

I. ARTYKUŁY

FELIKS SIEMIEŃSKI

PROBLEM KONTROLI KONSTYTUCYJNOŚCI USTAW W PAŃSTWIE SOCJALISTYCZNYM

I. WARUNKI ISTNIENIA I ZNACZENIE PROBLEMU KONTROLI KONSTYTUCYJNOŚCI USTAW

Problem kontroli konstytucyjności ustaw, zarówno wewnątrzparlamentarnej, jak i pozaparlamentarnej (sądowej), istnieje tylko tam, gdzie istnieje konstytucja w znaczeniu formalnym, tj. jako ustawa zasadnicza w państwie, której istotną cechą, wyróżniającą ją od ustaw zwykłych, jest jej szczególna moc prawna. Problem ten występuje zatem tam, gdzie istnieje podział ustaw z punktu widzenia ich mocy prawnej na ustawy konstytucyjne i zwykłe. W systemach prawnych, które nie dopuszczają takiego podziału ustaw, lub — inaczej mówiąc — w których nie ma ustaw o szczególnej mocy prawnej (zasadniczych, konstytucyjnych), nie ma też problemu badania zgodności ustaw zwykłych z konstytucją. Problem ten nie istnieje więc np. w Wielkiej Brytanii, która nie posiada konstytucji w znaczeniu wyżej wskazanym.

Teza powyższa jest powszechnie w nauce przyjęta i uznawana, jest — można powiedzieć — truizmem. Wydaje się jednak, że warto i należy o tym powiedzieć na wstępie rozważań na temat problemu kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym, albowiem z tezy tej wynikają dość istotne wnioski, mające ważne znaczenie dla dalszych rozważań, o których autorzy publikacji z omawianej dziedziny nie zawsze chcą pamiętać.

Jednym z takich wniosków jest teza, że problem kontroli konstytucyjności ustaw istnieje tylko tam, gdzie porządek prawny daje podstawę do rozróżnienia organu ustrojodawczego, tj. nadającego państwu konstytucję i posiadającego prawo dokonywania jej zmian (ustawodawcy konstytucyjnego), i organu ustawodawczego, tj. uchwalającego ustawy zwykłe (ustawodawcy, czy też — jak niekiedy się mówi — ustawodawcy zwykłego). Właściwie jest to ta sama teza, która postawiona została na wstępie, z tym tylko, że została ujęta w innych słowach. Wypada jednak wskazać na to, że w powojennej literaturze polskiej omawiający ten problem autorzy unikają wyraźnego postawienia tej sprawy, tj. konieczności

rozdzielenia nie tylko konstytucji i ustaw zwykłych, lecz także tym samym dwu różnych organów, ustrojodawcy i ustawodawcy, z których tylko — rzecz jasna — jeden może być organem najwyższym¹. Unikali też wyraźnego sformułowania twierdzenia, konsekwentnie wynikającego z tezy postawionej na wstępie, że jeden z tych organów, mianowicie ustawodawca zwykły, podporządkowany jest w całej swej działalności drugiemu, tj. ustawodawcy konstytucyjnemu, że zatem nie jest on organem najwyższym i tym samym reprezentującym suwerenne prawa narodu. Wręcz przeciwnie, wspomnieni autorzy dowodząc tezy, że sądowa kontrola konstytucyjności ustaw jest sprzeczna z pozycją parlamentu jako najwyższego organu w państwie, unikali wyraźnego wskazania, o jaki parlament w danym przypadku chodzi. A jest to przecież kwestia istotna tam, gdzie parlament sprawuje obydwie funkcje: ustrojodawczą i ustawodawczą, chociaż w różnym trybie.

Innym wnioskiem wypływającym ze sformułowanej na wstępie tezy jest to, że problemu kontroli konstytucyjności ustaw, tak kontrowersyjnego w literaturze naukowej, można łatwo uniknąć. Po prostu, wystarczy tylko zlikwidować konstytucję jako ustawę zasadniczą. Nie wątpię, że bez konstytucji można się obejść, stwarzając jednocześnie pełne i swobodne warunki rozwoju jednostki i społeczeństwa. Nie znaczy to oczywiście, że stawiam lub popierałbym taki wniosek w imię ułatwienia życia teoretykom prawa państwowego i politykom. Wręcz przeciwnie, doceniam znaczenie konstytucji z punktu widzenia utrwalania ustroju demokratycznego². Chcę po prostu powiedzieć, że nie wydaje mi się, aby można było zasadnie twierdzić, że ustrój Wielkiej Brytanii jest mniej demokratyczny (oczywiście idzie o demokrację burżuazyjną), niż ustrój Stanów Zjednoczonych Ameryki, właśnie dlatego, że w Wielkiej Brytanii nie ma konstytucji w omawianym znaczeniu, w Stanach Zjednoczonych zaś jest, i przy tym raczej konstytucja bardziej sztywna niż wiele innych.

Jednocześnie jednak należy z całym naciskiem podkreślić, że w przy-

¹ Por. przykładowo: S. Rozmaryn, *Kontrola konstytucyjności ustaw*, Państwo i Prawo 1948, z. 11 i 12; J. Zakrzewska, *Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym państwie burżuazyjnym)*, Warszawa 1964; S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1961; J. Zakrzewska, *Kontrola konstytucyjności ustaw w powojennej Francji*, Państwo i Prawo 1961, z. 12; J. Zakrzewska, *Trybunał konstytucyjny a zabezpieczenie zgodności ustaw z konstytucją we Włoszech*, Państwo i Prawo 1963, z. 11; J. Zakrzewska, M. Sobolewski, *Instytucja kontroli konstytucyjności ustaw we współczesnych państwach Europy Zachodniej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1965, z. 1.

² Zgadzam się tu w pełni z tymi, którzy mówią, że nie należy lekceważyć konstytucji jako wzorca postępowania dla organów państwowych i obywateli. Zgodzić się jednak trzeba też z tezą, że Wielka Brytania posiada ustrój bardziej demokratyczny niż np. Portugalia, chociaż ta ostatnia posiada konstytucję w znaczeniu ustawy o szczególnej mocy prawnej, a Wielka Brytania jej nie ma.

padku, gdy przyjmuje się instytucję konstytucji pisanej, problemu kontroli konstytucyjności ustaw uniknąć się nie da. Nie jest też najlepszym wyjściem z sytuacji milczenie konstytucji w tej tak istotnej sprawie, tj. ograniczenie się do stwierdzenia o nadrzędności konstytucji nad innymi źródłami prawa czy nad wszystkimi organami państwowymi, co cechuje większość konstytucji socjalistycznych. Problem ten wymaga szerszej regulacji konstytucyjnej, niż ma to miejsce zazwyczaj w państwach socjalistycznych, nie licząc Jugosławii i Czechosłowacji³.

Gdy idzie o sytuację prawną w omawianym zakresie w państwach socjalistycznych, to można ją scharakteryzować w kilku punktach.

Po pierwsze, w każdym z nich istnieje konstytucja jako ustawa zasadnicza, tj. ustawa posiadająca szczególną moc prawną.

Po drugie, z reguły organem ustrojodawczym jest parlament, a więc organ pod względem składu osobowego ten sam, który stanowi ustawy zwykłe. Szczególnym wyjątkiem była tu tylko konstytucja Demokratycznej Republiki Wietnamu z roku 1946, która w art. 70 przyjmowała instytucję obligatoryjnego referendum konstytucyjnego. Jako pewien wyjątek potraktować tu można także konstytucję Niemieckiej Republiki Demokratycznej z roku 1949 oraz konstytucję Jugosławii z roku 1963, które dopuszczały w drodze wyjątku zmianę swą w formie referendum (konstytucja Jugosławii do grudnia 1968 r., tj. do czasu przyjęcia XII poprawki do konstytucji)⁴, chociaż jako zasadniczy sposób swej zmiany przewidywały odpowiednią uchwałę parlamentu. Rzecz przy tym charakterystyczna, że także obowiązujące konstytucje Niemieckiej Republiki Demokratycznej i Ludowej Republiki Bułgarii, przyjęte w referendum ludowym, dla swej zmiany nie wymagają takiego samego trybu, lecz przewidują możliwość swej zmiany w formie ustawy konstytucyjnej parlamentu.

Po trzecie, w każdym z państw socjalistycznych przewidziany jest inny tryb zmiany konstytucji w porównaniu do trybu zmiany ustaw zwykłych. Z reguły, przy zmianie konstytucji wymagane jest spełnienie trzech szczególnych warunków, których nie przewiduje tryb zmiany ustaw zwykłych, a mianowicie: 1) wyraźne wskazanie, że idzie o ustawę zmieniającą konstytucję; 2) zmiana może nastąpić przy kwalifikowanym quorum, które wynosi z reguły dwie trzecie ustawowej liczby posłów; 3) zmiana konstytucji powinna uzyskać poparcie kwalifikowanej więk-

³ W Czechosłowackiej Republice Socjalistycznej instytucję Sądu Konstytucyjnego przyjmuje ustawa konstytucyjna z 27 X 1968 r. o federacji czechosłowackiej. Postanowienia te jednak dotychczas nie weszły w życie. Por. A. Gwiżdż, *Kierunki rozwoju współczesnego konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Państwo i Prawo 1971, z. 8 - 9, s. 248 - 249.

⁴ Por. art. 81 i 83 Konstytucji NRD z roku 1949 oraz art. 210 i 214 Konstytucji Jugosławii z roku 1963 do czasu ich uchylecia poprawką XII w grudniu 1968 r.

szości dwóch trzecich ogólnej liczby posłów wybranych⁵. Oznacza to, że mamy tu do czynienia z dwoma różnymi organami: ustrojodawczym i ustawodawczym, mimo identycznego ich składu i nazwy.

Po czwarte, na ustawodawcę zwykłego nałożony jest przez konstytucję prawny obowiązek realizacji postanowień konstytucji, w szczególności ich przestrzegania. Wynika on już z samej nazwy ustawy zasadniczej, jak też ze szczególnego trybu zmiany konstytucji. Szczególna nazwa i szczególny tryb zmiany są świadectwem szczególnej mocy prawnej wskazanej ustawy, ta zaś oznacza obowiązek ustawodawcy zwykłego: z jednej strony niewydawania ustaw sprzecznych z konstytucją, z drugiej zaś także obowiązek wydawania ustaw potrzebnych czy tym bardziej koniecznych do realizacji postanowień konstytucji. Podporządkowanie parlamentu jako ustawodawcy zwykłego konstytucji, a zatem parlamentowi jako ustawodawcy konstytucyjnemu, wynikać może także z wyraźnych postanowień konstytucji. Tak np. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z roku 1952 między innymi stanowi, że kierować się nią powinny „wszystkie organy władzy polskiego ludu pracującego”, a zatem i Sejm, jak też że „ściśle przestrzeganie praw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa [...]”⁶. Oznacza to, że parlament jako ustawodawca zwykły nie jest już organem najwyższym, chociaż jest organem nadrzędnym wobec pozostałych organów państwowych i obywateli.

W konsekwencji oznacza to, że problem kontroli konstytucyjności ustaw w państwach socjalistycznych istnieje, mimo marginesowego traktowania go przez twórców większości konstytucji socjalistycznych. Co więcej, coraz bardziej jest on dostrzegany zarówno w nauce prawa państwowego, jak i w prawie konstytucyjnym. Doceniony on został w pełni przez twórców obowiązującej konstytucji jugosłowiańskiej, powołującej sądownictwo konstytucyjne zarówno na szczeblu federacji, jak i — co więcej — na szczeblu republik. Wprawdzie w specyficznych warunkach

⁵ Por. art. 146 Konstytucji ZSRR z r. 1936; art. 56 Konstytucji Albanii z r. 1946; § 15 ust. 3 Konstytucji Węgierskiej Republiki Ludowej z r. 1949; art. 43 pkt 1 i art. 56 ust. 3 Konstytucji Socjalistycznej Republiki Rumunii z r. 1965; art. 63 ust. 2 i art. 108 Konstytucji Niemieckiej Republiki Demokratycznej z r. 1968; art. 78 pkt 2 i art. 143 Konstytucji Ludowej Republiki Bułgarii z r. 1971 (podobnie art. 17 pkt 3 i 99 Konstytucji LRB z r. 1947). Wyjątkiem w tym względzie jest tu Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z r. 1952. Przyjmuje ona bowiem warunek zachowania zwykłego quorum przy zmianie konstytucji, natomiast przy uchwalaniu ustaw zwykłych przyjmuje quorum szczególne, można powiedzieć kwalifikowane in minus, które wynosi jedną trzecią ogólnej liczby posłów. Inaczej A. Gwiżdż, który sytuację istniejącą w Polsce przedstawia jako charakterystyczną dla państw socjalistycznych w ogóle. Por. Gwiżdż, op. cit., s. 249.

⁶ Por. wstęp i art. 4 ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z roku 1952. Podobne sformułowania przyjmują także inne konstytucje socjalistyczne.

politycznych, jakie zaistniały w roku 1968 w Czechosłowacji, także w tym kraju przewidziano powołanie sądów konstytucyjnych. I jakkolwiek zapowiedź ta nie została dotychczas zrealizowana, to jednak odpowiednich postanowień ustawy konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej też nie uchylono. Pewne mniej już istotne postanowienia w tym zakresie zawierają nowe konstytucje Socjalistycznej Republiki Rumunii i Niemieckiej Republiki Demokratycznej, a także Ludowej Republiki Bułgarii. Wydaje się, że nie można nie dostrzegać ścisłego związku między zachodzącymi w państwach socjalistycznych przemianami politycznymi, zapoczątkowanymi uchwałami historycznego XX Zjazdu Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego, prowadzącymi do doceniania i utrwalania praworządności jako metody sprawowania władzy oraz większego doceniania konstytucji jako podstawy porządku prawnego, a zatem i większego dostrzegania omawianego tu problemu kontroli zgodności ustaw zwykłych z ustawą zasadniczą.

