

Grey Scale #13



A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



*M 772 345*

Z ZAGADNIENŃ KONSTITUCYJNYCH  
POD REDAKCJĄ  
PROF. MICHAŁA ROSTWOROWSKIEGO

III

MICHAŁ ROSTWOROWSKI

# Budowa władzy rządowej i wykonawczej

\* (Odczyt wygłoszony w Krakowie dnia 14 czerwca 1919)



KRAKÓW 1919  
NAKŁADEM KRAKOWSKIEJ SPÓŁKI WYDAWNICZEJ



24 992 343

Z ZAGADNIENÍ KONSTITUCYJNYCH  
POD REDAKCJĄ  
PROF. MICHAŁA ROSTWOROWSKIEGO

---

---

III

MICHAŁ ROSTWOROWSKI

# Budowa władzy rządowej i wykonawczej

• (Odczyt wygłoszony w Krakowie dnia 14 czerwca 1919)



KRAKÓW 1919  
NAKŁADEM KRAKOWSKIEJ SPÓŁKI WYDAWNICZEJ

MICHAŁ ROSTWOROWSKI

---

# Budowa władzy rządowej i wykonawczej

(Odczyt wygłoszony w Krakowie d. 14 czerwca 1919).



KRAKÓW 1919  
NAKLADEM KRAKOWSKIEJ SPÓŁKI WYDAWNICZEJ

342



11406/2

CZCIONKAMI DRUKARNI LUDOWEJ W KRAKOWIE

## I.

Budowa egzekutywy, jako zagadnienie prawno-polityczne, przedstawia się inaczej w monarchji konstytucyjnej a inaczej w ustroju republikańskim.

Dla monarchji, — gdzie naczelnik państwa i powołany przezeń rząd mają swe stanowisko, swój zobowiązany stosunek i front wobec reprezentacji narodowej wyraźnie określone, — zarówno prawo konstytucyjne porównawcze, jak i doktryna konstytucjonalizmu, wytworzyły tak wykończone kontury, że różnice między konkretnymi ustrojami dotyczą jedynie szczegółów i subtelności raczej technicznych.

Dla państwa republikańskiego, przeciwnie, — które zrazu jest pojęciem negatywnem „nie-monarchji“ — brak jest równie ścisłych wskazówek pozytywnych, jak władza wykonawcza będzie zorganizowaną? Doktryna jest rozbieżną, a prawo porównawcze — niejednolite: czy, w szczególności, budowa ta układać się ma w system dwupiętrowy, a więc obejmować naczelnika państwa, a pod nim — rząd, jako odrębną instytucję polityczną? czy też — w system jednopiętrowy, w którym albo zniknie naczelnik państwa, a pozostanie jedynie rząd, jako zbiorowa władza wykonawcza, albo też, przeciwnie, istnieć będzie naczelnik państwa, a zato jego ministrowie tak dalece będą z nim utożsamieni, że zabraknie miejsca dla rządu, jako organu o własnej politycznej fizjonomji? Oto pytanie zasadnicze, na które budowniczy państwa republikańskiego będzie zmuszony dopiero szukać równie zasadniczej odpowiedzi.

Skalę twórczości ludzkiej w tej dziedzinie ocenić można,

zestawiając, na podstawie prawa porównawczego, trzy główne typy, do których dadzą się sprowadzić z mniej lub więcej znacznymi odchyleniami wszystkie systemy państw tej kategorii: typ francuski; typ północno-amerykański; typ szwajcarski.

**I. Typ francuski.** Najmniej oryginalnym, a najbardziej zbliżonym do systemu monarchiczno-konstytucyjnego, jest system francuski z r. 1875, obecnie obowiązujący. Zanim się na punkcie tym zatrzymała, czyniła republikańska Francja w różnych epokach próby zbudowania egzekutywy w najsłabszych sprzecznych kierunkach.

Konstytucja żyryndystów, konstytucja jakobinów, rządy Komitetu ocalenia publicznego — nacechowane były dążeniem do zapewnienia „jedności działania“ przez zastrzeżenie dla legislatywy takiego przemożnego wpływu, że biedna egzekutywa spadała do roli istotnie „wykonawczego“ tylko organu wobec woli i poleceń ciała ustawodawczego. Była to epoka nieufności do egzekutywy i epoka egzaltowania majestatu jednoizbowego parlamentu.

Próbę przywrócenia naruszonej równowagi stanowi konstytucja dyrektorjalna roku III, organizująca władzę rządzącą w pięcioosobowym Dyrektorjacie, wybranym przez obie izby ciała ustawodawczego, — a pod nim — władzę wykonawczą w ministrach bez żadnego związku z parlamentem. Odosobniła ona władze państwowe, nie umiając zapewnić ich współdziałania.

W trzecim okresie, któryby można scharakteryzować jako okres nieufności do legislatywy, konstytucja konsularna roku VIII, pomimo pozornie kolegjalnego ustroju konsulatu, skupiła w ręku pierwszego konsula całą istotną władzę państwową. Pierwsza republika, po tylu, tylu przemianach, kończyła swój żywot w potężnej dłoni Bonapartego.

