

DR MACIEJ STARZEWSKI

Profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego

KILKA DAŁSZYCH ZAGADNIĘĆ KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ

Ogłaszając rok temu pracę pt. „Z zagadnień Konstytucji kwietniowej”,¹ musiałem ze względu na brak miejsca pominąć kilka kwestyj interpretacyjnych, jakie zamierzałem pierwotnie poruszyć. Korzystam obecnie z uprzejmej gościnności „Ruchu Prawniczego”, by zająć się niektórymi z nich.

1.

Art. 14 (1) Nowej Konstytucji, wymagający dla ważności aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra, nie zawiera zdania „którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność” zamieszczonego w analogicznym przepisie art. 44 (4) Konstytucji marcowej. Prof. Komarnicki, całkowicie słusznie, nie wiąże z tym opuszczeniem głębszych konsekwencji, a zastanawiając się nad znaczeniem kontrasygnaty w systemie Konstytucji kwietniowej, ujmuje je trafnie jako „stwierdzenie udziału ministra w danym akcie, nie w jedynym celu odpowiedzialności parlamentarnej za dany akt, ale co ważniejsze, odpowiedzialności politycznej premiera lub ministra przed Prezydentem, jeśli okaże się, że akt ten został dokonany na skutek złych rad ozy informacji, jakie udzielili oni Prezydentowi”.² Na innym zaś miejscu pisze: „W systemie Konstytucji kwietniowej... nie istnieje wcale kwestia zastępczej odpowiedzialności ministrów za akty Głowy Państwa. Możliwą jest tylko odpowiedzialność ministrów za udział w aktach Głowy Państwa, nieprawidłowy pod względem legalności lub celowości, czyli na podstawie ogólnej odpowiedzialności za ich własną działalność”.³ Ze słów tych znakomitego uczonego wynika, że odrzuca on inny pogląd, reprezentowany przez dra Chmurskiego. Ten ostatni mianowicie interpretuje opuszczenie przez Nową Konstytucję zacytowanego powyżej zdania

¹ Ruch Prawniczy, 1937. Zeszyt III.

² Dr Wacław Komarnicki, profesor Uniwersytetu Wileńskiego. Ustrój Państwa polski współczesnej (Wilno 1937). Str. 223.

³ Op. cit. str. 271—272.

w następujący sposób: „Prezes Rady Ministrów i właściwy Minister, podpisując akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej, pełnią w nowym ustroju tylko funkcje notariusza, który swoim podpisem stwierdza charakter podpisanego aktu”.⁴ Chociaż pogląd ten nie znalazł na ogół szerszego oddźwięku, to jednak spotyka się jeszcze tu i ówdzie jego echa. Ponieważ zaś, o ile wiem, nie zwalczano go dotychczas przy pomocy wprost przeciwko niemu wymierzonych argumentów, nie będzie może rzeczą zbyt cenną zadanie to podjąć. Argumentów jest wiele — wybieram dwa najważniejsze:

a) Aczkolwiek terminy, użyte w różnych ustawach zasadniczych dla określenia pewnych instytucyj, nie muszą wyrażać zupełnie tej samej treści, to jednak — w braku wyraźnej wskazówki — nie można przyjmować dla nich całkowicie różnego znaczenia od tego, jakie wiąże z nimi nauka prawa epoki, z której pochodzi ustawa stosująca dany termin. Nie ulega zaś wątpliwości, że kontrasygnatę pojmuje współczesna nauka nie jako czynność jedynie notarialną, ale jako wyraz udziału kontrasygnującego ministra w danym akcie Głowy Państwa, udziału, który pociąga za sobą odpowiedzialność podpisującego za ten akt. Różnice znaczenia kontrasygnaty w różnych systemach ustrojowych występują dopiero w obrębie tych zasadniczych ram. Odrębności charakteru kontrasygnaty w obecnym polskim systemie wydobyl subtelnie prof. Komarnicki, utrzymał jednak głównie jej (możnaby powiedzieć „powszechnie przyjęte”) znaczenie. Pominięcie przez Nową Konstytucję przewidzianego powyżej zdania nie wskazuje bynajmniej na to, by Konstytucja ujmowała kontrasygnatę w sposób cofający tę instytucję do znaczenia, jakie posiadała w XVII czy XVIII wieku, — by pozbawiała ją tego charakteru, jaki z nią łączyła u nas jeszcze Konstytucja Trzeciego Maja. Pominięcie jest jedynie wynikiem dążenia Konstytucji do zwięzłości i nie rozwodzenia się nad sprawami niewątpliwymi już z samej „natury rzeczy”.

