VARIA

Kazimierz Baran*

Kilka uwag na temat Konstytucji 3 Maja 1791 roku

Dziedzictwo dawnej Rzeczpospolitej

Uchwalona 3 Maja 1791 roku Konstytucja Rzeczpospolitej uporała się z największymi słabościami, które od połowy XVII wieku trapiły ustrój dawnej republiki szlacheckiej. Należały do nich zasada *liberum veto*, wolna elekcja monarchy czy konfederacje jako wynik wypowiadania królowi posłuszeństwa przez szlacheckie gremia. Eliminacja tych słabości nie oznaczała jednak porzucenia wszystkich wartości wykreowanych w dawniejszych dziejach państwa szlacheckiego, wiele z nich bowiem zasługiwało na utrwalenie i kontynuację. Wśród tych wartości wymienić wypada wprowadzony w 1505 roku konstytucją Nihil Novi podział władz. Od tamtego czasu monarcha nie mógł ustanowić nic nowego (*nihil novi*), „co by zmierzało ku odmianie prawa ogólnego i wolności publicznej" – bez uzyskania wcześniej zgody Senatu i posłów ziemskich. W ten sposób na długo przed głoszoną w dobie Oświecenia doktryną Monteskiusza dokonywał się w Rzeczpospolitej podział na władzę ustawodawczą złożoną w dwuizbowym parlamencie oraz władzę wykonawczą realizowaną przez monarchę w otaczającym go gremium dygnitarzy szczebla centralnego. W kilkadziesiąt lat później podwaliny pod dalsze zasady rządzące staropolskim ustrojem stworzyły artykuły henrykowskie z 1573 roku, stanowiące rodzaj *Bill of Rights* dawnej Rzeczypospolitej. Przewidywały one regularne zwoływanie Sejmu wyposażonego nie tylko w kompetencje prawotwórcze, lecz także w atrybucje czyniące go organem nadzorującym prowadzenie nawy państwowej w istotnych obszarach polityki wewnętrznej i zagranicznej. Artykuły te nadawały też dawnemu ustrojowi pewne cechy państwa prawa. Prawu podlegał sam monarcha, w myśl maksymy *in Polonia lex est rex*. W słynnym artykule *de non praestanda oboedientia* przyjmował monarcha do wiadomości, iż można mu wypowiedzieć posłuszeństwo, jeśli dopuściłby się naruszenia prawa. Nadmierna czujność szlachty wobec wszelkich dążeń monarchy do wzmocnienia jego władzy sprawiała, iż zapis

* Prof. zw. dr hab. Kazimierz Baran, Uniwersytet Jagielloński, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna.

o wypowiadaniu królowi posłuszeństwa był wykorzystywany do tworzenia antykrólewskich konfederacji zwanych rokoszami.

W obszarze praw obywatelskich artykuły henrykowskie potwierdzały uzyskane już wcześniej przez stan szlachecki rozmaite wolności. Inkorporowały też do nich nową – nieco wcześniej już wypracowaną w konfederacji warszawskiej – gwarancję tolerancji religijnej. Dzięki niej Rzeczpospolita przeszła obronną ręką przez erę religijnych napięć i wojen wstrząsających Europą od schyłku XVI wieku poprzez kilka dziesięcioleci wieku XVII.

Wracając zaś do owych gwarantowanych przez artykuły henrykowskie dawnych obywatelskich swobód szlachty, na uwagę zasługiwały wśród nich te, które kiedyś wprowadził przywilej czerwiński (1422 rok) czy jedlneńsko-krakowski (lata 1430–1433). Ustanowiły one zakaz arbitralnego, pozbawionego podstaw prawnych konfiskowania dóbr szlacheckich (przywilej czerwiński) czy osadzania szlachty w więzieniu bez formalnego skazania przed sądem (przywilej jedlneńsko-krakowski). Nie oznaczało to oczywiście zakazu natychmiastowego aresztowania i przetrzymania pod kluczem do najbliższych roków sądowych każdego (nawet osiadłego szlachcica), który schwytany by został na popełnianiu jawnego łotrostwa, takiego jak umyślne zabójstwo, porwanie kobiety, podpalenie czy pustoszenie włości. Prawo do radykalnego postępowania wobec sprawcy w tych przypadkach wynikało z tak zwanych artykułów grodzkich.

