

MICHAŁ PIETRZAK (Warszawa)

Państwo prawne w Konstytucji z 17 marca 1921 r.

I. Koncepcja państwa prawnego. II. Model państwa prawnego w Konstytucji z 17 marca 1921 r. 1. Uchwalenie Konstytucji. 2. Rola i funkcje Konstytucji w systemie prawnym. 3. Zwierzchnictwo narodu. 4. Podział władzy. 5. Rola ustawy. 6. Niezawisłość sędziów. 7. Samorząd. 8. Kontrola przestrzegania prawa przez organy państwowe. 9. Powszechne obowiązki i prawa. III. Wnioski.

I

Idea państwa prawnego, państwa rządzonego przez prawo, pojawiła się jako koncepcja osiemnastowiecznego konstytucjonalizmu burżuazyjnego. Stanowiła ona zaprzeczenie i odrzucenie założeń państwa absolutnego, państwa rządzonego przez siłę i samowolę i ingerującego w sposób dowolny we wszystkie dziedziny życia zbiorowego i jednostkowego¹. Odzwierciedlała aspiracje młodej burżuazji, która wartości odpowiadające jej interesom — wolność, równość, własność — pragnęła wzmocnić przepisami prawa i postawić na straży ich przestrzegania różnorodne gwarancje instytucjonalnoprawne². Katalog tych gwarancji początkowo dość skromny, ulegał w rozwoju historycznym rozbudowie i szczegółowej konkretyzacji.

Celem państwa prawnego było ograniczenie władzy państwowej. Twórcy tej koncepcji pragnęli związać działania organów państwowych normami prawnymi i zapewnić ich przestrzeganie zróżnicowanym zespołom instytucji kontrolnych. Państwo prawne za pośrednictwem wydawanych ustaw miało określać, możliwie dokładnie, swoją organizację,

¹ Zob. M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1975, s. 319, 535.

² Por. A. Soboul, *La Révolution Française 1789 - 1799*, Paris 1947, s. 121 i n.; J. J. Chevalier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France moderne 1789 - 1958*, Paris 1967, s. 26 i n.

granice, kierunki oraz formy swej działalności, a także zakres ingerencji w sferę wolności jednostki. W państwie prawnym rządzić mieli nie ludzie, a prawa, co tak dobitnie wyrażała już konstytucja stanu Massachusetts z 1780 r.³ Organy państwowe mogły robić to, na co im prawo pozwalało, a obywatel to wszystko, czego mu prawo nie zabraniało. Całe życie państwa prawnego — jak to określał O. Bähr — poruszać się miało na zawiasach prawa⁴. W państwie prawnym decyzje organów państwowych powinny być możliwe do przewidzenia z dokładnością do jednego stopnia⁵. Koncepcję państwa prawnego cechowała idealizacja normatywności, wiara (często przesadna) w moc i skuteczność prawa.

Pierwszy mocny impuls, który zapoczątkował kształtowanie się koncepcji państwa prawnego, dała myśl politycznoprawna Oświecenia⁶. W reakcji na metody i formy działania państwa absolutnego postulowano odnowę porządku prawnego, opartego na jednolitości i zupełności prawa zebranego w kodeksach, prawa jasnego i zrozumiałego dla wszystkich⁷. Negowano uprawnienia monarchów do stanowienia praw, przenosząc je na suwerenny lud lub naród. Szukano idei i wartości absolutnych, które prawo miało wyrażać i chronić. Pisarze polityczni tego okresu wypracowali pierwsze założenia państwa prawnego. Stanowiły je: zasada konstytucjonalizmu, czyli określenia organizacji i funkcjonowania państwa, w tym także trybu tworzenia prawa, przez konstytucję, zasada podziału władzy, zasada niezawisłości sądownictwa, uznawanie ustawy za podstawowe źródło prawa, podporządkowanie administracji prawu⁸. Zasady te wiązano z demokratycznym trybem tworzenia prawa i jego liberalną zawartością. Praktycznym wyrazem tych doktrynalnych założeń były: konstytucja Stanów Zjednoczonych AP⁹, konstytucje francuskie okresu rewolucji¹⁰. Odbicie tych idei znajdujemy także w Konstytucji 3 maja¹¹.

³ Art. 30 Deklaracji Praw konstytucji Massachusetts. Rządy prawa, a nie ludzie miała umożliwić zasada podziału władzy, w której upatrywano główną rękojmię państwa prawnego. Zob. R. M. Małajny, *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Katowice 1985, s. 90.

⁴ O. Bähr, *Der Rechtsstaat*, Cassel—Göttingen, 1864, s. 2.

⁵ Był to pogląd H. Kelsena. Por. R. Walter, *Gwarancje praworządności działania sądów i prokuratury*. Studia Prawnicze 1977, nr 1, s. 160.

⁶ Już w XVII i XVIII w. głoszono, że król powinien szanować prawo, nie miało to jednak większego praktycznego znaczenia. Zob. A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, wyd. II, Warszawa 1921, s. 18.

⁷ Por. K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 1986, s. 230; S. Grzybowski, *Dzieje prawa*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1981, s. 184 i n.

⁸ Por. R. Radwański, *Socjalne państwo prawne w doktrynie Republiki Federalnej Niemiec 1949 - 1969*, Opole 1985, s. 22 i n.

⁹ Por. R. M. Małajny, *Doktryna podziału władzy*, s. 292 i n.

¹⁰ Zob. J. J. Chevalier, *Histoire des institutions*, s. 61 i n.

¹¹ Por. B. Leśnodorski, *Dzieło Sejmu Czteroletniego*, Wrocław 1951, s. 320.

W rozwoju historycznym koncepcja państwa prawnego znajdowała wydatne poparcie i licznych zwolenników w doktrynie prawa konstytucyjnego. Rozbudowie ulegał katalog instytucji i rozwiązań prawnych, które miały gwarantować zgodne z prawem działania organów państwowych¹². Szczególne znaczenie przywiązywano do instytucji kontrolnych, a zwłaszcza do sądownictwa administracyjnego. Poszukiwano też skutecznych rękojmi dla podstawowych praw i wolności jednostki. Prawnicy-pragmatycy podejmowali trud, aby zalecane przez teoretyków instytucje i rozwiązania wprowadzić do państwowego porządku prawnego. Konstytucje i ustawodawstwo XIX i XX w. odzwierciedlały tę ogólną tendencję do wprowadzania instytucji i rozwiązań, które miały stać na straży praworządnego działania organów państwowych¹³.

W okresie gdy tworzone Konstytucję z 17 marca 1921 r., nie istniał naukowy konsensus w pojmowaniu państwa prawnego. W całokształcie poglądów na istotę państwa prawnego, odzwierciedlających w znacznym stopniu uwarunkowania praktyki prawnopolitycznej krajów, gdzie się one kształtowały, dadzą się wyodrębnić tendencje, zmierzające do nadania tej koncepcji określonego profilu modelowego, akcentującego jej określone cechy. Pierwsza, może najbardziej widoczna, zmierzała do stworzenia formalistycznego modelu państwa prawnego. Dawał on priorytet formalnoprawnym instytucjom i rozwiązaniom, zapewniającym praworządne działanie organów państwowych. Jego twórcy starali się stworzyć model państwa prawnego, który dzięki swym formalnym, możliwym do zastosowania w różnych rzeczywistościach społeczno-politycznych rozwiązaniom miał mieć charakter ponadczasowy i ponadustrojowy. Druga tendencja, uwzględniająca katalog instytucji i rozwiązań formalnych wiązała je z demokratyczną legitymizacją władzy państwowej i demokratycznym trybem tworzenia prawa. Jej zwolennicy podjęli trud dokonania syntezy demokracji i państwa prawnego. I wreszcie trzecia tendencja, uwzględniająca instytucje i rozwiązania formalnoprawne i demokratyczny sposób tworzenia prawa, postulowała uzupełnić je katalogiem wartości, jakie państwo prawne powinno chronić lub wyrażać. Zwolennicy tej tendencji uważali, że demokratyczne państwo prawne musi przyjąć jako swoją bazę etyczną wykrystalizowane w rozwoju historycznym i akceptowane przez większość społeczeństwa wartości i uwzględnić je w tworzonym systemie prawa. Te trzy tendencje przenikały się

¹² Szczegółowo na przykładzie nauki niemieckiej przedstawia ten proces R. Radwański, *Socjalne państwo prawne*, s. 44 - 56.

¹³ Por. M. Gromadzka, *O nowe spojrzenie na doktrynę liberalnego państwa prawnego*. Studia Nauk Politycznych 1974, nr 2, s. 106 i n.; F. Ermacora, *Teoretyczne koncepcje praworządności państwowej*, Studia Prawnicze 1977, nr 1, s. 4 i n.; T. Öhlinger, *Gwarancje praworządności działania centralnych organów państwowych*. Studia Prawnicze 1977, nr 1, s. 28 i n.

wzajemnie i określonych teoretyków państwa prawnego często trudno zaliczyć wyłącznie do zwolenników jednej z nich.

Formalistyczny lub pozytywistyczny model państwa prawnego stanowił (jako że doktryna pozytywizmu prawnego wycisnęła na nim najmocniejsze piętno) odpowiednik zespołu formalnoprawnych instytucji i gwarancji praworządności, określający zakres, formy i metody działalności organów państwowych. Prawo tworzone przez ustawy miało dokładnie określać kompetencje organów państwowych, zwłaszcza przy ich ingerencji w sferę podstawowych praw i wolności człowieka. Prawnopraktyczną legitymizację praw i swobód jednostki zastępował akt woli państwa — pozytywna ustawa. Stanowiąc one teraz miały publiczne prawa podmiotowe, przyznane jej przez państwo. Państwo prawne wymagało legalizmu działania organów państwowych, zwłaszcza wykonawczo-administracyjnych i rozbudowywało wieloskładnikowy system ich skutecznej kontroli. Starano się wykluczyć lub ograniczyć do minimum samowolę i nadużywanie władzy przez organy państwowe¹⁴.

Formalistyczny model państwa prawnego odrywał państwo od konkretnej podstawy społeczno-ekonomicznej i politycznej. Uważał bowiem państwo za neutralnego politycznie i światopoglądowo, ponadklasowego i bezstronnego arbitra, gwaranta prawa i porządku¹⁵. Uznawał bowiem każde państwo, które odpowiadało bądź przyjmowało określony zestaw instytucji i gwarancji formalnoprawnych, za państwo prawne, bez względu na legitymizację władzy państwowej i sposób tworzenia prawa oraz jego treści. Wyraził to dosłownie w 1931 r. W. Triepel, stwierdzając: „Kiedy opatruje się całkowicie ponadczasową wartość państwa prawnego epitetem ‚liberalne‘, co dzieje się zazwyczaj dla jego pomniejszenia, kiedy się je z tym zamiarem określa jako ‚burżuazyjne‘ państwo prawne, co oznaczać ma tyle co *Rechtstaat* burżuazji, troszczącej się o swoje bezpieczeństwo, kiedy w przeciwieństwie do tego chce się konstruować ‚socjalne‘ państwo prawne, to są to wszystko deformacje, przeciwko którym my ludzie prawa, którzy przecież chyba wszyscy jesteśmy rzecznikami państwa prawnego, powinniśmy wysunąć zastrzeżenia. Tu bowiem wartość wieczna nurzana jest w pyle przyziemności”¹⁶. A inny z kolei teoretyk państwa prawnego E. Forsthoff powie później, że państwo prawne ma charakter uniwersalny, absolutny, wieczny i ponadhistoryczny¹⁷.

¹⁴ Por. J. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1924, t. II, s. 231 i n.

¹⁵ Por. K. Jonca, *Ewolucja pojęcia „państwa prawnego” w niemieckiej doktrynie prawnej*. Przegląd Prawa i Administracji, t. VII, 1976. *Acta Universitatis Vratislaviensis*, s. 217.

¹⁶ W. Triepel, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 1937, H. 7, s. 197 (cyt. za R. Radwański, o.c., s. 65).