Znaczenie wszelkich form kontroli konstytucyjności ustaw jest tak wielkie, jak wielka jest ich rola jako gwarancji zakazu wydawania przez parlament ustaw sprzecznych z konstytucją, zarówno co do treści, jak i trybu ich wydawania. Oczywiście, zgodzić się wypada z tezą, że nie mogą one stanowić gwarancji wykonania przez parlament obowiązku pozytywnego działania, zmierzającego do realizacji postanowień konstytucji⁷, chociaż wydaje się, że skuteczne formy kontroli konstytucyjności ustaw mogłyby w poważnym stopniu wyrzec pozytywny skutek także i w tym zakresie. W każdym bądź razie, jeżeli uznaje się nadrzędność konstytucji nad ustawodawstwem zwykłym jako bezpośrednią instytucjonalną gwarancją praworządności, a tezę taką uznaje się w naszej literaturze raczej powszechnie⁸, to w konsekwencji należy uznać skuteczne formy kontroli zgodności ustaw z konstytucją jako „gwarancję gwarancji”. Jeśli bowiem nawet uznać, że konstytucja ma jakieś znaczenie prawne, a tym samym i wychowawcze, także wówczas, gdy nie musi być przestrzegana przez ustawodawcę zwykłego, to i w takim przypadku każdy przyzna, że ma ona bez porównania większe znaczenie prawne i wychowawcze, gdy przyjęte są odpowiednie środki zapobiegające wejściu w życie i obowiązywaniu ustaw niekonstytucyjnych. W pierwszym bowiem przypadku, jak słusznie pisze J. Stembrowicz (mając na uwadze inną cechę konkretnej konstytucji), ustawa zasadnicza wymagałaby „stałej konfrontacji ze zwyczajami i zwykłym prawodawstwem, które decydują w rzeczywistości o tym, czym jest konstytucja”, ona sama zaś „jako ustawa zasadnicza [...] faktycznie traci na znaczeniu”⁹.

⁷ Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa ...* op. cit., s. 138 i 189.

⁸ Por. np. A. Burda, *Instytucjonalne gwarancje praworządności i ich rola w państwie socjalistycznym*, Państwo i Prawo 1971, s. 8-9, s. 226.

⁹ Por. J. Stembrowicz, *Konstytucja a ustrój państwowy i społeczny*, Państwo i Prawo 1971, z. 8-9, s. 236 i n.

Krótko mówiąc, kto uznaje i docenia takie cele, jak realizację ustanowionych przez konstytucję stosunków społeczno-gospodarczych i politycznych, jednolitość porządku prawnego, ochronę praw i wolności człowieka i obywatela, praworządność, i to na najwyższym szczeblu, bo praworządność konstytucyjną¹⁰, ten musi docenić wagę odpowiednich form kontroli konstytucyjności ustaw.

II. PARLAMENTARNA KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI USTAW

Kontrola zgodności ustaw z konstytucją dokonywana przez sam parlament istnieje zawsze i wszędzie tam, gdzie istnieje konstytucja i gdzie parlament powołany jest do stanowienia ustaw zwykłych. Dotyczy to również dekretów lub rozporządzeń z mocą ustawy, gdy podlegają one zatwierdzeniu przez parlament.

Parlamentarna kontrola konstytucyjności ustaw istnieje także wówczas, gdy konstytucja nie mówi o niej wprost i nie przewiduje powołania specjalnych organów wewnętrznych parlamentów, których zadaniem byłoby zbadanie projektów ustaw pod omawianym kątem widzenia i zgłaszanie swych opinii w tym względzie w czasie obrad parlamentu nad projektem ustawy. Obowiązki parlamentu w tym zakresie wynikają przecież z samego pojęcia konstytucji, z faktu istnienia konstytucji jako ustawy zasadniczej i podporządkowania jej ustawodawstwa zwykłego.

Nie są to zresztą tylko obowiązki parlamentu jako organu ustawodawczego, podejmującego ostateczną decyzję w sprawie uchwalenia ustawy bądź odrzucenia jej projektu. Można i należy mówić o obowiązkach w tym zakresie także innych podmiotów. Obowiązek ten ciąży na wnioskodawcy projektu ustawy. Może nim być grupa posłów czy komisja parlamentarna, ale może nim być również, i najczęściej tak jest też w praktyce, organ wobec parlamentu zewnętrzny. Skoro na wszystkich organach państwowych ciąży obowiązek przestrzegania konstytucji, na niektórych zaś szczególnie obowiązek dłożenia starań zmierzających do realizacji postanowień konstytucji, przy czym w dużej mierze następuje to poprzez ustawodawstwo, to nie sposób nie dostrzec, że wnioskodawca projektu ustawy ma obowiązek ocenić go i uzasadnić nie tylko pod kątem widzenia celowości wydania odpowiedniej ustawy, lecz także pod kątem widzenia jej legalności, tj. zgodności z konstytucją.

Następnie, obowiązek w tym zakresie ciąży na komisji parlamentarnej, do której odesłany został projekt ustawy w celu zbadania go, oceny, a następnie przedstawienia swej opinii o nim na forum parlamentu. I nie musi to być komisja specjalnie powołana do badania zgodności projektów ustaw z konstytucją. Dotyczy to każdej komisji, zajmującej się

¹⁰ Por. art. 145 i 146 Konstytucji Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii z roku 1963.

projektem ustawy, także komisji resortowej. Szczególnie dotyczy to jednak komisji wniosków ustawodawczych, a i takie przecież niekiedy powołuje się w parlamentach socjalistycznych, nie mówiąc już o obowiązkach w tym zakresie komisji konstytucyjnych.

Wreszcie obowiązek oceny projektu ustawy pod kątem jego legalności ciąży na każdym posle oddzielnie. Żaden z posłów nie może mieć przekonania, że wykonał swe obowiązki poselskie dobrze, jeżeli głosując za przyjęciem ustawy nie ocenił projektu ustawy pod tym kątem widzenia i nie uznał go za zgodny z konstytucją. Idzie przy tym nie tylko o obowiązek poselski. Obywatelski obowiązek przestrzegania przepisów konstytucji dotyczy przecież również, i może nawet w szczególności, właśnie posłów.

Parlamentarna kontrola konstytucyjności ustaw istnieje także wówczas, gdy obok niej wprowadzona jest kontrola pozaparlamentarna, tj. kontrola sądów powszechnych czy specjalnych trybunałów konstytucyjnych. Co więcej, wydaje się nawet, że parlament i inne wspomniane wyżej organy w tych warunkach skłonne są przykładać większą wagę do oceny projektów ustaw pod kątem zgodności z konstytucją niż wówczas, gdy zinstytucjonalizowana kontrola zewnętrzna nie istnieje. Jest to zrozumiałe. Nie sądzę, aby był gdziekolwiek parlament, który by lekko przyjął orzeczenie sądu konstytucyjnego, stwierdzające niezgodność jakiejś ustawy z konstytucją i tym samym jej nieobowiązanie. Można powiedzieć, że istnienie sądowej kontroli konstytucyjności ustaw odgrywa istotną rolę prewencyjną w tym względzie¹¹.

Obowiązek badania legalności ustaw przy ich uchwalaniu ciąży na parlamencie i wspomnianych wyżej innych organach także wówczas, gdy w praktyce nie wypełniają one tych zadań¹². O tym jednak, czy rzeczywiście i w jakim stopniu wypełniają one lub nie wypełniają swych zadań w tym względzie, świadczyć może tylko to, w ilu i w jakich przypadkach parlament uchwalił ustawy z naruszeniem treści konstytucji lub przewidzianego w niej trybu uchwalania ustaw zwykłych.

Gdy idzie o konstytucje socjalistyczne, to każda z nich nakładała i nakłada na parlamenty, jak też na posłów oraz inne organy posiadające inicjatywę ustawodawczą, obowiązek badania projektu ustaw pod kątem widzenia ich zgodności z ustawą zasadniczą. Każda też przewidywała powołanie komisji parlamentarnych, których zadaniem było badanie i ocena projektów ustaw, oczywiście nie tylko pod względem ich celowości, ale i legalności. Także w tych przypadkach, gdy tych komisji powoływano mniej, z reguły za wzorem radzieckim powoływano komisję wniosków ustawodawczych, na której omawiany tu obowiązek ciążył, można

¹¹ Por. L. Kański, *Sądownictwo konstytucyjne w Jugosławii i Czechosłowacji*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1971, z. 3, s. 54.

¹² Por. Burda, *Instytucjonalne gwarancje praworządności ...*, s. 227.

tak powiedzieć, w szczególny sposób. Jeżeli bowiem instytucja tzw. komisji resortowych akcentuje bardziej zadania komisji w zakresie kontroli określonych dziedzin administracji, a gdy idzie o ustawodawstwo — bardziej projektów ustaw pod względem celowości, o tyle instytucja komisji wniosków ustawodawczych, właściwej dla wszystkich projektów ustaw, kładzie bardziej nacisk na zadania tej komisji w zakresie dostosowania przyszłej ustawy do istniejącego porządku prawnego, a zatem w pierwszym rzędzie do konstytucji.

Trzeba jednak stwierdzić, że niektóre konstytucje przyjmując wewnątrzparlamentarną kontrolę konstytucyjności ustaw jako jedynie dopuszczalną, poświęcają tej problematyce więcej miejsca i regulują ją bardziej szczegółowo. Do nich w pierwszym rzędzie należy zaliczyć ustawę konstytucyjną Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii z 13 I 1953 r., która jako pierwsza, chociaż przyjmowała wyłącznie parlamentarne formy kontroli zgodności ustaw z konstytucją, szeroko i szczegółowo jednak regulowała tę problematykę¹³. Ocenę zgodności ustaw z konstytucją związkową zaliczyła ona do wyłącznych kompetencji Związkowej Skupsztiny Ludowej. Wnioski o wydanie takiej oceny mogły składać Związkowa Rada Wykonawcza, Związkowy Sąd Najwyższy, skupsztiny ludowe, rady wykonawcze republik ludowych, organy przedstawicielskie obydwu istniejących w Jugosławii jednostek autonomicznych, komitety ludowe powiatów i miast oraz zainteresowane organizacje gospodarcze i instytucje samorządowe. W Związkowej Skupsztinie Ludowej istniała Komisja Wykładni Ustaw, składająca się z 9 członków wybieranych spośród posłów przez Skupsztinę na wspólnym posiedzeniu obu izb, tj. Rady Związkowej i Rady Wytwórców. Komisja ta rozpatrywała wnioski o ocenę zgodności ustaw z konstytucją związkową i wraz ze swoją opinią przedstawiała je izbom. Ponadto Komisja Wykładni Ustaw, zgodnie ze swoją nazwą, miała prawo ustalania wykładni ustaw związkowych, przedstawiając ją do zatwierdzenia odpowiednim izbom.

W tym kierunku też poszła Izba Ludowa Niemieckiej Republiki Demokratycznej, przyjmując art. 66 konstytucji NRD z 1949 r. i uchwalając swój nowy regulamin¹⁴. Powołała ona Komisję Konstytucyjną, w której reprezentowane były wszystkie frakcje parlamentarne stosownie do swej liczebności, a także do której wchodził, nie będąc deputowanymi, trzech sędziowie Sądu Najwyższego i trzech profesorowie prawa państwowego. Prawo kwestionowania zgodności ustaw z konstytucją przysługiwało grupie co najmniej 1/3 ogólnej liczby posłów do parla-

¹³ Por. art. 11, 15, 16 i 69 Ustawy Konstytucyjnej Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii z 13 I 1953 r. oraz art. 101 regulaminu Związkowej Skupsztiny Ludowej Jugosławii z r. 1954.

¹⁴ Por. art. 66 Konstytucji Niemieckiej Republiki Demokratycznej z 1949 r. oraz §§ 18 - 23 Regulaminu Izby Ludowej NRD z 8 XII 1958 r.

mentu, jego prezydium, rządowi i prezydentowi republiki z chwilą zaś powołania w 1960 r. Rady Państwa — temu organowi w miejsce prezydenta. Zadaniem Komisji Konstytucyjnej było badanie wniosków w tej sprawie i przedkładanie swych opinii Izbie Ludowej, której decyzja była wiążąca dla wszystkich (należy sądzić jednak, że dla wszystkich organów, a nie np. dla wykładni doktrynalnej).

Podobne rozwiązanie w omawianej sprawie przyjęła następnie konstytucja Socjalistycznej Republiki Rumunii w roku 1965. Zobowiązuje ona Wielkie Zgromadzenie Narodowe Socjalistycznej Republiki Rumunii do wybrania na całą kadencję Komisji Konstytucyjnej, której zadaniem jest badanie kontroli ustaw z konstytucją. W skład tej Komisji mogą być wybrani specjaliści nie będący deputowanymi, ale w liczbie nie większej niż 1/3 ogólnej liczby członków komisji. Komisja w omawianym zakresie działa z własnej inicjatywy, jak też na zlecenie organów, których określenie konstytucja odsyła do regulaminu parlamentu¹⁵.

Nieco inaczej sprawę tę reguluje konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej z roku 1968. Nie przewiduje ona już powołania komisji konstytucyjnej Izby Ludowej, jak to czyniła poprzednia konstytucja NRD. Rolę tej komisji przejęła obecnie Rada Państwa, która przygotowując posiedzenia Izby Ludowej rozpatruje projekty ustaw i ma obowiązek sprawdzać je pod względem ich zgodności z konstytucją¹⁶. Ze sformułowania odnośnych przepisów można wnosić, że Rada Państwa ma prawo nie przyjąć projektu ustawy w przypadku uznania go za sprzeczny z konstytucją. Rada Państwa rozstrzyga też wątpliwości co do zgodności z konstytucją aktów normatywnych Rady Ministrów. Zatem Konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej funkcję stróża praworządności konstytucyjnej powierza organowi stale działającemu, sprawującemu funkcję naczelnego organu władzy państwowej, głowy państwa, a także w dużej mierze funkcje wewnętrznego organu kierowniczego parlamentu.

Konkludując, można uznać za słuszną tezę, że konstytucje europejskich państw socjalistycznych uchwalone w ostatnich dziesięciu latach odzwierciedlają tendencje do umocnienia ich znaczenia jako prawa obowiązującego organy państwowe i że utrwalanie się tej tendencji można przewidywać także w przyszłości¹⁷.

Pamiętać wszakże należy, że poza Jugosławią, gdzie wprowadzono sądownictwo konstytucyjne i gdzie — przyznano każdemu obywatelowi jako gwarancję jego praw i wolności konstytucyjnych prawo do sądu, we wszystkich pozostałych państwach socjalistycznych istnieje

¹⁵ Por. art. 43 pkt 13 i art. 53 Konstytucji Socjalistycznej Republiki Rumunii z roku 1965.

¹⁶ Por. art. 65 ust. 2 i 3, a także art. 89 Konstytucji Niemieckiej Republiki Demokratycznej z roku 1968.

¹⁷ Por. Gwizdź, op. cit., ss. 248, 249 i 255.

tylko, jak dotychczas, parlamentarna kontrola konstytucyjności ustaw. Chcąc ją scharakteryzować należy wskazać na kilka jej istotnych cech.

