

Борис Тищик

Завідувач кафедри історії держави, права та політико-правових учень
Львівського національного університету імені Івана Франка

До питання про розробку, прийняття та суть першої Конституції Польщі від 3 травня 1791 р.

У травні 2011 р. виповниться 220 років з часу прийняття однієї з перших європейських конституцій — польської конституції 1791 р.

Щодо хронології появи конституцій взагалі — то вона була третьою писаною діючою конституцією у світі: раніше від неї були лише конституція США 1787 р. і Швеції 1789 р. Цього ж року (1791 р.), але пізніше (у вересні) прийнято першу конституцію Франції. Правда, український читач може зауважити автору, що була ж і українська конституція гетьмана Пилипа Орлика, причому набагато раніше, ніж вищеназвані, бо у 1710 році. Але ми маємо на увазі конституції діючі, існуючих держав, а української незалежної держави у той час не було — її, козацько-гетьманську державу епохи Богдана Хмельницького, ліквідували вороги — царська Росія, панська Польща, султанська Туреччина.

Перед першим поділом Польщі (1772 р.), до складу якої входила значна частина українських земель (вся правобережна Україна, Галичина) її територія становила понад 730 тис. км², а населення 11,5 млн. осіб. Більше 70% населення складали селяни, до 20% — міщани, 6–7% — дворянство, 2–3% — духовенство¹.

Виробничо-технологічний характер економіки зазнав у XVIII ст. певних якісних змін, деякі з яких свідчили про розвиток країни по капіталістичному шляху. Впроваджувалися нові культури (напр. картопля), у фільварках крупного дворянства використовували завезену із Заходу техніку, продуктивнішу худобу, переходили на чотирирілля тощо. Але продовжувала залишатись пан-

¹ Л. Зашкільняк, М. Крикун, *Історія Польщі*. — Львів: Вид. Львів нац.ун-ту ім. Ів. Франка, 2002, с. 227.

щина, посилювався соціальний визиск сільського населення, хоч, з іншого боку, дещо зростає чисельно заможна частина селян. Селянство платило дворянам, духовенству і державі численні податі, виконувало різні повинності.

У промисловості ставало помітним значення мануфактурного виробництва — як у містах (кількість яких і населення яких зростали), так і у володіннях магнатів. Правда, їх загальне число і якість продукції поступались західним країнам. Виникали акціонерні спілки, товариства тощо. Особливо активно розвивалася промисловість у Верхній Сілезії - чорна металургія, видобуток вугілля, виплавка чавуну, сталі і ін. Спостерігалось піднесення внутрішньої і зовнішньої торгівлі, поліпшувалась комунікація, виникали банки, зокрема, кредитні.

Польща активно вивозила за кордон зерно, ліс, лісові вироби, полотно, пряжу, метали, вугілля, але, водночас, ще більше різних товарів і сировини довозила, так що баланс зовнішньої торгівлі країни майже постійно був у XVIII ст. від'ємним².

Друга половина XVIII ст. була переломною в історії польської державності. У 1763 р. помер король Август III. На престол 1764 р., після завзятої боротьби між ворогуючими магнатськими угрупованнями, був обраний на сеймі Станіслав Август Понятовський. Країна в цей час перебувала у стані політичного хаосу. Великі магнати та їх блоки вели поміж собою завзяту політичну боротьбу за владу, за політичні впливи у країні та за рубежом. У процесі цієї боротьби вони не гребували жодними засобами, залучаючи до неї правлячі кола і правителів сусідніх держав. Останні ж, звичайно, не пропускали жодної нагоди втрутитись у внутрішні справи Польщі. Особливо активно діяла у цьому плані Росія. Власне й Понятовського на польський престол було обрано під тиском російської цариці Катерини II у присутності у Польщі російських військ. С. Понятовський був фаворитом у цариці і в його особі вона сподівалася мати податливого і вдячного їй за підтримку польського монарха.

На цей час припадають перші спроби проведення у Речі Посполитій державних реформ. За необхідність проведення цих реформ виступало політичне угруповання на чолі з відомим державним діячем А. Чарторийським. Навколо нього згуртувалися ті, хто вважав, що країну можна врятувати від загибелі, до якої вона прямувала, шляхом впровадження у її державний устрій змін, але таких, які б не порушували його фундаментальних засад. Це угруповання спиралося на підтримку царської Росії. У розробці програми реформ активну участь взяв потомок канцлера і великого коронного гетьмана Яна Замойського Анджей Замойський.

Реформи були проголошені на так званому конвокаційному³ сеймі у травні-червні 1764 р., якому надано статус конфедерації — тобто для при-

² Так само, с. 227–230.

³ Конвокаційний сейм — такий, що міг приймати конституційні закони, що не вимагали санкції короля. Такі сейми скликалися переважно в часи безкоролів'я, встановлювали засади і час вибору короля та ін.

йняття рішень не вимагалось одноголосності, достатньою була більшість голосів.

Отож, у першу чергу прийнято рішення обмежити вкрай шкідливе для держави, „патологічне”, за висловом самих же польських науковців-дослідників, застосування *liberum veto*⁴. Зовсім, правда, цей принцип не ліквідували: він і надалі повинен був застосовуватись тільки при вирішенні питань державного устрою, компетенції державних структур, шляхетських привілеїв, податків.

З інших питань, зокрема економічного характеру, достатньою була більшість голосів на сеймі. Посли сейму були звільнені від обов’язку безумовно дотримуватись інструкцій своїх сеймиків, якщо ті розходилися з думкою сеймової більшості.

Велике значення мало утворення нових загальнодержавних колегіальних органів — коронної і литовської скарбових (фінансових) комісій, військових комісій і ін., які повинні були дбати не тільки про суто фінансові чи (відповідно), військові справи, а й про розвиток комунікацій, транспорту, промисловості, торгівлі тощо.

Згодом сейм вперше уклав (на 1768 р.) бюджет країни, передбачивши статті доходів і видатків. Далі ліквідовано внутрішні мита, впорядковано єдину систему мір і ваг, проведено (у 1766 р.) монетарну реформу⁵.

У релігійному питанні теж наступили певні демократичні переміни. В 1768 р. настав період, правда дуже короткотривалий, рівноправ’я у публічно-правовому аспекті і особистих відносинах іновірців з католиками.

Іновірців — лютеран, кальвіністів, православних (але не євреїв і магометан) допущено до зайняття державних посад (урядів), депутатських функцій та ін. Але, після Барської конфедерації (1768–1772 рр.) знову настав період всляких обмежень прав іновірців.

Реакція щодо проведення реформ як у самій Польщі, так і у сусідніх державах, які пильно стежили за розвитком подій у цій країні, була неоднозначною. Далеко не усі політичні кола Польщі, угруповання і діячі підтримали реформи, вважаючи їх наступом на давні демократичні, „республіканські” традиції і права шляхти.

Не бажали зміцнення Польщі і її сусіди, у першу чергу царська Росія. З приводу дискримінації православних російський посол М. Репнін погрожував війною. Власне під тиском Росії і реакційних магнатсько-шляхетських кіл у 1768 р. сейм прийняв так звані Кардинальні закони, якими підтверджено основні права і привілеї польського дворянства, зафіксовані у попередніх законодавчих актах, починаючи з Генріхівських артикулів 1573 р. Зазначено, що цих прав і привілеїв ні тепер, ні у майбутньому не можна зменшувати, уцімлювати і змінювати — „хіба що у бік їх розширення”⁶.

⁴ G. Górski, S. Salmonowicz, *Historia ustroju państw*. — Warszawa: WP „Lexis Nexis”, 2001, с. 477.

⁵ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.* — Warszawa: Wyd. Naukowe PWN, 2003, с. 136.

⁶ G. Górski, S. Salmonowicz, указ. поб., с. 480–481.

Закони зберегли й „золоту шляхетську вольність” — *liberum veto*, правда, зазначивши, що воно може не застосовуватись щодо господарсько-фінансових питань. Це означало крах реформ конвокаційного сейму. Правда, шляхті заборонено карати своїх підданих смертю та ін. Власне цими законами іновірцям надано певні громадянсько-політичні права.

Росія виступила гарантом Кардинальних законів, як і спокою, стабільності та неподільності Речі Посполитої. Стабільності і спокою, однак не встановлено, бо частина магнатів і шляхти під гаслом необхідності захисту католицької віри і давніх звичаїв створила у місті Барі на Поділлі конфедерацію, скеровану проти короля і Росії. Її підтримала Франція і Туреччина. Деякі польські дослідники вважають її „масовим патріотичним і релігійним рухом”, що позитивно вплинув на „зростання політичної свідомості шляхти, що боролась за незалежність”⁷.

Але Барська конфедерація призвела до громадянської війни у Польщі, великого хаосу, до масових актів насильства і грабунку, зокрема над українським населенням Правобережної України, що викликали народне повстання — Коліївщину. Конфедерати проголосили детронізацію короля С. Понятовського і спочатку добились певних військових успіхів. Але на прохання польських властей у Польщу були надіслані російські війська під командуванням генералів П. Апраксина і О. Суворова. До серпня 1772 р. конфедерати зазнали поразки. Багато шляхти загинуло в боях, понад 10 тис. заслано в Сибір, маєтності повстанців конфісковано⁸.

Політичні результати конфедерації були сумні. Посилився вплив Росії на Польщу, а у Росії — позиції тих правлячих кіл, які вважали, що Річ Посполиту, як розсадник самоволі і хаосу у Європі, слід як державу ліквідувати.

У 1772 р. могутні сусіди Польщі — Росія, Пруссія і Австрія здійснили анексію частини польської території — відбувся перший поділ Польщі. Вона втратила близько третини території і населення. До Австрії, до речі, відійшла уся Галичина, а згодом (у 1774 р.) — ще й Буковина (відібрана від Туреччини). Скликаний 19 квітня 1773 р. у Варшаві надзвичайний сейм при присутності у столиці російських, австрійських і пруських військ більшістю голосів схвалив умови поділу.

У подальшому у відповідності з постановами Варшавського сейму, який працював (з перервами) з квітня 1773 р. по квітень 1775 р., було проведено ще кілька важливих реформ. Зокрема, створену так звану Едукаційну комісію, яка виконувала функції міністерства освіти (1773 р.), а на 1775 р. припадає початок діяльності Постійної ради - вищого виконавчого органу держави, тобто фактично уряду, у складі короля, який її очолював, і 36 послів парламенту, обраних по-половині кожною з палат (посольською палатою та сенатом). Рада

⁷ М. Kallas, указ. роб., с. 139.

⁸ Л. Зашкільняк, М. Крикун, указ. роб., с. 234.

поділялася на функціонально подібні до міністерств департаменти (скарбу, військовий, поліції, юстиції, зовнішніх справ і ін.)⁹.

Хоч рада в цілому робила для держави корисні справи, централізувала систему управління, але залежність від царських властей призвела до її непопулярності серед патріотичних кіл населення.

У 1775 р., під кінець своєї діяльності, сейм постановив доповнити Кардинальні закони. Обмежено права так званих дисидентів (іновірців), які втратили, зокрема, можливість бути сенаторами і міністрами, а у посольській палаті їх число обмежено до трьох осіб; на королівський престол не можна було обирати іноземця, а тільки особу з „династії Пястів, родовитого шляхтича і землевласника”. З метою ліквідувати можливість встановлення спадковості трону синів і внуків попереднього короля обирати королем не належало, хіба що перед цим пройшло панування двох інших правителів.

У 1780-х роках у Речі Посполитій відбувались докорінні зміни у суспільно-політичних настроях. Появилось значне коло діячів, які рішуче виступали за проведення нових державно-політичних реформ. Серед них можемо виділити Станіслава Сташіца і Гуго Коллонтая, кількох публіцистів — Ф. Єзерського, Ю. Вибіцького і ін.

