

Wacław Uruszczak

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie

Zasady ustrojowe na ziemiach polskich w okresie zaborów. Od suwerenności monarchy do suwerenności narodu. Przyczynek do historii administracji w XIX w.

Constitutional principles on the polish territories in the period of the partitions. From the sovereignty of the monarch to the sovereignty of the nation. Contribution to the history of administration in the 19th century

Słowa kluczowe: Polska 1772-1918, zabory Polski, Austria XVIII/XIX w., Prusy XVIII/XIX, Rosja XVIII/XIX w., Królestwo Polskie Kongresowe, Księstwo Warszawskie, Galicja i Lodomeria, historia administracji, ustrój konstytucyjny XIX w., zasady ustrojowe w XIX w., suwerenność monarchy, suwerenność narodu

Key words: Poland 1772-1918, partitions of Poland, Austria XVIII/XIX c., Prussia XVIII/XIX c., Russia XVIII/XIX c., "Congress" Kingdom of Poland, Duchy of Warsaw, Galicia and Lodomeria, history of administration, constitutional system in the nineteenth century, constitutional principles in the nineteenth century, sovereignty of the monarch, sovereignty of the nation

Abstrakt

Treścią artykułu jest rekonstrukcja podstawowych zasad ustroju politycznego i społecznego, jakie obowiązywały na ziemiach polskich w okresie zaborów (1772-1918). Były to zasady ustrojowe państw zaborczych tj. Austrii, Prus i Rosji oraz krótkotrwale istniejących państw polskich pozbawionych suwerenności, takich jak Księstwo Warszawskie, Królestwo Polskie, Rzeczpospolita Krakowska, a także Galicja i Lodomeria. Zasady te zostały zestawione osobno w odniesieniu do monarchii absolutnej oraz państwa konstytucyjnego. Szczegółowo przedstawiono ewolucję zasady suwerenności od suwerenności monarchy do suwerenności narodu. Poznanie zasad, będących fundamentem ustrojowym państw zaborczych w XIX w. stwarza możliwość optymalnego ukształtowania współczesnego polskiego państwa, zwłaszcza w obliczu zapowiadanej ogólnospołecznej debaty konstytucyjnej i planowanego referendum.

1. Uwagi wstępne

W okresie zaborów, to jest w latach 1772-1918, był polityczny społeczeństwa polskiego przechodził zmienne koleje losu, będące rezultatem zachodzących wydarzeń na arenie międzynarodowej, a także skutkiem przemian wewnątrz państw zaborczych. Okres ten cechowała znaczna zmienność panujących stosunków gospodarczych i społecznych, co znajdowało wyraz w przebudowie struktur politycznych oraz prawa. Zmiany te znajdowały swoje odzwierciedlenie w obowiązujących na ziemiach polskich prawach politycznych i sądowych, które, w szczególności w XIX w. przechodziły radykalną i systematyczną transformację. Podstawowe kierunki tych przemian wyrażały się w pierwszej kolejności w stopniowym odchodzeniu od modelu społeczeństwa stanowego i oparcia stosunków społecznych na zasadzie formalnej (legalnej) równości. W dziedzinie politycznej zasadnicza zmiana polegała na odchodzeniu od formy państwa absolutnego o scentralizowanej administracji i zastąpieniu jej przez państwo o obliczu liberalnym, w którym gwarantuje się obywatelom udział w życiu politycznym oraz zapewnia możliwie duży zakres praw osobistych, gospodarczych i społecznych. Przemiany te następowały na ziemiach polskich nierównomiernie, a nadto ich kierunek nie był w tym czasie jednolicie postępowy. Niekiedy dochodziło do swoistego regresu na skutek przewagi politycznej sił społecznych dążących do utrzymania panowania absolutyzmu i dominacji szlachty w życiu publicznym. Najdłużej tego rodzaju stosunki, gdyż praktycznie do początku XX w., utrzymały się w Cesarstwie Rosyjskim i tym samym zamieszkałe na terytorium tego państwa społeczeństwo polskie najdłużej, porównaniu z innymi zaborami, doświadczało przeróżnych ograniczeń w życiu społecznym i narodowym.

Istotnym czynnikiem wpływającym na kształt ustrojowo-prawny jaki obowiązywał na ziemiach polskich były postawy Polaków w odniesieniu do sprawy niepodległości politycznej oraz antypolska polityka państw zaborczych, dążących do wynarodowienia ludności polskiej. Wśród licznych rzesz społeczeństwa polskiego od samego początku epoki zaborów ujawniało się silne dążenie do uzyskania politycznej samodzielności i niepodległości. Przejawem tego był aktywny udział Polaków w wojnach napoleońskich po stronie Francji, w nadziei odbudowy niepodległego państwa, a w dalszych latach w działalności konspiracyjnej, wreszcie w kolejnych zbrojnych powstaniach (listopadowym, krakowskim, wielkopolskim i styczniowym). Przez bardzo duży odsetek Polaków państwa zaborcze były postrzegane negatywnie, a nawet wrogo, jako obce i opresyjne. W struktury państw zaborczych przedstawiciele społeczeństwa polskiego zaczęli w szerszym zakresie włączać się dopiero w 2. połowie XIX w., zwłaszcza po klęsce powstania styczniowego. Wyjątkiem były tutaj czasowo istniejące polskie organizmy polityczne, jak Księstwo Warszawskie, Królestwo Kongresowe czy Rzeczpospolita Krakowska, które były przez pewien czas, niesuwerennymi, ale w znacznym stopniu samodzielnymi państwami polskimi. Od roku 1860 udział w życiu publicznym zagwarantowała ludności polskiej monarchia austriacka w postaci autonomii galicyjskiej.

2. Zasady ustrojowe

Zasady ustrojowe na ziemiach polskich pod zaborami są to formuły syntetyzujące zasadnicze relacje w stosunkach społecznych i politycznych, jakie występowały w istniejących w okresie zaborów strukturach państwowych, którym poddane zostały ziemie I Rzeczypospolitej [Uruszczak, 2010; Uruszczak, 2014]. Są to „idee przewodnie, na których opiera się konstrukcja państwa” [Skrzydło, 1997, s. 57]. Chodzi tutaj o zasady prawne, deklarowane wprost lub nie wprost w obowiązujących w tamtym okresie ustawach zasadniczych oraz innych ustawach, jak też wynikające z uznawanych w tamtym okresie zwyczajów konstytucyjnych. Celem niniejszego opracowania jest ustalenie katalogu zasad ustrojowych obowiązujących na ziemiach polskich pod zaborami i ukazanie za ich pośrednictwem podstawowych cech ustrojów państwowych, w ramach których funkcjonowało społeczeństwo polskie w tym okresie to jest przede wszystkim w XIX w. Rozwój stosunków ustrojowo-prawnych w XIX w. nakazuje zasady te podzielić na dwie grupy. W grupie pierwszej wymienione są zasady charakterystyczne dla monarchii absolutnej, a więc formy państwa, która dominowała w Europie zasadniczo aż do połowy XIX. W grupie drugiej ujęto zasady ustrojowe, które zyskały pełne uznanie w państwach konstytucyjnych i liberalnych i tym samym stworzyły podwaliny dla nowoczesnego konstytucjonalizmu. Często zasady te stanowiły swego rodzaju antytezę zasad ustrojowych wymienionych w grupie pierwszej. Pełny zestaw zasad ustrojowych obowiązujących na ziemiach polskich w okresie zaborów przedstawia się następująco:

2.1. Zasady ustrojowe monarchii absolutnej

1. zasada suwerenności władcy (monarchy)
2. zasada centralizmu i koncentracji władzy w ręku monarchy
3. zasada stanowego ustroju społecznego
4. zasady upośledzenia mieszczaństwa, poddaństwa chłopów, nierównouprawnienia żydów i kobiet
5. zasada powiązania państwa i kościoła i zasada zwierzchnictwa państwa nad kościołami
6. zasada ograniczonej tolerancji religijnej
7. zasada państwa policyjnego (opiekuńczego)
8. zasada zawisłości sądów
9. zasada poddaństwa państwowego
10. zasada jednolitości ustrojowo-prawnej państwa
11. zasada biurokratyzmu
12. zasada fiskalizmu
13. zasada militarizmu
14. zasada ograniczonej samorządności

