

Anna Łabno: Reformy ustrojowe w Konstytucji 3 maja

Nawet ogólna charakterystyka Konstytucji 3 maja pozwala uznać, że rozpoczęta reforma dawała ogromną szansę ewoluowania polskiego ustroju społecznego i politycznego w kierunku stworzenia państwa prawdziwie suwerennego i samowładnego. Reformatorzy wybrali drogę ewolucyjnych zmian łączących nowe idee z tradycją i kulturą polityczną oraz prawną ugruntowaną w polskim modelu republikanizmu – pisze Anna Łabno w „Teologii Politycznej Co Tydzień”: „3 Maja. Konstytuowanie polskiej formy”.

Konstytucja 3 maja niezmiennie budzi zainteresowanie i szacunek kolejnych pokoleń Polaków, podjętą w niej próbą reformy Rzeczypospolitej. Być może postrzegamy ją już tylko jako swego rodzaju mit, pomnikowy dokument polityczny. Czy jednak nie kształtuje także polskiej świadomości narodowej i nie utrwała więzi pomiędzy pokoleniami czasów minionych, a naszą rzeczywistością? W 230-tą rocznicę uchwalenia Ustawy Rządowej warto spojrzeć na ten dokument nie tylko jako symbol odradzania się polskiej państwowości, ale także wielkie dzieło polskiej myśli ustrojowej i konstytucyjnej, dzieło ceniące także na świecie[1].

I. „Zasady do poprawy formy rządu”

Doświadczenie I rozbioru Polski i trwającego, także instytucjonalnie, poprzez działającą od 1775 r. Radę Nieustającą, podporządkowania Rzeczypospolitej Rosji, oddziaływało nie tylko na elitę polityczną i umysłową kraju, ale także pobudzało szlachtę, a nawet część mieszczaństwa, do aktywnej działalności reformatorskiej. Duch odnowy ustroju I Rzeczypospolitej przyświecał reformatorom zgromadzonym wokół króla Stanisława Augusta Poniatowskiego i zorganizowanym jako stronnictwo patriotyczne w skonfederowanym sejmie, który rozpoczął obrady 6 października 1788 r. i stał się „Sejmem Wielkim”. W zapowiedzianym programie reform politycznych i społecznych powszechnie upatrywano szansę na powołanie takich instytucji ustrojowych, które pozwoliłyby zapewnić Polsce suwerenność, a obywatelom wolność. Nie byłoby przesadą twierdzić, że w okresie Sejmu Czteroletniego nastąpił wielki zryw patriotyczny. Na drodze do zwycięstwa stanęło jednak stronnictwo konserwatywne (inaczej zwane republikańskim lub hetmańskim), które wspólnie z siłami zaborców uniemożliwiło zachowanie państwowości Rzeczypospolitej.

Prace nad konstytucją poprzedziło powołanie specjalnej „deputacji do ułożenia projektów do formy rządu”, która przedstawiła „Zasady do poprawy formy rządu”. Określiły one, opierając się na kompromisowych ustaleniach przyjętych przez stronnictwa sejmowe, podstawowe założenia reformy ustrojowej Rzeczypospolitej. Założenia te dotyczyły kwestii fundamentalnych, wśród których szczególne znaczenie miało potwierdzenie wolności stanu szlacheckiego i zasady równości szlachty. Gwarancje przyznania praw publicznych uzyskałaby jednak tylko szlachta posesjonaci i ich synowie, co oznaczało odebranie tych praw pozostałej szlachcie. Tzw. czarna procesja mieszczan nie wpłynęła na zmianę ich sytuacji prawnej. Podobnie, nie podjęto sprawy

*Duch odnowy ustroju I
Rzeczypospolitej przyświecał
reformatorom zgromadzonym
wokół króla Stanisława
Augusta Poniatowskiego i
zorganizowanym jako
stronnictwo patriotyczne w
skonfederowanym sejmie,
który rozpoczął obrady 6
października 1788 r. i stał się
„Sejmem Wielkim”*

chłopów i nie
przyznano im praw
cywilnych
utrzymując w ten
sposób
dotychczasowe
stosunki poddańcze.
Spotkało się to z
krytycznym
stanowiskiem
reformatorsko
zaangażowanych
środków
szlacheckich.
Oświeceniowa wizja
obywatela

