

Michał Gałędek¹

**W przededniu narodzin nowoczesnej doktryny
państwa prawa? Stosunek polskich liberałów do idei
rządów prawa w początkach XIX wieku²**

Słowa kluczowe: państwo prawa, rządy prawa, Królestwo Polskie, Księstwo Warszawskie, XIX w., liberalizm, konstytucjonalizm

Keywords: legal state, rule of law, Kingdom of Poland, Duchy of Warsaw, 19th century, liberalism, constitutionalism

Streszczenie

W artykule przeprowadzona została analiza problemu stosunku przedstawicieli polskiej elity intelektualnej i politycznej do idei rządów prawa w początkach XIX w. Na wstępie przedstawiono rozwój tej koncepcji, poddając weryfikacji tezę, iż podłożem ideowym dla zasady państwa prawa była myśl oświeceniowa, na bazie której wykształciła się doktryna liberalna. Poczynione uwagi służyły do poszukiwania odpowiedzi na pytanie o charakterystykę modelu rządów ustanowionych mocą Konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r. Podjęto się wykazania, iż skoro istniejące do 1831 r. Królestwo było państwem, w którym obowiązywała jedna z najbardziej liberalnych konstytucji w pierwszej połowie XIX w., to akt ten spełniał wszystkie warunki, które były wymagane dla powstania państwa prawa według standardów przyjętych w tym stuleciu. Rozważania te kończą uwagi o dalszej ewolucji polskiej myśli liberalnej, jaka nastąpiła w latach dwudziestych. Za-

¹ ORCID ID: 0000-0002-9538-6860, doktor habilitowany, Katedra Historii Prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański. E-mail: Michal.galedek@wp.pl.

² Publikacja przygotowana w ramach projektu „Spór o wykładnię konstytucji Królestwa Polskiego jako formatyw polskiego liberalizmu politycznego” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki na podstawie umowy nr UMO-2018/29/B/HSS/01165.

częła ona odróżnić się od liberalnych założeń, na jakich zbudowana została niemiecka doktryna *Rechtstaat*. Paradoksalnie były one bliższe polskiemu liberalizmowi we wcześniejszym (proto-liberalnym) stadium jego rozwoju w czasach Księstwa Warszawskiego.

Abstract

On the Eve of the Birth of the Modern Doctrine of the Legal State? The Attitude of Polish Liberals to the Idea of the Rule of Law at the Beginning of the 19th Century

The article analyzes the problem of the attitude towards the idea of the rule of law of representatives of the Polish elite at the beginning of the 19th century. The author presents the development of the idea of the rule of law in the introduction. He verifies the thesis that the ideological basis for the concept of the rule of law was the Enlightenment thought on the basis of which the liberal doctrine developed. He used it to seek an answer to the question about the characteristics of the model of government established by the Constitution of the Kingdom of Poland of 1815. The author attempted to prove that, since the Kingdom (existing until 1831) with one of the most liberal constitutions in the first half of the 19th century was in force, then this act met all the conditions required for the establishment of the rule of law according to the standards adopted in that century. These considerations conclude with remarks on the further evolution of Polish liberal thought in the 1820s. It began to differ from the liberal assumptions on which the German *Rechtstaat* doctrine was built. Paradoxically, *Rechtstaat* concept had much more in common to Polish liberalism in the earlier (proto-liberal) stage of its development in the times of the Duchy of Warsaw (1807–1815) than of the Kingdom of Poland (1815–1831).

✱

W poszukiwaniach genezy dla współcześnie rozumianej zasady państwa prawa w Polsce, zwykle pojawiają się odniesienia do niemieckiej koncepcji *Rechtstaat*, która wykrystalizowała się w XIX w. *Rechtstaat* w tym kształcie nie był na ogół definiowany jako zasada, a jako doktryna prawna, która wywodziła się wprawdzie z myśli Immanuela Kanta z końca XVIII w., ale przyjęła swoją pełną postać i została spopularyzowana dopiero przez Roberta von Mohla po wydaniu jego najbardziej znanego dzieła: „Nauka o policji zgodnie z zasadami państwa prawa” w 1832 r. Mimo to zasada państwa prawa była formu-

łowana już znacznie wcześniej, nawet jeszcze zanim Immanuel Kant zaczął przecierać szlak niemieckiej doktrynie. Problemowi temu poświęcił uwagę międzynarodowy zespół badaczy w książce pod znamienym tytułem *Interpretation of Law in the Age of Enlightenment. From the Rule of King to the Rule of Law*. Wykazali oni, że to właśnie wiek Oświecenia, zarówno jego myśl prawnicza, jak i faktyczne dokonania na polu budowy nowych porządków prawnych, stanowił epokę, w której koncept państwa prawa rozwinął się i został rozpowszechniony jako podstawa wyobrażeń o nowoczesnym państwie. Oświecenie przygotowało grunt pod dokonania wieku XIX w. Warunkami, które musiały zostać spełnione, aby zasada państwa prawa faktycznie mogła zaistnieć w jej pełnej postaci, było z jednej strony przeobrażenie chaotycznego prawodawstwa w zwarty system prawny, z drugiej strony wykształcenie kadr doświadczonych interpretatorów prawa – sędziów i urzędników³. W pierwszej kolejności to John Locke jako twórca fundamentów liberalizmu politycznego przetaił szlak, łącząc potrzebę ochrony praw wolnościowych z ideą praworządności: „Wolność ludzi pod władzą rządu oznacza życie pod rządami stałych praw, powszechnych w tym społeczeństwie i uchwalanych przez powołaną w nim władzę ustawodawczą”⁴.

