

MAREK SAFJAN

Konstytucja marcowa – konstytucja paradoksów

Najczęściej okragłe rocznice skłaniają do wygłaszania pochwał, wyrazów podziwu i uznania. W odniesieniu do tematu dzisiejszego wykładu owe uroczyste i pochwalne słowa powinny być adresowane do twórców Konstytucji marcowej¹ – do tych, którzy jako członkowie konstytuanty podejmowali decyzję o jej uchwaleniu. Ale czy to jest uzasadnione? Spróbuję na to pytanie odpowiedzieć. W wypadku Konstytucji marcowej przemawiałyby za tym określone racje historyczne, kontekst, w którym została ona przyjęta, i związane z nią nadzieje. Była to przecież pierwsza konstytucja Rzeczypospolitej po odzyskaniu niepodległości po 123 latach od trzeciego rozbioru Polski, tworząca podstawy ustrojowe nowego państwa, zakreślająca ramy, w jakich miały następować konieczne procesy rozwoju funkcjonowania państwa w skomplikowanych warunkach politycznych Europy po zakończeniu I wojny światowej i przyjęciu traktatu wersalskiego. Polska w owym czasie – w momencie uchwalania konstytucji z 17 marca 1921 r. – była ciągle państwem *in statu nascendi*. Rzeczpospolita ciągle jeszcze pozostawała w stanie wojny z Sowiecami (formalnie pokój ryski miał zostać podpisany dopiero za kilka dni), nie było jeszcze rozstrzygnięcia referendum w sprawie Górnego Śląska, państwo pod względem prawnym przedstawiało mozaikę systemów, a nawet sama „obywatelskość” była dla sporej części społeczeństwa pojęciem nieznanym i nierozumianym (wiele osób mogło jeszcze pamiętać

¹ Ustawa z dn. 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

pańszczyznę). Przypomnienie tego kontekstu, owych uwarunkowań historycznych jest ważne, aby lepiej zrozumieć oczekiwania, które w tamtym momencie dziejowym wiązano z konstytucją. Istnieje pewna, chciałoby się rzec – odwrócona analogia z Konstytucją 3 maja 1791 r. Łącznikiem jest wyjątkowość sytuacji, chociaż kierunki historycznych przemian były zgoła odmienne. Konstytucja majowa to konstytucja upadającego państwa, które pozostawiało po sobie swoisty testament polityczny, zapis ważnych dążeń, idei i postulatów, przechowując ducha narodu i wyrażając w ten sposób symboliczne przesłanie dla przyszłych pokoleń. Konstytucja marcowa była zaś ważnym krokiem do odbudowy polskiej państwowości i miała tworzyć solidne podstawy funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. Obie te konstytucje zbliżało zapewne to, że wyrażając ideały wolności i suwerenności narodu (podkreślmy, w Konstytucji marcowej zwierzchność narodu nawiązuje do formuły Konstytucji majowej², art. 2 Konstytucji marcowej stanowił bowiem: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat (...)”), nie do końca trafiły na swój czas. Konstytucja majowa była aktem wielkim, ale mocno spóźnionym, ostatnim tchnieniem upadającego państwa – nie mogła już zapewnić jego przetrwania, proces upadku był zbyt zaawansowany. Konstytucja marcowa opierała się – jak podkreślają znawcy tematu – na zbyt idealistycznych założeniach, nie odpowiadała poziomowi kultury politycznej społeczeństwa, świadomości prawnej i konstytucyjnej elit, która to pozwoliłaby na podporządkowanie jej stosowania w praktyce zasadom uczciwości i dobrego obyczaju konstytucyjnego³. Była uchwalona w wyniku chwilowego zjednoczenia się polskiej sceny politycznej, które w okresie dwudziestolecia już więcej się nie pojawiło. Jak pisały ówczesne gazety, 17 marca 1921 r. w stolicy zapanował prawdziwie świąteczny nastrój: tak jak po uchwaleniu Konstytucji 3 maja uroczysty orszak najważniejszych osobistości w państwie, ministrów, posłów, wyższych urzędników, z udziałem – podkreślmy – także najbardziej zawziętego krytyka konstytucji,

² Rozdział V Konstytucji majowej brzmiał następująco: „Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu. Aby więc całość państw, wolność obywatelską i porządek społeczności w równej wadze na zawsze zostawały, trzy władze rząd narodu Polskiego składać powinny i z woli prawa niniejszego na zawsze składać będą, to jest władza prawodawcza w stanach zgromadzonych, władza najwyższa wykonawcza w królu i straży i władza sędownicza w jurysdykcjach, na ten koniec ustanowionych, lub ustanowić się mających”.

³ Zob. np. P. Sarnecki, *Konstytucja...*, s. 22; także A. Burda, *Rozwój...*, s. 49.

Józefa Piłsudskiego. Mieszkańcy Warszawy rzucali bukiety kwiatów przed dostojnie kroczącymi osobistościami⁴.

Koncepcje ustrojowe przyjęte w Konstytucji marcowej, nawiązując do rozwiązań francuskich III Republiki (jak zauważa profesor Maria Kruk-Jarosz, nawiązania takie w państwie niezwykle silnie przenikniętym kulturą prawną Francji – *vide* obowiązywanie kodeksu Napoleona na znacznej części terytorium Polski od czasów Księstwa Warszawskiego – wydawały się czymś normalnym)⁵, opierały się konsekwentnie na zasadach demokracji parlamentarnej ze zdecydowaną przewagą władzy ustawodawczej (dwuizbowego parlamentu) i silnym uzależnieniem rządu od istniejących w Sejmie konstelacji politycznych, na zasadzie podziału władzy (choć bez wyraźnego nawiązania do mechanizmu *check and balances*), z prezydentem jako głową państwa, wybieranym przez Zgromadzenie Narodowe. Konstytucja marcowa wyrażała, jak wspomniałem wcześniej, zasadę zwierzchności narodu jako suwerena (do tej koncepcji nawiązuje także obowiązująca Konstytucja z 1997 r.⁶, ale już nie nawiązywała – co warto zauważyć – Konstytucja kwietniowa⁷, która w miejsce „narodu” ustanawiała zwierzchnictwo prezydenta).

