

Andrzej Dziadzio: Konstytucja 3 maja 1791 a idee Oświecenia

W konstytucji 3 maja 1791 r. szlachecka myśl prawno-ustrojowa znalazła racjonalne, oświeceniowe uzasadnienie. Konstytucja zawierała także rozwiązania, które nie miały odpowiednika w żadnym systemie ustrojowym tamtej doby – pisze Andrzej Dziadzio w „Teologii Politycznej Co Tydzień”: „3 Maja. Konstytuowanie polskiej formy”.

Konstytucja 3 maja 1791 r., podobnie jak amerykańska i francuska, wyrastała z intelektualnego ducha epoki Oświecenia. Twórcy pierwszej europejskiej konstytucji zaczerpnęli wiele nowoczesnych idei z osiągnięć oświeceniowej myśli prawno-ustrojowej. Nie utracili jednak z pola widzenia własnej tradycji ustrojowej. Rzeczpospolita Obojga Narodów opierała bowiem swoją państwową egzystencję od XVI wieku na fundamencie „rządów prawa”. Nadrzędność prawa uchodziła za najważniejszą zasadę ustrojową demokracji szlacheckiej (*in Polonia lex est rex, non rex est lex*). Dla szlachty prawo było tamą przed samowolą władzy królewskiej i gwarancją jej swobód. Ustrój Rzeczpospolitej regulował spisany dokument zobowiązujący pod przysięgą każdorazowo wybranego przez szlachtę króla do ustanawiania praw za zgodą sejmu oraz zachowania przywilejów szlacheckich takich, jak: nietykalność osobista, nienaruszalność majątku, wolność religijna czy prawo wolnego głosu (Artykuły henrykowskie 1573). Nieprzestrzeganie przez króla nałożonych na niego obowiązków obwarowane było sankcją wypowiedzenia mu posłuszeństwa przez szlachtę (*de non praestanda oboedientia*).

Polscy reformatorzy w przeprowadzaniu zmiany ustroju mogli podążać drogą ewolucyjną, a nie rewolucyjną

Architekci polskiej konstytucji, inaczej niż ojcowie-założyciele Stanów Zjednoczonych czy myśliciele francuscy, nie koncentrowali

swej uwagi na kwestii, jak zabezpieczyć naturalne nienaruszalne prawa jednostki, a mianowicie: życie, wolność i własność przed naruszeniami ze strony arbitralnej i despotycznej władzy królewskiej. Polska szlachta w XVIII wieku korzystała bowiem z szerokiego zakresu swobód obywatelskich. Polscy reformatorzy w przeprowadzaniu zmiany ustroju mogli podążać drogą ewolucyjną, a nie rewolucyjną. Nie zachodziła więc w okresie obrad Sejmu Czteroletniego (1788–1792) potrzeba uroczystego ogłaszania Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela. Uchwalone w styczniu 1791 roku „Prawa kardynalne niewzruszone”, na wzór francuskiej Deklaracji, potwierdzały tylko te z nich, które stanowiły od dawna cechę wyróżniającą polskiego modelu ustrojowego: wolność wyznawania i praktykowania religii, ale zachowaniem „panującego” charakteru katolicyzmu, *neminem captivabimus nisi jure victum* (nikogo nie uwięzimy, jeśli nie zostanie pokonany prawem) i całkowitą wolność słowa i druku. Prawa kardynalne z 1791 r. – w ślad za J.J. Rousseau – przyjmowały koncepcję ustawy, jako wyrazu woli powszechnej, dla uzasadnienia polskiego dziedzictwa ustrojowego, stwierdzając, że „nic przeto w państwach Rzeczypospolitej za prawo i władzę poczytane być nie ma, co by nie wypływało z wyraźnej woli Rzeczypospolitej na sejmach: żadna urzędowa władza nikomu rozkazywać i do wykonania rozkazów zniewalać nie będzie mocna, czego nie rozkazują prawa”. Staropolska idea „rządów prawa” otrzymała więc definicję na wskroś nowoczesną,

która współbrzmi ze współczesną zasadą praworządności określoną w artykule 7 konstytucji z 1997 r., że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Prawa i wolności obywatela

