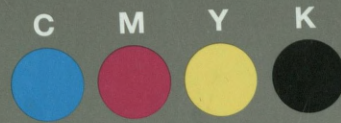


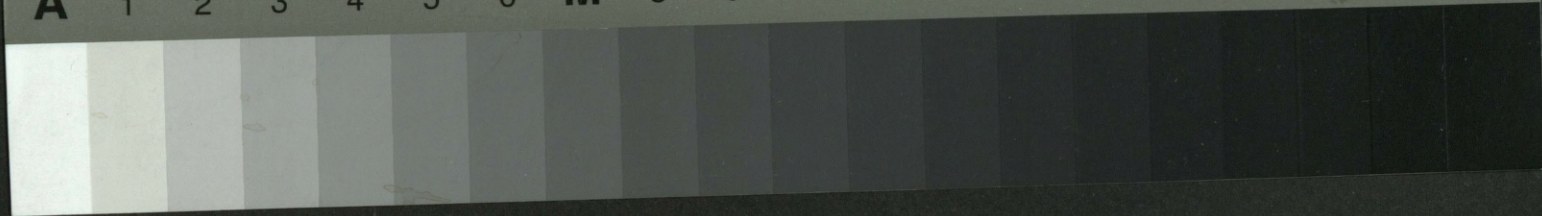


Grey Scale #13



DANES-PICTA .COM

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



PROF. DR. ADOLF SULIGOWSKI

330
SŁOWA PRZESTROGI
DLA POLSKI

CZYLI
KONIECZNA NAPRAWA
KONSTYTUCJI



WARSZAWA 1927
SKŁAD GŁÓWNY W KSIĘGARNI M. ARCTA
NOWY-ŚWIAT 85



DANES-PICTA .COM

PROF. DR. ADOLF SULIGOWSKI

338
SŁOWA PRZESTROGI
DLA POLSKI

CZYLI

KONIECZNA NAPRAWA
KONSTYTUCJI



WARSZAWA 1927

SKŁAD GŁÓWNY W KSIĘGARNI M. ARCTA

NOWY-ŚWIAT 85

N^o 34.

Czcigodnemu Panu Marszałkowi Piłsudskiemu
PROF. DR. ADOLF SULIGOWSKI
z wyrazami
najgłębszego poważania
od autora

SŁOWA PRZESTROGI DLA POLSKI

CZYLI

KONIECZNA NAPRAWA KONSTYTUCJI

897.

W A R S Z A W A 1927
SKŁAD GŁÓWNY W KSIĘGARNI M. ARCTA
NOWY ŚWIAT 35

842 : 323 (438)

DRUKARNIA ZAKŁADÓW WYDAWNICZYCH
M. ARCT, SP. AKC. W WARSZAWIE
CZERNIAKOWSKA 225
1927



9840 | 1

I.

Żyjące pokolenie polskie doczekało wielkiej chwili, doczekało politycznego odrodzenia Ojczyzny.

Gdyby ktoś przed wielką wojną powiedział nam: będziecie mieli wkrótce niepodległą Polskę, która sięgnie do morza, która wyciągnie rękę po Śląsk Górny, która obejmie błonia opiewane przez Mickiewicza, błonia Litwy i Białorusi, słuchalibyśmy jego opowieści jako snu złotego. A przecież w następstwie wielkiej wojny sen złoty stał się rzeczywistością.

To, co się w ciągu ostatnich ośmiu lat dokonało, podnosi ducha, wypełnia serca radością. Czujemy rękę Opatrzności, która sen w rzeczywistość zamieniła.

W związku z wojną dzięki udziałowi wielkiego państwa z drugiej półkuli rzucono na kongresie pokojowym dwie wielkie idee: prawo samookreślenia narodów i związek narodów dla regulowania wzajemnych stosunków, dla popierania postępu i rozwoju, bez tępienia jednych przez drugich.

Idee same przez się nie nowe. O tem, że każdy naród, który posiadał pewną kulturę, ma prawo do decydowania o swoim losie, o tem w nauce teoretycznej nie było wątpliwości, z drugiej strony idea rozjemczego trybunału dla spraw międzynarodowych podnoszona była już dawniej, między innymi przez Henryka IV, króla francuskiego, w zaraniu XVII wieku.

Nowością przecież jest to, że te myśli przyjęto jako podstawy do układu międzynarodowego i że na tem tle osnuto traktat pokojowy, co nadało mu charakter odmienny od tego, jaki cechował dawniejsze traktaty pokojowe.

Polska stanęła w rzędzie wielkich państw europejskich, w konsekwencji przed Polską stoi zadanie ustalić i utrwalić swój byt, a jednocześnie przyczyniać się do rozwoju życia europejskiego i do postępu ogólnego. Oto obowiązek Polski i względem siebie i względem Europy. Obowiązek wielki i, powiedzmy to wprost, niełatwy. Wymaga on wielkiej czujności i wielkich wysiłków, wymaga wielkiego taktu politycznego, wielkiej przeczności i przenikliwości. I trzeba sobie powiedzieć: skończyła się epoka upadku, nadeszła epoka samoistnego życia i związanych z niem mozołów. Inaczej mówiąc, minęła epoka niewoli, nastała epoka trudności.

Pierwszym warunkiem utrzymania samodzielności państwa jest odpowiadająca potrzebom kraju silna organizacja wewnętrzna.

