

Dr. Stanisław Starzyński
Profesor Uniwersytetu Lwowskiego

O niezmienności Ustaw w Polsce dawnej a dzisiejszej

Nie tak to dawne czasy, kiedy jeszcze uchwalano różne ustawy z zastrzeżeniem, że one nie mogą ulec zmianie i w przekonaniu, że to zastrzeżenie jest prawnie dopuszczalne i że będzie istotnie respektowane. W Polsce Sejm t. zw. repninowski r. 1768 dał sobie narzucić 24 artykułów t. zw. „Praw Kardynalnych, wieczyście trwałych i odmiennych być nigdy niemożliwych”, „w żadnym czasie pod żadnym pretekstem przez kogokolwiek, ani przez same konfederacje, ani nawet podczas bezkrólestwa, ani per unanimitate”, pod rygorem poczytania naruszających je za nieprzyjaciół Ojczyzny i ukarania jako takich¹⁾. Do tych praw kardynalnych należało także określenie sposobu podejmowania uchwał w dziedzinie t. zw. *materiae status*, t. j. czternastu punktów oznaczonych na tymże Sejmie jako te „*materiae*”; art. XVII praw kard. orzeka, że „*Liberum Veto* na Sejmach wolnych in *materiis Status* w zupełnej mocy na zawsze zachowane być powinno, a te *materje status unanimitate* zawsze decydowane być mają, zachowując na wieczne czasy każdej osobie, składającej Sejm moc zniszczenia *activitatis* Sejmowania in *materiis Status* przez jedną szczególnie kontrydykcję wolnego głosu, ustnie albo przez manifest uczynioną”. Wyni-

¹⁾ Patrz „Prawa, konstytucje i przywileje Królestwa Polskiego i W. K. Litewskiego i t. d. Warszawa, drukarnia J. Kr. Mości. i Rzpltej u Xięży Scholarum Piarum 1782, Volum. VII, str. 595.

ka stąd, że liberum veto, założone w sprawie którejś materji status uniemożliwia działalność Sejmu tylko w zakresie tychże materyj, i dlatego słusznie mówi Balzer, że liberum veto nie zrywa innych uchwał²). Było to zresztą już wielkim postępem w stosunku do poprzedniego stanu rzeczy, w którym liberum veto jednego posła, założone przy jednej sprawie, miało, jak wiadomo, ten tragiczny skutek, że zrywało Sejm i obalało całe jego dzieło, a nie tylko dotyczącą sprawę (*sistere activitate m Sejmu*).

Artykuł drugi „aktu osobnego” polsko-rosyjskiego z 13 marca 1775 potwierdził wszystkie prawa kardynalne i *materiae status* (o ile te ostatnie nie zostały na tymże Sejmie odmienione), i dodał do nich jeszcze niektóre inne (królem może być tylko Piast, potomkowie królewscy wybieralni na tron dopiero po dwóch innych panowaniach, złożenie władzy państwowej w ręce trzech Stanów, między którymi musi istnieć *aequilibrium*, stworzenie Rady Nieustającej), obwarowując je ponownie uroczyście tą samą niezmiennością³).

Niedorzeczność uchwalania praw, po wieczne czasy obowiązujących i nigdy niezmiennych, jest zbyt oczywistą, ażeby potrzeba jeszcze jej dowodzić. Prawa takie petryfikują bowiem wolę państwa, powziętą w pewnym czasie wśród pewnych okoliczności i wykluczają możliwość zmienienia jej kiedykolwiek, choćby zachodziła nawet gwałtowna tej zmiany potrzeba ze względu na zmienione stosunki, są prostym zaprzeczeniem suwerenności państwa, wiążą na zawsze ręce udzielnej władzy państwowej, są szyderstwem z nieubłaganej konieczności ciągłego organicznego rozwoju i postępu, czynią z wiecznie żywej osobowości państwa rodzaj zasuszonej mumi, i zmuszają w końcu, gdy zajdzie już absolutna konieczność ich zmiany, do uchylecia ich na pozaprawnej drodze rewolucji. Zwłaszcza zaś dotkliwie są takie prawa, jeżeli są wynikiem nacisku mocy zewnętrznej, jeżeli je narzuca nieprzyjaciel w swym własnym interesie pod obłudnym pretekstem dobra obciążonego niemi kraju. To też Sejm czteroletni, chcąc „korzystać z tej dogorywającej chwili, która nas samym sobie

