

**Dr. Stanisław Gołąb.**  
Profesor Uniwersytetu Krakowskiego.

## Sprzeczność z konstytucją.

Coraz częściej dają się słyszeć głosy, wytykające, że ta lub owa ustawa, to lub owo rozporządzenie rządu — sprzeczne są z Konstytucją. „Czułość” na tym właśnie punkcie nie jest rzeczą ani zdumiewającą, ani nową. Odkąd są konstytucje, odtąd i zarzuty wykroczeń przeciw nim w praktyce.

Niejednokrotnie zarzuty takie nie mają nic wspólnego z obiektywnym rozpatrzeniem sprawy, będąc tylko manewrem pewnych osób, grup społecznych, stronnictw politycznych, niezadowolonych z jakiejś nowej ustawy lub rozporządzenia. W innych, znacznie rzadszych przypadkach rzecz ma się przeciwnie: widzi się naprawdę możliwie obiektywnie niezgodność z Konstytucją i stara się złu zaradzić wszelkimi, nasuwającymi się sposobami. Jednym z nich jest wysuwany i u nas postulat utworzenia osobnego trybunału konstytucyjnego, któryby miał orzekać o sprzeczności poszczególnych ustaw z Konstytucją.

W ostatnich czasach jednak robi się inną „próbę”. Mimo wyraźnego brzmienia art. 81 naszej ustawy konstytucyjnej chcą niektórzy, śladem obcych, kunsztownych acz mętnych argumentacji, przyznać tę moc sądom zwyczajnym.

Rozpatrzmy tę rzecz raz jeszcze na podstawie prawa obowiązującego, t. j. samej Konstytucji<sup>1)</sup>.

Artykuł 81 ustawy konstytucyjnej postanawia, iż „Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należyście ogłoszonych”. Zaznaczyć tu należy, iż przyjęcie powszechnie uznanej zasady niezawisłości sądów nie musi być koniecznie związane

<sup>1)</sup> Por. Gołąb : Ustrój Sądów cywilnych, Kraków 1922, str. 401 i nast. Tenże : Ueber das Zivilgerichtswesen in der Republik Polen, str. 17 i nast. (odbitka z „Zeitschrift für polnisches Recht, zeszyt 1/2). Tenże : w Ankiecie o Konstytucji (Czasopismo prawnicze i ekonomiczne 1924, str. 323 i nast.). Tenże : Sądownictwo cywilne, odbitka z „Przełądu notarialnego” 1924, str. 12 i nast.

z nadaniem im uprawnienia do badania ważności ustaw, a nawet ostać się może przy wyraźnym ustawowym wykluczeniu tego uprawnienia. Nadanie sądom takiego uprawnienia możliwe jest tylko w systemie, przyjmującym obok zasady „rozdziłu władzy” także zasadę „podziału władz”, przyczem władza sądowa ma być czynnikiem „hamującym” (system amerykański). Chodzi oczywiście o to, aby poszczególne ustawy w państwie nie sprzeciwiały się Konstytucji, i nad tem właśnie czuwać mają sądy, odmawiając stosowania ustaw z Konstytucją niezgodnych. W ogromnej większości państw przyjętą jest jednak zasada inna, zasadą, którą wyraża też art. 81 naszej Konstytucji, iż sądy nie mogą badać ważności ustaw, choćby te ustawy sprzeczne były z Konstytucją. Jakie są (znane zreszłą powszechnie) motywy tego postanowienia, jest dla nas dziś już dość obojętne — przytaczam tylko ze sprawozdania 160. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 8-go lipca 1920 (str. 6) następujące charakterystyczne zapytanie: „Gdzież jednak wyobrazić sobie można inny kraj, w którymby sędzia, mogąc orzekać o prawomocności dawnej ustawy, trzymał się ścisłej drogi prawa i nie kwestjonował ustaw, które są mu niedogodne?”

W art. 81 sformułowano dotyczący przepis za wzorem innych konstytucyj, zaczynając od odmowy, a ukrywając wstydliwie uprawnienia sędziego, które są dwojakie: 1. dopuszczalność badania należytego ogłoszenia ustaw i 2. dopuszczalność badania ważności rozporządzeń. Co do pierwszego, łatwo zająć mogą kwestje sporne. Dla ilustracji weźmiemy art. 72 Konstytucji, co do którego pojawiło się w literaturze twierdzenie, iż w tekście Konstytucji został podany niezgodnie z zapadłą w 3-ciem czytaniu uchwałą sejmową. Artukół ten w pierwotnym, nie sprostowanym jeszcze, brzmieniu nadawał stronom prawo odwołania się do właściwego sądu od karnych orzeczeń władz administracyjnych, zapadłych w drugiej instancji — gdy tymczasem, wedle powyższego twierdzenia, uchwalić miano ostatecznie słowa: „w pierwszej instancji”.

