

Andrzej Dziadzio

KONSTYTUCJA 3 MAJA 1791 ROKU NA TLE KONCEPCJI USTROJOWYCH OŚWIECENIA

1. Wprowadzenie

Narodziny nowożytnego konstytucjonalizmu wiążą się z historią trzech rewolucji: amerykańskiej, francuskiej, polskiej. Genezę konstytucji amerykańskiej stanowiła wywalczona niepodległość. Konstytucja francuska była konsekwencją dokonanego przewrotu społecznego. U podstaw polskiej konstytucji leży zamach o charakterze głównie politycznym. Wszystkie trzy konstytucje wyrastały jednak z tych samych intelektualnych korzeni ideologii oświecenia¹. Wspólne więc były dla nich zasady oświeceniowej myśli prawnopolitycznej: suwerenność narodu i trójpodział władz, chociaż urzeczywistnionych na miarę własnych potrzeb i warunków. Wszystkie trzy konstytucje poprzedziły gwałtowne wydarzenia: konstytucję amerykańską – zbrojna walka stanów z metropolią, francuską – zburzenie Bastylii i Wielka Trwoga, konstytucję polską – I rozbiór państwa i ograniczenie suwerenności państwa na rzecz Rosji. Każda z tych konstytucji miała być zatem sposobem na osiągnięcie wewnętrznej stabilizacji i bezpieczeństwa. Tkwiła w tym oświeceniowa wiara w potęgę prawa.

Najdobitniej oddają ten aspekt ich powstania dwie konstytucje: amerykańska i polska. Preambuły obu konstytucji zawierają podobne sformułowania. Według ame-

¹ *Constitution and Reform in Eighteenth-Century Poland. The constitution of 3 May 1791*, edited by S. Fiszman, Indiana University Press 1997; *The beginning of the Constitutional Era. A Bicentennial Comparative Analysis of the First Modern Constitutions*, R. R. Ludwikowski and W. F. Fox, JR, The Catholic University of America Press 1993; *European and American Constitutionalism in the Eighteenth Century*, editor M. Rozbicki, American Studies Center Warsaw University 1990; *Nationale und internationale Aspekte der polnischen Verfassung vom 3. Mai 1791*, Hrsg. R. Jaworski, Frankfurt Am Main 1993; *Konstytucja 3 Maja w tradycji i kulturze polskiej*, red. A. Barszczevska-Krupa, Łódź; *Konstytucje Polskie. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990; *Pierwsza w Europie-200 rocznica Konstytucja 3 maja 1791-1991*, Katowice 1989.

rykańskiej, ustanowienie konstytucji miało służyć „zapewnieniu ładu wewnętrznego i środków na obronę wspólną”. W polskiej preambule – jak czytamy – gdy naród stał się „wolny od hańbiących obcej przemocy nakazów”, konstytucja miała mu gwarantować „egzystencję polityczną, niepodległość zewnętrzną i wolność zewnętrzną”. Łączy więc te dwie konstytucje taki sam cel: zabezpieczenie niepodległości. Ale istnieje także inny wspólny wymiar obu konstytucji. Naród Stanów Zjednoczonych przez uchwalenie konstytucji dążył – jak napisano w niej – do „stworzenia warunków sprzyjających powszechnemu dobrobytowi, zabezpieczenia dla nas i dla potomnych błogosławieństw wolności”. Reprezentanci narodu polskiego zebrani w sejmie – jak stwierdzała preambuła – „chcąc na błogosławieństwo, na wdzięczność współczesnych i przyszłych pokoleń zasłużyć „uchwalali konstytucję” dla dobra powszechnego i dla ugruntowania wolności”. Podobna stylizacja treści obu konstytucji świadczy o tym, że oba narody – chociaż dalekie jeszcze od egalitaryzmu – wyznaczały sobie perspektywę stworzenia państwa liberalno-demokratycznego.

Inne podłoże – niż amerykańska i polska – miała rewolucja francuska. Była rewoltą stanu trzeciego, który obalił pozycje warstw uprzywilejowanych i skruszył podstawy absolutyzmu królewskiego. Była procesem radykalnym tak w sferze zasięgu społecznego, jak i konsekwencji politycznych, gdyż przyniosła zmianę układu władzy. W przeciwieństwie do francuskiej polska rewolucja była zjawiskiem polegającym na dobrowolnym społecznym i politycznym samoograniczeniu się klasy wówczas rządzącej w Polsce, czyli szlachty. Powodem tego samoograniczenia – jak napisano w konstytucji – był „własny nasz interes dobrze rozumiany”.

Szlachta zatem przez uchwalenie Konstytucji 3 maja 1791 roku osiągnęła ewolucyjne przejście od ancien regime do nowego ustroju. Był to ewenement na skalę XVIII wieku, ale i czasów późniejszych². Wydarzenia w Polsce nie były więc rewolucją w nowożytnym znaczeniu tego słowa. Uderzać więc musi dzisiaj kontrast między radykalizmem postanowień konstytucji francuskiej a powściągliwością polskich reform. Ale dla większości współczesnych wydarzeniom końca XVIII wieku porównanie przebiegu procesów ustrojowych w Polsce i we Francji wypadało często na korzyść polskiej drogi reform jako „łagodnej rewolucji”. Z tego płynie uprawnienie do używania terminu „rewolucja” dla polskich reform.

Rewolucja francuska oczywiście budziła duże zainteresowanie politycznych elit Rzeczypospolitej. Przed polskimi reformatorami stało rozwiązanie problemu równouprawnienia mieszczaństwa, chociaż nie stanowiło ono tej siły, co we Francji i to nie tylko w kategoriach społeczno-gospodarczych konieczności, ale w aspekcie pozyskiwania sojusznika w reformowaniu ustroju politycznego. Tylko bowiem powstanie sojuszu między królem Stanisławem Augustem Poniatowskim – zdecydowanym na

² Nie kto inny, ale K. Marks, największy zwolennik rewolucyjnej przebudowy społeczeństwa, pozostawił taką ocenę konstytucji: „konstytucja ta widnieje w tle rosyjsko-prusko-austriackiej barbarii jako jedyne dzieło wolnościowe (Freiheitswerk), które kiedykolwiek Europa Wschodnia stworzyła. I wyszła ona wyłącznie z klasy uprzywilejowanej. Historia świata nie zna żadnego innego przykładu podobnej szlachetności szlachty”; [w:] E. Rostkowski, *Maj 1791 – Maj 1792. Rok monarchii konstytucyjnej*, Warszawa 1985. Konserwatysta brytyjski E. Burke z kolei pisał: „Celem obu rewolucji, polskiej i francuskiej, jest wolność, lecz by ją osiągnąć, przechodzi polska rewolucja od anarchii do porządku, francuska wypada z porządku w anarchię”. H. Kocój, *200. rocznica Konstytucji 3 maja*, [w:] *Pierwsza w Europie...*, s. 15.

reformy – a silnym blokiem szlachecko-mieszczańskim dawało szansę na złamanie oporu magnaterii, przeciwnej wszelkim zmianom ustrojowym.

