



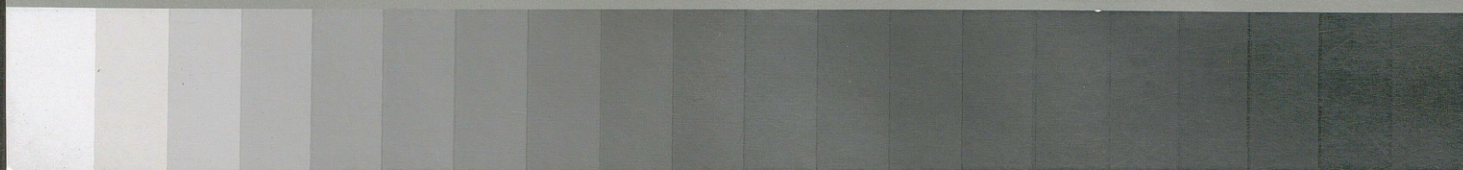
Grey Scale #13



Part Code
ST1316

DANES
-PICTA
.COM

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



STANISŁAW CAR

REFERENT GENER. KOM. KONST. SEJMU

NA DRODZE KU NOWEJ
KONSTYTUCJI

WARSZAWA - 1934

NAKŁADEM KSIĘGARNI F. HOESICKA



STANISŁAW CAR

REFERENT GENER. KOM. KONST. SEJMU

**NA DRODZE KU NOWEJ
KONSTYTUCJI**

WARSZAWA – 1934

NAKŁADEM KSIĘGARNI F. HOESICKA

NA DRODZE KU NOWEJ KONSTYTUCJI

TEGOŻ AUTORA:

STAN ADWOKATURY W KRÓLESTWIE POLSKIM, Warszawa, 1915.

RYS URZĄDZEŃ UNICYPALNYCH W POLSCE, Warszawa, 1916.

Z ZAGADNIEŃ KONSTITUCYJNYCH POLSKI, Warszawa, 1924.

ZARYS HISTORJI ADWOKATURY W POLSCE, Warszawa, 1925.

KONSTITUCJA 17 MARCA A POLSKA RZECZYWISTOŚĆ, Warszawa, 1930.

JÓZEF PIŁSUDSKI A PAŃSTWO POLSKIE, Warszawa, 1930.

STANISŁAW C A R

Referent Generalny Komisji Konstytucyjnej Sejmu

NA DRODZE KU NOWEJ KONSTYTUCJI

W A R S Z A W A

1 9 3 4

NAKŁADEM KSIĘGARNI F. HOESICKA

342 : 323/438/

34588 | 2

DROGI USTROJOWE POLSKI ODRODZONEJ.

Z a m i a s t p r z e d m o w y.

Daty historyczne są w życiu narodów symbolami, uwiadaczającymi szczytowe momenty dokonywujących się procesów dziejowych.

Taką datą symboliczną w dziejach Polski jest dzień 11-go listopada 1918 roku.

W tym dniu pamiętnym Polska, wypędzając okupantów, wróciła po półtorawiekowej niewoli do rodziny narodów wolnych.

To też dzień ten słusznie uchodzi za oficjalną datę narodzin odrodzonego Państwa polskiego.

Długi okres walk o niepodległość zakończył się zwycięsko.

Ale sam fakt odzyskania niepodległości stał się dopiero początkowym etapem w procesie odrodzenia. Państwo polskie było wówczas zaledwie formą, nie wypełnioną jeszcze żywą treścią: nie mieliśmy zorganizowanych władz państwowych, ani skarbu, ani normalnie funkcjonującego gospodarstwa narodowego, ani — wreszcie — bezpieczeństwa i pokoju, bez których praca wewnętrzna nad ukształtowaniem form życia zbiorowego pomyśleć się nie da.

Mieliśmy, natomiast, opromienione aureolą walk o niepodległość legjony, które trawiła gorączka czynu w obozach koncentracyjnych; mieliśmy wyłonioną z nich P. O. W. *), która wyrosła z pod ziemi, obejmując kraj siecią organizacyjną; mieliśmy formacje wojskowe, zaprawione podczas wielkiej wojny do czynu orężnego, ale — niestety — rozproszone po kontynencie Europy — i mieliśmy społeczeństwo,

*) Polską Organizację Wojskową.

ożywione wprawdzie pragnieniem odbudowy państwa, ale podzielone kordonami, rozbite na obozy polityczne i do pracy dyscyplinowanej nie wdrożone.

Oto wszystko czem rozporządzała Polska w dobie jej odrodzenia.

W takich warunkach budowanie państwa mogłoby natrafić na przeszkody może nie do przecięcia, gdybyśmy nie mieli męża tej miary, co Józef Piłsudski, który ujął w swe mocne dłonie ster nawy państwowej, rzuconej na spiętrzone fale zachwianego w swej równowadze powojennej świata.

Sytuację wewnętrzną kraju w owych dniach przełomu najlepiej charakteryzuje pierwszy dekret Józefa Piłsudskiego, wydany w dniu 14 listopada 1918 roku:

„Wyszedłszy z niemieckiej niewoli — głosi dekret — zastąpię myślnością się Polskę w najbardziej chaotycznych stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych, wobec zadań niezmiernie trudnych, w których lud polski sam musi wykazać swoją zdolność organizacyjną, bo żadna siła z zewnątrz nie może mu jej narzucić“.

Zagadnienie ustroju wysunęło się na pierwszy plan w programie prac nad odbudową państwowości, którą trzeba było dostosować do nowych warunków życia i oprzeć o polską rację stanu.

Nie posiadaliśmy własnych doświadczeń, gdyż przez półtora wieku panowała się na ziemiach naszych obca przemoc.

Można było zaledwie sięgnąć po zdrowe ziarna do dawnych tradycji państwowych, jako doświadczonego źródła naszej rodzimej myśli konstytucyjnej.

Dzieje przedrozbiorowe, a zwłaszcza ich końcowy akord — Konstytucja 3-go maja, będąca jakby testamentem politycznym dawnej Rzplitej — wskazywały na potrzebę oparcia ustroju Polski Odrodzonej na mocnej władzy wykonawczej.

„Żaden rząd najdoskonalszy — wołają ku przestrodze potomnych twórcy Konstytucji majowej — bez dzielnej władzy wykonawczej stać nie może. Szczęśliwość narodów od praw sprawiedliwych, praw skutek od ich wykonania zależy. Doświadczenie nauczyło, że zaniedbanie tej części rządu nieszczęściami napełniło Polskę“.

Dzieje uczą nas również, że sejmy dawnej Rzeczypospolitej nie dorastały do wysokości zadania, że prace tych sejmów nie zawsze oświecał rozum stanu, że często nad rozsądkiem przewodziło warcholstwo, a nad interesem publicznym górował zaścianek.

To też przy zakreślaniu zrębów ustroju należało szeroką ręką wyposażać rząd w rzeczywiste atrybuty władzy, a natomiast z wielką oględnością potraktować uprawnienia sejmowi, aby nie popełnić błędu, za który naród już raz zapłacił hańbą niewoli.

W dniu 9 lutego 1919 roku nastąpiło uroczyste otwarcie Sejmu Ustawodawczego, który miał się stać — stosownie do oczekiwań Józefa Piłsudskiego — „twórcą praw narodu”.

Ale Sejm Ustawodawczy zawiódł oczekiwania.

Niepomny wskazań przeszłości, Sejm Ustawodawczy zamiast zbudować mocną władzę państwową, stworzył rządy chwiejne i pozbawione wszelkiej samodzielności.

Rzeczywisty ośrodek władzy przeniesiony został na wielogłowy i nieodpowiedzialny sejm, pełen małostkowych intryg i niezdrowych ambicji przywódców partyjnych, którzy prowadząc pomiędzy sobą nieustanne walki o wpływy w państwie, wprowadzali element chaosu i anarchji do życia publicznego w Polsce.

A nad tem wszystkim górował moment emocjonalny niechętnego stosunku do Józefa Piłsudskiego, pierwszego w Odrodzonej Polsce Naczelnika Państwa.

Miernotom sejmowym wydawało się, że przez formułki prawnicze opracowywanej przez siebie konstytucji zdołają usidlać twórczą moc i tytaniczną wolę Józefa Piłsudskiego.

Oto z jakich natchnień rodziła się konstytucja 17-go marca 1921 roku.

Nie zdając sobie sprawy z wad uchwalonej konstytucji, posłowie Sejmu Ustawodawczego, na wezwanie marszałka Trąpczyńskiego, udali się do Katedry, „ażeby Panu Bogu złożyć podziękowanie za łaski, którym pozwolił na nas spłynąć”.

Nad Polską począł się unosić opar marazmu, bezwładu i rozprzężenia.

Nie było wśród ogniw, spajających państwo, więzi czynnego stosunku obywatela do państwa; nie było rozmachu twórczej pracy ani ustabilizowanego ośrodka woli, decydującej o mocy państwa; nie było rządu odpowiedzialnego za losy państwa ani żadnego innego czynnika konstytucyjnego, któryby tę odpowiedzialność musiał wziąć na siebie, gdyż sejm suwerenny, w myśl panującej doktryny, był w całej pełni nieodpowiedzialny.

Marszałek Piłsudski w wywiadzie, udzielonym prasie w dniu 28 maja 1926 roku, taki na tę kwestję wypowiada pogląd:

„Istotę siły stanowi decyzja, pobierana w odpowiednim dla efektu działania czasie. I zgoda — niech według zasad demokracji za tę silną decyzję rząd będzie odpowiedzialny. *Ale niech ma możność decydować, niech ma za co odpowiadać*“.

Niestety konstytucja marcowa takich rękojmi rządzenia stworzyć nie umiała, czy też stworzyć nie chciała.

To też młode państwo, wskutek wadliwości ustroju, zostało zahamowane w swym rozwoju. Odżyły najgorsze tradycje z epoki przedrozbiorowej. Zanik poczucia odpowiedzialności stał się motywem, a cynizm — usprawiedliwieniem działania. Polska staczała się ku przepaści.

I dopiero rewolucja majowa przerwała ten proces, groźny dla dalszych losów Polski.

Przewrót majowy stał się nieuniknioną koniecznością.

W przemówieniu, wygłoszonym do przedstawicieli stronnictw sejmowych w dniu 29 maja 1926 roku, Marszałek Piłsudski wskazuje na następujące głębokie motywy swej decyzji:

„*W odrodzonym państwie nie nastąpiło odrodzenie duszy narodu...*

„*Rozwielmożniło się w Polsce znikczemnienie ludzi. Swobody demokratyczne zostały nadużyte tak, że można było znienawidzić całą demokrację...*

„*Interes partyjny przeważał ponad wszystkim...*“

Te gorzkie słowa nie były przejawione.

Stosunki musiały ulec radykalnej zmianie.

Rządy pomajowe rozpoczęły swą pracę pod hasłem naprawy ustroju Rzplitej.

Już 2-go sierpnia 1926 roku uchwalona została nowela do konstytucji marcowej, wzmacniająca władzę Prezydenta Rzeczypospolitej przez nadanie mu prawa rozwiązywania sejmu i wydawania dekretów; ustalony został tryb postępowania w materjach budżetowych oraz nieznacznie poprawiony sposób uchwalania wniosku o votum nieufności dla rządu.

Nowela ta stanowi zaledwie pierwszy etap w urzeczywistnieniu zakreślonego programu.

Dalsze prace nad gruntowną naprawą ustroju miał przeprowadzić sejm poprzedni, wyposażony w szczególne pod tym względem uprawnienia formalne.

Ale panowie posłowie, w obawie o uszczuplenie swych prerogatyw, patrzali niechętnem okiem na zamierzone zmiany w ustroju państwa. Mimo to, pod naciskiem opinii publicznej, sejm w dniu 22 stycznia 1929 roku powziął uchwałę, stwierdzającą potrzebę przystąpienia do rewizji konstytucji marcowej.

Gdy jednak stało się widocznem, że sejm nie jest zdolny do wykonania powziętej uchwały, Prezydent Rzplitej rozwiązał go, a w orędziu zwołującym sejm obecny wskazał na konieczność zmiany konstytucji.

Prace nad rewizją konstytucji, rozpoczęte w sejmie obecnym podczas pierwszej jego sesji, dobiegają już końca. Wymagały one wiele czasu i wysiłków, gdyż nie było zamiarem obozu rządowego podpierać zmurszałe podstawy starego ustroju przez wprowadzenie drobnych zmian do istniejących urządzeń; postawiliśmy sobie za cel zbudowanie nowego ustroju, czyniącego zadość wzrastającym potrzebom państwa i odpowiadającego właściwościom psychicznym narodu.

Zadanie to nie jest łatwe, jeśli się zważy, że dotychczasowe, uświęcone tradycją zasady organizacji państwa przeżyły się niemal powszechnie.

Dają temu wyraz zarówno uczeni prawnicy i teoretycy prawa konstytucyjnego, jak i praktyczni politycy i mężo-

wie stanu, którzy swoje sądy opierają na obserwacji stosunków rzeczywistych i na doświadczeniu życia codziennego.

Do tej plejady krytyków należą nie tylko zdecydowani przeciwnicy parlamentaryzmu, lecz i jego zwolennicy, którzy przez gruntowną naprawę jego podstaw pragnęliby nadać większą moc i trwałość tej formie rządu.

Świat poszukuje nowych form i metod rozwiązania tego trudnego problemu, który staje się z dnia na dzień coraz bardziej palącym.

Niektóre państwa, jak na przykład Włochy, Turcja, Niemcy, a także Rosja Sowiecka, weszły na drogę śmiałych eksperymentów.

O wartości tych eksperymentów trudno narazie przesądzać. Ale czas — ten sędzia wnikliwy — wykaże zapewne, czy nowe koncepcje wytrzymają próbę życia i czy okażą się trwałymi.

My jednak eksperymentować nie chcemy, bo dla nas Polska jest dobrem zbyt cennem, abyśmy je mieli na ryzyko eksperymentu wystawiać.

W naszych pracach konstytucyjnych będziemy więc uwzględniać to tylko, co po sumiennem rozważeniu uznamy za dojrzałe do urzeczywistnienia.

Kierując się temi przesłankami metodologicznymi, odrzuciliśmy w naszych koncepcjach ustrojowych system rządów parlamentarnych, oparty o doktrynę filozoficzną J. J. Rousseau i teorię prawną Monteskjusza, gdyż zarówno własne doświadczenia, jak i obserwacja stosunków w innych państwach przekonały nas o szkodliwości tego typu rządów.

Demokracja parlamentarna, upatrując w woli ludu źródło władzy państwowej, nie rozporządza inną metodą określania kierunku tej woli, jak za pomocą głosowania. Decyduje tu oczywiście nie jakość lecz ilość.

Czy jednak większość, niezawsze należycie uświadomiona, daje dostateczne rękojmie słusznego rozstrzygnięcia sprawy?

— Kto, zdjawszy maskę obłudy, będzie chciał odpowiedzieć szczerze na to pytanie, ten stwierdzić musi, że głosowanie takich rękojmi nie jest w stanie zapewnić, i że jest ono raczej żerowiskiem dla demagogji.

Głosowanie — to tyranja liczby, górującej nad rozsądkiem.

Nieobliczalne wyniki głosowania nad wnioskami o votum nieufności dla rządu, tak bardzo podrywające autorytet władzy wykonawczej we wszystkich krajach o parlamentarnej formie rządów — są najlepszą ilustracją postawionej przez nas tezy.

Mickiewicz określa swój stesunek do zagadnienia liczby w następującym satyrycznym dwuwierszu:

„Ludu, głosuj i zrób mi ze słoty dzień ładny,
„Bo ja, sceptyk szkaradny, wątpię żeś wszechwładny.

Czynniki natury moralnej oraz wartość indywidualna człowieka, nie mówiąc już o imponderabiljach, odgrywają z pewnością rolę ważniejszą, niż martwy automatyzm liczby.

To też niema już chyba w całym świecie kraju, w którym nie podnosiłyby się ostre głosy krytyki tego systemu rządzenia.

W Polsce krytyka jest zarówno żywa, jak i powszechna, a jedynymi obrońcami zdegenerowanego parlamentaryzmu są już tylko leaderzy partyjni, którzy obawiają się utraty swych wpływów. Dla nich zmiana ustroju jest istotnie kwestją tragiczną: być albo nie być.

Ale nad tymi obrońcami straconej reduty życie stopniowo przechodzi do porządku.

Polska nowa, Polska dnia jutrzejszego — musi zbudować swój ustrój na spiżowych podstawach mocnej władzy państwowej, zabezpieczającej jej ład wewnętrzny i stanowisko wśród narodów świata; zamiast bezkarności, kryjącej się poza szańcem wszelkiego rodzaju immunitetów — musi oprzeć pracę publiczną na odpowiedzialności indywidualnej jednostki; zamiast przeciwstawiania się państwu — musi wszczepić w świadomość obywateli potrzebę zespolenia się z państwem, jako wspólnem ich dobrem; zamiast walk, osłabiających moc wewnętrzną państwa — musi zapewnić harmonijne współdziałanie wszystkich warstw społecznych; zamiast kultywowania swawoli — musi dać przewagę elementom zdolnym do twórczej pracy na rzecz dobra zbiorowego, w ramach ustalonego porządku prawnego i społecznego.

Państwo zakładając swój rozkwit na pracy i wysiłku obywateli, niema potrzeby ograniczania ich wolności, byleby tylko ta wolność nie przeradzała się w swawolę, która niegdyś doprowadziła Polskę do upadku.

Na takich przesłankach zbudowany ustrój nie zrywa ze zdrowymi założeniami demokracji, gdyż, odwołując się do wszystkich warstw i klas społecznych, łączy je z państwem.

I chociaż jesteśmy przeciwnikami parlamentaryzmu, jako systemu rządzenia, to jednak nie zwalczamy parlamentu, jako instytucji, reprezentującej opinię publiczną szerokich warstw społeczeństwa. Przy racjonalizowaniu metod pracy sejm może oddać krajowi poważne usługi, jeżeli tylko będzie chciał się utrzymywać w ramach swych konstytucyjnych uprawnień, nie mieszając się do funkcji rządu, których jako liczne ciało zbiorowe wykonać nie jest w stanie.

Stojąc na gruncie dwuizbowości, chcielibyśmy widzieć w senacie, reprezentującym najbardziej twórcze i czynne elementy, czynnik ciągłości i stabilizacji stosunków państwowych.

Nowy ustrój nie narusza zasady równości, rozumnie pojętej. Urodzenie i majątek nie mogą stać się podstawą nierówności w nowym państwie.

Natomiast elementarna słuszość nakazuje, aby tym obywatelom, którzy w pracy na rzecz dobra zbiorowego przodują przyznane były większe uprawnienia do wpływania na bieg spraw publicznych.

Do tego wyścigu zasług stanąć mogą wszyscy bez żadnych zgoła ograniczeń, gdyż w momencie startu wszyscy są równi.

Oto myśli wytyczne, na których buduje się przyszły ustrój Polski.

Czas już najwyższy, aby w piętnastą rocznicę odzyskania niepodległości dokonał się w świadomości ogółu proces kryształizacji pojęć, dotyczących sprawy tak żywotnej, jak ustrój państwa.

NAPRAWA USTROJU — KONIECZNOŚCIĄ PAŃSTWOWĄ *).

Mowa wygłoszona na plenarnem posiedzeniu Sejmu w dniu
3 marca 1931 r.

Wysoka Izbo!

Za datę powstania odrodzonego Państwa Polskiego poczytujemy dzień 11 listopada 1918 r. W tym dniu pamiętnym skruszyły się okowy, narzucone nam przez zaborców i Józef Piłsudski, wczorajszy więzień z twierdzy magdeburskiej, ujął w swe dłonie władzę naczelną w państwie.

Ale państwo to było wówczas zaledwie treścią myślową, pozbawioną tych wszystkich cech realnych, które się składają na pojęcie państwa rzeczywistego: nie mieliśmy bowiem zorganizowanych władz państwowych, ani skarbu narodowego, ani należycie wyszkolonego żołnierza. Józef Piłsudski wraz z władzą, która leżała na ulicy, a po którą wówczas nikt się nie kwapił, wziął odpowiedzialność za losy historyczne Polski. W orędziu, wydanem pod datą 14 listopada 1918 roku, Józef Piłsudski zapowiada rychłe zebranie się sejmu i zapowiedź tę urze-

*) Orędziem z dn. 29 sierpnia 1930 r. Prezydent Rzplitej rozwiązał przed upływem kadencji Sejm, obradujący pod łaską marszałka Daszyńskiego, przytaczając, jako powód rozwiązania, niemożność przeprowadzenia w tym Sejmie rewizji Konstytucji. Nowy Sejm zebrał się pod łaską marszałka Świtalskiego w grudniu 1930 r.; naczelnem zadaniem tego Sejmu ma być dokonanie dzieła naprawy ustroju Rzeczypospolitej. W wykonaniu tego zamierzenia klub sejmowy Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem wniósł w dn. 6 lutego 1931 r. projekt nowej Konstytucji (Ddruk sejmowy Nr. 111). Projekt znalazł się w pierwszym czytaniu na porządku dziennym plenarnego posiedzenia Sejmu w dn. 3 marca 1931 r.

czywistnia, zwołując na dzień 9 lutego 1919 r. do m. st. Warszawy Sejm Ustawodawczy, wybrany na szerokiej podstawie demokratycznego prawa wyborczego.

Sejm Ustawodawczy, który — według słów orędzia — miał być „twórcą praw Narodu“, stał się w rzeczywistości areną walk partyjnych, targowiskiem osobistych ambicji i roszczeń, kuźnią intryg przeciwko wskrzesicielowi i pierwszemu budowniczemu państwa polskiego. W takiej atmosferze rozwijały się prace nad konstytucją i już wówczas można było żywić wątpliwości, czy konstytucja, uchwalona w tym sejmie, odpowie potrzebom kraju, czy zapewni państwu trwałą byt i niezbędne warunki dalszego rozwoju. Po dwu latach przewlekłych debat, Sejm Ustawodawczy, pod naciskiem zniecierpliwionej opinii publicznej, uchwalił wreszcie dnia 17 marca 1921 roku ustawę konstytucyjną, pierwszy od czasów Konstytucji 3-go maja akt prawny, zawierający zręby ustrojowe Polski odrodzonej, wydany bez nacisku czynników zewnętrznych.

Ale konstytucja 17 marca nie ziszczała pokładanych w niej nadziei. Już przy jej uchwalaniu podnosiły się głosy krytyki. Nie zadowolona ona nawet własnych twórców. Krytycznemu stosunkowi do uchwalonej się mającej konstytucji dali dosadny wyraz w oświadczeniach, złożonych przed ostatecznym głosowaniem, posłowie: Niedziałkowski, imieniem P. P. S. i Woźnicki, imieniem „Wyzwolenia“, które zapowiedziało nawet, iż głosować będzie przeciwko projektowi ustawy.

Jeśli do tej ujemnej oceny projektu ze strony lewicowych członków Izby dodać opinię krytyczną ks. posła Lutosławskiego, reprezentanta jej prawego skrzydła, który twierdził, że uchwalenie się mającej konstytucji zaprowadzi Polskę do sowieckiego eldorado, jeśli dodać również niezadowolenie z własnego dzieła prof. Dubanowicza, referenta generalnego komisji konstytucyjnej, który w swym przemówieniu na plenum sejmu w dniu 15 marca 1927 r. ubolewał, że dzień uchwalenia naszej konstytucji, wedle przedstawionego projektu, nie będzie dniem święta, ale dniem smutku i rozczarowania dla naszego ogółu“ i jeśli do tych uwag krytycznych dorzucić cierpkie słowa marszałka Sejmu Ustawo-

dawczego Trąmpczyńskiego, wypowiedziane podczas uroczystego posiedzenia, tuż po uchwaleniu konstytucji, o błędach, które się wkradły w atmosferze walk, w jakich się rodziła — to będziemy mieli pełny, ale niezbyt pochlebny obraz wartości konstytucji 17 marca w świetle opinii jej twórców.

Po uchwaleniu konstytucji krytyka posypała się jak z rogu obfitości. Podjęli ją przedstawiciele nauki, dziennikarze, politycy, działacze społeczni — słowem — elita umysłowa Polski. Te głosy krytyczne stanowią już dzisiaj bogatą literaturę. Ale nad tą literaturą unosi się ciężki opar niezadowolenia z wytworzonego przez konstytucję 17 marca stanu rzeczy, który — według zgodnej opinii krytyków — nadal bez szkody dla istotnych interesów państwa utrzymany być nie może.

Wreszcie i sejm poprzedni uznał konstytucję marcową za nie odpowiadającą potrzebom kraju, czemu dał wyraz w uchwale swej z dnia 22 stycznia 1929 roku, stwierdzając potrzebę przystąpienia do rewizji.

Uznając potrzebę rewizji, musimy przede wszystkim stwierdzić, jakie są wady konstytucji obecnej, aby je skutecznie leczyć.

Otóż wadą kardynalną konstytucji 17 marca jest to, że, naśladując bezkrytycznie wzór francuski, nadaje Polsce ustrój pełen wewnętrznych sprzeczności, uniemożliwiających krystalizowanie się woli państwowej.

Parlamentaryzm francuski, na którym się nasza konstytucja wzorowała, jest swoiście przemodelowanym wzorem parlamentaryzmu angielskiego, zbudowanego na istnieniu dwóch stronnictw, z których jedno osiąga zdecydowaną większość.

Gdy jednak na horyzoncie życia politycznego Anglii ukazało się trzecie stronnictwo — partja pracy — nastąpiło wśród konstytucjonalistów angielskich wielkie zaniepokojenie o cały system, pozbawiony jednego z najbardziej zasadniczych elementów swego istnienia, to jest większości, dającej oparcie rządowi.

I oto widzimy, że wyłoniony z partji pracy rząd Mac Donalda, mimo swego radykalnego charakteru, musi się zadowalać w najważniejszych dla Imperjum Brytyjskiego spra-



wach rozstrzygnięciami połowicznymi i niezdecydowanymi, bo ten rząd nie ma dla swych poczynań zapewnionej większości w izbie gmin, a chcąc ją pozyskać, musi socjalistyczny rząd Mac Donalda uciekać się do kompromisu na rzecz ugrupowań burżuazyjnych, jak to miało ostatnio miejsce przy szukaniu porozumienia ze stronnictwem liberałów w sprawie ordynacji wyborczej i walki z bezrobociem.

Jeśli powstają tak wielkie trudności przy istnieniu trzech stronnictw politycznych, to cóż dopiero mówić o państwach, w których różnicowanie opinii politycznej jest daleko bardziej posunięte.

Według danych, opartych na podziale parlamentu na frakcje, opinia polityczna we Francji dzieli się na 15 odłamów, w Czechosłowacji na 17 i na Łotwie, przy 100 posłach, na 16 odłamów. W Polsce, w sejmie poprzednim mieliśmy 21 frakcyj, a do wyborów zgłoszono nawet 35 list.

W tych warunkach utworzenie większości parlamentarnej jest niezmiernie trudne, a rządy muszą szukać dla swej pracy oparcia w przygodnej, od wypadku do wypadku tworzonej większości, są słabe i chwiejne i do energicznego działania niezdolne.

Już to nieraz podnosiłem w moich publikacjach, że we Francji, poczynając od Thiers'a, przeciętna trwałość rządu wynosi 8 miesięcy, podczas gdy w Polsce od wypadków majowych — tylko nawet 5½ miesiąca.

A oto we Francji obecny rząd Laval'a jest 14-tym z kolei rządem w okresie jednej tylko 7-letniej kadencji Prezydenta Doumergue'a.

Komentarze są chyba zbyt liczne.

Takie rządy robią wrażenie piłki, rzucanej po przez siatkę przypadkowej większości przez graczy, siedzących na przeciwnych skrzydłach Izby.

Cała Europa kontynentalna jest wstrząsana nieustannymi, przewlekłymi kryzysami gabinetowymi, które z kolei wstrząsają posadami państw. Grzęźnie ona w zmurszałych formach schorzałego parlamentaryzmu.

To też jeden z nowszych badaczy francuskiego prawa konstytucyjnego, profesor uniwersyteu srasburskiego, Robert Redslob, w swej pracy p. t. „Le régime parlementaire” ta-

kie czyni uwagi o parlamentarystyce francuskiej: „Mówiąc krótko mamy do czynienia z systemem ułomnym (tronqué). Zaledwie dalekie reminiscencje systemu parlamentarnego znajdujemy w republice francuskiej. Nie możemy nawet mówić, że system ten jest zniekształcony. Przeciwnie, on nie istnieje. Jego dusza jest martwa. (Son âme est morte)“.

Prof. Rostworowski w swojej pracy p. t. „Budowa władzy rządowej i wykonawczej“ charakteryzuje system francuski w sposób następujący: „System francuski ze swym zależnym od parlamentu prezydentem i ze swoim rządem, podlegającym częstym zmianom, zdradza zbyt wielkie zaufanie do legislatury, której wpływ przemożny niewzruszenie uświęca... Ustrój ten był zbyt wielokrotnie przedmiotem krytyki i dążeń reformatorskich we Francji i aż nadto wyraźnie wskazywał na brak należytej równowagi, 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, wyrzyna się, jak jeden gromki okrzyk całego społeczeństwa i taki właśnie system, który w swej ojczyźnie uważany jest za martwy, uznali autorowie konstytucji marcowej za wzór „godny naśladowania“.

Ale, aby należycie ocenić wartość danej konstytucji, nie wystarczy poddać treść jej przepisów analizie teoretycznej. Należy również zbadać poszczególne instytucje w ich działaniu dynamicznym, to jest rozważyć, jaki one dają efekt rzeczywisty w praktycznym zastosowaniu.

Profesor Redslob, na którego się już raz powoływałem, powiada: „L'anatomie doit être complétée par une physiologie de l'état“.

I proszę Panów, w tem miejscu podchodzimy do niezmierznie delikatnego zagadnienia, które naogół nie jest dostatecznie doceniane. Idzie mianowicie o to, czem jest w rzeczywistości norma prawa konstytucyjnego, jaka jest jej moc i znaczenie, jaki wyraz znajduje ona w praktyce życia konstytucyjnego.

Temu zagadnieniu poświęcił szereg interesujących uwag słynny profesor uniwersytetu heidelberskiego, dr. Jerzy Jellinek, w swem znanem dziele p. t. „Ogólna nauka o pań-

stwie". Zastanawiając się nad istotnem znaczeniem normy prawnej, mówi on między innemi: „Ustalenie treści wszystkich norm prawnych jest zapomocą czystej logiki niemożliwe. Właśnie zasadnicze pojęcia prawa państwowego, na których wszystkie inne się opierają, drwią z czysto logicznego traktowania... Norma prawa państwowego może formalnie pozostać niezmienioną, a jednak uzyskać treść całkiem odmienną, skutkiem wpływu sił politycznych... Zapomocą tylko logiki formalnej dochodzimy przeto do rysowania obrazów prawno-państwowych, którym w rzeczywistości nic nie odpowiada“.

A więc, zdaniem tego wybitnego znawcy prawa państwowego, norma prawa pozytywnego może posiadać w praktyce życia państwowego znaczenie nieraz zgoła odmienne od tej treści, którą zawiera w sobie dany przepis, rozważany zapomocą metod formalno-logicznych.

Jest to twierdzenie, którego prawdziwości zaprzeczyć niepodobna: litera lub tekst tego czy innego przepisu w konstytucji, podobnie, jak w każdej innej ustawie, nie jest rzeczą najważniejszą; dopiero życie wleje treść właściwą w niewypełnione ramy przepisu konstytucyjnego.

To też nie bez znaczenia dla trafnej djaagnozy stosunków będzie ustalenie, czem wypełnili ramy konstytucji marcowej, jaką rzeczywistą treść w nią włąli ci, którzy ją po uchwaleniu w okresie czasu od marca 1921 r. do maja 1926 r. stosowali.

Praktyka konstytucyjna sejmu z okresu przedmajowego pozostawała często w jaskrawej sprzeczności z założeniami konstytucji, a ci, którzy ją tworzyli, korzystali z precedensów i ususów konstytucyjnych w szerokim zakresie, bez żadnych skrupułów.

Oto kilka przykładów. Rzeczy te są znane, ale dla całości kształtu obrazu nie mogę ich pominąć. Zatrzymajmy się np. nad stosunkiem sejmów do Prezydenta Rzeczypospolitej w materji tworzenia rządu.

Konstytucja marcowa opiera się na systemie parlamentarnym, który wymaga, aby w skład rządu powoływani byli członkowie parlamentu. Praktyka jednak nie poszła po tej linii. Wiemy z doświadczenia, że w rzeczywistości w okre-

sie przedmajowym, rządów złożonych z parlamentarzystów nie było.

Ale nie była to w materji tworzenia rządu jedyna rozbieżność pomiędzy treścią ustawy, a wykonywaną praktyką.

Art. 45 konstytucji czyni z prawa powoływania i odwoływania rządu wyłącznie prerogatywę Głowy Państwa. Cóż z tego postanowienia ustawy uczyniła sejmokratyczna praktyka? Oto sejmy z doby przedmajowej uczyniły z tego uprawnienia Prezydenta domenę swoich wyłącznych wpływów, strzeżoną zazdrośnie. Przesilenia gabinetowe wywoływano po to tylko, aby rozdzielać beneficja partyjne przy tworzeniu nowego rządu. Intryga polityczna górowała nad interesem publicznym. O składzie nowego rządu decydowali bezapelacyjnie na tajnych naradach, wymykających się z pod kontroli publicznej, przywódcy sejmowi. Ich decyzje komunikowane były Prezydentowi Rzeczypospolitej, jak rozkazy. Prezydent zaś, bez próby oporu, nadawał im formę aktu legalnego, kładąc swój podpis i pieczęć pod gotową listę członków nowego rządu.

W ten sposób sprowadzono tę najistotniejszą prerogatywę Prezydenta do zera.

A teraz inny przykład, przykład z cyklu niezgodnych z konstytucją praktyk. Konstytucja marcowa, zatrzymując się na parlamentarnej formie rządów, opiera je na szerokiej podstawie demokratycznej. Głośno grzmiące frazesy o demokracji stały się wytartymi liczmanami w ustach przedstawicieli niektórych ugrupowań tej Izby. Ale czy heroldowie demokracji urzeczywistnili jej zasady w praktyce życia parlamentarnego? Bynajmniej! Jeśli demokracja ma polegać na zapewnieniu istotnego udziału w pracach państwowych szerokim warstwom społeczeństwa i jeśli reprezentantami społeczeństwa w sejmie są posłowie, którzy, posiadając mandat, powinni uczestniczyć w debatach i głosowaniu, to praktyka życia parlamentarnego w okresie przedmajowym była nawskroś antydemokratyczna.

Zamiast bowiem dążyć do tego, aby sprawy państwowe decydowane były w pełnem świetle i kontroli opinji publicznej na jawnych posiedzeniach plenarnych sejmku, w rzeczywistości uczyniono z tych posiedzeń pozbawioną wszelkiej głębszej

treści ostentację, natomiast decydowanie o najważniejszych sprawach przeniesiono poza sejm, na tak zwany konwent senjorów, złożony z nielicznej arystokracji partyjnej. Konwent senjorów, choć nie był instytucją, przewidzianą przez konstytucję, stał się w rzeczywistości drugim istotnym sejmem w minjaturze, uchwalającym wbrew elementarnym zasadom demokracji, niejawnie, z wyłączeniem publiczności, prasy i sprawozdań stenograficznych. Przerzucenie punktu ciężkości prac sejmu z jawnych obrad plenarnych na tajne posiedzenia konwentu senjorów było nie tylko szkodliwym ususem parlamentarnym, sprzecznym z zasadami konstytucji, ale było zarazem metodą, godzącą w istotę i ducha demokratyzmu. To faktyczne skupienie władzy w rękach nielicznej grupy przywódców partyjnych posiadało wszelkie znamiona ustroju oligarchicznego, zaliczonego do najszkodliwszych już nawet przez Arystotelesa w jego „Polityce“.

A oto przykład nowy.

Art. 25 konstytucji wprowadza dwa pojęcia: sesji zwyyczajnej i nadzwyczajnej, nie wyjaśniając zresztą, na czym polega różnica między obu temi pojęciami. To niedomówienie konstytucji, w związku z uprawnieniem $\frac{1}{3}$ części ogółu posłów do domagania się zwołania sesji nadzwyczajnej oraz w związku z prawem Prezydenta odraczania i zamykania sesji nadzwyczajnej, stało się źródłem przykrych konfliktów pomiędzy sejmem a rządem.

Już choćby ze względów terminologicznych nie może ulegać wątpliwości, że ustawodawca upatrywał różnicę pomiędzy sesjami: zwyčajną a nadzwyczajną, skoro je terminologicznie inaczej określił. Ale stwarzając przepis ramowy, ustawodawca nie wymienił znamion, odróżniających te pojęcia. Lukę tę powinna była wypełnić wykładnia.

W jakim kierunku poszła wykładnia czynników sejmowych? Czy poszła po linii, którą wykazuje ratio legis? Czy starała się wniknąć w myśl i intencje ustawodawcy? Czy może podążyła za głosem zdrowego rozsądku? Bynajmniej! Poszła po linii najbardziej absurdalnych rozstrzygnięć, pozbawionych nawet owej szczypty rozsądku, która ponoć nigdy nie zawadzi.

Zamiast bliżej określić pojęcie sesji zwyyczajnej i nadzwyczajnej

czajnej, urządzono jedną sesję ciągłą, trwającą bez przerwy od grudnia 1922 r. do maja 1926 r., a prawo Prezydenta do otwierania, odraczania i zamykania sesyj zeskaмотowano w ten sposób, jak zeskaмотowano jego prawo do tworzenia rządu.

Ta permanencja sesji sejmowej — to już nie precedens konstytucyjny, ale zwyczajne nadużycie prawne, pozostające w jawnej sprzeczności z literą i duchem ustawy.

Praktyka, która doprowadziła do permanencji sejmu, była niezmiernie szkodliwa ze stanowiska ogólnie - państwowego, gdyż odbijała się hamująco na biegu spraw, załatwianych w dykasterjach rządowych. Rządy pomajowe przerwały permanencję sejmu i przeciwstawiały się żądaniom sejmu zwoływania bez istotnej potrzeby sesyj nadzwyczajnych. A gdy sejm nadużywał tego swego uprawnienia w wyłącznym celu płaćania figlów rządowi — Prezydent Rzeczypospolitej zmuszony był robić użytek ze swego prawa odraczania i zamykania sesyj.

I jeszcze jeden ostatni przykład z dziedziny działalności ustawodawczej sejmu.

Konstytucja w art. 3 ustępie 2 zawiera zasadę: „Niema ustawy bez zgody sejmu“.

Ileż to napuszonej przesady mieści się w tym przepisie!

Pod względem redakcyjnym frazes ten przypomina mi dośkonałą polszczyznę z czasów Księstwa Warszawskiego i Królestwa Kongresowego, kiedy to myśl prawnicza polska świeciła najlepsze triumfy. Brzmi w niem coś wielkiego, coś stanowczego, coś rozkuszującego, coś co znamionowało króćkie. zwięzłe i lapidarne akty Napoleona I-go, gdy pomiędzy jedną a drugą kampanją zwycięską, dyktował swoją wolę zwyciężonym i zaprzyjaźnionym narodom. Taki niedościgły w swej prostocie, ale zarazem categoryczny w swej imperatywności, jest np. przepis konstytucyj napoleońskich: „Rząd jest w osobie króla“, zawarty również i w naszej konstytucji Księstwa Warszawskiego z 1807 r.

Ale w aktach napoleońskich poza formą kryła się treść, aż nazbyt nieraz rzeczywista.

Tymczasem nasz ustawodawca konstytucyjny, dając się

porwać formie, zapomniał o treści. Bo, proszę panów: czy istotnie sejm i tylko sejm stał się kuźnicą praw w Polsce?

W świetle faktów wcale tak nie jest. Pomijając już tę wielką, porządkującą pracę ustawodawczą, jaka została dokonana w okresie, poprzedzającym zwołanie Sejmu Ustawodawczego, przez wydanie szeregu dekretów Naczelnika Państwa, stanowiących kamień węgielny, na którym wznosi się i buduje do dziś dnia państwowość polska — sejmy nigdy nie były wyłącznym twórcą praw w Rzeczypospolitej.

Już ustawą z dnia 3 czerwca 1919 r. sejm powołał do życia Komisję Kodyfikacyjną jako organ pomocniczy i na nią przelał część zadań ustawodawczych, polegających na przygotowaniu wielkich kodeksów i unifikacji ustawodawstwa zaborczego. I rzeczą jest znamienną, że Komisja Kodyfikacyjna, żywiąc obawy, aby prace jej nie zostały zniekształcone w toku postępowania sejmowego, domaga się stosowania przy uchwalaniu opracowanych przez nią projektów odrębnego regulaminu, któryby zabraniał posłom zgłaszania poprawek i zmieniania projektu. Sejm zaś głosowałby nad całością, za przyjęciem lub odrzuceniem projektu *en bloc*. Te obawy, świadczące o tem, że sejm jako wielkie i liczne ciało zbiorowe nie nadaje się do prac ustawodawczych, zakrojonych na szeroką skalę, znalazły wyraz w uchwałach drugiego Zjazdu Prawników Polskich, odbytego w Warszawie w roku 1929. Nad temi uwagami musi się zastanowić ustawodawca konstytucyjny, gdy będzie rozważał, czy funkcje ustawodawcze poruczyć w całości i wyłącznie sejmowi, czy też szukać jeszcze jakichś innych rozwiązań.

Ale pozatem sejm, zastrzegłszy sobie monopol ustawodawczy, sam dobrowolnie abdykował ze swoich w tym względzie uprawnień. Uczynił to sejm dwukrotnie: raz, gdy ustawą ramową z dnia 2 marca 1923 r. przelał swe uprawnienia na ministra Grabskiego, a po raz drugi, gdy ustawą z dnia 2 sierpnia 1926 r. udzielił Prezydentowi Rzeczypospolitej szerokich pełnomocnictw ustawodawczych.

I stwierdzić należy, że ta abdykacja sejmu na rzecz czynika rządowego krajowi na złe nie wyszła. Zarówno bowiem minister Grabski dokonał na podstawie otrzymanych pełnomocnictw reformy walutowej, powstrzymując przynajmniej

na pewien czas inflację, jak i rządy pomajowe uczyniły z udzielonych im pełnomocnictw właściwy użytek, wydając w ciągu półtorarocznego okresu czasu szereg aktów ustawodawczych, wyrównywających zaniedbania sejmu.

Aby uprzytomnić Panom, jak wielkiej wówczas dokonano pracy, przypomnę niektóre dekrety, wydane na podstawie pełnomocnictw. Są wśród nich akty o dużej doniosłości konstrukcyjnej dla Państwa, dotyczące dziedzin, które nie mogły się doczekać unormowania w drodze zwykłej procedury sejmowej. Wydano wówczas między innymi dekrety: o stabilizacji złoto, o granicach państwa, o rozbudowie miast, o popieraniu rozbudowy i rozwoju gospodarczego miasta i portu Gdynia, o prawie przemysłowem, o izbach przemysłowo - handlowych, o izbach rolniczych, o rejestrowym zastawie rolniczym, o utworzeniu biura projektu melioracji Polesia, o umowie o pracę pracowników umysłowych, o umowie o pracę robotników, o sądach pracy, o spółkach akcyjnych, o zapobieganiu upadłości, o organizacji władz administracji ogólnej, o postępowaniu administracyjnem, o postępowaniu karno - administracyjnem, o wpisywaniu do ksiąg hipotecznych praw własności polskich osób prawnych, kościelnych i zakonnych (w wykonywaniu konkordatu), o prawie budowlanem, o prawie lotniczem, o Bibliotece Narodowej, o ustroju sądów powszechnych, wreszcie Kodeks Postępowania Karnego, a niedawno również w drodze dekretu — Kodeks Postępowania Cywilnego i wiele, wiele innych.

Są to jak widzimy prace fundamentalne, przyczyniające się znakomicie do uporządkowania i unifikacji stanu prawnego w Polsce.

Oglądając retrospektywnym rzutem oka ogrom pracy dokonanej przez rząd w dziedzinie ustawodawstwa w krótkim stosunkowo, bo półtorarocznym okresie czasu, nie możemy nie wyciągnąć stąd właściwych wniosków przy rozważaniu, w toku prac nad rewizją konstytucji, zagadnienia dekretowania ustaw przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

Mówiąc o ustawodawstwie, nie możemy pominąć milczeniem szkodliwości pewnych metod, które przez sejmy ubiegłe były stosowane. Mam tu na myśli głęboko zakorzenione przyzwyczajenie sejmu, że do prac ustawodawczych, wymagają-

cych spokojnego, obiektywnego i rzeczowego traktowania, stosuje się kryteria i metody wyłącznie niemal polityczne, a co gorsza — metody politycznej rozgrywki z rządem.

Jaskrawym przykładem takiego postępowania sejmu była jego taktyka w sprawie dekretu prasowego.

Dekret ten, mimo ostrej krytyki, z jaką się spotkał, posuwał o znaczny krok naprzód kodyfikację przepisów prasowych, gdyż zamiast trzech rozbieżnych ustaw, pochodzących z czasów zaborczych, stwarzał jednolite dla całego państwa normy prawa prasowego. Nie miejsce tu, ani pora, aby wszczynać na temat wartości dekretu dyskusję merytoryczną. Gdyby jednak stanąć nawet na stanowisku, że dekret był zły, to przecież można go było poprawić, uzupełnić lub zmienić w drodze nowelizacji. Tymczasem sejm nie poszedł tą jedynie racjonalną drogą. Traktując zagadnienie ze stanowiska wyłącznie politycznego, sejm dał się unieść namiętnościom i korzystając z łatwej, ustalonej przez siebie w drodze jednostronnej interpretacji, drogi uchylania rozporządzeń Prezydenta zwykłą uchwałą, uchylił dekret w całości. Był to krok wielce nieopatrny, gdyż uchylając dekret, sejm nawrócił znowu do trójdzielnicowego ustawodawstwa zaborczego, pomnażając chaos prawny, mający źródło w rozbieżności zasad tego ustawodawstwa. W dodatku sejm, walcząc rzekomo w obronie praw i interesów prasy, narzucił jej z powrotem prawa zaborcze, które — co nie jest spornem — są znacznie mniej dogodne i liberalne dla prasy, niż prawo prasowe polskie.

To też nie możemy zamykać oczu na fakty, które mają dobitną wymowę i z faktów tych również wyciągniemy stosowne wnioski, gdy przy rewizji konstytucji będziemy się zastanawiać nad charakterem, mocą i sposobami uchylania dekretów Prezydenta Rzeczypospolitej.

Nie będę mnożył przykładów, bo i te, które przytoczyłem, wystarczają, aby scharakteryzować zarówno konstytucję samą, jak i praktykę, która się na gruncie zasad ustawy konstytucyjnej wytworzyła.

Krytykując ostro, a miejscami bezwzględnie konstytucję obecną, nie powodowałem się zamiarem obciążania winą tych

czy innych osób lub grup politycznych. To zadanie pozostawiam przyszlemu historykowi.

Cel mój był najzupełniej pozytywny. Naprawa ustroju Rzeczypospolitej jest sama w sobie zagadnieniem zbyt doniosłym, aby załatwiać przy tej okazji doraźne porachunki polityczne.

Analizę, prowadzącą do wykazania błędów uważałem za przesłankę metodologiczną, konieczną, bo chcąc przystąpić do naprawy istniejącego ustroju, trzeba uprzednio dokładnie poznać jego wady, trzeba, jeśli się tak wyrazić można, postawić ddiagnozę, aby następnie zastosować skutecznie środki lecznicze.

Ta metoda wydaje mi się tem konieczniejszą, że projekt nowej konstytucji, wniesiony przez klub B. B. W. R.*), nie stoi na stanowisku burzenia wszystkiego od podstaw i dźwigania dopiero na gruzach nowych form, nie związanych niczem z dotychczasowemi.

Nie chcieliśmy eksperymentować na żywym ciele Polski i dlatego nie poszliśmy śladami narodów, które zmieniły swój ustrój w sposób radykalny, zapomocą metod rewolucyjnych. Skok w ciemnię nie leżał na linji naszych zamiarów. Chcemy dokonać zmian w drodze ewolucyjnej, przy udziale wszystkich twórczych sił Narodu, opierając się przede wszystkim na doświadczeniu, zdobytem w naszym własnem państwie, w naszym własnem zmaganiu się wewnętrznem.

Gdyśmy stwierdzili, że ustrój, oparty na konstytucji 17-go marca, nie jest w stanie zapewnić Polsce niezbędnych warunków pomyślnego rozwoju, rozpoczęliśmy walkę o nowe formy, mogące zapewnić Polsce lepsze jutro. Walka ta, podjęta przez Wodza Narodu Józefa Piłsudskiego, który wziął na siebie odpowiedzialność za losy Polski, doprowadziła do zwycięstwa Jego wielkiej idei.