b) Gdyby kontrasygnata miała być tylko „aktem notarialnym”, jedna z głównych innowacyj Konstytucji kwietniowej, wprowadzenie rozróżnienia pomiędzy kontrasygnowanymi a niekontrasygnowanymi aktami Prezydenta Rzeczypospolitej, byłaby pozbawiona wszelkiego znaczenia. Już nie tylko prerogatywy, ale wogóle wszelkie atrybuty władzy Prezydenta, byłyby przecież wówczas „uprawnieniami osobistymi” tzn. osobiście sprawowanymi, i prerogatywy nie przeciwstawiałyby się owym innym uprawnieniom nie osobiście sprawowanym, tzn. sprawowanym właśnie przy koniecznym współudziale ministrów. — Oczywiście także wymaganie dla legalizacji

⁴ Dr Antoni Chmurski. Nowa Konstytucja. (Warszawa 1935). Str. 72.

podpisu Prezydenta podwójnej kontrasygnaty byłoby tylko zgola zbytecznym skomplikowaniem owej formalności.

Ogólna konstrukcja systemu Konstytucji kwietniowej wskazuje na to, że Prezydent, właśnie jako czynnik w Państwie nadrzędny, pod którego zwierzchnictwem pozostaje sześć organów Państwa wyszczególnionych w art. 3, nie rządzi osobiście i tym samym nie jest kierownikiem prac Rządu, obdarzonego przez Konstytucję samoistnym stanowiskiem i samodzielnie sprawowanymi funkcjami. Podmiotowa zależność Rządu od Prezydenta, przejawiająca się w prawie Prezydenta pociągania członków Rządu do odpowiedzialności nie sięga tak daleko, by Prezydent mógł stać się samowładnym panem losów Rządu, — tym mniej, by mógł faktycznie pozbawić Rząd jego przedmiotowej niezawisłości i wziąć rozkazodawstwo w sprawach oddanych Rządowi przez Konstytucję. Wytworzeniu się takiego stanu rzeczy nie przeciwdziałają jakieś specjalne, temu celowi służyć mające środki: przeciwstawia się temu całokształt urządzeń stworzonych przez Konstytucję. Spośród owych urządzeń posiadają istotne znaczenie te, dzięki którym konieczne jest współdziałanie Izby, Rządu, Prezydenta dla dojścia do skutku najważniejszych akcyj państwowych. W rozwoju zas pasma tych akcyj Rząd zajmuje miejsce centralne. Centralne zarówno ze względu na (przenośnie mówiąc) przestrzenne swoje położenie w ustroju, jak ze względu na naturę swojej kompetencji. Centralność „przestrzennego położenia” Rządu wytwarza fakt, że Rząd jest koniecznym pośrednikiem pomiędzy Prezydentem a Izbami. Wszelka akcja, którąby zapoczątkował Prezydent, o ile może przybrać postać konkretnego aktu dopiero poprzez działalność Izby, musi przejść przez tryby koła rządowego, — i na odwrót, akcja od Izby wychodząca, o ile wymaga dla swego ostatecznego dokonania podpisu Prezydenta, musi się zająć o współdziałanie Rządu. — Centralność podmiotowego stanowiska Rządu zasadza się na podwójnej jego odpowiedzialności politycznej: wobec Prezydenta i wobec Izby. Nie docenia nasza prawnopolityczna literatura zajmująca się Konstytucją kwietniową tej ostatniej, zasugerowana utrudnieniami wprawiania w ruch odpowiedzialności parlamentarnej. A przecież owa parlamentarna odpowiedzialność jest tylko jedną z postaci politycznej odpowiedzialności, która aktualizuje się ustawicznie nie tyle z powodu posiadania przez Izby formalno-kontrolnych uprawnień wobec Rządu, ile na skutek zależności od Izby prawnych i materialnych podstaw akcji państwowej. — Centralność w końcu kompetencji Rządu tkwi w tym, że — faktycznie w większej jeszcze mierze aniżeli prawnie — Rząd jest motorem państwowej akcji. Najpierw materialnej, skoro on jest kierownikiem i dysponentem aparatu siły państwowej. Następ-