Ale stworzyć taką organizację w państwie powstającym z połączenia dzielnic, które chociaż historycznie sobie bliskie, żyły przez wiek cały zgórą pod rozlicznymi rządami i pod różnorodnymi prawodawstwami, to rzecz naprawdę bardzo trudna, a to tem bardziej, że zadanie to przypadło do wykonania w epoce przechodniej, w epoce wstrząśnień i przeobrażeń społecznych.

Już we wniosku poselskim z dn. 24 września 1921 roku, jaki złożyłem w Sejmie Ustawodawczym, a następnie w ogłoszonej w roku 1925 książce mojej pod tytułem: *Jak wzmocnić polską organizację państwową*, wskazałem na zbyt daleko idące różniczkowanie naszych organów państwowych i na nadmierną ilość ministerstw i urzędów, co prowadzi do obciążenia skarbu i do chorobliwego etatyzmu. W istocie zaczęliśmy od utworzenia szesnastu ministerstw, nie licząc dwóch urzę-

dów głównych i kontroli państwowej, po zamknięciu zaś ministerstwa zdrowia, ministerstwa aprowizacji, ministerstwa kultury i sztuki, ministerstwa poczt i telegrafów i wreszcie ministerstwa b. dzielnicy pruskiej — pozostało jeszcze jedenaście ministerstw, gdy zaś w roku 1923 główny urząd ziemski podniesiono do godności ministerstwa, liczymy dwanaście ministerstw, z których trzy są zgoła zbyteczne i mogłyby być zastąpione wydziałami przy innych ministerstwach, zmniejszając bardzo poważnie wydatki państwowe.

Nie zamierzam powracać w obecnej rozprawie do tego przedmiotu, natomiast pragnę zatrzymać się tutaj nad konstytucją, którą Sejm Ustawodawczy w marcu 1921 r. uchwalił.

Konstytucja — to wielki akt organizacyjny, to podłoże, na którym rozwijać się ma życie i działalność państwa.

Niestety, nie możemy powiedzieć, ażeby ten wielki akt był wolny od usterek.

I nic dziwnego, praca nad konstytucją polską, w trudnej chwili urządzania państwa rozpoczęta i podczas niepokoju z powodu wojny z bolszewikami prowadzona, ze zbytнім pośpiechem została wykonana.

Znakomitą konstytucję Stanów Zjednoczonych Północnej Ameryki pod kierunkiem wielkiego męża stanu, jakim był George Washington, układano przez lat jedenaście, a w Polsce komisja sejmowa zajmowała się tą sprawą zaledwie półtora roku, a faktycznie daleko mniej, jeżeli uwzględnić przerwy, jakie w toku jej pracy nad tym przedmiotem w roku 1919 i 1920 miały miejsce.

I stało się, że konstytucja nie odpowiada potrzebom kraju. W pięć lat po jej ogłoszeniu, a mianowicie w pierwszej połowie 1926 r. różne grupy sejmowe wystąpiły z wnioskami o wprowadzenie zmian do niej. Wystarczy przytoczyć wspólny wniosek chrześcijańskiej demokracji, związku ludowo-narodowego, polskiego stronnictwa ludowego Piast i narodowej

partji robotniczej z dn. 26 kwietnia 1926 r., a dalej dwa samodzielne wnioski Piasta z dn. 22 czerwca 1926 r. w przedmiocie uzupełnienia konstytucji i w przedmiocie nowej ordynacji wyborczej do sejmu i senatu, trzy samodzielne wnioski z dn. 25 czerwca 1926 r. związku ludowo-narodowego, klubu chrześcijańsko-narodowego i klubu chrześcijańskiej demokracji — wszystkie w przedmiocie zmian w konstytucji, dalej nowy jeszcze wspólny wniosek tychże trzech grup w tymże przedmiocie z dn. 1 lipca 1926, wreszcie wniosek obecnego rządu z dn. 17 czerwca 1926 r.

Jeżeli dodamy, że pojawiły się współcześnie w druku rozprawy o potrzebie zmian do konstytucji, że przytoczę sposobem przykładu rozprawy prof. Dubanowicza, prof. Komarnickiego z Wilna i posła Hołówki, to możemy śmiało powiedzieć, że potrzeba poprawy konstytucji jest już powszechnie uznawana¹⁾.

Sprawa stała się pilną. I należy zająć się tym przedmiotem, należy wykryć przynajmniej zasadnicze wady konstytucji i należy wejść na drogę poprawy stosunków.

II.

Otóż konstytucja polska nie ustaliła należytej równowagi pomiędzy władzą prawodawczą a władzą wykonawczą.

Wedle uznanych przez naukę zasad państwo musi posiadać z jednej strony władzę prawodawczą, wydającą prawa i ustalającą normy, do których życie społeczne ma się stosować, z drugiej zaś władzę wykonawczą czyli rząd, który ma tem życiem kierować. Jeżeli ważne jest zadanie organów ustawo-

¹⁾ Dubanowicz — Rewizja konstytucji, Komarnicki — O zmianie konstytucji polskiej, Hołówko — O zmianę konstytucji.

dawczych, to nie mniej ważne i nie mniej trudne jest zadanie organów rządzących.