Od maja 1926 r. nad warcholstwem i szkodnictwem państwowem zapanowała zdrowa racja stanu. Wiele szkodliwych form z poprzedniego okresu rządów sejmokracji zostało zniszczonych: wymiecione zostały z życia parlamentarnego bezpowrotnie konwenty senjorów, zniesiona została permanencja

*) Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem.

sejmu i unormowany zgodnie z konstytucją czas trwania sesyj; przywrócona została moc przepisom, zapewniającym Prezydentowi Rzeczypospolitej wyłączne prawo mianowania i odwoływania rządu; sprowadzone zostało do właściwych ram konstytucyjnych prawo nietykalności poselskiej, którego nie można uważać za przywilej bezkarności osobistej posła, lecz za publiczno - prawną rękojmię wykonywania mandatu poselskiego; wreszcie na podstawie noweli konstytucyjnej z dnia 2 sierpnia 1926 r. uporządkowana została procedura uchwalania budżetu, przyznane prawo Prezydentowi rozwiązywania sejmu oraz wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

Jest to dorobek dość znaczny, ale bynajmniej nie wystarczający. Wiele z tych zdobyczy, osiągniętych dzięki konstytucyjnej pracy obozu, urzeczywistniającego ideę państwową Józefa Piłsudskiego oraz dzięki autorytetowi osobistemu Marszałka, wymaga utrwalenia w postaci nowych norm prawnych lub zmiany norm istniejących. Wiele wreszcie kwestyj, stanowiących nasze postulaty programowe, nie mogło się dotąd urzeczywistnić w żadnej formie, gdyż wymagałoby to uprzedniej zmiany konstytucji.

Dlatego też, mimo stwierdzenia niemożności przeprowadzenia rewizji konstytucji w poprzednim sejmie, chcemy podjąć tę pracę w sejmie obecnym, posłuszni wezwaniu Prezydenta Rzeczypospolitej, wyrażonemu w orędziu, otwierającym sejm obecny.

B. B. W. R., składając na sesję obecną projekt nowej ustawy konstytucyjnej, wymienia w motywach swego wniosku jako główne zagadnienia, wymagające rozwiązania, konieczność unormowania zakresu uprawnień władzy wykonawczej i jej stosunku do władzy ustawodawczej, tudzież potrzebę wzmocnienia władzy Prezydenta Rzeczypospolitej, aby zapewnić państwu trwałą i silną władzę wykonawczą, zdolną do twórczej pracy oraz wolną od zmiennych wpływów ugrupowań partyjnych.

W tych syntetycznych motywach zawarty jest cały wielki program rewizji naszej konstytucji.

Wzmocnienie władzy wykonawczej -- oto naczelny postulat programu konstytucyjnego B. B. W. R.

Ten postulat wyrasta nietylko z analizy stosunków państwowych Polski Odrodzonej i z ducha naszych dziejów, ale wypływa również z obserwacji stosunków w innych państwach, które żyjąc w podobnych, jak my, warunkach, walczą z podobnymi, jak my, trudnościami ustrojowymi.

Ale mówiąc o mocnej, jak się wyraża Konstytucja 3-go maja, „dzielnej“ władzy wykonawczej, nie mamy na względzie ani dyktatury, ani cezaryzmu, czerpiącego swą moc z woli arbitralnej. Nie dążymy do tego, co by nazwać było można, wyrażając się dawnym językiem, absolutum dominium. Władza w Polsce chce się oprzeć i oprzeć się na prawie, jednakowo obowiązującym zarówno organa władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej. Nie jest intencją autorów projektu zniszczyć lub poniżyć parlamentaryzm, walka bowiem toczy się tylko o wykorzenienie z ustroju Polski *dyktatury parlamentaryzmu*. Projekt nie schodzi również z gruntu demokracji, rozumiejąc przez to pojęcie wciągnięcie w sferę zainteresowań życiem publicznem najszerszych mas społeczeństwa oraz zapewnienie mu udziału w pracy państwowej, w granicach, zakreślonych ustawami.

W urzeczywistnieniu tych zasad naczelnych, będziemy musieli poddać analizie szczegółowej szereg poszczególnych instytucyj naszego prawa konstytucyjnego.

Będziemy musieli przede wszystkim rozważyć stanowisko i zakres Głowy Państwa. I tu się wysuwa na pierwszy plan zagadnienie wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej.

System obecny, wzorowany na urządzeniach konstytucyjnych francuskich, opartych na prawie z dnia 25 lutego 1875 r. polega na wyborze Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, złożone z posłów i senatorów. Ten system wywołuje w samej Francji uzasadnioną krytykę. Podnoszone są zarzuty, że system ten stwarza zbyt wielką zależność Prezydenta od ciał ustawodawczych, co się przyczynia do obniżenia powagi Głowy Państwa i odbiera jej znaczenie czynnika samoistnego.

Ale obok tego systemu istnieją jeszcze dwa inne, a mianowicie: system wyborów powszechnych, bezpośrednich, przez wszystkich posiadających prawa polityczne obywateli, co znalazło zastosowanie w Niemczech, na podstawie konstytucji wejmarskiej z 11 sierpnia 1919 r. oraz system wyborów po-

wszechnych, ale nie bezpośrednich, lecz za pośrednictwem specjalnego ciała wyborczego, złożonego z elektorów. Ten ostatni system znalazł zastosowanie w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej na podstawie konstytucji z dnia 17 września 1787 r., skąd został rozpowszechniony na wszystkie prawie republiki środkowo- i południowo-amerykańskie.

Z państw europejskich, powstałych po wojnie, system amerykański przyjęła Finlandja w swej konstytucji z dnia 17-go lipca 1919 r.

Znamienną jest rzeczą, że Litwa, która w swej pierwotnej konstytucji z dnia 1 sierpnia 1922 r. zatrzymała się na wyborze Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, według wzoru francuskiego, w nowej swej konstytucji z dnia 15 maja 1928 r. przeszła do systemu amerykańskiego — wyboru za pośrednictwem elektorów.

W naszym projekcie zatrzymaliśmy się na systemie wyborów powszechnych bezpośrednich, to jest przez ogół obywateli, z tem atoli odchyleniem od czystego typu, że głosowanie plebiscytowe miałyby się odbywać nad dwoma kandydatami, z których jednego wskazywałoby Zgromadzenie Narodowe lub Zgromadzenie Elektorów, a drugiego — ustępujący Prezydent.

Nie będę wdawał się w ocenę krytyczną poszczególnych systemów. Pragnąłbym jednak zaznaczyć, że zagadnienie źródła władzy Prezydenta Rzeczypospolitej uważamy za bardzo istotne, a to ze względu na *stanowisko nadrzędne*, jakie, naszym zdaniem, winien posiadać Prezydent w hierarchji władz państwowych. Nie chcemy bowiem, aby urząd Prezydenta Rzeczypospolitej w Polsce zszedł do tej roli podrzędnej, jaką ma we Francji (gdzie, jak wyraził się Casimir Périer w słowach, pełnych gorzkości: „Le Président de la République n'est qu'un maître des cérémonies“).

Z tych samych wychodząc założeń, będziemy musieli rozważyć kwestję zastępstwa Prezydenta Rzeczypospolitej w razie czasowej niemożności sprawowania urzędu, lub w razie opróżnienia urzędu przed upływem 7-letniej kadencji.

Z wielu możliwych rozstrzygnięć konstytucja dotychczasowa zatrzymała się na rozwiązaniu problemu w duchu za-

leżności Prezydenta od sejmu, postanawiając, że zastępcą jest marszałek sejmu.

Wiele konstytucyj rozwiązuje to zagadnienie w sposób odmienny. W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej wybierany jest na cały okres urzędowania Prezydenta wiceprezydent, w takim samym trybie, w jakim dokonywa się wybór prezydenta. W Niemczech zastępcą jest kanclerz, we Francji — Rada Ministrów.

W naszym projekcie Prezydenta ma zastępować Prezes Rady Ministrów, który wówczas porucza przewodnictwo w Radzie Ministrów innemu ministrowi *).

W stosunku do rządu Prezydent musi mieć zagwarantowane bezwzględne prawo wyłącznej decyzji co do wyboru członków rządu. Prawo to nie może być uzależnione od wpływu jakiegokolwiek innego czynnika państwowego, a w szczególności — od woli, a choćby tylko od ubocznego wpływu sejmu.

Prezes Rady Ministrów i ministrowie każdy z osobna są odpowiedzialni przed Prezydentem, który ich może każdej chwili odwołać.

Zakres działania i wzajemny stosunek ministrów, jak również kompetencję Rady Ministrów, określi rozporządzeniem Prezydent według własnego uznania.

Z temi zagadnieniami łączy się również ograniczenie kontrasygnaty do aktów ściśle urzędowych, z wyłączeniem orędzi oraz aktów o charakterze zarządzeń, mających pićtno władzy osobistej.

W stosunku do sejmu i senatu — prerogatywą najważniejszą Prezydenta jest prawo zwoływania, otwierania, odraczania i zamykania sesji, a także prawo rozwiązywania sejmu i senatu. Zwołując sejm i senat na sesję nadzwyczajną, Prezydent oznaczy w orędziu sprawy, które mają być przedmiotem obrad, i ustali program prac.

Prezydentowi winno służyć prawo ustawodawczego weta zawieszającego, jak to ma miejsce w większości państw republikańskich, że wymienię: Francję, Stany Zjednoczone, nie

*) W toku dalszych prac przyjęliśmy system zastępowania Prezydenta Rzpłitej przez Marszałka Senatu.

mówiąc już o Anglii, w której wymagana jest sankcja, a z państw posiadających konstytucje powojenne: Czechosłowację, Gdańsk, Łotwę, Litwę.

Wreszcie uprawnieniem szczególnem Prezydenta jest prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, zwanych dekrety (les décrets-lois). Prawo to, znane zresztą ustawodawstwu obcym pod formą rozporządzeń koniecznych (réglements de nécessité-Notverordnungen), zostało wprowadzone do systemu polskiego prawa konstytucyjnego nowelą z dnia 2 sierpnia 1926 roku, jako *sui generis* uprawnienie Prezydenta w dziedzinie ustawodawczej.

Ta instytucja wywołała długi spór prestiżowy pomiędzy rządem a poprzednim sejmem, zakończony w okresie trwania gabinetu prof. Bartla na niekorzyść tezy rządowej. Sejm mianowicie uznał, że rozporządzenia Prezydenta z mocą ustawy mogą być uchylane zwykłą uchwałą sejmową, a niekoniecznie ustawą, przez co odebrano tym aktom charakter i moc trwałej i stabilizującej normy prawnej.

Ale jak to już uprzednio wskazałem, rozporządzenia Prezydenta z mocą ustawy przyczyniły się w sposób niezmiernie dodatni nie tylko do uporządkowania stanu prawnego, ale też i do rozwoju ustawodawstwa w Polsce.

To też zaleca się *de lege ferenda* potrzeba rozbudowy tej celowej i pożytecznej instytucji.

Innych prerogatyw Prezydenta, jak prawa łaski, zwierzchnictwa sił zbrojnych, reprezentacji Państwa na zewnątrz, zawierania i ratyfikowania umów międzynarodowych — omawiać nie będę, pozostawiając te tematy do dyskusji szczegółowej na komisji konstytucyjnej.

Co się tyczy rządu, to projekt B. B. W. R., stając zasadniczo na stanowisku odpowiedzialności politycznej ministrów wobec Prezydenta, zachowuje również ich odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu oraz odpowiedzialność parlamentarną wobec sejmu.

Odpowiedzialność polityczna rządu wobec parlamentu jest właśnie tem najczulszem, a zarazem najważniejszym zagadnieniem, które doprowadziło parlamentaryzm współczesny do kryzysu. Charakteryzując wady naszego ustroju, szczegółowiej zatrzymałem się na tem zagadnieniu, wykazu-

jąc, jak wielką skłonność ujawniają parlamenty do nadużywania swego prawa obalania rządów, jak chwiejne i efemeryczne są wskutek tego rządy i jakie stąd wypływają konsekwencje dla państw, pozbawionych mocnej i zdecydowanej egzekutywy.

To też niektóre nowsze ustawodawstwa starają się zabezpieczyć przed zgubnymi skutkami lekkomyślnie wywoływanych przez parlamenty kryzysów gabinetowych zapomocą środków prawnych, utrudniających wyrażanie votum nieufności, a mianowicie: dla uchwalenia wniosku wymagają znacznego quorum, kwalifikowanej większości głosów i t. p. Takie normy ograniczające znajdujemy w konstytucji czechosłowackiej (art. 75—77), nowej austriackiej (art. 74) oraz pruskiej (art. 57). Ale środki te o charakterze mechanicznych kautel okazały się niedość skutecznymi. To też w literaturze politycznej coraz częściej odzywają się głosy za zupełnem zniesieniem odpowiedzialności politycznej rządu.

Ciekawą i znamioną jest próba rozwiązania na drodze ustawodawczej tego zagadnienia, podjęta i przeprowadzona w najnowszej konstytucji greckiej z czerwca 1927 r. Poza restrykcjami natury formalnej na podobieństwo konstytucji czechosłowackiej i austriackiej, konstytucja grecka zawiera doniosłej wagi ograniczenie materialne, gwarantujące rządowi pewną trwałość legalną, z mocy samego przepisu ustawy. Prócz żądania dla wniosku o wyrażenie rządowi votum nieufności określonej liczby podpisów i głosów, oraz wskazania sprawy, która wywołała wniesienie wniosku — ustanawia konstytucja grecka w artykule 88 dwumiesięczny termin obowiązkowy, który upłynąć musi między odrzuceniem wniosku o votum nieufności a podjęciem tego wniosku na nowo. Ta nowa konstrukcja stanowi znaczny krok naprzód, ponieważ ochronę trwałości rządu opiera nie tylko na restrykcjach natury formalno-proceduralnej, lecz na przepisie o charakterze materialnoprawnym. Rozwiązanie to jest czemś pośrednim pomiędzy zwykłą odpowiedzialnością parlamentarną rządu, stosowaną doraźnie, a odpowiedzialnością perjodyczną (np. według systemu amerykańskiego, czy szwajcarskiego).

W naszym projekcie poszliśmy raczej śladem konstytucyj:

czechosłowackiej, austriackiej i pruskiej, żądając, aby wniosek o votum nieufności był zgłoszony conajmniej przez 1/4 część ustawowej liczby posłów i wymagając dla jego uchwalenia absolutnej większości ustawowej liczby posłów, t. j. jak obecnie przynajmniej 223 głosów przy ogólnej liczbie 444 posłów.

Chociaż w naszym projekcie daliśmy pozytywne rozwiązanie tego problemu, to jednak w debacie konstytucyjnej wysłuchamy głosów dyskusyjnych i wystąpimy być może z wnioskami uzupełniającymi *).

Co się tyczy sejmu, to na naczelne miejsce wysuwają się następujące postulaty: skład sejmu, albo inaczej zagadnienie ordynacji wyborczej oraz zakres uprawnień sejmu.

Zagadnienie składu sejmu wywołuje w dyskusji publicznej wiele zainteresowania. Postulat zmiany systemu wyborczego uważają niektóre ugrupowania sejmowe za punkt wyjścia reformy konstytucji. W naszym projekcie nie zmieniamy zasadniczych podstaw systemu wyborczego, opierając go na głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i proporcjonalnym. Podnosimy natomiast nieznacznie cenzus wieku: z lat 21 na 24 przy czynnym prawie wyborczym oraz z 25 na 30 lat przy prawie wyborczym biernym.

Mimo tak niewielkich zmian proponowanych, gotowi jesteśmy w toku debaty konstytucyjnej omówić zasady ordynacji wyborczej pod względem udoskonalenia techniki wyborów, mając na względzie skrócenie okresu przygotowawczego przez zaprowadzenie stałych spisów wyborców. To skróciłoby postępowanie wyborcze o kilka tygodni, a co zatem idzie przyczyniłoby się do osłabienia napięcia walki wyborczej, wzrastającego geometrycznie w miarę przedłużania się okresu przedwyborczego.

Zresztą nie zamierzamy się uchylać od dyskusji, głębiej sięgającej w istotę rzeczy, nie schodząc jednak z gruntu demokratycznego.

Co do zakresu uprawnień sejmu, to tutaj masuwa się trudność precyzyjnego, prawniczego określenia kompetencji sej-

*) W dalszych pracach to zagadnienie zostało rozwiązane nieco odmiennie, a mianowicie wniosek o votum nieufności staje się wiążący dopiero, gdy go uchwalą obie izby: Sejm i Senat.

mu. Jest to trudność nie rozwiązana dotąd w żadnym z ustawodawstw świata. A jednak Poincaré w jednej ze swych mów powiada, że machina parlamentarna obraca się w próżni, a jej mechanizm sprawia w swem rozprężeniu więcej hałasu, niż wytwarza pracy. Nerozwiązaliśmy i my tego zagadnienia w sposób zadowalający. Ale to pewne, że sejm powinien mieć kompetencje określone w sposób ściślejszy, gdyż onnipotencja jest synonimem niekompetencji.

Gdyby parlamenty ograniczały zakres swej kompetencji do ustawodawstwa i rozumnej kontroli nad rządem, niewątpliwie stałyby się twórczym czynnikiem w życiu państwowem i nie zasłużyłyby sobie na złośliwe i sarkastyczne uwagi w rodzaju krytyki błyskotliwego pisarza francuskiego Charles Benoist, w znanej publikacji „*Les maladies de la démocratie*“, ani na uwłaczające powadze parlamentu uwagi innego pisarza francuskiego Faguet'a, który pracę parlamentarną określa mianem „*culte de l'incapétence*“.

Nas te trudności w jurydycznym określeniu kompetencji sejmu nie zrażają. Będziemy czynić w toku dalszej debaty wspólne wysiłki, aby te trudności przezwyciężyć. Za punkt wyjścia uważamy potrzebę ograniczenia wniosków poselskich do materij ustawodawczych i do wykonywania kontroli nad rządem, ale muszą się znaleźć środki uniemożliwiające zgłaszanie wniosków, któreby wychodziły poza te ramy, z wyraźną tendencją do wdzierania się w sferę kompetencji innych organów władzy państwowej.

Wreszcie kilka uwag poświęcimy senatowi.

Skład senatu ma ulec zmianie, mianowicie $\frac{2}{3}$ senatorów wyjdzie z wyboru, zaś jedna trzecia — z powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

Ten układ opiera się na uzasadnieniu, że należy zapewnić głos w sprawach publicznych czynnikom, posiadającym znajomość życia i spraw państwowych, które nie należą do żadnej partji, nie mają szans w drodze wyborów wejść do ciał ustawodawczych, a jednak ich udział w pracy państwowej i ich doświadczenie ze względu na rację stanu, może być wysoce pożądanym. Szafarzem tych mandatów ma być Prezydent

Rzeczypospolitej, a więc czynnik najwyższego zaufania w państwie *).

Na tych uwagach, które zresztą nie mają pretensji do wyczerpania materji — zamykam charakterystykę ogólną projektu, zgłoszonego przez B. B. W. R.

Wysoka Izbo! Wnieśliśmy projekt nowej Konstytucji, który ma uczynić zadość nieodzownej konieczności naprawienia naszego ustroju.

Stronnictwa opozycyjne starają się przedstawić nasze najistotniejsze, głęboko przemyślane zamierzenia, jako manewr taktyczny, zmierzający do utrwalenia władzy naszego obozu. Ale proszę Panów, takie wprowadzanie w błąd opinji nie osłabi naszej energii w wytrwałem dążeniu do osiągnięcia zamierzonego celu i jest raczej manewrem taktycznym ze strony tych, którzy sami postawili się poza nawias twórczej pracy dla państwa.

Państwa współczesne przeżywają głęboki kryzys.

Dowodem światowego charakteru tego kryzysu jest fakt, że tem zjawiskiem zajęła się Unja Międzyparlamentarna, ów parlament parlamentów świata, — która już w r. 1924 na swym XXIV zjeździe w Bernie i Genewie ustaliła, że „kryzys parlamentaryzmu przenika w chwili obecnej niemal wszystkie państwa“.

W dyskusji, która się rozwinęła na następnym zjeździe Unji w roku 1928 na tle referatu b. kanclerza Rzeszy Wirtha, zabierali głos najwybitniejsi parlamentarzyści świata. Różniąc się co do szczegółów, wszyscy mówcy zgadzali się na jedno, że kryzys parlamentaryzmu ma przyczynę przede wszystkim w niestałości i słabości władzy rządzącej, zależnej w swej egzystencji i działaniu od zwalczających się nawzajem stronnictw.

W tej dyskusji wziął udział i przedstawiciel Polski, wybitny obrońca pro foro interno skrajnych zasad parlamentaryzmu, który jednak na forum międzynarodowem znacznie stuszczał jaskrawość swoich poglądów. Tym przedstawicielem był p. Stanisław Thugutt. Mówił on:

*) W toku dalszych prac, instytucja Senatu została rozbudowana w kierunku rozszerzenia jego uprawnień i oparcia jego składu na wybitnych obywateli zasłużonych w pracy na rzecz dobra zbiorowego.

„Jeżeli parlament chce żyć i rozwijać się, to przedewszystkiem musi zachować wobec społeczeństwa swój autorytet moralny“.

A dalej mówił p. Thugutt:

„Zachodzi konieczność zwiększenia odpowiedzialności moralnej stronnictw, które nie powinny obalać rządu, jeżeli nie mają możności zastąpić go bezzwłocznie nowym rządem“.

Wreszcie, zarzucając parlamentom brak woli, wskutek nadmiernego podziału na frakcje, co przypomina włos, rozszczępiony na 20 części, czyni p. Thugutt następującą uwagę: „A jeżeli przez słabość swą nie może się powziąć decyzji, to nie należy przeszkadzać innym w powzięciu tego aktu woli, który jest niezbędny do życia wszelkiej instytucji“.

Proszę Panów, to nie są słowa stronnika dyktatury, to mówi wybitny i przekonany zwolennik parlamentaryzmu.

My do tych słów końcowych nie mielibyśmy nic do dodania.

Pójdziemy śmiało i odważnie wytkniętym szlakiem.

Hasłem nam będzie wielkość Ojczyzny.

Programem — idea państwowa Pierwszego Marszałka Polski Józefa Piłsudskiego.

Rękojmą powodzenia — wiara w rozpoczęty czyn i niezłomna wola dopięcia celu.

Do tej pracy zapraszamy wszystkich współobywateli dobrej woli.

A tym, którzy z nami pójść nie będą chcieli, powiemy, idąc śladami myśli p. Thugutta: Jeżeli przez słabość waszą nie możecie powziąć decyzji, nie przeszkadzajcie nam w powzięciu tego aktu woli.

GŁÓWNE WYTYCZNE REFORMY.

Referat wstępny o projekcie rewizji Konstytucji, wygłoszony w Komisji Konstytucyjnej Sejmu w dniu 17 marca 1931

Wysoka Komisjo!

Sejm na posiedzeniu plenarnem w dniu 3 marca 1931 r., po przeprowadzeniu dyskusji ogólnej, przekazał projekt nowej konstytucji, wniesiony przez klub parlamentarny B. B. W. R. do komisji konstytucyjnej.

Jako referent główny projektu, pragnę zastanowić się nad metodami dalszej pracy, aby rozważaniom komisijnym nadać charakter możliwie najbardziej rzeczowy.

Zanim jednak przystąpię do sformułowania wniosków, uważam za stosowne wywody moje poprzedzić uwagami natury ogólnej, które — jak miemam — przyczynią się do uzasadnienia stanowiska autorów projektu.

Wojna światowa wywołała szereg doniosłych zmian w układzie politycznym Europy, zwłaszcza centralnej. Powstał szereg państw nowych, jak Polska, Czechosłowacja, Finlandja, Estonja, Łotwa i Litwa. Inne państwa uległy głębokim przeobrażeniom wewnętrznym bądź wskutek przyczyn natury politycznej (zmiana ustroju monarchicznego na republikański), bądź wskutek przyczyny międzynarodowej, zmieniających ich statut terytorjalny, jak Rzesza Niemiecka, Austrija, Węgry, Rumunja, Jugosławja, Grecja i Turcja. Wreszcie przeobraziły się pod wpływem głęboko sięgających procesów socjalnych dwa jeszcze państwa, a mianowicie: Rosja Sowiecka, która oparła swój ustrój na dyktaturze jednej klasy społecznej (proletariatu) oraz Włochy, które się oparły na podstawie korporacyjno - zawodowej.

Te zmiany, spowodowane wojną, powinny były wywołać ożywiony ruch w dziedzinie zagadnień ustrojowych; zwłaszcza państwa nowe narzuconą miały przez wypadki konieczność zastanowienia się nad wyborem najodpowiedniejszej formy ustroju.

W rzeczywistości jednak epoka ta nie przyniosła żadnej myśli nowej i twórczej; zatrzymano się na dawnych, tradycyjnych formach z okresu przedwojennego, a mianowicie na ustroju parlamentarnym, wzorowanym na demokracji parlamentarnej francuskiej według typu, który się ustalił za czasów tak zwanej trzeciej Republiki po roku 1875.

Nie będę poddawał szczegółowej analizie krytycznej zasad ustroju parlamentarnego; w toku debaty konstytucyjnej w sejmie wiele już na ten temat powiedziano. Zaznaczę tu jednak w sposób ogólny, że powszechnie uznawaną wadą ustroju parlamentarnego jest niemożność wytworzenia silnej egzekutywy, wskutek przerostu władzy ustawodawczej nad władzą wykonawczą. Przewaga czynnika parlamentarnego nad rządem stała się tem szkodliwszą, że wobec znacznego zróżnicowania się opinii politycznej w Europie kontynentalnej, osiągnięcie stałej i zwartej większości w parlamentach jest niemal nieosiągalne, a co za tem idzie rządy, wyłaniane z parlamentów, nie znajdując dla siebie trwałego oparcia, są krótkotrwałe i chwiejne. Częste i przeciągłe kryzysy gabinetowe są zjawiskiem powszechnem, ujemnie odbijającym się na biegu spraw państwowych.

Mówiąc podczas debaty plenarnej w sejmie o francuskim ustroju parlamentarnym, określałem, że jest on ostro krytykowany w swej ojczyźnie, przyczem wymieniłem pisarzy tej miary, co Esmein, Bathélemy, Duguit, Redslob i inni, którzy nie szczędzą słów krytyki, nieraz bardzo surowej i bezwzględnej.

Do tych opinii krytycznych elity francuskiego świata prawniczego, pragnę obecnie dorzucić jeszcze niezmiernie znamienne uwagi prof. Larnaude'a, b. dziekana fakultetu prawnego uniwersytetu paryskiego, który wypowiada o rządach trzeciej Republiki następujące zdanie:

„Niema rzeczy smutniejszej dla człowieka mego pokolenia, który wierzył w republikę parlamentarną, który oklaskami

witał konstytucję 1875 r., który w ciągu wielu lat nauczał prawa publicznego i konstytucyjnego, jak gdy widzi on co dnia przekręcaną, wzgardzaną, zagrożaną i gwałconą konstytucję. Rząd parlamentarny, w postaci obecnie praktykowanej, ulegnie rewizji lub zginie. Jeżeli nie zreformuje się sam, to narazi się na niebezpieczeństwo, iż zastąpiony będzie przez skok w ciemnię”.

Przytoczyłem również opinie mężów stanu tej miary co Poincaré — b. prezydent Rzplitej i premier, Tardieu — niedawny premier, Wirth — b. kanclerz Rzeszy, James Bryce — b. ambasador angielski w Waszyngtonie i inni.

Wspomniałem wreszcie o pracach nad zagadnieniem parlamentaryzmu Unji Międzyparlamentarnej, tego parlamentu parlamentów świata, a więc instytucji skupiającej w sobie nie wrogów parlamentaryzmu, lecz raczej zasadniczych jego zwolenników, którzy mimo to, w odpowiedziach na zarządzoną przez Unję ankietę, wypowiedzieli wiele krytycznych uwag o ustroju parlamentarnym, przychodząc do wspólnego wniosku, że ustrój ten wymaga gruntownej naprawy. Odpowiedzi te zostały opublikowane w r. 1928 w wydawnictwie p. t. „Cinq réponses à une enquête de l'Union Interparlementaire”.

I oto ten powszechnie krytykowany i wielce niedoskonały ustrój parlamentarny stał się wzorem, na którym zbudowały swoje urzędownie konstytucyjne państwa powojenne.

Polska Odrodzona nie tylko oparła swój ustrój na niedoskonałym wzorze francuskim, ale go w przystosowaniu do swoich warunków i potrzeb jeszcze bardziej pogorszyła, potęgując jego wady, a nie uwypuklając zalet. W ustawie konstytucyjnej z 17 marca 1921 r. uczyniono wszystko, aby władzę Prezydenta Rzplitej jaknajbardziej uszczuplić i uczynić go we wszystkim zależnym od woli sejmu. To też nasza konstytucja marcowa pozbawia Prezydenta Rzplitej nawet takich atrybucyj władzy, jakie posiadają prezydenci w konstytucjach tego samego typu w innych państwach, jak prawo rozwiązywania sejmu, prawo weta ustawodawczego, prawo dekretoowania i t. p.

Jest już dzisiaj rzeczą powszechnie wiadomą, że Sejm Ustawodawczy, opracowując konstytucję, kierował się przy

określaniu uprawnień Głowy Państwa tendencjami ograniczającymi, ze względu na osobę ówczesnego Naczelnika Państwa. Wybitna indywidualność i autorytet osobisty Józefa Piłsudskiego napawały Sejm Ustawodawczy obawą przed skupieniem w jego rękach zbyt wielkiej władzy.

Opracowana pod kątem widzenia aktualnej sytuacji politycznej konstytucja nie mogła zadość uczynić potrzebom budującego się państwa. Stwierdzają to niemal jednomyślnie znawcy naszego prawa konstytucyjnego, niezależnie od kierunków politycznych i różnic ideowych.

To też dążenia reformistyczne ujawniły się bardzo prędko, wkrótce po uchwaleniu konstytucji marcowej. Zrodziły się one w obozie, który przyczynił się oręźnie do odzyskania niepodległości.

Przypomnę Panom niektóre fakty z niezbyt odległej, choć niedość pamiętanej przeszłości.

Sejm Ustawodawczy rozwiązał się w rok zgórą po uchwaleniu konstytucji marcowej. Nowoobрани sejm i senat miał przystąpić po raz pierwszy do obioru Prezydenta Rzplitej na podstawie tej właśnie konstytucji. Istniały przypuszczenia, że o tę wysoką godność będzie się ubiegał Naczelnik Państwa Józef Piłsudski. Ale przypuszczenia się nie sprawdziły: Józef Piłsudski nie zamierzał kandydować na urząd Prezydenta, lecz — przeciwnie — postanowił usunąć się od życia publicznego. Właśnie w takim momencie, gdy żadne względy natury osobistej nie mogły ważyć na szali, Józef Piłsudski na krótko przed złożeniem urzędu Naczelnika Państwa, w dniu 5 grudnia 1922 r., wygłosił w pałacu Rady Ministrów przemówienie, w którym, opierając się na doświadczeniu swych 4-letnich zgórą rządów, podał konstytucję marcową surowej krytyce, wskazując na odartą ze wszelkich istotnych atrybutów władzy rolę Prezydenta, jako na główną wadę konstytucji.

„Jeśli chodzi o sejm i senat — mówił Józef Piłsudski — to nie wiem czy rozmyślnie, czy bezwiednie, przypuszczam, że raczej bezwiednie, praca (Prezydenta) w tym kierunku została konstytucyjnie usunięta. Przejrzałem uważnie na czym polegać może według brzmienia konstytucji stosunek prezydenta do sejmu i senatu i, poza jego wyborem, znalazłem tyl-

ko grożące mu kary za zdradę państwa, pogwałcenie konstytucji i przestępstwa karne“.

Oto głos ideowego Wodza tego obozu, który podjął walkę o naprawę Rzplitej.

Znajdą Panowie w tym głosie te same nuty i akcenty, które z niezmierną konsekwencją powtarzają się i dźwięczą w późniejszych przemówieniach i enuncjacjach Marszałka. Głos ten jest tem znamiennejszy, że był podniesiony — uwzględniając moment historyczny — nie przez polityka, dążącego do utrwalenia swej władzy, lecz przez zatroskanego o losy państwa obywatela, odchodzącego do zacisza swego życia prywatnego w Sulejówku.

Widzą więc Panowie, że już w r. 1922 zarysowały się główne kontury programu, który do dnia dzisiejszego nie uległ zmianie w swych zasadniczych zarysach.

Za dokument, wyjaśniający dalszą genezę naszych dążeń reformistycznych, służyć może również referat, przygotowany przezemnie na Zjazd Prawników Polskich, który odbył się w Wilnie w roku 1924. Referat poświęciłem zagadnieniu istoty i zakresu władzy Prezydenta Rzplitej; podniosłem potrzebę wzmocnienia władzy wykonawczej oraz żądałem przyznania Prezydentowi uprawnień, wzmacniających powagę i znaczenie jego urzędu w Polsce. Przechodząc kolejno poszczególne instytucje prawa konstytucyjnego, związane ze stanowiskiem Prezydenta, opowiedziałem się za przyznaniem Prezydentowi prawa rozwiązywania sejmu, prawa inicjatywy ustawodawczej oraz veta zawieszającego; potępiłem system wyboru Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, złożone z posłów i senatorów; żądałem jasnego ustalenia zasady, że rząd jest odpowiedzialny przed Prezydentem oraz domagałem się ograniczenia wniosków o votum nieufności — słowem już w roku 1924 postawiłem tezy, które stanowią główną treść naszego obecnego programu konstytucyjnego.

W tem miejscu może nie od rzeczy będzie przypomnieć, że w r. 1924, gdy formułowałem moje tezy, u steru spraw państwa stał rząd nie tylko daleki od ideologii, której ja hołduję, ale wręcz tej ideologii politycznie wrogi. I mimo, że władza pozostawała w rękach obozu przeciwnego, nie wahałem się wystąpić z wnioskami zmierzającymi do wzmocnienia władzy

wykonawczej, gdyż postulat mocnej władzy w Polsce uważałem wówczas, jak i dziś uważam za konieczny warunek bezpieczeństwa i rozwoju państwa.

Już z tych dwóch przykładów, mogą się Panowie przekonać, że program konstytucyjny obozu urzeczywistniającego ideę państwową Marszałka Piłsudskiego, nie został stworzony doraźnie, dla podparcia aktualnego interesu politycznego, że w szczególności nie powstał on dopiero po wypadkach majowych, gdy pełnia władzy przeszła faktycznie w ręce Marszałka, lecz wytworzył się pod wpływem rzeczowej analizy naszych stosunków państwowych, jako dążenie do osiągnięcia spójnej wewnętrznie i odpornej w stosunku do niebezpieczeństw zewnętrznych organizacji państwowej.

Po wypadkach majowych, które wszak miały na celu nie co innego, jak realizację przyświecającego obozowi Marszałka Piłsudskiego hasła naprawy Rzplitej — część postulatów konstytucyjnych, objętych programem, urzeczywistniła nowela konstytucyjna z dn. 2 sierpnia 1926 roku.

Była to częściowa realizacja naszych dążeń.

Ale nowela z dn. 2 sierpnia 1926 r. nie urzeczywistniła w całej pełni naszych zamierzeń, nie zdołała bowiem przywrócić równowagi władz, naruszonej przez przewagę czynnika sejmowego ani legalnie utrwalić powagi rządu.

Zasadnicza reforma została odłożona do czasu, który był przewidziany przez konstytucję marcową w art. 125. W myśl tego przepisu, rewizji konstytucji miał dokonać drugi z kolei sejm po Sejmie Ustawodawczym, który mógł się zebrać dopiero w r. 1928.

Po zebraniu się tego Sejmu, sprawę postawił na realnym gruncie klub B. B. W. R., który pierwszy wniósł do łaski marszałkowskiej ustawę, zmieniającą konstytucję marcową; w ślad za tym projektem zgłoszone zostały jeszcze trzy inne wnioski, a mianowicie: wniosek lewicy (P. P. S., Wyzw. i Str. Chłop.), wniosek centrum (Piaśt, Chrz. Dem. i N. P. R.) oraz wniosek prawicy (Stron. Narod.), zgłoszony w formie poprawek ze względów regulaminowych.

Ale sejm, który w myśl art. 125 konstytucji był wyposażony w szczególne uprawnienia rewizyjne, nie okazywał zbyt wielkiej chęci do zajęcia się sprawą rewizji. Mimo to, na

wniosek klubu B. B. W. R., sejm w dniu 22 stycznia 1929 r. powziął uchwałę, stwierdzającą potrzebę przystąpienia do rewizji. Ta uchwała jest jedyną pozytywną pozycją w bilansie prac poprzedniego sejmiku nad zmianą konstytucji. Poza to sejm poprzedni nie był zdolny do przeprowadzenia rewizji, cechowała go bowiem nie tylko wielka rozbieżność w poglądach na istotę zagadnienia, ujawniona w zgłoszonych projektach, ale także znamionowało go rozbitcie na frakcje, z których żadna nie rozporządzała wymaganą do zmiany konstytucji większością.

Wychodząc z tej podstawy, Prezydent Rzeczypospolitej rozwiązał sejm poprzedni, wskazując w orędziu zagadnienie naprawy ustroju, jako główną przyczynę rozwiązania oraz najważniejszy cel zwołania obecnego sejmiku.

Układ stronnictw w sejmie obecnym uległ większej, niż w poprzednim sejmie konsolidacji. Jest to okoliczność dodatnia, otwierająca pomyślne widoki na możliwość pozytywnego załatwienia sprawy rewizji konstytucji. Pracę zainaugurował w sejmie obecnym, podobnie jak i w sejmie poprzednim klub B. B. W. R. przez wniesienie do łaski marszałkowskiej projektu nowej konstytucji. Pod względem treści projekt obecny niczem się nie różni od projektu, zgłoszonego w poprzednim sejmie. Pod względem formy jednak zachodzi różnica dość istotna, polegająca na tem, że gdy projekt poprzedni był nowelizacją ustawy marcowej, zgłoszoną w postaci poprawek do poszczególnych artykułów, to projekt obecny obejmuje pełny tekst nowej konstytucji, rozciągając ramy dyskusji nie tylko na te przepisy, które ulec mają zmianie, ale czyniąc poniekąd przedmiotem dyskusji całokształt materji konstytucyjnej. Daje to możliwość wzięcia udziału w dyskusji konstytucyjnej nawet małym klubom sejmowym, nie rozporządzającym przewidzianą dla wniosków konstytucyjnych liczbą posłów.

Projekt nowej konstytucji, wniesiony przez klub B. B. W. R., różni się od konstytucji marcowej nie tylko we wnioskach praktycznych, ale też wychodzi z odmiennego założenia teoretycznego. Tem założeniem teoretycznem dla konstytucji marcowej jest zasada podziału władzy państwowej, zaczerp-

nięta ze znanej doktryny Monteskjusza, a wyrażona w art. 2 obecnie obowiązującej konstytucji.

Monteszkusz w swem klasycznym dziele „Duch praw“ (1748 r.), uważając za główny cel ustroju politycznego zabezpieczenie wolności indywidualnej, chce ten cel osiągnąć za pomocą podziału władzy państwowej na trzy władze od siebie niezależne, a mianowicie: ustawodawczą, wykonawczą i sądową, wychodząc z założenia, że tam, gdzie cała władza spoczywa w rękach jednego czynnika państwowego, nie ma i być nie może wolności politycznej.

Zasadniczym postulatem teorii Monteskjusza jest przeprowadzenie takiego podziału władzy państwowej, by władze poszczególne: ustawodawcza, wykonawcza i sądowa — wzajemnie się powściągać i miarkować mogły (*le pouvoir arrête le pouvoir*). Nie ulega wątpliwości, że teoria Monteskjusza jest zbudowana na zasadzie równowagi władz, gdyż tylko przy zupełnej niezależności jednej władzy od drugiej, mogą one spełniać w stosunku do siebie samych rolę czynnika hamującego; naruszenie tej równowagi w formie przerostu jednej władzy nad drugą, musiałoby wniwecz obrócić całą konstrukcję myślową Monteskjusza, ponieważ władza silniejsza podporządkowałaby sobie władzę słabszą i nie potrzebowałaby się liczyć z przeciwdziałaniem z jej strony.

Opierając swą doktrynę na równowadze władz, Monteskjusz nie zabezpieczył należycie ich harmonijnego działania; jeśli bowiem jednolita władza państwowa ma być podzielona między trzy władze naczelne, od siebie niezależne i jeśli te władze mają się wzajemnie kontrolować, to naturalnym biegiem wypadków, pomiędzy temi władzami powstawać mogą konflikty, które doprowadzać będą do nieuniknionych sporów i starć. A jednak Monteskjusz w swoich konstrukcjach nie przewiduje czynnika rozjemczego, któryby te konflikty mógł łagodzić i rozstrzygać. Takie zaś radykalne metody, jak rozwiązywanie ciał ustawodawczych przez czynnik rządzący lub zmuszanie rządu do ustąpienia na żądanie czynnika ustawodawczego — nietylko nie łagodzą konfliktów, lecz pogłębiają je, doprowadzając niejednokrotnie państwo do przewlekłych kryzysów. Praktyka późniejsza potwierdziła w całej pełni słuszność powyższych wywodów.

Teorja Monteskjusza wywarła decydujący wpływ na ustroje polityczne państw współczesnych. Zasada podziału władz znalazła w czystej swej formie najpełniejsze zastosowanie w konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (1789 r.). Tam władza ustawodawcza jest istotnie oddzielona od władzy wykonawczej, która znowu ze swej strony zachowała zupełną niezależność od ciał ustawodawczych. A więc inicjatywa ustawodawcza w Stanach Zjednoczonych służy wyłącznie członkom Kongresu, a prezydent i ministrowie (sekretarze departamentów) nie mogą występować z własnymi projektami ustaw. Ministrowie nie są powoływani z pośród posłów i nie mogą nie tylko uczestniczyć, ale nawet być obecni na posiedzeniach izb (Kongresu); nie są oni przed izbami odpowiedzialni, gdyż podlegają wyłącznie Prezydentowi, który sam tylko władny jest ich odwołać, gdy utracą jego zaufanie. Jedyną formą komunikowania się Prezydenta z Kongresem są orędzia, za których pośrednictwem Prezydent może zwrócić uwagę Kongresu na aktualne zagadnienia państwa. Ale orędzia te nie mają mocy i znaczenia wiążącego aktu państwowego i są tylko wyrazem poglądu Prezydenta na tę, czy inną sprawę państwową. Ten sposób komunikowania się władzy wykonawczej z ustawodawczą jest niewystarczający. To też w praktycznym zastosowaniu czynione są próby złagodzenia ostrych reguł rygorystycznej zasady podziału władz. Interesujący wyłom dokonał się za prezydentury Wilsona, który zażądał, aby jego ministrowie otrzymali specjalne miejsca w Kongresie; sam zaś wbrew dotychczasowej tradycji, datującej się od Washingtona, zapoczątkował zwyczaj odczytywania swych orędzi z trybuny Kongresu osobiście.

Te wyłomy świadczą o potrzebie zbliżenia do siebie w praktycznym życiu państwowym czynników naczelných: władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Natomiast w państwach europejskich, mimo przyjęcia teorii Monteskjusza za podstawę ustrojową, zasada podziału władzy nie została przeprowadzona konsekwentnie; granice pomiędzy poszczególnymi władzami, a zwłaszcza pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą zatarty się w wielu punktach, przyczem to zatarcie linii demarkacyjnej dokona-

ło się na korzyść władzy ustawodawczej, z uszczerbkiem dla władzy wykonawczej.

W praktycznem zastosowaniu kompetencje poszczególnych władz pomieszały się wzajemnie i skłóciły. A więc na przykład: prawo inicjatywy ustawodawczej służy nietylko sejmowi — czynnikowi legislacyjnemu, lecz i rządowi — czynnikowi wykonawczemu; nie służy natomiast senatowi, który jest drugą izbą ustawodawczą. Ustawodawstwo należy w zasadzie do ciał ustawodawczych; równolegle jednak rozwija się ustawodawstwo dekretowe, pochodzące od władzy wykonawczej. Instytucja veta ustawodawczego należy do dziedziny ustawodawstwa, a wykonywana jest przez organ zwierzchni władzy wykonawczej. Odpowiedzialność rządu przed parlamentem, a właściwiej, prawo parlamentu żądania ustąpienia rządu — jest prerogatywą władzy ustawodawczej, wdzierającą się w sferę kompetencji władzy wykonawczej. Prawo łaski — jest formą ingerencji Prezydenta Rzplitej w dziedzinę sądownictwa; taką samą formą ingerencji w dziedzinę wymiaru sprawiedliwości jest prawo sejmu uchwalania amnestji w drodze ustawy.

Oto istna mozaika uprawnień, zachodzących enklawami w obce sobie dziedziny, poprzez linje demarkacyjne, oddzielające od siebie poszczególne władze państwowe.

Zdając sobie sprawę z ujemnych stron teorii Monteskjusza, zwłaszcza w jej praktycznem zastosowaniu, autorowie projektu odbiegają od tradycyjnego schematu podziału władz państwowych. Ze stanowiska bowiem prawidłowego ustroju ważna jest nie teoretyczna zasada *podziału władz*, ale praktyczne rozwiązanie zagadnienia ścisłego *podziału kompetencyj* pomiędzy poszczególnymi, naczelnymi organami władzy państwowej. Ale ponieważ z pojęciem podziału na kompetencje łączy się nierozzerwalnie pojęcie sporów kompetencyjnych — przeto w ustroju państwa muszą być przewidziane metody pokojowego, bez wstrząsów wewnętrznych, rozstrzygania tych sporów.

Takim czynnikiem rozjemczym, może być tylko Głowa Państwa, jako organ nadrzędny, reprezentujący interesy państwa, jako całości, we wszystkich jego dziedzinach i we wszystkich przejawach.

Podział władzy zwierzchniej, która z istoty swej musi być jednolita i niepodzielna, pomiędzy poszczególne i niezależne od siebie organy — prowadzi do nieustannych walk wewnętrznych. Zamiast walki chcemy oprzeć nasz przyszły ustrój na zasadzie harmonji władz; zamiast konfliktów, chcemy widzieć solidarną pracę naczelnych organów władzy; zamiast podziału (*separation*), chcemy, by zatriumfowała zasada współdziałania (*collaboration*) władz.

Z powyższych przesłanek wypływa w drodze prostej konsekwencji pierwszy nasz i najpoważniejszy postulat — podniesienia powagi stanowiska Prezydenta Rzplitej oraz wyposażenia go w rzeczywiste, a nie tylko dekoracyjne, atrybuty władzy.

Stojąc na gruncie wzmocnienia władzy wykonawczej, nie dążymy do obniżenia powagi parlamentu; przeciwnie — widzimy w parlamencie organ, odzwierciadlający opinie i poglądy społeczeństwa na zagadnienia państwowe. Ale, chcąc utrzymać parlament na wysokim poziomie, dążyć będziemy do ściślejszego określenia jego kompetencji, do których zaliczyć należy: ustawodawstwo oraz kontrolę na działalnością rządu. Natomiast przyswajanie sobie funkcji ciała rządzącego, jest niezdrową ambicją parlamentów, przyczyniającą się do obniżenia ich powagi oraz źródłem ciężkiego kryzysu, przeżywanego przez parlamentaryzm wogóle. Przez zrationalizowanie i usprawnienie metod pracy parlamentu oraz przez ściślejsze określenie jego atrybucyj — mamy nadzieję uzdrowienia polskiego parlamentaryzmu oraz przywrócenia mu zachwianej przez dotychczasową praktykę powagi.

Uznając kontrolę parlamentu nad działalnością rządu — stwierdzamy przez to samo, że nie dążymy ani do dyktatury, ani do cezaryzmu, ani do jakiegokolwiek bądź innej formy władzy arbitralnej.

Nie dotykamy szerokich, 5-cioprzymiotnikowych podstaw obecnie obowiązującego prawa wyborczego, choć uważamy, że skład ciał ustawodawczych powinien ulec, w stosunku do stanu obecnego, pewnym zmianom, dającym lepsze i dokładniejsze odbicie nastrojów i opinij, panujących w kraju.

Wreszcie dążyć będziemy do zapewnienia trwałości rządu,

aby kraj ustrzec od zbyt częstych, a lekkomyślnych wstrząsów.

Oto główne cechy charakterystyczne naszego projektu, oparte na programie, którego zarysy uwytatniają się wyraźnie zarówno we wspomnianem wyżej przemówieniu Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z 5 grudnia 1922 r., jak i w tezach konstytucyjnych moich, zgłoszonych na Zjeździe Prawników w Wilnie w roku 1924.