nie politycznej, skoro posiada on w stosunku do tej akcji szerokie możliwości inicjatywy, szersze aniżeli Izby i Prezydent. Wszakże Rząd tylko władny jest wykonywać inicjatywę ustawodawczą w sprawach budżetu, kontyngentu rekruta i ratyfikacji umów międzynarodowych, posiadając równocześnie obok posłów inicjatywę innych ustaw, — podczas gdy Prezydent może podjąć tylko inicjatywę rewizyjną; z drugiej zaś strony Rząd wykonywuje inicjatywę dekretów wobec Prezydenta. Tę właśnie centralność kompetencji Rządu podkreśla Konstytucja nie tylko przez samą nazwę „Rząd”, — nie tylko przez stworzenie ogólnego domniemania kompetencyjnego na rzecz Rządu, — ale nadto przez stosowanie jedynie w związku z Rządem energicznych terminów, wskazujących na przewodnictwo w działaniu. „Rząd kieruje sprawami Państwa, niezastrzeżonymi innym organom władzy”, — „Ministrowie kierują poszczególnymi działami administracji”, — „Prezes Rady Ministrów kieruje pracami” Rządu oraz „ustala ogólne zasady polityki państwowej”. Konstytucja widzi w Rządzie centrum dynamiczne życia państwowego, nadające równocześnie kierunek temu życiu. „Funkcje rządzenia Państwem nie należą do Sejmu”. Prezydent Rzeczypospolitej jest „czynnikiem w Państwie nadrzędnym”, ale właśnie dla tego pozostającym poza bezpośrednimi, potocznymi działaniami państwowymi, — czynnikiem wkraczającym jako „harmonizator działań naczelných organów państwowych”, regulator mechanizmu ustrojowego. Prawda, że szereg ważnych aktów urzeczywistniających bieżącą akcję polityczną Państwa występuje w formie aktów Prezydenta. Są to jednak zawsze akty kontrasygnowane (w zasadzie podwójnie). Poza kontrasygnatą pozostają jedynie akty wypływające z prerogatyw, a rdzeń ich tworzą właśnie akty przejawiające ową funkcję harmonizowania i regulowania.

Otóż gdy się weźmie pod uwagę całokształt nowego ustroju polskiego i miejsce, jakie w tym ustroju przypada Rządowi, spostrzega się wyraźnie, że kontrasygnata nie może mieć w tym systemie znaczenia jedynie „aktu notarialnego”. Przeciwnie, instytucja ta odsłania prawdziwą rolę Prezydenta w ustroju i rzeczywisty jego udział w aktach nie zaliczonych do „uprawnień osobistych”. Mimo, że przy tych aktach podpis Prezydenta wysuwa się na czoło, to jednak nie Prezydent jest ich twórcą. Są one dziełem Rządu (z wyjątkiem ustaw), Prezydent kładąc na nich swój podpis, spełnia raczej kontrolną funkcję. I w systemie Konstytucji kwietniowej Prezydent nie odmówi podpisu na przedłożonym mu ze strony Rządu akcie, — przynajmniej wówczas, gdy zestawiony przez Konstytucję mechanizm ustrojowy funkcjonuje normalnie, tzn. gdy akt wyszedł od Rządu, który działa w zgodzie z Izbami, przy ich zaufaniu i po-

parciu. Odmowa bowiem mogłaby wówczas zburzyć „harmonię działań naczelnych organów państwowych”. W takich zatem warunkach odmowę mogłoby usprawiedliwić chyba oczywiste zagrożenie przez zamierzony akt „dobra Państwa, gotowości obronnej i stanowiska wśród narodów świata”, więc wartości, których strzeżenie stanowi „naczelnny obowiązek” Prezydenta. — Kontrasygnata może dlatego właśnie dawać wyraz odpowiedzialności Rządu także wobec Prezydenta: może on, pociągając Rząd do odpowiedzialności również za akty, które sam podpisał. Podpis ten nie unicestwia odpowiedzialności Rządu, bo Rząd, a nie Prezydent „kieruje sprawami Państwa” według przez siebie „ustalonych ogólnych zasad polityki państwowej”. I Prezydent podpisując wychodzący od Rządu akt na podstawie prewencyjnej swojej kontroli nad działalnością Rządu, nie zręka się jeszcze przez to bynajmniej powierzonej mu przez Konstytucję kontroli represyjnej, jeśli ten akt okaże się naruszającym ustawy, czy niebezpiecznym lub szkodliwym dla Państwa.

2.

Kiedy się czyta przepisy obydwu naszych Konstytucyj normujące konstytucyjną odpowiedzialność członków Rządu, można odnieść przy pierwszym rzucie oka wrażenie, że obecnie odpowiedzialność ta doznała daleko idącego zwężenia. Ścisłejsze badanie przekonuje jednak, że wrażenie to jest mylne.