Jak na tym tle osadzić stosunek polskiej myśli politycznej do idei rządów prawa w pierwszych dekadach XIX w.? Za oś rozważań obieram treść i znaczenie, jaką odegrała w tym okresie Konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r. Inaczej niż w przypadku innej polskiej konstytucji z tego okresu – Konstytucji Księstwa Warszawskiego z 1807 r., była to ustawa, której projekt opracowany został przez przedstawicieli polskiej elity politycznej. W jej przygotowaniach uczestniczyło wąskie grono najbliższych współpracowników ks. Adama Jerzego Czartoryskiego, który w przededniu utworzenia Królestwa Polskiego odgrywał jako zaufany cesarza Aleksandra I centralną rolę w polskim życiu politycznym i wdrażaniu reformy ustrojowej kraju⁵. Do tej grupy nale-

³ Y. Morigiwa, *Interpretation by Another Name*, [w:] *Interpretation of law in the Age of Enlightenment. From the Rule of King to the Rule of Law*, red. Y. Morigiwa, M. Stolleis, J.L. Halpérin, Dordrecht 2011, s. 137.

⁴ J. Locke, *Drugi traktat o rządzie*, [w:] idem, *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, Warszawa 1992, s. 178–179.

⁵ M. Gałędek, *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej*, Sopot 2017, s. 474.

żał Aleksander Linowski, Tadeusz Matuszewicz, czy też Ludwik Plater. Było to środowisko umiarkowanych liberałów wychowanych na ideologii oświeceniowej, czytanych i światłych arystokratów, bardziej postępowych okcydentalistów aniżeli tradycjonalistów, znających najnowsze trendy myślenia o państwie i prawie na Zachodzie i hołdujących rozwiązaniom umiarkowanym.

Prace nad konstytucją prowadzone były jesienią 1815 r. Czartoryski, układając wraz ze swoimi współpracownikami tekst projektu, był związany treścią przyjętych pół roku wcześniej ogólnych Zasad konstytucji Królestwa Polskiego z 25 maja 1815 r. W rzeczywistości i ten dokument został przygotowany dla cesarza przez tę samą grupę osób (z wyjątkiem Platera)⁶. W obu przypadkach projektodawcy nie byli związani dyrektywami cesarskimi. Pozostawali jednak świadomi, iż muszą antycypować życzenia monarchy i samoograniczać swoją wizję⁷. Oczekiwania Aleksandra były zorientowane przede wszystkim na utrzymanie silnej pozycji króla i egzekutywy, czyli systemu zbliżonego do obowiązującego w Księstwie Warszawskim. Natomiast w sferze zapatrywań na kwestię ochrony praw jednostki oraz ustrój państwa oparty na zasadzie trójpodziału władzy poglądy liberalnego cara wydawały się podówczas zbieżne z poglądami polskiej elity. W 1815 r. deklaratywnie hołdował on zasadzie państwa prawa i aprobował rozwiązania stanowiące jej realizację⁸. Dlatego zaakceptował bez większych zastrzeżeń projekt konstytucyjny przygotowany przez polskich umiarkowanych liberałów⁹.

W konstytucji z 1815 r. umieszczony został rozdział o tzw. „zaręczeniach ogólnych”, czyli prawnych rękojmiach i gwarancjach zabezpieczających prawa i wolności obywatelskie (a także narodowe wobec obaw przed związkiem z absolutystycznym Imperium Rosyjskim). Jego przypuszczalnym autorem był Aleksander Linowski, choć oczywiście ściśle współpracował on z innymi współredaktorami projektu konstytucyjnego¹⁰. Urodzony ok. 1759 r. Linow-

⁶ M. Gałędek, *Zagadka projektu Platera. Próba rekonstrukcji pierwszej fazy prac nad Ustawą konstytucyjną Królestwa Polskiego z 1815 r.*, [w:] *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szymta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020, s. 1287.

⁷ Ibidem.

⁸ Por. M. Raeff, *Michael Speransky: Statesment of Imperial Russia, 1772–1839*, The Hague 1969, s. 42.

⁹ M. Gałędek, *Koncepcje...*, s. 142.