Jak na swój czas Konstytucja marcowa wprowadzała relatywnie szeroki wachlarz praw podstawowych i wolności, gwarantując m.in. ochronę życia, wolności i mienia, respektowanie równości wobec prawa, prawo do ochrony sądowej, prawo własności, nietykalność mieszkania, swobodę wyrażania własnych myśli i przekonań, wolność prasy, tajemnicę korespondencji i wypowiedzi, wolność zgromadzeń, ochronę mniejszości narodowych, wolność sumienia i wyznania, wolność badań naukowych, a także prawo do opieki państwa nad pracą obywatela, prawo do opieki państwa wobec dzieci bez opieki rodzicielskiej, ochronę macierzyństwa, gwarancję nieodpłatności szkolnictwa państwowego i samorządowego, wreszcie – na co zwracam szczególną uwagę – prawo do wynagrodzenia szkody, jaką wyrządziły mu organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Prawa i wolności były sprzęgnięte z obowiązkami obywatela wobec państwa: szanowania konstytucji i praw Rzeczypospolitej, ponoszenia wszelkich ciężarów i świadczeń publicznych ustanawianych przez ustawy, szanowania władzy prawowitej i sumienne go spełniania obowiązków publicznych. Profesor Paweł Sarnecki pisał, że

⁴ Zob. S. Zakroczyński, *Konstytucja...*

⁵ Zob. M. Kruk-Jarosz, *Sila...*, s. 9.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷ Ustawa Konstytucyjna z dn. 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.

„pozycję obywatela charakteryzowały przede wszystkim «status pasywny», czyli sformułowane obowiązki wobec państwa, oraz «status negatywny» (obywatel jest wyposażony w rozmaite wolności od ingerencji władzy publicznej)”⁸. Sposób ujęcia w Konstytucji marcowej zasady zwierzchności narodu i pozycji obywatela wobec państwa był przedmiotem krytyki sformułowanej przez prawników i polityków podkreślających, że w tym ujęciu zabrakło elementów interesu i dobra wspólnego, a społeczeństwo jawi się nie jako wspólnota, ale zbiorowość jednostek realizujących swoje indywidualne cele i interesy. Szczególnie ostrym krytykiem takiego sposobu kształtowania relacji jednostka–państwo był profesor Wacław Komarnicki (przypomnijmy – członek PAU), który pisał o „pełnej parlamentaryzacji, przewadze społeczeństwa nad państwem” jako „reminiscencjach narodu z epoki niewoli, podczas której państwo było narzędziem ucisku i z którym społeczeństwo walczyło (...)”⁹. Trudno mi się zgodzić z taką krytyką, ponieważ akceptacja odwrotnego modelu prowadzić mogła, i może nadal, do niebezpiecznego odwrócenia relacji pomiędzy państwem a społeczeństwem i jednostką, tworząc absolutną dominację państwa i ograniczając w ten sposób autonomię jednostki i społeczeństwa. Nie wydaje się zresztą, mówiąc na marginesie, by akurat ta część Konstytucji marcowej była przyczyną mocno zdeformowanego stosowania w późniejszej praktyce konstytucyjnej (o czym będzie mowa w dalszej części tekstu) i politycznej państwa.

Spoglądając dzisiaj z perspektywy nowoczesnych ujęć konstytucyjnych, wydaje się uzasadniona teza, że Konstytucja marcowa, ustalając zestaw praw i wolności, wprowadziła po raz pierwszy do polskiego konstytucjonalizmu katalog praw i wolności nieistniejący wcześniej nawet w zbliżonej postaci w żadnej z wcześniejszych polskich konstytucji, a przede wszystkim w Konstytucji 3 maja, co było zresztą, nawet w tamtej epoce, jej istotną słabością w stosunku francuskiej Deklaracji praw człowieka i obywatela z 26 sierpnia 1789 r., która – przypomnijmy – ze względu na pełną aktualność tzw. *bloc de constitutionnalite* stanowi do dzisiaj składnik francuskiego systemu konstytucyjnego o praktycznym znaczeniu w realizacji gwarancji praw podstawowych. Warto zwrócić uwagę na to, że wśród praw gwarantowanych przez Konstytucję marcową były także prawa zaliczane dzisiaj do tzw. trzeciego koszyka: prawo do pracy, do ubezpieczenia społecznego czy zakaz pracy zarobkowej dzieci i młodzieży. W perspektywie tradycyjnych regulacji konstytucyjnych, przeważających wówczas w Europie,

⁸ P. Sarnecki, *Konstytucja...*, s. 36.

⁹ Zob. M. Mohyluk, *Wacław...*, s. 148 i n.