W pół wieku później, w r. 1848, druga republika zna-

łażła się przed tem samym zagadnieniem. Rozważano najróżniejsze pomysły i projekty, począwszy od obejścia się wogóle bez prezydentury i zadowolenia się jedynie Radą ministrów z prezesem na czele, zawsze odwoalnym, — a kończąc na ustanowieniu prezydenta, wybieranego przez naród i mającego pod sobą ministrów odpowiedzialnych przed jednoizbowym parlamentem. Ten ostatni system wszedł w życie, ale wkrótce doprowadził do zatargów między prezydentem, silnym swoją inwestyturą ludową, a zrzecnie przezeń dyskredytowanym zgromadzeniem narodem. Zatarg został rozwiązany zamachem stanu z 2 grudnia 1851 r. Druga republika, — której przedwczesny koniec nie pozwolił na dłuższą metę wypróbować przyjętego przez nią systemu przydjalno-ludowego i uitorował drogę cezaryzmowi demokratycznemu, — pozostawiła w spuściźnie ziarna nieufności do egzekutywy, wychodzącej z wyborów przez naród: uprzedzenie do plebiscytu, i wogóle do wszelkich przejawów demokracji bezpośredniej, stanowi po dzień dzień część składową ideologii społeczeństwa francuskiego.

Jeżeli tylokrotnie podejmowane próby zbudowania egzekutywy nie utrzymały się na dłużej, co może mniej być winą tych urzędzeń, ile znacznie głębszych przyczyn, które spowodowały upadek wogóle republikańskiej formy rządu we Francji, to, natomiast, system przyjęty przez trzecią republikę wytrzymał już czterdziestokilkoletnią próbę czasu i może stąd, jako typ pozytywny, być brany poważniej w rachubę.

W swojej koncepcji zasadniczej był on poniekąd kopją urzędzeń monarchji parlamentarnej, z tą tylko różnicą, że w miejsce monarchy stawiał na siedem lat obranego prezydenta, pozostawiając gabinet w roli czynnika politycznie odpowiedzialnego przed dwuizbowym parlamentem. Ze skojarzonych tu elementów odpowiedzialność polityczna rządu była od początku kamieniem węgielnym całej budowy kon-

stytucyjnej. Gdy ten punkt środkowy uznano za niewzruszalny, — a odpowiadał on w pełni rachubom politycznym republikanów i tych z pośród monarchistów, którzy, radzi nie radzi, wznosili wspólnie z tamtymi gmach republikański, — przedmiotem dyskusji stawała się jedynie n a d b u d o w a t. j. kwestja prezydentury.

Można było ją rozstrzygnąć albo negatywnie w myśl żądań czystych republikanów — przez jej zupełne pominięcie; albo pozytywnie — w duchu urzędzeń drugiej republiki z r. 1848 — przez złożenie wyboru prezydenta w ręce ludu, przeciw czemu istniały silne uprzedzenia; albo wreszcie — również pozytywnie, ale w sposób odmienny, przyjmując system wyboru prezydenta przez połączone Izby Parlamentu w t. zw. Zgromadzeniu Narodowem.

Ten ostatni system stał się obowiązującym, a to dzięki: 1<sup>o</sup>.) temu, że nie sprzeciwiał się, ani hamował działania dogmatu o politycznej odpowiedzialności rządu wobec parlamentu, co umożliwiło republikanom w końcu oświadczenie się za nim; 2<sup>o</sup>.) temu, że jednocześnie stwarzał on surogat władzy monarszej w oczekiwaniu na chwilę, gdy ustąpi miejsca właściwej monarchji: w tym czasie, jak przypuszczano w kołach monarchicznych, przejściowym, funkcje prezydenta miały być o ile możności jaknajwięcej zbliżone do funkcyj monarszych — a to znowu pozwoliło monarchistom zgodzić się na system powyższy.

Z tych dwóch rachub — spełniły się, jak wiadomo, narazie rachuby republikańskie. System rządów parlamentarnych rozkwitł się w całej pełni. Wybór prezydenta przez Izby połączone utwierdził jeszcze przewagę Parlamentu.

Natomiast, ów rzekomy surogat władzy monarszej — wbrew przewidywaniom monarchistów — zamienił się w czysty cień wogóle jakiegokolwiek władzy. Prezydentura stała się symbolem czegoś, czemu nic nie odpowiada w rzeczywistości...

Wobec takich wyników systemu francuskiego, od lat kilkunastu Francja stoi znowu przed problematem otwartym, z okazji którego powtarzają się te same dyskusje: Czy usunąć prezydenturę, jako organ zgoła zbyteczny? Czy też przeciwnie ją wzmocnić, — nie tyle w atrybucjach, których jej nie brak, ile przez inny sposób powoływania prezydenta: sposób, któryby czynił prezydenta mniej zależnym od stronnictw kierujących w parlamencie.

