

Marek Zubik

O udolności stanowienia ustawy zasadniczej. Rozważania w stulecie Konstytucji marcowej

1. Chciałbym przedstawić kilka refleksji dotyczących przyjmowania przez demokratyczne państwo w „momencie konstytucyjnym” nowej ustawy zasadniczej. Pragnę to uczynić z odwołaniem się do doświadczeń polskiego konstytucjonalizmu z okresu dojścia do skutku Konstytucji z 1921 r.¹ aż po jej upadek jako obowiązującego aktu normatywnego². Chcąc uniknąć zarzutu ahistoryczności czy prezentyzmu będę starał się odwoływać do publikacji i dokumentów pochodzących sprzed stu lat³. Dopiero w tej perspektywie spróbowałbym sformułować ogólniejsze refleksje.

Czas, o którym tu piszę, może być objęty klamrami od prac konstytucyjnych Rady Regencyjnej, potem Sejmu Ustawodawczego, przez wejście

1 Ustawa z dn. 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, nr 44, poz. 267 ze zm. Jej tekst został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dn. 1 czerwca 1921 r. W pierwotnym tekście Konstytucji z 1921 r. sprostowano błędy w drodze obwieszczenia ogłoszonego w Dzienniku Ustaw: Dz.U. 1921, nr 52, poz. 334 i Dz.U. 1922, nr 101, poz. 935.

2 Tam, gdzie stosowanie przepisów Konstytucji z dn. 17 marca 1921 r. wymagało wcześniejszego uchwalenia ustawy, przepisy konstytucyjne zaczynały obowiązywać z dniem wejścia w życie danej ustawy (art. 126). Sama Konstytucja uzależniała zatem wejście w życie niektórych jej przepisów od zdarzenia przyszłego. Należy również pamiętać o postanowieniach ustawy przechodniej z dn. 18 maja 1921 r. do Ustawy Konstytucyjnej z dn. 17 marca 1921 r. w sprawie czasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej, Dz.U. nr 44, poz. 268. Ta z kolei ustawa zapowiadała zarządzenie wyborów parlamentarnych dopiero na podstawie nowej ordynacji. Natomiast dotychczasowe przepisy konstytucyjne dotyczące Naczelnika Państwa miały – w myśl ustawy przechodniej – obowiązywać do czasu objęcia urzędu przez Prezydenta RP. Objęcie urzędu przez pierwszego Prezydenta RP nastąpiło dopiero w dniu 14 grudnia 1922 r. (przysięgę złożył przed Zgromadzeniem Narodowym w poniedziałek 11 grudnia).

3 Chodzi mi o następujące publikacje: K.W. Kumaniecki, *Zbiór...*; W. Witos, *Czasy...*; Z. Cybichowski, *Polskie...*; *Prace...*; *O niepodległą...*

w życie Konstytucji z 1921 r., przewrót majowy, nowelę sierpniową, dalej prace nad jej rewizją w Sejmie II kadencji, do przyjęcia Ustawy zasadniczej z 1935 r., która pozostawiła jednak w mocy niektóre przepisy Konstytucji marcowej (art. 81 ust. 2). Nie będę natomiast odnosił się do konstrukcji prawnych z czasów po II wojnie światowej, mimo że rozwiązania prawne, w tym konstytucyjne, odwoływały się niekiedy wprost do rozwiązań Konstytucji marcowej⁴.

Okres, w którym formalnie obowiązywała Konstytucja marcowa, obejmował kilkanaście lat. Jednakże lata, w których realnie regulowała ona życie państwowe, był zdecydowanie krótszy. Co najmniej od zamachu majowego utraciła bowiem zdolność oddziaływania na bieżące życie państwowe⁵. Dowolność interpretacyjna, a potem jawne naruszanie jej postanowień poprzedzały moment formalnego pozbawienia mocy obowiązującej jej przepisów.

W odmiennych momentach dziejowych, z różnych przyczyn, rozmawiano o Konstytucji z 1921 r.⁶ Oceniając akt normatywny nie należy dać się jednak ponieść ani nadmiernemu krytycyzmowi, płynącemu ze znajomości późniejszej praktyki ustrojowej, ani nieuzasadnionej euforii podsycanej upływem czasu, zacierającym świadomość niedomagań danego aktu. Ponieważ konstytucja ma być „prawem podstawowym” dla państwa, musi być oceniona przede wszystkim jako akt normatywny. Ocena ta dokonuje się głównie pod kątem trzech kryteriów: czy adekwatnie reguluje stosunki społeczne, czy zawiera spójną koncepcję ustrojową państwa oraz czy poprawnie skonstruowana jest pod względem legislacyjnym. Wszystkie te kryteria warto zatem uwzględnić również podczas analizy założeń i treści Konstytucji z 1921 r.

2. Jak każdy tekst, także rozwiązania konstytucji powstają i żyją w danym **kontekście**. Rozpad w latach 1917–1918 trzech głównych cesarstw

4 Celowo zatem pomijam tu kwestię odwołania się do postanowień Konstytucji marcowej przez Ustawę konstytucyjną z dn. 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 18, poz. 71. W tym wypadku co najwyżej dałoby się mówić o „odżyciu” mocy obowiązującej przepisów Konstytucji z 1921 r.