Rzeczypospolitej reprezentowana przez takich myślicieli, jak Stanisław Staszic, czy Józef Wybicki ścierała się z silnym nurtem polskiego republikanizmu opartego o utrwaloną jedność pomiędzy wolnością polityczną i osobistą, dla której nie istniały związki z prawem naturalnym[2]. Najmocniej i najwyraźniej akcentując konieczność fundamentalnej zmiany tego ujęcia wolności pisał Kołłątaj: „Chcecie być wolnymi? Trzeba, abyście sobie wolności istotne przepisali prawidła. Chcecie być narodem? Trzeba, żebyście jego upewnili całość. Całość waszego narodu zrobi was dopiero ludem jednym i od innych osobnym, a wolność powszechna sprawi, że będziecie narodem całym”[3]. W myśli ustrojowej Kołłątaja dostrzec można „echo nowoczesnego pojęcia narodu jako wspólnoty jednoczącej wszystkich mieszkańców Rzeczypospolitej, w tym mieszczan, chłopów, a nie tylko samej szlachty”[4]. Ukształtowanie obywatela Rzeczypospolitej jako

człowieka wolnego i posiadającego prawa polityczne nie oznaczała jednakże odrzucenia tego, co stanowiło esencję republikanizmu, a więc troski o dobro publiczne, poddania prawu, silnego państwa[5].

W „Zasadach” znalazły się także ustalenia dotyczące organizacji władzy politycznej, w tym przede wszystkim uznanie sejmu jako głównego ciała ustawodawczego, w którym zasiadali by posłowie wybierani na sejmikach szlacheckich i w sprawach prawodawczych działający na podstawie ich instrukcji. Uprawnienia wykonawcze miały należeć do króla i straży najwyższej odpowiedzialnej przed sejmem.

II. „Prawa kardynalne niewzruszone” i uchwalenie Ustawy rządowej

W ramach szeroko zakrojonych prac nad konstytucją deputacja sejmowa przedstawiła ostatecznie „Projekt do formy rządu” składający się z 11 projektów ustaw szczegółowych, z których pierwszy zawierający najważniejsze zasady ustrojowe został uchwalony przez sejm jako „Prawa kardynalne niewzruszone”.

Wśród owych zasad należy przede wszystkim wymienić uznanie religii katolickiej za panującą przy równoczesnym zagwarantowaniu wolności innych wyznań, trwałości i niewzruszalności unii Królestwa Polskiego i Wielkiego Księstwa Litewskiego oraz suwerenności Rzeczypospolitej polsko-litewskiej. Niepodległa i samowładna Rzeczpospolita miała się rządzić wyłącznie prawem uchwalonym przez szlachtę na sejmach i tylko prawo mogło być podstawą działania władzy. Szlachcie, jak

również innym obywatelom zagwarantowane miało być prawo nietykalności osobistej, swoboda umów, nienaruszalność własności prywatnej, bezpieczeństwo osobiste oraz wolność myśli i słowa[6].

Konstytucja 3 maja ma cechy nie tylko ustawy zasadniczej w znaczeniu materialnym, a takie akty uchwalane były w Rzeczypospolitej już w poprzednich stuleciach, ale należy ją określić także mianem konstytucji formalnej

Projekt konstytucji, przygotowywany w konspiracji przez zaufanych współpracowników króla i także z jego udziałem, przede wszystkim Ignacego Potockiego, Stanisława Małachowskiego i Hugo Kołłątaja,

został przedstawiony w kwietniu 1791 r. jako „Ustawa rządowa”. Droga do uchwalenia konstytucji Rzeczypospolitej tylko pozornie stała otworem. Silny opór stronnictwa konserwatywnego i zagrożenie ze strony państw zaborczych, a przede wszystkim Rosji można było pokonać tylko stosując wybieg polegający na przeprowadzeniu głosowania podczas nieobecności części posłów, którzy nie powrócili na obrady po Świątach Wielkiejnocy. Jak zauważa Waław Uruszczak wspomniany sposób uchwalenia konstytucji nie spełnia przesłanek przewrotu, a ponadto sytuacja wymusiła działanie pod wpływem zasady *necessitas non habet legem* (konieczność nie zna ustawy)[7].