gwarancje konstytucyjne tych praw były istotną wartością dodaną (przypomnijmy w tym miejscu, że polskie prawodawstwo było zresztą prekursorem pierwszych europejskich rozwiązań w dziedzinie ubezpieczeń społecznych czy szerzej rozumianego ustawodawstwa socjalnego, o czym świadczy już m.in. dekret o obowiązkowym ubezpieczeniu na podstawie choroby z dn. 11 stycznia 1919 r., a także ustawa z dn. 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby czy wreszcie konsekwentnie rozbudowywany system ustawodawstwa socjalnego w późniejszym okresie, w tym ustawa z dn. 16 maja 1922 r. o urlopach dla pracowników zatrudnionych w przemyśle i handlu, ustawa z dn. 2 lipca 1924 r. o ochronie pracy młodocianych i kobiet, które to ustawy wyprzedzały większość krajów europejskich)¹⁰. Kapitalne znaczenie miało bez wątpienia jednoznaczne potwierdzenie równości praw politycznych kobiet i mężczyzn (zauważmy, że jednym z pierwszych aktów prawnych odrodzonej Rzeczypospolitej był dekret Piłsudskiego o ordynacji wyborczej z grudnia 1918 r., który zapewniał kobietom równą partycypację w wyborach, co było rewolucją w stosunku do wszystkich ustawodawstw obowiązujących wcześniej na terenie Rzeczypospolitej (austriackiego, niemieckiego czy rosyjskiego). Ustanowienie gwarancji konstytucyjnej miało więc w tym zakresie kapitalne i bynajmniej nie tylko symboliczne znaczenie. Wreszcie fundamentalną rolę dla kształtowania relacji państwo–jednostka mogła odegrać z pewnością zasada wyrażona w art. 121 Konstytucji marcowej, nowoczesna w swojej treści, wyrażająca koncepcję odpowiedzialności władzy publicznej w stosunku do obywatela za szkody wyrządzone niezgodnie z prawem (jak stanowił ten przepis: „Každy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkami służby (...)). Taka formuła, przynajmniej formalnie, otwierała pole do bardzo szerokiego i znaczącego ujęcia odpowiedzialności także za działania państwa legislatora, co było mocno podkreślane w wypowiedziach wybitnych prawników dwudziestolecia międzywojennego. Profesor Jerzy Stefan Langrod widział w tym instrumencie prawdziwą gwarancję dla tworzenia państwa praworządnego i pisał w 1926 r.:

Państwo praworządne rządzi się prawem i w państwie praworządnym nie rządzi, a przynajmniej rządzić nie powinno nic innego jak tylko prawo; **prawo więc**

¹⁰ Zob. w tej kwestii A. Jarosz-Nojszewska, *Ubezpieczenia...*, s. 271–278.

jako zasada życia zbiorowego, jako żądanie oddania każdemu tego, co mu się słuszenie należy, jest w państwie praworządnym podstawą całego ustroju¹¹.

Niestety, pomimo dostrzegania przez pewną część doktryny istotnego znaczenia tego mechanizmu pozostał on *de facto* – wobec niezrealizowania upoważnienia do jego uregulowania ustawowego – literą martwą. Nie oznacza to jednak, że idea tak ujętej odpowiedzialności władzy publicznej wobec obywatela nie zakiełkowała w dalszym okresie, siedemdziesiąt lat później, pozwalając na ustanowienie w polskim systemie prawnym bodaj najdalej idących przesłanek odpowiedzialności państwa (w porównaniu z innymi państwami europejskimi), także z tytułu tzw. bezprawności normatywnej, a więc także bezprawności ustawodawcy (*sic!*) i – co warto zauważyć – również w związku z ustawami sprzecznymi z prawem Unii Europejskiej¹². Odwołanie się do tego wzorca Konstytucji marcowej pojawiało się w dyskusjach nad kolejnymi projektami konstytucji III RP. W rezultacie tych dyskusji koncepcja odpowiedzialności państwa za bezprawne działania została wpisana do Konstytucji (art. 77), a w wyniku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego¹³ doprowadziła do radykalnej w tym zakresie zmiany prawa cywilnego i administracyjnego, a przede wszystkim do istotnej zmiany relacji pomiędzy państwem a obywatelem.

Konstytucja marcowa ustanawia, jak już wskazano, mocną pozycję ustrojową władzy sądowniczej, zapewniając szeroki dostęp do ochrony sądowej i gwarantując niezawisłość sędziów, podlegających tylko ustawie (art. 77), oraz ich nieusuwalność (art. 78), wprowadza kontrolę legalności aktów (decyzji) administracyjnych przez ustanowienie Najwyższego Trybunału Administracyjnego (art. 73), a także odpowiedzialność konstytucyjną członków rządu przed Trybunałem Stanu (art. 59). Istotnym rozwiązaniem zapewniającym skuteczną ochronę praw jednostki, wobec bezczynności władzy publicznej, był także Trybunał Kompetencyjny (art. 86), co miało znaczenie szczególnie w przypadku odmowy przyjęcia sprawy do rozpoznania zarówno przez sądy, jak i organy administracyjne. Konstytucja marcowa określała także relacje pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą a sądowniczą, z jednej strony zakazując zmiany orzeczenia sądowego przez władzę wykonawczą lub ustawodawczą, a z drugiej strony wyłączając z kompetencji sądów prawo badania ważności ustaw należycie ogłoszonych (art. 81). Pierwszą

¹¹ J.S. Langrod, *Praworządność...*, s. 286. Zob. też tamże, *Gazeta Sądowa Warszawska*, 1926, nr 1.

¹² Zob. M. Safjan, K.J. Matuszyk, *Odpowiedzialność...*, s. 15 i n.; M. Safjan, *Ewolucja...*

¹³ Zob. przede wszystkim wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00.

z tych zasad – mówiąc na marginesie – należałoby dzisiaj przypomnieć z całą determinacją, zważywszy na nieuprawnione wkraczanie władzy wykonawczej w sferę ekskluzywnych kompetencji władzy sądowniczej. Można było to zauważyć w sposób najbardziej dramatyczny w grudniu 2015 r., kiedy rząd odmówił wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego¹⁴ na podstawie twierdzenia, że jest on niezgodny z prawem. Potem takich wypadków nieregularnego wykonania wyroków sądowych¹⁵ – a więc nic innego jak uzurpowania sobie przez inne władze prerogatyw władzy sądowniczej – było znacznie więcej, w tym odmowa wykonania orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego w związku z tzw. postanowieniami zabezpieczającymi, mającymi zapobiec procedurze mianowania nowych sędziów przez Prezydenta RP do czasu rozstrzygnięcia pytań prejudycjalnych do TSUE¹⁶. Obecnie drastycznym i niebezpiecznym w swych konsekwencjach problemem staje się odmowa wykonania przez władzę ustawodawczą i wykonawczą wyroków europejskich z powołaniem się na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego¹⁷. Za prawdziwy eksces należy uznać uchylene przez Trybunał Konstytucyjny uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. (chodziło o status Izby Dyscyplinarnej), co też jest wyraźnym przejawem niedopuszczalnego wykroczenia poza swoje kompetencje przez Trybunał, któremu nie przysługuje prawo zamiany lub uchylenia rozstrzygnięcia sądowego¹⁸.