5 Zob. M. Pietrzak, *Konstytucja...*, s. 15.

6 A. Gwiżdż, *Burżuazyjno-obszarnicza...*; W. Kulesza, *Wykładnia...*, s. 35–38; M. Pietrzak, *Konstytucja...*, s. 9 i n.; P. Sarnecki, *Konstytucja...*, s. 21 i n.; M. Zubik, *Status...*; M. Wiącek, *Znaczenie...*

rywalizujących o wpływy w naszej części Europy oraz głębokie następstwa zmian społecznych po wyczerpującej Wielkiej Wojnie⁷ nadwątlili pochód idei monarchistycznych, chociaż trudno jeszcze wówczas mówić o całkowitym jej odrzuceniu. Nowo powstałe państwa wyłaniały się na mapie politycznej jako republiki, poczynając od Finlandii (po początkowych próbach ustanowienia monarchii – konstytucja z 1919 r.), przez kraje nadbałtyckie (Estonia – konstytucja z 1920 r.; Łotwa i Litwa – konstytucje z 1922 r.), Polskę, Czechosłowację (konstytucja z 1920 r.), Gruzję (konstytucja z 1921 r.)⁸. Południowa część Europy środkowej pozostała jednak w kręgu rojalistycznym. Monarchiami pozostała Rumunia, która bardzo się wzmocniła terytorialnie po traktacie z Trianon (konstytucja z 1923 r.), Bułgaria (modyfikowana tzw. konstytucja tyrnowska z 1879 r.), Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców (konstytucja z 1921 roku) oraz Węgry (poza okresem 1918–1920 z konstytucją tymczasową; rojalistyczna konstytucja z 1920 r.).

Trwanie Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego (formalnie jej członkowie rezygnują dopiero 14 listopada 1918 r.) zwraca uwagę, że początkowo myśl o restytucji monarchicznego ustroju Polski po odzyskaniu przez nią niepodległości była żywa i realna. W takim też kształcie ustrojowym chciały ją widzieć Niemcy i Austro-Węgry jako państwa okupacyjne na terenach dawnego Królestwa Polskiego w granicach po Kongresie Wiedeńskim. Odwołanie się do ustaleń z 1815 r. było też częścią argumentacji tych państw na arenie międzynarodowej co do treści aktu z 5 listopada 1916 r.⁹ Jednakże w październiku i listopadzie 1918 r. idea ta była już całkowicie anachroniczna. Od początku zatem Polska wróciła na scenę życia międzynarodowego jako państwo o ustroju republikańskim.

Warto również zwrócić uwagę na przedsięwzięcia organizatorskie, jakie miały miejsce na terenach odebranych Cesarstwu Rosyjskiemu po proklamacji Królestwa Polskiego w akcie 5 listopada 1916 r. Chodzi tu m.in. o odrodzenie polskiego życia politycznego, administracji, sądownictwa (Sąd Najwyższy zacznie działać już w 1917 r.) czy szkolnictwa. W lutym 1918 r. Rada Regencyjna wydała dekret o tymczasowej

7 M. Zubik, *Powszechna...*

8 W przypadku Czechosłowacji, Litwy i Łotwy docelowe konstytucje poprzedzały tymczasowe ustawy konstytucyjne, w pierwszym przypadku z 1918 r. a w dwu pozostałych z 1920 r.

9 K.W. Kumaniecki, *Zbiór...*, s. 53.

organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem. Podjęto również prace studialne nad ustrojem konstytucyjnym przyszłego państwa¹⁰. Ze względu na zmienione realia społeczne po listopadzie 1918 r. prace te mogły być później tylko nieznacznie wykorzystane. Nie bez zupełnego znaczenia dla tekstu Konstytucji z 1921 r. były też projekty konstytucji, które opracowano przed oficjalną działalnością Sejmu Ustawodawczego¹¹.

Konstytucja z 1921 r. doszła do skutku niewątpliwie w demokratycznym trybie prawodawczym. Powstawała w sytuacji braku własnych doświadczeń nowoczesnego demokratycznego państwa. Okoliczność ta wymuszała sięgnięcie do rozwiązań z państw obcych. Było to możliwe, gdyż nie powstawała w konstytucyjnej próżni. Jej uchwalenie wpisywało się w logiczny ciąg zdarzeń, zmierzających do ustabilizowania państwa restytuowanego na politycznej mapie Europy po wielu dziesięcioleciach nieobecności. W tym sensie pełniła niewątpliwie bardzo doniosłą rolę ustrojową, społeczną i polityczną. Niewątpliwie przyjmowała demokratyczne oraz liberalne zasady funkcjonowania państwa. Odzwierciedlała z pewnością wolnościowego ducha tamtego okresu.

3. Konstytucja z 1921 r. została przygotowana i uchwalona dzięki szerokiemu **kompromisowi** politycznemu w ramach Sejmu ustawodawczego. Kompromis ten poszedł jednak bardzo daleko. Nie pozwolił na stworzenie spójnej wizji racjonalnego ustroju pozwalającego na sprawne rządzenie państwem, scalenie terytorium, odbudowę ekonomiczną oraz zharmonizowanie żywych idei państwowości polskiej ze słusznymi oczekiwaniami poszanowania praw bardzo dużej grupy różnych mniejszości narodowych, jakie znalazły się w powojennych granicach Rzeczypospolitej. Kompromis ten osiągnięto w szczególnej sytuacji międzynarodowej. Uchwalenie 17 marca 1921 r. docelowej konstytucji zdawało się być elementem kreowania argumentów za opcją polską w ramach plebiscytu na Górnym Śląsku, który zaplanowany był trzy dni później – 20 marca 1921 r. W tym też kontekście należałoby również widzieć podpisanie 18 marca Traktatu pokoju między Polską a Rosją i Ukrainą (traktat ryski). Kończył on stabilizację wschodnich granic państwa polskiego.

