

Nasze największe święto

Krzywda wam, męże zmarli!
Zeszliście bez nadziei,
Byśmy się jak oparli
Srogich losów kolei.
Odżycie, skrzepłe braty,
Stan Polski odmieniony!

Franciszek Karpiński – *Na dzień 3 Maja 1791*



TOMASZ J. KAŹMIERSKI

O szóstej wieczorem dnia trzeciego maja 1791 roku król Stanisław August, wezwany chóralnym okrzykiem większości członków Izby Poselskiej Sejmu oraz licznych tłumów i wojska na podwórzu, zaprzysiął właśnie odczytany w Izbie tekst *Ustawy rządowej*. Zaraz potem ruszył na czele wielkiego pochodu do pobliskiej katedry św. Jana, aby powtórzyć tekst przysięgi przed ołtarzem. Tłum wiwatował, a ustawione na placu Zamkowym działa grmiały salwami.

Prasa europejska była pełna zachwytu. Parlament w Londynie postanowił czcić każdą rocznicę nowej polskiej konstytucji, a premier rządu brytyjskiego, słynny Edmund Burke, przemawiał o Polsce z ogromnym uznaniem. Rewolucyjna Francja wiwatowała i w kilka miesięcy przygotowała podobną, własną konstytucję. W każdym zakątku Europy, nawet w dalekiej Portugalii, wychwalano kraj, który w sposób pokojowy, bez żadnych zamieszek przeprowadził tak wielką reformę. W Polsce sejmiki relacyjne jeden po drugim przyjmowały nieomal jednogłośnie nowe prawo i nawet, co nie należało do normalnego obyczaju ustawodawczego, słały do Sejmu pisma dziękczynne. Zdawało się, że wracają świetne czasy Renesansu, a ustrój polityczny Rzeczypospolitej Obojga Narodów znowu jest źródłem światła i drogowskazem dla innych.

Jednakże dzieło 3 Maja było nie do strawienia dla despotycznych władców państw sąsiadujących z Rzeczpospolitą. Atak z zewnątrz miał wkrótce zdusić nie tylko samą Konstytucję, ale i niepodległy byt oraz wolność Polaków. Jeszcze nie przebrzmiało echo wiwatów oraz huk salw armatnich na placu Zamkowym, kiedy w Petersburgu zaczęto mówić o wojnie. 18 maja 1792 roku poseł Katarzyny II, Bułhakow, dostarczył pisemne zawiadomienie o wkroczeniu wojsk rosyjskich w granice Rzeczypospolitej. Prawie rok trwająca wojna rozpoczęła się pięknym zwycięstwem 18 czerwca pod Zieleńcami, pierwszą od czasów Sobieskiego bitwą wygraną przez wojsko polskie. Przewaga zaborczej armii była jednak zbyt wielka i wiosną następnego roku Rosja i Prusy doznały drugiego rozbioru Polski.

* * *

Trzeci Maja jest dziś największym świętem Polaków. Dzieło Sejmu Czteroletniego stało się inspiracją dla wszystkich pokoleń żyjących w niewoli, pomogło nam przetrwać zabory i pomaga także dzisiaj. Najważniejsze postanowienia tamtej Konstytucji nie straciły nic na aktualności. Wręcz przeciwnie, mamy dziś, w czasach znowu wolnej Rzeczypospolitej, długą drogę do przebycia, zanim tak zrozumiemy wolność, jak rozumiało ją pokolenie Kołłątaja i Konarskiego i zanim nasza organizacja władz państwowych dorówna tamtej, ustanowionej przed dwustu laty.

* * *

Konstytucja 3 maja, pierwsza w Europie ustawa zasadnicza, wzorem praktyki trwającej od stu lat w Anglii, oddzieliła władzę wykonawczą od ustawodawczej i podała indywidualnych ministrów kontroli parlamentu. Przykład stosujących dziś bardzo wiernie tę zasadę czołowych demokracji świata: USA, Wielkiej Brytanii i Niemiec jest dowodem twórczej efektywności organizmu państwowego, w którym całkowita separacja funkcji tworzenia prawa od jego wykonywania chroni wolność, utrudnia nadużycia i mobilizuje pozytywne siły dla dobra publicznego.