¹⁰ Informację tę podał w swym pamiętnikarskim opracowaniu jedynie Stanisław Barzykowski, który – jak wszystko na to wskazuje – nie był naocznym świadkiem tych wydarzeń,

ski był już wtedy weteranem polskiego życia politycznego, który dawniej angażował się zarówno w prace nad Konstytucją 3 maja, jak i nad reformą ustrojową Księstwa Warszawskiego w 1810 r.¹¹ Opracowany przez niego rozdział Konstytucji Królestwa Polskiego mający na celu skatalogowanie podstawowych praw i wolności obywatelskich, najlepiej egzemplifikował zastosowanie się przez twórców konstytucji do Lockowskiego postulatu, iż ustawy powinny służyć zabezpieczeniu tychże praw i wolności. Tylko tytułem przykładu przytoczmy art. 16: „Wolność druku jest zaręczona. Prawo przepisze środki ukrócenia jej nadużyć”, czy też art. 17: Prawo rozciąga swą opiekę zarówno do wszystkich obywateli bez żadnej różnicy stanu i powołania¹².

W rozdziale „O zaręczeniach ogólnych” znalazło się więc szereg charakterystycznych zwrotów konstytuujących państwo prawa, a zatem takich, w których to nie podmiotowa instytucja a przedmiotowe prawo miało stać na straży praw i wolności jednostki.

Podobnych odwołań mających na celu podporządkowanie instytucji państwowych rządowi prawa zawarto więcej, zwłaszcza w rozdziale „O rządzie” opracowywanym – według relacji Barzykowskiego – przez Tadeusza Matuszewicza i Ludwika Platera¹³. Celowi temu służyło wprowadzenie w art. 47 konstytucji klasycznej – bo wprowadzonej na modłę brytyjską – instytucji kontrasygnaty: „Wszelkie rozkazy i postanowienia królewskie powinny być zaświadczone podpisem ministra naczelnika wydziału, który będzie odpowiedzialnym za wszystko, co by te rozkazy lub postanowienia obejmować mogły przeciwnego konstytucji i prawom”¹⁴. Innym przykładem była dyspozycja, aby związać namiestnika Królestwa Polskiego przepisami prawa. Podobnej regulacji zabrakło względem monarchy, którego wobec nieobecności władcy rosyjskiego w Królestwie Polskim, miał przecież zastępować namiestnik z prerogatywami udzielonymi w pełnomocnictwie monarszym. Ten brak – jak można przypuszczać – mógł być właśnie podyktowany wspomnianym dąże-

pobierając w tym czasie nauki zagranicą w Niemczech. S. Barzykowski, *Historia powstania listopadowego*, t. I, Poznań 1883, s. 67.

¹¹ *Polski Słownik Biograficzny*, t. 17: *Legendorf Fabian – Lubomirski Aleksander*, red. W. Korpaczynski et al., Wrocław 1992, s. 377.

¹² *Dziennik Praw Królestwa Polskiego* 1816, t. I, nr 1, s. 10.

¹³ S. Barzykowski, op.cit., s. 67.

¹⁴ *Dziennik Praw Królestwa Polskiego* 1816, t. I, nr 1, s. 26–28.

niem do „samoograniczania się” i „antycypowania” oczekiwań cesarskich, aby nie urazić Aleksandra¹⁵. W rezultacie tak charakterystyczne dla angielskiego konstytucjonalizmu, który przecież stanowił inspirację dla Czartoryskiego, związaną z monarchią prawem wyrażoną zostało jedynie w odniesieniu do namiestnika, który – wedle brzmienia art. 67 konstytucji Królestwa miał „wydawać (...) swe postanowienia [tylko] stosownie do Ustawy konstytucyjnej, do praw i do pełnomocnictwa królewskiego”¹⁶. Jeszcze bardziej sugestywny dla udokumentowania tezy, iż twórcom polskiego projektu konstytucyjnego z 1815 r. przyświecała idea rządów prawa, był sposób, w jaki zdecydowali się oni ująć pozycję ustrojową oraz przeznaczenie rządu i administracji w układzie władzy. Określał je art. 76, stanowiąc, iż „wydziały rządowe” (czyli administracja resortowa) są odpowiedzialne tylko i wyłącznie za „wykonanie praw” im powierzonych¹⁷. W konstytucji nie znalazło się natomiast postanowienie alternatywne podkreślające, iż ministrowie są zobowiązani nie tylko do egzekucji przepisów prawa, ale i woli monarszej. To nadrzędność norm prawnych została więc podkreślona, a podporządkowanie egzekutywy władcy przemilczane jak gdyby w obawie, że obowiązek wykonywania postanowień i rozkazów panującego może stać się konkurencyjny względem konieczności przestrzegania zasady rządów prawa.

