

Dr. Stanisław Starzyński
profesor Uniwersytetu Lwowskiego.

Kilka uwag o Konstytucji Rzeczypospolitej polskiej z 17 marca 1921.

Nie zamierzamy bynajmniej omawiać w tych uwagach przewodnich zasad naszej Konstytucji ani też wszystkich jej zarówno dodatnich jak i ujemnych stron, tembardziej, że uczyniliśmy to już w znacznej części w poprzednich naszych pracach, rozbiorowi Konstytucji poświęconych;¹⁾ uważamy raczej niniejsze uwagi za uzupełnienie wspomnianych prac, i to głównie w kierunku ściśle prawniczym.

Już w pierwszej z nich wypowiedzieliśmy i uzasadniliśmy zapatrywanie, że zwrot „władza zwierzchnia w Rzpltej polskiej należy do narodu” (art. 2) powinienby raczej brzmieć: „władza państwa w Rzpltej polskiej pochodzi od narodu” a należy do państwa jako do osobowości prawnej, będącej najwyższą zwierzchniczą organizacją narodu. Konsekwentnie powinnyby też w dalszym ciągu art. 2 być powiedziane, że organami „państwa” (a nie „narodu”) w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie „funkcyj” (a nie „władzy”) wykonawczej Prezydent Rzeczypospolitej i t. d. Wyraz „władza” powinienby być wogóle wszędzie zastąpiony przez wyraz „funkcja”, aby nie było żadnej wątpliwości, że konstytucja nie stoi na stanowisku słynnej teorii *Montesquieu*’g o i jego następców o podziale władz, tylko że uznaje słuszne konsekwencje tej teorii, polegające na tem, że dla każdej funkcji czyli dla każdego kierunku dzia-

¹⁾ Patrz St. Starzyński: Konstytucja Państwa Polskiego, nakładem Towarzystwa Naukowego, 1921.

Tenże: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 Przegład prawa i administracji, 1921).

Tenże: O konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 (Gazeta Lwowska Nr. 80 i 81, Czas Nr. 84 i 85 z 1921 r.).

łałości jednolitej władzy państwowej istnieć muszą osobne organa. Tak samo bowiem, jak jednolitość władzy wynika z nieubłaganą logiczną koniecznością z osobowego charakteru państwa, tak znów istnienie osobnych dla każdej funkcji organów jest istotną gwarancją wolności obywatelskiej, którą to gwarancję chciał Montesquieu przez myślną, antiosobową i antiorganiczną teorię podziału samej władzy osiągnąć.

Skoro wedle art. 2 organami ustawodawstwa są Sejm i Senat, to należałoby dla nich przyjąć jakąś zbiorową, kollektywną nazwę, obejmującą obie Izby razem. Najwłaściwszą byłaby właśnie nazwa „Sejm”, składający się z dwóch Izb: poselskiej i Izby Senatorskiej, albo wreszcie nazwa: parlament, ciało ustawodawcze i t. p. Tymczasem Konstytucja nasza używa wyrazu „Sejm” dla oznaczenia jedynie i wyłącznie Izby poselskiej, co oczywiście nie może być uważane za odpowiednie. Senatowi przyznaje Konstytucja tylko rolę „pomocniczą”, i to bardzo ograniczoną. Jak dalece to ograniczenie sprzeciwia się idei systemu dwuizbowego i w czym ono polega, wykazaliśmy także już w wyżej wymienionych rozprawach, tu chcemy tylko oświetlić kilka szczegółowych punktów.

I tak: skoro organami „narodu” w zakresie ustawodawstwa są „Sejm i Senat” (art. 2), to nie uchodzi mówić w art. 3, że „niema ustawy bez zgody Sejmu”, lecz trzeba było powiedzieć inaczej. Wprawdzie trudno było powiedzieć „bez zgody Sejmu i Senatu”, skoro wedle art. 35 Konstytucji opozycja Senatu przeciw pewnemu projektowi ustawy tak prędko i tak łatwo złamaną być może, ale należało w każdym razie użyć jakiegoś zwrotu, z któregooby wynikało, że każdy projekt ustawy musi przejść także i przez obrady i uchwały Senatu; a więc powiedzieć np. „bez zgody Sejmu i bez określonego w art. 35 współdziałania Senatu”.

