

## Z dziejów idei sądownictwa konstytucyjnego w Polsce

**Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921, wydał Władysław Leopold Jaworski, Krakowska Spółka Wydawnicza 1924 r.**

### **Prof. Jaworski Władysław Leopold: Trybunał Konstytucyjny.**

O konstytucji wówczas powiemy, że jest dobrą, jeżeli rozwiązuje w sposób dostateczny problem równowagi lub, jeżeli to samo ujmemy z innego punktu widzenia, problem kontroli. Już sam podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądową wynikał z tej zasadniczej potrzeby. Równowagę i kontrolę ma na celu pewnego rodzaju przeciwstawienie parlamentu rządowi i przeciwstawienie tym dwóm czynnikom trzeciego, t. j. głowy państwa, której właśnie ze względu na równowagę i kontrolę daje się prawo *veta* i prawo rozwiązania parlamentu. Dla kontroli tworzy się izby obrachunkowe, komisje długów państwa i t. d. Z punktu widzenia kontroli można przeprowadzić główny podział prawa na prywatne i publiczne. Pierwsze obejmowałyby normy regulujące działalność jednostek, kontrolowaną przez państwo za pomocą sądów zwyczajnych, drugie byłoby ogółem norm regulujących działalność państwa, kontrolowaną przez jednostkę. O ile w takim pojmowaniu kontrola, wykonywana przez sądy zwyczajne jest łatwo zrozumiałą, o tyle potrzeba pewnej zdolności uogólniania, aby dostrzec, ile i jakie urządzenia nie mają nic innego na celu, jak właśnie kontrolę państwa, działającego przez swoje organy, t. j. rząd w najogólniejszym tego słowa znaczeniu. A trzeba, sobie zdać sprawę, że rozwój, udoskonalenie, wykształcenie prawa publicznego polega właśnie na coraz to subtelniejszym wytwarzaniu urządzeń kontrolujących.

Wolność prasy, wolność stowarzyszania się, wolność zgromadzania się, nie są z tego punktu widzenia, z którego tutaj patrzymy na prawo konstytucyjne, niczem innym, jak środkami kontroli. Ten sam cel spełniają: prawo petycjonowania, interpelacje poselskie, odpowiedzialność ministrów. Szczytem jednak kontroli rządu jest sądownictwo administracyjne, szczytem dlatego, że kontrola jego jest uposażona w sankcje natychmiastowe i realne. Nieprawnikom wyjaśnimy pokrótce, że pewną działalność nazwiemy wówczas sądowno-administracyjną jeżeli kończy się aktem, który nie może przyjść do skutku bez współdziałania jednostki. Dlatego powiedzieliśmy wyżej, że kontrolę nad działalnością państwa wykonywa jednostka i że ta właśnie kombinacja (państwo działa, a kontroluje jednostka) jest istotą prawa publicznego, a kombinacja, w której jednostka działa, a państwo kontroluje, stanowi istotę prawa prywatnego.

Nieprawnikom powiemy jeszcze jedno. Sądownictwa administracyjnego nie jest istotą to, że tę tak nazwaną działalność sprawują organy mające prerogatywy sędziów, t. j. przede wszystkim niezależność, nieusuwalność i t. d.

Znamy bowiem państwa, w których sądy administracyjne nie dają ich członkom tych prerogatyw. Istota sądownictwa administracyjnego nie polega także na kolegialności sądów administracyjnych, ani na dopuszczeniu do nich czynnika obywatelskiego, nie wyczerpuje się także sądownictwo administracyjne w unieważnieniu orzeczeń i zarządzeń władz administracyjnych. W całym szeregu państw istnieje sądownictwo administracyjne, w którym te postulaty nie są spełnione. Podkreślić przeto należy: taką tylko działalność nazwiemy sądowno-administracyjną, w której jednostka odgrywa taką rolę, jaka w procesie cywilnym służy stronie.

Po tych uwagach pragniemy zbadać, czy i o ile nasza Konstytucja z 17 marca rozwiązuje owo zasadnicze zagadnienie każdej konstytucji, zagadnienie kontroli.