Ідея проведення державних реформ набирала все більшої популярності. Правда, проти них виступила Росія. На зустрічі з польським королем, яка відбулася у травні 1787 р. у Каневі, Катерина II прямо заявила, що „для Росії немає ні потреби, ні користі, щоб Польща стала дієздатною”¹⁰.

6 жовтня 1788 р. у Варшаві відкрився сейм, згодом названий Великим або Чотирирічним. Він справді став історичним. Скликаний як звичайний, тобто на два роки (з шеститижневим терміном засідань), він фактично, враховуючи складність завдань і проблем, які йому довелося вирішувати, діяв протягом чотирьох років. Вийшла цікава і нестандартна ситуація: оскільки восени 1790 р. строк повноважень цього сейму минув, але чимало винесених на його розгляд питань розглянено не було, то новообрані місцевими сеймиками посли до посольської палати об'єдналися з попередніми, і надалі засідали разом. Це було зроблено для того, щоб довести до кінця реформаторський курс, узятий сеймом 1788р. У подвоєному складі посольської палати сейм діяв до кінця травня 1792 р.

Щоб забезпечити прийняття рішень більшістю голосів, сейм функціонував як конфедерація. На ньому протистояли одне одному два угруповання — реформаторське („патріотичне”) і консервативне („старошляхетське”). Перше з них чисельно поступалося другому, але перевершувало його активністю. У своїй діяльності „патріоти” спиралися на підтримку реформаторського курсу Пруссією, яка штовхала поляків проти Росії, що, у свою чергу,

⁹ G. Górski, S. Salmonowicz, указ. роб., с. 482.

¹⁰ Л. Зашкільняк, М. Крикун, указ. роб., с. 238.

противилась реформам і налаштовувала проти них „старошляхетське” угруповання¹¹.

У складі сейму після його поповнення налічувалось 509 осіб — 354 послів у посольській палаті і 155 сенаторів.

Сейм ще у 1788 р. утворив комісії для опрацювання проектів законів щодо реформи системи управління країною, про місцеві сеймики, міське управління і ін.

Проекти цих законів на тривалий час стали предметом обговорення на сеймі. Відповідні закони були прийняті тільки у травні-жовтні 1791 р.

Одним з найважливіших став конституційний закон від 20 жовтня 1791 р. „Про державний устрій обох народів” (польською і литовською). Цим законом ліквідовано федеративний устрій Речі Посполитої, встановлений Люблінською унією 1569 р. Польща стала унітарною державою. Окремі (паралельні) державні органи Корони Польської і Литви оголошено ліквідованими, належало утворити єдині, центральні.

Вирішено утворити 100-тисячну армію, керівництво якою відібрано у пруськи налаштованих гетьманів і передано створеній сеймом Військовій комісії (такої чисельної армії, зазначимо, Польщі через брак коштів не вдалось створити).

Сейм ухвалив щорічно збирати з землевласників так звану „вічисту офіру” (пожертву) у вигляді п’яти — та десятивідсоткового податку з доходів, відповідно, духовних і дворянських землеволодінь, а також створити на місцях цивільно-військові „комісії порядку” у складі представників від шляхетського стану, обраних на сеймиках¹².

Проте, найважливішим законодавчим актом, прийнятим після довгого обговорення Чотирирічним сеймом 3 травня 1791 р. був „Закон про управління” (*Ustawa Rządowa*), тобто перша Конституція Польської держави. Прийнята вона була доволі специфічно. Отож, остаточне обговорення проекту Конституції було призначене на 5 травня. Вона мала б замінити Генрихівські артикули, Кардинальні права та інші, видані у різний час, конституційні закони. Правда, консервативні послы сейму завзято виступали проти прийняття будь-яких кардинальних нововведень. „Патріоти”, становлячи у посольській палаті меншість, скористалися з того, що більшість „старошляхетців” роз’їхались на пасхальні канікули, перенесли засідання на 3 травня. Вони вирішили домогтися схвалення проекту Конституції, в чому їх підтримав багатотисячний натовп, що оточив королівський замок у Варшаві, в одному з залів якого проходили засідання сейму, та навіть частково розмістився на галереях залу.

В цей історичний день у сенаторському залі зібралось 185 послів і сенаторів, у тому числі 6 (з 14-ти) єпископів. Після підсумкового обговорення (було

¹¹ Там само, с. 239.

¹² Там само, с. 240.

кілька виступів „проти”¹³) переважною більшістю голосів присутніх послів і сенаторів (засідання палат проходило спільно) проект Конституції в цей же день — 3 травня 1791 р. — було схвалено. Король тут же склав присягу на вірність Конституції. Потім усі послы і сенатори відправились на чолі з королем у придворний костел Св. Яна, де всі знову склали присягу. Тим самим, Конституція була санкціонована ще й католицьким Костелом¹⁴.

Правда, опозиційні депутати 4 травня склали на руки голови посольської палати Ст. Малаховського протест щодо правомірності прийняття Конституції. Його підписало 28 осіб. Але 5 травня, коли знову зібрався увесь парламент, більшість присутніх депутатів не приєдналася до опозиціонерів, тобто схвалила Конституцію, і з 5-го травня вона вступила у дію. Цього ж дня парламент прийняв Декларацію представницьких станів, у якій зазначалось, що „всі давні і теперішні права, які суперечать нинішній Конституції, відміняються”. Впертих противників Конституції оголошено бунтівниками і зрадниками вітчизни, яких належить судити на сеймовому суді. „Akt z 5 maja” зобов’язав органи виконавчої влади організувати приведення до присяги „суди і військо”. З нагоди прийняття Конституції привітав і благословив короля і польський народ Римський Папа Пій VI¹⁵.

Конституція 1791 р. складається з вступу, 11 статей (артикулів) і трьох додатків, з яких два були зазначеними вище законами про сеймики і міста.

У вступі після перерахування усіх титулів польського короля, зазначається, що як він сам, так і послы сейму та сенатори, „цінуючи понад життя і особисте щастя... зовнішню незалежність і внутрішню свободу народу”, бажаючи „заслужити благословення та вдячність поколінь теперішніх і майбутніх... ухвалюємо, теперішню конституцію і декларуємо її як святу і непогнущу, аж до часу, коли народ з власної волі та у рамках, передбачених правом, не захоче визнати потребу зміни будь-якої статті”¹⁶.

Стаття I зветься „Панівна релігія”. Нею проголошена „свята римокатолицька віра з усіма її правами”. Перехід від панівної релігії до будь-якого іншого віросповідання категорично заборонявся — загрожувало суворе покарання за віровідступництво. Разом з тим у країні проголошувалась і гарантувалась „свобода віри” та „урядова опіка у проведенні обрядів”, але на підставі відповідного законодавства.

Наступні три статті стосувались суспільного ладу країни і врегульовували правове становище шляхти, міщан і селян.

¹³ Один з противників Конституції, посол Я. Сухожевський, наприклад, заявив, що він сам Конституції не читав, але зі слів інших знає, що вона суперечить польським вольностям і свідчить, що Польща стає на шлях революції, як і Швеція (де 1789 р. теж була прийнята Конституція), чого не слід допустити.

¹⁴ M. Kallas, указ. роб., с. 147.

¹⁵ Там само, с. 148.

¹⁶ *Konstytucja 3 maja 1791 r.* — Warszawa: Wyd. Sejmowe, 2001, с. 55.

Отож, стаття II „Шляхта” підтверджувала домінуюче становище і політичну гегемонію у країні шляхти. Всі попередні привілеї, свободи і прерогативи шляхти, її домінанта в суспільному і приватному житті, отримані у попередні часи — „від Казимира Великого ... до Зигмунда Августа, останнього з ягеллонської лінії”, у Конституції урочисто підтверджено, забезпечено і визнано непорушними. Усю шляхту визнано між собою рівною, притому „не лише стосовно клопотань про посаду та про виконання послуг Батьківщині..., а й стосовно однакового використання привілеїв та виключних прав, що служать шляхетському стану, понад усе ж права особистої безпеки, особистої свободи та земельної і рухомої власності... Шляхту визнаємо першими охоронцями свободи та теперішньої Конституції. Честь і гідність кожного шляхтича, його громадянський стан є єдиною твердиною Вітчизни і наших свобод”¹⁷.

Однак, мусимо зазначити, що положення ст. II. про повну соціально-політичну рівноправність усієї шляхти насправді не відповідало реаліям. Так, у законі про місцеві сеймики, що був прийнятий сеймом 24 березня 1791 р. і який став складовою частиною Конституції, зазначалось, що політичні права, зокрема, право голосу на виборах до місцевих сеймиків (які, у свою чергу, обирали послів в посольську палату загальнодержавного сейму) мали тільки шляхтичі-землевласники з річним прибутком не менше 100 злотих, з 18 річного віку. Для пасивного виборчого права віковий ценз встановлено у 23 роки, а кандидат у послы повинен був виконувати якісь „публічні” обов’язки (громадські чи державні)¹⁸.

Отож, безземельна і малоземельна шляхта (голота) була усунена від політичного життя. Тим самим зменшився і вплив магнатів, які на сеймиках використовували у своїх цілях численні голоси залежної від них шляхти-голоти („клієнтури”).

Стаття III Конституції називається „Міста і міщани”. Вона дуже коротка і стосується тільки королівських міст. У ній підтверджується устремління забезпечити міські права „для цілісності спільної Батьківщини”, а також основні засади прийнятого сеймом 17 квітня 1791 р. закону „Наші вільні королівські міста у державах Речі Посполитої”. Нагадаємо, він теж став складовою частиною Конституції.

Отож, власникам і володільцям нерухомостей у цих містах надано привілеї, якими до цього часу користувались тільки дворяни. А саме, право: 1) особистої недоторканності (тобто заборона затримання чи ув’язнення без рішення суду); 2) набуття землі; 3) зайняття нижчих адміністративних і судових посад в усіх органах державного управління і судах, доступу до адвокатури, отримання нижчих офіцерських звань в усіх родах військ, крім шляхетської

¹⁷ Там само, с. 57.

¹⁸ A. Korobowicz, R. Mojak, W. Skrzydło, *Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego*. — Lublin: Wyd. Uniw. Marii Curie Skłodowskiej, 1996, с. 13.

кавалерії; 4) можливість отримання багатими міщанами і міською інтелігенцією, що зароджувалась, дворянських звань (що вказувало на спроби залучити верхівку міщан у ряди дворянства)¹⁹.

Але, з другого боку, зберігався чіткий поділ суспільства на стани, хоча відмінності між дворянством і міщанами дещо згладились. До речі, Чотирирічний сейм здійснив доволі велике число надань дворянського звання. Це були особи переважно іноземного походження — купці, багаті ремісники, лікарі, адвокати — яких таким чином власті намагались заохотити обрати Польщу своїм постійним місцем проживання.

Положення Міського закону 1791 р. могли поширюватися і на приватновласницькі міста, якщо цього забажали їх власники. Деякі магнати це справді зробили, зокрема, маршалок (голова) посольської палати Ст. Малаховський, який надав своєму містечку Бялачову статус вільного міста²⁰.

Стаття IV — „Селяни”. Вони увесь час за часів Речі Посполитої були підданими короля, дворянства, духовенства — тобто залежними від своїх панів людьми, кріпаками. З ними, з їхніми інтересами, гідністю, правами (таких майже не існувало, або ж вони були надзвичайно обмеженими) привілейовані стани не рахувалися. Проте часи змінилися, бо Європа, а з нею і Польща вступили в добу конституціоналізму. До того ж американська Декларація незалежності 1776 р., а в слід за нею французька Декларація прав людини і громадянина (1789 р.) проголосили невід’ємні, належні людині від природи, Бога права: на життя, свободу, рівність, прагнення до щастя, власність і ін.