Różnica sytuacji politycznej Francji i Polski była jednakże zasadnicza. Francja budowała nowy ustrój w celu ograniczenia omnipotencji państwa i absolutyzmu królewskiego oraz upodmiotowienia społeczeństwa. W Polsce natomiast proces reformowania państwa szedł w kierunku stworzenia nowoczesnego aparatu władzy w miejsce „bezzradnej” Rzeczypospolitej, w której obywatele-szlachta mieli szerokie uprawnienia polityczne i wolnościowe, Oczywiście nie osłabiało to zainteresowania polskich reformatorów pracami francuskiej Konstytuanty. Wręcz przeciwnie, tak w Polsce, jak i we Francji odniesieniem ustrojowych poszukiwań był model ustrojowy monarchii angielskiej³. Miało to jednakże ten skutek, że na czoło konstytucji francuskiej wysunięto Deklarację Praw Człowieka i Obywatela, których realizacji miała ona służyć. Natomiast polska konstytucja za cel przyjętych rozwiązań przyjęła wyeliminowanie „zadawnionych rządu naszego wad”.

2. Zasady ustroju Rzeczypospolitej szlacheckiej

Podstawy ustroju Rzeczypospolitej, który zreformowała Konstytucja 3 maja, ukształtowane zostały w XVI wieku. Szlachta była wówczas w pełni uformowanym stanem o szerokich uprawnieniach wolnościowych, politycznych i gospodarczych. Poczynając od wieku XIV, zdobyła szereg uprawnień: wolność podatkową (1374), nietykalność majątkową (1422), nietykalność osobistą (1430-1433). Ten ostatni przywilej zawierający gwarancję *neminem captivabimus, nisi iure victum* (nikogo nie uwięzimy, jeśli nie zostanie pokonany prawem) pod względem znaczenia można porównać jedynie z angielskim Habeas Corpus 1679⁴. W XVI wieku doszła jeszcze wolność religijna. Uprawnienia te z poddanego królewskiego, uczyniły szlachcica obywatelem.

Osiągnięcie przez szlachtę podmiotowości prawnej stało się impulsem do zdobycia podmiotowości politycznej. W przywileju z 1454 roku król zobowiązywał się do nienakładania podatków, do niezwoływania pospolitego ruszenia i nieustanawiania nowych praw bez zgody szlachty danej ziemi (sejmiku). Szlachta zatem uzyskała formalnie prawo do współrządów z królem. Tzw. statuty nieszawskie stały się „wielką kartą” wolności szlacheckich. Proces emancypacji politycznej szlachty zakończył w XV wieku ukształtowanie się dwuizbowego parlamentu (1493), złożonego z senatu i izby poselskiej, złożonej z przedstawicieli szlachty wybranych na sejmikach. Uzyskawszy wpływ na ustawodawstwo, szlachta podporządkowała sobie inne stany: chłopstwo i mieszczaństwo. Wprowadziła poddaństwo gruntowe (zakaz wychodu 1496) i osobiste (zakaz odwołania się od wyroku pana 1518). Chłopi ponadto zostali

³ Marszałek Sejmu Czteroletniego S. Małachowski, przedstawiając sejmowi do uchwalenia konstytucję w dniu 3 maja 1791 roku, stwierdził: „Dwa w tym wieku najslawniejsze mamy rządy republikańskie: angielski i amerykański, który wady pierwszego poprawił. Ale ten, który dziś ustanowić mamy, będzie nad nie doskonalszym, bo połączą w sobie to, cokolwiek najstosowniejszego do formy naszej znaleźć się mogło”, cyt. za: J. Michalski, *Witaj majowa jutrzeńko*, Warszawa 1999, s. 53.

⁴ S. Grodziski, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 1998.

zmuszeni do wykonywania pańszczyzny. Gospodarka folwarczno-pańszczyźniana pozostała dominującym systemem ekonomicznym do końca XVIII wieku.

W historii Rzeczypospolitej uderza dość szczególny fakt zależności systemu ustrojowego od czynników ekonomicznych. Koniunktura na zboże i dogodne warunki jego eksportu do połowy XVII w. zapewniły dość prężny rozwój państwa – wówczas też kwitła demokracja szlachecka. Kryzys gospodarki folwarczno-pańszczyźnianej, wyraźnie zauważalny w końcu XVII wieku, pokrywa się z ewolucją ustroju: demokracja szlachecka stała się wtedy fasadą dla rządów rodów magnackich.

Na stan gospodarczy państwa szlacheckiego rzutowało także bezpośrednio znaczne ograniczenie praw miast. Zakaz nabywania ziemi przez mieszczan oraz szereg przywilejów gospodarczych szlachty zrujnowały miasta. Szlachta osiągnęła w ten sposób jeszcze jedną korzyść polityczną: król nie mógł oprzeć swych rządów na żadnej innej sile społecznej poza nią samą. Gospodarczą funkcję mieszczaństwa przejęli Żydzi, ciesząc się przywilejami handlowymi, których szlachta nie naruszyła. Żydzi stanowili w Rzeczypospolitej osobny stan, liczebnością prawie równy stanowi szlacheckiemu (10% społeczeństwa), a także posiadali własną autonomię, wzorowaną na szlacheckiej⁵. Dla szlachty Żydzi nie stanowili żadnej konkurencji – tym chętniej korzystała z ich usług. Symbioza gospodarcza szlachecko-żydowska przetrwała – właściwie bez większych zakłóceń – do upadku Rzeczypospolitej szlacheckiej w 1795 roku. Żydzi bowiem, doceniając zachowanie im przez szlachtę autonomii – niezależnie od ograniczeń jakim podlegali – pozostali wobec niej lojalni.

Mimo iż szlachta od połowie XV wieku zapewniła sobie udział we władzy, to w rzeczywistości królowie rządili we współpracy z radą królewską (senatem). Rządom królewsko-oligarchicznym położyła kres konstytucja *nihil novi* (1505), w której król zobowiązał się, że „odtąd na potomne czasy nic nowego stanowionym być nie ma przez nas i naszych następców bez wspólnego zezwolenia”. Wpisane zasady „nic o nas bez nas” do ustrojowego kanonu dało początek demokracji szlacheckiej. Ostatnim konkurentem szlachty do zdobycia pełni władzy pozostała magnateria. Wkrótce też szlachta wystąpiła z program egzekucji „praw i dóbr”. Egzekucja dóbr miała ostrze antymagnackie: chodziło o odebranie bezprawnie dzierżawionych królewszczyzn i wyegzekwowanie dzierżawnych czynszów. Program ten jednak zrealizowano połowicznie i przez to też nie udało się szlachcie osłabić pozycji ekonomicznej magnaterii.

