

**Dr. Zygmunt Lisowski**  
Profesor Uniwersytetu Poznańskiego

## Dwie opinie w sprawie rozporządzeń Prezydenta (art. 44 Konstytucji)

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 4 listopada ub. r. o karach za nadużycie wolności słowa i druku (t. zw. dekret prasowy) posiada już dość długą historję. Skoro tylko treść jego doszła do wiadomości publicznej, napotkało ono na jednolitą opinię wszystkich ugrupowań politycznych. Postanowienia jego uznano za sprzeczne z zasadami praworządności, utrzymanie go w mocy za niemożliwe. Zaraz też na początku bieżącej sesji sejmowej pojawiły się wnioski poselskie o jego uchylenie. Odesłane zwykłą drogą do Komisji Prawniczej, przeszły stamtąd do Konstytucyjnej. Pojawiły się bowiem wątpliwości, czy wobec brzmienia końcowych słów ustępu ost. art. 44 Konstytucji \* Sejm może uchylić rozporządzenie Prezydenta, zanim mu ono zostanie przedłożone, ewentualnie w jakiej formie ma to uczynić. Prowadzący wówczas obrady Komisji Konstytucyjnej pos. Polakiewicz uważając, że zagadnienie dotyka podstaw ustroju Państwa i wzajemnego stosunku najwyższych jego władz, postanowił dostarczyć Komisji dla jej rozstrzygnięcia teoretycznych podstaw. Zwrócił się tedy o opinię do dwóch znawców prawa politycznego: reprezentanta tego przedmiotu na Uniwersytecie Warszawskim, prof. Cybichowskiego, i znakomitego cywilisty krakowskiego, prof. Jaworskiego, który w ostatnim czasie w rozważaniach swoich coraz częściej wkracza na teren zagadnień ustrojowych.

\* „Rozporządzenia te (t. zn. wydane na podstawie upoważnienia ustawowego i z mocą ustawy) tracą moc obowiązującą, jeżeli nie będą złożone Sejmowi w ciągu dni 14 po najbliższym posiedzeniu Sejmu, lub jeżeli po złożeniu ich Sejmowi zostaną przez Sejm uchylone”.

Opinie znawców rozeszły się — jak wiadomo z prasy codziennej — w końcowym wyniku zupełnie stanowczo. Prof. Cybichowski odmówił Sejmowi prawa uchylecia rozporządzenia Prezydenta Rzpltej przed jego przedłożeniem, a dla uchylecia go po przedłożeniu Sejmowi żądał zwykłej formy ustawy. Prof. Jaworski, godząc się z prof. Cybichowskim co do sposobu uchylecia rozporządzenia po przedłożeniu, przyznał Sejmowi także prawo odmówione mu przez drugiego znawcę, ale jego wykonanie uzależnił od uchwalenia ustawy uchylającej w sposób, określony dla zmiany Konstytucji.

Dwa tak z gruntu odmienne poglądy musiały zadziwić. Co więcej, zdolne one były zachwiać wogóle wiarę w wartość nauki prawa, której dwaj wybitni reprezentanci, w kwestii nawet nie szczególnie trudnej, dojść mogli do tak zasadniczo różnych wyników. Dlatego nie od rzeczy będzie może dzisiaj, kiedy sprawa na posiedzeniu Sejmu w dniu 10 grudnia ub. r. została właściwie zamknięta, a straciła w każdym razie charakter konfliktu między władzą ustawodawczą a wykonawczą, którego jej część prasy nie omieszczała przypisać — rozpatrzyć zagadnienie raz jeszcze zupełnie obiektywnie, wyłączenie prawniczo, na podstawie tekstów ustawowych i ogólnych zasad wykładni, nie starając się nikogo specjalnie zadowolnić, ani niczyich odmiennych punktów widzenia pogodzić. Z góry zaś, przystępując do badania, stwierdzić trzeba oczywistą prawdę, że z dwóch tych sprzecznych opinii, które weźmiemy za podstawę rozpatrzenia sprawy, jedna co najmniej musi być mylną. Aby wiedzieć która, trzeba zdać sobie sprawę z argumentów, na których się one opierają, i dróg myślowych, po których ich autorzy do swych koncepcyj doszli.