Gwarancje owych poczesnych praw obywatelskich dotyczyły wprawdzie tylko szlachty, godzi się jednak zauważyć, iż dawna Rzeczpospolita polsko-litewska posiadała najliczniejszą szlachtę w ówczesnej Europie. Istotny przeto segment społeczeństwa chroniony był przed nieuprawnionymi awansami władzy państwowej, a nadto – poprzez system parlamentarny – dawał tej licznej części społeczeństwa autentyczny udział we władzy. Samo wypracowanie konceptu swobód obywatelskich stanowiło podatny grunt do kreowania – w dobie rozwijającej się z czasem XVIII-wiecznej ideologii oświeceniowej – tendencji do przenoszenia owych swobód na szersze warstwy społeczeństwa.

Funkcjonująca nieźle przez półtora stulecia machina ustrojowa dawnej Rzeczpospolitej znalazła się w kryzysie w połowie XVII wieku. Mechanizmy, które wcześniej chroniły obrady Sejmu przed paraliżem generowanym brakiem jednomyślności w podejmowaniu uchwał, uległy zatraceniu, gdy w 1652 roku dozwolono po raz pierwszy (kazus Sicińskiego) na potraktowanie serio sprzeciwu jednego posła na propozycję przedłużenia obrad parlamentu ponad ustawowy limit. Zapoczątkowało to niechlubną karierę *liberum veto* i niedochodzenia Sejmów do skutku. Chaos wewnętrzny i seria wojen, które w tych czasach musiała staczać Rzeczpospolita, obniżyły morale szlachty, wcześniej – przez XVI wiek – przedkładającej interes publiczny nad interes prywatny. Od pierwszych dekad XVIII wieku stan państwa coraz bardziej niepokoił myślicieli politycznych, którzy stopniowo poczęli wysuwać rozmaite programy reform.

Podstawowe pryncypia Konstytucji 3 Maja 1791 roku

Konstytucja 3 Maja 1791 roku została uchwalona, rzec by można, w warunkach „łagodnego zamachu stanu". Tekst Konstytucji opracowany został niemal w tajemnicy w gremium takich wybitnych osobistości, jak sam król Stanisław August Poniatowski, Ignacy Potocki, Hugo Kołłątaj czy marszałek Sejmu Stanisław Małachowski. W ostatniej fazie redagowania tekstu Konstytucji poszerzono grono dyskutantów o dalsze osobistości. Skonsolidowany wokół króla obóz patriotyczny, przy pełnej kooperacji zaangażowanych w program reform kół mieszczańskich, wyznaczył początek sesji po feriach wielkanocnych, na czas, gdy wielu posłów przeciwnych reformom dopiero wracało do stolicy po przerwie w obradach. Zyskano w ten sposób chwilową większość zdolną przegłosować Konstytucję. Tak też uczyniono, wydarzenie to spotkało się zaś z entuzjastycznym przyjęciem przez społeczeństwo stolicy. Na podstawie zachowanych relacji entuzjazm ten starał się odzwierciedlić w swym obrazie Jan Matejko. Na malowidle dostrzegamy króla niesionego na ramionach rozentuzjazmowanego tłumu do kościoła św. Jana, gdzie miano odśpiewać uroczyste *Te Deum*. Preambuła Konstytucji zaczynająca się od *invocatio Dei*: „W imię Boga, w Trójcy Świętej Jedynego", nawiązuje do oświeceniowej myśli prawno-politycznej. Niepozbawiona jest też akcentów, które napotkać można we wcześniejszej od niej Konstytucji Amerykańskiej. Ta ostatnia wskazuje na przyświecający jej cel: „zapewnienie ładu wewnętrznego i środków na obronę wspólną". Polska preambuła wskazuje na chwilę, gdy naród uwolnił się „od hańbiącej obcej przemocy nakazów", co jest aluzją do zrzucenia jarzma protektoratu rosyjskiego. Wskazuje nadto preambuła na cele, które stawia sobie owa ustawa rządowa: ma ona gwarantować „egzystencję polityczną, niepodległość zewnętrzną i wolność wewnętrzną narodu". Konstytucja uchwalona zostaje „dla dobra powszechnego, dla ugruntowania wolności, dla ocalenia ojczyzny […]". Przypomina to żywo fragment amerykańskiej preambuły, w której mowa jest o stworzeniu warunków „sprzyjających powszechnemu dobrobytowi, zabezpieczenia dla nas i dla potomnych błogosławieństw wolności".