Dalej, jeżeli Senat bierze także współdziałanie w uchwalaniu corocznego budżetu (art. 4), to nie da się żadną miarą usprawiedliwić wykluczenie Senatu od badania corocznych zamknięć rachunkowych państwowych i od udzielania lub odmawiania ze swej strony absolutorium. Jeżeli Senat ma prawo uczestniczyć w układaniu planu gospodarczego pro futuro, to trudno mu odmawiać prawa zbadania pro praeterito, czy rząd się sumiennie tego planu trzymał.

To samo należy powiedzieć o niektórych traktatach państwowych. Jeżeli one „zawierają przepisy prawne, obo-

wiążące obywateli" (art. 49) to tem samem wypowiadają pewne reguły prawne, a więc mają znaczenie ustawy w materialnem słowa znaczeniu. Skoro zaś do współdziałania w wydawaniu ustaw powołanym jest i Senat, to nie rozumie my, na jakiej zasadzie odmówi mu się współdziałania przy zatwierdzaniu traktatów o treści prawnej, skoro na tej, niejako zewnątrzno-państwowej drodze, ma się stać to samo co się dzieje na drodze wewnątrzno-państwowego ustawodawstwa, t. j. mają być wydane nowe przepisy prawne. Dodajmy, że za pomocą tych traktatowych przepisów prawnych mogą przepisy ustawowe, t. j. wydane w drodze wewnętrznego ustawodawstwa, ulec zmianie, uchyleniu i t. p., a zrozumiemy dopiero w całej pełni nielogiczność tego postanowienia Konstytucji.

Równie niekonsekwentnem jest uznawać w całej pełni prawo budżetowe obu Izb (art. 4) a z drugiej strony uchylać Senat od współdziałania przy badaniu i zatwierdzaniu traktatów państwowych, obciążających stale państwo pod względem finansowym (art. 49), zwłaszcza że art. 6 Konstytucji orzeka wyraźnie, że obciążenie nieruchomości państwowego, jako też przyjęcie gwarancji finansowej przez państwo może nastąpić tylko na mocy ustawy, a więc za współdziałaniem Senatu. To samo wreszcie trzeba powiedzieć o umowach handlowych i cłowych (art. 49), zważywszy, że „ustanowienie ceł i monopolów” wymaga wedle art. 6 drogi ustawodawczej. Można by co najwyżej zgodzić się na to, aby cła importowe (dowozowe), o ile są opłacane przez zagranicznych eksporterów, a nie przez krajowców importerów były traktowane tak, jak dziś art. 49 wszystkie traktaty cłowe traktuje. Wreszcie wyjęcie traktatów zmieniających granice państwa z pod wszelkiego wpływu Senatu jest tak samo niesłychanem, jak usunięcie Senatu od współdziałania w zmianie Konstytucji, mającej być dokonaną przez „drugi Sejm” (art. 49 i 125) a mogącej cały Senat z Konstytucji wykreślić. Zrobiono z Senatu po prostu, *sit venia verbo*, bladą dekorację, ale nie istotny organ współdziałający w wytwarzaniu i objawianiu woli państwa.

W art. 3 znajdujemy, o ile chodzi o początek mocy obowiązującej ustaw, postanowienie, że „ustawa uchwalona przez Sejm, zyskuje moc obowiązującą w czasie, przez nią samą określonym”. Pominąwszy już, że tu także należało uczynić wzmiankę o współdziałaniu Senatu w dojściu Ustawy do skutku, nie uważamy tego postanowienia także *in merito* za odpowiednie. Początkowo stanowił dekret Rady