Po pierwsze, jest to kontrola wewnętrzna, autonomiczna parlamentu jako ustawodawcy zwykłego. O zgodności ustaw z konstytucją decyduje tu ten sam organ, który stanowiąc ustawy jest zobowiązany do przestrzegania przepisów konstytucji. Jest to zatem taka kontrola, która pozwala podmiotowi zobowiązanemu na uwolnienie się od nałożonego nań obowiązku nie poprzez jego wykonanie, lecz w inny sposób, zgodnie z własną oceną i wolą. Jest to najistotniejszą cechą tej kontroli, sprowadzającą się do tego, że wykonanie obowiązku zależy od woli zobowiązanego. Byłoby bardziej właściwe w tej sytuacji ujmować tu słowo „obowiązek” w cudzysłów.

Po drugie, jest to kontrola polityczna i z punktu widzenia przedmiotu badanego — niefachowa. Problem kontroli konstytucyjności ustaw jest problemem prawnym i złożonym, w konkretnych warunkach mogącym sprawić niemałe trudności wytrawnym prawnikom. Tymczasem nawet w powoływanych niekiedy komisjach wniosków ustawodawczych czy komisjach konstytucyjnych prawnicy nie muszą zasiadać w ogóle, a tym bardziej nie muszą stanowić większości.

Po trzecie, jest to kontrola wstępna, sprawowana wobec projektów ustaw przed ich uchwaleniem i wejściem w życie.

Po czwarte, jest to kontrola prowadzona przez ten sam organ, który za pomocą podejmowanego aktu prawnego zamierza osiągnąć określone cele polityczne, społeczne czy gospodarcze. Prowadzona jest ona zatem łącznie z kontrolą celowości tego aktu.

Po piąte, jest to kontrola sprawowana z własnej inicjatywy parlamentu i jego organów, bez czekania na wnioski organów pozaparlamentarnych czy obywateli.

Po szóste, jest to kontrola dopuszczająca możliwość obowiązywania ustaw sprzecznych z konstytucją w takim samym stopniu, jak i ustaw z nią zgodnych¹⁸. Zarówno jedne, jak i drugie — z braku innych form kontroli — organy państwowe mają obowiązek stosować. Oznacza to, że konstytucja nabiera takiej treści, jaką nadają jej ustawy zwykłe.

III. PROBLEM DOPUSZCZALNOŚCI SĄDOWEJ KONTROLI KONSTYTUCYJNOŚCI USTAW W ŚWIETLE KONSTYTUCJI OBOWIĄZUJĄCYCH

Chcąc rozwiązać problem dopuszczalności pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw należy odpowiedzieć na dwa pytania zasadnicze. Po pierwsze, czy jest ona dopuszczalna w świetle postanowień konstytucji danego państwa? Po drugie, czy jest ona dopuszczalna z uwa-

¹⁸ Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa ...*, op. cit., s. 186 i 268.

gi na stanowisko szczególne parlamentu jako organu reprezentującego władzę najwyższą ludu, a więc z uwagi na przyjęty w państwie system naczelných organów państwowych? Z tymi dwoma pytaniami łączy się ściśle następne, mianowicie trzecie, czy wprowadzenie pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw jest celowe, czyli jakie jest ewentualne uzasadnienie tej kontroli, celowość, czy tym bardziej konieczności jej wprowadzenia w konkretnych warunkach. Pozytywne odpowiedzi na dwa pierwsze pytania nie dają bowiem jeszcze uzasadnienia potrzeby wprowadzenia kontroli konstytucyjności ustaw przez sądy powszechne czy też przez specjalnie do tego powołane trybunały konstytucyjne.

Gdy idzie o literaturę socjalistyczną, to trzeba stwierdzić, że poza Jugosławią, gdzie sądownictwo konstytucyjne zostało wprowadzone i gdzie także dawniej, bo od 1953 r. problematyce tej poświęca się więcej uwagi, a także Czechosłowacją, gdzie przed uchwaleniem ustawy konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej z 1968 r. także i ta problematyka była szerzej dyskutowana, w innych krajach stosunkowo mało zajmowano się tą problematyką. W powojennej literaturze polskiej można wymienić tu kilka nazwisk (S. Rozmaryn, J. Zakrzewska, M. Sobolewski, K. Grzybowski, K. M. Pospieszalski, F. Siemieński) osób, które dały wyraz swym poglądom na ten temat. Dominował pogląd o niedopuszczalności sądowej kontroli konstytucyjności ustaw. Na poparcie tej tezy przytaczano różne argumenty, głównym jednak zawsze było to, że pozaparlamentarna kontrola konstytucyjności ustaw naruszać ma jakoby „suwerenność” parlamentu. Stanowisko zajęte swego czasu przeze mnie wobec tego argumentu było odmienne i odosobnione. Ostatnio pojawiają się jednak częściej głosy (w formie wzmianek na marginesie rozważania innych problemów) nie tylko dotyczące problematyki kontroli konstytucyjności ustaw, lecz także nie traktujące niedopuszczalności kontroli sądowej jako niepodważalnego dogmatu.

Argumenty przytaczane przeciw dopuszczalności pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw można podzielić na trzy grupy. Argumenty te, po pierwsze, opierają się na sformułowaniach postanowień konstytucji. Po drugie, sprowadzają się do tego, że kontrola taka narusza „suwerenność” parlamentu. Po trzecie, sprowadzają się do niecelowości tej kontroli. W rozdziale tym zajmiemy się pierwszą grupą argumentów.

Pierwszym pytaniem, jakie się tu nasuwa, jest pytanie następujące: czy sądowa kontrola konstytucyjności ustaw musi być wprost ustanowiona w konstytucji, czy też wystarczy, że będzie ona wynikać z postanowień konstytucji lub też nawet czy może być wprowadzona ustawą zwykłą. Gdy idzie o stanowisko zajęte przez S. Rozmaryna, to uważał on, że sądowa kontrola konstytucyjności ustaw musiałaby być wprost ustanowiona w konstytucji i że w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej żadna ustawa zwykła nie mogłaby jej wprowadzić bez uprzedniej zmiany konstytucji, jak też nie mogłaby tworzyć specjalnego

sądu konstytucyjnego¹⁹. Nie wydaje mi się, aby stanowisko to można było przyjąć bez zastrzeżeń.

To prawda, że sądowa kontrola konstytucyjności ustaw jest zwykle wprowadzana ustawą konstytucyjną. W szczególności tak jest w państwach europejskich. Nie można jednak tego odnieść do Stanów Zjednoczonych Ameryki, gdzie konstytucja przecież wprost nie ustanawia sądowej kontroli konstytucyjności ustaw, a gdzie taka kontrola przecież istnieje. Nie będąc ustanowiona wprost przez konstytucję, jak tego chciałby S. Rozmaryn, wynika ona z niej jednak i jest wprowadzona w drodze wykładni art. VI ust. 2 konstytucji. Nie można twierdzić, że artykuł ten²⁰ przyznaje wprost sądom prawo badania legalności ustaw, w szczególności ustaw federalnych z konstytucją federalną, a przecież nikt dzisiaj nie twierdzi, że sądowa kontrola konstytucyjności ustaw w Stanach Zjednoczonych Ameryki jest niezgodna z konstytucją tego kraju. A czyż nie można widzieć identycznej podstawy prawnej dla sądowej kontroli legalności ustaw w szczególnej mocy prawnej konstytucji, tj. w tym, co tę szczególną moc prawną pewnych ustaw uzasadnia (szczególna nazwa, szczególny tryb zmiany i szczególne postanowienia o nadrzędności konstytucji wobec ustaw zwykłych)? Nie potrafiłbym uzasadnić negatywnej odpowiedzi na to pytanie, gdyby oczywiście nie odwoływać się do wyraźnych postanowień konstytucji wykluczających taką kontrolę. A czy rzeczywiście ustawodawca zwykły nie może ustanowić zewnętrznej kontroli nad własną działalnością, jeżeli nie stoją temu na przeszkodzie wyraźne postanowienia konstytucji? Także i tu moja odpowiedź jest odmienna niż ta, jakiej w tej sprawie udzielił S. Rozmaryn.

W konkluzji dojść trzeba do stwierdzenia, że sądowa kontrola konstytucyjności ustaw nie musi być wprost wprowadzona przez konstytucję, wystarczy zaś, jeżeli konstytucja nie zawiera postanowień wprost ją wykluczających. Nie znaczy to, że w takim przypadku nie będzie ona miała podstawy konstytucyjnej. Podstawa ta przecież wynikać będzie z argumentów o szczególnej mocy prawnej konstytucji. Dotyczy to w szczególności tych konstytucji, które nie przyjmują zasady, że sędziowie podlegają ustawom, lecz przyjmują zasadę, że sędziowie podlegają konstytucji i ustawom lub także i innym przepisom prawnym danego państwa lub też że sędziów wiąże porządek prawny państwa²¹. O ile

¹⁹ Por. *ibidem*, ss. 184 - 185 i 187.

²⁰ Brzmi on następująco: „Niniejsza konstytucja i zgodnie z nią wydane ustawy Stanów Zjednoczonych oraz wszystkie traktaty, które zostały lub zostaną zawarte z ramienia Stanów Zjednoczonych, stanowią najwyższe prawo krajowe. Jest ono wiążące dla sędziów każdego stanu, nawet gdyby było sprzeczne ze stanową konstytucją lub ustawą”.

²¹ Por. np. art. 102 Konstytucji Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej z roku 1960 oraz art. 96 Konstytucji Niemieckiej Republiki Demokratycznej z roku 1968.

więc konstytucja nie zawiera innych wyraźnych zastrzeżeń, to takie jej sformułowania dają podstawę do wniosków *de lege lata* o dopuszczalności sądowej kontroli konstytucyjności ustaw. Konstytucja bowiem także należy do porządku prawnego państwa i to w pierwszym rzędzie, natomiast nie należą do porządku prawnego ustawy z nią niezgodne lub przepisy niższego rzędu sprzeczne z ustawami.

Nie znaczy to, abym uważał, że sądowa kontrola konstytucyjności ustaw nie powinna być szerzej uregulowana w konstytucji, że nie powinna mieć wyraźnej podstawy konstytucyjnej. Wręcz przeciwnie. Twierdzą jednak, że to wyraźne powołanie sądownictwa konstytucyjnego nie musi mieć miejsca w konstytucji, aby mogło istnieć i działać.

Innym argumentem w tym zakresie dowodzenia, przytaczanym na poparcie tezy o niedopuszczalności sądowej kontroli konstytucyjności ustaw, jest postanowienie przyjęte m. in. przez bodaj większość konstytucji socjalistycznych, mówiące, że sędziowie podlegają ustawom. Z argumentem tym trzeba się zgodzić, albowiem wydaje się, że mamy tu wypowiedziane wprost wykluczenie dopuszczalności kontroli legalności ustaw przez sądy. Sąd ma obowiązek zastosowania ustawy zwykłej zarówno w przypadku, gdy ustawa jest zgodna z konstytucją, jak i w przypadku, gdy jest z nią niezgodna. W pierwszym przypadku na zasadzie *lex specialis*, w drugim przypadku na zasadzie wyraźnego postanowienia konstytucji. W obydwu tych przypadkach badanie zgodności ustaw z konstytucją przez sądy traci sens. Bo i po cóż sąd ma badać tę kwestię, gdy tak czy inaczej musi zastosować jedną ustawę, właśnie zwykłą.

Odmienne stanowisko w sprawie treści i znaczenia omawianego tu sformułowania („sędziowie podlegają ustawom”) zajął swego czasu K. M. Pospieszalski. Polemizując z poglądem K. Grzybowskiego w sprawie wykładni art. 24 ust. 3 ustawy konstytucyjnej z 19 II 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, postawił on tezę, że zakaz sądowej kontroli konstytucyjności ustaw ma swe logiczne źródło nie w sformułowaniu („sędziowie podlegają ustawom”), gdyż konstytucja jest także ustawą, i to hierarchicznie wyższą, z którą ustawy zwykłe nie mogą być sprzeczne, lecz w sformułowaniu, że sędziowie nie mają prawa badania konstytucyjności ustaw należycie ogłoszonych. Poza tym podaje on i inne argumenty, do których ustosunkuję się niżej przy szerszym ich omówieniu²².

Nie wydaje się, aby rozumowanie to było przekonujące. Należy bowiem przyjąć, co też przyjmuje się powszechnie w literaturze, że w danym przypadku chodzi właśnie o ustawy zwykłe i tylko o ustawy zwykłe, które wiążą sądy przy ferowaniu wyroków.

Stanowisko takie zajął też S. Rozmaryn. Był on jednak, podobnie jak

²² Por. K. M. Pospieszalski: recenzja książki K. Grzybowskiego, *Ustrój Polski współczesnej*, Kraków 1948, Państwo i Prawo 1948, z. 11, s. 102.

i w szeregu innych przypadków, niekonsekwentny, gdy idzie o stosunek tej zasady (ściślej — jej wykładni) do ustaw zwykłych wydanych przed wejściem w życie konstytucji i po jej ustanowieniu. Mianowicie, jego zdaniem wynikający z zasady: „sędziowie podlegają ustawom” zakaz badania przez sądy legalności ustaw zwykłych odnosi się tylko do ustaw wydanych po wejściu w życie konstytucji. Natomiast gdy idzie o ustawy wcześniejsze, obowiązujące już w chwili uchwalenia konstytucji, to w przypadku ich sprzeczności z konstytucją są one przez konstytucję po prostu uchylane na zasadzie *lex posterior*. Uważa on, że skoro wskazana zasada interpretacyjna odnosi się do ustaw zwykłych: późniejszej i wcześniejszej, to tym bardziej musi się ona odnosić do stosunku późniejszej ustawy konstytucyjnej do wcześniejszej ustawy zwykłej²³.

Podobne stanowisko zajmują także i inni autorzy. Na poglądy takie w nauce włoskiej powołuje się J. Zakrzewska²⁴. Aprobujące w tej sprawie stanowisko zajmuje A. Gwiżdż, który dostrzega we współczesnym konstytucjonalizmie socjalistycznym tendencję do umocnienia traktowania konstytucji w konfrontacji z wcześniejszymi niż konstytucja przepisami prawnymi jako zwykłą *lex posterior*, która uchyla każdy sprzeczny z nią przepis wcześniejszy²⁵.

