

DR MARIAN ZIMMERMANN

Docent Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie.

KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI USTAW A KONSTYTUCJA KWIETNIOWA

Konstytucja kwietniowa wprowadza do naszego ustawodawstwa nową instytucję. Jest nią kontrola konstytucyjności ustaw przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Zakres tego uprawnienia nie jest wprawdzie określony tak, by nie budził już żadnych wątpliwości, sama zasada jednak została niewątpliwie — przynajmniej w pewnych granicach — wypowiedziana. Stanowi to duży krok naprzód w kierunku zapewnienia realizacji norm konstytucyjnych w ustawodawstwie, a w każdym razie w kierunku uniemożliwienia takich niepożądanych precedensów, jakie miały miejsce z art. 66 i 72 samej Konstytucji marcowej (por. autora: Art. 72 Konst., str. 106 do 112).

Art. 54 nowej Konstytucji stanowi: „(1) Prezydent Rzeczypospolitej stwierdza podpisem moc ustawy konstytucyjnie uchwalonej oraz zarządzi jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. (2) Prezydent Rzeczypospolitej może w ciągu trzydziestu dni od otrzymania projektu ustawy zwrócić go Sejmowi z żądaniem ponownego rozpatrzenia, które może nastąpić nie wcześniej, niż na najbliższej sesji zwyczajnej. (3) Jeżeli Izby Ustawodawcze większością ustawowej liczby posłów i senatorów uchwalą ponownie projekt bez zmian, Prezydent Rzeczypospolitej stwierdziwszy podpisem moc ustawy, zarządzi jej ogłoszenie”.

Drugi i trzeci ustęp tego artykułu wprowadzając znaną wielu konstytucjom instytucję „weta zawieszającego”, wprowadzają przez to samo już pewną formę kontroli, której można użyć też i do badania konstytucyjności. Kontrola ta posiada wprawdzie do dyspozycji bardzo skromne środki, gdyż istnieje tu tylko możliwość zawieszenia projektu, jest jednak o tyle wzmocniona, że ponowne uchwalenie go na następnej sesji jest możliwe tylko kwalifikowaną większością głosów.

Dodatnią stroną tej formy kontroli jest to, że umożliwia ona nie tylko przeprowadzenie zasad Konstytucji w ustawodawstwie zwyczajnym co do samej litery przepisów, ale także przeprowadzenie tendencji i zasad wynikających z założeń podstawowych Konstytucji, a więc przeprowadzenie jej „ducha”. Na tym zresztą

nie wyczerpuje się treść tych przepisów, prawo weta bowiem służy przede wszystkim badaniu celowości w najszerszym znaczeniu, stanowiąc potężną broń o charakterze politycznym w ręku organu uprawnionego.

Słów: „badanie konstytucyjności ustaw” używa się jednak zwykle w innym ciaśniejszym znaczeniu, a mianowicie jako możliwości orzekania o ważności aktu ustawodawczego, ze względu na jego stosunek do ustawy konstytucyjnej (możnaby powiedzieć inaczej: orzekania o legalności konstytucyjnej). Z tego punktu widzenia zaś interesuje nas pierwszy ustęp art. 54; przyznaje on bowiem Prezydentowi Rzeczypospolitej właśnie prawo badania ustaw przy sposobności ich podpisywania. Prawo to obejmuje niewątpliwie badanie ich pod względem formalnym, tzn. z punktu widzenia zgodnego z Konstytucją lub nie, sposobu ich uchwalenia. Powstaje pytanie czy prawo to obejmuje ustawy również z punktu widzenia ich materialnej zgodności z Konstytucją.

W literaturze naszej nie zwrócono dotąd uwagi na to ciekawe zagadnienie. Ustęp pierwszy art. 54 tłumaczy się prosto jako pewną czczą formalność, związaną z powstaniem ustawy a pozbawioną jakiegś głębszej treści. Znane nam materiały ustawodawcze nie dają tu żadnego wyjaśnienia. Ustęp pierwszy art. 54 został dodany na Komisji Konstytucyjnej Senatu. Dowodu na to, że Komisja zamierzała tu wprowadzić jakąś nowość, nie mamy. Z tych przyczyn *communis opinio* nie przywiązuje do tego ustępu większej wagi — interpretacja ekstenzywna zaś rozszerzająca treść tego artykułu na materialne badanie konstytucyjności ustaw wogóle nie jest brana pod uwagę.