Konstytucja Królestwa Polskiego była pierwszą polską ustawą zasadniczą, która wyróżniała się takim sposobem regulacji. Podobnie licznych odwołań do idei państwa prawa nie zawarto ani w Konstytucji Księstwa War-

¹⁵ W tym kontekście należy też odczytywać sugestie Aleksandra jeszcze z 1814 r., aby twórcy projektu Zasad konstytucji Królestwa Polskiego (podobnych uwag car nie czynił w 1815 r. względem projektu ostatecznej konstytucji) nie inspirowali się w swej pracy i nie odwoływali się do Konstytucji 3 maja, w tym do zawartych w niej rozwiązań ograniczających pozycję monarchy. Jak czytamy w protokole ze spotkania Aleksandra z twórcami polskiego projektu konstytucyjnego w 1814 r. (w 1815 r. podobne spotkanie nie miało miejsca): „*S.M. Remarque qu'on pouvait se rapprocher par le fait de la Constitution du 3 de Mai, mais qu'il valait mieux ne pas la nommer ici, surtout par ménagement pour la Russie, ou les gens ne la connaissent pas du tout, et ou elle sonne mal aux oreilles de ceux qui la connaissent, ou qui ont entendu parler dans le temp*”. *Narada Aleksandra I z Polakami w Puławach w r. 1814*, [w:] S. Askenazy, *Szkice i portrety*, Warszawa 1937, s. 372. Zrelacjonowana wypowiedź Aleksandra odnosiła się do projektu, który już wcześniej został przeredagowany przez Czartoryskiego w obawie przed jej negatywnym przyjęciem przez stronę rosyjską. *Ibidem*, s. 371.

¹⁶ *Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1816*, t. I, nr 1, s. 38.

¹⁷ *Ibidem*, s. 44.

szawskiego, ani nawet w Konstytucji 3 maja. W Ustawie rządowej z 1791 r. odnajdziemy wprowadzanie pewnej inspirowanej ideą rządów prawa regulacji podporządkowującej egzekutywę prawu – zwłaszcza postanowienie: „Władza wykonawcza do pilnowania praw i onych pełnienia, ściśle jest obowiązana. Tam czynną z siebie będzie, gdzie prawa pozwalają, gdzie prawa potrzebują dozoru”¹⁸. Jednakże w Konstytucji 3 maja zabrakło odpowiednika rozdziału „O zaręczeniach ogólnych”, czyli rozdziału kluczowego, zawierającego postanowienia chroniące prawa i wolności w oparciu o ściśle i konsekwentnie realizowaną zasadę państwa prawa.

Tymczasem Konstytucja Królestwa z 1815 r. po raz pierwszy w dziejach polskich zawierała wszystkie elementy formalnie rozumianej zasady państwa prawnego. Wylicza je Andrzej Dziadzio w swym artykule „Koncepcja państwa prawa w XIX w.”, wymieniając zasadę trójpodziału władz, niezależność sądownictwa, związanie administracji prawem oraz właśnie istnienie rozdziału o prawach obywatelskich¹⁹. Godnym podkreślenia jest, że według tegoż autora występowanie tych czterech składowych było wystarczające, aby zakwalifikować dane państwo do kategorii pełnoprawnych XIX-wiecznych państw prawa, a więc spełniających już standardy, które dopiero po upadku konstytucyjnego Królestwa wykryzalizowały się na podstawie doktryny *Rechtstaat*. Polski organizm państwowy utworzony w 1815 r. zdawał się wyprzedzać swoją epokę.

Nie można jednak uznawać tego faktu za szczególnie zaskakujący, biorąc pod uwagę poczynione na wstępie rozważania o krystalizacji idei rządów prawa już w XVIII-wiecznej myśli oświeceniowej oraz późniejsze jej ściśle związki z narodzinami liberalizmu. Konstytucja Królestwa Polskiego w swej epoce ładu ustalonego na kongresie wiedeńskim uchodziła za jedną z najliberalniejszych w Europie²⁰. Koncepcja państwa prawa jest podsta-

¹⁸ Volumina Legum, t. IX (1782–1792), Konstytucje z lat 1782, 1784 i 1786 oraz cały dorobek Sejmu Czteroletniego, 1889, s. 221.

¹⁹ A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. 57, z. 1, s. 177. Autor ten prezentuje przy tym pogląd, iż „Niewiele już do tej [XIX-wiecznej] konstrukcji państwa prawa wniosła nauka XX w., poza oczywiście rozbudowaniem systemu ochrony konstytucji i praw jednostki (trybunały konstytucyjne, rzecznicy praw obywatelskich)”. Ibidem.

²⁰ H. Izdebski, *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego (1815–1830)*, Warszawa 1978, s. 17.

wowym wyznacznikiem doktryny liberalnej. Tymczasem w polskiej nauce przyjmuje się na ogół, że moment narodzin liberalizmu politycznego w pełnej postaci należy wyznaczyć najwcześniej na 1816 r.²¹ Wtedy to bowiem ukazał się formatywny dla tego pojęcia artykuł „Co znaczą wyobrażenia liberalne”²². Taką cezurę przyjmuje m.in. Maciej Janowski w znanej pracy „Polska myśl liberalna przed 1918 r.”²³. Odmawia on statusu w pełni liberalnej myśli koncepcjom z czasów Księstwa Warszawskiego, a tym bardziej z czasów stanisławowskich²⁴. Jego zdaniem można je określać co najwyżej mianem koncepcji proto-liberalnych.