Jak powiedziałem, przytoczone stanowisko S. Rozmaryna zawiera wewnętrzne sprzeczności. Z jednej strony bowiem przyjmuje on jako zasadę metodologiczną swych rozważań opieranie się wyłącznie na tekście Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jako prawie najwyższym w państwie, które nie uznaje żadnych zasad stojących ponad nim czy choćby równorzędnych, lecz które by nie wynikały z konstytucji. Stwierdza on dalej, że konstytucja zawiera w art. 52 zasadę, która nie dopuszcza sądowej kontroli konstytucyjności ustaw. Z drugiej jednak strony przyjmuje tezę o istnieniu wyjątku od tej wynikającej przecież wprost z konstytucji zasady ustrojowej, mianowicie dotyczącego ustaw przedkonstytucyjnych, przy czym wyjątku tego nie wyprowadza z jakiegokolwiek wyraźnego postanowienia konstytucji, co byłoby tu dopuszczalne i konieczne, lecz z zasady interpretacyjnej, stawianej tym samym ponad konstytucją. Jest to zatem sprzeczność ewidentna i nie dająca się pogodzić bez odrzucenia którejś z jej stron. Osobiście uważam, że należy tu odrzucić zasadę *lex posterior*, jeżeli nie wynika ona wprost z konstytucji. Nie potrafię uzasadnić *de lege lata* możliwości stosowania tej zasady w świetle obecnie obowiązującej Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, tak samo, jak nie potrafił tego dokonać S. Rozmaryn. Jej artykuł 52 ma bowiem zastosowanie jednakowo do ustaw przedkonstytu-

²³ Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa ...*, op. cit., ss. 166 - 169, 174 - 175 i 185 - 186.

²⁴ Por. Zakrzewska, *Trybunał Konstytucyjny [...] we Włoszech*, s. 11.

²⁵ Por. Gwiżdż, op. cit., s. 255.

cyjnych, jak i uchwalonych po wejściu w życie konstytucji. Jeżeli oznacza on zakaz sądowej kontroli konstytucyjności ustaw, to zakaz ten dotyczy wszelkich ustaw bez żadnych wyjątków.

W swym rozumowaniu Rozmaryn popełnia także i inny błąd, bez wytknięcia którego moja argumentacja nie byłaby tu pełna. Konstytucja wobec ustaw zwykłych zawsze stanowi *lex generalis*. Nie wyobrażam sobie, aby mogło być inaczej. Wynika to z jej treści. Konstytucja reguluje podstawy ustroju politycznego państwa, które znajdują bardziej szczegółowe rozwinięcie w ustawach zwykłych z różnych dziedzin życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Normy konstytucyjne cechuje wyższy stopień ogólności i abstrakcyjności w porównaniu z normami ustaw zwykłych. Jest to teza powszechnie przyjęta, i co więcej — przez S. Rozmaryna szczególnie akcentowana. Ale skoro tak, to należy też pamiętać o zasadzie interpretacyjnej: *lex generalis non derogat specialis*, która właśnie w danym przypadku ma jak najbardziej zastosowanie.

Konkludując należy stwierdzić, że w omawianym przypadku zastosowanie zasady interpretacyjnej *lex posterior derogat priori* może mieć miejsce tylko wówczas, gdy konstytucja wyraźnie na to pozwala. Między treścią artykułu 126 ust. 2 Konstytucji Marcowej²⁶ a treścią przepisów wprowadzających Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 VII 1952 r., w interesującej nas materii widzę tylko taką różnicę, że pierwsza z nich wyznaczyła odpowiednim organom wyraźnie roczny termin od jej uchwalenia do przedstawienia ciała ustawodawczemu obowiązujących przepisów i urządzeń prawnych, sprzecznych z postanowieniami konstytucji, w celu ich zmiany i dostosowania do porządku prawnego przewidzianego konstytucją, druga zaś tego nie uczyniła. W obydwu też przypadkach ustawa pokonstytucyjna, uchylająca sprzeczną z konstytucją ustawę przedkonstytucyjną, ma znaczenie konstytutywne, a nie deklaratoryjne.

Pozostaje tu do rozważenia jeszcze jedna sprawa. Mianowicie niektóre konstytucje stanowią, że postanowienia konstytucji są prawem bezpośrednio obowiązującym²⁷. Powstaje w związku z tym pytanie, czy ma to, i ewentualnie jakie, znaczenie prawne. W szczególności, czy jest jakaś różnica między stanem prawnym, gdy konstytucja takie postanowienie zawiera, a tym stanem prawnym, gdy konstytucja na ten temat milczy,

²⁶ Art. 126 Konstytucji Marcowej brzmi następująco: „Niniejsza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia lub — o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw — z dniem ich wejścia w życie.

Wszelkie istniejące obecnie przepisy i urządzenia prawne, niezgodne z postanowieniami konstytucji, będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej”.

²⁷ Por. np. art. 107 Konstytucji Niemieckiej Republiki Demokratycznej z roku 1968 i art. 9 Konstytucji Ludowej Republiki Demokratycznej z roku 1971.

a to w związku z ewentualnym stosowaniem konstytucji przez sądy, a także terenowe organy władzy państwowej czy organy administracyjne.

Z pewnością nie ma to znaczenia wobec ustawodawcy zwykłego, w obydwu bowiem przypadkach konstytucja obowiązuje wobec niego jednakowo bezpośrednio. Gdy idzie o inne organy naczelne, takie jak rząd czy głowa państwa, posiadające inicjatywę ustawodawczą itp., to również, przynajmniej w pewnych przypadkach, swą działalność mogą one opierać bezpośrednio na konstytucji. Problem jednak powstaje wówczas, jak mają one postępować, gdy stwierdzą, że ustawa zwykła wymagająca od nich podjęcia odpowiedniego działania, jest sprzeczna z konstytucją. Wydaje się, że poza ewentualnym obowiązkiem zwrócenia uwagi ustawodawcy na tę sprzeczność mają one zarazem obowiązek zastosowania się do ustawy zwykłej. Dotyczy to także i tym bardziej terenowych organów władzy państwowej, jak i organów prokuratorskich, skoro mają one obowiązek strzec praworządności, rozumianej m. in. jako przestrzeganie ustaw i zgodnych z nimi przepisów prawnych niższej rangi i skoro nie mając prawa badania zgodności z konstytucją nie mogą one brać pod uwagę jej postanowień przy strzeżeniu praworządności.

A jak przedstawia się ta sprawa w przypadku sądów? Także i tutaj, w przypadku gdy sądy nie mają prawa badania konstytucyjności ustaw, przepis o bezpośrednim stosowaniu konstytucji nie ma istotnego znaczenia. Gdy on jest, jak i gdy go nie ma, sądy mają obowiązek stosowania ustawy zwykłej, zarówno w przypadku stwierdzenia jej zgodności, jak i sprzeczności z konstytucją. Wyrażana niekiedy nadzieja, że pewne materie poddane zostaną całkowitej konstytucyjnej regulacji, co otworzyłoby możliwości rozszerzenia bezpośredniego stosowania przepisów konstytucji, także przez sądy²⁸, ma — z racji charakteru konstytucji jako ustawy ogólnej — nikłe, jeżeli nie żadne, szanse urzeczywistnienia. Oczywiście, konstytucja może mieć zastosowanie w działalności sądu, ale w tym przypadku, gdy uzna się prawo sądów do badania zgodności ustaw z konstytucją. Jak długo zaś sądy takiego prawa nie mają, konstytucja w ich działalności nie może mieć większego zastosowania i — wbrew odmiennym poglądom niekiedy wyrażanym — nie może odgrywać istotniejszej roli.

IV. SĄDOWA KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI USTAW A POZYCJA PARLAMENTU W APARACIE PAŃSTWOWYM

Druga grupa argumentów przytaczanych przeciwko tezie o dopuszczalności sądowej kontroli konstytucyjności ustaw wiąże się z pozycją sądu konstytucyjnego i parlamentu w systemie naczelnym organów pań-

²⁸ Por. Gwiżdż, op. cit., s. 254.

stwowych. Argumenty te, które niżej zostaną przytoczone i rozpatrzone, w przeciwieństwie do poprzednio omówionych, mają znaczenie nie tylko tam, gdzie konstytucja odrzuca sądową kontrolę legalności ustaw, lecz także tam, gdzie konstytucja taką kontrolę przyjmuje. Bo też w danym przypadku nie idzie głównie o uzasadnienie wniosku *de lege lata* w omawianej sprawie, chociaż częściowo i o to może chodzić, lecz bardziej o uzasadnienie tezy o niesłuszności wprowadzenia takiej kontroli. Na przykład w literaturze polskiej zwolennicy tezy o niedopuszczalności sądowej kontroli konstytucyjności ustaw w świetle obowiązującej Konstytucji PRL z roku 1952 powołują się na jej art. 15 ust. 2, mówiący że Sejm reprezentuje suwerenne prawa narodu, przy tym ma to stanowić m. in. argument prawny²⁹. W sumie jednak idzie tu o coś więcej, mianowicie o uzasadnienie tezy, że wprowadzenie sądowej kontroli konstytucyjności ustaw jest niedopuszczalne, bo jest niesłuszne, bo naruszałoby pozycję parlamentu jako najwyższego organu w państwie. Sądzę, że warto tu przytoczyć niektóre sformułowania autorów takiej tezy.

Oto np. S. Rozmaryn wielokrotnie powtarzał, że sądowa kontrola konstytucyjności ustaw w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej „[...] nie daje się pogodzić z suwerenną pozycją Sejmu”. O „suwerenności” parlamentu mówił on wielokrotnie i to nie tylko w odniesieniu do Sejmu PRL w świetle art. 15 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³⁰. Identyczne stanowisko reprezentują J. Zakrzewska i M. Sobolewski. Omawiając pozycję organów kontrolujących konstytucyjność ustaw we współczesnych państwach Europy Zachodniej w konkluzji dochodzą do wniosku, że „są to najwyższe organy państwowe, stojące ponad parlamentem [...]”, że w tych warunkach „trudno mówić o parlamencie jako najwyższej władzy w państwie” i że „[...] istnienie pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw jest nie do przyjęcia i musi być ocenione negatywnie. Wszelka przecież tego rodzaju kontrola jest jawnym ograniczeniem przedstawicielstwa narodu, narusza pełnię jego władzy”³¹. Stwierdzają oni ponadto, że omawiane organy nie mieszczą się także w tradycyjnej teorii trójpodziału władz. Ich zdaniem, trybunały konstytucyjne są w istocie czwartą władzą, stojącą przy tym ponad parlamentem i że co najwyżej można mówić o równorzędności tych organów z ustawodawcą konstytucyjnym, a nie zwykłym. Ba, autorzy ci idą jeszcze dalej stwierdzając, że trybunał konstytucyjny dokonując „twórczej” wykładni konstytucji staje się w istocie „pierwszą władzą”, albowiem „ma wpływ na treść stojącej formalnie ponad nim normy konstytucyjnej”³².

²⁹ Por. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa ...*, op. cit., s. 188.

³⁰ Por. ibidem, s. 116, 183, 184, 188, 192 i in., jak też S. Rozmaryn, *Kontrola konstytucyjności ustaw ...*, op. cit., s. 19.

³¹ Por. J. Zakrzewska, M. Sobolewski, *Instytucja kontroli konstytucyjności ustaw ...*, op. cit., s. 21 i 22, jak też s. 7, 11 i 13.

³² Ibidem, s. 13. Por. również J. Zakrzewska, *Kontrola konstytucyjności ustaw*

Podobne zdanie wyraził K. M. Pospieszalski, który tłumacząc zakaz sądowej kontroli konstytucyjności ustaw w Konstytucji Lutowej z 1947 r. wyraził myśl, że „uważano zapewne, że prawo badania zgodności ustaw z konstytucją stawiałoby sądy ponad ustrojodawcę (podkr. moje — F. S.)”³³.

Także i w najnowszej literaturze polskiej znajdujemy zdanie, że „Trybunał jugosłowiański ukształtowany jest, nie wchodźmy tu w to, czy słusznie, jako organ stojący ponad parlamentem: w przypadku bowiem, gdy między parlamentem a trybunałem zarysuje się różnica zdań co do tego, czy jakaś ustawa jest lub nie jest zgodna z konstytucją, kwestionujący konstytucyjność ustawy trybunał może spowodować, że ustawa utraci moc obowiązkową nawet jeśli parlament będzie temu przeciwny”³⁴. Przy tym, jak podkreśla S. Rozmaryn, nie ma tu istotnej różnicy między amerykańskim a europejskim systemem kontroli konstytucyjności ustaw, albowiem w Stanach Zjednoczonych Ameryki odmowa zastosowania ustawy do konkretnego przypadku jest równoznaczna ze zniesieniem tej ustawy, przestaje ona natychmiast być stosowana i to w zasadzie *erga omnes*. W takim przypadku Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych jest — zdaniem S. Rozmaryna — trzecią izbą posiadającą prawo weta absolutnego wobec ustaw³⁵.

Pozornie przytoczona tu argumentacja jest bez zarzutu i tym samym wydaje się być przekonywająca. Jeśliby jednak przypatrzeć się jej bliżej, to można w niej dostrzec dość głębokie rysy, właśnie na tyle głębokie, aby móc ją w całości odrzucić.

Przed wszystkim błędna jest teza, że parlament jest organem suwerennym. Nie jest nim według materialistycznej teorii konstytucji, w świetle której konstytucją jest rzeczywisty układ sił społecznych decydujący o tym, że ustawy są właśnie takie, a nie inne, i że w określonych warunkach inne być nie mogą³⁶. Jeżeliby przez suwerenność rozumieć władzę najwyższą w państwie, nie opartą na prawie, lecz bezpośrednio na przemocy, władzę prawem nie ograniczoną³⁷, to suwerenem nie może być parlament, lecz ta klasa lub klasy społeczne, których interesy i wola obowiązujące w państwie prawo wyraża, a aparat państwowy, w tym i parlament, realizuje. Nie jest on także organem suwerennym w świetle konstytucji pisanej, konstytucji w znaczeniu formalnym. Żadna z konstytucji nie wskazuje przecież na parlament jako na suwerena, lecz na

..., op. cit., s. 922 - 925, jak też J. Zakrzewska, *Trybunał konstytucyjny*..., op. cit., s. 717.

³³ K. Pospieszalski, op. cit., s. 102.

³⁴ A. Gwiżdż, op. cit., s. 249.

³⁵ Por. S. Rozmaryn, *Kontrola konstytucyjności ustaw* ..., op. cit., s. 54 - 55.

³⁶ Por. F. Lassalle, *O istocie konstytucji*, Warszawa 1960, s. 80 i nast.