¹⁷ E. Forsthoff, *Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1954 - 1977*, München 1976, s. 66 i n.

Formalnopozytywistyczny model państwa prawnego charakteryzowały następujące cechy podstawowe, przy istnieniu znacznych nieraz różnic w zakresie rozwiązań szczegółowych¹⁸:

1. Organizacja i funkcjonowanie państwa określone przez konstytucję, którą traktowano jako ustawę zasadniczą i przyznawano jej zwykle nadrzędny wobec ustaw charakter.

2. Trójpodział władzy, różnie zresztą interpretowany w teorii i stosowany w praktyce ustrojowej.

3. Niezawisłość sądownictwa, ze znacznie rozbudowanymi jej gwarancjami.

4. Szczególna rola ustawy, jako podstawowego źródła tworzenia prawa. Ustawa określa granice ingerencji państwa w sferę praw i wolności jednostki, w stosunki własnościowe, normuje zakres i formy działania organów państwowych. Prymat ustawy nad państwem, jego organami i jednostką.

5. Dokładne określenie kompetencji i trybu funkcjonowania organów państwowych.

6. Związanie organów wykonawczych i administracyjnych ustawami.

7. Rozbudowany i zróżnicowany system kontroli przestrzegania prawa przez organy państwowe. W tym systemie szczególna rola miała przyjąć sądownictwu administracyjnemu.

8. Znacznie rozwinięte instytucje samorządowe (samorząd terytorialny, zawodowy, gospodarczy, wyznaniowy, akademicki).

9. Odpowiedzialność państwa i jego funkcjonariuszy za szkody, spowodowane przez działania organów państwowych, niezgodne z prawem.

10. Konstytucyjny charakter i konstytucyjne gwarancje podstawowych praw i swobód jednostki.

Prawo w formalnopozytywistycznym modelu państwa prawnego nie wymagało żadnego uzasadnienia politycznego czy etycznego poza dowodem, że jest dziełem państwa¹⁹. Propagatorzy tego modelu utrwalali przekonanie, że ponad obywatelem i państwem stoi prawo, które wyznacza zakres praw i swobód jednostki²⁰. Ustawa uosabiała wolę państwa, nieograniczonego i rzekomo neutralnego wobec społeczeństwa²¹. Każde państwo rządzone za pomocą ustaw było na tej podstawie uważane za państwo prawne²². Dla państwa prawnego w tym wydaniu ele-

¹⁸ Por. G. Radbruch, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1924, s. 56, 178, 181; tegoż, *Zarys filozofii prawa*, Warszawa—Kraków, 1938, s. 265 i n.; K. Opałek i W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958, s. 225 i n.; F. Ermacora, o.c., s. 6 i n.; R. Radwański, o.c., s. 70.

¹⁹ Zob. K. Opałek i W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, s. 205 i n.

²⁰ Zob. K. Opałek i W. Zakrzewski, o.c., s. 209.

²¹ R. Radwański, o.c., s. 55.

²² Tak uważał również twórca normatywizmu H. Kelsen. Por. J. Wróblew-

ment formalny miał przewagę nad elementem treści lub celu. Geneza społeczna i treści etyczne prawa pozostały obojętne. Państwo suwerennie kształtowało stosunki społeczne i dysponowało przymusem. Nie było też związane innymi ograniczeniami niż tymi, które sobie samo wytyczyło w konstytucji i ustawach²³.

Geneza demokratycznego modelu państwa prawnego tkwiła w inspirujących myślach i koncepcjach J. J. Rousseau. Jego idea suwerenności ludu, niezbywalnej i niepodzielnej, stanowiła dyrektywę demokratycznej organizacji państwa i demokratycznego trybu tworzenia prawa²⁴. Podstawowym zadaniem ludu—suwerena było tworzenie ustaw, stanowiących wyraz woli powszechnej. To właśnie J. J. Rousseau zawdzięczamy wprowadzenie do obiegu naukowego koncepcji prawa jako wyrazu woli powszechnej. Uważał on, że „lud poddany prawu powinien być ich twórcą”. Pisał: „Wszelka ustawa, której lud we własnej osobie nie uznał, jest nieważna, nie jest wcale ustawą”²⁵. Poglądy J. J. Rousseau znalazły praktyczne odbicie we francuskiej Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 r., która w art. 6 głosiła, że „Ustawa jest wyrazem woli powszechnej. Wszyscy obywatele mają prawo brać udział w jej tworzeniu bądź osobiście, bądź przez swoich przedstawicieli. Powinna ona być jednakowa dla wszystkich, zarówno gdy broni, jak wówczas gdy karze. Wszyscy obywatele są równi wobec prawa”. Lud—twórca prawa powinien sprawować stałą kontrolę nad rządem, wykonującym prawa, bo ten skłonny jest zarówno do uzurpowania władzy suwerena, jak i do popełniania nadużyć²⁶.

W rozwoju historycznym demokratyczny model państwa prawnego zyskiwał znaczne zastępy zwolenników zarówno wśród prawników, jak i polityków. Demokratyczne pochodzenie władzy państwowej i demokratyczny tryb tworzenia prawa był jedyną, przekonywającą legitymizacją państwa prawnego. Demokracja zabezpieczała najpełniej harmonię między porządkiem prawnym a wolą obywateli. Stwarzała przekonywającą przesłankę przestrzegania prawa przez obywateli. Podlegali oni bowiem wówczas prawu, które sami tworzyli²⁷. Z kolei demokracja polityczna mogła być realizowana tylko w państwie prawnym, mającym rozbudowany system formalnych gwarancji praworządności. Uważano też, że

ski, *Krytyka normatywistycznej teorii państwa i prawa Hansa Kelsena*, Warszawa 1955, s. 233. Zob. też R. Radwański, o.c., s. 300.

²³ R. Radwański, o.c., s. 55.

²⁴ Por. H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa—Poznań 1973, s. 185, A. Esmein, o.c., s. 227.

²⁵ Por. J. Baszkiewicz i F. Ryszka, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1970, s. 262; A. Burda, *Demokracja i praworządność*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1965, s. 164 i n.

²⁶ Por. J. Baszkiewicz i F. Ryszka, o.c., s. 263.

²⁷ Por. R. Marcic, *Verfassung und Verfassungsgericht*, Wien 1963, s. 68.

demokratyczne instytucje ustrojowe stanowią nieodłączną część państwa prawnego²⁸.

W konsekwencji demokratyzacji włączono do katalogu instytucji i rozwiązań państwa prawnego zasadę zwierzchnictwa ludu lub narodu ze wszystkimi jej konsekwencjami praktycznymi dla organizacji i funkcjonowania państwa. Stanowiły je: równość praw politycznych, zapewniająca wszystkim obywatelom uczestnictwo w realizacji funkcji państwowych, demokratyczne prawo wyborcze do organów tworzących prawo, swoboda istnienia i działania partii politycznych, legalny, a więc określony przez prawo tryb uzyskiwania i utraty władzy w państwie oraz rozbudowany katalog wolności politycznych, umożliwiających kontrolę organów państwowych. Najbliższy temu katalogowi instytucji był system demokracji parlamentarnej.

Demokratyczny model państwa prawnego zapewniał porządek społeczny i polityczny, zgodny z wolą większości społeczeństwa. Czynił on zadość, pod względem formalnym, demokratycznej legitymizacji państwa prawnego. Ale nie odpowiadał na pytanie, czy w państwie prawnym ustawodawca, reprezentujący nawet zdecydowaną większość społeczeństwa, jest samowładny i nie podlega żadnym innym ograniczeniom, aniżeli tym, które sam sobie wyznaczył w konstytucji? Czy w demokratycznym państwie prawnym istnieją granice lub wyznaczniki, krępujące wolę ustawodawcy i określające cel i treść prawa? Odpowiedź na te od dawna formułowane pytania była w literaturze prawnopolitycznej XIX i XX w. przeważnie pozytywna. Jedyńie nieliczni uważali, że należy uwolnić koncepcję państwa prawnego zarówno od tyranii większości, jak i od tyranii wartości. Zdecydowana większość wyrażała przekonanie, że państwo prawne nie powinno ani nie może być neutralne wobec systemu wartości aprobowanych przez możliwie największą większość społeczeństwa. Oczywiście zestaw tych podstawowych wartości pozostawał ciągle przedmiotem dyskusji i sporów i nie był wcale łatwy do skatalogowania. Włączano do niego: podstawowe wolności jednostki, zapewniające rozwój jej osobowości i poszanowanie godności, wartości polityczne (takie jak demokracja czy niezawisłość państwowa), wartości narodowe i społeczne, wreszcie podstawowe zasady etyki.

Katalog tych wartości, które miały stanowić idee przewodnie przy tworzeniu i stosowaniu prawa, nie miał charakteru niewzruszalnego. Przy demokratycznym trybie tworzenia prawa i przemian społecznych i kulturowych, jakim podlegało pluralistyczne społeczeństwo, możliwa była modernizacja lub wymiana starych wartości na nowe. Reinterpretacji poddawano takie wartości, jak własność i równość. Ich indywidualistyczny aspekt zastępowano wymiarem społecznym, nakazującym uwzględnić przy ich interpretacji interesy społeczeństwa jako całości,

²⁸ Por. A. Burda, o.c., s. 56 i n.

a zwłaszcza najsłabszych ekonomicznie jego grup. Gwarancje formalne praw i swobód obywatelskich przestawano uważać za wystarczające i szukano materialnego ich zabezpieczenia. Konstytucyjny katalog praw i wolności jednostki uzupełniano prawami społecznymi. Własność traciła charakter nietykalny. Dotychczasowe, ograniczone funkcje państwa ulegały znacznemu rozszerzeniu, co w konsekwencji musiało powodować rozbudowę zestawu instytucji i rozwiązań prawnych, gwarantujących praworządne działanie organów państwowych.

Koncepcja państwa prawnego, państwa rządzonego przez prawo, stanowiła niezaprzeczalną wartość dla każdego społeczeństwa, nawet wówczas, gdy pochodzenie prawa nie odpowiadało kryteriom demokratycznym, a jego treści nie znajdowały aprobaty większości społeczeństwa. Wprowadzała ona bowiem określone kryteria organizacji i sprawowania władzy państwowej i zapewniała obywatelom ochronę przed bezprawnym i arbitralnym działaniem organów państwowych. Eliminowała też w wysokim stopniu samowolę, nadużywanie władzy i gwałcenie praw i swobód obywatelskich. I dlatego żadna demokratycznie wyłoniona konstytuanta nie mogła zepchnąć tej koncepcji, będącej efektem wieloletnich wysiłków postępowych prawników, na margines dyskusji nad ustawą zasadniczą.

II

1. Konstytucja marcowa była dziełem kompromisu stronnictw sejmowych, gdy chodziło o konstrukcję i skład parlamentu, sposób wyboru i kompetencje prezydenta, stanowisko Kościoła katolickiego w państwie i w wielu innych rozwiązaniach szczegółowych. Nie była natomiast wynikiem kompromisu, gdy chodziło o realizację koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Idea lub koncepcja państwa praworządnego, pomijając drobne kwestie szczegółowe dotyczące form i rozległości gwarancji zgodnego z prawem działania organów państwowych, pozostawała poza sporami stronnictw sejmowych. Przyznawali to zgodnie przedstawiciele stronnictw sejmowych podczas trzeciego czytania projektu konstytucji²⁹. Poseł endecki ks. K. Lutosławski podnosił, iż konstytucja oparta została na dwóch przewodnich zasadach, praworządności i wolności. „Uważamy — mówił poseł K. Lutosławski — że fundamentem praworządności musi być doskonale zabezpieczona roztropność ustawodawstwa, bardzo ściśle określona i rzeczywista odpowiedzialność władzy wykonawczej za wszystko, co pod kierownictwem ustawodawstwa czyni rzeczona i całowicie niezależna kontrola, wreszcie udział władzy sądowej

²⁹ Por. Sprawozdanie stenograficzne z 216 i 217 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 1921 r.

w stosowaniu do obywateli koniecznych ograniczeń i przymusu państwowego tam, gdzie może zachodzić obawa pogwałcenia ich praw obywatelskich”³⁰. Podstawę praworządnego działania państwa widział poseł K. Lutosławski w odpowiedzialności organów wykonawczych, w rozbudowanych i niezależnych instytucjach kontrolnych, w szerokim samorządzie, w niezależności posła od władzy wykonawczej, w katalogu wolności obywatelskich i ich gwarancjach. A W. L. Jaworski, najbardziej wnikliwy i błyskotliwy interpretator Konstytucji marcowej, uznał, że przyjęła ona wszystkie środki i rozwiązania, jakie w zakresie kontroli zgodnego z prawem działania organów państwowych wydała ostatnia epoka dziejów³¹.