Ці засади знайшли певний, хоча й дуже обмежений відбиток і у польській Конституції. Ось як у ній пишеться про селян: „Люд селянський, який є джерелом найбільших багатств країни і який становить найчисельнішу частину народу, і є також найдійовішою силою, із справедливості, людяності та християнського обов’язку, а також із наших інтересів... приймаємо під опіку права та влади”²¹. Правда, усі попередні угоди, укладені поміщиками з „громадою чи з кожним мешканцем села окремо” зберігали свою чинність і надалі становили „спільний та взаємний обов’язок”, що підпадав під захист державної влади. Тобто особиста залежність селян від поміщиків, їх численні повинності залишалися. „Селяни — писалося у Конституції — не можуть усувати жодних маєтностей, повинностей, обов’язків, аніж це було передбачено угодами, укладеними чи довічно, чи тимчасово, і ці угоди підлягатимуть строгим зобов’язанням. Таким чином намагаємося забезпечити нащадків з усіма їх маєтностями та селянами...”²².

Разом з тим проголошувалася „цілковита свобода” для прибулих з-за кордону іммігрантів, а також тих осіб, які попередньо виїхали (чи втекли) з кра-

¹⁹ G. Górski, S. Salmonowicz, указ. роб., с. 291.

²⁰ Там само, с. 291.

²¹ *Konstytucja...*, с. 58.

²² Там само, с. 58–59.

їни, а тепер бажали повернутися. їм гарантувалася й свобода у виборі місця проживання й господарської діяльності.

Отож, становище польського селянства й далі залишалося важким, певну користь йому приніс хіба що виданий у квітні 1792 р. закон про продажу королівських помість. Він забезпечував селянам, що проживали на цих землях, права вічного спадкового землекористування і особисту свободу²³.

Хоч поділ на стани Конституція й зберегла, але, разом з тим, у ній, як і в інших законах, появилось нове поняття „народ”, яким стали визначати не тільки шляхту, як це було раніше, але також міщан та селян. Відступ від попередньої формули „шляхетський народ” повинен був, за задумом авторів Конституції, наблизити до шляхетства інші суспільні верстви, сконсолідувати їх усіх. Це положення достатньо чітко зафіксоване в XI-ій статті Конституції (вона стосується збройних сил країни): „Народ повинен сам себе охороняти від нападів та зазіхань на цілісність. Тому усі громадяни є охоронцями національної суверенності та свобод. Армія — це ніщо інше, як упорядкована сила, зібрана з загальної сили народу”²⁴.

Що стосується засад державно-політичного устрою, то тут, як вважають польські дослідники, відбулися кардинальні зміни. Вони обумовлювались очевидними на той час для прогресивних державних діячів Польщі недоліками в організації і діяльності державних властей. Щонайменше від середини XVII ст., коли у 1652 р. вперше голосом одного посла було зірвано результати праці всього Вального сейму, щораз частіше наступав параліч парламенту шляхетської Речі Посполитої. Сейм, наділений надзвичайно широкою компетенцією, через відоме *liberum veto* фактично часто був позбавлений можливості приймати потрібні і важливі для країни рішення. До того ж посольська палата, складена з послів від місцевих сеймиків, які представляли інтереси регіональної шляхти і були зв’язані посольськими інструкціями з боку цієї шляхти, теж доволі часто не могла добитись одностайності у прийнятті рішень. Крім того, з приводу не результативної роботи сейму стало зростати значення земських і повітових сеймиків, до компетенції яких переходили питання правотворчості. Все це аж ніяк не сприяло зміцненню Польської держави, а навпаки — її послабленню.

Отож, у статті V дається визначення публічної влади, що було, з одного боку, оригінальним витвором польської політичної думки того часу, а з другого — використано досвід європейських політичних вчень.

У Конституції декларувалось, що „всяка влада у людському суспільстві витікає з волі народу”. Таке формулювання відповідало теорії Ж.Ж. Руссо про суверенітет народу. Правда, у польських політичних умовах це означало не більше, ніж домінанту дворянського сейму. При визначенні засад державного

²³ Ю. Бардах, Б. Леснодорский, М. Пистрчак, *История государства и права Польши*. — М.: „Юрид. л-ра”, 1980, с. 292.

²⁴ *Konstytucja...*, с. 71.

устрою країни в основу його побудови взято теорію розподілу властей П. Монтеск'є — так як вона була сформульована у його праці *Дух законів* — на законодавчу, виконавчу і судову.

Законодавча влада (стаття VI), як і попередньо, вручалась становому представницькому органу — сеймові. Правда, впроваджено суттєві модифікації (у порівнянні з попередніми) у форми діяльності цього сейму.

Збережено двопалатну структуру сейму, який продовжував діяти у складі посольської ізби (на чолі з виборним маршалком) і сенату (очолював король). Посольська ізба мала налічувати 204 послів, обраних місцевими сеймиками. Крім того, в цій палаті повинні були засідати 24 представники від міст, що обиралися на окружних зборах міст. Це був крок вперед у порівнянні з попереднім часом, коли міста свого представництва у сеймі взагалі не мали, але крок дуже неспівісний, половинчастий. Твердити це дають нам такі підстави: представники міст не мали статусу рівноправних з шляхетством послів; вони не мали права вирішального голосу, а лише голос дорадчий, та й то лише у справах стосовно міст, торгівлі й виробництва.

Другою палатою сейму був сенат. Він налічував 132 особи і традиційно складався з усіх воєвод, каштелянів, міністрів і єпархіальних єпископів. Всі вони входили до складу сенату за посадою. Сенат, у порівнянні з посольською ізбою, відігравав другорядну роль. Очолював його король.

Сейм повинен був збиратися раз на два роки. У разі потреби скликалися надзвичайні його засідання. Засідання сейму (звичайні і надзвичайні) скликав король. Сейм міг збиратися і без короля, якщо останній не скликав його. Тоді сейм міг бути скликаний маршалком посольської ізби. Це мало місце й тоді, коли виникала потреба у надзвичайній сесії, а король цього не робив.

Компетенції сейму були дуже широкі, причому основною ланкою щодо прийняття законів і рішень, „свяतिною законодавства” була посольська ізба.

Конституція називає (ст. VI) дві основні сфери законодавчої діяльності, в яких домінували думка і рішення посольської ізби.

Перша сфера охоплювала „загальні питання”, до яких Конституція відносила „права конституційні, цивільні, кримінальні і стосовно встановлення вічних податків”. Пропозиції щодо вирішення цих питань надходили від імені короля до воєводств, земель та повітів для розгляду і через інструкції місцевим послам повідомлялись посольській ізбі. Ці інструкції остання брала до уваги „у першу чергу”, але приймала рішення самостійно, більшістю голосів. Далі проект надходив до вищої палати — сенату, де теж приймалось рішення більшістю голосів. Якщо позитивного рішення сенат не приймав, то проект повертався у посольську ізбу, де проходило повторне голосування. Воно було остаточним, завершальним і схвалення сенату уже не вимагало²⁵.

До другої сфери компетенції сейму належали справи війни і миру, питання тимчасових податків, грошового обігу, отримання публічних позик,

²⁵ Там само, с. 60–61.

присвоєння дворянських титулів та різних нагород, визначення державних витрат — постійних та надзвичайних, остаточної ретифікації торговельних та союзних угод, різних дипломатичних актів та документів, схвалення виконавчих посад та інших питань, що стосуються національних потреб. Пропозиції щодо необхідності прийняття рішень по цих питаннях надходили від короля до посольської ізби і їх належало розглянути першочергово. Після обговорення, питання ставилось на голосування, у якому спільно приймали участь послы і сенатори. Рішення приймалося більшістю голосів.

Як зазначалось, сейм збирався на сесії звичайні (сейм ординарийний) раз у два роки, але, згідно Конституції, він „завжди мусить бути наготові”. Раз на 25 років скликався ще так званий „конституційний сейм” — для можливих змін, доповнень Конституції чи прийняття важливих, конституційного характеру, рішень. Але і тут думка сенату не зв’язувала посольську ізбу. Коли питання стосувалось не надто важливих проблем, а також стосовно контролю над урядом, то їх обговорення і голосування по них проводились спільно, тобто обома палатами разом. Сенатори, крім того, не мали права законодавчої ініціативи. Отже, можемо зробити висновок, що політична роль польської магнатерії впала, відступила на другий план. Це одна з характерних рис Конституції.

В останніх абзацах цієї статті міститься рішуче засудження інституту *liberum veto* і конфедерацій, які „суперечать духові цієї Конституції, призводять до падіння уряду і нищать суспільство”, а також підкреслюється дуже важливе положення про те, що послы, хоч і обрані на місцевих сеймиках „законним шляхом та за потребами народу... вважаються представниками усього народу, відображаючи всезагальну довіру”²⁶.

Доволі серйозні зміни Конституція внесла в правове положення монарха (ст. 7-ма, яка називається „Король, виконавча влада”) і уряду.

До найважливіших змін належить віднести ліквідацію вільних виборів короля, що мало згубні наслідки для країни, підтверджені багатовіковою історією, призводило до гострої конфронтації між різними магнатськими угрупованнями і підтримуючою їх шляхтою. Отож, встановлено засаду спадковості трону у межах династії. У випадку вигаснення правлячої династії належало обрати родоначальника наступної династії.

Далі. Конституція увела засаду невідповідальності монарха, перекинувши її на уряд. Тому кожен акт короля повинен був скріпити своїм підписом відповідний міністр, який і відповідав за даний акт (система контрасигнатури). У зв’язку з тим, як висловились законодавці, що „король сам нічого не вирішує”, тому й не може „за ніщо перед народом відповідати”²⁷.

²⁶ Там само, с. 62.

²⁷ Там само, с. 64.

І ще одне нововведення стосовно короля мало місце. Він був виведений зі складу сейму як окрема структура (сейм з часу свого виникнення мав три структурні частини — король, сенат і посольська ізба).

Король тепер очолював виконавчу владу — уряд, що отримав назву Сто-рожа законів. До його складу, отже, входили король — як голова уряду; при-мас — глава католицького духовенства; голова комісії народної освіти і п'ять міністрів — поліції, два канцлери — один як міністр внутрішніх справ, другий — як міністр закордонних справ, один з гетьманів — як військовий міністр, і один з підскарбіїв — як міністр фінансів. Кандидатури міністрів підбирав і пропонував сеймові на затвердження король. Затверджував їх і звільняв з по-сади сейм. Встановлено термін діяльності Сторожі законів — два роки. До складу уряду входили ще двоє осіб з дорадчим голосом — спадкоємець трону (для ознайомлення з державними справами) і маршалок посольської ізби (для забезпечення зв'язку сейму з урядом).

Сейм міг відправити у будь-який момент у відставку як увесь уряд, так і окремого міністра — для цього потрібно було 2/3 голосів на об'єднаному за-сіданні обох палат сейму.

Отож, конституція увела форму парламентарної монархії, яка полягала у встановленні відповідальності уряду і міністрів за свою діяльність перед парламентом.

Конституція встановила завдання та основні засади діяльності уряду. У ній записано: „Жодна форма правління без дієвої виконавчої влади не може існувати. Добробут народу залежить від справедливих законів, резуль-тат — від їх виконання. З досвіду відомо, що занедбування цієї суті прав-ління наповнило Польщу нещастями. Тому забезпечуємо вільному поль-ському народові право встановлення законів (сеймом — автор) та право нагляду над усією виконавчою владою, а також право вибору урядовців до магістратур...”²⁸

Уряд був зобов'язаний „строго наглядати за законами і їх виконанням”, йому „мають підкорятися усі магістратури”, до його компетенції належало та-кож „спонукання магістратур, що не виконують наказів та таких, що забува-ють свої обов'язки”²⁹.