²) Patrz jego: *Reformy społeczne i polityczne Konstytucji Trzeciego Maja*, Kraków 1891, drugie wydanie Lwów 1907, str. 47, tudzież *Historja ustroju Polski*, przegląd wykładów uniwersyteckich. Lwów 1914 (na str. 25).

³) *Volumina legum VIII*, str. 49 i 66 sq.

wróciła, wolny od hańbiących obcej przemocy nakazów", zrobił prędko porządek z dziełami Repnina. Usunął Radę Nieustającą, chociaż jej istnienie po wieczne czasy było także jednym z praw kardynalnych, zrzucił w ten sposób otwarcie z bark Polski gwarancję rosyjską, a w grudniu 1789 uchwalił na wniosek deputacji, wybranej dla ułożenia projektu reformy formy rządu. Krótki szereg „Zasad do poprawy formy rządu", w których niema już mowy o niezmienności praw kardynalnych, tylko (w punkcie 4) powiedziano, że w materjach praw kardynalnych powinna być jednomyślność instrukcji, co znaczy, że te prawa są zmiennalne, ale jednomyślnie⁴). Gdy następnie deputacja przedłożyła w sierpniu 1790 cały projekt reformy, bardzo obszerny, bo obejmujący 658 artykułów, znalazł się w nim i rozdział o prawach konstytucyjnych a w nich kardynalnych⁵); w art. 16 tego rozdziału znajdujemy znów odwołanie ich niezmienności, wyrażoną w słowach, że w rządzie projektów kardynalnych nic stanowić w Izbie poselskiej nie można, tylko to co pozwalają jednomyślnie instrukcje". Gdy wreszcie pełny Sejm zajął się prawami kardynalnemi, uchwalono ich tylko jedenaście, ale także bez jakiegokolwiek wzmianki o ich niezmienności⁶), a nawet jednomyślności instrukcji.

Również nie znajdujemy żadnej takiej wzmianki w Konstytucji Trzeciego Maja. Konstytucja ogłasza wprowadzie we wstępie samą siebie za „niewzruszoną", ale to nie oznacza bynajmniej jej wieczystej niezmienności, gdyż niewzruszoność ma trwać tylko tak długo, „dopókiby naród w czasie prawem "przepisanym... nie uznał potrzeby odmienienia w niej jakiego artykułu", przyczem zaznaczyć należy, że Konstytucja, idąc

⁴) Oblatowane w grodzie 24 grudnia 1789, Volum. legum IX. 158.

⁵) Praw konstytucyjnych było tam 89, z tego 63 kardynalnych.

⁶) Volum. legum IX 203. Oblatowane w grodzie 8 stycznia 1791. Między nimi znajduje się charakterystyczny art. VII, wymierzony wprost przeciw rosyjskim uroszczeniom: „Wszelka cudzoziemska gwarancja rządu polskiego, przeciwna niepodległości Rzeczypospolitej i uwłaczająca jej samowładności, jest i na zawsze będzie nieważną, i aby żadna podobna pod jakimkolwiek bądź pretekstem od nikogo w Rzeczypospolitej proponowana i przyjęta być nie mogła, tem prawem kardynalnym warujemy". Omawiałem te rzeczy już w mojej „Konstytucji Trzeciego Maja na tle współczesnego ustroju innych państw europejskich" Lwów 1892, na str. 136—138.