W rozdziale VII Konstytucji 3 maja czytamy:

„Władza wykonawcza nie będzie mogła praw stanowić ani tłumaczyć, podatków i poborów pod jakimkolwiek imieniem nakładać, długów publicznych zaciągać, rozkładu dochodów skarbowych przez Sejm zrobionego odmieniać, wojny wydawać, pokoju ani traktatu i żadnego aktu dyplomatycznego definitive zawierać. Wolno jej tylko będzie tymczasowe z zagranicznymi prowadzić negocjacje oraz tymczasowe i potoczne dla bezpieczeństwa i spokojności kraju wynikające potrzeby załatwiać, o których najbliższemu Zgromadzeniu sejmowemu donieść winna”.

► Te zasady nie są obecnie w Polsce w pełni przestrzegane, chociaż w wielu krajach Zachodu uważa się je za niewzruszony fundament demokracji. Ustrój III Rzeczypospolitej nie spełnia przede wszystkim zasady oddzielenia kompetencji ustawodawczych od wykonawczych, wyrażonej w Konstytucji majowej słowami: „władza wykonawcza nie będzie mogła praw stanowić”. Jednak na mocy art. 87 nowej polskiej konstytucji, od października 1997 roku ukazują się w Dzienniku Ustaw prawodawcze rozporządzenia (tj. dekrety) ministerialne. Największe szkody wywołane odsunięciem Sejmu od decyzji prawodawczych odczuwa się w dziedzinie gospodarowania majątkiem państwa. Demokracja zanika, jeśli parlament choć częściowo traci władzę nad narodowym portfelem.

Kiedy w połowie lat osiemdziesiątych rząd brytyjski pod przywództwem Margaret Thatcher przeprowadzał program prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, było dla wszystkich oczywiste, że każda decyzja prywatyzacyjna musi zostać uchwalona przez Parlament. Takie postępowanie jest zgodne z trwale zakorzenionym w Anglii poglądem, że gospodarka finansami publicznymi musi zawsze odbywać się z udziałem dwóch niezależnych od siebie organów władzy: decyzję podejmuje jeden organ, a wykonuje ją inny. Jest to esencja zasady oddzielenia mocy stanowienia prawa od jego wykonywania. Głęboki sens tej zasady polega na tym, że ten, kto decyduje o finansach publicznych (tj. prawodawca), nie ma możliwości bezpośredniego skorzystania z tej decyzji, a ten kto decyzje wykonuje, nie może nic w niej zmienić. W Polsce decyzje prywatyzacyjne podejmuje i wykonuje ministerstwo skarbu, co wydaje się wynikać z wyniesionego z totalitaryzmu błędnego przekonania, iż im bardziej skoncentrowana jest władza, tym bardziej jest ona skuteczna. Bardzo szkodliwe jest także przesunięcie innych decyzji ustawodawczych na władzę wykonawczą, takich jak ratyfikacja niektórych umów międzynarodowych lub prerogatywa tworzenia instytucji oraz stanowisk administracyjnych i ministerialnych. Pierwsza z tych anomalii zagraża suwerenności państwa, druga prowadzi do niekontrolowanego wzrostu administracji.

Tymczasem polski Sejm już 500 lat temu, 200 lat przed Parlamentem angielskim i ponad 300 lat przed większością innych demokratycznych parlamentów, cieszył się prerogatywą wyłączności stanowienia prawa. W konstytucji radomskiej („Nihil novi”) z 1505 roku czytamy:

„Gdyż Prawa pospolite y ustawy Koronne nie iednego, ale pospolity lud obowiezuią: dla tego na tym Seymie Radomskiem ze wszystkimi Królestwa naszego Prelaty, Radami, Pany i Posły Ziemskimi słuszną y wedle rozumu rzecz być rozumieliśmy, i też ustawiamy: aby napotym na przyszłe czasy nic niebyło przez nas i potomki nasze stanowiono, przez spólnego Rady Posłów Ziemskich zwolenia: coby było ku krzywdzie y ucisku Rzeczypospolitey, y szkodzie i niepożytku każdego człowieka: y coby miało być ku odnowieniu iakiemu Prawa pospolitego, y wolności pospolitey”.