III. Postanowienia Konstytucji 3 Maja

Konstytucję rozpoczyna *Invocatio Dei*, po którym następuje uroczysty Wstęp, a w dalszej kolejności jedenaście rozbudowanych treściowo artykułów, co do których można byłoby przyjąć, że odpowiadają dzisiejszym rozdziałom. Tekst cechuje dbałość o jasność, precyzję i zupełność treści normatywnych, a nawet piękno języka, co było charakterystyczne dla epoki. Polską ustawę rządową porównuje się w związku z tym nieraz do konstytucji amerykańskiej.

Wstęp uznaje za najważniejsze cele i wartości Rzeczypospolitej niepodległość, wolność i obowiązek troski o dobro powszechne. Polskie konstytucje XX wieku podtrzymują tę tradycję. Pamiętać jednak trzeba, że nie wszystkie postulaty stronnictwa patriotycznego udało się w Ustawie rządowej zrealizować.

Ustawa rządowa reguluje wszystkie materie, które u schyłku XVIII wieku, jak również i w kolejnym stuleciu, były poddawane unormowaniu konstytucyjnemu, a więc ustrój społeczny oraz zasady i ustrój polityczny państwa wraz z jego organizacją. Takie ujęcie stanowi pierwowzór dla treści zawartych we współczesnych konstytucjach.

Z powodu ogólności postanowień konstytucyjnych, typowej dla tego aktu prawnego uchwalone zostało kilkanaście ustaw szczegółowych, które ją uzupełniały, z których trzy, wymienione w Ustawie rządowej stanowiły jej integralną część i jako takie miały taką samą moc prawną. Chodzi w szczególności o Prawo o miastach z 18 kwietnia 1791 r., a także o sejmikach. Natomiast pozostałe, jak ustawa o sejmach przyjęta 28 maja 1791 r., stanowiły ustawodawstwo rozwijające i konkretyzujące

określone postanowienia konstytucji. Jest to bardzo dobry przykład racjonalnego działania ustrojodawcy, jakby to można powiedzieć współczesnym językiem, i jednocześnie charakterystycznej dla Oświecenia tendencji kodyfikacyjnej. Jej rzecznikiem był Ignacy Potocki propagujący opracowanie swego rodzaju kodeksu politycznego, który miałyby obejmować wszystkie niezbędne ustawy regulujące całościowo ustrój państwa[8].

Konstytucja 3 maja ma cechy nie tylko ustawy zasadniczej w znaczeniu materialnym, a takie akty uchwalane były w Rzeczypospolitej już w poprzednich stuleciach, ale należy ją określić także mianem konstytucji formalnej. Decydujące jest w tym wypadku znaczenie specjalnej procedury uchwalenia i zmiany. Wprowadzie szczególność procedury uchwalenia wynikała z okoliczności faktycznych, ale zmiana została tak pomyślana, aby była trudniejsza w stosunku do ustaw zwykłych, co stanowi jednocześnie wyraz jej nadrzędności względem pozostałych ustaw. Konstytucja przewidywała również rewizję jej postanowień co 25 lat, co służyć miało jej skuteczności. Konstytucja uznawała także *expressis verbis* nadrzędność jej postanowień wobec wszelkich ustaw Rzeczypospolitej, gdyż we Wstępie czytamy: [...]”Do której to Konstytucji dalsze ustawy Sejmu terażniejszego we wszystkim stosować się mają”. Potwierdzała to następnie Deklaracja Stanów Zgromadzonych z 5 maja 1791 r., która uznawała, że „wszystkie prawa dawne i terażniejsze przeciwne niniejszej Konstytucji lub któremukolwiek artykułowi znosimy”. W swej istocie zasada nadrzędności aktów prawa o randze najwyższej obowiązywała już w staropolskim systemie prawnym od czasów Jagiellonów[9].

