

DR. IGNACY CZUMA

Profesor Uniwersytetu Lubelskiego

## KONSTYTUCJA KWIETNIOWA A POJMOWANIE PRAWA

### I.

Przemiany, jakie w stosunkach ustrojowych spowodowane zostały przez francuskie wstrząsy rewolucyjne na przełomie XVIII i XIX wieku, ogarnęły znaczną część politycznej struktury świata cywilizowanego. Nie powiem, żeby wpłynęły całkowicie rozstrzygająco w tej dziedzinie, ale działały wspólnie z innymi warunkami, stosunkami i wpływami. Ze tej wyłączości francuskiego oddziaływania nie było, wystarczającym dowodem choćby dość różnolite oblicze ustrojowe krajów europejskich przed wielką wojną. Tak samo należy powiedzieć, iż bodziec zmian ustrojowych, jakie gwałtownie wprowadzano we Francji w okresie rewolucyjnym, nie był ściśle pochodzenia francuskiego; przyświecał bowiem w znacznej mierze pewien ideał, który Anglja już wcześniej, bądź drogą wstrząsów, bądź też więcej jeszcze drogą powolnej, wiekami liczonej przemianie, u siebie wykształcała. Miały swój wpływ i konstytucje Stanów A. P.

Cóż zaciążyło na kontynencie europejskim w XIX i początku XX w. w sferze rozumienia o prawie wogóle, w szczególności o prawie ustrojowym?

Wydaje mi się, że m. in. dwa głównie, wpływy.

Pierwszy wyraża właśnie już wspomniany przeze mnie czynnik oddziaływania pojęć i ducha francuskiej rewolucji; drugi zaś pewien, zarysowany dość wyraziście i ostro kształt niemieckiego sposobu ujmowania sensu prawa, w szczególności ustrojowego.

Zaznaczę odrazu, by uniknąć możliwego nieporozumienia, iż obydwa te wpływy były częścią ogólniejszego patrzenia na świat ludzki i jego sprawy. Ich ogniska powstawania mieściły się gdzieś indziej (Francja, Niemcy). Tern niemniej dawały wspólnie pewien przekrój tego, co się rozumiało o człowieku w społeczeństwie, odmiennie w porównaniu z poprzednimi okresami historycznemu. Dwa te czynniki działając dość samodzielnie, a będąc częścią ogólnego ujęcia spraw społeczeństwa, przecież na gruncie prawa, w szczególności prawa ustrojowego, wzajemnie się uzupełniły.

## II.

Francuski wpływ oznacza poprzez „deklarację praw człowieka i obywatela” aż do konstytucji trzeciej republiki główną i istotną myśl, tą mianowicie, iż „prawo jest wyrazem wolnym i uroczystym woli powszechnej”. Ten zaś ogólny wskaźnik filozoficzny ześrodkował uwagę na „wolę”, nie na „prawdę”. Nie wnikam w okoliczności powstawania „deklaracji”, które mogły jak najbardziej uzasadnić wówczas taki jej przepis, taki jej kamień węgielny ideowy, iż prawo powstaje z pomocą aparatury społecznej, zbiorowej — nie jednostkowej tylko (króla). Tak samo, jak nie zaprzeczam celowości i słuszności wielu punktów tej „deklaracji”. Kładę jednak nacisk na to, iż to wielkie historyczne zawołanie („prawo jest wyrazem woli powszechnej”) skupiło cały ciężar pojmowania prawa na stronie „woli”, zostawiając w cieniu lub w pewnym niepodkreśleniu ważniejszą znacznie sprawę, bo „prawdy”\*. W cieniu bowiem i na drugim planie pozostawiono wyjaśnienie (zamiast, by ono wystąpiło na plan pierwszy, jako światło i główny element sprawy), iż „prawo może nakazać tylko to, co jest sprawiedliwym i pożytecznym dla społeczeństwa”.

