Andrzej Sylwestrzak

Instytucja praw i wolności obywatelskich w konstytucjach polskich (1791-1935)

Studia Prawnoustrojowe nr 6, 5-33

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Artykuły

Andrzej Sylwestrzak
Olsztyn

Instytucja praw i wolności obywatelskich w konstytucjach polskich (1791–1935)

Odwołanie się do metody prawno-porównawczej w badaniach mających za przedmiot ewolucję konkretnej instytucji ustrojowej, ujmowanej w świetle jej rozwoju historycznego, wymaga uczynienia na wstępie przynajmniej dwóch uwag. Po pierwsze, obserwowana instytucja w każdym wypadku zmienia swe znaczenie ustrojowe w poszczególnych epokach historycznych i stosownie do ówczesnego jej definiowania zajmuje odpowiednie miejsce w systemie źródeł prawa, np. w konstytucji. Po drugie, każda instytucja ustrojowa, znajdująca swój wyraz w płaszczyźnie konstytucyjnej, poddana jest interpretacji prowadzonej z punktu widzenia ogólniejszych ustaleń aksjologicznych, traktowanych jako fundamentalne w konkretnej epoce. Obydwie te uwagi w całej rozciągłości znajdują zastosowanie względem tego fragmentu współczesnych konstytucji, którego przedmiotem są podstawowe prawa i wolności obywatelskie. Obecnie wydaje się, iż jest to obowiązkowa część każdej ustawy zasadniczej – w tym również Traktatu Konstytucyjnego UE[1], podpisanego w Rzymie 29 października 2004 r. – składająca się na katalog wymogów doktrynalnego pojęcia tzw. konstytucji pełnej.

Ta sytuacja oddaje jedynie stan aktualny, odpowiadający konstytucjonalizmowi światowemu ukształtowanemu po II wojnie światowej, natomiast wcześniej, tj. w XVIII, XIX i XX stuleciu, sprawa wyglądała zgoła inaczej. Prawa i wolności obywatelskie nie zajmowały tak znaczącego miejsca w ustawach zasadniczych, chociaż w podstawowym sensie były tam lokowane w różnych wersjach systematycznych i zakresie treściowym. Warto zatem spojrzeć na rozwój konstytucjonalizmu polskiego, ujmując całość zagadnienia od XVIII w. do końca II Rzeczypospolitej. Z tego punktu widzenia możemy historię konstytucjonalizmu polskiego podzielić na trzy etapy podstawowe: 1) konstytucjonalizm XVIII w., 2) konstytucjonalizm XIX stulecia, 3) dwie konstytucje II Rzeczypospolitej Polskiej. Przeprowadzona analiza porównawcza w każdym

[1] Posługuję się tekstem: *Konstytucja dla Europy*, zamieszczonym w: *Prawo Unii Europejskiej*, Bielsko Biała 2005, s. 407–610.

wypadku uwzględniać będzie miejsce praw i wolności obywatelskich w konkretnej konstytucji w nawiązaniu do katalogu wartości aksjologicznych wyznaczających jej główne cele.

Pierwsze dwa etapy obejmują konstytucje polskie z XVIII i XIX w. Metodologicznie pomijają sprawę podstawową, związaną z ustawą rządową z 3 maja 1791 r. jako konstytucją suwerennego państwa, w odróżnieniu od kilku konstytucji polskich XIX w. będących ustawami oktrojowanymi, gwarantującymi określoną autonomię Polski w ramach ówczesnego imperium francuskiego czy rosyjskiego, z uwzględnieniem odrębności konstytucji tzw. Rzeczypospolitej Krakowskiej. Pominięcie kwestii suwerenności bądź autonomii w ujęciu konstytucji XVIII i XIX w. bierze za podstawę w miarę jednolitą technikę redakcji samych konstytucji z punktu widzenia unormowań określanych obecnie jako prawa i wolności obywatelskie. To usprawiedliwia przeprowadzanie odpowiednich analiz tych konstytucji w ramach połączonych okresów historycznych z pewnym katalogiem wspólnych problemów metodologicznych.

Cechą podstawową wydaje się brak w systematyce tych konstytucji części mającej za przedmiot prawa obywatelskie. Uważano naówczas, iż nie jest to sprawa na tyle znacząca ustrojowo, by eksponować ją w postaci osobnej części ustawy zasadniczej, chociaż odpowiednie postanowienia zamieszczano w ramach innych fragmentów konstytucji, omawiających np. cele państwa bądź jego podstawy ustrojowe. Przeprowadzony w granicach tej grupy[2] przegląd opiera się na ustawie rządowej z 3 maja 1791 r., a w ślad za tym obejmuje również Prawo o miastach z 18 kwietnia 1791 r., chociaż pomija nic nie wnoszące tzw. konstytucje grodzieńskie. Spośród konstytucji dziewiętnastowiecznych podstawę przeglądu stanowią: Ustawa konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r., Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r., Statut Organiczny dla Królestwa Polskiego z 26 lutego 1832 r. oraz dwie konstytucje Wolnego Miasta Krakowa z 1818 i 1833 r. Analiza każdej z tych ustaw zasadniczych przeprowadzona zostanie pod kątem ustalenia, jako uogólnienia, cech charakterystycznych instytucji praw obywatelskich w konstytucjonalizmie polskim tej doby. Siłą rzeczy w pierwszej kolejności przedstawiona zostanie ustawa rządowa z 3 maja 1791 r., następnie Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r., później konstytucjonalizm Królestwa Polskiego oparty na Konstytucji z 27 listopada 1815 r. i Statucie Organicznym z 26 lutego 1832 r. Na końcu omówione zostaną dwie konstytucje Wolnego Miasta Krakowa z 15 lipca – 11 września 1815 r. i 29 lipca 1833 r. W ten sposób konstytucjonalizm polski XVIII i XIX w. podzielony został

[2] Korzystam z konstytucji i cytowanych ustaw zamieszczonych w: M. Adamczyk i S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985.

na cztery etapy: I Rzeczypospolitej szlacheckiej, Księstwa Warszawskiego, Królestwa Polskiego i Wolnego Miasta Krakowa.

Konstytucja 3 maja 1791 r. i Prawo o miastach z 18 kwietnia 1791 r. uzupełniają się w sensie konstytucyjnego odesłania (art. III) do wcześniejszego Prawa o miastach, aczkolwiek konstrukcja ta odpowiadała zasadzie stanowości Konstytucji majowej w rozwiązaniu problemu dzisiaj określanego jako prawa i wolności obywatelskie. Dowodzi to poszukiwania przez Sejm Wielki kompromisu społecznego, w tym wypadku formowanego między szlachtą, mieszczaństwem i „włościanami", ale wskazuje również na konserwatyzm ustawy zasadniczej, odrzucającej zasadę burżuazyjnej równości obywateli. W rezultacie instytucji praw obywatelskich nie umieszczono w ramach osobnej części, lecz omówiono je przy okazji normowania poszczególnych problemów. Z tego punktu widzenia postanowienia Konstytucji majowej podzielić możemy na pięć grup. Pierwsza dotyczy „religii panującej", druga – praw szlacheckich, trzecia – mieszczan, czwarta – „chłopów-włościan", piąta – władzy i jej podziału.

Zaczynając od końca – a więc od podziału władz – podkreślić należy konstytucyjną zasadę, iż „wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu" (art. V), mogącą bez wątpienia znajdować się na początku tekstu ustawy zasadniczej. Dopiero konsekwencją tak zdefiniowanej suwerenności narodu była „wola" przyjęcia trójpodziału władz w wersji monteskiuszowskiej, przy czym założona „równa waga" wszystkich władz stać się powinna gwarancją poszanowania „całości państwa", „wolności obywatelskiej" i „porządku społeczności". W ramach burżuazyjnego podziału władz Konstytucja zachowała jednak tradycyjną organizację sejmu, a w szczególności izby senatorskiej złożonej z biskupów, wojewodów, kasztelanów i ministrów obradujących pod przewodnictwem króla. Także stanowość szlacheckiego sądownictwa ziemskiego oraz pozostałych instancji sądowych dla mieszczan i chłopów dowodzi konserwatyzmu rozwiązań konstytucyjnych, chociaż nadzieję na nowoczesność budziła zapowiedź uchwalenia kodeksów „praw cywilnych i kryminalnych".

Drugą grupę stanowią prawa „religii panującej" i wolności wyznaniowej, ujęte w dwóch płaszczyznach (art. I). Otóż zasadą pozostaje „religia narodowa" w postaci „wiary świętej rzymskiej katolickiej" z zakazem jej zmiany pod sankcją „apostazji". Natomiast Konstytucja, ożywiona duchem „miłości bliźniego", gwarantuje wyznawcom innych religii wolność poprzez „pokój w wierze i opiekę rządową".

Trzecią grupę stanowią przywileje szlacheckie (art. II). Konstytucja gwarantuje stanowi szlacheckiemu poszanowanie swobód, wolności i „prerogatyw pierwszeństwa w życiu prywatnym i publicznym", deklarując równość w wewnętrznym traktowaniu szlachty tak w dostępie do urzędów, jak korzystaniu z przywilejów i „prerogatyw". Nade wszystko potwierdza utrzymanie bezpieczeństwa osobistego, własności osobistej oraz własności gruntowej i rucho-

mej, uznając szlachtę za „najpierwszych obrońców wolności" i „niniejszej konstytucji". W płaszczyźnie ustrojowej Konstytucja, kierując się programem naprawy państwa, ustanawiała zasadę podejmowania decyzji państwowych większością głosów, jednoznacznie likwidując *liberum veto*, „wszelkiego gatunku" konfederacje i sejmy konfederackie, „jako duchowi niniejszej konstytucji przeciwne, rząd obalające, społeczność niszczące".

Czwartą grupę stanowi konstytucyjna pozycja mieszczan, określona w Prawie o miastach[3] będącym „częścią niniejszej konstytucji" (art. III). Prawo o miastach przyjmuje zasadę wolności miast królewskich, gwarantuje mieszczanom poszanowanie własności wraz z dziedziczeniem. Równość stanu mieszczańskiego osiągnięto drogą powszechnego dostępu do rejestru w postaci bezpłatnego wpisu do księgi „obywatelów" miasta, przy czym prawo to odniesiono również do cudzoziemców, rzemieślników, bliżej nieokreślonych ludzi wolnych i „nikomu niepodległych chrześcijan". W równym stopniu dotyczy to szlachty, w niczym nie „uwłaczając" „zaszczytowi" samego szlachectwa, a w rezultacie wszyscy „obywatele miasta" posiadają równe prawa wybierania i kandydowania do władz magistratu. Prawo własności mieszczan, poza jego burżuazyjnym już kształtem, rozszerzono przystosowując do realiów feudalnej Rzeczypospolitej na zasadzie prawa nobilitacji. Otóż w sytuacji kupna przez mieszczanina „całkowitej wsi lub miasteczka z prawem dziedzicznym", przy spełnieniu kilku powinności podatkowych, mógł on wystąpić z wnioskiem do marszałka sejmu, otrzymując „na pierwszym sejmie" nobilitację. Natomiast wszyscy „obywatele miejscy", nie tylko właściciele posesji, lecz również „bawiący się" handlem lub rzemiosłem, na zasadzie równości podlegają jurysdykcji miejskiej tak w sensie odpowiedzialności sądowej, jak i podatkowej.