2.2. Zasady ustrojowe państwa konstytucyjnego

1. zasada suwerenności narodu
2. zasada konstytucjonalizmu
3. zasada monarchicznej formy państwa
4. zasada niejednolitości prawnoustrojowej (złożoności) państwa
5. zasada równości wobec prawa
6. zasada państwa prawnego (rządów prawa)
7. zasada podziału władzy
8. zasada dekoncentracji i decentralizacji władz państwowej
9. zasada ustroju parlamentarnego; odpowiedzialności rządu przed narodem (parlamentem)
10. zasada samorządności
11. zasada sądowej kontroli administracji
12. zasada liberalizmu (wolności obywatelskich) [państwa liberalnego]
13. zasada rozdziału Kościoła i państwa
14. zasada wolności religijnej
15. zasada niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów
16. zasada obywatelstwa państwowego
17. zasada poszanowania praw mniejszości narodowych
18. zasada ponoszenia ciężarów publicznych przez obywateli
19. powszechny obowiązek służby wojskowej
20. zasada nietykalności własności indywidualnej i prywatnej

W zakresie ustroju politycznego istotą zmian jakie dokonywały się w XIX w. w państwach zaborczych była przebudowa ustroju absolutnego na ustrój liberalno-konstytucyjny. Punktem kluczowym tych zmian była pozycja suwerena w państwie, a więc podmiotu uznawanego za piastuna władzy najwyższej. Ze względu na szczupłość łamów niniejszego artykułu omówiona zostanie jedynie zasada suwerenności w powiązaniu z zasadą centralizmu i koncentracji władzy. Pozwoli to zainteresowanemu czytelnikowi choć częściowo ocenić wartość poznawczą tego rodzaju syntezy ewolucji ustrojowej państw zaborczych i ewentualnie zapoczątkować jej konstruktywną krytykę.

3. Zasada suwerenności monarchy

Ziemie Rzeczypospolitej, które w następstwie trzech kolejnych rozbiorów weszły w skład państw zaborczych, zostały poddane suwerennej władzy suwerenów tych państw. Pod względem ustrojowym były to monarchie absolutne, których władcy sprawowali absolutną, czyli w istocie nieograniczoną i pełną władzę we wszystkich jej typowych zakresach merytorycznych to jest w ustawodawstwie, administracji i sądownictwie. Władca Rosji nosił tytuł „cara Wszechrusi”. Tytuł ten przyjął jako pierwszy car Piotr I w 1721 r. Podkreślało to

roszczenia Moskwy do sprawowania władzy nad całością ziem ruskich, a więc także nad Białorusią i Ukrainą, które od XIV w. pozostawały władaniu wielkich książąt litewskich a następnie królów Polski. Car rosyjski, nazywany też zamiennie imperatorem lub cesarzem, był „samodzierżawcą” czyli samowładcą, a więc w istocie samodzielny suweren państwa, będący zarazem jego uosobieniem. Według Michała Katkova, doradcy cara Aleksandra III między pojęciami ‘car’, ‘państwo’, ‘Rosja’ istniała pełna tożsamość [Jaśkiewicz L., 1979, s. 685]. Za źródło tej władzy uznawano wolę Boga, z której wypływał bezwzględny powszechny obowiązek posłuszeństwa wobec cara. Według art. 1 rosyjskiego Zводу praw: „Cesarz Wszech-Rusi jest monarchą samowładnym i nieograniczonym. Być władzy jego posłusznym nie tylko w obawy, ale z przekonania, sam Bóg nakazuje” [Cyt. za: K. Koranyi 1962, s. 54].

Charakter monarchii absolutnej Rosja zachowała aż do początku XX w. Długotrwały kryzys polityczny, będący następstwem niedowładu struktur politycznych oraz kryzysu gospodarczego i społecznego, spotęgowany przegraną wojną z Japonią w 1904 r. wymusił na rządzie carskim zmiany ustrojowe przez samoograniczenie monarchii na rzecz instytucji reprezentatywnych (Duma Państwowa, samorząd). Przewidziano je w rosyjskich ustawach zasadniczych, ogłoszonych 23 kwietnia 1906 r., które przyznały społeczeństwu pewien zakres praw politycznych. Samowładność i nieograniczoność, czyli suwerenność monarchy pozostała zasadą, aż do obalenia caratu w lutym 1917 r. w wyniku tak zwanej „rewolucji lutowej”.

W XIX w. cesarstwem była także Austria, której władcy – uprzednio „cesarze rzymscy narodu niemieckiego” – od 1804 r. nosili tytuł cesarzy Austrii, a także królów i panów wielu innych ziem określanych jako „kraje koronne”. Jednym z nich było „Królestwo Galicji i Lodomerii”, czyli ziemie polskie zagarnięte w 1772 oraz 1795 r. Ziemie te podlegały ich całkowitej suwerenności. Do 1848 r. cesarze Austrii byli władcami absolutnymi (nieograniczonymi), skupiającymi całość władzy państwowej i personifikującymi w istocie podległe im państwo. Zgodnie z definicją Georga Jellinka „monarchia absolutna jest państwem, w którym tylko monarcha jest bezpośrednim organem państwa” [Jellinek, 1921, s. 551]. Działające w państwie urzędy czy inne instytucje państwowe uznawane były za organy pośrednie państwa, których uprawnienia władcze wypływały z władzy monarszej [Kelsen, 1993]. Za źródło suwerenności cesarskiej uznawano wolę bożą oraz tradycję. Cesarze austriaccy nosili tytuł: „apostolski”. Absolutyzm austriacki nie był równoznaczny z despotyzmem, ani tzw. absolutyzmem klasycznym w wydaniu Francji Ludwika XVI, lecz absolutyzmem oświeconym. W państwie tym monarcha-suweren uznawał się za opiekuna poddanych, którego obowiązkiem jest troska o ich pomyślność. Oznaczało to w praktyce przyznanie poddanym pewnych praw podmiotowych. Zwiastunem zmian ustrojowych w Austrii były krótkotrwałe konstytucje z kwietnia 1848 i 4 marca 1849 r., które praktycznie nigdy nie weszły w życie. Trwałe zmiany ustrojowe nastąpiły dopiero w 1860-1861 r. Wydane wówczas akty konstytucyjne (dyplom październikowy, patent lutowy), w których doszło do ograniczenia władzy cesarskiej, nie zmieniły jednak nic w odniesieniu do suwerenności, nadal pozostawiając ją

w rękach cesarza i króla. Cesarstwo Austriackie przetrwało do 1918 r., kiedy wskutek przegranej wojny (I wojna światowa) doszło do jego rozpadu na państwa narodowe [Grodziski, 1998].

Analogiczny ustrój posiadało Królestwo Pruskie, w którym król był najwyższym suwerenem i dzierżycielem pełni władzy państwowej we wszystkich jej przedmiotowych zakresach (ustawodawstwo, administracja, sądownictwo). Podobnie jak w Austrii absolutyzm w Prusach był absolutyzmem oświeconym. Suwerenność monarsza rozumiana jako najwyższe zwierzchnictwo i nieograniczona władza króla miała być wykorzystywana dla dobra i szczęścia jego poddanych. Król był – jak to twierdził Fryderyk II Wielki – „pierwszym sługą państwa”. Monarchia pruska była państwem policyjnym, zbiurokratyzowanym i zmilitaryzowanym. Przegrana Prus w wojnie z napoleońską Francją, kiedy w ciągu zaledwie jednego tygodnia wojska francuskie stanęły u bram Berlina, a przed całkowitą klęską uratowała je tylko pomoc Rosji, wymusiła głębokie reformy społeczne i ustrojowe wdrażane przez ministrów królewskich Steina i Hardenberga [Sczaniecki, 1970; Salmonowicz, 1987]. Jednakże suwerenność królewska w dalszym ciągu pozostała jako fundament gmachu państwa, a monarchia pozostawała niezmiennie państwem absolutnym. Zmiany wymusiła dopiero rewolucja Wiosny Ludów. Formalnym ich wyrazem była konstytucja Królestwa Pruskiego z 1850 r., która ograniczyła rolę króla na rzecz innych organów państwowych, a w szczególności urzędu kanclerza. W okresie konstytucyjnym Prusy umocniły pozycję na arenie międzynarodowej oraz wewnątrz Rzeszy Niemieckiej. Po zwycięskiej wojnie z Austrią (1866) oraz Francją (1870) pod egidą Prus doszło do zjednoczenia państw niemieckich w Rzeszę Niemiecką ogłoszoną jako Cesarstwo na czele z Wilhelmem I z pruskiej dynastii Hohenzollernów. Konstytucja Rzeszy gwarantowała Cesarzowi pozycję suwerena, którego władza doznawała pewnych ograniczeń. Cesarstwo Niemieckie istniało do 1918 r., kiedy zostało – w następstwie przegranej I wojny światowej i po abdykacji ostatniego Cesarza i króla Prus Wilhelma II – rozwiązane [Koranyi, 1962; Sczaniecki 1970; Grodziski, 1998]. Z suwerenności monarchów wypływały ich prerogatywy w zakresie prawodawstwa, administracji i sądownictwa. Do prawodawstwa monarszego należało także ustawodawstwo konstytucyjne czyli ustrojowe [Kelsen, 1993].

