

się dowiedzieć historyk prawa, śledzący przemiany w administracji w Niemczech oraz dzieje elit władzy i ideologię rządu tych elit wspierającą.

Książkę przenika szacunek dla urzędnika jako czynnika ładu w państwie, stróża praworządności i gwaranta stabilizacji. Stąd słowa krytyki zarówno w stosunku do praktyk hitlerowskich, jak i do tendencji zaznaczających się w Republice Weimarskiej. Autor nie szczędzi uszczypliwości alianckim władzom okupacyjnym za ich niechęć do aparatu administracyjnego Trzeciej Rzeszy i za nieprzemyślane decyzje, mające na celu burzenie wielu pięknie rozpoczętych przedtem karier. Ratunkiem przed katastrofą stała się — jego zdaniem — dopiero znana ustawa (GG nr 15) z 1950 r., likwidująca stan tymczasowości wyniesiony z okresu wojny i wprowadzająca — m. in. na fali rozpoczynającej się zimnej wojny — odrodzenie zawodowego stanu urzędniczego. „Wie ein Phönix aus der Asche erhob sich das schon totgeglaubte Berufsbeamtentum zu neuem Leben” — tak brzmi ostatnie zdanie tej ciekawej, skłaniającej do przemyśleń książki.

HENRYK OLSZEWSKI (Poznań)

Andrzej Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Biblioteka Wiedzy Współczesnej „Omega” nr 370, Warszawa 1982, Wiedza Powszechna, ss. 383.

Formalnie popularnonaukowy charakter książki nie powinien wprowadzać w błąd: zarówno renoma znakomitej serii „Omega”, jak i kompetencje autora, wytrawnego historyka prawa, stanowią rękojmię produktu wysokiej jakości. Andrzej Ajnenkiel postawił przed sobą zadanie, wyrażające pilne potrzeby badawcze, a przy tym niezwykle rozległe i ambitne.

Przegląd konstytucji obowiązujących w przeszłości na ziemiach polskich nie jest w tej książce li tylko analizą samej normy prawnej; stanowi też próbę ukazania wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań poszczególnych aktów. Przedstawia autor zarówno genezę konstytucji jak i praktykę konstytucyjną, charakteryzuje parantele ideowe najważniejszych tekstów oraz ich społeczne i polityczne implikacje. Często musiał on poprzestawać na wysuwaniu hipotez, niekiedy ograniczał się do stawiania zaledwie znaków zapytania: najlepszy to dowód, że wiele wątków w tej fundamentalnej przecież tematyce, jaką są dzieje polskiego konstytucjonalizmu, wciąż czeka jeszcze na gruntowne opracowanie.

Książka traktuje o „polskich ustawach zasadniczych, czyli konstytucjach, poczynając od Konstytucji 3 maja 1791 r. — po pierwsze akty ustrojowe Polski Ludowej” (s. 12). Autor dobrze wiedział, że miał do czynienia z aktami różnicowanego znaczenia, różniącymi się genezą, treścią i karierą. Konstytucja z 1791 r. — „dzieło grupy świadomych swych celów polityków [...], pragnących wykorzystać dla zrealizowania swych zamysłów korzystny układ stosunków międzynarodowych” (s. 13), stanowiąca ukoronowanie długiego łańcucha prób zreformowania państwa, nakazywała autorowi przedstawić ją z uwzględnieniem stanu, w jakim w XVIII w. znalazła się Rzeczpospolita, w tkance „przemian zachodzących ówczynie w społeczeństwie na tle zmieniającego się układu sił zewnętrznych i — co niemniej ważne — w związku z przeobrażeniami, jakie następowały w cywilizowanym świecie — w dobie rewolucji francuskiej”. Dlatego też problematyce tej właśnie konstytucji oraz epoce, w której powstała, poświęcił on stosunkowo wiele uwagi. Kolejne rozdziały dotyczą ustaw zasadniczych ery ograniczonej suwerenności: konstytucji Księstwa Warszawskiego, Królestwa Polskiego i Wolnego Miasta Krakowa.