za przykładem Deputacji, zarzuciła pojęcie „*materiae status*”, ominięła nazwę praw „politycznych”, użytą w „Zasadach” z r. 1789, a przyjęła użytą w projekcie reformy z 1790 terminologię praw „konstytucyjnych” (art. VI). Konstytucja uchyla wogóle „*liberum veto*” jako „niszczące społeczność i obalające rząd” i głosi zasadę, że „wszystko i wszędzie większością głosów udecydowane być powinno”; możnaby więc wnosić, że odtańd przestały już wogóle istnieć jakieś prawa „niewzruszone” i że pojęcie „niezmienialności ustaw stało się bezprzedmiotem. Tymczasem rzecz się ma inaczej, albowiem Ustawa z 28 maja 1791 o sejmach ordynacyjnych, która znów zastępuje pojęcie praw konstytucyjnych pojęciem praw politycznych (określając je jako takie, które się odnoszą do udoskonalenia, odmiany lub poprawy szczególnych opisów formy rządu), nie pozwala brać tych praw pod obrady, o ileby one dotyczyły ustawy rządowej (t. j. Konstytucji) z 3 Maja, **albo praw niewzruszonych**. Biuro sejmowe ma w tym wypadku przedstawić wnioskodawcy potrzebę cofnięcia albo zmiany projektu, jeśli zaś wnioskodawca na to się nie zgodzi, ma deputacja dołączyć do projektu swoją odrębną opinię, prawdopodobnie w tym celu, aby taki projekt nie został poddany pod obrady Sejmu, co jest słuszne, o ile chodzi o Konstytucję majową (gdyż ta może być poddana rewizji dopiero za 25 lat na Sejmie nadzwyczajnym konstytucyjnym), ale jest niezrozumiałe, o ile nie chcemy uznać niezmiennalności innych ustaw. Z jeszcze większym naciskiem wypowiada się w tej mierze ustawa o Sejmie extraordinaryjnym konstytucyjnym. Ona rozdziela jednolite dotychczas pojęcie praw politycznych na prawa polityczne konstytucyjne i na prawa polityczne porządkowe; przez pierwsze rozumie wszystkie normy, odnoszące się do przedmiotów, określonych w Konstytucji majowej, przez drugie wszystkie normy „ściągające się do szczególnych opisów i porządku postępowania władz rządowych”, a nie dotyczące Konstytucji majowej. I jeżeliby jakiegokolwiek projekty ustawodawcze, nawet pochodzące od króla lub od rządu, mieściły w sobie cokolwiek, coby naruszało prawa niewzruszone albo *pacta conventa*, to deputacja sejmowa (biuro sejmowe) ma zażądać podobnie jak na Sejmie ordynaryjnym, opuszczenia tych naruszeń, w razie zaś bezskuteczności żądania zrobić „adnotację”. Jest to wszystko tem dziwniejsze, gdy zważymy, że najgłówniejsze prawo Rzeczypospolitej, t. j. Konstytucja 3 Maja, może być zmienione na tym Sejmie extraordinaryjnym prostą większo-

ścią głosów, oddanych za zmianą tak w Izbie poselskiej jak i w Senacie^{6a)}).

Widocznie więc istniały jeszcze, pomimo wszystko, jakieś prawa „niewzruszone”, zachodzą tylko niełatwe do roz-

^{6a)} Co się tyczy większości głosów, potrzebnych dla uchwalenia różnego rodzaju ustaw, mówi art. XVI, punkt 7. ustawy o Sejmach ordynaryjnych z 28 Maja 1791, że:

„Projekta do praw politycznych, których natura pod art. XV jest opisana, decydowane będą dwoma częściami wotów przeciwko trzeciej. Projekta do praw cywilnych prostą większością wotów, projekta do praw kryminalnych dwoma częściami wotów przeciwko trzeciej, a projekta do podatków wieczystych trzema częściami wotów przeciwko czwartej decydowane być mająTakaż sama część wotów w Senacie decydować będzie zawieszenie prawa, jaka jest oznaczona do decydowania tegoż prawa w Izbie poselskiej... Zawieszenie prawa do drugiego Sejmu Senat mieć będzie moc tylko w materjach powyższych prawodawczych, to jest politycznych, cywilnych i kryminalnych. Zaś co do wieczystych podatków i uchwał sejmowych, które w następującym art. XVII są opisane, mocy zawieszenia niema, ale do wotów tak, jak Izba poselska, należy”.