Twierdzenie to nie jest zgodne z prawdą, skoro na str. 33 sprawozdania stenograficznego z 219. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 15 marca 1921 r. dokonano wyraźnie sprostowania: Art. 72 zamiast słów „w pierwszej instancji” ma być „w drugiej instancji”. Ale przypuśćmy, że powyższe twierdzenie jest prawdziwe; czy sędzia mógłby być sprosto-

wać omyłkę odpowiednio do powziętej uchwały? Tak, gdyż należytego ogłoszenia ustawy nie można pojmować czysto formalistycznie, to znaczy z ograniczeniem do zbadania, czy ją ogłoszono w dzienniku ustaw, zaopatrzone w potrzebne podpisy i t. d. Dopuszczalność badania należytego ogłoszenia ustawy polega również na stwierdzeniu, czy jej tekst odpowiada w zupełności ustalonej uchwale sejmowej, gdyż w razie przeciwnym przyjąłoby należało, iż nawet umyślne sfalszowanie tekstu ustawy wiązać ma sędziego. Konsekwencja niemożliwa do przyjęcia.

Zgodnie z tem, co powiedziałem wyżej, przyjmuje prof. St. Wróblewski<sup>1)</sup>, iż sądy nie mają prawa badania „legalności” ustaw należycie ogłoszonych, mówiąc: Gdyby tedy wydano ustawę sprzeczną z Konstytucją, przy uchwalaniu jej przepisom o zmianie Konstytucji nie uczyniono zadość, a ustawę tę prawidłowo ogłoszono, wówczas sądy byłyby nią związane mimo, iż w myśl art. 38 „żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą konstytucją, ani naruszać jej postanowień”. Autor ten podkreśla też wyraźnie, że w przeciwstawieniu do Stanów Zjednoczonych Ameryki północnej, gdzie kontrolę konstytucyjności ustaw sprawują sądy zwyczajne, i w przeciwstawieniu do Czechosłowacji i Austrii, gdzie czynność tę powierzono trybunałom prawą publicznego — „Polska przyłączyła się do grupy drugiej, do której należy większość państw kontynentalnych, a w której wykluczona jest kontrola sądownictwa nad zgodnością ustaw z konstytucją . . . Nie bez racji przytacza się tu odstrasżające przykłady z praktyki amerykańskiej n. p. uznanie za nieważną ustawy, nakazującej urządzić umywalnie dla górników, albowiem nie wydano równocześnie takiegoż przepisu dla innych robotników, potrzebujących również umywalni, a przez to naruszono postanowienie konstytucji o prawie obywateli do równej opieki ustaw; takie strzeżenie konstytucji nie może społeczeństwu przynieść pożytku”.

Ale w naszej ustawie konstytucyjnej jest, jak już wspomniano art. 38, postanawiający, iż żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z Konstytucją, ani naruszać jej postanowień. I tu zaczyna się sławna kwestja „hierarchji ustaw”, wyższości konstytucji nad wszystkie inne ustawy w państwie. Nie ulega wątpliwości, że ustawa konstytucyjna pomyślana jest w każ-

<sup>1)</sup> W wydawnictwie zbiorowem „Nasza konstytucja”, str. 85 i nast.

dem państwie jako fundament, jako podwalina całego porządku prawnego. Jeżeli tedy jakaś inna ustawa „niższego rzędu” wykracza przeciw niej, a sędzia nie może kwestionować takiej niezgodności z konstytucją (art. 81), któż będzie czuwał nad jej ochroną, przeskądzał naruszeniom podwalin porządku prawnego? I jaką sankcję będzie miał przepis art. 38 ustawy konstytucyjnej, który przecież nie ma na myśli faktycznej tylko niezgodności ustaw z Konstytucją, ale wyraża normę, że żadna z nich nie powinna przeciw niej wykraczać?