Ma to zresztą swoje głębsze przyczyny. W świetle ideologii tzw. parlamentaryzmu, ustęp ten nie tłumaczy się. Konstytucje oparte o tę ideologię tworzone pod kątem widzenia walki obywatela i jego przedstawicielstwa tj. parlamentu z koroną. (Na wagę tego momentu genetycznego dla niektórych zagadnień ustroju parlamentarnego zwrócił niedawno uwagę Peretiatkovicz, Nowa Konstytucja Polska, R. P. i Ek. 1935, str. 49, n.). Przyznanie daleko idących uprawnień kontrolnych nad parlamentem władzy wykonawczej, traktowanej w tym systemie jako synonim monarchy nieufnie, byłoby zaprzeczeniem założeń samego systemu ustrojowego. Prawo badania konstytucyjności ustaw może być w tym systemie traktowane tylko jako wzmocnienie idei reprezentacji i ochrony obywatela przed nadużyciami organów władzy, może zatem przysługiwać co najwyżej niezawisłym sądom sprawującym to orzecznictwo na podstawie ustaw uchwalanych przez parlament, nigdy zaś „władzy wykonawczej”.

Takie negatywne stanowisko wobec przyznania „władzy wykonawczej” prawa badania konstytucyjności ustaw, w niektórych przynajmniej wypadkach, jest wynikiem pewnego nastawienia, które wytworzyło się historycznie. Opiera się ono o ideologię „ustroju parlamentarnego”, ochrony demokracji, o identyfikowanie Głowy Państwa z „władzą wykonawczą” i o zasadniczo negatywne stanowisko wobec tej władzy, zwłaszcza w sprawach ustawodawstwa. Będzie ono jednak zupełnie nieuzasadnionym tam, gdzie brak będzie tych właśnie momentów, które stanowisko takie wytworzyły. Prawo weta może również dobrze służyć monarsze w jego walce z parlamentem, jak też może być narzędziem demokracji. Wiadomo, że weto przysługujące obieranemu w gruncie rzeczy przez ogół ludności Prezydentowi Stanów Zjednoczonych A. P., jest dziś uważane za najsilniejszą podwalinę demokracji w Stanach. Zależy to wszystko od stosunku, jaki zachodzi między parlamentem, głową państwa i społeczeństwem. To samo zaś można powiedzieć również i o badaniu konstytucyjności ustaw.

Konstytucja Kwieciowa jest oparta o założenia inne niż te, na których opierała się Konstytucja marcowa. Nie ma tu tej zasadniczej nieufności wobec „władzy wykonawczej”. Powtóre Prezydent Rzeczypospolitej nie jest tu traktowany jako organ „władzy wykonawczej”, ale jego stanowisko jest zupełnie inne, nadrzędne. Uważam, że art. 54, ust. 1 jest właśnie odbiciem tego stanowiska.

Jest rzeczą niewątpliwą, że ustęp ten wprowadza kontrolę Prezydenta Rzeczypospolitej, gdy chodzi o stronę formalną ustawy, o jej dojście do skutku w sposób zgodny z Konstytucją, a realizowaną przy sposobności podpisywania ustawy. To samo już świadczy o tym, że Konstytucja zapatruje się inaczej na stosunek Prezydenta Rzeczypospolitej do władzy ustawodawczej, niż oparta o tradycyjne pojmowanie „parlamentaryzmu” Konstytucja marcowa. Prezydent jest tu jednym z czynników, których współdziałanie stwarza ustawę. Podpis Prezydenta jest tu zamykającą proces tworzenia ustawy deklaracją, stwierdzeniem, że ustawa została „konstytucyjnie” uchwalona. Co to znaczy?

Można to tłumaczyć w ten sposób, że Prezydent Rzeczypospolitej ma tylko zbadać, czy ustawa doszła do skutku zgodnie z formalnymi przepisami Konstytucji, a więc: czy przeszła przez Sejm i Senat, czy była uchwalona wymaganą większością głosów, może także: czy należała do kompetencji Izby Ustawodawczej (gdyż jak wiadomo mamy sprawy, które mogą być według art. 56 normowane wyłącznie przez dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej).

Interpretacja taka znajdowałaby do pewnego stopnia potwierdzenie w brzmieniu ustępu pierwszego art. 54 (interpretacja gra-

matyczna), kładząc nacisk na słowo „uchwalonej”, tzn. takiej, ustawy, która została uchwalona (której uchwalenie doszło do skutku) w sposób zgodny z Konstytucją.

Bliższa analiza tego postanowienia musi jednak doprowadzić do innych wniosków:

1. Brzmienie ustępu 1 art. 54 („stwierdzi moc ustawy konstytucyjnie uchwalonej”), oznacza moim zdaniem to, że Konstytucja chce, by ustawy były uchwalane konstytucyjnie, a więc zgodnie z Konstytucją. Jakiegoś wyraźnego ograniczenia tego badania tylko do strony formalnej (dojście do skutku ustawy) nie ma. Ustawy natomiast uchwalonej wbrew wyraźnemu brzmieniu Konstytucji nie można uważać za „uchwaloną konstytucyjnie”, zgodnie z Konstytucją. Faktu, że kontrola taka jest obca ideologii ustroju „parlamentarnego”, nie można tu brać pod uwagę, gdyż ideologię tą nowa Konstytucja przekreśla, właśnie i przede wszystkim w związku ze stanowiskiem Prezydenta Rzeczypospolitej. Byłoby to typowym „wciskaniem się ideologii” w świat norm prawnych, ideologii obcej, opartej o inne założenia.