Przez „egzekucję praw” rozumiała szlachta przywrócenie i stosowanie dawnych przywilejów. W pojęciu tym nie mieścił się już postulat stanowienia nowego, bardziej skutecznego prawa. W postawie tej tkwił już konserwatyzm, który mocno zaciążył na mentalności szlachty. Pomyślność państwa łączyła ona bowiem tylko z wykonywaniem przez króla dobrych starych praw. Wszelką inicjatywę królewską wzmocnienia systemu prawnego Rzeczypospolitej szlachta odbierała jako zamach na swe wolności i przejaw stworzenia silnych rządów (*dominium absolutum*). W XVII wieku powszechne stało się przekonanie, że *omnis novitas semper nociva* (wszelka nowość jest zawsze szkodliwa)⁶.

⁵ A. Bryk, *Jewish Autonomy in the Polish Lithuanian Commonwealth from the XVIIth to XVIIIth c.*, „Archivum Iuridicum Cracoviense”, Vol. XXI, 1988.

⁶ J. Michalski, *op. cit.*, s. 3.

Ruch egzekucyjny XVI wieku miał też i dobre strony. Zreformowano skarb i wojsko. Zunifikowano państwo przez zawarcie unii rzeczowej polsko-litewskiej w 1569 roku, ze wspólnym władcą, sejmem i polityką zagraniczną. Powstała Rzeczpospolita Obojga Narodów. Egzekucjoniści zaprowadzili w państwie tolerancję religijną, w skali niespotykanej w żadnym innym kraju⁷. Sądownictwo znalazło się całkowicie w rękach szlachty. Powołany Trybunał Koronny (1578), jako sąd apelacyjny, składał się z przedstawicieli szlachty wybieranych co roku na sejmikach deputackich. Szlachta zatem uzyskała kolejną gwarancję: niezależność władzy sądowniczej od króla.

Po bezpotomnej śmierci ostatniego króla z dynastii Jagiellonów (1572) szlachta stała się już prawdziwym suwerenem władzy. W tzw. artykułach henrykowskich określiła na przeszło dwa stulecia ustrój państwa. Za naczelną zasadę przyjęła wybór króla w drodze wolnej elekcji przez ogół szlachty (elekcja *viritim*). Król pozostać miał strażnikiem tolerancji religijnej – to był drugi w kolejności zapis tej swoistej „konstytucji Rzeczpospolitej szlacheckiej”. O wojnie, podatkach mógł decydować za zgodą sejmu zwoływanego co dwa lata na sześć tygodni. Król musiał strzec przywilejów szlacheckich. W razie pogwałcenia przez niego tych fundamentalnych zasad ustrojowych, szlachta mogła wypowiedzieć mu posłuszeństwo. Zalegalizowane zostały tym samym antykrólewskie rokosze i konfederacje. Król rządzić miał więc z woli ludu szlacheckiego, był niejako władcą „na kontrakcie”, stroną umowy jednostronnie określonej przez szlachtę, którą mogła wypowiedzieć. Dodatkowo szlachta z królem-elektem spisywała *pacta conventa*, będące umową polityczno-prawną, która zawierała jego osobiste zobowiązania odpowiadające politycznym oczekiwaniom szlachty.

Krół nie mógł podejmować decyzji państwowych bez zgody sejmu i wybieranych przezeń senatorów-rezydentów. Organem rządzącym stał się sejm. Samodzielnie król nadawał jedynie urzędy, regulował sprawy miast królewskich i Żydów. Nie sprawował więc władzy wykonawczej w nowożytnym rozumieniu. Rzeczpospolita nie dysponowała bowiem aparatem administracyjnym. Wprawdzie król powoływał urzędników centralnych i lokalnych, ale byli oni dożywotni i nie odpowiadali przed królem za swoje działania. Szlachta wyrażała przekonanie, że decyzje sejmu podejmowane jednomyślnie – zasadę tę zalecały artykuły henrykowskie – będą cieszyły się powszechnym szacunkiem i nie będą potrzebowały żadnego aparatu egzekucyjnego⁸.

Wolność – w pojęciu szlachty – była nie do pogodzenia z przymusem. Do rangi zatem politycznego dogmatu urosła paremia „nierządem Polska stoi”. W XVI i na początku XVII wieku hasło to – wobec wykonywania swych ustrojowych funkcji przez sejm, króla, Trybunały – było uznaniem dla zalet wolnościowego systemu Rzeczpospolitej; systemu politycznego, który był unikatem w dziejach feudalnej Europy. System ten uległ załamaniu, gdyż szlachta nie wypracowała mechanizmu, w którym każdy szlachcic musiałby zrezygnować ze swej suwerenności na rzecz ogółu, przy zachowaniu demokratycznego charakteru państwa. Należy jednak pamiętać, że dylemat: jak pogodzić autentyczną wolność jednostek ze sprawnym silnym państwem,

⁷ J. Tazbir, *Geschichte der polnischen Toleranz*, Verlag Interpress 1977.

⁸ S. Grodziski, *op. cit.*, s.153.

nowoczesne demokracje dostrzegły dopiero w XX wieku, i to głównie w obliczu kryzysu demokracji parlamentarnych okresu międzywojennego.

Hasło „nierządem Polska stoi” w okresie paraliżu sejmu wskutek liberum veto, upadku autorytetu króla, rządów sejmikowych i dominacji magnaterii było już pochwałą anarchii. Wypowiedziane wówczas zdanie „u nas lex regnat non rex” (prawo rządzi, nie król), a także słowa, że nie trzeba się „ad gratiam principia, sed ad leges conformare” (dostosowywać do upodobań władcy, lecz do praw) były już wezwaniem do bezwzględnej nieposłuszeństwa wobec władzy państwowej. Dopóki jednak istniała równowaga między majestatem a wolnością, państwo szlacheckie działało na ogół sprawnie, z powodzeniem prowadząc politykę zagraniczną i odnosząc sukcesy militarne. Gdy jednak ceną tej równowagi stała się rezygnacja z nader pilnych reform skarbowo-wojskowych, Rzeczpospolita stała się państwem niezdolnym do obrony swych granic. Pacyfizm stał się oznaką szlachetności. Zwyciężyło przekonanie, że nie zagrażająca nikomu Rzeczpospolita pozostawiona zostanie w spokoju.

Spokój państwa zakłócały w szczególności bezkrólewia. Wolna elekcja w Rzeczpospolitej poruszała większość państw w Europie, w tym przede wszystkim ościennie: Austrię, Rosję, Prusy. Obce wojska wkraczały w granice państwa. Wobec często podwójnych elekcji dochodziło do walk wewnętrznych. Ale szlachta nie chciała się dać przekonać do potrzeby prawnego uregulowania samego sposobu organizacji wolnej elekcji. Propozycję płynącą od tronu od razu odbierała jako wstępny krok do jej zniesienia. Powoływała się wtedy szlachta na konstytucję sejmową, w której wybór króla w drodze wolnej elekcji określono jako prawo „nienaruszalne i święte”⁹. Wolna elekcja, obok *liberum veto*, była podstawową „żrenicą” wolności szlacheckiej.