Akty te — przypomina autor — łączy sposób ich kreowania, a mianowicie okrojowanie, niezależne od jakiegokolwiek polskiego organu władzy. Łączy je też kontekst społeczny; dotyczą bowiem ustroju, w którym utrzymuje się nadal feudalny podział stanowy z dominacją szlachty. To samo można powiedzieć o ustawodawstwie ustrojowym doby powstania listopadowego. W drugiej połowie XIX stulecia, wraz z wejściem w kolejną, końcową fazę kształtowania się nowoczesnego narodu polskiego, a także w związku z powstawaniem rozbudowanego systemu partii politycznych, rodziły się — także w kwestiach ustrojowych — nowoczesne ideologie i programy. Książka prezentuje je w zakresie niezbędnym dla zrozumienia genezy poszczególnych rozwiązań i instytucji, które po roku 1918 znalazły się w podstawowych aktach ustrojowych Polski odrodzonej. Narodzinom Drugiej Rzeczypospolitej towarzyszyły — jak wiadomo — skomplikowane zespoły wydarzeń i wstrząsów, które wywarły ogromny wpływ na mentalność narodu i strukturę nowego państwa. Najpierw tzw. mała konstytucja i konstytucja marcową z 1921 r., potem nowela sierpniowa oraz konstytucja z roku 1935 stanowiły zwierciadło tych wydarzeń i tendencji: zrazu wzniesienia fali liberalizmu i triumfu demokracji parlamentarnej, następnie kryzysu burżuazyjnego parlamentaryzmu i zwrotu ku formom autorytarnym. I wreszcie akty ustawodawcze i polityczne początków Polski Ludowej: tu autor poprzestał na przedstawieniu instytucji do Małej Konstytucji z 1947 r. włącznie, pozostawiając poza zasięgiem swego zainteresowania konstytucję PRL z roku 1952. Nie wdając się w ocenę praktyki konstytucyjnej, ograniczył się do stwierdzenia, że ocenę tę „pisze nasza codzienna rzeczywistość” (s. 15).

Mimo wątpliwości, jakie nasuwa ostatnie zdanie jako uzasadnienie cezury końcowej badań, trzeba podnieść, że tak ambitnego i rozległego programu zamierzeń nie głosił żaden z poprzedników Andrzeja Ajnenkiela: od Michała Bobrzyńskiego i Marcelego Handelsmanna aż po Bogusława Leśnodorskiego, Andrzeja Gwiżdża i Michała Pietrzaka. Pojawia się nawet pytanie o możliwości jego urzeczywistnienia w niewielkiej książkowej syntezie. Zamiarem autora było dać przegląd polskich konstytucji na tle dziejów narodu i państwa polskiego, a nawet najważniejszych tendencji w rozwoju Europy; w efekcie otrzymaliśmy bardziej wykład dziejów polskich na tle dziejów Europy i dopiero jako ważny, centralny ich fragment — analizę konstytucji polskich. Osiągnięcie to niewątpliwe, choć nadmiar materiału, liczba wtłoczonych do wykładu wątków, a także nie najbardziej przejrzysty tok narracji wymagają od czytelnika dużej wiedzy ogólnej oraz wszechstronnego przygotowania historycznego. Pewien zamęt do wywodów wprowadza też niezbyt konsekwentna wykładnia samego pojęcia „konstytucja”.

Pojęcie konstytucji jest — przynajmniej w historii prawa polskiego — wieloznaczne. Z jednej strony oznaczała konstytucja wszelkie uchwały sejmu Rzeczypospolitej. Każdy sejm walny, jeżeli tylko nie został zerwany lub nie przerwał obrad z innych powodów, pozostawiał po sobie wiele konstytucji. W tym rozumieniu konstytucją była każda ustawa i rozwodzić się nad tym byłoby banałem. Z drugiej strony pojęcie konstytucji i konstytucjonalizmu wiąże się z pojawieniem się kapitalizmu, burżuazyjnego państwa i burżuazyjnej doktryny parlamentarnej. Według tej ostatniej konstytucja znaczy ustawę zasadniczą, czyli taką, która reguluje podstawowe zasady ustroju państwa. Choć autor tego wyraźniej nie napisał, posługuje się on terminem „konstytucja” w tym drugim znaczeniu. Dowodzi tego rozpoczęcie wykładu od analizy Konstytucji 3 maja. Ale właśnie uznanie konstytucji za ustawę zasadniczą skłania do zadumy nad zasadnością przyjętej w książce cezury *a quo*. Znany to fakt, że charakter ustaw, regulujących podstawy ustroju państwa, a więc noszących na sobie znamiona ustaw zasadniczych posiadały już artykuły henrykowskie z 1573, uchwały sejmu tzw. Niemego z 1717 r., wreszcie i prawa kardynalne z 1768 r. Wszystkie one w mniejszym czy większym stopniu

obejmowały kwestie dotyczące fundamentalnych zasad ustroju państwa i położenia jego pełnoprawnych grup mieszkańców czyli szlachty. W tym sensie cezura 1791 r. jako początek wykładu wydaje się wysoce wątpliwa; pozwala formułować zarzut, że książka nie jest monografią obejmującą całe dzieje konstytucji polskich.