10 Zob. szerzej Z. Cybichowski, *Polskie...*, s. 32 i n.

11 *O niepodległą...*, s. 360.

Zdawano sobie sprawę z niebezpieczeństw i konsekwencji, jakie mogą wynikać dla spójności i racjonalności systemu konstytucyjnego z daleko posuniętej woli poszukiwania kompromisu w celu przyjęcia ustawy zasadniczej. Dawid Abrahamowicz napisze nawet, że konstytucja była wynikiem „nieszczęśliwych kompromisów”¹², a W.L. Jaworski, że „jej poszczególne postanowienia są wynikiem przypadku”¹³. Choć też znaleźć można cieplejsze oceny. Wskazywano bowiem, że ów kompromis pozwolił na „złagodzenie skrajnych idei”¹⁴.

Nieprzypadkowo przyjęto przepis o wyjątkowym trybie rewizji Konstytucji marcowej – obok jej zmiany oraz cyklicznej rewizji co 25 lat przez Zgromadzenie Narodowe – wyłącznie przez sam Sejm drugiej kadencji po Sejmie Ustawodawczym. Dawało to szansę głębokiej reformy m.in. konstytucyjnego systemu organów państwa, aż po usunięcie z niego Senatu. Warto przypomnieć, że prace takie zostały rozpoczęte i toczyły się m.in. w Komisji Konstytucyjnej Sejmu II kadencji. Przyjęto m.in. nowelizację regulaminu Sejmu dotyczącą tej szczególnej procedury przewidzianej tylko dla Sejmu w latach 1928–1930¹⁵. Jednakże okoliczności życia politycznego w państwie uniemożliwiły dokonanie rewizji Konstytucji marcowej w tym trybie. Tym samym szczególna procedura, przewidziana m.in. dla potrzeb powrotu do rozważań na temat ustroju państwa już po ustabilizowaniu się życia państwowego, została zaprzepaszczona, a sama praktyka organów państwa potoczyła się poza nurtem rozwiązań Konstytucji marcowej.

Polityczne motywy przyjęcia konkretnych przepisów konstytucyjnych dają się najczęściej odtworzyć na podstawie materiałów z prac nad nim. Splątane są z rywalizacją i chwilową sytuacją polityczną. Ale warto też powtórzyć, że „powody» giną na drugi dzień po głosowaniu”¹⁶; decyduje tekst ustawy, a nie intencja ustawodawcy¹⁷. Przyjęte przepisy zaczynają żyć własnym życiem, niekiedy w sposób nieoczekiwany dla ich twórców. Potrzebują jednak czasu, a tego Konstytucja marcowa akurat nie miała.

12 *Ankieta...*, s. 119.

13 *Ankieta...*, s. 124.

14 Z. Fenichel, w: *Ankieta...*, s. 359.

15 *Prace...*, s. 43 i n.

16 W.L. Jaworski, w: *Ankieta...*, s. 128.

17 W.L. Jaworski, w: *Ankieta...*, s. 420.

Kompromis polityczny jest rzeczą pożądaną w kierowaniu sprawami publicznymi. Uwarunkowania polityczne zmuszające do kompromisu są zazwyczaj jednak krótkotrwałe. Natomiast przepisy konstytucyjne mają być „fundamentem, na którym opierać się będzie państwo na długie lata”¹⁸. Dlatego też granicą racjonalności kompromisu – w przypadku tworzenia konstytucji – jest to, by jej postanowienia przyniosły spójny ustroj i efektywne mechanizmy życia państwowego¹⁹.

Wydaje się, że w przypadku Konstytucji z 1921 r. troskę o jakość rozwiązań ustrojowych, które służyć powinny możliwie długo, złożono na ołtarzu – skądinąd bardzo ważnej kwestii – bieżących wymagań polityki międzynarodowej, głównie rywalizacji o głosy w ramach plebiscytu. Politycznie ryzyko to mogło się opłacić. Wymagało jednak co najmniej dwóch okoliczności: przyznania, że instrumentalnie wykorzystano moment konstytucyjny oraz pełnej zgody klasy politycznej na szybkie i głębokie zrewidowanie przynajmniej głównych elementów składowych systemu rządów. Tego jednak zabrakło.

4. Konstytucja z 1921 r. od chwili jej uchwalenia pozostawała polityczną sierotą. Żadna z liczących się sił politycznych nie widziała w niej spełnienia swoich wizji właściwego ustroju państwa. Również żaden z uznanych „ojców założycieli” odrodzonego państwa polskiego nie uważał za właściwy przyjętego w niej ustroju. Nie uzyskała ona również wsparcia społecznego. W dodatku nie cieszyła się także nadmiernym entuzjazmem wśród przedstawicieli nauki prawa. Niektórzy członkowie świata naukowego pełnili też stanowiska publiczne, w tym rządowe czy parlamentarne już po zamachu majowym. Mogło być to widziane co najmniej jako legitymizowanie praktyki organów państwa, określanej w drodze personifikacji „carowaniem” konstytucji²⁰. Tym samym środowisko, w jakim przyszło wzrastać nowo przyjętej konstytucji, nie było jej przyjazne. Od początku przeszłe jej losy były zatem bardzo niepewne.

18 W.L. Jaworski, w: *Ankieta...*, s. 128.

19 K.W. Kumaniecki, w: *Ankieta...*, s. 151.

20 Powiedzenie to (nie jedyne zresztą, jakie ukuto w owym czasie) powstało w nawiązaniu do działalności znanego prawnika i polityka Stanisława Cara. Jego wypowiedzi i funkcjonowanie w okresie sanacyjnym – nie w pełni jednak obiektywnie – zostały utożsamione niemal wyłącznie z prezentowaniem interpretacji przepisów konstytucyjnych uzasadniających politykę obozu władzy, które niekoniecznie pozostawały w zgodzie z ustaleniami nauki prawa.