³⁷ Por. F. Siemieński, *Pojęcie zwierzchnictwa ludu w prawie konstytucyjnym*, *Annales UMCS* 1960, Sectio G (ius), vol. VII, 7, Lublin 1961, s. 246 i nast.

naród, lud, lud pracujący, a wyjątkowo niekiedy na monarchę. W szczególności dotyczy to konstytucji socjalistycznych, m. in. Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zgodnie z nią przecież nie Sejm, lecz lud pracujący ma być podmiotem władzy najwyższej, Sejm zaś ma tylko reprezentować suwerenne prawa narodu. I jakkolwiek sformułowania artykułów 1 ust. 2 i 15 ust. 2 Konstytucji PRL mogą budzić wątpliwości³⁸, to jednak nie tego rodzaju: lud pracujący czy Sejm można w ich świetle uznać za podmiot władzy najwyższej. Wskazane postanowienia rzeczywiście mogą budzić wątpliwości, ale innego rodzaju.

Powstaje mianowicie pytanie, kiedy parlament, w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Sejm, reprezentuje suwerenne prawa narodu? Czy w całej swej działalności, a głównie idzie tu o ustawy zwykłe, czy też tylko wówczas, gdy stanowi on konstytucję? Rzecz charakterystyczna, że wspomniani autorzy tezy o suwerenności parlamentu nie stawiają tego pytania i nie kuszą się o odpowiedź na nie. A jest to przecież konieczne przy omawianiu problemu sądowej kontroli konstytucyjności ustaw. Mówi się, że trybunał konstytucyjny staje ponad parlamentem. Ale jakim parlamentem: czy ponad parlamentem jako ustawodawcą zwykłym, co byłoby zupełnie zrozumiałe i nie mogłoby budzić wątpliwości prawnych, czy też ponad parlamentem jako ustawodawcą konstytucyjnym (ustrojodawcą), co byłoby rzeczywiście niedopuszczalne. A przecież, jak zostało to podkreślone na wstępie, mimo uznania tej tezy za truizm powszechnie w nauce przyjęty i nie budzący zastrzeżeń, sam problem kontroli zgodności ustaw z konstytucją powstaje tylko tam, gdzie istnieje podstawa do rozróżnienia ustawodawcy (zwykłego) i ustrojodawcy, także wówczas gdy obydwie te funkcje — ustawodawczą i ustrojodawczą pełni ten sam co do swego składu organ, tj. parlament.

Rzeczywiście, można dopatrywać się zasadności tezy, że organ zewnętrzny wobec parlamentu kontrolujący konstytucyjność ustaw pod pewnym względem staje ponad parlamentem jako ustawodawcą zwykłym, ale też tylko pod pewnym względem. Powstaje jednak pytanie, czy na tej podstawie można twierdzić, że narusza to suwerenność parlamentu? Odpowiedź może tu być tylko jedna: w żadnym przypadku, po prostu dlatego, że ustawodawca zwykły organem suwerennym nie jest. Twierdzić coś przeciwnego oznacza uwikłać się w sprzeczności nie do pogodzenia, oznacza głoszenie tez wzajemnie się wykluczających. Parlament jako ustawodawca zwykły nie jest organem najwyższym, a tym samym suwerennym, już choćby z tego powodu, że jest podporządkowany konstytucji, że jego władza opiera się na konstytucji i jest przez konstytucję ograniczona, skoro zobowiązany jest on do jej przestrzegania. Gdy idzie o Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, to teza ta nie tylko wypływa z nazwy

³⁸ Por. A. Burda, *Niektóre zagadnienia treści i stosowania Konstytucji PRL*, Studia Prawnicze, z. 13, Wrocław—Warszawa—Kraków 1966, s. 32.

ustawy zasadniczej i szczególnego trybu jej zmiany, lecz oparta jest także na wyraźnym postanowieniu konstytucji, zawartym w jej wstępie. Mówi się tam mianowicie, że konstytucję mają obowiązek przestrzegać wszystkie organy władzy ludu pracującego, a więc i Sejm.

Jeżeli tak jest, co zostało przecież udowodnione, to powstaje pytanie następujące: czyż ustrojodawca nadając państwu konstytucję i powierzając stanowienie ustaw zwykłych odpowiedniemu organowi, nie może jednocześnie powołać organu, któremu powierzy kontrolę zgodności ustaw z konstytucją? Oczywiście, że może. Co więcej, gdyby było inaczej, nie mógłby być organem suwerennym (stanowienie konstytucji jest przecież uznanym atrybutem suwerenności), tzn. nie mógłby reprezentować suwerenności ludu pracującego.

Podkreślić przy tym należy z naciskiem, że idzie tu nie o ograniczenie aktywności ustawodawcy zwykłego, lecz o uchylenie tylko tych jego czynności, które jako w świetle konstytucji nielegalne i tak nie powinny mieć miejsca. Teoretycznie zatem rzecz ujmując, przy prawidłowej działalności sądu konstytucyjnego, możemy mieć do czynienia z nadrzędnością sądu konstytucyjnego nie tyle nad ustawodawcą zwykłym, ale — co więcej — nad ustawodawcą działającym nielegalnie. Jakże więc w takiej sytuacji można mówić o sprzeczności pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw z suwerennością ludu czy ludu pracującego, z ograniczeniem przedstawicielstwa ludowego itp.? Wręcz przeciwnie, działając w obronie konstytucji, co oczywiście może mieć miejsce tylko w przypadku naruszenia konstytucji przez ustawodawcę zwykłego, sądowa kontrola legalności ustaw zwykłych w państwie socjalistycznym działać może właśnie i tylko w interesie ludu.

W żadnym przypadku nie można natomiast twierdzić, że przy prawidłowej działalności sądu konstytucyjnego staje on ponad ustrojodawcą, gdy uchyla sprzeczną z konstytucją ustawę zwykłą. Przeciwnie, staje on w obronie naruszonej konstytucji. Przy tym należy pamiętać, że parlament jako ustawodawca konstytucyjny w każdej chwili może decyzją sądu konstytucyjnego uczynić bezprzedmiotową, po prostu zmieniając konstytucję, właśnie w kierunku rozwiązań przyjętych w uchylonej przez sąd ustawie zwykłej.

Co więcej, także gdy idzie o nadrzędność sądu konstytucyjnego nad ustawodawcą zwykłym, to jest ona również ograniczona. Po pierwsze dlatego, że sąd ma prawo uchylać tylko ustawy sprzeczne z konstytucją i to sprzeczne wyraźnie, przy przyjęciu zasady domniemania legalności ustawy. Po drugie dlatego, że to właśnie parlament zwykle decyduje o organizacji i trybie działania sądu konstytucyjnego, jak też powołuje ten organ i decyduje o jego składzie. Po trzecie dlatego, że zwykle też przyjmuje się takie zasady działania sądu konstytucyjnego, jak zakaz działania z własnej inicjatywy, a wyłącznie tylko na wniosek innego organu lub obywatela zainteresowanego w sprawie, jak dalej zakaz badania kon-

stytucyjności projektów ustaw itp., oczywiście o ile takie zasady się przyjmuje.

Wbrew też S. Rozmarynowi³⁹, sądowa kontrola konstytucyjności ustaw w istotnej dla naszych rozważań sprawie nie różni się od przyjętej powszechnie sądowej kontroli zgodności rozporządzeń wykonawczych do ustawy z ustawą zwykłą. Sąd konstytucyjny staje — jeżeli w ogóle — ponad ustawodawcą zwykłym w zasadzie w takim samym stopniu, w jakim stopniu sąd powszechny, wojewódzki czy powiatowy, kontrolując legalność rozporządzenia staje ponad naczelnym organem administracji państwowej, który je wydał. W obu przypadkach chodzi o zachowanie praworządności, tyle tylko, że w pierwszym przypadku idzie o praworządność na najwyższym szczeblu, tj. praworządność konstytucyjną, w drugim zaś przypadku idzie o poszanowanie ustaw zwykłych przez organy administracji państwowej, a więc i praworządność — można tak rzec — zwykłą.

Pozostaje tu do omówienia jeszcze jedna istotna sprawa. Mianowicie wskazywałem, że rozważania te są prawdziwe przy założeniu prawidłowej działalności sądu konstytucyjnego, tj. gdy działalność jego pozostaje w granicach wymiaru sprawiedliwości, gdy nie tworzy on prawa, a ogranicza się do interpretacji konstytucji, gdy działa na podstawie konstytucji. A właśnie niektóre argumenty przeciwników sądowej kontroli konstytucyjności ustaw miałyby dowodzić, że tak nie jest i że tak być nie może, że sąd konstytucyjny w drodze interpretacji właściwie tworzy konstytucję, że nie jest organem wymiaru sprawiedliwości, lecz jest jak najbardziej tym samym organem politycznym. Cóż można sądzić w tych sprawach?

Po pierwsze, na wstępie należy zauważyć, że dotyczy to w równym stopniu sądu konstytucyjnego, jak i parlamentu (w przypadku przyjęcia wewnątrzparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw). Tak jak w pierwszym przypadku sąd, tak w drugim przypadku ustawodawca zwykły może dokonywać „swobodnej” i „twórczej” interpretacji przepisów konstytucji, ustalać tym samym treść stojącej formalnie ponad nim normy konstytucyjnej. W obydwu przypadkach taka działalność byłaby sprzeczna z konstytucją, a nie tylko w przypadku wykładni sądu konstytucyjnego. Jeżeli tak, to problem sprowadza się do tego, w którym z tych dwóch przypadków taka „swobodna” i „twórcza” interpretacja byłaby bardziej wykluczona, występująca rzadziej. Wydaje się, że bez porównania większą gwarancję prawidłowego działania w tym względzie daje sąd konstytucyjny, a nie parlament, a to z dwóch co najmniej przyczyn. Po pierwsze dlatego, że sąd konstytucyjny chcąc nie chcąc musi składać się z prawników, i to raczej wybitnych, znających prawo i metody jego wykładni, co przecież nie dotyczy parlamentu ani jego

³⁹ Por. S. Rozmaryn, *Kontrola konstytucyjności ustaw ...*, op. cit., s. 19.

organów wewnętrznych pomocniczych. Po drugie, należy tu wziąć pod uwagę także to, że w działalności sądu konstytucyjnego nie występuje element celowości działania (a w każdym bądź razie nie w takim stopniu i nie w tym znaczeniu, jak w przypadku parlamentu), polegający na dążeniu do osiągnięcia celu, któremu ma służyć badana ustawa zwykła. Oczywiście, działalność sądu konstytucyjnego ma również służyć określonymu celowi, ale cel tej działalności tkwi niejako w samej konstytucji, a nie wypływa z ustawy zwykłej. Cel ten polega nie na czym innym, jak właśnie na ochronie konstytucji, jej postanowień i celów, dla których ona, a nie ustawa zwykła, została wydana.

Po drugie, cały spór w tym względzie sprowadza się do problemu uznania wykładni prawa jako zjawiska dającego się pojęciowo oddzielić od zjawiska tworzenia prawa i jego stosowania. Ci, którzy przeciwko sądowej kontroli konstytucyjności ustaw podnoszą zarzut, że prowadzi ona do tego, iż sąd ustala treść stojącej formalnie ponad nim normy konstytucyjnej, milcząco najwidoczniej przyjmują założenie, że wykładni nie da się oddzielić od tworzenia prawa. Gdyby tak było istotnie, to rzeczywiście cała sprawa byłaby bodaj beznadziejna. Dotyczyłoby to jednak nie tylko wykładni sądowej, lecz także parlamentarnej. Co więcej, nie tylko wszelkiej wykładni praktycznej, lecz także doktrynalnej, a następnie nie tylko wykładni konstytucji, lecz także ustaw zwykłych. Ale nawet i w takim przypadku wyjście z tej trudnej sytuacji w celu zabezpieczenia jednolitego stosowania prawa musiałoby się znaleźć. Wiadomo, że w przypadku stosowania prawa przez sądy powszechne istotne znaczenie ma wykładnia ustaw dokonywana przez Sąd Najwyższy. W takim przypadku pozostawałby do rozstrzygnięcia problem omówiony wyżej w rozdziale poprzednim, jaka kontrola konstytucyjności ustaw zabezpiecza bardziej prawidłową wykładnię konstytucji i praworządność konstytucyjną.

W nauce przeważa pogląd o możliwości i potrzebie rozróżnienia procesu i aktów: tworzenia prawa, jego stosowania i wykładni⁴⁰. Przyjmuje się, że wykładnia prawa polega na ustalaniu znaczenia norm prawnych zawartych w obowiązujących przepisach⁴¹, podczas gdy tworzenie prawa polega na stanowieniu obowiązujących norm prawnych (niekiedy dodaje się tu — generalnych). W pełni uzasadniony jest pogląd, że „za akt normatywny można [...] uznać jedynie taki akt, w którym zawarta jest nowa treść normatywna”⁴². który „ustanawia, zmienia lub uchyla normy prawne”⁴³. Słusznie zauważa S. Włodyka, że już w samej nazwie „two-

⁴⁰ Por. S. Włodyka, *Wiążąca wykładnia sądowa*, Warszawa 1971, ss. 45 - 46 oraz ss. 57 - 58.

⁴¹ Por. J. Wróblewski, *Opisowa i normatywna teoria wykładni prawa*, Państwo i Prawo 1958, z. 7, s. 53 i n.

⁴² S. Włodyka, op. cit., s. 60.

⁴³ Ibidem, s. 61.

zenie" zawarty jest *implicite* element „nowości”, którego brak jest w pojęciu wykładni. W pełni też jest uzasadniony jego pogląd, że mieści się w granicach wykładni i nie jest tworzeniem prawa: usuwanie wieloznaczności zwrotów językowych; konkretyzowanie norm prawnych; usuwanie sprzeczności między normami tego samego stopnia przez przyjęcie nieobowiązywania jednej z nich; przyjęcie odmiennego znaczenia lub nieobowiązywania normy na podstawie klauzuli generalnej lub normie wyższego rzędu; *analogia legis*; rozstrzygnięcie negatywne, tj. uznanie braku podstawy do ochrony prawnej⁴⁴. Ale pogląd ten jest słuszny nie tylko w odniesieniu do Sądu Najwyższego, lecz także do wszelkiej wykładni, i nie tylko do wykładni ustaw, lecz także wykładni konstytucji. Jest on w pełni uzasadniony w odniesieniu do wykładni konstytucji stosowanej przez sąd konstytucyjny. Podobnie S. Włodyka słusznie wskazuje na przypadki nie mieszczące się w granicach wykładni i stanowiące akty tworzenia prawa⁴⁵, przy czym i te jego wywody dają się analogicznie zastosować do wykładni konstytucji.