Tu zauważyć należy, że pomiędzy Konstytucją Trzeciego Maja a pomiędzy powyższem postanowieniem ustawy o Sejmach zachodzi sprzeczność, na którą zwracałem już uwagę w mej książce o Konstytucji str. 112; — gdyż wedle Konstytucji traktowane są podatki wieczyste na równi z prawami cywilnymi, politycznymi i konstytucyjnymi, tu zaś zostały one postawione na równi z uchwałami sejmowymi, do których ma zastosowanie sposób głosowania odmienny i mający ewentualnie inne skutki. Zaznaczyć dalej trzeba, że ustawa o Sejmach nie liczy się bynajmniej z art. 5 „Zasad do poprawy formy rządu”, przepisującym, że „względem zawierania z zagranicznymi traktatów pokoju i sprzymierzenia, tudzież wydawania wojny, trzy czwarte części, wotów na Sejmie stanowić mają”, i orzeka, że do zawierania traktatów związkowych, zaczepnych z zagranicznymi mocarstwami oraz wypowiedzania wojny wystarcza większość dwóch trzecich części „wotów sejmujących”, zaś do zawierania traktatów handlowych oraz pokojowych dostateczną jest prosta większość wotów (art. XV punkt 5 i art. XVII p. 2.). Należy to uważać za uchylenie art. 5 „Zasad”. Wiadomo, że Konstytucją Trzeciego Maja nie określa sama poszczególnych rodzajów większości głosów, lecz odsyła w tej mierze do ustaw specjalnych, mówiąc, odnośnie do praw ogólnych, że mają być uchwalane „opisaną w prawie większością głosów”, a co do uchwał sejmowych, iż „większość, podług prawa opisana, będzie wyrokiem i wolą Stanów”.

wiązania pytania, co należy do nich zaliczyć, i jak się ma rzecz z ich nierozwiązalnością?^{6b)}

O ile chodzi o pierwsze pytanie, to niech nam wolno będzie schronić się pod skrzydła największego geniusza narodu, Adama Mickiewicza, który w swych „Prelekcjach o literaturze słowiańskiej” w „College de France” rzekł, nie bez słuszności, że, im bardziej rozbiierał Sejm czteroletni prawa krajowe, tem mniej wiedział, które z nich były nietykalne, a które ulegały roztrząsaniu. I my także oceniając rzecz ze stanowiska ściśle prawniczego, nie możemy całkiem dokładnie powiedzieć, co należy, zaliczyć do rzędu „praw niewzruszonych”: czy te swobody, wolności, prerogatywy, pierwszeństwa szlachty, które wymienia i zatwierdza art. II. Konstytucji? czy to „bezpieczeństwo osobiste i wszelką własność, którą ten artykuł wszystkim bez wyjątku poręcza? czy to, co się z poprzednich praw niezmiennych obok Konstytucji majowej zostało lub w niej samej zostało powtórzone, czy prawo narodu „żadnej preskrypcji podpadać nie mogące, wybrania do tronu drugiego domu po wygaśnięciu pierwszego” (art. VII. Konst.) czy, jak chce Jul. Makowski⁷⁾, zasadę staropolską „*neminem captivabimus*” i katechizm rewolucyjny deklaracji praw człowieka i obywatela z r. 1789, jako „zasady kierownicze tak oczywiste, że nie potrzebują być wymienionymi w Konstytucji, ale które mimo to mają moc praw podstawowych, którym żadne postanowienie ustawy konstytucyjnej przeczyć nie może?”⁸⁾ czy wreszcie to wszystko razem?