Bardzo znaczące jest wyznaczenie Wincentego Witosa, ogłoszone publicznie (luty 1926 r.) tuż przed sformowaniem przez niego trzeciego już rządu. Wprost stwierdzał, że: „szeroka opinia zwraca się nie tylko przeciwko posłom, dziś w Sejmie zasiadającym, lecz przeciw Sejmowi w ogóle, a także coraz więcej przeciw naszemu obecnemu ustrojowi państwowemu”²¹. Niektóre z postulatów dotyczących reformy ustroju państwa trzykrotnego premiera mogą dzisiaj zaskakiwać, ale też stanowią punkt odniesienia w refleksjach nad ustrojem państwa w każdym czasie. Za błąd uznawał m.in. wpływ sądów na przeprowadzanie wyborów²². Słabość ordynacji wyborczej widział w tym, że nie wymaga żadnych kwalifikacji od tych, którzy mają decydować o sprawach publicznych²³. Dostrzegał zagrożenie, że duże grupy społeczne znalazły się w niekorzystnej kondycji ekonomicznej, co pozbawia państwa koniecznego poparcia. Grupy te chciały otrzymać od własnego państwa pomoc w przewycięzeniu nieznośnych stosunków ekonomicznych i gospodarczych²⁴. Zawód związany z niezaspokojeniem oczekiwań osłabiał nie tylko autorytet państwa i jego konstytucji, ale podkopywał także wsparcie społeczne dla utrzymania demokratycznego ustroju. Znamienna jest też inna refleksja: „nasza Konstytucja. Nie pisał jej przecież żaden radykał ani socjalista, lecz pisał ją człowiek, uważany w Polsce za herolda wsteczności, który atoli zapomniał widocznie, że co innego jest popularna, jeżeli nie agitacyjna broszura, a co innego podstawowe prawo, na którym Państwo byt swój funduje”²⁵.

5. Każdy proces przyjęcia i uchwalenia ustawy jest procesem **zarówno prawnym, jak i politycznym**. Ze względu na doniosłość i charakter ustawy zasadniczej, w proporcjonalnie większym stopniu obserwacja ta odnosi się do konstytucji. Tutaj jeszcze ułożenie ustroju politycznego oraz systemu organów państwa dokonuje się niejednokrotnie przez pryzmat konkretnych osób, które spodziewane są do objęcia najważniejszych

21 W. Witos, *Czasy...*, s. 3.

22 W. Witos, *Czasy...*, s. 6.

23 W. Witos, *Czasy...*, s. 7.

24 Bardzo ciekawie na tym tle, z odwołaniem się do ustaleń statystyki, kwestie społeczne tamtego czasu przedstawiał w cyklu artykułów ówczesny ks. S. Wyszyński, późniejszy prymas Polski: S. Wyszyński, *Przemiany...*, t. 39, z. 3, s. 264–276; z. 4, s. 382–398; z. 5, s. 481–487 oraz t. 40, z. 2, s. 174–194; z. 3, s. 293–301; z. 4, s. 393–405; z. 5 s. 496–508. .

25 W. Witos, *Czasy...*, s. 13.

stanowisk publicznych. Te okoliczności determinują niekiedy rozwiązania ustrojowe na długie lata. Sytuacji tej nie udało się również uniknąć i w trakcie przyjęcia Konstytucji marcowej, choć akurat pierwotne kalkulacje co do spodziewanego głównego kandydata na stanowisko pierwszego Prezydenta RP ostatecznie nie sprawdziły się.

Bardzo ciekawie – na tle znanego sporu co do rozumienia art. 35 Konstytucji, różnicującego zmianę lub odrzucenie „projektu ustawy” (w terminologii tamtej konstytucji) i postępowania Sejmu w sprawie uchwały Senatu – zwrócono uwagę co do dwóch sposobów rozumowania przy wykładni przepisów konstytucji – prawniczego i politycznego. Władysław Leopold Jaworski przestrzegał prawników, by nie mieszała, tego co jest, z tym, jak być powinno²⁶. Autor podkreślał, że: „ustawa która nie odpowiada potrzebom lub przekonaniom społeczeństwa, powinna być zmieniona”. Jednocześnie zwracał uwagę, że dopóki taka zmiana nie nastąpi, to jednak należy ją uznawać za „nienaruszalną” o ile prawo ma gwarantować „stałość w powtarzaniu się zjawisk”. Właśnie na tle owego sporu za ciekawą, lecz już częściowo odrzuconą, należałoby widzieć koncepcję prof. Michała Rostworowskiego. Trafne i aktualne, choć niedoceniane, jest spostrzeżenie, że każdy proces wykładni przepisów jest działalnością twórczą²⁷. Niemniej jednak zdawał się ograniczać to doniosłe spostrzeżenie do sytuacji, gdy dotyczyło interpretacji przepisów, co do których istniało przeświadczenie, że w ich treści znajduje się luka konstrukcyjna (używając współczesnego języka teorii prawa). Jak podkreślał, w takim przypadku wykładnia „wzbogaca istniejący kapitał prawniczy”. Zastrzegł jednak, że proces interpretacji przepisów ma polegać na wykładni ich treści; jedynie wyjątkowo może polegać również na uzupełnieniu luk, pozostając zawsze rzadkim wyjątkiem²⁸.