Tekst Konstytucji marcowej, określający rozciągłość odpowiedzialności członków Rządu (art. 56 i 57), równał całkowicie odpowiedzialność konstytucyjną z odpowiedzialnością parlamentarną. Z dość zawilej i mętnej stylizacji, wynikało, że Konstytucja ustanawiała: 1. Solidarną odpowiedzialność Rady Ministrów (tzn. wszystkich wchodzących w jej skład członków): a) za ogólny kierunek działalności Rządu, b) za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej. — 2. Indywidualną odpowiedzialność każdego Ministra oddzielnie: a) za jego własną działalność w urzędzie — a to zarówno za zgodność tej działalności z Konstytucją i innymi ustawami Państwa, jak za kierunek jego polityki, b) za działania podległych ministrowi organów — mianowicie za zgodność tych działań z Konstytucją i ustawami, c) za akty rządowe Prezydenta. — Ustawa o Trybunale Stanu z 27 kwietnia 1923 r. określiła bliżej i rozwinęła te postanowienia, jeśli chodzi o odpowiedzialność konstytucyjną. Ustaliła w szczególności: 1. Minister odpowiada konstytucyjnie za działania i zaniechania, wynikłe z winy umyślnej lub nieumyślnej, — którymi w zakresie swojego urzędowania lub też w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki Rządu — naruszył Konstytucję lub inną ustawę, naraził Państwo na niebezpieczeń-

stwo, lub interesom Państwa oczywistą i znaczną wyrządził szkodę. 2. Na tych samych zasadach odpowiada minister za działania i zaniechania a) Prezydenta Rzeczypospolitej, b) podległych ministrowi organów, c) Rady Ministrów oraz innych ministrów (w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki Rządu), — jeśli owych działań lub zaniechań stał się bezpośrednio winnym lub dopuścił do nich z winy umyślnej lub nieumyślnej.

Konstytucja kwietniowa ujmuje lapidarnie zakres odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rządu w art. 30 (1): ponoszą oni odpowiedzialność „za umyślne naruszenie Konstytucji lub innego aktu ustawodawczego, dokonane w związku z urzędowaniem”. Ustawa zaś z dnia 14 lipca 1936 r. o Trybunale Stanu przepis ten dosłownie powtarza.

Porównanie poprzedniego etanu rzeczy z obecnym prowadzi do następujących wyników:

1. Nowa Konstytucja nie mówi wyraźnie o odpowiedzialności ministra za „działania i zaniechania” ani Prezydenta Rzeczypospolitej, ani podległych ministrowi organów, ani w końcu Rady Ministrów oraz innych ministrów. Niemniej jednak nie ulega wątpliwości, że odpowiedzialność ministrów za owe „cudze działania i zaniechania” istnieje nadal⁵ i że występuje, jak dawniej, wówczas, gdy minister „owych działań lub zaniechań stał się bezpośrednio winnym”, a nawet gdy „dopuścił do nich z winy umyślnej”, — jednak już nie gdy „dopuścił do nich z winy nieumyślnej”. Naruszenie bowiem Konstytucji lub innego aktu ustawodawczego przez inne osoby (Prezydenta, podległe organy, Radę Ministrów) może pozostawać w związku z urzędowaniem ministra i może on w nim uczestniczyć stając się umyślnie winnym tego naruszenia. Jeśli minister kontrasygnował naruszający Konstytucję akt Prezydenta, — a nawet gdy z rozmysłem dopuścił do jakiegoś zaniechania ze strony Prezydenta stanowiącego naruszenie Konstytucji (np. do zaniechania otwarcia sesji zwyczajnej Izb w terminie przepisany), o ile akt będący przedmiotem zaniechania wchodzi w zakres kontrasygnacyjnej kompetencji ministra, — będzie można pociągnąć ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej. — Podobnie jeśli minister stał się współwinnym naruszającego prawo działania lub zaniechania jemu podległego organu (np. przez wydanie instrukcji czy polecenia), albo też jeśli umyślnie dopuścił do takiego naruszenia (np. tolerując wiadome mu nadużycia) — może być postawiony przed Trybunał Stanu. Podobnie w końcu, gdy stał się współwinnym naruszającego prawo działania Rady Ministrów, czy to biorąc w nim

⁵ Podobnie ujmuje kwestię prof. Komarnicki: op. cit. str. 272.

bezpośredni udział, czy to pozostając na urzędzie (a więc solidary zując się z bezprawiem), mimo, że o nim wiedział. — W ten sposób odpowiedzialność ministra za udział w cudzych naruszających prawo czynach, obejmuje w zasadzie czyny tych samych co poprzednio organów. — Zachodzi ta tylko różnica, że obecnie nie mogą być przedmiotem odpowiedzialności ministrów akty Prezydenta Rzeczypospolitej zaliczone do prerogatyw; są one usunięte całkowicie spod wpływu Rządu. Akty te zresztą ze względu na treść już swoją nie dopuszczają (a przynajmniej na ogół nie dopuszczają) cech bezprawia. Boć przecie nie może być bezprawne rozwiązanie Izby, odwołanie Rządu, powołanie premiera czy Naczelnego Wodza, ułaskawienie skazańca itp. Naruszyć Konstytucję w zakresie prerogatyw mogłyby tylko pewne zaniechania np. niepoważenie premiera. W tym ostatnim jednak wypadku i tak nie mogłoby być mowy o odpowiedzialności nieistniejącego premiera.