Polskie prawa kardynalne – jako pierwsze w Europie – zakazały władzy państwowej stosowania cenzury prewencyjnej, stwierdzały bowiem, że wolność druku „waruje się bez potrzeby zezwolenia”. Dopuszczalna była tylko następcza sądowa kontrola publikacji, w przypadku gdyby „kto pismem lub drukiem *directe* do buntu skłaniał i gdyby kto krzywdził sławę bliźniego swego”. Prawa kardynalne nawiązały w tym punkcie do konstytucji z 1775 r., która uznała, że wolność obywateli zależy przede wszystkim od możliwości swobodnego wyrażania własnych poglądów (*potentia sentiendi et dicendi*), jako daru otrzymanego od Boga. Podobnie jak prawa kardynalne, wolność słowa i prasy na plan pierwszy w katalogu przyrodzonych praw jednostki wysuwał amerykański *Bill of Rights* z 1791 roku. Konstytucja 3 maja 1791 r. nie poświęciła prawom i wolnościom obywatelskim osobnego rozdziału, tak też było w przypadku konstytucji amerykańskiej. Znalazły one bowiem miejsce albo w prawach kardynalnych, albo ustawach wykonawczych do „Ustawy rządowej”. Niemniej jednak w rozdziale poświęconym szlachcie Konstytucja deklarowała, że „bezpieczeństwo osobiste, wolność osobista i własność gruntowa” miały być „świętobliwie i nienaruszenie” zachowane. W tej redakcji postanowienia Konstytucji wybrzmiewała idea „niezbywalnych i świętych” praw człowieka z francuskiej Deklaracji. Tym samym jej słynna triada „wolność, własność, bezpieczeństwo” znalazła odzwierciedlenie w Konstytucji 3 maja, jako oświeceniowe uzasadnienie wolnościowego wymiaru polskiego systemu ustrojowego.

Władzy publicznej bowiem nie tylko zabroniono naruszania miru domowego, ale także kontrolowania życia jednostki poza miejscem zamieszkania

Wiążący charakter praw podstawowych jednostki podkreślała ustawa o Komisji Policji, która wprowadziła bezwzględny zakaz naruszania przez

administrację „praw wolności i własności osobistej”. Szczególnej ochronie podlegać miało prawo miru domowego (nietykalność mieszkania). Ustawa zabezpieczyła jednostkę przed niedopuszczalną ingerencją państwa, poręczając każdemu obywatelowi prawo do prywatności! Władzy publicznej bowiem nie tylko zabroniono naruszania miru domowego, ale także kontrolowania życia jednostki poza miejscem zamieszkania. Ustawa o Komisji Policji postanawiała, że „wszelkie gatunki szpiegowania i rewizji w mieszkaniach i gruntach ziemiańskich lub w uczynkach i zabawach obywateli, jak najsurowiej są zakazane”. Ochrony jednostki w tak szerokim zakresie nie przewidywała ani francuska deklaracja praw, ani pierwsze poprawki do konstytucji amerykańskiej. Ustawa o Komisji Policji chroniła też prawa autorskie, stwierdzając, że „wszelkie dzieło drukowane jest własnością autora”. Ustawa o Straży Praw podkreślała także związanie władzy publicznej konstytucją i ustawami, gdyż za każdą nielegalną decyzję rządu uznano naruszenie „wolności osoby, wolności mówienia, pisania, drukowania, tudzież własności majątku”.