Jeśli przywiąże się symboliczne znaczenie do momentu publikacji artykułu „Co znaczą wyobrażenia liberalne”, to należałoby uznać, że twórcy projektu konstytucyjnego z 1815 r. nie byli jeszcze pełnowartościowymi liberałami. Oparcie Konstytucji Królestwa Polskiego o wszystkie podstawowe elementy państwa prawa temu twierdzeniu jednak przeczy. Cytowane postanowienia konstytucyjne oddawały w pełni ducha liberalizmu i państwa prawa jako cechy konstytutywnej tejże doktryny. Skupiając się na tym aspekcie, można dojść do wniosku, że koncepty państwa prawa i liberalizm polityczny stanowiły z jednej strony bezpośrednią konsekwencję przyjęcia monteskiuszowskiej zasady trójpodziału władz, z drugiej strony wywodziły się z oświeceniowej wiary w możliwość stworzenia systemu prawa zupełnego, pozbawionego luk, uporządkowanego i skodyfikowanego, a tym samym w pełni zabezpieczającego przed nieuzasadnioną ingerencją władzy państwowej w sferę praw jednostki.

Istniała jednak i sfera, która odróżniała sposób myślenia o państwie, a w konsekwencji i o prawie, który charakteryzował elitę z czasów Księstwa Warszawskiego, od elity z czasów Królestwa Polskiego. To właśnie dlatego Maciej Janowski odmawiał myśli politycznej Księstwa statusu w pełni liberalnej. Epokę Oświecenia, a także czasy istnienia Księstwa Warszawskiego

²¹ Warto jednak zaznaczyć, że polskie elity polityczne używały przymiotnika „liberalny” już wcześniej. Zob. na przykład, Biblioteka Książąt Czartoryskich, rękopis, sygn. 5241 IV. O upowszechnianiu się terminu „liberalny” w Europie zob. J. Lutyński, *Pojęcie liberalizmu w badaniach nad myślą społeczną XIX w. i w pracach Marksa, Engelsa i Lenina*, „Przeegląd Socjologiczny” 1957, nr 11, s. 164–165.

²² *Co znaczą wyobrażenia liberalne?*, „Pamiętnik Warszawski” 1816, nr 1, s. 30–41. Autorstwo tego artykułu przypisuje się Stanisławowi Potockiemu.

²³ M. Janowski, *Polska myśl liberalna przed 1918 r.*, Warszawa 1998, s. 49.

²⁴ Ibidem, s. 15, 45.

charakteryzowało bowiem zaufanie, czy wręcz entuzjazm, części elit oświeceniowych do instytucji państwowych, w tym do egzekutywy, rządu i administracji. „Machina rządu raz dobrze zarządzana”, jeśli tylko będzie „przez umiejętne ręce poruszana”, „konieczne iść musi dobrze” – przekonywał w 1808 r. Hugo Kołłątaj, a warunkiem podstawowym zaistnienia tego stanu rzeczy było zaprowadzenie „samej jednostajności w prawidłach, na których polegać ma rząd każdego państwa”²⁵. Temu entuzjazmowi towarzyszyło zaufanie do oświeconych urzędników, a nawet wiara w możliwość wyedukowania i wychowania „genialnego urzędnika”, który – jak to barwnie ujmował Józef Kalasanty Szaniawski – „równie jak kunsztник (artysta) żyje zupełnie jedynie dla Idei, nad której unaocznieniem pracuje(...) przy współdziałale umiejętności i nauk politycznych”²⁶. Pożywką dla owej wiary był oświeceniowy optymizm i przeświadczenie o możliwości stworzenia doskonałego modelu ustrojowego oraz wychowania światłego altruistycznego urzędnika wraz z nadejściem nowej ery. Ową przemianę symbolizował Napoleon ze swą konstytucją wprowadzającą „jednostajność w prawidłach”, kodeksami urzeczywistniającymi wizję systemu prawa zupełnego, czy też poprzez wprowadzenie zasady równości wobec prawa.

Skoro więc elitę Oświecenia i elitę Księstwa Warszawskiego cechowała wiara w ludzi, w tym w ludzi sprawujących władzę, to jej reprezentanci zakładali, że będą oni swoje obowiązki wykonywać w interesie społecznym, a więc przede wszystkim chronić jednostki i umiejętnie stosować prawo, aby to nadrzędne zadanie realizować. Takie optymistyczne wyobrażenia skutkowały przyjęciem, że ścisłe zabezpieczenia prawno-instytucjonalne nie są koniecznością. Prawo miało być bardziej drogowskazem, służyć pomocą w wykonywaniu władzy, a nie być instrumentem podporządkowania, skrępowania, ujarzmiania niewłaściwych skłonności do nadużywania władzy przez urzędników i egzekutywę. Występowania tych skłonności nie zakładano bowiem *a priori*. Przekonania te szczególnie silne były w momencie powstania Księstwa Warszawskiego, ale z każdym rokiem słabły pod wpływem negatywnych doświadczeń z funkcjonowaniem kadłubowego państwa pozbawionego moż-

²⁵ [H. Kołłątaj], *Uwagi nad teraźniejszym położeniem tej części ziemi polskiej, którą od pokoju tyłżyckiego zaczęto zwać Xięstwem Warszawskim*, Lipsk 1808, s. 101, 123.