Regencyjnej z 3 Stycznia 1918 r., że ustawa obowiązuje od dnia jej ogłoszenia w dzienniku ustaw, o ile sama nie zawiera odmiennego postanowienia,¹⁾ a to samo powtarzał dekret Naczelnika Państwa z 22 Listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Rzpltej polskiej (art. 3). Następnie orzekła ustawa z 31 lipca 1919 r., że wszystkie ustawy zyskują moc obowiązującą z upływem 14 dni od ich ogłoszenia w dzienniku ustaw Rzpltej, o ile same inaczej nie stanowią. Teraz wreszcie wprowadza konstytucja trzecią zasadę w formie całkiem peremptorycznej, nie znającej żadnych wyjątków, a tem samem uchyla przepis ustawy z 1919. Zapytać należy, dlaczego? Nie rozumiemy bowiem, co w tem jest lepszego, że każda ustawa musi mieć teraz zawsze osobny paragraf, określający datę jej wejścia w życie, zamiast ażeby miała ten paragraf tylko wyjątkowo, t. j. wtedy, kiedy przed upływem 14 dni lub też później niż po 14 dniach miałyby zacząć obowiązywać.

Art. 25 Konstytucji mówi wprawdzie, że Prezydent Rzpltej, zwołuje, otwiera, odracza i zamyka Sejm i Senat, nie mówi jednak, że to się ma dziać zawsze równocześnie; — a tak być powinno. Wprawdzie art. 36 postanawia, że kadencje Senatu rozpoczynają się i kończą z kadencją sejmową, ale co innego kadencja, a co innego sesja i z tego jeszcze nie wynika bynajmniej konieczność *junctim* pomiędzy zwoływaniem jednej a drugiej Izby, zwłaszcza, że art. 25 mówi w dalszym swym ciągu tylko o zwoływaniu, względnie automatycznym zbieraniu się, oraz odraczaniu Sejmu, t. j. Izby poselskiej.

Art. 38 mówi, że „żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą Konstytucją ani naruszać jej postanowień”. Stylizacją tego artykułu jest niewyczerpująca, albowiem każda ustawa, wydana na podstawie art. 125 Konstytucji czyli w wykonaniu prawa jej rewizji lub zmiany staje temsamem właśnie w sprzeczności z Konstytucją, względnie „narusza” jej postanowienia, należało więc to przewidzieć w stylizacji art. 38. Ale pomijając tę drobną niejasność stylistyczną, wpływa z brzmienia art. 38-go niemożność wydania ustawy, nie znoszącej wprawdzie ani nie zmieniającej pewnego artykułu lub pewnych artykułów Konstytucji, ale uchylającej tylko ich zastosowalność do pewnych spraw, czyli zawierającej sprzeczne z Konstytucją postanowienia dla pewnych

¹⁾ Dekret o tymczasowej organizacji władz naczelných w Królestwie Polskiem, art. 21

wypadków, bez naruszenia mocy obowiązującej i istnienia samego przepisu konstytucyjnego jako głównej reguły. Była to tak zwana, w prawie austriackim, zarówno państwowem jak i krajowem niejednokrotnie stosowana *derogatio ad casum*, polegająca na uchwaleniu pewnego specjalnego przepisu niezgodnego z konstytucją, w sposób przepisany dla zmiany konstytucji państwowej lub krajowej, a bez naruszenia istnienia konstytucji samej. Ten sposób derogowania był, co prawda, wynikiem tylko praktyki prawodawczej, a nie opierał się na żadnych wyraźnych przepisach ustawowych, wyrobił się na podstawie argumentacji a *maiori ad minus*, t. j. że jeżeli pewna kwalifikowana większość głosów przy pewnym kwalifikowanym komplecie obecnych może postanowienia Konstytucyjne wprost znosić, to tembardziej może uchwalić jedynie ich pominięcie czy obejście w pewnym wypadku, pozostawiając je zresztą przy życiu. Sposób ten nie jest też przewidziany w Konstytucjach innych państw europejskich, i nie dlatego mówimy o nim, jakobyśmy go chcieli bronić lub żądać jego przywrócenia, tylko dlatego, aby zaznaczyć, że na tym punkcie zajdzie na terenie małopolskim zmiana stanu prawnego; oby na lepsze! Swoją drogą może się z czasem okazać, że w pewnych wypadkach mógłby ten sposób derogacji, rozumnie i sumiennie zastosowany, oddać państwu rzetelną usługę.