Przy układaniu konstytucji polskiej sięgano do konstytucji francuskiej i przyjęto ją za wzór, nie bacząc na wady tej konstytucji i nie zastanowiwszy się nad tem, czego Polsce potrzeba. Co więcej, w niektórych punktach odstępowano od tego wzoru i tworzono coś nowego, niestety, nie zawsze szczęśliwego.

Pierwszym błędem jest pozbawienie prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej tych praw, jakie głowie państwa niewątpliwie się należą. Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje prawo reprezentowania państwa, prawo darowania kar, prawo mianowania na urzędy, prawo ogłaszania ustaw, ale w tych przyznanych mu atrybucjach jest on ciężko ograniczony na każdym punkcie (art. 48, 46, 47, 45, 44, 43 konstytucji). Reprezentuje on siłę zbrojną, ale nie może sprawować w czasie wojny naczelnego dowództwa, chociażby był wojskowym. Ma prawo darowania kary w poszczególnych wypadkach, ale amnestja może być wydana tylko w drodze ustawodawczej, mianuje prezesa ministrów, ale wybór ministrów do niego nie należy, bo to atrybucja premiera, podpisuje i ogłasza ustawy, ale jest odarty ze wszelkiego wpływu na ustawy.

Konstytucja francuska przyznaje prezydentowi Rzeczypospolitej prawo inicjatywy prawodawczej (art. 49), czego u nas on nie ma, bo inicjatywa ustawodawcza w polskiej konstytucji przysługuje tylko sejmowi i rządowi, to jest radzie ministrów, ale nie prezydentowi. Konstytucja francuska przyznaje prezydentowi Rzeczypospolitej prawo kwestjonowania ustaw i zmaglenia ciał prawodawczych do ponownego ich rozpatrzenia (art. 58), czego w Polsce czynić mu nie wolno. Podpisuje i ogłasza ustawy, ale bez prawa głosu w tych sprawach.

Nie przysługuje mu też prawo rozwiązywania izb prawodawczych, chociażby zachodziła tego istotna potrzeba, bo o tem

decyduje sam sejm większością 2/3 głosów. Wolno wprowadzić prezydentowi za zgodą 2/3 ustawowej liczby członków senatu (art. 26) rozwiązać sejm, ale jednocześnie następuje z *samego prawa* rozwiązanie senatu, co czyni nieprawdopodobną taką decyzję senatu.

A przecież dla skutecznego sprawowania urzędu, dla usuwania ciężkich konfliktów, dla samej powagi tego wysokiego i trudnego stanowiska należało nadać mu odpowiednie atrybucje.

W wypadkach niepokojów, gdy ze względów bezpieczeństwa publicznego zachodzi potrzeba w pewnych miejscowościach lub na obszarze całego państwa zawieszenia praw obywatelskich i zarządzenia stanu wyjątkowego, art. 124 konstytucji nadaje radzie ministrów za zezwoleniem prezydenta Rzeczypospolitej prawo wydawania odpowiednich dyspozycji, jednakże, pomimo zezwolenia głowy państwa, takie dyspozycje ulegają jeszcze rozpoznaniu sejmu i mogą być przez Sejm uchylone, co naruszać może powagę prezydenta Rzeczypospolitej. I dlatego pewne uzupełnienia i poprawki do powyżej przytoczonych artykułów są konieczne.

Wprowadzić świeżo uchwalone na propozycję rządu ustawy z dn. 2 sierpnia 1926 r.⁴⁾ nieco rozszerzyły atrybucje prezydenta Rzeczypospolitej, a mianowicie ustawa Nr. 442 nadała mu prawo rozwiązywania sejmu i senatu na wniosek rady ministrów umotywowanem orędziem, zaś ustawa Nr. 443 nadała mu prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie uzgodnienia ustaw obowiązujących z konstytucją, uporządkowania stanu prawnego w państwie, wymiaru sprawiedliwości oraz świadczeń społecznych, a także w zakresie zarządzeń zmierzających do zabezpieczenia równowagi budżetowej, stabilizacji waluty i naprawy stanu gospodarczego w państwie.

⁴⁾ Dziennik ustaw z dn. 4 sierpnia 1926 — pozycja Nr. 442 i 443.

Jednakże w każdej z tych ustaw zastrzeżono, że rozporządzenia prezydenta nie mogą dotyczyć zmiany konstytucji, jak również nie mogą dotyczyć spraw przewidzianych w art. 3, 4, 5, 6, 8, 49, 50 i 59 konstytucji oraz prawa wyborczego do ciał ustawodawczych, a nawet do ciał samorządowych, jako też ustaw językowych i szkolnych, wreszcie prawa małżeńskiego. Zrobiono więc dopiero pierwszy krok w kierunku wzmocnienia władzy prezydenta Rzeczypospolitej, krok dosyć ważny, który przecież wymagać będzie dalszego rozwinięcia i dokładniejszego ustalenia.

III.

Drugim błędem naszej konstytucji jest wszechwładza sejmu i w związku z tem narzucenie Polsce rządów parlamentarnych w formie znacznie ostrzejszej, aniżeli to ma miejsce we Francji.

