

RADOSŁAW GRABOWSKI

Uniwersytet Rzeszowski

OCHRONA ŻYCIA W POLSKICH PRZEPISACH KONSTYTUCYJNYCH W LATACH 1921–1939

1. OCHRONA ŻYCIA W KONSTYTUCJI RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 1921 ROKU

Polska należy do grona państw europejskich, w których konstytucyjna ochrona życia ma najdłuższe tradycje, sięgające dwudziestolecia międzywojennego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. zalicza się do grupy najwcześniejszych europejskich ustaw zasadniczych chroniących prawo do życia, obok Konstytucji Finlandii z 1919 r.¹ i Konstytucji Republiki Czechosłowackiej z 1920 r.²

Wyjątkowa, jak na tamte czasy, pozycja prawna jednostki w Konstytucji marcowej była, moim zdaniem, nie tylko wynikiem założeń teoretycznych przyjętych przez jej twórców, lecz także rezultatem wpływu czynników zewnętrznych na treść zawartych w konstytucji regulacji prawnych. W związku z tym podzielam pogląd wyrażony przez S. Krukowskiego: „Na treść Konstytucji znaczny wpływ wywarły koncepcje państwa liberalnego, zakładające prymat jednostki nad zbiorowością. Znalazło to wyraz przede wszystkim w szerokim ujęciu praw obywatelskich. Zgodnie z tendencjami panującymi w konstytucjonalizmie europejskim po I wojnie światowej, koncepcje liberalne był uzupełniane czy modyfikowane przez wprowadzenie praw społecznych i ograniczenie nienaruszalności własności prywatnej”³.

¹ Konstytucja Finlandii z dnia 17 lipca 1919 r., [w:] *Nowe konstytucje. Przełożone pod kierunkiem Dra Juliana Makowskiego*, Warszawa 1925.

² Konstytucja Republiki Czechosłowackiej z 29 lutego 1920 r., [w:] *ibidem*.

³ S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje polskie. Studia z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, red. M. Kallas, Warszawa 1990, s. 70.

Wskazując czynniki zewnętrzne determinujące treść przepisów Konstytucji marcowej, nie można jednak poprzestać na „tendencjach panujących w konstytucjonalizmie europejskim”, lecz należy także wspomnieć o działalności organizacji międzynarodowych. Organizacją, która wywarła ogromny wpływ na kształt Europy po zakończeniu I wojny światowej, była Liga Narodów. W rozdziale tym dowiódę, że pojawienie się w Konstytucji marcowej pierwszych polskich przepisów gwarantujących ochronę życia związane było z działalnością Ligi Narodów.

ANALIZA ART. 95 KONSTYTUCJI MARCOWEJ W CZĘŚCI DOTYCZĄCEJ OCHRONY ŻYCIA

Pierwszą normą konstytucyjną gwarantującą prawną ochronę życia ludzkiego w Polsce był art. 95 Konstytucji RP z 1921 r. Przepis ten został umieszczony w rozdziale piątym Konstytucji, zatytułowanym „Powszechnne obowiązki i prawa obywatelskie”. Pomimo tytułu sugerującego, iż dotyczył on jedynie obowiązków i praw obywatelskich, zawierał także obszerny zbiór praw i wolności człowieka. Dominacja obowiązków obywatela względem państwa nad jego uprawnieniami została jednak wyraźnie podkreślona nie tylko w tytule rozdziału, ale także w jego treści, poprzez umieszczenie listy powinności na czele rozdziału piątego⁴. Dopiero w drugiej części rozdziału znalazł się katalog praw, który otwiera art. 95 w następującym brzmieniu:

Rzeczpospolita Polska zapewnia na swoim obszarze zupełną ochronę życia, wolności i mienia wszystkich bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religii. Cudzoziemcy uży-

⁴ Przyczyny, dla których zastosowano taką właśnie systematykę, wyjaśnił W. Komarnicki: „Rozdział V Konstytucji poświęcony jest sformułowaniu praw indywidualnych. Rozdział ten ma na celu określenie stosunku państwa do jednostki. Stosunek ten jest dwustronnym stosunkiem prawnym, tj. ustanawiającym prawa i obowiązki obu stron, a więc państwa i jednostki. Jednostka zatem występuje tu jako podmiot prawny. Prawa tego podmiotu stanowią ograniczenie dla władzy państwowej, bądź przez to, że sprowadzają się do ustalenia sfery swobodnej działalności indywidualnej, czyli że w pewnej sferze wyłączają ingerencję państwową, bądź iż określają treść działalności państwowej, nakładając na państwo obowiązek działania w interesie przede wszystkim indywidualnym, aczkolwiek uznanym za posiadający też znaczenie ogólne, społeczne. Prawa pierwszego rodzaju przyjęto nazywać prawami wolnościowymi, gdyż ustalają one wolność obywateli, określając formy działalności, uznanej za swobodnie wykonywaną. Prawa drugiego rodzaju, w których rola państwa posiada już treść pozytywną, nazywamy prawami obywatelskimi w ścisłym znaczeniu. Nie zawsze jednak, gdy Konstytucja wymaga pozytywnej działalności państwowej, możemy mówić o prawach obywatelskich w ścisłym znaczeniu. Przeciwnie, może być w Konstytucji ustalony obowiązek Państwa do działania, przy czym korzyści z tego działania mogą otrzymywać jednostki, korzyści te jednak będą tylko refleksem prawnym przepisów, ustalających obowiązek państwowy, nie dających wszelako jednostkom prawa roszczenia indywidualnego, zwróconego do państwa. W takich razach Konstytucja nasza ucieka się do konstrukcji obowiązku Państwa”. – W. Komarnicki, *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1923, s. 82–83 [pisownię tego i nast. cytatów uwspółcześniono – przyp. red.].

wają pod warunkiem wzajemności równych praw z obywatelami Państwa Polskiego, oraz mają równe z nimi obowiązki, o ile ustawy wyraźnie nie wymagają obywatelstwa polskiego⁵.

Autor jednego z ówczesnych komentarzy do Konstytucji RP z 1921 r., A. Paszkudzki, tak objaśniał postanowienia art. 95: „[...] na czele tu postawiono najważniejsze prawo obywatelskie, a zarazem najpierwszy obowiązek wobec państwa wobec obywatela, tj. ochronę życia, wolności i mienia, i to bez jakichkolwiek różnic między obywatelami. Prawo to, dotyczące nie tylko obywateli, ale także cudzoziemców, zapewnione jest przez celowe działanie władz administracyjnych, a specjalnie organów bezpieczeństwa, prócz tego uzupełnione postanowieniem art. 98, który mówi o powszechnym prawie obywatelskiem swobodnego domagania się wymiaru sprawiedliwości i dochodzenia swej krzywdy i straty drogą skargi sądowej (art. 98) i petycji (art. 107), przyczem dochodzenie krzywdy może być skierowane także pod adresem państwa, a ono jest, jako osoba prawna zgodnie z art. 121, moralnie i materialnie odpowiedzialne za wyrządzone krzywdy i straty”⁶. Opinia A. Paszkudzkiego nie była odosobniona, w podobnym tonie wypowiadali się także W. Komarnicki i Z. Cybichowski⁷.

Rzeczpospolita Polska na mocy postanowień Konstytucji zobowiązywała się więc do zapewnienia ochrony życia ludzkiego poprzez działania stosownych organów, a także gwarantowała możliwość domagania się zadośćuczynienia ze strony państwa w razie naruszenia czyichkolwiek dóbr. Standard ochrony życia ludzkiego w tym okresie trzeba więc uznać za wysoki, przy czym należy wyraźnie oddzielić sferę deklaracji od praktyki przestrzegania praw człowieka.

Silna pozycja katalogu praw w Konstytucji marcowej była konsekwencją faktu, iż jej twórcy wyznawali zasadę deklaracji szerokich praw i wolności oby-

⁵ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. R.P. z dnia 1 czerwca 1921 r. (Dz.U.21.44.667).

⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921. Komentarz opracował A. Paszkudzki*, Warszawa–Lwów 1926, s. 102–103.