Parlamentarny system rządów

Twórcy Konstytucji 3 maja w nawiązaniu do własnej tradycji ustrojowej bez większych oporów adaptowali oświeceniową zasadę suwerenności narodu, jako źródła wszelkiej władzy publicznej oraz monteskiuszowski trójpodział władz, uznając go za gwaranta „całości państw, wolności obywatelskiej i porządku społecznego”. Sama idea suwerenności narodu nie była w Polsce przedmiotem kontrowersji, szlachta bowiem od dawna pozostawała pierwotnym suwerenem, legitymizującym władzę króla przez jego wybór w drodze elekcji *viritim*. Natomiast kluczową była kwestia sposobu zabezpieczenia w konstytucji suwerennej władzy narodu, aby utrzymał on „zewnątrzną niepodległość i wewnętrzną wolność polityczną”. Dla wszystkich uczestników ówczesnej debaty było bezsporne, że najwyższa władza ustawodawcza należała do przedstawicieli narodu, czyli Sejmu jako „świątyni prawodawstwa”. Stanowienia prawa przez Sejm było bowiem jednym z filarów szlacheckiej wolności, w myśl zasady *nihil de nobis sine nobis*. Był to aksjomat szlacheckiego światopoglądu, który przesądził o tym, że w Konstytucji 3 maja 1791 r. Sejmowi przypadła nadrzędna rola w systemie władzy. Przewaga Sejmu nad władzą królewską stała się niejako znakiem rozpoznawczym głównych założeń Konstytucji 3 maja, dzięki czemu większość szlachty przystała na wprowadzenie dziedzicznej monarchii konstytucyjnej. Nie wolna elekcja króla i *liberum veto* miały bowiem odtąd składać się na katalog niewzruszonych praw kardynalnych, ale ich przeciwieństwa, czyli dziedziczna monarchia i głosowanie większością w Sejmie.

W Konstytucji 3 maja suwerenność narodu została więc zabezpieczona przez skupienie władzy ustawodawczej w rękach przedstawicielskiej Izby Poselskiej (Senat miał tylko weto zawieszające a królowi nie przysługiwało już prawo sankcji ustaw) oraz wprowadzenia odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej ministrów przez

Sejmem. Dziedziczny król utracił samodzielność działania w sprawach polityki wewnętrznej, gdyż jako «nic sam przez się nie czyniący» potrzebował dla swych decyzji kontrasygnaty odpowiedniego ministra. Minister odpowiadał przed Sejmem zarówno za działania własne, jak i króla. Król wprawdzie sprawował władzę rządową poprzez ministrów, ale administracja spoczywała w rękach komisji rządowych powoływanych przez Sejm. Ministrowie wchodzący wraz z królem w skład „Straży Praw” nie mieli własnych resortów. Prowadzili politykę państwa za pomocą kolegialnych komisji, które zależne były od Sejmu. Dualizm w organizacji władzy wykonawczej („rząd” zależny od króla oraz „administracja” podległa Sejmowi) był kolejnym bezpiecznikiem dla pozycji suwerennego Sejmu, wykluczającym powstanie osobistych rządów króla.

Polska konstytucja stworzyła odmienny od angielskiego system rządów parlamentarnych, którego bliźniaczym klonem okazał się w XIX wieku ustrój III Republiki francuskiej

Przyjęty w Konstytucji 3 maja parlamentarny system rządów w ogólnych założeniach opierał się na angielskim wzorcu ustrojowym. Jednak polskie rozwiązania w tej

dziedzinie nosiły znamiona oryginalności i nowatorstwa. Po pierwsze, w odróżnieniu od angielskiej monarchii parlamentarnej, polska Konstytucja *expressis verbis* ustanawiała odpowiedzialność polityczną ministrów przed sejmem, stwierdzając, że „gdyby większość 2/3 części obydwóch izb, połączonych w sejmie, ministra w Straży bądź w urzędzie odmiany żądała, król natychmiast na jego miejsce innego nominować powinien”. Po drugie, Ustawa o Sejmie, jako pierwszy akt w

Europie, określiła procedurę odwołania ministra w drodze formalnej uchwały sejmu o „wotum nieufności” podjętej kwalifikowaną większością głosów (tzw. wotów sekretnych) Izby poselskiej i Senatu. Po trzecie, ustawa wprowadziła obowiązkowy balotaż, któremu co dwa lata poddawani byli wszyscy ministrowie. Negatywna ocena działalności ministra mogła spowodować, że posłowie i senatorowie mogli zażądać od króla zmiany ministra z „przyczyn nieufności”.

Konstytucja 3 maja 1791 r. wprowadziła więc model rządów parlamentarnych w skrajnej postaci, przekazując w ręce parlamentu nie tylko władzę ustawodawczą, ale i wykonawczą, którą sprawował za pośrednictwem komisji rządowych i odpowiedzialnych politycznie ministrów. Polska konstytucja stworzyła odmienny od angielskiego system rządów parlamentarnych, którego bliźniaczym klonem okazał się w XIX wieku ustrój III Republiki francuskiej. W Francji, podobnie jak w Rzeczypospolitej, parlament sprawował bezpośrednio władzę ustawodawczą, a wykonawczą pośrednio przez podległych mu ministrów. Dlatego też autorzy polskiej Konstytucji marcowej z 1921 r. skierowali uwagę w stronę francuskiego modelu rządów parlamentarnych, gdy poszukiwali nowoczesnego, wypróbowanego i sprawdzonego modelu rządów dla odrodzonego państwa polskiego, który odpowiadałby ustrojowi „wiekopomnej” Konstytucji 3 maja.