Sądzę, że odpowiedź możnaby sprecyzować mniej więcej w sposób następujący. Niewzruszoność praw szlachty, o któ-

^{6b)} Patrz m. in. Starzyński: Konstytucja 3 Maja j. w. str. 162, 203.

⁷⁾ Normy suprakonstytucyjne („Drogi Polski” 1924).

⁸⁾ Należy tu nadmienić, że wielu autorów francuskich n. p. Duguít, uważa deklarację praw z r. 1789 za formalnie dotąd obowiązującą, tak, że żadna ustawa francuska z nią sprzeczna, nie jest ważną, że jednak deklaracja ta nie była nigdy w Polsce ogłoszona jako prawo, że wreszcie Makowski opierając się na wstępie do dzisiejszej Konstytucji z r. 1921, polecającym nawiązać do tradycji Konstytucji Majowej, i „utwierdzić byt Ojczyzny na wiekiustych zasadach prawa i wolności” twierdzi, że te dwie zasady weszły do dzisiejszego naszego ustroju państwowego jako normy supra-konstytucyjne, a więc niewzruszalne w tem samym rozumieniu, w jakim Duguít mówi o prawie wyższem, choćby niepisanem, zawierającym zasady naczelne, których nie może naruszyć nawet ustawa konstytucyjna.

rej mówi art. II. Konstytucji, należy tylko tak rozumieć, że król przyrzeka i zaręcza, że ich ani sam nie naruszy samowolnie, ani nikomu naruszać nie pozwoli, ale, że to bynajmniej nie przeszkadza zmianie ich na drodze legalnej przez ciało prawodawcze. Z praw kardynalnych 1768 zaliczyć tu należy postanowienia religii rzymsko-katolickiej króla i królowej, oraz powtórzone za przywilejem Jedlnieńskim z r. 1433: *Neminem captivabimus nisi iure victum*, powtórzone znów w prawach kardynalnych z r. 1791 (art. X) oraz także i odebranie panom prawa życia i śmierci nad poddanymi, jako też ustanowienie kary śmierci na szlachcica zabijającego umyślnie chłopą (art. VI i XX praw kard.), gdyż to się mieści w pojęciu przyjęcia chłopów „pod opiekę prawa i rządu krajowego” (art. IV Konstytucji); również zaliczamy tu i rozszerzenie prawa *neminem captivabimus* na mieszczan, dokonane w art. II ustawy z 18 kwietnia 1791 o miastach, przyczem to prawo zostało tu wyraźnie kardynalnem nazwane. „Zasady” z r. 1789 nie oznaczają żadnego ze swych 8 punktów nazwą prawa niewzruszonego; te zaś z pomiędzy nich, któreby można za niewzruszalne uważać, weszły w skład ustawy o Sejmikach i praw kardynalnych z r. 1791, albo zostały powtórzone w Konstytucji Majowej i w nią wchłonięte, albo zostały przez odmienne postanowienia Konstytucji derogowane. Z praw kardynalnych z r. 1791 zasługuje na szczególną uwagę art. II. mówiący, że królem polskim może być tylko katolik rzymski, a i królowa także katoliczką rzymską być musi, albowiem Konstytucja majowa mówi tylko o religji panującej wogóle, ale nie mówi specjalnie o religji króla i jego małżonki, zaś „zasady” żądają tylko „obierania króla religji rzymsko-katolickiej”⁹⁾. Poza tem należy wszystkie inne prawa, wyliczone w tym akcie państwowym, wraz z powtórzonym tam „*Neminem captivabimus*”, a wiodące poza Konstytucją Majową samoistny żywot, uznać za prawa kardynalne, a zatem za takie, które tylko jednomyślnością mogą być zmieniane, a których zmienialność wogóle zakwestionowały ustawy o Sejmach z r. 1791. — Trudno nam jest natomiast zaliczyć tu cokolwiek więcej, jeżeli nie chcemy wyjść poza sferę pojęć ściśle prawnych. — W każdym razie moc obowiązująca tych praw skończyła się z trzecim rozbiorem Polski 1795.