Zasada *quod omnes tangit, ab omnibus approbari debeat* (co wszystkich dotyczy, przez wszystkich powinno być aprobowane) obecna była w szlacheckim parlamentarystyce od samego początku. Przez dziesiątki lat sejm jednakże podejmował uchwały, zadowolając się fikcyjną jednomyślnością. Od 1652 roku zasadę tę szlachta realizować będzie w skrajnej postaci: jako prawo pojedynczego posła do wypowiedzenia „wolnego nie pozwalam” (*liberum veto*) w celu zablokowania uchwał sejmowych. Praktyka poszła jeszcze dalej. Poseł mógł zerwać sejm nie dopuszczając do jego obrad. Odtąd większość sejmów była zrywana¹⁰. Najważniejszy organ władzy centralnej przestał praktycznie działać. Funkcję sejmu przejmowały powoli sejmiki ziemskie zwoływane w województwach, działające pod okiem miejscowej magnaterii. Ogólnopństwowe sprawy załatwiała szlachta przez zawiązywanie konfederacji; sejm zwołany pod łaską konfederacką nie mógł być zerwany przez liberum veto. Chociaż konfederacje były wynaturzeniem systemu ustrojowego, bo często oznaczały walkę między stronnictwami szlachecko-magnackimi, to jednak stały się polityczną koniecznością.

Można tłumaczyć zrywanie sejmów – często pod błahym pretekstem, ale prawie zawsze za namową jakiegoś magnata – utratą przez szlachtę odpowiedzialności za sprawy publiczne czy wręcz zwykłą głupotą. Można złożyć to na karb samowoli

⁹ *Volumina Legum. Prawa, konstytucje i przywileje Królestwa polskiego*, t. III, Petersburg 1859, s. 318.

¹⁰ H. Olszewski, *Sejm Rzeczypospolitej epoki oligarchii 1652-1763*, Poznań 1966; W. Czapliński, *Sejm w latach 1587-1696*, [w:] *Historia sejmu polskiego*, t. I, Warszawa 1984, s. 29.

prowadzącej do anarchii. Ale swoisty kult *liberum veto* aż do Konstytucji 3 maja był jeszcze czymś innym: zwycięstwem Rzeczypospolitej federacyjnej, w której każde województwo – zdominowane przez miejscową koterię magnacką – stało się suwerennym podmiotem politycznym¹¹. W zgodzie więc z rzeczywistym stanem rzeczy pozostawały słowa, jakie wyrazili magnaci, późniejsi uczestnicy konfederacji targowickiej, która obaliła Konstytucję 3 maja. Pisali oni w przededniu obrad Sejmu Czteroletniego: „provincje składają naród, a nie pewna liczba osób znajdujących się w Warszawie podczas sejmu”. Nieprzypadkowo więc twórcy konstytucji w jej preambule bezpośrednio powiązali likwidację *liberum veto*, jako największej wady ustrojowej Rzeczypospolitej, z najważniejszym celem reform: „ocaleniem ojczyzny naszej i jej granic”. Utrzymanie bowiem *quasi*-federacyjnego kształtu państwa groziło tym, że magnaci mogli dla własnych korzyści i interesów zaakceptować naruszenie jego integralności terytorialnej.

3. Kształt ustrojowy państwa według Konstytucji 3 maja

Specyfika Konstytucji 3 maja polegała na tym, że zmieniła ona nie tylko system polityczny, ale i społeczny. Wprowadzone przez nią reformy społeczne, niweczące głównie stanową przepaść między szlachtą a mieszczaństwem, wyznaczały jednocześnie kierunek ewolucyjnego odejścia od struktur feudalnych. Konstytucja stanowiła zatem niejako polską drogę ku nowoczesnemu społeczeństwu przez stopniowe uobywatelenie niższych warstw, co charakterystyczne, w niejednym zgodną z poglądami tej miary autorytetu co J. J. Rousseau¹². W płaszczyźnie społecznej nowy ustroj był więc bardziej procesem niż uformowaną strukturą.

Konstytucja 3 maja stworzyła w pełni oryginalną formę ustroju politycznego. Połączyła ona bowiem w sobie wiele wątków. Znalazły w niej odbicie zarówno idee oświeceniowej myśli politycznej, jak i zasady monarchizmu, a nawet elementy antycznej kultury prawnej. Nawiązała także w dużym stopniu do tradycji staropolskiego republikanizmu. W umiejętny sposób zostały w niej wykorzystane rozwiązania ustrojowe monarchii angielskiej, konstytucjonalizmu amerykańskiego i francuskiego. W ten sposób powstało dzieło konstytucyjne o charakterze niepowtarzalnym, dostosowanym do potrzeb XVIII-wiecznej Polski, ale i nowoczesne, w wielu rozwiązaniach nieustępujące konstytucjonalizmowi europejskiemu w XIX wieku.

Materie uregulowane w Ustawie Rządowej oddaje w sposób klarowny i jasny jej systematyka. Konstytucja dzieli się na 11 artykułów. Można ją generalnie podzielić na trzy części. Pierwsza została poświęcona ustrojowi społecznemu: art. I. Religia panująca, art. II. Szlachta ziemianie, art. III. Miasta i mieszczenie, art. IV. Chłopi włościanie. W drugiej części uregulowany został ustroj polityczny: art. V. Rząd, czyli oznaczenie władz publicznych, art. VI. Sejm, czyli władza prawodawcza, art. VII. Król, władza wykonawcza, art. VIII. Władza sądownicza. Redakcja tej części Kon-

¹¹ S. Płaza, *Changes in the political system of the Polish Commonwealth after the extinction of the Jagiellonian Dynasty*, „Acta Poloniae Historia” 1985, t. 52, s. 79; Z. Wójcik, *Liberal Veto*, [w:] *Dzieje Narodu i państwa polskiego*, Kraków 1992, s. 41.

¹² J. J. Rousseau, *Uwagi nad rządem Polski*, przeł. i oprac. M. Starzewski, Kraków [1924].

stytucji pozwoliła uwypuklić zasadę trójpodziału władzy, jako jednej z naczelných zasad ustrojowych. W części trzeciej znalazły się postanowienia o: art. IX. Regencji, art. X. Edukacji dzieci królewskich, art. XI. Sile zbrojnej narodowej. Ramowy charakter konstytucji został uzupełniony wieloma ustawami wykonawczymi, które dopiero dały pełny kształt ustrojowi państwa. W szczególności były nimi ustawy: prawo o sejmie, prawo o sądach sejmowych, ustawa o Straży, ustawy o komisjach: policji, skarbowej i wojskowej, ustawa o sądzie ziemiańskim, ustawa o urządzeniu wieczystym królewskorzyn.