*Wstęp uznaje za
najważniejsze cele i wartości
Rzeczypospolitej
niepodległość, wolność i
obowiązek troski o dobro
powszechne. Polskie
konstytucje XX wieku
podtrzymują tę tradycję*

Ustrój społeczny uregulowany w art. I-IV, kompromisowo z punktu widzenia myśli oświeceniowej, której podstawę stanowiły wolność i równość każdego człowieka, stanowił dowód na postępujące w Polsce zmiany, a

konstytucja, jak każdy tego typu akt musiała uwzględniać realne stosunki społeczne. Jednakże, i trzeba to mocno podkreślić, twórcy konstytucji czerpali z bogatej tradycji wolności osobistej szlachty i praw indywidualnych, które jej przysługiwały, by wspomnieć przynajmniej „neminem captivabimus”, wolność religijną, czy wolność słowa, umocowanych w tradycji sarmackiego republikanizmu, którego uznanie i przyznane gwarancje konstytucyjne, stanowiły podstawę struktury społecznej państwa, a także możliwości skutecznego jego reformowania[10]. Konstytucja zachowała więc ustrój stanowy wraz z poddaństwem chłopów, ale równocześnie ustanowiła obowiązek państwa zagwarantowania bezpieczeństwa wszystkim mieszkańcom łącznie z chłopami, których miało ono wziąć pod opiekę popierając umowy zawierane z nimi przez dziedziców, a w których ustalane byłyby obopólne prawa i obowiązki.

Zasada nietykalności, którą dotąd cieszyła się tylko szlachta została przyznana także mieszczanom posiadającym obywatelstwo miast królewskich, a także ludności żydowskiej, a nawet na mocy

przyjmowanej interpretacji dążono do jej rozszerzenia na ogół osiadłych mieszkańców Rzeczypospolitej.

Gwarancje prawa własności dotyczyły szlachty, ale „Prawo o miastach” przyznawało mieszczanom prawo dziedzicznej własności nieruchomości, a także uprawniało do jej nabywania.

Konstytucja uznawała religię katolicką za panującą, ale w zgodzie z polską tradycją zapewniała „pokój w wierze i opiekę rządową [dla] wszelkich obrządków i religii wolność”.

Ustawa rządowa zachowała podstawowe zasady ustroju politycznego utrwalone w dotychczasowej polskiej tradycji łącząc je z koncepcjami Oświecenia, a więc silny parlamentaryzm, wolność szlachty i jej prawo do rządzenia w państwie oraz relatywnie słabą władzę wykonawczą, z zasadami suwerenności narodu i monteskiuszowskim trójpodziałem władzy.

W art. V czytamy, że „wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”, a „trzy władze” na rząd składać się mają. W ten sposób konstytucja umocowała rządy w idei suwerenności narodu a ich konstrukcję oparła na zasadzie trójpodziału władzy. Jednocześnie, wprowadzając nowe idee, zachowała tradycyjną, charakterystyczną dla Polski, strukturę władzy.

Sejm składający się z dwóch izb: poselskiej i senatorskiej miał stanowić władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą król wraz ze Strażą Praw, a sędziowską sądy powoływane osobno dla poszczególnych stanów, co

stanowiło konsekwencję stanowej struktury społecznej. W izbie poselskiej zasiadali posłowie, których szlachta wybierała na sejmikach oraz plenipotenci miast, przez nie wybierani, posiadający tylko głos doradczy. Senat stanowili biskupi, wojewodowie, kasztelanowie, ministrowie oraz przewodniczący mu król. Konstytucja przewidywała 2-letnią kadencję sejmu, w okresie której odbywały się sejmy ordynaryjne oraz mogły być zwoływane sejmy gotowe, czyli nadzwyczajne. Sejmowi zostały przypisane funkcje prawodawcza i kontrolna sprawowana wobec Straży Praw i komisji rządowych. Zniesione zostało liberum veto, a wprowadzono głosowanie z zastosowaniem różnych większości.

Ustawa rządowa wzmocniła pozycję króla nie tylko wprowadzając elekcję „przez familie”, czyli w ramach dynastii, w miejsce wolnej, ale także przyznając mu pozycję i funkcje najwyższej władzy wykonawczej.

Straż Praw, będąca radą królewską, w składzie której znajdowali się oprócz ministrów, między innymi także prymas jako zwierzchnik Kościoła i jako prezes Komisji Edukacji Narodowej oraz następca tronu niemający prawa głosu, sprawowała „dozór całości [państwa] i egzekucyi praw. Straż działała wspólnie z królem, który miał w niej głos rozstrzygający, ale każda jego decyzja musiała być podpisana przez jednego z ministrów, a ewentualny spór w tej kwestii rozstrzygał sejm. Ministrowie byli zarówno prawnie, jak i politycznie odpowiedzialni przed sejmem. Można więc podsumować wskazując na kształtowanie się parlamentarnego modelu rządów.