Na drugie pytanie, t. j. jak się ma rzecz z niezmiennością

⁹⁾ Natomiast prawa kardynalne z r. 1768 żądały w art. IV tego samego co art. II kard. z 1791.

tych praw „niewzruszonych” można odpowiedzieć tylko wskazaniem na wyżej już omówione postanowienia „Zasad” z r. 1789, projektu praw konstytucyjnych, a w nich kardynalnych z r. 1790, „praw kardynalnych” z r. 1791 i ustawy rządowej z Trzeciego Maja i stwierdzić, że co najwyżej może być mowa o potrzebie jednomyślności instrukcji, która, jeżeli zachodzi, to prawo niewzruszone może zostać „wzruszone”, tj. zmienione lub uchylone. Słusznie i trafnie wyraził się M. Bobrzyński, że wedle „Zasad do poprawy formy rządu” sejmiki rozstrzygały o wszystkim, a sejm służył tylko do zebrania i zliczenia głosów sejmikowych, złożonych w instrukcjach¹⁰⁾, skoro zaś Konstytucja majowa zabezpieczyła uroczyście prawo o Sejmikach jako „najistotniejszą zasadę wolności obywatelskiej”, to tem samem postanowienia jego są miarodajne. Jednak znaczenie instrukcji sejmikowych już wtedy znacznie osłabło, Balzer konstatuje, że należy je pojmować „w tem już tylko znaczeniu, że są to życzenia, wskazówki sejmikującej szlachty, nie zaś mandaty rozkazujące, jak przedtem”¹¹⁾. Może więc być, że Sejm czteroletni, uchwalając inkryminowane tu przez nas postanowienia, czynił to raczej dla formy, ze względów oportunistycznych, aby nie wywołać protestów ze strony sejmikującej szlachty (iż się jej przywileje narusza), ale w duchu myślał sobie, że choćby mniejszość instrukcji oświadczała się przeciw zmianie pewnego niewzruszalnego prawa, to można będzie nad tą opozycją przechodzić do porządku dziennego i uchwalać zmianę większością głosów. Jest to tembardziej możebnem, gdy weźmiemy na uwagę jesz-

¹⁰⁾ Dzieje Polski w zarysie, wydanie czwarte uzupełnione, tom II, str. 274. Jednak podane tam określenie stosunku głosów, potrzebnych do przyjęcia różnych rodzajów ustaw, znajduje się dopiero w ustawie o Sejmie z 28 maja 1791 a nie w „Zasadach” z r. 1789; „zasady” mówią tylko, że w zakresie prawodawstwa wola Rzpłtej „według gatunku materji jednomyślnością lub różną większością okazywać się będzie”, zaś do wypowiedzenia wojny, zawarcia pokoju i przymierzy, potrzeba większości $\frac{3}{4}$ głosów w Sejmie.

¹¹⁾ Reformy polityczne i społeczne j. w. str. 67. Sam cytowałem w mojej „Konstytucji Trzeciego Maja” na str. 167, odezwanie się St. Potockiego, posła lubelskiego, podczas uchwalania Konstytucji majowej: „Wstydzę się, mówię publicznie, że województwo moje utrzymać mi elekcję kazało. Poniosę głowę do współbraci, powiem im śmiało: byłem za sukcesją, bo przekonanie niedozwoliło mi iść za zdaniem, przynoszącem pewną zgubę Ojczyźnie”.