2. Zwężeniu pozornemu uległ obecnie zakres winy uzasadniającej odpowiedzialność konstytucyjną; występuje ona obecnie tylko w razie winy umyślnej. Prof. Komarnioki zdaje się przywiązywać do tego momentu większą wagę, skoro pisze, że „jest to wielkie zwężenie tej odpowiedzialności w stosunku do postanowień Konstytucji marcowej”.⁶ Sądzę, że naprawdę żadnego zwężenia nie ma. Oto dlaczego: Obowiązujący kodeks karny mówi o winie umyślnej wówczas, gdy sprawca bądź chce wywołać skutek zabroniony, — bądź przewiduje możliwość, że jego zachowanie się wywoła zabroniony skutek i na to się godzi. O winie zaś nieumyślnej mówi kodeks karny wówczas, gdy sprawca bądź przewiduje wprawdzie możliwość skutku zabronionego, lecz bezpodstawnie przypuszcza, że go uniknie, — bądź też gdy nie przewiduje skutku zabronionego, choć może lub powinien go przewidzieć. — Przy odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów występuje jako skutek zabroniony samo naruszenie Konstytucji lub aktu ustawodawczego. Jeśli zatem chodzi o nie mogącą obecnie uzasadnić tę odpowiedzialność winę nieumyślną, mógłby w grę wchodzić tylko wypadek; kiedy minister nie przewidywał, że jego zachowanie się naruszy ustawę, choć mógł lub powinien był to przewidzieć. Wina nieumyślna ministra zachodziłaby zatem wówczas, kiedy minister nie znałby Konstytucji i wiążących go aktów ustawodawczych. Czyli, że minister mógłby ew. uchylić się od odpowiedzialności konstytucyjnej, dowodząc zgola nieprawdopodobnej tezy o swojej nieznanym prawa. Tymczasem jednak tego rodzaju podstawa nieodpowiedzialności nie istnieje wogóle dla

⁶ Op. cit. str. 274 (co prawda, traktuje sprawę tę łącznie z przyjęciem przez Konstytucję „naruszenia” jako wyłącznego przedmiotowego znamienia czynu).

nikogo (więc także dla ministrów). Nikt bowiem nie może zasłonić się przed odpowiedzialnością nieznajomością prawa; zasada ta wynika jasno z art. 20 § 2 k. k. — Tak zatem Nowa Konstytucja, wykreślając „nieumyślność” bynajmniej nie zwięzła zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów; poprostu oczyściła swój tekst z wyrazu pozbawionego w danym związku jakiegokolwiek znaczenia.

3. Konstytucja kwietniowa wprowadziła natomiast rzeczywiste zwięzienie odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów jeśli chodzi o przedmiotowe znamiona czynu mogącego stanowić podstawę odpowiedzialności. Poprzednio czyn ten mógł bądź „naruszać Konstytucję lub inną ustawę” bądź „narażać Państwo na niebezpieczeństwo”, — bądź w końcu „interesom Państwa oczywistą i znaczną wyrządzać szkodę”. Obecnie zaś musi nosić znamię „naruszenia Konstytucji lub innego aktu ustawodawczego”. — Owo zwięzienie wydaje się być całkowicie uzasadnione. Konstytucja marcowa, a raczej wykonywująca ją ustawa o Trybunale Stanu, zakreśliły odpowiedzialność konstytucyjną nazbyt szeroko, nie czyniąc w gruncie rzeczy żadnej różnicy pomiędzy czynami pociągającymi za sobą odpowiedzialność konstytucyjną a parlamentarną. Nie trzeba jednak zapominać, że pociąganie ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu jest środkiem o małym zastosowaniu praktycznym, będącym raczej zabytkiem z czasów, kiedy w walce pomiędzy Parlamentami a Rządami uważanymi za emanację władzy Monarchy, kształtował się mechanizm rządów Gabinetu opartego o zaufanie Izb. W tej odpowiedzialności ministrów widział wówczas Parlament jedynie skuteczny środek usunięcia od rządów nieraz dyktatorsko sobie poczynającego ulubieńca Monarchy; Monarchowie zaś, dopuszczając ten rodzaj kontroli nad działalnością „swojego” Rządu, czynili to w nadziei, że sama ciężkość i powolność jej funkcjonowania nie pozwoli Parlamentowi na roztaczanie przy jej pomocy zbyt niewygodnej opieki nad Rządem i nie sprawi, by Rząd przestał być organem Monarchy. Zerwanie jednak z dualistyczną koncepcją ustroju, — wykształcenie typu ustrojowego wznoszącego się na współpracy Parlamentu i Gabinetu usamodzielnionego wobec Głowy Państwa przez oparcie na zaufaniu Izb, przy wstrzymywaniu się Głowy Państwa od bezpośredniego mieszania się w prowadzenie potocznych spraw państwowych, — zepchnęło odpowiedzialność konstytucyjną do lamusa prawie nie używanych rekwizytów. W praktyce życia konstytucyjnego ustroju rządów gabinetowych może służyć drastyczny ten środek chyba tylko do wywierania zemsty na i tak już pokonanym przeciwniku politycznym, gdy dąży się do postawienia go pod pręgierz i napiętnowania cechą skazańca. War-