Piątą grupę stanowią prawa „chłopów włościan" (art. IV), sformułowane na zasadzie przyjęcia tego stanu „pod opiekę prawa i rządu krajowego". Poza potwierdzeniem poszanowania umów zawartych między włościanami a szlachtą, Konstytucja gwarantuje „wolność zupełną" zarówno „ludności krajowej", jak i wszystkim „nowo przybywającym", którzy „jak tylko nogą staną na ziemi polskiej", stają się z mocy prawa ludźmi wolnymi mogącymi „używać przemysłu swego".

W ocenie postępu i konserwatyzmu Konstytucji majowej[4] z punktu widzenia „wolności obywatelskich" podkreślić należy kilka jej cech:

a) ustawa rządowa stanowiła w tej najwyższej płaszczyźnie dzieło kompromisu feudalno-mieszczańskiego,

---

[3] Prawo o miastach z 18 kwietnia 1791 r. – Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej.

[4] Por. Z. Szcząska, *Pierwsza ustawa zasadnicza Rzeczypospolitej*, [w:] *Konstytucje Polski*, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990, t. 1, s. 19–103.

b) nowoczesność ustroju, odpowiadająca założeniom państwa burżuazyjnego opartego na suwerenności narodu i podziale władz, zmodyfikowana została konserwatywnymi rozwiązaniami głównie w zakresie władzy ustawodawczej i stanowego sądownictwa,

c) twórcy Konstytucji nie uregulowali praw i wolności obywatelskich w ramach osobnej części, natomiast odpowiednie przepisy zamieszczali przy sposobności omawiania spraw innych, np. przywilejów stanowych,

d) konserwatyzmu Konstytucji dowodzi zasada stanowości społeczeństwa z dominującą rolą szlachty i odpowiednio niższą mieszczaństwa, a na końcu chłopstwa,

e) w rezultacie prawa obywatelskie uzależnione zostały od miejsca jednostki w stanowej strukturze społecznej,

f) wprawdzie Konstytucja toruje drogi pokonania barier stanowych poprzez nobilitację, czyni to jednak w sposób nader ograniczony i adresowany do nielicznej grupy bogatszych mieszczan,

g) wyraźnym sukcesem Konstytucji była likwidacja demoralizujących państwo instytucji w postaci *liberum veto* i konfederacji, co oznaczało ograniczenie w tym zakresie wolności wyłącznie stanu szlacheckiego,

h) w zakresie wolności religii Konstytucja stanowiła liczące się osiągnięcie, ale tylko w sensie gwarancji swobody i bezpieczeństwa uprawiania innych kultów religijnych, natomiast w odniesieniu do „religii panującej" dawała wyraz konserwatyzmowi połączonemu z „karami apostazji",

i) sukcesem ustawy majowej była sama idea odwołania się do teorii ustawy zasadniczej jako fundamentalnego aktu prawnego gwarantującego całość praw ustrojowych w państwie z założonym w sposób domniemany jej zwierzchnictwem względem całego systemu prawa, włącznie z zapowiedzianymi kodeksami prawa cywilnego i karnego.

Pierwszą dziewiętnastowieczną konstytucją obowiązującą na ziemiach polskich była oktrojowana przez Napoleona I Ustawa konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r. Pomijając dyskusję nad kwestią „satelitarnej" suwerenności Księstwa Warszawskiego względem imperium francuskiego[5], podkreślić należy burżuazyjne osiągnięcia nowej ustawy w modyfikacji feudalnego społeczeństwa polskiego[6]. Sprawą podstawową było ustanowienie Kodeksu Napoleona jako prawa cywilnego obowiązującego w Księstwie Warszawskim (art. 69) wraz z kilkoma zasadami nowego postępowania sądowego. Natomiast w zakresie szeroko pojętych praw obywatelskich, Konstytucja ta nie

---

[5] Patrz: W. Sobociński, *Historia ustroju i państwa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 14–56.

[6] Por. M. Kallas, *Ustawa konstytucyjna Księstwa Warszawskiego*, [w:] *Konstytucje Polski*, t. 1, s. 105–155.

była już tak radykalna – poszukiwała, szczególnie w zakresie stanowości społeczeństwa, wyraźnego kompromisu. Ona również nie odwołała się w swej systematyce (zawierała XII tytułów) do osobnej części mającej za przedmiot prawa i wolności obywatelskie. Te normowała przy sposobności innych spraw, rezultatem czego było ich lokowanie w tekście całej ustawy zasadniczej. Z metodologicznego punktu widzenia możemy je ująć w czterech grupach: 1) prawa wyznaniowe, 2) zniesienie niewoli, 3) prawa polityczne, 4) prawa stanowe szlachty, chłopów i mieszczan.

Pierwsza grupa obejmuje postanowienia zawarte w tytule I Konstytucji, m.in. deklarację, iż „religia katolicka, apostolska, rzymska" jest „religią Stanu" (art. 1). Kolejny przepis (art. 2) deklaruje wolność i publiczność „czci religijnej", co rozumieć należy jako wolność sumienia i wyznania. Uzupełnieniem tego jest zasada sprawowania urzędów duchownych przez obywateli Księstwa Warszawskiego (art. 82), przy czym Konstytucja określiła organizację Kościoła katolickiego w postaci sześciu diecezji, w tym jednego arcybiskupstwa i pięciu biskupstw (art. 3).

Grupa druga, ma za przedmiot zniesienie niewoli, sformułowana została w formie prostego postanowienia: „Znosi się niewola. Wszyscy obywatele są równi przed obliczem prawa. Stan osób pozostaje pod opieką trybunałów" (art. 4). Ta zasada burżuazyjnej równości i wolności odniesiona została do gwarancji sprawowania urzędów cywilnych i sądowych wyłącznie przez obywateli Księstwa Warszawskiego (art. 83).

Grupa trzecia dotyczy praw politycznych ustanawiających wyraźne różnice stosownie do założonych i sankcjonowanych podziałów stanowych. Konstytucyjny podział władz terenowych na szlacheckie sejmiki powiatowe i zgromadzenia gminne, reprezentujące „właścicielów nieszlachty" (art. 50–51), w pełni dawał wyraz stanowej strukturze społecznej. W rezultacie cały system przedstawicielski oparto na zasadzie pośredniości, ponieważ sejmik powiatowy mianował posła (art. 54), sankcjonując w perspektywie skład izby poselskiej i potwierdzając tym samym stanowość społeczną.

Grupa czwarta to postanowienia stanowe w rzeczy samej nie odpowiadające burżuazyjnej ideologii napoleońskiej, lecz mające na celu dostosowanie Konstytucji Księstwa do realiów polskich. Formalna równość obywateli „przed obliczem prawa" (art. 4) nie oznaczała zniesienia przywilejów stanowych jako pozostałości stosunków feudalnych. Oznaczała złagodzenie nierówności przy zachowaniu przewagi stanu szlacheckiego tak w płaszczyźnie politycznej, jak własności ziemskiej. Przewagę szlachty w izbie sejmowej i samorządzie powiatowym omówiono w poprzednim punkcie. Kodeks Napoleona dokonał zrównania szlachty z mieszczanami w zakresie stosunków prawnych i sądowych, natomiast odrębnie normował pozycję chłopów. Wydany w bezpośrednim związku z Konstytucją dekret królewski z 21 grudnia 1807 r. gwarantował

szlachcie wyłączne prawo własności ziemi. Chłopi mogli jedynie ziemię dzierżawić w sposób czasowy lub dziedziczny, ale nie mieli prawa nabywać jej na własność. Wolność chłopów oznaczała możliwość swobodnego przemieszczania się w granicach Księstwa Warszawskiego, chociaż uzależniona została od wcześniejszego zawiadomienia dziedzica i uzyskania zaświadczenia wskazującego miejsce przeniesienia, z czym były problemy, ponieważ z reguły wójtem był dziedzic niechętny takim czynnościom. W sumie zadeklarowana wolność chłopów była pewnym postępem w modyfikacji polskiego feudalizmu ziemskiego.

Drugą ustawą zasadniczą obowiązującą na ziemiach polskich w XIX w. była oktrojowana Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego, podpisana przez cara Aleksandra I w Warszawie 27 listopada 1815 r. (ogłoszono ją 24 grudnia 1815). Podobnie jak poprzednia nie zawierała osobnej części mającej za przedmiot prawa obywatelskie, chociaż swe liberalistyczne w tym zakresie postanowienia zamieszczała w „tytułach" regulujących inne sprawy ustrojowe. Wprawdzie przygotowany przez ks. Adama Czartoryskiego[7] projekt Konstytucji eksponował prawa obywatelskie w części pierwszej – omawiającej sprawy ustrojowe, lecz nie spotkał się z uznaniem Aleksandra I[8].

Obowiązywanie samej Konstytucji, jak i praw obywatelskich, następowało w dwóch wyraźnych stadiach historycznych, związanych, z jednej strony, ze względnym poszanowaniem postanowień konstytucyjnych przed wybuchem powstania listopadowego, z drugiej, władze powstańcze dokonały szeregu zmian ustrojowych, odpowiednio nowelizując postanowienia konstytucyjne[9]. Zmiany te nie odnosiły się bezpośrednio do praw obywatelskich, lecz pośrednio z pewnością mogły wywierać taki wpływ przy założeniu pokojowego funkcjonowania państwa. Na podkreślenie zasługuje samo utrzymanie w mocy przez sejm powstańczy Konstytucji Królestwa Polskiego po uchwaleniu wspomnianych nowelizacji, obejmujących w szczególności: władzę ustawodawczą w sensie trybu stanowienia i obowiązywania prawa[10], zakres uprawnień naczelnego wodza[11], detronizację cara[12] z pozostawieniem tronu polskiego do ob-

---

[7] Patrz: M. Handelsman, *Adam Czartoryski*, Warszawa 1949, t. 2, s. 32–54.

[8] Patrz J. Łukaszewski, *Adam Jerzy Czartoryski – prekursor zjednoczonej Europy*, [w:] *Czartoryscy – Polska – Europa. Historia i współczesność*, pod red. Z. Barana, Kraków 2002, s. 15–21; A. Nowak, *Adam J. Czartoryski i problem imperium*, [w:] ibidem, s. 24–35; M. Jaskólski, *Adam J. Czartoryski a liberalizm*, [w:] ibidem, s. 53–61.

[9] Por. H. Izdebski, *Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego z 1815 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, t. 1, s. 185–231.

[10] Uchwała Sejmu Rewolucyjnego z 22 stycznia 1831 r. o sposobie początkowania, obradowania, dyskutowania i przyjmowania projektów.

[11] Uchwała z 24 stycznia 1831 r. o władzy naczelnego wodza i uchwała z 13–14 sierpnia 1831 r. względem zmiany atrybucji wodza naczelnego.

[12] Akt sejmowy z 25 stycznia 1831 r. o detronizacji zapadły na posiedzeniu połączonych izb.

sadzenia[13], nową strukturę reorganizowanego dwukrotnie rządu[14], reorganizację Rady Stanu[15] i komisji sejmowych[16] oraz ustanowienie reprezentacji Litwy i Wołynia[17]. W pierwszym etapie znacznie ograniczono konstytucyjną wolność druku poprzez wprowadzenie w 1819 r. cenzury prasy i książek, a następnie celem wyciszenia opozycji kaliszan, Aleksander I wydał 13 lutego 1825 r. tzw. artykuł dodatkowy do Konstytucji, znacznie ograniczający „publiczność", czyli jawność obrad sejmowych[18].