⁷ Na dowód poprawności takiego założenia można przytoczyć opinię A. Burdy: „Nauka prawa konstytucyjnego w okresie międzywojennym (W. Komarnicki, Z. Cybichowski) sprowadzała prawa obywatelskie, zadeklarowane w rozdziale V, do trzech grup: a) prawa polityczne; b) prawa obywatelskie; c) prawa wolnościowe. [...] Przez prawa obywatelskie – w ścisłym znaczeniu tego słowa – rozumiano udzielenie przez państwo ochrony dobrom i interesom jednostek. Do tej kategorii zwykło się zaliczać: równość wobec prawa (art. 96); ochronę życia, wolności i mienia (art. 95); zapewnienie obywatelom wymiaru sprawiedliwości w drodze sądowej (art. 98), prawo obywatela do wynagrodzenia mu szkody wyrządzonej przez organa sądowe (art. 121)”. – A. Burda, *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983, s. 52. W podobnym duchu wypowiada się T. Dwernicki: „Gwarantowana konstytucyjnie ochrona życia nie ma w ustawie bliższych określeń. Państwowe organy władzy mają nie tylko obowiązek zaniechania bezprawnego zamachu na życie obywateli, ale Państwo przyjmuje obowiązek ochrony przed narażeniem życia ze strony współmieszkańców przez zapewnienie bezpieczeństwa, ładu i represji karnej”. – T. Dwernicki, *Prawa i obowiązki obywatelskie*, [w:] *Nasza Konstytucja. Cykl wykładów urządzonych staraniem dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12–25 maja 1922 r.*, Kraków 1922, s. 159.

watelskich⁸. Było to zgodne z panującymi wówczas w Europie tendencjami liberalnymi, zgodnie z którymi należało zapewnić prymat jednostki nad zbiorowością⁹. Prawom i wolnościom obywatelskim przypisywano w doktrynie duże znaczenie, a ich interpretacja zmierzała wyraźnie w kierunku nałożenia na państwo konkretnych zobowiązań. „Prawa obywatelskie w ścisłym znaczeniu polegają na udzieleniu przez państwo ochrony dobrom i interesom indywidualnym. Ochrona ta polegać może bądź na wykonywaniu przez państwo swych funkcji prawnych, a więc wytwarzaniu, podtrzymywaniu porządku prawnego i stosowaniu jego norm do konkretnych wypadków, bądź też może nosić charakter opieki państwowej za pomocą świadczeń rzeczowych ze strony państwa w zakresie materialnym i duchowym. Tak odnośnie ochrony prawnej dóbr indywidualnych, jak też opieki państwowej, Konstytucja ustala szereg zasad, których rozwinięcie pozostawia ustawodawstwu zwykłemu. Zasady te przyjmuje Konstytucja, ustanawiając bądź prawa subiektywne, bądź jedynie obowiązki ze strony Państwa, bez ustalenia roszczeń indywidualnych. Do kategorii praw obywatelskich, polegających na udzieleniu przez Państwo ochrony prawnej dobrom i interesom indywidualnym, odnieść należy następujące prawa: 1) równość wobec prawa (art. 96); 2) ochronę życia, wolności i mienia (art. 95) [...]”¹⁰.

Warto rozważyć, jakie konsekwencje prawne wynikały z wprowadzenia do konstytucji przepisów art. 95. Umieszczenie wśród norm Konstytucji zasady prawnej ochrony życia nakładało na państwo polskie obowiązek zabezpieczenia wszystkich mieszkańców przed bezprawnymi zamachami na ich życie, a także obowiązek ścigania sprawców takich zamachów. Pogląd taki był reprezentowany w doktrynie polskiego prawa państwowego w latach międzywojennych¹¹. Obowiązki te powinny być realizowane poprzez stanowienie odpowiednich norm prawnych, gwarantujących realizację art. 95. Przepisy te powinny chronić życie ludzkie przed bezprawnymi zamachami ze strony innych osób oraz ze strony organów państwowych¹². Należy przy tym podkreślić, że przepisy art. 95 traktują

⁸ „Niewątpliwie do zasad naczelných *Konstytucji marcowej* należy przede wszystkim zaliczyć takie, jak: zasada zwierzchnictwa narodu; zasada republikańskiej formy rządu; zasada trójpodziału władz, zasada systemu parlamentarno-gabinetowego; zasada pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego; zasada dwuizbowości parlamentu; zasada szerokiego samorządu społeczeństwa; zasada instytucjonalnych gwarancji praworządności; zasada niezawisłości sędziów; zasada deklaracji szerokich praw i wolności obywateli”, – Burda, *op. cit.*, s. 32.

⁹ Szerzej S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje polskie...*, s. 70–71.

¹⁰ Komarnicki, *op. cit.*, s. 91.

¹¹ Por.: W. Komarnicki, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1922, s. 553; Dwernicki, *op. cit.*, s. 159.

¹² „By ochrona życia, wolności i mienia była zupełną, muszą istnieć gwarancje także przeciwko naruszaniu praw indywidualnych przez organy państwowe”. – W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 541.

jednakowo obywateli polskich oraz cudzoziemców, co potwierdza tezę o powszechności prawa do życia.

Konstytucja marcowa w art. 124 dopuszczała ograniczenia praw obywatelskich ze względów bezpieczeństwa publicznego, ale wśród przepisów podlegających ograniczeniu nie wymieniono art. 95. Stąd wniosek o silnej, przynajmniej teoretycznie, ochronie życia, gdyż nie podlegała ona ograniczeniom na mocy innych artykułów ustawy zasadniczej. W ten sposób prawo do ochrony życia zaliczono do nielicznej grupy praw i wolności chronionych w sposób szczególny. Jest to rozwiązanie spotykane powszechnie we współczesnych ustawach zasadniczych, a prawa zabezpieczone w ten sposób określa się mianem praw niedorogowalnych¹³.

Nie oznaczało to jednak bezwzględności charakteru tego prawa, gdyż istnieje szereg zalegalizowanych przez państwo sytuacji, w których należy się liczyć z utratą życia. Wskazuje na to także praktyka nader częstego w II Rzeczypospolitej ograniczania praw obywatelskich w drodze ustawodawstwa zwykłego. S. Krukowski zwracał uwagę na fakt, iż „Szeroko ujęte prawa obywatelskie mogły jednak w większości wypadków być – według Konstytucji – ograniczane przez ustawodawstwo zwykłe, co wobec obowiązywania wielu ustaw z okresu zaborów i wobec antyliberalnego kursu po przewrocie majowym powodowało, że wolność jednostki nie była tak wielka, jak wynikałoby to z zasad głoszonych przez Konstytucję”¹⁴. Z kolei Z. Cybichowski podkreślał, że układ katalogu praw i wolności umieszczonego w rozdziale V Konstytucji cechuje brak jasnych kryteriów przedmiotowych, co powoduje trudności w stosowaniu umieszczonych tam przepisów¹⁵.

Pomimo pewnych zastrzeżeń dotyczących praktycznej realizacji konstytucyjnych praw i wolności, przytoczone powyżej fakty prowadzą do wniosku, iż norma z art. 95 Konstytucji marcowej była nie tylko jedną z pierwszych tego typu w konstytucjach europejskich, lecz była także normą przewyższającą obowiązujące na początku XX wieku standardy konstytucyjne w zakresie ochrony praw człowieka. W tym sensie można ją określić mianem normy „nowoczesnej”. Potwierdzeniem powyższych wniosków, a zarazem pewnym wyjaśnieniem dla ustanowienia tak wysokich standardów ochrony życia ludzkiego, jest treść preambuły Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. Szczególnie istotny wydaje się fragment, który brzmi:

¹³ Szerzej B. Gronowska, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998, s. 116–119.

¹⁴ S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje polskie...*, s. 110.

¹⁵ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe, na tle uwag z dziedziny nauki o Państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. 1, Warszawa 1925, s. 139.

[...] dobro całej, zjednoczonej i niepodległej Matki-Ojczyzny mając na oku, a pragnąc Jej byt niepodległy, potęgę i bezpieczeństwo oraz ład społeczny utwierdzić na wiekuistych zasadach prawa i wolności [...] – tę oto Ustawę Konstytucyjną [...] uchwalamy i stanowimy¹⁶.

Odnajdujemy tu wyraźne wskazanie fundamentu, na którym oparto katalog konstytucyjnych obowiązków, praw i wolności – „wiekuiste zasady prawa i wolności”. Sformułowanie to wydaje się wskazywać na prawa naturalne, czego dowodził A. Burda, podkreślając iż: „Prawnonaturalistyczny rodowód instytucji praw i wolności obywatelskich znajduje echo we wstępie do *Konstytucji marcowej*, gdzie umieszczono sformułowanie, iż Sejm Ustawodawczy pragnie *byt niepodległy matki-ojczyzny, potęgę i bezpieczeństwo oprzeć oraz ład społeczny utwierdzić na wiekuistych zasadach prawa i wolności*. Wszak *wiekuiste zasady prawa i wolności* to zasady prawa naturalnego, gdyż prawo pozytywne jest dočasne (przez ludzi ustanowione i zmienialne) i winno stosować się do zasad prawa (naturalnego) powszechnego i niezmiennego”¹⁷. Zdaniem A. Burdy idea prawa natury, obecna w *Konstytucji marcowej*, jest trwale zakorzeniona w konstytucjonalizmie, a jej rodowód sięga XVIII-wiecznych konstytucji amerykańskich¹⁸. Opinię taką należy uznać za w pełni uzasadnioną.