Integralność spojrzenia na sprawy polskie w XIX w. oraz bogactwo składających się na wykład wątków sprawiły też, że załarczu uległa podstawowa oś wywodów. Mogła nią być odpowiedź na pytanie o drogi rozwoju świadomości narodowej Polaków w okresie między ustawą rządową z 3 maja 1791 r. a konstytucją z 17 marca 1921 r., a jeszcze lepiej — próba śledzenia konstytucjonalizmu polskiego (czy ściślej: konstytucjonalizmu na ziemiach polskich i w myśli społeczno-politycznej Polaków) pod kątem urzeczywistniania liberalnej ideologii praw i wolności obywatelskich. Dla okresu zaborów z pewnością właśnie problem praw, wolności i obowiązków jednostki — członka powstającego i przeobrażającego się nowożytnego narodu był miarą i dźwignią postępu.

Interesująco wypadła w książce ocena konstytucji z 1935 r. Autor charakteryzuje ją jako produkt epoki kryzysu rządów parlamentarnych, na tle kariery faszyzmu, awansu struktur autorytarnych na naszym kontynencie, sukcesów różnego rodzaju jawnych i ukrytych dyktatur. Stąd różny od dotąd najczęściej spotykanego rozkład akcentów w obrazie jej założeń ideowo-programowych. Były nimi: „solidaryzm, ale zarazem brak wątków korporacyjnych, tak charakterystycznych dla reżimów faszystowskich i większości autorytarnych, wysunięcie na plan pierwszy państwa, traktowanego jednak przede wszystkim jako struktura organizująca życie społeczeństwa i gwarantująca zarazem, w określonych przez siebie ramach, prawa jednostki. Państwo — również inaczej niż gdzieindziej — nie zostało pomyślane jako forma ustroju zapewniająca dominację narodu panującego nad innymi. W konstytucji tej nie można znaleźć tendencji nacjonalistycznych. Więcej. Można jej nawet zarzucić neglizowanie faktu istnienia narodu polskiego, zastąpionego przez jakąś nieokreśloną narodowo zbiorowość. Nie było to jednak wyrazem nihilizmu narodowego — raczej przekonania, że polskie oblicze państwa jest oczywistością, której nie ma powodu przypominać; a także chyba pragnienia, by dać wyraz dążeniom do tzw. asymilacji państwowej mniejszości narodowych, traktowania ich jako równoprawnych obywateli pod warunkiem lojalności wobec wspólnego państwa” (s. 332). Do tej oceny można z pewnością zgłaszać zastrzeżenia, ale nie ulega wątpliwości, że poszerza ona dotychczasowe pole osądu konstytucji kwietniowej, w którym myśl o jej zgola faszystowskim kształcie nie należała — jak pamiętamy — do rzadkości.

Generalne uwagi o konstytucjonalizmie socjalistycznym zamieszczono dopiero w posłowie, pisany zresztą pod wrażeniem Sierpnia 1980 r., w przeświadczeniu o głębi polskiego kryzysu. Andrzej Ajnenkiel podkreśla, że ważnym elementem kryzysu była niezgodność konstytucyjnej praktyki z normą zadeklarowaną w ustawie zasadniczej, że wyrażał on także niedoskonałość samej normy. Pisząc o potrzebie zabezpieczenia rządzonych przed nadużyciami nie kontrolowanej przez nich władzy, o konieczności stworzenia instytucjonalnych gwarancji przestrzegania prawa przez wszystkich, a także o nieodzowności rzeczywistej demokracji, autor stwierdza: „Podział funkcji państwowych na ustawodawcze i wykonawcze, konstytucyjnie sprecyzowana kontrola nad działalnością wszystkich organów władzy, realna odpowiedzialność za czynności własne i podległych urzędników, zakaz kumulacji określonych stanowisk, służebna wobec społeczeństwa, a nie władczą pozycja tych, którzy godności państwowe i polityczne piastują — to zasady, bez których nie może funkcjonować żadne nowoczesne państwo” (s. 370). Nie jest to cała prawda, ale na pewno bardzo ważna jej część.