A. Podstawowe zasady ustrojowe

a) Zasada podziału władz

Zgodnie z monteskiuszowską zasadą, konstytucja w celu zagwarantowania „całości państw, wolności obywatelskiej i porządku społecznego” dzieliła władze publiczne na władzę prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (art. V). Przeprowadzała ją wszakże inaczej niż konstytucja amerykańska, w której szczególnie widoczna jest separacja władz. W polskiej konstytucji w systemie organów państwowych wyraźną przewagę uzyskał sejm – a ściślej Izba Poselska. Nawiązano w ten sposób do republikańskiej tradycji suwerenności sejmu¹³. Z tej tradycji wypływało także traktowanie rządu jako emanacji sejmu. Z tą tradycją konstytucja zerwała tylko w połowie, gdyż wprowadziła dualizm w zakresie pełnienia władzy wykonawczej: jak „rząd” należał do króla i Straży Praw, tak „administracja” (z wyjątkiem spraw zagranicznych i sprawiedliwości) należała do komisji rządowych zwanych wielkimi (policji, skarbu, wojska i edukacji)¹⁴. Komisje te były powoływane przez sejm i przed nim odpowiedzialne. Miały także uprawnienia sądownicze, co z kolei naruszało rozdział władzy rządowej i sądowniczej. Wyrazem zwierzchności sejmu nad rządem był udział w składzie Straży Praw marszałka sejmu, jednak bez prawa podejmowania decyzji. Z kolei król przewodniczył senatowi z prawem głosu.

b) Zasada suwerenności narodu

W art. V zawarto deklarację, że „wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”. W porównaniu z konstytucją francuską z 1791 roku, według której „władza należy do narodu”, zachodzi różnica, biorąca się z tego, że społeczeństwo polskie posiadało nadal strukturę stanową. Narodem politycznym była wyłącznie szlachta. Ale Konstytucja 3 maja wprowadza jednocześnie ponadstanowe, nowoczesne pojęcie narodu, czego świadectwem są takie sformułowania, jak to, że „wszyscy obywatele są obrońcami całości swobód narodowych” albo „lud rolniczy... najliczniejszą w narodzie stanowi ludność”. Natomiast podobnie jak konstytucja francuska, konstytucja polska formułuje zasadę rządów przedstawicielskich, w których poseł jest reprezentantem całego narodu.

¹³ W. Szczygielski, *Konstytucja 3 maja*, [w:] *Konstytucja 3 maja w tradycji...*, s. 16.

¹⁴ Z. Szcząska, *op. cit.*, s. 72.

c) Zasada dziedzicznej monarchii konstytucyjnej

Konstytucja stwierdzała, że tron polski będzie „elekcyjny przez Familie”, ze względu na – jak czytamy – „doznane klęski bezkrólewioń periodycznie rząd wywracających”. Ta ostrożna stylizacja konstytucji, która starała się unikać pojęcia „dziedziczności tronu”, świadczy o tym, że uderzano w „źrenicę” wolności szlacheckiej. Tron stał się zatem dziedziczny w dynastii saskiej w oparciu o primogeniturę. Król stał się władcą „z Bożej łaski i woli narodu”. Osoba króla była „święta i nietykalna”. Zniesione zostały tym samym wolne elekcje, prawo wypowiedzenia posłuszeństwa i konfederacje. Król był „nic sam przez się nie czyniący”; wszelkie jego decyzje musiały być kontrasygnowane przez odpowiedniego ministra w Straży Praw, który ponosił za nie odpowiedzialność przed sejmem. Takie usytuowanie pozycji króla w systemie władzy wykazywało pewną analogię do monarchii angielskiej w owym czasie¹⁵.

d) Zasada odpowiedzialności politycznej

W konstytucji polskiej po raz pierwszy zapisana została *expressis verbis* jako zasada ustrojowa odpowiedzialność polityczna ministrów przed parlamentem, w czym widzieć trzeba ślad wzorów angielskich. Konstytucja przewidywała: „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”. W ten sposób w konstytucjonalizmie Europy kontynentalnej zapoczątkowana została instytucja wotum nieufności. Ówczesne rozwiązania polskie poszły jeszcze dalej. Konstytucyjna norma o odpowiedzialności politycznej przerodziła się w ustawie o sejmie w obowiązkowy balotaż, któremu co dwa lata mieli być poddawani wszyscy ministrowie. Posłowie i senatorowie mogli zatem większością 2/3 głosów zażądać zmiany ministra z „przyczyn nieufności” i wtedy musiał on być przez króla „oddalony od urzędu”¹⁶. W tych z kolei rozwiązaniach uderza podobieństwo do praktyki ustrojowej demokracji ateńskiej, gdzie Zgromadzenie Ludowe raz w miesiącu dokonywało oceny działalności magistratur. Polska konstytucja nie wprowadziła jednak rządów parlamentarno-gabinetowych, a i praktyka ustrojowa nie mogła raczej zmierzać w tym kierunku, ze względu na wspomniany wcześniej dualizm władz rządowych.

B. Ustrój społeczny

Konstytucja uregulowała status prawny trzech stanów: szlachty, mieszczaństwa, chłopstwa. Nie zawierała natomiast postanowień odnoszących się do ludności żydowskiej, chociaż w projekcie opracowanym przez króla taka regulacja początkowo się znalazła. Zdecydowano ostatecznie, że status prawny Żydów określi osobna ustawa, którą w sejmie zajmowała się specjalna deputacja. Prace przyspieszono po przyjęciu konstytucji. Na czele deputacji stanął Hugo Kołłątaj. Dopiero jednak w maju 1792

¹⁵ K. Baran, A. Partyka, *Rozwój angielskiego systemu rządów parlamentarnych. Konstytucja 3 maja w Polsce*, [w:] *Studia z historii praw obcych w Polsce*, t. I, Kraków 1982, *Prace Prawnicze*, z. 97, s. 105-125.

¹⁶ B. Leśnodorski, *Dzielo Sejmu Czteroletniego (1788-1792). Studium historyczno-prawne*, Wrocław 1951, s. 282.

roku deputacja zakończyła pracę nad drugą wersją projektu ustawy o urządzeniu ludu żydowskiego w całym narodzie polskim. Pod obrady sejmu został wniesiony w ostatnim dniu zebrania się sejmu. Stąd projekt nigdy nie stał się obowiązującym prawem. Według projektu, społeczność żydowska w wolnych miastach miała swobodę osiedlania się, prowadzenia rzemiosła i handlu, kupna domów i nieruchomości, zakładania fabryk. Nie mieli Żydzi jednak prawa nabywania nieruchomości ziemskich. Ci, którzy przybyli do Polski, byli zwolnieni na 10 lat od podatku, gdy zakładali fabryki i zakłady. Gwarantowano im samorząd, który zreorganizowano. Posiadali pełne swobody religijne i zapewniono im szacunek dla rytuału. Nie posługiwał się projekt terminem „niewierny”, ale „starozakonny”. Pozostali grupą etniczną, wyznaniową i stanową ze swymi prawami i obyczajami. Projekt nie przewidywał zatem gwałtownej asymilacji, lecz wariant tolerancji¹⁷.