Konstytucja z 17 marca postanawia w artykule 73: »Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej, powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele«. Sądownictwo administracyjne pojęte tu więc zostało trafnie bardzo szeroko. Sądy administracyjne mają orzekać o legalności każdego aktu administracyjnego, a więc nie tylko tego, który narusza prawa podmiotowe jednostki, ale i tego, który tych praw nie narusza, zawiera bowiem normy ogólne, jak np. rozporządzenia wykonawcze ministerjalne. Tymczasem ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. poz. 600 dz. ust. nr. 67, powołująca do życia w myśl powyższego artykułu Konstytucji Najwyższy Trybunał Administracyjny, przyznaje temuż Trybunałowi zgodnie z artykułem 73 Konstytucji kompetencje orzekania o legalności wszystkich zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji tak rządowej, jak i samo rządowej, ale w artykule 9-tym postanawia wyraźnie, że do zaskarżenia takiego zarządzenia lub orzeczenia uprawnionym jest każdy, kto twierdzi, że naruszono jego prawo, lub, że go obciążono jego obowiązkiem bez podstawy prawnej. Wynika z tego, że Najwyższy Trybunał Administracyjny nie ma prawa badać legalności rozporządzenia, które zawiera normy ogólne. Nie chcę zapuszczać się w subtelności interpretacyjne. Konstytucja mówi w artykule 73 o akcie administracyjnym, artykuł pierwszy zaś ustawy z 3 sierpnia 1922 r. mówi o zarządzeniu lub orzeczeniu. Powstaje pytanie, czy pojęcie aktu administracyjnego jest szersze od pojęcia zarządzenia i orzeczenia, czy też ustawodawca uważał je za pojęcia identyczne. Ale jakkolwiek wypadłaby odpowiedź, to samo pojęcie aktu administracyjnego nie jest nigdzie określone i zawsze ktoś może mieć wątpliwości, czy rozporządzenia władz administracyjnych, zawierające normy ogólne, są aktem administracyjnym, czy też aktem ustawodawczym. Tych wszystkich kwestyj nie rozstrzygamy, dla naszych celów bowiem wystarczy stwierdzenie, że sądowego organu, któryby

kontrolował, czy rozporządzenie władzy administracyjnej, zawierające normy ogólne, jest legalne, w Polsce niema. A jednak potrzeba takiej kontroli jest oczywista, zwłaszcza w młodym państwie, w którym władze administracyjne nie mają jeszcze tradycji rządzenia, koniecznego w tym względzie taktu czy poczucia konstytucyjnego. Nie chcę przytaczać przykładów, ale roczniki rozporządzeń poszczególnych ministerstw dostarczają nieprawdopodobnej ilości dowodów, że minister nie czuje się bynajmniej skrzepowaną ustawą, do której wydaje rozporządzenie, mające na celu jej wykonanie i właśnie i tylko jej wykonanie. Tutaj wydaje mi się koniecznym jakieś urządzenie, któreby temu rozwojowi. anarchji położyło kres. Jest to jeden brak, który pragnęłam podnieść. Drugim jest to, że stanowczo, napewno, bez możliwości dyskusji nie wiemy, co się ma dzieć, jeżeli Sejm w sposób formalnie zupełnie legalny, a więc także przy odpowiednim współdziałaniu Senatu uchwali ustawę, a Prezydent Rzeczypospolitej ogłosi ustawę, która sprzeciwia się Konstytucji. Nie chcemy znowu zapuszczać się w interpretację, pragniemy bowiem stałości i pewności. Obawa, że takie ustawy mogą przyjść do skutku, nie jest tylko teoretyczna. W krótkim stosunkowo czasie, w którym Konstytucja z 17 marca obowiązuje, już możemy wykazać kilka ustaw, które w poszczególnych postanowieniach nie liczą się z Konstytucją. Nasuwa się przeto pytanie, czy możliwym jest takie urządzenie, któreby usuwało ten objaw, z pewnością także anarchiczny.

Trzeci brak. Przypominamy żywą dyskusję toczoną w prasie na temat artykułu 126 Konstytucji. Opiewa on: »Niniejsza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie — 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 prawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej«. Faktem jest, że dotychczas nie wiemy, na czym polega to »uzgodnienie«, co obowiązuje: Konstytucja, czy sprzeczna z nią ustawa. Zdań jest tyle, ilu biegłych w sztuce interpretowania. A jednak kwestja ta sięga do najgłębszych podstaw ustroju prawnego i społecznego naszego państwa. Sejm zajęty przesileniami rządowymi, a potem z powodu wyborów odroczoney i wreszcie rozwiązany, pozostawił tę sprawę naturalnemu biegowi rzeczy. Sądy zawsze sobie jakoś poradzą. To już naprawdę nie *sui generis* anarchja, ale ogólna prawna anarchja. Obecny rząd, któremu ufamy, że złe naprawi, a dobre wydoskonali, powinien się poważnie tą sprawą zająć.