Zasada nadrzędności konstytucji

Parlamentarny system rządów, jaki stworzono w Konstytucji 3 maja nie był jedyną jej osobliwością w porównaniu z konstytucjonalizmem amerykańskim, francuskim, czy angielskim. Polska konstytucja jako jedyna zawarła w swej treści wprost zasadę prymatu konstytucji,

deklarując w preambule, że wszystkie ustawy sejmu powinny być z nią zgodne. Nadrzędności konstytucji w takim znaczeniu nie przyjmowała konstytucja francuska z 3 września 1791 r. Natomiast konstytucja amerykańska zgodnie z federalnym kształtem państwa postanawiała, że ustawy legislatyw stanowych miały być zgodne z ustawami Kongresu. Badanie zgodności ustaw Kongresu z konstytucją z 1787 r. stało się dopiero możliwe na mocy orzeczenia Sądu Najwyższego z 1803 r., w którym odmówił zastosowania w konkretnej sprawie niekonstytucyjnego przepisu (*judicial review*). Deklarowana w Konstytucji 3 maja zasada prymatu i pierwszeństwa konstytucji wpływała niewątpliwie z ugruntowanego w świadomości szlacheckiej przekonania, że to prawa kardynalne stanowiły rodzaj wyższego nad ustawami porządku prawnego, którym związana była każda władza publiczna.

Polska konstytucja jako jedyna zawarła w swej treści wprost zasadę prymatu konstytucji, deklarując w preambule, że wszystkie ustawy sejmu powinny być z nią zgodne

Dlatego niezbędne stało się także ustalenie procedury kontroli konstytucyjności uchwalanego przez sejm prawa. Ustawa o Sejmach przewidywała wybór

deputacji, która miała „pilnować, aby żaden projekt nie dążył do naruszenia i odmiany prawa fundamentalnego, czyli ustawy rządowej i praw niewzruszonych”. Do zadań sejmowej deputacji należała prewencyjna kontrola konstytucyjności każdego zgłoszonego projektu ustawy. Trzynastoosobowa deputacja przyjmowała swoje stanowisko w drodze głosowania. W przypadku przegłosowania przez deputację, że projekt naruszał konstytucję, wówczas był on uchwalany przez Izbę

Posłów większością 2/3 głosów, czyli kwalifikowaną większością, jaka dzisiaj jest potrzebna w Polsce do zmiany konstytucji. Deputacja sejmowa pełniła więc niejako rolę sejmowego „trybunału konstytucyjnego” sprawującego prewencyjną kontrolę konstytucyjności prawa. Polski porządek konstytucyjny, jako pierwszy w XVIII wieku, wprowadził mechanizm badania konstytucyjności uchwalanego prawa w formie samokontroli parlamentu, ponieważ sejm był reprezentantem „wszechwładztwa narodu”. Ustawa parlamentu nie mogła wobec tego podlegać kontroli ze strony żadnego innego organu.

W konstytucji 3 maja 1791 r. szlachecka myśl prawno-ustrojowa znalazła racjonalne, oświeceniowe uzasadnienie. Konstytucja zawierała także rozwiązania, które nie miały odpowiednika w żadnym systemie ustrojowym tamtej doby. Twórcom konstytucji udało się połączyć własną praktykę ustrojową z wymaganiami nowoczesnych teorii państwa i prawa. Konstytucja 3 maja udowodniła, że elity Rzeczypospolitej były zdolne do przekształcenia przestarzałych form demokracji szlacheckiej w nowoczesne państwo konstytucyjne, którego ustrój mógłby konkurować z powodzeniem z modelami ustrojowymi, jakie wytworzyły państwa europejskie w XIX wieku.

Andrzej Dziadzio