Jeżeli, mimo tej dyskusji otwartej, system dotychczasowy utrzymuje się i nadal, to tylko dlatego, że wnioski o zmianę — sprzeczne, jak wspomniałem, — neutralizują się wzajemnie, a żaden z dwóch kierunków reformatorskich nie jest dość silnym, ażeby sobie zapewnić zwycięstwo przy ewentualnej rewizji konstytucji.

I trwać to będzie tak długo, dopóki stać będzie niewzruszony dogmat suwerennych rządów parlamentarnych, niedopuszczający ani z góry — przez akcję prezydenta, ani z dołu — przez akcję ludową, — jakiegokolwiek hamulca i korektury.

Dopiero, gdy pod monopol parlamentu podłożoną zostanie dźwignia, która nim zachwieje, — dopiero wtedy budowa egzekutywy będzie mogła ponownie w całej pełni stać się przedmiotem nieakademickiej dyskusji.

Zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy obecnego systemu francuskiego przyznają dziś, że system ten, pozornie oparty na zwierzchnictwie ludowem i na równowadze trzech władz zasadniczych, jest w bardzo słabym stopniu wyrazem zwierzchnictwa ludowego, skoro efektywną władzę zapewnia monopolicznie organom tylko reprezentacyjnym; — że dalej, w równie słabym stopniu zapewnia równowagę, czyniąc z egzekutywy, zarówno prezydalnej jak i ministerjalnej, zbyt powolne narzędzie słabo nawet skonsolidowanych grup parlamentarnych; — że wreszcie jedyną stałą jeszcze oporą egzekutywy jest silna

budowa administracji, która w wieku XIX. i XX. przetrwała tyle rewolucyj, zamachów stanu i kryzysów ministerjalnych i której praktyka, ujęta w karby stuletniej judykatury Rady Stanu, pozwala Francji bez większego ryzyka na ten zbytek, jakim jest dla niej bezwzględny system parlamentarny.

**II. Typ północno-amerykański** jest znacznie więcej stanowczym w swojej zasadniczej koncepcji, mniej chwiejnym w swych losach, mniej też kwestjonowanym co do swej praktycznej wartości.

Daleki od nieufności do silnej egzekutywy; przeciwnie, nacechowany od początku wielką i niesłabnącą z biegiem czasu nieufnością do legislatury; stawiający jasno i dobitnie zasadę wzajemnego oddzielenia trzech władz podstawowych; oparty na zdrowej i trzeźwej koncepcji egzekutywy — nie jako biernego wykonawcy woli i kaprysów parlamentarnych, ale jako istotnej władzy rządowej — system amerykański nie uznaje z reguły odpowiedzialności politycznej rządu przed kongresem.

Prezydent, wybrany poza reprezentacją ludową przez specjalnie powołanych elektorów na gruncie powszechnego głosowania, zawdzięcza też ludowi — choć w drodze wyborów pośrednich — powołanie swe do steru rządów. Silny milionami głosów, które w ten sposób zjednoczyły się na jego nazwisku, śmiało stanąć może do współzawodnictwa z kongresem, którego większość nawet pochwalić się może jedynie matematyczną sumą głosów otrzymanych przez różnych kandydatów w tylu i tylu odrębnych okręgach wyborczych.

Nietylę jego atrybucje, których ma niewątpliwie mniej niż prezydent francuski, ile sposób jego powołania wraz z nieodpowiedzialnością polityczną wobec kongresu składają się na wytworzenie dla prezydenta wyjątkowo silnej pozycji. Stąd w Stanach Zjednoczonych niema miejsca dla

gabinetu i dla Rady ministrów. Czynniki ten odpada zupełnie w tem znaczeniu, w jakim istnieje w państwach o rządach parlamentarnych.

Prezydent jest naczelnikiem państwa, przedstawicielem narodu i dobiera sobie swobodnie pomocników i wykonawców swego politycznego programu, nie krępowany w tej funkcji zwykłą pozatem dla innych nominacyj kontrolą Senatu. Moralnie odpowiedzialny przed narodem i przed opinią publiczną, politycznie jest nieodpowiedzialny przed nikim w czasie czterolecia. Za wyjątkiem polityki zagranicznej i traktatów międzynarodowych, podlegających zatwierdzeniu przez Senat, nie potrzebuje prezydent oglądać się na zaufanie ciał reprezentacyjnych, choćby, jak dzisiaj, i w jednej i w drugiej Izbie stronnictwo, z którego wyszedł, znalazło się w mniejszości. Rozporządzając skromnym wpływem na tok ustawodawstwa tak w fazie początkowej, jak i końcowej procesu ustawodawczego, nie waha się w pełni wykorzystać swoje prawo do zwracania się z orędziami, jak i do zakładania swego veto zawieszającego. Tem bardziej funkcję rządzącą i wykonawczą spełnia z całą samodzielnością, na jaką mu konstytucja zezwala. A jednak ta władza, silna zwłaszcza w czasie wewnętrznych niepokojów lub w czasie wojny, nie jest w Ameryce odczuwaną jako dyktatura. Rozwój swobód publicznych, energiczna postawa sądów niezawisłych, dbałość prezydentów o zachowanie bez przerwy czucia z samem społeczeństwem — utrzymują moralną odpowiedzialność prezydenta w stanie stałego napięcia. Atakowany bezlitośnie przez swoich przeciwników, prezydent wciąż płaci swoją osobą, by bronić siebie i swojego programu i atakować bez wytchnienia pozycje swych antagonyistów.