Idea prawa natury towarzyszy ustawom zasadniczym także współcześnie, tyle że jest ona obecnie eksponowana, a nawet wskazywana jako fundament ustroju państwa demokratycznego. Wskazanie fundamentalnej roli prawa naturalnego we wstępie do konstytucji (preamble), jak to ma miejsce w *Konstytucji marcowej*, jest współcześnie uznawane za wskazówkę pomocną w interpretacji przepisów ustawy zasadniczej¹⁹.

CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE PRZEPISY ART. 95 KONSTYTUCJI MARCOWEJ

Analiza art. 95 *Konstytucji marcowej* jest niełatwa z racji umieszczenia w nim pojęć niedookreślonych. Wątpliwości budzi użycie w części dotyczą-

¹⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. Nr 44, poz. 267 z 1 czerwca 1921 r.

¹⁷ Burda, *op. cit.*, s. 51–52.

¹⁸ „Instytucja praw i wolności obywatelskich w ujęciu ideologii burżuazyjnej znajduje swoją motywację w idei prawa naturalnego, nadrzędnego w stosunku do prawa pozytywnego, a więc idei eliminującej arbitralność państwa w określaniu granicy wolności jednostki. [...] Daje temu wyraz *Deklaracja Niepodległości Stanów Zjednoczonych* [...]. Ideę tę przejmują *Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela* [...]. Sformułowane w *Deklaracji* prawa pomieszczone były nie tylko we wszystkich konstytucjach Francji [...], lecz i w większości konstytucji Europy i Ameryki. Śladem ich poszła *Konstytucja marcowa*, która mówiąc we wstępie o *wiekuistych zasadach prawa i wolności* nawiązywała do prawno-naturalnej motywacji instytucji praw i wolności obywatelskich”. – A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1977, s. 102–103.

¹⁹ L. Garlicki, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 2.

cej ochrony życia określenia „zupełna” dla ustalenia poziomu ochrony. Intencje twórców takiego sformułowania są tym trudniejsze do zrozumienia, że pomimo zadeklarowania w ustawie zasadniczej „zupełnej ochrony życia”, jego faktyczna ochrona prawna nie wyszła w II Rzeczypospolitej poza niezbyt wysokie standardy obowiązujące w tym okresie w całej Europie. Uważam, że wątpliwości takie są uzasadnione, gdyż zapewnienie ochrony życia na poziomie tak wysokim, aby móc ją określić jako „zupełną”, jest niemożliwe, trudno więc zakładać, że twórcy Konstytucji marcowej użyliby tego właśnie określenia.

Dlatego też należy rozpatrzyć dwie hipotezy: pierwszą, zakładającą niewłaściwe rozumienie użytego określenia, co jest możliwe, z uwagi na fakt analizowania aktu prawnego pochodzącego sprzed osiemdziesięciu lat (jest to problem typowy dla tekstów historycznych). Hipoteza druga zakłada, że użycie w art. 95 Konstytucji marcowej określonych sformułowań związane jest z wpływem czynników zewnętrznych. W tym wypadku należy sięgnąć do genezy art. 95, tam poszukując odpowiedzi na pytanie o takie właśnie sformułowanie analizowanego przepisu.

Hipoteza pierwsza wydaje się trafną, szczególnie w kontekście wypowiedzi W. Komarnickiego, poświęconej właśnie problemowi zupełności ochrony w art. 95 Konstytucji: „By ochrona życia, wolności i mienia była zupełną, muszą istnieć gwarancje także przeciwko naruszaniu praw indywidualnych przez organy państwowe”²⁰. Przyjmując taką interpretację użytych w art. 95 sformułowań, należy zupełnie inaczej ocenić możliwości ich praktycznej realizacji. Jest ona możliwa, ale tylko wtedy, kiedy zapewnione są gwarancje realizacji praw wynikających z art. 95. Gwarancje takie, co podkreśla Komarnicki, dotyczyć muszą nie tylko zagrożeń ze strony innych osób, lecz także ze strony organów państwowych, a więc obejmować gwarancje instytucjonalne. Powyższe, niezwykle trafne i świadczące o dalekowzroczności autora postulaty, wyprzedziły znacznie epokę. Objęcie praw człowieka ochroną instytucjonalną nastąpiło bowiem znacznie później, w wielu państwach europejskich dopiero u schyłku XX wieku²¹.

Druga hipoteza, zakładająca wpływ czynników zewnętrznych, wymaga sięgnięcia do genezy art. 95 Konstytucji marcowej, szeroko opisywanej w literaturze prawniczej dwudziestolecia międzywojennego. W komentarzu do Konstytucji z 1921 r. J. Makowski tak objaśniał rodowód art. 95: „Wykonując postanowienia art. 2 Traktatu o Mniejszościach, Sejm konstytucyjny włączył ustęp pierwszy tego traktatu do art. 95 Konstytucji, który, aczkolwiek nie powiada tego wyraźnie, stosuje się nie tylko do obywateli polskich, ale do wszystkich osób zamieszkujących obszar Państwa Polskiego, co wynika z brzmienia ust. 2 tegoż artykułu”²².

²⁰ Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 541.

²¹ Problematykę tę porusza L. Leszczyński, *Istota i typy ochrony praw i wolności człowieka*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I. *Zasady ogólne*, Kraków 2002, s. 92–93.

²² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Opracował i objaśnił J. Makowski*, Warszawa 1924, s. 100–101.

Wzmiankowany Traktat o ochronie mniejszości, nazywany małym traktatem wersalskim, został podpisany przez przedstawicieli II Rzeczypospolitej wraz z traktatem wersalskim 28 czerwca 1919 r.²³ Umowa ta została Polsce narzucona przez tzw. główne mocarstwa pod wpływem nacisków środowisk niemieckiego i żydowskiego, dążących do zagwarantowania swym rodakom zamieszkującym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej gwarancji równouprawnienia, a w miarę możliwości – ich uprzywilejowania²⁴. Działania takie podjęto w stosunku do wszystkich nowych lub znacznie powiększających swe terytorium państw. Stosowne traktaty poza Polską podpisały: Austria, Bułgaria, Węgry, Grecja, Czechosłowacja, Jugosławia, Rumunia oraz Armenia. Tym samym, ulegając presji Ligi Narodów, zobowiązały się one do objęcia ochroną prawa podstawowych wolności i praw człowieka²⁵.

Podpisany przez przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej traktat tak regulował kwestie związane z prawną ochroną życia:

Artykuł 1

Polska zobowiązuje się, że postanowienia zawarte w artykułach 2 do 8 niniejszego Rozdziału będą uznane za prawa zasadnicze, że żadna ustawa, żadne rozporządzenie, ani żadna działalność urzędowa nie stanie w sprzeczności lub w przeciwieństwie do tych postanowień,

²³ Traktat między Głównymi Mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską, Wersal, 28 czerwca 1919 r., Dz.U.20.110.728.

²⁴ Problematyce tej poświęcono szereg publikacji naukowych, m.in.: W Balcerak, *Powstanie państw narodowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1974; S. Sierpowski, *Mniejszości narodowe jako instrument polityki międzynarodowej 1919–1939*, Poznań 1986; J. Żarnowski, *Powstanie systemu państw narodowych w Europie Środkowej*, [w:] *Ład Wersalski w Europie Środkowej. Konferencja naukowa w Instytucie Historii Polskiej Akademii Nauk w Warszawie 2–3 grudnia 1969*, Wrocław 1971; T. Koźmiński, *Sprawa mniejszości. Na podstawie traktatu między głównymi mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską, podpisanego w Wersalu 28-go czerwca 1919 roku*, Warszawa 1922.