a) Szlachta i ziemianie

Konstytucja utrzymała uprzywilejowaną pozycję szlachty w życiu publicznym, wypływającą z danych praw, które zostały potwierdzone. Nade wszystko jednak gwarantowała „bezpieczeństwo osobiste, wolność osobistą i własność gruntową”, które „świętobliwie i nienaruszalnie” miały zostać zachowane. W stylizacji tego sformułowania przebija wyraźnie koncepcja „niepozbywalnych i świętych” praw, które upowszechniła wówczas francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela. Jej słynna triada praw naturalnych: „wolność, własność, bezpieczeństwo” znalazła pełne zastosowanie do polskich realiów. Konstytucja 3 maja odniosła je przede wszystkim do szlachty, ale ustawy wykonawcze prawa te rozciągały na wszystkich obywateli, chociaż w sposób niekiedy zróżnicowany. Konstytucja potwierdzała równość stanu szlacheckiego, ale rozdzielono ją na dwóch płaszczyznach: cywilnej i politycznej. Tę ostatnią, równość w zakresie praw politycznych, uzależniono jednak od cenzusu majątkowego, włączając do konstytucji prawo o sejmikach. Konstytucja ratowała więc demokrację przez wprowadzenie cenzusu. To był paradoks polskich reform¹⁸. Konstytucja zamieniała dawną źrenicę wolności szlacheckiej w postaci liberum veto i wolnej elekcji na bezpieczeństwo osobiste i własność jako odtąd źrenicę wolności obywatelskiej.

b) Miasta i mieszczenie

Na mocy wcześniej uchwalonego prawa o miastach, które stało się częścią konstytucji, mieszczenie uznani zostali za ludzi wolnych, którym potwierdzono prawa własności gruntów i domów. Nabyli prawo kupowania posiadłości ziemskich oraz rozciągnięto na mieszczan posesjonatów prawo *neminem captivabimus*. Otrzymali mieszczenie reprezentację w sejmie w liczbie 24 plenipotentów dla przedstawiania potrzeb miast, ale bez prawa głosowania. Przedstawiciele miast zasiadali w komisjach sejmowych policji i skarbu. Mieszczenie uzyskali prawo piastowania niższych urzędów administracyjnych, osiągnięcia rang oficerskich w wojsku, dostęp do

¹⁷ K. Zienkowska, *Reform Relating to the Third Estate*, [w:] *Constitution and Reform...*, s. 341-352.

¹⁸ A. Lityński, *Sejmik jako instytucja demokracji szlacheckiej 1764-1793. Tradycje – mity – nowości – utopie*, [w:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki*, Kraków 1999, s. 77.

wyższych godności duchownych. Ustawa likwidowała zależność miast od szlachty i gwarantowała samorząd miejski.

c) Chłopi włościanie

Artykuł konstytucji omawiający pozycję chłopstwa został zredagowany w duchu doktryny fizjokratyzmu. Stwierdzono bowiem, że spod ręki ludu rolniczego płynie „najobfitsze bogactw krajowych źródło”. Ustawa Rządowa postanawiała, że zawierane między dziedzicami a chłopami umowy określające zakres powinności miały wiązać obie strony i ich następców. Umowy te miały podpadać pod „opiekę Rządu Krajowego”. Konstytucja nie precyzowała prawnych instrumentów, poprzez które państwo sprawować miało tę ochronę, ani też później nie wydano norm wykonawczych do tego zapisu konstytucji. Wyznaczała jednak kierunek działań władz państwowych, które miały wzmocnić pozycję chłopstwa. Dobrym tego przykładem była ustawa „Urządzenie wieczyste królewsczyzn”, według której chłopci w królewsczyznach przechodzący w drodze sprzedaży w ręce prywatne uzyskali „wieczystą” własność gruntu wraz z prawem jego sprzedania i opuszczenia wsi. Uzyskali w ten sposób wolność osobistą. Wolność osobistą posiadali także wszyscy chłopci bezrolni „wolni od wszelkich obowiązków włościańskich”. Konstytucja ogłaszała natomiast wolność zupełną dla wszystkich chłopów przybyłych z zagranicy, którzy „jak tylko staną nogą na polskiej ziemi” mogli obrać sobie każdy zawód i prawo przenoszenia się w każde wybrane miejsce w kraju. Przepis ten miał na celu nie tylko pozyskanie nowych sił społecznych, ale miał również wymowę polityczną: chodziło o pozyskanie tej ludności polskiej, która po I rozbiorze znalazła się poza granicami państwa. Uderzało to w interesy państw zaborczych. Ten też przepis miał najbardziej wzburzyć carycę Katarzynę II. Reformy polskie bowiem mogły naruszyć skostniałe struktury feudalne Rosji. Stąd pojawi się później w motywach uzasadniających kolejny rozbiór Polski zarzut o „jakobińskim” charakterze polskich reform.

C. Prawa i obowiązki obywatelskie.

Ustawa Rządowa – w odróżnieniu od konstytucji francuskiej – nie zawierała deklaracji praw. Swoisty katalog praw i wolności obywatelskich wywieść jednak można z wielu ustaw rozwijających postanowienia konstytucji. Także w Stanach Zjednoczonych prawa i wolności zawierały pierwsze poprawki do konstytucji. Art. 1 konstytucji polskiej deklarował wolność wszystkich wyznań i pokój w wierze. Zapewniał tolerancję religijną, gdyż wszystkie wyznania zostały wzięte pod opiekę rządową. Kwestię religii poruszyła także konstytucja amerykańska przez uznanie równości wszystkich wyznań. Obie zatem konstytucje doceniały wagę religii jako elementu życia społecznego¹⁹. Posmak ateizmu miały natomiast rozwiązania konstytucji francuskiej. Poza tym konstytucja polska za religię narodową i panującą uznała religię rzymskokatolicką. Wynikało to z rangi Kościoła katolickiego, do którego należała większość ówczesnego społeczeństwa. Wyeksponowanie stanowiska religii kato-

¹⁹ R. R. Ludwikowski, *op. cit.*, s. 148-149.

lickiej w konstytucji zapewniło wsparcie dla niej hierarchii kościelnej, która nawet przyjęła rolę jej nieformalnego obrońcy²⁰.

Najwyższym konstytucyjnym prawem przyrodzonym – jak stwierdzała ustawa o Komisji Policji – była „wolność i własność osobista obywateli i przychodniów”. Rezolucją Komisji gwarancja *neminem captivamibus* rozciągnięta została także na społeczność żydowską. Ustawa o sądach sejmowych gwarantowała już każdej osobie prawo odpowiadania przed sądem z wolnej stopy, w czym tkwiła recepcja rozwiązań anglosaskich: „Nie tylko szlachcic, ale ktokolwiek dostateczną za sobą postawi porękę, od więzienia lub aresztu przed dekretem sądów sejmowych wolny być powinien”. Ta sama ustawa wprowadziła cały szereg gwarancji procesowych jak domniemanie niewinności, *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, a także zasadę *in dubio pro reo*. Według ustawy o Straży Praw, każdą nielegalną jej decyzją było naruszenie konstytucyjnej „wolności mówienia, pisania, drukowania”. Ustawa o Komisji Policji gwarantowała netykalność mieszkania przez wprowadzenie zakazu „szpiegowania i rewizji w mieszkaniach”, a także chroniła prawa autorskie: „wszelkie dzieło drukowane jest własnością autora”. Jedną z ważniejszych gwarancji praworządnego działania było wprowadzone przez wspomnianą ustawę prawo każdego obywatela do wnoszenia zarzutów i zażaleń na działalność Komisji Policji do specjalnej komisji sejmowej, oceniającej działalność administracji. Skutkiem takiej skargi mogło być uchylene bezprawnych działań organu administracyjnego²¹. Widzieć w tym można zaczątek instytucji sądownictwa typu administracyjnego.