Sąd konstytucyjny, podobnie jak każdy sąd jako organ wymiaru sprawiedliwości, nie może być wyposażony w prawo dowolnego ustalania treści norm konstytucyjnych, lecz tylko zgodnie z wyżej wskazanymi regułami wykładni. Jednocześnie każdy jego akt wykładni konstytucji, podobnie jak akty wykładni każdego organu związanego prawem, musi być odpowiednio uzasadniony. Jak wskazuje S. Włodyka, akty wykładni nie mogą być formułowane w sposób kategoriyczny, lecz powinny zawierać: po pierwsze przesłankę; po drugie konkluzję. Nie mogą zatem ograniczać się do konkluzji, tj. do dyspozycji co do sposobu rozumienia lub stosowania normy interpretowanej, lecz także wskazywać na przesłanki, na podstawie których dyspozycja ta została ustalona⁴⁶.

Wiele można przytoczyć argumentów na poparcie tezy o konieczności istnienia sądowej wiążącej wykładni ustaw zwykłych⁴⁷. Wiele z tych argumentów przemawiać będzie również za sądową wiążącą wykładnią konstytucji. Głównym jednak argumentem jest tu potrzeba ujednolicenia wykładni prawa, w tym także i konstytucji, przez organ sądowy, a zatem fachowy. Idzie tu o jednolite stosowanie prawa, w tym także i konstytucji, co jest przecież podstawowym warunkiem praworządności. Istnieje też potrzeba usuwania niepewności co do prawa. Głęboko błędny jest pogląd, upatrujący *ratio legis* zakazu sądowej kontroli konstytucyjności ustaw w tym, że kontrola taka prowadziłaby do niepewności prawnej⁴⁸. Wręcz przeciwnie, mimo możliwości stawiania wobec niej

⁴⁴ Ibidem, s. 68.

⁴⁵ Por. ibidem, s. 69.

⁴⁶ Por. ibidem, ss. 73 - 74.

⁴⁷ Por. ibidem, ss. 90 - 94.

⁴⁸ Por. K. Pospieszalski, op. cit., s. 102.

pewnych krytycznych uwag (możliwość zmiany stanowiska sądu w tej samej sprawie), zapewnia ona w większym stopniu jednolitość stosowania prawa, w tym i konstytucyjnego, właśnie jako kontrola fachowa i zewnętrzna.

Gdy zaś idzie o głoszony niekiedy pogląd, że sąd konstytucyjny nie jest organem wymiaru sprawiedliwości, lecz organem politycznym, to oparty jest on na nieporozumieniu. W pewnym sensie każdy przecież organ państwowy jest organem politycznym, tworząc bowiem czy też stosując prawo, wykonując powierzone mu zadania, spełnia funkcje polityczne. Dotyczy to nie tylko sądów konstytucyjnych, lecz także cywilnych i karnych, a tym bardziej administracyjnych. W jeszcze większym stopniu dotyczy to sądów konstytucyjnych, rozstrzygających spory polityczne i w świetle prawa konstytucyjnego, które nie bez przyczyny przecież nazywane jest często prawem politycznym. Sądy konstytucyjne, podobnie jak i powszechne, nie przestają być organami wymiaru sprawiedliwości, jak długo rozstrzygają one spory przed prawem i w świetle prawa, którego same nie tworzą, jak długo ich orzeczenia są wynikiem normalnej wykładni przepisów prawa, w których wola ustawodawcy konstytucyjnego istnieje już uprzednio, przed przystąpieniem do rozstrzygnięcia sporu przez sąd. A to, że tak być może, zostało powyżej udowodnione.

V. PROBLEM CELOWOŚCI PRZYJĘCIA I OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA SĄDOWEJ KONTROLI KONSTYTUCYJNOŚCI USTAW

Trzecią grupę argumentów przytaczanych przeciwko sądowej kontroli konstytucyjności ustaw stanowią te z nich, których sens sprowadzić można do tego, że kontrola taka nie jest celowa czy też że jest wręcz niecelowa. Podaje się tu m. in., że kontrola taka może mieć ewentualnie pewne znaczenie w państwie federalnym, nie ma jednak racji bytu w państwie unitarnym. Mówi się, zresztą słusznie, że sądowa kontrola legalności ustaw zapobiec może tylko naruszaniu konstytucji przez ustawodawcę zwykłego, nie ma ona jednak znaczenia, gdy idzie o zmuszenie ustawodawcy do pozytywnego działania zmierzającego do realizacji postanowień konstytucji poprzez wydawanie ustaw. Wskazuje się, że nie należy wprowadzać tej instytucji, jeżeli nie ma wyraźnej konieczności ku temu, jak też, że praktyka państw burżuazyjnych, w szczególności Stanów Zjednoczonych Ameryki, w tym względzie nie jest zachęcająca, że co więcej, praktyka ta jest wręcz zniechęcająca. Wyraża się to w tym, że sądy badając konstytucyjność ustaw w swej działalności wyrażają tendencje reakcyjne, a nie postępowe, nie chronią praw i wolności obywatelskich oraz interesów mas pracujących, zawsze występują w obronie pozycji rządu w jego sporze z parlamentem, a gdy idzie o Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki to charakterystyczną cechą jego działalności było też to, że zmieniał on, nieraz o 180°, swe orzeczenia

w sprawach tego samego rodzaju, przyjmując odmienną interpretację postanowień konstytucji niż w orzeczeniach wydanych poprzednio⁴⁹. Podaje się wreszcie, że są tu inne, ważniejsze i skuteczniejsze gwarancje przestrzegania konstytucji przez parlament, tkwiące przede wszystkim w instytucji odwoływania posłów przez wyborców, jak też w roli partii komunistycznej jako siły kierowniczej społeczeństwa socjalistycznego. Gwarancje te przy tym miałyby być skuteczne nie tylko, gdy idzie o zakaz wydawania ustaw sprzecznych z konstytucją, lecz także, gdy idzie o wykonanie przez parlament konstytucyjnego nakazu wydawania ustaw zwykłych, potrzebnych, czy tym bardziej koniecznych dla realizacji postanowień konstytucji, ustaw oczywiście z konstytucją zgodnych.

Trzeba przyznać, że wiele jest tu trafnych spostrzeżeń i uwag, chociaż nie wszystkie z nich są w pełni uzasadnione. Pozostaje jednak pytanie zasadnicze: jakie znaczenie mają te argumenty, gdy idzie o uzasadnienie celowości lub niecelowości przyjęcia sądowej kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym? Rozpatrzmy te argumenty bliżej z tego punktu widzenia.

Rzeczywiście, instytucja sądowej kontroli konstytucyjności ustaw powstaje najpierw w Stanach Zjednoczonych Ameryki, bo na początku XIX w., tj. w państwie federalnym, podczas gdy w niektórych europejskich burżuazyjnych państwach unitarnych powstaje dopiero o cały wiek później. Jest też prawdą, że gdy idzie o państwa socjalistyczne, to powstała ona najpierw w Jugosławii, gdzie działa, jak też przyjęta została prawnie w Czechosłowacji, kiedy państwo to zostało przekształcone w roku 1968 w federację. Prawdą jest też, że w państwie federacyjnym sąd konstytucyjny może mieć większe znaczenie niż w państwie unitarnym i to nie tylko dlatego, że może mu być powierzony zadanie badania zgodności ustaw republikańskich (stanowych), nie tylko związkowych, z konstytucją federalną, lecz także dlatego, że może odegrać on również rolę jako sąd kompetencyjny, rozstrzygający spory między federacją a republikami oraz między republikami.

Należy stwierdzić, że istnienie sądownictwa konstytucyjnego nie jest związane ze strukturą federalną państwa, chociaż w państwie tym może ono mieć większe znaczenie niż w państwie unitarnym. Jak zostało ustalone na wstępie, istnienie parlamentarnej czy też pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw związane jest z istnieniem konstytucji jako ustawy zasadniczej w państwie i koniecznością powołania odpo-

⁴⁹ Te i tym podobne argumenty podają S. Rozmaryn i J. Zakrzewska, przytaczając je niekiedy za literaturą burżuazyjną. Por. S. Rozmaryn, *Kontrola konstytucyjności ustaw ...*, op. cit., s. 42 i 58 oraz z. 12, s. 15 i 20; S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa ...*, op. cit. s. 189 - 190; J. Zakrzewska, *Kontrola konstytucyjności ustaw w powojennej Francji ...*, op. cit. ss. 925, 927 - 930 i 934; J. Zakrzewska, *Trybunał Konstytucyjny ...*, op. cit., ss. 707-711 i 717; J. Zakrzewska i M. Sobolewski, op. cit., s. 20.

wiednich instrumentów zabezpieczenia jej przestrzegania przez ustawodawcę zwykłego. Sens zatem powołania sądownictwa konstytucyjnego tkwi w tym, na ile przy jego pomocy zabezpieczyć można rolę konstytucji jako dokumentu prawnego.

Rzeczywiście, nawet pozytywna odpowiedź na pytania postawione w dwu poprzednich rozdziałach, a mianowicie, czy sądowa kontrola konstytucyjności ustaw jest dopuszczalna w świetle postanowień konstytucji i czy jest ona dopuszczalna z uwagi na pozycję parlamentu w aparacie państwowym, nie oznacza jeszcze, że kontrola taka powinna być przyjęta, że jest ona celowa. Problem celowości tej kontroli jest przecież inny niż dwa poprzednie, a sprowadzić go można do dwu kwestii. Po pierwsze, jest to kwestia nieskuteczności kontroli wewnątrzparlamentarnej, czyli innymi słowy mówiąc — istnienia bądź nieistnienia ustaw zwykłych niekonstytucyjnych. Po drugie, jest to kwestia skuteczności, efektywności i opłacalności kontroli pozaparlamentarnej sprawowanej bądź to przez sądy powszechne, bądź to przez specjalne sądy konstytucyjne. Jeżeli zdarzają się ustawy sprzeczne z konstytucją i ewentualnie zdarzają się często, jeżeli w konkretnej sytuacji społeczno-politycznej, przy istniejącej atmosferze politycznej, kontrola sądowa mogłaby temu niewątpliwie negatywnemu zjawisku zapobiec, to wówczas powołanie omawianej instytucji jest celowe i uzasadnione. Ale obydwie te warunki („jeżeli”), a nie tylko pierwszy, muszą tu być w zasadzie spełnione, inaczej bowiem wprowadzanie tej instytucji będzie dodawaniem zła do zła już istniejącego.

Trudno powiedzieć, jak częste były przypadki naruszania postanowień konstytucji w ustawodawstwie zwykłym poszczególnych państw socjalistycznych. Na to, aby móc odpowiedzieć na to pytanie, musiałyby właśnie istnieć instytucja sądowej kontroli konstytucyjności ustaw. Zależy to zresztą nie tylko od treści ustaw zwykłych, ale także i konstytucyjnych. Jeżeli konstytucje są ogólnikowe i tak sformułowane, że w nikłym stopniu wiążą ustawodawcę zwykłego, stosunkowo mało ograniczają jego swobodę działania, a przy tym są tak sformułowane, że ich postanowienia różnie można interpretować, to i przypadków naruszenia konstytucji w ustawach zwykłych będzie mogło być siłą rzeczy mało. Faktem jest jednak, że w Jugosławii sądy konstytucyjne stwierdzały wielokrotnie przypadki naruszenia konstytucji zarówno przez ustawodawstwo związkowe, jak i republikańskie⁵⁰. Przypadki takie stwierdzamy również, chociaż sporadycznie, także i w innych państwach socjalistycznych⁵¹. Aby zaś odpowiedzieć na pytanie, czy istnienie kontroli pozaparlamentarnej zapobiegłoby tego rodzaju przypadkom w określonej

⁵⁰ Por. dane przytoczone przez L. Kańskiego, op. cit., ss. 48 - 49.

⁵¹ Por. F. Siemieński, *Organy przedstawicielskie w systemie organów państwa socjalistycznego*, Lublin 1964, s. 265.

atmosferze życia politycznego, nie wystarczą same rozważania teoretycznoprawne. Konieczna jest tu pewna praktyka; mogą być wysuwane tylko pewne przypuszczenia, których bez doświadczeń trudno udowodnić.

Jak wspomniałem, przeciwko sądowej kontroli konstytucyjności ustaw dość często podnoszony jest zarzut, że jest to kontrola reakcyjna, służąca nie masom pracującym, lecz burżuazji, nie demokracji i postępowi, lecz siłom reakcyjnym. Znamienna jest tu wypowiedź S. Rozmaryna, którą kończy on swe wywody na temat kontroli konstytucyjności ustaw, siłą rzeczy głównie w państwach burżuazyjnych i dlatego, jak sądzę, warto ją tu przytoczyć tytułem przykładu. „Kontrola konstytucyjności ustaw przez organy pozaparlamentarne [...] — pisze S. Rozmaryn — jest instytucją reakcyjną, a nie postępową i właśnie dlatego nie ma dla niej miejsca ani w państwie socjalistycznym, ani w państwie ludowym, które spokojnie ufają sprawiedliwości ludu i jego woli”⁵².

