

Andrzej Bałaban

Uniwersytet Szczeciński

100-lecie Konstytucji Marcowej z roku 1921 jako polskiego wzorca konstytucyjnego

W tym esejku pragnę się przyjrzeć Konstytucji Marcowej z 1921 r. wprowadzającej Polskę w epokę konstytucyjną, jej powstaniu, istocie i dalszym losom, przy czym zdaję sobie sprawę, że „epoka konstytucyjna” w postaci m.in. dominujących wzorców konstytucyjnych (ale też idei konstytucyjnych i wzorców orzeczniczych) rozwinęła się w skali cywilizowanego świata już pod koniec XVIII w., a Polska jedynie dołączała do rozpoczętego wtedy trendu konstytucyjnego bądź z niego wypadała. Niestety wypadała na długo, bo w zasadzie w latach 1791–1921 i 1935–1989, co łącznie stanowi ponad 180 lat! Powrót po ostatnich 54 latach naznaczonych doświadczeniami hekatombi wojennej i triumfem komunizmu uzasadnia tezę, że być może w roku 1989 wróciliśmy do innego świata konstytucyjnego niż ten znany z czasów Konstytucji Marcowej. Jest to jednak wrażenie pozorne. Pojawienie się w konstytucjach nowych idei i konstrukcji prawnych nie eliminowało przecież dominujących rozwiązań klasycznych. To, co wydaje się całkowicie nowe i ma rangę materii konstytucyjnej, to wejście do konstytucji krajowych prawa międzynarodowego w kontekście powstawania powszechnie obowiązującego (światowego) prawa międzynarodowego¹ oraz powstanie i realne działanie prawa ponadnarodowego, uosabianego przez prawo Unii Europejskiej, z jego ambicjami stworzenia „traktatu konstytucyjnego”! Inne nowości jak ekologia, prawo mass mediów, ochrona informacji itp. mają tu mniejsze znaczenie.

W związku z długimi okresami, w których Polska wypadała z kultury konstytucyjnej, zaznaczmy, że „wypadać” z kultury konstytucyjnej można też przez niestosowanie i łamanie formalnie obowiązującej konstytucji,

¹ Por. A. Bałaban, *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2021, s. 122 i n.

co dzieje się w Polsce obecnie dość długo, bo od roku 2015. Nawet jednak w takich okresach konstytucja obalona albo formalnie tylko istniejąca, lecz nie stosowana, pełni rolę kryterium oceny tego, co określiłbym mianem „zbrodni konstytucyjnej na Narodzie”, nazywanej eufemistycznie i myśląc o „delikcie konstytucyjnym”!

Posługiwanie się pojęciem konstytucji wymaga jej zdefiniowania i przyjęcia listy obligatoryjnych cech „głównego nurtu” i dopuszczalnych odrębności, by ocena (i porównywanie) konstytucji było możliwe. Przyjmuję zatem, że chodzi o konstytucję demokratyczną i nowożytną, opartą na co najmniej dwóch wiodących wartościach: suwerenności narodu i obywatelstwa osób równych wobec prawa. Z tych dwóch koniecznych wartości wywodzą się (i są przez nie weryfikowane) inne wartości tworzące konglomerat cech konstytucji o różnej genezie i przyjętych modelach ustrojowych. Stojąc na takim stanowisku, Konstytucję Marcową traktuję jako pierwszą polską konstytucję typu nowożytnego. Czym innym są konstytucje stanowe oparte na założeniach feudalnych (suwerenność monarchy, zróżnicowana sytuacja prawna stanów (klas) społecznych). Czym innym jest też proces rodzenia się poszczególnych idei konstytucyjnych w filozofii, a nawet w prawie, jak to było w przypadku Konstytucji 3 maja 1791 r.; czym innym zaś jakościowe przekształcenie konstytucji właśnie poprzez zdecydowane odrzucenie reguł feudalizmu, czego w Konstytucji 3 Maja zabrakło.