Але виконавча влада не могла встановлювати, ані тлумачити закони, на-кладати податки та стягнення, брати державні позики, міняти порядок розпо-ділу доходів державної скарбниці, оголошувати війну та укладати мир, укла-дати дипломатичні акти. Їй дозволялось лише вести тимчасові переговори з іншими державами, вирішувати певні тимчасові й поточні справи у потребах безпеки та спокою в державі, про які вона мусила прозвітувати на найближ-чому засіданні сейму.

²⁸ Там само, с. 62–63.

²⁹ Там само, с. 63.

Повертаючись до особи короля, Конституція встановила, що „у Польщі королюватиме обранець саксонський Фридерик Август..., наступником якого на польському троні буде його нащадок чоловічої статі — старший син”. Якщо б потомства чоловічої статі у короля не було, то „лінію, яка продовжує династію, мав би почати чоловік, обраний для дочки нинішнього короля за згодою об’єднаних станів”³⁰.

Таким чином, уведення у Конституцію чіткого порядку спадкування престолу ліквідувала нищівну для країни боротьбу за трон, яка неодноразово мала місце у минулому. Зазначалось, що король „не повинен бути самодержцем, а головою та батьком народів”.

Усі законодавчі та інші правові акти, рішення трибуналів, судів, магістратури монети й печатки „мусять іти з королівським ім’ям”. Король мав право помилування щодо засуджених до смертної кари, крім засуджених за державну зраду. До компетенції короля належало також, крім керівництва діяльністю уряду, „вище розпорядження збройними національними силами під час війни, призначення військових командирів..., патентування офіцерів та призначення урядовців, призначати єпископів і сенаторів згідно правил, як і міністрів”.

На засіданнях уряду „рішення короля, після вислуховування усіх думок, повинно бути вирішальним, аби єдина воля була у виконанні закону”. Тому й кожне рішення. Сторожі законів приймалося від імені короля і ним же підписувалося.

„Як доповнення для ефективнішого функціонування виконавчої влади, — зазначалось у Конституції, — виділяємо окремі комісії, що мають зв’язок із Сторожею законів і повинні їй підкорятися. Комісари до цих комісій будуть обиратись сеймом”, але не з числа його послів. Комісій було чотири — освіти, поліції, армії, фінансів. На місцях належало утворити й аналогічні воєводські комісії. Утворення і діяльність цих комісій, на чолі яких стояли обрані сеймом міністри (але не ті, що входили до складу Сторожі законів), згодом призвело до різних колізій між ними і урядом³¹.

Що стосується місцевих органів адміністрації і самоуправління, то Конституція докладно цього питання не регламентувала.

Отож, територіальна (місцева) адміністрація традиційно базувалася на заасадах земського і міського самоуправління. Від 1789 р. у воєводствах, землях і повітах місцеве управління здійснювали відповідні цивільно-військові комісії. Вони складались з обраних на два роки місцевими сеймиками комісарів (з середовища землевласницької шляхти). У 1791 р. склад цих комісій був доповнений представниками міст. Вони, згідно Конституції, повинні були діяти у тісному зв’язку і у підпорядкуванні відповідних центральних виконавчих комісій. Продовжували діяти й місцеві сеймики — воєводські, земські і повітові.

³⁰ Там само, с. 64.

³¹ M. Kallas, указ. роб., с. 489.

Королівські міста мали своє самоуправління. Його обирали міщани, що володіли нерухомістю, терміном на два роки (міські ради і їх виконавчі органи на чолі з бургомістром).

Стаття VIII Конституції присвячена судовій владі. Судову владу оголошено відокремленою від законодавчої і виконавчої, а виконуватись вона мала окремими органами, „що призначаються та обираються з цією метою”. Зазначено, що „вона повинна бути настільки близькою до потреб на місцях, аби кожна людина могла знайти для себе справедливість, а злочинець відчував над собою грізну силу державних властей”³².

Судовими органами були:

1) Суди першої інстанції для кожного воєводства, землі і повіту, що обиралися на відповідних сеймиках. Вони розглядали цивільні і кримінальні справи усіх вільних людей, у тому числі шляхти та усіх інших землевласників. Апелювати на їх рішення і вироки можна було до головних трибуналів, „які будуть у кожній провінції і складені з числа осіб, обраних на сеймиках”³³.

2) Конституція забезпечувала усім містам „судові юрисдикції згідно закону нинішнього сейму про вільні королівські міста”.

3) Для кожної провінції зберігалися референдарські суди у справах вільних селян.

4) Збережено й надвірні, асесорські, реляційні та курляндські суди.

5) Цивільно-військові (або виконавчі) комісії „матимуть свої суди з питань, що належать до їхньої компетенції”.

6) крім судів у цивільних та кримінальних справах для усіх станів, „існуватиме найвищий суд — сеймовий, до якого при відкритті кожного сейму обиратимуться особи”. До компетенції цього суду „належатимуть усі виступи проти народу та короля”.

У кінці цієї статті сейм записав, що „даємо розпорядження скласти нові кодекси права цивільного і кримінального”³⁴.

Стаття IX Конституції була присвячена питанням регентства, стаття X — вихованню королівських дітей (вони для нас не представляють особливого інтересу), а стаття XI — „Національним збройним силам”. У ній, як ми зазначали вище, стверджувалося, що в армії повинні служити всі вільні громадяни, „які є охоронцями національної суверенності та свобод...”, а „військо повинне стерегти кордони та спокій у державі, бути головним її щитом”³⁵.

Ось такою була, в загальних рисах, польська Конституція 3 травня 1791 р. Ця дата стала однією з найважливіших дат у польській державно-політичній історії. В умовах 90-х років XVIII ст. діяльність і рішення Чотирирічного сейму означали перелом в політичному устрої держави і початок періоду історичних

³² *Konstytucja...*, с. 68.

³³ Там само.

³⁴ Там само, с. 69.

³⁵ Там само, с. 71.

державних реформ. Польща стала конституційною парламентарною монархією, створено засади нового правопорядку, недарма цей період в державницькій історії країни названо у польській літературі „устроєм Третього травня”.

Не дивлячись на певну обмеженість Конституції (збереження прав і привілеїв шляхти, особистої залежності селян та ін.), вона істотно вплинула на розвиток польського суспільства, надихала патріотичні кола на боротьбу за незалежність, закарбувалася в його пам'яті, виявом чого є щорічне відзначення 3 травня як національного свята, назви вулиць майже в усіх містах країни та інше.

Borys Tyszczyk

Kierownik Katedry Historii oraz Teorii Państwa i Prawa
Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki

Konstytucja Polski z dnia 3 maja 1791 roku w ocenie ukraińskiego uczonego

W maju 2011 roku wypełni się 220 lat od momentu uchwalenia jednej z pierwszych europejskich konstytucji — polskiej konstytucji z 1791 roku.

Jeśli idzie o chronologię uchwalania konstytucji — była ona trzecią napisaną obowiązującą konstytucją na świecie: wcześniej od niej istniała tylko konstytucja Stanów Zjednoczonych z roku 1787 i Szwecji — z 1789. W tym samym roku (1791), lecz trochę później (we wrześniu) została przyjęta pierwsza konstytucja Francji. Czytelnik ukraiński może zwrócić uwagę autorowi na to, że powstała również ukraińska konstytucja Pyłypa Orłyka, i to o wiele wcześniej niż wyżej wspomniane, bo w 1710 roku. Jednak tu uwzględniamy obowiązujące konstytucje istniejących państw, a ukraińskiego niepodległego państwa w owym okresie nie było — kozackie hetmańskie państwo epoki Bogdana Chmielnickiego zlikwidowali wrogowie.

Przed pierwszym rozbiorem Polski (1772), w której skład wchodziła znaczna część ziem ukraińskich (cała prawobrzeżna Ukraina, Wschodnia Galicja), jej terytorium zajmowało ponad 730 tys km², a ludność liczyła 11,5 mln osób. Ponad 70% ludności stanowiła ludność wiejska, do 20% — mieszczenie, 6–7% — szlachta, 2–3% duchowieństwo¹.

Produkcyjno-technologiczny charakter gospodarki uległ w XVIII stuleciu pewnym jakościowym zmianom, które świadczyły o rozwoju państwa w kierunku kapitalistycznym. Wprowadzano nowe uprawy (na przykład ziemniaki), w folwarkach szlachty wykorzystywano technikę przywiezioną z Zachodu, bardziej produktywne rasy bydła, wprowadzano czteropolówkę itp. Mimo to nadal funkcjonowała pańszczyzna, nasilał

¹ L. Zaszkilniak, M. Krykun, *Istoriya Polshczy*, Lwów 2002, s. 227.

się wyzysk ludności wiejskiej, chociaż nieco wzrosła liczba bogatych chłopów. Chłopi płacili szlachcie, duchowieństwu i państwu podatki, wykonywali różne powinności.

W przemyśle coraz bardziej stawało się zauważalne znaczenie produkcji manufakturowej — zarówno w miastach (których liczba i ludność istotnie się zwiększyły), jak i w majątkach magnatów. Powstawały spółki akcyjne, towarzystwa itp. Szczególnie aktywnie rozwijał się przemysł na Górnym Śląsku — przemysł metalurgiczny, wydobywanie węgla, hutnictwo spizu, stali i inne. Dało się zauważyć ożywienie handlu wewnętrznego i zagranicznego, ulepszała się komunikacja, powstawały banki, w tym komercyjne.

Polska aktywnie eksportowała za granicę ziarno, drewno, wyroby leśne, płótno, przędzę, metale, węgiel, ale równocześnie importowała coraz większą ilość różnych towarów, więc bilans handlu zagranicznego państwa prawie w ciągu całego XVIII wieku był ujemny².

Druga połowa XVIII wieku była okresem przełomowym w historii polskiego państwa. W 1763 roku zmarł król August III. Królem w 1764 roku, po zawziętej walce między wrogimi ugrupowaniami magnatów, został obrany na sejmie Stanisław August Poniatowski. W tym okresie państwo znajdowało się w stanie politycznego chaosu. Wielcy magnaci i ich zwolennicy prowadzili między sobą zawziętą walkę polityczną o władzę oraz wpływy polityczne w państwie i poza jego granicami. W trakcie tej walki nie przebierali w środkach, włączając do niej kręgi panujące i władców sąsiednich państw. Ci ostatni, oczywiście, korzystali z każdej możliwości wtrącenia się w wewnętrzne sprawy Polski. Szczególnie aktywnie w tym względzie działała Rosja. Poniatowski został wybrany na króla pod naciskiem rosyjskiej carycy Katarzyny II, podczas stacjonowania w Polsce rosyjskiego wojska. Stanisław Poniatowski był faworytem carycy i w jego osobie spodziewała się ona odnaleźć uległego i wdzięcznego jej za wsparcie króla polskiego.

Na ten okres przypadają pierwsze próby przeprowadzenia w Rzeczypospolitej państwowych reform. Za koniecznością przeprowadzenia tych reform opowiadało się polityczne ugrupowanie na czele ze znanym działaczem politycznym A. Czartoryskim. Wokół niego zebrali się ci, którzy uważali, że Rzeczypospolitą można uratować od klęski, ku której zdążała, poprzez wprowadzenie do jej ustroju państwowego zmian, ale takich, które nie naruszałyby jej fundamentalnych zasad. Ugrupowanie to było wspierane przez carską Rosję. W opracowywaniu programu reform aktywny udział brał potomek kanclerza i wielkiego hetmana koronnego Jana Zamojskiego — Andrzej Zamojski.