Pomijając kwestię stylu, w jakim autor wypowiedział tu swą tezę (choć w gruncie rzeczy nie jest on tu bez znaczenia), główną myśl jego wypowiedzi można sprowadzić do tego, że ponieważ w państwie burżuazyjnym rola sądu konstytucyjnego jest reakcyjna, to i w państwie socjalistycznym nie może ona być inna. Błąd takiego rozumowania jest ewidentny i nie zachodzi konieczność dłuższego jego dowodzenia. Wystarczy wskazać, że została tu naruszona jedna z podstawowych zasad poprawnego rozumowania, mianowicie tak często podkreślana przez Lenina teza o konkretności prawdy. Teza prawdziwa w określonych warunkach może być zupełnie fałszywa w innych, a przenoszenie sądów o państwie burżuazyjnym na socjalistyczne i odwrotnie, jest niedopuszczalne. Jest to niewłaściwe tym bardziej, że i w państwie burżuazyjnym sądownictwo konstytucyjne nie zawsze spełniało rolę reakcyjną, przy czym za przykład może posłużyć tu działalność, jaką w pewnych przypadkach przejawiał Trybunał Konstytucyjny we Włoszech. Teoretycznie rzecz biorąc, przy założeniu jak najbardziej poprawnego wykonywania zadań, do których sądownictwo konstytucyjne jest powołane, jego rola — reakcyjna czy też postępową — zależy od dwóch rzeczy, a mianowicie: po pierwsze od treści konstytucji, tj. od tego, czy jest ona reakcyjna czy postępową w określonych warunkach; po drugie od tendencji rozwojowych istniejących w konkretnych warunkach miejsca i czasu w danym społeczeństwie. Innymi słowy mówiąc, zależy ona od tego, czy zachodzące aktualnie zmiany w układzie sił społecznych w porównaniu do treści obowiązującej a uchwalonej dawniej konstytucji są reakcyjne czy też postępowe. Krótko mówiąc, idzie o odpowiedź na pytanie, jaka jest konstytucja rzeczywista wobec konstytucji pisanej. Jeżeli tendencje rozwojowe w układzie sił społecznych są w stosunku do obowiązującej konstytucji postępowe, to sąd konstytucyjny broniąc w tych warunkach

⁵² S. Rozmaryn, *Kontrola konstytucyjności ustaw*, op. cit., s. 20.

reakcyjnej konstytucji, a taka jest przecież poprawna jego rola, będzie pełnił rolę reakcyjną. Jeżeli jednak zaistnieje sytuacja przeciwna, to znaczy jeżeli zmiany w układzie sił społecznych będą reakcyjne, to sąd konstytucyjny stojąc na straży w tych warunkach konstytucji postępowej będzie pełnił rolę postępową. Właśnie tym przede wszystkim należy tłumaczyć bardziej postępową (choć niejednorodną) rolę, jaką odgrywał po drugiej wojnie światowej Trybunał Konstytucyjny we Włoszech. A przecież i w Stanach Zjednoczonych Ameryki rola Sądu Najwyższego w tym względzie nie zawsze była reakcyjna, żeby wskazać tylko na to, jaką rolę odegrały jego orzeczenia w zniesieniu niewolnictwa i segregacji rasowej, jak też w pewnej mierze w zakresie ustawodawstwa socjalnego.

Gdy idzie zatem o państwa socjalistyczne, to skoro ich konstytucje są postępowe, to i rola sądu konstytucyjnego, stojącego na straży ich postanowień, nie może być inna. W przypadku zaś, gdy ich postanowienia nie odpowiadałyby istniejącemu układowi sił społecznych, gdy przeszkadzałyby one dalszemu szybkiemu rozwojowi w kierunku budowy socjalistycznych stosunków społecznych i podstaw ustroju komunistycznego, nie sądzę, aby tak trudno było je zmienić, właśnie w tym kierunku, aby znów stały się stymulatorami rozwoju społecznego.

Niekiedy, rzekomo w celu wyjaśnienia przyczyn reakcyjnej roli, jaką spełniają sędziowie trybunałów konstytucyjnych w państwach burżuazyjnych, podaje się ich podeszły wiek. U podłoża tego argumentu leży przeświadczenie, że wraz z wiekiem u ludzi nie tylko twardnieją kości, ale i myśli. Prawdopodobnie, ogólnie biorąc, jest to słuszne. Znamy jednak starców, którym nie sposób dowieść poglądów reakcyjnych. Nie trzeba być też bystrym obserwatorem życia, aby dostrzec też wielu młodych konformistów. A gdy idzie o sąd konstytucyjny w państwie socjalistycznym, to oczywiście można w jego skład powołać ludzi młodych, byle dobrych prawników i ludzi z charakterem. To już zależałoby od woli parlamentu, któremu — jakby powiedział S. Rozmaryn — można by w tym względzie spokojnie zaufać.

Prawdą jest, że sądowa kontrola konstytucyjności ustaw może odegrać pewną pozytywną rolę wyłącznie w zakresie niewydawania przez ustawodawcę zwykłego ustaw sprzecznych z konstytucją. Nie może ona natomiast zmusić ustawodawcy zwykłego do podjęcia działalności zmierzającej do realizacji postanowień konstytucji poprzez wydawanie ustaw. Podkreślić wszakże wypada, że i taka jego rola nie jest do pogardzenia, jeżeli okazałaby się niezbędna i skuteczna. Nie jest natomiast prawdą, że w państwie socjalistycznym odgrywać mogą większą rolę takie gwarancje przestrzegania konstytucji przez ustawodawcę zwykłego, jak: obowiązek działania posła zgodnie z wolą jego wyborców, obowiązek posła zdawania sprawy swym wyborcom oraz możliwość odwołania posła przez

wyborców, jak chciałby tego S. Rozmaryn⁵³. Oczywiście tego rodzaju gwarancje konstytucje socjalistyczne przyjmują, nie mogą one jednak odegrać istotnej roli, gdy idzie o zapobieganie wydawania ustaw niekonstytucyjnych. Gwarancje te, jak pisałem swego czasu⁵⁴, mają szczególnie w Polsce swoje słabe strony.

Po pierwsze zostały one wprowadzone konstytucyjnie ustanowione, nie zostały jednak uregulowane szczegółowo w ustawie zwykłej, bez której wydania nie mogą być zastosowane w praktyce.

Po drugie, uruchomienie tych gwarancji w praktyce zależy od partii klasy robotniczej jako siły kierowniczej. A to oznacza, że wbrew pozorom należy je sprowadzić do jednej gwarancji, ale rzeczywiście istotnej i ważnej, którą S. Rozmaryn określa w sformułowaniu, że „stanowisko Partii ma najistotniejsze znaczenie dla realizacji norm konstytucyjnych w codziennej, systematycznej działalności organów państwa ludowego”⁵⁵. Jest to stanowisko po stokroć słuszne. Należy jednak zauważyć, że mamy tu do czynienia z gwarancją pozaprawną i że stanowisko partii w tych samych sprawach w różnych okresach było różne, inne przed, a inne po „wypadkach poznańskich”, inne przed, a inne po „wydarzeniach grudniowych”.

Po trzecie, wspomniane gwarancje dotyczą poszczególnych posłów, a nie parlamentu jako całości. Trudno dowodzić, że można i należy uruchamiać taką instytucję, jaką jest odwoływanie posła, z tego powodu, że parlament wydał ustawę niezgodną z konstytucją. Co innego jest przecież obowiązek posła reprezentowania interesów i woli swych wyborców, co innego zaś obowiązek parlamentu przestrzegania konstytucji. Pierwszy dotyczy stosunku posła do jego wyborców, drugi zaś stosunku organu ustawodawczego do organu ustrojodawczego. Pierwszy dotyczy celowego działania posła, drugi zaś legalnego działania parlamentu.

Gdy mowa o celowości wprowadzenia sądowej kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym, nie sposób nie poruszyć jeszcze jednej sprawy, a mianowicie konieczności zapewnienia jednolitego stosowania przez wszystkie organy państwowe obowiązującego prawa, łącznie z konstytucją. W celu zagwarantowania praworządności w ogóle, a praworządności konstytucyjnej w szczególności, konieczne jest, aby istniał jeden organ uprawniony do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw zwykłych, jak i konstytucji i to organ możliwie najbardziej przygotowany do wykonywania takiej roli, a więc fachowy, złożony z wybitnych prawników. Takim organem może być w zasadzie tylko sąd.

⁵³ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa ...*, op. cit., s. 193 i nast.

⁵⁴ Por. F. Siemieński, *Organy ...*, op. cit., ss. 266 - 267.

⁵⁵ S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa ...*, op. cit., s. 213.

Gdy idzie o państwa socjalistyczne, to pomijając Jugosławię, gdzie sytuacja jest zupełnie odmienna, w zasadzie mamy taki stan rzeczy, że ustalenie wykładni ustaw obowiązującej w postępowaniu sądowym należy do Sądu Najwyższego, zaś w postępowaniu administracyjnym do sprawujących nadzór organów administracyjnych. Inaczej jest tam, gdzie istnieje sądowa kontrola administracji i oczywiście w tym zakresie, w jakim jest ona przyjęta. W tym przypadku również organy administracyjne muszą się liczyć z wykładnią ustaw dokonywanych przez sądy, głównie Sąd Najwyższy. Tam jednak, gdzie nie ma sądowej kontroli administracji, istnieje możliwość przyjęcia różnej wykładni ustaw w postępowaniu sądowym i administracyjnym, a zatem w gruncie rzeczy istnieć mogą różne porządki prawne. Oczywiście, idzie o taką sytuację, gdy ta sama norma ma zastosowanie w różnych stosunkach prawnych, z których spory należą do różnych organów, gdy rozstrzygane są przez sądy, komisje arbitrażowe, komisje rozjemcze itp., a wówczas i rozstrzygnięcia mogą być różne⁵⁶.

Wskazanej sytuacji zapobiec mogłaby interwencja organu powołanego do ustalania wykładni ustaw powszechnie obowiązującej. Organem powołanym w państwach socjalistycznych do sprawowania takiej roli jest emanacja parlamentu, tj. drugi po parlamencie naczelny organ władzy państwowej, nazywany obecnie zwykle Radą Państwa lub nadal prezydium parlamentu. Tylko, że jak wskazuje na to szczególnie praktyka polska w tym względzie, Rada Państwa jest wyjątkowo wstrzemięźliwa w wykonywaniu tej funkcji, a następnie uprawnienia wskazanych organów w zakresie wykładni ustaw dotyczą właśnie tylko ustaw, nie dotyczą natomiast i nie mogą dotyczyć konstytucji. Idzie zaś nie tylko o to, aby ustawy zwykle były stosowane jednolicie przez wszystkie organy, lecz także o to, aby jednolicie była stosowana i mogła być stosowana także konstytucja jako ustawa zasadnicza.

W sumie więc idzie nie o to, aby możliwość różnorodnej interpretacji przepisów prawnych wykluczyć w ogóle, gdyż to jest niemożliwe. Właśnie jednak dlatego, że to jest niemożliwe, idzie o to, aby interpretacją powszechnie obowiązującą zajął się jeden organ, aby zajął się nią rzeczywiście, aby był to organ z zakresu wymiaru sprawiedliwości i wreszcie aby zajął się nie tylko wykładnią ustaw zwykłych, lecz i konstytucji.

Prawdą jest, że praktyka stosowania prawa może być z prawem sprzeczna. Jest jednak także prawdą, że prawem jest ostatecznie to, co naczelny organ nadzorujący stosowanie prawa uzna za prawo. W zakresie sądownictwa takim organem jest Sąd Najwyższy. Idzie o to, aby istniał jeden organ powołany do powszechnie obowiązującej wykładni nie tylko ustaw zwykłych, ale i konstytucji, skoro konstytucja ma mieć istot-

⁵⁶ Por. S. Włodyka, op. cit., ss. 28 oraz 41 - 42.

ne znaczenie prawne i aby był to organ najbardziej predestynowany do wykonania tej roli, tj. organ sądowy⁵⁷.

Niekiedy podkreśla się, i słusznie, doniosłą rolę instytucjonalnych gwarancji praworządności w państwie socjalistycznym⁵⁸. To jednak, co A. Burda podkreśla w odniesieniu do ustaw zwykłych, odnosi się całkowicie i w równym stopniu do konstytucji. Także i w tym przypadku, przy braku odpowiednich instytucjonalnych gwarancji praworządności konstytucyjnej, niepodobna ustalić, czy nastąpiło naruszenie konstytucji, nie można dokonać korektury działań ustawodawcy zwykłego niezgodnych z konstytucją, wreszcie nie można zapewnić wychowawczego oddziaływania konstytucji na społeczeństwo.

Reasumując rozważania na temat celowości przyjęcia sądowej kontroli konstytucyjności ustaw można stwierdzić, że jak z jednej strony argumenty przytaczane przeciwko celowości wprowadzenia tej instytucji w państwie socjalistycznym są niewystarczające i łatwo jest je obalić, tak z drugiej strony istnieje jeden istotny argument przemawiający za celowością wprowadzenia tej instytucji. Mianowicie kontrola ta może odegrać doniosłą rolę w kształtowaniu jednolitego stosowania prawa, łącznie z konstytucją, przez wszystkie organy państwowe, podporządkowane konstytucji i zobowiązane do jej przestrzegania. Bo też jest to kontrola, w odróżnieniu od kontroli wewnątrzparlamentarnej, o szczególnych cechach.

Po pierwsze, jest to kontrola zewnętrzna wobec parlamentu jako ustawodawcy zwykłego. O zgodności ustaw z konstytucją orzeka tutaj nie parlament, który jako ustawodawca zwykły jest zobowiązany do przestrzegania konstytucji, lecz inny organ. Parlament nie może tu tworząc ustawy zwykłe — praktycznie rzecz biorąc — uwolnić się od obowiązku przestrzegania konstytucji, albowiem istnieje tu możliwość przypomnienia mu o tym obowiązku przez sąd konstytucyjny.

Po drugie, jest to kontrola fachowa, specjalistyczna, prowadzona przez organ sądowy złożony z prawników, z punktu widzenia przedmiotu badanego — zgodności ustaw z konstytucją — specjalistów i to specjalistów wysokiej klasy. Jest to zresztą jeden z najbardziej istotnych warunków skuteczności tej kontroli.

Po trzecie, jest to kontrola następną, sprawowana po wykonaniu działalności kontrolowanej, w trakcie obowiązywania kontrolowanej ustawy zwykłej.

Po czwarte, jest to kontrola prowadzona przez organ, który prawa nie tworzy, który zatem nie ma na uwadze osiągnięcia innych celów politycznych, społecznych czy gospodarczych, poza jednym, mianowicie wydania orzeczenia w sprawie zgodności ustawy z konstytucją. Jest to za-

⁵⁷ Por. J. Stembrowicz, op. cit., s. 238.

⁵⁸ Por. A. Burda, *Instytucjonalne gwarancje ...*, op. cit., s. 218 - 219.

tem kontrola prowadzona wyłącznie z punktu widzenia legalności działania organu kontrolowanego, a nie jej celowości. Cel, jakiemu służyć ma badana norma ustawy zwykłej, nie przesłania organowi kontrolującemu zasadniczego punktu widzenia kontroli tej normy, tj. jej legalności. Cele zaś ustawy zwykłej nie mogą tu być brane pod uwagę w oderwaniu od celów, jakim służyć ma konstytucja. Co więcej, gdy idzie o europejski system kontroli konstytucyjności ustaw, jest to kontrola sprawowana przez organ w zasadzie nie powołany też do stosowania prawa, lecz głównie do dokonywania samoistnej wykładni konstytucji i ustaw.

Po piąte, jest to kontrola w zasadzie sprawowana na wniosek, a nie z własnej inicjatywy organu kontrolowanego. Odstępstwa od tej zasady są nieliczne i wyjątkowe i jak się wydaje — także niepotrzebne, a w każdym bądź razie nie są one konieczne.