W przeciągu stu trzydziestu lat trwania konstytucji amerykańskiej zmieniło się niejedno: wzmożyła się i roz-

rosła władza prezydenta tak, jak wzrosły czynności kongresu. Ale stosunek względny Kongresu i Prezydenta niewielkim podlegał wahaniom. Na papierze konstytucja starała się wytworzyć idealną równowagę. Życie daje natomiast obraz równowagi niestałej, której zachowanie zależy w znacznym stopniu od temperamentu i charakteru człowieka. Mając do obronienia swoją pozycję wobec swoich własnych ministrów, wobec Senatu i wobec Izby poselskiej, tylko dzięki nieustannej czujności, pracowitości, energii twórczej i drażliwości na punkcie praw mu przysługujących, może Prezydent utrzymać się na tym poziomie, na którym pragnęli go widzieć twórcy konstytucji. Jeżeli w Francji takie zjawiska, jak rządy Mac Kinleya, Roosevelta lub Wilsona byłyby wręcz niemożliwymi, to, odwrotnie, w Stanach Zjednoczonych serja takich „poprawnych“ prezydentów jak Grévy, Carnot lub Loubet, nawet gdyby była możliwa, zwichnęłaby równowagę na niekorzyść prezydenta. System północno-amerykański tak ściśle jednak jest zespolony z potrzebami narodu i z jego tradycjami, że, przeniesiony w drodze naśladownictwa do innych republik amerykańskich, nie zdołał się utrzymać na wysokości pierwowzoru i doprowadzał do oscylacyj — obu zgubnych — między dyktaturą z jednej, a anarchją z drugiej strony.

**III. Typ szwajcarski** sprowadza nas na znacznie spokojniejszy teren. Wprawdzie i tu, pod wpływem zewnętrznym, idącym z Francji, budowa egzekutywy podlegała różnym, efemerycznym zresztą, przemianom; ale rozwój drobnych demokratycznych czy arystokratycznych republik doprowadził i szwajcarską związkową republikę do urządzeń zgodnych z tendencjami tego małego, a tak rozsądnego narodu.

Zasada zwierzchnictwa ludowego znajduje swój wyraz bezpośredni w inicjatywie ustawodawczej i w referendum.

Wszędzie też, a więc i w Związku, wysunęła się na czoło legislatywa, wobec której władza wykonawcza ma niewątpliwie podrzędne znaczenie.

Budowa egzekutywy jest stosunkowo prostą. Niema tu dualizmu między naczelnikiem państwa, a gabinetem, gdyż władza ta występuje tylko w jednej postaci t. j. w kształcie ciała zbiorowego: siedmio-osobowej Rady Związkowej. Przewodniczący jej, zwany Prezydentem konfederacji, piastujący tę funkcję przez rok jeden bez możności ponownego wyboru na rok następny, nie jest naczelnikiem państwa, gdyż poza czynnościami reprezentacyjnymi nie posiada żadnej szczególnej władzy z tego tytułu. Członkowie Rady Związkowej, wybierani na trzy lata przez izby połączone, dzielą wprawdzie między sobą różne departamenty administracyjne, ale władza ich, jako szefów, jest ograniczona: dla ważniejszych spraw są oni referentami tych działów wobec Rady, do której wchodzi, i która zasadniczo zbiorowo jedynie ma władzę rządową i wykonawczą.

Jedynym zabezpieczeniem Rady przed zbytnią zależnością od dwu Izb jest to, że wybrani na lat trzy jej członkowie nie mogą być przed czasem odwołani, ani nie podają się do dymisji zbiorowo, czy indywidualnie, gdy wnioski ich nie znajdują łaski w oczach parlamentu. Siła Rady Związkowej nie tkwi w jej charakterze politycznym, którego na ogół jest pozbawiona, ale w fachowości jej członków. Złożona z najwybitniejszych znawców praktycznej administracji, Rada udziela w swem gronie miejsca kantonom niemieckim i francuskim; podlega w całości reelekcji bez ograniczeń; jakkolwiek pełni funkcję władzy rządowej i wykonawczej, nie zdradza własnych ambicji politycznych, wyczuwa tylko i dostosowuje się do prądów nurtujących w izbach.

W tych warunkach zatargi między legislatywą a egzekutywą są wręcz wykluczone, ale część zasługi przypada

też Parlamentowi, który, ufając doświadczeniu swoich wybrańców, pozostawia im znaczną swobodę działania.