Skutek historyczny okazał się mniejwięcej taki, iż baczono głównie na to, by prawem było tylko to, co jest wyrazem „woli powszechnej” — a wiemy, jaką ona przybrała- postać praktyczną. Stała się nie wolą „wszystkich” i nie wolą „większości” społeczeństwa, ale wolą „większości” parlamentarnej. Ta ostatnia właśnie „większość” utrzymała się nietylko jako symbol „woli powszechnej”, ale jako jedyny jej możliwy wyraz i ucieleśnienie. I można być tego lub owego zdania co do ustrojowej celowości i dobroci tego stanu rzeczy; to co wydaje się jednak najważniejsze i naistotniejsze, stało się najgroźniejsze i najniebezpieczniejsze. „Większość” stanowiąc prawo, usprawiedliwiała jego charakter i kierunek przez to samo, iż ona powoływała je do życia. I nie zamierzam twierdzić, że to prawo przez „większość” nadawane było zawsze złe, nierozumne i t. p. W pierwszym rzędzie jednakowoż upatrywało się nie jego „dobroci”, „rzetelności” i t. p., lecz okoliczności, czy „większość” się nań zgodziła.

Górowała kwestja pochodzenia prawa nad kwestją jego istoty i celu, — gdy powinno być odwrotnie; mógłbym się nawet zgodzić, że te dwa pierwiastki winny biec i utrzymywać się równolegle. Tymczasem one i tą równoległość straciły na rzecz pierwszeństwa i przewagi zasady „p o c h o d z e n i a” prawa od „większości”.

Jaki mógł być dalszy skutek tego przesunięcia filozoficznego na rzecz pierwszeństwa „p o c h o d z e n i a” prawa?

Francuski system ustrojowy, bo tak go już nazwiemy, ożywiały wzniosłe i piękne idee: „szczęście powszechne”, „równość”, „wolność”, „bezpieczeństwo”, „własność” i t. d. Stróżem tych wielkich celów ma być „większość”, dla tego celu stanowiąca prawo; nie tylko stróżem, ale dającym, przykrawającym, ograniczającym i wyzuwającym w razie potrzeby z tych dóbr, z tych wartości głoszonych przez zasadę nowego systemu ustrojowego.

Dlatego też przy istnieniu bezsporności zasad, nauczono się wnet, iż one mają tylko wtedy znaczenie i taką lub inną formę, gdy się wypowie za tem „większość”. Zasada ożywiająca prawo nabierała dopiero wtedy życia, gdy otrzymała „ustawę wykonawczą”, gdy „wola większości” tą „ustawę wykonawczą” nadała. Powaga prawa zaczynała się dopiero od chwili, gdy „większość” (bo ona była władzą ustawodawczą), dała odpowiednią ustawę dla wzniesłego hasła, dla wzniosłej „zasady”; jeżeli nie mogła dać „ustawy”, prawo w tej części swojej traktującej o zasadzie, stawało się pustym dźwiękiem. „Większość” porała się z ustawami, to jest prawem, które się wykonać mogło i które mogło być egzekwowane z tej właśnie racji, iż „większość” się wypowiedziała.

Skoro główną zasadą usprawiedliwiająca dla „większości” było to, iż była „większością”, to i prawo od „większości” pochodzące stawało się prawem z tej prostej racji, iż „pochodzi” od „większości”. Inne względy musiały z natury rzeczy schodzić na plan drugi; należało strzec przywileju „większości”, jako wystarczającej rękojmi moralnej i prawnej wobec społeczeństwa, gdyby bowiem rękojmia ta zawiodła, na czem oprzeć wtedy ten przywilej? Chodziło tedy o dwie rzeczy, najpierw, by przekonanie o „suwerenności” „większości” w obrębie stanowienia prawa strzec i utrzymywać, powtóre, by dla prawa stanowionego przez „większość” zagwarantować praktyczną wykonalność, egzekucję. Gdy pytano o „prawo”, wskazywano na jego twórcę — „większość”; gdy pytano o usprawiedliwienie „prawa”, wskazywano tak samo na twórcę — „większość”; gdy pytano o skuteczność prawa wskazywano na sposoby, któremi „większość” skuteczność prawa zabezpieczała. „Większość” nie mogła godzić się na to, by rozumienie o prawie przenieść poza sprawę jej aurytety i jej autorstwa, gdyż wtedy jej „suwerenność”, jej wyłączność w tworzeniu prawa i jego usprawiedliwienie, uległoby zachwianiu.