W rozdziale V tekstu Konstytucji znalazła się zasada monteskiuszowskiego podziału władz na prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, a na początku tego rozdziału – uznanie narodu za suwerena w ojczyźnie. „Wszelka władza społeczności ludzkiej – głosił ów fragment – swój początek bierze z woli narodu". Konstytucja Majowa przyjęła też nowoczesne rozumienie owego „narodu". Z rozdziałów IX i XI łatwo wykoncypować, iż narodem nie jest jedynie – jak było dawniej – „naród szlachecki". Koncept narodu rozciągnięty zostaje na całe społeczeństwo. W znamienny sposób w rozdziale XI, poświęconym wojsku narodowemu, Konstytucja głosi: „wojsko nic innego nie jest, jak tylko wyciągnięta siła obronna i porządna z ogólnej siły narodu".

W swej wstępnej części nie zamieszczała Konstytucja wyczerpującego katalogu praw obywatelskich. Nie czyniła tego zresztą także i nieco wcześniejsza

od niej w czasie Konstytucja Amerykańska. Jej twórcy dopiero później dołączyli doń zestaw tak zwanych *civil rights*, ujętych w formę pierwszych dziesięciu poprawek do Konstytucji określanych mianem *Bill of Rights*. Niemniej w Konstytucji Majowej odnaleźć można w rozdziale I zapis o swobodzie wyznania. Choć Konstytucja przyznaje pierwszeństwo religii katolickiej jako panującej, to przecież głosi natychmiast, iż „wszelkich obrządków i religii wolność w krajach polskich, podług ustaw krajowych, warujemy". Dalsze postanowienia tyczące swobód jednostki znajdują się w rozdziałach poświęconych kondycji poszczególnych stanów, a nadto w całej serii ustaw okołokonstytucyjnych. Tak przeto ustawa o Komisji Policji określa jako prawo przyrodzone „wolność i własność osobistą obywatela i przychodnia", ustawa o sądach sejmowych zaś nawiązuje do rozwiązań anglosaskich, gwarantując wszystkim, nie tylko szlachcie, prawo do odpowiadania przed sądem z wolnej stopy pod warunkiem złożenia odpowiedniej poręki. Z kolei ustawa o Straży Praw uznała za nielegalną każdą decyzję naruszającą konstytucyjną gwarancję „wolności mówienia, pisania i drukowania". Inne ustawy gwarantowały nietykalność mieszkania, zakazywały nieuprawnionych rewizji, zabezpieczały prawa autorskie. Podkreślały też prawo każdego obywatela do wnoszenia skargi na bezprawne działanie administracji i domagania się uchylenia nieuprawnionej decyzji. Ustawy traktujące o sądach i postępowaniu przed nimi wprowadzały nowoczesne maksymy legistyczne, takie jak: *nullum crimen sine lege*, *in dubio pro reo*. Jak trafnie podkreśla w swej rozprawie Andrzej Dziadzio: „Tak szeroki katalog uprawnień wolnościowych uznać należy za najpełniejszy na obszarze przedrewolucyjnej Europy. Wynikał on w dużej mierze z tradycji republikańskiej Rzeczpospolitej szlacheckiej"[1].

Omawiając w kolejnych rozdziałach kondycję poszczególnych grup społecznych, nie znosiła Konstytucja podziału stanowego. W tej części Europy i w tym czasie było to niemożliwe, niemniej jednak Konstytucja „rozhermetyzowała" dotychczas istniejący w tym względzie stan rzeczy. Oto zgodnie z uznanym za integralną część Konstytucji „Prawem o Miastach Królewskich" (z kwietnia 1791 roku) – osiadli mieszczanie owych miast chronieni byli przywilejem *neminem captivabimus nisi iure victum*, a więc zakazem arbitralnego, niepopartego prawem osadzania ich w areszcie czy więzieniu. Inaczej niż w przeszłości, mogli też oni teraz nabywać, podobnie jak szlachta, posiadłości ziemskie poza obszarem miasta. Gwarantowała też Konstytucja szerszy udział mieszczaństwa w sprawowaniu władzy, przewidywała bowiem uczestnictwo plenipotentów z miast w obradach Sejmu i komisji sejmowych, gdzie mogli oni przedstawiać potrzeby miast, choć czynili to bez prawa głosowania. Prawo o miastach zwiększało też dostęp mieszczaństwa do sprawowania pewnych urzędów czy wyższych godności kościelnych, a także uzyskiwania rang oficerskich w wojsku.