Poczynione założenie nie pozwala mi traktować jako pierwszej polskiej konstytucji Ustawy Rządowej z 3 Maja 1791 r. Należy ona do grupy dużo wcześniej rozwijającego się ciągu konstytucji stanowych, których setki mają w swej historii kraje europejskie. Oczywiście przykład „konstytucji angielskiej” jest tu szczególnie znany. Nie musimy się zatem licytować na „pierwszeństwo” konstytucji europejskiej. Lekko „wyprzedzając” Francję z jej nowożytną konstytucją z września 1791 r., możemy bowiem wstąpić w szranki „pierwszeństwa” z polską konstytucją *Nihil novi* z 1550 r. i „wygrać” z Francją, ale przegrać z angielską *Magna Charta Libertatum* z 1215 r. Na szczęście Anglia przegra ze starożytnym Izraelem i takąż Grecją, o czym możemy poczytać w pomnikowym opracowaniu A. Bryka². Wygłaszając taki pogląd, przyznam się jednak, że wykładając podstawy polskiego konstytucjonalizmu studentom francuskim, podważałem ich sceptycyzm wobec egzotycznego wykładowcy i przykuwałem uwagę, żartując, że Polska miała konstytucję w maju 1791 r., a zatem wcześniej niż Francja z jej konstytucją z września 1791 r., a ich obecna Konstytucja V Republiki była przez de Gaulle’a oparta na inspiracji polską Konstytucją z 1935 r.

² A. Bryk, *Konstytucjonalizm. Od starożytnego Izraela do liberalnego konstytucjonalizmu amerykańskiego*, Kraków 2013.

Ogólna charakterystyka Konstytucji Marcowej pozwala stwierdzić jej oparcie na klasycznych rozwiązaniach stanowiących (do dziś) podstawy konstytucjonalizmu, a w szczególności na wzorcu konstytucji francuskiej. Przez długi czas jedyny w PRL podręcznik prawa państwowego prof. A. Burdy³ wyodrębniał podstawowe idee tej konstytucji w postaci zasad: zwierzchnictwa narodu, republikańskiej formy rządu, podziału władz, systemu parlamentarno-gabinetowego, pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego, dwuizbowości parlamentu, szerokiego samorządu, formalnych gwarancji praworządności, niezawisłości sądów, zadeklarowania praw i wolności obywatelskich. Według prof. S. Krukowskiego⁴ do kluczowych idei Konstytucji Marcowej należały też: dominacja sejmu, szeroki samorząd i szerokie ujęcie praw obywatelskich.

Podstawowym problemem Konstytucji Marcowej było wcielanie jej w życie i ustawowe umacnianie jej demokratycznych zasad. Konstytucja i jej postanowienia same w sobie były szansą na realizację nowej wizji państwa polskiego, odzyskanego po setkach lat jego upadku i niewoli. Jak pisał prof. Burda: „W ramach Konstytucji rodziło się przywiązanie do demokratycznych instytucji politycznych, mimo że nie spełniały roli jaką spełniać miały zgodnie z jej duchem. To może nawet podświadome przywiązanie i wytworzenie się nawyków działania w ramach parlamentarno-demokratycznych ujawniło się wówczas, gdy zagrożony był sam byt demokratycznych instytucji politycznych, w okresie, gdy reżim sanacyjny brutalnie narzucił narodowi Konstytucję Kwietniową”. Tej roli Konstytucji w budowaniu kultury politycznej, prawnej i konstytucyjnej nie może przesłonić lista jej słabości. Ta Konstytucja nie dostała szansy na jej kreatywną wykładnię i twórcze wcielanie w życie. Zbyt wielu było jej przeciwników politycznych i wspierających ich renegatów prawniczych, robiących następnie kariery w czasie budowy antydemokratycznego systemu sanacyjnego, mającego odbierać Polakom nadzieję na demokratyczną przyszłość świeżo odzyskanej państwowości. Słaba jutrzienka konstytucyjna za sprawą Konstytucji Kwietniowej 1935 r. szybko zgasła, a nad Polskę nadciągnął mrok hitlerowskiej i stalinowskiej nocy oraz ostrzeżenie, że tak stać się może z a w s z e, jeśli w porę nie dostrzeżemy objawów nadciągającego populizmu, także pod postacią ideologii bolszewickiej czy faszystowskiej, wiodącego do głębokiej destrukcji państwa w oparciu o niskie instynkty klasy politycznej i chore ambicje jej kłamliwych przywódców.

Konstytucja Marcowa zgasła szybko jako podstawa systemu prawa, ale jej idea i pamięć o niej święciły triumfy. Umiejętnie wykorzystało tę

³ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 84 i n.

⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 70 i n.

pamięć bolszewickie mocarstwo okupacyjne, nasycając ideami marcowymi swe propozycje konstytucyjne dla Polski, mające legitymować nowy system rządów i nową, nikomu nieznaną, kadrową elitę polityczną. Grupa komisarzy tworząca tzw. PKWN (powołany przez samozwańczy „parlament” stworzony przez PPR w sylwestra 1943/44) w swym Manifestie z 22 lipca 1944 r. ogłaszała: „KRN i PKWN działają na podstawie Konstytucji z 17 marca 1921, jedynej obowiązującej konstytucji legalnie uchwalonej prawnie. Podstawowe założenia Konstytucji z 17 marca 1921 obowiązywać będą aż do zwołania [...] Sejmu Ustawodawczego”. Te sformułowania kontrastują z programem rządu londyńskiego, ogłoszonym wcześniej w postaci kolejnych wersji deklaracji „O co walczymy” z marca i listopada 1943 r. przez Radę Jedności Narodowej jako organ Delegatury tego rządu. Dokument ten zawiera co prawda odrzucenie jako niedemokratycznej i nielegalnej Konstytucji Kwietniowej, nie odwołuje się jednak (co wydawało by się konieczne i logiczne) do Konstytucji Marcowej jako wzorca ustrojowego. Od tego czasu „obowiązująca Konstytucja Marcowa”, pojawia się w różnych sformułowaniach, w najważniejszych aktach ustrojowych lat 1945–1947, w roli aktu legitymizującego system komunistyczny i jego reformy.

602 Czas kariery Konstytucji Marcowej w Polsce powojennej zbliżał się do końca w miarę przybliżania momentu uchwalenia nowej konstytucji. Było to oczywiste po reformie własnościowej w przemyśle i rolnictwie, terrorze Urzędu Bezpieczeństwa, czyszkach politycznych i akcjach zjednoczeniowych w partiach politycznych w roku 1947 i nadciągających objawach „zimnej wojny” ze światem „zachodnich” wartości, a zwłaszcza liberalnej koncepcji praw obywatelskich. W propagandzie i literaturze politycznej rozpowszechniał się coraz intensywniej wzorzec konstytucji radzieckiej z 1936 r. Nie można było przecież dopuścić, by idee Konstytucji Marcowej, o wyraźnej genezie burżuazyjno-demokratycznej, opartej na francuskim wzorcu, trafiły do nowej podstawy konstytucyjnej, choćby nawet miała być tylko wzmianką historyczną albo atrapą.

Co sprytniejsi zwolennicy nowej totalitarnej władzy zaczęli nagle z rezerwą odnosić się do dziedzictwa tej Konstytucji i poddawali samokrytyce swe dawne poglądy na ten „kapitalistyczny” już teraz według nowej nomenklatury akt prawny. Przyszedł czas sławienia nowych politycznych i konstytucyjnych bożków. W książce K. Działocha i J. Trzcińskiego⁵ autorzy przypominają charakterystyczną wolę prof. S. Rozmaryna, który w kilku publikacjach⁶ stosuje specyficzne wytłumaczenie swego zachowa-

⁵ K. Działocha, J. Trzciński, *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej*, Ossolineum 1977, s. 146 i n.

⁶ M.in. *Istota konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1950, nr 4, s. 44 i *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 297.

nia tym, że w „literaturze przedmiotu przeważał pogląd odmienny”. Taka wrażliwość na odmienny pogląd większości to chwalebna cecha naukowca z tego okresu. Ludowe powiedzenie głosi to prościej: „wszędleś między wrony, to kracz jak one”, ale tu chodziło raczej o gruzińskiego kruka i wstęp do jego apologetyki.