W art. 44 Konstytucji czytamy, że prezydent Rzpltej ma prawo wydawania rozporządzeń wykonawczych, zarządzeń, rozkazów i zakazów „celem wykonania ustaw i z powołaniem się na nie”, i że „takież” prawo mają ministrowie i władze im podległe, w swoim zakresie działania. Sądzymy, że ten zakres prawa wydawania rozporządzeń jest za szczupły i ujęty w zbyt ciasne granice. Do rządu czyli do organów funkcji wykonawczej należy, wedle ustalonych pojęć prawa państwowego, wszystko to, co nie jest ani rzeczą ustawodawstwa ani wymiaru sprawiedliwości, skoro zaś, wedle art. 2 Konstytucji, organami „narodu” w zakresie „władzy” wykonawczej są: Prezydent Rzpltej i wraz z nim odpowiedzialni ministrowie, to nie uchodzi, zdaniem naszym, ograniczać ich prawa w tej mierze jedynie do wydawania rozporządzeń wykonawczych. Rząd i administracja nie polegają przecież bynajmniej na suchem i mechanicznem zastosowywaniu i wykonywaniu ustaw, ale przedewszystkiem na swobodnem działaniu i twórczej, płodnej inicjatywie w obrębie ustaw, tak że dla tej działalności są ustawy tylko granicą nieprzekraczalną i drogową ską-



zem, ale nie jedynym przedmiotem, którego zastosowaniem ma się ona zajmować. Jeżeli rząd, mając budżetowo przyzwołone fundusze n. p. na tępienie epidemji, wyda rozporządzenie o założeniu szpitali i o organizacji personelu szpitalnego, albo jeżeli mając fundusze na doświadczenia elektrotechniczne lub awiatyczne, urządzi dotyczący kurs naukowy albo wyśle techników i inżynierów za granicę i określi warunki spożytkowania ich sił i studjów po ich powrocie, to jeszcze bynajmniej nie musi się w tem mieścić wykonanie czy zastosowanie jakiejś ustawy. A cóż dopiero na polu polityki zagranicznej, tam gdzie wszystko zależy od daru przewidywania i uprzedzania wypadków.

Abstrahując już więc od politycznego punktu widzenia, który nie dozwala zamykać działalności rządu do ciasnej biurokratycznej klatki wykonywania ustaw, uważamy, że i z czysto prawniczego punktu widzenia to ograniczenie uzasadnić się nie da.

Niefortunnie ułożony jest art. 56 konstytucji o odpowiedzialności ministrów. Zasada, na której oparto odpowiedzialność ministrów, jest, że za naruszenie prawa odpowiadają ministrowie konstytucyjnie, przed Trybunałem Stanu wskutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Izbę poselską czyli Sejm, — za niezgodny zaś z wolą Izby poselskiej ogólny kierunek działalności rządu, jakkolwiek nie mieści się w nim jeszcze naruszenie ustaw, odpowiadają w ten sposób, że „ustępują na żądanie Sejmu,¹⁾ wypowiedziane zwykłą większością głosów (art. 58 i 59). Tymczasem art. 56 miesza oba te rodzaje odpowiedzialności razem, tudzież wyraża się bałamutnie co do tego, co podpada pod jedną a co pod drugą, czyli przez co ściąga na siebie minister jedną a przez co drugą z nich.