²⁵ W tym miejscu warto przytoczyć następującą opinię W. Komarnickiego: „Przyjęcie przez Konstytucję naszą zapewnienia wszystkim na obszarze Państwa zupełnej ochrony życia, wolności i mienia należy uznać za konsekwencję zarówno oparcia ustroju Rzeczypospolitej na zasadach wolności, demokracji i praworządności, jak historycznych tradycji wolnościowych polskich. Pomimo to jednak tzw. Główne mocarstwa, tj. wielkie mocarstwa koalicji, uznały za potrzebne gwarancje międzynarodowe ochrony praw obywatelskich tych obywateli Państwa Polskiego, którzy należą do mniejszości rasowych, religijnych i językowych, co przeprowadziły w traktacie, zawartym z Polską w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r. (Dz.U. R.P. Nr 110, poz. 728). Analogiczne traktaty zawarły te mocarstwa z Austrią, Czechosłowacją, Jugosławią, Bułgarią, Węgrami, Rumunią, Grecją i Armenią. [...] Postanowienia te nie tylko znalazły pełny wyraz w Konstytucji polskiej, ale zostały bez porównania rozszerzone, wskutek przyjęcia przez Konstytucję naszą zasady samorządu wyznaniowego i narodowościowego. Nie w treści tych przepisów leży ich zła strona, lecz w charakterze ich i gwarancjach, jakie im zapewniono. W art. 1 Traktatu Polska zobowiązała się uznać przepisy te za prawa zasadnicze oraz zgodziła się, że żadna ustawa, rozporządzenie lub działalność urzędowa nie stanie w sprzeczności lub przeciwieństwie do tych postanowień, ani nie będzie miała wbrew nim mocy”, – Komarnicki, *Zarys ustroju państwowego...*, s. 97–99.

że żadna ustawa, żadne rozporządzenie ani też żadna działalność urzędowa nie będzie miała wbrew nim mocy.

Artykuł 2

Rząd Polski zobowiązuje się udzielić wszystkim mieszkańcom bez różnicy urodzenia, narodowości, języka, rasy czy religii zupełnej i całkowitej ochrony życia i wolności.

Wszyscy mieszkańcy Polski będą mieli prawo swobodnego wykonywania praktyk zarówno publicznie, jak i prywatnie każdej wiary, religii lub wierzenia, o ile te praktyki nie będą w niezgodzie z porządkiem publicznym i dobrymi obyczajami. [...]

Artykuł 9

Wszyscy obywatele polscy bez różnicy rasy, języka lub religii będą równi wobec prawa i korzystać będą z tych samych praw obywatelskich i politycznych²⁶.

Analiza prac poświęconych projektom konstytucji, prowadzonych w latach 1917–1921, dowodzi, że problem ochrony życia ludzkiego nie był przedmiotem dyskusji. Zagadnienie to nie zostało także uwzględnione w projektach:

– Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej (powołanej przez Tymczasową Radę Stanu) – projekt z 28 lipca 1917 r.²⁷;

– J. Buzka, tzw. projekcie amerykańskim (wydanym przez Biuro Konstytucyjne Prezydium Rady Ministrów)²⁸;

– M. Niedziałkowskiego, tzw. projekcie ludowym (wydanym przez Biuro Konstytucyjne Prezydium Rady Ministrów)²⁹;

– tzw. projekcie francuskim, prawdopodobnie autorstwa W. Wróblewskiego³⁰ (wydanym przez Biuro Konstytucyjne Prezydium Rady Ministrów)³¹;

– komisji powołanej 25 stycznia 1919 r. przez premiera Paderewskiego, znanej jako „Ankieta dla oceny projektów konstytucji” – projekt z 12 marca 1919 r.³²;

²⁶ Traktat między Głównymi Mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 r. – Dz.U. 1920, Nr 110, poz. 728.

²⁷ Tekst projektu w: J. Buzek, *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, cz. I*, Warszawa 1920, s. 116–138. Omówienie projektu: Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 136–148; S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje polskie...*, s. 19–24.

²⁸ J. Buzek, *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucją szwajcarską, amerykańską i francuską*, Warszawa 1919. Omówienie projektu: Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 194–202; Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, s. 24–26.

²⁹ Tekst projektu: Sejm Ustawodawczy, druk nr 443 C. Omówienie projektu: Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, s. 26–28.

³⁰ O autorstwie tzw. projektu francuskiego: S. Krukowski, *Nieznaný projekt konstytucji polskiej z 1919 roku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, z. 2, s. 260–261.

³¹ Tekst projektu w AAN, PRM, Akta numeryczne 11265/20, oraz w Bibliotece Sejmowej, cyt. za: Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, s. 28. Omówienie projektu – *ibidem*, s. 28–32.

³² Tekst projektu w: Buzek, *Projekty konstytucji...*, s. 139–169. Omówienie projektu: Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 149–161; Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, s. 32–37.

- W. Wakara, zatytułowanym „Podstawa ładu Rzeczypospolitej Polskiej”³³;
- S. Wojciechowskiego, zatytułowanym „Deklaracja Konstytucyjna”³⁴;
- projekcie Związku Polskich Posłów Socjalistycznych³⁵;
- projekcie Związku Ludowo-Narodowego³⁶.

Problematyki tej nie podjęła początkowo także sejmowa Komisja Konstytucyjna, opracowując rozdział konstytucji poświęcony prawom i obowiązkom obywateli i mieszkańców państwa. Rozdział ten został rozbudowany dopiero w październiku 1919 r., w związku z ratyfikacją małego traktatu wersalskiego, obejmując ochroną życie i wolność wszystkich mieszkańców państwa³⁷.

Przytoczone opinie i akty prawne nie tylko wyjaśniają pewną niejasność sformułowań art. 95, ale także potwierdzają hipotezę o silnym wpływie prawa międzynarodowego na kształt ustaw zasadniczych. O ile bezsporne jest, że wpływ ten był ogromny po II wojnie światowej, głównie za sprawą deklaracji i paktów Organizacji Narodów Zjednoczonych, to wpływ wcześniejszych aktów prawa międzynarodowego bywa niedoceniany. Przytaczany traktat o mniejszościach został narzucony nie tylko Polsce, ale także innym odradzającym się lub nowo powstałym państwom, wywierając wpływ na wiele ówczesnych ustaw zasadniczych.

Problem ten jest wciąż aktualny, a wpływ czynników zewnętrznych (przede wszystkim umów międzynarodowych) widoczny w ustawach zasadniczych. Bardzo trafnie ujął to A. Łopatka: „Pole manewru ustrojodawcy w zakresie konstytucyjnej regulacji praw jednostki było i jest poważnie ograniczone. Jak w żadnej innej części ustawy zasadniczej normatywna regulacja praw jednostki musi uwzględniać występujące w tym zakresie standardy międzynarodowe, a zwłaszcza te, które obowiązują w Polsce w związku z ratyfikacją przez nasz kraj stosownych traktatów o prawach człowieka”³⁸.

POZYCJA ARTYKUŁU 95 W STRUKTURZE KONSTYTUCJI MARCOWEJ

Analizując przepisy Konstytucji marcowej, warto zwrócić uwagę na jej strukturę. Będąc tekstem dość obszernym, została ona podzielona na siedem roz-

³³ Tekst projektu: Sejm Ustawodawczy, druk nr 443. Omówienie projektu: Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, s. 37–40.

³⁴ Tekst projektu: Sejm Ustawodawczy, druk nr 443 A. Omówienie projektu: Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, s. 40–42.

³⁵ Tekst projektu: Buzek, *Projekty konstytucji...*, s. 47–62. Omówienie projektu: Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, s. 43–46.

³⁶ Tekst projektu: Buzek, *Projekty konstytucji...*, s. 63–80. Omówienie projektu: Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, s. 46–49.

³⁷ Szerzej: Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, s. 51–52.

³⁸ *Pytania o konstytucję*, tekst opracowany w maju 2003 r. w Instytucie Nauk Prawnych PAN. Autorem punktu 2, z którego pochodzi cytat, jest A. Łopatka, „Studia Prawnicze” 2003, zeszyt 3 (157), s. 7.

działów, w których umieszczono przepisy regulujące określone zagadnienia. Kolejność rozdziałów była następująca: Rzeczpospolita – Władza ustawodawcza – Władza wykonawcza – Sądownictwo – Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie – Postanowienia ogólne – Postanowienia przejściowe. Rozdział dotyczący obowiązków i praw obywatelskich znalazł się na miejscu piątym, a więc niezbyt eksponowanym. Uważna analiza konstytucji prowadzi do wniosku, że pozycja obowiązków i praw obywatelskich była słabsza, niż wynika to jedynie z analizy kolejności rozdziałów. Dwa ostatnie rozdziały, dotyczące postanowień ogólnych oraz postanowień końcowych, były bowiem bardzo skromne (zawierały po jednym artykule). Tym samym rozdział piąty Konstytucji marcowej był *de facto* rozdziałem ostatnim.