2. W systemie prawa publicznego, stworzonego przez Konstytucję marcową, nadrzędna rola przyznana została ustawie zasadniczej. Konstytucja stanowiła najwyższe prawo wypływające z suwerennej władzy narodu. Była ona podstawą konstrukcji ustroju państwowego oraz systemu tworzenia i wykonywania prawa. Stwarzała ramy prawne dla działalności zróżnicowanego zespołu organów państwowych oraz określała gwarancje i wyznaczała granice praw i wolności jednostki. Jej nadrzędność w hierarchii norm prawnych w państwie przejawiała się: 1) w fakcie utrudnionego dokonywania jej zmian, 2) w odpowiedzialności prezydenta i ministrów za naruszenie jej postanowień, 3) w zgodności uchwalanych ustaw z jej postanowieniami.

Twórcy Konstytucji marcowej, zgodnie z dominującą w doktrynie konstytucjonalizmu zasadą, nadali jej trwałość większą od ustawy zwykłej³². Ograniczono w ten sposób władzę sejmu i senatu, które mogły dokonać jej zmiany przy uwzględnieniu warunków dodatkowych. Gwarantowano w ten sposób — jak pisał W. Komarnicki — stabilność porządku prawnego, która miała istotną wartość społeczną tak dla jednostki, jak i dla ogółu i mierzyła się poczuciem pewności i bezpieczeństwa, jakie zapewnia członkom społeczeństwa³³. Konstytucja odróżniała możliwość swej zmiany od rewizji. Zmiana konstytucji mogła być dokonana uchwałą sejmu i senatu, podjętą większością 2/3 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków izb ustawodawczych. Wniosek o zmianę konstytucji musiał być podpisany przez minimum 1/4 ustawowej liczby posłów i zapowiedziany co najmniej na 15 dni

³⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 216 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 8 III 1921, t. 22.

³¹ *Nasza Konstytucja*, Kraków 1921, s. 105; tegoż, *Państwo praworządne*. Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r. pod red. W. L. Jaworskiego, Kraków 1924, s. 236.

³² Por. A. Esmein, o.c., s. 433 i n.

³³ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 579.

przed głosowaniem. Rewizja konstytucji miała charakter fakultatywny i obligatoryjny. Drugi z rzędu sejm mógł dokonać rewizji konstytucji mocą własnej uchwały, a więc bez zgody senatu, powziętą większością 3/5 głosujących, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Obowiązkowy charakter miała rewizja konstytucji dokonywana co 25 lat zwyczajną większością głosów sejmu i senatu, połączonych w tym celu w zgromadzenie narodowe.

Nadrzędny charakter konstytucji w porządku prawnym wzmocniła odpowiedzialność prezydenta i ministrów za pogwałcenie jej przepisów. O pociągnięciu prezydenta i ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej decydował sejm, kwalifikowaną większością głosów. Sprawę rozpatrywał Trybunał Stanu, który orzekał kary przewidziane w ustawie o Trybunale Stanu z 27 kwietnia 1923 r.³⁴

Zasadę zgodności ustaw z konstytucją wprowadzał art. 38. Przewidywał on, że żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z konstytucją ani naruszać jej postanowień. Nie zostały jednak wprowadzone gwarancje instytucjonalne, zapewniające nadrzędność norm konstytucyjnych w porządku prawnym państwa. Przeciwnie — konstytucja zabraniała sądom badania ważności ustaw należycie ogłoszonych (art. 81). Tym samym art. 38 pozostawał przepisem bez sankcji — *lex imperfecta*. Podczas debat w Sejmie Ustawodawczym poseł K. Lutosławski, w celu urealnienia postanowień art. 38, zgłosił do niego poprawkę następującej treści: „O istnieniu takiej sprzeczności lub naruszeniu konstytucji rozstrzyga Sąd Najwyższy na ogólnym zgromadzeniu, większością 2/3 głosów. Wniosek o stwierdzenie takiej może zgłosić każdy sąd w drodze instancji, na żądanie zainteresowanych stron, a także rząd Rzeczypospolitej. Rozstrzygnięcie takie, podlegające ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, znosi tym samym ustawę, a o ile zapadnie na wniosek rządu przed jej ogłoszeniem, wyklucza jej ogłoszenie”³⁵. Poprawka ta, kopiująca rozwiązania amerykańskie, została jednak wycofana przez autora bez podania motywów. A nikt z posłów ani żaden z klubów poselskich wniosku o wprowadzenie formalnych gwarancji konstytucyjności ustaw nie podtrzymał. Przy braku kontroli konstytucyjności ustaw istniała realna możliwość uchwalania ustaw sprzecznych z konstytucją, a w konsekwencji deprecjonowania nadrzędnego charakteru norm konstytucyjnych i przeobrażania, wbrew konstytucji, ustroju państwa. Powodowała ona odwrócenie stosunku między konstytucją i ustawami, czyniąc iluzoryczną

³⁴ Por. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*. Studia Prawnicze 1983, z. 2, s. 72.

³⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 204 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 28 I 1921 ł. 14, zob. też sprawozdanie stenograficzne z 179 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 28 X 1920 r. ł. 44.

wyższość norm konstytucyjnych³⁶. W ten sposób sejm stawał się konstytucyjnym sędzią swoich uprawnień.

Odrzucenie przez twórców Konstytucji marcowej instytucjonalnych form kontroli konstytucyjności ustaw wynikało z naśladowania wzorów ustrojowych III Republiki Francuskiej, z dominujących wówczas w teorii prawa konstytucyjnego poglądów i z przekonań panujących wśród stronnictw sejmowych. W europejskiej nauce prawa konstytucyjnego przeważał dogmat nienaruszalności ustawy. Ustawy uchwalane przez organ reprezentujący wolę ogółu społeczeństwa nie mogły być uchylane przez organ, nawet bardzo kompetentny merytorycznie, ale nie pochodzący z wyborów powszechnych. Organ taki uzyskałby pozycję nadrzędną w dziedzinie legislacji. Stałoby się ponad parlamentem. Uważano, że gdy dochodzi do sprzeczności między wymogami państwa demokratycznego i państwa prawnego, demokracja musi mieć przewagę. I dlatego troskę o zgodność ustaw z konstytucją powierzano organom ustawodawczym. Nie umiano jednak znaleźć przekonujących argumentów dla odparcia zarzutu o fikcyjnym charakterze nadrzędności konstytucji nad ustawami, przy braku instytucji kontrolującej³⁷. Osłabiała to w istocie rzeczy także sejm; wyprowadzał on przecież swój autorytet i władzę z konstytucji, a nie konstytucja od sejmu.

Wprowadzenie w 1920 r. trybunałów konstytucyjnych w Austrii i Czechosłowacji pozostawało w okresie międzywojennym zjawiskiem odosobnionym. Powoli, pod wpływem racjonalnych argumentów H. Kelsena³⁸, K. Eisenmanna³⁹ i innych teoretyków państwa, a także potrzeb praktycznych zmieniało się stanowisko teoretyków prawa konstytucyjnego i nastawienie stronnictw politycznych. Zaczęto dostrzegać walory kontroli konstytucyjności ustaw jako skutecznego czynnika broniącego praw i swobód jednostki, jako istotnego instrumentu ograniczającego wolę większości parlamentarnej i broniącego mniejszość opozycyjną przed tyranią większości. Uważano, że tylko kontrola konstytucyjności ustaw może nadać przepisom konstytucji charakter bezwzględnie obowiązujących norm prawnych. Nabierano przekonania, że formalną i realną

³⁶ Por. W. Komarnicki, o.c., s. 472, 579.

³⁷ Szeroki zestaw poglądów literatury europejskiej z pierwszych dziesiątków lat XX w. za i przeciw kontroli konstytucyjności ustaw zawiera rozprawa S. Romaryna, *Kontrola konstytucyjności ustaw*. Odbitka z nr 11 i 12 Państwa i Prawa z 1948 r. Łódź 1948.

³⁸ H. Kelsen, *La garantie juridictionnelle de la Constitution. La justice constitutionnelle*, Revue du Droit Public 1928, s. 197 - 257.

³⁹ Ch. Eisenmann, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, Paris 1928. O wpływie Ch. Eisenmanna na rozwój sądownictwa konstytucyjnego w Europie zob. L. Favoreu, *La modernité des vues de Charles Eisenmann sur la justice constitutionnelle w La Pensée de Charles Eisenmann*, Paris—Aix en Provence, Economica PUAM 1986, s. 85 - 101.

nadrzędność konstytucji w państwie może zapewnić tylko kontrola konstytucyjności ustaw. Bez niej podstawowa zasada państwa prawnego, przewidująca podległość wszystkich organów państwowych prawu, nie mogła zostać zrealizowana w całej rozciągłości⁴⁰.

Po uchwaleniu Konstytucji marcowej i wejściu jej w życie większość komentatorów krytycznie oceniała brak kontroli konstytucyjności ustaw. W. Komarnicki uważał wprawdzie, że na straży konstytucyjności ustaw stoją gwarancje społeczne i polityczne. Uznawał je jednak za wystarczające tylko w wypadku zasadniczych pogwałceń konstytucji przez ustawodawstwo zwykłe. Działanie tych gwarancji było jednak — jego zdaniem — niedokładne i niepewne. Dlatego w konsekwencji opowiadał się za wprowadzeniem instytucji orzekającej o zgodności ustaw z konstytucją⁴¹. Inny wybitny komentator konstytucji marcowej, W. L. Jaworski, zastanawiając się nad niefortunnymi sformułowaniami art. 126 dotyczącymi uzgadniania ustaw sprzecznych z konstytucją, dochodził do przekonania, że bez utworzenia trybunału konstytucyjnego realizacja tego zadania będzie niemożliwa⁴². Zwolennikami wprowadzenia kontroli konstytucyjności ustaw byli M. Starzewski⁴³, St. Wróblewski⁴⁴, L. Ehrlich, St. Głębiński, L. Kulczycki, J. Makowski, St. Peretiatkowicz⁴⁵ i inni⁴⁶. Jeden z głównych redaktorów Konstytucji marcowej, E. Dubanowicz, uznał brak trybunału konstytucyjnego za istotne uchybienie ustawy zasadniczej⁴⁷. Za wprowadzeniem kontroli konstytucyjności ustaw opowiadał się także episkopat polski⁴⁸. Zdecydowanym przeciwnikiem wprowadzenia kontroli konstytucyjności ustaw okazała się sanacja, torpedując w zarodku wszelkie inicjatywy ustawodawcze zmierzające do uwzględnienia w konstytucji kwietniowej tej instytucji kontrolnej. Obawiała się ona, aby kontrola konstytucyjności ustaw nie ograniczała i nie kępowała jej działalności legislacyjnej.

W warunkach Polski niepodległej istnienie instytucji badającej konstytucyjność ustaw miałyby dodatkowe znaczenie wobec obowiązywania w chwili wejścia w życie Konstytucji marcowej przepisów licznych ustaw zaborczych, niezgodnych z jej postanowieniami. Sformułowanie art. 126 Konstytucji marcowej przewidywało, że „wszelkie istniejące obecnie

⁴⁰ Por. L. Favoreu, o.c., s. 97 i n.