2. Interpretacja systematyczna i logiczna przemawia również przeciwko takiemu ograniczaniu kontroli z art. 54, ust. 1. Zestawienie ustępu pierwszego z ust. 2 i 3 tego artykułu wykazuje pewną, niewątpliwie logicznie pomyślaną gradację, stopniowanie. W razie niekonstytucyjności ustawy, a więc jej „nielegalności”, Prezydent Rzeczypospolitej odmówi podpisu — w razie niecelowości projektu ustawy ma tylko prawo weta zawieszającego. Niekonstytucyjność ustawy da się stwierdzić obiektywnie; środki są więc stanowcze. Niecelowość projektu jest kwestią oceny, wartościowania; dlatego weto ma tylko charakter zawieszający, jest daniem „czasu ochłody”: niech izby zastanowią się jeszcze raz! Deklaratoryjny charakter pierwszego — konstytucyjny drugiego aktu, może tylko potwierdzić naszą tezę.

3. Stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej w nowej Konstytucji jest tego rodzaju, że jest on przede wszystkim „czynnikiem harmonizującym działania naczelných organów państwowych”, działalność całej maszyny państwowej, czynnikiem nadrzędnym, „najwyższym arbitrem, którego prawem i obowiązkiem jest „ustawę konstytucyjną stosować” (art. 19, ust. 1). Idea kontroli stoi u kolebki nowej Konstytucji (Por. Jaworskiego Projekt Konstytucji, który jak wiadomo, wywarł duży wpływ na kodyfikację nowej Konstytucji; por. też Czuma, Absolutyzm ustrojowy). Z drugiej strony „żaden akt ustawodawczy nie może stać w sprzeczności z Konstytucją” (art. 49, ust. 2), a ograniczenie prawa badania ważności aktów ustawodawczych należycie ogłoszonych (art. 64,

ust. 5) nie ma rzecz prosta zastosowania w naszym wypadku, mogłoby chyba wprost przeciwnie świadczyć (a contrario) na korzyść naszej tezy.

Uprawnienia z art. 54, ust. 1 mogą być wykonywane tylko za kontrasygnatą. Czy fakt ten nie stanowi przeszkody dla naszej wykładni? Sądzę, że nie. Po pierwsze, jak już wspomniałem, ideologia nowej Konstytucji jest inna, niż ideologia konstytucyj „parlamentarnych” w tradycyjnym tego słowa znaczeniu. Stanowisko Rządu wobec Prezydenta, wobec którego Rząd ten odpowiada, jest zgoła różne. Poza tym należy zaznaczyć, że ministrowie i Rząd są odpowiedzialni za naruszenie Konstytucji (art. 30, ust. 1), mogliby zatem właśnie odpowiadać za podpisanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej ustawy, sprzecznej z Konstytucją, skoro Jego obowiązkiem jest stwierdzić „moc ustawy konstytucyjnie uchwalonej” (art. 49, ust. 2 w zestawieniu z art. 30, ust. 1, art. 54, ust. 1 i art. 14, ust. 1) — wypadek zresztą czysto teoretyczny.

Resumując należy stwierdzić: ustęp pierwszy artykułu 54 Konstytucji wprowadza badanie konstytucyjności ustaw przez Prezydenta Rzeczypospolitej (w ust. 2 i 3 zaś celowości projektów ustaw). Badanie konstytucyjności obejmuje nie tylko stronę formalną, tzn. zgodność z Konstytucją sposobu uchwalenia ustawy, ale także i materialną zgodność ustawy z postanowieniami Konstytucji. Kontrola ta jest ograniczona do momentu podpisywania ustaw i tylko wtedy może być zrealizowana. Poza tym momentem Prezydent Rzeczypospolitej już z tego prawa skorzystać nie może, jest to zatem pojęte jako jeden z etapów powstawania ustawy: a mianowicie akt deklaratoryjny stwierdzający zgodność danej ustawy z Konstytucją, mający równocześnie skutek sankcjonujący. Prawo to, a zarazem obowiązek, wymaga kontrasygnatury; jego niewykonanie pociąga za sobą odpowiedzialność ministrów. Prawo to stanowi uzupełnienie konstrukcji ustrojowej, wprowadzonej przez nową Konstytucję i jest koniecznym wpływem założeń podstawowego, że Prezydent Rzeczypospolitej, czynnik, w którym skupia się zaufanie narodu, harmonizuje działalność wszystkich władz naczelnych, a więc i ustawodawczej, z naczelnym prawem Państwa, którym jest Konstytucja.