Ten tekst nie jest poświęcony umacnianiu „władzy ludowej” w okresie Krajowej Rady Narodowej (1945–1947) i Sejmie Ustawodawczym (1947–1952), ani przygotowywaniu Konstytucji PRL z 22 lipca 1947 r., ale zauważmy, że jej pojawienie się jest zjawiskiem tajemniczym. Najpierw bowiem konstytuantą, czyli Sejm Ustawodawczy „zapomniał” po co go powołano na cztery lata, do tego stopnia, że trzeba było w trybie ustawy konstytucyjnej (czyli aktu typu incydentalnego nieprzewidzianego w systemie prawa) przedłużyć jego kadencję o pół roku, właściwie nie wiadomo po co, bo tekst Konstytucji się pojawił bez udziału Sejmu i wystarczyło zorganizować liczne spotkania w terenie z „ludem pracującym miast i wsi” w celu przyjęcia go oklaskami. Sejm Ustawodawczy także klaskał wzorcowo w ślad za ludem. Dziś możemy oglądać roboczy projekt Konstytucji PRL z ręcznymi skreśleniami i poprawkami Stalina, znanego konstytucjonalisty, o dużej sile przekonywania i inspirowania „poglądu większości”.

Obowiązywaniu Konstytucji PRL towarzyszył w skali makro proces stopniowej degrengolady gospodarki, polityki, instytucji państwowych, relacji ze wspólnotą międzynarodową i krwawego tłumienia zrywów narodowych (Węgry 1956, Czechosłowacja 1968) i oporu jednostek. W skali mikro presją na wynarodowienie i eliminację podstaw kultury politycznej i prawnej. Próby naprawy ideologii „socjalistycznej” doprowadziły jedynie do stworzenia mętnego hasła przejścia do fazy „rozwinętego społeczeństwa socjalistycznego”⁷, którym nie udało się nakarmić Narodu, stąd rewolucje roku 1970 i 1980 będące całkowitym odrzuceniem „nieładu socjalistycznego”. W sferze konstytucyjnej natomiast odnotowujemy stopniowy powrót do idei znanych z Konstytucji Marcowej (oczywiście bez powoływania się na jej tradycję), wyjąwszy żalosną nowelizację z 1976 r. z jej „przyjaźnią” z ZSRR i przewodnią rolą PZPR (tworu *de facto* nieistniejącego poza aparatem zawodowym). Co ciekawe powrót do idei zawartych w Konstytucji Marcowej nigdy już nie przybrał postaci nawiązania do jej faktycznego istnienia. Nie zrobiono tego w Konstytucji PRL, ale także w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., która wspomina jedynie o jakiejś tajemniczej I i II Rzeczypospolitej. Ta pierwsza to pewnie Polska szlachecka (czyli raczej nie rzecz „pospolita”), ale druga to jej wersja marcowa, kwietniowa, PRL-owska czy wszystkie razem?

⁷ Por. A. Pieniążek, *Państwo na etapie budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego*, Warszawa 1980.

Powrót do wzorców Konstytucji Marcowej następował w okresach „odwilży” – październikowej: NIK 1957, gierkowskie rady narodowe 1972 i 1975 (gdy do nazwy „terenowe organy władzy” dodano określenie „podstawowe organy samorządu terytorialnego”), sądownictwa administracyjnego (1980) czy idei Trybunału Stanu.

Po tych fragmentarycznych i pozorowanych reformach (w tej grupie także TK i RPO), ostateczną kapitulację systemu komunistycznego przyniosły tzw. porozumienia „okrągłego stołu” z roku 1989. To tu zaczyna się w istocie pierwsza po wojnie dyskusja nad konstytucją i procedurą jej przyjmowania. Jednakże szybko przystąpiono też do konkretnych korekt konstytucyjnych. Z niezrozumiałych dla mnie powodów za najważniejszy akt reform poprzedzających uchwalenie nowej Konstytucji z 1997 r. uważa się ustawę o „wzajemnych stosunkach między władzą wykonawczą i ustawodawczą oraz o samorządzie terytorialnym” z 17 października 1992 r. zwaną szumnie „małą konstytucją”. Tymczasem prawdziwym, jakościowym wstrząsem konstytucyjnym były kolejne częściowe zmiany konstytucyjne roku 1989 z prawdziwie rewolucyjną zmianą Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 r., którą uznaję za akt godny porównania z Konstytucją Marcową, a nawet zasługujący na nazwę aktu konstytucyjnego, który o 8 lat wyprzedził Konstytucję 1997⁸!