Tak szeroki katalog uprawnień wolnościowych uznać należy za najpełniejszy na obszarze przedrewolucyjnej Europy. Wynikał on w dużej mierze z tradycji republikańskiej Rzeczypospolitej szlacheckiej. Obowiązkami obywateli na gruncie ustawy 3 maja był obowiązek obrony państwa, praca, a w stosunku zaś do warstw uprzywilejowanych – przedsiębiorczość. Na czoło wysuwała jednak konstytucja obowiązek posłuszeństwa prawu.

C. Ustrój polityczny

Najważniejszym celem reformy ustrojowej przyjętej w Ustawie Rządowej było dążenie do centralizacji wzmocnienia władzy przez połączenie sprawnie działającego sejmu, ale usytuowanego w centrum organów państwa w nawiązaniu do tradycji republikańskiej, z nowocześnie pomyślanym rządem. Przejawem dążenia do centralizacji państwa było świadome pominięcie sprawy wzajemnego stosunku Korony i Wielkiego Księstwa Litewskiego. Twórcy konstytucji, ze względu na przywiązanie szlachty litewskiej do odrębnych praw, pominieli w konstytucji deklarację o unifikacji, chcąc ją zrealizować w ustawach wykonawczych²². Reprezentanci Litwy pragnęli jednak utrzymać odrębność prawną tej prowincji. Ostatecznie zawarto kompromis, który znalazł wyraz w uchwalonym przez sejm „Zaręczeniu wzajemnym Obojga Narodów”. Zaręczenie ustanawiało wspólny zarząd nad wojskiem i skarbem. Doszło więc do zaciśnienia unii Korony z Litwą, ale państwo nadal utrzymało federacyjny charakter.

²⁰ J. Ziółtek, *Duchowieństwo wobec ustanowienia Konstytucji 3 maja*, [w:] *Pierwsza w Europie...*, s. 40-53.

²¹ *Volamina Legum*, t. IX, s. 241 i nast.

²² J. Bardach, *The constitution of 3 May and the Mutual Guarantee of the Two Nations*, [w:] *Constitution and reform...*, s. 357-378.

a) Władza ustawodawcza. Sejm

Sejm dzielił się na dwie izby: izbę poselską (203 posłów) i senatorską (130 senatorów). Posłów wybierano na sejmikach, senat (biskupi, wojewodowie, kasztelanowie) pochodził z nominacji królewskiej. Wybierany na dwa lata sejm miał być zawsze gotowy; sejm mógł być zwołany w każdym czasie, w tym samym składzie, gdy dawniej do sejmów nadzwyczajnych przeprowadzano nowe wybory. Przyjęto więc rozwiązanie na wzór parlamentu angielskiego. Kompetencje sejmu były rozległe. Poza stanowieniem prawa, w tym także aktów niższego rzędu niż ustawy, wydawał zalecenia dla Straży Praw i miał moc uchylania aktów rządowo-administracyjnych. Decydował o wojnie i pokoju, zawierał umowy międzynarodowe. Sejm miał także uprawnienia ustrojodawcze. Co 25 lat sejm konstytucyjny miał dokonywać rewizji Ustawy Rządowej. Postanowienia sejmu, chociaż wydawane w imieniu króla, nie wymagały sankcji królewskiej, ale podpisywane były przez marszałka sejmu. Sejm podejmował uchwały większością głosów.

Pozycja senatu, jako organu o wpływach magnackich, uległa osłabieniu w porównaniu z okresem wcześniejszym, gdy senat był izbą równorzędną izbie poselskiej. Konstytucja 3 maja przyznała senatowi prawo weta zawieszającego wobec uchwał izby poselskiej; sprzeciw senatu mogła izba poselska odrzucić na następnej sesji sejmu. Wobec ustaw podatkowych senat nie mógł zastosować prawa weta. Tymi uregulowaniami polska konstytucja niejako antycypowała angielski „Parlament Act” z 1911 roku. Sejm sprawował ścisłą kontrolę nad poczynaniami organów władzy wykonawczej w drodze pociągania jej przedstawicieli do odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej. Dla realizacji tej ostatniej formy odpowiedzialności sejm powoływał sąd sejmowy. Ustawa Rządowa nie przewidywała natomiast kontroli konstytucyjności działań sejmu.

b) Władza wykonawcza. Król i Straż Praw

Konstytucja 3 maja oddała władzę wykonawczą królowi, który podejmował decyzje w Straży Praw, składającej się z prymasa, pięciu ministrów (policji, skarbu, wojska, sprawiedliwości, do spraw zagranicznych), marszałka sejmu, następcy tronu i dwóch sekretarzy bez prawa głosu. Decyzje królewskie dla swej ważności wymagały kontrasygnaty. Decyzje króla w Straży Praw były wiążące dla Komisji rządowych powoływanych przez sejm, nad którymi nadzór sprawował odpowiedni minister w Straży Praw. Nie mieli zatem ministrowie własnej resortowej administracji, poza jedynie ministrem spraw zagranicznych. To dawało królowi dużą samodzielność w prowadzeniu polityki zagranicznej. Straż Praw, pochodząca z nominacji królewskiej, była „radą królewską”, w której król pracował z ministrami. Był więc niejako dożywotnim „szefem” administracji rządowej. Widzieć w tym można pewną analogię do rządów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych. Organizacja administracji państwa, jaką przyjęła Ustawa Rządowa, w której połączono instytucję Straży Praw, jako swoistego rządu, z kolegialnymi resortami pochodzącymi z wyboru sejmu, była wypadkową tendencji monarchistycznych i republikańskich. Kolegialnie, niefachowe i wybierane Komisje odpowiadały na szlacheckie obawy, że scentralizowana, zbiurokratyzowana i zawodowa administracja może być zagrożeniem dla wolności obywatelskich i środkiem dla stworzenia silnych rządów królewskich.