²⁶ Cyt. za: B. Leśnodorski, *U progu nowego stulecia. Księstwo Warszawskie*, [w:] idem, *Historia i współczesność*, Warszawa 1967, s. 229.

liwości rozwoju. Zbankrutowały ostatecznie – po szczególnie ciężkim okresie wojny z 1812 r. i okupacji wojsk rosyjskich w 1813 r.²⁷ – w dobie Królestwa Polskiego ze względu na praktykę polityczną łamania konstytucji przez obóz rządzący za cichym przyzwoleniem monarchy.

Już jednak w pierwszych latach istnienia Księstwa Warszawskiego nie był to jedyny kierunek myślenia o państwie. W siłę rósł inny nurt osadzony w polskiej tradycji przedrozbiorowej, a charakteryzujący się programowo nieufnym stosunkiem do władzy wykonawczej. Jego konsekwencją było dążenie do takiej interpretacji zasady państwa prawa, aby możliwie jak najbardziej ograniczyć kompetencje i możliwości ingerencji władzy publicznej. Państwo nie miało być nadmiernie aktywne, bo zagrażało to sferze praw i wolności obywatelskich. Na podobnych założeniach oparła się myśl liberalna w Królestwie Polskim, zmieniając aksjologiczne założenia, na jakich opierała się zasada rządów prawa. W prawie zaczęto przede wszystkim poszukiwać instrumentów zapobiegania naturalnym – jak teraz powszechnie uważano – zakusom egzekutywy do nadużywania swej władzy i zabezpieczenia własnych interesów²⁸.

To właśnie z tego powodu przyjmuje się w literaturze, że proto-liberalna myśl w Księstwie Warszawskim odróżniała się od myśli liberalnej w Królestwie Polskim. Inne nastawienie do władzy wykonawczej determinowało odmienne zapatrywania odnośnie funkcji prawa jako instrumentu zabezpieczającego przed nadużyciami i arbitralnością egzekutywy. Procesom tym sprzyjały też zachodzące przemiany w doktrynie liberalnej na zachodzie Europy. Polski liberalizm znalazł się pod szczególnie silnym wpływem myśli Benjamina Constanta, a zwłaszcza jego dzieła „*Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*” z 1814 r. Ze względu na sytuację polityczną zostało ono przetłumaczone na język polski wprawdzie dopiero w 1831 r.²⁹, ale jego translator Wincenty Niemojowski

²⁷ M. Gałędek, *Wpływ wojen napoleońskich na wzrost niechęci wobec biurokracji w polskiej myśli administracyjnej w latach 1813–1815*, „*Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*” 2019, t. 22, s. 89.

²⁸ *Ibidem*, s. 90–101.

²⁹ *O monarchii konstytucyjnej i rękojmiach publicznych: rzecz wyjęta z dzieł Beniamina Constant, tłum. W. Niemojowski*, t. 1–2, Warszawa 1831.

jako czołowy liberalny działacz opozycyjny i lider tzw. stronnictwa Kaliszan popularyzował poglądy Constanta już wcześniej, przynajmniej od dekady³⁰.

w latach dwudziestych XIX w. kanon myślenia o funkcjach prawa wyznaczała więc w liberalnych kręgach Królestwa Polskiego Constantowska obawa, że sama formalnie rozumiana praworządność może okazać się niewystarczająca. Potrzebne są także instytucjonalne zabezpieczenia. Jak tłumaczył: „Nie o to nam idzie, aby prawa nasze nie mogły być pogwałcone przez jedną władzę bez zezwolenia drugiej; ale żeby takie pogwałcenie wszystkim władzom zabronione było. (...) Nie dosyć jest, że władza wykonawcza nie może działać bez współdziałania prawa, jeżeli to współdziałanie granicy nie ma, jeżeli nie jest uznane, że są przedmioty, w których prawodawca nie może stanowić prawa”³¹. Następnie projektował skomplikowany mechanizm wzajemnego ograniczania się władz, aby jak najskuteczniej zabezpieczyć się przed zagrożeniami płynącymi z ich strony.

Kluczowym dla polskich liberałów było związanie władzy wykonawczej prawem. Taki program nakreślił m.in. młody profesor nauk administracyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego Fryderyk Skarbek, a jego liberalne poglądy w tej materii uznać należy za reprezentatywne dla znacznej części opozycyjnej elity Królestwa, tym bardziej, że prowadząc w tym duchu swoje wykłady na studiach odgrywał ważną rolę w procesie współkształtowania tychże poglądów.