Rozproszone w tekście ustawy konstytucyjnej prawa obywatelskie ująć można w siedmiu następujących grupach:

a) prawa wyznaniowe opierające się na wyeksponowaniu religii „katolicko-rzymskiej" poddanej „szczególniejszej opiece rządu" zrównano z innymi wyznaniami chrześcijańskimi „w używaniu praw cywilnych i politycznych" (art. 11);

b) gwarancje wolności „druku", odpowiadające pojęciu wolności słowa, polegały jedynie na prawnych środkach ich ograniczenia (art. 16), natomiast wolność wyboru miejsca zamieszkania, obejmująca „osobę" i „majątek", mogła przebiegać w formach prawem przewidzianych (art. 24);

c) zasada równości obywateli wobec prawa „bez żadnej różnicy stanu i posiadania" (art. 17);

d) prawa o charakterze sądowym potwierdzały zasadę pozbawienia wolności tylko w oparciu o prawomocny wyrok (art. 18), następnie możliwość zatrzymania w sytuacjach prawem przewidzianych i podanych do wiadomości osobie zatrzymanej (art. 19 i 20), zasadę karania w oparciu o obowiązujące prawo i wyrok właściwego sądu (art. 23) oraz zasadę odbywania wyroków przez skazanych na terenie Królestwa Polskiego z wyjątkami przewidzianymi prawem (art. 25);

e) prawa i wolności majątkowe zostały oparte na konstytucyjnych gwarancjach „świętości i nietykalności" własności nieruchomości przy uznaniu naruszającego te prawa za „gwałciciela bezpieczeństwa publicznego" (art. 26), chociaż przewidziano wywłaszczenie na cele publiczne za sprawiedliwym odszkodowaniem (art. 27);

---

[13] W akcie sejmowym z 25 stycznia 1831 r. m.in. czytamy: „Naród zatem Polski, na sejm zebrany, oświadcza: iż jest niepodległym ludem i że ma prawo temu koronę polską oddać, którego godnym jej uzna, po którym z pewnością będzie się mógł spodziewać, iż mu zaprzysiężonej wiary i zaprzysiężonych swobód święcie i bez uszczerbku dochowa".

[14] Uchwała z 29 stycznia 1831 r. o rządzie i uchwała z 17 sierpnia 1831 r. o rządzie.

[15] Uchwała z 30 sierpnia 1831 r. o Radzie Stanu.

[16] Uchwała z 21 lipca 1831 r. o komisjach sejmowych.

[17] Uchwała z 11–19 maja 1831 r. o reprezentacji dla Litwy i Wołynia.

[18] W preambule do Artykułu Dodatkowego m.in. czytamy: „zważywszy, iż publiczne odbywanie obrad w obu izbach sejmowych, pobudzając mówców do powodowania się raczej chwilową wziętością niż korzyścią rzeczy publicznej, zamieniło takowe narady w czcze deklaracje, zdolne do zniszczenia tej jedności tak pożądanej, i oddaliło od nich umiarkowanie i poważną dostojność, która każdej ważnej naradzie towarzyszyć winna".

f) prawa polityczne oparto na gwarancjach wykonywania wszystkich czynności publicznych w języku polskim, gwarancjach piastowania urzędów publicznych, w tym wojskowych, przez ziemian określonych jako „właściciele gruntowi" (art. 29) oraz utrzymaniu sejmików szlacheckich (art. 125–126) i zgromadzeń gminnych (art. 130–131) przeznaczonych dla mieszczan, „rękodzielników", plebanów i wikariuszy, profesorów, nauczycieli oraz artystów, wszystkich zarejestrowanych w „księdze obywatelskiej gminnej" (art. 132);

g) cudzoziemcom gwarantowano w zasadzie pełnię praw obywatelskich, łącznie z możliwością nabywania „własności gruntowej" (art. 32), z prawem ubiegania się o naturalizację, czyli obywatelstwo Królestwa oraz z prawem „przypuszczenia" do urzędu publicznego po pięciu latach zamieszkiwania.

Oceniając konstytucyjne rozwiązania w zakresie praw obywatelskich, podkreślić należy kilka spraw. Po pierwsze, Konstytucja w dalszym ciągu dawała wyraz poszukiwaniu kompromisu między ziemiaństwem a pozostałymi stanami społecznymi, w minimalnym stopniu dopuszczając nawet chłopstwo. Przewaga ziemiaństwa była jednak mniej widoczna niż w Księstwie Warszawskim, chociaż w dalszym ciągu określone urzędy i godności, np. prezesa sądu i trybunału apelacyjnego czy senatora, zastrzeżone były dla ziemian. Po drugie, Konstytucja ustanawiała najbardziej liberalne w ówczesnej Europie prawo wyborcze, głównie dzięki niskiemu statusowi majątkowemu czynne prawo uzyskała znacząca liczba obywateli (100 tys. na 3 mln mieszkańców). W tej części Europy Królestwo Polskie było jedynym państwem, gdzie w wyborach bezpośrednich do parlamentu uczestniczyli obywatele wszystkich stanów[19]. Po trzecie, niestety, Konstytucja sankcjonowała zdecydowanie gorszą pozycję chłopstwa, polegającą na przejętym z systemu Księstwa Warszawskiego zawężeniu wolności osobistych. W wypadku chęci zmiany miejsca pobytu chłop musiał uzyskać od wójta zaświadczenie. Nawet w dobie powstania sejm nie potrafił rozwiązać podstawowych spraw chłopskich i plebsu miejskiego. Mimo wniosków braci Niemojowskich o oczynszowanie chłopów w dobrach narodowych i dalej idącego wniosku Jana Orlycha Szanieckiego[20], zmierzającego do uwłaszczenia wszystkich chłopów za odszkodowaniem dla dziedziców, sejm – poza jałową dyskusją – żadnych decyzji nie podjął. Po czwarte, eksponując wyznanie katolickie, Konstytucja zrównywała z nim pozostałe wyznania chrześcijańskie, „nie uwłaczając przez to wolności innych wyznań". W gwarancjach poszanowania majątku kościelnego wymieniano tylko dobra duchowieństwa katolickiego i grecko-unickiego, deklarując, iż duchowieństwo „wszystkich

[19] Por. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1977, s. 366–368.

[20] Jan Orlych Szaniecki (1783–1840) w swych dobrach zniósł pańszczyznę, w dobie powstania listopadowego założył Towarzystwo Polepszenia Bytu Włościan walczące o uwłaszczenie chłopów, po upadku powstania przebywał na emigracji w Paryżu.

wyznań" pozostaje „pod protekcją i dozorem praw i rządu". Po piąte, w tych warunkach konstytucyjną zasadę równości wszystkich obywateli wobec prawa uznać należy za swoistą fikcję bądź program dość odległej przyszłości, ponieważ równość w dalszym ciągu pojmowano w ramach społeczeństwa stanowego. Po szóste, prawa i wolności obywatelskie, umieszczone w różnych częściach Konstytucji, głównie zostały skoncentrowane w części ustrojowej (tytuł II: „Zaręczenia ogólne") i części stanowiącej o reprezentacji narodowej (tytuł IV), w tym o sejmikach (rozdz. IV) i zgromadzeniach gminnych (rozdz. V). Po siódme, Konstytucja Królestwa Polskiego, mimo iż petersburskie elity władzy zmierzały do jej likwidacji, a przynajmniej gwałcenia w praktyce postanowień konstytucyjnych, odegrała liczącą się rolę tak w zachowaniu polskiej odrębności narodowej w ramach imperium carskiego, jak i umacnianiu podstaw w ogóle myślenia konstytucyjnego – całkowicie obcego ustrojowi „samodzierżawia" rosyjskiego. Po ósme, zmiana Konstytucji dokonana w dobie powstania, rozszerzająca reprezentację sejmową o delegatów Litwy i Wołynia, dawała wyraz dążeniu do zjednoczenia dawnych przedrozbiorowych narodowości tworzących pierwszą Rzeczypospolitą na zasadzie aktu konstytucyjnego i w ten sposób nawiązywano do tradycji Konstytucji majowej.

Katastrofa powstania listopadowego stała się bezpośrednią przyczyną uchylenia przez cara Mikołaja I Konstytucji z 1815 r. Zmiana ustrojowej pozycji Kongresówki nastąpiła drogą dekretu carskiego z 26 lutego 1832 r., nazwanego Statutem Organicznym Królestwa Polskiego[21]. Celem podstawowym tego aktu było ograniczenie autonomii polskiej, oznaczające jednak naruszenie postanowień kongresu wiedeńskiego. Zachowano wprawdzie nazwę „Królestwo Polskie", lecz zmieniono jego status w ramach cesarstwa rosyjskiego poprzez zniesienie unii z Rosją i określenie Królestwa jako jednej z prowincji imperium. W rezultacie zlikwidowano akt koronacji cara na króla polskiego, a także sejm polski, odrębność wojska czy niezależność sądów, chociaż – z drugiej strony – utrzymano obowiązujące w Królestwie prawo cywilne i karne[22]. Miało to kolosalne znaczenie szczególnie dla obowiązywania napoleońskiego kodeksu cywilnego i polskiego prawa karnego, jak również zachowania, choćby w okrojonym zakresie, podstawowych praw i wolności obywatelskich.

Statut Organiczny – podobnie jak pozostałe konstytucje polskie XIX w. – nie przewidywał osobnej części mającej za przedmiot regulację praw obywatelskich, lecz normował je w ramach innych problemów ustrojowych. Głównie jednak koncentrował prawa obywatelskie w części I: „Przepisy ogólne" a więc

[21] Por. T. Demidowicz, *Statut Organiczny z 1832 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, t. 1, s. 293–304; A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982, s. 127 i nast.

[22] Patrz: S. Tylbor, *Próby reformy kodeksu cywilnego polskiego 1834–1854*, Warszawa 1927, s. 15–23; H. Konic, *Dzieje prawa małżeńskiego w Królestwie Polskim 1818-1836*, Kraków 1903, s. 112–121.

w ramach segmentu dotyczącego spraw ustrojowych, chociaż powracał do problemu w części III, stanowiącej o reprezentacji poszczególnych stanów, gdzie zamieszczał przepisy o charakterze praw politycznych, poddając je odpowiednim restrykcjom w porównaniu z Konstytucją z 1815 r. Tak pomyślane w Statucie Organicznym prawa obywatelskie podzielić można na siedem grup: 1) tradycyjne już prawa wyznaniowe, 2) równość wobec prawa wszystkich obywateli Królestwa Polskiego, 3) prawa o charakterze sądowym, 4) poszanowanie prawa własności, 5) wolności osobiste i wolność druku, 6) prawa polityczne, 7) prawa cudzoziemców.

W kwestii praw religijnych, będących już zasadą podstawowej normalizacji konstytucyjnej, Statut gwarantował poszanowanie równości obywateli różnych „wyznań chrześcijańskich", przyjmując jako zasadę wolność sumienia i wyznania. Jednak względem wyznawców religii rzymskokatolickiej, uznanej za podstawową wśród mieszkańców Królestwa, deklarował ustanowienie szczególnego „przedmiotu opieki i protekcji rządu". W rezultacie Statut roztaczał opiekę nad duchowieństwem wszystkich wyznań, eksponując jednak ochronę praw majątkowych duchowieństwa „rzymsko-katolickiego i grecko-unickiego" (art. 5–6).

Drugą grupę praw obywatelskich stanowiła konstytucyjna deklaracja równości wobec prawa wszystkich obywateli zamieszkujących Królestwo Polskie (art. 7), formalnie bez „żadnej różnicy stanu lub znaczenia". Rozszerzeniem tego postanowienia była deklaracja dostępu każdego obywatela do piastowania urzędów i godności stosownie do „osobistych zasług i talentów", co jednak stało w sprzeczności choćby ze stanowością konstytucyjnych organów reprezentacyjnych.