Ważnym elementem praworządnego charakteru państwa polskiego według Konstytucji 3 maja była zasada, że władza wykonawcza działa tylko na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Władza ustawodawcza należała tylko do sejmu. Jedynym wyjątkiem w tej dziedzinie było prawo władzy wykonawczej do tego, aby: „tymczasowe i potoczne dla bezpieczeństwa i spokojności kraju wynikające potrzeby załatwiać”, które powinny być przedłożone sejmowi na najbliższym posiedzeniu. Dawało to zatem królowi działającemu w Straży z ministrem spraw zagranicznych prawo wydawania tymczasowych norm prawnych w sytuacjach dla państwa wyjątkowych. Regulacja ta przypomina nieco późniejsze rozwiązania karty konstytucyjnej z 1814 roku, o możliwości wydawania przez króla ordonansów w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Ministrowie za swe działania ponosili przed sejmem zarówno odpowiedzialność polityczną, jak i konstytucyjną. Odpowiedzialność konstytucyjną przed sądem sejmowym za „wszelkie przestępstwa” obejmowała osobę i majątek ministra. Konstytucja 3 maja stworzyła mieszaną formę ustrojową, w której wystąpiły tak elementy rządów parlamentarnych (odpowiedzialność polityczna), jak i cechy systemu prezydenckiego (samodzielna pozycja władcy). Współdziałanie króla z sejmem mogło w praktyce ustrojowej dać szansę na swego rodzaju osobiste rządy monarchy.

c) Organizacja sądownictwa

Ustawa Rządowa utrzymywała stanowy charakter sądownictwa. Sądami dla szlachty były w pierwszej instancji sądy ziemiańskie, w drugiej trybunały prowincjonalne. W dobrach prywatnych chłopci podlegali sądownictwu dominialnemu. Król nie miał prawa nominacji sędziów. Sąd ziemiański składał się z 10 sędziów wybieranych przez sejmiki deputackie na 4 lata. Od sędziów nie wymagano żadnych specjalnych kwalifikacji. Sądy ziemiańskie miały być sądami stale urzędującymi. Reformy sądowe nie naruszały więc modelu sądownictwa szlacheckiego z okresu wcześniejszego, którego cechą był wybór sędziów spośród szlachty. Przeprowadzone reformy sądownictwa w okresie Sejmu Czteroletniego zmierzały jedynie do poszerzenia grona osób biorących udział w ferowaniu wyroków.

4. Uwagi końcowe

Historię ustroju Polski czasów nowożytnych wypełniają trzy okresy: demokracji szlacheckiej, kryzysu wewnętrznego i reformy państwa. W XVI wieku na ogromnym obszarze Europy Środkowo-Wschodniej stworzony został model ustrojowy będący ewenementem tak na ówczesne czasy, jak i z dzisiejszej perspektywy historycznej. Był to ustrój opierający koncepcję władzy na swoistej umowie społecznej, pełnej podmiotowości jednostki, na autorytecie prawa i wysokiej świadomości prawno-politycznej rządzących i rządzonych. W sferze idei zatem, szlachta polska była nad wyraz nowoczesna, w niejednym wyprzedziła późniejsze koncepcje liberalne XVIII i XIX wieku. Z tej właśnie tradycji brał się wolnościowy wymiar Konstytucji 3 maja z 1791 roku. Istniejąca zbieżność między francuską Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela z katalogiem uprawnień wolnościowych polskiej konstytucji była nie-

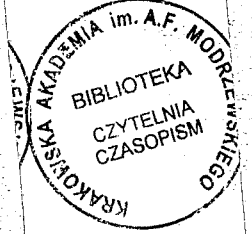
jako przypadkowa. Można powiedzieć, że szlachecka myśl prawno-ustrojowa Konstytucji 3 maja znalazła jedynie racjonalne, oświeceniowe uzasadnienie. W tym połączeniu własnej tradycji z ideami nowożytnej, postępowej koncepcji państwa i prawa tkwi największe jej znaczenie. Ustrój demokracji szlacheckiej w państwie o powierzchni blisko 1 mln km² i federacyjnej strukturze nie był w stanie zahamować naturalnych procesów decentralizacji władzy i tendencji oligarchicznych. Rozstrój państwa pogłębił kryzys gospodarki folwarcznej. Na tle rozwoju ówczesnych państw w kierunku stworzenia silnej armii, popierania przemysłu i handlu, powoływania struktur scentralizowanych i zbiurokratyzowanych ustrój Rzeczypospolitej stawał się anachronizmem. Kryzys państwa polskiego trwał jednak zaledwie ponad pół wieku, a załamanie tego rodzaju nie było czymś wyjątkowym w historii społeczeństw feudalnych. Przypadło jednak na okres wyjątkowego wzmocnienia państw ościennych. Różne ośrodki władzy i elit umysłowych w Polsce zdawały sobie z tego doskonale sprawę. Z tego przekonania wyrósł silny nurt reformatorski. Zapoczątkowane w 1764 roku na sejmie konwokacyjnym reformy zakończyła Ustawa Rządowa z 1791 roku. Stworzyła ona nowoczesny model ustrojowy, z suwerennym sejmem i nowatorsko pomyślaną egzekutywą, przełamując skutecznie słabość dawnego systemu. Co więcej, ustrój ten z powodzeniem funkcjonował w okresie 14 miesięcy obowiązywania Ustawy Rządowej.

Udana naprawa państwa udowodniła, że państwo szlacheckie było w pełni reformowalne tak w sferze politycznej, jak i społecznej. Konstytucja 3 maja stała się potwierdzeniem tego, że możliwe było przejście od przestarzałych form demokracji szlacheckiej do demokratycznego, nowoczesnego państwa, którego ustrój mógł z powodzeniem konkurować z monarchiami konstytucyjnymi XIX-wiecznej Europy. Wnosiła nadto duży wkład do rozwoju nowożytnego konstytucjonalizmu, zapisując po raz pierwszy zasadę politycznej odpowiedzialności ministrów. Konstytucja 3 maja jest świadectwem tego, że droga ku konstytucyjnym, demokratycznym formom ustrojowym nie musiała wcale wieść poprzez państwo absolutne. Polska upadła nie z powodu panującej w niej anarchii, ale, co paradoksalne, w momencie przewyciężenia kryzysu społeczno-ustrojowego. Musiała upaść dlatego, że przeprowadzone reformy były cywilizacyjnym wyprzedzeniem tego, co w tej części Europy miało nastąpić dopiero kilkadziesiąt lat później. Polskie reformy zapoczątkowały proces nadawania chłopom wolności osobistej, stworzyły demokratyczno-wolnościowy system ustrojowy – i już to wystarczało, by państwa ościenne podjęły zgodne współdziałanie. W przeciwieństwie do amerykańskiej czy angielskiej polskiej demokracji nie dane było się rozwijać od XVIII wieku.

Rozbiory Polski były aktem agresji i pogwałceniem prawa międzynarodowego: jego zasad dobrej wiary (*pacta sum servanda*) i nieingerencji w wewnętrzne stosunki innych państw. Upadek Konstytucji 3 maja w wyniku międzynarodowego bezprawia spowodował, że w świadomości Polaków znajdujących się pod panowaniem trzech zaborców stała się ona symbolem walki o niepodległość. Prawdziwa więc wydaje się metafora, że Ustawa Rządowa wprawdzie nie obroniła państwa, ale ocaliła naród w czasach niewoli.

*Druk i oprawa TERCJA s.c.
Kraków ul. Gollikowska 77/1
tel.012-653-00-76*

LB 103



ISSN 1643-8299
ISBN 978-83-7188-058-2