Zastanówmy się przez chwilę nad tem, co oznacza naprawdę owa wyższość hierarchiczna ustawy konstytucyjnej nad innymi ustawami. Konstytucja zawiera niewątpliwie — w stosunku do nich — postanowienia, które słusznie uchodzić mogą jako reguły naczelne. Ze stanowiska całego systemu prawodawstwa są to zatem postanowienia prawne natury ogólniejszej, już przez to samo ważniejsze od postanowień szczegółowych innych ustaw, które powinny ją wziąć za swój punkt wyjścia, a żadną miarą nie powinny ich naruszać. Nie wynika stąd wcale, że Konstytucja zawiera jedynie „zasady”, principia, które dopiero osobnymi ustawami przetworzyć trzeba na normy prawne. Obowiązki, postanowione przez ustawę konstytucyjną, to obowiązki p r a w n e naprawdę, a nie tak zwane złote myśli. O ile sama Konstytucja nie wstrzymała wejścia w życie swych postanowień prawnych (art. 126), aż do wydania innych ustaw „dopełniających” i „uzgadniających” — obowiązuje od dnia ogłoszenia. Teoretycznie drugorzędną jest tu kwestja, czy i jaką „sankcję” przewiduje Konstytucja na wypadek przełamania któregokolwiek z postanowionych przez nią obowiązków prawnych. To kwestja t. zw. odpowiedzialności prawnej, nierównoznacznej z samą powinnością jako taką. Sankcja może być zresztą dodana innymi ustawami. Wolno w ten sposób uzupełnić ustawę konstytucyjną (art. 126 ustęp I).

Jeżeli stwierdziliśmy, że ze stanowiska systemu prawodawczego postanowienia prawne Konstytucji ważniejsze są od postanowień wszystkich innych ustaw, jeżeli przyznaliśmy tym postanowieniom pełną moc obowiązującą w państwie, to nie wynika stąd jeszcze, aby moc obowiązująca ustawy konstytucyjnej stać miała ponad, przewyższać miała moc obowiązującą tych innych ustaw.

Takie twierdzenie, pozornie logiczne i proste, polega na powierzchownem tylko wnikięciu w rzecz, o którą tu chodzi

Moc obowiązująca wszystkich ustaw, a zatem także ustawa konstytucyjnej, jest jednakowa. Wszystkie bowiem pochodzą od najwyższej władzy prawodawczej w państwie. Węgierski filozof prawa F. Somló w swem dziele o podstawowej nauce prawa (str. 316 i nast.), rozprawiając się z teoretykiem prawa państwowego Jellinkiem, jednym z najwybitniejszych wyznawców poglądu o wyższej mocy obowiązującej Konstytucji nad resztą ustaw, ujmując rzecz tę trafnie w następujący sposób: Ważność ustaw może być różną stosownie do ich treści, ale stopień obowiązywania norm prawnych, pochodzących od tej samej prawnej mocy (władzy), nie może być żadną miarą różnym. Wszelkie obowiązywanie prawa polega na tem, że dotyczące normy wydane są przez moc prawną. W tem samym już mieści się maximum ich obowiązywania; to maximum nie może być wyśrubowane powyżej siebie jakkolwiek treścią. Prawo nie może wycisnąć z siebie jakichkolwiek norm wyższego rzędu... I dalej (str. 318 i nast.): Należy odróżnić normy prawne, wydane bezpośrednio przez moc najwyższą, od takich, które postanowione są na podstawie zlecenia owej władzy najwyższej przez inną moc jej podległą. Nazwiemy pierwsze: pierwszorzędnymi (pierwszej klasy), drugie zaś: drugorzędnemu (nasze rozporządzenia). Różnica ta niema jednak nic wspólnego z treścią norm, tkwi ona tylko w bezpośredniem lub pośredniem pochodzeniu od prawodawczej mocy. Pierwszorządne są prawem najwyższej klasy, drugorzędne w ogóle tylko na ich podstawie są normami prawnymi. Różnica ta nie kryje się jednak z pojęciem formalnej ustawy konstytucyjnej albo zasadniczej. Bo wszystko to, co postanawia owa moc najwyższa, jest prawem pierwszej klasy.

Tak więc czysto ogólnikowe twierdzenie o wyższości norm konstytucyjnych nad innymi pod względem ich mocy obowiązywania nie wytrzyma krytyki. Zwolennicy takiego poglądu mogliby jedynie próbować oprzeć go na postanowieniu art. 125 Konstytucji, który przepisuje kwalifikowaną — w stosunku do zwykłych ustaw (art. 32) — większość głosów do zmiany Konstytucji, a względnie głosowanie przez Zgromadzenie Narodowe z połączonem Sejmu i Senatu. W tem możnaby próbować upatrywać ową „moc najwyższą”, wyższą od władzy prawodawczej (art. 35), uchwalającej ustawy zwykłe. Nikła to dość podstawa, choćby tylko wobec brzmienia art. 2, przekazującego najwyższą władzę prawodawczą Sejmowi i Sena-

towi, oraz wobec art. 35, który przewiduje również potrzebę większości kwalifikowanej. To znacznie mniej niż ograniczenie króla w wieku XVI niemożnością jednostronnej zmiany legis fundamentalis, gdzie zatem władza królewska w odniesieniu do ustaw konstytucyjnych była tylko częścią składową najwyższej władzy prawodawczej.