Takie ułożenie norm konstytucyjnych poświęconych prawom i wolnościom wynikało z przeświadczenia, że prawa jednostki, pomimo ich ogromnego znaczenia, nie mogą być w konstytucji wysuwane przed normy regulujące urząd państwa i jego organów. Nie można więc na tej podstawie wywodzić, iż prawa człowieka były przez twórców Konstytucji marcowej marginalizowane lub też, że ulegli oni koncepcji prymatu państwa nad jednostką. Potwierdza to opinia M. Pietrzaka, który wskazuje na fakt, iż Konstytucja marcowa była owocem kompromisu, lecz nie była dziełem przetargów politycznych w kwestiach najważniejszych, takich jak pozycja jednostki w państwie³⁹. „Główny cel państwa twórcy konstytucji widzieli w stworzeniu korzystnych warunków życia, rozwoju i działalności jednostki. Rozbudowany katalog praw i wolności, stanowiący około 1/4 wszystkich artykułów ustawy zasadniczej, wyznaczał granice dopuszczalnej działalności organów państwowych, ale nakładał też na nie określone obowiązki. [...] Każda ingerencja władz państwowych w tę sferę musiała wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego i podlegała kontroli w ramach instytucjonalnych państwa prawnego”⁴⁰. Taka konstrukcja katalogu praw człowieka jest wyraźnym nawiązaniem do indywidualistycznej koncepcji praw człowieka. Koncepcja ta zakłada prymat praw jednostki nad prawami zbiorowości, zaś państwo służy jako narzędzie realizacji praw jednostki. Ponieważ uprawnienia jednostki określane są jako przyrodzone, państwo nie ma na nie wpływu, może jedynie ograniczać korzystanie z nich tak, aby nie naruszało praw innych jednostek⁴¹.

Wpływ wyznawanej przez autorów doktryny na strukturę konstytucji nie był jednak oryginalną cechą Konstytucji marcowej, gdyż była to wówczas dość powszechna praktyka. Według P. Sarneckiego: „[...] stosowana przez twórców

³⁹ M. Pietrzak, *Konstytucja z 17 marca 1921 r. z perspektywy 80 lat*, „Przegląd Sejmowy” 2(43)/2001, s. 10.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Szerzej W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, t. I. *Zasady ogólne*, Kraków 2002, s. 43–44.

konstytucji systematyka była swoistą manifestacją ich doktrynalnych założeń. Oczywiście manifestacją taką są przede wszystkim materialne rozstrzygnięcia konstytucyjne; przyjmowana systematyka jest na pewno czymś wobec nich wtórnym. Jednakże, jako rzecz czysto formalna, wyakcentowana zwłaszcza nazwaniami odpowiednich rozdziałów, manifestuje owe założenia w sposób mniej pełny od merytorycznych treści konstytucji, ale z pewnością w sposób bardziej widoczny i przemawiający do adresatów. Tej roli manifestacji doktrynalnych założeń przyjmowanych w czasie powstawania danej konstytucji można się dopatrzeć także we współcześnie przyjmowanych systematykach konstytucyjnych⁴².

Dążenie do zaakcentowania w systematyce konstytucji pewnych założeń aksjologicznych należy więc uznać za naturalne, bowiem o kształcie ustawy zasadniczej decyduje także wyznawany przez społeczeństwo system wartości. Ponieważ system wartości uwzględnia często pozaprawne systemy norm, jego uwzględnienie w konstytucji nie jest łatwe. Temu celowi może posłużyć systematyka konstytucji, poprzedzenie ustawy zasadniczej preambułą, zastosowanie określonej terminologii. W przypadku Konstytucji marcowej jej twórcy wykorzystali systematykę ustawy zasadniczej dla podkreślenia wyznawanych koncepcji ustrojowych. Tym też należy tłumaczyć kolejność rozdziałów oraz wyeksponowanie niektórych norm poprzez umieszczenie ich na czele rozdziałów i podrozdziałów.

W ten sposób należy interpretować fakt umieszczenia normy gwarantującej ochronę życia na czele katalogu praw obywatelskich. Świadczy to o przypisywanym jej znaczeniu oraz o uznaniu przez ustawodawcę prawa do życia za podstawowe dla realizacji wszystkich zagwarantowanych praw. Normę gwarantującą ochronę życia ludzkiego cechuje bowiem nadrzędność treściowa w stosunku do innych norm zebranych w rozdziale V Konstytucji RP. Przepisy tego rozdziału posiadają określoną hierarchię, a w niej miejsce najważniejsze przypada normie gwarantującej życie ludzkie. Taki szczególny status przysługuje art. 95, gdyż chroni on dobro najcenniejsze dla jednostki. Także współcześnie podkreśla się wagę analizy systematyki konstytucji dla interpretacji jej norm. Wynika to z faktu, że systematyka konstytucji pełni bardzo ważną rolę w ustaleniu wewnętrznej hierarchii jej norm. Za w pełni uzasadniony należy uznać tutaj pogląd P. Sarneckiego: „Określone usystematyzowanie materii konstytucyjnej, a zwłaszcza zastosowane przez twórców aktów konstytucyjnych nazwy na oznaczenie ich fragmentów tudzież przyjmowana sekwencja pomieszczania w niej tych fragmentów, daje podstawę do zastosowania w procesie ustalania znaczenia treści norm konstytucyjnych tzw. wykładni systematycznej, która jest co najmniej równie ważnym rodzajem wykładni co wykładnia historyczna – jeżeli nawet nie bardziej upraw-

⁴² P. Sarnecki, *Systematyka konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 23–24.

nionym. Wykładnia systematyczna może być bowiem postrzegana jako pewien aspekt wykładni formalno-językowej, ściśle prawniczej”⁴³.

Słusznie więc podkreślał W. Komarnicki, że „Ochrona życia, wolności i mienia tak obywateli, jak i cudzoziemców stanowi pierwszy elementarny obowiązek Państwa. [...] Realizację tej ogólnej zasady zupełnej i powszechnej ochrony życia, wolności i mienia stanowią następne trzy przepisy Konstytucji, zawarte w art. 98, 121 i 107 [...]”⁴⁴. Podobne poglądy wyrażane są przez autorów w odniesieniu do współczesnych regulacji konstytucyjnych. „Ochrona życia – jako biologicznej egzystencji człowieka – jest oczywistym założeniem każdego państwa już nie tylko demokratycznego i praworządnego, ale wręcz cywilizowanego. Państwo, jako struktura polityczna określonego społeczeństwa, jest *ex definitione* strukturą przeznaczoną do trwania i rozwijania się w oparciu o żyjące społeczeństwo. Zapewnienie więc, w ujęciu globalnym, *ochrony życia* wpisane jest w samą istotę państwa”⁴⁵.

Trudno natomiast wyjaśnić fakt umieszczenia normy tej treści wśród praw obywatelskich, gdyż ma ona charakter prawa obowiązującego powszechnie. Także sposób jej zredagowania sprawia wrażenie, jakby autorzy tego przepisu nieco sztucznie próbowali nadać mu charakter normy z katalogu praw obywatelskich. Taką opinię można odnaleźć w ówczesnej nauce prawa państwowego, o czym świadczyć może wypowiedź W. Komarnickiego: „Formułując prawa i obowiązki indywidualne, jako prawa i obowiązki obywateli, Konstytucja zasadniczo przypisuje je nie jednostkom, jako takim, lecz przynależnym do Państwa. Jest to jednak stanowisko formalne, gdyż w istocie Konstytucja dopuszcza korzystanie z praw obywatelskich nie tylko przez obywateli, tj. przez przynależnych do Państwa, ale i przez nieprzynależnych. Pod tym względem wypowiada Konstytucja w art. 95 ust. 2 zasadę, iż cudzoziemcy używają pod warunkiem wzajemności równych praw z obywatelami Państwa Polskiego, oraz mają równe z nimi obowiązki, o ile ustawy wyraźnie nie wymagają obywatelstwa polskiego. Przyjmuje więc Konstytucja zasadę równouprawnienia cudzoziemców z obywatelami, uzależniając stosowanie jej od istnienia w konkretnych wypadkach zasady wzajemności, tj. od przyznawania przez państwo, do którego należy dany cudzoziemiec, praw tych obywatelom polskim”⁴⁶.

Widać tu wyraźnie, że twórcy Konstytucji marcowej pozostawali pod wpływem koncepcji państwa liberalnego, zakładającej stworzenie katalogu praw przysługujących obywatelom, a jedynie w wyjątkowych przypadkach innym

⁴³ *Ibidem*, s. 26–27.

⁴⁴ Komarnicki, *Zarys ustroju państwowego...*, s. 97.

⁴⁵ P. Sarnecki, *Wolności i prawa osobiste*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 2.

⁴⁶ Komarnicki, *Zarys ustroju państwowego...*, s. 83.

osobom⁴⁷. Obecnie dominuje zupełnie inna koncepcja, w myśl której konstytucyjne katalogi praw i wolności konstruuje się mając na uwadze każdą jednostkę ludzką⁴⁸, zaś dla obywateli zastrzega się tylko niektóre z praw i obowiązków politycznych oraz socjalnych⁴⁹. W związku z tym nie ma współcześnie zastosowania zasada wzajemności, gdy chodzi o gwarancje praw i wolności człowieka, z uwagi na powszechność gwarancji praw człowieka.