4. Zasada centralizmu i koncentracji władzy państwowej w ręku monarchy

W monarchiach absolutnych państwo zorganizowane było na zasadach centralizmu i koncentracji władzy w ręku monarchy. Zasada centralizmu jako zasada organizacji państwa polega na istnieniu w nim jednego ośrodka władzy, skupiającego wszystkie kluczowe decyzje i sprawującego kontrolę nad całością jego struktury. Zasada koncentracji oznacza skupienie całości albo większej części uprawnień władczych w jednym organie na określonym szczeblu danej struktury. W monarchiach absolutnych ośrodkiem władzy był dwór monarszy, a w szczególności działające w jego obrębie instytucje centralne państwa współdziałające z władzą w zawiadywaniu wszystkimi istotnymi sprawami o znaczeniu publicznym [Ma-

lec J. i Malec D., 2000]. Formalnie miały one charakter organów doradczych panującego, który koncentrował zasadniczo całość władzy. Praktyka rządzenia wymuszała mniejszą lub większą samodzielność poszczególnych instytucji, zachowując dla absolutnego monarchy decyzje w sprawach najistotniejszych oraz kontrolę nad całością aparatu państwowego. Centralizm, koncentracja władzy oraz biurokracja to zjawiska charakterystyczne dla monarchii absolutnych, w których ogół społeczeństwa traktowany był jako przedmiot działań państwa. Społeczeństwo stanowiło potencjalne źródło podatków i rekruta do armii. Wymuszało to na rządzących pewną troskę o jego stan i ogólne położenie. Zakres udzielanych społeczeństwu swobód zależał wyłącznie od uznania władzy centralnej, w szczególności samego monarchy. Na zewnątrz państwa absolutne prowadziły politykę imperialną, polegającą na stałym dążeniu do podporządkowywania sobie państw mniejszych i słabszych, a także na zdobywaniu kolonii na kontynentach trzeciego świata, zwłaszcza w Afryce i w Azji. W polityce wewnętrznej regułą było stałe potęgowanie napięć i konfliktów społecznych, co pozwalało rządcom państw absolutnych zachowywać pozycję pozornego arbitra i umacniać policję i inne formacje zaliczane do sił bezpieczeństwa.

W Rosji od czasu reform Piotra I centralnym organem państwa był Senat Rządzący, złożony od 1763 r. z sześciu departamentów resortowych. Należało do niego przygotowywanie carskich ukazów i aktów prawnych niższego rzędu, a także nadzór nad ich wykonaniem, kontrola administracji lokalnej i sądownictwa, administracja finansami państwa i handlem zagranicznym. Senat pełnił nadto funkcję sądu najwyższego. Decyzje zapadające na forum Senatu wychodziły w imieniu cara, który jednakże każdą z nich mógł zawsze przejąć do osobistego rozpatrzenia. Resortowymi organami centralnymi były kolegia w liczbie 9, potem 16, kierowane przez prezydentów. Podlegały one Senatowi i samemu cesarzowi. Na co dzień car współpracował z Najwyższą Tajną Radą, która pełniła funkcję gabinetu rządzącego. Za panowania cara Aleksandra I w latach 1802-1810 przeprowadzono reformy w centralnym aparacie rosyjskiego państwa. Na miejsce kolegiów powołano ministerstwa oraz utworzono Komitet Ministrów. Rolę Senatu ograniczono do funkcji sądu najwyższego oraz organu nadzorującego finanse państwa oraz praworządność. Ustanowiona została Rada Państwa, jako naczelny ogólnopaństwowy organ doradczy złożony z ministrów, kierowników centralnych urzędów oraz osób powołanych przez cara, który pełnił rolę jej przewodniczącego. Miała ona charakter organu deliberującego i doradczego. Należało do niej przygotowywanie opinii w przedmiocie spraw przedstawionych przez cara, a także o projektach ustaw. Obok wskazanych organów działała także Kancelaria Cesarska, zawiadująca bezpośrednio policją i żandarmerią państwową. Aparat urzędniczy Rosji był bardzo rozbudowany. Wyżsi urzędnicy rekrutowali się wyłącznie ze szlachty. Wszechobecna była korupcja. Siła państwa opierała się na policji i siłach bezpieczeństwa (tzw. Ochrana). Władza cesarska w Rosji obejmowała także sprawy kościelne [Szczeniecki M., 1970; Malec J. i Malec D., 2000].

W Austrii w okresie rządów Marii Teresy (1740-1780) i Józefa II (1780-1790) zreformowano administrację państwa, opierając ją na zasadach centralizmu, koncentracji władzy w rękę monarchy oraz biurokratyzmu. Analogicznie jak w Rosji ośrodkiem władzy był dwór cesar-

ski, gdzie u boku cesarza działały najwyższe organy wykonawcze państwa. Były to kolegalne organy ministerialne, takie jak: 1) Najwyższa Rada Wojenna (*Hofkriegsrat*); 2) Nadworna Izba Skarbowa (*Hofkammer*), 3) Najwyższa Izba Sprawiedliwości (*Oberste Justizstelle*), 4) Tajna Kancelaria Stanu (*Geheime Haus-Hof-und Staatskanzlei*), która zajmowała się sprawami zagranicznymi oraz zarządem dworu, 5) Zjednoczona Kancelaria Nadworna Czesko-Austriacka (*Vereinigte boehmisch-oesterreichische Hofkanzlei*), sprawująca funkcję ministerstwa spraw wewnętrznych. W latach 1774-1776 oraz 1797-1802 istniała także osobna Kancelaria Nadworna Galicyjska, której zadaniem było nadzorowanie procesu inkorporacji ziem polskim zagarniętych przez Austrię w I i III rozbiórce. Na czele Zjednoczonej Kancelarii Nadwornej stał pierwszy kanclerz. Podlegały jej instytucje specjalne powołane do zarządu poszczególnymi działami administracji, jak Ministerstwo Policji czy Dyrekcja Edukacyjna. Obok wymienionych centralnych organów wykonawczych i zarządzających funkcjonowała w Austrii od 1761 r. Rada Stanu (*Statsrat*). Był to organ doradczy i kontrolny. Wszystkie wymienione organy państwa podlegały cesarzowi, który według uznania mógł udzielić im w danym czasie większej samodzielności [Malec J., i Malec D., 2000].

W Królestwie Pruskim struktura władz centralnych państwa była w istocie swej podobna. Ośrodkiem władzy był dwór królewski, w ramach którego działały centralne urzędy ministerialne: 1) Generalne Dyrektorium złożony z „rzeczowych” departamentów na czele z ministrami. W latach siedemdziesiątych XVIII w. departamentów tych było 8. Sprawami zagranicznymi zajmowało się ministerstwo gabinetowe (*Kabinettsministerium*), zaś sądownictwem Ministerstwo Sprawiedliwości (*Justizministerium*). Poza tym istniała osobna Tajna Rada Stanu jako organ doradczy. Sprawujący rządy osobiste, król Fryderyk II, traktował wspomniane organy jako podległe sobie organy pomocnicze. O większości spraw decydował wyłącznie sam, omawiając je ze swoimi ministrami indywidualnie [Salmonowicz, 1987; Malec J. i Malec D., 2000].

Centralizm w organizacji państw zabornych znajdował swoje odzwierciedlenie w organizacji aparatu administracyjnego państwa, a w szczególności na ścisłym hierarchicznym podporządkowaniu urzędników lokalnych władzy zwierzchniej. W Rosji, podzielonej dla celów administracyjnych na gubernie, urzędnikiem zarządu lokalnego był gubernator, jako przedstawiciel cara. Koncentrował on w swym ręku całość władzy publicznej we wszystkich działach administracji (skarbowość, policja, wojskowość). Należała do niego także władza sądownicza. W prowincjach nadgranicznych Cesarstwa Rosyjskiego dwie lub trzy gubernie łączono w tak zwaną generał-gubernię, na czele której stał generał-gubernator, podlegający jedynie carowi, wyposażony w pełnię uprawnień administracyjnych w zakresie spraw cywilnych. Do jego władzy należało także zwierzchnictwo na wojskiem. Generał-gubernie były zarazem okręgami wojskowymi. W 1813 r. po zajęciu Księstwa Warszawskiego przez wojska rosyjskie car Aleksander I wyznaczył generał-gubernatora do zarządu jego terytorium. Rozwiązanie to było tylko przejściowe. Na trwałe generał-gubernia warszawska została ustanowiona w 1874 r., jako przejaw polityki likwidacji odrębności Królestwa Polskiego i pełnej integracji jego terytorium z Cesarstwem Rosyjskim. Centralizm jako zasada orga-

nizacji administracji rosyjskiego Imperium istniał aż do upadku caratu w 1917 r. [Malec J. i Malec D., 2000; Witkowski W., 2007].