tość też tego środka jest raczej moralno-prewencyjna. — Dlatego rozszerzanie odpowiedzialności konstytucyjnej poza czysto prawne momenty czynów mających ją uzasadniać, — dopuszczanie przy niej politycznych kryteriów o nieokreślonej treści („narażenie Państwa na niebezpieczeństwo”, „wyrządzenie interesom Państwa szkody”) jest zgoła niepotrzebne i pozbawione racjonalnej podstawy. Tym bardziej, że ujęcie Konstytucji kwietniowej jest dostatecznie szerokie; obejmuje przecież wszelkie naruszenia prawa, niezależnie od tego czy naruszenie stanowi przestępstwo, — a nawet mieści w sobie zarówno „narażenie na niebezpieczeństwo”, jak „wyrządzenie szkody”, w tej jednak tylko mierze, w jakiej odnośne skutki czynu wytwarzają przestępstwo.

Resumując wyniki przeprowadzonego porównania, należy stwierdzić, że Konstytucja kwietniowa zwięzła wprawdzie zakres odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów, uczyniła to jednak w granicach umiarkowanych, podyktowanych dążeniem do osadzenia tej instytucji w ramach racjonalnych. Bynajmniej też nie powinno się podejrzewać Konstytucji, że starała się zapewnić bezkarność działalności ministrów czy osłabić gwarancje praworządności.

Tym bardziej, że przecież odpowiedzialność konstytucyjna nie powoduje wyjęcia ministrów spod powszechno-karnej odpowiedzialności, która obejmuje również czyny ministra dokonane w związku z urzędowaniem, o ile stanowią przestępstwo. Właściwość Trybunału Stanu w ich przedmiocie nie jest wyłączna. Jest właściwością konkurencyjną w stosunku do sądów karnych powszechnych, — uprzywilejowaną jednak o tyle, że (w myśl Ustawy o Trybunale Stanu): „Jeżeli w sprawie, przekazanej Trybunałowi Stanu, toczy się postępowanie przed inną władzą, postępowanie to należy umorzyć i akta przekazać Trybunałowi Stanu” (art. 19). Wyrażenie tego samego artykułu: „Właściwość Trybunału Stanu wyłącza w danej sprawie właściwość innych władz” należy też rozumieć w taki sposób, że „wyłączną” staje się właściwość Trybunału jedynie dopiero na skutek wniesienia danej konkretnej sprawy przed Trybunał przez powołany do tego czynnik. Oczywiście sprawa przez Trybunał załatwiona nie może już być na nowo wszczynana przed sądem powszechnym; tak samo zresztą jak res przez powszechne sądy iudicata nie może już być wnoszona przed Trybunał Stanu.

3.

Art. 79 Nowej Konstytucji należy uznać za jeden z najlepiej pomyślanych, najmniej może jednak szczęśliwie zredagowanych, nasuwa bowiem mnóstwo trudności interpretacyjnych. Pierwszy jego ustęp mówi: „W razie konieczności użycia sił zbrojnych do obro-

ny Państwa, Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi stan wojenny na obszarze całego Państwa lub jego części". — Ustęp drugi wymienia szereg uprawnień, jakie przysługują Prezydentowi „podczas trwania stanu wojennego”.

Przed wszystkim musi budzić wątpliwości związane z powiązaniem owych uprawnień Prezydenta z trwaniem stanu wojennego, a więc uzależnienie od zarządzenia przez Prezydenta stanu wojennego zaktualizowania się jego uprawnień, wprowadzającego głębokie (choć tylko czasowe) zmiany w samym ustroju Państwa. O wiele bardziej stosowne byłoby związanie przez Konstytucję nadzwyczajnych uprawnień dla Prezydenta z powstaniem stanu wojny międzynarodowej. Wówczas prawo Prezydenta zarządzenia stanu wojennego, polegającego na wprowadzeniu pewnych zmian w położeniu prawnym obywateli oraz w stosunku władz administracji cywilnej (nie centralnych) do władz wojskowych, byłoby tylko jednym z uprawnień Prezydenta wynikających ze stanu wojny. Nie tylko konstrukcja byłaby o wiele bardziej poprawna, ale nadto nie byłoby w niej miejsca na niejasności mogące w praktyce wywołać znaczne trudności.