Uważam za dobrą stronę naszej Konstytucji, że ona porusza przeprowadzenie rozprawy i wydanie wyroku w procesie ministerjalnym osobnemu Trybunałowi Stanu (art. 59). Jakkolwiek bowiem przeważa w państwach nowożytnych system poruczający te zadania Izbie wyższej, a przyznający prawo wzniesienia oskarżenia tylko Izbie niższej, i jakkolwiek i u nas oskarżyć ministra może tylko Sejm, t. j. Izba poselska, a więc niema prawnej przeszkody by sędzia nie mógł być

¹⁾ Podobnie wedle § 78 konstytucji czesko-słowackiej z 29 lutego 1920. Jeżeli Franc. Wehr (Das Verfassungsrecht der Tschechoslowakischen Republik, w Zeitschrift für öffentliches Recht, 1921) ubolewa, iż w ten sposób stworzono „konstytucyjny unikat”, to może się pocieszyć tem, że Czecho-Słowacja znalazła w Polsce wiernego naśladowcę.

Senat, to jednak lepiej się stało, że w Polsce sędzią będzie Trybunał Stanu, albowiem można się spodziewać, że ten Trybunał będzie przynajmniej w mniejszym stopniu wierną kopją i reprodukcją Izby poselskiej, aniżeli nią będzie Senat, wybierany przez całkiem takie same sześcioprzymiotnikowe prawo głosowania, na jakim oparty jest sposób tworzenia Izby poselskiej, z pewnemi tylko małemi odchyleniami (wiek, okręgi wyborcze, cenzus zamieszkania), które z pewnością w minimalnym tylko stopniu zaważyć mogą na szali. A przecież o to właśnie chodzi, aby oskarżyciel i sędzia nie byli przedstawicielami ściśle tego samego poglądu i punktu widzenia, jeżeli sprawa ma być rozpatrzona rzeczowo a wyrok ma być sprawiedliwym. Wprawdzie Trybunał Stanu ma wyjść w całości z wyboru obu Izb, (art. 64), ale przynajmniej jego przewodniczącym będzie osobistość neutralna, powołana przez samą Konstytucję, t. j. pierwszy prezes Sądu Najwyższego. Uważalibyśmy także za stosowne, aby ten czynnik, który nie bierze udziału w oskarżeniu, t. j. Senat, wybierał równą ze Sejmem ilość członków Trybunału Stanu, t. j. połowę a nie jedną trzecią część. Względ na liczebny stosunek członków Senatu do ilości członków Sejmu ($\frac{1}{4}$ część; art. 36) nie powinien był wobec tamtejszego wyższego względu, t. j. nieuczestniczenia w akcie oskarżenia, stać się przeważającym. Jeszcze zaś lepiej byłoby, gdyby Trybunałem sądzącym ministrów, była jakaś instancja, absolutnie niezależna od Sejmu i niewychodząca z jego wyboru; im większa niezależność oskarżyciela od sędziego, tem większa gwarancja niezależnego wymiaru sprawiedliwości. Pod tym względem podziela Konstytucja nasza i jej Trybunał Stanu wszystkie błędy nie tylko dawnego austriackiego Trybunału Stanu wedle ustaw z 25 Lipca 1867 i 21 Grudnia 1867, ale także, choć w nieco mniejszym stopniu, i sądów sejmowych wedle ustawy rządowej z 3 Maja 1791 (Konstytucji Trzeciego Maja). Wprawdzie i wedle dzisiejszej Konstytucji Związkowej Rzeczypospolitej austriackiej z 1-go Października 1920, sędzi ministrów, oskarżanych przez Radę Narodową, Trybunał Konstytucyjny (Verfassungsgerichtshof) wybierany w połowie przez Radę Narodową, a w połowie przez Radę Związkową, z prezydium wybranem również przez Radę Narodową, ale przynajmniej ci członkowie trybunału wybierani są dożywotnio, a więc niezależnie od każdorazowej fizjognomji politycznej Izby, zmieniających się co cztery lata, względnie przy każdych wyborach sejmowych w poszczególnych krajach austriackich. Wedle wyżwspomnianej konstytucji cze-

cho-słowackiej oskarża ministrów w razie naruszenia ustaw Izba poselska, postępowanie sądowe zaś, nazwane tam wyraźnie karnem (§ 79) przeprowadza Senat. Ponieważ zaś obie Izby czecho-słowackie tworzone są, podobnie jak i wedle naszej Konstytucji, prawie całkiem jednakowo, przeto konstytucja czecho-słowacka popełnia właśnie ten błąd, którego uniknięcie przez naszą Konstytucję uznaliśmy wyżej za jedną z jej dobrych stron.