W Austrii podzielonej na prowincje aż do końca epoki absolutyzmu w 1860 r. zarząd lokalny spoczywał w rękach gubernatorów prowincji. Funkcjonariusza tego rodzaju ustanowiono także dla Galicji, który rezydował we Lwowie. Gubernator był przedstawicielem cesarza w terenie. Podlegała mu cała lokalna administracja cywilna oraz sądownictwo. Organem pomocniczym dla gubernatora było gubernatorstwo. Niższą jednostką administracyjną były cyrkuły, na czele których stali starostowie [Bardach J. i Senkowska-Gluck M. (red.), 1981; Grodziski S., 1976; Grzybowski K., 1982].

W Królestwie Pruskim w XVIII w. podstawową jednostką administracyjną były departamenty kamer, zarządzane kolegialnie przez Kamery Wojny i Domen (*Kriegs- und Domänenkammer*), podległe Generalnemu Dyrektorium. Koncentrowały one zarząd lokalny w szerokim zakresie spraw wojskowych i cywilnych, w tym bezpieczeństwa, podatków, budownictwa, policji, skarbowości. Niższą jednostką były powiaty (*kreise*), zarządzane jednoosobowo przez starostów (landratów). W miastach, korzystających z ograniczonej samorządności, działali wyznaczeni przez króla radcowie skarbowi (*Steuerräte*) jako organ nadzorujący samorząd miasta. Doznane w wojnie z napoleońską Francją wymusiły na Prusach konieczność wielostronnych reform, w tym także administracyjnych. Miały one na celu usprawnienie aparatu państwa i w niczym nie podważały jego absolutystycznego, scentralizowanego oblicza. Inicjowali je i wdrażali ministrowie Karl von Stein i Karl August von Hardenberg w latach 1808-1816. W miejsce organów kolegialnych powołano organy jednoosobowe. Na szczeblu centralnym byli to ministrowie resortowi w liczbie pięciu, odpowiedzialni przed królem za główne działy rzeczowe administracji państwa: sprawy zagraniczne, wojna, skarbowość, wymiar sprawiedliwości, sprawy wewnętrzne. Do grona tego doszli w drugiej połowie XIX w. ministrowie: handlu, rolnictwa, wyznań, domu królewskiego i robót publicznych. Ministrowie tworzyli radę ministrów, zwaną Ministerstwem Państwa (*Staatsministerium*), którą kierował kanclerz, a od 1822 r. prezydent ministrów, przemianowany w 1848 r. na premiera. W 1817 r. utworzona została w Prusach rada państwa (*Staatsrat*), jako organ doradczy króla, opiniujący projekty ustawodawcze, a nadto rozstrzygający spory kompetencyjne między ministrami. W 1815 r. zreformowano administrację lokalną. Utworzono wówczas trójstopniowe jednostki podziału administracyjnego: prowincje w liczbie 10, rejencje oraz powiaty. W każdej z tych jednostek administracja lokalna spoczywała w rękach jednoosobowych organów – nadprezydenta w prowincjach; prezydenta w rejencjach oraz landrata (starosty) w powiatach. Wyłomem w centralizacji administracji lokalnej, utrzymanej bez żadnych zmian aż do drugiej połowy XIX w., był jedynie ograniczony samorząd miejski, a także stanowe sejmy prowincjonalne. Sejm taki występował w tzw. Wielkim Księstwie Poznańskim [Wąsicki J., 1980; Salmonowicz S. 1987; Malec J. i Malec D., 2000; Witkowski W., 2007].

Centralizacja i koncentracja władzy w ręku monarchy jako zasady organizacji państwa występowały także w rodzimych organizmach politycznych istniejących w pierwszej poło-

wie XIX w. na ziemiach polskich. Miały one jednak zdecydowanie inne oblicze, gdyż nie dotyczyły wszystkich dziedzin aktywności państwa, lecz jedynie odnosiły się do samej władzy wykonawczej. W Księstwie Warszawskim, które było monarchią konstytucyjną, zgodnie z jego konstytucją z 22 lipca 1807 r. królowi powierzono pełnię władzy wykonawczej [Art. 6. *Rząd jest w osobie króla. On sprawuje w całej swojej zupełności urzędowania władzy wykonawczej*], a także inne prerogatywy, które nie zostały w Konstytucji zastrzeżone dla sejmiku lub organów władzy sądowniczej. Królem Księstwa Warszawskiego był król saski, rezydujący na co dzień w Dreźnie. W konstytucji przewidziano możliwość mianowania wicekróla i przekazania mu części władzy królewskiej, albo powołanie prezesa rady ministrów, kierującego pracami rady ministrów czyli rządu. Faktycznie skorzystano z tej drugiej możliwości. Stanowisko prezesa Rady Ministrów Księstwa Warszawskiego sprawowali kolejno: Stanisław Małachowski, Ludwik Gutkowski i Stanisław Kostka Potocki. Naczelnymi organami administracji resortowej byli w Księstwie ministrowie w liczbie pięciu: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i czci religijnych, wojny, przychodów i skarbu, policji, sekretarz stanu. Ostatniego z wymienionych ministrów ustanowiono dla utrzymywania stałych kontaktów z królem i rządem Saksonii. Ministrowie, jak też wszyscy urzędnicy podlegali służbowo królowi i przed nim odpowiadali za swoją działalność urzędową. Centralizm i koncentracja dotyczyły także administracji terytorialnej Księstwa, którą zorganizowano na wzór francuski. Kraj został podzielony na departamenty (6, a od 1809 r. – 9), na czele których stali mianowani przez króla i przed nim odpowiedzialni prefektowie. Skupiali oni całość administracji lokalnej. Niższą jednostką podziału administracyjnego stanowiły powiaty, w których działali podprefekci. Za wzorami francuskimi utworzono także w Księstwie Warszawskim instytucje o charakterze quasi-samorządowym w postaci rad departamentowych i powiatowych, działające jako organy opiniotwórcze [Bardach J. i Senkowska-Gluck M. (red.), 1981; Kallas M. (red.), 1990; Malec J., Malec D., 2000; Witkowski W., 2007].

Ustawa konstytucyjna Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r. nadawała państwu formę monarchii konstytucyjnej. Ograniczała ona władzę królewską zasadniczo do zakresu rzeczowego władzy wykonawczej, a także zapewniała mu na różnej drodze kontrolę nad innymi organami państwa, a więc sejmem oraz sądami. Jeśli chodzi o władzę wykonawczą to przysługiwała ona królowi – jak stanowił art. 35 – „w całej rozciągłości” [Sawicki J., 1953, s. 54]. W bezpośrednim rządzeniu zastępował króla, czyli cara Rosji, namiestnik, stojący na czele Rady Stanu, działającej albo jako rząd zwany Radą administracyjną albo jako Ogólne zgromadzenie Rady Stanu, pełniące funkcje sądowe, kontrolne oraz legislacyjne (przygotowywała projekty ustaw). Pierwszym namiestnikiem Królestwa został Józef Zajączek, któremu car nadał tytuł księcia. W skład rządu wchodził ministrowie, stojący na czele pięciu komisji rządowych: 1) wyznań religijnych i oświecenia publicznego; 2) sprawiedliwości; 3) spraw wewnętrznych i policji; 4) wojny; 5) przychodów i skarbu. Poza tym utworzony został urząd ministra sekretarza stanu, który rezydował w Petersburgu na dworze carskim. Kolegialność jako zasada organizacji administracji dotyczyła także administracji wojewódzkiej. W województwach w liczbie 6, organami administracji rządowej były ko-

misje wojewódzkie, w skład której wchodził komisarz podporządkowany poszczególnym komisjom rządowym oraz prezes komisji. Niższą jednostką były obwody, w których organami administracji byli komisarze delegowani do obwodów, zasiadający w komisjach wojewódzkich. Powyżej opisany ustrój administracyjny Królestwa Polskiego doznawał stopniowych zmian, w następstwie klęsk powstań listopadowego i styczniowego oraz polityki rosyjskiej zmierzającej do konsekwentnie do likwidacji odrębności ustrojowych Królestwa. Pełna centralizacja administracyjna jego terytorium nastąpiła z chwilą likwidacji po śmierci gen. Berga w 1874 r. urzędu namiestnika. W jego miejsce powoływano rosyjskiego generał-gubernatora. Ziemie Królestwa i zamieszkałe w nim społeczeństwo objął wówczas w całej rozciągłości rosyjski system samodzierżawia. Ten sam, którego mieszkańcy w tym liczni Polacy zamieszkali na terytoriach zabużańskich, doświadczali co najmniej od 1795 r. [Bardach J. i Senkowska-Gluck M. (red.), 1981; Kallas M. (red.), 1990; Malec J., Malec D., 2000; Witkowski W., 2007].