Ale powróćmy do Konstytucji marcowej. Zakaz kontroli konstytucyjności ustaw przez władzę sądowniczą sformułowany *expressis verbis* w tekście samej Konstytucji marcowej (art. 81: „Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych”) stał się z jednej strony przedmiotem krytyki ze strony części środowiska prawniczego¹⁹, a z drugiej strony powodem

¹⁴ Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15; zob. też J. Salkowski, kryteria oraz procedury wyboru Sędziego Trybunału Konstytucyjnego /w/ *Konstytucyjny spór...*, s. 36 i n.

¹⁵ Warto zauważyć, że w 2016 r. zdarzały się systematyczne odmowy publikacji wyroków TK, a przede wszystkim wyroku TK z 9 marca 2016 r., K 47/15 następowały na podstawie wyraźnej decyzji premier Beaty Szydło; zob. *Niepublikowanie...*

¹⁶ Zob. np. postanowienie SN z 2 sierpnia 2018 r. o zawieszeniu stosowania przepisów nowej ustawy o Sądzie Najwyższym.

¹⁷ Zob. wyrok TK z 14 lipca 2021 r., P 7/20 (w sprawie nieobowiązywania orzeczeń TSUE o tzw. środkach tymczasowych) oraz wyrok TK z 7 października 2021 r., K 3/21 (w sprawie niekonstytucyjności przepisów Traktatu o UE).

¹⁸ Zob. wyrok TK z 20 kwietnia 2020 r., U/20.

¹⁹ Zob. M. Mohyluk, *Wacław...*, s. 148 i cytowaną tam wypowiedź W. Komarnickiego, który za istotny brak Konstytucji marcowej uznawał „nierozwinięcie systemu sądownictwa administracyjnego oraz nieistnienie Trybunału Konstytucyjnego, który by stał na straży konstytucji”; zob. też w tej kwestii M. Stus, *„Byłe polski...”*, s. 86 i n.

napięć i poważnych rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Jednocześnie brak takiej kontroli skłaniał władzę wykonawczą do nadużywania kompetencji regulacyjnych przez przyjmowanie rozporządzeń z mocą ustawy (wymagających zatwierdzenia przez Sejm), które obejmowały niekiedy niezwykle istotne dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa kwestie, takie jak np. regulacje prawa prasowego. W okresie obowiązywania nieprecyzyjnych w tym zakresie postanowień Konstytucji marcowej utrzymywał się nieustannie stan niepewności co do statusu rozporządzeń z mocą ustawy, a także uchwał sejmowych uchylających takie rozporządzenia²⁰. Taki był właśnie przypadek prawa prasowego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 10 maja 1927 r.²¹, które zostało uchwałą Sejmu uchylone, a rząd odmówił opublikowania treści uchwały, powołując się na to, że co do zasady uchwały nie są publikowane w Dzienniku Ustaw. W efekcie rozporządzenie o prawie prasowym, dotyczące materii o kapitalnym znaczeniu dla mechanizmów demokratycznego państwa prawa, uznane przez Sejm za niemożliwe do utrzymania w porządku prawnym i z tych powodów uchylone uchwałą Sejmu, obowiązywało przez ponad dwa i pół roku²². Część orzecznictwa najwyższych instancji sądowych opowiadała się jednak wprost na rzecz kontroli rozporządzeń z mocą ustawy, wychodząc z założenia, że nie są to ustawy, a więc nie obejmuje ich zakaz kontroli ustaw przez sąd, wyrażony w art. 81 Konstytucji²³. Ostatecznie na rzecz wyłączenia kontroli sądowej rozporządzeń z mocą ustawy opowiedziało się orzecznictwo Sądu Najwyższego²⁴. Na marginesie wypada zauważyć, że to nie w samej naturze rozporządzeń tkwiło niebezpieczeństwo i ryzyko, ale w praktyce związanej z ich zatwierdzaniem. Niektóre rozporządzenia wprowadzające np. kodyfikację prawa karnego (1932), prawa zobowiązań (1933) czy prawa handlowego (1934) były na swój sposób w polskim systemie prawnym regulacjami pomnikowymi.

Łatwo zauważyć, że jeśli nawet dzisiaj ramy konstytucyjne kwestii zakresu kontroli konstytucyjności są całkiem inne, to podobne napięcia i nadużycia (związane po części z regulacjami niedostatecznie precyzyjnymi,

²⁰ Zob. w tej kwestii R. Jastrzębski, *Konstytucyjność...*, s. 75 i n.; zob. także M. Wiącek, *Wpływ...*, s. 39 i n.

²¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 10 maja 1927 r. o prawie prasowym, Dz.U. 1927, nr 45, poz. 398.

²² Zob. M. Wiącek, *Wpływ...*, s. 47.

²³ Tak np. orzeczenie NTA z 18 lutego 1928 r. I rej 1372/27, zbiór wyroków NTA 1929, nr 28A zob. R. Jastrzębski, *Konstytucyjność...*, s. 95.