⁴¹ W. Komarnicki, o.c., s. 473.

⁴² W. L. Jaworski, *Państwo praworządne a reforma rolna. Zbiór artykułów i opinii*, Kraków 1922, s. 26 i n.; *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, s. 58.

⁴³ M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Kraków 1928, s. 316.

⁴⁴ *Nasza Konstytucja*, s. 11, 88.

⁴⁵ *Ankieta w sprawie rewizji konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej*. Ruch Prawniczy i Ekonomiczny 1925, s. 421, 423, 431, 433, 438.

⁴⁶ Pełne zestawienie literatury u S. Rozmaryna, o.c., s. 155.

⁴⁷ *Rewizja konstytucji*, Warszawa 1926, s. 24.

⁴⁸ *Ankieta konstytucyjna Sejmu RP*, 1931, t. I, s. 16.

przepisy i urządzenia prawne, niezgodne z postanowieniami konstytucji, będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej”. Kiedy w ciągu roku takie uzgodnienie nie nastapilo, a najwyższe instancje sądowe wydawały w tej sprawie orzeczenia sprzeczne ze sobą, nie wiadomo bylo, co obowiązuje — czy norma konstytucyjna, czy niezgodna z nią norma ustawodawstwa zwykłego? Obywatel mial przyznane przez konstytucję prawo, a w rzeczywistości nie mógł z niego korzystać. Podważalo to autorytet konstytucji i sprowadzalo wartośc jej postanowień, w konkretnych wypadkach, niemal do zera. W toczącej się wówczas dyskusji wielu jej uczestników widzialo jedyną możliwośc skutecznego przewycięzenia tych sprzecznośc przez wprowadzenie instytucji badającej konstytucyjnośc ustaw⁴⁹.

3. Podstawą konstrukcyjną demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji marcowej stala się zasada zwierzchnictwa narodu. Przesadzala ona demokratyczną legitymizację wladzy państwowej i demokratyczny tryb tworzenia prawa. W przeciwieństwie do teorii pozytywizmu niemieckiego, która źródlo wladzy zwierzchniej widziala w państwie, rozwiązanie polskie nawiazywalo do doktryny konstytucjonalizmu francuskiego, która podmiot wladzy państwowej wiazala z narodem⁵⁰. Naród występowal jako piastun zwierzchnictwa i wyrazal wolę powszechną. Konstytucja stwierdzala, że wladza zwierzchnia w państwie nalezy do narodu, co mialo akcentowac, że pozostaje ona w narodzie zawsze. Organy, które z jego upoważnienia sprawują funkcje państwowe, mają jedynie wladzę pochodną i ograniczoną.

Z zasady zwierzchnictwa narodu wynikala republikańska forma ustroju politycznego i demokratyczny sposób wyłaniania organów państwowych. Twórcy konstytucji przyjmowali w tym zakresie rozwiązania własciwe dla demokracji pośredniej, niechętnie odnosząc się do form demokracji bezpośredniej, w postaci referendum czy glosowania ludowego. Wszyscy obywatele tworzący naród polityczny uczestniczyli na równych prawach w realizacji funkcji państwowych, polegających na wyłanianiu organów sprawujących funkcje państwowe lub na dzialaniu w charakterze organów państwowych. Konstytucja zapewniala udzial obywateli w realizacji wszystkich funkcji państwowych: ustawodawczej, wykonawczej i sądowej.

W zakresie ustawodawstwa podstawowego znaczenia nabieralo prawo wyborcze do sejmu i senatu. Stanowilo ono najwazniejsze prawo polityczne obywateli. Rozwiązania konstytucji, konkretyzowane przez ordynacje wyborcze, cechowal demokratyzm, zarówno gdy chodzilo o czynne

⁴⁹ W. L. Jaworski, *Państwo praworządne a reforma rolna*, s. 29.

⁵⁰ Por. A. Esmein, o.c., s. 1.

i bierne prawo wyborcze, jak i możliwość zgłaszania kandydatów. Prawo wyborcze do sejmu i senatu, różniące się między sobą tylko pod względem granicy wieku przy czynnym i biernym prawie wyborczym, opierało się na głosowaniu powszechnym, równym, tajnym, bezpośrednim i proporcjonalnym. Uprawnienie do zgłaszania kandydatów przysługiwało grupie 50 obywateli. Ograniczenia w zakresie czynnego prawa wyborczego obejmowały wojskowych w służbie czynnej, osoby skazane za popełnienie określonych przestępstw i osoby pozbawione praw cywilnych. W zakresie biernego prawa wyborczego ograniczenia dotyczyły kandydowania urzędników państwowych w okręgach, gdzie pełnili służbę. Konstytucja nie wprowadzała obowiązku głosowania. Z punktu widzenia realizacji praw wyborczych zasadnicze znaczenie miała swoboda tworzenia partii politycznych. Partie zespały dążenia i interesy jednostek, dokonywały ich krystalizacji programowej i walczyły o ich realizację⁵¹. Bez wolności tworzenia i możliwości działania partii politycznych parlament stałby się tworem karykaturalnym, odzwierciedlającym w sposób zafałszowany wolę narodu. Konstytucja marcowa zapewniała wszystkim obywatelom prawo koalicji, z którego wynikała swoboda tworzenia partii politycznych.

W zakresie funkcji wykonawczych konstytucja przewidywała dostęp wszystkich obywateli w równej mierze do urzędów publicznych, na warunkach prawem przepisanych (art. 96). Musieli oni posiadać określone przez ustawy kwalifikacje. Powoływani byli na te urzędy w sposób określony przez konstytucję i ustawy. Konstytucja nakazywała uwzględnienie zasady udziału obywateli, powoływanych drogą wyborów, w wykonywaniu zadań urzędów administracyjnych (art. 66). Organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego, gospodarczego i zawodowego musiały być wyłaniane w drodze wyborów (art. 67).

W zakresie sądownictwa Konstytucja marcowa przewidywała wybieralność sędziów pokoju. Nie precyzowała jej zasad i warunków. Przepis ten nie został nigdy wykonany. Pozostali sędziowie byli mianowani przez prezydenta. Powołując sądy przysięgłych Konstytucja przewidywała udział czynnika obywatelskiego w wymiarze sprawiedliwości. Ustawy zwykle przewidywały udział obywateli w charakterze ławników w sądach pracy i sądach handlowych.

4. Podział władzy uważany był od pełnego sformułowania tej zasady przez K. L. Montesquieu za istotny element składowy państwa prawnego. Wzorów tej funkcjonalno-organizacyjnej zasady działania aparatu

⁵¹ C. Friedrich, *La Democratie constitutionnelle*, Paris 1958, s. 232; H. Kelsen, *O istocie i wartości demokracji*, Warszawa 1936, s. 28; O. Koellreutter, *Die politischen Parteien im modernen Staat*, Wrocław 1926, s. 71; J. Bryce, *Les democraties modernes*, Paryż 1924, t. II, s. 143.

państwowego upatrywano w fakcie rozdzielenia funkcji państwa między różne organy, określenia ich kompetencji i trybu działania oraz wzajemnych stosunków. Podział władzy miał stanowić skuteczną zapórę przeciwko tyranii oraz gwarancję praw i swobód jednostki, a ponadto także niezbędną przesłankę wykonywania kontroli przestrzegania prawa przez działające w państwie organy⁵². Zespolenie władzy w organie jednoosobowym bądź kolegialnym było nie do pogodzenia z koncepcją demokratycznego państwa prawnego.

Już K. L. Montesquieu przekonująco wywodził, że nie ma wolności, gdy dwie władze skupiają się w jednym ręku. Prawodawca, który wykonuje prawa, może stanowić prawa tyrańskie i po tyrańsku je egzekwować. Sędzia i prawodawca w jednej osobie byłby panem życia i wolności obywateli. Sędzia sprawujący władzę, też władzę wykonawczą, byłby ciemiężycielem⁵³. Bez podziału władzy niemożliwe byłoby zabezpieczenie niezawisłości sądownictwa. Między władzami powinna istnieć równowaga, którą miał zapewnić rozbudowany system hamulców. K. L. Montesquieu pisał, że „wiekuiste doświadczenie uczy, iż wszelki człowiek, który posiada władzę, skłonny jest jej nadużywać; posuwa się tak daleko, aż napotka granice”⁵⁴. Hamulce te w jego ujęciu miały jeszcze skromne rozmiary. Ich katalog ulegał w ciągu XIX w. rozbudowie i konkretyzacji. Wzbogacony też został arsenał argumentów uzasadniających wartości podziału władzy.

Konstytucja marcowa przyjmowała za podstawę konstrukcyjną ustroju politycznego zasadę podziału władzy. Suwerenne prawa narodu realizowały trzy odrębne zespoły organów: w zakresie ustawodawstwa — sejm i senat, w zakresie władzy wykonawczej — prezydent i ministrowie, a w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe sądy. Przyjmując podział władzy, konstytucja nie stanęła na stanowisku równowagi czy równości między organami, lecz zapewniała przewagę i to znaczną władzy ustawodawczej. Wynikała ona logicznie z zasady demokracji reprezentacyjnej. Gdy z wyborów powszechnych pochodziła jedynie władza ustawodawcza, musiała ona mieć w systemie najwyższych organów państwowych silniejszą pozycję od władzy wykonawczej. Sejm i senat bowiem stawały się jedynie łącznikiem między społeczeństwem i państwem. W izbach ustawodawczych — pisał W. Komarnicki — elementy społeczne przelewały się w formę państwową, by stężeć w przepisach prawnych. Parlamentaryzacja ustroju oznaczała przewagę społeczeństwa nad państwem, podporządkowanie państwa społeczeństwu. Oznaczała też najwyższą formę wolności politycznej⁵⁵. Wyrażała obawę twórców konsty-

⁵² Por. L. Mażewski, *O stanie polskiej doktryny jednolitości władzy*. Państwo i Prawo 1984, nr 2, s. 53.

⁵³ J. Baszkiewicz i F. Ryszka, o.c., s. 248.

⁵⁴ K. L. Montesquieu, *O Duchu Praw*, Warszawa 1957, t. I, s. 232.

⁵⁵ W. Komarnicki, *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, s. 430.

tucji przed *dominium absolutum* władzy wykonawczej⁵⁶. Podporządkowanie organów wykonawczych organom ustawodawczym uważano poza tym za ogólną zasadę demokratycznego państwa prawnego⁵⁷. Chodziło bowiem o efektywną kontrolę przestrzegania prawa przez organy wykonawcze.

Dominującą pozycję władzy ustawodawczej zapewniała Konstytucja marcowa przez przyznanie jej pełni władzy ustrojodawczej i ustawodawczej oraz szerokich uprawnień kontrolnych wobec organów wykonawczych. Prezydent wybierany był przez połączone izby ustawodawcze. Wprawdzie kadencja prezydenta była dłuższa od kadencji sejmu i senatu, co wzmacniało jego stanowisko, ale sam sposób wyboru wpływał na osłabienie jego samodzielności. Prezydent nie ponosił odpowiedzialności politycznej za swą działalność; odpowiadał za pogwałcenie konstytucji i zdradę stanu. Do odpowiedzialności konstytucyjnej pociągał go sejm kwalifikowaną większością głosów. Sejm miał też prawo uznania urzędu prezydenta za opróżniony, gdy nie sprawował on przez trzy miesiące swych funkcji. Do zastępowania prezydenta powoływała konstytucja marszałka sejmu. Podporządkowanie ministrów, powoływanych przez prezydenta, sejmowi przejawiało się w odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej. Czyniły one efektywną kontrolę izb ustawodawczych nad działalnością rządu i administracji.