Rządy parlamentarne — to znaczy zależne od parlamentu, ale kiedy w konstytucji francuskiej rządy te są zależne od współczesnego uznania obydwu ciał prawodawczych, ¹⁾ to u nas rządy zależą od jednego ciała prawodawczego, a mianowicie od samego sejmu, ²⁾ co spowodować może tem większą niepewność rządów. Wystarczy przypomnieć, że, licząc od połowy 1918 roku, rządy zmieniły się do obecnej chwili już siedemnaście razy. Zaledwie ministrowie zdołają zapoznać się z personelem i czynnościami swojego resortu, już muszą ustępować miejsca ludziom nowym. Odbijać się to musi ujemnie na biegu spraw i czynności państwowych.

Wypływa to z art. 58 konstytucji, w którym powiedziano, że rada ministrów i każdy minister zosobna ustępują na

¹⁾ Art. 6 konstytucji francuskiej z r. 1875.

²⁾ Art. 58 konstytucji polskiej.

żądanie sejmu, czego w konstytucji francuskiej nie wyrzeczono w tak stanowczej formie. A więc sejm rozdaje dymisje, a więc prosta przypadkowa większość sejmu wywołuje zmianę rządu.

Częste zmiany rządu nie są pożądane we Francji, a cóż dopiero mówić o Polsce, otoczonej stokroć większymi niebezpieczeństwami. Nie są pożądane we Francji, której ludność stoi na wyższym stopniu kultury i posiada długie wyrobienie polityczne, a cóż dopiero w Polsce, której kultura intelektualna jest o wiele niższa i w której skutkiem nieszczęśliwych dotychczasowych warunków politycznych nie masz takiego jak we Francji wyrobienia politycznego.

Przy układaniu konstytucji polskiej nie sięgnięto wcale do wzoru amerykańskiego, to jest do konstytucji Stanów Zjednoczonych. W tym kraju najwyższej demokratyzacji i największej wolności urzędników wyższych, a w tej liczbie wszystkich ministrów, mianuje prezydent przy udziale i w porozumieniu z senatem, ale tylko z senatem. Rząd tam działający jest do pewnego stopnia rządem prezydenta i nie jest zawisłym od kaprysu lub od przypadkowej większości niższej izby prawodawczej. To też te rządy nie zmieniają się tak łatwo i posiadają ciągłość, która jest potrzebna dla państwa i dla prawidłowego rozwoju stosunków państwowych.

Zdawałoby się, że dla Polski najwłaściwszem było pójść za przykładem amerykańskim i zabezpieczyć sobie rządy spokojniejsze i trwalsze, jak to ma miejsce w Ameryce.

Dla usunięcia tego błędu wystarczyłoby w art. 15 konstytucji dodać, że prezydent Rzeczypospolitej mianuje i odwołuje prezesa ministrów oraz ministrów przy wykreśleniu słów: na wniosek prezesa ministrów, zaś w art. 58 skreślić drugie zdanie, a mianowicie, że rada ministrów i każdy minister zosobna ustępują na żądanie sejmu.

IV.

Trzecim błędem jest odarcie senatu z należnych mu praw.

Z wyjątkiem Grecji i drobnych księstw niemieckich, w każdym państwie prawidłowo zorganizowanem istnieje senat jako izba druga prawodawcza, która stoi na straży interesów państwa w dziedzinie prawodawstwa.

Errare humanum est. Każdy nawet najmądrszy człowiek może się mylić. Mylić się też może ciało zbiorowe, podlegające wpływom partyjnym, którego decyzje są często wynikiem przypadkowej większości. Nie posądzając nikogo o złą wolę, bo posłowie są niewątpliwie patriotami i odczuwają dobro państwa, przecież jakieś uniesienie, jakieś zaślepienie sprawdzić może błędną uchwałę i błędną ustawę.

Stąd konieczna potrzeba izby drugiej, to jest senatu.

Tymczasem senat polski obecny nie posiada tych praw, jakie mu się z natury rzeczy należą.

Już inicjatywę prawodawczą konstytucja polska wbrew konstytucjom innych państw przyznaje tylko sejmowi tak, jak gdyby senatu nie było (art. 10), co więcej wedle art. 26, gdy sejm postanowił sam rozwiązać się, ulega rozwiązaniu senat, chociażby senat nie ważył tego za potrzebne. O zdanie senatu nie potrzeba się w takim razie pytać.

Jest to rzeczą wprost niezrozumiałą, ażeby ciało prawodawcze, jakim jest i musi być senat, nie mogło inicjować jakiejś ustawy. Jest również rzeczą niedającą się pojąć, ażeby sejm, rozwiązując się, mógł rozwiązywać senat wbrew jego woli.

Gdy mowa o kontroli administracji państwowej, to prawo kontroli z art. 9 konstytucji przyznano tylko sejmowi. W związku z tem wedle art. 34 sejm ma prawo wyznaczania komisji dla badania różnych wydarzeń, ale do senatu art. 34 się nie stosuje. Podobnie w artykule 3-im konstytucji w ustę-

pie drugim i trzecim, gdzie jest mowa o wydawaniu ustaw i o ich mocy, wspomina się tylko o sejmie, tak jakgdyby senatu wcale w Polsce nie było.

We wszystkich tych artykułach konstytucji obok wzmianki o sejmie powinny być dodane słowa: i senat.

