki głowy państwa i pokierował procesem powrotu do stanu konstytucyjnego, przywódca PPS Ignacy Daszyński, który pokrzyżował plany piłsudczyków zmierzających do odwetu na endecji oraz generał Władysław Sikorski, który stanął na czele nowego rządu i wpłynął na normalizację stosunków. Dwudziestego grudnia 1922 r. wybrano nowego prezydenta. Został nim prof. dr Stanisław Wojciechowski³. W ten sposób demokracja parlamentarna w Polsce odparła pierwszy atak sił antydemokratycznych i przewyciężyła pierwszy kryzys systemu. W jego obronie występowali socjaliści, ludowcy, postępową inteligencja. Zwalczali go endecy i piłsudczycy; reprezentowali oni ziemiaństwo, koła finansowe i hierarchię Kościoła katolickiego.

Opanowanie kryzysu grudniowego nie oznaczało, że demokracja polska w pełni ugruntowała swoje wpływy i znaczenie. Jak wspomniano wyżej, porozumienie w sprawie wyboru Narutowicza miało przypadkowy charakter. Koła liberalno-demokratyczne nie miały przewagi ani w Sejmie, ani tym bardziej poza nim. Państwo było biedne i słabe, nie posiadało własnych doświadczeń, szarpane było licznymi konfliktami na tle klasowym i narodowościowym. W tej sytuacji rząd Władysława Sikorskiego przetrwał tylko do maja 1923 r. Wtedy to doszło do porozumienia pomiędzy przywódcami endecji, chadecji i PSL Piast. Stronnictwa te miały większość w Sejmie. Gabinet Sikorskiego został obalony, ale nowy rząd z Wincentym Witosem na czele również nie potrafił rozwiązać konfliktów społeczno-gospodarczych i poprawić sytuacji życiowej ludności.

³ Z. Pawluczuk, *Konspirator i prezydent. Rzecz o Stanisławie Wojciechowskim*. Lublin 1993; Stanisław Wojciechowski *Prezydent RP. Wspomnienia, orędzia, artykuły*. Wstęp, wybór fragmentów wspomnień, przemówień, orędzi, relacji i artykułów M. Groń-Drozdowska, M. M. Drozdowski. Warszawa 1995.

Spowodowało to opór mas pracujących i mniejszości narodowych. Jesienią 1923 r. krajem wstrząsnęły liczne strajki i demonstracje uliczne. W dniach 6-7 listopada w Krakowie doszło do walk zbrojnych pomiędzy demonstrującymi i siłami porządkowymi. W starciu zginęły 32 osoby⁴. Do walk tych próbowali się również włączyć piłsudczycy. W tej sytuacji przywódcy PPS odwołali strajk generalny i poszli na kompromis z władzami. Wzburzenie opinii publicznej było jednak tak wielkie, że dalsze utrzymanie się rządu Witosa stało się niemożliwe; upadł on w grudniu 1923 r. Powołano do życia "rząd fachowców" z Władysławem Grabskim na czele. Sytuacja gospodarcza państwa była już wtedy niezwykle groźna; rząd otrzymał specjalne pełnomocnictwa od Sejmu celem przeprowadzenia reform gospodarczych. Przetrwał on do listopada 1925 r. Był to najdłużej pozostający u władzy rząd okresu demokracji parlamentarnej: zdążył on zreformować system podatkowy, wprowadził stabilizację systemu finansowego, zawarł konkordat z Watykanem, podjął próbę unormowania stosunków z mniejszościami narodowymi.

Reform tych nie zdołano jednak doprowadzić do końca, gdyż Polska znajdowała się w niesłychanie trudnej sytuacji międzynarodowej. W 1925 r. Niemcy podjęły z Polską wojnę celną; zablokowano pożyczki zagraniczne, podjęto dyskusje na temat granic Polski. W październiku 1925 r. Anglia i Francja w Locarno pogodziły się z Niemcami i podpisały Pakt Reński. Niemcy uznały granicę z Belgią i Francją. Odmówiły gwarancji granic z Czechosłowacją i Polską⁵. Pogarszająca się sytuacja międzynarodowa spowodowała ponowne zaostrzenie stosunków wewnętrznych. W tej sytuacji Grabski podał się do dymisji. Polska znów znalazła się w obliczu niezwykle ostrego kryzysu politycznego.

"Po ostatnim kryzysie rządowym i gospodarczo-walutowym - pisał Wł. Grabski - Polska nie może znaleźć swojej drogi własnej".