Władza wykonawcza skąpo została wyposażona w środki zapewniające jej silniejszą pozycję wobec sejmu. Prezydent zwoływał, otwierał, odraczał i zamykał sesje sejmu i senatu, podpisywał wraz z ministrami ustawy i zarządzał ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Przyznane prezydentowi prawo rozwiązywania sejmu przed upływem kadencji uzależnione zostało od uzyskania zgody kwalifikowanej większości senatu, co czyniło jego zastosowanie iluzorycznym. Prezydenta pozbawiono veta ustawodawczego. Pominięte zostały w Konstytucji marcowej te instytucje ustrojowe, które w praktyce działały w kierunku przywrócenia równowagi między władzami, jak kontrola konstytucyjności ustaw czy instytucje demokracji bezpośredniej, jak referendum czy głosowanie ludowe.

Podział władzy wzmacniała konstytucja postanowieniami dotyczącymi posłów i senatorów, a mającymi za przesłankę zapobieganie ich korpupowaniu przez organy wykonawcze. Konstytucja zabraniała posłom i senatorom ani na swoje, ani na obce imię kupować lub uzyskiwać dzierżawy dóbr państwowych, przyjmować dostaw publicznych i robót rządowych ani otrzymywać od rządu koncesji lub innych korzyści osobistych. Ani poseł, ani senator nie mogli otrzymać od rządu żadnych odznaczeń, z wyjątkiem wojskowych (art. 22); pod groźbą utraty mandatu nie mogli

⁵⁶ W. K. Kumaniecki, *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, s. 20.

⁵⁷ W. Maliniak, *Przyczynki do teorii zasadniczych zagadnień metodologii i filozofii prawa oraz prawa państwowego*, Warszawa 1917, s. 70.

obejmować służby państwowej, z wyjątkiem stanowisk ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni (art. 43); nie mogli obejmować stanowiska redaktora odpowiedzialnego (art. 23), gdyż przysługujący im immunitet czynił odpowiedzialność z tytułu prowadzenia czasopisma iluzoryczną.

System hamulców mających utrudnić podporządkowanie sobie innych organów i nie dopuszczać do przejmowania uprawnień jednych organów przez inne oraz umożliwić sprawowanie kontroli za pośrednictwem instrumentów prawnych został w Konstytucji marcowej dostosowany do idei przewodniej, jaką stanowiła dominacja w strukturze najwyższych organów władzy państwowej organów ustawodawczych. Podział władzy, nawet przy braku równowagi między organami ustawodawczymi i wykonawczymi, uznawany był za istotną przesłankę praworządnego działania organów państwowych, gdyż ich kompetencje były nie tylko rozdzielone, ale także dokładnie określone. Zapobiegało to wkraczaniu jednych organów w kompetencje innych. Przy podziale władzy większość sejmowa nie była nigdy w stanie rządzić bezpośrednio. Wiele centrów władzy stwarzało większą dostępność rządzonych do rządzących. Podział władzy stanowił też zaporę przeciwko naruszaniu praw i wolności jednostki.

5. W państwie prawnym ustawa tworzyła prawo, określała kompetencje i formy działania organów państwowych, wyznaczała granice ingerencji państwa w sferę praw i wolności jednostki. Ustawa stawała się wyłącznym instrumentem kształtowania porządku prawnego w państwie. Spełniała funkcję głównego regulatora życia państwa prawnego⁵⁸.

Konstytucja marcowa realizowała niemal modelowo postulatory państwa prawnego w zakresie sposobu tworzenia prawa. Wyłączne źródło powstawania i zmiany norm obowiązującego prawa widziała w ustawie. Stanowienie ustaw powierzała Konstytucja sejmowi, określając jednocześnie tryb ich powstawania i zmiany oraz zakres przedmiotowy spraw wymagających regulacji ustawowej. Konstytucja głosiła, że nie ma ustawy bez zgody sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo określony (art. 3). Inicjatywa ustawodawcza należała do rządu i sejmu (art. 10). W procesie uchwalania ustaw uczestniczył również senat, którego rola była jednak podrzędna (art. 35). Ustawa uchwalona przez sejm i senat uzyskiwała moc obowiązującą w czasie przez nią samą określonym. Ustawy podpisywał prezydent wraz z właściwymi ministrami i zarządzał ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw (art. 44).

Konstytucja dopuszczała możliwość tworzenia prawa w drodze aktów władzy wykonawczej — rozporządzeń — ale wyłącznie z upoważnienia

⁵⁸ Por. M. Imboden, *Staat und Recht. Ausgewählte Schriften und Vorträge*, Basel und Stuttgart 1971, s. 17.

ustawy i z powołaniem się na nią (art. 3). Upoważnienie takie musiało mieć charakter wyraźny i dokładnie określać przedmiot regulacji w drodze rozporządzenia. Nie przewidywała natomiast konstytucja ustawodawstwa delegowanego, czyli rozporządzeń organów wykonawczych, mających tymczasową moc ustawy i wydawanych w okresach poza sesjami sejmów, w razie zaistnienia nagłej konieczności państwowej. Rozporządzenia takie wymagały zatwierdzenia organów ustawodawczych. Odrzucając koncepcję ustawodawstwa delegowanego, twórcy Konstytucji pragnęli zapewnić wyłączność stanowienia ustaw sejmowi i senatowi⁵⁹. Doceniając znaczenie samorządu terytorialnego Konstytucja upoważniła organy ustawodawcze do przekazania samorządowym organom uchwałodawczym właściwego zakresu ustawodawstwa, zwłaszcza w zakresie administracji, kultury i gospodarki. Specjalna ustawa miała określić sposób realizacji tych uprawnień (art. 3).

Konstytucja marcowa wskazywała sprawy podlegające regulacji w drodze ustawodawstwa. Czyniła to w sposób ogólny i szczegółowy. Generalnie stwierdzała, że zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych oraz sposobu ich wykonania (art. 3). Jednocześnie zastrzegała regulację konkretnych spraw, ważnych dla funkcjonowania państwa, w drodze ustawodawczej. Katalog tych spraw był dość znaczny i obejmował: ustalenie budżetu, ustalenie stanu liczebnego wojska i zezwolenia na pobór rekruta, zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamianę i obciążenie nieruchomości państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie cel i monopolu, ustalenie systemu monetarnego, przyjęcie gwarancji finansowej przez państwo, określenie sposobu wykonywania parlamentarnej kontroli nad długami państwa, udzielanie amnestii, ratyfikację umów międzynarodowych. Ponadto Konstytucja odsyłała do regulacji w drodze ustawodawczej sprawy szczegółowej organizacji, powoływania i funkcjonowania organów państwowych, dokładne określenie obowiązków obywateli wobec państwa oraz zasięgu i form ingerencji organów państwowych w sferę praw i wolności obywatelskich. Takich odesłań spotykamy w Konstytucji blisko pięćdziesiąt.

6. Szczególne miejsce wśród strażników przestrzegania prawa wyznaczało państwo prawne sądownictwu. Kształtowana przez wiele lat pozycja sądownictwa, jako organu państwowego stosującego prawo i uznawanego obrazowo za usta, przez które mówi prawo, zależała od wielu czynników. Najważniejszą wśród nich rolę odgrywała niezawisłość są-

⁵⁹ Już J. Locke propagował pogląd, że parlament nie może delegować władzy ustawodawczej, ponieważ sam ma władzę delegowaną przez społeczeństwo. Por. R. M. Małajny, o.c., s. 61.

dziów. Teoretycy państwa prawnego widzieli w niej fundament praworządności i wprowadzali różnorodny zestaw jej gwarancji.

Konstytucja marcowa uwzględniała niemal komplet rozwiązań gwarantujących niezawisłość sędziów. Pod względem prawnopolitycznym traktowała sądownictwo jako odrębną i niezależną władzę państwową. Zgodnie z art. 2 niezawisłe sądy były organami narodu w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Sądy orzekały w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Podkreślała w ten sposób Konstytucja nie tylko ich samodzielny charakter jako organów państwowych wywodzących swą władzę bezpośrednio od narodu, ale akcentowała także ich niezależność od organów ustawodawczych i wykonawczych.

Sędziowie mianowani byli przez prezydenta. Jedynie sędziowie pokoju mieli być wybierani przez ludność. W sprawowaniu swego urzędu sędziowie byli niezawisli i podlegali tylko ustawom. Gwarancje niezawisłości, jakie wprowadzała konstytucja, miały charakter bądź przedmiotowy, dotyczący orzeczeń sądowych, bądź osobowy, odnoszący się do osoby sędziego.

Orzeczenia sądowe miały charakter trwały i nie mogły być zmieniane ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą (art. 77). Sędziowie obowiązani byli stosować postanowienia ustaw. Na straży prawidłowego stosowania ustaw stawiała Konstytucja instancyjną budowę sądownictwa oraz możliwość apelacji i kasacji. Sądy nie mogły jednak badać zgodności ustaw z konstytucją. Mogły natomiast badać zgodność rozporządzeń z ustawami. W wypadku stwierdzenia takiej niezgodności sądy mogły odmówić zastosowania ich postanowień w konkretnym wypadku⁶⁰.

Sędziowie nie mogli być odwołani ze swego urzędu przez władzę mianującą, co stanowiło główną rękojmię ich niezawisłości. Usunięcie, zawieszenie w urzędowaniu lub przeniesienie na inne miejsce lub w stan spoczynku wbrew swej woli, mogło nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach w ustawie przewidzianych, chyba że przeniesienie na inne miejsce lub w stan spoczynku było spowodowane zmianą organizacji sądów, postanowioną przez ustawę (art. 78). Niezależność sędziowską umacniał immunitet. Uzależniał on pociągnięcie do odpowiedzialności karnej i pozbawienie wolności sędziego od uprzedniej zgody wskazanego przez ustawę sądu (art. 79). Prawa i obowiązki sędziów oraz uposażenie miała określić osobna ustawa (art. 80).

7. Ukształtowany w rozwoju historycznym samorząd stanowił formę udziału społeczeństwa w samodzielnym zaspokajaniu potrzeb życia zbiorowego o znaczeniu lokalnym lub grupowym. W samorządzie widziano

⁶⁰ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, s. 511.

ograniczenie omnipotencji państwa, przejaw demokratycznych tendencji ustrojowych, a w zakresie spraw przekazywanych do jego kompetencji i w stopniu jego samodzielności — miernik wolności politycznej w państwie. Wolna gmina stanowiła podstawę wolnego państwa. Samorząd miał stanowić ostoję praworządności, ponieważ sami zainteresowani zarządzali swoimi sprawami, wybierając swoje organy i sprawując nad ich działalnością bezpośrednią kontrolę⁶¹. Stąd też instytucje samorządowe stanowiły ważną cechę demokratycznego państwa prawnego.

Konstytucja marcowa przesycona była duchem samorządności. W Sejmie Ustawodawczym żadne z ugrupowań nie występowało przeciwko rozbudowie instytucji samorządowych. Obok samorządu terytorialnego, nazywanego też powszechnym, Konstytucja znała samorząd gospodarczy, narodowościowy i wyznaniowy. Wyodrębniano jeszcze, na podstawie ustawodawstwa zwykłego, samorząd akademicki i zawodowy. Istniejącym organizacjom samorządowym państwo, poza osobowością cywilnoprawną, przyznawało osobowość publicznoprawną, która polegała na wyposażeniu ich we władztwo publiczne, czyli możliwość stosowania przymusu administracyjnego przy realizacji wydawanych decyzji.

Struktura samorządu terytorialnego dostosowana została do podziału administracyjnego państwa. Odróżniano samorząd wojewódzki, powiatowy oraz gmin miejskich i wiejskich. Funkcje organów uchwałodawczych samorządu pełniły rady pochodzące z wyborów (art. 67). Realizować one miały przyznane przez konstytucję ustawodawstwo autonomiczne. Konstytucja przyznawała tym organom niezależność funkcjonalną. Wypadki, w których uchwały organów samorządowych wymagały zatwierdzenia przez wyższe organy samorządowe lub przez ministrów, miała określić ustawa (art. 70). Źródła dochodów państwa i samorządu miały zostać dokładnie rozdzielone w drodze ustawodawczej (art. 69). Nadzór nad samorządem sprawowało państwo za pośrednictwem organów samorządu wyższego stopnia lub sądownictwa administracyjnego (art. 70). Jednostki samorządu terytorialnego mogły łączyć się w związki dla realizacji swoich zadań, przekraczających ich możliwości (art. 65).