5. Zasady ustrojowe państwa konstytucyjnego

5.1. Rozwój państwa konstytucyjnego

Państwo konstytucyjne w porównaniu z państwem absolutnym stwarzało dla obywatela gwarancje prawne w zakresie jego społecznego i prywatnego położenia w większym stopniu niż miało to miejsce w państwach absolutnych. Państwo konstytucyjne dawało priorytet prawu, które określało granice działania władzy. Z istoty swej konstytucja jest *sui generis* umową, która wyznaczała podstawy i ramy dla panującego systemu politycznego. Oczywiście w państwach absolutnych istniało także prawo, które regulowało stosunki wewnętrzne. Ustępowało ono zawsze przed potrzebami polityki w imię racji stanu. W państwie absolutnym jego zwierzchnik stał ponad prawem. Tymczasem w państwie konstytucyjnym prawo korzysta z pierwszeństwa w stosunku do polityki. W takim państwie to ustawa zasadnicza stanowi podstawę panującego porządku. W państwie konstytucyjnym ma miejsce upodmiotowienie społeczeństwa, które w całości lub za pośrednictwem swoich elit uzyskuje prawo do współdecydowania o najważniejszych sprawach publicznych. Natomiast w państwach absolutnych społeczeństwo jest zasadniczo tylko przedmiotem działań władzy [Kelsen H., 1993; Grodziski S., 1998].

Polska była państwem konstytucyjnym od czasów monarchii jagiellońskiej. W XVIII w. u kresu swego niepodległego bytu Rzeczpospolita zdobyła się na uchwalenie nowoczesnej konstytucji, jaką była Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 r. [Uruszczak W., 2011]. Pamięć o niej pozostała żywa w świadomości elit polskich przez cały czas zaborów. Nie dziwota więc, że każdorazowo, gdy wichry historii pozwalały na powstanie choćby namiastki samodzielnej Polski, jak to było w przypadku utworzenia Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego, formowano je jako państwa konstytucyjne, uwzględniając polskie tradycje ustrojowe z okresu przedrozbiorowego. Państwami konstytucyjnymi były zarówno Księstwo Warszawskie, jak też Królestwo Polskie „kongresowe”, których system ustrojowo-prawny opierał się na

ustawach zasadniczych oktrojowanych przez ich suwerenów. Ustrój konstytucyjny posiadała także Rzeczpospolita Krakowska. Państwa te były jednak zbyt słabe, aby móc na trwałe obronić swoją niezależność od zaborczych mocarstw absolutnych. Księstwo Warszawskie przestało istnieć w 1815 r., kiedy na kongresie wiedeńskim dokonano jego rozbioru i włączenia do Cesarstwa Rosyjskiego i Królestwa Pruskiego utworzonych wówczas autonomicznych organizmów politycznych: Królestwa Polskiego i Wielkiego Księstwa Poznańskiego. Ograniczoną niepodległość przyznano wtedy miastu Kraków. Rzeczpospolita krakowska stała się częścią monarchii habsburskiej w 1846 r. [Bartel W. M., 1976; Grodziski S., 2012].

W XIX w. monarchie absolutne weszły w stadium głębokiego kryzysu społecznego i politycznego, którego skutki ograniczano na drodze częściowych reform, jak to miało miejsce przede wszystkim w Prusach i w Austrii. Nie powstrzymało to bynajmniej wybuchu niezadowolenia społecznego, którego apogeum przypadło na okres wiosny 1848 r. zwanej popularnie „Wiosną Ludów”. Następstwem rewolucji 1848 r. było zerwanie z absolutyzmem i transformacja ustrojowa tych państw w monarchie konstytucyjne. W Królestwie Pruskim ustrój konstytucyjny został wprowadzony w 1848 r. oktrojowaną konstytucją króla Fryderyka Wilhelma IV, dość radykalnie ograniczającą władzę królewską na rzecz parlamentu i podporządkowanego mu rządu. W dwa lata później konstytucja z 1848 r. została zastąpiona nową konstytucją z 1850 r., która wzmacniała pozycję monarchy, powierzając królowi pełnię władzy wykonawczej. Konstytucja z 1850 r. zrywała z policyjnym charakterem państwa, ograniczając prerogatywy króla i przyznając obywatelom różnorodne prawa obywatelskie i polityczne. Do tych ostatnich należały prawa wybierania posłów do izby niższej ogólnokrajowego Sejmu Pruskiego (*Landtag*). W izbie wyższej zwanej Izbą Panów zasiadali członkowie dziedziczni oraz mianowani dożywotnio przez króla spośród arystokracji i zamożnej szlachty pruskiej [Koranyi K., 1962; Szczaniecki M., 1979; Malec J., Malec D., 2000].

W Cesarstwie Austriackim doszło na wiosnę 1848 r. do poważnych wstrząsów politycznych, zwłaszcza w stolicy państwa – Wiedniu. Społeczeństwo domagało się reform, a szczególnie zaniechania rządów policyjnych. Dla spacyfikowania nastrojów rewolucyjnych cesarz Austrii oktrojował 25 kwietnia 1848 r. pierwszą konstytucję Cesarstwa. Na osłabieniu monarchii skorzystali Węgrzy, którzy wystąpili z postulatami niepodległości. Powstanie węgierskie zostało stłumione dzięki pomocy cara Rosji Mikołaja I. Sukcesy w wojnie włoskiej w 1848-1849 r. umocniły stanowisko monarchii. Cesarz Franciszek Józef I anulował w marcu 1849 r. wspomnianą konstytucję kwietniową i oktrojował nową (tzw. patent marcowy). Została uchylona przez cesarza w 1851 r., co równało się przywróceniu rządów absolutnych. Trwały one w sumie jedno dziesięciolecie i w historiografii noszą nazwę „Ery Bacha”. W 1859 r. klęski poniesione przez Austrię w wojnie z Królestwem Sardynii wspieranym przez Francję spowodowały powrót, tym razem już trwały, do modelu monarchii konstytucyjnej. Wydany przez cesarza Franciszka Józefa I dyplom październikowy z 1860 r. uformował państwo jako federalistyczną monarchię konstytucyjną, w którym tak zwanym „krajom koronnym”, do których zaliczała się także Galicja, przyznano prawo do utworzenia lokalnej legislatury w postaci sejmu krajowego upoważnionego do wydawania lokalnych ustaw

w ustalonym zakresie spraw. Rozwiązanie to potwierdził cesarski patent wydany w lutym 1861 r. (tzw. „patent lutowy”), zawierający jako załączniki: konstytucję o reprezentacji państwa oraz statuty dla krajów koronnych, w tym dla Galicji [Koranyi K., 1962; Szczaniecki M., 1979; Malec J., Malec D., 2000; Dziadzio A., 2001].

Po przegranej wojnie z Prusami w 1866 r. zarzucono jednak model federalistycznej monarchii habsburskiej na rzecz modelu dualistycznego opartego na unii realnej Austrii i Węgier. Wychodząc naprzeciw aspiracjom niepodległościowym Węgrów na mocy ugody z 1867 r. powstał związek polityczny Cesarstwa Austrii i Królestwa Węgierskiego, jako dwóch osobnych i niepodległych państw, połączony urzędem głowy państwa (unia realna). Oba państwa posiadały własne parlamenty oraz rządy. Do załatwiania spraw wspólnych, do których zaliczono: sprawy zagraniczne, wojskowe oraz finansowe w zakresie spraw wspólnych, powołano specjalnych ministrów cesarskich niezależnych od władz centralnych obu wspomnianych państw. Parlamenty austriacki i węgierski mogły podejmować wspólne decyzje w zakresie budżetu wskazanych wyżej spraw wspólnych za pośrednictwem specjalnych delegacji. Sama Austria otrzymała w 1867 r. konstytucję, w postaci kilku ustaw zasadniczych uchwalonych przez parlament wiedeński i zatwierdzonych przez cesarza. Zaliczono do nich także wspomniane wyżej dokumenty to jest dyplom październikowy i patent lutowy [Koranyi K., 1962; Szczaniecki M., 1979; Malec J., Malec D., 2000; Dziadzio A., 2001].