„P o w s t a n i e jako jedno z najświętszych i najkonieczniejszych praw dla ludu” przewidziała nie darmo „deklaracja praw” przeciw „rządowi gwałtącemu prawo ludu” a nie przeciw „woli powszechnej”. Zabezpieczyła tem samem moralną podstawę nietykalności i nienaruszalności woli „większości”.

„Większość”, wygłaszając zasadę, zastrzegając dla siebie przywilej tej zasady sformułowania; jak długo sformułowania niema, tak długo niema dla zasady pola życia; czeka ona na ujęcie, określenie, a wtedy i życie.

Innymi słowy, przepisy t. zw. ogólne, o zarysach nie dość sprecyzowanych, o braku wyprowadzanych z nich konsekwencji traciły stopniowo coraz to bardziej swą wartość i poczęto je traktować jako ozdoby i dekoracje bez treści i znaczenia, lub zdolne osiąść to znaczenie i tę treść, gdy uzyskają „ustawę wykonawczą”, którą da „większość” lub jej „upęłnomocniony”. Czyniła się coraz większa odległość między „zasadą” a „przepisami”, ten ostatni zaczął mówić i przeważać, zaczął wyłącznie reprezentować „prawo”. To było wygodne i, powiem, konieczne dla „większości”. Mógłby ktoś zasadę pojąć po swojemu i po swojemu ją wykonać, bezpieczniej, gdy komentarz i źródło głosowania pozostanie przy „większości”. I stąd tej „większości” niechęć do „zasad” a skłonność do „przepisów”, które ujmie się drobiazgowiej i zaopatrzy wykonaniem i sankcją.

Prawo więc jest niem wtedy, gdy daje go „większość”, — prawem jest „przepis” szczegółowy, wykonalny, zaopatrzony sankcją. Gdy sankcji niema, gdy „przepisu” niema, a co gorsze, gdy go „większość” nie wyda, rzecz jasna i o prawie nie może być mowy. Stąd lekceważenie „zasady”, stąd okrojenie „prawa” do roli „przepisu” z sankcją, stąd to ogólne rozumienie o prawie.

System francuski, wyrosły na zasadzie „woli powszechnej”, przez jej ucieleśnienie „wolę większości”, może dać w tych swoich założeniach tylko takie a nie inne skutki.

Wypowiedziałem pogląd, iż drugim wpływem na rozumienie o prawie, utrwalone w wieku XIX i początku w. XX były pewne właściwości rozwinięte w stosunkach niemieckich. Zaznaczyłem też, iż ten wpływ niemiecki kojarzy się i uzupełnia z wpływem wykształconym w stosunkach francuskich.

Nie zajmuję się szczegółowo (boć na to niema tutaj miejsca) przyczynami, które dały w sumie styl niemiecki rozumienia o prawie. Ześrodkowały się one około pojęcia „państwa”, jako wyłącznego rodziciela i stróża „prawa”. Prawem jest to co daje „państwo”, prawem jest to, co może być przez „państwo” strzeżone i gwarantowane. Strzec i gwarantować może jedynie ramię państwa i jego siła fizyczna. Skoro tak, to i prawo musi mieć formę szczegółową, aby wykonawca i gwarant „prawa” mógł jednolicie i dyscyplinowanie „prawo” wykonać, wyegzekwować. Usprawiedliwieniem dla „prawa” ma być wyłącznie to, że „prawo” pochodzi od „państwa”, które naturalnie jest najzupełniej samowystarczalne. Nie

potrzebuje krępować się „zasadami”, „wytycznymi” dla swojego prawa, dla swojego działania, gdyż wystarczy, że działa w swoim imieniu, by to co działa, było moralnie usprawiedliwione i słuszne.