Obok samorządu terytorialnego konstytucja przewidywała powołanie samorządu gospodarczego, który miały tworzyć izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą (art. 68). Samorząd narodowościowy miał zapewnić mniejszościom narodowym pełny i swobodny rozwój właściwości narodowych. Tworzyć go miały autonomiczne związki mniejszości narodowych, wyposażone w osobowość publicznoprawną i funkcjonujące w ramach samorządu terytorialnego (art. 109). Samorząd przyznawała Konstytucja także związkom wyznaniowym prawnie uznanym (art. 113).

⁶¹ J. Strzeszewski, *Nasza konstytucja a samorząd*, Warszawa 1922; A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932; L. Bar, *Czynnik kontroli w samorządzie terytorialnym*, Poznań, Warszawa, Wilno, Lwów, 1934.

Granice uprawnień samorządowych wytyczały postanowienia ustaw państwowych.

8. Podstawę państwa prawnego upatrywano trafnie w rozbudowanym systemie zróżnicowanych instytucji i form kontrolnych. Wszelkie bowiem postulaty czy formalne nakazy działania organów państwowych zgodnie z prawem bez instytucji kontrolnych miałyby jedynie moralne znaczenie. Zestaw form i instytucji kontrolnych decydował o wartości państwa prawnego. Miał on z reguły w każdym państwie zróżnicowany, bo ukształtowany historycznie i przystosowany do potrzeb odmiennych ustrojów politycznych, charakter. Wchodziły bowiem do niego zarówno instytucje i formy kontrolne, w których aspekt działań zgodnych z prawem stanowił jeden z elementów składowych działań kontrolnych, jak kontrola parlamentarna, kontrola społeczna, jak i organy wyspecjalizowane, których zadaniem było wyłącznie badanie przestrzegania prawa przez określone organy państwowe. W rozwoju państwa prawnego dominowała tendencja do powierzania kontroli przestrzegania prawa przez organy państwowe sądom powszechnym, w zakresie ich przedmiotowego działania lub, co zyskiwało przewagę w teorii i praktyce, tworzenia dla tych celów specjalnych instytucji sądowych, jak trybunały stanu, sądy administracyjne, sądy konstytucyjne, trybunały kompetencyjne.

Twórcy Konstytucji marcowej uwzględnili w jej postanowieniach wszystkie, poza sądownictwem konstytucyjnym, znane doktrynie konstytucyjnej i praktyce ustrojowej instytucje i formy służące kontroli przestrzegania prawa przez organy państwowe.

Niezbędnym warunkiem kontroli przestrzegania prawa przez organy państwowe było dokładne określenie kompetencji i trybu funkcjonowania organów państwowych. Stanowiły one wyznaczniki, lub kryteria, dokonywania kontroli. Zawierała je, gdy chodziło o zasady przewodnie, Konstytucja, a rozwijały i konkretyzowały ustawy wykonawcze. Rolę dyrektywy przewodniej odgrywała zasada podziału władzy, wytyczająca kierunki organizacji aparatu państwowego. Z punktu widzenia kontroli przestrzegania prawa istotnego znaczenia nabierały postanowienia konstytucji dotyczące organów wykonawczych i administracyjnych. Określały one schemat stosunków między prezydentem i ministrami. Szczegółową organizację rządu, określającą liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów, jak i kompetencje rady ministrów miała unormować osobna ustawa (art. 63). Prezydent, rada ministrów i ministrowie mogli wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy oraz zapewnić ich wykonanie przy użyciu przymusu jedynie w celu wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe (art. 44). W zakresie organizacji administracji publicznej konstytucja przewidywała jej podział na państwową i samorządową, wprowadzała instancyjną jej budowę, zapewniając, istotną z punktu widzenia praworządności,

możliwość odwołania od decyzji organów administracyjnych do wyższej instancji (art. 71). Ustalała też zasadę podległości każdego urzędnika państwowego ministrowi, który za jego działalność odpowiadał przed sejmem (art. 45). W ten sposób ani jeden krok w imieniu państwa nie mógł być zrobiony, za który by nikt nie ponosił odpowiedzialności⁶². Szeroki zestaw wyznaczników dokonywania kontroli praworządnego działania organów państwowych zawierały postanowienia konstytucji dotyczące praw i obowiązków obywatelskich.

Kontrola parlamentarna przewidziana przez Konstytucję marcową obejmowała wszystkie przejawy działalności organów wykonawczych i administracyjnych. Ujmowana też była w różnych aspektach. Wśród nich ważną rolę odgrywał aspekt działań zgodnych z prawem. Przejawiał się on najmocniej w kontroli finansowej, kontroli nad długami państwa, a często także w ramach ogólnej kontroli nad działalnością rządu, realizowanej za pośrednictwem interpelacji, w trakcie dyskusji parlamentarnych lub przez powoływanie specjalnych komisji.

Kontrolę finansową wykonywał sejm za pośrednictwem Najwyższej Izby Kontroli, która, będąc organem niezależnym od rządu, badała zamknięcie rachunków państwowych, wykonując kontrolę czynności gospodarczych i finansowych władz i urzędów państwowych oraz organizacji społecznych i samorządowych, otrzymujących dotacje państwowe, z punktu widzenia ich legalności, gospodarności i celowości. Obowiązana była jako wynik tej kontroli przedstawiać corocznie sejmowi wniosek o udzielenie lub odmówienie rządowi absolutorium. Struktura NIK oparta była na zasadzie kolegalności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegium, usuwanych tylko przez sejm większością 3/5 głosujących. Prezes NIK odpowiadał za swą działalność przed sejmem (art. 9).

Konstytucja ustanawiała odrębną kontrolę długów państwa (art. 8), której wykonywanie określała ustawa wydana 25 września 1922 r. Powołała ona do życia Komisję Kontroli Długów Państwa, składającą się z członków wybranych przez sejm i senat ze swego grona. Komisja badała przede wszystkim legalność działań organów państwowych w zakresie zaciągania długów, ich spłat oraz ogłaszała w Monitorze Polskim, dwukrotnie w ciągu roku, informację o stanie zadłużenia państwa⁶³. Często stosowane, ale mało skuteczne z punktu widzenia praworządnego działania organów administracyjnych były interpelacje (art. 33) oraz nadzwyczajne komisje sejmowe (art. 34).

Kontrola społeczna uważana była w ustrojach demokratycznych za doniosłą rękojmię praworządności. Skutki niepraworządnego działania

⁶² Por. przemówienie posła K. Lutosławskiego. Sprawozdanie stenograficzne z 216 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z 8 III 1921, l. 24.

⁶³ Por. M. Pietrzak, *Kontrola długów państwa w II Rzeczypospolitej*. Czasopismo Prawno-Hist. t. XXXVII, 1985, z. 2, s. 286 i n.

organów administracji państwowej czy samorządowej dotykały bezpośrednio obywateli. Dlatego też starano się zapewnić obywatelom, poza indywidualnymi skargami do organów wyższej instancji, sądów powszechnych czy administracyjnych, uprawnienia do mobilizowania opinii publicznej i pobudzania jej wrażliwości na sprawy naruszania praworządności. Twórcy Konstytucji marcowej pragnęli zapewnić jednostkom i grupom społecznym warunki umożliwiające sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem prawa przez organy państwowe. Ten kompleks warunków tworzyły powszechne prawa i wolności obywatelskie, a przede wszystkim: prawo wyrażania swoich myśli i przekonań (art. 104), wolność prasy (art. 105), wolność tworzenia stowarzyszeń i wolność zgromadzeń (art. 108), prawo petycji do wszystkich organów reprezentacyjnych i wykonawczych (art. 107), wolność badań naukowych i ogłaszania ich wyników (art. 117). Bez zagwarantowania tych praw i wolności kontrola społeczeństwa nad działalnością organów państwowych musiałaby nabrać cech fikcyjności.

Instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej, nazywanej też odpowiedzialnością prawną, nie wywoływała w Sejmie Ustawodawczym różnicy zdań. W Konstytucji marcowej rada ministrów ponosiła solidarną odpowiedzialność konstytucyjną za ogólny kierunek działania rządu. Indywidualnie każdy minister odpowiadał konstytucyjnie za własne działania i działania podległych organów (art. 56). O postawieniu ministra w stan oskarżenia decydował sejm kwalifikowaną większością 3/5 głosów, przy *quorum* wynoszącym połowę ustawowej liczby posłów. Sprawę rozpatrywał Trybunał Stanu, powoływany przez sejm i senat spoza swego grona. Konstytucja nie określała zakresu tej odpowiedzialności, odsyłając jej unormowanie do osobnej ustawy (art. 59). Ustawa uchwalona 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu obarczała ministrów odpowiedzialnością konstytucyjną za naruszenie konstytucji, ustaw, narażenie państwa na niebezpieczeństwo oraz za wyrządzenie interesom państwa oczywistej i znacznej szkody. Odpowiedzialność konstytucyjna obejmowała zatem nie tylko legalność, ale i celowość działania ministrów⁶⁴. Niezależnie od ministrów przed Trybunałem Stanu odpowiadał prezydent. Odpowiedzialność ta obejmowała naruszenie konstytucji, zdradę stanu i przestępstwo karne (art. 51).

Sądownictwo administracyjne uznawano za jedną z podstawowych cech państwa prawnego. Czyniło ono realną odpowiedzialność administracji publicznej za swą działalność i chroniło skutecznie obywateli przed nielegalnymi decyzjami organów administracyjnych. Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji rządowej i samorządowej Konstytucja przewidywała powołanie sądownictwa administracyjnego, opartego w swej organizacji na współdziałaniu czyn-

⁶⁴ Zob. M. Pietrzak, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, s. 71.

nika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele (art. 73). Ustawa wykonawcza uchwalona 3 sierpnia 1922 r., do której odsyłała Konstytucja, nie w pełni realizowała postanowienia Konstytucji dotyczące utworzenia sądów administracyjnych niższych instancji czy określenia współdziałania czynnika obywatelskiego⁶⁵. Przyznawała ona każdemu obywatelowi uprawnienie do wniesienia skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, gdy jego prawo zostało naruszone lub nałożono na niego obowiązek bez podstawy prawnej.

Sądy powszechne uczestniczyły również w procesie kontroli przestrzegania prawa przez organy administracji państwowej. Zostały one uprawnione przez Konstytucję marcową do rozpatrywania odwołań od karnych orzeczeń władz administracyjnych (art. 72). Sądy powszechne rozpatrywały skargi obywateli o wynagrodzenie szkody, jaką wyrządziły im organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Za szkodę odpowiedzialne było państwo, solidarnie z winnymi organami. Wniesienie skargi przeciw państwu i przeciw urzędnikom nie było uzależnione od zezwolenia władzy publicznej. Na równi z państwem odpowiedzialne były gminy i inne ciała samorządowe (art. 121). Żadna ustawa nie mogła zamykać obywatelowi drogi sądowej do dochodzenia krzywdy i straty (art. 98).

Trybunał Kompetencyjny powoływała Konstytucja marcowa do rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracyjnymi i sądowymi (art. 86). Trybunał miał stanowić praktyczną gwarancję podziału kompetencji między władzę wykonawczą i sądową, przez niedopuszczanie do rozpatrywania tych samych spraw przez organy sądowe i administracyjne bądź zapobieganie powstawaniu sytuacji, w których obie władze uznawały się za niekompetentne do rozpatrzenia konkretnej sprawy.