Skarbek przekonywał, iż pozostawienie rządowi i administracji najmniejszej swobody i pewnego stopnia władzy dyskrecyjnej jest niedopuszczalne, gdyż spowoduje nieprawidłowe wykonywanie swych funkcji przez urzędników. Dowodził, że „władza prawodawcza, która takie ustawy stanowi, że w nich wiele do uzupełnienia wykonywującym zostawia, obala jedną ręką tę budowę, którą drugą wznieść usiłowała: przyznać władzy wykonawczej choćby najmniejszy udział w prawodawstwie jest to wyrzec się zupełnie prawa stanowienia ustaw, jest to stawić pozór w miejscu rzeczywistości, jest to cieszyć się próżnym słowem a zaniechać rzeczy”³². Dla Skarbka kluczową kwestią

³⁰ P. Królak, „Dziewiędziesiąt dziewięć cudzych pomysłów, i jeden autora”. Porównanie myśli konstytucyjnej Wincentego Niemojowskiego i Benjamin Constanta, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2018, t. 64, z. 2, s. 459–485.

³¹ O monarchii..., t. 1, s. 49–50.

³² F. Skarbek, *Słowo o władzy wykonawczej*, „Pamiętnik Warszawski” 1818, nr 10, s. 161.

dla zorganizowania liberalnego państwa była „doskonałość ustaw”. Regulacje „doskonale” określające zakres kompetencji władzy wykonawczej nie powinny pozostawiać jej żadnego pola do „dowolności” przy podejmowanych decyzjach, bowiem samo zdanie się na rozsądek urzędnika „dostateczną rękojmą być nie może”. Wreszcie też przekonywał, że rząd powinien być całkowicie pozbawiony kompetencji legislacyjnych. Tylko parlament powinien „używać” swych uprawnień prawodawczych „w całej zupełności i obszerności, bo żadnej części prawa używania tej władzy bez nadwyrężania jej zasad ustąpić nie może”³³. Skarbek, apelując o związanie rąk egzekutywie prawem stanowionym przez władzę ustawodawczą do tego stopnia, iż rządzący pozbawieni zostaliby nawet możliwości interpretacji norm prawnych, miał jednak świadomość, ile problemów mogło to nastroczać w praktyce. Przyznawał: „Trudno jest zaiste osiągnąć tak wysoki stopień doskonałości w ustawach, ażeby nigdy dopełnienia w przystosowaniu nie potrzebowały”. Dostrzegając też, że źródło niedostosowania prawa do sytuacji może mieć obiektywny charakter. Przytomnie zauważał: „trafić się mogą okoliczności, które nawet pewnej zmiany w nich wymagać będą”. Ale mimo tego i w tej materii pozostawał pryncypialny, rekapitułując: „natenczas to dopełnienie i te zmiany samej tylko prawodawczej władzy udziałem być mogą, a władza wykonawcza, bez obalenia porządku rzeczy, świętokradzkiej ręki ku nim ściągnąć nie może”³⁴.

Ten sposób myślenia polskich liberałów po 1815 r. odróżniał ich od części przynajmniej elity niemieckiej. Przykładowo Robert von Mohl jako liberał budujący swój koncept państwa prawa bynajmniej nie dążył programowo do maksymalnego ograniczania swobody działania władzy wykonawczej, ale zgodnie z bogatymi tradycjami *Polizeiwissenschaft* starał się pogodzić swą wiarę w aktywność państwa i władzy wykonawczej z rolą prawa, które ma wprawdzie skutecznie zabezpieczać prawa i wolności obywatelskie, ale nie ubezwłasnowolniać egzekutywy³⁵. Mohl był więc – paradoksalnie – bliższy sposobowi myślenia o państwie charakteryzującemu bardziej część polskiej proto-liberalnej elity politycznej z czasów Księstwa Warszawskiego zafa-

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem, s. 164.

³⁵ P. Lesiński, *O racjonalności państwa prawnego w Roberta von Mohla*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio G, 2019, vol. 66/1, s. 199–202.

scynowanej nowoczesną biurokracją niż w pełni już liberalnej elity z czasów Królestwa Polskiego odartej z tychże złudzeń.

Konkludując, zasada rządów prawa wykryształizowała się na długo przed pojawieniem się XIX-wiecznej niemieckiej doktryny *Rechtstaat*. Kluczowe znaczenie miało liberalne powiązanie przez Locke'a (a więc już w okresie wczesnego Oświecenia) nadrzędnego celu państwa, jakim dla liberałów jest ochrona praw wolnościowych z ideą rządów prawa. W tej konfiguracji prawo stanowi podstawowy instrument mający na celu ujarznienie i podporządkowanie sobie egzekutywy. To powiązanie stanowiło już w XVIII w. fundament oświeceniowego myślenia o prawie, a w Polsce trafiło na szczególnie podatny grunt ze względu na silnie zakorzenione w przedrozbiorowej tradycji przywiązanie do wolności powiązane z dążeniem do maksymalnego ograniczania kompetencji władzy wykonawczej. Do pewnego stopnia więc nowoczesna oświeceniowa idea korespondowała z tradycyjnym feudalnym staropolskim myśleniem, iż prawo służyć powinni przede wszystkim (jeśli nie wyłącznie) zabezpieczeniu szlachty w pełnym i nieskrępowanym korzystaniu z jej praw i wolności. Nic więc dziwnego, że w momencie, w którym polska wczesnoliberalna elita polityczna uzyskała w 1815 r. możliwość opracowania za zgodą Aleksandra własnej liberalnej konstytucji idea rządów prawa znalazła w niej tak silny wydzźwięk. Tym silniejszy, że z powodów politycznych w obawie przed tradycją rządów absolutnych carów Rosji, ustrojowymi projektodawcami kierowało pragnienie, aby punkt ciężkości mógł zostać przeniesiony z rządów króla na rządy prawa i „narodu polskiego” decydującego o treści uchwalanych ustaw.