Budzi też poważne wątpliwości art. 35 konstytucji. W tym artykule powiedziano, że senat może do uchwalonego przez sejm projektu proponować poprawki albo też projekt odrzucić. W pierwszym wypadku sejm przystępuje do ponownego rozpatrzenia ustawy, przyczem wolno mu poprawek senatu nie przyjąć, art. 35 zastrzega tylko do tego większość 11/20 głosów. W razie, gdy senat odrzuca ustawę, to zdawałoby się, że ona upada, co też powinno być wyraźnie powiedziane, tymczasem art. 35 o tem się nie mówi. To dało powód do rozmaitej interpretacji.

W konstytucji polskiej 3 maja 1791 r. (art. VI) nieprzyjęcie przez izbę senatorską ustawy uchwalonej przez izbę poselską miało ten skutek, że ustawa ulegała zawieszeniu i dopiero na następnym sejmie ordynaryjnym sprawa mogła wejść na nowo pod rozpoznanie ciał prawodawczych.

Nie idzie o to, żeby załatwić tę sprawę koniecznie podług form konstytucji 3 maja, ale brak wyraźnej dyspozycji, jak tkwi w art. 35, wymaga stosownego uzupełnienia.

W art. 49 prezydent Rzeczypospolitej zawiera umowy z innemi państwami oraz zawiera przymierza, o czem zawiadamia sejm i tylko sejm. O senacie przepis nie wspomina. Te umowy, jak to przewiduje art. 49, wymagają w pewnych razach, podobnie jak przymierza, zgody sejmu i znowu niema mowy o udziale senatu.

Podobnież wedle art. 50 prezydent Rzeczypospolitej może wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój tylko za zgodą uprzednią sejmu, ale i tu pomimo ważności aktów senat jakgdyby nie

istniał. I znowu w tych wypadkach obok wyrazu sejm należałoby dodać: i senat.

Nie można pominąć jeszcze jednego szczegółu.

W art. 40 w razie śmierci prezydenta Rzeczypospolitej lub opuszczenia przezeń urzędu zastępuje go marszałek sejmu. Otóż rodzi się pytanie, a dlaczego nie marszałek senatu. Zapewne marszałek sejmu potrafi sprawować zastępstwo równie dobrze jak marszałek senatu, ale należałoby się może liczyć z tym względem, że marszałek sejmu jest obciążony bardzo ciężkimi obowiązkami, co utrudniać mu może współczesne zastępowanie prezydenta Rzeczypospolitej. Tymczasem marszałek senatu niewątpliwie ma więcej swobody w swoich zajęciach i łątwiejby mu było dźwigać ten ciężar.

Z powyższego widać, że senat polski został upośledzony pod wieloma względami, i że przy takim upośledzeniu trudno mu będzie w chwilach ważnych i krytycznych dla państwa odegrać rolę medjatora i pośrednika ratującego sytuację w stosunkach wewnętrznych lub zewnętrznych.

Mieliśmy już tę wszechwładzę sejmu za czasów dawnej Rzeczypospolitej. Zdawałoby się, że po smutnych wspomnieniach, jakie ta wszechwładza po sobie w historii polskiej pozostawiła, nic podobnego w jakiejkolwiek bądź formie powtórzyć się nie mogło. A przecież powtórzyło się.

Niema liberum veto, bo tego przeżytku sprofanowanego i ośmieszonego nikt już nie mógł proponować, ale jak w dawnej Polsce król był bez władzy, rząd króla bez siły i nie było komu ratować kraju w razach potrzeby, tak dzisiaj prezydenta Rzeczypospolitej pozbawiono koniecznych atrybucyj, senat podobnież, a rząd postawiono w zależności od kaprysu sejmu.

Jeżeli sejmowi oprócz prawa wydawania ustaw oddano kontrolę nieograniczoną nad wszystkim, co się w państwie dzieć może, to niewątpliwie obciążono go nad miarę, bo przy

najlepszym składzie trudnooby mu było podolać obowiązkom tak szeroko pojętym.

Zresztą niechaj rząd niesie odpowiedzialność za bieg życia w państwie.

Zrobiono to, zapominając, że ta wielka władza, złożona w ręce ciała oddanego namietnościom politycznym, może stać się szkodliwą.

Wada ta naszej konstytucji przywodzi na pamięć sławetną konstytucję czyli ustawę znaną pod nazwą *Nihil novi* z r. 1505, mocą której król utracił prawo decydowania w jakiegokolwiek dziedzinie bez zgody sejmu.

Forma jest odmienna, podstawa różna, ograniczenia były zwrócone w stronę króla, o którym w naszej konstytucji niema mowy, ale na dnie obecnej konstytucji leży nadmierna władza sejmu. I to właśnie budzi niepokój społeczeństwa, stąd słyszymy coraz gorętsze nawoływania do ustalenia porządku prawnego w państwie na innych podstawach.

Gdy mowa o senacie należy zganić to, że wedle konstytucji wybory do senatu odbywają się współcześnie z wyborem posłów do sejmu i że z chwilą rozwiązania sejmu rozwiązuje się senat (art. 26). We Francji posłowie do izby deputowanych wybierani są na cztery lata, a członkowie senatu na sześć lat, w Ameryce mandat członków izby reprezentantów trwa dwa lata, a członków senatu sześć lat. I to jest słuszne. Wybory wywoływać mogą wstrząśnienie w kraju, nie należy więc łączyć jednych z drugimi. W ten sposób unika się niepokojów i podtrzymuje się ciągłość pracy prawodawczej.