W demokratycznej procedurze i otwartym społeczeństwie obywatelskim nie da się zamknąć tworzenia przepisów konstytucyjnych wyłącznie w ramach procesu technokratycznego. Pozostają co prawda aktualne ogólne postulaty podnoszone przez teorię prawa. Czynniki prawne i polityczne zawsze będą się jednak zbiegały i ząbowały. Z jednej strony

26 W.L. Jaworski, w: *Ankieta...*, s. 115.

27 *Ankieta...*, s. 117.

28 S. Gołąb, w: *Ankieta...*, s. 313.

to politycy, głównie przedstawiciele narodu, muszą mieć decydujący głos (ewentualnie łącznie z uwzględnieniem procedur zatwierdzenia ich decyzji przez naród w drodze referendum) w procesie prawodawczym co do ustalenia merytorycznej treści konstytucji. Czymś innym jest natomiast, że ostateczny kształt przepisów wyrażających normy ustrojowe powinien zostać ustalony w drodze fachowej legislacji, którą muszą zapewnić specjaliści (i to bardziej legislatorzy niż poloniści). Normatywnej roli konstytucji nie będzie służyło bowiem ani pomieszanie tych odmiennych ról społecznych, ani zignorowanie wymagań płynących z właściwego tworzenia prawa.

6. Rozwiązania ustrojowe Konstytucji marcowej bardzo wyraźnie nawiązują do eklektycznych rozwiązań III Republiki Francuskiej. Twórcy naszej konstytucji mniej poszukiwali natomiast mechanizmów racjonalizujących parlamentarizm²⁹. Pierwsze pojawią się wraz z nowelą sierpniową. Republikański ustrój Francji, postrzeganej jako jedno z głównych mocarstw zwycięskich w Wielkiej Wojnie z cesarstwami centralnymi i ich krajami sojuszniczymi, wydawał się atrakcyjną propozycją, szczególnie dla nowo powstających państw. Zdawano się jednak nie dostrzegać znanych już wówczas niedomagań ustroju III Republiki Francuskiej³⁰. Warto jedna zauważyć, że w tekst Konstytucji marcowej wprzęgnięto także rozwiązania „krajowe”. Przykładem może być wspomniany już rozbudowany przepis o różnorodnych sposobach dokonywania w niej zmian (art. 125). Nie znał on bowiem swojego odpowiednika w rozwiązaniach francuskich. Również Konstytucja marcowa wychodziła z odmiennego podejścia, niż to było w rozwiązaniach ustrojowych laickiej Francji, do spraw relacji państwo-kościół.

Konstytucja marcowa niemal zupełnie pozbawiona była mechanizmów ochrony jej nadrzędności. Przede wszystkim nie skorzystano z koncepcji ukształtowanych w wiedeńskiej szkole prawa. Nie przyjęto w szczególności modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności ustaw. Proponowano co prawda skorzystanie z austriackiego modelu i powołanie Trybunału Konstytucyjnego. Wskazywano, że organ ten

²⁹ Zob. P. Sarnecki, *Konstytucja...*, s. 24.

³⁰ Zob. np. M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia...*, s. 387 i n.; M. Rakowski, *System...*, s. 245–255; L. Jamróz, *Ewolucja...*, s. 67–85.

zapewnić mogłoby konstytucyjność ustawodawstwa oraz legalność egzekutywy. Zdawano sobie wszakże sprawę, że rozwiązanie to nie zapewni jakości prawa. Mogłoby jednak dawać gwarancję tego, że prawo ukształtowane w konstytucji będzie szanowane, bez czego nie da się także stworzyć sprawnego państwa³¹. Na modłę francuską wprost zakazano sądom kontroli ważności ustaw należycie ogłoszonych (art. 81). Nauka, a za nią praktyka sądownicza, dopuściły natomiast kompetencję sędziego do badania legalności rozporządzeń³². Cały mechanizm zapewnienia nadrzędności Konstytucji marcowej zawisł zatem na praktyce organów państwa. Nie przewidywała ona również żadnych rozwiązań zapobiegających załamaniu się demokratycznego ustroju. Oddać należy jednak sprawiedliwość twórcom Konstytucji marcowej, że podobnie również inne demokratyczne konstytucje tamtego okresu takich efektywnych rozwiązań nie przewidziały.

7. Konstytucja z 1921 r. nie należała do koryfeuszy nowoczesności w prawie konstytucyjnym, nawet w tamtym okresie. Była dokumentem na wskroś **wychodzącym z ducha swoich czasów**. Konsumowała zmiany społeczne, jakie zaszły głównie w ostatnich dwóch latach Wielkiej Wojny. Niektóre jednak procesy społeczne hamowała. Ze względu na przyjętą wizję ochrony własności (art. 95 i 99) dezaktualizowała chociażby reformę rolną w wersji z 1920 r.³³, zapowiedzianą już przez Sejm Ustawodawczy w lipcu 1919 r. Warto zwrócić uwagę, że niektóre inne akty konstytucyjne tego czasu znały rozwiązania, na które polski konstytucjonalizm będzie musiał czekać do lat osiemdziesiątych XX w. Tak sprawa się ma chociażby z powołaniem do życia Trybunału Konstytucyjnego (funkcjonujących w Austrii, Czechosłowacji i później też w Hiszpanii), czy chociażby wykreowania indywidualnych mechanizmów prawnych służących ochronie konstytucyjnych publicznych praw podmiotowych (znanych w Austro-Węgrzech od 1867 r.)³⁴. Nie przyjmowała instytucji demokracji bezpośredniej, nie знаła instytucji ombudsmana (z rozwiązań konstytucyjnych Szwecji przyjęła ten

31 W.L. Jaworski, w: *Ankieta...*, s. 58–59.

32 W.L. Jaworski, w: *Ankieta...*, s. 293; J. Hipka, w: *Ankieta...*, s. 419.

33 Ustawa z dn. 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej, Dz.U. nr 70, poz. 462.

34 Szerzej: A. Dziadzio, *Między...*, s. 3 i n.

urząd konstytucja Finlandii w 1919 r.), ani też rozwiązań zapobiegających konfliktowi interesów parlamentarzystów (pierwsze wprowadzone zostaną nowelą sierpniową). To, że po Konstytucji z 1921 nastąpił głęboki regres demokratycznego konstytucjonalizmu polskiego, nie daje jeszcze podstaw, aby uznać Konstytucję marcową za akt nadający się do naśladowania.