Dyskusja ogólna, która się rozwinęła w sejmie dnia 3 marca r. b. nad zgłoszonym przez klub B. B. W. R. projektem konstytucji — jeżeli mowa o stanowisku klubów opozycyjnych — nie przyniosła pozytywnego materiału, rzucającego światło na istotę zagadnienia naprawy Rzplitej. Zamiast konstrukcyj ustrojowych, przedstawiciele klubów opozycyjnych poświęcili swoje przemówienia przeważnie krytyce bieżącej działalności rządu, lub składali deklaracje programowe, obracające się w sferze aktualnych zagadnień politycznych. Jedni mówcy zarzucali projektowi, że schodzi on zupełnie z dotychczasowych podstaw ustroju demokratycznego i parlamentarnego i zmierza do dyktatury — a więc, że zbyt daleko posunięto zmianę konstytucji obecnej; inni mówcy — podkreślali, że projekt nie przynosi wiele nowego, gdyż zmienia tylko 79 art. w konstytucji obecnej, resztę pozostawiając bez zmian; jeszcze inni — wreszcie — zaznaczali, że moment polityczny do zmiany konstytucji jest źle wybrany i że należy poczekać, aż do władzy przyjdą stronnictwa opozycyjne.

Podsumowując wyniki dyskusji, jako referent główny, stwierdzić muszę, że stosunek klubów opozycyjnych do oddawna zapowiedzianego (uchwałą z 22 stycznia 1929 r.) i z naprężeniem przez całe społeczeństwo oczekiwanego dzieła naprawy Rzplitej — jest nierzeczowy i negatywny. Mimo to klub B. B. W. R. nie zboczy z raz obranej drogi i nie ustanie w wysiłkach, dopokąd hasło naprawy Rzplitej nie stanie się ciałem. Dlatego też nie oglądając się na niechętnych, pragnę kilka poświęcić jeszcze metodzie pracy w komisji konstytucyjnej.

W celu ułatwienia, a zarazem pogłębienia dyskusji, proponuję rozbić materję konstytucyjnej, zawartę w projekcie,

na poszczególne zagadnienia, które staną się przedmiotem oddzielnych referatów.

Ze swej strony proponuję następujący podział tematów.

1. Wybór Prezydenta.

Zastępstwo Prezydenta:

- a) w razie śmierci,
- b) w razie opróżnienia urzędu z innych przyczyn,
- c) w razie czasowej niemożności sprawowania urzędu.

2. Uprawnienia Prezydenta w stosunku do sejmu i senatu:

- a) zwoływanie, otwieranie, odraczanie i zamykanie sejmu i senatu;
- b) sesja zwyczajna i nadzwyczajna;
- c) rozwiązywanie sejmu i senatu.

3. Powoływanie Rządu i władz publicznych:

- a) mianowanie i odwoływanie Prezesa Rady Ministrów i Ministrów;
- b) obsadzanie urzędów publicznych w administracji.

4. Zwierzchnictwo Sił Zbrojnych:

- a) w czasie pokoju (Generalny Inspektorat Sił Zbrojnych, obsadzanie urzędów wojskowych);
- b) na wypadek wojny (Naczelne Dowództwo);
- c) wypowiedanie wojny i zawieranie pokoju.

5. Prawo łaski:

- a) prawo łaski indywidualnej;
- b) amnestja;
- c) abolicja;
- d) akty pieczy prawnej.

6. Uprawnienia reprezentacyjne Prezydenta:

- a) reprezentacja państwa nawewnątrz i nazewnątrz;
- b) wysyłanie i przyjmowanie przedstawicieli dyplomatycznych;

- c) zawieranie i ratyfikowanie umów międzynarodowych (rozgraniczenie umów wymagających lub niewymagających zgody sejmu i senatu; zgoda uprzednia i zgoda następna).

7. *Odpowiedzialność Prezydenta:*

- a) za czynności urzędowe;
- b) za przestępstwa karne;
- c) za naruszenie konstytucji.

8. *Rząd:*

- a) organizacja rządu;
- b) stosunek do Prezydenta (odpowiedzialność rządu wobec Prezydenta);
- c) stosunek premiera do ministrów (system kanclerski, czy zasada primus inter pares);
- d) kontrasygnata (akty rządowe, akty administracji państwowej, orędzia i akty Prezydenta, mające piętno władzy osobistej);
- e) rozporządzenia wykonawcze.

9. *Odpowiedzialność Rządu:*

- a) parlamentarna (votum nieufności);
- b) konstytucyjna (Trybunał Stanu).

10. *Skład Sejmu*

(zagadnienie prawa wyborczego).

11. *Skład i uprawnienia Senatu.*

12. *Ustawodawstwo:*

- a) ustawodawstwo sejmowe (inicjatywa, pojęcie ustawy pod względem materialnym, materje zastrzeżone wyłącznie ustawodawstwu);
- b) dekrety Prezydenta (charakter prawny dekretu, warunki wydawania dekretów pod względem materji i czasu; sposób i skutki uchylenia);
- c) prawo weta.

13. *Formy pracy Sejmu i Senatu:*

- a) wnioski poselskie ustawodawcze;
- b) wnioski nie mające charakteru ustawodawczego;
- c) interpelacje.

14. *Budżet i Kontrola finansowa:*15. *Nietykalność:*

- a) poselska;
- b) sprawozdań z obrad Sejmu i Senatu;
- c) odpowiedzialność posłów i senatorów za czynności, związane z wykonaniem mandatu;
- d) incompatibilia.

16. *Samorząd:*

- a) terytorjalny;
- b) gospodarczy (Najwyższa Izba Gospodarcza);
- c) uprawnienia administracyjne i ustawodawcze (inicyjatywa).

17. *Wymiar sprawiedliwości:*

- a) mianowanie sędziów;
- b) zasada niezawisłości sądów;
- c) sądy powszechne i specjalne;
- d) sądy przysięgłych.

18. *Pravo i obowiązki obywateli.*

Po wygłoszeniu referatów oraz po wyczerpaniu dyskusji, będą początkowo przegłosowane przez komisję konstytucyjną tezy, jako wytyczne przyszłego ustroju. Tezy te ujmę w formuły redakcyjne, poczem dopiero projekt, wróci do komisji konstytucyjnej dla przeprowadzenia ostatecznych debat.

Taki plan prac wydaje mi się najbardziej skutecznym i prowadzącym do celu.

Proponuję również, w celu rozszerzenia dyskusji na czyn-

niki fachowe, nie wchodzące w skład sejmu, urządzenie ankiety wśród znawców prawa konstytucyjnego według tego samego kwestjonariusza, który stanowi podstawę podziału materji konstytucyjnej na poszczególne referaty.

Hasło naprawy Rzplitej nie jest rzeczą nową w Polsce. Rozbrzmiewało ono w dawnej Rzplitej przedrozbiorowej, a głośliły go najtęższe umysły, najbardziej oświeceni statyści, najdalej w przyszłość patrzący obywatele, najgorętsi patryjoci. I mimo, iż Polska z owych czasów, dotknięta w swych stosunkach wewnętrznych bezwładem i niemocą, staczała się ku przepaści — warcholstwo i obskurantyzm przeciwstawiały się zdrowej reformie ustrojowej. Konstytucja 3-go maja przyszła zbyt późno, aby powstrzymać proces upadku dawnej Rzeczypospolitej.

Polska odrodzona również odczuwa potrzebę reformy swego ustroju. Warunki geograficzne i polityczne zmuszają ją do stworzenia władzy mocnej i sprężystej. Od umiejętności wytworzenia takiej właśnie władzy zależy nietylko dalszy pomysłny rozwój Polski, ale wręcz — jej byt i niepodległość. Dlatego też rewizja konstytucji marcowej, w duchu tych wskazań, dokonać się musi, choćby triumf tego hasła miał być poprzedzony ciężką walką z epigonami dawnego, staropolskiego obskurantyzmu.

Dla obozu, urzeczywistniającego ideę państwową Marszałka Piłsudskiego, dążenie do zbudowania ustroju nowej Polski na trwałym fundamencie silnej władzy rządzącej — jest czemś więcej, niż postulatem politycznym, lub papierowym punktem programu; jest ono — wyrazem państwowego instynktu samozachowawczego, rękojmią wolności i niepodległości *).

*) Zaproponowany przez referenta (j. wyżej) podział tematów został przyjęty przez komisję za podstawę do dyskusji i do ankiety. Ogłoszony jako druk sejmowy Nr. 236 został rozesłany do osób, do których Sejm zwrócił się o nadesłanie opinij.

STANOWISKO PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ I JEGO WYBÓR.

Referat, wygłoszony w Komisji Konstytucyjnej dnia 17 grudnia 1931.

Prezydent Rzeczypospolitej jest Głową Państwa!

— A jednak, w świetle rzeczywistości, w tem twierdzeniu tkwi dysonans. Niewiele jest dziedzin, w których istniałaby większa rozbieżność pomiędzy zasadą a jej odbiciem w zwierciadle realnego układu stosunków, pomiędzy treścią normy prawnej, a treścią życia — jak właśnie w dziedzinie uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej w państwach o ustroju parlamentarnym.

Głowa Państwa — to przyobleczony w najwyższe dostojęństwo, jakim rozporządza Rzeczpospolita, przedstawiciel władzy zwierzchniej, stojący na straży udzielności i bezpieczeństwa państwa.

Głowa Państwa — to czynnik zaufania, w którego ręce Naród składa swe skarby bezcenne — troskę o losy historyczne państwa i swe najgłębsze aspiracje narodowe.

Tymczasem co uczyniła z tego palladium praktyka parlamentarna?

— Odwróciła rzecz na nice.

Zamiast władzy rzeczywistej — stworzyła negatyw władzy; zamiast treści realnej — pozór; zamiast praw i prerogatyw — strzępy dekoracyjnych przywilejów w dziedzinie etykiety.

Czy weźmiemy uprawnienia Prezydenta w stosunku do sejmu, czy nawet w stosunku do rządu — zawsze swoboda jego działania będzie ograniczona przez przepisy konstytucji lub niezgodne z konstytucją zwyczaje parlamentarne

w sposób obracający w niwecz wszelki samodzielny przejaw woli Prezydenta.

I doprawdy, niema przesady w pełnej goryczy opinii francuskiego prezydenta Casimir Perier'a, gdy składając urząd, powiedział: „Le président de la République n'est qu'un maitre de cérémonies“.

Ale jeśli Prezydent Rzeczypospolitej w państwach o ustroju parlamentarnym pozbawiony jest możności wykonywania funkcyj Głowy Państwa — to kto te funkcje w rzeczywistości sprawuje?

Ustrój parlamentarny na kontynencie Europy skupił największą sumę uprawnień w parlamencie, gdyż dał mu moc nie tylko uchwalenia ustaw i dysponowania skarbem, ale stwarzając zasadę odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem, zapewnił sobie wpływ decydujący na skład rządu, naruszając przez to równowagę pomiędzy naczelnymi organami władzy państwowej.

Niedość tego. Zyskawszy przewagę nad rządem, parlament zapragnął podporządkować sobie także i Prezydenta Rzeczypospolitej. Z czynnika równorzędnego wśród naczelnych władz państwowych, przekształcił się parlament na czynnik konkurujący zwyczajnie o miejsce naczelne w państwie z Prezydentem Rzeczypospolitej — słowem — stał się punktem centralnym, osią, około której obracają się najżywotniejsze interesy państwa.

Możnaby się zgodzić i na taką konstrukcję, gdyby parlament posiadał zdolność sprostania tym obowiązkom.

Ale układ stosunków politycznych w republikach parlamentarnych wskazuje, że ten cel jest nieosiągalny. Żaden parlament na kontynencie Europy nie wykazał dostatecznej spoistości i niezbędnej zwartości, aby mógł się stać ośrodkiem krystalizacji woli państwowej, co podkreśla prof. Czuma w swej rozprawie p. t. „O moralne podstawy ustroju“ („Droga“, rocznik 1931, Nr. 4).

Wiemy doskonale, że parlamenty są wewnętrznie rozbite na liczne frakcje, wzajemnie się zwalczające; wiemy, że pomiędzy temi frakcjami toczą się spory zacięte; wiemy, że wytworzenie większości, opartej o jednolite podstawy ideologiczne, jest rzeczą nieosiągalną. Przygodne zblokowanie

o charakterze taktycznym, powoływane przeważnie do walki z rządem, a więc dla celów negatywnych, nie są w stanie zapewnić państwu stałego punktu oparcia.

Nie będziemy tu powtarzać dat statystycznych, które zebrał i przytoczył w swym referacie konstytucyjnym pos. Jan Piłsudski podczas obrad komisyjnych nad rewizją konstytucji w poprzednim sejmie dla zilustrowania rozbitcia parlamentów na frakcje. Metoda statystyczna, acz wymowna, wydaje się zbyt mechaniczną.

Dla orientacji ogólnej możemy się powołać na pracę francuskiego pisarza Siegfrieda p. t. „Tableau des parties en France“, wydaną w r. 1930, w której autor poddaje analizie socjologicznej przyczyny różnicowania się na liczne odłamy opinii politycznej we Francji. Autor nazywa rozdział swej książki, poświęcony podziałowi parlamentu na kierunki polityczne, „wachlarzem partyj i grup“.

„Wachlarzem“ — tyle tam jest załamów i odcieni.

To też, mimo zasadniczego optymizmu, Siegfried nie może się powstrzymać od uwag krytycznych.

„W ten sposób — twierdzi Siegfried — ujawnia się w całej pełni słabość konstytucyjna każdego rządu francuskiego, jakimby ten rząd nie był: jeżeli się oprze na lewicy, nie jest w stanie robić polityki poważnego finansisty i taki rząd nie zadowoli interesów materialnych; jeżeli — przeciwnie — oprze się na prawicy to jest możliwe, iż zaspokoi portmonetki, ale wpływy reakcyjne, jakim ulega, źle usposobią uczucie świeckości i demokratyzmu kraju republikańskiego“, (strona 125).

Układ stosunków parlamentarnych we Francji ulega ciągłym zmianom, z przesuwaniem się nieustannem punktu ciężkości, jak w wahadle, z prawego skrzydła ku lewemu i odwrotnie, co wytwarza w konsekwencji atmosferę chwiejności i braku stabilizacji.

Wiemy z doświadczenia parlamentarnego własnego, że najważniejsze nieraz ustawy, czy uchwały sejmowe, zwłaszcza, gdy sejmowładztwo święciło największe swe triumfy, przechodziły kilkoma, a nieraz nawet jednym zaledwie głosem większości.

To samo obserwujemy i w innych państwach.

O upadku gabinetu Briand'a (22 października 1929 r.) — zadecydowała, na przykład, nieoczekiwanie przypadkowa większość 10-ciu głosów (w głosowaniu padło: przeciw 287 głosów i za 277 głosów).

Gabinet Tardieu upadł 17 lutego 1930 roku jeszcze bardziej przygodną większością, 5-ciu głosów (przeciw padło — 280 głosów, za — 281 głosów).

A przecież to były decyzje ważne, decyzje, zmierzające przez obalenie rządu do zmiany kierunku polityki państwowej.

Czy więc jest do pomyślenia, aby rozstrzygnięcia w tak ważnych sprawach, uzależniać od przypadku, od przygodnej większości lub od manewru taktycznego?

Goethe powiedział, że nawet piekło ma swoje prawa.

Ale czy w tej mozaice kierunków i ambicji można wykryć jakiegokolwiek prawa?

Zaprawdę w tak skłóconem środowisku trudno się dopatrzyć siedliska woli państwowej. Niepodobna budować na uchwałach przypadkowych przyszłości państwa, które w swych najgłębszych założeniach i rozwoju opierać się musi na pierwiastkach stałych i niewzruszonych.

Tym wszystkim warunkom nie odpowiada parlament, jako źródło państwowej racji stanu.

A jeśli wielogłowy i nieskonsolidowany wewnętrznie parlament nie może być osią ustroju państwowego — to może nią być tylko czynnik skonsolidowany i zwarty, jakim jest Prezydent Rzeczypospolitej.

Koncepcja oparcia trzonu budowy państwowej na uprawieniach Głowy Państwa ani nie jest wyrazem tendencji absolutystycznych, ani nie sprzeciwia się ustrojowi republikańskiemu, ani nawet nie pozostaje w sprzeczności z pojęciami o demokracji politycznej. Doprowadziła ona, na gruncie zasad konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, do wytworzenia typu ustrojowego, w którym rola dominująca przypada w udziale Prezydentowi.

Któż mimo to będzie utrzymywał, że Unja północno amerykańska nie jest najczystsza demokracją świata?

Ale doświadczenie Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej wykazało, że zbyt surowo przeprowadzony podział

władz, następująca trudności w praktyce życia państwowego. Ta wada cechuje zresztą całą doktrynę Monteskjusza, która nie przewidziała normalnych sposobów usuwania konfliktów i nie wytworzyła niezbędnych łączników pomiędzy naczelnymi władzami w państwie.

To też Polska nie powinna pójść po linii niewolniczego naśladowania amerykańskiego systemu prezydalnego.

Projekt Bezpartyjnego Bloku stwarza własną koncepcję, według której Prezydent Rzeczypospolitej nie ma być, tak jak w europejskich republikach parlamentarnych, figurą papierową, pozbawioną wszelkich istotnych atrybutów władzy, lecz czynnikiem aktywnym w życiu państwa; z drugiej znowu strony — Prezydent Rzeczypospolitej, według koncepcji Bloku, nie ma być tylko najwyższym przedstawicielem władzy wykonawczej, jak to ma miejsce w republikach typu północno - amerykańskiego, lecz ma być głównie i przede wszystkim Głową Państwa, reprezentantem najwyższej władzy państwowej, która jest jednolita i niepodzielna, a w razie konfliktów — arbitrem pomiędzy naczelnymi organami władzy państwowej: sejmem i rządem, słowem — ma być czynnikiem czuwającym nad harmonijnem kształtowaniem się stosunków w państwie.

W ten sposób pojęta rola Prezydenta Rzeczypospolitej decyduje — przynajmniej do pewnego stopnia — o źródle, z którego ma on czerpać swą władzę.

Niema recepty na wielkich ludzi!

Byłoby złudzeniem sądzić, że w drodze przyjęcia tego, czy innego systemu prawnego można zapewnić państwu wybór najlepszego kandydata na kierownika nawy państwowej.

Ale są pewne systemy, które w świetle rachunku prawdopodobieństwa do tego celu napewno nie doprowadzą.

Do takich systemów należy z pewnością system, przyjęty przez konstytucję marcową, system polegający na wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej przez ciała ustawodawcze.

System ten jest zaczerpnięty z konstytucji francuskiej.

We *Francji* — stosownie do ustawy konstytucyjnej z dnia 25 lutego 1875 r. Prezydenta Rzeczypospolitej wybiera, abso-

lutną większością głosów, Zgromadzenie Narodowe, złożone z połączonych izb ustawodawczych: senatu i izby deputowanych.

Jest rzeczą znaną, że konstytucja z r. 1848, która poprzedziła bezpośrednio obecnie obowiązującą konstytucję francuską, stała na zasadzie wręcz odmienniej, a mianowicie: na wyborze plebiscytowym. Według tej konstytucji Prezydent Rzplitej był wybierany w głosowaniu bezpośrednim, absolutną większością głosujących.

Wybory zarządzane na podstawie konstytucji z 1848 r., dały w wyniku powołanie na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Ludwika-Napoleona, który dokonał w kilka lat później (2 grudnia 1851 r.) zamachu stanu, zakończonego przewrotem monarchicznym.

Ten przypadkowy obrót rzeczy zaważył niewątpliwie na szali decyzji przy uchwalaniu konstytucji 1875 r., która w drodze reakcji przeciwko formom z 1848 r., przyjęła zasadę wyboru przez ciała ustawodawcze.

Esmein zaznacza, że system obecnej konstytucji francuskiej nie spotkał się z żadnymi poważniejszymi zastrzeżeniami i jedynie w projekcie, zgłoszonym przez *Thiers'a*, była zawarta propozycja, aby Zgromadzenie Narodowe, złożone z senatu i izby deputowanych, uzupełnić przez delegatów Rad Generalnych. Jednak ta propozycja się nie utrzymała. Ze swej strony podnosi *Esmein*, jako stronę ujemną obecnego systemu to tylko, że wobec połączenia obu izb ustawodawczych w jedno ciało wyborcze, został pomniejszony wpływ na wynik wyborów senatu, który posiada z reguły mniejszą liczbę członków, niż izba deputowanych.

Z nowszych komentatorów francuskich prof. *Barthélemy* jest, podobnie jak *Esmein*, zwolennikiem systemu wyborów przez Zgromadzenie Narodowe. Podnosi on w swej pracy „*Traité élémentaire de droit constitutionnel*” (Paryż, 1926 r.), że system ten jest szybkim i na potwierdzenie tej tezy przytacza szereg przykładów, zaczerpniętych z życia konstytucyjnego trzeciej Republiki. A więc: prezydent *Mac Mahon* ustąpił 30 stycznia 1879 r. i tegoż dnia został powołany na jego miejsce *Jules Grèvy*. *Grèvy* złożył urząd dnia 2 grudnia 1887 r., a już 3 grudnia był wy-

brany Carnot. Po zamordowaniu Carnot'a 25 czerwca 1894 r. nowy prezydent Casimir Périer został wybrany w cztery dni później, mianowicie 27 czerwca. Po ustąpieniu Casimir Périer'a 15 stycznia 1895 r. Loubet był wybrany już 18-go. Falleres, Poincaré i Deschanel byli wybrani, zgodnie z konstytucją, na jeden miesiąc przed upływem normalnej kadencji urzędującego Prezydenta. Deschanel dymisjonował z powodu choroby 21 września 1920 r., a jego następca Millerand był wybrany 25 września. Opuścił on urząd 11 czerwca 1924 r., a w dwa dni później wybrany przez Zgromadzenie Narodowe Doumergue.

Doświadczenie historyczne usprawiedliwia całkowicie tę zaletę systemu wyboru Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, a stwierdzić należy, że i w Polsce ten system dał szybkie rozwiązanie przesilenia prezydjalnego zarówno w roku 1922 po zabójstwie Prezydenta Narutowicza, jak i w roku 1926, po ustąpieniu w konsekwencji wypadków majowych Prezydenta Wojciechowskiego.

Pozatem prof. Barthélemy upatruje dodatnie strony systemu wyborów Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe w tem jeszcze, że oszczędza on krajowi gwałtownych i przeciągłych wstrząsów agitacji wyborczej, nie dających się uniknąć przy systemie plebiscytowym, tudzież, że system ten jest niekosztowny.

Mimo tych zalet prof. Barthélemy nie może powstrzymać się od uwagi, że „przez sam fakt wyboru przez izby ustawodawcze, Prezydent jest wobec nich bojaźliwy (*timide*); powstrzymuje go bądź wdzięczność (*reconnaissance*), bądź też nadzieja ponownego wyboru”.

I jakby dla rozwinięcia tej uwagi prof. Barthélemy przytacza szereg przykładów, stwierdzających, że efekt wyborów bezpośrednich przez naród, jest odmienny od efektu wyborów przez ciała parlamentarne. Sięga on jeszcze do wyborów z r. 1848 i mówi, że wówczas parlament byłby wybrał Cavaignac'a, a naród powołał Ludwika - Napoleona. W roku 1925 parlament niemiecki byłby wybrał Marxa, a naród wskazał na marszałka Hindenburga. W roku 1920 parlament francuski wybrał Pawła Deschanel'a, człowieka usposobienia łagodnego i umiarkowanego, a gdyby wybierał naród, wybór

padłby niewątpliwie na Clemenceau, wielkiego męża stanu i wielkiego patriotę, ale zarazem człowieka, którego charakter krańcowy i wybuchowy przerażał parlamentarzystów.

Powyższe uwagi, a jeszcze w większej mierze przykłady, przytoczone przez prof. Barthélemy'ego, pozostają w sprzeczności z jego zasadniczym stanowiskiem, któremu dał wyraz, opowiadając się za systemem wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej przez Zgromadzenie Narodowe.

Nie negując wszystkich dodatnich stron, które prof. Barthélemy podkreśla (szybkość, spokojny przebieg i niekosztowność), musimy zauważyć, że stwierdzają one tylko techniczną sprawność procedury wyborczej i nie więcej. Ale sprawność techniczna, jako rzecz zewnętrzna i formalna nie stanowi celu samego w sobie.

Decydującym natomiast jest wynik wyborów, bo on zaciąży dopiero nad losami kraju, a pod tym względem z przykładów przytoczonych przez prof. Barthélemy'ego zdaje się wynikać z całą oczywistością, że pochwalany przez niego system oddaje najwyższy w państwie urząd w ręce ludzi o słabo zarysowanej indywidualności, ludzi — jak się sam wyraża — bojaźliwych (*timides*).

To też nawet we Francji opinie są podzielone.

Znany i wybitny konstytucjonalista francuski *Maurice Hauriou*, dziekan fakultetu prawnego w Tuluzie, w swej pracy p. t. „*Précis de droit constitutionnel*“ (Paryż, 1923 r.) — poświęca szereg krytycznych uwag obecnie obowiązującemu we Francji systemowi wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej przez Zgromadzenie Narodowe.

Mówi on w swej książce:

„Wspomnienia zamachu stanu z dn. 2-go grudnia (mowa o przewrocie dokonanym przez Napoleona III), które się zestarzały w ciągu ubiegłych 70-ciu lat, nie mogą ciążyć wiecznie nad naszą historią“. Wychodząc z tego założenia, doradza reformę systemu wyborczego na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej w kierunku wyborów powszechnych. Ta reforma, zdaniem Hauriou, mogłaby być dokonana stopniowo, etapami, rozpoczynając od rozszerzenia obecnego collegjum wyborczego przez przyłączenie do członków parlamentu, bądź delegatów rad generalnych, jak to projektował Thiers w 1873

roku, bądź przez przyłączenie delegatów specjalnych, wybranych przez ciało wyborcze. Snując w dalszym ciągu swoje rozważania, prof. Hauriou nie uważa, aby wybór Prezydenta Rzeczypospolitej przez Zgromadzenie Narodowe był nieodłącznie związany z ustrojem parlamentarnym.

Widząc z odbicia na stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych zgubne skutki władzy słabej, Hauriou nie obawia się władzy silnej, ale — jego zdaniem — taka właśnie silna władza wykonawcza musi być oparta na szerokiej podstawie głosowania powszechnego („Ce pouvoir exécutif ne peut être assis que sur la large base du suffrage universel...“).

I wreszcie konkluduje prof. Hauriou:

„Prawdziwe niebezpieczeństwo polegałoby na niezrealizowaniu w porę, w sposób prawidłowy, reformy, którą mogą narzucić wypadki w sposób nieoczekiwany i brutalny, i która wówczas mogłaby się zrealizować, przekraczając wszelką miarę“.

Oto poglądy uczonego, który reprezentuje w tej dziedzinie kierunek reformistyczny.

Jeśli poświęciliśmy rozbiorowi zasad systemu francuskiego tyle uwagi, to uczyniliśmy to dlatego, że system francuski stał się poniekąd wzorem, z którego obficie czerpały ustawodawstwa innych państw, a wśród nich i nasze. Zaznaczyć należy, że system francuski przyjęty został we własnej ojczyźnie jedynym tylko głosem większości (553 głosami przeciw 552).

Z państw nowopowstałych lub tych, które po wojnie światowej zmieniły podstawy swego ustroju — za wzorem francuskim poszły *Czechosłowacja*, *Grecja*, *Turcja*, *Łotwa* i *Portugalja*, a także *Austria* (w swej konstytucji pierwotnej z dn. 1 października 1920 roku) oraz *Litwa* (w swej konstytucji pierwotnej z dn. 1 sierpnia 1922 r.).

W *Czechosłowacji* (konstytucja z dnia 29 lutego 1920 roku) Prezydenta Rzeczypospolitej wybiera Zgromadzenie Narodowe, złożone z senatu i izby poselskiej (§ 56). Wybór zapada większością 3/5 członków obecnych. Jeżeli dwukrotne głosowanie nie doprowadzi do celu, następuje wybór ściślejszy pomiędzy kandydatami, którzy otrzymali naj-

większą liczbę głosów. Głosowanie jest tajne, odbywa się bez dyskusji i nie jest poprzedzone zgłaszaniem kandydatur.

W *Grecji* (konstytucja z 2 czerwca 1927 r.) Prezydent Rzeczypospolitej wybiera ją połączone izby ustawodawcze (senat i izba deputowanych) absolutną większością głosów swych członków (art. 67).

W *Portugalji* — wyboru dokonywują połączone izby ustawodawcze.

Na *Łotwie* (konstytucja z dnia 15 lutego 1922 r. art. XXXV) i w *Turcji* (konstytucja 20 kwietnia 1924 r. art. 31) Prezydenta wybiera sam tylko parlament, wołec jednoizbowego ustroju tych krajów.

Litwa początkowo w swej konstytucji z dnia 1 października 1920 roku oparła swój system na wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej przez sejm jednoizbowy. Ale już w swej konstytucji następnej z dnia 25 maja 1928 r. odstąpiła od tego systemu i przeszła na system wyborów powszechnych, za pośrednictwem specjalnie w tym celu wybranych elektorów (§ 43).

Podobnie i *Austrja*, która w swej pierwotnej konstytucji z dnia 1 października 1920 r. zatrzymała się przy wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej na wzorze francuskim t. j. przez Zgromadzenie Związkowe (Bundesversammlung), — w konstytucji obecnie obowiązującej, która jest wynikiem rewizji, dokonanej w dniu 7 grudnia 1929 r., przeszła na system wyborów powszechnych i bezpośrednich, według typu, zbliżonego do wzoru niemieckiego (§ 50).

Poza systemem francuskim — ustawodawstwo pozytywne i doktryna znają jeszcze dwa inne systemy powoływania Głowy Państwa, a mianowicie: system wyborów powszechnych i bezpośrednich (t. zw. system *plebiscytowy*) — oraz system wyborów powszechnych pośrednich, za pomocą specjalnego ciała wyborczego (t. zw. system *elektorski*).

System *plebiscytowy* znalazł zastosowanie w Niemczech republikańskich.

Na podstawie art. 41 konstytucji Rzeszy z dnia 11 sierpnia 1919 roku, Prezydenta Rzeszy wybiera cały naród, przyczem

rozwinięcie tej zasady konstytucja wejmarska pozostawiła zwykłej ustawie. Według ustawy z dn. 4 maja 1920 r. wybranym jest ten, kto uzyskał więcej niż połowę wszystkich głosów ważnych. Jeżeli nikt nie uzyskał potrzebnej większości, odbywa się ponowne głosowanie, przyczem wybranym jest ten, kto uzyskał większość ważnie oddanych głosów, choćby ta większość była nawet względna. Każdemu wyborcy wolno głosować na dowolnego kandydata. Ale kandydatury mogą być zgłaszane naprzód, o ile to zgłoszenie będzie poparte podpisami przynajmniej 20.000 wyborców. Postanowienie to zostało przez ustawę z dn. 15 marca 1923 r. uzupełnione w ten sposób, że prawo zgłaszania kandydatur służy również 20 wyborcom, należącym do grupy, która przy ostatnich wyborach do Reichstagu uzyskała listę państwową, a na przywiązane do listy państwowej listy okręgowe padło przynajmniej 500.000 głosów.

System wyborów powszechnych bezpośrednich jest mało rozpowszechniony.

Z państw położonych na kontynencie amerykańskim, system plebiscytowy przyjęła konstytucja *Brazylijska* (z dnia 24-go lutego 1891 r. art. 47); na Kontynencie Europejskim ten system, prócz Rzeszy Niemieckiej, zastosowała jeszcze tylko — jak o tem w innem już miejscu wspominaliśmy — *Austria* w swej najnowszej, drugiej z rzędu, konstytucji republikańskiej z dn. 7 grudnia 1929 r.

Natomiast szersze zastosowanie znalazł system wyborów powszechnych pośrednich za pośrednictwem specjalnego collegium wyborczego, czyli tak zwany *system elektorski*.

System ten wprowadziła konstytucja *Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej* (z dn. 17 września 1787 r.).

System amerykański polega na tem, że Prezydenta wybiera specjalne ciało wyborcze, złożone z elektorów, wybranych przez poszczególne Stany, należące do Unji. Liczba elektorów odpowiada liczbie senatorów i reprezentantów, wysłanych do Kongresu. Elektorzy są wybierani na podstawie ustawodawstwa lokalnego, obowiązującego w poszczególnych Stanach i mimo niejednokrotnych nawoływań do wprowadze-

nia jednolitego systemu we wszystkich Stanach Unji, reforma ta dotychczas przeprowadzona nie została. Elektorzy schodzą się w swych Stanach. Głosowanie odbywa się kartkami. Rezultat głosowania umieszcza się na listach, które są przesyłane z poszczególnych Stanów do miejsca siedziby rządu unijnego pod adresem prezesa senatu. Prezes senatu otwiera listy w obecności senatu i izby reprezentantów i wówczas następuje obliczenie. Za wybranego uważa się tego kandydata, który dostał największą liczbę głosów, jeżeli ta liczba stanowi zarazem większość wszystkich elektorów.

W razie nieuzyskania potrzebnej większości przez żadnego kandydata, izba reprezentantów przystępuje niezwłocznie do wyboru Prezydenta z pośród 3-ch kandydatów, którzy otrzymali w głosowaniu elektorów największą liczbę głosów. Do wyboru jest potrzebna absolutna większość głosów, przy czem każdy stan ma tylko jeden głos.

System północno - amerykański został rozpowszechniony na wiele państw środkowo i południowo - amerykańskich, a między innymi na *Mexyk*, *Paragwaj* i *Argentynę*.

Z państw nowopowstałych, na systemie amerykańskim oparła swe urządzenia *Finlandja* (konstytucja z dnia 17 lipca 1919 r.), w której Prezydenta wybiera specjalne collegium wyborcze, złożone z 300 elektorów, przy czem przy powoływaniu elektorów mają odpowiednie zastosowanie przepisy o wyborach do izby reprezentantów.

System amerykański daje naogół wyniki dodatnie, otwierając podwoje Białego Domu przed indywidualnościami mocnymi i zaprawionymi do życia publicznego.

Aby skończyć z przeglądem ustawodawstw porównawczych, pragnę zwrócić jeszcze uwagę na ten typ państw, które nie mają w ścisłym słowa tego znaczeniu odrębnego urzędu Głowy Państwa, ale w których funkcje Głowy Państwa pełni szef rządu.

Do tych państw należy *Szwajcarja*. Na podstawie Konstytucji z 29 maja 1874 r., najwyższą władzę wykonawczą w Szwajcarji sprawuje organ collegialny, złożony z 7-miu członków, wybranych na trzy lata przez Zgromadzenie Związkowe (*Assemblée fédérale*). To collegium rządzące nazywa się Radą Związkową (*Conseil fédéral*). Corocznie z pośród człon-

ków tego collegium rządzącego Zgromadzenie Związkowe mianuje na rok jeden Prezydenta Związku, który jest razem przewodniczącym rządu związkowego. Jest to forma spotykana tylko w państwach małych, zarówno co do obszaru terytorjalnego, jak i co do zaludnienia.

Za tą formą z państw powojennych poszła jedynie *Estonja*. Na podstawie konstytucji z dnia 15 czerwca 1920 r. — funkcje Głowy Państwa pełni w Estonji każdorazowy premier gabinetu, powoływany przez parlament (Rugikogu *).

Przed kilku dniami, mianowicie 9 grudnia r. b. (1931) konstytuanta hiszpańska uchwaliła nową konstytucję. I jest rzeczą znamionną, że *Hiszpanja republikańska*, która w swych pracach nad budową nowego ustroju poszła po linii skrajnych haseł demokratyzmu tradycyjalnego — odstąpiła od czystego typu wyhorów parlamentarnych i przyjęła za podstawę wybór Prezydenta przez izbę (wobec ustroju jednoizbowego) wspólnie z równą liczbą elektorów, wybranych w głosowaniu tajnem, równem i bezpośrednim.

A więc połączenie dwóch systemów: francuskiego i amerykańskiego.

Na tych uwagach zamykamy przegląd ustawodawstw porównawczych.

W *Polsce* — Prezydenta Rzeczypospolitej wybierają na podstawie konstytucji marcowej bezwzględna większością głosów sejm i senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe (art. 39 konstytucji). Zgromadzenie Narodowe zwołuje z reguły ustępujący Prezydent w ostatnim kwartale swego urzędowania.

O terminie zwołania Zgromadzenia Narodowego zawiadamia marszałek sejmu wszystkich jego członków pisemnie i podaje o tem do wiadomości w gazecie rządowej (art. 5 Reg. Zgr. Narodowego).

Prezydium Zgromadzenia Narodowego składa się z marszałka sejmu, jako przewodniczącego z urzędu, marszałka senatu, jako zastępcy przewodniczącego oraz ośmiu sekretarzy.

*) Na podstawie plebiscytu, dokonanego w dn. 14—16 października 1933 r. konstytucja estońska została zmieniona w tym sensie, że Głową Państwa będzie Prezydent, wybierany w głosowaniu powszechnem i bezpośrednim.

Do prawomocności uchwał wymagana jest obecność przynajmniej połowy ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego (art. 7 reg.). Posiedzenia Zgromadzenia Narodowego są jawne (art. 8 Reg.).

Kompetencja Zgromadzenia Narodowego rozciąga się na jedną tylko sprawę — wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, po załatwieniu której następuje już tylko zaprzysiężenie i zatwierdzenie protokołów. Żadne przemówienia i uchwały, poza wyborami, nie są dopuszczalne (art. 11 Reg.).

Sposób przeprowadzania wyborów jest następujący: nazwiska kandydatów, poparte przynajmniej przez 50 członków Zgromadzenia Narodowego, winny być zgłoszone na piśmie. Głosowanie odbywa się z listy (art. 13 Reg.). Za wybranego uważa się kandydata, który otrzymał bezwzględną większość wszystkich ważnie oddanych głosów, przyczem kartek białych i uznanych za nieważne nie bierze się w rachubę. Jeżeli w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie otrzyma potrzebnej liczby głosów, wówczas przewodniczący zarządza powtórne głosowanie. Gdy i ono nie doprowadzi do pożądanego wyniku, zarządza się ponowne głosowanie, ale z listy kandydatów skreśla się nazwisko tego, który otrzymał najmniejszą liczbę głosów. Jeśli i tym razem wynik nie będzie osiągnięty, głosowanie się ponawia, przyczem za każdym razem nazwisko kandydata, który otrzymał najmniejszą liczbę głosów, skreśla się z listy. Gdy pozostanie już tylko dwóch kandydatów, a w dwóch następujących po sobie głosowaniach, żaden z nich nie osiągnie większości — rozstrzyga los (art. 14—19 Reg.).

Jeżeli Prezydent nie zarządzi zwołania Zgromadzenia Narodowego na 30 dni przed upływem swej kadencji — sejm i senat łączą się z samego prawa w Zgromadzenie Narodowe na zaproszenie marszałka sejmu (art. 39 konstytucji i art. 1 regulaminu), a gdy konieczność zwołania Zgromadzenia Narodowego zaszła w chwili rozwiązania sejmu, marszałek zarządzi niezwłocznie nowe wybory (art. 41 konstytucji).

Również z samego prawa zbierze się Zgromadzenie Narodowe, gdy urząd Prezydenta opróżni się przed terminem (art. 41 konstytucji).

Opróżnienie urzędu Prezydenta może nastąpić tylko

z dwóch przyczyn, a mianowicie: śmierci, oraz zrzeczenia się urzędu.

Natomiast uznanie urzędu Prezydenta za opróżniony z „innych przyczyn“, poza dwiema wymienionemi — wymaga uprzedniej procedury określonej art. 42 konstytucji, która polega na tem, że sejm uchwałą, powziętą 3/5 głosów, przy obecności przynajmniej ustawowej liczby posłów, stwierdza, że urząd Prezydenta uznaje się za opróżniony. Do tych tak zwanych „innych przyczyn“ będą należeć wypadku faktycznej niemożności wykonywania urzędu przez trzy miesiące (art. 42 konstytucji), na przykład, w razie przewlekłej choroby, niewoli i t. p.

Niektórzy komentatorowie (prof. Wł. Konopczyński) uważają, że uznanie urzędu Prezydenta za opróżniony może nastąpić i wówczas, gdy Prezydent nie wykona świadomie ciążącego na nim obowiązku, na przykład, gdy nie ogłosi należyście uchwalonej ustawy. Ale tego rodzaju wykładnia jest już nazbyt dowolną i przed uprzedniem wypowiedzeniem się Trybunału Stanu, skazującym Prezydenta na złożenie z urzędu, urząd jego za opróżniony nie mógłby być uznany.

Oto w pojęciu naszej konstytucji system powoływania na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej.

System ten, jak widzimy, wzorowany jest na urządzeniach konstytucyjnych francuskich i posiada wszystkie wady i ułomności swego prawzoru. Piętno dziedzicznego obciążenia wyraża się w tem, że parlament polski uważa Prezydenta Rzeczypospolitej za organ jakgdyby sobie podległy, a sejmy poprzednie oraz marszałkowie tych sejmów powoływali się w walce politycznej na zależność genetyczną urzędu Prezydenta od ciał ustawodawczych.

Ale w porównaniu z Francją, system wyborów Prezydenta, obowiązujący w Polsce, jest o tyle gorszy i bardziej wadliwy, że francuskie Zgromadzenie Narodowe składa się z dwu izb, różniących się co do swego składu i tylko izba deputowanych jest ciałem, pochodzącem wyłącznie z wyborów politycznych; u nas zaś obie izby pochodzą z wyborów politycznych, przyczem senat pod względem swej liczebności i znaczenia o wiele ustępuje sejmowi, co wytwarza szczególnie niepożądaną zależność Prezydenta od samego tylko sejmu.

I nie jest to pierwszy wypadek, że recypując instytucje prawa obcego, bierzemy z niego urządzenia najbardziej wadliwe i osądzone krytycznie nawet w ich ojczyźnie, a przenosząc je na grunt rodzimy, potęgujemy jeszcze bardziej ich ułomności. A przecież nie brak nam było innych lepszych wzorów własnych.

W *Deklaracji Konstytucyjnej*, uchwalonej przez Radę Ministrów w dn. 3 maja 1919 r., a wniesionej do sejmu w dniu 6 maja tegoż roku przez Stanisława Wojciechowskiego, ówczesnego ministra spraw wewnętrznych w zastępstwie premiera Paderewskiego — Naczelnik Rzeczypospolitej miał być obierany przez naród „w równym, bezpośrednim i tajnym głosowaniu wszystkich obywateli“.

We wniesionym do sejmu wkrótce, bo w dniu 1 listopada 1919 r. przez tegoż Stanisława Wojciechowskiego *projekcie Ustamy Konstytucyjnej* — Naczelnika Państwa mieli wybierać wszyscy obywatele państwa, mający czynne prawo wyborcze, głosując na jednego z 2-ch kandydatów, wskazanych przez sejm. (Art. 37).

W *projekcie konstytucji*, opracowanym przez *komisję ankietową*, powołaną w styczniu 1919 r. pod przewodnictwem prof. Bobrzyńskiego — projektowany był system, zbliżony do amerykańskiego, wyboru Prezydenta przez specjalne ciało, złożone z elektorów w liczbie podwójnej w stosunku do ustawowej liczby członków izby poselskiej (art. 48).

Problem wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej został rozwiązany w duchu zasad systemu plebiscytowego lub elektorckiego również przez ugrupowania sejmowe, które wniosły swe projekty do Sejmu Ustawodawczego (*Wyzwolenie* — „Podstawa Ładu Rzeczypospolitej Polskiej“ — wnioskodawca poseł Poniatowski; *P. P. S.* — „Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej“ — wnioskodawca poseł Niedziałkowski; *Związek Ludowo - Narodowy* — „Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej“ — wnioskodawca poseł Głabiński; *Klub Pracy Konst.* — „Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej“ — wnioskodawca poseł Buzek).

Wszystkie te projekty setały na gruncie wyborów powszechnych i rzeczą jest niezmiernie znamienne, że za systemem amerykańskim — a więc bardziej umiarkowanym, opo-

wiedział się zarówno klub lewicowy (P. P. S.), jak i konserwatyści małopolscy (Klub Pracy Konst.); a za systemem nieograniczonego plebiscytu — a więc za systemem najbardziej radykalnym — opowiedziało się stronnictwo naówczas radykalnej inteligencji — Wyzwolenie oraz zasiadające na skrajnych ławach prawego skrzydła — Stronnictwo Narodowe.

Zmiana stanowisk datuje się dopiero od chwili wniesienia do projektu rządowego poprawek przez premiera *Skulskiego*. Po raz pierwszy wyłoniła się koncepcja wyboru Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, złożone z sejmu i senatu. Koncepcja ta ostatecznie zwyciężyła, gdy Sejm Ustawodawczy rozsmakował się w swych suwerennych ambicjach. Jeszcze w toku debaty konstytucyjnej szereg klubów dążyło do przywrócenia wyborów powszechnych (Wyzwolenie, N. P. R., Piast i P. P. S.).

Ta znamienna ewolucja, była wywołana względami natury politycznej oraz tendencją ograniczenia uprawnień Głowy Państwa ze względu na osobę ówczesnego Naczelnika Państwa *Józefa Piłsudskiego*.

Ale przewidywania Sejmu Ustawodawczego pod tym względem się nie sprawdziły; Naczelnik Państwa nie kandydował na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej.

Natomiast przy pierwszych zaraz wyborach w r. 1922 byliśmy świadkami namiętnej walki, która doprowadziła do ponurego faktu zabójstwa pierwszego konstytucyjnie obranego Prezydenta Rzeczypospolitej ś. p. *Gabryjela Narutowicza*.

Niektóre kluby sejmowe nie chciały się pogodzić z wynikiem wyborów, konstytucyjnie i legalnie dokonanych.

Oto obraz praworządności sejmowej, zaprodukowany u progu ery konstytucyjnej.

W projektach, zgłoszonych do poprzedniego sejmu, jako drugiego z rzędu po Sejmie Ustawodawczym, który to sejm. siosownie do art. 125 ust. 3, miał dokonać rewizji konstytucji marcowej — wszystkie niemal ugrupowania sejmowe, prócz Stronnictwa Narodowego, opowiedziały się za zmianą obecnego systemu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, przy czem: a) Klub *BBWR* opowiedział się za systemem ograniczonego plebiscytu, to jest za wyborem w głosowaniu powszechnym z pomiędzy dwóch kandydatów: jednego — wskazanego

przez sejm i senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe, a drugiego — wskaznego przez ustępującego Prezydenta Rzeczypospolitej; b) Kluby lewicowe (*P. P. S.*, *Wyzwolenie* i *Stronnictwo Chłopskie*) oraz Kluby centrowe (*Piast*, *Chrześcijańska Demokracja* i *N. P. R.*) wypowiedziały się za systemem amerykańskim, to jest za wyborem przez specjalne ciało wyborcze (Zgromadzenie Narodowe u jednych, Kongres Narodowy u drugich), złożone z elektorów (w liczbie podwójnej w stosunku do ustawowej liczby posłów — u jednych, w liczbie 600 — u drugich).

Jedynie tylko *Stronnictwo Narodowe* opowiedziało się za utrzymaniem dotychczasowego systemu wyboru Prezydenta przez połączone izby ustawodawcze, a więc za wyborami sejmowymi a nie ludowymi. Ale jeszcze w projekcie, zgłoszonym do Sejmu Ustawodawczego przez swego ówczesnego lidera pos. prof. Głębińskiego, Związek Ludowo - Narodowy domagał się, aby Prezydenta Rzeczypospolitej wybierał cały naród (art. 71), a więc nie sejm i senat. Jest to przykład, jak programy polityczne ulegają głęboko sięgającym i zasadniczym zmianom.

Ze stanowiska rewizjonistycznego wybór Prezydenta Rzeczypospolitej sięga głęboko w istotę reformy naszego ustroju konstytucyjnego.

To też temu zagadnieniu poświęcili wiele uwag znawcy prawa, do których zwróciła się z ankietą komisja konstytucyjna obecnego sejmu.

W odpowiedziach na ankietę wielu jej uczestników odniosło się krytycznie do systemu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej przez Zgromadzenie Narodowe.

Za tym systemem, bez wszelkich zmian, opowiedział się z pośród uczestników ankiety b. referent komisji konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego prof. Edwar Dubanowicz, który będąc zwolennikiem wyboru Prezydenta przez czynniki parlamentarne, sądzi, że braki obecnego systemu są do usunięcia w drodze zmiany składu ciał ustawodawczych, a zwłaszcza senatu, ażeby w Zgromadzeniu Narodowym znalazło się należyte przedstawicielstwo najwyższych interesów moralnych i gospodarczych kraju.

Ale te uwagi nie poparte przez wskazanie dróg, prowadzą-

cych do urzeczywistnienia celu, pozostaną dźwiękiem, pozbawionym praktycznego znaczenia.