Dla ustalenia takiego porządku wystarczy skreślenie drugiego ustępu w art. 26 oraz przedostatniego zdania w art. 36, przy dodaniu do art. 36, że senatorowie są wybierani na lat 7, bo skoro posłowie są wybierani na 5 lat, to senatorowie winni być wybierani przynajmniej na 7 lat.

Czwarty błąd naszej konstytucji, o którym niepodobna zamilczeć, polega na wadliwości wynikającego z tejże konstytucji prawa wyborczego.

W artykułach 11 oraz 36 konstytucja ustala, że posłowie do sejmu i senatorowie do senatu mają być wybierani w głosowaniu powszechnem tajnem, bezpośredniem, równem i stosunkowem. Szczegółowe rozwinięcie przepisów wyborczych nastąpiło w ordynacji wyborczej do sejmu i w ordynacji wyborczej do senatu. Obie ordynacje uchwalone zostały przez Sejm Ustawodawczy w dacie 28 lipca 1922 r., na schyłku działalności tego sejmu. Za podstawę przecież obu ordynacyj służyło zlecenie, zamieszczone w konstytucji.

Poza obrębem nieletnich oraz poza obrębem ograniczonych w prawach obywatelskich na mocy wyroków sądowych wszyscy pełnoletni, a przy wyborach do senatu wszyscy liczący lat 30, posiadają prawo głosowania. Krótko mówiąc, otrzymaliśmy prawo wyborcze powszechne w całym znaczeniu tego wyrazu. Wszyscy głosują, zarówno mężczyźni jak i kobiety, wszyscy, nawet analfabeci, nawet nieumiejący czytać i pisać, których przecież w Polsce nie brakuje.

Na drodze tej powszechności odbiegliśmy daleko od konstytucyj wielu państw. Nie mówiąc o Anglii, której system wyborczy opiera się na posiadaniu pewnych dóbr i na opodatkowaniu, odbiegliśmy od konstytucji francuskiej, która kobietom wogóle odmawia udziału w wyborach, pomijając inne szczegółowe różnice. Wyprowadziliśmy na drodze liberalizmu nawet Stany Zjednoczone Północnej Ameryki, gdzie Murzyni pozyskali prawo głosowania w kilkadziesiąt lat po ogłoszeniu konstytucji, a Indjanie, jako nieopodatkowani na rzecz państwa, dotychczas prawa wyborczego nie posiadają.



Nie jestem przeciwnikiem powszechnych wyborów, jestem za przyznaniem kobietom prawa głosowania, powstaje jednakże wątpliwość, czy w kraju, który świeżo wyszedł z niewoli i w którym kwitnie analfabetyzm, należało zaczynać od tak szeroko pojętej emancypacji.

Powszeclne i równe wybory — to ideał, do którego dążyć należy. Jednakże pospieszyliśmy się z tem zanadto.

Oto niewątpliwie od wyborcy mamy prawo wymagać umiejętności pisania i czytania. Analfabeta nieumiejący napisać nazwiska kandydata do ciał prawodawczych, nie mógłby się czuć pokrzywdzonym przez to, że nie głosuje, bo, ściśle biorąc, głosować nie jest zdolny.

Rozdawanie przez grupy agitujące drukowanych numerów i głosowanie zapomocą numerów, w których analfabeta niewiele się orjentuje, nadaje głosowaniu w naszym kraju charakter tragicznej prawie farsy. Tymczasem zastrzeżenie umiejętności pisania i czytania pobudzałoby ludność do zdobywania chociażby tej elementarnej umiejętności. I w tym punkcie należałoby poprawkę do ordynacji wyborczej sejmowej wprowadzić. Nie wolno nam zapominać, że idzie tu o rzecz bardzo ważną, o obsadzenie ciała prawodawczego ludźmi przygotowanymi do roli prawodawców.

Co do wspomnianej w konstytucji zasady stosunkowości, rozwinięcie onej znajduje się w obu ordynacjach wyborczych. Ustalono w nich wybory okręgowe na taką ilość posłów, jaka dla okręgu została wyznaczona, stąd głosowanie na listy oznaczone pewnemi numerami. Nie głosuje się na posła, lecz głosuje się na listy, przyczem dzieli się zebrane na listę głosy w ten sposób, że pierwszemu na liście przysługuje tyle głosów, ile ich padło na listę, drugiemu połowa tych głosów, trzeciemu trzecia część i tak dalej.

System ten obowiązuje w Belgji i nosi nazwę prawnika belgijskiego d'Hondta, który go szczegółowo opracował i roz-

winał. Ale to, co jest odpowiednie w kraju niewielkim i najwyższej kultury, jakim jest Belgja, może nie być odpowiednie gdzie indziej.

Nie mogę pominąć tego szczegółu, że kiedy w r. 1899 przyjęto ten system w Belgji, to zachowano przy tem pewną korektywę, a mianowicie pluralność, co naruszało zasadę równości głosowania, bo różnym jednostkom z różnych powodów nadano po kilka głosów. Prawda, że tę pluralność tam przed kilku laty odrzucono, ale znamienne jest rzeczą, że nawet w Belgji, nie odważono się wprowadzić tego systemu bez pewnego ograniczenia.

Nieco odmienny system głosowania na listę za czasów Gambetty był wprowadzony we Francji, ale zczasem upadł. Francja ten system porzuciła.