Najdłużej ustroj monarchii absolutnej zachowało Cesarstwo Rosyjskie. W drugiej połowie XIX w. ustroj ten był anachronizmem i źródłem poważnych wstrząsów i wewnętrznych napięć. Rząd rosyjski starał się osłabiać je na drodze agresywnej polityki wojennej w stosunkach zewnętrznych, zaś w stosunkach wewnętrznych przez wzbudzenia nienawiści do potencjalnych wrogów państwa. Przez długi czas do kategorii tej należeli Polacy, podejrzani i oskarżani nieustannie o działalność wyrotową, wrogą Rosji. Na drogę rzeczywistych ustrojowych przemian ku monarchii konstytucyjnej Rosja wkroczyła dopiero w początkach XX wieku w następstwie klęski w wojnie z Japonią w 1905 r. Zapoczątkowało je powołanie w sierpniu 1905 r. Dumy Państwowej (Duma Bułyginowska), a następnie manifest cara Mikołaja II z 17 października 1906 r., zapowiadającego przyznanie społeczeństwu szerokiego katalogu praw obywatelskich i politycznych. Zapowiedź ta została zrealizowana w ustawach zasadniczych Mikołaja II z kwietnia 1906 r., której skutkiem było rezygnacja z samodzierżawia i powołanie do istnienia rosyjskiej monarchii konstytucyjnej [Koranyi K., 1962; Szczaniecki M., 1979; Grzybowski K., 1982; Malec J., Malec D., 2000].

5.2. Zasada suwerenności narodu

Zasada suwerenności narodu oznacza, że podmiotem, do którego należy władza zwierzchnia w państwie, jest naród, czy też lud, a więc ogół jego obywateli. Zgodnie z nią wszystkie osoby sprawujące władzę w danym państwie są mandatariuszami narodu i mogą być przez niego odwołani. Zasada suwerenności narodu stanowiła element teorii państwa głoszonej przez czołowych filozofów doby Oświecenia, znanej jako teoria umowy społecznej. Jej zwolennicy utrzymywali, że państwo powstało w wyniku umowy zawartej między wolnymi jednostkami,

które na tej drodze powierzyli władzę nad sobą wybranym osobom. Według Jana Jakuba Rousseau wola zbiorowa narodu (*volonte générale de la nation*) stanowi źródło wszelkiej władzy i prawa w państwie [Burdeau G., 1970; Kelsen H., 1993]. Zasadę suwerenności narodu znakomicie wyrażał art. V polskiej Konstytucji 3 maja w słowach: „Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”. Zasada suwerenności narodu została zamieszczona w konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 17 września 1787 r. oraz francuskich ustawach zasadniczych z okresu wielkiej rewolucji, poczynając od ustanowionej przez Zgromadzenie Narodowe konstytucji z 3 września 1791 r. Klęska napoleońskiej Francji i stworzony na kongresie wiedeńskim w 1815 r. system polityczny oparty o zasadę legitymizmu zahamował na pewien czas rozkład dawnego porządku. Zasada suwerenności narodu stała bowiem w sprzeczności z podstawowymi założeniami monarchii absolutnej, w której źródłem wszelkiej władzy i prawa był panujący monarcha. Godząc się na ustępstwa polityczne, a w szczególności na wydanie konstytucji, w XIX w. władcy europejscy z reguły zastrzegali dla siebie władzę zwierzchnią, a pomijali suwerenność ludu. Stopniowo zasada suwerenności narodu zyskała prawo obywatelstwa w konstytucjach czołowych państw europejskich, najwcześniej tam, gdzie doszło do upadku monarchii i wprowadzenia ustroju republikańskiego, jak we Francji w 1848 r. i ponownie w 1871 r. Zasada suwerenności narodu stała się fundamentalną zasadą ustrojową w konstytucjach europejskich uchwalanych bezpośrednio po zakończeniu I wojny światowej (1914-1918) [Kelsen H., 1993].

W okresie zaborów aż do początków odbudowy niepodległości Polski u schyłku I wojny światowej zasada suwerenności narodu nie była zawarta w obowiązujących na ziemiach polskich konstytucjach. Ustawę konstytucyjną Księstwa Warszawskiego nadał cesarz Napoleon w lipcu 1807 r., który występował w roli najwyższego suwerena ziem zdobytych na królu pruskim. Potwierdza to formuła końcowa konstytucji z 1807 r.: „Napoleon, cesarz Francuzów, król włoski, protektor Konfederacji Reńskiej potwierdziliśmy i potwierdzamy powyższą Ustawę Konstytucyjną podaną nam w skutku 5 artykułu traktatu zawartego w Tylży, a którą my uważamy za zdolną dopełnić nasze obowiązanie się względem ludów Warszawy i Wielkiej Polski, godząc oraz ich swobody i przywileje z spokojnością państw ościennych” [Sawicki, J., 1953 s. 23]. Natomiast w świetle postanowień samej konstytucji *implicite* suwerenem Księstwa był król saski Fryderyk August, któremu terytorium Księstwa oddane zostało w wieczyste panowanie na mocy traktatu w Tylży, zawartego między cesarzem Francji a carem Rosji. Królowi powierzony został bez żadnych ograniczeń „rząd” Księstwa (art. 6), a także prawo wydawania „urządzeń dopełniających konstytucję” (art. 86) [Sawicki, 1953, s. 23].

Oktrojowana przez cara Aleksandra I konstytucja Królestwa Polskiego z 27 listopada 1815 r. nie знаła zasady suwerenności narodu. Wręcz przeciwnie. Z jej przepisów (por. art. 2, 35, 161) w sposób nie budzący wątpliwości wynikało, że suwerenność należy do cara Rosji [Sawicki, 1953]. Szczególnie dobitnie wynikało to z figurującej w zakończeniu formuły promulgacyjnej w następującym brzmieniu:

Uznawszy w Naszym sumieniu, iż niniejsza ustawa konstytucyjna odpowiada Naszym ojcowskiemu zamiarom, dążącemu do utrzymania we wszystkich klasach poddanych Naszych Królestwa Polskiego pokoju, zgody i jedności tak potrzebnej dla ich swobodnego bytu i do ustalenia szczęśliwości, którą im pragniemy zjednać – nadaliśmy i nadajemy im niniejszą ustawę konstytucyjną, którą przyjmujemy za siebie i za Naszych następców. Nakazujemy nadto wszystkim władzom publicznym jej wykonanie [Sawicki J., 1953, s. 64].

Konstytucja Wolnego Miasta Krakowa została mu nadana przez mocarstwa rozbiorowe, jako załącznik do zawartego przez nie traktatu z 3 maja 1815 r. O suwerenności narodu w żadnym razie nie było w konstytucji tej mowy, ani też w kolejnych konstytucjach z 1818 i 1833 r. Charakter prawno-międzynarodowy Wolnego Miasta Krakowa pozbawiał jego ludność pełnej podmiotowości, a więc także i możliwości swobodnego kształtowania ustroju i prawa. W sprawach prawnoustrojowych decydujący głos należał do mocarstw opiekuńczych reprezentowanych przez Komisję organizacyjną czy Komisję reorganizacyjną [Bartel W. M., 1976; Bardach J. i Senkowska-Gluck M. (red.), 1981; Grodziski S., 2012].

Przemiany ustrojowe w państwach zaborczych, w szczególności w Prusach i w Austrii utrwalone w formie okrojonych przez ich władców konstytucji (Prusy – 1850 r.; Austria – 1860, 1861, 1867) nie pociągnęły za sobą zmiany podmiotu suwerenności. Nadal utrzymywano zasadę suwerenności władców, zachowując dla nich rolę nadrzędnego gwaranta integralności ustrojowej państwa. Także w Rosji, aż do obalenia caratu w wyniku rewolucji lutowej 1917 r. car, a nie naród, pozostawał suwerenem państwa. Na tym tle warto odnotować niewątpliwe polskie osiągnięcia prawno-ustrojowe, w których suwerenność narodu stanowiła idee pierwszorzędного znaczenia. Pozostają one w związku z walką o niepodległość Polski.

Zasada suwerenności narodu została w całej pełni wyrażona w uchwale izb połączonych sejmów Królestwa Polskiego z 25 stycznia 1831 r. o detronizacji cara Mikołaja I. Wypowiadając wierność carowi, akt ten kończył się znamiennymi słowami:

Naród zatem polski, na sejm zebrany, oświadcza, iż jest niepodległym ludem i że ma prawo temu koronę polską oddać, któremu godnym jej uzna, po którym z pewnością będzie się mógł spodziewać, iż mu zaprzysiężonej wiary i zaprzysiężonych swobód święcie i bez uszczerbku zachowa” [Sawicki J., 1953, s. 133].

Wypowiedzenie wierności Mikołajowi I carowi Rosji oznaczało, że najwyższym suwerenem w Królestwie był bez żadnej wątpliwości naród polski. Dla Rosji akt tego rodzaju równał się uzurpacji i wypowiedzeniu wojny. Natomiast dla Polaków było to wykonanie odwiecznego prawa narodu. Klęska powstania w 1832 r. pociągnęła za sobą przywrócenie do porządku prawnego Kongresówki zasady suwerenności carów Rosji [Chwałba A., 2000].