Reformy zostały ogłoszone na tak zwanym sejmie konwokacyjnym³ w maju i czerwcu 1764 roku, któremu nadano statut konfederacji — czyli do przyjęcia decyzji nie była wymagana jednomyślność, wystarczająca była większość głosów.

W pierwszej kolejności przyjęto decyzję o ograniczeniu bardzo niefortunnego dla państwa, „patologicznego” zdaniem polskich badaczy, zastosowania *liberum veto*⁴.

² *Ibidem*, s. 227–230.

³ Sejm konwokacyjny mógł uchylać decyzje konstytucyjne, które nie wymagały sankcji króla. Takie sejmy były zwoływane przeważnie w okresie bezkrólewia, ustanawiały zasady i czas wyboru króla itp.

⁴ G. Górski, S. Salmonowicz, *Historia ustroju państw*, Warszawa 2001, s. 477.

Co prawda, zasada ta nie została zlikwidowana całkowicie, ale miała być stosowana tylko podczas rozwiązywania kwestii dotyczących ustroju państwowego, kompetencji organów państwowych, przywilejów szlacheckich, podatków.

W rozstrzyganiu innych spraw, np. o charakterze gospodarczym, do ich uchwalenia wystarczająca była większość głosów na sejmie. Posłowie byli zwolnieni z obowiązku bezwzględnego przestrzegania instrukcji swoich sejmików, jeżeli nie zgadzały się ze zdaniem sejmowej większości.

Duże znaczenie miało stworzenie nowych ogólnopaństwowych organów kolegialnych — koronnej i litewskiej komisji skarbowych (finansowych), komisji wojskowych i innych, które miały dbać nie tylko o sprawy finansowe lub (odpowiednio) wojskowe, ale o rozwój komunikacji, transportu, przemysłu, handlu itp.

Sejm po raz pierwszy w historii uchwalił (na rok 1768) budżet państwa, zaplanował odpowiednie kwoty dochodów i wydatków. Zostały zlikwidowane cła wewnętrzne, stworzono jednolity system miar i wag, przeprowadzono (w 1766) reformę monetarną⁵.

Pewne demokratyczne zmiany zostały wprowadzone również w kwestii religijnej. W 1768 roku nastąpił okres, co prawda bardzo krótki, równouprawnienia w aspekcie publicznym i prawnym oraz stosunkach osobistych innowierców z katolikami.

Innowiercy — luteranie, kalwini, prawosławni (ale nie żydzi i mahometanie) — zostali dopuszczeni do zajmowania urzędów państwowych, pełnienia funkcji deputowanych i innych. Ale już po konfederacji barskiej (1768–1772) znów rozpoczął się okres ograniczania praw innowierców.

Reakcja na przeprowadzenie reform, zarówno w Polsce, jak i w sąsiednich państwach, które pilnie śledziły rozwój wydarzeń, była niejednoznaczna. Nie wszystkie koła polityczne Polski, ugrupowania i działacze podtrzymywali reformy, uważając je za zagrożenie dawnych demokratycznych, „republikańskich” tradycji i praw szlachty.

Nie życzyli sobie wzmocnienia Polski również jej sąsiedzi, przede wszystkim carska Rosja. Z powodu dyskryminacji prawosławnych rosyjski poseł M. Repnin groził wojną. Właśnie pod naciskiem Rosji oraz reakcyjnych kół magnackich i szlacheckich w 1768 roku sejm uchwalił prawa kardynalne, które potwierdzały podstawowe prawa i przywileje szlachty polskiej, zawarte w poprzednich aktach ustawodawczych, poczynając od artykułów henrykowskich z roku 1573. Podkreślono, że te prawa i przywileje nie mogą być ograniczane i zmieniane ani teraz, ani w przyszłości — „chyba że w kierunku ich rozszerzenia”⁶.

Przepisy praw kardynalnych utrzymały również „złotą wolność szlachecką” — *liberum veto*, jednak ono nie mogło być stosowane do kwestii finansowych i gospodarczych. Szlachcie zabroniono karać śmiercią swoich poddanych, a innowiercom nadano pewne polityczne prawa obywatelskie.

⁵ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 2003, s. 136.

⁶ G. Górski, S. Salmonowicz, *op. cit.*, s. 480–481.

Rosja ogłosiła się gwarantem praw kardynalnych oraz spokoju, stabilności i całości Rzeczypospolitej. Stabilność i spokój jednak nie zapanowały, gdyż część magnatów i szlachty pod hasłem konieczności obrony wiary katolickiej i dawnych obyczajów stworzyła w mieście Bar na Podolu konfederację, skierowaną przeciwko królowi i Rosji. Wsparły ją Francja i Turcja. Niektórzy polscy badacze uważają ją za „masowy patriotyczny i religijny ruch”, pozytywnie wpływający na „wzrost świadomości politycznej szlachty, która walczyła o niepodległość”⁷. Uważamy taką ocenę za przesadną. Konfederacja barska doprowadziła do wojny domowej w Polsce, chaosu, do masowych aktów gwałtów i rabunków, szczególnie na ukraińskiej ludności Ukrainy prawobrzeżnej, które wywołały narodowe powstanie — koliszczyznę. Konfederaci ogłosili detronizację króla Stanisława Poniatowskiego i początkowo osiągnęli pewne sukcesy wojskowe, ale na prośbę polskich władz do Polski wysłano wojska rosyjskie pod komendą generałów P. Apraksina i O. Suworowa. Do sierpnia 1772 roku konfederaci ponieśli klęskę. Wielu szlachciców zginęło w walkach, ponad 10 tysięcy wysłano na Syberię, a majątki powstańców zostały skonfiskowane⁸.

Skutki polityczne konfederacji były opłakane. Nasiliła ona wpływy Rosji w Polsce, a w Rosji pozycję tych kół politycznych, które uważały, że Rzeczpospolita jest ogniskiem samowoli i chaosu w Europie, więc należy ją zlikwidować jako państwo.

W 1772 roku potężni sąsiedzi Polski — Rosja, Prusy i Austria — dokonali aneksji części polskich ziem i odbył się pierwszy rozbiór Polski. Straciła ona około jednej trzeciej ludności i terytorium. W granicach Austrii znalazła się, między innymi, cała Galicja, a potem (w 1774) i Bukowina (odebrana Turcji). Zwołany 19 kwietnia 1773 roku nadzwyczajny sejm w Warszawie, w obecności wojsk rosyjskich, austriackich i pruskich, większością głosów uchwalił warunki podziału.

Później, zgodnie z postanowieniami sejmu warszawskiego, który pracował (z przerwami) od kwietnia 1773 roku do kwietnia 1775, przeprowadzono jeszcze kilka ważnych reform. Została stworzona tak zwana Komisja Edukacji Narodowej, która pełniła funkcję ministerstwa oświaty (1773), a w 1775 roku rozpoczęła swoją działalność Rada Nieustająca — wyższy organ wykonawczy państwa, czyli faktycznie rząd, składający się z króla, który stał na jej czele, oraz 36 posłów parlamentu wybranych po połowie przez każdą izbę (poselską i senat). Rada była podzielona funkcjonalnie na podobne do ministerstw departamenty. Było ich pięć: skarbu, wojska, policji, sprawiedliwości, spraw zewnętrznych⁹.

Pomimo że działalność Rady była pożyteczna dla państwa i centralizowała system zarządzania, to zależność od władz carskiej Rosji powodowała niepopULARNOŚĆ wśród patriotycznych kręgów społeczeństwa.

W 1775 roku pod koniec swojej działalności sejm postanowił uzupełnić prawa kardynalne. Zostały ograniczone prawa tak zwanych dysydentów (innowierców), którzy stracili możliwość, między innymi, stania się senatorami i ministrami,

⁷ M. Kallas, *op. cit.*, s. 139.

⁸ L. Zaszkilniak, M. Krykun, *op. cit.*, s. 234.

⁹ G. Górski, S. Salmonowicz, *op. cit.*, s. 482.

a w izbie posłów ich liczba została ograniczona do trzech osób; na króla nie mógł być wybrany obcokrajowiec, a tylko osoba „z dynastii Piastów, rodowity szlachcic i właściciel ziemski”. W celu zlikwidowania możliwości ustanowienia zasady dziedziczenia tronu postanowiono, że nie należy wybierać synów i wnuków poprzedniego króla (chyba że po jego panowaniu odbyło się panowanie dwóch innych królów).

W latach osiemdziesiątych XVIII wieku w Rzeczypospolitej odbywały się dogłębne zmiany w nastrojach społeczno-politycznych. Pojawiło się wielu działaczy, którzy występowali za przeprowadzeniem nowych państwowych reform politycznych. Wśród nich możemy wymienić Stanisława Staszica i Hugona Kołłątaja, kilku publicystów — F. Jezierskiego, J. Wybickiego i innych.

Pomysł przeprowadzenia reform państwowych stawał się coraz bardziej popularny, jednak występowała przeciwko niemu Rosja. Na spotkaniu z polskim królem, które odbyło się w maju 1787 roku w Kaniowie, Katarzyna II wprost powiedziała, że „Rosja nie ma ani potrzeby, ani korzyści z tego, aby Polska stała się zdolną do działania”¹⁰.

Dnia 6 października 1788 roku w Warszawie rozpoczął pracę sejm, później nazwany Wielkim lub Czteroletnim, gdyż naprawdę stał się historyczny. Zwołany jako zwykły, czyli na dwa lata (z sześciotygodniowym okresem obrad), faktycznie, uwzględniając złożoność zadań i problemów, które musiał rozwiązać, działał w ciągu czterech lat. Powstała ciekawa i nietypowa sytuacja: ponieważ jesienią 1790 roku termin pełnomocnictwa tego sejmku minął, ale dużo kwestii wniesionych do rozpatrzenia nie zostało rozwiązanych, więc nowo obrani przez miejscowe sejmiki posłowie połączyli się z poprzednimi i dalej obradowali razem. Dokonano tego w celu doprowadzenia do końca kursu reformatorskiego, przyjętego w 1788 roku. W podwojonym składzie izby poselskiej sejm działał do końca 1792 roku; w jego składzie po uzupełnieniu było 509 osób — 354 posłów i 155 senatorów.

W celu zapewnienia podejmowania decyzji większością głosów Sejm Czteroletni funkcjonował jako konfederacja. Na ten temat sprzeczały się dwa ugrupowania — reformatorskie („patriotyczne”) i konserwatywne („starszszlacheckie”). Pierwsze z nich było mniejsze ilościowo, ale przerastało drugie pod względem aktywności. W czasie swojej działalności „patrioci” cieszyli się wsparciem reformatorskiego kursu przez Prusy, które buntowały Polaków przeciwko Rosji. Rosja, która z kolei była przeciwko reformom, buntowała przeciwko nim ugrupowanie „starszszlacheckie”¹¹.

Sejm jeszcze w 1788 r. stworzył komisje do opracowania projektów ustaw dotyczących reform systemu rządzenia państwem, miejscowych sejmików, samorządu miejskiego i innych. Projekty tych ustaw dosyć długo były przedmiotem zaciętej dyskusji, a odpowiednie przepisy zostały uchwalone od maja do października 1791 roku.

Jedną z najważniejszych była ustawa konstytucyjna z dnia 20 października 1791 roku „O ustroju państwowym obojga narodów” (Polski i Litwy). Ustawa ta zlikwidowała federacyjny ustrój Rzeczypospolitej ustanowiony przez unię lubelską

¹⁰ L. Zaszkilniak, M. Krykun, *op. cit.*, s. 238.

¹¹ *Ibidem*, s. 239.

w 1569 roku. Polska została państwem unitarnym. Osobne (równoległe) organy państwowe Korony Polskiej i Litwy zlikwidowano; należało stworzyć jednolite, centralne.