Wreszcie jedna jeszcze uwaga. Rząd wypracowuje szereg projektów ustaw i wydaje przeróżne rozporządzenia, Wprowadzie projekty ustaw przechodzą przez Radę Ministrów (o rozporządzeniach nie można tego powiedzieć), a jednak Rada Ministrów musiałaby bez przerwy dniami i nocami odbywać posiedzenia, aby te projekty naprawdę przestudjować. Dzieje się wskutek tego,

że między poszczególnymi ministerstwami niema jedności i jednolitości. Nie tylko w poszczególnych instytucjach i postanowieniach, ale także w tendencji, w tem, co się nazywa polityką legislacyjną, często zauważyć można rozbieżność.

Wszystkie te braki rodzą pytanie, czy można je usunąć, czy można stworzyć takie urządzenia, któreby w sposób prosty, a doskonały, zapobiegały szkodom stąd płynącym, a z drugiej strony rozwój prawa na właściwą kierowały drogę.

Pisząc w swoim czasie o artykule 126 Konstytucji, proponowałem utworzenie Trybunału Konstytucyjnego i oddanie mu do stanowczego i ostatecznego załatwienia sprawy tak zwanego uzgodnienia. Wydawało mi się, że Sejm i fizycznie i politycznie nie jest w stanie zadaniu temu podołać. Nie mam żadnego powodu do odstąpienia od mego zdania. Co więcej, kompetencje tego Trybunału rozszerzyłbym w myśl powyższych uwag i przez to uczynił go instytucją trwałą. Możliwość mu przydzielić tak orzekanie, czy rozporządzenia władz administracyjnych, zawierające normy ogólne, są legalne, jak też i orzekanie *a posteriori*, czy ustawy już ogłoszone nie sprzeciwiają się Konstytucji. Z tem orzecznictwem *a posteriori* możnaby połączyć działalność *a priori*, przydzielając Trybunałowi Konstytucyjnemu także i tę działalność w sprawie projektów ustaw, którą ma francuski *Conseil d'etat*.

Na poparcie mego zdania przytoczę postanowienia Konstytucji związkowej Rzeczypospolitej austriackiej z 1 października 1920 roku. Powołuje ona do życia obok Trybunału Administracyjnego (*Verwaltungsgerichtshof*) także Trybunał Konstytucyjny (*Verfassungsgerichtshof*). Do kompetencji tego ostatniego oprócz innych zadań należy wedle artykułu 139 orzekanie o nielegalności rozporządzeń władzy związkowej lub krajowej, wedle art. 140 zaś orzecznictwo o niezgodności ustaw tak krajowych, jak związkowych z Konstytucją. W razie orzeczenia, że rozporządzenie jest sprzeczne z ustawą, względnie, że ustawy są sprzeczne z Konstytucją, następuje ich zniesienie. O kompetencji art. 139 i 140 mówi prof. Kelsen w swoim wydaniu Konstytucji Rzeczypospolitej austriackiej, że przez to Trybunał Konstytucyjny otrzymał najwyższą funkcję i że stał się jedynym w nowożytnej historii organem, gwarantującym konstytucyjność ustawodawstwa i legalność egzekutywy. Przez te postanowienia Trybunał Konstytucyjny zyskał najwyższą funkcję państwową, bo kontrolę prawną nie tylko nad rozporządzeniami, ale i nad samą Konstytucją.

Zaznaczamy tylko celowość utworzenia Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, a potrzebę uzasadniamy brakami natury prawniczej. Doniosłość Trybunału Konstytucyjnego wybiłaby się daleko jaśniej jeszcze, gdybyśmy funkcje tego Trybunału rozpatrywać chcieli na tle demokracji, na której zbudowane są mniej lub więcej wszystkie Konstytucje nowożytne. Z tego punktu widzenia Trybunał Konstytucyjny przedstawia się jako przeciwwaga wszystkich braków, które z natury rzeczy tkwią w reprezentacjach na podstawie powszechnego i równego prawa głosowania. Rzeczpospolita austriacka

odnalazła drogę, która nie zapewnia jakości treści ustaw, ale daje gwarancję tego, bez czego państwa niema, t. j. gwarancję, że prawo będzie szanowane. Potrzebę Trybunału Konstytucyjnego zrozumie każdy, kto zrozumie, że państwo jest prawem, a prawo jest państwem.