Trzecia grupa obejmowała procesową ochronę obywatela – nawiązując w ograniczonym zakresie do Konstytucji z 1815 r. – i zasadniczo opierała się na prawie aresztowanego do sądowego orzeczenia w terminie trzech dni o zasadności zatrzymania, chyba że skorzysta z prawa do rękojmi (art. 9). Statut wyłączał czyny popełnione przez „najwyższych urzędników Królestwa" do osobnego postępowania „śledczego i sądowniczego" w ramach tzw. wykroczeń stanu, sądzonych w oparciu o ustawodawstwo imperium.

Czwarta grupa mała za przedmiot poszanowanie prawa własności „osób pojedynczych i stowarzyszonych" (art. 11), uznanego za „święte i nietykalne". W rezultacie represji następujących po powstaniu, Statut przewidział karę konfiskaty majątku, która może nastąpić za „wykroczenie stanu pierwszego rzędu" (art. 12).

Piątą grupę stanowiły konstytucyjne wolności osobiste wraz z wolnością druku, oparte na konstytucyjnej deklaracji ich poszanowania z gwarancją aresztowania lub „poddania pod sąd" tylko w sytuacjach przewidzianych prawem wraz z pisemnym powiadomieniem zatrzymanego (art. 8), co łączy się

z prawami obywatelskimi w zakresie ochrony sądowej. Natomiast konstytucyjna deklaracja wolności „za pośrednictwem druku" mogła ulec ustawowemu ograniczeniu w sytuacjach mających na celu „uszanowanie dla religii", obronę „nieskazitelności obyczajów" i poszanowanie „osobistego honoru każdego" (art. 13). Statut w ramach ochrony prawa własności (art. 11) deklarował wolność „każdego poddanego Królestwa Polskiego" do „przesiedlania się" wraz ze swą własnością, oczywiście z zachowaniem dotychczasowych przepisów związanych z uzyskaniem przez chłopa zaświadczenia od wójta.

Grupę szóstą stanowiły prawa polityczne, związane głównie ze stanową reprezentacją w zgromadzeniach szlacheckich i okręgowych. Otóż Statut utrzymywał w każdym powiecie zgromadzenia będące reprezentacją stanu szlacheckiego, m.in. wybierające po dwóch delegatów do rady wojewódzkiej oraz przedstawiające kandydatów do stanowisk centralnych, które rząd miał mieć „na uwadze" przy wypełnianiu „wakansów" (art. 42 i 43). Każdy szlachcic musiał być wcześniej zarejestrowany w księdze powiatowej „układanej" przez radę wojewódzką i zatwierdzanej przez Radę Administracyjną, i poza ukończonym 21 rokiem życia winien posiadać nieruchomość (art. 45–46). Natomiast wiejskie i miejskie zgromadzenia okręgowe, wybierające po jednym delegacie do rady wojewódzkiej, były reprezentacją pozostałych stanów, pod warunkiem posiadania przez obywatela nieruchomości i płacenia od niej podatku. W zgromadzeniach zasiadali „fabrykanci", właściciele „rękodzielni" oraz kupcy posiadający majątek powyżej 10 tys. zł, plebani, przełożeni zakonów i wikariusze, profesorowie, nauczyciele oraz inne osoby trudniące się edukacją w instytucjach rządowych, jak również „wsławieni przez swoje talenta" artyści (art. 48). O uzyskaniu tych praw decydował, poza pełnoletnością, wpis do księgi zgromadzenia miejskiego lub wiejskiego (art. 49).

Grupę siódmą stanowiły prawa cudzoziemców, skoncentrowane na obywatelach cesarstwa rosyjskiego zamieszkałych w Królestwie i posiadających nieruchomość oraz odwrotnie – dotyczyły obywateli polskich mieszkających na terenie imperium, wobec których stosowano odpowiednie prawa krajowe. Natomiast prawo do „naturalizacji", tak względem obywateli polskich, jak rosyjskich, w tym pozostałych cudzoziemców, przysługiwało wyłącznie panującemu (art. 21).

Ten pozornie szeroki katalog praw i wolności obywatelskich był pozostałością Konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r. W praktyce jednak Mikołajowskiego „samodzierżawia", m.in. opartego na wydawaniu aktów szczegółowych w rzeczy samej uchylających ogólne deklaracje konstytucyjne, carat osiągnął cel podstawowy, polegający na pacyfikacji polskich dążeń narodowych. Wywoływało to wzrost napięcia społecznego, a postanowienia konstytucyjne spełniały swoją rolę głównie poprzez wskazywanie ustrojowych wzorców, permanentnie naruszanych w praktyce.

W ogólnej ocenie Statutu Organicznego z 1832 r. podnieść należy kilka okoliczności. Po pierwsze, stanowił on swoistą kontynuację rozwiązań Konstytucji z 1815 r. poddanych licznym restrykcjom mającym na celu zawężenie autonomii polskiej i tym samym ograniczenie dotychczasowych liberalnie pomyślanych praw obywatelskich. Po drugie, Statut nie wnosił nic nowego w zakresie znanych już stanowych rozwiązań konstytucyjnych, zmierzając jedynie do utrzymania dotychczasowych struktur społecznych, opartych głównie na dominacji stanu szlacheckiego oraz utrzymaniu odpowiadającej wzorcom Konstytucji z 1815 r. reprezentacji mieszczaństwa przy pogłębieniu degradacji chłopstwa. Po trzecie, Statut w sposób charakterystyczny dla konstytucji polskich XVIII i XIX w. eksponował problemy wyznaniowe, gwarantując przywileje Kościołowi katolickiemu oraz pozostałym wyznaniom chrześcijańskim, umieszczając te prawa na początku ustawy i w tym zakresie stanowił kontynuację Konstytucji z 1815 r. Po czwarte, konstytucyjne sformułowania na temat równości czy wolności obywatelskich pozostawały od początku fikcją, szczególnie w świetle restrykcyjnych postanowień wynikających z praw niższego rzędu. Po piąte, docenić należy utrzymanie konstytucyjnej autonomii Królestwa Polskiego w ramach imperium rosyjskiego. Stanowiło to liczącą się przesłankę obrony polskości w warunkach scentralizowanej władzy Mikołaja I, tworzącego przez całe swe panowanie fundamenty odpowiadające klasycznym wzorcom dziewiętnastowiecznego „samodzierżawia"[23].

Konstytucjonalizm polski w ramach Królestwa Polskiego zakończył swą historię wraz z tragedią powstania styczniowego. Aleksander II zdecydował o całkowitej likwidacji autonomii polskiej, wyznaczył terminy zmian prowadzących do pełnej integracji ziem byłej Kongresówki z imperium rosyjskim. Praktycznie do końca 1868 r. przeprowadzono podstawowe reorganizacje na terenach polskich, w całości podporządkowując nową strukturę instytucjonalną petersburskiej centrali.

Osobnym problemem była Rzeczypospolita Krakowska (1815–1846), oficjalnie określona w traktatach wiedeńskich jako Wolne Miasto Kraków[24]. Podstawowe zasady ustrojowe zdefiniowane zostały w podpisanej w Wiedniu przez trzech monarchów państw rozbiorowych 3 maja 1815 r. tzw. Konstytucji krakowskiej, gwarantującej Krakowowi neutralność, wolności gospodarcze, przywileje i uprawnienia celne oraz działalność Uniwersytetu Jagiellońskiego z prawem kształcenia młodzieży polskiej z innych zaborów. W Krakowie

---

[23] Por. M. Heller, *Historia imperium rosyjskiego*, Warszawa 2002, s. 530–584; E. Radziński, *Aleksander II. Ostatni wielki car*, Warszawa 2005, s. 19–124.

[24] Patrz J. Goclon, *Konstytucje Wolnego Miasta Krakowa z 1815, 1818 i 1833 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, t. 1, s. 233–292; idem, *Statut Krajowy Galicji z 1861 r.*, [w:] ibidem, s. 359–432; S. Grodziski, *Historia ustroju społeczno-politycznego Galicji 1772–1849*, Wrocław 1977.

przebywali stali rezydenci państw zaborczych, tworzący wraz z trzema deputowanymi krakowskimi z głosem doradczym tzw. Komisję Organizacyjną. Mogła ona nadawać konstytucję i z tego prawa skorzystała dwukrotnie. Po raz pierwszy Komisja uchwaliła Konstytucję Wolnego Miasta Krakowa i jego okręgu datowaną na 15 lipca – 11 września 1818 r. Po raz drugi, w rezultacie ograniczenia autonomii krakowskiej po upadku powstania listopadowego, nadała Konstytucję Wolnego Miasta Krakowa 29 lipca 1833 r. i wówczas określiła się jako Wysoka Komisja Reorganizacyjna. Stan ten przetrwał do upadku rewolucji krakowskiej w 1846 r. i likwidacji Wolnego Miasta Krakowa poprzez włączenie ziemi krakowskiej i chrzanowskiej do monarchii austriackiej patentem Fryderyka I z 16 listopada 1846 r.[25]

Konstytucja Wolnego Miasta Krakowa z 1818 r. przyjmowała szeroki katalog praw obywatelskich, chociaż nie normowała ich w sposób zwarty, umieszczając je w różnych częściach. Podzielić je możemy na sześć grup: 1) wyeksponowane na początku prawa wyznaniowe, 2) równość obywateli wobec prawa, 3) wolność druku, 4) prawa polityczne, 5) prawa „rolników", 6) prawa cudzoziemców.

Po pierwsze, prawa wyznaniowe oparto na deklaracji prymatu religii „katolickiej apostolskiej rzymskiej" (art. I) będącej „religią kraju" pozostającą pod opieką „szczególniejszych starań rządu". Równolegle Konstytucja przyjmowała zasadę rozciągnięcia opieki prawa względem „wyznań tolerowanych" (art. III) przy pewnej degradacji praw politycznych ich wyznawców. Natomiast wyeksponowanie religii rzymskiej nie mogło oznaczać jakichkolwiek ograniczeń względem innych wyznań chrześcijańskich – „wszystkie wyznania chrześcijańskie nie stanowią żadnej różnicy w prawach towarzyskich" (art. II).

Po drugie, Konstytucja przyjmowała zasadę równości obywateli względem prawa (art. III), chociaż przy pozostawieniu zrębów stanowości społecznej zarysowały się problemy w trakcie jej realizacji. Chodzi przede wszystkim o ludność chłopską i szczególne konstytucyjne normalizacje w tym zakresie oraz prawa polityczne mieszczaństwa oparte na cenzusie majątku i wykształcenia w wyborach do władz krakowskich. Dowodzi to jedynie szczególnego pojmowania równości obywatelskiej przez konstytucjonalizm XIX w., chociaż Konstytucja definiowała równość dość rygorystycznie w prawie „opuszczenia ojczyzny" (art. III) i dostępie do sądów.

Po trzecie, gwarancją wolności druku, określonej jako „nietykalna" (art. XXIV), była konstytucyjna deklaracja zakazu cenzury przy założeniu, iż zapowiedziany „kodeks kryminalny" powinien określić granice korzystania z tej wolności. Konstytucja ustanawiała w tym zakresie odpowiedzialność autora

[25] Patrz: S. Grodziski, *Źródła prawa w Galicji w latach 1772–1848*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" 1964, t. XVI, z. 2, s. 181–187.

lub tłumacza, a w przypadku braku ich oznaczenia, odpowiedzialność publikującego tekst „księgarza lub drukarza".