Nie przeszkadza to zresztą, by ten uświęcony długą praktyką, idylliczny, rzecz można, stosunek — możliwy tylko w kraju małym, zneutralizowanym a przez to pozbawionym wszelkiej ryzykownej polityki zagranicznej, wreszcie sfederalizowanym, a więc wkładającym na barki władz związkowych tylko część zadań państwowych, — by stosunek ten nie miał ulec zmianie wskutek krytyki i dążeń reformatorskich. Zmierzają one w dwóch przeciwnych kierunkach:

1) ku jeszcze większemu uzależnieniu Rady Związkowej wobec parlamentu przez zniesienie trzyletniego terminu jej trwania i przez zaprowadzenie odpowiedzialności politycznej. Wtedy Rada nabrałaby cechy rządu parlamentarnego, mającego wprawdzie określoną fizjognomję polityczną, ale też i narażonego na upadek, ilekroć na jakimkolwiek punkcie swego programu nie uzyskałaby poparcia w izbach; reforma ta ma bardzo słabe szanse powodzenia.

2) inne wnioski reformatorskie zdążają ku wyemancypowaniu Rady Związkowej z pod przewagi parlamentu — przez zastrzeżenie jej wyboru, za wzorem amerykańskim, wprost narodowi: ta reforma, odpowiadająca doktrynie demokracji bezpośredniej, ma znacznie większe widoki urzeczywistnienia; zmienićby jednak musiała radykalnie dzisiejszy stosunek obu najwyższych organów państwowych. Sama Rada Związkowa oświadczyła się w tej materji przeciw reformie.

## II.

W jakich warunkach społeczeństwo polskie staje przed zagadnieniem budowy egzekutywy?

Rozróżnić tu należy, przedewszystkiem, dwie kwestye odrębne:

- 1) zasady, czyli źródła władzy państwowej;
- 2) właściwej formy rządu, czyli formy władzy rządowej i wykonawczej.

O ile chodzi o pierwszą, Polska, wyzwoliwszy się z narzuconych jej więzów przez trzy państwa rozbiornicze, powróciła do swojej tradycyjnej prawno-publicznej zasady t. j. do zwierzchnictwa narodu, po raz ostatni zadokumentowanej solennie w konstytucji 3 maja. Niema więc w Polsce miejsca dla monarchji tak zwanej „*Dei gratia*“, na korzyść którejkolwiek z dynastji panujących po rozbiorach nad tym lub owym fragmentem ziemi naszej; obojętną też jest rzeczą, czy te dynastje, obalone w r. 1917 i 1918, powrócą czy nie powrócą na osierocone przez się trony. Wolną też jest Polska od pretensyj natury legitymistycznej ze strony jakiegokolwiek innej dynastji — narodowej, czy obcej — któraby mogła powołać się na jakiś tytuł rządzenia w Polsce i nad Polską, zdolny do współzawodniczenia z zasadą zwierzchnictwa narodowego.

Jakkolwiek naród nasz mocen jest kształtować swoje prawo publiczne w myśl swoich własnych tradycji, nie oglądając się na inne społeczeństwa, niemniej stwierdzić trzeba, że Polska ze swoją zasadą nie stoi odosobniona. Linja rozwojowa prawa publicznego powszechnego wykazuje kolejny upadek w różnych państwach zasady monarchicznej „z Bożej łaski“ i to zarówno w jej formie absolutnej, jak i ograniczonej t. j. konstytucyjnej, o ile tylko te ustroje perhoreskowały zasadę ludowładztwa.

Liczba ich malała w ciągu ubiegłego stulecia, a w wieku dwudziestym spadła raptownie omal do zera.

Odrębną jest kwestja formy rządu czyli naczelnictwa władzy rządowej i wykonawczej, — zagadnienie politycznej celowości traktowane pod kątem użyteczności powszechnej i dobra państwa. Rozwiązanie pójść może równoległym szlakiem do linii rozwojowej zasadniczej i dać w swym

wyniku republikańską formę rządu; ale może też również dobrze — niezależnie od doktrynerskich wskazań — znaleźć się na linii odmiennej, podyktowanej interesem narodu, i doprowadzić do dziedzicznej monarchji, która jednak nie będzie już monarchją „*Dei gratia*“ lecz monarchją „*voluntate populi*“. Perspektywa podobna nie przerażała bynajmniej Russa, który dopuszczał możliwość powierzenia władzy wykonawczej królowi, byleby władza ustawodawcza pozostała nadal w rękach zwierzchniczego ludu.

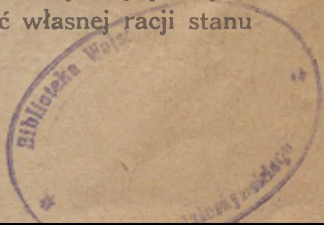
Ani pod względem konstrukcyjnym, ani praktycznym sprawa ta nie nasuwa trudności: władza monarsza wypływa z konstytucji, — a gdy ta jest dziełem suwerennego narodu, tamta ma charakter władzy delegowanej na równi i obok władzy sejmu, sądów i t. d.; nieodpowiedzialność zaś monarchy nie pociąga sama przez się żadnych ujemnych skutków, skoro jego działalność urzędowa tak jest ściśle związana z działalnością odpowiedzialnego rządu, że sam panujący bez ministrów niczego dokonać nie jest mocen.