²⁴ Tak orzeczenie SN z 17 czerwca 1931 r. C 29/31, Orzecznictwo Sądów Polskich 1931, poz. 433.

ale bardziej jednak z motywacją polityczną niż prawną) pojawiają się z całą ostrością. W jakimś sensie wręcz emblematycznym przykładem takich podobieństw, związanych z pytaniem, czy „uchwała Sejmu” może stanowić przedmiot kontroli konstytucyjności prawa, była dyskusja w Trybunale Konstytucyjnym w 2016 r. w odniesieniu do kwestii dopuszczalności kontroli uchwał sejmowych dotyczących wyboru sędziów konstytucyjnych. Wiemy, że w 2016 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił przejścia do kontroli tego rodzaju uchwał jako aktów indywidualnych²⁵, a nie regulacyjnych, pomimo że spora część prawników (mogę dodać, że również podzielałem ten pogląd) opowiadała się za dopuszczalnością takiej kontroli. Być może brak sięgnięcia do praktyki obowiązywania Konstytucji marcowej w momencie prac Komisji Konstytucyjnej sprzed 1997 r. sprawił, że ten problem nie został dostatecznie dostrzeżony i przedyskutowany w momencie prac ustawodawczych nad nową konstytucją w latach dziewięćdziesiątych – z wielką szkodą dla stabilizacji państwa. Kończąc ten wątek, należy zauważyć, że dzisiaj z perspektywy historycznej okazuje się wielką słabością Konstytucji marcowej i późniejszych regulacji konstytucyjnych w okresie międzywojennym, brak generalnego mechanizmu kontroli konstytucyjności ustaw²⁶. Kwestia ta była dyskutowana przed przyjęciem Konstytucji marcowej, sięgano do wzorów przede wszystkim systemu kelsenowskiej kontroli (pierwszy sąd konstytucyjny w Europie powstał w 1920 r.), ale także wskazywano na rozwiązania czechosłowackie (kontrolę konstytucyjności prawa przewidywała konstytucja nowo powstałego państwa z 1920 r.)²⁷. W Polsce idea kontroli konstytucyjności pojawiła się m.in. w pismach późniejszego senatora Józefa Buzka (brata dziadka późniejszego premiera Jerzego Buzka), który występował z ideą implementacji koncepcji kelsenowskiej²⁸.

Jako swoiste antidotum na brak tego mechanizmu w samej Konstytucji marcowej pojawiała się w orzecznictwie i doktrynie idea, niemająca jednak większego przełożenia na praktykę, incydentalnej kontroli konstytucyjności ustaw, a więc związanej z oceną stosowania ustawy w konkretnej sprawie. I znowu interesująca powtórka z historii: pomysł ten dzisiaj powraca jako instrument pozwalający na wypełnienie luki spowodowanej utratą wiarygodności przez obecnie funkcjonujący Trybunał Konstytucyjny. Można więc zauważyć, że historia także i tu zatacza koło, skoro podobnie jak na gruncie

²⁵ Postanowienie TK z 7 stycznia 2016 r., U/15.

²⁶ O tym pisał już w 1922 r. W. Komarnicki, zob. przypis 19.

²⁷ Zob. B. Lewandowski, *Sąd...*

²⁸ Zob. J. Buzek, *Projekt...*

Konstytucji marcowej nie istnieje kontrola konstytucyjności prawa, choć wywołana zgola innymi przyczynami niż w tamtych czasach. Dzisiaj badanie konstytucyjności zmienia się stopniowo w praktyce sądowej na rzecz systemu kontroli incydentalnej, a więc dokonywanej w ramach rozstrzygnięcia o indywidualnych sprawach w postępowaniach sądowych, co pozwala sądom na bezpośrednie zastosowanie norm konstytucyjnych. Tendencję tę należy ocenić pozytywnie jako środek zapewniający realne, a nie dekoracyjne obowiązywanie konstytucji, a także – w istniejących warunkach kryzysu systemowego w Polsce – jako efektywny instrument obrony niezależności wymiaru sprawiedliwości.

Wróćmy do Konstytucji marcowej. Z dzisiejszej perspektywy musi zadziwiać, że pod jej rządami następowały dramatyczne zwroty polityczne i kształtował się w coraz większym stopniu stan ustrojowy państwa, jakże odległy od zamysłów twórców tej konstytucji. W okresie kilkunastu lat, jakie upłynęły do czasu zastąpienia Konstytucji marcowej przez Konstytucję kwietniową, system państwowy przeżył wstrząsy i coraz bardziej zbliżał się do modelu władzy autorytarnej: Rzeczpospolita przeżyła zamach majowy z 1926 r., Berezę Kartuską i proces brzeski w latach 1931–1932, w którym przed sądem politycznie motywowanym znaleźli się wybitni politycy centrolewicy, tacy jak Herman Lieberman, Adam Pragier, Adam Ciołkosz, Wincenty Witos, Władysław Kiernik, Stanisław Dubois i wielu innych. W coraz większym stopniu podlegały ograniczeniu wolności obywatelskie, prawa mniejszości narodowych, niezawisłość sądów (tu warto przypomnieć postać Władysława Seydy, pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w latach 1924–1929, który ostatecznie został zdymisjonowany jako niepodatny na naciski ze strony władz sanacyjnych po wprowadzeniu nowej ustawy regulującej ustrój sądownictwa). Nie sposób też zapomnieć, że niechlubny ostatni akt stosowania tej konstytucji, pozornie tylko dokonany na podstawie Konstytucji marcowej, a ściślej rzecz biorąc – z jej pogwałceniem, uchylecia konstytucji i zastąpienia jej nową w 1935 r., przybrał postać *de facto* zamachu stanu (rozmyślnie bowiem, pomimo nawoływań posłów opozycji, nie poddano ustawy konstytucyjnej trzem obowiązkowym czytaniom ani też nie zachowano większości 2/3 wszystkich, a nie tylko obecnych posłów)²⁹.