[1] A. Dziadzio, *Konstytucja 3 Maja 1791 roku na tle koncepcji ustrojowych Oświecenia*, „Państwo i Społeczeństwo" 2006, VI, nr 4, s. 174.

W odniesieniu do chłopstwa Konstytucja nie znosiła wprawdzie ani pańszczyzny, ani poddaństwa, zwiastowała jednak otwarcie nowej karty w traktowaniu tej grupy ludności. Po pierwsze – głosiła w rozdziale IV, iż „lud rolniczy […] pod opiekę prawa i rządu krajowego przyjmujemy". Była to zapowiedź ingerencji państwa w obszar stosunków między gromadą a dworem. Zachęcała dalej Konstytucja szlachtę do kontynuowania procesów, które już zauważalne były w wielu majątkach szlacheckich, zamieniania pańszczyźnianych powinności chłopskich na czynsz regulowany umową cywilnoprawną. Co więcej, głosiła, iż odtąd owe umowy, zarówno indywidualne, jak i zbiorowe, raz zawarte, podpadały „pod opiekę Rządu". Zapobiegało to możliwości samowolnych zmian warunków kontraktu. Należy też dodać, że ustawa o „Urządzeniu Wieczystym Królewszczyzn" przewidywała, iż w razie sprzedaży królewszczyzn w ręce prywatne zamieszkujący w nich włościanie uzyskiwali „wieczystą" własność gruntu oraz prawo jego sprzedaży i opuszczenia wsi. Było to równoznaczne z nadaniem im wolności osobistej. Wolność tę zyskiwali też wszyscy chłopi bezrolni.

Konstytucja zawierała także zapis przedstawiający się groźnie dla ówczesnych państw zaborczych. Przewidywał on mianowicie, iż każdy przybysz przekraczający granice Rzeczpospolitej, jak również powracający do niej wcześniejszy zbieg „jak tylko stanie nogą na ziemi polskiej, wolnym jest zupełnie użyć przemysłu swojego jak i gdzie chce, wolny jest czynić umowy na osiadłość, robociznę […] wolny jest osiadać w mieście lub na wsi, wolny jest mieszkać w Polsce lub do kraju, do którego zechce powrócić […]". Zwłaszcza Rosja mogła się obawiać masowej migracji do Polski włościaństwa zamieszkującego tereny zabrane Rzeczpospolitej w pierwszym rozbiorze.

Gwarantowała wreszcie Konstytucja wszelkie dotychczasowe swobody obywatelskie stanowi szlacheckiemu (nietykalność osobistą, prawo własności i tym podobne), lecz – jak wskazano – wiele owych swobód rozszerzała na inne podmioty, zwłaszcza mieszczaństwo. Przegrody stanowe stawały się mniej rygorystyczne. Zapowiadano zwiększoną nobilitację mieszczan. Szlachectwo przestawało być wiązane jedynie z urodzeniem, zaczynano wiązać je natomiast z własnością ziemi i pełnioną funkcją społeczną.

Skoro Konstytucja inspirowana była w dużej mierze właśnie przez stan szlachecki – choć we współpracy ze światłymi warstwami polskiego mieszczaństwa – było to ze strony tego stanu pójście na daleko idące ustępstwa. Stąd Konstytucja ta budziła ongiś zdumienie Karola Marksa, który napisał: „Przy wszystkich swych brakach konstytucja ta widnieje na tle rosyjsko-prusko-austriackiej barbarii jako jedyne dzieło wolnościowe, które kiedykolwiek Europa Wschodnia samodzielnie stworzyła. I wyszła ona wyłącznie z klasy uprzywilejowanej, ze szlachty. Historia świata nie zna żadnego innego przykładu podobnej szlachetności szlachty"[2].