Różne też państwa, ogłaszające zasadę zwierzchnictwa narodowego, przyjmowały, jako formę rządu, monarchję ludową: Francja i Polska w r. 1791, Belgja w r. 1831, Norwegja w r. 1814. Przykład tej ostatniej tem bardziej jest godny uwagi, że konstytucja norweska, będąca dziełem jednego z najbardziej zdemokratyzowanych narodów, ostała się nietylko przez czas związku z Szwecją, ale utrzymaną została i po zerwaniu tych węzłów, gdy w r. 1905 plebiscyt ludowy zatwierdził powołanie na tron Haakona VII. Odwrotnie, dynastja sabaudzka, choć wsparta na tradycji w swych posiadłościach dziedzicznych, nie zawahała się odwołać do zasady zwierzchnictwa ludowego, gdy chodziło o ufundowanie tronu włoskiego.

Niema powodu by w Polsce, skoro dogmat ludowładztwa stoi poza wszelką dyskusją, przystępować do rozwiązania tego ustrojowego zagadnienia inaczej, jak z myślą zaspo-

kojenia wymagań dobra powszechnego i z pominięciem wszelkich postronnych konsyderacyj, zaciemniających sąd trzeźwy o naszych własnych sprawach.

Wśród tych argumentów rzekomo decydujących spotyka się niejednokrotnie odstraszący przykład upadku Romanowów, Habsburgów i Hohenzolernów. Polega to jednak na nieporozumieniu. Wszystkie te trzy dynastje panowały na podstawie dawnej zasady monarchicznej „z łaski Bożej” obalenie ich w najmniejszym stopniu nie dotyka nas, którzy w międzyczasie zawinęliśmy do bezpiecznego portu zwierzchnictwa narodowego i nie zamyślamy od tej zasady odstępować. We wszystkich trzech wypadkach abdykujący, czy złożeni z tronu monarchowie stali się kozłami ofiarnymi, przeciw którym wyładował się gniew ludności z powodu beznadziejnie przegranej kampanji; niemniej ta sumaryczna likwidacja była tylko epilogiem długiego, a w każdym z tych trzech państw odmiennego i jemu tylko właściwego historycznego procesu, — co znowu nie przedstawia bezpośredniego interesu dla nas, którzy rozpoczynamy na nowo byt własny państwowy. Ich los tragiczny może co najwyżej stanowić poważne memento dla innych władców, obecnych i przyszłych, jak rządzić nie należy, i jak kruchą może okazać się fikcja o nieodpowiedzialności monarchów. Zaprowadzenie, wreszcie, republikańskiej formy rządu w Rosji, Niemczech i w różnych fragmentach dawnych Austro-Węgier nie przesądza jeszcze kwestji trwałości tych urzędzeń, które tu i ówdzie, a może i wszędzie, ustąpią znowu miejsca zmienionym, odmłodzonym, inaczej ufundowanym ale, bądź co bądź, instytucjom monarchicznym. Zbyt to grunt śliski, by na nim budować podstawy ideowe dla ustroju naszego państwa, które, nawet gdyby naokół niego utrwaliły się porządki republikańskie, nie przestanie posiadać własnej racji stanu



i nią jedynie się kierować przy określeniu swojej organizacji wewnętrznej.

Nie więcej znaczenia decydującego posiadają i nasze przejściowej natury akty prawno-publiczne, które w swej sumie składają się na obecny porządek prawny tymczasowy, dopóki nie wejdzie w życie konstytucja. Dyskusja w sprawie formy rządu nie może być zeskamotowaną wobec suwerennego narodu, ani być uznaną zbędną pod pozorem, że ten lub inny organ przejściowy uznał za właściwe nalepić na władzę państwową na razie taką a nie inną etykietę.

Te oficjalne sugestje muszą być traktowane jedynie jako odbłask nastroju, jaki opanował część naszego społeczeństwa w chwili ustąpienia z kraju okupantów. Na jego wytworzenie złożyły się różne przyczyny:

1) Akcja antymonarchiczna niektórych kół, skądinąd umiarkowanych, które, chcąc udaremnić będące w obiegu rozwiązania t. zw. austro-polskie, propagowały od długich miesięcy ideje republikańskie. Skutki stosowania tego środka taktycznego okazały się trwalszymi, niż grożące niebezpieczeństwo, które rozwiało się wraz z upadkiem dynastji habsburskiej i rozpadnięciem się Austro-Węgier.