9. Cel państwa prawnego najpełniej odzwierciedlały skorelowane ze sobą obowiązki i prawa obywateli. Określały one wzajemny stosunek między obywatelem a państwem. Wskazywały, że obywatel ma nie tylko prawa, gwarantujące mu swobodny rozwój, ale że ciężar na nim także obowiązki, od wypełniania których zależy byt i rozwój państwa. Nakładały one również na państwo określone obowiązki prawne, polegające na egzekwowaniu od obywateli ich obowiązków, powstrzymywaniu się od działania w sferach zastrzeżonych do swobodnego postępowania jednostki

⁶⁵ Zob. J. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925; T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencje*, Warszawa 1925; W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa—Poznań 1976.

oraz okazywaniu pomocy i udzielaniu ochrony podmiotom wymienionym w Konstytucji, w zakresie przez nią ustalonym.

Wprowadzone w Konstytucji marcowej obowiązki obywateli miały w większości moralnopolityczny charakter. Jedynie niektóre z nich stały się obowiązkami prawnymi. Twórcom Konstytucji chodziło bowiem o to, by obywatel wykonywał swoje obowiązki wobec państwa nie tyle z powodu obawy przed sankcjami, ile ze względu na różnorodne wartości, jakie ono dla niego przedstawiało. Charakter moralno-polityczny miały w Konstytucji: obowiązek wierności dla Rzeczypospolitej, obowiązek szanowania Konstytucji i ustaw, obowiązek szanowania władzy prawowitej i ułatwiania spełniania jej zadań, obowiązek sumiennego wykonywania zadań publicznych, obowiązek wychowywania dzieci na prawych obywateli Ojczyzny. Charakter obowiązków prawnych uzyskały: obowiązek służby wojskowej, obowiązek ponoszenia wszelkich ciężarów i świadczeń publicznych oraz obowiązek przestrzegania konstytucji, ustaw, rozporządzeń władz państwowych i samorządowych. Szczegółowy zakres i sposób wykonywania tych obowiązków miały określać ustawy. One też przewidywały sankcje za ich niewypełnianie.

Prawa obywatelskie tworzyły w Konstytucji marcowej rozbudowany katalog. Ustalały one sferę swobodnej działalności jednostki, z której wyłączona była ingerencja władz państwowych, bądź nakładały na władze państwowe obowiązek określonego zachowania się lub działania. Dlatego te pierwsze traktowano jako prawa wolnościowe, a te drugie jako prawa obywatelskie⁶⁶. Obejmowały one różnorodne aspekty i przejawy życia jednostkowego i grupowego. Konstytucja marcowa, wpisując prawa i wolności obywatelskie w porządek prawny państwa, dokonywała ich konstytucjonalizacji. Sformułowania konstytucji dotyczące praw i wolności obywatelskich zawierały bogaty zestaw dyrektyw i gwarancji, które miały chronić poszczególne wolności przed ich ograniczaniem lub unicestwianiem. Traktowano je jako obowiązkowe wytyczne dla organów administracyjnych i sądowych bądź nakładających na organy państwowe obowiązki określonego działania. Szczegółowa reglamentacja wszystkich praw i wolności obywatelskich mogła następować wyłącznie na drodze ustawodawczej. Każda ingerencja organów administracyjnych i sądowych w sferę praw i wolności obywatelskich musiała opierać się na wyraźnym upoważnieniu ustawowym.

Wolność indywidualną ujmowała Konstytucja marcowa w kilku podstawowych aspektach. Akcentowała wolność przemieszczania się na obszarze kraju i wolność wychodźstwa, wolność sfery życia prywatnego jednostki, przez ochronę jej mieszkania i korespondencji, bezpieczeństwo osobiste, prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej jej przez działania organów państwowych, niezgodne z prawem, wreszcie równość

⁶⁶ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, s. 516.

wobec prawa. Wolność indywidualna rozciągała się na wszystkich obywateli bez względu na pochodzenie, narodowość, język lub religię (art. 95).

Konstytucja gwarantowała każdemu obywatelowi swobodę wyboru miejsca zamieszkania i pobytu na obszarze kraju oraz prawo do emigracji (art. 101). Ograniczenie tych praw mogła wprowadzić jedynie ustawa. Konstytucja chroniła nietykalność mieszkania i tajemnicę korespondencji. Nietykalność mieszkania mogła zostać naruszona przez wejście do niego, rewizję domową i zajęcie papierów lub ruchomości, poza koniecznością wykonania zarządzeń administracyjnych, opartych na wyraźnym upoważnieniu ustawowym, tylko na polecenie władz sądowych w sposób i w wypadkach prawem przewidzianych (art. 100). Naruszenie tajemnicy listów i korespondencji mogło nastąpić tylko w wypadkach wskazanych przez prawo (art. 106). Wszelkie ograniczenie wolności osobistej, zwłaszcza rewizja i aresztowanie, dopuszczalne były jedynie w wypadkach prawem przepisanych, w sposób określony ustawami i wyłącznie na polecenie władz sądowych. Polecenia sądowe, o ile nie mogły być wydane natychmiast, powinny być doręczone najpóźniej w ciągu 48 godzin, z podaniem przyczyn. Aresztowani, którym nie podano na piśmie w ciągu 48 godzin przyczyn aresztowania, odzyskiwali wolność (art. 97). Stosowanie środków przymusu przez organy administracyjne dla przeprowadzenia ich zarządzeń musiało być określone przez ustawy. Gwarantami wolności osobistej były też: zasada *lex retro non agit*, *nulla poena sine lege*, zakaz kar połączonych z udrczeniem fizycznym. Sądy wyjątkowe dopuszczalne były jedynie w wypadkach określonych ustawami, wydanymi przed popełnieniem czynu. Żadna ustawa nie mogła zamykać obywatelowi drogi sądowej do dochodzenia krzywdy i straty (art. 98).

Równość wobec prawa uznawana była za istotne uzupełnienie wolności indywidualnej. Gwarantowana przez Konstytucję marcową równość wobec prawa uwzględniała głównie jej aspekt formalny (art. 96). Nakazywała ona, by tworzone prawo było takie samo dla wszystkich, gdy chroni określone dobro lub gdy karze określone działania, gdy przyznaje pewne uprawnienia lub gdy nakłada obowiązki. Pochodzenie społeczne, rasa, narodowość, język, religia nie mogły stanowić podstawy różnicowania praw obywateli. Konsekwencją równości wobec prawa było nieuznawanie przez państwo w stosunkach publicznych przywilejów rodowych i stanowych, herbów i tytułów rodowych. Konstytucja zabraniała obywatelom polskim przyjmowania, bez zezwolenia prezydenta, tytułów i orderów cudzoziemskich (art. 96). W kierunku realizacji równości rzeczywistej zmierzały postanowienia Konstytucji dotyczące obowiązkowego nauczania w szkołach podstawowych, bezpłatności nauczania w szkołach państwowych i samorządowych, stypendia dla uczniów wyjątkowo zdolnych i niezamożnych w zakładach średnich i wyższych, prawa socjalne, a także ograniczenia prawa własności.

W zakresie wolności obywatelskich Konstytucja marcowa uwzględniała dorobek doktryny prawa konstytucyjnego, gwarantując wszystkie te, które stanowiły podstawę politycznego, moralnego, kulturalnego i narodowego rozwoju jednostki. Wprowadzała też rozległy i zróżnicowany katalog gwarancji tych wolności. Konstytucja marcowa gwarantowała wszystkim obywatelom prawo swobodnego wyrażania swych myśli i przekonań (art. 104) w granicach określonych przez obowiązujące prawo. Poręczając podstawową dla politycznego i społecznego rozwoju jednostki wolność prasy, Konstytucja zabraniała wprowadzania rozwiązań instytucjonalnoprawnych sprzecznych z tą wolnością, jak: 1) cenzura prewencyjna, 2) system koncesyjny przy wydawaniu czasopism i druków, 3) pozbawianie czasopism i druków krajowych debitu pocztowego, 4) ograniczanie ich rozpowszechniania na obszarze kraju (art. 105). Zakres reglamentacji wolności prasy, określający jej granice i odpowiedzialność za nadużywanie tej wolności, miała ustalić ustawa prasowa. Konstytucja zapewniała wszystkim obywatelom wolność stowarzyszania się i zgromadzenia (art. 108). Twórcy konstytucji widzieli w tej wolności filar ustroju demokratycznego. Umożliwiała ona jednostce łączenie się z innymi dla realizacji wspólnych celów politycznych, społecznych, zawodowych, narodowych i ich obrony na forum publicznym. Szczegółową konkretyzację tych praw i ich granice określały ustawy o stowarzyszeniach i zgromadzeniach.

Konstytucja poręczała wszystkim obywatelom wolność sumienia i wyznania (art. 111). Wskazywała, że w ramach wolności sumienia i wyznania wszyscy mieszkańcy mają prawo swobodnego wyznawania publicznie i prywatnie swej wiary i wykonywania przepisów swej religii lub obrządku (art. 111). Takie uprawnienia przysługiwały im również, gdy znajdowali się w publicznych zakładach wychowawczych, koszarach, szpitalach, więzieniach, przytułkach (art. 102). Obywatele mieli również prawo, opierając się na własnych funduszach, tworzenia i kierowania zakładami religijnymi (art. 110). Konstytucja zabraniała zmuszania kogokolwiek do udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych, z wyjątkiem dzieci podlegających władzy rodzicielskiej i opiekuńczej (art. 112).

Wolności sumienia i wyznania wyznaczała Konstytucja marcowa granice. Korzystanie z niej nie mogło pozostawać w sprzeczności z porządkiem i obyczajnością publiczną (art. 111) ani godzić w ustawy (art. 112). Nikt nie mógł uchylać się od wypełniania obowiązków publicznych z powodu swoich przekonań religijnych. W sprzeczności z wolnością sumienia i wyznania pozostawał art. 120 Konstytucji, który wprowadzał obowiązkową naukę religii dla młodzieży do lat 18, uczęszczających do szkół państwowych i samorządowych (art. 120). Obowiązek ten był niezależny od woli rodziców. Dokonywała tym samym Konstytucja istotnego ograniczenia władzy rodzicielskiej.

Określając zasady stosunku państwa do związków religijnych Kon-

stytucja marcowa uznawała ich podział na prawnie uznane i prawnie nie uznane. Wśród pierwszych wyodrębniała pozycję Kościoła rzymskokatolickiego, podając jako przesłankę fakt, iż jego wyznawcy stanowili większość narodu⁶⁷. Przyznawała mu Konstytucja naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań (art. 114). Jego sytuacja prawna miała zostać określona w drodze układu zawartego ze Stolicą Apostolską (art. 114), podczas gdy określenie sytuacji prawnej uznanych kościołów mniejszości religijnych miało następować w drodze ustaw państwowych, ale wydanych po porozumieniu z ich prawnymi reprezentacjami (art. 115). Wszystkim związkom religijnym prawnie uznanym przyznawała Konstytucja autonomię polegającą na rządzeniu się własnymi prawami. W jej ramach mogły one urządzać zbiorowe i publiczne nabożeństwa, samodzielnie prowadzić swoje sprawy wewnętrzne, posiadać i nabywać majątek nieruchomy i ruchomy, posiadać fundacje, fundusze oraz zakłady dla celów naukowych, wyznaniowych i dobroczynnych (art. 113). Ponadto miały prawo nauczania religii w szkołach państwowych i samorządowych. Granice korzystania z tych uprawnień wytyczały ustawy państwowe (art. 113).

Konstytucja normowała też tryb uznawania nowych związków religijnych. Warunkiem uznania była zgodność ich urządzeń, nauki i ustroju z porządkiem i obyczajnością publiczną (art. 117). Nie zawierała Konstytucja żadnych wskazań dotyczących formy uznawania nowych związków religijnych.