Do zwolenników Zgromadzenia Narodowego zaliczyć należy również i prof. *Cybichowskiego*, który w swej odpowiedzi na ankietę ogranicza się wprawdzie do uwag ogólnych nad koniecznością zmiany konstytucji marcowej, ale który w swych pracach naukowych, ogłoszonych drukiem poprzednio (porównaj na przykład: „Polskie Prawo Państwowe“ w 1929 roku), opowiedział się za systemem francuskim. Ten system prof. *Cybichowski* uważa za jedynie harmonizujący z ustrojem parlamentarnym. Stąd płynie dedukcja, której zresztą profesor *Cybichowski* wyraźnie nie wypowiedział, że przy innym układzie stosunków państwowych, niekonieczne opartym na przewadze parlamentu, nie byłby może przeciwnikiem innego sposobu wyboru Głowy Państwa. Do tej konkluzji uprawnia nas w pewnej mierze pochlebna opinia prof. *Cybichowskiego*, o projekcie Bezpartyjnego Bloku, który prof. *Cybichowski* pochwała, pisząc o nim, że „jest dobrze zbudowany i świadczy o głębokiem przemyśleniu potrzeb państwowych“, mimo, iż zatrzymał się na systemie plebiscytowym.

Również i prof. *Kulczycki* zalicza się do zwolenników wyboru Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe. Tok swego rozumowania prof. *Kulczycki* wywodzi nie z szerokich założeń natury zasadniczej, lecz z przesłanek politycznych, związanych z zagadnieniami chwili bieżącej. W roli raczej politycznego polemisty niż obiektywnego znawcy przedmiotu, prof. *Kulczycki* krytykuje koncepcję wyborów plebiscytowych, zawartą w projekcie Bezpartyjnego Bloku, imputując jej, że zawiera w sobie ukryty argument na rzecz utajonego absolutyzmu. Wybór Prezydenta przez ogół obywateli — zdaniem prof. *Kulczyckiego* — nie daje żadnych rękojmi większej kompetencji od wyboru przez Zgromadzenie Narodowe, stwarza natomiast niepotrzebne koszty i zwiększa ferment w kraju.

Jeśli czysta koncepcja Zgromadzenia Narodowego nie zyskała sobie wielu zwolenników, to za koncepcją Zgromadzenia Narodowego rozszerzonego o przedstawicieli społeczeństwa, wybranych nie na podstawie politycznej, wypowiedziało się kilka poważnych głosów z pośród uczestników ankiety.

Do tej grupy należą: prof. Peretiatkowicz, prof. Starzyński, prof. Abraham, Władysław Studnicki i prokurator Sądu Najwyższego — Gumiński.

Prof. Peretiatkowicz — wychodząc z założenia, że wybór przez Zgromadzenie Narodowe zanadto uzależnia Prezydenta od parlamentu, a wybór przez głosowanie powszechne daje zbyt wiele pola do demagogji — uważa za najwłaściwszy wybór przez Zgromadzenie Narodowe, uzupełnione przez elektorów, powołanych przez ciała samorządowe, wojewódzkie (sejmiki, względnie rady wojewódzkie), lub przez ciała samorządowe powiatowe. Główną zaletę tego systemu upatruje prof. Peretiatkowicz w tem, że pozwala on uniknąć demagogji, ponieważ ciała samorządowe są mniej liczne i mniej partyjnie zabarwione, aniżeli wybory powszechne. System ten zmniejsza nadto wpływy żywiołów antypaństwowych, zwłaszcza na ziemiach wschodnich, ponieważ żywiołów tych z reguły nie widzimy w ciałach samorządowych.

Prof. dr. Stanisław Starzyński — wykluczając w sposób stanowczy wybór plebiscytowy zarówno bezpośredni, jak i pośredni — opowiada się za Zgromadzeniem Narodowem powiększonym o nieznaczną liczbę przedstawicieli samorządu wojewódzkiego i komunalnego, aby stworzyć — jak sądzi — niejako języczek u wagi i dać możność wybranemu Prezydentowi zasłonięcia się przed zarzutem, że zawdzięcza swój wybór tylko parlamentarnej większości i wskutek tego nie jest od niej zależny.

Profesor Abraham — nie uważa myśli wybierania Prezydenta przez naród w głosowaniu powszechnem za szczęśliwą. Opowiada się za systemem wyboru przez Zgromadzenie Narodowe, które gwoili stworzenia szerszego oparcia dla wybranego, mogłoby być wzmocnione delegatami sejmików czy rad wojewódzkich, po 10-ciu z każdego województwa, tudzież delegatami rad miejskich, wreszcie przedstawicielami zawodów gospodarczych.

Względ, że system wyboru Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe zbyt uzależnia wybranego od ciał parlamentarnych, wydaje się prof. Abrahamowi o tyle nietrafnym, że zależność lub niezależność jest zawisłą od zakresu władzy,

jaką mu nada konstytucja, a nie od tej, czy innej formy wyboru.

Prof. Abraham nie byłby przeciwny temu, aby jednego kandydata mógł wskazywać Zgromadzeniu Narodowemu ustępujący Prezydent.

Władysław Studnicki uważa, że Prezydent wybrany przez sejm i senat jest w gruncie rzeczy pełnomocnikiem tych ciał, od nich zależnym. Prezydent wybrany przez plebiscyt lub przez elektorów — ma mocną podstawę wobec sejmu i senatu. Ale przy wyborach powszechnych obawia się wpływu czynników zewnętrznych, jak to miało dawniej miejsce przy elekcji królów. Dlatego odrzuca te systemy, zatrzymuje się na systemie mieszanym Zgromadzenia Narodowego, złożonego z posłów i senatorów, ale uzupełnionego przedstawicielami społeczeństwa, piastującymi pewne stanowiska urzędowe, naukowe lub samorządowe, do których zalicza: prezydentów większych miast, prezesów sądów apelacyjnych, rektorów wyższych uczelni, byłych ministrów, generałów Wojsk Polskich, oraz działaczy samorządowych. Jest przeciwny wprowadzaniu do tego collegium wyborczego wyższych przedstawicieli duchowieństwa, gdyż rzeczą duchowieństwa jest wywieranie wpływu moralnego a nie branie czynnego udziału w życiu i walkach politycznych.

Prokurator Sądu Najwyższego Gumiński przyznaje, że z teoretycznego punktu widzenia, najskuteczniejszy sposób podniesienia prestige'u Prezydenta — to wybór przez głosowanie powszechne. Ale doświadczenie wykazuje, że wybory powszechne prowadzą do wstrząsów wewnętrznych o dużem napięciu demagogicznej agitacji oraz pociągają za sobą znaczne koszty dla skarbu. Te same wady widzi w amerykańskim systemie elektorskim. W drodze eliminacji, dochodzi do konieczności zatrzymania się na systemie francuskim — wyboru przez Zgromadzenie Narodowe, ale złożone nie tylko z posłów i senatorów, lecz uzupełnione przez specjalnych delegatów i wirylistów, na przykład: przedstawicieli uniwersytetów, izb rolniczych, handlowo - przemysłowych i rzemieślniczych oraz zrzeszeń zawodowych, jak adwokatura, sądownictwo i t. p.

Osobną, choć nie dość liczną grupę, wśród uczestników ankiety, stanowią zwolennicy *systemu elektorskiego*, według typu amerykańskiego lub z pewnemi od tego typu odchyleniami.

Ta grupa obejmuje: prof. Estreichera, b. premjera Władysława Grabskiego i prof. Kutrzebę.

Prof. Estreicher — jest zwolennikiem wyborów powszechnych, pośrednich, przez specjalnie w tym celu wybranych elektorów. System obecny uważa za niedający się pogodzić z ideą nadrzędności Prezydenta. Liczba elektorów nie powinna być zbyt wielka (od 100 do 200). Tylko system elektorski zapewnia niezależność i uchyla obawę, iż Prezydent stanie się manekinem, prezydującym w cylindrze na uroczystościach narodowych. Żaden zresztą system nie daje pełni gwarancyj doskonałego wyboru; system elekcyjny jednak zmniejsza ryzyko wyboru człowieka o zdolnościach miernych.

B. premier Władysław Grabski — wypowiada się zarówno przeciw wyborowi Prezydenta przez sejm i senat, jak i przeciw wyborowi plebiscytowemu.

Za najwłaściwszy sposób uważa wybór Prezydenta przez ciało *elektorskie*, specjalnie w tym celu powołane, w którego skład wchodziłyby osoby, pochodzące z wyborów powszechnych z *dodatkiem*, w nieznacznej zresztą liczbie, osób, wyrażających w społeczeństwie wysokie kwalifikacje charakteru zbiorowego, jak to: rektorzy wyższych zakładów naukowych, głowy duchowieństwa wszelkich wyznań, pierwszy prezes Sądu Najwyższego i t. p. Udział tych osób — zdaniem Wł. Grabskiego — podniósłby znacznie autorytet aktu wyboru Prezydenta.

Jest to więc system elektorski, zmodyfikowany nieco przez uzupełnienie ciała elektorskiego przedstawicielami elity intelektualnej.

Profesor Kutrzeba — uważa, że władza Prezydenta Rzeczypospolitej, ma być podstawą budowy władz państwowych, a jego osoba — osią działalności państwa. Wychodząc z tego założenia zasadniczego, odrzuca stanowczo wybór przez ciało ustawodawcze, gdyż sposób ten łączy się ściśle z supremacją w państwie czynnika parlamentarnego.

Nie jest również zwolennikiem wyboru przez cały naród.

gdyż taka wskrzeszona elekcja „viritim“ wносиłaby silny ferment polityczny w społeczeństwo. Pozostawienie zupełnej swobody głosowania społeczeństwu, prowadziłoby do rozbicia głosów, a nawet do konieczności ponownych wyborów. Przedstawianie kandydatów przez pewne czynniki miałoby tę złą stronę — że stwarzałoby uzależnienie Prezydenta od tych czynników. Pozostaje przeto trzeci sposób: ciało elektorskie, ale nie wybierane ad hoc w drodze głosowania powszechnego, jak w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, lecz *gotowe*, złożone z *wirylistów*, na przykład prezydentów i burmistrzów większych miast, prezesów i innych reprezentantów sejmików, duchownych najwyższych, rektorów uniwersytetów, prezesów izb rolniczych, handlowych i rzemieślniczych i t. p. Takie ciało byłoby zawsze gotowe, co stanowiłoby jego dużą zaletę i składałoby się z czynników niezależnych, a reprezentujących różne ugrupowania społeczne.

Ostatnią wreszcie grupę stanowią zwolennicy systemu *plebiscytowego*; ale za czystą formę plebiscytową, bez wszelkich ograniczeń co do stawiania kandydatur, jak to ma miejsce na przykład w Rzeszy Niemieckiej — nie wypowiedział się ani jeden uczestnik ankiety.

Najbardziej zbliża się do pełnego plebiscytu według wzoru niemieckiego b. wojewoda *Dunin-Borkowski*.

Wychodząc z założenia, że za podstawę ustroju winna być przyjęta wola ludu, uważa *Dunin-Borkowski* *plebiscyt* za najstosowniejszą formę wyboru Prezydenta. Wprowadza jednak ostry, jak się sam wyraża, cenzus inteligencji (4 klasy szkoły powszechnej) i wieku (30 lat) dla wyborców Prezydenta. Myśl, ograniczenia kandydatur, zawartą w projekcie Bezpartyjnego Bloku, uważa w zasadzie za słuszną, ale nie powinien brać w tem udziału ustępujący Prezydent. Ze swej strony proponuje, aby jednym z kandydatów był ustępujący Prezydent, a dalszymi: kandydat sejm, kandydat senatu i kandydat najwyższej izby gospodarczej. Poza tymi wszystkimi kandydatami dopuszcza kandydatury, postawione bezpośrednio przez lud, jeżeli uzyskają poparcie przynajmniej 400.000 obywateli.

Pozatem za *plebiscytem ograniczonym* wypowiedzieli się: prezes Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i b. minister sprawiedliwości Stanisław Bukowiecki, dr. Kazimierz Zakrzewski, Konstanty Grzybowski i dr. Maciej Staszewski, docent uniwersytetu Jagiellońskiego.

Stanisław Bukowiecki — opowiada się za powoływaniem Naczelnika Państwa trybem wyborów powszechnych bezpośrednich, dokonywanych przez ogół obywateli, posiadających czynne prawo wyborcze do sejmu. Jest zdania, że „koniecznem nieomal następstwem systemu wyborów parlamentarnych jest uznanie nadrzędności sejmu w stosunku do Głowy Państwa“. System niemiecki (plebiscyt nieograniczony), acz najprostszy, posiada tę wadę, że rzadko tylko będzie doprowadzać do ostatecznego wyniku w pierwszym głosowaniu. System elektorów amerykańskich chybia celu, gdyż oddaje wybór Prezydenta tym samym czynnikom politycznym, które są reprezentowane w parlamencie. Za najwłaściwszy uznać należy system wyborów powszechnych, bezpośrednich, jednak dla uniknięcia wyborów ponownych należałoby skreślać wyborców głosowaniem na jednego z dwóch zgóry wskazanych przez sejm kandydatów. Wskazywanie jednego z tych kandydatów przez ustępującego Prezydenta uważa Stanisław Bukowiecki za niewłaściwe, gdyż odrzucenie takiej kandydatury stanowiłoby ocenę ujemną rządów tego Prezydenta, stwarzałoby kolizję z parlamentem, wreszcie byłoby niejako prolongatą atrybucyj Prezydenta poza okres jego urzędowania.

Dr. Kazimierz Zakrzewski — odrzucając zarówno wybór przez ciała parlamentarne, jak i przez elektorów — opowiada się za systemem *plebiscytu ograniczonego* pomiędzy trzema kandydatami: jednym wskazanym przez ustępującego Prezydenta oraz dwoma pozostałymi — wskazanymi przez Zgromadzenie Narodowe, z tem, że jeśliby ustępujący Prezydent wskazał kandydata, wybranego także przez Zgromadzenie Narodowe lub od wskazania kandydata się uchylił — głosowanie powszechne odbyłoby się tylko pomiędzy dwoma kandydatami.

Potrzebę trzech kandydatur dr. Zakrzewski uzasadnia tem, że należy dać możność społeczeństwu wyboru co osiem lat nie tylko pomiędzy osobami, ale i pomiędzy kierunkami poli-

tycznemi. Gdy wśród kandydatów będzie nietylko kandydat większości sejmu i senatu, ale i kandydat mniejszości — wówczas plebiscyt będzie miał charakter opowiedzenia się ogółu za tym, czy innym kierunkiem politycznym w państwie i — w konkluzji — czyni uwagę, że inaczej opozycja byłaby pozbawiona legalnej możliwości osiągnięcia władzy w państwie i mogłaby do niej dojść tylko w drodze gwałtu.

Konstanty Grzybowski — jest przeciwnikiem zdecydowanym wyboru Prezydenta przez ciała ustawodawcze, jest również przeciwnikiem wyborów za pośrednictwem elektorów, gdyż ten system, jak wykazuje praktyka amerykańska, jest tylko pozornie formą wyborów pośrednich. W rzeczywistości zaś, już wybory elektorów odbywają się pod hasłem tego lub innego kandydata na Prezydenta; otrzymuje się więc w rezultacie wybór bezpośredni przez lud tylko z podwójnym aktem głosowania i z większym wpływem partij politycznych.

Grzybowski opowiada się za systemem, przyjętym w projekcie Bezpartyjnego Bloku, t. j. za wyborem plebiscytowym, ograniczonym do głosowania na jedną z dwu kandydatur: sejmowej i ustępującego Prezydenta. To ograniczenie kandydatur uważa za myśl szczęśliwą, bo w ten sposób unika się rozdrobnienia głosów, zmusza się do koalicji wyborczej wedle wielkich i zasadniczych różnic politycznych, czyni się kandydata na Prezydenta reprezentatem wielkiej i silnej grupy, a więc już kandydatowi daje się autorytet, uniemożliwiając powstawanie kandydatur wybitnie partyjnych.

Dr. Starzewski — wychodzi z założenia, że Głowa Państwa, jako czynnik równowagi i stałości, powołany jest do politycznego arbitrażu pomiędzy działającymi organami. Aby mógł to zadanie spełnić należycie, musi być jego osoba przyobleczona w autorytet moralny, a taki autorytet może mu zapewnić tylko wybór przez naród, w głosowaniu powszechnem, absolutną większością głosów. Dla uniknięcia podwójnego głosowania, powodującego dłuższy okres niepokoju, agitacji i zaostrzenia walk politycznych, należałoby ograniczyć liczbę kandydatur do dwóch: jednej — postawionej przez ustępującego Prezydenta i drugiej — wyłonionej przez połączone izby ustawodawcze. W razie, gdyby oba te czynniki wystawiły jedną i tę samą kandydaturę, głosowanie odbyłoby się

również przez „tak“ lub „nie“, przyczem, gdyby plebiscyt wypadł dla kandydata ujemnie, następowałby już wybór nie w formie plebiscytowej, ale za pośrednictwem elektorów, według zasad systemu amerykańskiego.

Oto są poglądy i opinie znawców prawa konstytucyjnego, zawarte w odpowiedziach na ankietę, zarządzoną przez komisję konstytucyjną.

Nie wyczerpalibyśmy materiału, dotyczącego omawianego przedmiotu, gdybyśmy przeszli do porządku dziennego nad stanowiskiem w kwestji wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej niedawno zmarłego prof. Władysława Leopolda Jaworskiego, jednego, niewątpliwie, z najlepszych znawców prawa i stosunków konstytucyjnych w Polsce oraz nad uwagami dra Andrzeja Mycielskiego, który poświęcił zagadnieniu wyboru Prezydenta specjalną monografię p. t. „Obsada urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej“ (Kraków, 1930 r.).

Ś. p. profesor Jaworski — („Projekt Konstytucji“, Kraków, 1928 r.) — będąc zwolennikiem wzmocnienia władzy Prezydenta, widzi w urzędzie Prezydenta organ centralny w państwie, jedyny organ, urzeczywistniający porządek prawny i posiadający władzę używania środków przymusu w granicach prawa i na zasadach moralności Chrystusowej, w czem nie może być żadną normą ograniczony. Rysując podobnie wyniosłe, niemal ku mesjanizmowi zdążające kontury władzy Prezydenta, prof. Jaworski odrzuca wybór przez Zgromadzenie złożone z posłów i senatorów i pragnie, aby wybór Prezydenta dokonywał się za pośrednictwem Zgromadzenia Elektorów, wybranych na podstawie ordynacji wyborczej do izby poselskiej w podwójnej liczbie. Wybrany zostawałby kandydat, który otrzymał absolutną większość głosów. W razie, gdyby żaden kandydat nie otrzymał tej większości, następowałyby wybory ściślejsze. Elektorem nie mógłby być ani poseł, ani senator. Prof. Jaworski wyjaśnia, że praktyka amerykańska wykazała, iż jest rzeczą bez znaczenia, czy wybór ma być dokonany przez ciało elektorskie, czy też wprost w sposób plebiscytowy; uważa jednak, że stan wyrobienia politycznego ludności naszej przemawia raczej za wyborem pośrednim przez Zgromadzenie Elektorów. Ideą kierowniczą

systemu winno być oparcie wyboru Prezydenta i jego autorytetu na jaknajszerszych masach.

Dr. Mycielski — dzieli znane w świecie systemy wyborów Prezydenta na dwa typy: parlamentarny i ludowy. Typ parlamentarny posiada wiele walorów: jest szybki, tani, prosty i nie daje powodu do zaburzeń masowych, nie sprzyja cezaryzmowi, ani zamachowi stanu i chroni przed ewentualnością zwycięstwo narodowej mniejszości, nadto w republikach parlamentarnych pozostaje w zgodzie z tym właśnie typem ustrojowym. Ale posiada kardynalną wadę, polegającą na tem, że wyborca, oddając swój głos przy wyborach do ciał ustawodawczych, mało się zastanawia nad ewentualnym przez te ciała wyborem Prezydenta, a więc woła wyborcy, przechodząc przez filtr legislatywy, wyraża się w sposób bardziej niż gdzieindziej pośredni. Stąd płynie brak potrzebnego autorytetu Prezydenta i supremacja legislatywy nad egzekutywą, szczególnie niepożądana i niebezpieczna w Polsce.

Chcąc w autorytecie prezydjalnej godności widzieć silną spójnię wewnętrzną i trwałe wiązadło młodej budowy ustrojowej — *dr. Mycielski* uważa za lepszy system wyborów ludowych bezpośrednich, czy też dwustopniowych za pośrednictwem elektorów. System ten daje większą jasność i wyrazistość woli wyborcy, przez co wzmacnia autorytet wybranego w stosunku do innych czynników w państwie. Ale system ten posiada poważne strony ujemne: jest skomplikowany, powolny, kosztowny, pociąga za sobą ferment społeczny i roznamiętnia masy oraz otwiera wrota agitacji zagranicznej, korupcji, kalumniom. To też *dr. Mycielski* proponuje system nie oparty na żadnym z systemów istniejących, a mianowicie: wybór przez ciało specjalne, złożone z przedstawicieli trzech zasadniczych działów życia publicznego, objętych trzema odrębnymi kategorjami interesów: gospodarczych, ideowych i politycznych. Grupę gospodarczą wyłaniałby wyższy samorząd terytorjalny i zawodowy; grupę polityczną — wybierałaby wyższa reprezentacja polityczna, to jest legislatywa; wreszcie grupę ideową wybierałby organizacje oświatowe, kulturalne i wyznaniowo-religijne, a więc uniwersytety, akademja umiejętności, episkopat

i t. d. Takie ciało oddawałoby najdokładniej obraz społeczeństwa i zastąpiłoby w zupełności wybory ludowe, nie wprowadzając zresztą ujemnych stron, z wyborami ludowymi związanych.

Oto bogaty materiał, który przyniosła ankieta oraz przedstawiciele myśli prawniczej polskiej, których głos posiada odpowiedni do powagi zagadnienia ciężar gatunkowy.

Przechodząc z kolei do naszych własnych wniosków, zaznaczyć pragniemy raz jeszcze, że żaden system prawny, choćby najlepiej przemyślany, nie jest w stanie zagwarantować, w sposób absolutny, doskonałości wyboru. W tej dziedzinie, jak i w każdej innej należy się liczyć z relatywizmem działań ludzkich.

Ale w świetle analizy rozumowej i obserwacji zjawisk życia państwowego — zarysowują się kryteria, prowadzące do rozwiązania tego trudnego problemu konstytucyjnego.

Pierwsze i najważniejsze kryterjum — to postulat, aby sposób wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej harmonizował z jego rolą i stanowiskiem w państwie.

W koncepcji ustrojowej Bezpartyjnego Bloku, Prezydent Rzeczypospolitej jest Głową Państwa, czynnikiem nadrzędnym, utrzymującym równowagę w charakterze najwyższego arbitra pomiędzy naczelnymi organami władzy państwowej: sejmem, senatem i rządem.

W ten sposób pojęte stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga, aby jego władza była od innych czynników państwowych niezależna.

Temu kardynalnemu warunkowi nie odpowiada system wyboru przez Zgromadzenie Narodowe, utworzone z połączonych izb ustawodawczych, gdyż wybierając Prezydenta, izby czynią swoją wolę źródłem jego władzy.

Już ten sam wzgląd wystarczyłby do stanowczego odrzucenia systemu wyborów parlamentarnych.

Ale system wyboru przez Zgromadzenie Narodowe posiada jeszcze inne, nie mniej istotne wady, a mianowicie: nie sprzyja wprowadzeniu na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej in-

dywidualności wybitnych o zdecydowanej woli i mocnym charakterze oraz otwiera szerokie pole dla wpływów partyjno-politycznych.

Są to powszechnie uznane wady tego systemu.

Ujemnych stron nie są w możności zrównoważyć zalety, mające charakter czysto zewnętrzny i formalny, jak szybkość procedury wyborczej, niekosztowność i wreszcie — co już stanowi zaletę poważniejszą — spokojny przebieg bez demagogicznej agitacji wyborczej. Ale smutne doświadczenie z roku 1922 w związku z wyborem na Prezydenta ś. p. Gabryjela Narutowicza wskazuje, że system ten nie gwarantuje w całej pełni spokojnego przebiegu, a z dwójga złego lepiej jest, aby wystąpienia demagogiczne poprzedziły wybór, niż, aby się przekształciły w ferment, jak to miało miejsce w r. 1922 po dokonanej akcji wyboru. Możliwość remonstrowania przeciwko wyborowi, dokonanemu przez Zgromadzenie Narodowe, jest najlepszym dowodem, jak małym autorytetem w szerokich kołach społeczeństwa cieszy się to Zgromadzenie, jako źródło władzy Głowy Państwa. Nie zdaje mi się, aby mogły powstać podobne remonstracje przeciwko elektowi, wybranemu w drodze głosowania powszechnego.

Przeciwko systemowi wyboru przez Zgromadzenie Narodowe, wypowiedziała się większość znawców prawa konstytucyjnego, jak to wykazała ankieta. Tendencje rozwojowe naszego prawa konstytucyjnego, zarówno ujawnione w projektach, złożonych przed uchwaleniem konstytucji marcowej, jak i zgłoszone w poprzednim sejmie w związku z rewizją konstytucji — idą również po linii negatywnego stosunku do systemu parlamentarnych wyborów Prezydenta.

Wreszcie, przeciwko tej formie wyboru, wypowiedział się ten, który nie sięgając osobiście po wysoką godność Prezydenta, jest obiektywnym i głęboko w treść życia polskiego zapatrzonym znawcą stosunków państwowych — Józef Piłsudski.

W swym wywiadzie z dnia 14 grudnia 1930 r., Józef Piłsudski oświadcza, że zastanawiając się nad sposobem wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, wiąże zawsze to zagadnienie ze sposobem wyboru nie przez sejm i senat, aby uczy-

nić i prawnie i zwyczajowo Prezydenta możliwie niezależnym od tej strony.

To też względy natury zasadniczej, pozostające w związku z najbardziej istotnemi założeniami projektu — przemawiają za stanowczem odrzuceniem koncepcji Zgromadzenia Narodowego, zarówno w jego czystej formie, jak i w formie rozszerzonej przez uzupełnienie parlamentarnego collegium wyborczego przedstawicielami samorządu terytorjalnego lub gospodarczego, czy też przedstawicielami elity intelektualnej, czy wreszcie wirylistami, z tytułu wysokich godności państwowych, społecznych, naukowych, religijnych lub wojskowych — jak to proponował w swoim czasie Thiers we Francji i jak to proponuje obecnie u nas: prof. Peretiatkowicz, prof. Starzyński, prof. Abraham, prokurator Gumiński i Władysław Studnicki.

Po odrzuceniu systemu Zgromadzenia Narodowego, pozostaje nam już tylko wybór pomiędzy dwoma systemami: *plebiscytowym* i *elektorskim*. Oba te systemy posiadają tę wspólną cechę, że, opierając wybór Prezydenta Rzeczypospolitej na głosowaniu powszechnem, związują genezę jego władzy zwierzchniczej z tem źródłem pierwotnem, jakim jest konstytucyjnie wyrażona wola ogółu obywateli, z pominięciem ogniwa pośredniczącego — jakim są ciała ustawodawcze.

Oba te systemy: plebiscytowy i elektorski zapewniają urzędowi Prezydenta Rzeczypospolitej, autorytet, powagę i niezależność.

To też, ze stanowiska koncepcji ustrojowej projektu Bezpartyjnego Bloku, oba te rozwiązania byłyby w zasadzie do przyjęcia. Różnica, która tu zachodzi, polega na stopniu oddalenia ostatecznego wyniku wyborów od woli poszczególnego wyborcy: przy systemie plebiscytowym — wyborca głosuje bezpośrednio na kandydata do urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej; przy systemie zaś elektorskim — wyborca głosuje pośrednio, oddając głos na członków collegium wyborczego, a dopiero oni dokonywują ostatecznego wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej.

Ten dystans, dzielący wyborcę od celu, jakim jest wynik wyboru, ta dwustopniowość — jest główną ujemną stroną

systemu elektorskiego w porównaniu z systemem plebiscytowym.

Pozatem system elektorski nie chroni dostatecznie aktu wyborczego od wpływów partyjnych. W tym klasycznym dla systemu elektorskiego kraju, jakim są Stany Zjednoczone Ameryki Północnej — Prezydenci są zawsze ściśle związani z tem, czy innem (bo jest ich tylko dwa) stronnictwem politycznem.

Ten fakt nadaje osobie Prezydenta zabarwienie partyjne — co jest stanowczo objawem niepożądanym.

Przy takim układzie sił politycznych, jaki powszechnie istnieje w Europie, to jest przy znacznem zróżnicowaniu się opinii politycznej i istnieniu wielu stronnictw — wybory do collegium elektorskiego dokonywały się pod temi samymi hasłami partyjno-politycznemi, co i do ciał ustawodawczych, a wówczas collegium elektorskie niczemby się nie różniło, pod względem swego składu, od Zgromadzenia Narodowego, lecz stanowiłoby jeszcze jedną komórkę wpływów partyjnych, skłonnych do podporządkowania sobie osoby elekta. To też oddając przewagę wyborom bezpośrednim oraz zmierzając do uniezależnienia aktu wyborczego od preponderancji czynników partyjnego — *opowiadamy się za systemem plebiscytowym, t. j. za systemem wyborów powszechnych i bezpośrednich.*

System ten, zbliżając bardziej, niż wszystkie inne systemy, akt wyboru do woli wyborcy — zapewnia najszerszą podstawę oparcia dla powagi urzędu Głowy Państwa i z tego względu najbardziej harmonizuje z koncepcją ustrojową projektu.

System ten, sięgając do najgłębszych źródeł świadomości i instynktu narodu — daje największe rękojmie przechylenia szali na rzecz kandydatury zasłużonej dla kraju, wartościowej i dzielnej.

Ale system ten, jak i wszystkie inne, nie jest wolny od wad. Odzywają się nawet głosy, że zawiera on niebezpieczeństwo dla państwa.

Te głosy nawiązują do dawnych tradycji polskich z okresu elekcyj za czasów dawnej Rzeczypospolitej, kiedy to wybór nowego króla dokonywał się *virilim* przy stosowaniu

znanych i zasługujących na potępienie metod, obciążonych przekleństwem przekupstw, korupcji i wrogich wpływów ościennych.

Ale ta analogja nie jest trafną, przedewszystkiem dlatego, że skład dawnych sejmów elekcyjnych nie był tak ściśle określony, jak to będzie miało miejsce przy głosowaniu plebiscytowem, opartem na spisach wyborców, ustalanych w sposób bez porównania bardziej precyzyjny. Następnie liczba głosujących będzie o wiele znaczniejsza, niż to miało miejsce wówczas, gdy w akcie wyboru uczestniczyła tylko część ludności, a mianowicie, względnie nieliczna warstwa szlachecka, co niewątpliwie utrudni, a nawet uniemożliwi agitację korupcyjną, płynącą z zewnątrz. Wreszcie w danym systemie elekcyjnym, tak jak go określały prawa kardynalne z r. 1768, wymagana była jednomyślność wyboru (*liberum veto*). Ta właśnie zasada była najgorszym złem otwierającym łatwy dostęp dla penetracji wpływów zewnętrznych. Ale to niebezpieczeństwo obecnie już nie powstanie, gdyż do wyboru potrzebna jest tylko bezwzględna większość, a nie jednomyślność.

Dlatego też ten argument, nawiązujący do naszych wspomnień historycznych należałoby raz na zawsze odrzucić.

A jeśli ten argument odpadnie, to pozostaną już tylko takie ujemne strony systemu plebiscytowego, które nie godzą w jego wartość wewnętrzną, materjalną, lecz które posiadają raczej charakter formalno-proceduralny.

Niewątpliwie zaletą systemu powinno być szybkość w przeprowadzaniu procedury wyborczej. System plebiscytowy jest uważany za powolny: rozpisanie wyborów, ułożenie spisów wyborców, zgłaszanie kandydatur, a następnie głosowanie, które może być ponawiane, jeśli przy pierwszej próbie nie będzie osiągnięty wynik ostateczny, wskutek rozbicia się głosów — są to bezsprzecznie ujemne strony, które przedłużając przesilenie prezydjalne, utrzymują kraj w napięciu.

Ale na te ujemne strony można znaleźć środki zaradcze, które w znacznym stopniu zło zlagodzą.

Najwięcej opóźnia akt wyboru sporządzenie spisów wy-

borców, wyłożenie ich do przejrzenia i postępowanie reklamacyjne.

Ta ujemna strona daje się odczuwać i przy wyborach do sejmu i senatu.

To też, reformując nasz ustrój, będziemy musieli przejść, jak to jest zresztą w innych krajach, na stałe roczne spisy wyborców, które będą sporządzone niezależnie od zarządzenia wyborów, aby, gdy zajdzie tego potrzeba, mogły być gotowe.

Przejście na stałe spisy wyborców znakomicie skróci całe postępowanie wyborcze.

Następnie dla uniknięcia dwukrotnego głosowania, które jest konieczną konsekwencją rozbicia się głosów przy pierwszym głosowaniu, gdy żaden kandydat nie otrzyma od razu absolutnej większości głosów — projekt Bezpartyjnego Bloku przewiduje wybór tylko pomiędzy dwiema kandydaturami: jedną — wybraną przez sejm i senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe i drugą — wskazaną przez ustępującego Prezydenta Rzeczypospolitej. Przy istnieniu dwóch kandydatur, rozstrzygnięcie musi nastąpić bezwarunkowo w pierwszym i jedynym głosowaniu.

Proponowany system głosowania tylko na jedną z dwu zgłoszonych kandydatur nazwaćby można *systemem plebiscytu ograniczonego*.

Gdzie może być zgłoszonych więcej, niż dwie kandydatury, a do ważności wyboru wymagana jest absolutna większość ważnie oddanych głosów — tam zachodzi najczęściej konieczność dokonywania ściślejszych wyborów, wymagających powtórnego głosowania.

Najgorsze, zdaniem mojem, rozwiązanie daje pod tym względem konstytucja niemiecka. Otwierając szeroko możliwość zgłaszania wielu kandydatur, stanowi, że o ileby w pierwszym głosowaniu żaden kandydat nie otrzymał absolutnej większości głosów, to następuje powtórne głosowanie i za wybranego będzie uważany ten, kto otrzyma większość, choćby nawet *względna*. Takie rozwiązanie niweczy najistotniejszy walor plebiscytu, a mianowicie, jego znaczenie, jako aktu, opartego na woli większości narodu.

Wracając do systemu, proponowanego przez Bezpartyjny Blok, należy uznać, że system plebiscytu ograniczonego, wyróżnia się dodatnio w porównaniu z systemami plebiscytu nieograniczonego.

Można się spierać o to, czy kandydatury mają być ustalane w ten sposób, jak to zaleca projekt Bloku, czy też w inny sposób, na przykład, przez Zgromadzenie Narodowe, lub przez sejm, lub jedna przez sejm, a druga przez senat, lub wreszcie przez jakieś ciało elektorskie, wyłonione z izb ustawodawczych — ale nie można nie widzieć korzyści z ograniczenia kandydatur do dwu.

Nam się wydaje rzeczą korzystną, aby ustępujący Prezydent wskazywał jednego z dwóch kandydatów, gdyż mamy przekonanie, że Zgromadzenie Narodowe będzie się przy wyborze kandydata kierowało aktualnym interesem politycznym, a ustępujący Prezydent — dążeniem do utrzymania ciągłości pracy państwowej w tem głębokiem ujęciu, które będzie podyktowane przez rację stanu. Niechaj instynkt narodu wybiera pomiędzy temi dwiema możliwościami, w zależności od tego, która z nich, w danych warunkach będzie korzystniejszą dla kraju.

Wreszcie może zająć wypadek, że ustępujący Prezydent bądź wskaże tę samą osobę, co Zgromadzenie Narodowe, bądź zrzeknie się prawa wskazania kandydata. Wówczas według projektu Bloku, odbędzie się głosowanie pomiędzy kandydatem, wybranym przez Zgromadzenie Narodowe absolutną większością głosów i tym kandydatem, który w ostatniem głosowaniu w Zgromadzeniu Narodowem otrzymał kolejno największą liczbę głosów.

Możnaby stanąć na rozwiązaniu, że jeśli istnieje tylko jedna kandydatura, to wybory plebiscytowe wcale się nie odbywają.

Sądzę, że możnaby odstąpić od plebiscytu wówczas, gdy na jedną i tę samą kandydaturę zgodzą się oba czynniki, powołane do wystawiania kandydatur, t. j. Zgromadzenie Narodowe i ustępujący Prezydent.

Reasumując powyższe wywody stwierdzam, że system wyborów plebiscytowych, ścięśnionych do dwóch kandydatur — zdaniem naszym — skupia w sobie największą liczbę

zalet, bowiem, stwarza najszerszą podstawę oparcia dla powagi i autorytetu Głowy Państwa, a przy zastosowaniu stałych rocznych sposobów wyborców, może osiągnąć niezbędną sprawność techniczną, która pozwoli na zażegnanie przesilenia prezydjalnego w krótkim stosunkowo, kilkotygodniowym okresie czasu.

Inne szczegóły, jak 7-letni okres trwania kadencji, jak prawo ponownego wyboru, jak nieodwołalność z przyczyn natury politycznej urzędu Prezydenta i jak wreszcie oznaczenie wypadków, w których urząd Prezydenta opróżni się lub będzie uznany za opróżniony — nie są sporne, o ile wnieść można ze zgłoszonych wniosków do poprzedniego sejmku przez poszczególne kluby sejmowe — i dlatego te zasady przyjmuję za *podstawę moich wniosków ostatecznych*.

Pozostaje jeszcze kwestja zastępstwa Prezydenta Rzeczypospolitej.

Kwestja ta nabiera doniosłego znaczenia w tych państwach, które, jak na przykład Stany Zjednoczone Ameryki Północnej w razie wygaśnięcia mandatu Prezydenta przed upływem kadencji, nie przystępują niezwłocznie do wyboru nowego Prezydenta, lecz przelewają funkcje prezydjalne na zastępcę, który wówczas sprawuje urząd Prezydenta w pełnym zakresie do końca kadencji.

W Polsce jednak, jak zresztą w większości państw europejskich, zastępca Prezydenta jest powoływany do pełnienia funkcyj zastępczych ad interim, na krótki stosunkowo okres czasu, niezbędny do przeprowadzenia postępowania wyborczego.

Dlatego też, w ten sposób ujęte zagadnienie zastępstwa, traci wiele na swej doniosłości.

Projekt Bezpartyjnego Bloku, idąc konsekwentnie po linii swych założeń zasadniczych, porucza zastępstwo Prezydenta Rzeczypospolitej prezesowi Rady Ministrów, który jednocześnie przekazuje swe funkcje jednemu z ministrów swego gabinetu i, w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej, zarządza niezwłocznie nowe wybory.

Ten system jest zbliżony do systemu *francuskiego*, który zastępstwo Prezydenta porucza Radzie Ministrów.

Podobnie reguluje to zagadnienie konstytucja Czechosłowacka.

W Grecji — zastępcą Prezydenta jest prezes senatu.

W Rzeszy Niemieckiej — funkcje zastępcy Prezydenta sprawuje kanclerz.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej — zastępcą Prezydenta jest wiceprezydent, wybrany w ten sam sposób, jak i Prezydent, przez collegjum elektorów. Zastępstwo trwa do końca kadencji.

Ale w Finlandji — która przyjęła w swej konstytucji system amerykański wyboru Prezydenta przez elektorów — zastępcą jest prezes gabinetu.

W odpowiedziach na ankietę, za utrzymaniem obecnego systemu zabezpieczenia Prezydenta Rzeczypospolitej przez marszałka sejmu wypowiedział się tylko prof. Kulczycki. Prof. Kutrzeba daje rozstrzygnięcie alternatywne: proponując, aby Prezydenta zastępował bądź marszałek sejmu, bądź też zastępca specjalnie w tym celu wybrany przez ciało elektorские.

Profesorowie: Władysław Grabski, Starzyński i Abraham — opowiadają się za specjalnym zastępcą, wybranym w ten sam sposób, w jaki został dokonany wybór Prezydenta.

Dr. Zakrzewski — chciałby poruszyć zastępstwo pierwszemu prezesowi Sądu Najwyższego, a woj. Dunin-Borkowski — marszałkowi senatu.

Nawet prof. Dubanowicz, który broni dotychczasowego systemu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, odstępuje od zasad konstytucji marcowej co do zastępstwa Prezydenta przez marszałka sejmu i proponuje poruczyć zastępstwo specjalnemu collegium, złożonemu z prezesa Rady Ministrów, marszałka senatu i pierwszego prezesa Sądu Najwyższego.

Natomiast Stanisław Bukowiecki, Władysław Studnicki i prof. Estreicher — wypowiadają się za poruczeniem zastępstwa prezesowi Rady Ministrów.

Projekt Bezpartyjnego Bloku, zatrzymując się na tej właśnie zasadzie, uważa ją za najstosowniejsze rozwiązanie problemu, gdyż szereg czynności wykonawczych, związa-

nych z przeprowadzeniem nowych wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej — a to właśnie jest głównem zadaniem zastępcy — najłatwiej i najskuteczniej wykona szef rządu.

Zresztą, gdyby Senat uległ głębszemu przeobrażeniu, zastępstwo Prezydenta Rzplitej mogłoby być poruczone marszałkowi senatu.

RZĄD ORAZ JEGO ODPOWIEDZIALNOŚĆ POLITYCZNA I KONSTITUCYJNA.

Referat, wygłoszony w Komisji Konstytucyjnej dnia 16 marca 1933,

Nie trzeba zbyt się zagłębiać w studia historjograficzne, aby stwierdzić, że nad dziejami Polski unosi się, jak czarna, groźna chmura, przekleństwo słabej władzy wykonawczej. Rządy dawnej Rzeczypospolitej nie posiadały mocy, aby kraj wybujałego indywidualizmu, jakim była Polska, utrzymać w korbach dyscypliny państwowej i społecznej; nie miały one posłuchu wewnątrz, ani autorytetu nazewnątrz państwa. Przy najliberalniejszych formach reprezentacji narodowej, jakie były na owe czasy do pomyślenia, przy obszernie zakrojonym udziale w życiu publicznym szerokich warstw społeczeństwa, wówczas niestety tylko szlacheckiego — krzewiła się w kraju anarchja, brak subordynacji, a co gorsze korupcja i zdrada. Obawa przed absolutum dominium, które Polsce nie groziło, urastała do rozmiarów patologicznych. Nadmierne umiłowanie złotej wolności przyćmiewało zdrowy pogląd na stan kraju, wstrząsanego wichrzemiami, których słaby i bezradny rząd nie był w stanie powściągnąć.

To też za te głęboko tkwiące w charakterze narodu wady — kraj zapłacił niewolą.

Można być lub nie być wyznawcą metody, polegającej na budowaniu teraźniejszości na wzorach zaczerpniętych z tradycji — ale nie można zapominać, że historia jest wielką mistrzynią życia. Można się spierać o przyczyny upadku Polski, ale nie można w fakcie tym nie widzieć groźnego węzła dramatu dziejowego, który Polska przeżyła, nie można

z lekkim sercem powtarzać błędów, które raz już straciły kraj na dno przepaści.

Polska odrodzona weszła do rodziny narodów, jako czynnik nowy, którego ciężar gatunkowy nie został jeszcze należycie zważony i oceniony. Chciwe imperjalizmy, które targnęły się na naszą niepodległość w okresie rozbiorów — nie zostały całkowicie stłumione przez wielką wojnę. Nasz wschodni i zachodni sąsiad nie manifestują uczuć, wzbudzających poczucie zaufania i bezpieczeństwa. Przeciwnie, wyciągają się chciwe ręce po nasze ziemie na zachodnich rubieżach Rzeczypospolitej, czai się, pożoga przewrotu społecznego zalany, Wschód. Europa powojenna, a za nią świat nowy i stary stanął u rozstajnych dróg jakiegoś wielkiego, a nieznanego dotąd przeobrażenia gospodarczego, które pociągnąć może za sobą nieobliczalne skutki społeczne i polityczne. Chwieją się potęgi dawne i uznane, piętrzą się przeciwności, trudne do pokonania — a ponad tem wszystkim planuje niepewność, ochrzczona mianem „kryzysu zaufania”.

W takich warunkach gwarancje międzynarodowe, oparte na traktatach i pergaminach — nie mogą być uznane za dostateczną i jedyną rękojmię niezawisłości. Trzeba szukać źródeł mocy w sobie samych, trzeba sięgnąć do niespożytych zasobów energii narodu, trzeba ją wydobyć, w karby ująć i w łóżyisko woli skierować.

Może tego dokonać tylko ręka mocna, pewna i wytrwała, a celów swoich świadoma.

Z tych przesłanek rodzi się dla konstytucjonalisty współczesnego zagadnienie niezmiernej doniosłości — zagadnienie rządu, któryby tym złożonym zadaniom sprostać potrafił i któryby umiał skutecznie odeprzeć czające się zewsząd niebezpieczeństwo.

Jeżeli zagadnienie mocnego rządu, stało się w obecnej chwili powojennej troską powszechną wszystkich niemal narodów świata — to dla Polski postulat silnej władzy wykonawczej jest kwestją jej niepodległości i bytu.

Obarczeni smutnemi pod tym względem tradycjami, żyjąc wśród nieustabilizowanych stosunków politycznych, mając na uwadze słabe zabezpieczenie naturalne kraju, ze względu na niepomyślne warunki geograficzne — musimy przy ome-

wianiu zagadnienia rządu przywołać do pomocy nie tylko rozsądek i doświadczenie, ale i tę świadomość, która bierze początek z najgłębszych źródeł instynktu samozachowawczego narodu.

A tymczasem zagadnienie mocnej władzy wykonawczej w Polsce odrodzonej, podobnie jak i w dawnej Rzeczypospolitej, nie zostało rozwiązane zadawalająco.

Jakże pod tym względem wymowne są krótkie dzieje Polski współczesnej. U progu nowej ery odżyły najgorsze tradycje, świadczące, że mimo bolesnych doświadczeń, doznanych od losu, nic się w naszym charakterze narodowym nie zmieniło.

Zle i daleko sięgające w swych skutkach ujemnych praktyki zapoczątkował Sejm Ustawodawczy.

W pierwszym akcie ustawodawczym, wydanym po ukonstytuowaniu się, który przeszedł do historii państwowości polskiej pod mianem „małej Konstytucji” (uchwała z dnia 20 lutego 1919 r.), — Sejm Ustawodawczy oparł się w materji tworzenia rządu na szkodliwej i błędnej zasadzie, że Naczelnik Państwa powołuje Rząd „na podstawie porozumienia z Sejmem”.

Zarówno sam przepis, jak i jego forma redakcyjna — pozostawiały wiele do życzenia. Nadawszy sobie charakter suwerenności, Sejm Ustawodawczy, zazdrosny był o władzę, której z nikim dzielić nie chciał. Nie wystarczyło mu, że, w myśl tej samej małej konstytucji, uczynił odpowiedzialnym przed sobą Naczelnika Państwa, ale zapragnął jeszcze mieć bezpośredni wpływ na skład rządu i dobór ministrów, naruszając kardynalną zasadę podziału władz i wdzierając się w sferę atrybucyj Głowy Państwa.

Zasada, sama w sobie wadliwa i niesłuszna, w zastosowaniu praktycznem prowadziła do zamętu.

Niecisła redakcja budziła poważne wątpliwości. Nie wiadomo było, co oznaczają wyrazy „na podstawie porozumienia z sejmem”.

Wydawałoby się mogło, że to porozumienie z sejmem może być dokonane tylko w drodze uchwały plenarnej całego sejmu. Tymczasem ówczesny marszałek Sejmu Ustawodawczego obrał zupełnie odmienną metodę, przeniósłszy sprawę

z jawnych posiedzeń plenarnych sejmu na narady poufne konwentu seniorów, ciała o przypadkowym składzie, nie pozostającego pod kontrolą opinii publicznej.

Przy formowaniu rządu odgrywały rolę interesy dalekie nieraz od względu na wyłączone dobro kraju. W powodzi małosłownych ambicji i zawiści osobistych, grupowych i partyjnych — tonęła racja stanu. Kandydaci na ministrów używali poparcie stronnictw, czyniąc przyrzeczenia, niezawsze licujące z godnością wysokiego urzędu członka rządu; wiązano im ręce warunkami, zastrzeżeniami, zobowiązaniami, — słowem narzucano rządowi istne *pacta conventa*, od których spełnienia uzależniane było poparcie.

Rządy w ten sposób wylamane, pozbawione były samodzielności, a chcąc się utrzymać przy władzy, zmuszone były lawirować pomiędzy sprzecznymi interesami i postulatami programowymi zwalczających się wzajemnie grup i koteryj.

To też, wkrótce już po utworzeniu się rządu, powstawały konflikty. Zarodki nowego kryzysu tkwiły już w podstawach, na których się opierał rząd w chwili swego powstania. Ambicje osobiste, zawsze nienasycone i walka o wpływy — robiły resztę i rząd, który zaledwie zdołał, po okresie wewnętrznej organizacji, przejść do pracy pozytywnej — padał, siłą własnego bezwładu, lub z ręki tych, którzy go do życia powołali, zdradzony, porzucony, opuszczony przez wszystkich.

W tych warunkach Polska, z czasów Sejmu Ustawodawczego, stała się areną nieustannych kryzysów gabinetowych.