Art. 86 Konstytucji zapowiada utworzenie osobnego Trybunału kompetencyjnego dla rozstrzygania sporów o właściwość pomiędzy sądami a władzami administracyjnymi. Mamy wrażenie, że było lepiej nieograniczać kompetencji tego Trybunału jedynie do rozstrzygania sporów o właściwość, a zrobić zeń raczej Trybunał prawa publicznego, przed którym możnaby wywalczać różne pretensje z tytułu prawa publicznego, nienadające się, ze względu na brak tytułu prawno-prywatnego, do wytaczania ich na zwykłej drodze prawa czyli przed zwykłymi sądami. Takich prawno-publicznych pretensyj z pewnością nie zabraknie, chociażby z tytułu owego obowiązku odszkodowania, który Konstytucja, naszym zdaniem całkiem słusznie, nałożyła na państwo i na ciała samorządowe oraz na ich funkcjonariuszy, jak niemniej na organa wojskowe, za szkodę wyrządzoną przez nielegalną lub niezgodną z obowiązkami służby działalność urzędową (art. 121). Może też dostarczyć materiału do skarg prawno-publicznych także i owa bardzo szeroko pomyślana, daleko sięgające konsekwencje wywołać mogąca zasada, którą ujmuje końcowy ustęp art. 98 w słowa, iż „żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty”. Pojęcia krzywdy i straty są znacznie szersze od pojęcia prawno-prywatnej szkody, sięgają nie tylko w prawo karne (np. krzywda moralna) ale wrzynają się i w prawo państwowe, i największa ich ilość należy właśnie do rzędu takich pretensyj, których nie można zaskarżać na zwykłej drodze prawa, dla braku tytułu prawno-prywatnego. Przydałby się więc bardzo i w Polsce Trybunał na wzór dawnego austriackiego Trybunatu Państwa, zwącego się dziś Trybunałem Konstytucyjnym (j. w.).

Skoro już w ten sposób weszliśmy w dziedzinę sądownictwa, musimy zauważyć, że będąca w mowie nieograniczona możliwość dochodzenia krzywdy i straty musi mieć rozstrzygające znaczenie dla interpretowania art. 71 Konstytucji, który dopuszcza w administracji z reguły odwołanie się tylko do jednej instancji, tudzież że musi zostać wyjaśnionem, czy orzecznictwo Trybunału administracyjnego (art. 75) wyklucza

w sprawach administracyjnych dalsze „dochodzenie krzywdy i straty” w myśl art. 98, względnie, że trzeba oba te dochodzenia jakoś prawnie uzgodnić. W każdym razie byłoby wskazanem rzeczy tak urządzić, by ile możliwości odciążyć zwykłe sądy, przed którymi staje olbrzymi nawal agend, zwłaszcza wobec przekazania im sądownictwa policyjno-karnego w drugiej instancji (art. 72).

Wreszcie dodajmy dla zakończenia uwag o sądownictwie, że nie należało pominąć w art. 47 prawa abolicji, lecz raczej należało je pozostawić Naczelnikowi Państwa. Dobrem jest stwierdzenie, że orzeczenia sądowe nie mogą być zmieniane nawet przez ustawodawstwo (art. 77); ale czy było potrzebne stwierdzać wyraźnie, że tak samo nie mogą one być zmieniane przez „władzę” wykonawczą; czyż to się nie rozumie samo przez się?

Wreszcie jeszcze kilka uwag o obowiązkach i prawach obywatelskich. Art. 90 niedość jasno, zdaniem naszym, określa pojęcie posłuszeństwa „konstytucyjnego”, t. j. ograniczonego do posłuchu tylko dla legalnych, zgodnych z prawem zarządzeń i nakazów władzy. A tylko takie posłuszeństwo, połączone z prawem badania legalności zarządzenia i z możliwością biernego niezastosowania się doń w razie nielegalności, jest powszechnym obowiązkiem obywatelskim w państwie konstytucyjnem.