W zakresie wolności narodowościowej Konstytucja zapewniała wszystkim obywatelom równouprawnienie bez względu na narodowość (art. 95) oraz w zakresie dostępu do stanowisk publicznych (art. 96). Uznawała prawo każdego obywatela do zachowania swej narodowości, pielęgnowania mowy i właściwości narodowych (art. 100). Konkretyzację wolności narodowej stanowiło przyznanie wszystkim obywatelom prawa zakładania i prowadzenia zakładów dobroczynnych religijnych, społecznych, szkół i zakładów wychowawczych oraz używania w nich swej mowy (art. 110). Przy korzystaniu z tego prawa obywatel musiał uwzględniać warunki wymagane przez ustawy. Gwarancją wolności narodowościowej stanowić miało prawo tworzenia autonomicznych związków mniejszości narodowych o charakterze publicznoprawnym. Realizację tego prawa miały unormować osobne ustawy (art. 109).

Konstytucja marcowa gwarantowała wolność nauczania i prawo do nauki. Wolność nauczania przejawiała się głównie w odrzuceniu monopolu nauczania państwowego i to zarówno w zakresie organizowania szkół, jak i nadawania im określonego kierunku ideologicznego czy świa-

⁶⁷ Por. J. Osuchowski, *Prawo wyznaniowe RP 1918 - 1939*, Warszawa 1967, s. 333 i n.

topoglądowego. Każdy obywatel miał prawo zakładania szkół i zakładów wychowawczych i kierowania nimi. Spełniać musiał jedynie warunki określone przez ustawę, a dotyczące kwalifikacji nauczycieli, bezpieczeństwa powierzanych mu dzieci i lojalnego stosunku do państwa (art. 117). Państwu przyznawała konstytucja prawo nadzoru nad wszystkimi szkołami, łącznie z prywatnymi. Konstytucja wprowadziła obowiązek pobierania nauki przez dzieci w zakresie szkoły podstawowej (art. 118). Prawo do nauki stawało się jednocześnie obowiązkiem. Czas, zakres i sposób pobierania tej nauki określić miała ustawa. Nauka w szkołach państwowych i samorządowych była bezpłatna. Konstytucja nakładała na państwo obowiązek zapewnienia wyjątkowo zdolnym i niezamożnym uczniom stypendiów na utrzymanie w szkołach średnich i wyższych (art. 119). Gwarantowała też wolność badań naukowych i ogłaszania ich wyników (art. 117). Były one obok swobody nauczania podstawą organizacji i samorządności szkół wyższych oraz wolności akademickiej.

Prawa ekonomiczne tworzyły w Konstytucji marcowej: prawo własności i swoboda jej przenoszenia oraz wolność wyboru zajęcia i zarobkowania. Prawo własności straciło w konstytucji charakter prawa niewzruszalnego. Poddane zostało różnorodnym ograniczeniom podyktowanym ochroną interesów słabszych ekonomicznie grup społeczeństwa. Konstytucja uznawała wszelką własność, zarówno poszczególnych obywateli, jak i zbiorową związków obywateli, instytucji i ciał samorządowych oraz państwa jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego. Poreęczała też wszystkim podmiotom ochronę prawa własności (art. 99). Jako zasadę proklamowała Konstytucja swobodę przenoszenia własności. Każde jej ograniczenie musiało być przewidziane przez ustawę (art. 101).

Ograniczenia prawa własności, jakie przewidywała konstytucja, miały różnicowany charakter i zakres. Zniesienie i ograniczenie własności, zarówno osobistej, jak i zbiorowej, dopuszczalne było jedynie w trybie ustawowym, ze względów wyższej użyteczności i za odszkodowaniem (art. 99). Państwo w drodze ustawodawczej mogło określić, jakie dobra i w jakim zakresie stanowić mają, ze względu na pożytek ogółu, wyłączną jego własność. Względy publiczne mogły stanowić przesłankę ograniczenia praw obywateli i ich prawnie uznawanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody (art. 99).

Konstytucja wyłączała ziemię jako podstawę egzystencji materialnej większości narodu spod nieograniczonego obrotu. Dopuszczała, w drodze ustawowej, ograniczenie ilości posiadanej przez jednostkę ziemi, przymusowy wykup ziemi przez państwo na cele reformy rolnej oraz regulację obrotu ziemią. Konstytucja nakazywała oparcie ustroju rolnego na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących własność osobistą rolników (art. 99).

Swoboda wyboru zajęcia i zarobkowania mogła podlegać ograniczeniom i reglamentacji w drodze ustawowej (art. 101).

Prawa społeczne uzyskały, przez wprowadzenie ich do ustawy zasadniczej, charakter norm konstytucyjnych. Ich celem było zapewnienie jednostce żyjącej z pracy najemnej minimum bezpieczeństwa ekonomicznego. Miały one na względzie także ochronę kobiet, osób młodocianych i dzieci. Prawa społeczne nakładały na władze państwowe określone obowiązki w zakresie stworzenia i realizacji ustawodawstwa ochronnego. Sformułowania Konstytucji marcowej cechowały obok treści ogólnych, nierzadko o wydźwięku programowym, postanowienia konkretne, o charakterze nakazów prawnych. Pracę uznawała konstytucja za główną podstawę bogactwa Rzeczypospolitej i brała ją pod szczególną ochronę państwa (art. 102). Każdy obywatel uzyskał prawo do opieki ze strony państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa — prawo do ubezpieczenia społecznego. Ustawa miała określić szczegółowo zakres tej opieki i formy ubezpieczeń. Bezpośrednio konstytucja wprowadzała zakaz pracy zarobkowej dzieci poniżej 15 lat, pracy nocnej kobiet i robotników młodocianych w gałęziach przemysłu szkodliwych dla zdrowia. Zabraniała też zatrudniania pracą zarobkową dzieci i młodzieży w wieku szkolnym (art. 103). Do osobnej ustawy odsyłała Konstytucja unormowanie opieki nad macierzyństwem. Dzieciom bez dostatecznej opieki rodzicielskiej i zaniedbanym pod względem wychowawczym przyznawała Konstytucja prawo do opieki ze strony państwa, w zakresie ustalonym przez ustawy. Pozbawienie władzy rodzicielskiej mogło nastąpić tylko w drodze orzeczenia sądowego (art. 103).

Konstytucja dopuszczała czasowe zawieszenie niektórych praw obywatelskich: wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności prasy, tajemnicy korespondencji, prawa koalicji na obszarze całego kraju lub jego części, ze względów bezpieczeństwa publicznego. Konstytucja zawierała też wytyczne normujące tryb postępowania związany z zawieszeniem praw obywatelskich. Szczegółową regulację tych spraw miały wprowadzić ustawy o stanie wyjątkowym i stanie wojennym (art. 124).

III

Konstytucja marcowa realizowała w swoich przepisach model państwa prawnego, dominujący, w okresie jej tworzenia, w europejskiej nauce prawa publicznego. Twórcy Konstytucji, pomni ujemnych doświadczeń historycznych państw zaborczych, pragnęli oprzeć organizację i funkcjonowanie państwa na przepisach prawa. W tym kierunku zmierzały: zasada podziału władzy, dokładne określenie kompetencji organów państwowych i trybu ich działania, rozbudowane instytucje realizujące funkcje kontroli przestrzegania prawa przez organy państwowe, ustanowienie

osobistej odpowiedzialności za nadużycie prawa i działania sprzeczne z prawem. Prawo miało być tworzone wyłącznie drogą ustaw uchwalanych przez sejm i senat. Wszelka ingerencja organów administracyjnych w życie jednostkowe lub grupowe musiała się opierać na wyraźnym upoważnieniu ustawowym.

Wprowadzony w Konstytucji marcowej model państwa prawnego osłabiony został przez brak kontroli konstytucyjności ustaw. Różnorodne dyrektywy Konstytucji, dotyczące organizacji życia zbiorowego, wielorakie gwarancje instytucjonalne i formalne, postawione na straży praw i wolności obywatelskich, narażone były na możliwość arbitralnej interpretacji przez organy tworzące prawo. Wyłoniona w wyniku wyborów czy koalicji większość nie napotykała żadnych hamulców ograniczających jej swobodę ustawodawczą. Pokazała to dobitnie praktyka ustrojowa po 1926 r. I dlatego przekonywającą wydaje się argumentacja tych wszystkich teoretyków prawa konstytucyjnego, którzy krytykowali twórców Konstytucji marcowej za odrzucenie instytucji kontroli konstytucyjności ustaw.

Konstytucja marcowa dokonała syntezy państwa prawnego z zasadami demokracji i liberalizmu. Opierając ustrój polityczny na zasadzie suwerenności narodu, z której wynikała równość praw politycznych i udział wszystkich obywateli w realizacji funkcji państwa, demokratyczne prawo wyborcze, swoboda tworzenia partii politycznych, zapewniała konstytucja demokratyczną legitymizację władzy państwowej i demokratyczny tryb tworzenia prawa. W konsekwencji stanowione prawo wyrażało wolę większości społeczeństwa. Cele państwa prawnego w Konstytucji marcowej określały idee i wartości liberalizmu, ale liberalizmu skorygowanego w wyniku po raz pierwszy tak mocno ujawnionych na forum Sejmu Ustawodawczego, społecznych i ekonomicznych dążeń robotników i chłopów. Konstytucja wprowadzała szeroki katalog praw i wolności obywatelskich, zapewniających jednostce ochronę życia i godności osobistej oraz wszechstronny i swobodny rozwój. Na straży tych praw i wolności stawiała rozbudowany system gwarancji, wytyczających granice i określających formy ingerencji organów państwowych w sferę swobodnego działania jednostki.

Korektura liberalizmu, jakiej dokonywała Konstytucja marcowa, zmierzała do zastępowania starych wartości nowymi, odpowiadającymi interesom dominujących liczebnie warstw społeczeństwa. Własność przestała być uznawana za prawo nietykalne. Podporządkowano ją nadrzędnym interesom społecznym, umożliwiającym na drodze legalnej nacjonalizację określonych dóbr i reformę rolną. Rozstrzygnięcia Konstytucji otwierały drogę do przebudowy ustroju społecznego. Państwo obarczała Konstytucja obowiązkiem roztoczenia opieki i ochrony nad pracą, w której widziała główną podstawę bogactwa narodowego. Nakładała też na organy państwowe konkretne obowiązki w zakresie realizacji praw spo-

łecznych. Ograniczając prawo własności i wprowadzając prawa społeczne realizowała Konstytucja marcowa swoisty model socjalnego państwa prawnego. Ideą przewodnią tego państwa stawała się synteza wartości demokratycznych liberalnych i socjalnych.

MICHAŁ PIETRZAK (Varsovie)

„L'ETAT DU DROIT” À LA LUMIÈRE DE LA CONSTITUTION DU 17 MARS
1921

R é s u m é

Dans l'article on se propose de confronter les principes de l'état du droit, élaborés par la doctrine du droit public des XIX^e et XX^e siècles avec les institutions et solutions, qu'introduisit la Constitution de la République Polonais du 17 mars 1921, la première constitution de l'état polonais, rétabli après la I-e guerre mondiale. La partie introductive comporte une esquisse de synthèse des deux modèles de „l'état du droit” (Rechtsstaat), l'un formaliste et l'autre démocratique, en relevant les traits de distinction.

La Diète constituante, établissant les bases du régime politique nouveau, appliqua largement les institutions et solutions propres à „l'état du droit” dans le texte de la loi fondamentale du 17 mars 1921. L'auteur analyse ces institutions et solutions à la lumière des dispositions concrètes de la constitution. Il met en relief le caractère démocratique de „l'état du droit”, qui se manifestait tant par la provenance démocratique du pouvoir d'état que par la procédure de la créations des lois. Il caractérise le système développé des institutions contrôlant l'observation des lois par les autorités publiques. Il présente le catalogue constitutionnel des garanties des droits et libertés civiques. Les objectifs de „l'état du droit” visés par la Constitutions du 17 mars 1921 incarnaient les idées et les valeurs du libéralisme, que l'on corrigea toutefois en introduisant les droits sociaux et en restreignant le droit de la propriété. La Constitutions du 17 mars 1921 réalisa ainsi le modèle particulier de „l'état social du droit” (sozialer Rechtsstaat).