Postanowiono także stworzyć 100-tysięczną armię, od której dowodzenia zostali odsunięci dotychczasowi prorosyjsko nastawieni hetmani i zwierzchnictwo nad nią przekazano utworzonej przez Sejm Komisji Wojskowej (jednak tak dużej armii Polska z powodu braku środków nie zdołała utworzyć).

Sejm uchwalił coroczny podatek od właścicieli ziemskich, tzw. ofiary wieczystej, w postaci 5- i 10-procentowego podatku dochodowego (odpowiednio od kościelnej i szlacheckiej własności ziemskiej), również stworzenie terenowych cywilno-wojskowych „komisji porządku” z przedstawicieli stanu szlacheckiego wybranych na sejmikach¹².

Jednak najważniejszym ustawodawczym aktem uchwalonym 3 maja 1791 roku po długotrwałych dyskusjach przez Sejm Czteroletni była Ustawa rządowa, czyli pierwsza konstytucja państwa polskiego (tak zwana Konstytucja 3 maja). Uchwalona została w dość specyficznych warunkach. Podsumowująca dyskusja odnośnie do projektu została konstytucji przeznaczona na 5 maja. Konstytucja ta miała zamienić Artykuły henrykowskie, prawa kardynalne i inne wydane w różnych okresach ustawy konstytucyjne, jednak konserwatywni posłowie zawzięcie występowali przeciwko przyjęciu jakichkolwiek istotnych zmian. Tak więc „patrioci”, mimo iż stanowili w izbie poselskiej mniejszość, wykorzystali fakt, że większość „starszylachców” rozjechała się na Święta Wielkanocne i przenieśli posiedzenie Sejmu na 3 maja. Zdecydowali się za wszelką cenę domagać się uchwalenia projektu Konstytucji, w czym wsparł ich wielotysięczny tłum, zebrany przy zamku królewskim w Warszawie, w którym odbywały się obrady Sejmu.

W tym historycznym dniu w sali senatorskiej zamku zebrało się 185 posłów i senatorów, w tym 6 (z 14) biskupów. Po krótkiej dyskusji (było też kilka wystąpień „przeciwko”¹³) większością głosów obecnych posłów i senatorów (posiedzenie izb odbywało się wspólnie) projekt Konstytucji w tym samym dniu — 3 maja 1791 roku — został przyjęty, a król złożył przysięgę na jej wierność. Potem wszyscy posłowie i senatorowie na czele z królem przeszli do kościoła św. Jana znajdującego się przy dworze, w którym król oraz posłowie z senatorami powtórnie złożyli przysięgę. W taki sposób Konstytucja została usankcjonowana jeszcze przez Kościół katolicki¹⁴.

Co prawda, opozycyjni posłowie 4 maja złożyli na ręce przewodniczącego izby poselskiej Stanisława Małachowskiego projekt rezolucji dotyczącej bezprawnego przyjęcia Konstytucji. Został on podpisany przez 28 osób, ale 5 maja, kiedy znów ze-

¹² *Ibidem*, s. 240.

¹³ Na przykład jeden z przeciwników Konstytucji, poseł J. Suchorzewski, powiedział, że on sam Konstytucji nie czytał, ale ze słów innych osób wie, że ona jest sprzeczna z poprzednimi wolnościami polskimi i świadczy o tym, że Polska wchodzi na drogę rewolucji tak jak Szwecja (w której w 1789 roku też przyjęto konstytucję), do czego nie wolno dopuścić.

¹⁴ M. Kallas, *op. cit.*, s. 147.

brał się cały parlament, większość obecnych posłów nie przyłączyła się do opozycji, czyli przyjęła Konstytucję i 5 maja nabrała ona mocy prawnej. W tym samym dniu parlament przyjął Deklarację stanów zgromadzonych. Akt ten zawierał ważną zasadę prawną, iż „wszystkie prawa dawne i teraźniejsze, które są sprzeczne z niniejszą Konstytucją odwołuje się”. Upartych przeciwników Konstytucji nazwano buntownikami i zdrajcami ojczyzny, których powinien sądzić sąd sejmowy.

Akt z 5 maja czynił władze wykonawcze odpowiedzialnymi za złożenie przysięgi na wierność Konstytucji przez „sądy i wojsko”. Z okazji przyjęcia Konstytucji papież Pius VI wystosował *breve* z gratulacjami oraz pobłogosławił króla i naród polski¹⁵.

Konstytucja z 1791 roku składała się z wstępu, 11 artykułów i trzech załączników, z których dwa to wskazane powyżej ustawy o sejmach i miastach.

We wstępie, po przeliczeniu wszystkich tytułów króla polskiego, zaznacza się, że on sam, jak też posłowie sejmu oraz senatorowie, „ceniąc ponad życie i szczęście osobiste [...] zewnętrzną niepodległość i wewnętrzną swobodę narodu”, pragnąc „zasłużyć błogosławieństwo i wdzięczność pokoleń obecnych i przyszłych [...] uchwalamy obecną konstytucję i deklarujemy ją jako świętą i nienaruszalną aż do momentu, kiedy naród z własnej woli i w ramach przewidzianych przez prawo, nie zechce wyznaczyć potrzeby zmiany któregośkolwiek artykułu”¹⁶.

Artykuł I nosi nazwę „Religia panująca”. Została nią ogłoszona „święta rzymsko-katolicka wiara ze wszystkimi jej prawami”. Przejście od religii panującej do jakiegokolwiek innego wyznania zostało kategorycznie zabronione — za to groziła kara. Jednocześnie w państwie polskim ogłaszano i zapewniano „swobodę wiary” oraz „urzędową opiekę podczas przeprowadzania obrządków”, ale na podstawie odpowiedniego ustawodawstwa.

Kolejne trzy artykuły dotyczyły systemu społecznego państwa i regulowały stanowisko prawne szlachty, mieszczan i chłopów.

Artykuł II pt. „Szlachta” potwierdzał dominującą pozycję i polityczną hegemonię szlachty w państwie. Wszystkie poprzednie przywileje, swobody i prerogatywy szlachty, jej dominacja w życiu społecznym i prywatnym, otrzymane w poprzednich okresach — „od Kazimierza Wielkiego [...] do Zygmunta Augusta, ostatniego z linii Jagiellonów” w Konstytucji uroczyście potwierdzono, zabezpieczono i nazwano nienaruszalnymi. Całą szlachtę uznano między sobą za równą, przy czym „nie tylko co do ubiegania się o posady oraz świadczenia usług Ojczyźnie [...] ale zarówno jednakowego wykorzystania przywilejów i wyłącznych praw, które służą stanowi szlacheckiemu, przede wszystkim prawa osobistego bezpieczeństwa, osobistej swobody oraz własności ziemskiej i własności ruchomej [...]”. Szlachtę uznajemy za najpierwszych obrońców wolności i niniejszej Konstytucji. Każdego szlachcica cnotcie, obywatelstwu i honorowi jej świętość do szanowania, jej trwałość do strzeżenia poruczymy, jako jedyną twierdzę ojczyzny i swobód naszych”¹⁷.

¹⁵ *Ibidem*, s. 148.

¹⁶ *Konstytucja 3 maja 1791 r.*, Warszawa 2001, s. 55.

¹⁷ *Ibidem*, s. 57.

Jednak powinniśmy zaznaczyć, że przepisy artykułu II o całkowitym socjalnym i politycznym równouprawnieniu całej szlachty nie były zgodne z rzeczywistością. W ustawie o miejscowych sejmikach, która została uchwalona przez Sejm 24 marca 1791 roku i która była częścią składową Konstytucji, pisano, że prawa polityczne, w tym prawo głosu na wyborach do miejscowych sejmików (które z kolei wybierały posłów do izby poselskiej ogólnopanstwowego Sejmu) mieli tylko szlachcice-właściciele ziemscy z dochodem rocznym nie mniejszym niż 100 złotych, którzy ukończyli 18 lat. Do osiągnięcia biernego prawa wyborczego granicę wiekową ustalono na poziomie 23 lat, a kandydat na posła powinien jeszcze wykonywać jakieś „obowiązki publiczne” (obywatelskie lub państwowe)¹⁸.

Tak więc szlachta nieposiadająca ziemi lub zaściankowa (hołota) była odsunięta od życia politycznego. W taki sposób zmniejszył się wpływ magnatów, którzy na sejmikach wykorzystywali w swoich celach liczne głosy zależnej od nich szlachty — hołoty („klientury”).

Artykuł III Konstytucji pt. „Miasta i mieszczenie” jest bardzo krótki i dotyczy tylko miast królewskich. Potwierdza się w nim chęć zapewnienia praw miejskich „dla całości wspólnej Ojczyzny” oraz podstawowe zasady przyjętej przez Sejm 17 kwietnia 1791 roku ustawy „Miasta nasze wolne królewskie w państwach Rzeczypospolitej”. Przypominamy, że owa ustawa również stała się częścią składową Konstytucji.

Właścicielom i posiadaczom nieruchomości w tych miastach nadano przywileje, z których do tego czasu korzystała tylko szlachta. A mianowicie prawo do: 1) osobistej nietykalności (czyli zakaz zatrzymania lub uwięzienia bez decyzji sądu); 2) nabycia ziemi; 3) zajmowania niższych administracyjnych i sądowych stanowisk we wszystkich organach kierowania państwem i sądach, dostępu do adwokatury, otrzymywania niższych tytułów oficerskich we wszystkich rodzajach wojska, oprócz kawalerii szlacheckiej; 4) otrzymania przez bogatych mieszczan i miejską inteligencję tytułu szlacheckiego (co wskazywało na próby pozyskania do tego stanu elity mieszczan)¹⁹.

Zachowano jednak podział społeczności na stany, chociaż różnice między szlachtą a mieszczanami nieco się zmniejszyły. Między innymi Sejm Czteroletni nadał różnym osobom dosyć dużo tytułów szlacheckich. Byli to przeważnie cudzoziemcy kupcy, bogaci rzemieślnicy, lekarze, adwokaci, których w taki sposób władze chciały zachęcić do obrania Polski swoim stałym miejscem zamieszkania.

Przepisy ustawy miejskiej z 1791 roku mogły być rozpowszechnione również na miasta prywatne, jeżeli tego chcieli ich właściciele. Niektórzy magnaci dokonali tego, w tym marszałek izby poselskiej Stanisław Małachowski, który nadał swemu miastu Białaczów status wolnego miasta²⁰.

¹⁸ A. Korobowicz, R. Mojak, W. Skrzydło, *Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego*, Lublin 1996, s. 13.

¹⁹ G. Górski, S. Salmonowicz, *op. cit.*, s. 291.

²⁰ *Ibidem*.

Artykuł IV to „Chłopi”. Chłopi podczas istnienia I Rzeczypospolitej byli osobście zależni od swoich panów, będąc poddanyami króla, szlachty czy duchowieństwa. Uprzywilejowane stany nigdy nie uwzględniały ich interesów, godności, praw (takowe prawie nie istniały lub były bardzo ograniczone). Jednak czasy się zmieniły, gdy Europa, a zarazem Polska, weszły w dobę konstytucjonalizmu. Przy czym amerykańska Deklaracja niepodległości z 1776 roku, a krótko po niej francuska Deklaracja praw człowieka i obywatela (1789) ogłosiły niezaprzeczalne, przynależne każdemu człowiekowi od przyrody i Boga prawa: prawo do życia, wolności, równości, dążenia do szczęścia, własności.