Pomimo umieszczenia art. 95 w rozdziale piątym, dotyczącym obowiązków i praw osób będących obywatelami polskimi, artykuł ten miał zastosowanie nie tylko do obywateli, ale także, na zasadzie wzajemności, do cudzoziemców. Użycie takiego sformułowania świadczy o uznaniu prawa do życia za obowiązujące powszechnie. Wskazuje na to zagwarantowanie ochrony życia wszystkim, nie tylko bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy czy religii, ale także bez względu na posiadanie bądź nieposiadanie obywatelstwa polskiego.

PRAKTYCZNE ZNACZENIE ART. 95 KONSTYTUCJI MARCOWEJ

Odpowiedź na pytanie o praktyczne znaczenie normy z art. 95 ust. 1 Konstytucji marcowej wymaga sięgnięcia do orzecznictwa z lat 1921–1935, tj. okresu obowiązywania postanowień tejsze. Pomimo iż współczesne Konstytucji RP z 1921 r. konstytucje Czechosłowacji i Austrii powołały sądy konstytucyjne, twórcy Konstytucji marcowej nie skorzystali z tej możliwości. W związku z tym, analizując praktyczne znaczenie normy z art. 95 ust. 1, niezbędne jest sięgnięcie do orzecznictwa Sądu Najwyższego.

Z analizy zbiorów orzecznictwa SN z lat 1921–1935 wynika, iż na postanowienia Konstytucji powoływano się bardzo rzadko, wręcz sporadycznie. Nieliczne były także przypadki przywołania art. 95, a w „Orzecznictwie Sądów Polskich”⁵⁰ odnotowano takich przypadków zaledwie dziewięć. Nawet te nieliczne przypadki powołania się na przepisy art. 95 Konstytucji nigdy nie dotyczyły

⁴⁷ B. Banaszak, *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 36–37; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2004, s. 87–88.

⁴⁸ „Za odrzuceniem terminu *prawa obywatelskie* przemawiają jednak poważne argumenty. Sugeruje on, że podmiotem praw konstytucyjnych jest wyłącznie obywatel, a ich źródłem – obywatelstwo. Tymczasem przyjmuje się niemal powszechnie, że podstawowe prawa jednostki mają swoje źródło w godności osoby ludzkiej i przysługują niezależnie od przynależności państwowej” – K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 16.

⁴⁹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 40–42; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 428; Skrzydło, *Ustrój polityczny RP*, s. 87–88; A. Wróbel, *Obywatelstwo polskie a prawa i wolności konstytucyjne*, [w:] *Konstytucyjne prawa i wolności w Polsce*, t. I. *Zasady ogólne*, Kraków 2002, s. 153–160.

⁵⁰ Orzecznictwo Sądów Polskich, Warszawa 1921–1935.

jego postanowień regulujących prawo do ochrony życia. Przepisy art. 95 ust. 2 przywoływano natomiast w kontekście:

a) statusu prawnego cudzoziemców w Polsce⁵¹;

b) interpretacji zasady wzajemności⁵².

Postanowienia art. 95 ust. 1 Konstytucji marcowej przywoływano:

a) w sprawach dotyczących ochrony mienia⁵³;

b) w sprawie dotyczącej statusu bezpaństwowców w Polsce⁵⁴.

„Orzecznictwo Sądów Polskich” z lat 1921–1935 nie odnotowało żadnego przypadku przywołania art. 95 ust. 1 Konstytucji marcowej w kontekście ochrony życia, z czego można wnioskować, że norma ta nie odgrywała większej roli, jeśli chodzi o praktyczną ochronę życia ludzkiego. Stan taki był zapewne rezultatem braku przepisów ustawowych, mających za zadanie konkretyzację norm konstytucyjnych. Jak słusznie zauważył W. Komarnicki: „Ochronę życia, wolności i mienia zapewnia Państwo za pomocą funkcjonowania administracji, jednym z zadań której jest wykonywanie policji bezpieczeństwa; przede wszystkim jednak poprzez zapewnienie panowania prawa za pomocą wymiaru sprawiedliwości, dokonywanego przez niezawisłe sądy. By ochrona życia, wolności i mienia była zupełną, muszą istnieć gwarancje także przeciwko naruszaniu praw indywidualnych przez organy państwowe”⁵⁵. Wnioski, do jakich prowadzi przegląd orzecznictwa, każą zmienić pogląd na temat poziomu ochrony życia formułowany w oparciu jedynie o normy Konstytucji marcowej oraz poglądy nauki prawa państwowego. Z braku konkretyzacji ustawowej przepisy art. 95 ust. 1 służyły więc raczej kształtowaniu poglądów prawnych w kwestii konstytucyjno-prawnej ochrony życia ludzkiego niż praktycznej ochronie prawa do życia.

⁵¹ Wyrok najwyższego trybunału administracyjnego z 6 kwietnia 1926, l. rej. 3168/25, Orzecznictwo Sądów Polskich, Warszawa 1927, s. 439; wyrok izby piątej Sądu Najwyższego z 15 października 1926, C. 192/26, Orzecznictwo Sądów Polskich, Warszawa 1927, s. 119; wyrok najwyższego trybunału administracyjnego z 29 kwietnia 1927, l. rej. 850/23, Orzecznictwo Sądów Polskich, Warszawa 1927, s. 55 i n. Orzeczenie Izby Cywilnej (sek. 1) Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 1933, Nr I.C. 725/32, Orzecznictwo Sądów Polskich, Warszawa 1933, s. 450–451.

⁵² Wyrok najwyższego trybunału administracyjnego z dnia 24 listopada 1924, l. rej. 270/24, Orzecznictwo Sądów Polskich, Warszawa 1925, s. 382–383.

⁵³ Wyrok najwyższego trybunału administracyjnego z 3 czerwca 1927, l. rej. 1935/25, Orzecznictwo Sądów Polskich, Warszawa 1927, s. 349 i n.; orzeczenie izby pierwszej Sądu Najwyższego z dnia 2 października 1922 r., C. 569/22, Orzecznictwo Sądów Polskich, Warszawa 1923, s. 1–3; wyrok najwyższego trybunału administracyjnego z 16 listopada 1923, l. rej. 572/22, Orzecznictwo Sądów Polskich, Warszawa 1924, s. 40–41; wyrok najwyższego trybunału administracyjnego z 14 stycznia 1924, l. rej. 414/22 i 1582/23, Orzecznictwo Sądów Polskich, Warszawa 1924, s. 284–287.

⁵⁴ Orzeczenie Izby Cywilnej (sek. II) Sądu Najwyższego z 11 grudnia 1934, C. II. 1922/34, Orzecznictwo Sądów Polskich, Warszawa 1935, s. 545 i n.

⁵⁵ Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 541.

Jedyny akt prawny okresu międzywojennego mający wpływ na poziom prawnej ochrony życia, kodeks karny z 1932 roku⁵⁶, pomimo iż przewidywał ściganie sprawców zabójstw, w żaden sposób nie nawiązywał do idei prawnej ochrony życia. Na marginesie warto odnotować, że ściganie sprawców przestępstw przeciwko życiu znane było już kodeksom państw starożytnych, a więc rozwój idei prawnej ochrony życia oraz jej konstytucjonalizacja nie były czynnikami wpływającymi na kształt norm prawa karnego w tym zakresie. Wśród sankcji, jakie przewidywał kodeks karny z 1932 r. za popełnienie najcięższych przestępstw znalazła się także kara śmierci, choć trzeba przyznać, że traktowano ją jako karę szczególną i stosowano tylko w przypadku najcięższych przestępstw, tj. przestępstw przeciwko państwu oraz zabójstwa.

Oceniając oddziaływanie przepisów art. 95 Konstytucji marcowej na praktykę ochrony życia w latach 1921–1935, należy uwzględnić, że „Konstytucja stanowiła najwyższy akt w systemie źródeł prawa, jednak jej stosowanie oparte było na koncepcji pośredniczącej roli ustawy (była ona aktem adresowanym przede wszystkim do ustawodawcy), koncepcji ekranizującej roli ustawy (sędziowie dokonują kontroli legalności w oparciu o ustawę, a nie konstytucyjność) oraz niechęci do tworzenia instytucji i procedur sądownictwa konstytucyjnego”⁵⁷. Przyjęcie takich właśnie rozwiązań, pochodzących wprost z dorobku konstytucjonalizmu francuskiego, przyczyniło się do marginalizacji szeregu przepisów Konstytucji marcowej, w tym także postanowień art. 95, które nie znalazły praktycznego zastosowania tylko i wyłącznie z braku rozwijających je przepisów ustawowych⁵⁸. Ogólna ocena Konstytucji marcowej jako aktu prawnego wprowadzającego do polskiego systemu prawa nowoczesny katalog praw człowieka jest pozytywna. To dzięki tej Konstytucji dokonana się na gruncie polskim konstytucjonalizacja praw i wolności człowieka, a wśród nich także prawa do życia⁵⁹.