W ciągu trzech i pół — rocznego okresu trwania Sejmu Ustawodawczego zmieniło się aż siedem rządów.

Rząd Ignacego Paderewskiego ustąpił 13 grudnia 1919 r. — trwał 10 miesięcy i 27 dni;

Rząd Leopolda Skulskiego ustąpił 23 czerwca 1920 r. — trwał 7 miesięcy i 10 dni;

Rząd Władysława Grabskiego ustąpił 24 lipca 1920 r. — trwał 1 miesiąc i 1 dzień;

Rząd Wincentego Witosa ustąpił 19 września 1921 r. — trwał 13 miesięcy i 25 dni;

Rząd Antoniego Ponikworskiego ustąpił 28 czerwca 1922 r. — trwał 9 miesięcy i 9 dni;

Rząd *Artura Śliwińskiego* ustąpił 29 lipca 1922 r. — trwał 1 miesiąc i 1 dzień;

Rząd *Juljana Nowaka* ustąpił 16 grudnia 1922 r. — trwał 4 miesiące i 17 dni.

Niewiele się zmieniły stosunki po rozwiązaniu Sejmu Ustawodawczego, mimo, iż z chwilą wejścia w życie konstytucji marcowej, podstawa uległa istotnej zmianie. Art. 45 konstytucji nie wymagał już uprzedniego porozumienia się i zgody sejmu, lecz tworzenie Rządu zaliczył do wyłącznych atrybucyj Prezydenta Rzeczypospolitej.

Mimo jasnej treści przepisów ustawowych, szkodliwa praktyka konstytucyjna, zapoczątkowana przez Sejm Ustawodawczy, była nadal stosowana bez żadnej zmiany.

Z chwilą otwarcia przesilenia gabinetowego, Prezydent Rzeczypospolitej zwracał się do marszałka sejmu o wskazanie kandydata na szefa rządu. Marszałek zwolywał konwent senjorów. Konwent deliberował poufnie, paktował, układał się, zawierał kompromisy, których nikt później nie respektował, liczył głosy i za pomocą takiego tajnego skrutynium desygnował kandydata na premiera. Prezydent Rzeczypospolitej desygnowanemu przez przywódców sejmowych kandydatowi poruczał misję tworzenia rządu. Zaopatrzony w pismo Prezydenta kandydat na premiera rozpoczynał targi o poszczególne teki ze stronnictwami; jeśli szczęśliwie udało mu się targów dobić — powstawał rząd, któremu Prezydent udzielał już tylko oficjalnego pomazania. Akt nominacji stał się częścią formalnością, a najważniejsza prerogatywa Prezydenta — papierowym przepisem bez rzeczywistej treści. Tak więc punkt ciężkości tworzenia rządu, mimo odmiennej zasady, uświęconej przez konstytucję marcową, w dalszym ciągu pozostał przy sejmie, a raczej przy tej grupie oligarchicznej, która stanowiła konwent senjorów.

Ten antykonstytucyjny tryb tworzenia rządu odbijał się ujemnie nie tylko na charakterze i spójności rządu, ale także prowadził do powierzania tek ministerjalnych tym, którzy gotowi byli pójść na każdy kompromis. Ci ludzie o słabych charakterach, ulegali podszeptom partyjnym, i bez walki poddawali się naciskowi czynników, od których był zależny ich mandat.

W wyniku tego systemu Polska posiadała słabe i bezwolne rządy, rządy kompromisu partyjnego, niezdolne do pozytywnej i planowej pracy.

Kryzysy gabinetowe były równie częste, jak i za czasów Sejmu Ustawodawczego; przeciętny okres trwania rządu wynosił niespełna sześć miesięcy. Zbędną chyba jest rzeczą wyjaśniać, że żaden rząd w ciągu tak krótkiego okresu czasu nie jest w stanie w czyn wprowadzić szerzej pomyślanego programu. W tej mozaice kierunków i dążeń gubiła się ciągłość polityki państwowej. Cierpiała na tem powaga rządu, zanikał autorytet władzy w kraju. Nawa państwowa pozbawiona wytrawnego sternika, płynęła wśród raf, gnana falą przypadku. Bezpieczeństwo, a może nawet byt państwa, były poważnie zagrożone.

I trzeba było przewrotu majowego, aby z bezdroża nawrócić państwo na drogę planowej pracy.

Obóz urzeczywistniający ideologję państwową Marszałka Piłsudskiego, pozostawił, jako jedno z naczelných zadań swego programu, poddanie rewizji konstytucji marcowej. Zadanie to częściowo zostało spełnione w drodze noweli z dn. 2 sierpnia 1926 r. Ale nowela nie zmieniła podstawy prawnej tworzenia rządu, zawartej w konstytucji marcowej. Projekt Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, wniesiony do obecnego sejmku, również nie zmienia zasadniczych podstaw dotychczasowego stanu prawnego. Bo też ten stan prawny nie wymaga zmian. Zmiany natomiast wymagała poprzednia praktyka, niezgodna z konstytucją, niezdrowa, a nawet ze stanowiska interesów państwa szkodliwa.

Poczynając od maja 1926 r. zaniechane zostały metody oligarchiczne z okresu sejmowładztwa. Nie posiadający żadnej legitymacji konstytucyjnej konwent seniorów zniknął z powierzchni świata. Prezydent Rzeczypospolitej przy powoływaniu rządu obchodzi się bez suflera sejmowego.

Jeśli Prezydent Rzplitej uzna za stosowne odwołać się do tych czy innych polityków o opinię lub radę, to taki krok nie zawiera w sobie elementu obligatoryjnego, jak również wypowiedziane wobec Prezydenta opinie nie mają charakteru wiążącego.

To też rządy obecne znamionuje spoistość wewnętrzna

i stałość. Zmiany personalne, wywoływane przeważnie potrzebą skierowania tej, czy innej osoby na inny odcinek pracy, pozostają bez wpływu na system rządzenia i ciągłość polityki rządowej. Długotrwałe i podrywające autorytet wszelkiej władzy kryzysy gabinetowe — nie są znane; kraj nie przechodzi z tego powodu niezdrowej fermentacji.

Tak więc w tej dziedzinie dokonała się gruntowna reforma naszych stosunków konstytucyjnych, reforma dziwna, polegająca nie na zmianie zasad prawnych konstytucji dotychczasowej, lecz na zmianie niezgodnych z tą konstytucją obyczajów i na nawrocie do form zdrowych i legalnych zgodnych z duchem i literą ustawy.

Ta ewolucja w poglądach na zagadnienie tworzenia rządu, zakończona zwycięstwem zasady, że rząd powołuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej bez udziału innych czynników państwowych — jest wielkim postępem w dziedzinie naszego życia konstytucyjnego, postępem i zdobyczą zarazem, o tyle cenną, że dotyczy zagadnienia, stanowiącego trzon w ustroju państwa.

Czy aby zdobycz ta jest dostatecznie zabezpieczona od powrotu do zgubnych i antykonstytucyjnych praktyk z okresu przedmajowego — postaramy się poddać analizie to zagadnienie.

Zjawisko częstych i przewlekłych kryzysów gabinetowych daje się zauważyć przeważnie w państwach o systemie rządów parlamentarnych. W poprzednim sejmie poseł Jan Piłsudski przytoczył w dyskusji na komisji konstytucyjnej (11 stycznia 1930 r.) szereg dat statystycznych, z których wynika, że w państwach o ustroju parlamentarnym przy daleko posuniętym różnicowaniu opinii politycznej — a więc czy to będzie Francja przed — czy powojenna, czy Niemcy republikańskie, czy Włochy przedfaszystowskie, czy wreszcie Hiszpanja z okresu poprzedzającego dyktaturę Primo de Riveri — przeciętna trwałość rządu wynosiła od 5 do 8 miesięcy.

Gdy to zjawisko niemal jest powszechne w państwach parlamentarnych, rodzi się pytanie, czy nie należy szukać jego źródeł w samej istocie rządów parlamentarnych? Spokojna i rzeczowa analiza prowadzi do wniosku, że przyczyna tkwi

właśnie w ułomnościach ustroju parlamentarnego, który mając ambicje nadawania kierunku pracom rządu, nie posiada zdolności konsolidowania opinii i konsolidowania swej własnej woli.

Brak konsolidacji prowadzi w sposób nieunikniony do kompromisu, a z kompromisu rodzą się ludzie mali i słabi.

Posłuchajmy co o tem myśli Tardieu, wielokrotny minister i premier, który niedawno sprawował rządy we Francji przez 14 miesięcy, a ostatnio objął władzę ponownie po obaleniu rządu Laval'a i który, mimo skłonności do konserwatyzmu, jest szczerym zwolennikiem demokracji.

W swej książce, wydanej w roku 1931, p. t. „L'épreuve du pouvoir“ pisze Tardieu:

„Od lat trzydziestu Francja знаła tylko dwa rządy mocne: Clemenceau w 1917, ponieważ obawiano się porażki i Poincaré'go w 1926, ponieważ obawiano się załamania finansowego (de la faillite)“.

„Inne ujawniały brak siły, ponieważ nie miały rozpacz (désespoir) u podstawy. Wszyscy chcieli je zastąpić, ledwo się urodziły. Musiały, nie zabiegając zbyt o to, bronić własnej skóry w najcenniejszym dla siebie czasie“.

„Jedność moralna, która nadaje mocy działaniu, — nie żyje we Francji dłużej, niż najwyższa groza. Jeszcze przed podpisaniem pokoju, Clemenceau był dotknięty paraliżem przez codzienne interpelacje o rozpuszczeniu żołnierzy do ich ognisk domowych i przez groźbę strajków. Przed uregulowaniem długów i planu Yong'a, Poincaré był pozbawiony władzy dzięki kongresowi w Angers“.

„Jak tylko ryzyko ustępuje, wysiłek ulega demobilizacji“.

A więc potrzeba aż, by kraj stanął oko w oko z klęską, aby parlamentaryzm zdobył się na wyłonienie mocnych rządów.

Tylko dwa rządy mocne w ciągu lat trzydziestu, — toć to świadectwo ostrego potępienia dla systemu, który doprowadził do podobnej niemocy.

To też reformatorycy parlamentaryzmu domagają się naprawy systemu przez uniezależnienie przynajmniej w pewnej mierze rządów od wpływu parlamentów, a Unja Międzyparlamentarna zaproponowała nawet, aby rządy nie mogły być odwoływane w każdym czasie, lecz aby je desygnowano

na czas określony, w zbliżaniu się do systemu amerykańskiego i szwajcarskiego.

Istotnie w odpowiedzialności parlamentarnej ministrów leży punkt ciężkości zagadnienia trwałości rządów. Dokąd parlament będzie posiadał *nieograniczone prawo obalania rządów*, a nie będzie posiadał *większości* — dotąd postulat trwałych, a co zatem idzie — rządów zdolnych do pracy pozytywnej, zrealizowany być nie może.

Zagadnieniu trzeba śmiało spojrzeć w oczy. Rząd nie może być wydziałem wykonawczym parlamentu, jak to jest obecnie w państwach parlamentarnych, aby być od przypadkowego składu sił w parlamencie zależnym. Parlament musi to zrozumieć, że chwiejność rządów, ich krótkotrwałość i kompromisowość — są niczem innym, jak odbiciem nieskonsolidowania, chwiejności i przypadkowości samego parlamentu.

Ciało, które musi się liczyć z koniecznością kompromisu, nieraz głębokiego i poważnego, a nieraz kapryśnego i lekkomyślnego — nie może pretendować do roli czynnika kierującego polityką i działaniami rządu. Tę rolę może spełnić inny czynnik w państwie, czynnik woli i stałości, czynnik najwyższego zaufania, symbolizujący państwową rację stanu — Prezydent Rzeczypospolitej, jako Głowa Państwa.

Aby to się stać mogło, Prezydent musi mieć nie tylko prawo mianowania i odwoływania ministrów, ale też przed nim ministrowie muszą być politycznie odpowiedzialni.

Ta zasada, odbiegająca znacznie od szablonu konstrukcyj ustrojowych parlamentaryzmu, musi być jasno w konstytucji wyrażona.

Konstytucja marcowa nie zna odpowiedzialności politycznej ministrów wobec Prezydenta Rzplitej; powstały nawet wątpliwości w dobie przedmajowej, czy Prezydent Rzplitej jest władny odwołać ministra, cieszącego się zaufaniem izby.

W tej sprawie zasadniczej nie może być niejasności i dlatego w projekcie Bloku zaproponowany jest nowy przepis, o następującej treści: „*Rada Ministrów i poszczególni Ministrowie są odpowiedzialni przed Prezydentem Rzeczypospolitej za swoją działalność oraz za całość powierzonej im administracji*“.

W emancypacji woli Prezydenta Rzplitej z pod wpływów postronnych przy tworzeniu Rządu oraz w ustanowieniu odpowiedzialności politycznej ministrów przed Prezydentem Rzplitej — tkwi głęboka różnica pomiędzy konstytucją marcową a projektem.

Ta zmiana powinna wywrzeć istotny wpływ na układ stosunków konstytucyjnych w życiu państwem Polski.

Ale jeśli wprowadzimy, jako zasadę, odpowiedzialność polityczną ministrów wobec Prezydenta Rzeczypospolitej, cóż będzie z odpowiedzialnością wobec parlamentu?

Niektórzy pisarze polityczni, których poglądy zbliżają się do toku naszego rozumowania, przecinają sprawę mieczem i, wychodząc z założeń czystej logiki, kasują polityczną odpowiedzialność rządu przed parlamentem, pozostawiając odpowiedzialność konstytucyjną za naruszenie ustawy państwa. (Patrz w odpowiedziach na ankietę: St. Bukowiecki, Piotr Dunin-Borkowski, prof. Peretiatkowicz).

Tak daleko posunięte ograniczenie nie wydaje się ani potrzebnem, ani celowem.

Według koncepcji autorów projektu parlament nie ma być wprawdzie ciałem rządzącem, ale mają być pozostawione w szerokim zakresie uprawnienia kontrolne nad działalnością Rządu. Kontrola może być wykonywana dwojako: bądź przez pociągnięcie ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, gdy parlament zakwestjonuje *legalność* jego działania, bądź przez pociągnięcie go do odpowiedzialności politycznej, gdy parlament zakwestjonuje *celowość* jego działania, odmawiając mu zaufania i żądając ustąpienia.

Wychodząc, co do genezy uprawnień parlamentu z odmiennych niż dotychczas przesłanek — projekt Bloku nie zmienia podstawowych zasad odpowiedzialności konstytucyjnej, natomiast pragnie zwęzić ramy odpowiedzialności politycznej do granic niezbędnych, do wykonywania *kontroli* parlamentu, a nie jego *władztwa* nad rządem.

Doktryna i praktyka znajdują dwa rodzaje odpowiedzialności politycznej rządu: nieograniczoną i perjodyczną.

Typowym przykładem odpowiedzialności nieograniczonej — jest *angielska*.

W *Anglii*, według niepisanych norm prawa zwyczajowego, rząd, który stwierdzi, że utracił zaufanie większości parlamentu — składa mandat.

Dokąd w *Anglii* istniały tylko dwa stronnictwa, konserwatyistów i liberalów, z których jedno posiadało większość — rząd na tej większości oparty, posiadał zapewnioną trwałość na cały okres kadencyjny parlamentu.

To też przeciętny czas sprawowania rządów przez jeden gabinet w Wielkiej Brytanji jest znacznie dłuższy, jak na kontynencie Europy i wynosi (na podstawie danych z ostatniego stulecia) $3\frac{1}{2}$ roku.

W ciągu 127 lat (od 1801 — 1927) w Wielkiej Brytanji zmieniło się 37 gabinetów, podczas gdy we Francji, za czasów samej tylko trzeciej Republiki, to jest przez przeciąg ostatnich lat sześćdziesięciu — około 75 gabinetów.

Są to liczby niezmiernie wymowne.

Na przeciwnym biegunie stoi odpowiedzialność perjodyczna typu północno - amerykańskiego.

W *Stanach Zjednoczonych* Ameryki Północnej odpowiedzialność polityczna realizuje się przy wyborach Prezydenta. Ale przez czas kadencji Prezydenta ani on sam, ani podwładni mu ministrowie — nie są odpowiedzialni politycznie przed Kongresem. Ma więc rząd zapewnioną trwałość w ciągu 4-ech lat.

We *Francji* zachowała się angielska forma odpowiedzialności politycznej rządu, ale bez liczenia się z najgłębszą treścią parlamentaryzmu angielskiego, opartego przynajmniej do niedawna, na systemie dwóch stronnictw.

Ustawa konstytucyjna francuska z dnia 25 lutego 1871 r. w art. 6 stanowi: „ministrowie są solidarnie odpowiedzialni przed izbami za ogólny kierunek polityki, a indywidualnie za swoje akty osobiste.

Przy znacznem zróżnicowaniu opinii politycznej we *Francji* i przy rozbiciu się jej na wiele kierunków, tworzone są bloki mniej lub bardziej nietrwałe i zawodne, które rozpadając się pociągają za sobą upadek rządu. To też kryzysy gabinetowe we *Francji* są częste i przewlekłe. Kryzys, który poprzedził utworzenie jednego z rządów Tardieu — trwał 17 dni, a drugi gabinet Tardieu (1932 r.) był dziewiątym rządem po

wyborach do parlamentu, które się odbyły w 1928 r. — a więc Francja w ciągu niespełna 4-ech lat przeżyła 9 razy przesilenie rządowe i 9 razy państwo było narażone na wstrząs, wywołany zmianami systemu rządzenia.

System francuski recypowały, z całym balastem dziedzicznego obciążenia, inne państwa europejskie.

Jednakże ujemne praktyki parlamentarne w tej dziedzinie, podziały otrzeźwiająco. Niektóre konstytucje nowsze, zachowując w zasadzie odpowiedzialność parlamentarną ministrów, starają się wtłoczyć ją w ramy ograniczające.

Konstytucja *czechosłowacka*, na przykład, do wyrażenia votum nieufności rządowi wymaga wniosku, podpisanego przynajmniej przez 100 posłów. Wniosek przechodzi do specjalnego komitetu, który przedkłada go parlamentowi ze swemi uwagami. Do przyjęcia wniosku wymagana jest obecność bezwzględnej większości wszystkich posłów oraz bezwzględna większość głosów, oddanych w głosowaniu imiennem (§ 75 i § 76).

W *Austrii* rząd federacyjny lub poszczególny minister musi ustąpić, jeżeli Rada Narodowa w uchwale formalnej odmówi mu zaufania. Do przegłosowania takiej uchwały wymagana jest obecność przynajmniej połowy ustawowego składu Rady Narodowej. Na żądanie 1/5 obecnych członków — głosowanie winno być odroczone na dwa dni.

Konstytucja *pruska* (5 listopada 1920 r.) stoi również na gruncie odpowiedzialności politycznej rządu przed sejmem (Landtagiem), ale starając się utrudnić zgłaszanie wniosków przypadkowych, wprowadza szereg ograniczeń, a mianowicie: wniosek o votum nieufności nie może być zgłoszony, gdy na mocy inicjatywy ludowej postawione jest żądanie rozwiązania sejmu; wniosek winien być podpisany przez trzydziestu posłów przynajmniej i głosowanie nie może się odbyć wcześniej, jak na drugi dzień po ukończeniu dyskusji; nad wnioskiem odbywa się głosowanie imienne; wymagana jest absolutna większość głosów rzeczywistej liczby posłów. W razie przyjęcia wniosku prezes ministrów może nie ustępować, jeśli, korzystając ze służącego mu prawa, zażąda rozwiązania sejmu, chyba, że to żądanie byłoby odrzucone.

W poszukiwaniu nowych form ze wszystkich ustawo-

dawstw porównawczych najdalej poszła *Grecja* w swej konstytucji najnowszej z 1927 r.

Poza restrykcjami, które znajdujemy już w konstytucji czechosłowackiej, pruskiej i austriackiej, wprowadza ona (art. 88) dwa nowe korektywy, a mianowicie: a) żąda, aby wniosek o votum nieufności wymieniał wyraźnie powody, t. j. aby był motywowany — oraz b) stanowi, że wniosek, który upadł, nie może być ponowiony przed upływem dwóch miesięcy. Ten ostatni korektyw stwarza dla rządu, który zwycięsko przeszedł próbę zaufania, okres stabilizacji legalnej. Wprawdzie ten okres ochronny trwa tylko dwa miesiące, ale sama koncepcja posiada znaczenie zasadnicze, czyniąc wyłom w zasadach dotychczasowych o odpowiedzialności parlamentarnej rządu. Stanowi ona coś pośredniego pomiędzy odpowiedzialnością stosowaną doraźnie i odpowiedzialnością perjodyczną.

Nawet ultraparlamentarna konstytucja republiki *Hiszpańskiej* uchwalona 9 grudnia 1931 r., wymaga dla obalenia rządu bezwzględnej większości ustawowego składu posłów.

W *Polsce* konstytucja marcowa uświęciła, w myśl skrajnych haseł parlamentarnych, zasadę nieograniczonej odpowiedzialności politycznej rządu przed sejmem.

Nowela konstytucyjna z dnia 2 sierpnia 1926 r. dodała tylko drobny retusz, stanowiąc, że wniosek o wyrażenie votum nieufności rządowi nie może być poddany pod głosowanie na tem samem posiedzeniu, na którym został zgłoszony.

Projekt Bloku proponuje wprowadzenie szeregu zastrzeżeń natury formalno - proceduralnej, a mianowicie: a) wniosek o votum nieufności zgłosić może przynajmniej 1/4 ustawowego składu posłów; b) wniosek nie może być poddany pod głosowanie przed upływem 7 dni od dnia zgłoszenia i c) do przyjęcia wniosku jest wymagana absolutna większość ustawowej liczby posłów.

Ponadto projekt wprowadza ważną poprawkę natury materialnej, stanowiąc, że Prezydent Rzplitej nie jest bezwarunkowo wiązany uchwałą wniosku, co miało miejsce dotychczas, lecz może rozstrzygnąć alternatywnie: albo odwołać rząd, albo rozwiązać izbę.

Kluby opozycyjne, w projektach zgłoszonych do poprzed-

niego sejmu, w zasadzie uznały potrzebę zaostrożenia warunków zgłaszania wniosków o votum nieufności dla rządu, a więc:

Kluby *lewicowe* (P. P. S., Wyzwolenie, Str. Chłopskie) żądają conajmniej 25 podpisów pod wnioskiem, 8-dniowego terminu od czasu zgłoszenia wniosku do dnia głosowania i zwiększonego quorum (nie $\frac{1}{3}$ ale $\frac{1}{2}$ wszystkich posłów).

Kluby *centrowe* (Piaśt, Ch. D., N. P. R.) żądają conajmniej 45 podpisów pod wnioskiem, 7-dniowego terminu do głosowania, oraz *kwalifikowanej większości* $\frac{3}{5}$ głosów przy obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Klub *prawicowy* (Stronniotwo Narodowe) — żąda przede wszystkim rozciągnięcia tego uprawnienia *na obie izby*: Sejm i Senat, a ponadto wymaga podpisania wniosku przez conajmniej $\frac{1}{4}$ członków sejmu lub senatu, 8-dniowego terminu do głosowania, oraz bezwzględnej większości ustawowej liczby posłów, względnie senatorów, bądź też $\frac{3}{5}$ głosów przy zwiększonym quorum do połowy.

Te zmiany, projektowane przez stronnictwa, obejmujące całą gamę kierunków politycznych od prawego do lewego skrzydła — świadczą o tem, że powszechnie jest uświadomiona potrzeba ograniczenia możności zgłaszania wniosków o votum nieufności dla rządu.

W tym samym kierunku ograniczającym wypowiedzieli się niemal bez wyjątku, uczestnicy ankiety. Poza wspomnianymi już: Bukowieckim, Dunin - Borkowskim i Peretiatkowiczem, którzy wypowiedzieli się za całkowitem zniesieniem instytucji odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem — pozostali uczestnicy ankiety, utrzymując w zasadzie tę instytucję, starają się przeciwdziałać jej zbyt wybujałemu i pochopnemu stosowaniu za pomocą najprzeróżniejszych środków i zastrzeżeń, a mianowicie: zwiększenia liczby podpisów pod zgłaszanym wnioskiem (Starzyński — $\frac{1}{4}$, Estreicher — $\frac{1}{3}$ ogółu posłów); zaopatrzenia wniosku w motywy i ewentualnie głosowania wniosku razem z motywami (Kutrzeba, Estreicher, Grzybowski); głosowania imiennego (Dubanowicz, Cybichowski, Gumiński, Kutrzeba); wyraźnej kwalifikowanej większości (Estreicher — $\frac{3}{4}$, Studnicki — $\frac{2}{3}$); zgodnego votum obu izb (Piniński, Kutrzeba, Grzybow-

ski) — wreszcie ograniczenia prawa zgłaszania wniosku tylko raz do roku przy składaniu przez Rząd sprawozdania ze swej działalności za okres ubiegły (Grabski, a także, jak wiadomo i b. premier Bartel).

Rzeczą jest znamienne, że żaden uczestnik ankiety nie opowiedział się za przyznaniem senatowi prawa pociągania ministrów do odpowiedzialności politycznej, a jest to niewątpliwie problemat zasługujący na głębsze rozważanie.

Wśród nowych w tej materji pomysłów, zasługuje na zwrócenie uwagi, propozycja dr. Kazimierza Zakrzewskiego. Brzmi ona, jak następuje:

„W razie uchwały izby poselskiej, powziętej głosami absolutnej większości posłów na dwóch posiedzeniach izby poselskiej, oddzielonych od siebie upływem przynajmniej 7-dniowym, Prezydent Rzeczypospolitej odwołuje Radę Ministrów, powierzając utworzenie nowej obywatelowi, który w ustępującej nie zasiadał. W tym wypadku, o ile uchwała nie zapadła głosami 2/3 ustawowej liczby posłów, sejm z samego prawa jest rozwiązany, a rozpisanie wyborów nastąpi najpóźniej na 7-my dzień. Wniosek o odwołanie Rady Ministrów musi być zgłoszony conajmniej przez 1/6 ustawowej liczby posłów. Do chwili drugiego głosowania nad tym wnioskiem Prezydent Rzeczypospolitej nie zamknie sesji sejmowej, ale czynności sejmu poza tą jedną sprawą, są zatrzymane“.

Ze swej strony proponuję uzupełnienie projektu Bloku przez dodanie następującego korektywu, a mianowicie: wniosek o votum nieufności dla rządu *nie może być zgłoszony podczas sesji nadzwyczajnej*.

Zwłaszcza do tego zastrzeżenia przywiązuję dużą wagę. Powoduje mną przede wszystkim zamiar oczyszczenia sesyj nadzwyczajnych od zachwaszczeń wszelkiego rodzaju, aby czas przeznaczony na sesję nadzwyczajną mógł być poświęcony całkowicie rzetelnej i pozytywnej pracy. Następnie, odejmując żądło polityczne sesji nadzwyczajnej, pragnę przyczynić się do wygaśnięcia raz na zawsze praktyki, związanej ze zwoływaniem, odraczaniem i zamykaniem sesyj nadzwyczajnych. Stanie się to, gdy posłowie sejmowi będą pozbawieni politycznego interesu domagania się bez istotnej po-

trzeby otwarcia, a rząd nie będzie miał powodu przerywać przed czasem prac takich sesyj nadzwyczajnych

Wreszcie wychodząc z założenia, że wniosek o wyrażenie rządowi votum nieufności, jest formą *kontroli*, a nie wyrazem *władztwa* sejmu nad rządem — zbliżam się do zasady odpowiedzialności perjodycznej, która w danym wypadku odpowiada bardziej istocie rzeczy, ale której zastosowanie w całej pełni nie wydaje mi się wskazanem ze względu na realne warunki dotychczasowego rozwoju.

Opierając się na powyższych przesłankach, wypowiadam się za utrzymaniem odpowiedzialności parlamentarnej ministrów przed sejmem z tem jednak:

że prawo to jest formą kontroli, a nie aktem władztwa,

że wniosek o votum nieufności może być zgłoszony przez co najmniej 1/4 ustawowej liczby posłów,

że winien być motywowany,

że do uchwalenia wymagana jest absolutna większość ustawowej liczby posłów,

że nie może być zgłoszony podczas sesji nadzwyczajnej.

że Prezydent Rzplitej w razie uchwalenia wniosku bądź odwołuje rząd, bądź rozwiązuje sejm,

że — wreszcie — senat nie ma samodzielnego prawa pociągania ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej *).

Będąc zdecydowanym przeciwnikiem wyposażenia senatu w samodzielne prawo wyrażania rządowi votum nieufności, sędzę, że za koncepcją uzależnienia mocy wiążącej wniosku o votum nieufności od zgodnych uchwał obu izb — przemawia wiele rozumnych względów. Przedewszystkiem uległoby znacznemu ograniczeniu ryzyko lekkomyślnego obalania rządów. Pozatem w wypadku rozbieżnych opinij pomiędzy izbami — o potrzebie ustąpienia rządu rozstrzygałby Prezydent Rzplitej, jako czynnik nadrzędny, powołany w pierwszym rzędzie do spełniania roli najwyższego arbitra w sprawach państwowych. Rząd, któryby miał za sobą choćby tylko jedną izbę i zaufanie Prezydenta Rzplitej, napewno bez szko-

*) W roku dalszych prac, niektóre z tych warunków nie zostały utrzymane, natomiast Senat otrzymał głos w sprawie uchwalania wniosku o votum nieufności dla Rządu

dy dla państwa mógłby sprawować nadal władzę, nawet wbrew opinii izby drugiej. Natomiast, gdyby obie izby zgodnie zażądały ustąpienia rządu — zmiana rządu nastąpićby powinna. Przy urzeczywistnieniu tej koncepcji inicjatywa zgłoszenia wniosku należałaby wyłącznie do sejmu.

Niepodobna koncepcji powyższej odmówić wielu zalet; mimo to nie wypowiadam się za nią pozytywnie już w chwili obecnej, gdyż pragnę zachować sobie możliwość definitywnego rozwiązania tego ważnego zagadnienia (odpowiedzialności politycznej rządu) w związku z całokształtem innych zagadnień, pozostających z niem w korelacji, a w szczególności, w uzależnieniu od składu senatu.

Aby skończyć z odpowiedzialnością rządu, zaznaczę, że projekt pozostawia zasady odpowiedzialności konstytucyjnej — bez głębszych zmian, w porównaniu ze stanem obecnym, odsyłając zresztą szczegółowe unormowanie tego zagadnienia na drogę zwykłego ustawodawstwa.

Ze swej strony chciałbym dorzucić dwie uwagi, a mianowicie: a) że w trybie orzecznictwa konstytucyjnego winny być ścigane nie wszelkie działania, niezgodne z konstytucją i ustawami państwa, jak to może mieć zastosowanie obecnie, boć przecie mogą one być wynikiem błędnej wykładni, którą skoryguje Najwyższy Trybunał Administracyjny, ale tylko *umyślne* naruszenie konstytucji i ustaw, choćby one nie stanowiły przestępstwa, przewidzianego przez kodeks karny — i b) że postępowanie może być wszczęte nie tylko z inicjatywy sejmu, lecz i na skutek zarządzenia Prezydenta Rzplitej.

Następnie, jak to wykazało doświadczenie w sprawie b. ministra skarbu Czechowicza, skład Trybunału Stanu musi ulec zmianie w tym kierunku, ażeby ten wysoki Trybunał miał pełne znamiona sądu, wolnego od wpływu czynników politycznych. Zamiast delegowanych przedstawicieli stronnictw, Trybunał Stanu powinien się składać z sędziów państwowych, wyznaczonych z pośród gremjum sędziowskiego sądów powszechnych.

Wreszcie Trybunał Stanu, jeśli nie dopatrzy się znamion umyślnego naruszenia konstytucji lub ustaw, będzie władny — wbrew obecnemu stanowi prawnemu — postępowanie umorzyć.

Przechodzimy obecnie do rozważań *na temat organizacji rządu*. Rozważania te będą już tylko wyciąganiem logicznych konsekwencji z naszych założeń zasadniczych. Według naszej koncepcji ustrojowej, Prezydent Rzplitej nie jest tylko naczelnikiem władzy wykonawczej ale, jako Głowa Państwa, posiadając mandat bezpośrednio od narodu, jest piastunem władzy zwierzchniej i w tym charakterze — czynnikiem nadrzędnym w państwie.

Prof. Cybichowski w swojej pracy p. t. „Polskie Prawo Państwowe” (tom III, str. 74) — pisze: „jednym z tradycyjnych błędów nauki jest określanie Prezydenta republiki mianem szefa egzekutywy, co nie jest właściwym wyrazem jego kompetencji. Prezydent jest nie tylko szefem egzekutywy, lecz jest głową państwa; w nim, jak w soczewce, zbiegają się niejako promienie, idące od wszelkich funkcji państwowych”.

Dr. Józef Siemieński w swej niezmiernie interesującej odpowiedzi na ankietę pisze:

„...dzisiaj bardziej niż dawniej potrzeba czynnika, któryby nie rządził, ani nawet nie panował, ale któryby rozstrzygał”.

„Potrzebny jest „pouvoir modérateur” wobec przeciwności, trawionych gorączką walki, niezdatnych zrozumieć się wzajem, zaprzepaszcżających zupełnie kryterjum dobra publicznego w zapasach partyjnych, w identyfikacji zwycięstwa dobra i rozumu ze zwycięstwem — gorzej: z ładą powodzeniem kierunku politycznego”.

„W chaosie sprzecznych interesów, w czasach, kiedy każdy niemal zawód jest innemu wilkiem, nie mówiąc o wielkich klasach społecznych — potrzebny jest sąd bezstronny, kierujący się interesem całości.

„Ponad rządem i sejmem, ponad stronnictwami sejmowymi i ponad społecznem przeciwnieństwem wszelkiego rodzaju, musi być jakaś władza rozjemcza, więcej: rozstrzygająca”.

W takim ujęciu roli Prezydenta Rzplitej, jako Głowy Państwa, a nie jako szefa egzekutywy — tkwi głęboka różnica pomiędzy podstawowymi zasadami projektu, a konstytucją obecną.

Według konstytucji marcowej (art. 2) Prezydent Rzeczy-

pospolitej jest organem narodu w zakresie władzy wykonawczej, a to łącznie z odpowiedzialnymi ministrami — i niczem więcej. Indywidualność urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej jest stuszowana:

- 1-mo, przez ograniczenie jego stanowiska do roli tylko najwyższego hierarchicznie przedstawiciela władzy wykonawczej;
- 2-do, przez uzależnienie swobody jego działania od woli ministrów, z którymi konstytucja nakazuje mu sprawować władzę wykonawczą łącznie.

To też, w świetle konstytucji marcowej pod pojęciem „rząd” należałoby rozumieć nie tylko ministrów, ale i Prezydenta Rzeczypospolitej.

W koncepcji projektu Bloku „rząd” składa się z prezesa Rady Ministrów i ministrów; Prezydent Rzeczypospolitej do składu rządu nie należy, chociaż jest jego szefem i może brać udział w posiedzeniach Rady Ministrów; wówczas do niego należy przewodnictwo.

Ministrowie tworzą Radę Ministrów, której uprawnienia i obowiązki, a także liczbę i zakres działania poszczególnych ministerstw, określi, zgodnie z naszym założeniem, nie ustawa, jak było dotychczas, lecz rozporządzenie Prezydenta Rzplitej. Prócz względów natury zasadniczej, decydują tu również względy oportunistyczne, wskazujące na potrzeby unikania sztywnych form, z uwagi na warunki rozwojowe młodego państwa, które nie zakończyło jeszcze swej fazy organizacyjnej.

Rola prezesa Rady Ministrów polega na przewodniczeniu Radzie Ministrów oraz na ustalaniu ogólnego kierunku polityki rządu, któremu muszą się podporządkować ministrowie. Mianowanie i odwoływanie ministrów odbywa się na wniosek prezesa Rady Ministrów. Chociaż premier w koncepcji projektu Bloku jest raczej *primus inter pares*, to jednak nie może ulegać wątpliwości, że ze względu na jednolitość gabinetu, minister, któryby się nie mógł zastosować do poglądów premiera w zakresie spraw, dotyczących ogólnego kierunku polityki rządu — musiałby ustąpić. W razie różnicy zdań, arbitraż będzie należał do Prezydenta Rzeczypospolitej. Jest to więc *system półkanclerski*, z którym, przy zachowaniu resor-

towej samodzielności ministra, premier sprawuje jakby naczelne kierownictwo nad wszelkimi sprawami państwowymi.

Ministrowie są członkami rządu, odpowiedzialnymi przed Prezydentem Rzeczypospolitej za swą działalność oraz za całość powierzonej im administracji. Jako naczelnicy gałęzi administracji państwowej, ministrowie są związani tylko ogólnymi dyrektywami prezesa Rady Ministrów, pozatem są niezależni.

Podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi ministrami opiera się na systemie rzeczowym; ich okręgiem jest całe państwo. W Polsce odrodzonej mieliśmy ministerstwo, oparte na podstawie terytorjalnej, było niem ministerstwo byłej dzielnicy pruskiej, które objęło pod swój zarząd wszystkie sprawy państwowe w pewnej części obszaru terytorjalnego państwa. Ten wyjątek uzasadniały warunki przejściowe, wypływające z zakończonego już obecnie procesu rozwojowego scalenia dzielnic i ministerstwo byłej dzielnicy pruskiej zostało zwinięte od dnia 28 kwietnia 1922 r. na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia tegoż roku.

Obecnie system rzeczowy, określający kompetencje ministrów *ratione materiae*, stanowi regułę. Prezes Rady Ministrów może objąć kierownictwo, w charakterze ministra, jednego lub kilku ministerstw (przykłady: Marszałek Józef Piłsudski — premier i minister spraw wojskowych, Władysław Grabski — premier i minister skarbu; Aleksander Skrzyński — premier i minister spraw zagranicznych). Zwykle jednak prezesura Rady Ministrów, nie jest łączona z tekami ministrów resortowych.

Polska praktyka, niemal od samego powstania Rzeczypospolitej odrodzonej zna ministrów bez teki, to jest takich ministrów, którzy nie mają poruczonego sobie zarządu nad żadnym działem administracji państwowej, ale którym zlecono w gabinecie specjalne funkcje lub zadania. W ostatnich czasach zdarzały się wypadki poruczania ministrom bez teki funkcyj wicepremiera.

Wreszcie konstytucja marcowa, jak również i projekt Bloku wprowadzają pojęcie tymczasowego kierownika ministerstwa, który korzysta z wszystkich uprawnień i ponosi wszelkie obowiązki ministra. Niema więc właści-

wie żadnej istotnej konstytucyjnej różnicy pomiędzy ministrem, a tymczasowym kierownikiem ministerstwa, prócz chyba tej, że w samym tytule tymczasowego kierownika mieści się cecha tymczasowości, a więc czegoś, co niema charakteru ostatecznego, lecz co jest wyznaczeniem do pełnienia funkcji *ad interim*.

W praktyce wyłoniła się kwestja, czy może być mianowany tymczasowy kierownik ministerstwa przy istniejącym właściwym ministrze? Wobec tego, że obecnie obowiązująca konstytucja nie zna zastępców ministrów, należy przyjąć do wniosku, że na czas nieobecności ministra, jego wyjazdu lub innych przyczyn, czasowo umożliwiających mu pełnienie funkcji, może być wyznaczony tymczasowy kierownik; przez czas sprawowania funkcji przez tymczasowego kierownika, aż do jego odwołania, właściwy minister musi się powstrzymać od wykonywania uprawnień, związanych z jego urzędem.

Prezesa Rady Ministrów może zastępować w razie potrzeby jeden z ministrów. Kwestja zastępstwa ministrów nie jest dostatecznie uregulowana ani w konstytucji marcowej, ani w projekcie Bloku. Należy, mojem zdaniem, wprowadzić postanowienie, że właściwego ministra może zastępować czasowo inny minister, za zgodą prezesa Rady Ministrów, o czem powinno być podane do wiadomości publicznej w takiej formie, jaka jest zwykle stosowana przy nominacji członków rządu.

Od zastępcy ministra — w konstytucyjnem słowa tego znaczeniu, należy odróżniać jego faktycznych pomocników; są nimi w pierwszym rządzie podsekretarze stanu. Rola podsekretarza stanu nie jest określona szczegółowo w prawie konstytucyjnem polskiem. Konstytucja marcowa, a za nią i projekt Bloku stanowią tylko, że podsekretarze stanu, tak samo, jak i ministrowie mogą łączyć stanowisko w rządzie z mandatem poselskim, podczas gdy inni urzędnicy państwowi otrzymują urlop na czas trwania mandatu poselskiego. To postanowienie konstytucji nadaje urzędowi podsekretarza stanu charakter polityczny. Jednakże podsekretarz stanu nie może w zastępstwie ministra dokonywać takich aktów, które pociągają za sobą odpowiedzialność polityczną ministra, jako członka rządu; będą to więc przedewszystkiem kontrasygna-

ty aktów Prezydenta Rzplitej oraz rozporządzenia wykonawcze, oparte na upoważnieniu ustawowem. Natomiast w innych sprawach, pozostających w związku z administracją resortu — podsekretarz stanu może zastępować ministra.

Ze względu na nieokreślony, pod względem swej istoty konstytucyjnej charakter funkcyj podsekretarza stanu — we Francji powstał zamiar skasowania tego urzędu. W obszernym referacie, ogłoszonym w „Journal officiel” z dnia 10 grudnia 1923 roku, deputowany Marin, imieniem komisji oszczędnościowej, uzasadniał potrzebę zniesienia podsekretarjatów stanu tem, że charakter i funkcje podsekretarza stanu są niedostatecznie określone, że liczba ich jest nieustalona, że stwarzanie i kasowanie tych urzędów, otwiera pole do niezdrowych kombinacyj politycznych i parlamentarnych, które dokonywują się kosztem skarbu państwa. Jednakże w Polsce te niebezpieczeństwa parlamentarne nie istnieją, a życie dowiodło, że zachodzi potrzeba, aby minister mógł podzielić się pracami ze swym najbliższym współpracownikiem, który ze względu na stanowisko polityczne, korzysta z większego autorytetu wśród podwładnych ministrowi urzędników, niż gdyby był zwykłym urzędnikiem niepolitycznym.

Z tych względów opowiadam się za utrzymaniem instytucji podsekretarzy stanu.

KONTRASYGNAŁA.

Referat wygłoszony w Komisji Konstytucyjnej dnia 27 marca 1933.

Omawiając zagadnienie organizacji rządu, jego odpowiedzialności konstytucyjnej i parlamentarnej oraz stosunku do Prezydenta Rzeczypospolitej -- nie wyczerpalibyśmy materji, gdybyśmy nie poddali analizie instytucji, zwanej kontrasygnatą.

Jak wiele innych instytucyj prawa konstytucyjnego, tak i kontrasygnata wyrosła na gruncie stosunków państwowych angielskich. I chociaż konstytucja angielska, o której wyraził się dowcipnie Tocqueville, że „elle n'existe point“, nie jest prawem pisanem, lecz tylko przekazywaną z pokolenia w pokolenie tradycją zwyczajową -- to jednak żadna inna konstytucja pisana nie daje równie pełnego i konsekwentnie przemysłanego obrazu w materji kontrasygnaty, jak właśnie konstytucja angielska. Według pojęć angielskich rzecz sprowadza się do następujących trzech zasad:

1) monarcha, jako najwyższy przedstawiciel władzy wykonawczej, jest nieodpowiedzialny w najszerszem słowa tego znaczeniu. Zasada ta ujęta została w klasyczną formułę konstytucyjną: król nie może źle czynić (The king can do no wrong);

2) ministrowie są odpowiedzialni nietylko za akty niezgodne z prawem, ale też za działania błędne lub szkodliwe dla kraju, a to nietylko wtedy, gdy sami się takich działań dopuścili, ale i wówczas, gdy brali w nich udział choćby tylko pośredni;

3) wreszcie, jako konsekwencja dwóch pierwszych zasad, w każdym akcie, przez który korona wykonywa swoje pre-

rogatywy, musi uczestniczyć minister. Zasada ta ujęta została w klasyczną formułę konstytucyjną: król nie może sam działać (*The King can not act alone*).

W myśl powyższych zasad, każdy akt pisemny króla winien być kontrasygnowany przez ministra, który kładąc na akcie swój podpis, bierze zań na siebie odpowiedzialność. Przy aktach nieprzyobleczonej w formę pisemną wymagana jest również asysta ministra. Ustalił się, np. zwyczaj, że audjencje udzielane przez króla posłom państw obcych odbywają się zawsze w obecności sekretarza stanu do spraw zagranicznych.

Urządzenia angielskie przeszły na kontynent Europy w formie już nieco skażonej. Zasada odpowiedzialności ministrów za akty Głowy Państwa nie została tu rozwiązana tak konsekwentnie, jak w Anglii, bowiem z całej subtelnie pomyślanej doktryny angielskiej pozostały zaledwie fragmenty. Odpowiedzialność ministrów ograniczona została jedynie do aktów pisemnych (kontrasygnata w ścisłym tego słowa znaczeniu), przyczem w niektórych ustawach konstytucyjnych typu germańskiego nawet pojęcie aktu pisemnego zostało zwężone do pojęcia „aktu rządowego“ (*Regierungsakt*), jak to miało miejsce w ustawodawstwie niemieckim i austriackim z przed wielkiej wojny.

Dawna konstytucja pruska z dnia 31 stycznia 1850 r., np. normuje kwestję kontrasygnaty w sposób następujący:

„Wszystkie akta rządowe (*Regierungsakte*) króla wymagają dla swej ważności kontrasygnaty (*Gegenzeichnung*) jednego z ministrów, który przez to bierze na siebie odpowiedzialność (art. 44)“.

Ale konstytucja francuska z dnia 25 lutego 1875 r. mówi już nie o „aktach rządowych“, lecz o „wszelkich aktach“ Prezydenta Rzplitej, które wymagają kontrasygnaty ministra (*Chacun des actes du Président de la République doit être contrigné par un ministre*).

Śladem konstytucji francuskiej, nowa republikańska konstytucja austriacka (art. 67) z dn. 1 października 1920 r. mówi już nie o „aktach rządowych“ (*Regierungsakte*), lecz o „wszelkich aktach“ (*alle Akte*). Również i konstytucja Weimarska (art. 50) odstąpiła od dawnego wzoru monarchicz-

nego konstytucji niemieckiej i w związku z kontrasygnatą, mówi już nie o „aktach rządowych“, lecz o „wszelkich aktach“ Prezydenta Rzplitej.

Inne konstytucje Kontynentu, nie wyłączając powojennych, recypowały zasady kontrasygnaty z wzoru francuskiego.

Polska w swej konstytucji marcowej stworzyła amalgamat wytworzony przez pomieszanie zasad prawa francuskiego z formami redakcyjnymi, wzorowanymi na dawnym wzorze austriackim. Mamy bowiem w art. 44 obok odpowiedzialności politycznej ministrów za akty Prezydenta przed sejmem, co odpowiada pojęciom francuskim, także pojęcie „aktu rządowego“ (Regierungsakt'u), zaczerpnięte z dawnego ustawodawstwa austriackiego.

W praktyce polskiej pojęcie „akt rządowy“ wywołało wiele kontrowersji i sporów pomiędzy uczonymi prawnikami i konstytucjonalistami, zwłaszcza w początkowym okresie po wejściu w życie konstytucji.

Cóż bowiem, w rzeczy samej, oznacza termin „akt rządowy“? Czy jest on przeciwstawieniem pojęcia „aktu prywatnego“?

Czyżby istotnie Prezydent Rzplitej był wolny od kontroli ministrów tylko w sferze swego życia prywatnego, a w dziedzinie uprawnień urzędowych, nie mógłby bez ministerjalnej kurateli dokonać żadnego aktu publiczno - prawnego. Ale przecież przeciwko podobnej wykładni przemawiają prócz względów słuszności i zdrowego rozsądku także względy językowe, gdyż antonimem wyrazu „prywatny“, w odniesieniu do aktów nie będzie „rządowy“, lecz „urzędowy“.

Tymczasem te dwa pojęcia: „rządowy“ i „urzędowy“ wcale się co do swej treści pojęciowej ze sobą nie pokrywają. Pojęcie „akt urzędowy“ jest znacznie szersze od pojęcia „aktu rządowego“, bowiem gdy każdy „akt rządowy“ jest zarazem „aktem urzędowym“, to odwrotnie—nie każdy „akt urzędowy“ musi być koniecznie „aktem rządowym“. Zresztą ta różnica w pojęciach nie była snąc obca autorom konstytucji marcowej, skoro w art. 44 używają wyrażenia akt „rządowy“, a w art. 51 mówią o czynności „urzędowej“.

W poszukiwaniu możliwych rozwiązań, należało sięgnąć do wyrazownictwa prawników rzymskich, którzy dokładnie odróżniali dwa pozornie pokrewne, a jednak co do swej treści pojęciowej zasadniczo różne terminy: gubernatio i administratio.