Państwo ogranicza się tylko swoim działaniem i swoją wolą, niema siły, któraby je kierowała filozoficznie, któraby je ograniczała w jego zamierzeniach, krępowała, hamowała. Gdy zechce, działa to co zechce, gdy planuje, działa według każdorazowego planu, państwo bowiem jest „całością” żyjącą w sobie, przez siebie i dla siebie.

I tutaj zatem w systemie, który znowu nazwę niemieckim, mamy analogiczny stosunek w rozkładzie elementów prawa, jak w systemie francuskim; pierwiastek woli wysuwa się przed pierwiastkiem prawdy. Wola państwa przed sprawą prawdy, czy ona dotyczy pojedynczego człowieka, czy społecznych stosunków, czy istoty i roli samego państwa. Pochodzenie prawa rozstrzyga o istnieniu prawa, jego istocie, jego ważności, jego wartości i znaczeniu. I jest rzeczą dość drugorzędną z tego punktu widzenia, czy „pochodzenie” zastrzeżono większości parlamentarnej, czy np. cesarzowi i reichstagowi, bo te podmioty otrzymały przywilej tworzenia prawa, jego powoływania. I w jednym i w drugim razie, tam przywilej dla „woli powszechnej”, tu przywilej dla „państwa” daje nam w rezultacie podobny obraz skutków. Prawo jest „przepisem”, jest niem niezależnie od treści i kierunku, bo „pochodzi” od tego, kto prawo tworzy i będąc szczegółowe ma zabezpieczone fizyczne wykonanie.

W miarę jak ta filozofja się utrwała i prawo ustrojowe wyzbywa się „zasad ogólnych” „norm bez sankcyj” „postulatów” „dezyderatów” „norm poza - prawnych” i t. p., ograniczając się jedynie do „przepisów z sankcją”, do „norm prawnych w ścisłym tego słowa znaczeniu”.

Może też nie przypadkowo całkiem złożyło się tak, iż akty konstytucyjne francuskie 1875 r. jak i konstytucje powojenne w szczególności Austrii i Niemiec unikają „zasad” i „postulatów” zawierając- jedynie „normy prawne”.

### III.

Polska nauka prawa w okresie odbudowy niepodległego bytu pozostawała i jeszcze przeważnie pozostaje, pod działaniem tych dwóch wspomnianych przeze mnie kierunków, francuskiego i niemieckiego.

Nasze polskie rozumienie o prawie uległo oddziaływaniu tych dwóch, zresztą już przekwitających systemów myślenia o istocie prawa. Ale my, odrabiając szmat czasu i spraw za okres państwo-

wej nieobecności, zamknęliśmy w jednym czasie i miejscu cały rozwój wypadków od rewolucji francuskiej aż do czasu powojennego. Zatem wprowadziliśmy do konstytucji marcowej rodzaj „deklaracji praw”, daliśmy „wstęp” do konstytucji, „zasady”, równolegle utrwalając jako fundament prawa „wolę większości”, dając przewagę „woli” nad „prawdą”. Wprowadzając „zasady” wiedziało się, że muszą mieć „ustawę wykonawczą”, że dopóki jej nie ma, nie ma i „prawa” w ścisłym tego słowa znaczeniu. Daliśmy przepisy, których wykonawczość zawczasu oceniało się pesymistycznie w myśl właśnie panujących założeń rozumienia o istocie prawa. Do takich przepisów — postulatów, niedoskonałych życzeń, z łatwością należało zaliczyć tak podstawowe prawo jak to, iż „pierwszym obowiązkiem obywatela jest wierność dla Rzplitej Polskiej”. Przepisy art. 20 konstytucji marcowej zawierające rotę ślubowania poselskiego „rzetelnej pracy” „wyłącznie dla dobra Państwa Polskiego, jako całości” pozostał w tem panującym rozumieniu o prawie formułą bez znaczenia i treści życiowej.