⁵⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1932 r., Nr 60, poz. 571).

⁵⁷ P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 59.

⁵⁸ Problem ten omawia szeroko H. Zahorski, *Zasada badania konstytucyjności ustaw przez sądownictwo a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku*, Wilno 1931.

⁵⁹ „Dzięki umieszczeniu w *Konstytucji* następowała konstytucjonalizacja wolności. Uzyskiwały one rangę normy konstytucyjnej. Z tego też względu kwestia szczegółowości regulacji prawnej miała istotne znaczenie. Wszystkie bowiem gwarancje w postaci nakazów i zakazów zawarte w przepisach konstytucyjnych podlegały konstytucjonalizacji. Traktowano je jako obowiązujące dyrektywy dla organów ustawodawczych i wykonawczych, a także sądowych. Twórcy *Konstytucji* starali się nadać przepisom konstytucyjnym znaczny stopień szczegółowości. Wyrażał się on w ich konkretyzacji, ustanowieniu zakazów i nakazów określonego postępowania dla organów państwowych, wskazaniu gwarancji oraz określeniu granic tych wolności. Istotnego znaczenia nabrała forma reglamentacji tych wolności. *Konstytucja* przewidywała dla niej wyłącznie drogę ustawodawczą, wykluczając możliwość wydawania aktów normatywnych przez organy wykonawcze. Każda ingerencja organów administracyjnych i sądowych w sferę wolności jednostki musiała

2. PROBLEM OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA PO 1935 ROKU

PRAWA CZŁOWIEKA W POLSCE W ŚWIELE POSTANOWIEŃ KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ

Konstytucja marcowa obowiązywała do czasu ogłoszenia ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.⁶⁰ Konstytucja kwietniowa, stworzona w oparciu o zupełnie odmienną koncepcję stosunków pomiędzy państwem a jednostką, stanowiła wyraźny regres w dziedzinie praw człowieka w stosunku do Konstytucji marcowej⁶¹. Ograniczenie, przynajmniej formalnie, praw i wolności człowieka widoczne było w konstytucji z 1935 r. bardzo wyraźnie, gdyż nie tylko była ona pozbawiona rozdziału poświęconego tym zagadnieniom, ale w ogóle nie zawierała katalogu praw i wolności⁶². Zagadnienia te od chwili wejścia w życie nowej konstytucji regulowały nadal obowiązujące artykuły 99, 109–118 i 120 Konstytucji z 1921 r.⁶³

Konstytucja kwietniowa nie była więc całkowicie pozbawiona przepisów z dziedziny praw człowieka. Podstawowe prawa i wolności regulował tzw. dekalog Konstytucji kwietniowej, czyli pierwsze dziesięć artykułów ustawy zasadniczej. Druga grupa norm konstytucyjnych regulujących status prawny jednostki w państwie to przepisy rozdziału IX, poświęconego wymiarowi sprawiedliwości. Wreszcie trzecia grupa to artykuły inkorporowane, pochodzące z Konstytucji marcowej. Początkowe plany inkorporowania w całości rozdziału piątego Konstytucji RP z 1921 r. politycy obozu sanacyjnego odrzucili z uwagi na wyraźne nawiązywanie postanowień tego rozdziału do indywidualistycznej koncepcji praw jednostki.

wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego i podlegać kontroli w ramach instytucjonalnych państwa prawnego” – M. Pietrzak, *Idee przewodnie Konstytucji z 17 marca 1921 roku*, „Studia Iuridica” XXIV/1992, s. 37.

⁶⁰ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (uchwalona 16 stycznia 1935 r. przez Senat RP, przyjęta w tej wersji przez Sejm RP 23 marca 1935 r.), Dz.U. R.P. z dnia 24 kwietnia 1935. Szerzej o okolicznościach uchwalenia i ogłoszenia Konstytucji kwietniowej: E. Gdulewicz, A. Gwiżdż, Z. Witkowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 2, Warszawa 1990, s. 155–156.

⁶¹ „W okresie tym pojawiły się także niebezpieczne tendencje, co było związane z ówczesną sytuacją społeczno-polityczną (kryzysy gospodarcze, a także polityczne), do wprowadzania rządów autorytarnych, Jak również totalitarnych ustrojów. Występuje zatem nie rozwój praw jednostki, lecz w wielu przypadkach ich zaprzeczenie”. – Skrzydło, *Konstytucyjny katalog wolności...*, s. 40.

⁶² Porównaj: Gdulewicz, Gwiżdż, Witkowski, *op. cit.*, s. 160–163.

⁶³ „Mimo pewnych braków w sformułowaniu artykułów: 99, 109–118 oraz 120 uchylonej konstytucji z dn. 17 marca 1921 r. zostały one jednak zachowane, gdyż zasadnicze ich postawy nie kolidują z ogólnymi założeniami nowej konstytucji, a nadto na gruncie tych artykułów rozbudowane już zostało ustawodawstwo zwykłe, które w znacznym stopniu uregulowało stosunki, objęte wymienionymi artykułami”. – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1935 r. Komentarz opracował Jan Dincęs*, Warszawa (wyd. czwarte).

Twórcy Konstytucji kwietniowej oparli ustrój Rzeczypospolitej Polskiej na koncepcji uniwersalistycznej, co znajdowało wyraz w wyeksponowaniu nadrzędności interesów zbiorowości⁶⁴. Na pierwszym miejscu postawiono interes państwa, narodu lub grup społecznych, marginalizując tym samym jednostkę i jej prawa⁶⁵. Tak więc odrzucenie obszernego katalogu praw człowieka gwarantowanego przez Konstytucję marcową było wynikiem zmiany koncepcji, nie zaś przejawem represyjności państwa⁶⁶.

Zwracał na to uwagę A. Burda, pisząc: „Wszak u podstaw instytucji prawnych i politycznych oraz całego systemu ustrojowego państwa leży bezpośrednio ideologia i koncepcje polityczne faktycznego autorytetu ustrojodawczego, przy czym ideologia posiada własną sferę względnej samoistności i jest określona nie tylko przez czynnik ekonomiczny, lecz i przez tradycje polityczne danego ustroju, nawarstwienia ideologiczne przeszłości, poziom kultury politycznej społeczeństwa, a także wpływ myśli politycznej innych krajów. [...] określony ustrój społeczno-gospodarczy danego państwa nie wyklucza ewolucji jego form organizacyjnych, struktury i sposobu działania mechanizmu państwowego. W zależności od układu sił społecznych i politycznych w kraju, a nawet odpowiednio

⁶⁴ „Konstytucja normuje stosunek obywatela do państwa pod kątem widzenia życia zbiorowego (*Państwo dąży do zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra zbiorowego*), zachowując dyskretne milczenie odnośnie tradycyjnych praw i wolności obywatelskich państwa burżuazyjnodemokratycznego. [...] Z uwagi jednak, że jednostka została potraktowana jako człon całości podporządkowany państwu, *środek do celu, a nie cel sam w sobie*, prawa te przysługują jej tylko i wyłącznie w granicach przyznanych przez państwo” – Gdulewicz, Gwiżdż, Witkowski, *op. cit.*, s. 170–171.

⁶⁵ „W myśl tej teorii jednostka nie ma praw własnych, ich źródłem jest bowiem wola państwa. Tak więc państwo ma te prawa wyznaczać i określać w sposób dyskrejonalny, dyktowany przez interesy i cele nadrzędne, jakimi są potrzeby tej zbiorowości”. – Skrzydło, *Konstytucyjny katalog wolności...*, s. 43–44.