Nowy rząd utworzył Aleksander hr. Skrzyński. Miał on koalicyjny charakter. Rząd miał przejściowy charakter. W okresie od listopada 1918 r. do maja 1926 r. rządziło w Polsce 14 różnych gabinetów⁶. Niektóre z nich przetrwały zaledwie kilka tygodni. Powstawały one lub upadały w zależności od zmieniających się układów sejmowych. Bywało, że szefowie resortów

⁴ Powstanie Krakowskie 1923 roku. Prace Historyczne UJ. Zeszyt 49. Warszawa 1973; Rok 1923 w Krakowie. Rozprawy i studia pod red. J. Buszki. Kraków 1978.

⁵ Locarno z perspektywy siedemdziesięciu lat. Pod red. M. Baumgarta. Szczecin 1998.

odchodzili z błahych powodów, zanim zdążyli się dobrze zorientować w sytuacji swego ministerstwa. Wszyscy obawiali się krytyki w Sejmie i ewentualnego zadrażnienia stosunków z posłami i Sejmem w całości.

Kilkuletnie doświadczenia demokracji parlamentarnej rodziły różnorodne refleksje. Wielu ludzi doceniało wychowawcze aspekty systemu demokratyczno-parlamentarnego. Gorącymi obrońcami tego systemu byli socjaliści i ludowcy. Jednak również zwolennicy tego systemu postulowali udoskonalenie go poprzez reformę prawa wyborczego, większe uniezależnienie rządu od Sejmu, wprowadzenie Izby Pracy. Natomiast przeciwnicy demokracji parlamentarnej krytykowali ten system, twierdząc, że społeczeństwo polskie nie dojrzało jeszcze do niego, że jest on mało sprawny w funkcjonowaniu, zbyt powolny, zbyt kosztowny itp. Niektórzy krytycy próbowali system ten określać jako sejmokrację czy też rządy partyjne. Szczególnie ostro krytykowano nadużywanie mandatu poselskiego przez niektórych posłów.

Obrońca demokracji parlamentarnej, I. Daszyński, krytykując ten stan rzeczy, pisał: "Przy każdym telefonie sejmowym siedzą równocześnie dziesiątki posłów telefonujących do wszelkich możliwych i niemożliwych urzędów i biur. Tysiące razy zachodzą posłowie do biur ministrów, wojewodów, starostów i do wszelkich urzędników, aby interweniować". Piłsudczyk, prof. dr A. Krzyżanowski, twierdził: "Posłowie w zamian za ustępstwa na terenie ustawodawczym zapewniali sobie rekompensatę w sferze administracji, współdziałali w wykonywaniu ustaw. Stało się prawem zwyczajowym, że posłowie osobiście i listownie zwracali się nie tylko do ministrów, ale także do wyższych i niższych urzędników, często skutecznie, o wydanie takich a nie innych zarządzeń w poszczególnych konkretnych wypadkach". Późniejszy premier, Kazimierz Bartel, przypominał, że w latach 1922-1926 "tuż zaraz po utworzeniu się rządu - a tworzył się on zazwyczaj w kuluarach i rozmaitych zaufkach sejmowych - reprezentanci narodu, nudząc się w sposób niezmiernie przykry, zaczęli zastanawiać się nad zagadnieniem, jak zastąpić ten rząd nowym".

Przeciwnicy systemu demokratyczno-parlamentarnego postulowali, aby zmienić ordynację wyborczą do Sejmu i Senatu celem ograniczenia dostępu do ciał ustawodawczych młodzieży, robotników, chłopów i przedstawicieli mniejszości narodowych, żądali ograniczenia roli parlamentu i umocnienia roli prezydenta i rządu, względnie wprowadzenia monarchii stanowej.

⁶ Gabinet Drugiej Rzeczypospolitej. Praca zbiorowa pod red. J. Farysia i J. Pajewskiego. Szczecin-Poznań 1991; W. Morawski, *Polityka gospodarcza rządu Aleksandra Skrzyńskiego*. Warszawa 1990.

Rada Naczelna Związku Ludowo-Narodowego w dniach 21-22 lutego 1926 r. podjęła uchwałę w sprawie naprawy ustroju państwa, w której m.in. stwierdzała: "...cały ustrój państwa musi być dostosowany do naszych potrzeb narodowych i zawierać gwarancję przeciw bezkarności wrogich Polsce, rewolucyjnych dążeń komunistów i skierowanych przeciw państwu działań obcych żywiołów. W czasie jak najbliższym należy przeprowadzić zmianę ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, która by zabezpieczała państwu jego narodowy charakter i umożliwienie stworzenia silnego rządu o trwałych podstawach, przy czym ilość posłów i senatorów należałoby zmniejszyć do połowy. Równocześnie konieczne jest uchwalenie ustawy wyłączającej spod zasady nietykalności poselskiej zbrodnie przeciw państwu...".