Konstytucja jednoznacznie wyrażała zasadę niezależności sądów od pozostałych władz jednocześnie stanowiąc, że każdy powinien mieć możliwość łatwego do nich dostępu. Oznaczało to także bliskość

miejsca ich usytuowania. Sędziowie mieli być wybierani na sejmikach.

Nawet ogólna charakterystyka Konstytucji 3 maja pozwala uznać, że rozpoczęta reforma dawała ogromną szansę ewoluowania polskiego ustroju społecznego i politycznego w kierunku stworzenia państwa prawdziwie suwerennego i samowładnego. Reformatorzy wybrali drogę ewolucyjnych zmian łączących nowe idee z tradycją i kulturą polityczną oraz prawną ugruntowaną w polskim modelu republikanizmu. Wiele postulatów zostało ograniczonych lub pominiętych, z powodu siły stronnictwa konserwatywnego wspieranego przez Rosję, która ostatecznie wypowiedziała Polsce wojnę, ale przyjęty kierunek dowodził wyboru koncepcji nowych, idei oświeceniowych, i przetworzenia ich w rodzimych warunkach, jednak w wielu przypadkach z zachowaniem jeszcze cech ustroju stanowego. Podkreślić trzeba, że niezależnie od owych wpływów, widoczna jest troska o zachowanie wolności jako wartości podstawowej, tolerancji religijnej i współudziału szlachty w sprawowaniu władzy jako wyrazu idei samorządności ujawniającej się w aktywności sejmików[11]. Naczelną zasadą tak mocno akcentowaną we Wstępie jest niepodległość Ojczyzny i współodpowiedzialność za jej losy.

Anna Łabno

Bibliografia:

[1] Konstytucja 3 Maja 1791 r., Statut Zgromadzenia Przyjaciół Konstytucji, J. Kawecki (red.), B. Leśnodorski, (przedmowa), PWN, Warszawa 1981; oraz Na drodze do wolności. Polskie konstytucje 1791-

1997, A. Łabno (oprac. i wstęp), Wyd. Sejmowe, Warszawa 2020.

[2] A. Grześkowiak-Krwawicz, Wolność jako zasada ustrojowa Rzeczypospolitej, (w:) Lex est Rex in Polonia et in Lithuania... Tradycje prawnoustrojowe Rzeczypospolitej - doświadczenie i dziedzictwo, (red.naukowa) A. Jankiewicz, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2011, s. 15 i n.

[3] H. Kołłątaj, Kuźnica Kołłątajowska. Wybór źródeł, red. nauk. S. Sierpowski, Wrocław 2010, s. 60 i n. Cyt. za W. Uruszczak, Konstytucja 3 maja 1791 r. Testament polityczny I Rzeczypospolitej, Przegląd Sejmowy 2011, nr. 2, 16; W. Uruszczak zaznacza, że autorstwo Kołłątaja nie jest pewne i podaje się również Franciszka Salezego Jezierskiego.

[4] W. Uruszczak, Konstytucja..., PS, s. 16.

[5] A. Grześkowiak-Krwawicz, Wolność..., s. 15 i n.

[6] W. Uruszczak, Konstytucja..., s. 17; S. Salmonowicz, Prawa Człowieka w Konstytucji 3 Maja a tradycje wolnościowe demokracji szlacheckiej, (w:) Konstytucja 3 Maja: prawo-polityka-symbol: materiały z sesji PTH na Zamku Królewskim w Warszawie 6-7 maja 1991, A. Grześkowiak-Krwawicz (red.), Warszawa 1992, s. 27-28 i n.

[7] W. Uruszczak, Konstytucja..., s. 25.

[8] W. Uruszczak, Konstytucja..., s. 16.

[9] W. Uruszczak, Zasady ustrojowe w Konstytucji 3 Maja 1791 r.,
Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne - Oficyna Wydawnicza AFM,
Kraków 2014, s. 33-34.

[10] S. Salmonowicz, Prawa Człowieka..., s. 26 i n.

[11] Szerzej W. Uruszczak, Zasady..., s. 32-33.

Dofinansowano ze środków Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego
i Sportu



Ministerstwo
Kultury
Dziedzictwa
Narodowego
i Sportu.