Co się tyczy praw obywatelskich, chcemy zwrócić uwagę tylko na dwa momenta. Jednym z nich jest, że niektóre artykuły Konstytucji, określające pewne prawa, były z góry skrupowane niektórymi postanowieniami traktatu wersalskiego, zawartego z Polską d. 28 Czerwca 1919. — Tak np. art. 95, zapewniający pełną ochronę życia i wolności wszystkim mieszkańcom Rzpltej bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religii, jest dosłownem powtórzeniem art. 2 ust. 1 traktatu, z tą jedynie różnicą, że rozszerza jeszcze tę ochronę i na mienie tych osób, a przeto zbliża się zupełnie do stanowiska jednego z głównych twórców teorii podmiotowych publicznych praw jednostek wobec państwa, zwłaszcza w zakresie wolności osobistej Johna Locke'a, który jeszcze przy końcu XVII w. postawił zasadę, że życie, wolność i mienie jednostek są dobrami nienaruszalnemu a naruszenie granicy, tkwiącej w tych prawach, przez organa władzy, uprawnia jednostki nawet do czynnego oporu.¹⁾ Później, jak wiadomo,

¹⁾ Patrz A. Peretiatkowicz: Państwo współczesne. Poznań, 1920, str. 28/9.

rozwinął i utrwalił w teorii będące w mowie prawa Blackstone¹⁾ w swych dziełach, w których oparł swą naukę o absolutnych prawach jednostek na myśli podmiotowych, praw poszczególnych indywiduów, i w tym duchu głosił, że bezpieczeństwo wolności i własności są absolutnymi prawami każdego Anglika; wprowadził je zaś w czyn i w ustawodawstwo Lafayette jako wnioskodawca deklaracji niezawisłości poszczególnych trzynastu Stanów Ameryki Północnej, w szczególności Stanu Virginia, wydanej w r. 1776.²⁾ Dopiero po nich przyszła francuska deklaracja praw człowieka i obywatela z r. 1789. Tak samo art. 111 Konst. (ustęp 2), który pozwala nie tylko prawnie uznanym ale i prawnie nieuznanym wyznaniom — na wolne wyznawanie nie tylko prywatnie ale i publicznie swojej wiary i na wykonywanie przepisów swej religii lub obrządku, o ile to nie sprzeciwia się porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej, jest identycznym z ustępem drugim art. 2 traktatu.³⁾ Ustęp pierwszy art. 111 Konst. mówiący, że żaden obywatel nie może być z powodu swego wyznania i przekonań religijnych ograniczony w prawach, przysługujących innym obywatelom, tudzież pierwszy ustęp art. 96, mówiący, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa, a urzędy publiczne są w równej mierze dostępne dla wszystkich, są skrepowane artykułem 7 traktatu, w którym czytamy, że wszyscy obywatele polscy, bez różnicy rasy, języka lub religii, będą równi wobec prawa i korzystać będą z tych samych praw cywilnych i politycznych, mianowicie gdy chodzi o dopuszczenie do urzędów publicznych, obowiązków i zaszczytów, luży o wykonywanie różnych zawodów i przemysłu. Postanowienia art. 110 Konstytucji o zakładaniu przez mniejszości narodowe, o nadzorowaniu przez nie i o zarządzaniu własnym kosztem zakładów dobroczynnych, religijnych i społecznych, o zakładaniu takichże szkół i innych wychowawczych instytucyj i o używaniu w nich swobodnie swej mowy i wykonywaniu przepisów swej religii są ściśle szarmonizowane z art. 8 traktatu. Taksamo trudno się nie dopatrzeć ścisłego prawnego związku pomiędzy art. 9 i 10 traktatu a postanowieniami art. 109 Konstytucji, zwłaszcza jeśli się porów-

¹⁾ Commentaries on the laws of England. 1765

²⁾ Patrz G. Jellinek: Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte 1896.