Jak widać z tego, goniliśmy za najświeższymi pomysłami, nie licząc się z tem, czy one będą stosowne dla Polski.

Możeby były u nas właściwsze wybory pojedynczych posłów małemi okręgami. Taby mogło prowadzić do wybierania ludzi wybitnych i znanych ze swojej publicznej działalności, a tem samem taby mogło przyczynić się do lepszego zapełnienia kadrów poselskich. O ileby to okazało się trudnem do przeprowadzenia, to obok zastrzeżenia umiejętności czytania i pisania po polsku i obok podniesienia wieku do prawa wyborczego tak czynnego jak biernego należałoby w każdym razie zmniejszyć okręgi wyborcze i wybierać z okręgu nie więcej jak czterech posłów, a co do senatorów, to nie więcej jak trzech. Poza tem należałoby zapewnić pewien udział w wyborach ciałom nakowym oraz ciałom samorządowym terytorjalnym i gospodarczym (izbom gospodarczym),¹⁾ nadając im prawo wybrania pewnej części posłów za pośrednictwem delegatów wszystkich tych ciał.

¹⁾ Art. 68 konstytucji.

W przyjętym systemie wyborczym tkwi jeden jeszcze błąd. To mówiąc, mam na myśli wybory do senatu.

Z wyjątkiem tego, że dla senatu prawo wyborcze czynne wymaga 25 lat, a bierne 40 lat oraz że wybory senatorów idą województwami, wszystkie zasady wyborcze sejmowe stosują się do senatu.

Rezultat jest taki, że w naszym senacie zasiadła jedenastu senatorów, którzy ukończyli zaledwie szkołę elementarną, do nich zaliczam jednego, który ukończył dwie klasy gimnazjum, i jednego, który ukończył trzy klasy gimnazjum. Więcej, jak dwa razy tyle ukończyło szkołę średnią lub seminarjum nauczycielskie. Krótko mówiąc, co najmniej jedna trzecia kompletu nie posiada wyższego wykształcenia. Jeżeli się zwróci uwagę, że nawet ludzie z wyższem wykształceniem nie zawsze nadają się na prawodawców, to można wątpić, czy obecny skład odpowiada wysokiemu zadaniu, jakie ciąży na senacie.

Stało się to niewątpliwie z powodu nieodpowiedniej ordynacji wyborczej.

We wszystkich państwach wybory do izby senatorskiej opierają się na innych zasadach, aniżeli wybory do izby poselskiej.

We Francji senat liczy 300 członków, z których czwartą część czyli 75 wybiera zgromadzenie narodowe, to znaczy izba deputowanych łącznie z senatem, i tym wybrancom przysługuje prawo dożywotniego urzędowania w charakterze senatorów, trzy czwarte zaś składu czyli 225 senatorów wybierają po departamentach i kolonjach francuskich specjalne kolegia. W departamentach i kolonjach istnieją rady generalne, rady okręgowe i rady miejskie po odnośnych miastach. Otóż te ciała wyłaniają ze swego łona delegatów i powstające w ten sposób ciało kolegjalne zbiera się w głównem mieście departamentu i dokonywa wyboru senatorów na lat 9 w takiej ilości, jaka na dany departament czy kolonję przypada.

W Stanach Zjednoczonych znowu każdy stan wysła do senatu ogólnego dwóch senatorów z terminem urzędowania przez lat sześć. Wyboru dokonywa nie ludność stanowa, ale istniejące w każdym stanie ciało ustawodawcze, a mianowicie miejscowe izby prawodawcze. I we Francji, i w Stanach Zjednoczonych, i wogóle wszędzie powołuje się do senatu ludzi wysoko wykształconych i ludzi wybitnych zasług.

Jest to słuszne, gdyż senat powinien wyobrażać reprezentację powag krajowych, reprezentację nauki i wysokiej wiedzy. To też, o ile dotyczy senatu, należy ułożyć ordynację wyborczą samodzielną i specjalną. Wzór francuski daje w tym kierunku poważne wskazówki. Wybory do senatu winny być dokonywane zapomocą ciał kolegjalnych, będących emanacją organizacji samorządowych terytorjalnych i gospodarczych oraz organizacji naukowych.

O ileby wprowadzone zostały zmiany, o jakich powyżej mowa, do wyborów politycznych, to należałoby do art. 11 konstytucji wprowadzić stosowną poprawkę, w art. zaś 36 w miejsce pierwszego zdania należałoby zamieścić: Wybory do senatu dokonywają się na zasadzie ordynacji wyborczej senackiej, a dalej należałoby skreślić, jako zbędne, zdanie trzecie tegoż artykułu, wreszcie dodać zdanie piąte takiej treści: Kadencja senatorów jest siedmioletnia.

VI.

Rozpatrując obecną naszą konstytucję, widzimy, że nasz akt zasadniczy państwowy wyobraża spaczoną konstytucję francuską. Z doskonałego wzoru amerykańskiego nie korzystaliśmy, a wziętego za podstawę wzoru francuskiego nie umieliśmy do warunków naszych nagiąć i odpowiedniej poddać przerobce.