Pogląd prof. Cybichowskiego jest prostszy, motywy zaś jego następujące:

1. Art. 10 Konst., który przyznaje inicjatywę ustawodawczą bez ograniczeń Sejmowi (i Rządowi), został jako norma ogólna wcześniejsza ścieśniony przez art. 44, jako normę szczegółową późniejszą w myśl zasady: *lex specialis posterior derogat legi generali priori*; 2. Uchylene rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej jest aktem ustawodawstwa, stanowieniem normy prawa i dlatego musi zgodnie z art. 3 Konst. mieć formę ustawy tembardziej, że w art. 44 Konst. niema postanowienia, któreby w tym wypadku formę tę wyłączało; 3. Uchylene rozporządzenia, wydanego przez Prezydenta i podpisanego przez Niego i wszystkich Ministrów, jest rzeczą ważniejszą,

niż wiele spraw, załatwianych na drodze ustawodawczej, a powaga, właściwa dostojnej osobie Naczelnika Najj. Rzeczypospolitej wymaga, aby uchylene rozporządzenia, na którym się znalazł podpis Prezydenta, miało formę ustawy.

Nawet czytelnik, nie będący prawnikiem, spostrzeże łatwo, że argumenty te posiadają bardzo nierówną wartość. Odrzucić możemy przedewszystkiem odrazu, szeroko przez prof. Cybichowskiego rozproawdzony, motyw trzeci, jako prawniczo zupełnie nieprzydatny. Względem bowiem na to, jak powinno być traktowane przez ciała ustawodawcze ze względu na dostojność Głowy Państwa wydane przez Nią rozporządzenie, może być co najwyżej postulatem *de lege ferenda*, nie przyczynia się jednak w niczem do wyjaśnienia legis latae. Wywyższanie rozporządzenia Prezydenta przez zestawienie go z niektórymi ustawami jest również mało udane, porównuje się bowiem przy niem, wbrew logice, stroną formalną rozporządzenia (podpis Prezydenta i t. p.) ze stroną materialną ustaw (mała doniosłość treści niektórych). Wreszcie każdy prawnik wie o tem, że w myśl art. 77 ust. 1 i 18 Konstytucji sędzia jest bezwzględnie wiązany tylko ustawą, ma natomiast prawo badania ważności rozporządzeń wykonawczych, także rozporządzeń Prezydenta, opatrzonych jego podpisem, a wydanych na podstawie art. 44 ust. 2 Konst. („celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe”). Jeżeli się do nich z powodu sprzeczności z ustawą nie zastosuje, uchylili je coprawda w konkretnym wypadku tylko, a uchylene to, zależnie od sytuacji procesowej, może mieć formę nie najwyższej kategorii orzeczenia sędziowskiego, t. j. wyroku, lecz uchwały. Nikomu jednak zapewne na myśl nie przyjdzie, aby przez takie orzeczenie sędziowskie powaga Głowy Państwa została w czemkolwiek na szwank' narażona. *Qui suo iure utitur, neminem laedit*.

Z drugim argumentem prof. Cybichowskiego załatwić się możemy krótko, gdyż rozprawiono się z nim już w prasie. Pos. Stroński mianowicie w „Warszawiance” z 26 listopada ub. r. zwrócił uwagę na to, że prof. Cybichowski, wydając swoją opinię, omieszkał zapoznać się z protokółami stenograficznemi obrad Sejmu i Senatu nad zmieniającą art. 44 Konst. ustawą z 2 sierpnia 1926 r. Byłby się z nich bowiem dowiedział, że wbrew odmiennemu wnioskowi Senatu, który domagał się udziału w uchylaniu rozporządzeń Prezydenta, Sejm zastrzegł prawo uchylania wyłącznie dla siebie, a przez to, wobec

brzmienia art. 35 Konst. „Każdy projekt ustawy przez Sejm uchwalony, będzie przekazany Senatowi do rozpatrzenia”, formę ustawy wyraźnie tu wykluczył.

Pozostaje argument pierwszy, przy którym cokolwiek dłużej pozostać musimy. Powołuje się w nim prof. Cybichowski na zasadę „*lex specialis posterior derogat legi generali priori*”. Samo brzmienie tej zasady, a w wyższym jeszcze stopniu zastosowanie jej do niniejszego wypadku, nasuwa wątpliwości. Przedewszystkiem bowiem wyraz *derogare* przechodził w prawniczym języku łacińskim pewną ewolucję. Oznaczając pierwotnie, w przeciwieństwie do *abrogare*, całkowitego uchylenia ustawy, jej uchylenie częściowe, „odebranie czegoś” ustawie poprzedniej, wstąpił on później w miejsce tego drugiego terminu i wartość jego przejął. Nie wiadomo zaś, jakie znaczenie nadaje mu prof. Cybichowski w swojej formule. Jeżeli pierwsze, zasada jego jest teoretycznie słuszna, o tyle oczywiście, o ile da się stwierdzić innymi drogami, że celem ustawy nowej było właśnie stworzenie wyjątku, uczynienie wyjątku w ustawie dawnej. Jeżeli drugie, reguła jest fałszywa i w takiej postaci w nauce o wykładni nie istnieje. Z natury rzeczy bowiem nie może norma specjalna uchylać normy ogólnej, dlatego właśnie, że jest specjalną. Inaczej stworzyłaby próżnię, pozostawiając nieunormowanymi te wszystkie przypadki, do których jej specjalny przepis się nie odnosi.