W tym czasie według przyjętych konwencji ani polska doktryna liberalna w swej „pełnej” postaci, ani niemiecka doktryna państwa prawa jeszcze nie istniały. Mimo to polscy twórcy projektu konstytucyjnego zaimplementowali wszystkie te zasady, które – zgodnie z ustaleniami Andrzeja Działdzy – uznajemy za części składowe państwa prawnego. Następnie jednak sytuacja polityczna, jaka zaistniała w Królestwie Polskim – łamanie postanowień konstytucyjnych, wydawanie aktów normatywnych niezgodnych z konstytucją, bezprawne ograniczanie tą drogą konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich i deformowanie zasad ustrojowych, podobnie jak wcześniej (w epoce Księstwa Warszawskiego) rozczarowanie działalnością prowadzoną przez egzekutywę w trudnych warunkach wojennych, wszystko to stanowiło czyn-

nik formatywny dla wykrystalizowania się w Królestwie myśli liberalnej o innej charakterystyce niż ta z czasów Księstwa. Jednocześnie wygasła zupełnie wiara w zdolność do stworzenia systemu władzy państwowej, w którym egzekutywa i urzędnicy nie będą sami z siebie skorzy do korzystania ze swej władzy ponad miarę, arbitralnego zarządzania i ograniczania praw i wolności obywatelskich. Zastąpiła ją programowa nieufność do państwa i władzy wykonawczej jako bytów ze swej natury ułomnych, podatnych na wypaczenia i skłonnych do nadużyć.

Literatura

- Barzykowski S., *Historia powstania listopadowego*, t. I, Poznań 1883.
- Co znaczą wyobrażenia liberalne?, „Pamiętnik Warszawski” 1816, br. 1.
- Dziadzio A., *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, t. 57, z. 1.
- Gałędek M., *Koncepcje i projekty nowego ustroju administracji dla przyszłego Królestwa Polskiego. Studium z dziejów myśli administracyjnej*, Sopot 2017.
- Gałędek M., *Wpływ wojen napoleońskich na wzrost niechęci wobec biurokracji w polskiej myśli administracyjnej w latach 1813–1815*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2019, t. 22.
- Gałędek M., *Zagadka projektu Platera. Próba rekonstrukcji pierwszej fazy prac nad Ustawą konstytucyjną Królestwa Polskiego z 1815 r.*, [w:] *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.
- Izdebski H., *Rada Administracyjna Królestwa Polskiego (1815–1830)*, Warszawa 1978.
- Janowski M., *Polska myśl liberalna przed 1918 r.*, Warszawa 1998.
- Kołątaj H., *Uwagi nad teraźniejszym położeniem tej części ziemi polskiej, którą od pokoju tylżyckiego zaczęto zwać Xięstwem Warszawskim*, Lipsk 1808.
- Królak P., „Dziewiędziesiąt dziewięć cudzych pomysłów, i jeden autora”. Porównanie myśli konstytucyjnej Wincentego Niemojowskiego i Benjamina Constanta, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2018, t. 64, z. 2.
- Lesiński P., *O racjonalności państwa prawnego w Roberta von Mohla*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G, 2019, vol. 66/1.
- Leśnodorski B., *U progu nowego stulecia. Księstwo Warszawskie*, [w:] *idem, Historia i współczesność*, Warszawa 1967.

Locke J., *Drugi traktat o rządzie*, [w:] idem, *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, Warszawa 1992.

Lutyński J., *Pojęcie liberalizmu w badaniach nad myślą społeczną XIX w. i w pracach Marksa, Engelsa i Lenina*, „Przegląd Socjologiczny” 1957, nr 11.

Morigiwa Y., *Interpretation by Another Name*, [w:] *Interpretation of Law in the Age of Enlightenment. From the Rule of King to the Rule of Law*, red. Y. Morigiwa, M. Stolleis, J.L. Halpérin, Dordrecht 2011.

Narada Aleksandra I z Polakami w Puławach w r. 1814, [w:] S. Askenazy, *Szkice i portrety*, Warszawa 1937.

O monarchii konstytucyjnej i rękojmiach publicznych: rzecz wyjęta z dzieł Beniamina Constant, tłum. W. Niemojowski, t. 1, Warszawa 1831.

Raeff M., *Michael Speransky: Statesment of Imperial Russia, 1772–1839*, The Hague 1969.

Skarbek F., *Słowo o władzy wykonawczej*, „Pamiętnik Warszawski” 1818, nr 10.