Po czwarte, ponieważ Konstytucja koncentrowała władzę ustawodawczą i wykonawczą w rękach trzynastoosobowego senatu, zatem zasady jego wyboru decydowały o skali politycznych praw obywatelskich. Cenzus majątkowy opierał się na uznaniu czynnego i biernego prawa wyborczego („obieralności" i „bycia obranymi") względem obywateli będących właścicielami nieruchomości w postaci ziemi, domów czy innych form i opłacających pięćdziesiąt złotych „podatku gruntowego", a ponadto względem duchowieństwa „świeckiego" i „członków uniwersytetu". Prawa te posiadali fabrykanci, rzemieślnicy („rękodzielnicy"), kupcy oraz artyści „w pięknych sztukach celujący", profesorowie szkół publicznych, nauczyciele i inne osoby „trudniące się instrukcją publiczną" (art. VII). Dodatkowe cenzusy w wyborach do senatu, głównie w zakresie biernego prawa wyborczego, Konstytucja ustanawiała (art. XIX), określając wiek na 35 lat i wymagając ukończenia studiów „na jednym z uniwersytetów istniejącym w krajach dawnego Królestwa Polskiego". Natomiast wymogi względem osób piastujących stanowiska sędziowskie – obok innych – oparto na oczywistym w tym wypadku cenzusie wykształcenia uniwersyteckiego, przy utrzymaniu cenzusu majątkowego. Także wybór na „reprezentanta gminy" wymagał ukończenia studiów uniwersyteckich oraz posiadania własności nieruchomości „oszacowanej na dziewięćdziesiąt złotych polskich i nabytej przynajmniej na rok jeden przed wyborem" (art. XIX). Konstytucja pozbawiała praw wyborczych („wotowania") na zgromadzeniach gminnych – i to niezależnie od posiadania nieruchomości – zakonników, osoby pozostające „w służbie prywatnej" do czasu jej ukończenia i ludzi należących do „wyznań tolerowanych, jako też Żydów i tym podobnych".

Piąta grupa praw obywatelskich dotyczyła osobno w Konstytucji wyróżnionego stanu „rolników", „włościan" lub „wieśniaków" (art. III) przy deklaracji utrzymania dotychczasowych praw tego stanu. Potwierdzała prawo zmiany miejsca zamieszkania i rozszerzyła je o ustanowienie relacji majątkowych między rolnikiem a właścicielem ziemi na podstawie umowy „wyraźnej" bądź „domniemanej". Obydwie formy powinny być „ściśle zachowywane", a ponadto jeśli „włościanin" był właścicielem nieruchomości w granicach przewidzianych w Konstytucji, siłą rzeczy korzystał z wszystkich praw politycznych „bądź czynnych (*actifs*), bądź biernych (*passifs*)". Jednak przy równoczesnym odwoływaniu się do cenzusu wykształcenia, prawa ludności chłopskiej w zakresie szczególnie biernego prawa wyborczego pozostawać musiały fikcją[26].

[26] Por. K. Bartosiewicz, *Dzieje Galicji, jej stan przed wojną i „wyodrębnienie"*, Warszawa 1917, s. 23–54.

Grupę szóstą stanowiły prawa cudzoziemców. Konstytucja uznawała za cudzoziemców ludzi stale zamieszkujących na terenie ziem krakowskich, a nie będących „zbiegami" (art. III). W procesie uzyskiwania obywatelstwa obowiązywał ich pięcioletni okres zamieszkiwania, nienaganne zachowanie i nabycie „własności", które upoważniało do mianowania na urzędy publiczne. Senat nadający obywatelstwo mógł odstąpić od wymogu pięcioletniego okresu zamieszkiwania.

Druga Konstytucja Wolnego Miasta Krakowa, wydana 29 lipca 1833 r. w atmosferze zarzutów naruszenia neutralności Krakowa za sprzyjanie powstańcom, miała głównie na celu ograniczenie autonomii krakowskiej, w tym praw obywatelskich[27]. W sensie ustrojowym Konstytucja z 1833 r. bardziej eksponowała władzę wykonawczą przy ustanowieniu nowego organu w postaci Konferencji Rezydentów z zadaniami bardziej zdecydowanego czuwania nad poszanowaniem w nowy sposób zdefiniowanej neutralności Wolnego Miasta Krakowa. Te założenia ustrojowe nie pozostawały bez wpływu na prawa obywatelskie, znacznie ograniczając ich wolnościowy charakter, głównie poprzez ustanowienie cenzury. Konstytucja z 1833 r. zniosła obowiązującą poprzednio „wolność druku", utrzymując pozostałe prawa obywatelskie, oczywiście z przystosowaniem do nowych instytucji, a niekiedy bezpośrednio odwołując się postanowień Konstytucji z 1818 r.

W ogólnej ocenie konstytucjonalizmu Wolnego Miasta Krakowa należałoby podnieść kilka spraw:

a) w płaszczyźnie unormowań społecznych obydwie konstytucje utrzymywały wprawdzie niektóre postanowienia charakterystyczne dla społeczeństwa stanowego, samą stanowość umieszczając na drugim planie;

b) konstytucje krakowskie zdecydowanie bardziej liberalnie ujmowały prawa chłopów i mieszczan w porównaniu z prawami właścicieli nieruchomości niż konstytucje Księstwa Warszawskiego czy Królestwa Polskiego, tym bardziej iż nie stanowiły o prawach szlachty czy ziemiaństwa, lecz odpowiednio o właścicielach nieruchomości wiejskich lub miejskich;

c) patrząc z tej perspektywy, konstytucje krakowskie dawały wyraz nie tylko panującemu tam liberalizmowi, lecz przede wszystkim odpowiadały wyższemu stopniowi rozwoju kapitalizmu w porównaniu z pozostałymi ziemiami polskimi;

d) konstytucje nie przyjmowały wewnętrznej systematyki w swej treści, a opierały się na kolejności artykułów, chociaż prawa obywatelskie ujmowały przy okazji omawiania poszczególnych instytucji, co odpowiadało technice tworzenia polskich konstytucji w XIX w.;

---

[27] F. Słotwiński, *Ustawodawstwo Rzeczypospolitej Krakowskiej od chwili utworzenia jej politycznego bytu, to jest od roku 1815, aż do roku 1836*, Kraków 1936, s. 121–138.

e) podobnie jak w innych konstytucjach polskich XIX w., eksponowano na pierwszym miejscu prawa wyznaniowe, w tym przywileje Kościoła rzymskokatolickiego wraz z pozostałymi Kościołami chrześcijańskimi, dopuszczając „wyznania tolerowane", co nie oznaczało równości wobec prawa, lecz wyraźną selektywność na rzecz wyznań uprzywilejowanych;

f) przy ogólnie deklarowanej zasadzie równości, konstytucje wprowadzały w zakresie praw politycznych cenzusy w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego oraz cenzusy piastowania godności urzędowych, głównie oparte na kryteriach majątkowych i wykształceniu, poprzez co zawężały ogólnie liberalistyczne założenia ustrojowe Rzeczypospolitej Krakowskiej;

g) konstytucje dawały wyraz znacznie mniejszej, niż miało to miejsce w innych konstytucjach polskich XIX w., degradacji chłopstwa – dążyły do pewnego wyrównania praw politycznych wszystkich stanów;

i) prawa cudzoziemców, wraz z prawem ubiegania się o „naturalizację", zajmowały miejsce odpowiadające w zasadzie liberalnym wzorcom konstytucjonalizmu europejskiego XIX w.

Likwidacja w połowie XIX w. polskiego konstytucjonalizmu nie oznaczała, iż społeczeństwo polskie pod różnymi zaborami nie pozostawało pod rządami tamtejszych ustrojów konstytucyjnych. Z wyjątkiem imperium rosyjskiego, obejmującego największą cześć ziem byłej Rzeczypospolitej Polskiej, w zaborze pruskim w ramach jednolitego państwa pruskiego, a później Rzeszy Niemieckiej obowiązywała nadana w 1850 r. przez Fryderyka Wilhelma IV konstytucja zawierająca postanowienia również w zakresie praw obywatelskich.

W monarchii austro-węgierskiej[28] obowiązywała tzw. Konstytucja grudniowa, oznaczająca zespół praw z 21 grudnia 1867 r. Prawa te w dość liberalny sposób regulowały podstawy ustrojowe monarchii opartej na szczególnym pojęciu federacyjności, z przeznaczeniem jednej z ustaw do regulacji praw i wolności obywatelskich. Sprawa przeszła dłuższą ewolucję od ustawy zasadniczej z 24 kwietnia 1848 r., tzw. Konstytucji Pillersdorfa, która nie weszła w życie, aczkolwiek przewidywała katalog praw i wolności obywatelskich odpowiadających ideologii Wiosny Ludów, chociaż stopniowo w 1848-1849 zniesiono pańszczyznę wraz z sądownictwem patrymonialnym. Wstąpienie na tron w 1848 r. Franciszka Józefa I wiązało się z nadaniem nowej Konstytucji z 4 marca 1849 r. przyjmującej scentralizowany ustrój monarchii, w tym liczący się zakres wolności obywatelskich. Konstytucja została jednak odwołana patentem cesarskim z 31 grudnia 1851 r. z wyłączeniem postanowień o równości obywateli wobec prawa oraz utrzymaniem wyzwolenia chłopów. Kolejne patenty cesarskie uformowały nową konstytucję monarchii franciszkańskiej, gdy

[28] Patrz: W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Austro-Węgier w oświetleniu historycznym i prawnym*, Warszawa 1918, s. 45–98.

w 1867 r. w rezultacie kryzysu parlamentarnego uchwalono wspomnianą ustawę z 21 grudnia 1867 r., normującą prawa i wolności obywatelskie[29], obowiązującą do chwili obecnej, ponieważ aktualna – wielokrotnie nowelizowana – Związkowa Ustawa Zasadnicza z 1 października 1920 r. problematyki tej nie podjęła[30], odwołując się ustawy z 21 grudnia 1867 r. Przewidziano wówczas nie tylko szeroki katalog praw i wolności obywatelskich, ale również nowoczesne instytucjonalne gwarancje ich poszanowania. Powołano sądownictwo administracyjne oraz prawzorzec sądu konstytucyjnego w postaci tzw. Trybunału Państwa (*Reichsgericht*) orzekającego o ustawowych naruszeniach praw obywatelskich.

Nie ulega wątpliwości, iż konstytucjonalizm niemiecki, a szczególnie austriacki wywarły liczący się wpływ na formowanie polskiej kultury politycznej oraz odpowiednio doktryny prawa, w tym myśli konstytucyjnej. Jednak nie był to konstytucjonalizm polski. Ten pojawił się dopiero wraz z powstaniem II Rzeczypospolitej Polskiej.

W podsumowaniu i ocenie konstytucjonalizmu polskiego XIX w. podnieść należałoby, z punktu widzenia praw obywatelskich, kilka spraw podstawowych. Otóż konstytucjonalizm polski tego okresu stworzył podstawy do myślenia o państwie i prawie w kategoriach aktu konstytucyjnego, co było znaczącym osiągnięciem, tym bardziej zasługującym na uwagę, iż ziemie polskie pozostawały pod zaborami. Niestety, dość często naruszane postanowienia konstytucyjne, szczególnie w Królestwie Polskim, spełniły swe zadanie głównie poprzez ustanawianie konstytucyjnych wzorców postępowania jako normatywnych prawidłowości zachowań będących kryterium oceny granic naruszania samej konstytucji. Natomiast polskie elity, zwłaszcza w Kongresówce, doceniając rolę konstytucji, nie odwołały się w dobie powstań do jej uchylenia, jak to miało miejsce w powstaniu listopadowym, lecz dokonały gruntownych nowelizacji odpowiadających celom powstańczym.