Bowiem te dwa wpływy o pojmowaniu prawa działały przeciw możliwości uzyskania innego skutku, innych rezultatów. Prawo było niem, gdy go wydała „większość” lub jej upełnomocniony, gdy było „przepisem” szczegółowym, zaopatrzonym w fizyczną sankcję, stąd niewiara co do „ogólnych zasad”, niechęć do „przepisów bez znaczenia prawnego”.

W tych warunkach rozpoczął się proces, który został utrwalony w akcie konstytucyjnym z kwietnia 1935 roku, proces, który przez wydanie samego aktu wcale się nie skończył, jak wogóle rozpoczął się daleko przedtem, niż sam akt się narodził.

Nie wchodzę w bliższy rozbiór tego procesu. Powiem jedynie, iż rozpoczął się z niewielkim udziałem polskiej filozofii czy nauki prawa, w szczególności konstytucyjnego (jednym z wybitnych wyjątków praca piśmiennicza Władysława Leopolda Jaworskiego). By omówić istotny dla rzeczy rozwój wypadków należałoby dotknąć opisu naszego stanu politycznego, wystarczy zatem, gdy powiem rzecz ogólnie aż nadto znaną, że głębsze przestawienie myśli o prawie dokonało się dzięki Józefowi Piłsudskiemu i jego najbliższych ludzi.

W jaki sposób dokonuje się to przestawienie myśli o prawie, co je cechuje, czem się różni od dotychczasowego dziedzictwa francusko-niemieckiego?

Aby móc na to odpowiedzieć wypada zająć się niektórymi zagadnieniami nowej konstytucji polskiej z kwietnia 1935 roku, zagadnieniami, stojącymi w związku z omówionym charakterem

współczesnego pojmowania prawa. Zatrzymam się jedynie na sprawach najistotniejszych z tego właśnie punktu widzenia.

#### IV.

Konstytucja kwietniowa określiła istotę i zadanie państwa oraz granice jego moralnego i prawnego zasięgu. Tern samem państwo zostało w sferze swoich celów i zadań, tak samo jak i natury, ograniczone. Państwo nie jest jakością wszystko pochłaniającą o bezmiernem polu osiągalności. Jego istota i rozmiar działalności włączone są w ramy Bożego prawa. Państwo nie jest bogiem, nie jest moralną wyłącznością (na czele państwa stoi Prezydent Rzplitej; na nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga. Państwo nie jest też wyłącznością wobec ludzi (wspólnie dobro wszystkich obywateli), nie jest wyłącznością wobec łańcucha pokoleń (ma być przekazywane w spadku dziejowym z pokolenia w pokolenie; na Prezydencie Rzplitej spoczywa odpowiedzialność wobec historii za losy państwa). Państwo nie ściera i nie unicestwia jednostki. Przeciwnie, jej twórczość uznaje za dźwignię życia zbiorowego, zapewnia możność rozwoju jej wartości osobistej, wolności sumienia, słowa, zrzeseń, słusznie przecinając wybujałości granicą dobra powszechnego.

To są moralne palisady ogradzające państwo, wyodrębniające je, ścieśniające jego chłonność, normujące jego moc i jego zależność od wyższego, bo Boskiego prawa.

Zdawałoby się zatem, że konstytucja kwietniowa wyznaczając moralne miejsce dla państwa, miała i ma na oku jego pomniejszenie. Tymczasem przeciwnie, ona ma na oku naj wyraźniejszy cel podniesienia jego godności, znaczenia, powagi i mocy zarówno przez sformułowanie jego natury, istoty, zadań i zasięgu, jak i jego szerokiego i mocno ugruntowanego moralnie własnego prawa.

Państwu winno się rzetelne spełnianie nakładanych przez nie obowiązków i wierność. Żadne działanie nie może stanąć w sprzeczności z celami Państwa, wyrażonego w jego prawach, w razie oporu Państwo stosuje środki przymusu. Państwo dąży do zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnem współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego. W ramach państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczeństwa. Każde pokolenie obowiązane jest wysiłkiem własnym wzmóc siłę i powagę państwa.