[2] Cyt. za: N. Davies, *Boże Igrzysko. Historia Polski*, Znak, Kraków 1993, s. 699.

Niezmiernie ważkich przemian dokonała Konstytucja w ustrojowym mechaniźmie państwa. Jak wspomniano już wcześniej, zniosła ona *liberum veto*, a więc możliwość zerwania obrad Sejmu przez sprzeciw jednego posła. Dodać trzeba tu zresztą, że już na kilka dekad przed Konstytucją Majową w praktyce zaprzestano zrywania sejmów. Zawdzięczano to w dużej mierze okoliczności, iż w tym okresie sejmy zawiązywane były pod laską konfederacji (sejmy skonfederowane), te zaś wymykały się formule jednomyślności. Nie można było zerwać ich obrad. Do ograniczenia *liberum veto* przyczyniły się też uchwalone w 1768 roku Prawa Kardynalne, wymagające jednomyślności tylko w sprawach określanych mianem *materiae status*. Konstytucja 3 Maja ostatecznie położyła kres możliwości posłużenia się dawnym szlacheckim „nie pozwalam". Wprowadzono zasadę głosowania ustaw większością.

Jeśli chodzi o skład Sejmu, to jedna z istotnych okołokonstytucyjnych ustaw – ustawa o sejmikach – odsunęła szlachtę nieosiadłą od wpływu na sprawy publiczne. Nieposesjonaci nie brali udziału w Sejmikach, nie mieli przeto wpływu na wybór posłów. Likwidowano w ten sposób uzależnioną od magnaterii klientelę.

W samym funkcjonowaniu Sejmu następowała radykalna zmiana – Sejm stał się Sejmem „wiecznie gotowym". Oznaczało to, iż odtąd mandat przyznany posłom zachowywał swą ważność przez pełne dwa lata sejmowej kadencji. Tak przeto poseł uprawniony był do uczestniczenia w każdej sesji Sejmu (zwyczajnej i nadzwyczajnej) zwołanej w tym okresie. Wcześniej było inaczej: mandat upoważniał posła do zasiadania jedynie na sześciotygodniowej sesji zwoływanego co dwa lata parlamentu. Gdy pilne sprawy publiczne narzucały konieczność zwołania Sejmu ekstraordynaryjnego, trzeba było przeprowadzać do niego każdorazowo nowe wybory.

Istotna zmiana nastąpiła z kolei w statusie króla i otaczającego go gremium rządowego, to jest Straży Praw. Przede wszystkim – pomni problemów wyłaniających się na tle wolnej elekcji, często wykorzystywanej przez obce mocarstwa do ingerowania w wewnętrzne sprawy Rzeczpospolitej – twórcy Konstytucji wprowadzili zasadę dziedziczenia tronu polskiego. Po śmierci Stanisława Augusta tron ten przypaść miał linii saskiej. Tylko w razie wygaśnięcia jednej dynastii powrócić miano do elekcji ograniczającej się do wyboru dynastii nowej.

W obszarze usytuowania monarchy i gremium rządowego zdobyto się na rozwiązanie niezwykle nowatorskie w ówczesnym konstytucjonaliźmie europejskim. Pozycja króla zbliżała się do pozycji monarchy brytyjskiego, który panuje, ale nie rządzi (*who reigns but does not rule*). W myśl zasady, iż „król nie może czynić źle" (*the king can do no wrong*), monarchę uczyniono nieodpowiedzialnym. Takie postawienie sprawy było możliwe ze względu na przyjecie zasady kontrasygnaty. Każdy akt wykonawczy króla (a więc zarządzenie, dekret i tym podobne, nigdy zaś ustawa, gdyż król nie był władzą ustawodawczą) wymagały kontrasygnaty, czyli podpisu właściwego ministra. Bez owej kontrasygnaty akt wykonawczy monarchy nie nabierał mocy prawnej. Skoro minister go zaaprobował

i podpisał, brał on na siebie pełną za niego odpowiedzialność. Jeśli rzeczony akt okazałby się sprzeczny z prawem, to minister, a nie król pociągnięty zostałby do odpowiedzialności. Opisany wyżej stan rzeczy doskonale odzwierciedla zapis Konstytucji: „Osoba króla jest święta i bezpieczna od wszystkiego. Nic sam przez się nie czyniący, za nic w odpowiedzi narodowi być nie może". Nieco dalej zaś Konstytucja głosiła: „Przeto każda ze straży rezolucja pod imieniem królewskim i z podpisem jego ręki wychodzić będzie, powinna jednak być podpisana także przez jednego z ministrów […] i tak podpisana do posłuszeństwa wiązać będzie, i dopełnioną być ma […]".