Poprawki konieczne do naszej konstytucji dadzą się streścić w następujących punktach:

1-o. Zwiększenie atrybucyj prezydenta Rzeczypospolitej i podniesienie jego autorytetu, zwłaszcza w dziedzinie mianowania i tworzenia rządu,

2-o. Ograniczenia sejmu do roli organu ustawodawczego bez obciążania go nadmiernymi obowiązkami, które utrudniają mu należyte wykonanie zadania.

3-o. Odpowiednie urządzenie senatu jako drugiej instancji prawodawczej powołanej do stania na straży działalności ustawodawczej i jej zgodności z konstytucją,

4-o. Zmiany do ordynacji wyborczej sejmowej i samodzielna nowa ordynacja senacka.

Rewizję konstytucji wedle art. 125 dokonywa się co 25 lat, dla jakiegokolwiek zaś wcześniejszej zmiany tenże przepis wymaga większości $\frac{2}{3}$ głosów w obu ciałach prawodawczych przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, względnie członków senatu, z tem jeszcze zastrzeżeniem, że wniosek o zmianę winien być podpisany przez $\frac{1}{4}$ część ustawowej liczby posłów.

Z tego widać, że dla wprowadzenia zmian do konstytucji konieczne jest szerokie odczucie potrzeby zmian zarówno w sejmie jak i w senacie.

To odczucie już się ujawniło w przytoczonym powyżej szeregu wniosków złożonych w sejmie, ono się też ujawniło z okazji propozycji rządowej z dn. 17 czerwca 1926 r., która sprowadziła wspomniane powyżej ustawy z d. 2 sierpnia 1926 r.

Gdy chodzi o usunięcie istotnych wad konstytucji, które mogą zaważyć ujemnie na losach Ojczyzny, niepodobna czekać jeszcze 20 lat, trzeba to przeprowadzić jak najprędzej, trzeba to przeprowadzić bez zwłoki.

Niech umilkną różnice partyjne, niech się stanie to, czego dobro państwa wymaga.

O patriotyzmie posłów i senatorów nie mamy prawa wątpić i nie wątpimy. Różne ugrupowania i sejmowe i senackie poprą niewątpliwie te zmiany, bo przecież w chwili przystępowania do obowiązków i posłowie i senatorowie składali ślubowanie, że dla dobra państwa polskiego pracować będą.

A więc nie zwlekajcie z tą sprawą. Zróbcie to, o co Polska woła!

Będzie to istotną zasługą wobec kraju i wobec historii, gdy wybrańcy narodu staną na wysokości zadania i dokonają dzieła ważnej i koniecznej naprawy.

SPIS RZECZY

I. Wstępne uwagi	3
II. Niedostateczne atrybucje prezydenta Rzeczypospolitej .	6
III. Nadmierny zakres władzy sejmu	9
IV. Fatalne upośledzenie senatu	11
V. Wadliwe zasady wyborcze do sejmu i do senatu . . .	15
VI. Zamknięcie	19
Spis rzeczy	21
Prace autora	22

OGŁOSZONE DRUKIEM PRACE AUTORA

I. Biblijografia.

Biblijografia prawnicza polska XIX i XX wieku, poprzedzona *Słowem wstępnym i Rzutem oka na twórczość piśmienniczą* prawników polskich w ciągu XIX i pierwszego dziesięciolecia XX wieku. Warszawa. 1911.

II. Mowy.

2. **Z ciężkich lat.** Mowy. Kraków. 1905.

3. **Z dalszych lat.** Mowy. Warszawa. 1914.

Tom ten obejmuje między innymi szkic „Na Powiślu Warszawskim”.

III. Pisma Adolfa Suligowskiego.

Tom I. **Potrzeba samorządu.**

Obejmuje prace dotyczące samorządu.

Tom II. **Kwestje miejskie.**

Obejmują prace dotyczące gospodarki miejskiej.

Tom III. **Rozprawy z dziedziny prawa.**

Tom IV. **Rozprawy z dziedziny ekonomji społecznej.** Warszawa. 1916.

Pisma obejmują prace drukowane w różnych latach przez autora.

IV. Prace z lat dawniejszych niezamieszczone w czterech tomach pism.

1. Les logements ouvriers à Varsovie. Paris. La Reforme sociale. 1891.
2. O konwercji listów zastawnych ziemskich i jej znaczeniu. Warszawa. 1893
3. Земледѣльческое производство и желѣзно-дорожные тарифы. С. Петербургъ. 1896.
4. Историческая Записка объ управленіи городами Царства Польскаго. Варшава. 1906.

V. Prace po wydaniu Pism.

1. W sprawie projektu o ochronie lokatorów. Przemówienie w Radzie Stanu. Warszawa. 1918.
2. Urbanizacja jako nowe zjawisko w życiu społecznem. Warszawa. 1919.
3. Program społeczny. Mowa w Sejmie Ustawodawczym. Warszawa. 1920.
4. Uwagi nad nowym projektem ustawy o ochronie lokatorów. Warszawa. 1923.
5. Rządy bolszewickie w Rosji. Warszawa. 1925.
6. Pourquoi le communisme dure en Russie. Journal des Debats. Paris. 1925 № 106.
7. Uwagi nad projektem ustawy o reformie rolnej. Warszawa. 1925.
8. Jak wzmocnić polską organizację państwową? Warszawa. 1925.
9. Les causes historiques du bouleversement de la Russie. Paris. La Reforme Sociale. Septembre-October 1925.





9840/1.