Niejasności te pozostają zwłaszcza w związku z dwoma momentami: 1. możliwości niepokrywania się w czasie stanu wojny ze stanem wojennym, — 2. możliwości objęcia przez stan wojenny tylko części obszaru Państwa. Ad 1. Możliwość ta wynika stąd, że zarządzenie stanu wojennego należy ująć nie tyle jako obowiązek bezwzględny Prezydenta, jak jako jego uprawnienie. Art. 79 (1) używa wprawdzie czasu przyszłego („zarządzi”), występującego w Konstytucji na ogół jako zastępcza forma trybu rozkazodawczego, więc jako ustanowienie obowiązku (w znaczeniu „winien zarządzić”). Niewątpliwie jednak chodzi tutaj o obowiązek należący do rodzaju swobodnie przez podmiot determinowanych, tzn. takich, których powstanie jest uwarunkowane sytuacją swobodnie ocenianą przez podmiot. W przeciwnym bowiem wypadku zarządzanie stanu wojennego odrębnym aktem byłoby zgoła zbyteczne; postanowienie Prezydenta o użyciu sił zbrojnych do obrony Państwa mogłoby automatycznie pociągać za sobą nastanie stanu wojennego. Co więcej, można przyjąć, że sam Prezydent władny jest określić także zakres swojego obowiązku, tzn. wyznaczyć treść aktu wydanego na zasadzie tego obowiązku (choćby w ramach szczegółowej ustawy); wskazuje na to już obecnie przewidziany Konstytucją różny zasięg terytorialny stanu wojennego, — zapewne zaś zapowiedziana ustawa o stanie wojennym dopuści różne stopnia jego intensywności. — Za takim ujęciem obowiązku Prezydenta przemawia także okoliczność, że nie zawsze „konieczność użycia sił zbrojnych do obro-

ny Państwa" może się łączyć z potrzebą zaprowadzenia stanu wojennego, wzgl. jego utrzymywania. Zwycięska np. ofenzywa może przesunąć teatr wojny daleko poza granice Państwa, — działania wojenne mogą toczyć się od początku zdała od terytorium państwowego (w wypadku udzielenia pomocy sojusznikowi przeciwko nieprzyjacielowi nie będącemu sąsiadem), wojna może posiadać przeważny charakter wojny morskiej. Czyżby i w takich także sytuacjach Prezydent musiał zarządzać stan wojenny? Imperatywność owego „zarządzi” osłabia zresztą analogiczny zwrot art. 78 (1): „Rada Ministrów zarządzi stan wyjątkowy”: nie ulega żadnej wątpliwości, że chodzi tutaj o obowiązek wolno determinowany. Ad 2. Możliwość ta jest wyraźnie stwierdzona w cytowanych powyżej słowach art. 79 (1).

Na czym polegają niejasności pozostające w związku z tymi możliwościami? Wszystkie wyszczególnione w art. 79 (2) uprawnienia Prezydenta występują „podczas trwania stanu wojennego”. Powstaje pytanie, czy Prezydent może rzeczywiście z nich korzystać jedynie wówczas, gdy zarządził poprzednio stan wojenny? Zaprzeczenie tej możebności wynikałoby z dosłownego brzmienia przepisu, który mówi, że Prezydent „ma” te prawa „podczas trwania stanu wojennego”. Twierdzenie takie można by poprzec wskazaniem, że Konstytucja rozróżnia przecież „wojnę” od „stanu wojennego”; w art. 24 mówi wyraźnie „w razie wojny” i uzależnia od „wojny” przedłużenie okresu urzędowania Prezydenta oraz jego obowiązek wyznaczenia swego następcy. — Przeciwno jednak takiej literalnej wykładni burzy się rozsądek. Potrzeba uczynienia przez Prezydenta użytku w czasie wojny z uprawnień art. 79 (2) może przecież pojawiać się niejednokrotnie całkiem niezależnie od zarządzenia stanu wojennego. Wiązanie tych uprawnień ze stanem wojennym ścieśnia znacznie możliwości ich racjonalnego wykorzystywania, — tak nawet znacznie, że musiałaby ulec pomniejszeniu zasługa Konstytucji wprowadzenia na wypadek wojny urządzeń ustrojowych strukturalnie różnych od urządzeń pokojowych. Zwolennicy literalnej wykładni musieliby bowiem dojść do stwierdzenia dalszych jeszcze ograniczeń. Jeśli chodzi o dekrety stanu wojennego, to jaki być winien zasięg ich terytorialnego działania wówczas gdy zarządzenie Prezydenta rozciągnęło stan wojenny tylko nad częścią obszaru Państwa? Gdyby prawo wydawania tych dekretów miało być uzależnione od zarządzenia stanu wojennego, logika wymagałaby, żeby dekrety posiadały moc obowiązującą tylko na obszarach objętych tym stanem. — Podobnie zaprowadzanie przez Prezydenta istotnych zmian „podczas trwania stanu wojennego” w strukturze ciał ustawodawczych oraz w warunkach ich obradowania, powinno się