2) Namiętna i bezwzględna kampania prowadzona przez pewne koła przeciw Radzie Regencyjnej, — kampania, która zwróciła się nie tylko przeciw osobom trzech Regentów, ale i przeciw samej instytucji, będącej chwilowym surrogatem i wykładnikiem idei monarchicznej. Obalenie Rady Regencyjnej utorowało też bezpośrednio drogę rządowi socjalistycznemu.

3) Kilkomiesięczne rządy pierwszego gabinetu, który, przyoblekając idealną republikę ludową w kształty rzeczywistości, budził złudzenie na zewnątrz, że Polska osiągnęła ostateczną formę bytu politycznego.

4) Nagłe cofnięcie się od udziału w życiu politycznym

czynników t. zw. aktywistycznych, które dotychczas twardo stały na gruncie idei monarchicznej, ale — tknięte paraliżem chwilowym — popadły w bierność i apatię, ułatwiając tem niepomierne szerzenie idei przeciwnych.

5) Wysunięcie na czoło programu politycznego — haśle radykalnej reformy społecznej, których urzeczywistnienie wydawało się znacznie łatwiejszem pod sztandarem republikańskim, niż pod każdym innym, uznawanym za burżuazyjno-reakcyjny.

Zrodzone w tych warunkach nastroje mogą jednak ustąpić miejsca innym nastrojom, zbudzonym innemi, nowemi okolicznościami, wśród których rolę odegrać może afekt dodatni: fala entuzjazmu, wdzięczności i uznania za osiągnięte powodzenia zewnętrzne lub wewnętrzne, lub też afekt ujemny: odruch przeciw niedomaganiom obecnego ustroju i chęć szukania ratunku w wręcz odmiennem ukształtowaniu władz publicznych.

Zapytać się jednak wolno, czy nie byłoby lepiej — niezależnie od tych ewentualności radosnych lub bolesnych i bez czekania na ich urzeczywistnienie — przeprowadzić w kraju publiczną dyskusję na chłodno, bez entuzjazmu ale i bez goryczy, ażeby zapomocą obiektywnego zbadania potrzeb naszej państwowości utworować drogę temu rozwiązaniu w kwestji budowy egzekutywy, które zdolne będzie Polsce zapewnić warunki najszcześniejszego względnie rozwoju.

### III.

Biorąc za punkt wyjścia tej dyskusji trzy ustroje republikańskie, przedstawione na wstępie, stwierdzić należy, że żaden z nich nie nadaje się do przeniesienia na grunt polski.

System francuski ze swym zależnym od Parlamentu

prezydentem i ze swoim rządem, podlegającym częstym zmianom, zdradza zbyt duże zaufanie do legislatury, której wpływ przemożny niedwuznacznie uświęca. Nic nie wskazuje na to, by w Polsce stosunki parlamentarne w zaraniu życia politycznego układać się miały lepiej, a choćby i tak samo, jak to ma miejsce wśród nieskonsolidowanych i niedyscyplinowanych stronnictw francuskich. Ustrój ten był zbyt przedmiotem uzasadnionej krytyki i dążeń reformatorskich we Francji i aż nadto wyraźnie wskazywał na brak należytej równowagi między naczelniemi władzami, by myśleć było wolno o skopjowaniu tego wadliwego i za wadliwy poczytywanego ustroju w jego własnej ojczyźnie i o przeniesieniu go do Polski, gdzie postulat silnej egzekutywy, twórczej, energicznej wyrywa się jak jeden gromki okrzyk całego społeczeństwa.

System amerykański przynosi wprawdzie koncepcję silnej egzekutywy, ale popada w ostateczność odmienną, czyniąc rząd prezydenta nieodpowiedzialnym politycznie wobec reprezentacji ludowej. Tą swoją cechą niewątpliwie oryginalną staje się niemożliwym do naśladowania w naszym kraju, którego tradycja polityczna i „europejskość“ domaga się, wprost odwrotnie, odpowiedzialności rządu i kontroli nad nim ze strony Sejmu. Niebezpieczeństwo anarchji lub dyktatury, łączące się z przeniesieniem tego systemu na ziemię polską, jest zbyt widoczne, ażeby wymagało dalszych komentarzy.

System szwajcarski, pozbawiony naczelnictwa państwa i zadawalniający się rządem zbiorowym bez własnej indywidualności politycznej, nie nadaje się do naśladowania, skoro nie stwarza w rządzie należytej przeciwwagi wobec parlamentu, ani nie znajduje w psychologii społeczeństwa tych podstaw, jakie umożliwiają jego nieszkodliwe funkcjonowanie w Szwajcarii.

Zbudowanie wreszcie czwartego systemu, eklektycznego,

opartego na skombinowaniu pierwiastków różnych typów np. francuskiego i amerykańskiego, stworzyłoby jeżeli nie pewność to prawdopodobieństwo zatargów między władzą zwierzchnią a reprezentacją ludową, jak tego konstytucja francuska z r. 1848 dała przykład.

Po wyeliminowaniu w ten sposób rozwiązań repulikańskich dochodzimy do rozwiązania na gruncie monarchii ludowej.