604

Znaczenie „rewizji” konstytucyjnej zawierało się głównie w zniesieniu wstępu do Konstytucji PRL, jej rozdziału I i II! Nowy rozdział „Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego” oznaczał zmianę katalogu zasad naczelných Konstytucji z pozostawieniem bez większych zmian części dotyczącej aparatu państwowego i statusu prawnego obywatela. Jednakże zmiana postanowień ogólnych Konstytucji, zwanych w Małej Konstytucji 1992 „pozostawionymi w mocy postanowieniami Konstytucji z 22 lipca 1952” oznaczała zmianę roli ustrojowej tych instytucji wprężniętych w ramy nowego systemu państwowego. Nowe postanowienia ogólne Konstytucji pozwalały na skonstruowanie systemu jej zasad naczelných pełniącego w znacznej mierze rolę „negacji” zasad wcześniej obowiązujących. W rezultacie zasada państwa prawnego była negacją państwa ideologicznego. Zasada suwerenności narodu wykluczyła zasadę suwerenności „ludu” z zastrzeżeniem jego „pracującego” i klasowego charakteru. Zasada pluralizmu politycznego uniemożliwiała istnienie partii pełniącej z woli Konstytucji rolę „nadurzędu”, choć partię taką można stworzyć na zasadzie naruszania Konstytucji, co unaocznili PiS (jeśli założyć, że poza wodzem partia ta istnieje). Zasada dopuszczenia do działań władczych samorządu oznaczała kres omnipotencji terytorialnej

⁸ Piszę o tym w tekście skierowanym do książki pamiątkowej H. Suchockiej o tytule *Polska rewolucyjna konstytucja z 29 grudnia 1989 r.*

państwa. Reforma własności i zasada swobody gospodarczej likwidowała zbiurokratyzowany system centralnej gospodarki, która doprowadziła do ustania produkcji żywności w Polsce, będącej przecież ciągle i w dużej mierze państwem rolniczym, a nawet takich załączników do żywności jak papier toaletowy. Rok 1989 otworzył więc możliwości co najmniej powrotu do konstytucjonalizmu z lat 20., czyli inaczej mówiąc na „dogonienie” standardów Konstytucji Marcowej! Zamknięto w ten sposób czas eksperymentu w postaci budowy konstytucji „socjalistycznej” i przechodziliśmy do współczesnego nurtu konstytucji⁹.

Dotychczasowe rozważania dotyczą swoistego sentymentu, jaki mieliśmy do Konstytucji Marcowej w okresie międzywojennym i powojennym. Wiadomo jednak, że ten typ konstytucji odchodzi w przeszłość, choć zdarzają się przypadki jego symbolicznego przywracania skorygowanych aktów tego typu, jak to jest np. na Łotwie (powrót do Konstytucji z 1922 r.). L. Garlicki¹⁰ wspomina tu „świadomość porażki konstytucjonalizmu przedwojennego”. Czy była to jednak porażka konstytucjonalizmu, którego podstawowe rozwiązania są dziś fundamentem konstytucji współczesnych, czy raczej porażka społeczeństw, które do niego nie dorosły? Dziś w Polsce znowu mamy ten proces lekceważenia i odrzucenia konstytucji i jej wartości niemających przecież alternatywy¹¹. Dziś można szukać pomysłów na wzmocnienie skuteczności prawa i jego podstawy konstytucyjnej w poszukiwaniu nowych rozwiązań prawnych, np. ze sfery prawa międzynarodowego, bo te są najtrwalsze i trwają ponad narodowymi szaleństwami populizmów. Jednak istota rzeczy leży w trudniejszych do stworzenia podstawach konstytucyjnych, czyli w „pracy u podstaw” społeczeństw i jednostek, tak wielostronnej i trudnej, że wydaje się to niemożliwe, bo istnieje obawa, że mamona i głupota wraz z kłamstwami chorych polityków zawsze zwyciężą. Ta sfera materialnych gwarancji praworządności (w tym konstytucyjnej) wymaga także powrotu do wcześniejszych, polskich dokonań konstytucyjnych, wśród których najlepszym, a w istocie jedynym wzorcem jest właśnie Konstytucja Marcowa. Bardzo udana, choć na miarę jej czasów.

⁹ Por. A. Bałaban, *Paradigm of Postcomunistic Constitutions*, [w:] 5-th International Multidisciplinary Scientific Conference. Albena 2018, s. 851 i n.

¹⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2020, s. 44.

¹¹ Por. A. Bałaban, *Kryzys funkcji prawnej Konstytucji RP*, [w:] *Sądownictwo konstytucyjne*, t. IV, red. M. Granat, Warszawa 2021, s. 11–25.