Kwestja ta dla nas zresztą jest czysto teoretyczną. Niezależnie bowiem od tego, jak prof. Cybichowski zasadę swoją pojmuje, jest rzeczą niewątpliwą, że ona w wypadku, do którego odnosiła się jego opinja, nie może mieć żadnego zastosowania. „*In civile est nisi tota lege perspecta una aliqua particula eius proposita iudicare vel respondere*” powiedział już Celsus w ustępie, dochowanym w Justyniańskich *Digestach* (D. 1, 3, 24). Zasada ta znaczy, że nie można przy objaśnianiu przepisu pewnej ustawy, nie uwzględniać reszty jej przepisów, ale znaczy także, że ustawa każda stanowi całość i tylko jako jednolita, organiczna całość przy wykładni oceniana być może. Obojętne jest przytem, kiedy poszczególne ustępy składnikami tej jednolitej ustawy się stały. Jeżeli w drodze noweli niektóre z jej przepisów uległy zmianie czy uzupełnieniu, to oczywiście ustawa, przez którą te zmiany lub uzupełnienia przeprowadzono, jest w stosunku do ustawy zmienionej lub uzupełnionej późniejszą, ale to uzupełnione lub zmienione brzmienie poszczególnych przepisów wchodzi w dawną ustawę, jak w organiczną całość, jest od chwili wejścia takim sa-

mym jej składnikiem, jak wszystkie przepisy pierwotne. Kolejność powstania poszczególnych składników ustawy ma doniosłość przy jej badaniu historycznym, nie może być natomiast brana w rachubę przy badaniu interpretacyjnym, przy wykładni. Gdybyśmy stanęli na stanowisku prof. Cybichowskiego, doszlibyśmy w Polsce zwłaszcza, gdzie często wydaje się ustawy niedostatecznie przemyślane i potem wciąż je nowelizuje, do odróżniania w ustawach jakichś kolejnych pokładów, któreby się nawzajem znosiły, uchylały, ograniczały. Zasada zatem o *lex posterior specialis* stosunku między art. 10 a 44 Konst. nie wyjaśni. Jeśli się zaś ją z motywacji prof. Cybichowskiego usunie, pozostanie tylko twierdzenie, że art. 44 czyni wyłom w art. 10 Konst., odbiera Sejmowi jego inicjatywę ustawodawczą w zakresie delegacji władzy ustawodawczej, dokonanej na rzecz Prezydenta. *Quod erat demonstrandum* — ale udowodnionem nie zostało.

Jeżeli opinia prof. Cybichowskiego opiera się na mylnych założeniach i do fałszywych też dochodzi wniosków, ale ma zaletę prostoty, niezmiernie sztucznym na pierwszy już rzut oka wydaje się pogląd prof. Jaworskiego. Określenie to nie dotyczy oczywiście dwóch pierwszych jego tez. Że inicjatywa ustawodawcza Sejmowi nie może być zawieszona, jest twierdzeniem najzupełniej trądem, choćbyśmy się nie zgodzili z jego, zawartem w opinii prof. Jaworskiego, uzasadnieniem („państwo jest właśnie prawem”). Każdy prawnik zgodzić się także musi na tezę drugą, że mianowicie Sejm w swojej inicjatywie ustawodawczej może się sam związać i że uczynił to w zakresie zmiany Konstytucji, czyniąc ją zależną od szeregu warunków. Jaką drogą jednak prof. Jaworski od tych słusznych tez dochodzi do wniosku, że wątpliwy wypadek art. 44 należy do tej kategorii spraw, w których Sejm się związał, innymi słowy, że Sejm może wprawdzie uchylić rozporządzenie Prezydenta przed jego przedłożeniem, lecz tylko w formie zmiany Konstytucji — tu każdy prawnik postawić musi wielki znak zapytania. Prof. Jaworski wprawdzie twierdzi, że wniosek jego nie jest nawet dedukcją z art. 44 Konst., ale stwierdzeniem wprost jego brzmienia. Skoro w nim bowiem wyraźnie jest powiedziane, że dekrety Prezydenta tracą moc, jeśli po ich przedłożeniu w 14-dniowym okresie Sejm je odrzuci, to zdaniem prof. Jaworskiego „odrzucenie ich przez ustawę uchwaloną zwykłą większością głosów” nastąpić może jedynie po złożeniu ich Sejmowi. Gdyby odrzucenie ich w ten sposób mogło nastąpić i przedtem, słowa art. 44 „lub jeżeli po złożeniu

ich Sejmowi zostaną przez Sejm uchylone" byłyby niepotrzebne i sprzeciwiałyby się zasadzie, że ustawa rzeczy niepotrzebnych, które się rozumieją same przez się, nie zawiera.