cze dwa momenty: najpierw ten, że Konstytucja uznaje wyraźnie wszystkich posłów, obranych na Sejmikach, za reprezentantów całego narodu, będących „składem ufności powszechnej”, co się bezwarunkowo nie zgadza ze skrępowaniem ich instrukcjami lokalnymi, a następnie i ten drugi, że ustawy z 28 maja nigdzie nie mówią o tem, jakoby marszałek Sejmu nie mógł poddać i takiego projektu, napiętnowanego „adnotacją” deputacji, pod obrady i głosowanie Sejmu. Przeciwnie; ustawy z 28 maja zawierają postanowienia, które zdają się do tego zmierzać, czytamy tam bowiem, że, jeżeli się nie uda nakłonić wnioskodawców do cofnięcia lub odmiany tych projektów, to wtedy deputacja sejmowa obowiązana jest „projekt pod rozdziałem i gatunkiem, do których najznaczniej zmierzają, umieścić, a w opinii przyłączonej uwagi przydać: 1) jeżeli treści projektu nie jest z gatunku prawa p. t. „ustawa rządowa”, względnie, czy nie jest przeciwny prawom niewzruszonym lub paktom konwentom. Możliwy przypuścić, że dzieje się to nie w celu niedopuszczenia wogóle tych spraw na porządek dzienny Sejmu, ale tylko, aby zwrócić uwagę marszałka sejmowego na to, że do zmienienia takiego projektu potrzeba jednomyślności instrukcji, którą należy skonstatować, — o ileby się jeszcze do instrukcji przywiązywało prawnicze znaczenie, którego Balzer im już odmawia, i o ileby, się nie stało całkowicie i bez zastrzeżeń na stanowisku większości głosów (art. VI Konstytucji) a nie jednogłośności, jak to zdaje się wynikać z wywodów Bobrzyńskiego (c. str. 275).

Cała powyższa kwestja sporna prawno-polityczna stała się jednak niestety, już w bardzo niedługim czasie bezprzedmiotową, a nie była nigdy aktualną. We dwa lata po Konstytucji przyszedł Sejm Grodzieński 1793 roku, który obalił całe dzieło Sejmu czteroletniego, i uchwalił, pod bagnetami i armatami nową Konstytucję, a jako jedną jej część, nowe prawa kardynalne „święte, stałe, niewzruszone, nigdy w niczem nie dotykane”, których „żaden Sejm, żadna władza, odmieniać, nadwierać i przeistaczać nie będzie mogła, nawet za poprzedzającą jednomyślnością” (art. XVI), a obejmujące wszystkie, dla dogorywającej Polski najgubniejsze zasady i urządzenia¹²⁾.

¹²⁾ Przedrukowane u M. Handelsmanna: Konstytucje polskie 1791—1921, Warszawa 1922, str. 22—27. — Sejm ten przywrócił także i materiae status w dawniejszych rozmiarach, zmienialne odtąd już większością $\frac{3}{4}$ części głosów.

Niedość na tem; gdyby nastąpiło jakiekolwiek naruszenie tych praw kardynalnych na Sejmie, ma każdy poseł, a również i król, prawo założenia swego weta przeciw takiej uchwale; gdyby zaś nikt nie założył weta, wtedy zaraz po Sejmie król wraz z Radą Nieustającą (przywróconą przez Sejm Grodzieński) zwoła Sejm nadzwyczajny i przedłoży mu tę sprawę; — a Sejm ma ją zniszczyć i przywrócić moc prawu kardynalnemu. Gdyby wreszcie król nie chciał zwołać Sejmu, ma to uczynić sama Rada Nieustająca pod osobistą odpowiedzialnością¹³⁾.