Stronictwo Chrześcijańsko-Narodowe w lutym 1926 r. opracowało program działania, w którym na bieżąco żądano ograniczenia prawa wyborczego, zmniejszenia roli Sejmu, zwiększenia roli Senatu i prezydenta. W perspektywie zaś planowano "przywrócenie jako czynnika trwałego i uniezależnionego od tarć politycznych dziedzicznej władzy króla w nawiązaniu do wskazań Konstytucji 3 Maja".

Józef Piłsudski i jego zwolennicy totalnie krytykowali demokrację parlamentarną, domagając się sanacji, czyli uzdrowienia stosunków. Ani Piłsudski, ani jego współpracownicy nie precyzowali jednak bliżej, na czym miało polegać to uzdrowienie. Zwolennicy Piłsudskiego utworzyli silny ruch kombatantów i b. legionistów.

W okresie tym przeciwnikami demokracji parlamentarnej byli też komuniści. Wychodzili oni z założenia, że system demokratyczno-parlamentarny zapewnia wolność i równość jedynie przedstawicielom klas posiadających, tj. burżuazji i obszarnictwu. Ustrój ten określali oni jako system panowania klasowego burżuazji, jako dyktaturę burżuazji. Dowodzili oni, że prawdziwa demokracja zrealizowana zostanie dopiero po obaleniu burżuazji, zniesieniu klas posiadających i wprowadzeniu równości ekonomicznej ludności.

Przeciętny obywatel Polski nie interesował się głębiej zawikłanymi sprawami ustrojowymi. Jego niezadowolenie objawiało się w rozczarowaniu, że odrodzone własne państwo nie zapewniało ani pracy, ani minimum egzystencji. Niewielu zdawało sobie jednak sprawę z tego, że w tym względzie nie przyniesie poprawy ani wprowadzenie monarchii, ani dyktatury. Znacznie większe możliwości wyprowadzenia Polski ze stanu niedorozwoju gospodarczego, zacofania i słabości miał system demokratyczno-parlamentarny. Przy wszystkich jego słabościach umożliwiał on najbardziej

skuteczne działanie. Należy przy tym pamiętać, że system demokratyczno-parlamentarny istniał w Polsce stosunkowo krótko; nie zdołał w pełni rozwinąć się. Mimo to odegrał on znakomitą rolę w zakresie rozwijania aktywności społecznej i politycznej ogółu ludności, wiązania jej z własnym państwem, szkolenia jej, podnoszenia na wyższy poziom polityczny.

Problemy te rozumieli i próbowali uzasadnić przywódcy ruchu liberalno-demokratycznego: czołowy teoretyk PPS, Mieczysław Niedziałkowski⁷, czy też działacz ruchu ludowego, Stanisław Thugutt. W praktyce politycznej wielką rolę w tym zakresie odegrali: Ignacy Daszyński⁸, Jan Dąbski, Kazimierz Czapiński, Feliks Perl, Maciej Rataj i inni. Postulowali oni i działali na rzecz racjonalnego ułożenia stosunków społeczno-politycznych w państwie o dużym nasileniu sprzeczności klasowych i narodowościowych. Demokratyczna ordynacja wyborcza umożliwiała wybór przedstawicielstwa reprezentującego wszystkie klasy społeczne i wszystkie grupy narodowościowe. Przejęta z Francji idea rozdziału władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej także stwarzała duże możliwości względnie pomyślnego działania. Jednak zasada ta w Polsce została zwichnięta na skutek nadmiernego uzależnienia władzy wykonawczej od władzy ustawodawczej. Ponadto znaczna część społeczeństwa polskiego nie miała żadnego doświadczenia w pracy samorządowej i parlamentarnej. Odbijało się to ujemnie na funkcjonowaniu tych organów⁹. Braki te można było usunąć tylko w czasie dłuższego funkcjonowania tego systemu, poprzez doświadczenie. Natomiast likwidacja systemu demokratyczno-parlamentarnego przekreślała możliwość gromadzenia doświadczeń, uczenia się i doskonalenia go.

⁷ M. Śliwa, *Myśl polityczna Mieczysława Niedziałkowskiego (1893-1940)*. Warszawa 1980.

⁸ W. Najdus, *Ignacy Daszyński 1866-1936*. Warszawa 1988; A. Zakrzewski, Wincenty Witos. *Chłopski polityk i mąż stanu*.

⁹ *Dzieje kultury politycznej w Polsce od schyłku XIX wieku do roku 1939. Materiały sympozjum (...)* pod red. R. Wapińskiego. Gdańsk 1981; *Ludowcy i socjaliści w parlamencie II Rzeczypospolitej*. Warszawa 1995.