Przypomnijmy też, że wszyscy prezydenci Rzeczypospolitej okresu międzywojennego zostali powołani na podstawie Konstytucji marcowej,

²⁹ Zob. np. S. Zakroczyński, *Jaka konstytucja...*, s. 48.

ale jakże fundamentalnie różniły się te trzy pierwsze polskie prezydentury, chociaż każdej z nich towarzyszyły wydarzenia dramatyczne: pierwszy Prezydent, Gabriel Narutowicz, został zamordowany w zamachu politycznym, drugi – Stanisław Wojciechowski – zmuszony do ustąpienia w wyniku zamachu majowego, trzeci – Ignacy Mościcki – podpisał uroczyste nowy akt konstytucyjny przyjęty w wyniku parlamentarnego zamachu stanu. Dodajmy jeszcze do tej konstelacji zdarzeń paradoksalny okres częściowego obowiązywania Konstytucji marcowej: od 1947 (przyjęcie tzw. małej konstytucji) do 1952 (uchwalenie nowej konstytucji stalinowskiej), co było – jak słusznie zauważa się w literaturze³⁰ – swoistym nadużyciem, ponieważ Konstytucja marcowa nie obowiązywała *tout court*, ale przez dość dowolnie i arbitralnie wybrane przez nową władzę postanowienie, służące jako rodzaj zasłony dymnej dla zgoła odmiennych przemian i praktyk. Jak pisał profesor Paweł Sarnecki: „Chodziło o to, że nawiązywanie do rodzimych zasad ustrojowych miało wytrącać przeciwnikom z ręki argumenty o «sowietyzacji Polski»”³¹.

Jak już zauważono, Konstytucja marcowa od samego początku wywoływała w części świata politycznego, ale i także w doktrynie prawno-konstytucyjnej silną krytykę prowadzoną z różnych pozycji, chociaż wspólnym i powtarzającym się elementem krytyki były rozwiązania ustrojowe prowadzące do zdecydowanej nierównowagi władz ze znaczącą przewagą parlamentu (władzy ustawodawczej), a ze szkodą dla stabilności rządów. Według profesora Wacława Komarnickiego Konstytucja marcowa wytworzyła zjawisko „absolutyzmu parlamentarnego”³². Jednym z najbardziej zdecydowanych krytyków konstytucji był Józef Piłsudski, który tak oto mówił w słynnym wywiadzie udzielonym Bogusławowi Miedzińskiemu w 26 sierpnia 1930 r.:

(...) układ konstytucyjny jest tak chwiejny i nieokreślony, napisana jest tak niechlujnie, jak niechlujnym jest umysł panów posłów. W ogóle powiedzieć panu muszę, że ta niechlujna pisanina czyni z naszej konstytucji coś w rodzaju kiepskiego bigosu, w który obok zgniłej szynki pakują nadgniłą słoninkę i kładą to obok nie dokiszzonej kapusty; tak, że można i należy każdy paragraf i artykuł brać zupełnie osobno, nie wiążąc go z niczym innym z żadnym innym, z żadnym innym artykułem. Naturalnie, zgniła szynka jest dla Pana Prezydenta, nadgniła

³⁰ Zob. K. Działocha, J. Trzciniński, *Zagadnienie...*; P. Sarnecki, *Konstytucja...*, s. 28.

³¹ P. Sarnecki, *Konstytucja...*, s. 28.

³² W. Komarnicki, *Polskie...*, s. 5, cyt. za M. Kruk-Jarosz, *Sila...*, s. 21.

słonina dla pana rządu, no a posłom zostaje nie dokiszona kapusta. Jak pan rozumie, żołądki wtedy nie mogą nic zrobić i wychodzi z tego smród tak, że ulica Wiejska cała śmierdzi – proszę pana.

I dalej dodawał w tym samym wywiadzie:

(...) bez interpretacji iść trudno przy posiadaniu tak niechlujnej konstytucji, która śmierdzi chlewem poselskim. Wie pan, nieraz słyszałem o najrozmaitszych sposobach ujmowania konstytucji, nie szukam oparcia dla swoich twierdzeń. A ja tego, proszę pana, nie nazywam konstytucją, ja to nazywam konstytutą. I wymyśliłem to słowo, bo ono najbliższe jest do prostytuty³³.

Ta bezpardonowa krytyka układu politycznego pojawiła się też już wcześniej w słynnym przemówieniu z 3 lipca 1923 r. w Sali Malinowej Hotelu Bristol. Dla uzasadnienia swej bezpardonowej krytyki Piłsudski mówił:

Polska, sami Polacy to twierdzili, nierządem stoi. Polska to jest prywata. Polska to jest zła wola. Polska to jest anarchia. I jeśliśmy po upadku mieli sympatie dla siebie, to nigdy nie mieliśmy szacunku dla siebie. Nie zaufanie, a niepewność wzbudzałyśmy i stąd chęć narzucenia nam opiekunów wyznaczonych dla narodu anarchii, niemocy, swawoli, dla narodu, który do upadku doprowadził prywatą, nieznoszącą żadnej władzy³⁴.

Lejtmotywym wypowiedzi Józefa Piłsudskiego, pomijając tu dosadny i brutalny język, był mechanizm oddający ogromną przewagę władzy ustawodawczej i słabość w ramach tej konstelacji – władzy wykonawczej, łącznie z wąskimi, stosunkowo, prerogatywami władzy prezydenta. Można tu dodać, że nawet jeśli uznać to za mankament, to był on usunięty w znaczącym stopniu przez nowelę konstytucyjną z sierpnia 1926 r., która wzmocniła w bardzo istotnym stopniu władzę głowy państwa, przyznając prezydentowi prerogatywę rozwiązania obu izb parlamentu na wniosek Prezesa Rady Ministrów (bez – jak wcześniej – wymaganej zgody Senatu niemożliwej *de facto* do uzyskania ze względu na ostre wymagania kwalifikowanej większości głosów) oraz prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Po 1926 r. zasadniczym „mankamentem” ustrojowym staje się jednak nie sama konstytucja, ale praktyka polegająca na nadużyciach władzy i w istocie obchodzeniu

³³ Wywiad...