Tego rodzaju niezmiennalność praw równa się już prostemu zaprzeczeniu udzielności władzy państwowej,

* * *

Zupełnie ten sam charakter, przeciwny pojęciu suwerenności państwowej, ma, przytoczona także przez J. Makowskiego, ustawa francuska z 14. sierpnia 1884, stanowiąca, że we Francji niewolno nawet proponować zmiany republikańskiej formy rządu, t. j. że niemożna w parlamencie stawiać wniosków tej treści, a gdyby podobny wniosek został zgłoszony, prezydium Izby nie dopuści do przyjęcia go do wiadomości, a tem bardziej do rozpraw nad nim^{13a)}.

*

*

*

Nieco inaczej przedstawia się sprawa niezmiennalności pewnych ustaw w Polsce dzisiejszej, będąca wynikiem zawarcia przez Polskę traktatu z pięcioma głównymi mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi z d. 28. czerwca 1919 (t. zw. mały traktat wersalski, zwany błędnie także traktatem dotyczącym mniejszości narodowych¹⁴⁾).

W traktacie tym zobowiązała się Polska uznać postanowienia, zawarte w art. 2—8 traktatu, a dotyczące spraw nabycia obywatelstwa polskiego, tudzież wolnościowych mniejszości narodowych i religijnych, a specjalnie żydów, za prawa zasadnicze (f o n d a m e n t a l e s) i takie, z którymi żadna pol-

¹³⁾ Por. St. Cheliński: Organizacja państwa polskiego według ustaw Sejmu Grodzieńskiego z r. 1793.

^{13a)} Ustawa ta jest dodatkiem do ustawy z 25 lutego 1875 o organizacji władz publicznych, patrz D u g u i t : *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1913, tome troisième, §§ 97—100 i zbiór ustaw D a r e s t e : *Les constitutions modernes*, Paris 1891. I. II.

¹⁴⁾ Nazwa ta jest błędną z powodu, że ten traktat zawiera także wiele innych równie ważnych postanowień.

ska ustawa, rozporządzenie ani działalność urzędowa nie stanie w sprzeczności, i w stosunku do których żadna ustawa, rozporządzenie ani działalność urzędowa nie będzie miała mocy obowiązującej.

Również postanawia traktat, że postanowienia powyższych artykułów o. ile one dotyczą osób, należących do mniejszości rasowych, religijnych lub językowych, tudzież postanowienia dalszych art. 9—11 będą stanowiły zobowiązania o znaczeniu międzynarodowym, zmienialne tylko za zezwoleniem Rady Ligi Narodów, do której Polska dopiero od r. 1926, i tylko czasowo należy.

Ten traktat został zatwierdzony przez Sejm polski d. 30. lipca 1919. Że on ogranicza suwerenność Polski i że jego narzucenie było słusznie odczute jako krzywda moralna, to nie może ulegać wątpliwości dla nikogo, a zwłaszcza dla każdego, kto przeczytał mowę współkontrahenta traktatu, a ówczesnego premiera Polski, J. I. P a d e r e w s k i e g o, wygłoszoną podówczas w Sejmie, oraz jego poprzedni list do francuskiego premiera C l e m e n c e a u¹⁵⁾. Mimo to, trzeba uznać traktat za prawo, Polskę obowiązujące, bo i traktaty ważne zawarte, są źródłem prawa. Różnica polega jednak w tem, że ewentualne złamanie tego prawa nie byłoby naruszeniem jakiejś „niezmienialnej” ustawy, nadanej sobie przez samo państwo wbrew prawu jego rozwoju i postępu, lecz tylko złamaniem międzynarodowego zobowiązania, bezprawiem międzynarodowym, mogącem pociągnąć dla popełniającego je rozmaite bardzo daleko idące następstwa tak zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Rozpatrywanie tych następstw, zwłaszcza z punktu widzenia międzynarodowych gwarancyj, któremi nienaruszalność traktatu wersalskiego jest obwarowana, wychodzi jednak już poza ramy naszego tematu.

¹⁵⁾ Przedrukowane także u Wł. Leop. Jaworskiego: Prawa państwa polskiego, tom II.