Co istotne, odpowiedzialność ministrów przybierała dwojaką postać. Minister – za naruszenie prawa – mógł być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej. „W wszelkich – głosiła Konstytucja – takowych oskarżeniach stany zgromadzone prostą większością wotów izb złączonych odesłać obwinionych ministrów mają do sądów sejmowych po sprawiedliwe i wyrównujące przestępstwu ich ukaranie". Oznaczało to, iż minister może być postawiony przed Sądem Sejmowym i tam osądzony oraz ukarany. Procedura ta przypominała anglosaskie *impeachment*. Niezależnie od tego Konstytucja 3 Maja przewidywała jednak prostszą formę usuwania ministra, a nawet całego rządu, bez stawiania jego członków w stan oskarżenia za działanie *contra legem*. Krótko mówiąc, Konstytucja stworzyła – zupełnie nowatorski w ówczesnej kontynentalnej Europie – prototyp wotum nieufności. Jeśli bowiem obie izby parlamentu – na wspólnym posiedzeniu, w tajnym głosowaniu – uznałyby powołanego przez monarchę ministra za osobę niepożądaną, minister ten musiał być przez monarchę zdymisjonowany. W dokumencie znajduje się zapis, że w przypadku „gdyby większość dwóch trzecich części wotów sekretnych obydwóch izb złączonych na sejmie ministra bądź w straży, bądź w urzędzie odmiany żądała, król natychmiast na jego miejsce innego nominować powinien". Łatwo sobie wyobrazić, że w wypadku powołania przez króla rządu niemającego w parlamencie poparcia stronnictwa większościowego wszyscy członkowie rządu mogli być poprzez opisaną procedurę zmuszeni do ustąpienia.

W Europie pierwsze symptomy stosowania wotum nieufności w celu usuwania rządu niecieszącego się poparciem większości parlamentarnej odnotowano w osiemnastowiecznej Anglii. Zasługą polskich konstytucjonalistów, a w dużej mierze Stanisława Konarskiego, było zanalizowanie tego nowego fenomenu, zwanego potem odpowiedzialnością polityczną lub parlamentarną (jako odmienną od konstytucyjnej – opartej na zarzucie naruszenia prawa).

Warto zauważyć, iż owa odpowiedzialność polityczna rządu nieznana była konstytucji francuskiej, uchwalonej w kilka miesięcy po konstytucji polskiej (we wrześniu 1791 roku). Pierwsze symptomy odpowiedzialności rządu przed parlamentem poprzez wotum nieufności pojawiły się we Francji w praktyce dopiero w latach trzydziestych XIX wieku – w epoce monarchii orleańskiej, w zapisie zaś konstytucyjnym ten typ odpowiedzialności został wyartykułowany dopiero

w latach siedemdziesiątych XIX wieku w III Republice Francuskiej. Tak przeto rola Konstytucji 3 Maja była w tym aspekcie zdecydowanie prekursorska.

***

System stworzony przez Konstytucję 3 Maja 1791 roku przetrwał ponad rok. Konstytucja upadła w wyniku inwazji rosyjskiej podjętej wobec reformującej się Polski. Pretekstu do interwencji dostarczyli przeciwnicy reform, targowiczanie, zabiegający w Petersburgu o wsparcie u carycy Katarzyny II.

Summary

Some remarks on the Constitution of May 3, 1791

The author briefly presents the contents of the document, based on selected excepts of the Constitution of May 3, 1971 in the Enlightenment European cultural movement, created at the end of the free, noble Commonwealth. He stresses the legislation adopted, innovative on the European scale and in the world, which was proposed by the authors of the Constitution. He refers to preceding and succeeding law and compares the Constitution of May 3, 1971 to other international constitutions.