³⁴ Cyt. za K. Kaczorowska, *Od skrajności...*

postanowień konstytucji, czego najbardziej charakterystycznym przejawem było blokowanie przez prezydenta – za pośrednictwem przysługującej mu prerogatywy – otwierania i zamykania sesji Sejmu (zwołana sesja Sejmu była np. natychmiast odraczana, w wyniku czego izba nie mogła podjąć swoich prac; umożliwiło to m.in. zablokowanie debaty sejmowej w związku z toczącą się przed Trybunałem Stanu sprawą ministra Gabriela Czechowicza, a także zablokowanie procedury nowelizacji Konstytucji przywracającej Sejmowi prawo do samorozwiązania się)³⁵. Musiało to nieuchronnie prowadzić do erozji zaufania do prawa i kształtować przekonanie o instrumentalizacji prawa przez sprawujących władzę³⁶.

Wróćmy do pytania zadanego na początku. Czy powinniśmy uznawać Konstytucję marcową za ważny i znaczący akt w dziejach polskiego konstytucjonalizmu? Czy akt ten wpłynął istotnie na rozwój myśli konstytucyjnej i przyczynił się do rozwoju polskiej kultury konstytucyjnej? Na pytania te nie można odpowiedzieć w sposób jednoznaczny, ale przychyliam się raczej do tezy twierdzącej. Paradoksalnie nawet słabości czy mankamenty tkwiące w rozwiązaniach Konstytucji marcowej, o których wyżej wspomniałem, mają w sobie istotny potencjał rozwojowy dla myśli konstytucyjnej – pokazują, jakiego rodzaju mechanizmy wymagają bardziej precyzyjnego unormowania (np. konstruktywne wotum nieufności, konieczność procedur kontrolnych w zakresie badania konstytucyjności prawa, tworzenie realnych gwarancji dla praw i wolności, takich jak odpowiedzialność władzy publicznej czy uszczelnienie kontroli administracyjnej legalności aktów administracyjnych), mówiąc inaczej, pokazują, gdzie tkwią potencjalne luki i słabości w systemie gwarancji funkcjonowania systemu demokratycznego. O ile Konstytucja kwietniowa z 1935 r. była ukształtowana w wyraźnej opozycji do Konstytucji marcowej – tworzyła w ten sposób ramy dla stopniowo nastrojających cech systemu autorytarnego – o tyle po odzyskaniu niepodległości w 1989 r. idee konstytucyjne wyrażone w tekście Konstytucji marcowej inspirowały do refleksji i dyskusji, choćby przez zwiększenie świadomości, gdzie i w jakich rozwiązaniach mogą się czaić największe zagrożenia i ryzyko. To z pewnością doświadczenia negatywne związane z istnieniem rozporządzeń prezydenta z mocą ustawy na gruncie Konstytucji marcowej, a ściślej noweli sierpniowej z 1926 r., były mocnym argumentem na rzecz ukształtowania zamkniętego i precyzyjnie ujętego systemu źródeł prawa na gruncie konstytucji z 1997 r. z podkreśleniem fundamentalnej roli ustawy

³⁵ Zob. M. Wiącek, *Wpływ...*, s. 44.

³⁶ Podobnie M. Stus, *„Byłe polski...”, s. 90.*

w tym systemie; podobnie precyzyjne i w sumie dobrze działające regulacje dotyczące konstruktywnego wotum nieufności z 1997 r. wynikały z doświadczeń funkcjonowania w praktyce konstytucji marcowej. Konstytucja z 1997 r. przejęła rozwiązania dotyczące suwerenności narodu, dwuizbowego parlamentu z wyraźną przewagą Sejmu nad Senatem, monteskiuszowską zasadę podziału władzy, z dodaniem elementu równoważenia (*check and balances*), za Konstytucją marcową powtórzyła też zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za niezgodne z prawem działania.

Bez wątpienia Konstytucja marcowa pozostawiła w polskim systemie wyraźny ślad, odbiła się na treści debat konstytucyjnych po 1989 r. i przede wszystkim może być potraktowana jako pierwowzór w polskim systemie konstytucyjnym – dla koncepcji państwa liberalno-demokratycznego, państwa opartego na koncepcji rządów prawa. Profesor Maria Kruk-Jarosz pisze: „(...) trudno nie przyznać ostatecznie, że była ona dowodem na istnienie w polskiej doktrynie konstytucyjnej idei demokratycznego ustroju państwa. A czy i na ile się powiodło wcielenie jej w życie – to musimy wciąż analizować”³⁷.

Z prawnohistorycznej oceny Konstytucji marcowej płynie, jak się wydaje, jeszcze jedna bardzo istotna myśl, nad którą warto się na chwilę zatrzymać. Otóż wbrew niekiedy formułowanym tezom, źródłem niebezpiecznej ewolucji systemu polityczno-ustrojowego pod rządami Konstytucji marcowej nie była słabość rozwiązań czy brak instytucjonalnych gwarancji dla efektywnego funkcjonowania mechanizmów państwa demokratycznego. Konstytucja marcowa w jakimś sensie wyprzedzała swoje czasy, a niewątpliwie poziom kultury prawno-politycznej i konstytucyjnej w Rzeczypospolitej. Źródłem ewolucji systemu w kierunku autorytaryzmu była nie tyle słaba konstytucja, ale intencjonalna praktyka konstytucyjna, która mogła się bez przeszkód w tych warunkach rozwijać – obejścia prawa, nadużycia jego instytucji lub wręcz łamanie przepisów konstytucyjnych. Od dawna twierdzą, że przed polityczną wolą i determinacją ukształtowania systemu autorytarnego, w istocie rzeczy, nie ma skutecznych zabezpieczeń w sferze prawa. Jest czystym mirażem przekonanie, że można wytworzyć absolutnie szczelny system gwarancji konstytucyjnych, który uchroni na przyszłość system od wszelkiego ryzyka i dryfowania w kierunku państwa niedemokratycznego. Słusznie ostatnio przypomniano że w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej następował proces, który profesor Ewa Łętowska, formułując tę myśl w odniesieniu do dzisiejszych czasów, określiła jako