Czy wynika stąd, że postanowienie art. 38 ustawy konstytucyjnej jest tylko „lex imperfecta” bez poważniejszego znaczenia prawnego? Bynajmniej<sup>3)</sup>. Jest ono normą prawną, a zatem żądaniem dopełnienia powinności, wystosowaniem przez najwyższą władzę prawodawczą do osób jej, a względnie wydanym przez nią postanowieniem prawnym podległych. A powinność ta brzmi: nie wolno wykraczać przeciw Konstytucji nawet w ustawie państwowej. Są tym przepisem związane, aż do jego zmiany, przedewszystkiem organy prawodawcze (art. 35); one mogą wprowadzić faktycznie ustawę z Konstytucją sprzeczną, ale przełamają przez to swój obowiązek prawny. Czy spotka ich za to „odpowiedzialność prawna”, t. j. ogół następstw, połączonych z niedopełnieniem lub nienależytem dopełnieniem obowiązku prawnego, rzecz inna. W każdym razie dwie rzeczy przypomnieć tu trzeba, primo: że samo państwo nawet, jak każda inna osoba, ponosi odpowiedzialność prawną za naruszenie cudzych praw podmiotowych i, secundo: że wykroczenia przeciw przejawionej w normach prawnych woli społecznej opiera swą bezprawność — choć oczywiście możliwą — moc faktyczną bądź na inercji otoczenia, bądź na brutalnej sile fizycznej wykraczającego.

W postanowieniu art. 35 Konstytucji mieści się prawne remedjum na zamierzone naruszenie jej postanowień prawnych. Mowa tam o „zarzutach”, które podnieść może Senat przeciw każdemu uchwalonemu przez Sejm projektowi ustawy. Oczywiście zarzutem najważniejszym będzie, powinien być, zarzut niezgodności dotyczącego projektu ustawy z Konstytucją. Senat ma tu wielką rolę do spełnienia, rolę, której zaciemwiać nie powinna nigdy jakkolwiek przynależność partyjna jego członków.

<sup>3)</sup> Inaczej Jaworski w dziele zbiorowem: Ankieta o Konstytucji, Czasopismo prawnicze i ekonom. 1924, Nr. 1—12, str. 421.

Gdzieindziej podniesiono, że organy władzy wykonawczej powinny w myśl artykułów 38, 54 i 56 odmówić podpisu na ustawie sprzecznej z Konstytucją. Zarazem jednak osłabiono to twierdzenie pesymistyczną uwagą natury faktycznej, iż „na ten heroizm trudno liczyć” i argumentem prawnym, że artykuły 35 i 44 wskazują wyraźnie na obowiązek tych organów do podpisania i ogłoszenia ustawy w brzmieniu ustalonym pierwotną lub ponowną (w razie zarzutów ze strony Senatu) uchwałą Sejmu. Ten stan prawny, nie pozwalający na kwestionowanie ustaw należycie ogłoszonych przez sądy *in concreto* (art. 81), a z drugiej strony nie dający dość silnej podstawy do oporu władz wykonawczych, mających podpisać i ogłosić ustawę sprzeczną z Konstytucją — doprowadził niektórych do postulatu *de lege ferenda*, aby, idąc za systemem amerykańskim, zmienić ustawę konstytucyjną i oddać sądownictwu kontrolę nad konstytucyjnością ustaw. Pomijając jednak to, co przeciw temu systemowi podniesiono wyżej, zapytać się należy, czy można *pro futuro* — zwłaszcza u nas — „z lekkim sercem” dawać pole do wstrząsania każdą ustawą państwową, pozostawiając każdemu sędziemu rozstrzygnięcie o tem, czy ona jest zgodna z Konstytucją? Osobiście nigdy bym do takiej zmiany naszej Konstytucji nie przyłożył ręki.