To różnicowanie pojęć i terminów nie jest obce i doktrynie francuskiej, która odróżnia pojęcie „gouvernement” od pojęcia „administration”, a termin „pouvoir gouvernemental” od terminu „pouvoir executif”.

Kierując się temi wskazówkami, mogliśmy byli już nawet na gruncie konstytucji marcowej rozwiązać ten pozornie zawiliły problemat.

Ale wykładnia nie poszła po tej drodze. Po wielu naradach i debatach rozstrzygnięto spór w sensie wykładni rozszerzającej, przyjmując za wskazówkę interpretacyjną, że pod „aktem rządowym” rozumieć należy każdy akt urzędowy Prezydenta Rzplitej, z wyjątkiem oczywiście aktów o charakterze prywatnym i w ten sposób rozszerzono ponad miarę granice, zakreślone konstytucją *).

Przechodząc do rozważań de lege ferenda, uważam za konieczne ustalić przede wszystkim czym jest i jakie realne znaczenie posiada kontrasygnata ze stanowiska koncepcji ustrojowej, na której opiera się projekt Bloku.

Kontrasygnata nabrała szczególnego znaczenia w państwach o ustroju parlamentarnym. Stała się ona jednym ze skutecznych hamulców, paraliżujących wolę Prezydenta Rzplitej. Ośrodkiem obezwładniającym jest parlament, ale działa nie bezpośrednio, lecz za pośrednictwem rządu, który jest mu całkowicie podporządkowany.

Opierając się na fikcji prawnej, że kontrasygnata jest wzięciem na siebie odpowiedzialności za akt konstytucyjnie nieodpowiedzialnego czynnika przez czynnik konstytucyjnie odpowiedzialny — parlamentaryzm pozbawił całkowicie Prezydenta możliwości samodzielnego działania.

Ta konstrukcja ubezwłasnowolniająca Prezydenta Rzplitej

*) Porównaj moją rozprawę, poświęconą krytycznemu rozbirowi tej instytucji, ogłoszoną w „Gazecie Sądowej” z roku 1925 Nr. 10—14 p. t. „Kontrasygnata”.

i oddająca go pod kuratelę rządu — jest konsekwentnym wpływem dążeń absolutystycznych parlamentu, zmierzającego do podporządkowania sobie wszelkich innych czynników w państwie a w szczególności do ujarzmnienia władzy wykonawczej. Misterna przędza odpowiedzialności parlamentarnej ministrów — jest właśnie tym środkiem skutecznym, który prowadzi do celu.

Ale ze stanowiska koncepcji ustrojowej projektu, która polega na emancypacji Głowy Państwa i rządu z pod wpływów czynnika parlamentarnego — utrzymanie kontrasygnaty w jej dotychczasowym znaczeniu i zakresie nie jest możliwe.

Przedewszystkiem należy sobie zdać sprawę, czem ma być kontrasygnata w naszym przyszłym nowym ustroju: czy ma ona być nadal, jak to było dotychczas, formą wzięcia na siebie odpowiedzialności przez czynnik konstytucyjnie odpowiedzialny t. j. przez ministra, za akt czynnika konstytucyjnie nieodpowiedzialnego t. j. Prezydenta Rzplitej — czy też czemś bardziej szarmonizowanym z rolą i stanowiskiem Prezydenta Rzplitej, jako czynnika nadrzędnego i Głowy Państwa?

Otóż, zanim na to pytanie odpowiemy, musimy ustalić, że są dziedziny życia publicznego, które nie mogą być regulowane na podstawie z góry ułożonych szematów, lecz które wymagają w każdym poszczególnym wypadku indywidualnego traktowania, żywego przejawu woli, jasnej myśli porządkującej, a może nawet twórczego przeblysku intuicji. Tak np., gdy w okresie przesilenia, należy utworzyć rząd nowy, jaka reguła może kierować wolą Prezydenta przy doborze kandydata na szefa rządu?

Taka sama wytworzy się sytuacja, gdy w obliczu wojny, będzie musiała zapaść decyzja, brzemienna w najpoważniejsze dla państwa skutki, co do wyboru Naczelnego Wodza.

Również w zakresie stosunków wewnętrznych, taka sprawa jak decyzja o rozwiązaniu sejmu i senatu — nie da się ująć w żadne karby przepisów normujących.

Do tej kategorii zjawisk należy zaliczyć i akty łaski.

Wszystko to są decyzje, których trafność zależeć będzie od instynktu politycznego tego czynnika, któremu naród okazał

zaufanie, powołując go do sprawowania najwyższych funkcji w państwie.

Za te decyzje niepodobna ani Prezydenta ani tembardziej podwładnych mu ministrów pociągać do odpowiedzialności politycznej, bo dopiero w rozwoju wypadków, z perspektywy historycznej można będzie ocenić, czy były one słuszne i czy odpowiadały interesom kraju. W zakresie służących mu prerogatyw Prezydent Rzplitej musi być nieodpowiedzialny politycznie tak, jak w zakresie swych uprawnień ustawodawczych nieodpowiedzialnymi politycznie są sejm i senat.

Celowość decyzji Prezydenta, skoro zostały wydane przez najwyższy i konstytucyjnie właściwy czynnik w państwie — nie może już być przez nikogo kwestjonowana i dlatego wszelka kontrasygnata ministra byłaby w danym wypadku zbędna.

Natomiast w wypadkach, gdy Prezydent działa nie jako Głowa Państwa, lecz jako szef egzekutywy, gdy wydaje decyzje nie wchodzące w zakres jego prerogatyw zwierzchniczych, gdy stosuje prawo lub swoim autorytetem pokrywa działania rządu — tam kontrasygnata jest potrzebna.

Minister kontrasygnujący akt Prezydenta odpowiada nie tylko przed sejmem w imię służącego sejmowi prawa kontroli, ale w myśl zasady ogólnej, także i przed Prezydentem. Dla Prezydenta kontrasygnata stanowić będzie rękojmię, że akt przedłożony mu do ostatecznej aprobaty, został należycie zbadany zarówno co do swej legalności, jak i celowości przez właściwego ministra, który miał obowiązek akt ten wszechstronnie rozważyć i nadać mu właściwą formę prawną.

Ze stanowiska technicznego - ustawodawczego należy zmieścić do tego, aby akty Prezydenta Rzplitej, nie wymagające kontrasygnaty, były w ustawie konstytucyjnej limitatywnie wyliczone. Stąd płynąłby wniosek, że wszelkie inne akty Prezydenta nie objęte wyłączeniem, wymagałyby kontrasygnaty.

Wreszcie pragnę zaznaczyć, że do zagadnienia kontrasygnaty przywiązuje się nadmierne znaczenie. Tymczasem ze stanowiska kontroli politycznej parlamentu nad działalnością rządu kontrasygnata nie odgrywa zbyt wielkiej roli, gdyż do pociągnięcia ministra do odpowiedzialności politycznej nie są wymagane żadne warunki formalne i okoliczność, czy ten lub

inny akt jest lub nie jest podpisany przez ministra, nie posiada głębszego znaczenia.

Sejm może wyrazić ministrowi votum nieufności nie tylko wtedy, gdy jego podpis będzie figurował na kwestjonowanym akcie, ale także i wówczas, gdy dana czynność według jej właściwości rzeczowej, należy do zakresu działania danego ministra. Zasada solidarności, obowiązująca wszystkich członków rządu, ułatwia sejmowi wykonanie jego uprawnień kontrolnych w zakresie odpowiedzialności politycznej całego rządu.

Natomiast podpis ministra kontrasygnującego może mieć istotniejsze znaczenie przy realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, gdyż przy badaniu legalności aktu musi być ustalona indywidualna wina tego, kto ustawę naruszył.

Z praktyki jednak wiemy, że parlamenty czynią niezmierzenie rzadko użytek ze swego prawa pociągania ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej, natomiast nadużywają swoich uprawnień w dziedzinie kontroli politycznej.

To też nawet w ramach obecnego układu stosunków w republikach parlamentarnych, kontrasygnata nie odgrywa w rzeczywistości tej roli, jaką jej przypisują obrońcy parlamentaryzmu.

Jeśli rzucimy okiem na tendencje rozwojowe, które się ujawniły w ustawodawstwie doby ostatniej, to zauważymy w niektórych konstytucjach powojennych pewne odchylenie od klasycznego wzoru.

A więc Republika Austriacka, nowelizując swą konstytucję w roku 1929, czyni wyłom w dotychczas obowiązującej zasadzie, stanowiąc, że przy odwoływaniu rządu kontrasygnata nie jest niezbędną, a przy nominacji nowego rządu akt nominacyjny kontrasygnuje nowomianowany kanclerz (art. 70).

Podobnie Grecja w swej najnowszej konstytucji republikańskiej z roku 1927, stanowi, że jeżeli ustępujący premier nie chce kontrasygnować aktu dymisyjnego, uczyni to za niego nowomianowany premier (art. 72).

Wreszcie konstytucja Łotewska (z 15 lutego 1922) czyni już dwa zupełnie wyraźne wyłomy w ogólnej zasadzie o kon-

trasygnacie, a mianowicie: nie wymaga kontrasygnaty dla aktu Prezydenta, proponującego rozwiązanie sejmu (art. 48), przyczem, jak wiadomo, nad tą propozycją odbywa się głosowanie ludowe, które dopiero sprawę ostatecznie rozstrzyga; nie jest również wymagana kontrasygnata dla aktów, przez które Prezydent wyznacza szefa nowego rządu (art. 56).

Tendencjom ograniczającym kontrasygnatę dała również wyraz ankieta konstytucyjna.

Stanisław Bukowiecki, mimo, iż znosi zupełnie w swej koncepcji odpowiedzialność parlamentarną ministrów, wypowiada się za utrzymaniem kontrasygnaty, a to z powodu, że ministrowie odpowiadają przed sejmem za legalność aktów Prezydenta (odpowiedzialność konstytucyjna). Ale z pod obowiązku kontrasygnaty wyłącza: zarządzenia Prezydenta, dotyczące jego domu t. j. kancelarii cywilnej i wojskowej i wogóle spraw, należących do jego osobistego urzędowania, nie określając zresztą bliżej, co pod temi ostatnimi określeniami rozumie.

Inni uczestnicy ankiety, uznając w zasadzie potrzebę kontrasygnaty, wskazują jednak na celowość pewnych wyjątków od reguły, a więc:

Dunin - Borkowski wyłącza z pod kontrasygnaty: akty ściągające się do wykonywania prawa łaski i mianowania oraz dymisjonowania premjera.

Władysław Grabski wyłącza: akty mianowania premjera, oraz członków swej kancelarii cywilnej.

Dr. Kazimierz Zakrzewski wyłącza:

- a) orędzia i wszelkie akty dotyczące sejmu,
- b) mianowania i odwoływania prezesa Rady Ministrów, generalnego inspektora Sił Zbrojnych, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, oraz pierwszego prezesa Sądu Najwyższego,
- c) mianowania prezesa i członków Trybunału Stanu, mianowania sędziów,
- d) rozporządzenia ustalające ilość ministrów oraz ich kompetencje,
- e) przekazane Prezydentowi Rzplitej akty pieczy prawnej, zaznaczając nadto, że sposób kontrasygnowania aktów Pre-

zydenta Rzplitej, jako zwierzchnika sił zbrojnych, określi osobną ustawą.

Profesor *Estreicher* wyłącza: nominacje naczelnego woźdza, rozwiązanie sejmu i senatu, wykonanie prawa weta, mianowanie i zwalnianie premjera, oraz wykonanie prawa łaski.

Prokurator *Gumiński* zgadza się na wyłączenia, wyluszczone w projekcie Bloku.

Dr. *Maciej Starzewski* wyłącza: akty mianowania i odwoływania prezesa Rady Ministrów, oraz rozwiązania izb.

Natomiast prof. *Piniński* staje w obronie kontrasygnaty w jej najbardziej pełnej i klasycznej formie, zwalczając pomysł wyjęcia z pod kontrasygnaty pewnej kategorii aktów, ale na poparcie swego stanowiska przytacza argumenty, które — zdaniem mojem prowadzą do wręcz odmiennych wniosków. Mówi on między in.: „odpowiedzialność... tak premjera jak i ministrów resortowych wcale się nie ogranicza jeno do aktów stwierdzonych umieszczeniem na nich podpisu, lecz obejmuje wszelką ich polityczną działalność. Za akt więc jakiś Prezydenta Rzplitej, choćby formalnej kontrasygnaty nie było, może parlament przecieć czy to premjera, czy to któregoś innego ministra do odpowiedzialności tak karnej, jak i parlamentarnej pociągnąć już na podstawie zarzutu, iż był złym doradcą Prezydenta Rzplitej...”

Jeśli te uwagi są słuszne, to w takim razie kontrasygnata wogóle byłaby zbędna, skoro niezależnie od tego, czy ona jest, czy jej niema—można ministra pociągnąć do odpowiedzialności i karnej i politycznej.

Tak więc możemy zakonkludować, że znakomita większość uczestników ankiety, którzy się wypowiedzieli w kwestji kontrasygnaty, uznają potrzebę wyłączenia z pod tego rygoru pewnej kategorii aktów Prezydenta Rzplitej.

Wśród projektów rewizji konstytucji, zgłoszonych w poprzednim sejmie, projekt lewicy (P. P. S., Wyzwolenie, Stron. Chłop.) wyłącza z pod kontrasygnaty zrzeczenie się urzędu Prezydenta, zaś projekt centrum (Piast, Chrz. Dem. i N. P. R.) wyłącza: mianowanie i odwoływanie prezesa Rady Ministrów, mianowanie i odwoływanie urzędników Kancelarii Cywilnej i Wojskowej Prezydenta Rzplitej oraz akty łaski.

Wreszcie projekt Bezpartyjnego Bloku pragnie wyłączyć:

- a) orędzia i wszelkie akty dotyczące sejmu i senatu,
- b) mianowania i odwoływania prezesa Rady Ministrów, generalnego inspektora Sił Zbrojnych, prezesa Najwyższej Izby Kontroli i urzędników Kancelarji Cywilnej Prezydenta Rzplitej,
- c) mianowania i zwolnienia oficerów wszelkich stopni, oraz wszelkie akty Prezydenta Rzplitej, jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych,
- d) akty łaski i przekazane ustawami akty pieczy prawnej,
- e) mianowanie sędziów,
- f) mianowanie prezesa i członków Trybunału Stanu.

Ze swej strony pragnęliśmy do powyższego wyliczenia wprowadzić pewne restrykcje, w myśl założenia zasadniczego, któremu daliśmy wyraz w poprzednich naszych wywodach, że kontrasygnacie nie ulegają tylko te akty Prezydenta, które są emanacją jego woli zwierzchniej, jako czynnika nadrzędnego i Głowy Państwa, a które stanowią jego wyłączną prerogatywę.

Do takich aktów zaliczam:

a) *orędzia*, pod któremi rozumiem akty, pochodzące wprawdzie od Głowy Państwa, ale nie zawierające decyzji opartej na prawie, a więc nie mające charakteru aktu w prawnopństwowem słowa tego znaczeniu, lecz dające wyraz w sposób uroczysty poglądom Prezydenta na pewną sprawę lub pewne zagadnienie państwowe.

b) Z aktów, dotyczących sejmu i senatu, wyłączyłbym z pod kontrasygnaty akty *rozwiązujące sejm i senat przed upływem kadencji*; również akt nominacji *generalnego komisarza wyborczego*, powinien być uniezależniony od wpływu rządu i zwolniony z pod kontrasygnaty, aby tem dobitniej podkreślić polityczną bezstronność tego aktu. Natomiast inne akty dotyczące normalnego funkcjonowania sejmu i senatu, jak zwoływanie i rozwiązywanie z upływem kadencji sejmu i senatu, oraz otwierania, odraczania i zamykania sesji, jako akty polegające na wykonaniu obowiązku ustwowego, powinny mieć kontrasygnatę.

c) Wyłączam od kontrasygnaty akty nominacji i odwołania *prezesa Rady Ministrów, pierwszego prezesa Sądu Naj-*

wyższego, prezesa Najwyższej Izby Kontroli i urzędników Kancelarii Cywilnej.

d) Wyłączam wszelkie akty Prezydenta Rzeczypospolitej jako zwierzchnika Sił Zbrojnych, a w tej liczbie nominacje i zwolnienia generalnego inspektora Sił Zbrojnych i naczelnego wodza. Sposób i forma mianowania i zwalniania oficerów W. P. winny być unormowane dekretem Prezydenta Rzplitej, jako zwierzchnika Sił Zbrojnych.

e) Wyłączam z pod kontrasygnaty zarządzenie Prezydenta Rzplitej o oddaniu członków rządu pod sąd Trybunału Stanu.

f) Wyłączam — akty powoływania senatorów, pochodzących nie z wyborów.

g) Wyłączam — wreszcie akty łaski i pieczy prawnej.

Natomiast, akty nominacji sędziów i prokuratorów sądów powszechnych mogłyby być zwolnione z pod kontrasygnaty ze względu na szczególny charakter publiczno-prawnego stosunku, pod warunkiem, że akt nominacyjny dokonywałby się na podstawie uprzedniego wniosku właściwego ministra t. j. ministra sprawiedliwości.

Powyższe wyłączenia są wyliczone wyczerpująco, wszelkie przeto inne akty nieobjęte wyliczeniem, dla swej ważności wymagałyby kontrasygnaty.

Wreszcie od kontrasygnaty należy odróżnić akty dokonywane na wniosek. Jest to instytucja prawna, nie mająca nic wspólnego z kontrasygnatą, chociaż w swym wyrazie zewnętrznym obie te instytucje mają wiele cech pokrewnych. Działanie na wniosek innej władzy, jest również jedną z form ograniczających. To też należałoby w konstytucji zamieścić przepis mniej więcej następującej treści: „Ustawy oznaczają w jakich przypadkach Prezydent Rzplitej działa na podstawie wniosku Rady Ministrów, prezesa Rady Ministrów lub ministra. Akty wolne od kontrasygnaty nie mogą być wiązane uprzednim wnioskiem“.

Temi uwagami zamykam rozdział o kontrasygnacie.

UPRAWNIENIA PREZYDENTA RZPLITEJ W STOSUNKU DO SEJMU I SENATU.

Referat, wygłoszony w Komisji Konstytucyjnej
dnia 29 października 1931.

Parlament w państwie współczesnem jest organem władzy, reprezentującym wolę narodu w dziedzinie ustawodawstwa i kontroli nad działalnością rządu.

Ze względu na swą genezę oraz metody pracy parlament jest ciałem, odnawiającem się perjodycznie w swym składzie i zbierającem się na sesje w określonych odstępach czasu. Pod tym względem parlament różni się od urzędu państwowego, którego skład w zasadzie nie ulega zmianom i który zachowuje ciągłość pracy.

Te szczególne znamiona parlamentu mają swe uzasadnienie w tem, że parlament, jako organ opinii publicznej, powinien wiernie odzwierciedlać poglądy i nastroje, panujące w społeczeństwie. Wobec żywej i wiecznie zmiennej fali życia, zachodzi co pewien czas konieczność sprawdzenia, czy parlament odpowiada woli mocodawców. Jedyną uznaną formą takiego sprawdzenia są nowe wybory, które, na podstawie rzeczywistego układu sił w społeczeństwie, prowadzą do parlamentu w odnowionym składzie.

Okres czasu od zebrania się parlamentu po wyborach do wygaśnięcia mandatów — stanowi *kadencję*.

Okres ten jest różny w poszczególnych państwach, a bywa także różny dla każdej z dwu izb.

Kadencja izby poselskiej wynosi:

W *Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej* — 2 lata;

Na *Łotwie* — 3 lata;

W Rzeszy Niemieckiej, Austrii, Belgii, Francji, Rumunii, Grecji i Turcji — 4 lata;

W Anglii, Egipcie i na Łotwie — 5 lat;

Wreszcie w Czechosłowacji — 6 lat.

Widzimy więc, że okres kadencyjny izby poselskiej waha się między dwoma i sześcioma laty.

W projektach, które poprzedziły konstytucję marcową, stronnictwa lewicowe (Wyzwolenie i Związek Polskich Posłów Socjalistycznych) — wypowiedziały się za trzyletnią kadencją sejmu; stronnictwa prawicy i centrum (Związek Ludowo-Narodowy i prof. Buzek z tow. Piasta) — za 5-letnią kadencją; natomiast projekty rządowe (Deklaracja konstytucyjna rządu Ignacego Paderewskiego, rządowy projekt ustawy konstytucyjnej, wniesiony do sejmu 3 listopada 1919 r. przez Stanisława Wojciechowskiego i projekt Ankiety) — wypowiedziały się za 4-letnią kadencją.

Konstytucja marcowa oznaczyła okres kadencyjny sejmu na lat pięć, a projekt BBWR, stanowiący przedmiot niniejszych obrad — terminu tego nie zmienia.

De lege ferenda 5-letni okres kadencyjny wydaje się najstosowniejszym, gdyż kraj nie jest zbyt często narażany na wstrząśnienia, wywoływane szybko po sobie następującymi wyborami; z drugiej znowu strony zbyt długi okres kadencyjny mógłby doprowadzić do jaskrawego rozdzwisku pomiędzy sejmem, jako mandatarjuszem, a opinią polityczną kraju, jako źródłem mandatu.

Jest rzeczą znamionną, że Anglija, która zmienia swój ustrój konstytucyjny z najwyższą oględnością i na podstawie długotrwałego doświadczenia — skróciła w r. 1911 okres kadencyjny parlamentu z lat siedmiu do pięciu.

Świadczy to, że pięcioletni okres kadencyjny najlepiej wytrzymał próbę ognia życia.

Zagadnienie czasu kadencji staje się bardziej złożonem, gdy przejdziemy do oznaczenia okresu kadencji izby wyższej.

Gdzie izba wyższa składa się z członków dziedzicznych lub dożywotnich, jak to ma miejsce, na przykład, w angielskiej izbie lordów, tam zagadnienie to nie istnieje.

W większości jednak państw izba wyższa, podobnie jak i izba niższa, odnawia się periodycznie w swym składzie,

przyczem okres legislacyjny izby wyższej trwa zazwyczaj dłużej, niż okres legislacyjny izby niższej.

We *Francji* — kadencja senatu trwa 9 lat podczas gdy kadencja izby deputowanych — tylko 4 lata.

W *Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej* kadencja senatu trwa lat 6, przyczem co dwa lata ustępuje $\frac{1}{3}$ część senatorów — podczas gdy kadencja izby reprezentantów trwa tylko — 2 lata.

W *Danji* — kadencja izby wyższej trwa 8 lat, z odnawianiem się w połowie co 4 lata — podczas gdy kadencja izby niższej trwa 5 lat.

W *Szwecji* — 8 i 4 lata.

W *Czechosłowacji* — 8 i 6 lat.

W *Grecji* rozpiętość jest jeszcze znaczniejsza, bowiem gdy kadencja senatu wynosi aż 10 lat, kadencja izby deputowanych — tylko 4 lata.

W *Egipcie* istnieje również szerokie rozpięcie: 10 i 5 lat.

Natomiast rzadziej spotyka się w ustawodawstwach porównawczych, aby czas trwania kadencji w obu izbach był jednakowy. Ze znanych mi ustawodawstw europejskich, poza Polską, *jednakową* dla obu izb 4-letnią kadencję posiada *Belgia* i *Rumunia*.

Przeważa więc system niejednoczesności kadencyj. Tłomaczy się to dążeniem do nadania odmiennej struktury oraz odmiennego charakteru każdej z dwu izb: gdy izba niższa wychodzi zawsze z wyborów politycznych, izba wyższa odzwierciadla opinię publiczną w przekroju nie tylko politycznym, lecz i społecznym, umożliwiając dostęp do senatu, prócz polityków, działaczom samorządu terytorjalnego, przedstawicielom życia gospodarczego i nauki, sprawującym wysokie godności państwowe wirylistom i t. p.

Zwolennicy takiego mieszanego systemu wychodzą z założenia, że trudno byłoby uzasadnić potrzebę istnienia dwu izb, gdyby obie reprezentowały te same warstwy i te same interesy społeczne.

W *Polsce* obie izby — sejm i senat — są oparte na jednakowych zasadach organizacyjnych. Senat jest odbiciem w minijaturze sylwety politycznej sejmu. W swych tendencjach uniformistycznych ustawodawca konstytucyjny określił ka-

dencję obu izb na jednakowy okres czasu lat 5, zastrzegając nadto w art. 36 ust. 2, że kadencja senatu rozpoczyna się i kończy jednocześnie z kadencją sejmu.

De lege ferenda wypowiedziały się za zerwaniem z dotychczasową zasadą jednoczesności kadencji sejmu i senatu w swych projektach, złożonych do poprzedniego sejmu — kluby parlamentarne: Piast, Chrz. Dem. i .N P. R., żądając przedłużenia kadencji senatu do lat 9, przyczem co trzy lata ustępowaćby miała 1/3 część senatorów.

Oba powyższe projekty zmierzają również — co uznać należy za konsekwentne — do nadania odmiennej struktury ustrojowej senatowi w porównaniu ze sejmem, pragnąc wprowadzić do senatu, prócz senatorów, wybranych na podstawie ogólnie - politycznej, także i senatorów, wybranych przez publiczno-prawne zrzeszenia o charakterze gospodarczym oraz grupy, utworzone na podstawie cenzusu intelektualnego.

W projekcie Bloku, stanowiącym przedmiot niniejszych obrad, kadencja senatu oznaczona jest na lat 5, t. j. na taki sam okres czasu, jak i w Sejmie.

Z uwagi jednak na to, że zagadnienie Senatu, jego ustroju, uprawnień i zwłaszcza składu nie zostało dotąd omówione i rozstrzygnięte — nie chcę uważać kwestji trwania kadencji za zamkniętą.

Wszystkie ustawodawstwa pozytywne świata są zgodne co do tego, że obrady parlamentu nie mogą ciągnąć się bez przerwy przez cały czas trwania kadencji, lecz że winny być ograniczone w czasie do pewnych okresów, które się nazywają sesjami.

Zasada *permanencji* nie zyskała sobie obywatelstwa w ustawodawstwie, a została surowo potępiona przez doktrynę.

Monteskiusz w swem klasycznem dziele „*Duch Praw*“, w księdze XI, rozdziale VI — pisze: „byłoby rzeczą nieużyteczną, aby ciała ustawodawcze były ciągle zebrane. Byłoby to niedogodne dla samych reprezentantów, a nadto zajmowałoby zbyt wiele władzę wykonawczą, która wówczas nie myślałaby o wykonywaniu, lecz o obronie swych prerogatyw

i uprawnienia do sprawowania władzy wykonawczej, które posiada“.

Przy opracowaniu obecnie obowiązującej konstytucji francuskiej (1875 r.), *Dufaure*, zwalczając zasadę permanencji, takiego między innymi użył argumentu: „permanencja posiadałaby niezliczoną moc ujemnych stron, któreby nam było bardzo łatwo przytoczyć, gdyby przykład wszystkich krajów konstytucyjnych nie rozgrzeszał nas od tej analizy“ — a *Esmein* zaopatruje ten cytat w lapidarną uwagę: „argument jest mocny“.

Moglibyśmy i my siebie rozgrzeszyć od dalszej analizy, gdyby nie to, że w Polsce, w dobie przedmajowej ujawniła się wyraźna tendencja do wprowadzenia drogą precedensu parlamentarnego tej szkodliwej zasady na stałe. Sesja pierwszego po Sejmie Ustawodawczym, sejmu zwykłego, otwarta dnia 28 listopada 1922 r. trwała bez przerwy do dnia 2 października 1926 r., t. j. bezmała *cztery* lata. Dopiero trzeba było takiego przełomu, jak wypadki majowe, aby sesję tę doprowadzić do zamknięcia.

Precedens był wyraźnie sprzeczny z zasadami konstytucji. Skoro bowiem konstytucja w art. 25 wymaga, aby sejm był zwoływany na sesję zwyczajną *corocznie* w październiku, to *corocznie* również sesja winna być zamykana. Inaczej nie byłoby wogóle potrzebne pojęcie sesji, gdyż czas jej trwania pokrywałby się całkowicie z czasem trwania kadencji, ani nie mógłby istnieć podział sesyj na zwyczajne i nadzwyczajne, bo wszystko byłoby sesją zwyczajną, ani wreszcie nie byłoby miejsca na sesję nadzwyczajną, ponieważ jedna na cały okres kadencyjny sesja zwyczajna trwałaby bez przerwy.

Sprzeczność podobnej praktyki zarówno z duchem, jak i literą ustawy konstytucyjnej — jest oczywista.

Pomimo to tendencja do ciągnięcia w nieskończoność obrad sejmu zarysowywała się i później, w sejmach pomajowych, a zwłaszcza w sejmie poprzednim — drugim z rzędu po Sejmie Ustawodawczym. Mianowicie: opierając się na przepisie, uprawniającym 1/3 posłów do żądania zwołania sesji bez wszelkiej zgody istotnej potrzeby, wkrótce po zamknięciu sesji zwyczajnej. Gdyby tym żądaniom rządu pomajowe nie sprzeciwiały się w drodze legalnej, sejm obradowałby, z krótkie-

mi przerwami świątecznymi i feryjnymi, przez cały rok i zasada permanencji odżyłaby w całej pełni, tylko w nieco odmiennej formie w stosunku do stanu rzeczy z przed 1926 roku.

Tendencja do permanencji nie jest bolączką wyłącznie polską. Zarysowała się ona w życiu parlamentarnem i innych państw.

Posłuchajmy co o tym szkodliwym nałogu mówi znakomity mąż stanu Francji Poincaré, znany ze swego przywiązania do parlamentaryzmu i republikańsko - demokratycznych form rządzenia.

W artykule, zatytułowanym „Poglądy polityczne”, ogłoszonym w czasopiśmie „La Revue de Paris” z dn. 1 kwietnia 1898 roku — Poincaré pisze:

„Wtrącanie się legislatywy w sferę uprawnień innych władz państwowych stało się obecnie o tyle częstym, że izby, przejąwszy się zwyczajem obradowania w nieskończoności, znalazły w tej permanencji, zresztą zupełnie sprzecznej z duchem konstytucji, złudzenie władzy nieograniczonej. Sesje nadzwyczajne i warunkowe stały się zwyczajnymi i obowiązkowymi. Deputowani żyją dziewięć lub dziesięć miesięcy na dwanaście, w kłóliwej zażyłości (intimité querelleuse) z rządem i administracją centralną i w tem małżeństwie nierozrwalnem legislatywy z egzekutywą niema niczego innego do pogodzenia niezgodnych usposobień, prócz krótkiego rozejmu wakacyjnego na lato. Obie strony pozostają, jedna na przeciw drugiej, na stopie alarmu niepokojącego, a rząd, widząc się ciągle zagrożonym, wyrzeka się wszelkich projektów na daleką przyszłość i rozdrabnia w drobnych troskach codziennych, wszelkie plany, które mógłby powziąć.

Narzuca się potrzeba — konkluduje Poincaré — skrócenia czasu trwania sesji, doprowadzenia ich do granic konstytucyjnych, jak to zresztą sądzi p. P. Deschanell, jak to sądzi p. L. Barthou, jak to i my wszyscy sądzimy“.

Widocznie jednak choroba permanencji ma charakter chroniczny we Francji, skoro do tego samego zagadnienia wraca Poincaré w dziesięć lat później w związku z ankietą, zainicjowaną przez czasopismo „La revue”, na temat niedomagań parlamentaryzmu. W odpowiedzi na tę ankietę, ogłoszonej drukiem 15 kwietnia 1918 r. Poincaré pisze między innymi:

„Izba sądziłaby, że dzień został zmarnowany, gdyby nie obradowała kilku godzin w rozgorączkowaniu i hałasie, ażeby wypracować jakąkolwiek ustawę. Jakgdyby w układzie stosunków politycznych, socjalnych lub finansowych istniała materje do nieustannego wydawania ustaw i jakgdyby rozwój narodu wymagał dzień w dzień nowej reglamentacji ustawodawczej“.

„Ta wieczna obecność i ta zbędna ruchliwość władzy ustawodawczej mąci do głębi stosowanie systemu parlamentarne-go. Prowadzi ona do nieuniknionej konsekwencji unicestwienia władzy wykonawczej i do podminowania autorytetu rządowego“.

Takie słowa pełne goryczy, a nie pozbawione akcentów subtelnej ironji. poświęca wytrawny znawca parlamentaryzmu nałogowi permanencji.

Tradycja historyczna oraz układ stosunków wewnętrznych pomiędzy poszczególnymi władzami w państwie współczesnem złożyły się na to, że zarówno zwoływanie parlamentu na nową kadencję i rozwiązywanie go, jak i otwieranie, odraczanie i zamykanie sesyj — stanowi prerogatywę Głowy Państwa.

W *Anglii* parlament zbiera się na wezwanie Korony, która co do terminów nie jest związana żadnemi normami konstytucyjnymi; odroczenie parlamentu oraz rozwiązanie izby gmin przed upływem kadencji — należy również do uprawnień Korony.

We *Francji* — Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje obie izby na sesję zwyczajną corocznie w drugi wtorek stycznia. Sesja trwa przynajmniej pięć miesięcy. Z upływem tego terminu Prezydent jest władny sesję zamknąć.

W *Belgji* — izby się zbierają z samego prawa w drugi wtorek listopada, chyba, że Król zwoła je wcześniej. Sesja zwyczajna musi trwać corocznie przynajmniej dni 40. Król może zwołać izby na sesję nadzwyczajną, według własnego uznania.

W *Rumunji* — zwoływanie sesyj zwyczajnych i nadzwyczajnych a także odraczanie i zamykanie sesyj, stanowi pre-

rogatywę Głowy Państwa. Sesja zwyczajna musi trwać przynajmniej pięć miesięcy.

W Czechosłowacji — prawo zwoływania izb na sesje stanowi prerogatywę Prezydenta Rzeczypospolitej, ale konstytucja zastrzega, że corocznie muszą się odbyć *dwie* sesje zwyczajne: sesja wiosenna — w marcu i sesja jesienna — w październiku.

W *Stanach Zjednoczonych* Ameryki Północnej, wobec ścisłego podziału władz, zwoływanie Kongresu nie należy do atrybucji Prezydenta, ale nawet i tam Prezydent może zwołać obie izby lub jedną z nich na sesję nadzwyczajną; on również rozstrzyga, gdyby pomiędzy izbami powstał spór co do czasu trwania odroczenia.

Natomiast w *Rzeszy Niemieckiej* parlament zwołuje nie Prezydent Rzeszy, lecz prezes parlamentu, a o dniu zamknięcia sesji i ponownego jej otwarcia decyduje sam Reichstag.

Prezydent Rzeszy posiada tylko prawo przedterminowego, przed upływem kadencji, rozwiązania parlamentu.

Ten przepis konstytucji niemieckiej odmienny od zasady, stosowanej w państwach o istotnie głębokich tradycjach parlamentarnych — nie bardzo harmonizuje z psychiką niemiecką, ujawniającą skłonności do form bardziej arbitralnych z doby niedawno zgasłej monarchji.

Austria, która w swej pierwszej republikańskiej konstytucji z 1920 r. posiadała system, zbliżony do niemieckiego, po dokonaniu rewizji w roku 1929-ym przeszła na system ogólnie - europejski, zaliczając prawo regulowania czasu obrad izb do prerogatyw Głowy Państwa.

Z państw nowych za systemem niemieckim poszła jedynie *Łotwa*, stanowiąc, że sesje parlamentu zwołuje nie Prezydent Rzeczypospolitej, lecz prezes sejmu, a pierwsze posiedzenie w nowej kadencji otwiera prezes dawnego sejmu.

W *Polsce* uprawnienia, związane ze zwołaniem i rozwiązaniem sejmu i senatu oraz z otwarciem, odroczeniem i zamknięciem sesyj — stanowią prerogatywę Głowy Państwa. Każde zebranie się sejmu i senatu na nową sesję, nawet jeśli by terminy były oznaczone w konstytucji, winno być poprzedzone aktem Prezydenta Rzeczypospolitej.

W odróżnieniu od *kadencji*, jako pełnego okresu legislacyjnego, *sesje* parlamentarne obejmują okres czasu, stanowiący część roku kalendarzowego, w ciągu którego odbywają się rzeczywiste prace sejm i senatu.

Sesje, otwierane periodycznie, w ustalonych według kalendarza konstytucyjnego datach — są *sesjami zwyczajnymi*; otwierane w datach zgóry nieustalonych, w miarę potrzeby — są *sesjami nadzwyczajnymi*.

Obecnie sesje zwyczajne otwierane są w październiku. Projekt Bloku przenosi ten termin na *listopad*. Tę zmianę uzasadnia dążenie do skrócenia postępowania budżetowego z pięciu miesięcy do czterech. Ponieważ rok budżetowy zaczyna się 1 kwietnia, przeto, cofając się cztery miesiące wstecz, można rozpocząć debatę budżetową w listopadzie, a nie w październiku.

Pozatem projekt przenosi datę otwarcia pierwszej sesji w nowej kadencji z trzeciego na czwarty wtorek po dniu wyborów, gdyż praktyka dowiodła, że w ramach dotychczasowego terminu trudno jest wydażyć z załatwieniem czynności, nakazanych przez ordynację wyborczą. Termin ten należy liczyć nie od dnia głosowania do sejm, lecz od dnia głosowania do senatu, o ile oczywiście kadencja obu izb zaczynać się będzie jednocześnie.

W ustawodawstwach *porównawczych* przewidziany jest przeważnie termin 30-dniowy, w ciągu którego winno nastąpić zwołanie izb. Termin ten jest nieprzekraczalny, ale Głowa Państwa może zwołać parlament i wcześniej, nie koniecznie 30-go dnia. Stwarza to formę bardziej elastyczną.

Projekt, jak zresztą i konstytucja marcowa, wprowadza zasadę, że sesja, na którą został wniesiony budżet, nie może być zamknięta, dopóki budżet nie będzie uchwalony lub przewidziane w konstytucji postępowanie zakończone. Dzięki tej zasadzie sejm i senat zyskują rękojmię konstytucyjną, że co najmniej będą mogły obradować przynajmniej przez cztery miesiące.

W naszej praktyce dla sesyj poświęconych uchwaleniu budżetu, ustalił się termin *sesji budżetowej*. Termin ten spotykamy w zarządzeniach Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 marca 1927 r., 22-go czerwca 1928 r., 25-go marca 1929 r.,

29 marca 1930 r., 21 marca 1931 r. W zarządzeniach tych mówi się o zamknięciu „sesji zwyczajnej i budżetowej”. Użycie tego podwójnego terminu jest wywołane specjalnym charakterem sesji, zajmującej się uchwaleniem budżetu, ze względu, mianowicie, na niemożność zamknięcia takiej sesji przed ukończeniem prac budżetowych. Sądzymy jednak, że takie podwójne oznaczenie terminologiczne tej samej sesji, choć nie jest błędne, ale jest zbyteczne i jak każde superfluum może prowadzić do nieporozumień. Dlatego też nie wprowadzamy tego terminu do wyrazownictwa projektu.

Odróżniając od sesji zwyczajnej *sesję nadzwyczajną* — konstytucja marcowa daje niezmiernie skąpe wskazówki co do tego, czym jest w istocie swęj sesja nadzwyczajna; odpowiedni przepis stanowi tylko, że sesję nadzwyczajną zwołać może Prezydent Rzeczypospolitej w każdym czasie, według własnego uznania, a winien to uczynić na żądanie $\frac{1}{3}$ ogółu posłów w ciągu dwóch tygodni. Jest to więc określenie czysto formalne, zewnętrzne. Żadne znamiona o charakterze merytorycznym, materialnym, odróżniające sesję zwyczajną od nadzwyczajnej, w konstytucji wymienione nie zostały, a stwierdzić należy, że kwestja w świetle ustawodawstw porównawczych nie przedstawia się lepiej.

Wprawdzie w konstytucji marcowej istnieje jeszcze jeden przepis, podkreślający różnicę pomiędzy sesją zwyczajną i nadzwyczajną, który głosi, że odroczenie sesji zwyczajnej bez zgody sejmu nie może trwać dłużej, niż dni 30 i nie może być ponowione, z czego wynika — a contrario — że sesja nadzwyczajna może być wielokrotnie odraczana i na okres dłuższy, jak dni 30 — ale i te dystynkcje mają charakter zewnętrzny i czysto formalny.

To też niedostateczne sprecyzowanie pojęć — sesji zwyczajnej i nadzwyczajnej — stało się źródłem wielu nadużyć legalnych ze strony posłów sejmowych. Polegały one na tem, jak to już wyżej wskazywaliśmy, że $\frac{1}{3}$ część ogółu posłów, opierając się na swem uprawnieniu formalnem, domagała się stałe zwoływania sejmu na sesje nadzwyczajne, bez rozum-

nej potrzeby, a jedynie w celu szachowania rządu i trzymania go w stanie ciągłego napięcia.

Określając to postępowanie terminem nadużycia legalnego, popełniamy tylko pozorny paradoks, boć przecież nie odpowiadało ono, mimo pozorów legalności, duchowi ustawy i temu celowi, któremu miała służyć sesja nadzwyczajna.

Rządy pomajowe podjęły zdecydowaną walkę z tem nadużyciem.

Wobec niezdrowej praktyki, która zaczęła się utrzymywać na terenie sejmu w związku z nadużywaniem przez posłów prawa żądania zwoływania sesyj nadzwyczajnych, powstała konieczność ściślejszego określenia, czem jest w istocie sesja nadzwyczajna.

Z logicznej i gramatycznej wykładni przepisów konstytucji wynikało, że sesja nadzwyczajna nie może służyć tym samym celom, co i sesja zwyczajna, bo w takim razie byłoby rzeczą niezrozumiałą, dlaczego ustawodawca konstytucyjny wprowadził dwa odmienne pojęcia. Odmiernym terminom musiała odpowiadać i treść odmienna. Za taką treść odmienną można uważać zasadę, że sesja nadzwyczajna może być zwołana tylko w razie potrzeby nadzwyczajnej, gdy nieprzewidziane okoliczności zmuszą do poddania uchwale sejmu i senatu spraw, które ze względu na swą istotę nie mogą być odłożone do sesji zwyczajnej. Ale takie sprawy muszą przecie być wyraźnie oznaczone. Stąd powstał postulat, aby żądanie zwołania sesji było oparte na wskazaniu przedmiotów, uzasadniających potrzebę takiej sesji.

W taki sposób została zwołana po raz pierwszy sesja nadzwyczajna sejmu i senatu w dniu 19-go kwietnia 1931 r. dla załatwienia rządowego projektu ustawy o oddaniu do eksploatacji kolei Herby Nowe — Gdynia francusko - polskiemu towarzystwu oraz o udzieleniu poręki państwowej dla pożyczki zagranicznej w wysokości około miljarda franków francuskich.

Nikt chyba nie zaprzeczy, że sprawa ta, ze względu na międzynarodowy charakter transakcji, posiada wszelkie znamiona nagłości i że uzasadniała całkowicie, jako sprawa nadzwyczajna, potrzebę zwołania sesji nadzwyczajnej.

Wymieniając tę sprawę w zarządzeniu zwołującym sesję, Prezydent Rzeczypospolitej ograniczył przedmiot do tej jednej materji. To też marszałek sejmu uczynił słusznie, że nie dopuścił do rozszerzenia obrad na inne sprawy, nie objęte zarządzeniem.

Ale stronnictwa opozycyjne nie chciały uznać słuszności postępowania rządu i marszałka, czemu dały wyraz, zgłaszając dwa wnioski o votum nieufności: dla marszałka sejmu i dla rządu, które sejm na posiedzeniach plenarnych w dniach 24 i 25 kwietnia 1931 r. odrzucił.

Aby uniknąć na przyszłość wszelkich pod tym względem wątpliwości, w projekcie konstytucji zaproponowany jest wyraźny przepis, że zwołanie sejmu i senatu na sesję nadzwyczajną może nastąpić tylko dla obrad nad sprawami, wymienionemi w zarządzeniu o zwołaniu sesji nadzwyczajnej.

Poza sprawami, wymienionemi w zarządzeniu zwołującym — sejm i senat w czasie sesji nadzwyczajnej mógłby uczynić przedmiotem swych obrad jeszcze tylko takie sprawy, których załatwienie na najbliższej sesji sejmowej nakazane jest przez ustawy, lub regulamin obrad, jak na przykład zaprzysiężenie nowych posłów lub stwierdzenie wygaśnięcia mandatu, uzupełnienie składu komisyj oraz organów kolegjalnych sejmu, a także wybór członków do instytucyj, w których sejm lub senat ma zapewnioną ustawowo reprezentację; przyjęcie do wiadomości faktu złożenia sejmowi dekretów Prezydenta, stosownie do ustępu ostatniego art. 44 konstytucji; zajęcie stanowiska wobec zarządzenia przez rząd czasowego zawieszenia praw obywatelskich, stosownie do art. 124 konstytucji; wysłuchanie zawiadomienia o zgłoszeniu do zatwierdzenia sejmu rozporządzeń, wydanych przez ministrów z wyraźnem zastrzeżeniem ustawowem że, tracą moc, o ile nie będą przedstawione sejmowi na najbliższem posiedzeniu po zebraniu się sejmu, jak tego wymaga na przykład art. 8 ustawy z dnia 31 lipca 1924 r. o uregulowaniu stosunków celnych (Dz. U. R. P. Nr. 80, poz. 777) i t. p.

Ale poza temi koniecznościami, wpływającemi z ustaw lub regulaminu, żadne inne kwestje nie będą mogły się znaleźć na porządku dziennym obrad sesji nadzwyczajnej.

Ta myśl co do przedmiotowego ograniczenia sesji nadzwyczajnej, która ze stanowiska *lex lata* tyle wywołała kontrowersjów, de lege ferenda nie wywołuje sprzeciwu nawet wśród stronnictw opozycyjnych. Znajdujemy ją w ten czy inny sposób wyrażoną we wszystkich projektach, zgłoszonych do poprzedniego sejm.

W projekcie P. P. S. Wyzwolenia i Stronnictwa Chłopskiego — mówi się, że sesja nadzwyczajna winna być zwołana „z urozględnieniem przedstawionego programu pracy”.

W projekcie Piasta, Chrz. Dem. i N. P. R. — mówi się, że żądanie „winno zawierać szczegółowy wykaz przedmiotu obrad sesji nadzwyczajnej”.

A w projekcie Stronnictwa Narodowego mówi się, że sesja nadzwyczajna nie może być odroczona, ani zamknięta przed załatwieniem sprawy, „dla której została zwołana”.

O ileby nastroje od czasu poprzedniego sejm. nie uległy zmianie — kwestję tę możnaby w zasadzie uważać za bezsporną.

Wreszcie pragnę zaznaczyć, że w uporządkowaniu pojęć sesji zwyczajnej i nadzwyczajnej nie nam przypadnie palma pierwszeństwa, aczkolwiek pomysł przedmiotowego określenia materialnej treści sesji nadzwyczajnej urodził się u nas samorzutnie, w drodze naturalnego procesu rozwojowego.

Wyprzedziła nas pod tym względem Szwecja, jedyne zresztą państwo, które uporządkowało tę sprawę w sposób zadowalający.

Zacytuję tu odpowiednie przepisy w ich brzmieniu dosłownem:

Art. 49 konstytucji szwedzkiej brzmi (cytuję z francuskiego tłumaczenia „Les Constitutions modernes — Dareste’a, t. II, str. 485, Paryż, 1929 r.):

„Podczas sesji nadzwyczajnej mogą być rozważane tylko sprawy, które bądź dały podstawę do zwołania parlamentu (Rikstag’u), bądź zostały mu przedłożone w inny sposób przez króla, a także wszystkie kwestje, które pozostaną w związku z wymienionemi sprawami w sposób nierozzerwalny”.

W związku z tym przepisem pozostaje art. 53 konstytucji szwedzkiej, który ma brzmienie następujące:

„Parlament (Rikstag) podczas sesji nadzwyczajnej nie może mianować więcej komisyj, niż to jest konieczne dla przygotowania spraw, które zostały mu przekazane do załatwienia“.

Sens tego przepisu staje się zrozumiałym, jeśli się zważy, że w Szwecji komisje są wybierane nie na całą kadencję, lecz tylko na daną sesję, że więc przy otwarciu nowej sesji muszą być komisje nanowo tworzone.

Tę samą zasadę znajdujemy w ustawie organicznej szwedzkiej z dnia 22 czerwca 1866 roku.

Ale chociaż nas Szwecja wyprzedziła, to jednak nie jej przypadnie palma pierwszeństwa.

Sięgając do późniejszych foljałów konstytucji 3-go maja, czytamy w rozdziale VI, zatytułowanym „Sejm czyli władza prawodawcza“, co następuje:

„Sejm zawsze gotowym będzie: prawodawczy i ordynaryjny. Rozpoczynać się ma co dwa lata, trwać zaś będzie podług opisu Prawa o Sejmach. Gotowy, w potrzebach nagłych zwołany (odpowiada to naszemu dzisiejszemu pojęciu sesji nadzwyczajnej), stanowić ma tylko o tej materji, do której zwołanym będzie, lub o potrzebie, po czasie zwołania przypadłej...“.