Po upadku powstania listopadowego na suwerenność ludu polskiego powoływały się natomiast polskie organizacje niepodległościowe działające na emigracji. W szczególności czyniło to Towarzystwo Demokratyczne Polskie w swoim „Wielkim Manifeście” ogłoszonym

w Poitiers 4 grudnia 1836 r. W manifestie tym oskarżano szlachtę o spowodowanie klęski powstania przez ograniczenie społeczne jego zasięgu wyłącznie do działań obronnych wojska polskiego, gdy tymczasem konieczne było wywołanie powszechnego powstania ludowego. W dramatycznych podniosłych słowach wyrażano niespełnioną w nieodległej przeszłości nadzieję odbudowy udzielnego państwa polskiego siłami uzbrojonego ludu. „Niepowstrzymany ruch – czytamy w tym Manifestie – przyniósłby był nieuchronne następstwa swoje: powszechne socjalne uwolnienie, zapalenie prawdziwej narodowej wojny, niewątpliwe zwycięstwo ojczystej sprawy. Lud byłby powstał jak jeden człowiek, uzbroił silną dłoń w żelazo, pogromił bez obcej pomocy najezdników, a Polska od Odry i Karpat aż poza Dniepr i Dźwinę, od Bałtyckiego do Czarnego Morza byłaby na szczęście powszechnym byt swój ustaliła. Nie ma bowiem siły, która by dwudziestomilionowy naród węzłem wspólnych swobód złączony, pokonać i ujarzmić zdołała” [Sawicki J., 1953, s. 289]. Manifest przedstawiał program walki o niepodległość Polski w jej przedrozbiorowych granicach, która miała być państwem demokratycznym: „Odrodzona, niepodległa Polska, demokratyczną będzie... Odrodzona Polska arystokratyczną rzeczpospolitą być nie może. Wszechwładztwo wróci do ludu; stan niegdyś panujący rozwiąże się ostatecznie, między lud zstąpi, stanie się ludem; wszyscy będą równi, wszyscy wolni, wszyscy dziećmi jednej matki ojczyzny” [Sawicki J., 1953, s. 293].

Zasada suwerenności narodu była podstawą do legitymizacji wszystkich rządów narodowych powoływanych we wszystkich powstaniach niepodległościowych poczynając od krakowskiego w 1846 r. do styczniowego w 1963 r. Była ona wyrażona *implicite* w ustawie rewolucyjnej Rządu Narodowego z 23 lutego 1846 r., której art. I stanowił: „Rząd rewolucyjny jest jeden dla całej Polski absolutny, Narodowi odpowiedzialny” [Sawicki J., 1953, s. 299]. Na prawa narodu polskiego do niepodległości powoływano się w dokumentach Komitetu Narodowego powołanego w Poznaniu w czasie Wiosny Ludów, w szczególności w odezwie ogłaszającego jego zawiązanie z 20 marca 1848 r. [Sawicki J., 1953, s. 301]. Nie inaczej także, jak do woli narodu polskiego odwoływał się Rząd Narodowy, stojący na czele powstania styczniowego 1863 r. Zasadę suwerenności narodu wyrażał zwłaszcza dekret o rządzie narodowym z 10 maja 1863 r. Art. 3 tego dekretu stanowienie o formie rządu uznawał za „atrybucję narodu i sam tylko naród po odzyskaniu niepodległości swojej stanowić ma o tym prawo” [Sawicki J., 1953, s. 317].

Program walki o niepodległość Polski z szerokim udziałem narodu – ludu był jak się okazało utopijny. Ugrupowania niepodległościowe, w tym w szczególności Towarzystwo Demokratyczne Polskie ignorowały konsekwencje różnic etnicznych i religijnych w łonie „polskiego” narodu, mieszkającego na terytorium przedrozbiorowej Polski. Nie zdawały sobie dostatecznie sprawy z głębokości antagonizmów dzielących szlacheckich ziemian i pozostających w poddaństwie chłopów. Nie tylko białoruscy czy ukraińscy chłopci z głęboką nieufnością odbierali powstańcze plany odbudowy Polski. Także polscy chłopci, którzy od pokoleń doświadczały negatywnych skutków poddaństwa, w zdecydowanej większości byli nastawieni wrogo do powstańców, rekrutujących się zazwyczaj z warstw ziemiańskiej i mieszczańskiej. Najlepszym tego przykładem była „rabacja” (rzeź) w Galicji na wiosnę 1846 r.

Wówczas to z poduszczenia administracji austriackiej chłopci na terenie głównie tarnowskiego i sanockiego wystąpili przeciwko dziedzicom, pałac dwory, rabując i zabijając swoich panów, członków ich rodzin i oficjalistów dworskich. Śmierć, często zadawaną niezwykle okrutnie, na przykład przez przecięcie piłą, poniosło wówczas do 3000 osób [Chwalba A., 2000]. Zasada suwerenności narodu pozostawała aż do końca epoki zaborów jedynie ideą.

5.3. Zasada konstytucjonalizmu

Pochodną zasady suwerenności narodu jest zasada konstytucjonalizmu, zgodnie z którą ustroj państwa i cały jego porządek prawny opierał się na ustawie zasadniczej (fundamentalnej) zwanej konstytucją [Kelsen H., 1993; Grodziski S., 1998; Bryk A., 2013]. Filozofowie Oświecenia uznawali konstytucję za odnowienie umowy społecznej. W Polsce konstytucjonalizm ma bardzo długą tradycję. Pierwsza Rzeczypospolita była państwem, w którym obowiązywały ustawy o randze konstytucyjnej od co najmniej XVI w. Ustawą tego rodzaju były w szczególności Artykuły Henrykowskie (1573) oraz prawa kardynalne (1768, 1773, 1791, 1793) [Uruszczak W., 2015]. W pamięci pokoleń pozostała jednak w szczególności Ustawa rządowa z 3 maja 1791 r., znana pod nazwą „Konstytucji 3 maja”. Jest ona uznawana za drugą konstytucję na świecie po konstytucji amerykańskiej z 1787 r., a zarazem za pierwszą konstytucję europejską. Konstytucja 3 maja nadała Rzeczypospolitej formę ustrojową monarchii konstytucyjnej czyli państwa, którego ustroj opierał się na ustawie zasadniczej i którego władca (monarcha) stanowił jedynie organ wykonawczy działający w ramach istniejącego porządku prawnego. Przyjęty w Konstytucji 3 maja model państwa nawiązywał do monarchii angielskiej, która formę monarchii konstytucyjnej przyjęła w 2 połowie XVII w. [Uruszczak W. 2011; Uruszczak W., 2014].

Postęp konstytucjonalizmu w Europie doznał istotnego przyspieszenia dzięki zwycięstwu Rewolucji Francuskiej. W dniu 3 września 1791 r. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło konstytucję, likwidującą absolutyzm i wprowadzającą ustroj monarchii konstytucyjnej. Konstytucja wrześniowa obowiązywała jednak krótko. W 1793 r. doszło do obalenia monarchii i powstania pierwszej republiki we Francji, opartej na nowej konstytucji, tzw. jakobińskiej (24 czerwca 1793). W dalszych latach zmiany reżimów politycznych potwierdzały uchwalane kolejno konstytucje: „dyrektorialna” (22 sierpnia 1795) i „konsularna” (13 grudnia 1799). Upadek Napoleona oraz restauracja Burbonów przypieczętowana została Kartą konstytucyjną oktrojowaną przez króla Ludwika XVIII dnia 4 czerwca 1814 r. Burzliwe wydarzenia pierwszej połowy XIX w. we Francji, jak rewolucja lipcowa w 1830 r. oraz Wiosna Ludów w 1848 r. znajdowały swoje prawne skutki w postaci kolejnych wydawanych w tym czasie konstytucji [Koranyi K., 1962; Sczaniecki M., 1970].

Żywe w narodzie polskim tradycje konstytucyjne, a zwłaszcza pamięć o Konstytucji 3 maja miały istotny wpływ na uznanie konstytucji za właściwą formę budowania porządku ustrojowego i prawnego polskich państw powstałych w pierwszej połowie XIX w. Były nimi Księstwo Warszawskie, Królestwo Polskie kongresowe oraz Rzeczypospolita Krakowska. Państwa te posiadały konstytucje nadane przez ich suwerenne władze.

Księstwo Warszawskie otrzymało ustawę konstytucyjną nadaną przez cesarza Napoleona I na spotkaniu z Komisją Rządzącą 22 lipca 1807 r. Ustawę Konstytucyjną nadał Królestwu Polskiemu car Rosji Aleksander I 27 listopada 1815 r. W obu tych aktach zawarte były pewne rozwiązania ustrojowe nawiązujące do postanowień Konstytucji 3 maja. Znamienne było to, że akty te sporządzone zostały w języku francuskim, w którym suwerenowie tych państw, czyli w Księstwie Warszawskim król saski oraz w Królestwie Polskim car rosyjski porozumiewali się z ministrami i innymi urzędnikami szczebla centralnego [Bardach J. i Senkowska-Gluck M. (red.), 1981; Kallas M. (red.), 1990; Górski G., 2002].