Rozumowanie to opiera się przedewszystkiem na jednej mylnej przesłance, tej samej, co wywód prof. Cybichowskiego. Operuje w niem bowiem prof. Jaworski uchyleniem dekretu Prezydenta w myśl art. 44 Konst. (po złożeniu Sejmowi) w drodze ustawy, co jest mylne, wobec wyjaśnień, jakich dostarcza sposób przyjscia do skutku tego przepisu. Ale gdyby nawet cały powyższy wywód był słuszny, gdyby istotnie z cytowanych słów art. 44 wywnioskować należało, że uchylenie dekretów Prezydenta zwykłą ustawą przed ich złożeniem Sejmowi nastąpić nie może — czy wynikałoby z tego, co innego, jak to tylko, że Sejm musi czekać na złożenie mu dekretów i przedtem sprawy w nich uregulowanej na zwykłą drogę ustawodawstwa wprowadzać nie może? Jakim skokiem myślowym dochodzi się tu do zmiany Konstytucji, zrozumieć niezmiernie trudno. Można snuć tylko przypuszczenia. Takim też jedynie przypuszczeniem jest przyjęcie następującego rozumowania: Skoro uchylenie przez Sejm dekretu Prezydenta przed jego złożeniem Sejmowi nie godzi się z art. 44 Konst. — zatem może ten dekret być uchylony przedtem, tak tylko, jakżeby wogóle art. 44 był zmieniany, t. j. w sposób, oznaczony dla zmiany Konstytucji. Innej drogi dojścia do tego wniosku nie widzę, ale nie sądzę też, aby ta dała się pogodzić z Ustawą Konstytucyjną i ogólnemi zasadami prawa.

Art. 125 Konst. bowiem mówi wyraźnie: „Zmiana Konstytucji może być uchwalona tylko w obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów względnie członków Senatu, większością  $\frac{2}{3}$  głosów”; następnie określa warunki, jakim odpowiadać winien wniosek o zmianę, wreszcie nadaje specjalne uprawnienia następnemu Sejmowi i normuje perjodyczną, co 25 lat, rewizję Konstytucji. Istnieje następnie w Konstytucji art. 38, który stanowi: „Żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z mniejszą Konstytucją, ani naruszać jej postanowień”. Cóż wynika z zestawienia tych dwóch przepisów? Wynika, zdaje się, zupełnie jasno, że Sejm istotnie związał, ograniczył swoją inicjatywę ustawodawczą, ale tylko odnośnie do zmiany „Konstytucji”, tj. ustawy z 17 marca 1921 r. Nie są natomiast według Konstytucji polskiej przewidziane żadne ustawy, któreby z nią były niezgodne, niema w niej w szczególności furtki, przez którą możnaby przemycić ustawę sprzeczną

z Konstytucją materialnie, lub naruszającą w inny sposób jej postanowienia, uchwalając ją sposobem kwalifikowanym z art.

125. Gdyby było inaczej, nie tylko art. 38 nie miałby w swoim ogólnym sformułowaniu racji bytu, ale wogóle Konstytucja, jako zbiór przepisów, regulujących podstawy ustroju państwa, przestałaby praktycznie istnieć. Jakżeż bowiem wyglądałby porządek i pewność prawna, gdyby wolno było władzom ustawodawczym w każdym konkretnym, zupełnie specjalnym wypadku, uchwalić ustawę niezgodną z Konstytucją, jeśliby tylko udało się dla niej uzyskać warunki art. 125. Jak wyglądałoby stosowanie prawa, gdybyśmy obok Konstytucji mieli dwa rodzaje ustaw: zwykłe, uchwalone w normalny sposób i z Konstytucją zgodne, oraz jakieś nad-ustawy, łamiące Konstytucję, materialnie czy formalnie, ale uchwalone w sposób, wymagany dla zmiany tej zasadniczej ustawy. Niełatwo chyba znalazłby się prawnik, któryby się zgodził na te nieuniknione konsekwencje tezy prof. Jaworskiego.