Te zasady znalazły pewne, chociaż bardzo ograniczone odzwierciedlenie, w polskiej Konstytucji. O chłopach pisze się w niej w następujący sposób:

Lud rolniczy, spod którego ręki płynie najobfitsze bogactw krajowych źródło, który stanowi najliczniejszą w narodzie ludność, a zatem najdzielniejszą kraju siłę, tak przez sprawiedliwość, ludzkość i obowiązki chrześcijańskie, jako i przez własny nasz interes dobrze zrozumiany pod opiekę prawa i rządu krajowego przyjmujemy²¹.

Równocześnie jednak, wszystkie poprzednie umowy zawarte przez właścicieli ziemskich z „gromadą lub każdym mieszkańcem wioski osobno” zachowywały swoją moc i dalej stanowiły „wspólny i wzajemny obowiązek”, który podlegał ochronie przez władze państwowe. Tak więc osobista zależność chłopów od szlachty oraz ich liczne powinności pozostały.

Włościanie jakiegokolwiek bądź majątności — pisano w Konstytucji — od dobrowolnych umów, przyjętych nadań i z nimi złączonych powinności usuwać się nie będą mogli inaczej, jak było to przewidziane w umowach, które czy na wieczność, czyli do czasu przyjęte, ściśle ich obowiązywać będą... zawarowawszy tym sposobem dziedziców przy wszelkich pożytkach od włościan im należących...²².

Jednocześnie ogłoszono „pełną swobodę” przybywającym z zagranicy imigrantom oraz tym osobom, które wcześniej wyjechały (lub uciekły) z państwa, a teraz chciałyby powrócić. Gwarantowano im swobodę wyboru miejsca zamieszkania i działalności gospodarczej.

Sytuacja socjalno-prawna chłopów polskich nadal była trudna, jakiś pożytek im przyniosła chyba dopiero wydana w kwietniu 1792 roku ustawa o sprzedaży majątków królewskich. Zapewniała ona chłopom, którzy mieszkali na tych ziemiach, prawo do wieczystego spadkowego użytkowania ziemi i wolność osobistą²³.

Warto podkreślić, że chociaż Konstytucja zachowała podział na stany, równocześnie w niej, jak i w innych ustawach, określono nowe pojęcie — „naród” — pod którym rozumiano nie tylko szlachtę, jak we wcześniejszych czasach, ale też mieszczan i włościan. Odstąpienie od poprzedniego określenia — „naród szlachecki” — powinno

²¹ *Konstytucja...*, s. 58.

²² *Ibidem*, s. 58–59.

²³ J. Bardach, B. Lesnodorskij, M. Pistrczak, *Istoriya gosudarstwa i prava Polscy*, Moskwa 1980, s. 292.

było, zdaniem twórców Konstytucji, zbliżyć do szlachty inne warstwy społeczeństwa, skonsolidować je wszystkie. Ta zasada dość konkretnie została sformułowana w XI artykule Konstytucji (dotyczy on sił zbrojnych państwa):

Naród winien jest sobie samemu obronę od napaści i dla przestrzegania całości swojej. Wszyscy przeto obywatele są obrońcami całości i swobód narodowych [...]. Wojsko nic innego nie jest, tylko wyciągnięta siła obronna i porządną z ogólnej siły narodu²⁴.

Co dotyczy zasad ustroju politycznego, to tu, jak uważają polscy badacze, miały miejsce kardynalne zmiany. Wywołane one były oczywistymi w tym czasie wadami w organizacji i działalności władzy państwowej. Co najmniej od połowy XVII stulecia, kiedy to w 1652 roku po raz pierwszy głos jednego posła zerwał wyniki pracy całego sejmiku walnego, coraz częściej następował paraliż parlamentu szlacheckiej Rzeczypospolitej. Sejm, posiadający bardzo szerokie kompetencje, z powodu *liberum veto* faktycznie często był pozbawiony możliwości podejmowania ważnych i niezbędnych dla państwa decyzji. Oprócz tego izba poselska, składająca się z posłów lokalnych sejmików, którzy reprezentowali interesy regionalnej szlachty i byli powiązani instrukcjami poselskimi od tejże szlachty, też dosyć często nie mogła wymóc jednogłośnieści w podejmowaniu decyzji. Z powodu nieefektywnej działalności Sejmu zaczęło zwiększać się znaczenie ziemskich i powiatowych sejmików, do których kompetencji przechodził coraz szerszy krąg spraw. Wszystko to w żaden sposób nie sprzyjało wzmocnieniu państwa polskiego, lecz na odwrót — osłabiało je.

W artykule V mieściło się określenie władzy publicznej, które było z jednej strony oryginalnym wytworem polskiej myśli politycznej ówczesnego czasu, a z drugiej — wykorzystano w nim osiągnięcia europejskich nauk politycznych.

Tak więc w Konstytucji zadeklarowano, że „wszelka władza w społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”. Takie sformułowanie na pierwszy rzut oka odpowiadało teorii J.J. Rousseau o suwerenności narodu. Jednak w ówczesnych polskich politycznych warunkach znaczyło to nie więcej niż dominantę polityczną sejmiku szlacheckiego.

Podczas określania zasad ustroju państwa za podstawę jego organizacji wzięto teorię podziału władz Ch.L. Montesquieu — tak jak ona była ujęta w jego pracy pt. *O duchu praw* — więc podzielona na ustawodawczą, wykonawczą i sądową.

Władza ustawodawcza (artykuł VI), jak poprzednio, należała do stanowego przedstawicielskiego organu — Sejmu, choć wprowadzono istotne modyfikacje (w porównaniu z poprzednimi) jego form działania.

Została zachowana dwuizbowa struktura Sejmu, który nadal działał w składzie izby poselskiej (na czele z wybieranym marszałkiem) i senatu (na czele z królem). Izba poselska powinna była liczyć 204 posłów wybieranych przez miejscowe sejmiki. Oprócz tego w izbie tej powinno było obradować 24 przedstawicieli miast, którzy

²⁴ *Konstytucja...*, s. 71.

byli wybierani przez okręgowe zgromadzenia miejskie. Był to krok do przodu w porównaniu z poprzednim okresem, kiedy to miasta nie miały swoich przedstawicieli w Sejmie, ale krok bardzo nieśmiały, połowiczny. Możemy tak stwierdzać, ponieważ przedstawiciele miast nie mieli równych praw z posłami szlachty: nie mieli oni prawa głosu decydującego, lecz tylko głos doradczy, i to tylko w sprawach dotyczących miast, handlu i produkcji.

Drugą izbą Sejmu był senat. Liczył on 132 osoby i tradycyjnie składał się ze wszystkich wojewodów, kasztelanów, ministrów, biskupów diecezjalnych i arcybiskupów. Wszyscy oni wchodziłi w skład senatu bez wyborów, zgodnie z zajmowaną posadą. Senat w porównaniu z izbą poselską odgrywał rolę drugorzędną. Na jego czele stał król.

Sejm powinien być zbierać się raz na dwa lata (na ten termin wybierano posłów) i miał być „zawsze gotowy”. W razie potrzeby były zwoływane posiedzenia nadzwyczajne.

Posiedzenia Sejmu (zwyczajne i nadzwyczajne) zazwyczaj zwoływał król. Sejm mógł zbierać się również bez zgody króla: jeżeli król nie zwołał go, wtedy Sejm mógł zwołać marszałek izby poselskiej. Miało to miejsce również wtedy, kiedy powstawała pilna potrzeba zwołania nadzwyczajnej sesji, a król tego nie zrobił. Sesje zwyczajne mogły trwać przez 70 dni z możliwością przedłużenia obrad do 100 dni.

Kompetencje Sejmu były bardzo szerokie, przy czym głównym organem przyjmującym ustawy i podejmującym decyzje, „świątynią ustawodawstwa”, była izba poselska. Konstytucja wymienia (artykuł VI) dwie główne sfery właśnie takiej działalności ustawodawczej, w których dominujące znaczenie miały zdanie i decyzja izby poselskiej.

Pierwsza sfera zawierała „ogólne pytania”, do których odniesiono „prawa konstytucyjne, cywilne, kryminalne i do ustanowienia wieczystych podatków”. Propozycje na temat rozwiązania tych kwestii jeszcze wcześniej wpływały w imieniu króla do województw, gmin i powiatów w celu ich rozpatrzenia. Decyzje poprzez instrukcje dane miejscowym posłom były przekazywane izbie poselskiej. Te instrukcje izba poselska uwzględniała „w pierwszej kolejności”, ale podejmowała decyzje samodzielnie, większością głosów. Później projekt odpowiedniej ustawy wpływał do wyższej izby — senatu, gdzie decyzja również była podejmowana większością głosów. Jeżeli senat nie podjął pozytywnej decyzji, to projekt wracał do izby posłów, gdzie odbywało się powtórne głosowanie. Ono było ostateczne, końcowe i nie wymagało już sankcji senatu²⁵.

Do drugiej sfery kompetencji Sejmu należały sprawy wojny i pokoju, kwestie tymczasowych podatków, obiegu pieniężnego, otrzymania pożyczek publicznych, nadanie tytułów szlacheckich i różnych nagród, określenie podatków — stałych i nadzwyczajnych, ostatecznej ratyfikacji umów handlowych i sojuszniczych, różnych aktów dyplomatycznych i dokumentów, ustanowienia urzędów wykonawczych

²⁵ *Ibidem*, s. 60–61.

i innych kwestii, które dotyczyły potrzeb państwowych. Sugestie konieczności podejmowania decyzji w tych kwestiach wpływały od króla do izby poselskiej i trzeba było je rozpatrzyć w pierwszej kolejności. Po omówieniu problemy te były poddawane pod głosowanie, w którym wspólnie brali udział posłowie i senatorowie. Decyzja była podejmowana większością głosów.

Jak już wspomniano wcześniej, Sejm zbierał się na sesje zwyczajne raz na dwa lata. Ale zgodnie z Konstytucją jeden raz w ciągu 25 lat powinien być zwoływany „Konstytucyjny Sejm” — w celu wniesienia możliwych zmian, uzupełnień do Konstytucji lub podjęcia ważnych decyzji o charakterze konstytucyjnym. Ale również i w tym przypadku zdanie senatu nie obowiązywało izby poselskiej. Jeżeli kwestia nie dotyczyła ważnych problemów i chodziło, na przykład, o kontrolę nad rządem, to jej omówienie i głosowanie odbywało się na wspólnym posiedzeniu obu izb.

Senatorowie oprócz tego nie mieli prawa inicjatywy ustawodawczej. Dlatego możemy wyciągnąć wniosek, że rola polityczna magnatów upadła, zeszła na drugi plan. Jest to jedna z charakterystycznych cech Konstytucji.

W ostatnich akapitach artykułu VI mieści się stanowcze zanegowanie instytucji *liberum veto* i „konfederacji wszelkiego gatunku i sejmów konfederackich”, które są sprzeczne z treścią i „duchem niniejszej Konstytucji, rząd obalające, społeczność niszczące”. Tak więc zniesiono *liberum veto*, wprowadzając zasadę większości głosów — zwyczajnej albo kwalifikowanej (2/3 lub nawet 3/4) w zależności od wagi podejmowanych uchwał. W Konstytucji mieści się bardzo ważny przepis o tym, że posłowie, chociaż są obrani na miejscowych sejmikach „prawnym sposobem według potrzeb narodu [...] są uważani za przedstawicieli całego narodu, przedstawiają ogólne zaufanie”²⁶.

Dość istotne zmiany Konstytucja wniosła do stanowiska prawnego monarchy (art. 7, który nazywa się „Król, władza wykonawcza”) i rządu.