Zdecydowanie lepiej wyglądała natomiast kwestia przyjętej przez Konstytucję z 1921 r. ogólnej koncepcji indywidualnych środków ochrony wolności i praw człowieka (choćby art. 98 i 121). Jak na ówczesne czasy szeroko proklamowała prawa socjalne (choćby art. 102–103 czy art. 118–119). Akurat te jej postanowienia mogły wywoływać poczucie poważnego rozdzwieku między założeniami a praktyką życia codziennego, a to z kolei musiało podkopywać jej społeczny autorytet.

8. Rozwiązania Konstytucji marcowej absolutyzowały ideę parlamentarizmu. Pozbawione były mechanizmów korygujących jego negatywne aspekty rozpoznane przez psychologię społeczną (gromadną, używając tamtejszej nomenklatury³⁵). Takie skrajne podejście okazało się śmiertelnym zagrożeniem dla stabilności funkcjonowania demokratycznego ustroju. Stworzony system rządów daleki był od zapewnienia równowagi między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Przewaga parlamentu nad rządem przekroczyła racjonalne granice³⁶.

Konstytucja z 1921 r. przełamała – z jednej strony – historyczną nomenklaturę organów państwa. Nazwa „sejm”, do tej pory będąca synonimem parlamentu, została przypisana pierwszej izbie, wcześniej zwanej izbą poselską. Z drugiej strony odtworzyła stary model ustrojowy państwa, z rolą parlamentu wykraczającą poza sferę stanowienia ustaw i kontroli rządu oraz wkraczającą w procesy realizowania bieżącej polityki państwa. Problem niezrównoważenia władz od dawna wskazywano jako jedną z głównych wad funkcjonowania i upadku I Rzeczypospolitej. Powrót do tych wzorców, szczególnie przy braku ukształtowanych szerokich elit politycznych oraz stałego i fachowego systemu urzędniczego, musiał budzić wątpliwości. Mimo złych doświadczeń, twórcy Konstytucji

35 S. Wróblewski, w: *Ankieta...*, s. 111 i n.

36 W. Sikorski, w: *Ankieta...*, s. 448.

z 1921 r. odtworzyli rozpoznane już źródła słabości tego modelu zarządzania wielokulturowym państwem ze społeczeństwem muszącym przestawić się z walki o państwowość na aktywną obywatelskość. Podążyli oni nie tyle za jakąś koncepcją podziału władz, poszukiwaniem właściwych mechanizmów wzajemnego kontrolowania, efektywnej współpracy między poszczególnymi organami państwa, co raczej za wizją parlamentaryzmu w wydaniu rządów komitetów.

Konstytucja przyjmowała demokratyczne prawo wyborcze z zasadą proporcjonalnych wyborów sejmowych (art. 11 i 12). Zdawano sobie jednak sprawę z doniosłego paradoksu demokracji. W demokratycznym ustroju żadną wersją ordynacji nie da się zapewnić, aby do parlamentu weszły „czynniki odpowiednio do pracy sejmowej przygotowane”³⁷. Do należytego funkcjonowania demokratycznego ustroju potrzebni są aktywni demokraci, świadomi swoich obowiązków względem dobra wspólnego. Można było się spodziewać, że naród – po długotrwałym niezorganizowaniu we własnym państwie – może mieć z tym problem.

Odzyskanie niepodległości otworzyło możliwość w pełni jawnego życia politycznego w skali całego państwa. Nie tylko wybory do Sejmu Ustawodawczego w 1919 r., w sytuacji początków budowy państwowości, ale też do Sejmu i Senatu w 1922 r. odbywały się w obliczu tworzącego się systemu politycznego. Brak rozwiązań prawnych stabilizujących system partyjny oraz proporcjonalny model ordynacji wyborczej sprzyjały rozdrobnieniu sceny politycznej. To z kolei, w systemie władzy stworzonym przez Konstytucję marcową, przekładało się na nietrwałość rządów i częste sięganie po gabinety pozaparlamentarne.

Bardzo symptomatyczne jest, że refleksje o treści rozwiązań Konstytucji z 1921 r. w bezpośrednim czasie po wejściu jej w życie koncertowały się głównie na krytyce nadmiernej przewagi parlamentu nad rządem, nieracjonalności konstrukcji odnoszącej się do Senatu i jego relacji z Sejmem, czy nieadekwatności ordynacji wyborczej w kontekście stosunków społecznych i narodowościowych. Można odnieść wrażenie, że w pracach parlamentarnych nad jej przyjęciem zabrakło chęci poszukiwania nowych mechanizmów prawnych racjonalizujących parlamentaryzm. Prawdą jest oczywiście, że takie mechanizmy spopularyzowane zostaną

37 S. Kutrzeba, w: *Ankieta...*, s. 41.

dopiero po kolejnej wojnie światowej. Nie zmienia to jednak postaci rzeczy, że w tej sferze trudno jest przypisać twórcom Konstytucji z 1921 r. oryginalność czy nowatorstwo. Nie stworzyli jasnej koncepcji pozwalającej przyjmowany system rządów dopasować do realnych potrzeb odbudowującego się państwa stworzonego z części funkcjonujących do tej pory w różnych systemach prawnych, zniszczonego po kilku latach wojny, ze zubożalym społeczeństwem i znacznie zróżnicowanym kulturowo.