Konstytucjonalizm polski rozwijał się nie tylko w ograniczonej skali z racji braku własnej suwerenności, lecz w ogóle funkcjonował zaledwie w pierwszej połowie XIX w., a więc w dobie początków konstytucjonalizmu europejskiego. Odpowiadało to, w sensie gospodarczym, pierwszemu i najwcześniejszemu stadium kształtowania się kapitalizmu i silnych – szczególnie na ziemiach polskich – pozostałości społeczeństwa stanowego. Niestety, z powodu tragicznego dla losów Polski układu sił mocarstw rozbiorowych w drugiej połowie XIX w., a także w rezultacie klęsk powstań narodowych, całkowitej likwidacji uległ polski konstytucjonalizm przebiegający dotychczas w ramach różnych form autonomii. Było to o tyle niekorzystne, iż druga połowa XIX w. w państ-

[29] Patrz H. Wereszycki, *Historia Austrii*, Ossolineum 1972, s. 78–123.

[30] Patrz: *Związkowa Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, tłum. i red. S. Sagan, wstęp R. Grabowski, Częstochowa 2002.

wach zachodnich przyniosła w tym zakresie wyraźny postęp, od czego polskie tradycje zostały całkowicie odcięte.

Rozwój kapitalizmu na ziemiach polskich w ramach poszczególnych zaborów przebiegał równie dynamicznie, czemu z pewnością dawałyby wyraz kolejne konstytucje, tym bardziej iż stanowa struktura społeczna poddawana była znaczącym przemianom. Z tego punktu widzenia konstytucjonalizm polski XVIII i XIX w. wykazywać zaczął pewną ewolucję. Mianowicie poczynając od Konstytucji 3 maja 1791 r., jako najbardziej eksponującej problematykę stanową, w drugim rzędzie umieścić należałoby Konstytucje Królestwa Polskiego, następnie Konstytucję Księstwa Warszawskiego. W najmniejszym stopniu problematyka stanowa, chociaż obecna, odgrywała rolę w konstytucjonalizmie Rzeczypospolitej Krakowskiej. Ogólnie stwierdzić można, iż w miarę osłabiania stanowości w konstytucjonalizmie polskim, podkreślano rolę równości i w tych ramach rozwijano gwarancje praw obywatelskich względem mieszczaństwa i z wolna chłopstwa. W tym kierunku zmierzał przede wszystkim burżuazyjny konstytucjonalizm europejski drugiej połowy XIX w., mogący spełniać rolę swoistego wzorca dla nieistniejącego już konstytucjonalizmu polskiego. Doceniając jednak rolę polskich konstytucji XVIII i XIX w., wskazać należy na formowanie tą drogą polskiej świadomości konstytucyjnej[31], w sensie przede wszystkim pojmowania władzy publicznej, jako zdefiniowanej w ustawie zasadniczej oraz działającej w granicach i na zasadach tam ustanowionych. W rezultacie równorzędna okazała się instytucja konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, traktowanych nie tylko w formie katalogu określonych uprawnień jednostki, lecz ujmowanych również jako kryterium oceny państwa jako całości.

Powstanie w 1918 r. suwerennej Polski od początku związane było z dążeniem do określenia przynajmniej podstawowych praw obywatelskich[32]. Świadczy o tym Manifest Tymczasowego Rządu Republiki Polskiej, proklamowany w Lublinie 7 listopada 1918 r., kładący ogromny nacisk na prawa polityczne i pracownicze. W zakresie praw politycznych Manifest głosił powszechne prawa wyborcze przy całkowitym równouprawnieniu kobiet, bez różnicy pochodzenia, wyznania, narodowości, przy zagwarantowaniu wolności słowa, demonstracji, związków zawodowych czy strajków. Natomiast program gospodarczy opierał się na zniesieniu wielkiej własności ziemskiej i oddaniu jej w ręce „ludu pracującego", nacjonalizacji podstawowych gałęzi przemysłu, ochronie pracy, ubezpieczeniach pracowniczych czy wprowadzeniu powszechnego i bezpłatnego „świeckiego nauczania szkolnego"[33]. W rezultacie pierwsza

[31] Patrz: A. Mączyński, *Prawa człowieka i obywatela w polskich konstytucjach 1791–1997*, „Rocznik Polskiej Akademii Umiejętności" 2004/2005, Kraków 2005, s. 130–131.

[32] Patrz: M. Bobrzyński, *O zespoleniu dzielnic Rzeczypospolitej*, Kraków 1919, s. 12–43.

[33] M. Domagała, D. Górecki, *Wybór źródeł do nauki prawa konstytucyjnego (Druga Rzeczpospolita)*, pod red. T. Szymczaka, Łódź 1996, s. 35–38.

ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego z 28 listopada 1918 r. w art. 1 stanowiła, iż „wyborcą do Sejmu jest każdy obywatel państwa, bez różnicy płci, który do dnia ogłoszenia wyborów ukończył 21 lat"[34].

Podsumowaniem tego stadium historii Polski była Konstytucja RP z 17 marca 1921 r., zawierająca osobny rozdział normujący prawa i wolności obywatelskie[35]. Podkreślić należy, iż sprawy obywatelskie wyeksponowane zostały we wszystkich oficjalnie zgłoszonych projektach konstytucji[36], a osobny rozdział w większości umieszczany był jako drugi po ustroju politycznym[37]. Problematyka obywatelska w pracach nad projektem Konstytucji marcowej budziła gorące dyskusje, ostatecznie rozstrzygnięte redakcją rozdziału V „Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie". Wcześniej zajęto się ustrojem politycznym (rozdz. I) oraz władzą ustawodawczą (rozdz. II), wykonawczą (rozdz. III) i sądowniczą (rozdz. IV), natomiast w rozdz. VI określono tryb uchwalenia i zmiany konstytucji oraz (rozdz. VII) zasady wejścia konstytucji w życie. Konstytucja w preambule głosiła wolę zagwarantowania równości, wolności i poszanowania pracy, pozostawiając te prawa pod szczególną opieką państwa. W rozdziale o władzy ustawodawczej ulokowano część praw politycznych, tj. czynne prawo wyborcze do Sejmu przysługujące każdemu obywatelowi „bez różnicy płci" po ukończeniu 21 lat (art. 12), a bierne określono na 25 lat (art. 13).Odpowiednio czynne prawo wyborcze do Senatu ustalono na 30 i bierne na 40 lat (art. 36). Rozdział V okazał się najbardziej rozległą częścią Konstytucji, obejmując 38 artykułów (87–124), a doliczając do tego wspomniane prawa polityczne, uległ dalszemu poszerzeniu.

Złożoną problematykę praw obywatelskich w Konstytucji RP z 1921 r. podzielić możemy w ramach rozdziału V na dziesięć części umożliwiających dokonanie analizy całości: obywatelstwo polskie – art. 87–88; obowiązki obywatelskie – art. 89–94; równość wobec prawa ze zniesieniem „przywilejów rodowych" i stanowych – art. 96; ochrona wolności i bezpieczeństwa – art. 95, 97, 98, 100, 101, 104–108, 111, 117 i 121; prawo własności – art. 99; ochrona pracy i prawo do nauki – art. 102, 118–120; ochrona rodziny – art. 103; prawo do narodowości – art. 109 i 110; prawa wyznaniowe – art. 110–116; zasady czasowego zawieszenia praw obywatelskich – art. 124.

Sprawa pierwsza to obywatelstwo polskie oparte na zasadzie wykluczenia posiadania obywatelstwa innego państwa (art. 87) przy ustaleniu nabycia go poprzez urodzenie z rodziców mających obywatelstwo polskie lub nadanie (art.

---

[34] Dekret z 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, cyt.za: ibidem, s. 45.

[35] Patrz S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, t. 2, s. 19–52; idem, *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 19–43.

[36] Wyjątek stanowił projekt PSL-Wyzwolenie, pomijający tę problematykę.

[37] Por. J. Buzek, *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucją szwajcarską, amerykańską i francuską*, Warszawa 1919, s. 99–103.

88). Po drugie, Konstytucja wyeksponowała obowiązki obywatelskie, umieszczając je przed prawami i poświęcając im sześć artykułów (89–94). Wśród nich znalazły się: wierność RP (art. 89), poszanowanie prawa (art. 90), obowiązek służby wojskowej (art. 91), obowiązek ponoszenia „ciężarów i świadczeń publicznych" (art. 92), poszanowanie władzy publicznej (art. 93) oraz obowiązek wychowania dzieci na „prawych obywateli" (art. 94). Po trzecie, zasada równości wobec prawa została zadeklarowana w konstytucyjnej preambule i ujęta w dwóch płaszczyznach (art. 96), mianowicie: deklaracji samej równości wspartej powszechnym dostępem do urzędów oraz likwidacji przywilejów rodowych i stanowych oraz nieuznawaniem żadnych herbów i tytułów rodowych z wyjątkiem tytułów naukowych, urzędowych i zawodowych.

Czwartą grupę stanowią gwarancje wolności i bezpieczeństwa opierające się na zasadzie „zapewnienia" obywatelom przez RP na swym obszarze „zupełnej" ochrony „życia, wolności i mienia" bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religii (art. 95). Istotne jest tu prawo do sądu, oparte na zasadzie niedopuszczalności ustawowego zamknięcia obywatelowi drogi sądowej „dla dochodzenia krzywdy lub straty" (art. 98). Rozszerzeniem tego są gwarancje w zakresie ograniczenia wolności osobistej, w tym rewizji, gdyż odpowiednie polecenie sądowe musi być doręczone najpóźniej w ciągu 48 godzin (art. 97). Katalog konstytucyjnych wolności obywatelskich uzupełniają: nietykalność mieszkania i możliwości jej naruszenia tylko w oparciu o polecenie sądowe (art. 100), tajemnica korespondencji (art. 106) oraz wolność wyboru na terenie państwa miejsca zamieszkania i pobytu, przesiedlania się czy „wychodźstwa" wraz z wolnością zarobkowania i przenoszenia własności (art. 101). Osobną kwestią jest wolność wypowiedzi (art. 104), w tym wolność realizowana przez konstytucyjny zakaz cenzury lub zakaz wprowadzenia „systemu koncesyjnego na wydawanie druków" (art. 105). Wolności polityczne, poza prawem wyborczym, oparto na prawie wnoszenia petycji do instytucji publicznych i samorządowych (art. 107) oraz prawie koalicji, zgromadzania się wraz z zawiązywaniem stowarzyszeń i związków (art. 108). Poszanowaniu bezpieczeństwa obywateli służył przepis gwarantujący prawo do wynagrodzenia za szkody wyrządzone przez organy „władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej", czyniący odpowiedzialnym państwo solidarnie z konkretnymi organami, w tym ustanawiający odpowiedzialność gmin i innych „ciał samorządowych" przy zasadzie wolności wniesienia skargi przez obywatela (art. 121).