Do nich w pierwszym rzędzie należy odnieść likwidację dawnej zasady wyborów króla, która miała zgubne skutki dla państwa, potwierdzone wielowiekową historią, i często doprowadzała do ostrej konfrontacji pomiędzy różnymi ugrupowaniami magnatów i szlachty, która ich wspierała. Wprowadzono więc zasadę dziedziczności tronu w ramach dynastii. W przypadku wygaśnięcia rządzącej dynastii należało wybrać osobę, która zapoczątkowałaby kolejną dynastię.

W miejsce odpowiedzialności króla, przewidzianej w ustawie z 1573 roku i w prawach kardynalnych, Konstytucja wprowadziła zasadę nieodpowiedzialności monarchy, przekładając ją na rząd. Dlatego każdy akt króla należało potwierdzić podpisem odpowiedniego ministra, który był więc odpowiedzialny za dany akt (system kontrasygnaty). W związku z tym, jak wyrazili się sami ustawodawcy, „o ile król sam o niczym nie decyduje, dlatego nie może za nic przed narodem odpowiadać”²⁷.

Również wprowadzono jeszcze jedną ważną nowość dotyczącą króla. Był on wyodrębniony ze składu Sejmu jak osobna struktura (Sejm od czasu jego powstania miał trzy części strukturalne — króla, senat i izbę poselską).

²⁶ *Ibidem*, s. 62.

²⁷ *Ibidem*, s. 64.

Król stał teraz na czele władzy wykonawczej — rządu, który nazwano Strażą Praw. W jego skład więc wchodził król — jako przewodniczący rządu, prymas — głowa duchowieństwa katolickiego; przewodniczący Komisji Edukacji Narodowej i pięciu ministrów: policji, dwaj kanclerze — jeden jako minister spraw wewnętrznych, drugi jako minister spraw zagranicznych, jeden hetman — jako minister wojny i jeden z podskarbic — jako minister finansów. Ministrów tych powoływał i przedstawiał do zatwierdzenia Sejmowi król. Ustanowiono termin działalności Straży Praw — dwa lata. W skład rządu wchodziły jeszcze dwie osoby, które miały głos doradczy — pełnoletni następca tronu (w celu zapoznania się ze sprawami państwowymi) i marszałek izby poselskiej (w celu zapewnienia związku Sejmu z rządem).

Sejmowi przysługiwało prawo odwołania całego rządu czy nieodpowiadającego mu ministra przez wotum nieufności. W tym wypadku należało zebrać 2/3 głosów obecnych na wspólnym posiedzeniu obu izb Sejmu posłów i senatorów.

Tak więc Konstytucja wprowadziła formę monarchii parlamentarnej, która polegała na ustanowieniu odpowiedzialności rządu i ministrów za swoją działalność przed parlamentem. Konstytucja ustanowiła cele i główne zasady działalności rządu. Zapisano w niej:

Żaden rząd najdoskonalszy bez dzielnej władzy wykonawczej stać nie może. Szczęśliwość narodów od praw sprawiedliwych na skutek ich wykonania zależy. Doświadczenie nauczyło, że zaniechanie tej części rządu nieszczęściami nappełniło Polskę. Dlatego zapewniamy wolnemu narodowi polskiemu władzę praw sobie stanowienia [...] wybierania urzędników do magistratur, a władzę najwyższego wykonywania praw królowi w radzie jego oddajemy...²⁸.

Rząd zobowiązano „rygorystycznie nadzorować ustawy i ich wykonanie”, jemu „powinny podlegać wszystkie magistraty”, do jego kompetencji należało także „pilnowanie magistratów, które nie wykonują rozporządzeń i takich, które zapominają swe obowiązki”²⁹.

Władza wykonawcza nie mogła przyjmować ani tłumaczyć ustaw, nakładać podatków i poborów, zaciągać pożyczek państwowych, zmieniać sposobu rozkładu dochodów skarbowych, wypowiadać wojny i zawierać pokoju, zawierać aktów dyplomatycznych. Mogła prowadzić tylko tymczasowe pertraktacje z innymi państwami, rozwiązywać bieżące sprawy dotyczące bezpieczeństwa i pokoju w państwie, z których musiała złożyć sprawozdanie na najbliższym posiedzeniu Sejmu.

Powracając w tymże artykule do osoby króla, Konstytucja ustanowiła, że „w Polsce królować będzie elektor dzisiejszy saksoński Fryderyk August [...], następcą którego na polskim tronie będzie jego potomek płci męskiej — najstarszy syn”. Jeżeli król zaś nie będzie miał potomków płci męskiej, to linię, która przedłuży dynastię, miałyby rozpocząć mąż, wybrany dla córki obecnego króla „za zgodą połączonych stanów”³⁰.

²⁸ *Ibidem*, s. 62–63.

²⁹ *Ibidem*, s. 63.

³⁰ *Ibidem*, s. 64.

W taki sposób umieszczenie w Konstytucji wyznaczonego sposobu dziedziczenia tronu likwidowało zgubną dla państwa walkę o tron, do której niejednokrotnie dochodziło w przeszłości. Zaznaczono, że „król nie powinien być samorządcą, a głową i ojcem narodu”.

Wszystkie ustawodawcze i inne akty prawne, decyzje trybunałów, decyzje sądów, magistratów, monety i pieczętki „muszą być z imieniem królewskim”. Król miał prawo ułaskawiania skazanych na karę śmierci, oprócz skazanych za zdradę państwową. Do kompetencji króla należało również, oprócz kierowania działalnością rządu,

najwyższe rozrządzenie siłami zbrojnymi krajowymi w czasie wojny, mianowanie komendantów wojska z wolną atoli ich odmianą za wolą narodu, patentować oficerów i mianować urzędników, nominować biskupów i senatorów podług opisu tegoż prawa, oraz ministrów³¹.

Na posiedzeniach rządu decyzja króla po wysłuchaniu wszystkich zdań powinna być decydująca, „żeby jedyna wola była podczas wykonywania ustawy”. Dlatego też i każda decyzja Straży Praw była podejmowana w imieniu króla i przez niego podpisana.

„Dla porządnego władzy wykonawczej dopełnienia — zapisane było w Konstytucji — ustanawiamy oddzielne komisje, mające związek ze Strażą i obowiązane do posłuszeństwa też Straży. Komisarzy do tych komisji wybierani będą przez Sejm”, ale nie spośród jego posłów. Takie komisje były cztery — edukacji, policji, wojska, skarbu. Należało również stworzyć analogiczne komisje wojewódzkie. Stworzenie i działalność tych komisji, na czele których stali wybrani przez sejm ministrowie (ale nie ci, którzy wchodzili w skład Straży Praw), doprowadziło później do różnych kolizji między nimi i rządem³².

Jeśli idzie o miejscowe organy administracji i samorządu, to Konstytucja dokładnie tej kwestii nie regulowała.

Tak więc terytorialna (miejscowa) administracja tradycyjnie opierała się na zasadach ziemskiego i miejskiego samorządu. Od 1789 roku w województwach, powiatach i gminach sprawami kierowały odpowiednie komisje cywilno-wojskowe. Składały się z wybranych na dwa lata przez miejscowe sejmiki komisarzy (pochodzących ze środowiska szlachty ziemskiej). W 1791 roku skład tych komisji był uzupełniony przedstawicielami miast. Komisje te, zgodnie z Konstytucją, powinny działać w ścisłej współpracy i zależności od odpowiednich centralnych komisji wykonawczych. Przedłużały swoją działalność także miejscowe sejmiki — wojewódzkie i powiatowe.

Miasta królewskie miały swój zarząd. Wybierali go mieszczanie, którzy posiadali nieruchomość, na okres dwóch lat (rady miejskie i ich organy wykonawcze na czele z burmistrzem).

Artykuł VIII Konstytucji poświęcony jest władzy sądowniczej. Władza sądownicza została wyodrębniona od ustawodawczej i wykonawczej, a wykonywana miała

³¹ *Ibidem*, s. 65.

³² M. Kallas, *op. cit.*, s. 489.

być przez osobne organy, „które są przeznaczone i obierane w tym celu”. Wskazano, że „ona powinna zaś być tak do miejsc przywiązana, żeby każdy człowiek bliska dla siebie znalazł sprawiedliwość, żeby przestępny widział wszędzie groźną nad sobą rękę krajowego rządu”³³.

Organami więc sądowymi były:

1) Sądy pierwszej instancji dla każdego województwa, gminy i powiatu, które wybierano na odpowiednich sejmikach. One rozpatrywały cywilne i kryminalne sprawy wszystkich wolnych ludzi, w tym szlachty i wszystkich innych właścicieli ziemskich. Składać apelacje dotyczące decyzji i wyroków można było do głównych trybunałów, „które będą w każdej prowincji i będą składać się z osób, wybranych przez sejmiki”³⁴.

2) Konstytucja zapewniała wszystkim miastom „jurysdykcje sądowe zgodnie z ustawą obecnego sejmku o wolnych miastach królewskich”.

3) Dla każdej prowincji były zachowane sądy referendarskie w sprawach wolnych chłopów.

4) Zachowano sądy dworskie, asesorskie, relacyjne i kurlandzkie.

5) Cywilno-wojskowe (lub wykonawcze) komisje „będą mieć swoje sądy ds. należących do ich kompetencji”.

6) Oprócz sądów zajmujących się cywilnymi i kryminalnymi sprawami wszystkich stanów „będzie istnieć najwyższy sąd — sejmowy, do którego podczas otwarcia każdego sejmku będą wybierane osoby”. Do kompetencji tego sądu należą „wszystkie wystąpienia przeciwko narodowi i królowi”.

W końcu tego artykułu Sejm zapisał, że „dajemy rozporządzenie napisać nowe kodeksy prawa cywilnego i kryminalnego”³⁵.

Artykuł IX Konstytucji był poświęcony zagadnieniom regencji, artykuł X — wychowaniu dzieci królewskich (nie poświęcamy im tu uwagi), a artykuł XI — „Narodowym siłom zbrojnym”. W nim, jak już powiedziano wcześniej, stwierdzano, że w wojsku powinni służyć wszyscy wolni obywatele, „którzy są obrońcami narodowej suwerenności i wolności”, a „wojsko winno narodowi strzeżenie granic i spokojności powszechnej, słowem winno być jego najsilniejsza tarczą”³⁶.

Właśnie taka była polska Konstytucja 3 maja 1791 roku. Ta data stała się jedną z najważniejszych dat w polskiej państwowej historii politycznej. W latach dziewięćdziesiątych XVIII stulecia działalność i uchwały Sejmu Czteroletniego świadczyły o ważnych zmianach w politycznym ustroju państwa i ustanowiły początek okresu historycznych reform państwowych. Polska stała się parlamentarną monarchią konstytucyjną, stworzono zasady nowego porządku prawnego, niedaremnie ten okres w historii państwa został nazwany w polskiej literaturze „ustrojem 3 maja”.

³³ *Konstytucja...*, s. 68.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*, s. 69.

³⁶ *Ibidem*, s. 71.

Pomijając pewną ograniczoność Konstytucji (zachowanie praw i przywilejów szlachty, osobistej zależności chłopów i inne), istotnie wpłynęła ona pozytywnie na rozwój polskiego społeczeństwa, natchnęła koła polityczne do walki o niepodległość, zakarbowwała się w jego pamięci, przejawem czego jest coroczne świętowanie 3 maja jako święta narodowego, nazywanie tym mianem ulic w prawie wszystkich miastach Polski itp.

Summary

Polish Constitution of May 3, 1791 assessed by the Ukrainian scholar

The article deals with adoption of the first Polish Constitution of 1791, which was the second valid constitution in Europe. There will soon be the 220th anniversary of its adoption. The author briefly describes the main events and the political atmosphere of the time leading to the adoption of the Constitution. He also analyses the 11 articles that the document comprised. The basic contents, peculiarities of the Constitution, its estimation and historical significance are analysed in Ukrainian literature for the first time.