9. Konstytucja marcowa przyjmowała niewątpliwie demokratyczną wizję ustroju państwa. Powstawało jednak pytanie, czy w adekwatny sposób rozpoznała rzeczywistość społeczną, którą normowała.

Konstytucja, jak każdy akt normatywny zawierający prawo, powinna być stanowiona z uwzględnieniem stanu stosunków społecznych oraz poziomu kultury politycznej i prawnej. Jest to tym ważniejsze, że ze względu na świadomie zakładane utrudnienia w dokonywaniu w niej zmian, nawet oczywiste wady ustroju mogą nie być łatwo naprawialne przy użyciu demokratycznych i legalnych procedur. Natomiast przy znacznym rozjeściu się bieżących potrzeb państwa z treścią rozwiązań konstytucyjnych, ustawie zasadniczej grozi, że życie państwowe potoczy się własnym torem, ignorując rozwiązania konstytucyjne.

Właściwe funkcjonowanie ustroju uzależnione jest nie tylko od poprawności prawniczej tekstu konkretnej konstytucji. Również w okresie kształtowania się ustroju II RP zwracano uwagę, że: „każda ustawa odpowiadać musi realnym warunkom, realnej sytuacji, którą ma normować”³⁸. Istniała również świadomość, że czym wyższy poziom kultury politycznej, w tym mniejszym zakresie poprawność ustroju zależy od lepszej lub gorszej konstytucji³⁹. Twórcy Konstytucji z 1921 r. nie dokonali chyba poprawnej oceny rzeczywistości, ani nie wyciągnęli z tego należytych wniosków. Akceptacja społeczna potrzebna jest bowiem zarówno do stabilizacji ustrojowej każdego z typów państw, jak i wymaga specyficznych warunków koniecznych do utrzymania demokratycznego systemu. Konieczność i znaczenie takich elementów składowych życia społecznego podpowiadały doświadczenia państw starożytnych,

38 W.L. Jaworski, w: *Ankieta...*, s. 123.

39 S. Kutrzeba, w: *Ankieta...*, s. 41.

choćby ateńskiej polis i republikańskiego Rzymu. W Polsce początku lat dwudziestych XX w. należało je dopiero stworzyć.

Dla utrzymania demokratycznego ustroju państwa pod rządami Konstytucji marcowej zabrakło odpowiednio silnej „bazy” społecznej. Niewątpliwie kwestia odzyskania niepodległości przez Polskę była sprawą żywą w społeczeństwie. Udało się tego dokonać po Wielkiej Wojnie. Cały jednak okres rozbiorów przez kilka pokoleń kształtował i podtrzymywał jako cnoty narodowe negację dla państw zaborczych oraz opór społeczny. W sposób naturalny musiało się rodzić pytanie, czy choć w równym stopniu uwewnętrznione są pozytywne cechy społeczne, pozwalające na właściwe funkcjonowanie w ramach własnego państwa i wzięcie za nie odpowiedzialności; czy jest szeroka grupa społeczna, gotowa aktywnie i twórczo uczestniczyć w życiu obywatelskim, a wreszcie, czy uda się ukształtować niezbędne instytucje życia społecznego⁴⁰. Przed państwem, które odzyskało niepodległość po długim czasie niebytu, stało zatem ogromne wyzwanie poprawnego ukształtowania demokratycznego życia i wykształcenia aktywnych obywateli, chętnych nie tylko walczyć w obronie odzyskanej niepodległości, ale także twórczo współdziałać i wspierać demokratyczny ustrój republikański.

10. Jak się wydaje z perspektywy lat, twórcy Konstytucji z 1921 r. nie wyciągnęli właściwych wniosków zarówno z niedomagań francuskich rozwiązań konstytucyjnych, na których się wzorowali, ani własnych, wynikających z doświadczeń ustrojowych i upadku I Rzeczypospolitej. Konstytucja marcowa skończyła swój realny żywot w nie mniej dramatycznych okolicznościach, jak Ustawa Rządowa z 1791 r. i rozwiązania konstytucyjne III Republiki Francuskiej. Sytuacja ekonomiczna i społeczna Polski tamtego czasu mogła rodzić u obywateli poczucie niespełnienia ich nadziei i oczekiwań – co prawda niekiedy nadmiernie

40 Na warunki społeczne konieczne do powstania nowoczesnego państwa zwracał uwagę Hans von Beseler na spotkaniu z przedstawicielami polskiej elity intelektualnej w dniu 15 grudnia 1916 r. Wskazywał na potrzebę wykreowania instytucji życia społecznego, od struktur partyjnych poczynając, poprzez kulturę prawną, tworzenie własnej kadry administracyjnej, a na wojsku skończywszy. Proces dojścia do państwowości widział wówczas na dziesięciolecie. Tezy tam przedstawione zapewne były przerysowane, chociażby po to, by uzasadnić brak radykalnych działań na rzecz odbudowy państwowości polskiej w okresie 1916–1918, ale obserwacji tej nie należało zupełnie zignorować – K.W. Kumaniecki, *Zbiór...*, s. 56–57.

rozbudzonych – związanych z odzyskaniem własnego państwa. W sposób naturalny zawód ten przeniesiono na konstytucję. Nie znalazła zatem wsparcia w szerokich masach społecznych gotowych na walkę o utrzymanie jej rozwiązań.