Polska konstytucja z kwietnia jest głębokiem i perspektywicznym ujęciem istoty państwa, jego praw i granic. Jest przez to też dla prawa, które wydaje państwo, normą drogowskazową. Prawo

to musi mieścić się w tych ramach, rozwijać w tym układzie, jaki przewidują postanowienia t. zw. dekalogu.

Dlaczego to potrzebne?

Dlatego, że państwo jest tak olbrzymią jakością i wartością, że jej istota i granice winny być uprzytomnione i jasno wskazane. Oczywiście, jest prawo nie państwowe o państwie, prawo moralne, ale ono jest różnolicie pojmowane, ludzie nie zgodzili się w całości na to moralne prawo o państwie, czyż może być tedy coś ważniejszego, jak określenie przy nadawaniu zasadniczego prawa państwowego, jakim jest konstytucja, istoty, roli i zadań państwa tudzież jego zasięgu?

Ale tutaj wchodzimy w sferę zarzutu, iż normy takie nie są prawem, bo nie mają sankcji, bo są zbyt ogólne, bo mają charakter moralny, czasem wręcz religijny.

Istotnie tak! Z punktu widzenia tego zubożonego i spaczzonego pojęcia o prawie, jakie nam dały systemy przeze mnie na wstępie omówione, w rzeczy samej normy t. zw. dekalogu konstytucji kwietniowej nie są normami prawnymi. Ale właśnie chodzi o to, by prawo w jego godności i wartości podnieść, nie zubożyć, by prawo miało nietylko sankcję fizyczną, ale sankcję moralną także w pierwszym rzędzie, jak na to w pełni zasługuje, by prawo nie było tylko gwarantowane przez policjanta i komornika, ale by na jego straży, jego mocy, honoru, godności i waloru stały poważniejsze dużo i głębsze źródła poparcia.

T. zw. dekalog jest zatem ujęciem moralnej istoty państwa i jego granic z jednej strony, a szlachetnem i wzniosłem wzbogaceniem istoty normy prawnej z drugiej strony. Tej głębokiej orientacji prawnej musi się poddać i „większość” i państwo, i jednostka i zbiorowość, i obecne i przyszłe pokolenia. W tem znaczeniu też przywilej „większości” w ujęciu systemu francuskiego zgasł, a na jego miejsce weszło prawo „większości” do stanowienia o prawie w granicach i ramach, które zakreślają postanowienia t. zw. dekalogu; nie więcej i nie mniej, że pominę już wogóle kwestję nadrzędności ustrojowej Prezydenta Rzplitej.

Wzbogacenie wartości prawa i jego uszlachetnienie, jak już wzmiankowałem, następuje w konstytucji kwietniowej między innymi przez to, że istnieją normy prawne, które nie liczą na poparcie fizycznego ramienia państwa. Skierowane są do sumienia obywatelskiego, odwołują się do niego, od niego wymagają i będą wymagać wielu i pięknych rzeczy, nawet tam, gdzie nie da się dorobić „ustawy wykonawczej”. Zasięg państwa, który zawczasu został określony i ograniczony w stosunku do zubożonego pojęcia

o państwie i prawie, pojęcia odziedziczonego po wieku XIX i rozwielmożnionego dziś w niektórych krajach, wzrasta o te sfery oddziaływania, które nie poparte siłą fizyczną, przecież zwracają się do obywatela czy działającego imieniem państwa z żądaniem posłuchu wobec norm prawnych bez sankcyj fizycznych.

Nie będę wchodził w dalsze rozważania, bo na to brak tutaj miejsca, sądzę przecież, iż polska konstytucja kwietniowa, jak to starałem się pokrótce wskazać, przez swojego ducha, postawę i ujęcie odbija w dziedzinie pojmowania prawa wyraźnie i dodatnio od wzorów, które jeszcze w świecie mają poważne miejsce, a których podstawowe założenia, jeśli były błędne w zaraniu, to dziś znajdują się niewątpliwie w okresie przesilenia, a nawet wręcz rozkładu.