³⁷ M. Kruk-Jarosz, *Sila...*, s. 21.

stopniowe wygaszanie rządów prawa³⁸. Nie było to wynikiem słabości regulacji konstytucyjnej, ale efektem politycznej woli i determinacji doprowadzenia do zmiany systemu ustrojowego. Może warto przede wszystkim z tego doświadczenia wyciągnąć odpowiednie wnioski na przyszłość i nie negując roli prawa, starać się bardziej o budowę świadomości i kultury konstytucyjnej w naszym społeczeństwie.

Abstract

The March constitution – a constitution of paradoxes

This article presents a synthetic attempt to address the role that the March Constitution of 1921 has played in the development of the Polish constitutional thought. It discusses the achievements and the weaknesses of the March Constitution. On the one hand, its significant advantages included recognising a catalogue of fundamental rights, guaranteeing independence of the judiciary, introducing judicial control of administrative acts and state liability for breaches of law. On the other hand, its weaknesses lay in the lack of solutions to stabilise the position of the government, a broad and imprecisely defined status of decree laws, and the lack of constitutionality review of laws. The modern and democratic solutions of the March Constitution exceeded the level of advancement of the political and legal culture in the society, which led to abuse and distortion of its constitutional mechanisms, and to an inability to secure the rule of law.

Keywords: Polish Constitution of 1921, separation of powers, fundamental rights, state liability in damages, decree laws, rule of law

MAREK SAFJAN  <https://orcid.org/0000-0002-5712-451X>

Prof. dr hab. W pracy naukowej w Instytucie Prawa Cywilnego UW zajmował się prawem cywilnym i medycznym. Prezes Trybunału Konstytucyjnego w latach 1998–2006. Sędzia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości od 2009 r.

³⁸ E. Łętowska, J. Zajadło, *O wygaszaniu...*, cyt. za M. Stus, „*Byle polski...*”, s. 90.

Bibliografia

- Burda A., *Rozwój i rola polityczno-ustrojowa najwyższego organu przedstawicielskiego w państwie socjalistycznym*, w: *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Studium prawno-polityczne*, red. A. Burda, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975.
- Buzek J., *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucjami szwajcarską, amerykańską i francuską*, Warszawa 1919.
- Działocha K., Trzciniński J., *Zagadnienie obowiązywania konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Jarosz-Nojszewska A., *Ubezpieczenia emerytalne robotników w Polsce w latach 1918–1939*, w: *Z dziejów przemysłu przed 1945*, red. J. Chumiński, M. Zawadka, Wrocław 2012.
- Jastrzębski R., *Konstytucyjność aktów ustawodawczych w judykaturze II Rzeczypospolitej*, „Przeгляд Sejmowy” 2010, nr 2 (97).
- Kaczorowska K., *Od skrajności do skrajności. Piłsudski mówił tak, jak żył*, „Nasza Historia” 2017, 26 października.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922.
- Kruk-Jarosz M., *Siła i słabość konstytucji RP z 17 marca 1921 r. Rozważania w 100-lecie uchwalenia polskiej Konstytucji marcowej*, „Ius Novum” 2021, vol. 15, nr 2.
- Langrod J.S., *Praworządność w problemie odszkodowania. O odpowiedzialności państwa za naruszenia prawa przez jego organy*, Warszawa 1926.
- Łętowska E., Zajadło J., *O wygaszaniu państwa prawnego*, Warszawa 2020.
- Lewandowski B., *Sąd Konstytucyjny Republiki Czechosłowackiej w latach 1920–1939*, Warszawa 2020.
- Mohyluk M., *Wacław Komarnicki o Konstytucji marcowej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2015, t. XIV, z. 2.
- Niepublikowanie wyroków TK. „Premier poleciła mi, abym nie kierowała sprawy do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw”, „Dziennik Gazeta Prawna” 2017, 1 grudnia.
- Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego czerwiec 2015–marzec 2016*, red. P. Radzewicz, P. Tuleja, Wolters Kluwer 2017.
- Safjan M., *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej – od winy funkcjonariusza do bezprawności normatywnej*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2003, nr 3.
- Safjan M., Matuszyk K.J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, wyd. 2.
- Sarnecki P., *Konstytucja marcowa a rozwój konstytucjonalizmu polskiego*, „Przeгляд Sejmowy” 2001, nr 2 (43).
- Stus M., *„Byłe polski sejm zaciszny, byłe polski sejm spokojny”. Budowa i wygaszanie państwa prawa w II Rzeczypospolitej*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3.
- Wiącek M., *Wpływ Konstytucji marcowej na treść i praktykę stosowania Konstytucji z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 11.

Wywiad udzielony przez Piłsudskiego Miedzińskiemu 26 sierpnia 1930, „JPiłsudski.com” 2014, 17 grudnia, < <http://www.jpilsudski.org/prasa-wywiady/1269-wywiad-udzielony-przez-pilsudskiego-miedzinskiemu-26-sierpnia-1930> >, dostęp: 30 kwietnia 2022 r.

Zakroczymski S., *Jaka konstytucja dla Niepodległej*, Sulejówek 2020 (seria: Zeszyty do Debat Historycznych).

Zakroczymski S., *Konstytucja marcowa. Takiej jedności polska scena polityczna już nie zobaczyła*, „Newsweek Historia” 2018, 21 sierpnia.