Współcześnie Konstytucja marcowa spełnia rolę pomnika historii polskiego konstytucjonalizmu. Nie jest natomiast żywotnym źródłem intelektualnej inspiracji⁴¹. Czas funkcjonowania efektywnego państwa demokratycznego, o ile był w pełni możliwy w ramach konstrukcji ustrojowej stworzonej przez Konstytucję marcową, nie był długi. Nie ziściły się zatem zapowiedzi W.L. Jaworskiego, że: „z biegiem czasu, wszystko co zawiera Konstytucja, ulegnie poprawie i rozwojowi”⁴². Zabrakło woli politycznej, wsparcia społecznego oraz szczęścia, cokolwiek to ostatnie słowo może wnieść do opisu życia politycznego wspólnoty. W tym sensie nie sprostała próbie czasu. Co więcej, nie było jej dane obrosnąć legendą, tak jak jej wielkiej poprzedniczce z 3 maja 1791 r. Znamienne, że w stulecie uchwalenia Konstytucji z 1921 r. oficjalnie nie świętowano tej rocznicy. Przypomniano i wyeksponowano natomiast w marcu 2021 r. dwa inne wydarzenia historyczne. Znamienne są tu tytuły dwóch wystaw, jakie prezentowano w tym czasie w Zamku Królewskim w Warszawie – *Gorzki pokój. Traktat ryski 1921 r.* oraz *Konstytucja. Polskie elity a upadek Rzeczypospolitej. W 230. rocznicę uchwalenia Konstytucji 3 maja*.

On the Efficiency of Adopting the Basic Law. Considerations on the Centenary of the March Constitution

The author presents reflections on the legislative work concerning the preparation and adoption of the Polish Constitution in 1921. The paper analyses the political situation and social conditions of Poland at that time. The author presents the norms of the March Constitution in comparison with the political solutions of other countries at that time. The Author refers to a publication from one hundred years ago and tries to point out that at that time the representatives of legal science were aware of the shortcomings of the system adopted in this constitution. The paper presents the main reasons

41 P. Sarnecki, *Konstytucja...*, s. 39.

42 *Ankieta...*, s. 123.

that influenced the collapse of the state system adopted in the Constitution of 1921. It also tries to indicate the symbolic meaning of this constitution in present-day social life.

Keywords: cconstitution, legal culture, constitutionalism, political system, legal system, parliamentarism, state, law

Marek Zubik – prof. dr hab. Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Warszawskiego. Były zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich (2007–2010) i sędzieja Trybunału Konstytucyjnego (2010–2019) w stanie spoczynku, numer ORCID: 0000–0002–0634–3472.

Bibliografia

- Ankieta o Konstytucji z 17 marca 2021 r.*, red. W.L. Jaworski, Kraków 1924.
- Cybichowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 2, Warszawa 1933.
- Dziedzic A., *Między ideą a praktyką ustrojową: o drodze Austrii do sądu konstytucyjnego*, „Forum Prawnicze” 2018, nr 3.
- Gwiżdż A., *Burżuazyjno-obszarnicza Konstytucja z 1921 roku w praktyce*, Warszawa 1956.
- Jamróż L., *Ewolucja konstytucjonalizmu francuskiego (1789–1958). Rola republikańskiej tradycji konstytucyjnej*, Białystok 2019.
- Kulesza W., *Wykładnia przepisów konstytucyjnych w II Rzeczypospolitej – po maju 1926 roku i przed*, w: *Wykładnia prawa*, Konferencja Wydziałowa, Warszawa, dnia 27 lutego 2004 r.
- Kumaniecki K.W., *Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania Państwa Polskiego*, Kraków-Warszawa 1920.
- Morabito M., Bourmaud D., *Historia konstytucyjna i polityczna Francji (1789–1958)*, Białystok 1996.
- O niepodległą i granice. Ku Rzeczypospolitej demokratycznej. Polska debata ustrojowa 1917–1921*, opr. M. Jabłonkowski, W. Jakubowski, K. Jajecznik, Pułtusk-Warszawa 2014.
- Pietrzak M., *Konstytucja z 17 marca 1921 r. z perspektywy 80 lat*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2.
- Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej II Kadencji (1928–1930)*, wstęp, wybór i opracowanie M. Wojtacki, Warszawa 2013.

- Rakowski M., *System parlamentarno-gabinetowy do I wojny światowej*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Konstytucja marcowa a rozwój konstytucjonalizmu polskiego*, „Przełęcz Sejmowy” 2001, nr 2.
- Wiącek M., *Znaczenie stosowania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej dla orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego III RP*, Warszawa 2012.
- Witos W., *Czasy i ludzie*, Tarnów 1926.
- Wyszyński S., *Przemiany moralno-religijne pod wpływem bezrobocia*, „Ateneum Kapłańskie” 1937, t. 39 i 40.
- Zubik M., *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Ideały a rzeczywistość – refleksje (nad Wisłą) w 70. rocznicę jej przyjęcia*, w: *Grundrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit – deutsch-polnische Perspektiven auf aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen*, red. H. Glaser, B. Makowicz, M. Wyrzykowski, Wydawnictwo NOMOS-Verlag, w druku.
- Zubik M., *Status prawny jednostki – między statyczną a dynamiczną interpretacji Konstytucji RP*, w: *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2006.