Grupa piąta obejmuje ochronę prawa własności (art. 99), będącego gwarancją funkcjonowania zarówno jednostki, jak i całego ustroju. Konstytucja stanowi o poszanowaniu własności poszczególnych obywateli, własności związków obywateli, instytucji i ciał samorządowych oraz osobno o własności państwowej, określając tę zasadę jako „najważniejszą" podstawę ustroju społecznego

i porządku prawnego. Poręczając wszystkim podmiotom ochronę mienia, dopuszcza zniesienie lub ograniczenie własności jedynie w drodze ustawowej ze względów wyższej użyteczności za odszkodowaniem. Ustawa powinna też wskazać zakres dóbr, takich jak ziemia, wody, minerały czy inne „skarby przyrody", pozostające – ze względu „na pożytek ogółu" – wyłącznie własnością państwową. Osobno Konstytucja przyjęła zasadę – przeciwdziałając rozrastaniu się magnackich latyfundiów – iż ziemia nie może być przedmiotem „nieograniczonego obrotu" w tym sensie, że nastąpi ustawowe określenie praw państwa do przymusowego wykupu i regulacji obrotu ziemią, mających na celu powstanie „ustroju rolnego" opartego na gospodarstwach „zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących własność osobistą". Oczywiście były to konstytucyjne zapowiedzi ograniczonych parcelacji, przy zachowaniu dominującej wielkiej własności latyfundialnej.

Grupa szósta obejmuje konstytucyjną ochronę pracy i prawo do nauki. Konstytucja już w preambule przyjęła zasadę „poszanowania" pracy stanowiącej podstawę bogactwa, znajdującą się pod ochroną państwa organizującego ubezpieczenia społeczne. W tym zakresie dodano obowiązek państwa polegający na zapewnieniu „opieki moralnej i pociechy religijnej" obywatelom przebywającym w zakładach wychowawczych, koszarach, szpitalach, więzieniach czy przytułkach (art. 102). Natomiast prawo do nauki oparto na zasadzie obowiązkowej i bezpłatnej (art. 119) nauki w szkołach powszechnych (art. 118). Konstytucja ustaliła zasadę, iż w zakładach „naukowych" kształcących młodzież poniżej 18 roku, utrzymywanych w całości lub części przez państwo, istnieje obowiązek nauki religii (art. 120).

Grupa siódma dotyczy ochrony rodziny. Art. 103 koncentruje głównie uwagę na zagwarantowaniu opieki organizowanej przez państwo nad dziećmi „zaniedbanymi pod względem wychowawczym". Wprowadzono zakaz pracy dla dzieci poniżej lat 15, pracy nocnej kobiet i robotników młodocianych w warunkach szkodliwych dla zdrowia. Konstytucja przyjęła zasadę niedopuszczalności stałego „zatrudnienia pracą zarobkową" dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, stanowiąc o wydaniu ustaw w zakresie opieki macierzyńskiej oraz przyjmując zasadę, iż o pozbawieniu opieki rodzicielskiej decydować może tylko sąd. Przepisy te pozostają w oczywistym związku z poprzednią grupą, mającą za przedmiot prawo młodzieży do nauki.

Grupa ósma obejmuje prawo do narodowości – szczególnie doniosłe i społecznie wrażliwe w wielonarodowościowym składzie II RP. Zasadą było prawo obywatela do zachowania narodowości poprzez „pielęgnowanie swojej mowy i właściwości narodowych" (art. 109). Konstytucja zapowiedziała powstanie publicznoprawnych związków mniejszości w „obrębie samorządu powszechnego", pozostających pod kontrolą państwa, z możliwością uzupełniania ich środków finansowych. Obywatelom należącym do mniejszości „narodowoś-

ciowych, wyznaniowych lub językowych" zagwarantowano prawo „zakładania, nadzoru i zawiadywania" zakładami dobroczynnymi, religijnymi i społecznymi, szkołami i zakładami wychowawczymi w celu swobodnego używania mowy i praktyk religijnych (art. 110).

Grupa dziewiąta obejmuje szeroko pojętą problematykę prawa wyznaniowego (art. 110–116). Zasadą konstytucyjną pozostawała wolność sumienia i wyznania przy gwarancjach, iż żaden obywatel z tego powodu nie może być w swych prawach ograniczany. Wyznanie i praktyki religijne, tak w sensie publicznym, jak prywatnym, posiadały konstytucyjne gwarancje wolności pod warunkiem zgodności z prawem i „obyczajnością publiczną" (art. 111). Odpowiadał temu zakaz uchylania się od spełniania obowiązków publicznych z powodów religijnych oraz zakaz zmuszania do spełniania obrządków religijnych (art. 112). Konstytucja gwarantowała każdemu związkowi religijnemu szerokie uprawnienia w zakresie organizacji nabożeństw, posiadania i nabywania majątku, zarządzania fundacjami oraz prowadzenia zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych (art. 113). Na tym tle Konstytucja wyeksponowała wyznanie rzymskokatolickie, zajmujące w państwie „naczelne stanowisko wśród równoprawnych wyznań". W rezultacie Kościół rzymskokatolicki otrzymał osobne gwarancje „rządzenia się własnymi prawami" (art. 114). Odpowiednio do tego Kościoły mniejszości religijnych i inne uznane związki wyznaniowe, działające w oparciu o własne prawo, powinny być uznawane przez państwo, jeśli nie zawierają postanowień sprzecznych z prawem polskim (art. 115–116).

Grupa dziesiąta obejmuje konstytucyjną problematykę „czasowego zawieszenia" praw obywatelskich (art. 124) obejmujących: wolności osobiste (art. 97), nietykalność mieszkania (art. 100), wolność prasy (art. 105), tajemnicę korespondencji (art. 106), prawo koalicji, zgromadzeń i zawiązywania stowarzyszeń (art. 108). Zawieszenie mogło nastąpić ze względu na bezpieczeństwo publiczne na całym obszarze państwa lub jego części, a następowało w formie zarządzenia Rady Ministrów wydanego za zezwoleniem Prezydenta w wypadku wojny lub zagrożeniu jej wybuchem oraz „w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji Państwa albo bezpieczeństwu obywateli". Całość sytuacji miała pozostawać pod kontrolą Sejmu zbierającego się „automatycznie" w ciągu ośmiu dni od wydania takiego zarządzenia i wypadku niezatwierdzenia go przez Sejm stan wyjątkowy „natychmiast" tracił moc obowiązującą. Konstytucja zapowiadała wydanie ustaw o stanie wyjątkowym i stanie wojennym.

Tak szeroki katalog praw obywatelskich ustanowiony w Konstytucji RP z 1921 r. – z punktu widzenia doktryny prawa konstytucyjnego – wskazywał na osiągnięcie przez konstytucjonalizm polski stadium odpowiadającego ówczesnym demokracjom europejskim. Niezależnie od trudności w realizacji praw

obywatelskich, taki właśnie ich konstytucyjny kształt dowodził wypełnienia przez Polskę zaległości związanych z brakiem w drugiej połowie XIX w. własnego konstytucjonalizmu. Z tego punktu widzenia w ocenie Konstytucji marcowej podnieść należałoby kilka spraw[38].

Po pierwsze, Konstytucja RP z 1921 r. była ustawą zasadniczą suwerennego państwa. Oznaczało to, iż Polacy, licząc od końca XVIII w., ustanowili własną konstytucję będącą wyrazem uzyskanej niepodległości i tym przede wszystkim Konstytucja z 1921 r. różniła się od oktrojowanych konstytucji XIX w. Nie dziwi zatem nawiązanie w jej preambule bezpośrednio do Konstytucji 3 maja, określonej jako akt „wielkopomny", stwarzający „świetne tradycje". Ustanowione w Konstytucji z 1921 r. prawa i obowiązki obywatelskie posiadały inny charakter moralny niż dotychczas – były wyrazem działań własnego państwa mającego reprezentację w Sejmie Ustawodawczym. Konstytucyjna zasada suwerenności narodu w bezpośredni sposób legła u podstaw praw obywatelskich, ponieważ były one wyrazem woli suwerena, określając suwerenność w odniesieniu do każdego obywatela stanowiącego socjologiczny substrat narodu. Z moralnego punktu widzenia instytucja praw obywatelskich była wyrazem woli narodu, a zatem posiadała cechy najwyższej ich legitymizacji, tym właśnie zasadniczo różniąc się od konstytucjonalizmu polskiego XIX w. Niezależnie od pozostałych cech Konstytucji marcowej, w zakresie praw obywatelskich wskazać należy, iż wolny naród-suweren określił prawa i wolności względem swoich obywateli. W tym sensie prawa obywatelskie stanowiły bezpośrednie przeniesienie suwerenności państwa i suwerenności narodu na wolność każdego obywatela, stwarzając w sensie filozoficznym poczucie autentycznej wolności w przeciwieństwie do wolności oktrojowanej w konstytucjonalizmie XIX w.

Po drugie, Konstytucja z 1921 r. – w przeciwieństwie do wcześniejszych konstytucji polskich – przeznaczała osobną część w postaci rozdziału V poświęconego wyłącznie problematyce praw obywatelskich. Była to pod względem rozmiarów, w sensie redakcyjnym, najobszerniejsza część Konstytucji, porównywalna jedynie z władzą ustawodawczą (rozdz. II) i władzą wykonawczą (rozdz. III). Dowodziło to przyjęcia przez polskiego ustawodawcę nowoczesnych wzorców redakcji konstytucji i zasadniczo różniło Konstytucję z 1921 r. od rozwiązań polskiego konstytucjonalizmu XIX w. Wzorce zaczerpnięte głównie z III Republiki Francuskiej także w tym zakresie stawiały polską ustawę zasadniczą w rzędzie najbardziej nowoczesnych konstytucji pierwszej połowy XX w.

---

[38] Por. Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, Warszawa 1927, t. 2, s. 23–43; M. Rataj, *Pamiętniki 1918–1927*, Warszawa 1965, s. 43; W.L. Jaworski, *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, [w:] *Prawa państwa polskiego*, z. II A, Kraków 1921, s. 808–812.

Po trzecie, na podkreślenie zasługuje szeroki katalog praw obywatelskich, obejmujący w zasadzie wszystkie tradycyjne ich kategorie, tj. prawa polityczne, klasyczne wolności obywatelskie, równouprawnienie, ochronę pracy i młodzieży z prawem do nauki, prawa mniejszości narodowych i prawa wyznaniowe. Wprawdzie nie bez znaczenia był wpływ ogólnej powojennej sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej związanej z rewolucją proletariacką w Rosji, to jednak przyznać należy, iż mimo tragicznego stanu gospodarki i zapóźnień społecznych[39], Konstytucja odważnie redagowała program państwa obywatelskiego.

Po czwarte, Konstytucja jednoznacznie zrywała z feudalnym systemem stanowym, ustanawiając swoisty komentarz do zasady równości, polegający na likwidacji „przywilejów rodowych" (art. 96). Była to jedna z zasadniczych różnic względem konstytucjonalizmu polskiego XIX w. w tym sensie, iż poprzednie konstytucje utrwalały stanowość społeczną, dopuszczając niekiedy pewne modyfikacje, jak czynił to konstytucjonalizm krakowski, lecz w każdym wypadku były to konstytucje społeczeństwa stanowego. Konstytucja z 1921 r. lokuje się o jedno stadium wyżej, ustanawiając zasady burżuazyjnej równości obywatelskiej opartej na bezpośrednim komentarzu jednoznacznie odrzucającym przywileje.

Po piąte, sprawy wyznaniowe zajęły w Konstytucji w zakresie praw obywatelskich najwięcej miejsca (art. 110–116), chociaż ujęto je w innej perspektywie ustrojowej, niż miało to miejsce w konstytucjach XVIII–XIX w. Punktem wyjścia była zasada równości wszystkich wyznań oraz obywatelska wolność wyznania, chociaż w tych ramach Konstytucja wyeksponowała wyznanie rzymskokatolickie (art. 114) jako zajmujące „naczelne" miejsce wśród innych wyznań. Odpowiadało to religijnym założeniom konstytucyjnej preambuły, potwierdzonej tekstem przysięgi Prezydenta RP (art. 54), zakładającej jego chrześcijańskie wyznanie. W sumie ta w rzeczy samej nierówność prawa wyznaniowego stawiała jednak cały problem w bardziej nowoczesnej perspektywie, niż miało to miejsce w poprzednich polskich konstytucjach.