⁶⁶ „[...] II Rzeczpospolita, także w okresie obowiązywania konstytucji kwietniowej, zbliżała się pod względem zakresu proklamowanych i realizowanych praw i swobód obywatelskich raczej do państw burżuazyjnej demokracji. Istniały natomiast ogromne, oczywiście na korzyść, różnice w porównaniu nie tylko z państwami totalitarnymi, jak Niemcy hitlerowskie czy Włochy, ale nawet w porównaniu z reżimami dyktatorskimi, istniejącymi w Jugosławii, na Litwie, Łotwie, w Estonii, Austrii czy Rumunii. Na różnice te, nie należy o tym zapominać, zasadniczy wpływ wywierały stały opór, jaki stawiały przede wszystkim zorganizowane masy ludowe, robotnicy i chłopci. Istotne znaczenie miały też imponderabilia. Należała do nich tradycja wolnościowa, wytworzona w ciągu długiego już czasu, poszanowanie godności ludzkiej, jednostki i jej praw, zakorzenione w instytucjach ustrojowo-politycznych. Z tego też punktu widzenia istotną rolę odgrywała pamięć Konstytucji 3 Maja, rocznicę jej uroczystości świętowano. Taką samą rolę spełniać zaczęła demokratyczna tradycja konstytucji marcowej. Stwarzało to klimat, z którym musiał się liczyć niejednolity wewnętrznie oboz sanacyjny. Wszystko to wpływało na praktykę życia społecznego i politycznego w kraju”. – A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1982, s. 341–342. O doktrynie sanacji: W. Kulesza, *Koncepcje ideowo-polityczne obozu rządzącego w Polsce w latach 1926–1935*, Wrocław 1985.

do przesunięć sił politycznych w skali międzynarodowej, zmienił się sposób zorganizowania władzy państwowej i uciekano się do nowych metod rządzenia”⁶⁷.

PRAWNA OCHRONA ŻYCIA W POLSCE W LATACH 1935–1939

Pomimo rezygnacji z wprowadzenia do Konstytucji kwietniowej katalogu praw i wolności człowieka próba rzetelnej oceny poziomu przestrzegania praw człowieka w latach 1935–1939 nie prowadzi do wniosków negatywnych. Okres ten charakteryzuje świadome odejście od idei prawnej ochrony życia, ale postawa taka znajduje uzasadnienie. Autorzy Konstytucji RP z 1935 r. zrezygnowali w ten sposób z przepisów o charakterze deklaratywnym, których brak nie wpłynął w żaden sposób na standardy przestrzegania praw człowieka w Polsce.

Formalnie rzecz biorąc, koniec obowiązywania Konstytucji marcowej oznaczał brak gwarancji prawnych chroniących życie ludzkie. Uwzględniając jednak praktyczny poziom realizacji normy z art. 95 w latach 1921–1935 można uznać, że brak analogicznej normy konstytucyjnej w Konstytucji kwietniowej nie wpłynął w żaden sposób na standardy prawnej ochrony życia w Polsce międzywojennej.

Jako przykład stosunku organów państwowych do problemu ochrony życia, można wskazać orzeczenie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 30 września 1936 r.⁶⁸ Na marginesie, jest to jedyne zamieszczone w „Orzecznictwie Sądów Polskich” z lat 1935–1939 orzeczenie, w którym problem ochrony życia oceniany jest na gruncie art. 95 Konstytucji marcowej. Z orzeczenia wynika, że „Państwo nie odpowiada za czynności funkcjonariusza policji, który omyłkowo zabił wystrzałem zamiast poszukiwanego bandyty inną osobę”⁶⁹. Sąd Najwyższy uznał, iż „Państwo ponosi odpowiedzialność w zakresie administracji publicznej wówczas, gdy czynności funkcjonariusza państwowego, niezgodne z obowiązkami służby i wyrządzające szkodę obywatelowi, mają charakter gospodarczy i w istocie swej nie różnią się od czynności zarządców osoby prawnej prawa prywatnego, Państwo zaś nie odpowiada za czynności funkcjonariusza działającego jako organ bezpieczeństwa i wykonawca władzy”⁷⁰. Przykład ten obrazuje, jak w Polsce międzywojennej interpretowano odpowiedzialność państwa za czyn funkcjonariusza państwowego, nawet jeżeli w jego wyniku nastąpiła utrata życia. Dla porównania, na gruncie aktualnie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. kwestie te reguluje art. 77, który daje każdemu prawo do wynagro-

⁶⁷ A. Burda, *Konstytucja marcowa*, Lublin 1983, s. 6–8.

⁶⁸ Orzeczenie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 30 września 1936, C. 3092/35, Orzecznictwo Sądów Polskich, Warszawa 1937, s. 124–125.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 124.

⁷⁰ *Ibidem*.

dzenia szkody wynikającej z niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej. Pojęcie szkody jest przy tym bardzo szerokie i nie ogranicza się do szkód materialnych⁷¹.

PODSUMOWANIE

Analiza przepisów Konstytucji marcowej obowiązujących w latach 1921–1935 oraz nawiązujących do niej przepisów obowiązujących w latach 1944–1952, a także orzecznictwa i praktyki przestrzegania zasady prawa do ochrony życia w Polsce prowadzi do następujących wniosków:

1. Norma z art. 95 Konstytucji marcowej w części dotyczącej ochrony życia ludzkiego miała charakter wyłącznie deklaracyjny. Świadczy o tym brak jakichkolwiek przepisów ustawowych rozwijających i precyzujących, na czym owa prawna ochrona życia miałaby polegać, co potwierdza analiza aktów prawnych rangi ustawowej. Skutkowało to praktyczną nieegzekwowalnością art. 95 w części dotyczącej ochrony życia na drodze sądowej; wniosek ten potwierdza analiza orzecznictwa sądów polskich lat 1921–1935, dowodząca, że art. 95 Konstytucji marcowej był co prawda przywoływany w orzeczeniach Sądu Najwyższego, nigdy jednak w kontekście ochrony życia ludzkiego. Mając na uwadze genezę wprowadzenia do Konstytucji marcowej przepisów art. 95 należy przyjąć, że objęcie ochroną konstytucyjną życia ludzkiego w Polsce nastąpiło głównie pod naciskiem Ligi Narodów, czego z kolei dowodzi brak ze strony państwa jakichkolwiek działań, mających na celu nadanie tym normom znaczenia praktycznego.

2. Odejście w roku 1935 od idei prawnej ochrony życia, choć zasługuje na potępienie, można jednak uzasadnić zamiarem usunięcia z ustawy zasadniczej przepisów o charakterze czysto deklaracyjnym, nie mających żadnego znaczenia dla praktyki przestrzegania praw człowieka. W związku z powyższymi wnioskami można stwierdzić, iż norma z art. 95 nie odgrywała w polskim prawie państwowym żadnej roli, poza zaspokojeniem żądań Ligi Narodów, zaś praktyka stosowania prawa w Polsce w latach 1921–1939 nie wskazuje, aby norma gwarantująca prawną ochronę życia wpłynęła w jakikolwiek sposób na poziom przestrzegania praw człowieka.

3. Niezależnie od zróżnicowanych ocen rozwiązań ustrojowych Konstytucji marcowej, odegrała ona ważną rolę w dziejach polskiego konstytucjonalizmu; wprowadzając do przepisów konstytucyjnych katalog praw i wolności człowieka przyczyniła się do znacznego podniesienia rangi norm z tej dziedziny. Dotyczy to także prawa do ochrony życia, wprowadzonego do polskiego systemu prawa

⁷¹ Szerzej Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 93.

za sprawą art. 95 Konstytucji marcowej. Można tu wręcz mówić o konstytucjonalizacji prawa do życia w Polsce.

4. Analizując normy konstytucyjne dwudziestolecia międzywojennego należy mieć na uwadze fakt, że lata te charakteryzowała często rozbieżność pomiędzy deklaracjami a praktyką. Pewnego dystansu wymaga także analiza wypowiedzi konstytucjonalistów dotyczących norm Konstytucji marcowej. Szczególnie w pierwszych latach po uchwaleniu konstytucji poglądy na jej temat były idealizowane. Prawo do ochrony życia w Polsce w okresie obowiązywania względnie nowoczesnych, liberalnych, opartych na teorii indywidualistycznej przepisów Konstytucji RP z 1921 r. pozostawało jedynie deklaracją. Wprowadzone do polskiego systemu prawa z racji ciężących na II Rzeczypospolitej zobowiązań międzynarodowych, nie zostało rozwinięte w przepisach ustawowych, pozostając przez to prawem martwym. Prawdziwe okazały się słowa T. Dwernickiego: „Ustawa sama jednak pozostaje martwą, ożywia ją, nadaje jej treść istotną i żywotną sposób jej wykonywania, duch jej wykonawców, którymi odnośnie do praw i obowiązków obywatelskich są rządzący w państwie i rządzeni. Jeżeli duch uszanowania praw jednostki, uzgodnienie tych praw z dobrem całości, a więc dobrem państwa i społeczeństwa, będzie przenikał wszystkie warstwy społeczeństwa, to przepisy te będą dostateczne, będą żywe i żywotne i będą podstawą pomyślnego rozwoju społeczeństwa”⁷².

⁷² Dwernicki, *op. cit.*, s. 172.