Oto wzór, wypisany na kartach, które są źródłem naszej najlepszej tradycji państwowej.

Od ogólnej zasady, że zwoływanie sesyj stanowi prerogatywę Głowy Państwa, konstytucja marcowa czyni wyjątek, stanowiąc, że *sesja nadzwyczajna*, musi być zwołana, gdy tego zażąda $\frac{1}{3}$ część posłów, względnie senatorów.

Projekt Bloku utrzymuje tę zasadę, ale podnosi liczbę posłów uprawnionych z $\frac{1}{3}$ do połowy.

W projektach rewizyjnych, zgłoszonych do poprzedniego sejmu, stronnictwa lewicowe (P. P. S., Wyzwolenie i Stronnictwo Chłopskie) do tego zagadnienia ustosunkowały się odwrotnie, żądając obniżenia liczby uprawnionych do $\frac{1}{4}$ ustawowego składu sejmu.

Stronnictwa centrowe (Piaś, Chrz. Dem. i N. P. R.) utrzymują dotychczasową normę, a stronnictwo prawicowe (Str.

Nar.) — podnosi ją do połowy ustawowego składu posłów, względnie senatorów.

Ten pozornie drobny retusz nie jest pozbawiony głębszego znaczenia.

Jeśli sięgniemy do źródła, z którego został zaczerpnięty nasz przepis, a mianowicie do konstytucji francuskiej — to zobaczymy, że we *Francji* sesja nadzwyczajna może być, podobnie jak u nas, zwołana bądź z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej, bądź bezwzględnej większości ustawowego składu obu izb (la majorité absolue des membres composant chaque Chambre). A więc we *Francji* wymagana jest już oddawna taka norma liczebna, jaką chce dopiero obecnie wprowadzić projekt Bloku.

Wśród innych państw — *Łotwa* i *Austria* zatrzymują się na $1/5$; *Czechosłowacja* i *Grecja* wymagają połowy; *Litwa* w swej konstytucji najnowszej z 1928 r. żąda nawet $3/5$, a *Rumunia* i demokratyczna *Finlandja* — wcale nie uprawnniają posłów do żądania zwołania sesji nadzwyczajnej.

Z porównania powyższych danych wynika, że propozycja projektu nie idzie zbyt daleko.

Z treści francuskich motywów ustawodawczych wynika, że przy uchwalaniu konstytucji w 1875 r. zgłoszone były w tej materji dwie propozycje: jedna — opowiadająca się za $1/5$ i druga, opowiadająca się za połową. Po dyskusji zatrzymano się na propozycji drugiej t. j. na połowie ustawowego składu izb. Wychodzono z założenia, że dla sprawy ważnej znajdzie się z równą łatwością połowa, jak i $1/5$, a gdyby taka liczba się nie znalazła, oznaczałoby to, że sprawa, dla której ma być zwołana sesja nadzwyczajna — nie jest ważna.

Powstaje jeszcze kwestja jak postąpić, gdy żądanie zwołania sesji nadzwyczajnej zostało zgłoszone przez posłów sejmowych, a nie było zgłoszone przez senatorów, — czy wówczas Prezydent Rzeczypospolitej miałby obowiązek zwołania na sesję nadzwyczajną obu izb, czy tylko jednej, która się tego domagała.

Kwestja ta w czasie kadencji poprzedniego sejm i senatu wywołała nawet interesujący spór konstytucyjny.

Mianowicie: po zamknięciu w dniu 29 marca 1930 roku sesji zwyczajnej, posłowie sejmowi już w pierwszych dniach

maja (9-go) zwrócili się do Prezydenta z żądaniem zwołania sesji nadzwyczajnej i sejmu i senatu. Prezydent Rzeczypospolitej zwołał tylko sejm wychodząc z założenia, że senat nie domaga się zwołania sesji.

Stwierdzić należy, że poprzednio zgłaszane były zawsze dwa odrębne pisma: jedno do sejmu, drugie do senatu.

Wobec polemiki, która się z tego powodu wywiązała, premier Sławek wystosował do marszałka senatu pod datą 13-go czerwca 1950 roku pismo, w którym wyjaśnia, że posłowie sejmowi nie mogą się domagać zwołania sesji nadzwyczajnej senatu, gdyż to byłoby wdzieraniem się w sferę atrybucji senatorów.

De lege lata pogląd był niewątpliwie słuszny; z prawnego bowiem punktu widzenia, skoro konstytucja (art. 57) przyznaje analogiczne uprawnienia w tej materji senatowi, należałoby konsekwentnie uznać, że Prezydent Rzplitej miałby obowiązek zwołać sejm na sesję nadzwyczajną także wówczas, gdyby tego zażądali tylko członkowie senatu, chociażby posłowie sejmowi wcale sobie tego nie życzyli.

Wyciągając logiczne wnioski z założeń, dochodzimy do rozwiązania, które wykazuje w sposób oczywisty bezpodstawność zarzutu.

De lege ferenda należy stwierdzić, że żądanie zwołania sesji nadzwyczajnej winno być zgłoszone przez członków każdej izby oddzielnie.

Odpowiedź ta zmusza nas do zajęcia się zagadnieniem *jednoczesności obrad sesyjnych w obu izbach*.

Obecna konstytucja, wprowadzając zasadę jednoczesności kadencyj (art. 56 ust. 2), pozostawia nierozstrzygniętem zagadnienie jednoczesności sesyj.

A jednak w ustawodawstwach porównawczych jest wprost naodwrot: zastrzega się tam jednoczesność sesyj, a o kadencjach się nie mówi, może właśnie dlatego, że jak to już wspominaliśmy, w większości państw kadencja izby wyższej jest dłuższa od kadencji izby poselskiej.

We *Francji* istnieje w ustawie konstytucyjnej z dn. 16 lipca 1875 r. przepis, stanowiący, że sesja jednej izby zaczyna

się i kończy w tym samym czasie, w którym zaczyna się i kończy sesja izby drugiej. Przepis ten jest nawet opatrzony sankcją, że wszelkie obrady jednej z dwu izb, poza czasem wspólnej sesji, są z samego prawa nieważne.

Tę zasadę spotykamy w szeregu innych konstytucyj, które recypowały instytucje prawa francuskiego (Belgia, Czechosłowacja, Egipt i inne); nie spotykamy jej w państwach związkowych, w których izba wyższa ma charakter nie drugiej izby ustawodawczej, ale stanowi wspólny organ między państwowy, reprezentujący interesy krajów, należących do związku. Tu wobec odmienności celów i zadań izby wyższej — jednoczesność sesyj nie jest konieczną.

Natomiast w państwach, gdzie izba wyższa jest drugą izbą ustawodawczą — *zasada jednoczesności sesyj zrywających się celową*.

Inaczej rzecz się przedstawia, gdy mowa o sesji nadzwyczajnej. Wobec ograniczenia zakresu prac sesji nadzwyczajnej do przedmiotów, wyszczególnionych w zarządzeniu Prezydenta, zbędnem byłoby zwoływanie obu izb naraz, gdyż izba druga nie miałaby tematu dla swych obrad, dokąd prace w izbie pierwszej nie byłyby ukończone i projekty, przez tę izbę uchwalone nie zostałyby przekazane izbie drugiej. To też w każdej z izb sesja nadzwyczajna mogłaby być zwoływana, odraczana i zamykana w różnych datach kalendarzowych, stosownie do rzeczywistej potrzeby, celowości, toku prac i ekonomji czasu.

Wreszcie *kluby opozycyjne*, w projektach wniesionych do poprzedniego sejmu, *żądały, aby sesja nadzwyczajna nie mogła być zamknięta przed wyczerpaniem przedmiotu obrad*, a w każdym razie *przed upływem dni 30 od jej otwarcia*.

Te zastrzeżenia prowadziłyby znowu do permanencji, gdyż zupełne wyczerpanie przedmiotu obrad, zwłaszcza przy znanych tendencjach klubów sejmowych do szerokiego zakresłania programów, nigdy lub niemal nigdy nie dałoby się osiągnąć. Po każdej sesji pozostaje szereg spraw niezłatwionych. W tych więc warunkach sesja nadzwyczajna przeciągałaby się prawdopodobnie aż do czasu zwołania sesji zwyczajnej —

co w praktycznym wyniku równałoby się permanencji, do której nasi parlamentarzyści nawracają pod różnemi postaciami ze szczególnem upodobaniem.

Druga klauzula o terminie 30-dniowym, przed którego upływem sesja nadzwyczajna nie mogłaby być zamknięta — posiada tę wadę, że jest narzędziem *par excellence* mechanicznem.

Ostatnia sesja nadzwyczajna, zwołana dla załatwienia sprawy istotnie ważnej, jaką była inwestycyjna pożyczka kolejowa — trwała od dnia 19-go do dnia 27 kwietnia 1931 roku, a więc zaledwie dni 8. W ciągu tego czasu sejm i senat nie tylko załatwiły projekt odpowiedniej ustawy, ale nawet sejm znalazł czas na postawienie, przedyskutowanie i przegłosowanie dwóch wniosków, nie objętych zarządzeniem Prezydenta, a mianowicie: wniosku o votum nieufności dla marszałka sejmu i wniosku o votum nieufności dla rządu.

Gdyby już wówczas istniał przepis, którego wprowadzenia domagają się w swoich projektach stronnictwa opozycyjne, sesja nadzwyczajna, mimo wyczerpania programu prac, nie mogłaby być zamknięta jeszcze przez dni 22, które przy ówczesnem napięciu namietności stałyby się niewysychającym źródłem wrzenia.

Dlatego też opowiadamy się przeciwko powyższym klauzulom ograniczającym.

Co do ograniczenia sesji, projekt Bloku zatrzymuje się na tych samych zasadach, co konstytucja dotychczasowa, t. j., że odroczenie sesji zwyczajnej może nastąpić bez zgody sejmu raz jeden i na termin nie dłuższy, niż dni 60 (dotychczas był dni 30). Te zastrzeżenia nie dotyczą sesji nadzwyczajnej.

Z pośród projektów rewizji konstytucji, zgłaszanych do poprzedniego sejmu, projekt lewicy (P. P. S., Wyzwolenia i Str. Chłop.) chce uszczuplić uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej o tę prerogatywę, która w pewnych drażliwych lub napiętych sytuacjach politycznych może się przyczynić znakomicie do zażegnania, a przynajmniej do złagodzenia konfliktów.

Ta tendencja uszczuplająca nie leży na linii rozwojowej polskiego prawa konstytucyjnego.

W ustawodawstwach porównawczych, prawo odraczania jest powszechnie uznaną prerogatywą Głowy Państwa.

We *Francji* — Prezydent Rzeczypospolitej może odroczyć izby na okres nie dłuższy, jak miesiąc, przyczem odroczenie nie może być w ciągu tej samej sesji zarządzone więcej, niż dwukrotnie (u nas tylko jednokrotnie).

W *Anglii* — Korona nie jest niczem związana w stosowaniu odroczenia.

W *Belgii*, *Czechosłowacji* i *Grecji* odroczenie oparte jest na podobnych zasadach, jak we *Francji*.

Jedynie *konstytucja weimarska* ze swym przesadnym, a nieszczerem parlamentaryzmem, pozostawia prawo zamykania sesyj i oznaczania dnia ponownego ich otwarcia samemu Reichstagowi.

Nie sądzę, abyśmy za tym wzorem pójść mieli.

Nie sądzę również, aby stronnictwa lewicowe chciały nadal popierać swój wniosek, zmierzający do ograniczenia uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej wówczas, gdy powszechna opinia kraju wypowiada się niedwuznacznie za koniecznością rozszerzenia tych uprawnień.

W praktyce powstała wątpliwość, czy *okres czasu, na który sesja została odroczone należy wliczać do biegu terminów*, przewidzianych na dokonanie czynności, przepisanych konstytucją dla sejmu i senatu.

Aby tę wątpliwość ostatecznie usunąć, projekt Bloku proponuje wprowadzenie do konstytucji nowego przepisu o treści następującej:

„Okres przerwy, spowodowany odroczeniem, nie wlicza się do biegu terminów, przepisanych konstytucją dla czynności sejmu, względnie senatu.

W związku z zamknięciem sesji powstać może jedna tylko kwestja zasadnicza, a mianowicie: *jaki wpływ ma zamknięcie na nieukończone prace; czy sprawy niezafatwione wygasają,*

czy też przechodzą do następnej sesji w takim stanie, w jakim się znajdowały w chwili zamknięcia sesji poprzedniej.

Prof. *Jaworski* w swym komentarzu do konstytucji wyraża pogląd, że sejm w razie odroczenia podejmuje prace nieukończone w tem stadjum, w jakim je w chwili odroczenia zostawił; natomiast, w razie zamknięcia sesji, wnioski niezafatwione upadają i dla podjęcia prac trzeba je wnieść nanowo.

W swych uwagach prof. *Jaworski* idzie jeszcze dalej, twierdząc, że z chwilą wygaśnięcia sesji wygasają również mandaty członków komisyj.

Projekt Bloku aczkolwiek nie idzie tak daleko, nie mniej jednak stanowi, że nieukończone prace wygasają wskutek zamknięcia sesji.

Z czysto praktycznego punktu widzenia wydaje mi się i to stanowisko zbyt daleko idącym. Ponowne wnoszenie niezafatwionych projektów, byłoby nietylko przysporzeniem zbędnej pracy, ale otwierając nanowo całą procedurę, stwarzałoby podstawę do powtórnej, a zbędnej dyskusji zarówno na plenum, jak i w komisjach, co w ostatecznym wyniku odbiłoby się ujemnie na sprawności prac sejmu i senatu.

Chcąc jednak oczyścić sejm i senat od wniosków, które straciły swą aktualność, nawet dla wnioskodawców, a które, będąc raz zgłoszone, muszą przechodzić całą procedurę regulaminową — proponuję zatrzymać się na rozwiązaniu, że wnioski niezafatwione na poprzedniej sesji automatycznie nie wygasają, lecz mogą być przedmiotem dalszych obrad na sesji następnej, o ile wnioskodawcy tego zażądata. W tym wypadku prace byłyby podjęte w tem stadjum, w jakim je sesja poprzednia zostawiła. Niezgłoszenie przez wnioskodawców żądania w ciągu roku winno skutkować ostatecznym wygaśnięciem wniosków.

Rozwiązanie sejmu i senatu, czy to wskutek wygaśnięcia mandatów, czy też przed upływem okresu kadencyjnego jest zagadnieniem ostatniem z kategorii uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej, należących do omawianej materji.

Ze stanowiska rewizyjnego zagadnienie to nie wymaga ob-

szerniejszego omówienia, gdyż zostało ono celowo i zadawałająco rozstrzygnięte przez nowelę konstytucyjną z dnia 2-go sierpnia 1926 r.

Zaznaczmy tu tylko, że prawo rozwiązywania ciał ustawodawczych przed upływem kadencji sięga głęboko w istotę stosunków konstytucyjnych i jest jednym z najbardziej skutecznych sposobów równoważenia stosunków pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą.

W *Anglii* — to prawo posiada szerokie zastosowanie. Można by nawet powiedzieć, że cały proces rozwojowy angielskiego prawa konstytucyjnego czerpał swą siłę dynamiczną z tego prawa. Klasycznym przykładem takiego procesu było dwukrotne zastosowanie rozwiązania izby gmin w roku 1910 i 1911 w czasie znanego zatargu konstytucyjnego pomiędzy izbami o zakres uprawnień izby lordów w dziedzinie ustawodawstwa skarbowego a częściowo także i zwykłego.

Jak wiadomo zatarg ten zakończył się zwycięstwem izby gmin, przenosząc punkt ciężkości z dwuizbowego parlamentu na jedną tylko izbę niższą.

Jak wielką rolę odgrywa to prawo w angielskim życiu państwowem, świadczy fakt, że mimo iż mandat poselski do roku 1911-go trwał 7 lat, — w rzeczywistości przeciętny okres legislacyjny wynosił zaledwie lat 4, a najdłuższą kadencja w wieku XIX wynosiła nie wiele więcej, jak lat 6.

We *Francji* — Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać izbę deputowanych za zgodą senatu (avis conforme du senat).

W *Rzeszy Niemieckiej* — Prezydent może rozwiązać izbę niższą raz jeden z tego samego powodu.

Z nieznacznymi odmianami w szczegółach istnieje to prawo w *Belgji*, *Szwecji*, *Holandji*, *Grecji*, *Bułgarji*, na *Węgrzech*, w *Finlandji* i *Japonji*.

W *Czechosłowacji* — Prezydent nie może zrobić użytku z prawa rozwiązania w ciągu 6-ciu ostatnich miesięcy w ciągu swego urzędowania.

Na *Łotwie* — Prezydent ma tylko prawo postawienia wniosku o rozwiązanie parlamentu; nad wnioskiem odbywa się głosowanie ludowe; jeśli za wnioskiem wypowie się większość — Prezydent zarządza nowe wybory; jeśli wniosek upadnie — Prezydent składa urząd.

W Polsce — konstytucja marcowa w jej brzmieniu pierwotnem oparła się na francuskim wzorze, uzależniając rozwiązanie sejmu od zgody senatu, wyrażonej kwalifikowaną większością 3/5 głosów. Ponieważ jednocześnie z rozwiązaniem sejmu, musiał być rozwiązany i senat (odwrotnie jak we Francji) — przeto, według zgodnej opinii naszych konstytucjonalistów (prof. Kutrzeba, Starzyński, Jaworski, Peretiatkowicz) — prawo rozwiązania faktycznie można było uważać za nieistniejące.

Tę wadę naprawiła nowela z 1926 r.

Według stanu obecnie obowiązującego odpadła przede wszystkim możność samorozwiązalności sejmu. Natomiast Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać sejm i senat przed upływem kadencji na podstawie wniosku Rady Ministrów bez potrzeby wyjednywania uprzedniej zgody senatu. Powody rozwiązania winny być podane w umotywowanem orędziu, przytem z tego samego powodu może nastąpić rozwiązanie tylko raz jeden.

Tych przepisów nie kwestjonują w swych projektach, zgłoszonych do poprzedniego sejmu, stronnictwa opozycyjne, a zmiany, które proponują, nie dotyczą istoty i mają raczej charakter redakcyjny.

Projekt Bloku, utrzymując główne linje noweli, skreśla z dotychczasowego tekstu ustęp, wymagający uprzedniego wniosku Rady Ministrów. Rząd, który według nowej koncepcji jest odpowiedzialny przed Prezydentem i który w każdej chwili może być przez Prezydenta zwolniony, nie może stanowić hamulca, paralizującego wolę Prezydenta, gdy on urzędując swoje uprawnienia, płynące z nadrzędnego stanowiska w hierarchji władz państwowych.

Dlatego też usunięcie tego ograniczenia było konsekwencją konieczną, wypływającą z założeń natury zasadniczej.

Rozwiązując sejm, Prezydent Rzeczypospolitej rozpisze nowe wybory, których termin określi ordynacja wyborcza, gdyż obecny termin 90-dniowy jest zbyt długi i przy przejściu na stałe roczne spisy wyborców, postępowanie wyborcze, będzie mogło być skrócone do dni 60, a może nawet 40.

Wreszcie kilka uwag natury terminologicznej.

Ustawodawca konstytucyjny mówi ogólnie: „zwołać, otworzyć, odroczyć i zamknąć sejm“.

Nieścisłość terminologiczna polega na tem, że nie wiadomo kiedy ustawodawca ma na myśli *sesję*, a kiedy *kadencję* sejmu.

Naprzykład, gdy ustawodawca mówi: „zwołać sejm“, to ma niewątpliwie na myśli rozpoczęcie kadencji.

Ale ustawodawca używa również terminu „zwołać“ sesję. Ten zwrot jest już terminologicznie wadliwy, gdyż sesję można „otworzyć“, „odroczyć“, lub „zamknąć“, ale nie można jej ani „zwołać“, ani „rozwiązać“.

Pocóż bowiem „zwoływać“ sejm na sesję, skoro sejm już uprzednio, na początku kadencji był „zwołany“; wystarczy w tym wypadku już tylko zarządzić „otwarcie“ sesji, bo sejm jest gotowy i ponownie dla odbycia sesji, zwołany być nie potrzebuje.

Proponuję zasadzie, zawartej w art. 25 ust. 1 konstytucji marcowej nadać brzmienie następujące:

„Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje i rozwiązuje sejm oraz otwiera, odracza i zamyka sesje sejmu i senatu“.

ZASADY NOWEJ KONSTYTUCJI.

Przemówienie wygłoszone na posiedzeniu plenarnem klubu B. B. W. R.
w dniu 14 grudnia 1933 r.

Szanowni Panowie!

Polska stoi nierządem! Oto hasło, którem się chlubiła szlachta u schyłku dawnej Rzeczypospolitej. Zapatrzona w złotą wolność, nie zdawała sobie sprawy, jak dalece to hasło było szkodliwem, jak dalece przyczyniło się do upadku Rzeczypospolitej.

Pozwolę sobie zaryzykować twierdzenie, że konstytucja marcowa, wyrosła właśnie z tego hasła. Wyrosła z tego hasła dlatego, że ani nie stworzyła rządu, któryby był w stanie dźwignąć brzemień kierowania budującym się dopiero państwem, ani nie otoczyła należytyim autorytetem Głowy Państwa, ani wogóle nie wytworzyła żadnego ośrodka krystalizowania się woli państwowej. Przeciwnie konstytucja marcowa stworzyła rząd słaby, uzależniony całkowicie od sejmu, a nawet nie wytworzyła go wcale, bo to, co się nazywało rządem, nie było niczem innem, jak tylko wydziałem wykonawczym wielogłowego i hałaśliwego sejmu, nie mającego stałej większości, chwiejnego w swoich decyzjach.

Co się tyczy stanowiska Prezydenta Rzeczypospolitej, to Jego funkcje zostały sprowadzone niemal do pustej formy, pozbawionej wszelkiej istotniejszej treści. Prezydent Rzeczypospolitej stał się jakby niemym świadkiem targowiska politycznego, które się rozgrywało w Polsce.

Pierwszy protest publiczny przeciw konstytucji marcowej podniósł Józef Piłsudski już w chwili, gdy konstytucja ta urastała dopiero w moc prawa. W przemówieniu, wygłoszonym dnia 5 grudnia 1922 r. w pałacu Rady Ministrów

Józef Piłsudski poddał zasady konstytucji marcowej druzgoczącej krytyce i uzasadnił dlaczego on, jako człowiek czynu, nie umiejący się zadowolić pozorami władzy, nie może przyjąć godności Prezydenta Rzeczypospolitej.

Praca nad reformą konstytucji nie rozpoczęła się odrazu; warunki polityczne tak się złożyły, że w ciągu pierwszych kilku lat po jej wprowadzeniu panowały w Polsce rządy sejmokracji. Rządy te doprowadziły państwo do stanu, który nie mógł być przerwany inaczej, jak tylko przez rewolucję.

Przewrót majowy dokonał się pod hasłem naprawy ustroju Rzeczypospolitej.

Proszę Panów, my jesteśmy obozem, który wyrósł z wypadków majowych i uczynił z hasel przewrotu majowego najistotniejsze postulaty swego programu. Naprawa ustroju Rzeczypospolitej jest jednym z tych postulatów. To też do jego realizacji przystąpiliśmy częściowo już 2-go sierpnia 1926 r., przeprowadzając przez sejm nowelę, która usuwała najjaskrawsze wady ustroju dotychczasowego.

Ale był to zaledwie pierwszy krok na drodze naprawy ustroju, krok o tyle ważny, że stworzył legalną podstawę do ewolucyjnego przekształcenia podstaw życia publicznego w Polsce. I mimo to, że wówczas obóz Marszałka Piłsudskiego sprawował już rządy w Polsce, jednak na terenie sejmowym nie mieliśmy żadnej reprezentacji. Dlatego też w sejmie, który obradował pod łaską marszałka Rataja, nie mogliśmy przystąpić jeszcze do gruntowniejszej reformy. W sejmie, który obradował pod łaską marszałka Daszyńskiego, mieliśmy już wprawdzie reprezentację, ale nie byliśmy dość liczni, ażeby przeprowadzić własnymi siłami niezbędną reformę; poza naszym obozem, który istotnie dążył do naprawy ustroju, inne ugrupowania sejmowe nie brały tego hasła naserjo; wołały one pozostać przy dawnym systemie, który dawał im większą swobodę kontynuowania niezdrowych praktyk z okresu przedmajowego.

To był powód, dla którego Prezydent Rzeczypospolitej rozwiązał sejm poprzedni przed upływem kadencji i zwołał sejm obecny. W orędziu, zwołującym sejm, wskazał Prezydent Rzplitej na rewizję konstytucji, jako na główne zadanie

obecnego sejmu. Od tej pory zaczynają się planowe i systematyczne prace nad zmianą naszego ustroju.

Wniósłszy projekt, chcieliśmy pociągnąć do pracy z nami całe społeczeństwo; zaapelowaliśmy nawet do opozycji i wyciągneliśmy do niej rękę, ale opozycja uchyliła się od udziału w pracach.

Zwróciliśmy się także z ankietą do wybitnych prawników — konstytucjonalistów i polityków i otrzymaliśmy obfity materiał.

Wreszcie rozpoczęliśmy pracę wewnętrzną. Podzieliliśmy całą materię konstytucyjną na referaty, dyskutowaliśmy nad poszczególnymi zagadnieniami, przetrawialiśmy je w sobie, a była to praca nie łatwa, gdyż przyzwyczajenia prawne mają to do siebie, że się wżerają głęboko w świadomość i trudno jest zaiste oderwać się od form tradycyjnych, uświęconych długoletnią praktyką. Musieliśmy użyć wielkiego wysiłku, żeby się oderwać od utartych ścieżek myślenia.

Pierwotnie nasze zamierzenia szły w tym kierunku, aby naprawić tylko błędy dotychczasowego ustroju; w miarę jednak głębszego wnikania w istotę zagadnień, przyszliśmy do przekonania, że na tej podstawie, na jakiej jest oparta konstytucja marcowa, nowego ustroju budować niepodobna; postanowiliśmy przeto przebudowę rozpocząć od podstaw, gdyż konstytucja marcowa nie zadowalała nas w swych najistotniejszych założeniach. Wprowadziła ona w formie najbardziej krańcowej rządy parlamentarne.

Ale cóż to są rządy parlamentarne?

— Rządami parlamentarnymi są rządy, wyłaniane przez *większość* parlamentarną.

Więc już w najistotniejszym założeniu parlamentaryzmu tkwi metoda pracy, oparta na liczbie; chcąc ustalić większość, trzeba się zliczyć. Wiem, jak niezwykle trudno jest znaleźć metodę rozwiązywania zagadnień, które interesują dużą grupę ludzką, a jeszcze trudniej, gdy dotyczą całego społeczeństwa. Niechże więc decyduje liczba. Ale czy parlamentaryzm stworzył warunki dla niej? Na liczbie się oparł, ale warunków dla niej nie stworzył. Jedynie Anglja, opierając się na dwóch stronnictwach politycznych, rozwiązała

racjonalnie zagadnienie parlamentaryzmu dlatego, że tam zawsze powstawała zwarta i jednolita większość. Ale już ten parlamentaryzm, który przeszczepił się z Anglii na Kontynent, a którego krajem macierzystym stała się Francja, nie ma zdrowej podstawy — dlatego, że Kontynent oparł się na mozaice stronnictw, na rozbieżności politycznych poglądów i z tej rozbieżności i z tego rozbicia się opinii na wiele odłamów i odcieni nie może wytworzyć się stała, zwarta większość. Jakże z tego braku większości ma się utworzyć rząd i jakże ten rząd ma być trwałym, gdy przygodnie sklejona większość natychmiast się rozpada.

Proszę Panów, to są zjawiska tak jasne dla nieuprzedzonego obserwatora, że ich udowadniać nie potrzeba, zwłaszcza, gdy możemy naszą rzeczywistość ilustrować przykładami z innych państw. Takim przykładem, wprawdzie negatywnym, jest dla nas obecna praktyka parlamentaryzmu francuskiego, wysilającego całą swą energję, w obliczu ciężkich zmagania o zrównoważenie budżetu, na obalenie rządu po rządzie.

My musieliśmy taki parlamentaryzm odrzucić, a odrzuciliśmy go nie tylko z tego powodu, że metoda liczby wydała się nam szkodliwą, ale też i dlatego, że nie ma ona należytego ugruntowania w układzie stosunków społeczno-politycznych Polski. Wprawdzie w ostatnich czasach daje się zauważyć u nas dość silna konsolidacja opinii politycznej, niemniej konsolidacja ta nie doprowadziła jeszcze do stanu, jaki do niedawna istniał w Anglii, to jest do systemu dwóch stronnictw, wobec czego nadzieja na trwałe uzdrowienie parlamentaryzmu w Polsce jest znikoma.

Drugą podstawą, na której opiera się parlamentaryzm jest teoria Monteskiusza o podziale władz. Niewątpliwie teoria ta, jest dziełem wielkiego talentu i w pewnym okresie rozwoju prawa konstytucyjnego nie była pozbawiona głębszego znaczenia. Ale w praktycznym wykonaniu okazała się szkodliwa, a to dlatego, że wprowadzając trzy władze, ścierające się pomiędzy sobą, nie wytworzyła łącznika między niemi, a otwierając pole do konfliktów, nie przewidziała metody ich normalnej likwidacji.

Monteskiusz, dążąc do równowagi władz, nie stworzył należytych rękojmi zabezpieczających tę równowagę. Przeciwnie, nadając szczególne prerogatywy władzy ustawodawczej, zapewnił jej przewagę nad władzą wykonawczą.

To też teoria Monteskiusza uległa w praktyce życia parlamentarnego zdegenerowaniu, a wraz z nią zdegenerował się zrośnięty z nią w jedną organiczną całość parlamentaryzm.

I to był drugi powód, dla którego musieliśmy zerwać z systemem rządów parlamentarnych, a odrzucając tę najistotniejszą podstawę obecnej konstytucji, musieliśmy przystąpić do opracowania nowego ustroju, opartego na zupełnie odmiennych zasadach.

Widzę dwie metody tworzenia nowego ustroju: dedukcyjną — gdy doktryna poprzedza ustawę, jak to miało miejsce przy tworzeniu się na kontynencie Europy systemu rządów parlamentarnych, poprzedzonych ideową treścią filozofii francuskiej XVIII w. i doktryną prawniczą Monteskiusza, oraz — indukcyjną — stwarzającą naprzód fakty, a później nadającą im kształt aktu ustawodawczego lub zwyczaju konstytucyjnego, jak to miało miejsce w Anglii. Nie koniecznie trzeba zaczynać od doktryny; można zacząć od praktyki, od życia i starać się temu życiu nadać odpowiednie formy prawne, a dopiero później ująć zasady w pewien system naukowy czy filozoficzny. My w naszych pracach poszliśmy po linii metody angielskiej i w szerokim zakresie uwzględniliśmy doświadczenia, zaczerpnięte z życia.

— Cóż nam życie przyniosło?

— Zarówno reminiscencje historyczne, jak i kilkoletnia praktyka w Polsce odrodzonej, datującą się od powstania Państwa polskiego do wypadków majowych — wykazały nam, że rządy sejmowe nie miały należytej mocy, nie były w stanie podołać zadaniom, które na nie spadły. Dlatego też musimy iść w kierunku wzmocnienia władzy wykonawczej.

Potrzeba mocnych rządów jest nie tylko odczuwana i rozumiana w stosunkach wewnętrznych; wyrasta ona również z należytej oceny sytuacji międzynarodowej, w której się Polska znajduje. Nie możemy pozwolić sobie na nieudolność rządów parlamentarnych, kiedy u naszych granic wschodnich i zachodnich znajdują się państwa ościenne o rządach

mocnych i zdecydowanych. Gdy nasi sąsiedzi posiadają rządy silnej ręki i my musimy dążyć do tego, żeby u siebie stworzyć mocną władzę wykonawczą.

Przy rozwiązywaniu tego zagadnienia rodzi się pytanie — czy należy wzmocnić władzę rządu, jako ciała zbiorowego, reprezentującego ogół ministrów, czy też władzę Prezydenta Rzeczypospolitej? — My zdecydowaliśmy się wzmocnić władzę Prezydenta, a zrobiliśmy to dlatego, że uważamy, iż ośrodek woli w państwie winien być skoncentrowany w jednostce, bo tylko wtedy uzyskuje się pewność, iż zagadnienia trudne i wymagające szybkiej decyzji będą należycie rozwiązywane.

Opowiadając się za wzmocnieniem władzy Prezydenta Rzeczypospolitej, rozumiemy, że przez to samo stwarzamy mocne fundamenty pod władzę rządu, opartego o autorytet Głowy Państwa.

Według konstytucji marcowej (art. 2) Prezydent Rzeczypospolitej właściwie nie był Głową Państwa; był tylko szefem egzekutywy. Poza tem istniał suwerenny sejm, ale nie było czynnika hierarchicznie wyższego, nie było arbitra, miarkującego wybujałość sejmokracji, zwłaszcza jeżeli wziąć pod uwagę, że według konstytucji marcowej Prezydent Rzeczypospolitej nie miał prawa rozwiązywania sejmu. My uważamy, że władza państwowa jest jednolita i niepodzielna i że tę władzę reprezentuje Prezydent Rzeczypospolitej, który jest przede wszystkim Głową Państwa i najwyższym arbitrem, rozstrzygającym konflikty pomiędzy organami władzy państwowej. To też władza Prezydenta Rzeczypospolitej musi być *nadrzędna*.

Proszę Panów, już niejednokrotnie, rzucaliśmy ten wyraz w społeczeństwo. Cóż on ma oznaczać? Czy nadrzędność ma być synonimem władzy absolutnej?

Nie podobnego! Jeżeli mówimy o nadrzędności władzy Prezydenta Rzeczypospolitej, to mamy na względzie tę konieczną funkcję, jaka musi być w każdym państwie wykonywana, mianowicie, funkcję arbitrażu w wypadku powstawania konfliktów. Tę właśnie funkcję ważną i odpowiedzialną składamy w ręce Prezydenta Rzeczypospolitej, jako Głowy Państwa.

W tem ujęciu nadrzędność jest wykładnikiem dążenia do utrzymania harmonji w państwie — w żadnym jednak razie nie jest wyrazem absolutystycznych tendencyj.

Proszę Panów, mówiłem już, że drugim wykładnikiem mocnej władzy musi być rząd, który, opierając się na autorytecie Prezydenta Rzeczypospolitej, znajdzie dość szeroką podstawę dla swego działania. Jeżeli chcemy, ażeby rząd był w rzeczywistości mocny, to musimy stworzyć warunki, w których nie będzie potrzebował dzielić się funkcją rządzenia z żadnym innym organem władzy państwowej. A więc w tym punkcie zrywamy znowu z systemem, wytworzonym przez konstytucję marcową, według której rząd był pozbawiony niezależności w działaniu, był — poprostu — wydziałem wykonawczym sejmu. My zachowujemy dla sejmu jego funkcje normalne, to znaczy ustawodawstwo i kontrolę w najszerszym zakresie nad działalnością rządu, ale chcemy, aby rząd w ramach służących mu uprawnień mógł działać samodzielnie, nie oglądając się na grymasy zmiennego w swych opinjach sejmu.

W sejmie chcielibyśmy widzieć organ opinji publicznej.

W tym punkcie potracamy o zagadnienie, które prawdopodobnie wielu z Panów szczególnie interesuje, a mianowicie: jaki jest nasz stosunek do *demokracji*?

— Otóż stosunek ten jest najzupełniej dodatni.

Pod demokracją rozumiemy zespolenie z państwem szerokich warstw społeczeństwa — oraz zapewnienie wszystkim obywatelom *równych szans* w zdobywaniu uprawnień do wpływania na bieg spraw publicznych. Twierdzę, że chociaż odrzucamy system rządów parlamentarnych, nie zeszlśmy ze stanowiska demokratycznego. Ale bo też nietylko przy ustroju parlamentarnym może istnieć demokracja. Za przykład służyć mogą Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, które nie są państwem parlamentarnem, a mimo to są powszechnie uznane za największą demokrację świata. My, zrywając z parlamentaryzmem, nie przekreślamy przez to demokratycznych założeń przyszłego ustroju, pragniemy jednak demokracji nadać taką treść wewnętrzną, któraby z niej czyniła siłę twórczą, a nie zarzewie fermentu, rozsadzającego państwo.

Jeżeli sejm ma być organem opinii publicznej, reprezentującym szerokie warstwy społeczeństwa, to jego skład powinien się opierać na szerokiej podstawie demokratycznego prawa wyborczego.

W naszych koncepcjach ustrojowych nie schodzimy z dotychczasowych zasad pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego. W niektórych ośrodkach opinii publicznej wytworzyło się przekonanie, że głównym niedomaganiem konstytucji marcowej jest właśnie dotychczasowa ordynacja wyborcza, oparta na pięcioprzymiotnikowym prawie głosowania. Kiedy jednak zapytywałem krytyków, czy mogliby zaproponować inny system wyborczy, gwarantujący usunięcie niedomagań ustrojowych Polski, to najczęściej zbywano mnie ogólnikiem, powtarzanym bezkrytycznie: „Chcemy głosować na ludzi, a nie na numerki“, w czym kryła się aluzja do naszego systemu głosowania na listy. Ale ci malkotenci nie byli w stanie udowodnić, że projektowana przez nich zmiana ordynacji wyborczej zapewni Polsce sejm lepszy pod względem swego składu politycznego. Nie należy również zapominać, że przy systemie okręgów jednomandatowych i głosowaniu na osoby, a nie na listy, co wyłączałoby stosowanie zasad systemu proporcjonalnego — ludność polska nie miałaby szans uzyskania przedstawicielstwa w okręgach narodowościowo mieszanych, w których żywioł polski stanowi wyraźną mniejszość. Na żadne zaś sztuczne metody zabezpieczania sobie wpływów w drodze tworzenia kurji narodowościowych, które są złą szkołą patryotyzmu dla związanych z Polską obywateli narodowości niepolskiej — my pójść nie możemy. Dlatego też zachowujemy pięcioprzymiotnikowe prawo wyborcze do sejmu. Natomiast nie przywiązujemy głębszego znaczenia do zagadnienia formalnego, czy należy wszystkie przymiotniki zamieścić w konstytucji, czy też zachowując w niej zasadę powszechności i tajności, pozostałe przymiotniki wprowadzić tylko do ordynacji wyborczej.

Jeżeli na takiej podstawie uformowany sejm ma się stać wykładnikiem opinii publicznej szerokich rzesz społecznych, to w nim będzie dominować liczba, a jeśli liczba ma rządzić, to trzeba uporządkować pracę sejmu w ten sposób, ażeby z liczby uczynić metodę, dostosowaną do potrzeb tej izby.

Liczba jest wykładnikiem momentów emocjonalnych, a nie wyrazem analizy rozumowej. To też zagadnienia proste, wymagające odpowiedzi niezłożonej oraz sprawy mało skomplikowane — można rozstrzygać za pomocą liczby. Ale problemy złożone, wymagające indywidualnego traktowania, tą metodą rozstrzygane być nie powinny, jest ona bowiem narzędziem zbyt grubym i niezdarnym.

Ponadto metoda liczby może być z dobrym skutkiem stosowana tam, gdzie ma rozstrzygać instynkt zbiorowości.

Ale przecież sprawy, w których rozstrzyga parlament są nieraz bardzo złożone.

Dlatego też obok sejmu, kierującego się momentami emocjonalnymi lub instynktem, a operującego metodą liczby, trzeba było wytworzyć jeszcze inny organ, któryby wprowadził do prac parlamentarnych pierwiastki refleksji i ciągłości. Z tej potrzeby urodziła się koncepcja senatu, jako czynnika umiaru i dojrzałości w pracach ustawodawczych, oraz siedliska, odzwierciadlającego rację stanu w ważnych momentach życia państwowego. Aby odpowiedzieć temu zadaniu senat nie może być tylko odbiciem nastroi emocjonalnych społeczeństwa, lecz powinien reprezentować opinię elementów najbardziej świadomych i doświadczonych. Toteż senat nie może pochodzić z wyborów powszechnych, lecz winien być powoływany przez obywateli zasłużonych, którzy w pracy na rzecz dobra zbiorowego przodując, wykazali zalety swego umysłu, charakteru i przywiązania do państwa. Na podstawie takiej właśnie bezstronnej oceny zasługi obywatelskiej, chcemy zbudować senat, jako drugą izbę ustawodawczą, wyposażoną nadto w pewną sumę uprawnień politycznych.

Ale przyznając prawo wybierania do senatu tylko obywatelom zasłużonym, winni jesteśmy tym, którzy są przywiązani do hasła demokratycznych wyjaśnienie, jaki jest nasz stosunek do zasady *równości*?

— Na to pytanie odpowiem wręcz, że w naszej koncepcji ustrojowej odeszliśmy od równości takiej, jak ją zarysowała deklaracja praw człowieka i obywatela.

Ci z pośród Panów, którzy sądzą, iż bezwzględna równość jest koniecznym warunkiem demokracji — myślą się w swej

opinii, gdyż demokracja nie stoi na stanowisku absolutnej równości, a jedynie uważa, że nie mogą być powodem nierówności przywileje, płynące z urodzenia lub z tytułu posiadania majątku. Natomiast osobista wartość człowieka, jego talenty i cnoty, mogą go w ustroju demokratycznym wynieść na wyższy szczebel hierarchji państwowej, czy społecznej.

My również nie uznajemy nierówności, opartej na urodzeniu lub cenzusie majątkowym, ale dla zasługi, zdobytej własną pracą człowieka i jego wysiłkiem na rzecz dobra zbiorowego — chcemy utorować drogę do brania żywszego udziału w życiu publicznem. Naszym celem jest podniesienie poziomu życia zbiorowego przez pobudzanie obywateli do wyścigu zasług — a takie ujęcie rzeczy pozostaje w najzupełniejszej zgodzie z założeniami demokracji.

Tego rodzaju nierówność nie tylko nie pozostaje w sprzeczności z doktryną demokratyczną, ale jak temu daje wyraz socjalistyczny profesor niemiecki Menger — nie koliduje nawet z doktryną socjalistyczną, bo i socjaliści uznają, na przykład, nierówności spożycia.

Dopiero w teorii komunizmu przewodzi zasada zupełnej równości, od której zresztą dopuszczalne są wyjątki. Jak wygląda ta zasada w praktycznem zastosowaniu, tego dowodem najlepszym jest komunistyczna Rosja Sowiecka, w której nierówność jest większa, aniżeli w niejednym z państw burżuazyjnych.

Tę też rozgrzeszyliśmy sobie co do wprowadzenia do naszego ustroju nierówności, opartej na ocenie wartości wewnętrznej człowieka i na tej zasadzie budujemy senat.

Mówiąc o wartości człowieka, jego pracy na rzecz dobra zbiorowego i uprawnieniach stąd źródło czerpiących, nie możemy pominąć niezmiernie doniosłego zagadnienia — *stosunku jednostki do państwa*.

W historycznym rozwoju stosunek ten ulegał wielu zmianom. Nie będziemy sięgali do zamierzchłych czasów państwa klasycznego, czy nawet państwa średniowiecznego, bo analogje byłyby zbyt odległe. Przechodząc do czasów nowszych, musimy stwierdzić, że rewolucja francuska wysunęła hasła emancypacji jednostki i jej wyzwolenia się z pod prze-

możnego wpływu państwa. Zasada wolności doprowadziła do liberalizmu politycznego i postawiła jednostkę ponad państwo. Przeciwno przejawskawieniom tego kierunku po wojnie światowej w wielu państwach nastąpiła reakcja, wyrażająca się nieraz w formach ostrych, a nawet drastycznych. Znaczenie jednostki zostało stuszowane i przytłumione.

We Włoszech jednostka przestała być podmiotem praw i obowiązków w życiu politycznym państwa; jej miejsce zajęły syndykaty, stanowiące nową komórkę morfologiczną, na której ma się oprzeć państwo faszystowskie. O Rosji Sowieckiej już niema co mówić, bo metody utrwalania regimu bolszewickiego wykazały dowodnie, że jednostka, jako czynnik polityczny, tam nie istnieje. To samo — *mutatis mutandis* — możnaby powiedzieć o Niemczech hitlerowskich, które przekreśliły w sposób brutalny prawa człowieka.

We wszystkich tych krajach państwo stało się celem samym w sobie, jego stanowisko władcze pochłania i absorbuje jednostkę.

My — odwrotnie — chcemy budować pomyślność państwa na inicjatywie i dzielności jednostki; dla niej chcemy wytworzyć warunki najlepszego rozwoju, aby w poczuciu swego organicznego związku z państwem, mogła wykrzesać największą sumę pracy dla siebie i państwa.

I dlatego, odrzucając zarówno krańcowości demoliberalizmu, jak i przejawskawienia państwa władczego — dążymy do zespolenia obywatela z państwem, chcemy, aby ogół obywateli to zrozumiał, że państwo polskie — to ich wspólne dobro.

Przy takim określeniu stosunku obywatela do państwa, wszelkie pomawianie nas o sympatje do dyktatury lub cezaryzmu, czy też jakiegokolwiek innej formy rządów arbitralnych — byłoby twierdzeniem, pozbawionem znamion dobrej wiary.

Proszę Panów, pragnę jeszcze zwrócić uwagę na jeden moment, który zresztą uwypukli się w całej pełni, gdy przedstawię Panom projekt konstytucji w ostatecznym brzmieniu redakcyjnym. Będzie się on różnił pod względem swej formy od innych aktów konstytucyjnych. Nie jest moją ambicją, ażeby akt konstytucyjny, który Panom przedłożę,

był tylko suchym kontraktem prawniczym. Uważamy, że konstytucja to jest akt podstawowy, który powinien wykorzystywać wszelkie możliwości, ażeby w jaknajbardziej celowy i skuteczny sposób unormować warunki życia publicznego w państwie. I dlatego w noewj konstytucji będą Panowie spotykali się niejednokrotnie z odwoływaniem się do takich momentów, których w innych konstytucjach nie znajdziecie, jak honor, odpowiedzialność przed historją i temu podobne hasła o charakterze moralnym; spotkają się Panowie również z odwoływaniem się do obowiązku obywatelskiego.

Niejednokrotnie na tych właśnie momentach natury moralnej będą budowane sankcje. Uważamy, że nietylko skuteczne są te sankcje, których wykładnikiem jest sąd, lecz, że mogą się zdarzyć wypadki, gdy sankcją znacznie skuteczniejszą będzie czynnik moralny, którego znaczenie chcemy podnieść w życiu publicznem.

Uważamy, że państwo, które byłoby oparte tylko na przymusie, byłoby państwem nietrwałem. Chcemy stworzyć więź moralną i na tej więzi chcemy zbudować naszą przyszłość.

TEZY KONSTYTUCYJNE *).

I. Rzeczpospolita Polska.

(Zasady ogólne).

1. Państwo polskie jest wspólnem dobrem wszystkich jego obywateli.

Wskrzeszone walką i ofiarą najlepszych swoich synów ma być przekazywane w spadku dziejowym z pokolenia w pokolenie.

Każde pokolenie obowiązane jest wysiłkiem własnym wzmóc siłę i powagę Państwa.

Za spełnienie tego obowiązku odpowiada przed potomnością swoim honorem i swoim imieniem.

2. Na czele Państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej.

Na Nim spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historii za losy Państwa.

Jego obowiązkiem naczelnym jest troska o dobro Państwa, jego gotowość obronna i stanowisko wśród narodów świata.

W jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa.

3. Organami Państwa, pozostającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej są:

Rząd,

Sejm,

Senat,

*) Tezy zostały zgłoszone na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej przemennie, jako referenta generalnego w dniu 20 grudnia 1933 r.

Komisja Konstytucyjna zaakceptowała te trzy tezy na posiedzeniu z dnia 18 stycznia 1934 r.

Uchwała Komisji brzmi:

Komisja przyjmuje tezy, zgłoszone przez referenta generalnego, oraz uznaje je za podstawę do dalszej pracy nad redakcją ustawy konstytucyjnej.

Wojsko,
Sądy,
Kontrola Państwowa — oraz
Samorząd terytorjalny i gospodarczy.
Ich zadaniem naczelnem jest słuzenie Rzeczypospolitej.

4. W ramach Państwa i w oparciu o nie kształtuje się życie społeczeństwa.

Państwo zapewnia mu swobodny rozwój, a gdy tego dobro powszechne wymaga, nadaje mu kierunek lub normuje jego warunki.

5. Twórczość jednostki jest dźwignią życia zbiorowego.

Państwo zapewnia obywatelom możność rozwoju ich wartości osobistych oraz wolność sumienia, słowa i zrzeszeń.

Granica tych wolności jest dobro powszechne.

6. Obywatele są winni Państwu wierność oraz rzetelne spełnianie nakładanych przez nie obowiązków.

7. Wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra zbiorowego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawę publiczne.

Ani pochodzenie, ani wyznanie, ani płeć, ani narodowość nie mogą być powodem ograniczenia tych uprawnień.