System ten, jako dwupiętrowy, pozwala sprzęgnąć dziedzicznego, nieodpowiedzialnego monarchę — bez szwanku dla sprawy publicznej — z odpowiedzialnym, posiadającym własną polityczną fizjognomję, rządem. Współpracownictwo czynnika stałego, ponad-partyjnego, ze zmiennym, a obu razem — na gruncie równorzędności — z Sejmem, zostają w pełni zapewnione. Droga stoi otwartą dla wytworzenia się systemu parlamentarnego bez narzucania go jednak za pomocą paragrafów konstytucyjnych, które nie są w mocy same przez się przesądzić kwestję faktyczną, czy w Sejmie znajdzie się, lub nie znajdzie, skonsolidowana większość, a wśród niej zastęp polityków odpowiednio uzdolnionych i gotowych podjęcia się solidarnie roli kierowniczej.

System ten pozwala zaprowadzić wypróbowane urządzenia konstytucyjne, które w interesie całego narodu, wszystkich jego klas i warstw, tak rozkładają, a następnie kombinują różne elementy władzy państwowej, by nigdzie nie wytworzyć bezwzględного monopolu, ani niedostępnego schroniska dla szkodliwej jednostronności.

System ten oszczędza krajowi w sposób bezbolesny zużycia energii i wydatków na nieprodukcyjne załatwianie perjodycznie powracających wyborów Prezydenta i wszelkich „ponadprogramowych“ kryzysów prezydalnych; udaremnia też radykalnie próby potajemnego wpływania z zewnątrz na obsadzenie najwyższej magistratury.

Nie licząc się może z tak zwanymi prądami „chwili“ odpowiadać on będzie niemniej „duchowi czasu“, łącząc harmonijnie najdalej idącą demokratyzację polityczną zwierzchniczego narodu ze stałą, silną władzą centralną.

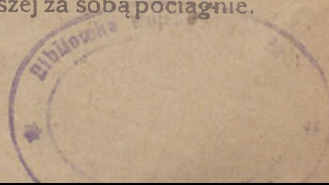
Zgodnym on będzie w wyższym stopniu z tradycją polską, odżywającą niepodzielnie z nową Polską niepodległą, — niż było niem nagie „ludowładztwo“, które bez płaszcza królewskiego wy dobył w swym projekcie Deklaracji konstytucyjnej P. Minister Wojciechowski na pokaz publiczny.

Przy zamierzonej stopniowej przebudowie społecznej monarchja ludowa dostarczy tego punktu archimedesowego oparcia, który pozwoli bez szkody dla innych najistotniejszych spraw narodowych, powyższe reformy do skutku doprowadzić.

W ewentualnych sporach narodowościowych, jak i klasowych, władza monarsza, równie przystępna dla wszystkich obywateli, odegrać będzie mogła rolę miarkującą i pośredniczącą.

W stosunku do sąsiednich bratnich narodów, ciężących ku unji z Polską, stworzyć będzie zdolna węzeł trwały, nie podlegający perjodycznym rozluźnieniom, jakby to mogło mieć miejsce z okazji każdego nowego wyboru partyjnego prezydenta. Przykład brytyjskiego imperjum, zcementowanego władzą królewską, winien stać nam wciąż przed oczami.

Oddając zagadnienie budowy egzekutywy w jego najogólniejszych zarysach pod dyskusję publiczną, niepodobna powstrzymać się od zaznaczenia, jak smutne naród nasz wystawiłby sobie świadectwo, gdyby zbagatelizował i odrzucił ideę monarchji ludowej, nie zdając sobie do kładnie sprawy, co ta idea dla Polski oznacza i jakie korzyści krajowi przynieść może; gdyby na jej miejsce przyjął republikańską formę rządu, nie zdając sobie również dokładnej sprawy, jakie skutki forma ta dla ojczyzny naszej za sobą pociągnie.



**KRAKOWSK**

**„Z ZAGAD**



11406/
1

pod red. prof. M. Rostworowskiego.

ZESZYT I:

ROSTWOROWSKI M.: Wytyczne konstytucji polskiej.  
Cena K 3·20.

ZESZYT II:

BOBRZYŃSKI M.: O zespoleniu dzielnic Rzeczypospolitej.  
Cena K 3·—.

ZESZYT III:

ROSTWOROWSKI M.: Budowa władzy rządowej i wy-  
konawczej. Cena K 4·—.

(Dalsze zeszyty w przygotowaniu).

## **PRAWA PAŃSTWA POLSKIEGO.**

Wyd. Prof. Wł. L. Jaworski.

ZESZYT I:

PRAWO POLITYCZNE (od 1/II. 1918 do 18/VII. 1919).  
Cena K 40·—.

(Zeszyt II. w druku).

Dr. STANISŁAW KOT

**RZECZPOSPOLITA POLSKA W LITERATURZE  
POLITYCZNEJ ZACHODU.**

Cena K 32·—.

Do nabycia w **Krakowskiej Spółce wydawniczej** i we  
wszystkich księgarniach.