Po szóste, jest to kontrola eliminująca, jeżeli nie zupełnie, to w każdym bądź razie w bez porównaniu większym stopniu niż kontrola wewnątrzparlamentarna, możliwość obowiązywania ustaw sprzecznych z konstytucją. Konstytucja nabiera tu istotnego znaczenia jako dokument prawny. Przy jej stosowaniu to nie konstytucja interpretowana jest w świetle ustaw zwykłych, lecz przeciwnie i prawidłowo, to wykładnia ustaw zwykłych dokonywana jest w świetle konstytucji. Konstytucja spełniając swą najistotniejszą funkcję jako dokumentu prawnego, czyli jako ustawy zasadniczej, może dzięki temu spełnić także swe inne funkcje jako wzorca postępowania dla organów państwowych i obywateli, a zatem i doniosłą rolę społeczno-wychowawczą wobec społeczeństwa.

VI. WNIOSKI KOŃCOWE

Reasumując przeprowadzone rozważania na temat problemu kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym można, jak sądzę, sformułować kilka wniosków końcowych.

Nasuwa się nieodparcie wniosek *de lege ferenda* pod adresem ustrojodawcy socjalistycznego o wyraźniejsze, niż to ma miejsce dotychczas, oddzielenie funkcji ustrojodawczej i ustawodawczej, a tym samym i organu posiadającego prawo nadawania państwu ustroju (ustawodawcy konstytucyjnego) i organu stanowiącego ustawy zwykłe. Skoro istnienie konstytucji jako ustawy zasadniczej zakłada konieczność istnienia tych dwu różnych organów, to choćby w celu uniknięcia wszelkich nieporozumień w tym względzie organy te rzeczywiście powinny być różne nie tylko co do trybu działania, jak to ma miejsce dotychczas, lecz także co do swego składu osobowego i nazwy (stanowienie konstytucji mogłoby mieć miejsce w formie referendum ludowego). Sytuacja prawna parlamentu jako ustawodawcy zwykłego co do jego podporządkowania wobec konstytucji (ludu pracującego) byłaby wówczas jaśniejsza także dla prze-

ciwników kontroli konstytucyjności ustaw. Konstytucja wówczas zyskałaby na znaczeniu prawnym, byłaby konstytucją rzeczywiście sztywną, a jednocześnie zyskałaby także na znaczeniu społeczno-wychowawczym, już choćby z tego względu, że każdy dorosły obywatel biorąc bezpośredni udział w jej ustanowieniu czułby się jej współtwórcą i z tego względu czułby się bardziej odpowiedzialny za realizację jej postanowień, a przede wszystkim musiałby się z nią zapoznać.

Wreszcie, należy wskazać i na to, że obecnie we wszystkich państwach socjalistycznych istnieją warunki ku temu, aby sprawowanie funkcji ustrojodawczej powierzyć bezpośrednio i wyłącznie ludowi, o czym w jakiejś mierze może świadczyć praktyka uchwalania konstytucji w Niemieckiej Republice Demokratycznej w roku 1968 i Bułgarii w roku 1971.

Wewnątrzparlamentarna kontrola konstytucyjności ustaw istnieje zawsze, także wówczas, gdy przyjęta jest również kontrola sądowa. Jest też ona przyjęta we wszystkich państwach socjalistycznych, także w tych, których konstytucje o problemie badania zgodności ustaw z konstytucją nie wspominają. Obowiązek badania konstytucyjności ustaw przed ich uchwaleniem ciąży nie tylko na parlamencie, jako organie ostatecznie uchwalającym ustawy zwykłe, ale i na podmiotach posiadających inicjatywę ustawodawczą, na komisjach parlamentarnych i na poszczególnych posłach. Parlamentarna kontrola konstytucyjności ustaw, nie wsparta kontrolą sądową, nie może odegrać istotniejszej roli w zabezpieczeniu praworządności konstytucyjnej, jest to bowiem kontrola wewnętrzna, autonomiczna, z punktu widzenia przedmiotu badanego niefachowa, a jednocześnie sprawowana przez organ, który stanowiąc ustawę zwykłą dąży do osiągnięcia określonych celów politycznych, społecznych czy gospodarczych, które mogą przesłaniać cel najważniejszy przy kontroli badania legalności działania. Istotne przy charakterystyce kontroli wewnątrzparlamentarnej jest to, że przy braku kontroli zewnętrznej pozwala ona na uwolnienia się podmiotu zobowiązanego od nałożonego nań obowiązku w inny sposób, niż przez jego wykonanie, że zatem pozwala ona na obowiązywanie obok siebie w jednakowy sposób ustaw zarówno zgodnych, jak i sprzecznych z konstytucją.

Ujmując rzecz w płaszczyźnie *de lege lata*, sądowa kontrola konstytucyjności ustaw nie wymaga wyraźnego ustanowienia jej w konstytucji, a jest dopuszczalna wszędzie tam, gdzie konstytucja wyraźnie jej nie wyklucza. W takim przypadku może być ona przyjęta także w formie ustawy zwykłej, znajdującej swą podstawę konstytucyjną w nadrzędności konstytucji nad ustawą zwykłą, wynikającej ze szczególnej nazwy konstytucji i szczególnego trybu jej zmiany, a także ewentualnie z wyraźnych postanowień konstytucji o jej nadrzędności wobec ustawodawcy zwykłego. Oczywiście jest lepiej, gdy sądową kontrolę konstytucyjności ustaw ustanawia sama konstytucja i gdy ona też przejmuje przynajmniej

podstawowe założenia regulujące skład i sposób powoływania, zakres działania oraz organizację i tryb funkcjonowania sądu konstytucyjnego.

W państwach socjalistycznych sądowa kontrola konstytucyjności ustaw jest zwykle wykluczona przez przyjęcie konstytucyjnej zasady podległości sędziów ustawom zwykłym. Nie jest ona wykluczona tam, gdzie konstytucja przyjmuje zasadę podległości sędziów konstytucji czy socjalistycznemu porządkowi prawnemu, do którego należy przecież także i w pierwszym rzędzie konstytucja, nie należą zaś ustawy z konstytucją sprzeczne.

W przypadkach, gdy konstytucja formułuje zasadę, że sędziowie podlegają ustawom, odnosi się to jednakowo do ustaw pokonstytucyjnych, jak i do ustaw obowiązujących przed uchwaleniem i wejściem w życie konstytucji.

Sądowa kontrola konstytucyjności ustaw nie narusza, bo nie może naruszać „suwerenności” parlamentu, jako że parlament organem suwerennym nie jest ani w świetle materialistycznego rozumienia konstytucji jako układu sił społecznych, ani w świetle konstytucji pisanej jakiegokolwiek państwa socjalistycznego. Parlament reprezentuje suwerenne prawa ludu, ale występując w roli ustrojodawcy. Parlament jako ustawodawca zwykły nie jest i nie może być organem najwyższym tam, gdzie istnieje konstytucja w znaczeniu ustawy zasadniczej, której postanowieniem jest on podporządkowany. Ustrojodawca może w celu ochrony konstytucji powołać organ sprawujący kontrolę nad działalnością ustawodawcy zwykłego. Sąd konstytucyjny zaś uchylając ustawę zwykłą z uwagi na jej sprzeczność z konstytucją w żadnym przypadku nie staje ponad ustrojodawcą, już choćby z tego względu, że ten ostatni w każdej chwili może zmienić odpowiednie postanowienia konstytucji i tym samym orzeczenie sądu uczynić bezprzedmiotowym. Także gdy idzie o nadrzędność sądu konstytucyjnego nad ustawodawcą zwykłym, to jest ona ograniczona tylko do tych przypadków, gdy ustawodawca chciałby naruszyć konstytucję, czego mu czynić nie wolno. Sąd konstytucyjny nie tworzy prawa, jego działalność zaś polega na wykładni konstytucji i orzekaniu o zgodności z nią ustaw zwykłych.

Sądowa kontrola konstytucyjności ustaw jest celowa nie tylko w państwach federalnych, lecz także unitarnych. Jest ona celowa jednak w przypadku spełnienia dwóch warunków, mianowicie wówczas, gdy istnieją przypadki wydawania ustaw sprzecznych z konstytucją, co znaczyłoby, że wyłącznie wewnątrzparlamentarna kontrola nie jest wystarczająca i gdy tego rodzaju faktom w istniejącej atmosferze życia publicznego kontrola sądowa mogłaby zapobiec. Wskazać wszakże należy, że fakty naruszenia konstytucji przez ustawy zwykłe mogą być zidentyfikowane ostatecznie dzięki orzecznictwu sądu konstytucyjnego, to zaś, na ile prawidłowo sąd ten w określonych warunkach może działać, pokazać może tylko praktyka.

Należy stwierdzić, że tego rodzaju gwarancje prawne realizacji konstytucji, jak obowiązek posła działania zgodnie z wolą wyborców i zdawania sprawy wyborcom ze swej działalności oraz prawo wyborców do odwołania posła, gdy zawiedzie on zaufanie swych wyborców, nie mogą odgrywać i w dotychczasowej praktyce ustrojowej państw socjalistycznych nie odgrywały istotniejszej roli, gdy idzie o zapobieganie wydawania ustaw sprzecznych z konstytucją. Gwarancje te w danym przypadku w zasadzie nie mogą być przydatne i nie mogą w szczególności zastąpić kontroli sądowej.

Sąd konstytucyjny, występując w obronie konstytucji, która w określonym układzie sił społecznych ma charakter postępowy, spełniać będzie rolę postępową i odwrotnie, gdy konstytucja ma charakter reakcyjny, to i działalność sądu konstytucyjnego musi być reakcyjna. Działalność sądów konstytucyjnych w państwach socjalistycznych, z uwagi na charakter konstytucji, w zasadzie może być tylko postępową. Przeszarżałe przepisy konstytucji łatwo tu stosunkowo uchylić.

Sąd konstytucyjny może odegrać doniosłą rolę w kształtowaniu jednolitego stosowania prawa, łącznie z konstytucją, przez wszystkie organy państwowe, konstytucji podporządkowane i zobowiązane do jej przestrzegania. Sądowa kontrola konstytucyjności ustaw jest bowiem kontrolą prowadzoną stale, przez organ zewnętrzny i fachowy, którego jedynym celem jest strzeżenie praworządności konstytucyjnej. Jest to kontrola wykluczająca, przynajmniej w zasadzie, a w każdym bądź razie w wyższym stopniu, niż czyni to kontrola wewnątrzparlamentarna, której oczywiście nie zastępuje ani też nie eliminuje, obowiązywanie ustaw sprzecznych z konstytucją na równi z konstytucyjnymi.

LE PROBLÈME DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DES LOIS DANS UN ÉTAT SOCIALISTE

Résumé

L'article est consacré au problème de la conformité des lois ordinaires à la constitution dans un pays socialiste. Il se compose de cinq chapitres et des conclusions terminales.

Dans la première partie l'auteur parle des conditions et de l'importance de l'étude de la constitutionnalité des lois. Il montre que ce problème existe uniquement là où l'on peut distinguer le pouvoir exécutif du pouvoir législatif. L'importance de ce problème résulte du fait que la constitution en tant que document juridique ainsi que son sens socio-éducatif dépendent des formes appropriées et effectives de ce contrôle. L'auteur en tire la conclusion, exprimée dans la sixième partie, sur l'adoption de la constitution sous forme de référendum national.

La deuxième partie est consacrée à l'analyse du problème du contrôle interparlementaire de la constitutionnalité des lois dans les pays socialistes. L'auteur constate que le contrôle parlementaire existe également là où il existe une juridiction constitutionnelle et que dans ce cas il a une plus grande importance. L'auteur montre ici les obligations des sujets possédant une initiative législative,

des commissions parlementaires, des différents députés et de toute la Diète en tant que législateur, il fait également une caractéristique de ces formes de contrôle de la conformité des lois vis à vis de la constitution.

Dans la troisième partie l'auteur pose le problème de la possibilité d'un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois dans la perspectives des constitutions des pays socialistes européens. Entamant une polémique avec les conceptions d'autres auteurs, il en arrive à la conclusion qu'il est possible partout là où la constitution ne l'exclut pas d'une façon claire. Les constitutions socialistes comportent d'ordinaire une interdiction de contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, adoptant le principe de la dépendance des juges envers la loi ordinaire. Cependant cette interdiction n'intervient pas lorsque la constitution adopte le principe selon lequel les juges sont soumis à la constitution ou à l'ordre juridique socialiste auquel appartient en premier lieu la constitution et non les lois non constitutionnelles.

Dans la quatrième partie l'auteur soulève le problème du rapport entre le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois et la position du parlement au sein de l'appareil d'état. Discutant les conceptions d'autres auteurs, il justifie la conclusion selon laquelle l'existence d'une juridiction constitutionnelle ne peut violer la souveraineté de la Diète, du fait que celle-ci n'est pas un organe souverain, cela ni dans la conception matérialiste de la constitution en tant que système de forces sociales, ni dans les décisions de la constitution de n'importe quel état socialiste. Le tribunal constitutionnel, tout en écartant les lois non conformes à la constitution, ne s'élève pas au-dessus du parlement en tant que pouvoir exécutif mais bien au contraire il agit en son nom car il protège la constitution. Du reste le pouvoir exécutif peut à tout instant réduire à zéro les dispositions du tribunal constitutionnel en modifiant la constitution. Le tribunal constitutionnel s'élève uniquement contre le législateur agissant illégalement.

La cinquième partie de l'article est consacrée à la question de savoir s'il est sensé d'instituer une juridiction constitutionnelle ainsi qu'à une caractéristique générale de cette dernière. L'auteur justifie le point de vue selon lequel le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois a un sens non seulement dans un état fédéral mais également dans un état unitaire, quand deux conditions sont remplies: 1) quand il existe des lois inconstitutionnelles, ce qui prouverait que le contrôle parlementaire est insuffisant; 2) quand dans une situation donnée un contrôle juridictionnel pourrait éviter cet état de choses. Dans la caractéristique du contrôle juridictionnel, l'auteur montre ses traits particuliers le distinguant du contrôle parlementaire et il souligne surtout le fait qu'il élimine la possibilité pour des lois en contradiction avec la constitution de fonctionner. L'auteur montre également que ce contrôle peut jouer un rôle important dans l'établissement d'une application uniforme du droit ainsi que de la constitution par tous les organes d'état soumis à la constitution et obligés de la respecter.

Dans la cinquième partie l'auteur tire les conclusions de ses observations.