Trzy konstytucje Rzeczypospolitej Krakowskiej zostały nadane przez mocarstwa opiekuńcze, a więc przez władców trzech państw zaborczych. Pierwsza konstytucja z roku 1815 stanowiła załącznik do traktatu wiedeńskiego powołującego do życia wspomniane państwo polskie. Kolejne konstytucje z 1818 i 1833 przygotowywane były przez rezydentów mocarstw opiekuńczych. W pracach nad reformą konstytucji uczestniczył w pewnym zakresie Senat Rządzący Krakowa [Bartel W. M., 1976; Bardach J. i Senkowska-Gluck M. (red.), 1981; Grodziski S., 2012].

Konstytucje stanowiły dla narodu polskiego gwarancje praw i wolności osobistych i publicznych, jak też autonomii politycznej. Dla władz zaborczych, akty te były narzędziem służącym do pacyfikacji aspiracji niepodległościowych. Wobec narastających w Europie tendencji liberalnych spełniały także funkcje propagandowe. W szczególności w Królestwie Polskim rząd carski nie traktował konstytucji zbyt poważnie, wprowadzając w praktyce rządy policyjne. Notoryczne naruszenie konstytucji przez władze carskie stanowiło główną przyczynę wybuchu powstania listopadowego.

W następstwie Wiosny Ludów 1848 roku na drogę przemian konstytucyjnych wkroczyły Prusy oraz Austria, o czym była już wyżej mowa. W Prusach do definitywnego wprowadzenia ustroju konstytucyjnego doszło w 1850 r. dzięki wydanej przez króla Fryderyka Wilhelma IV konstytucji. Bardziej skomplikowaną drogę do konstytucjonalizmu przechodziła monarchia habsburska. Oktrojowaną przez cesarza Franciszka Józefa I konstytucję z 1848 r., zastąpiła nowa konstytucja z 1849 r. Została uchylona w 1850 r., kiedy monarchii udało się stłumić powstanie węgierskie oraz zwyciężyć w wojnie z Piemontem na terenie Włoch. Po 10 latach absolutyzmu, zwanych „erą Bacha”, kolejny kryzys wywołany klęskami w wojnie z Włochami i Francją, doprowadził tym razem trwale do zwycięstwa konstytucjonalizmu. W carskiej Rosji, w której pierwszą konstytucję ogłoszono dopiero w 1905 r. w wyniku wstrząsów wywołanych klęską w wojnie z Japonią oraz rewolucją 1905 r. [Bardach J. i Senkowska-Gluck M. (red.), 1981; Grzybowski K., 1982].

6. Podsumowanie

Poznanie przeszłości kształtuje świadomość wspólnoty narodowej i wpływa na postawy współcześnie żyjącego pokolenia. Rzeczpospolita Polska jest dziedzictwem pracy i walki przeszłych pokoleń o utrzymanie narodowej tożsamości i o niepodległość polskiego pań-

stwa. Czasy zaborów, kiedy społeczeństwo polskie bytowało w ramach państw zaborczych, były okresem gromadzenia doświadczeń, które stały się przydatne dla odbudowy polskiego państwa i formowania jego struktur w sposób odpowiedni dla potrzeb społecznych, gospodarczych i kulturowych narodu. Zestawienie i poznanie zasad, będących fundamentem ustrojowym państw zaborczych w XIX w. stwarza możliwość optymalnego ukształtowania współczesnego polskiego państwa, zwłaszcza w obliczu zapowiedzianej ogólnospołecznej debaty konstytucyjnej i planowanego referendum.

Literatura

- Bardach J., Senkowska-Gluck M. (red.), 1981, *Historia państwa i prawa Polski*, t. III od rozbiorów do uwłaszczenia. Warszawa: PWN.
- Bartel W. M., 1976, *Ustrój i prawo Wolnego Miasta Krakowa 1815-1846*. Kraków: WL.
- Bryk A., 2013, *Konstytucjonalizm. Od starożytnego Izraela do liberalnego konstytucjonalizmu amerykańskiego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Burdeau G., 1970, *Traité de Science Politique*, Tome V Les régimes politiques. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence R. Pichon et R. Durand-Auzias.
- Chwalba A., 2000, *Historia Polski 1795-1918*, Kraków: WL.
- Dziadzio A. 2001, *Monarchia konstytucyjna w Austrii 1867-1914. Władza – obywatel – prawo*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Górski G., 2002, *Historia administracji*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Grodziski S., 2012, *Rzeczpospolita krakowska, jej lata i ludzie*. Kraków: Universitas.
- Grodziski S., 1971, *Historia ustroju społeczno-politycznego Galicji 1772-1848*. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Grodziski S., 1976, *W Królestwie Galicji i Lodomerii*. Kraków: WL.
- Grodziski S., 1998, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*. Kraków: TAIWPN Universitas.
- Grzybowski K., 1982, *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV: od uwłaszczenia do odrodzenia Państwa. Warszawa: PWN.
- Jaśkiewicz L., 1979, Nowożytne samowładztwo rosyjskie i jego interpretacje. *Przegląd Historyczny* t. 70/4 (1979), s. 679-693.
- Jellinek J., 1921, *Ogólna nauka o państwie*. Warszawa: Nakładem Księgarni F. Hoesicka.
- Kallas M. (red.), 1990, *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 1. Warszawa: PWN.
- Kelsen H., 1993, *Allgemeine Staatslehre*, Wien: Österreichische Staatsdruckerei.
- Koranyi K., 1962, *Powszechna historia państwa i prawa, Od rewolucji francuskiej do rewolucji październikowej*, wyd. II. Warszawa-Lódź: PWN.
- Malec J., Malec D., 2000, *Historia administracji i myśli administracyjnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Salmonowicz S., 1987, *Prusy. Dzieje państwa i społeczeństwa*. Poznań: Książka i Wiedza.

- Sawicki J., 1953, Wybór tekstów źródłowych z historii państwa i prawa polskiego, tom II. Warszawa: PWN.
- Szczaniecki M., 1970, Powszechna historia państwa i prawa, t. II Państwo burżuazyjne. Warszawa: PWN.
- Skrzydło W., 1997, Prawo konstytucyjne w latach 1944-1989 [w:] W. Skrzydło, E. Gdulewicz, M. Granat, W. Kręcis, R. Mojak, W. Orłowski, S. Patyra, J. Sobczak, W. Zakrzewski, H. Zięba-Załucka (red.), Polskie prawo konstytucyjne. Stan prawny na dzień 1 września 1997. Lublin: Wydawnictwo MORPOL, s. 46-72.
- Uruszcak W., 2015, Historia państwa i prawa polskiego, Tom I (966-1795), wyd. III, Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
- Uruszcak W., 2010, Zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Obojga Narodów [w:] J. Przygodzki, M. J. Ptak (red.) Społeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee. Wrocław: Kolonia Limited, s. 23-50.
- Uruszcak W., 2011, Konstytucja 3 maja 1791 r. Testament polityczny I Rzeczypospolitej. Przegląd Sejmowy R. XIX, Nr 2 (103) 2011, s. 9-40.
- Uruszcak W., 2014, Zasady ustrojowe w Konstytucji 3 Maja 1791 r. [w:] M. Grzybowski, B. Naleziński (red.), Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia historyczno-prawne i ustrojowo-porównawcze. Księga Jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi, t. 2. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, s. 9-34.
- Wąsicki J., 1980, Ziemie polskie pod zaborem pruskim. Wielkie Księstwo Poznańskie 1815 1848, Studia nad historią państwa i prawa. Warszawa-Poznań: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Witkowski W., 2007, Historia administracji w Polsce 1764-1989. Warszawa: PWN.

Summary

The content of the article is a reconstruction of the basic principles of the political and social system that existed in Polish lands during the Partitions (1772-1918). These were the constitutional principles of Austria, Prussia and Russia, as well as short-lived Polish states devoid of sovereignty, such as the Duchy of Warsaw, the Kingdom of Poland, the Commonwealth of Cracow and Galicia and Lodomeria. These principles are set out separately in relation to the absolute monarchy and the constitutional state. The evolution of the sovereignty principle from the sovereignty of the monarch to the sovereignty of the nation is presented in detail. Understanding the principles that were the political foundations of the states in the nineteenth century created the possibility of an optimal shaping of the contemporary Polish state, especially in the face of the announced public debate on the constitution and the planned referendum.