* * *

Wspominając majową rocznicę, godzi się jeszcze wspomnieć inny polski wynalazek konstytucyjny: odpowiedzialność rządzących przed narodem. W dzisiejszych demokracjach ta zasada przybiera formę poddania ministrów i innych urzędników centralnej administracji par-

lamentarnej kontroli. Są oni usuwalni przez parlament oraz nie mogą zająć stanowisk bez parlamentarnej akceptacji. Nowa polska konstytucja znacznie osłabia tę zasadę, nadając prezydentowi władzę obsadzania wielu stanowisk bez konieczności ubiegania się o mandat parlamentarny, co czyni ministrów w dużym stopniu niezależnymi od Sejmu. Wystarczy przypomnieć nieudaną próbę parlamentarnego odwołania ministra ds. reformy ustrojowej w latach dziewięćdziesiątych.

Przeczytajmy fragment Konstytucji 3 maja o usuwaniu wysokich urzędników administracji:

„W przypadku zaś, gdyby większość dwóch trzecich części wotów sekretnych obydwóch Izb złączonych na Sejmie ministra bądź w Straży, bądź w urzędzie odmiany żądała, król natychmiast na jego miejsce innego nominować powinien.

Chcąc, aby Straż Praw narodowych obowiązana była do ścisłej odpowiedzi Narodowi za wszelkie onych przestępstwa, stanowimy, iż gdy ministrowie będą oskarżeni przez deputacje, do egzaminowania ich czynności wyznaczoną, o przestępstwo prawa, odpowiadać mają z osób i majątków swoich. W wszelkich takowych oskarżeniach Stany zgromadzone prostą większością wotów Izb złączonych odesłać obwinionych ministrów mają do sądów sejmowych po sprawiedliwe i wyrównające przestępstwu ich ukaranie, lub przy dowiedzionej niewinności od sprawy i kary uwolnienie”.

Pomysł odpowiedzialności rządzących przed narodem powstał w Polsce już w XVI wieku. Jego autorem był Wawrzyniec Goślicki, który wydał w Wenecji książkę *De optimo senatore*. Dzieło Goślickiego przetłumaczono na angielski i wydano na Wyspach Brytyjskich na początku XVIII wieku, po obaleniu despotyzmu Stuartów. Thomas Jefferson, autor *Deklaracji niepodległości*, jeden ze współautorów Konstytucji USA i prezydent Stanów Zjednoczonych, znał dzięki temu angielskiemu tłumaczeniu tekst Goślickiego i powoływał się nań.

Dziś odpowiedzialność ministrów przed parlamentem jest w demokracjach czymś oczywistym. I tak prezydent USA musi, przy obsadzaniu wysokich urzędów administracji państwowej, ubiegać się każdorazowo o zgodę Senatu. Prawo mianowania niższych urzędników bez wymagania zgody Kongresu musi być nadane przez Kongres w ustawie. Kongres ma zresztą prawo odwołania dowolnego urzędnika państwowego w drodze specjalnej procedury parlamentarnej zwanej „impeachment”. Bardzo podobne prerogatywy ma Parlament brytyjski.

* * *

Nasz podziw dla Konstytucji 3 maja musi być tym większy, im dokładniej przyglądamy się strukturze i formie władz państwowych w najlepszych dzisiejszych demokracjach. Wizja chroniącego wolność i efektywnego ustroju, która tak wspaniale sprawdziła się w praktyce, przybrała dojrzałe formy w krajach Europy oraz w USA już 200 lat temu. Polska współtworzyła tę wizję, a nawet była przykładem dla innych. Teraz, wychodząc rozbici i umęczeni z półwiekowego okresu zniszczeń i zniewolenia, sami potrzebujemy przykładu. Uczmy się od innych, ale również czytamy własne stare księgi.

TOMASZ J. KAŹMIERSKI