Nie doszli zatem znawcy do trafnego rozwiązania przedłożonego im zagadnienia. Szukali go na błędnych lub dalekich drogach, gdy prawda leżała blisko i łatwo do osiągnięcia. Jak bowiem ma nastąpić uchylenie rozporządzenia Prezydenta po jego przedłożeniu Sejmowi — wynika zupełnie jasno z brzmienia ust. ost. art. 44 w związku z ustaleniem sposobu jego uchwalenia. Sejm wykluczył przy tem uchyleniu udział Senatu, a przez to wykluczył zarazem formę ustawy (arg. art. 35 Konst. i. pr.). Dlaczego tak właśnie sprawę załatwiono, trudno powiedzieć napewno. Może działała tutaj pojawiająca się często w Sejmie tendencja do zawarowania jego wyższości nad Senatem. Może działały jednak i motywy głębsze. Kto mianowicie zada sobie trud dokładnego przegłędnięcia naszej Konstytucji, stwierdzi bez wahania, że z naszych dwóch Izb Ustawodawczych Sejm pozostaje w znacznie bliższym stosunku z władzą wykonawczą, niż Senat. Z art. 34 (nadzwyczajne komisje sejmowe dla zbadania pewnych spraw), 40 (uznanie urzędu Prezydenta za opróżniony), 51 (pociągnięcie do odpowiedzialności Prezydenta), 58 (odpowiedzialność Ministrów), wynika niewątpliwie, że przedewszystkiem cała kontrola władzy wykonawczej, poza prawem do interpelacji, przyznanem także Senatowi, spoczywa tylko w rękach Sejmu. Że zaś uchylenie rozporządzenia Prezydenta, wydanego na podstawie ustawowego upoważnienia, ma także do pewnego stopnia charakter kontroli władzy wykonawczej przez ustawodawczą,

może i dlatego także funkcję tę złożono w ręce Sejmowi samego i wybrano dla niej formę uchwały, jak uchwałami załatwia się kontrolę władzy wykonawczej w innych kierunkach.

Czy jednak poza tą uchwałą Sejmowi samego, powziętą pod przedłożeniu tej Izbie rozporządzenia Prezydenta, może rozporządzenie takie uchylone być ustawą (zwykłą), uchwaloną z inicjatywy Sejmowi a przy udziale Senatu, przed jego przedłożeniem? Czy inaczej mówiąc, Sejm, upoważniając Prezydenta Rzeczypospolitej do wydania w pewnym czasie i pewnym zakresie rozporządzeń z mocą ustawy, — zrzekł się na ten czas i w tym zakresie władzy ustawodawczej z art. 2 i inicjatywy ustawodawczej z art. 10 Konst.? Na to pytanie odpowiedź trafną co do zasady dał już — jak wspomnieliśmy — prof. Jaworski, stwierdzając, że inicjatywa ustawodawcza Sejmowi zawieszona być nie może. Tak jest niewątpliwie. Obracamy się tu przecież na terenie prawa publicznego. Władza ustawodawcza przyznana jest Sejmowi nie w jego interesie, ale w interesie Państwa i on jej dowolnie, bez naruszenia podstaw państwowego ustroju, zrzekać się nie może. Zapomnijmy zresztą na chwilę o tym konkretnym wypadku, który rozważania nasze wywołał. Wyobraźmy sobie, że Prezydent Rzeczypospolitej z upoważnienia udzielonego mu na mocy art. 44 Konst. w pewnym kierunku nie skorzystał i rozporządzenia z mocą ustawy nie wydał. Tymczasem dana dziedzina życia społecznego wymaga zdaniem Sejmowi niezbędnie szybkiego uregulowania. Czy Sejm ma tu siedzieć z założonemi rękoma, boleć nad bezczynnością Rządu i co najwyżej nękać Ministrów interpelacjami i rezolucjami? Nikt pewno nie będzie wątpił, że w takiej sytuacji Sejm może sam podjąć inicjatywę i potrzebną ustawę przeprowadzić. A wypadek taki byłby tylko pod względem stanu faktycznego odmiennym od naszego. Jego istota prawna byłaby taką samą, bo tu jak tam podstawą działalności ustawodawczej Sejmowi byłoby zatrzymanie przez niego nieuszczuplonej władzy ustawodawczej, mimo wydania ustawy po myśli ust. 6 art. 44 Konst. Istotę tę trafnie pojęła sejmowa Komisja Konstytucyjna w przyjętej przez plenum Sejmowi w dniu 10. grudnia ub. r. opinii, w której uznała za dopuszczalne dwa sposoby uchylecia dekretów Prezydenta: po ich przedłożeniu — uchwałą samego Sejmowi, przed niem — ustawą ze współudziałem Senatu.