*De lege* lata stwierdziliśmy już dostatecznie, że sędzia nie ma prawa badać czy pewna ustawa zgodna jest z Konstytucją. Ale podano w wątpliwość, jakoby w tym przypadku miało chodzić o „ważność” ustawy i starano się wytlumaczyć rzecz w ten sposób, że kwestja ważności dotyczy jedynie „warunków i postępowania, poprzedzającego ogłoszenie ustawy, a więc quorum Sejmu, zachowania formalnych warunków, terminów porozumienia Sejmu i Senatu i t. p. „Ze wszystkich” możliwych w tej dziedzinie wątpliwości nie „pokrywa fakt ogłoszenia” ustawy, widzieliśmy wyżej na przykładzie z art. 72 Konstytucji. Ale ograniczenie pojęcia „ważności” ustawy jedynie do powyższych okoliczności jest czysto dowolne. Ważną jest ta ustawa, która ma znaczenie prawne i odwrotnie: nieważną jest ustawa, pozbawiona tego znaczenia. Jeżeliby sędzia *in concreto* odmówił stosowania pewnej ustawy z powodu jej niezgodności z Konstytucją, wówczas niewątpliwie odmówiłby jej znaczenia prawnego, czyli właśnie ważności, czego mu nie wolno według art. 81 Konstytucji.

Toż samo oczywiście — *in maiori minus* — zeszłoby wówczas, gdyby sędzia odmówił stosowania pewnego tylko prze-

pisu ustawowego, jako sprzecznego z Konstytucją, gdyby zatem choćby nie w całości, ale częściowo tylko, odmawiał ważności jakiejś ustawy.

Zupełnie chybione są też próby pomieszczenia kwestji interpretacji art. 81 i 38 Konstytucji z kwestją stosowania a raczej interpretacji prawa w ogólności. Nie chodzi tu bowiem wcale o problem luk. Jeżeli art. 4 K. N. zakazał sędziemu odmówić wymiaru sprawiedliwości pod pozorem, że prawo milczy, że jest ciemne, lub niedostateczne, to na to, aby przeprowadzić zasadę, zaznaczoną wyraźnie przez Portalisa w słowach: *s'il ne trouve pas dans la loi des règles pour decider, il doit recourir a l'équité naturelle*<sup>4)</sup>. Ale w tych przypadkach nie idzie o rozstrzygnięcie *contra legem*, lecz o konieczne uzupełnienie ustawy, względnie prawa; rozstrzygnięcie sędziego ma charakter prawotwórczy, — nie jest więc tylko zastosowaniem ustawy do szczególnego przypadku prawnego. A w naszym przypadku idzie o coś zupełnie innego: o rozstrzygnięcie stosunku między dwoma przepisami prawnymi (81 i 38) tej samej (t. j. konstytucyjnej) ustawy, jak najmniej o rozstrzygnięcie stosunku między jej postanowieniami a przepisami innych ustaw z niemi niezgodnych: chodzi o stosunek sędziego do tego stosunku! I ten stosunek jest, jak miemam, postawiony jasno: Sądy nie mogą kwestjonować ustawy państwowej z powodu jej — rzekomej czy prawdziwej — niezgodności z Konstytucją. Sądy nie mają tu „praw wyboru” między stosowaniem postanowień ustawy konstytucyjnej a specjalną ustawą, która im wydać się może niekonstytucyjną, bo kwestja „antykonstytucyjności” wyraźnie usuniętą jest z pod ich kompetencji.

Postanowienie art. 38 Konstytucji nie zostaje wcale „derogowane” przez wydanie jakiejś ustawy z Konstytucją sprzecznej; ono obowiązuje nadal jako reguła naczelną dla wszystkich ustaw, mimo przełamania jej przez organy prawodawcze w jednym lub drugim przypadku konkretnym, i mimo odmówienia sędziemu prawa badania ważności takiej ustawy. Postanowienie to nie ma tedy nic wspólnego z zasadą: *lex posterior derogat priori* — pocóżby więc miało wzbraniać

<sup>4)</sup> Discussion du Conseil d'Etat et du Tribunal sur le Code Civil, Paris MDCCCLV — Mat. T. II

stosowania tej zasady w razie kolizji jakiejś ustawy specjalnej z Konstytucją? Wykroczenie przeciw regule naczelnej w pojedynczym przypadku nie jest równoznaczne z jej uchycieniem choćby dlatego, że w stu i tysiącach przypadków innych reguła ta panować będzie nadal bez wątpienia.

Inaczej rzecz się ma z wszelkimi rozporządzeniami władz. Sędzia odmówi im ważności in concreto, jeżeli wykraczają przeciw ustawom lub przekraczają upoważnienie ustawowe. Wedle art. 3 ustęp 5 Konstytucji sędzia odmówi też mocy obowiązującej rozporządzeniom, „z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli”, jeżeli rozporządzenia te nie zostały wydane „z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią”. Jakiem mianem rozporządzenie oznaczono (art. 44 Konstytucji), jest rzeczą obojętną.