³⁾ Tem samem deregowane zostało w Małopolsce dotychczasowe postanowienie ustawy zasadniczej o powszechnych prawach obywateli, pozwalające wyznaniom nieuznanym tylko na prywatne odprawianie nabożeństwa dla swoich członków.

na ustanowiony w art. 109 obowiązek państwa do uzupełniania w razie potrzeby środków finansowych autonomicznych związków mniejszości, zakładanych dla rozwoju właściwości narodowych w obrębie samorządu powszechnego a uznanych przez Polskę za związki publiczno-prawne, z ustępami art. 9 i 10 traktatu o korzystaniu z budżetów publicznych i o komitetach szkolnych żydowskich. Pierwszy ustęp art. 109 o równouprawnieniu narodowości odpowiada ogólnej słusznej i powszechnie uznanej zasadzie prawa i sprawiedliwości; jego interpretacja jednak musi być uzależniona od postanowień o równouprawnieniu językowym, wypowiedzianych w art. 7, 8 i 9 traktatów. Jeżeli porównamy te ostatnie ze znanym i rozgłośnym art. XIX ustawy austr. zasadniczej z 21 Grudnia 1867 o powszechnych prawach obywateli i ze wszystkimi wydanymi na jej podstawie ustawami państwowymi i krajowymi, z którymi Małopolska weszła w skład Rzpltej polskiej, to się przekonamy, że traktat rozszerzył znacznie uprawnienia różnych mniejszości językowych na niekorzyść języka polskiego, pomimo, że uznaje w art. 8 ustanowienie języka urzędowego polskiego przez państwo polskie. Konstytucja musiała się do tego zastosować, gdyż art. 2 — 8 traktatu uznane są przez tenże za takie zasadnicze prawa (*lois fondamentales*), z którymi żadna ustawa a tern bardziej żadne rozporządzenie lub zarządzenie nie mogą stanać w sprzeczności, ani też nie będą miały wbrew nim mocy, zaś postanowienia odnoszące się do mniejszości religijnych, rasowych lub językowych stały się zobowiązaniami o znaczeniu międzynarodowym i zostały oddane pod gwarancję Ligi Narodów.¹⁾

Druga rzecz, którą przy omawianiu praw obywatelskich podnieść należy, jest ta, że niektóre z nich sformułowane zostały w sposób, przez który straciły właściwie charakter praw zasadniczych, a względnie nie nabyły go wcale. Mamy tu na myśli przede wszystkim prawa, wymienione w art. 101, t. j. wolność wyboru miejsca zamieszkania i pobytu, przesiedlania się i wychodźstwa, niemniej wolność wyboru zajęcia i zarobkowania, oraz przenoszenia swej własności; co do tych praw bowiem przewiduje art. 101 z góry możliwość ograniczenia ich w drodze ustawy. Jeżeli jakieś prawo przyznane w Konstytucji może być w drodze zwykłej ustawy; ograniczone a możliwość wydawania ustaw uchylających zasto-

¹⁾ Patrz o tem obszerniej: Starzyński: Obywatelstwo Państwa Polskiego, Kraków, 1921; Rostworowski: Liga Narodów, Kraków, 1920 r.

sawalność pewnych postanowień Konstytucji dla pewnych tylko wypadków została, jak widzieliśmy wyżej, w art. 38 Konst. wyraźnie wykluczona, natenczas nie ma ono już cechy prawa zasadniczego, zaś dotyczące postanowienie Konstytucji znaczy tylko tyle, że tego prawa nie można ograniczać ani zmieniać w drodze rozporządzenia. Ściśle zasadniczymi prawami są tylko te, co do których pozostawia się ustawodawstwu z wyjątkiem tylko określenie sposobu wykonywania ich, nie zaś możliwość ich ograniczania. Jeżeli to ograniczenie następuje wyjątkowo w razie t. zw. stanu konieczności państwowej, to jest ono ograniczeniem przejściowym, nadzwyczajnym, obecnie takim, jakie art. 101 ma na myśli.