Tak szeroko zakrojone w Konstytucji z 1921 r. prawa obywatelskie w praktyce napotkały szereg barier. Były to, z jednej strony, bariery ustrojowe związane z sytuacją międzynarodową i wewnętrzną, z drugiej, słabość polskiej gospodarki połączona z ruiną wojenną i ogólnym zapóźnieniem rozwojowym. Bariery ustrojowe to konieczność restrykcji i następstw związanych z wcześniejszą wojną polsko-radziecką i powołaniem Rady Obrany Państwa, a następnie zamach majowy 1926 r. wraz z nowelizacją Konstytucji[40]. Z prawnego

[39] Patrz R.M. Watt, *Gorzka chwała. Polska i jej los 1918–1939*, tłum. P. Amsterdamski, Warszawa 2005, s. 41–59.

[40] Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. nr 78, poz. 442); ustawa z 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta RP do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz. U. nr 78, poz. 443).

punktu widzenia nowelizacja z 1926 r. nie pociągnęła za sobą bezpośrednich ograniczeń praw obywatelskich, stworzyła jednak przesłanki do ogólniejszego ataku na Konstytucję, w tym na ustanowione w niej prawa obywatelskie.

Ostatni etap w II RP wyznacza Konstytucja RP z 23 kwietnia 1935 r., będąca w zakresie praw obywatelskich wyraźnym regresem[41]. Konstytucja nie przewidziała osobnego rozdziału, w ramach czternastu rozdziałów, mającego za przedmiot prawa obywatelskie. Postanowienia w tym zakresie zasadniczo ulokowane zostały w rozdz. I „Rzeczpospolita Polska" i zupełnie skrótowo w kilku pozostałych rozdziałach. Z klasyfikacyjnego punktu widzenia prawa i obowiązki obywatelskie w Konstytucji z 1935 r. podzielić możemy na pięć grup: 1) prawa polityczne, 2) prawa do rozwoju, 3) ochrona pracy, 4) prawo do sądu, 5) obowiązki względem solidarystycznie pojętego państwa.

Grupę pierwszą stanowią prawa polityczne, opierające się na czteroprzymiotnikowych prawach wyborczych – powszechności, tajności, równości i bezpośredniości. Czynne prawo wyborcze do Sejmu podniesiono do 24, a bierne do 30 lat (art. 33), natomiast ordynacja wyborcza do Senatu określiła je odpowiednio na 30 i 40 lat[42]. Ordynacje zmniejszyły skład obu izb – Sejmu do 208 posłów i Senatu do 96 senatorów. Konstytucja deklarowała solidarystycznie pojęty cel państwa, polegający na „zespoleniu" wszystkich obywateli w „harmonijnym" współdziałaniu na rzecz „dobra powszechnego" (art. 9).

Grupę drugą stanowiło obywatelskie prawo do „rozwoju", oparte na swoistej „twórczości" jednostki będącej „dzwignią" życia zbiorowego (art. 5.1). Prawo to połączono z wolnościami sumienia, słowa i zrzeszeń (art. 5.2) przy założeniu, iż „granicą" tych wolności jest „dobro powszechne" (art. 5.3).

Trzecią grupę stanowiła ochrona pracy, zdefiniowana w Konstytucji jako podstawa „rozwoju i potęgi" Rzeczypospolitej. Konstytucja przyjęła deklarację, iż państwo „roztacza" opiekę nad pracą, sprawując nadzór nad jej warunkami (art. 8).

Grupa czwarta obejmowała prawo do sądu ujęte w rozdz. IX „Wymiar sprawiedliwości". Konstytucja przyjęła zasadę, iż „żadna ustawa" nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej w zakresie dochodzenia „krzywdy lub szkody". W ramach tego zawarto gwarancje wolności osobistych, nietykalności mieszkania i tajemnicy korespondencji (art. 68) przy założeniu, iż warunki naruszenia tych wolności przez państwo zostaną określone w ustawie. Oznaczało to także zakaz zatrzymania bez nakazu nie dłużej niż na 48 godzin.

Grupa piąta obejmuje obowiązki obywatela względem państwa, opierając się na zasadzie „wierności" oraz „rzetelności" spełniania powinności (art. 6).

---

[41] Por. E. Dubanowicz, *Ku stałemu ustrojowi państwa polskiego*, Warszawa 1936; S. Głąbiński, *Wspomnienia polityczne*, Pelplin 1939, s. 432–455.

[42] Patrz: ustawa z 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. nr 47, poz. 319); ustawa z 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz. U. nr 47, poz. 320).

Konstytucja przyjęła swoistą zasadę mierzenia „wartości wysiłku i zasług" obywatela na rzecz dobra powszechnego jako podstawy jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne (art. 7.1). Rozwinięciem tego była deklaracja, iż przesłanki takie jak pochodzenie, wyznanie, narodowość czy płeć nie mogą być podstawą ograniczenia tak pomyślanych zasług (art. 7.2). Celem było dążenie do „zespolenia" obywateli we współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego (art. 9), a w rezultacie ich działanie nie mogło stać w sprzeczności z celami państwa (art. 10.1). W razie „oporu" Konstytucja upoważniała państwo do stosowania środków przymusu (art. 10.2).

W ogólnej charakterystyce praw obywatelskich w Konstytucji RP z 1935 r. mieć należy na względzie solidarystyczny i autorytarny model polityczny, jaki w ogóle był podstawą formowania nowego ustroju. Wzorzec monarchii konstytucyjnej przyjmowany przez twórców nowej ustawy zasadniczej z założenia nie sprzyjał pogłębianiu indywidualistycznych koncepcji w zakresie praw jednostki w porównaniu z Konstytucją marcową. Nie usprawiedliwiało to wyraźnego ograniczenia praw jednostki, chociaż pod tym względem Konstytucja z 1935 r. pozostaje – z teoretycznego punktu widzenia – interesującym dokumentem będącym symbolem zwycięstwa totalitarystycznych koncepcji politycznych. W zarysie oceny Konstytucji z 1935 r. podnieść należy następujące sprawy[43].

Po pierwsze, w miejsce poprzedniej suwerenności narodu, Konstytucja z 1935 r. przyjęła zasadę suwerenności państwa reprezentowanego przez Prezydenta RP. Dobro tak pomyślanego państwa oparto na zasadzie podporządkowania całego aparatu politycznego Prezydentowi, w rzeczy samej nieponoszącemu żadnej odpowiedzialności. W rezultacie Konstytucja odrzuciła podział władz, przyjmując teorię współdziałania państwa i społeczeństwa dla powszechnego dobra. Te przesłanki ustrojowe przesądziły o założonej przewadze państwa, reprezentowanego przez Prezydenta, nad społeczeństwem i w tym sensie szerszy katalog praw obywatelskich byłby rozwiązaniem nielogicznym. W sumie założenia ustrojowe Konstytucji z 1935 r. ocenić należy jako wyraźny regres w porównaniu z osiągnięciami konstytucjonalizmu marcowego.

Po drugie, rezygnacja z umieszczenia praw obywatelskich w szerszym zakresie i osobnym rozdziale była cofnięciem się w ewolucji konstytucjonalizmu polskiego i europejskiego. Nie mogły za tym przemawiać sukcesy sąsiadujących z Polską tyranii, tj. III Rzeszy i stalinowskiego ZSRR. Natomiast rodzima sanacja, przygotowując konstytucję na miarę Józefa Piłsudskiego, stanęła przed faktem, iż urząd głowy państwa sprawował Ignacy Mościcki, całkowicie

[43] Por. E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, t. 2, s. 141–202.

niezdolny do działania w skali nadanej Prezydentowi nową ustawą zasadniczą. Wszystko to nie sprzyjało ujęciu praw obywatelskich w wersji Konstytucji z 1921 r., a w praktyce doprowadziło do pogwałcenia praw obywatelskich w wersji Konstytucji kwietniowej. Złowieszczym symptomem były wybory tzw. brzeskie, zapowiadające w 1930 r. zmiany, jakie niebawem nastąpiły[44]. Procesy powstania nowego ustroju, usankcjonowane Konstytucją z 1935 r., musiały bazować na ograniczeniu liberalnie pomyślanych praw obywatelskich i w tym sensie Konstytucja kwietniowa oznaczała wyraźny regres.

Po trzecie, realizacja nawet tak pomyślanych praw obywatelskich przyniosła pod rządem Konstytucji z 1935 r. kompromitację nowego ustroju. Jej symbolem było rozporządzenie Prezydenta RP z 17 czerwca 1934 r. w sprawie osób zagrażających bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu[45], wydane wprawdzie formalnie pod rządem Konstytucji z 1921 r. w wersji znowelizowanej w 1926 r., to jednak w dobie już uchwalonej nowej Konstytucji, chociaż jeszcze nie podpisanej przez prezydenta. Rozporządzenie – otwarcie sprzeczne z Konstytucją z 1921 r. – legalizowało możliwość pozbawienia wolności osób niewygodnych politycznie i osadzenia ich w „miejscach odosobnienia" na podstawie decyzji władz administracji ogólnej, aprobowanych następnie przez sędziego śledczego. Na postanowienie nie służyło odwołanie, chociaż odosobnienie mogło być orzeczone na trzy miesiące z możliwością przedłużenia na kolejne takie okresy. W rezultacie obóz w Berezie Kartuskiej[46] stał się symbolem bezprawia i jawnego pogwałcenia konstytucyjnych praw obywatelskich nawet w wersji Konstytucji z 1935 r.

*

Podsumowując kształtowanie się praw obywatelskich w konstytucjach polskich od 1791 r. do 1935 r., podkreślić należy ewolucję problemu, przebiegającą od normalizacji odpowiadających społeczeństwu stanowemu do rozwiązań liberalno-burżuazyjnych, czego symbolem była Konstytucja marcowa. Niestety, regres związany z Konstytucją z 1935 r. zaprezentował kompromitujące możliwości państwa autorytarnego, znajdujące wyraz nie tylko w konstytucyjnej degradacji praw obywatelskich, lecz w tym samym stopniu w praktyce. Wcześniejsza ochrona stanowości w prawach obywatelskich wykazywała również pewną ewolucję, polegającą na stopniowym zawężaniu tego problemu na

[44] Patrz np. Interpelacja Stronnictw Centrolewu w sprawie „Brześcia" z 16 grudnia 1930 r., cyt. za: *Druga Rzeczpospolita. Wybór dokumentów*, A. Łuczak i J.R. Szaflik, Warszawa 1988, s. 325–332; Przemówienie Wincentego Witosa wygłoszone przed Sądem Okręgowym w Warszawie (tzw. proces brzeski), cyt. za: ibidem, s. 332–340.

[45] Cyt. za: ibidem, s. 354–355.

[46] Patrz: Apel rodzin więźniów Berezy Kartuskiej z 7 grudnia 1936 r., [w:] ibidem, s. 414–416.

rzecz pogłębiania równości obywatelskiej, a przykładem tego był konstytucjonalizm Rzeczypospolitej Krakowskiej. Najwyższe osiągnięcie stanowiły jednak liberalne rozwiązania Konstytucji RP z 1921 r., stwarzające dobry punkt wyjścia do kontynuacji przez konstytucjonalizm III RP w szerokim katalogu praw jednostki zawartych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.