wiązać logicznie tylko z zarządzeniem stanu wojennego na obszarze całego Państwa. W razie bowiem objęcia przez stan wojenny tylko części tego obszaru np. jakichś kresowych jego okrawków, trudno byłoby znaleźć wewnętrzny związek pomiędzy stanem wojennym a przedłużaniem kadencji Izb, dowolnym regulowaniem przez Prezydenta czasowych warunków sesyj, wreszcie powołaniem zmniejszonego składu Izb. — Tak zatem literalny punkt wyjścia wykładni musiałby w dalszej konsekwencji prowadzić do zaprzeczenia samej przyjętej zasady interpretacyjnej, skoro litera Konstytucji nic nie mówi o podobnych ograniczeniach, — interpretator zaś nie mógłby uchylić się od ich stwierdzenia drogą rozumowania. Chyba, żeby przyjął, że Konstytucja dzierżga czysto formalny jedynie węzeł pomiędzy stanem wojennym a uprawnieniami z art. 79 (2), i tym samym wyrzekł się stanowiska nakazującego przyjmując, że z formalnymi powiązaniem łączą się także pewne wewnętrzne zależności, nie pozwalające na automatyczne występowanie form tam, gdzie brakuje uzasadniającego je podkładu treściowego. — Nie chcąc popaść w tego rodzaju prawniczą sklerozę, wypowiadam się za odmiennym znaczeniem określenia „stan wojenny” w ustępie 1 a w ustępie 2 art. 79. W drugim ustępie mianowicie używa Konstytucja tego określenia zamiast „stanu wojny międzynarodowej”. Wskutek tego stan zagrożenia Państwa, któremu poświęca Konstytucja ówój Rozdział VII, obejmuje następujące wypadki: 1. stanu wyjątkowego scharakteryzowanego w art. 78, 2. stanu wojny (konieczności użycia sił zbrojnych do obrony Państwa), w czasie którego może wystąpić a) stan wojenny (ust. 1 art. 79), b) brak zarządzenia stanu wojennego, przy czym w stanie wojny mogą się zawsze zaktualizować szczególne uprawnienia Prezydenta z art. 79 (2).

Krytyka musi w końcu dotknąć także ustępu 3 nieszczęśliwego redakcyjnie art. 79. Staje on w sprzeczności z obowiązującym po dziś dzień „Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym” przez to, że stanowi: „W czasie trwania stanu wojennego Rząd korzysta z uprawnień przewidzianych ustawą o stanie wyjątkowym, a nadto z uprawnień szczególnych, określonych ustawą o stanie wojennym”. Wada nie polega oczywiście na tym, że przepis Konstytucji jest sprzeczny z rozporządzeniem z 1928 r., ale na tym, że sprzeciwia się istocie stanu wojennego, ujętej trafnie właśnie przez owo rozporządzenie. Charakterystyczną bowiem cechą określonego w rozporządzeniu stanu wojennego było powierzenie w pierwszym rządzie Naczelnemu Wodzowi pieczy nad bezpieczeństwem publicznym oraz bezpieczeństwem siły zbrojnej na obszarze tym stanem objętym. Ustawa zaś o stanie wyjątkowym z dnia 22 lutego 1937 r. obdarza tymczasem właśnie

Rząd podobnej treści nadzwyczajnymi pełnomocnictwami. Rozporządzenie z 1928 r. ujmowało rzecz o wiele trafniej: nie tylko nie przewidywało kumulacji w rękach Rządu uprawnień płynących ze źródeł obydwu ustaw normujących stan wojenny i stan wyjątkowy, ale stanowiło wyraźnie, że „wprowadzenie stanu wojennego wyklucza na danym obszarze stosowanie przepisów o stanie wyjątkowym”. Art. 79 (3) stwarza na obszarze stanu wojennego konkurencyjną władzę Rządu z władzą Naczelnego Wodza; przecież właśnie konkurencją byłoby wydawanie przez Rząd rozporządzeń i zarządzeń w tych samych materiach, które winny podlegać w czasie stanu wojennego władzy reglementacyjnej Naczelnego Wodza. Przepis art. 79 (3) jest wysoce kłopotliwy i kto wie, czy nie z jego powodu nie doczekaliśmy się jeszcze nowego unormowania stanu wojennego.