8. Praca jest podstawą rozwoju i potęgi Rzeczypospolitej.

Państwo roztacza opiekę nad pracą i sprawuje nadzór nad jej warunkami.

9. Państwo dąży do zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnem współdziałaniu na rzecz dobra zbiorowego.

10. Żadne działanie nie może stanąć w sprzeczności z celami Państwa.

W razie oporu Państwo stosuje środki przymusu.

II. Prezydent Rzeczypospolitej.

11. Prezydent Rzeczypospolitej, jako czynnik nadrzędny w Państwie, harmonizuje działania naczelných organów państwowych oraz rozstrzyga konflikty pomiędzy tymi organami.

12. Prezydent Rzeczypospolitej

- a) mianuje według swego uznania i odwołuje prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek mianuje i odwołuje ministrów,
- b) zwołuje i rozwiązuje sejm, przyczem rozwiązanie sejmku przed upływem kadencji wymaga wskazania powodu,
- c) zarządza otwarcie, odroczenie i zamknięcie sesji sejmku i senatu,
- d) jest Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych,
- e) reprezentuje Państwo nazewnątrz, przyjmuje przedstawicieli państw obcych i wysyła przedstawicieli Państwa Polskiego,
- f) stanowi o wojnie i pokoju,
- g) zawiera i ratyfikuje umowy z innemi państwami, przyczem umowy handlowe, celne, obciążające stale Skarb Państwa lub zawierające zobowiązanie nałożenia nowych ciężarów na obywateli, albo powodujące zmianę granic — wymagają przed ratyfikacją zgody izb ustawodawczych, wyrażonej w ustawie,
- h) obsadza urzędy państwowe Jemu zastrzeżone.

15. Prezydent Rzeczypospolitej korzysta z uprawnień osobistych, stanowiących Jego prerogatywy.

Do prerogatyw tych zalicza się:

- a) wyznaczenie jednego z kandydatów na Prezydenta Rzeczypospolitej,
- b) wyznaczenie na czas wojny następcy Prezydenta Rzeczypospolitej,
- c) mianowanie i odwoływanie prezesa Rady Ministrów, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego i prezesa Najwyższej Izby Kontroli,
- d) mianowanie i zwalnianie naczelnego wodza i generalnego inspektora Sił Zbrojnych,
- e) powoływanie sędziów Trybunału Stanu i senatorów, piastujących mandat z wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej,
- f) mianowanie i zwalnianie szefa i urzędników Kancelarii Cywilnej,

- g) rozwiązywanie sejmu przed upływem kadencji oraz zarządzanie odnowienia senatu w pełnym składzie.
- h) oddawanie członków rządu pod sąd Trybunału Stanu,
- i) stosowanie prawa łaski i wykonywanie pieczy prawnej.

14. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swej ważności podpisu prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra.

Akty, wypływające z osobistych uprawnień (prerogatyw) Prezydenta Rzeczypospolitej — nie wymagają kontrasygnaty.

15. Prezydent Rzeczypospolitej za swe akty nie jest odpowiedzialny.

Za czyny niezwiązane ze sprawowaniem urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej nie może być pociągnięty do odpowiedzialności w okresie urzędowania.

16. Wybór Prezydenta Rzeczypospolitej dokonywa się w sposób następujący:

Kandydata na Prezydenta Rzeczypospolitej wybiera Zgromadzenie Elektorów, złożone z marszałka senatu, marszałka sejmu, prezesa Rady Ministrów, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, generalnego inspektora Sił Zbrojnych oraz elektorów, wybranych z pośród obywateli najgodniejszych w liczbie 50 przez sejm i 25 przez senat.

Ustępującemu Prezydentowi Rzeczypospolitej służy prawo wskazania swego kandydata.

Jeżeli ustępujący Prezydent Rzeczypospolitej z tego uprawnienia skorzysta, wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej dokonają obywatele w głosowaniu powszechnem z pomiędzy dwóch kandydatów: Zgromadzenia Elektorów i ustępującego Prezydenta Rzeczypospolitej.

Jeżeli ustępujący Prezydent Rzeczypospolitej zgodzi się z wyborem Zgromadzenia Elektorów, kandydat Zgromadzenia Elektorów uznany zostanie za obranego na Prezydenta Rzeczypospolitej.

17. Okres urzędowania Prezydenta Rzeczypospolitej trwa lat siedem.

18. W czasie, gdy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej jest opróżniony, funkcje Prezydenta sprawuje zastępczo marszałek senatu; korzysta on wówczas ze wszystkich uprawnień, z urzędem Prezydenta Rzeczypospolitej związanych.

19. W razie wojny okres urzędowania Prezydenta Rzeczypospolitej przedłuża się do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju; Prezydent Rzeczypospolitej osobnym aktem, ogłoszonym w gazecie rządowej, wyznaczy wówczas swego następcę na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju.

W razie objęcia przez następcę urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej, okres jego urzędowania trwa do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju.

III. R z ą d.

20. Rząd kieruje sprawami Państwa, niezastrzeżonemi innym organom władzy.

Rząd składa się z prezesa Rady Ministrów i ministrów.

Prezes Rady Ministrów reprezentuje rząd, kieruje jego pracami oraz ustala ogólne zasady polityki państwowej.

Ministrowie kierują poszczególnymi działami administracji państwowej, albo spełniają poruczone im zadanie szczególne.

Organizację rządu, a w szczególności zakres działania prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i ministrów — określi dekret Prezydenta Rzeczypospolitej.

21. Ministrowie dla rozstrzygania spraw, wymagających uchwały wszystkich członków rządu, tworzą Radę Ministrów pod przewodnictwem prezesa Rady Ministrów.

22. Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów i ministrowie

mają prawo wydawać rozporządzenia celem wykonania aktów ustawodawczych i z powołaniem się na nie.

Rozporządzenia te nie mogą stać w sprzeczności z aktami ustawodawczymi i będą ogłaszane w Dzienniku Ustaw.

23 Prezes Rady Ministrów i ministrowie są odpowiedzialni politycznie przed Prezydentem Rzeczypospolitej i mogą być przez Niego w każdym czasie odwołani.

24. Sejm, w wykonaniu prawa kontroli parlamentarnej nad działalnością rządu, może zażądać ustąpienia rządu lub ministra.

Wniosek taki może być zgłoszony tylko podczas sesji zwyyczajnej i nie może być głosowany na posiedzeniu, podczas którego został zgłoszony.

Jeżeli za wnioskiem wypowie się sejm zwykłą większością głosów, a Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 5 dni nie odwoła rządu lub ministra, ani też sejmu nie rozwiąże, — wniosek będzie rozpatrzony przez senat na najbliższym posiedzeniu.

Jeżeli senat wypowie się za wnioskiem uchwalonym przez sejm — Prezydent Rzeczypospolitej odwoła rząd lub ministra, chyba że rozwiąże sejm i zarządzi odnowienie senatu w pełnym składzie.

25. Niezależnie od odpowiedzialności politycznej przed Prezydentem Rzeczypospolitej i parlamentarnej przed sejmem, prezes Rady Ministrów i ministrowie ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu za umyślne naruszenie konstytucji lub aktu ustawodawczego, dokonane w związku z urzędowaniem.

Prawo pociągania ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej służy Prezydentowi Rzeczypospolitej, a także sejmowi i senatowi w izbach połączonych.

Uchwała izb połączonych, oddająca ministra pod sąd Trybunału Stanu zapada większością 3/5 głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowego składu tych izb.

IV. S e j m.

26. Sejm jest organem Państwa, odzwierciadlającym opinię publiczną; sprawuje funkcje ustawodawcze i kontrolę nad działalnością rządu. Nadto do sejmu należy ustalanie budżetu i rozkładanie ciężarów na obywateli.

Kontrola parlamentarna wyraża się prawie sejmu:

- a) zgłaszania wniosku o votum nieufności dla rządu.
- b) pociągania ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej,
- c) interpelowania rządu,
- d) zatwierdzania corocznie zamknięć rachunków państwowych i udzielania rządowi absolutorjum,
- e) wykonywania kontroli nad długami Państwa.

Funkcje rządzenia Państwem nie należą do sejmu.

27. Sejm składa się z posłów wybranych w głosowaniu powszechnem, tajnem, równem, bezpośredniem i stosunkowem (kwestja wprowadzenia tych przymiotników do konstytucji, czy też przeniesienia niektórych z nich do ordynacji wyborczej, pozostawiam do rozważenia).

Kadencja sejmu trwa lat pięć.

Nowe wybory zarządza Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 30 dni od rozwiązania sejmu.

Głosowanie odbędzie się nie później niż 60-go dnia po zarządzeniu wyborów.

W głosowaniu nie biorą udziału wojskowi, należący do zmobilizowanej części wojska lub marynarki wojennej.

28. Prawo wybierania ma każdy obywatel bez różnicy płci, który przed dniem zarządzenia wyborów ukończył lat 24 oraz korzysta w pełni z praw cywilnych i obywatelskich.

Prawo wybieralności ma każdy obywatel, mający prawo wybierania, jeżeli ukończył lat 30.

29. Sesja zwyczajna sejmu będzie otwarta corocznie najpóźniej w listopadzie i nie może być zamknięta przed upływem czterech miesięcy, chyba że budżet będzie uchwalony w terminie wcześniejszym.

Sesja zwyczajna może być odroczone na dni trzydzieści. Odroczenie na okres dłuższy lub ponowienie odroczenia wymaga zgody sejmku.

Okresu przerwy, spowodowanej zamknięciem lub odroczeniem sesji, nie wlicza się do biegu terminów przepisanych konstytucją dla czynności sejmku.

30. Prezydent Rzeczypospolitej według swego uznania może w każdym czasie zarządzić otwarcie sesji nadzwyczajnej sejmku, a uczyni to w ciągu dni trzydziestu na wniosek co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Podczas sesji nadzwyczajnej przedmiotem obrad sejmku mogą być wyłącznie sprawy wymienione w zarządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej, albo we wniosku o otwarcie takiej sesji, zgłoszonym przez posłów, oraz sprawy, których załatwienie na najbliższej sesji wymagają ustawy lub regulamin, albo które Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek prezesa Rady Ministrów lub marszałka sejmku, uzna za nagłe.

31. Posłowie korzystają tylko z takich rękojmii nietykalności, jakich wymaga ich uczestnictwo w pracach sejmku.

Za treść wygłoszonych w sejmie przemówień lub zgłoszonych wniosków i interpelacji oraz za niewłaściwe zachowanie się podczas obrad, — posłowie odpowiadają tylko przed sejmkiem.

Jednakże za wystąpienia, sprzeczne z treścią ślubowania poselskiego, albo zawierające znamiona przestępstwa, ściganego z urzędu — poseł może być uchwałą sejmku, albo na żądanie marszałka sejmku lub ministra sprawiedliwości oddany pod sąd Trybunału Stanu i orzeczeniem tego Trybunału pozbawiony mandatu poselskiego.

Za naruszenie praw osoby trzeciej podczas obrad sejmku — poseł może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko za zezwoleniem sejmku.

32. Posłowie odpowiadają za działalność, niezwiązaną z uczestnictwem w pracach sejmku, narówni z innymi obywatelami.

Jednakże postępowanie karno - sądowe, karno - administracyjne lub dyscyplinarne, wszczęte przeciw posłowi przed lub po uzyskaniu mandatu, ulegnie na żądanie sejmowi zawieszeniu do wygaśnięcia mandatu.

Bieg przedawnienia w postępowaniu karnem przeciw posłowi ulega zawieszeniu na okres czasu, w ciągu którego postępowanie nie może się toczyć.

Posel, zatrzymany w czasie trwania sesji nie z nakazu sądu — będzie na żądanie marszałka sejmowi niezwłocznie wypuszczony na wolność.

55. Posel nie może ani na swoje, ani na obce imię, ani też w imieniu przedsiębiorstw, spółek lub towarzystw na zysk obliczonych, nabywać dóbr państwowych, ani uzyskiwać ich dzierżaw, podejmować się dostaw i robót rządowych, ani otrzymywać od rządu koncesyj lub innych korzyści osobistych.

Za naruszenie powyższych zakazów posel będzie na żądanie marszałka sejmowi lub prezesa Najwyższej Izby Kontroli oddany pod sąd Trybunału Stanu i orzeczeniem tego Trybunału pozbawiony mandatu poselskiego i korzyści osobistej od rządu otrzymanych.

Marszałek sejmowi może na podstawie uchwały komisji regulaminowej, powziętej większością 3/5 głosów, udzielić posłowi w poszczególnym wypadku zezwolenia na wejście z rządem w stosunek prawny, jeżeli stosunek ten nie jest sprzeczny z dobrami obyczajami.

V. S e n a t.

34. Senat jest organem Państwa, odzwierciadlającym wolę elementów najbardziej czynnych w budowaniu dobra zbiorowego.

Senat, jako druga izba ustawodawcza, rozpatruje budżet i ustawy uchwalone przez sejm.

Nadto senat, narówni z sejmem, choć bez prawa początkowania, bierze udział w rozstrzyganiu następujących spraw:

a) o votum nieufności dla rządu,

- b) o ustawach, zwróconych izbom ustawodawczym do ponownego rozpatrzenia na skutek veta,
- c) o zmianie konstytucji,
- d) o uchyleniu zarządzeń, wprowadzających stan wyjątkowy.

35. Senat składa się ze 120 senatorów, powołanych na okres 6-letni: w 1/3 przez Prezydenta Rzeczypospolitej, a w 2/3 w drodze wyborów.

Co trzy lata ustępuje w każdej z grup połowa senatorów według starszeństwa powołania.

Prezydent Rzeczypospolitej może w każdym czasie zarządzić odnowienie senatu w pełnym składzie.

36. Prawo wybierania do senatu mają obywatele, którzy w trybie ustawą przewidzianym za przodujących w pracy na rzecz dobra zbiorowego uznani będą.

Prawo wybierania do pierwszego senatu po wejściu w życie konstytucji mają obywatele, odznaczeni orderami *Virtuti Militari* lub *Krzyżem Niepodległości*.

Prawo piastowania mandatu senatorskiego mają obywatele, posiadający prawo wybieralności do sejmu.

Tytuł senatora jest dożywotni.

Senator może być powołany ponownie do sprawowania mandatu.

Mandaty senatorów wygasają z dniem powołania ich następców.

VI. U s t a w o d a w s t w o.

37. Aktami ustawodawczymi są:

- a) *ustawy*,
- b) *dekrety* Prezydenta Rzeczypospolitej.

Żaden akt ustawodawczy nie może stać w sprzeczności z konstytucją.

38. Prawo inicjatywy ustawodawczej służy rządowi i sejmowi.

Inicjatywa ustawodawcza w sprawach budżetu, kontyngentu rekruta i ratyfikacji umów międzynarodowych należy wyłącznie do Rządu.

Sejm nie może bez zgody rządu uchwalić ustawy, pociągającej za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, dla których niema pokrycia w budżecie.

39. Każdy projekt ustawy, przez sejm uchwalony, będzie przekazany senatowi do rozpatrzenia.

Uchwała senatu, odrzucająca projekt lub wprowadzająca w nim zmiany — uważa się za przyjętą, jeżeli sejm nie odrzuci jej większością $\frac{3}{5}$ głosów.

40. Prezydent Rzeczypospolitej może w ciągu 30 dni po otrzymaniu ustawy zwrócić ją sejmowi z żądaniem ponownego rozpatrzenia, które może nastąpić nie wcześniej, niż na najbliższej sesji zwyczajnej.

Jeżeli izby ustawodawcze bezwzględnią większością ustawowej liczby posłów i senatorów uchwalą ponownie ustawę bez zmian — Prezydent Rzeczypospolitej stwierdzi jej moc i zarządzi ogłoszenie.

41. Ustawa może upoważnić Prezydenta Rzplitej do wydawania dekretów w czasie i zakresie przez nią oznaczonym; upoważnieniem tem nie może być objęta zmiana konstytucji.

Prezydent Rzeczypospolitej ma prawo w czasie, gdy sejm jest rozwiązany, wydawać w razie konieczności państwowej dekrety w zakresie ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem:

- a) zmiany konstytucji,
- b) ordynacji wyborczej do sejmu i senatu,
- c) budżetu,
- d) nakładania podatków i ustanawiania monopolu,
- e) systemu monetarnego,
- f) zaciągania pożyczek państwowych,
- g) zbycia i obciążenia nieruchomości majątku państwowego, oszacowanego na kwotę ponad 100.000 złotych.

Dekrety oparte na podstawie powyższej, będą wydawane na wniosek Rady Ministrów i mogą być zmieniane lub uchylane tylko aktem ustawodawczym.

Dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej mają moc ustawy.

Ileć konstyucja lub ustawy dla unormowania poszczególnej dziedziny z zakresu ustawodawstwa wymagają ustawy — dziedzina ta może być unormowana również dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej, wydanym w warunkach konstytucją oznaczonych.

42. Dekrety dotyczące organizacji rządu, zwierzchnictwa Sił Zbrojnych oraz organizacji administracji rządowej mogą być wydawane w każdym czasie, a zmieniane lub uchylane tylko przez także dekrety Prezydenta Rzeczypospolitej.

VII. B u d ż e t.

43. Ustawa ustala corocznie budżet Państwa.

Rząd składa sejmowi na sesji projekt budżetu nie później, niż na cztery miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego.

Na rozpatrzenie budżetu pozostawia się sejmowi 90 dni od złożenia projektu przez rząd; senatowi — 20 dni od upływu terminu, przepisane dla sejmu.

Na rozpatrzenie zmian, zaproponowanych przez senat, pozostawia się sejmowi 10 dni od upływu terminu, przepisane dla senatu.

Prezydent Rzeczypospolitej ogłasza budżet:

- a) w brzmieniu nadanem mu przez izby ustawodawcze, jeżeli sejm i senat w przepisanych terminach budżet rozpatrzyły,
- b) w brzmieniu, nadanem mu przez sejm, jeżeli senat w przepisany terminie budżetu nie rozpatrzył.
- c) w brzmieniu nadanem mu przez senat jeżeli sejm w przepisany terminie budżetu lub zmian senatu nie rozpatrzył,
- d) w brzmieniu projektu rządowego, jeżeli ani sejm, ani senat w przepisanych terminach budżetu nie rozpatrzyły.

44. Wydatki niezaplanowane w budżecie, nie mogą być uchwalone, a zaplanowane — nie mogą być podwyższone bez zgody rządu.

Rząd nie może czynić wydatków bez upoważnienia ustawowego, chyba że zachodzi konieczność państwowa; w tym przypadku rząd, na podstawie uchwały Rady Ministrów, dokona niezbędnego wydatku, przesyłając do sejmu w terminie 7-dniowym od powzięcia uchwały projekt ustawy o przyznaniu kredytów dodatkowych. Uchwała Rady Ministrów będzie jednocześnie ogłoszona w gazecie rządowej i podana do wiadomości Najwyższej Izby Kontroli.

45. Państwo nie może pozostawać bez budżetu.

Jeżeli sejm jest rozwiązany, a budżet lub przynajmniej prowizorium budżetowe do dnia, w którym rozpoczyna się nowy okres budżetowy, nie jest uchwalony — rząd ma prawo pobierać dochody i czynić wydatki w granicach zeszłorocznego budżetu aż do czasu uchwalenia prowizorium budżetowego lub budżetu, który rząd złoży nowoobranemu sejmowi na pierwszym posiedzeniu.

Zasada powyższa stosuje się odpowiednio w przypadku, gdy sejm przedłożony mu projekt budżetu w całości odrzuci z tem, że rząd w ciągu dni siedmiu od odrzucenia prześle do sejmu nowy projekt budżetu lub prowizorium budżetowego i że wydatki, czynione przez rząd według zeszłorocznego budżetu, nie mogą być wyższe w poszczególnych pozycjach od zaplanowanych w budżecie odrzuconym.

VIII. W o j s k o.

46. Wojsko jest siłą obronną Państwa, stojącą na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchniczych Rzeczypospolitej.

Wszyscy obywatele są obowiązani do służby wojskowej i świadczeń na rzecz obrony Państwa.

47. Prezydent Rzeczypospolitej zarządza corocznie pobór rekruta w granicach ustalonego kontyngentu.

Zmiana kontyngentu wymaga aktu ustawodawczego.

48. Prezydent Rzeczypospolitej wydaje dekrety w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych, a w szczególności określi dekretem organizację naczelnych władz wojskowych, oznaczając w nim sposób kontrasygnowania aktów, wydawanych przez siebie, jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych.

Prezydent Rzeczypospolitej postanawia o użyciu sił zbrojnych do obrony Państwa.

W razie mianowania naczelnego wodza, prawo dysponowania siłami zbrojnymi przechodzi na niego.

Za akty związane z dowództwem, naczelnny wódz odpowiada przed Prezydentem Rzeczypospolitej, jako Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych.

IX. Sąd y.

49. Sądy wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Przez wymiar sprawiedliwości sądy strzegą ładu życia zbiorowego i kształtują moralność społeczeństwa.

Sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawisli.

Orzeczenia sądowe nie mogą być zmieniane, ani uchylane przez inne organa władzy.

Sądy nie mają prawa badać ważności aktów ustawodawczych należycie ogłoszonych.

50. Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, jeżeli ustawy inaczej nie stanowią.

Sędzia może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce lub w stan spoczynku, wbrew swojej woli, jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w przypadkach, ustawą przewidzianych.

Zasada ta nie dotyczy przypadku, gdy przeniesienie sędziego na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku jest wywołane zmianą w ordynacji sądów, postanowioną przez akt ustawodawczy.

51. Nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega, ani karany za czyn, przez prawo nie zabroniony, ani też zatrzymany bez nakazu sądu dłużej, niż 48 godzin.

Sądy wyjątkowe są dopuszczalne tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie.

Ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych, zapadłych w pierwszej instancji, służyć będzie prawo odwołania się do sądu.

52. Powołuje się:

- a) Sąd Najwyższy do spraw sądowych: cywilnych i karnych,
- b) Najwyższy Trybunał Administracyjny do orzekania o legalności aktów administracyjnych, oraz
- c) Trybunał Kompetencyjny do rozstrzygania sporów o właściwość między sądami a innymi organami władzy.

Odrębną organizację sądów wojskowych, ich właściwość, tok postępowania oraz prawa i obowiązki członków tych sądów określą ustawy.

53. Do orzekania w sprawach ministrów, senatorów i posłów, pociągniętych do odpowiedzialności konstytucyjnej — powołuje się Trybunał Stanu, złożony z pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, jako przewodniczącego oraz 6-ciu sędziów.

Sędziów Trybunału Stanu i ich zastępców powołuje na okres trzyletni Prezydent Rzeczypospolitej z pośród sędziów sądów powszechnych, przedstawionych w liczbie podwójnej w połowie przez sejm, a w połowie przez senat, z równomiernem uwzględnieniem kandydatów każdej z izb ustawodawczych.

X. Administracja państwowa.

54. Administracja państwowa jest służbą publiczną.

Jej organami są:

- a) administracja rządowa,

- b) samorząd terytorjalny,
- c) samorząd gospodarczy.

55. Dla celów administracji ogólnej, Państwo będzie podzielone pod względem terytorjalnym na obszary administracyjne, a mianowicie: województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie.

Podział na województwa określi ustawa; podział województw na powiaty, a powiatów na gminy określa rozporządzenia Rady Ministrów.

Gminy miejskie mogą, w warunkach oznaczonych ustawą, otrzymać w zakresie administracji ogólnej uprawnienia powiatu lub województwa grodzkiego.

56. Organizację administracji rządowej określi dekret Prezydenta Rzeczypospolitej.

57. Stosownie do podziału Państwa na obszary administracyjne, powołuje się do urzeczywistniania zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych *samorząd*: wojewódzki, powiatowy i gminny.

Nadzór nad działalnością samorządu sprawuje rząd przez swoje organa lub przez organa samorządu wyższego stopnia.

58. Dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego powołuje się samorząd gospodarczy, obejmujący izby rolnicze, przemysłowo - handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów oraz inne zrzeszenia publiczno - prawne.

Do rozważania zagadnień, dotyczących całokształtu życia gospodarczego, opinjowania o projektach ustaw gospodarczych, tudzież harmonizowania poczynąń w poszczególnych gałęziach gospodarstwa narodowego -- może być ustawą powołana Naczelna Izba Gospodarcza.

Nadzór nad działalnością samorządu gospodarczego sprawuje rząd przez powołane do tego organa.

XI. K o n t r o l a p a ń s t w o w a.

59. Do kontroli pod względem finansowym gospodarki Państwa oraz związków publiczno - prawnych, badania zamknięć rachunków Państwa, przedstawiania sejmowi corocznie wniosków o absolutorjum dla rządu — powołuje się Najwyższą Izbę Kontroli, opartą na zasadzie kolegialności i niezawisłości członków jej kolegium.

Najwyższa Izba Kontroli jest niezależna od rządu.

Prezydent Rzplitej mianuje i odwołuje prezesa Najwyższej Izby Kontroli, a na jego wniosek i z jego kontrasygnatą mianuje i odwołuje członków jej kolegium.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest za sprawowanie swego urzędu odpowiedzialny według zasad, ustalonych dla odpowiedzialności ministrów.

XII. S t a n z a g r o ż e n i a p a ń s t w a.

60. W razie zagrożenia Państwa z zewnątrz, jak również w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających ustrojowi lub bezpieczeństwu Państwa, albo bezpieczeństwu obywateli — Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzi stan wyjątkowy na obszarze całego Państwa lub części zagrożonej.

Zarządzenie takie będzie przesłane do sejmu w ciągu siedmiu dni od ogłoszenia.

Jeżeli sejm jest rozwiązany, zarządzenie o ogłoszeniu stanu wyjątkowego będzie złożone nowoobranemu sejmowi na pierwszym posiedzeniu.

Sejm może zażądać uchylenia zarządzenia.

Wniosek taki nie może być głosowany na posiedzeniu podczas którego został zgłoszony.

Jeżeli senat wypowie się za uchwałą sejmu — rząd niezwłocznie uchyli zarządzenie.

Ogłoszenie stanu wyjątkowego daje rządowi prawo zawieszania na czas trwania tego stanu swobód obywatelskich oraz

możność korzystania z uprawnień szczególnych, przewidzianych ustawą o stanie wyjątkowym.

61. W razie konieczności użycia sił zbrojnych do obrony Państwa, Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi stan wojenny na obszarze całego Państwa lub jego części.

Podczas trwania stanu wojennego Prezydent Rzeczypospolitej ma prawo, bez upoważnienia izb ustawodawczych, wydawać dekrety w zakresie ustawodawstwa państwowego, z wyjątkiem zmiany konstytucji, przedłużyć kadencje sejm do czasu zawarcia pokoju oraz otwierać, odraczać i zamykać sesje sejm i senatu w terminach dostosowanych do potrzeb obrony Państwa, jak również powoływać do rozstrzygania spraw, wchodzących w zakres działania izb ustawodawczych, sejm i senat w zmniejszonym składzie, wyłonionym przez te izby w głosowaniu stosunkowym.

W czasie trwania stanu wojennego rząd korzysta z uprawnień, przewidzianych ustawą o stanie wyjątkowym, a nadto z uprawnień szczególnych, określonych ustawą o stanie wojennym.

XIII. Z m i a n a k o n s t y t u c j i.

62. Zmiana konstytucji może być dokonana z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej, rządu, lub $\frac{1}{4}$ ustawowej liczby posłów.

Wniosek postawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej może być głosowany tylko w całości i bez zmian lub ze zmianami, na które rząd imieniem Prezydenta Rzeczypospolitej wyrazi zgodę.

Ustawa zmieniająca konstytucję z inicjatywy Prezydenta Rzeczypospolitej, wymaga zgodnych uchwał sejm i senatu, powziętych zwykłą większością głosów; z inicjatywy zaś rządu i sejm — zgodnych uchwał, powziętych większością ustawowej liczby posłów.

Prezydent Rzeczypospolitej może w ciągu 30 dni od otrzymania ustawy, zmieniającej konstytucję, zwrócić ją sejmowi

z żądaniem ponownego rozpatrzenia, które może nastąpić nie wcześniej, niż na następnej kadencji.

Jeżeli izby ustawodawcze uchwalą ponownie ustawę bez zmian — Prezydent Rzeczypospolitej stwierdzi jej moc i zarządzi ogłoszenie, chyba że rozwiąże sejm i zarządzi odnowienie senatu w pełnym składzie.

XIV. Dziedziny nie objęte zmianą konstytucji.

65. Art. 99, 109 — 118 i 120 konstytucji 17 marca 1921 r. zachowują swą moc.

NOWE PAŃSTWO.

Przemówienie, wygłoszone na plenarnem posiedzeniu Sejmu
dnia 26 stycznia 1934 r.

Wysoki Sejmie!

Konstytucja marcowa w art. 125 zawiera przepis, który poleca drugiemu z rzędu sejmowi po Sejmie Ustawodawczym dokonać rewizji konstytucji. Kładąc na ten sejm obowiązek dokonania naprawy ustroju Rzplitej, Konstytucja marcowa stworzyła szczególną procedurę, ułatwiającą przeprowadzenie tej reformy, a polegającą na tem, że rewizja mogła być dokonana tylko uchwałą jednej izby, bez udziału senatu.

I proszę Panów, chociaż ów sejm, drugi z rzędu, miał dokonać reformy, to jednakże przeprowadzić jej nie zdołał. Stała temu na przeszkodzie atrofja woli i niemoc, która charakteryzowała prace sejmów przedmajowych, nie wyłączając sejmu, który zebrał się w marcu 1928 r. i który obradował pod łaską Marszałka Daszyńskiego (*P. Stroński*: Sejm pomajowy) — tak jest, był to sejm pomajowy, ale większość w nim stanowiły stronnictwa, które dzisiaj zaliczają się do opozycji. I dopiero sejm obecny, który zwołany został w grudniu 1930 r., przystąpił do naprawy ustroju Rzeczypospolitej.

Otóż w wykonaniu obowiązku, który spadł na ten sejm, klub Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem wniósł w dniu 6 lutego 1931 r. projekt nowej konstytucji. Projekt ten wszedł pod obrady plenarne w dniu 3 marca i był przekazany do komisji konstytucyjnej. Komisja konstytucyjna odbyła pierwsze posiedzenie w dniu 17 marca, wyznaczyła

mnie generalnym referentem i przystąpiła do obrad według planu, który miałem zaszczyt komisji przedłożyć. W ciągu dwóch ubiegłych sesyj wszystkie prace, objęte planem, zostały wykonane; ostatnie referaty zostały wygłoszone w marcu 1933 roku. To dało mi możność już na początku obecnej seji (20 grudnia 1933) przedstawić komisji konstytucyjnej wynik naszych prac dotychczasowych, w konsekwencji czego zgłosiłem *tezy*, które w szczegółowym zarysie zawierają podstawy nowego ustroju Państwa.

Komisja konstytucyjna odbyła dwa posiedzenia dyskusyjne nad *tezami* i ostatecznie w dniu 18 stycznia r. b. (1934) *tezy* zostały przez komisję zaakceptowane, a referent generalny otrzymał polecenie przygotować ostateczny tekst projektu, w formie redakcyjnej. Komisja konstytucyjna powzięła jeszcze drugą uchwałę, polecającą referentowi generalnemu poinformowanie sejmu o przebiegu prac dotychczasowych. I właśnie w wykonaniu tej uchwały staję przed Wysoką Izbą, ażeby jej złożyć sprawozdanie z tego, cośmy do tej pory w dziedzinie naprawy naszego ustroju zrobili.

Zanim przystąpię do zreferowania Panom szczegółów projektu, chciałbym na chwilę zastanowić się nad ogólną sytuacją, w jakiej się znalazł świat w dobie powojennej. Wojna stworzyła wielki przełom w stosunkach, ogarniających świat cały. Nastąpił szereg głębokich przeobrażeń; przeobrażenia te przede wszystkim wyraziły się w niesłychanym rozwoju techniki. Rozwój techniki oddziałał z kolei na życie gospodarcze. Równowaga życia gospodarczego została naruszona i powstał kryzys, który trwa do dziś dnia. Załamały się stosunki, które charakteryzowały życie gospodarcze przed wojną, co znowu doprowadziło w konsekwencji do zaostrzenia kwestji socjalnej i powstania bezrobocia, które jest jednym z najtrudniejszych problemów do rozwiązania. Tym sposobem całe życie gospodarcze i społeczne uległo głębokim przemianom.

Ale, proszę Panów, wojna wywołała przewrót nie tylko w dziedzinie życia gospodarczego i społecznego; nastąpiły również bardzo głębokie przemiany w dziedzinie stosunków politycznych. Wiele państw pod względem swojego statutu terytorjalnego uległo uszczupleniu. Czy to weźmiemy Niem-

cy, czy Austrię, czy Węgry — to państwa te zostały terytorjalnie ograniczone. Poza to, w konsekwencji wojny, powstał szereg nowych państw: Polska, Czechosłowacja, Litwa, Łotwa, Estonia i Finlandja. Inne znów państwa uległy głębokim przeobrażeniom politycznym: wskażę tutaj na Rosję Sowiecką i na Włochy.

Ale przemiany, które wywołała wojna, nie ograniczyły się tylko do życia politycznego; ogarnęły one całokształt życia ludzkiego i wtargnęły nawet do stosunków, normujących formy współżycia pomiędzy ludźmi, do stosunków rodzinnych, towarzyskich i religijnych.

To są te głębokie przemiany, które się dokonały w konsekwencji wielkiej wojny. I można powiedzieć, że jesteśmy jakgdyby na przełomie dziejów. Skończyła się epoka, którą rozpoczęła rewolucja francuska w końcu XVIII wieku i która najbardziej, najjaskrawiej i najpełniej charakteryzuje wiek XIX; z trudem wyłania się z chaosu, choć jeszcze w mglistych konturach, jakaś nowa i nieznana przyszłość. Można by powiedzieć, że jesteśmy u progu nowej cywilizacji. Ale w jakim kierunku pójdzie dalszy rozwój, tego jeszcze przewidzieć niepodobna. Jeżeli ludzkość znajdzie w sobie moc i genjusz, który jej wskaże drogę wyjścia z impasu, w jakim się znalazła, w takim razie świat się odrodzi; ale jeśli ludzkość nie zdobędzie się na wykrzesanie z siebie tego genjuszu, to okres przełomu może trwać jeszcze długie lata.

Proszę Panów, jeśli taką jest sytuacja świata, jeśli istotnie nastąpiły głębokie zmiany, to zapytuję, czy te zmiany mają związek z zagadnieniem ustroju państwa? Zapytuję, czy państwo powojenne ma do spełnienia taką samą rolę, jaką odgrywało w czasach przedwojennych?

Zdaje mi się, że rola państwa uległa również bardzo głębokim przemianom; funkcje państwa, jego zadania i cele bardzo się skomplikowały i są obecnie znacznie bardziej złożone. Dziś już nie wystarcza, aby państwo zajmowało się tylko utrzymywaniem ładu i bezpieczeństwa, nie wystarcza, aby państwo zabezpieczało mienie i życie obywateli i nie wystarcza, aby państwo spełniało w dotychczasowych skromnych rozmiarach funkcje, które spełniało przed wojną, czy

to w zakresie gospodarczym, czy też w zakresie troski o potrzeby kulturalne i oświatowe ludności. Funkcje obecne państwa są znacznie bardziej zróżniczkowane. Dziś życie gospodarcze wymaga, aby państwo mogło w nie wtargnąć ze swoją władzą i aby regulowało stosunki, które się coraz bardziej wikłają. Warunki produkcji uległy zmianie. Państwo musi się troszczyć o normowanie cen, o wyszukiwanie rynków zbytu, ułatwianie eksportu, regulowanie zagadnień społecznych, obrotu ziemią, stosunku pomiędzy wierzycielem a dłużnikiem, pomiędzy właścicielem nieruchomości a lokatorem. Dochodzą tu jeszcze te szczególne warunki, w jakich się państwo znalazło ze względu na swoją strukturę wewnętrzną, trudności w uporaniu się około utrzymania równowagi budżetowej, normowania stosunków walutowych i t. p.

Proszę Panów, to, co przed chwilą powiedziałem, nie jest przecież nawet w drobnej części wyczerpaniem wszystkich zadań, które spadają na państwo współczesne. Ale już z tego wyliczenia Panowie widzą, jak daleko odbiegają stosunki obecne, stosunki powojenne od tego stanu rzeczy, jaki istniał przed wojną, jak dalece zróżniczkowały się funkcje społeczne i jak dalece w związku z tem rozbudować się musiały zadania państwa.

Otóż jeżeli państwo ma nowe funkcje do spełnienia, to zapytuję, czy może ono być oparte na takich samych podstawach ustrojowych, na jakich opierało się państwo przedwojenne?

Państwo przedwojenne tworzyło się u schyłku XVIII wieku. U jego podstawy leży doktryna liberalizmu politycznego i liberalizmu gospodarczego. Przewodziła zasada lesse-feryzmu. Państwo pozostawiało spełnianie funkcji społecznych, gospodarczych i wszelkiego innego rodzaju inicjatywie jednostki. Państwo nie troszczyło się o te dziedziny. Ale to rozszerzenie zasięgu wpływów państwa nie jest tylko dążeniem państwa, nie jest tylko dążeniem władzy do ekspansji; to jest głos, płynący od społeczeństwa. Społeczeństwo się samo domaga, ażeby państwo ingerowało w stosunki, które dawniej były wyjęte z pod jego kompetencji.

Jest olbrzymia różnica pomiędzy tym interwencjonizmem państwowym, jakiego dziś domaga się od państwa społeczeństwo, a tym interwencjonizmem, który, powiedzmy, charakteryzował państwo absolutne, choćby to był nawet absolutyzm oświecony. Tam istotnie ingerencja państwa była zbędna, tam istotnie nie było potrzeby, ażeby państwo ingerowało w stosunki, które i bez jego udziału mogły się być ułożyć w sposób dostateczny i zadawalający. Dziś odwrotnie, robi się zarzut państwu, że ono nie wtarga w dziedziny, które wówczas z pod ingerencji i wpływów władzy państwowej były wyjęte.

W tych warunkach opieranie się na doktrynie liberalizmu gospodarczego, czy społecznego wystarczyć nie może. I jeżeli mówi się obecnie, o kryzysie ustrojowym, to jest to zagadnienie znacznie głębsze, niżby się na pierwszy rzut oka wydawać mogło. To nie jest już tylko jakieś drobne niedomaganie, oparte na wadach parlamentaryzmu. To nie jest niedomaganie, polegające na tem, że ta czy inna instytucja państwowa źle działa, powiedzmy, z powodu zbyt wielkiej łatwości obalania rządów. Gdyby cała trudność w rozwiązaniu zagadnień ustrojowych ograniczała się li tylko do tego szczegółu, to istotnie moglibyśmy wtedy mówić tylko o naprawie istniejącego ustroju, ale nie potrzebowalibyśmy schodzić z platformy zasadniczej, moglibyśmy utrzymać nadal najistotniejsze zręby ustroju parlamentarnego. Ale, niestety, kryzys sięga głębiej, bo z pod tych form ustrojowych, na których się opierało państwo przedwojenne, usunął się grunt, grunt społeczny, na którym musi się bazować zawsze racjonalny ustrój państwowy. W rezultacie przeobrażeń społecznych, na których się nowe państwo powojenne opierać będzie musiało, mamy głębokie przesilenie pod względem form ustrojowych. Parlamentaryzm już dzisiaj należy do przeszłości; niema zdrowych podstaw, ażeby można go było utrzymać nadal.

Ale, proszę Panów, jeżeli parlamentaryzm nie może dzisiaj spełnić roli, jaką spełniać powinien, jako system, regulujący stosunki życia publicznego wewnątrz państwa, jeżeli z tego powodu jest głębokie niezadowolenie, to dzięki

prawu reakcji musiały powstać jakieś inne formy, inne rozwiązania.

W jakimże kierunku poszły te rozwiązania? Jak to często się zdarza, krańcowości się stykają. Kierunek się przerzucił od bieguna do bieguna, od parlamentaryzmu, opierającego się na doktrynach liberalistycznych, przerzucono się do dyktatury.

I znowu zapytuję: czy to jest dobre rozwiązanie? Czy dyktatura jest w stanie rozwiązać te trudne zagadnienia, które stają wobec nowego Państwa?

Na to pytanie odpowiadam: nie!

Parę słów pragnę poświęcić temu zagadnieniu. A więc przede wszystkim, gdzie rodzą się, gdzie powstają dyktatury? Czy one powstają tam, gdzie państwo jest na pewnym poziomie pomyślności, gdzie życie rozwija się mniej lub więcej normalnie? Odpowiadam znowu: nie!

Dyktatury powstają tam, gdzie istnieje jakiś głęboki społeczny, polityczny, czy innego rodzaju ferment. W chronologicznym porządku na pierwszym miejscu stoi przewrót, który dokonał się w Rosji. Tam już w roku 1917 powstała dyktatura proletariatu. I proszę Panów, skąd się ona zrodziła, tego chyba tutaj wyjaśniać nie potrzeba. Wiemy, do jakiego rozprzężenia doszły stosunki w Rosji carskiej. Ale idźmy dalej. W 1925 roku powstała dyktatura, tym razem już nie klasy, ale człowieka, w innym państwie — we Włoszech. I znowu, proszę Panów, dlaczego tam powstała dyktatura? Panowie wiedzą, jakie wypadki wywołały powstanie dyktatury faszystowskiej we Włoszech. Zagrozało Włochom głębokie przesilenie społeczne, mianowicie komunizm, opanowanie państwa przez elementy wywrotowe.

Tak samo nie z czego innego, jak tylko z rozprzężenia stosunków wewnętrznych i z poczucia przegranej wojny urodziła się dyktatura hitlerowska w Niemczech.

Kiedy już mówimy o dyktaturach, to nie chcę przykrywać listkiem figowym tego, co się dzieje w Polsce. Stawiam otwarcie zapytanie: czy w Polsce jest dyktatura? Na pytanie to odpowiem Panom szczerze: według mego najgłębszego przekonania w Polsce dyktatury nie ma i nigdy jej nie było. (*Wesołość na łamach socjalistycznych*). Proszę Panów,

śmiech nie jest odparciem argumentu i zaraz Panom powiem, dlaczego tak sędzę. Bo uważam, że nie może być dyktatury tam, gdzie niema dyktatora.

W Polsce niema dyktatora!

Józef Piłsudski nigdy nie był dyktatorem!

Jeżeli Panowie wezmą pod uwagę to, że Józef Piłsudski, który skupił w swoich rękach pełnię władzy państwowej, odszedł dobrowolnie w r. 1922 do swego zacisza w Sulejówku, jeżeli Panowie wezmą pod uwagę również i to, że Józef Piłsudski, skupiwszy po raz drugi pełnię władzy w Polsce w r. 1926, ograniczył się jednak do skromnej roli ministra spraw wojskowych i jeżeli Józef Piłsudski nie wykonywa władzy sam, zazdrośnie, lecz stara się do życia państwowego pociągnąć zdrowe siły, tkwiące w społeczeństwie, to ja mam prawo twierdzić, że Józef Piłsudski nie jest dyktatorem. (*Oklaski na ławach B. B.*). A jeżeli Józef Piłsudski nie jest dyktatorem, to nie może być mowy o dyktaturze w Polsce.

Jeżeli Panowie chcą wiedzieć, jak ja patrzę na rolę Józefa Piłsudskiego w Polsce, to Panom powiem: dla mnie Józef Piłsudski nie jest dyktatorem; jest natomiast wielkim autorytetem moralnym. (*Oklaski na ławach B. B.*).

Ażeby skończyć już z tym tematem, powtarzam raz jeszcze, iż rozwiązanie, którego szukają niektóre państwa poza Polską, a mianowicie przejście od ustroju parlamentarnego do dyktatury, uważam za niefortunne, ponieważ dyktatura nie czyni zadość potrzebom nowoczesnego państwa. Zagadnienie jest napewno bardzo poważne i wymaga bardzo głębokiego rozważenia. Nie jest w tej chwili pora, ażeby przytaczać wszystkie zarzuty, jakie można postawić dyktaturze. Zwrócę uwagę Panów tylko na dwa.

Otóż dyktatura w mojem rozumieniu ma tę najważniejszą wadę, że opiera się na jednostce i jest całkowicie z nią związana. Załamanie się tej jednostki może wywołać także załamanie się całego systemu. A więc dyktatura zawiera moment nietrwałości i to jest pierwszy zarzut, który stawiam dyktaturze. A zarzut drugi jest ten, że dyktatura nie umie spożytkować zdrowych sił, które tkwią w społeczeństwie, a mianowicie nie wykorzystuje inicjatywy jednostki. Proszę Panów, wśród

elementów, któremi rozporządza państwo, elementem najcenniejszym, elementem najwartościowszym jest człowiek. Tego człowieka — obywatela dyktatura nie umie wpieścić w orbitę swojej pracy i to jest drugi zasadniczy błąd ustroju dyktatorjalnego. Mimo to jednak, że odnoszę się do zagadnienia dyktatury w sposób zdecydowanie negatywny, uważam, że nad tem zagadnieniem nie może przejść obojętnie ten, kto ma się zająć zaprojektowaniem nowego ustroju. Gdyby dyktatura powstała tylko w jednym państwie, to możnaby było przyjść do przekonania, że ona jest wynikiem aspiracyj jednostki ambitnej, albo wynikiem jakiegoś przygodnego, mającego tylko lokalne źródła, przesilenia wewnętrznego danego kraju. Ale Panowie widzą, że dyktatura w okresie powojennym szerzy się nagminnie, w sposób zupełnie dotąd niespotykany. Cały szereg państw żyje w jawnym reżimie dyktatorskim. Istnieją także dyktatury mniej lub bardziej ukryte. Zagadnienie przybiera na znaczeniu; to już nie jest zjawisko oderwane — to jest symptom.

Czemże można to wytłumaczyć? Wytłumaczyć to można chyba tylko tem, że dyktatura jest wyrazem niezadowolenia ze stanu rzeczy, jaki istniał przedtem, jest protestem przeciwko stosunkom dotychczasowym.

Proszę Panów, jest książka francuskiego uczonego, profesora uniwersytetu paryskiego, Józefa Barthélemy „La Crise de la democratie contemporaine”. W tej książce Barthélemy, który deklaruje się jako zupełnie zdecydowany zwolennik parlamentaryzmu, opisuje, jak wyglądają dyktatury w poszczególnych krajach. I my tam mamy poświęcony sobie rozdział, aczkolwiek chciałbym ubocznie dorzucić, że Barthélemy ma dużo kłopotu z Polską, bo nie może się zdecydować, czy w Polsce jest, czy też niema dyktatury. Opisuje on stan prawny państw, rządzonych metodami dyktatorskimi, i zastanawia się, jaka jest przyczyna, że w dobie powojennej powstało tyle dyktatur w Europie. Barthélemy przychodzi do przekonania, że to nie jest rzecz przygodna, że ten stan rzeczy jest wynikiem pewnego procesu dziejowego, protestem przeciwko ustrojowi parlamentarnemu.

A więc, proszę Panów, konkluzja. Z jednej strony ustrój parlamentarny nie spełnił roli, która mu w udziale przypadła, z drugiej strony — zagadnienie ustroju nie znalazło rozwiązania zadowalającego przez powstawanie dyktatur. Z tego względu powstał głęboki kryzys ustrojowy. Świat poszukuje nowych form; tych form, jak dotąd, państwa jeszcze nie znalazły.

Proszę Panów! Po tej próbie naszkicowania ogólnej sytuacji światowej, chciałbym przejść do stosunków w Polsce.

Cóż się stało w Polsce odrodzonej?

Polska odrodzona nadała sobie ustrój, zarówno ultraliberalny, jak i ultraparlamentarny. Zasada lesseferyzmu znajduje odbicie w jednym z naszych przysłów: „Czyni każdy w swoim kole, co każe Duch Boży, a całość sama się złoży“. Ale widzimy z okresu ubiegłego 15-lecia, że całość sama jakoś się nie składała. Stosunki w Polsce, a zwłaszcza z okresu sejmowładztwa, wcale nie wyglądają zbyt zachęcająco. Panowie wiedzą, że w okresie przedmajowym Polska staczała się ku wielkiemu niebezpieczeństwu i że od tego niebezpieczeństwa uchroniła Polskę tylko rewolucja majowa, która jest zapoczątkowaniem nowego okresu w życiu Polski.

Przewrót majowy dokonał się pod hasłem naprawy ustroju Rzeczypospolitej. Hasło to wziął na serjo do serca tylko jeden obóz, Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem, obóz rządzący.

Chcąc dokonać dzieła naprawy ustroju Rzeczypospolitej, musieliśmy przedewszystkiem zdać sobie sprawę z tego, jakie były wady ustroju dotychczasowego; może ten ustrój nie był tak bardzo zły, żeby go trzeba było całkowicie i radykalnie zmieniać. Pod tym względem zdaje mi się, że są opinie w całym kraju, w całym naszym społeczeństwie dostatecznie ustalone. Ale nie tylko w społeczeństwie. Sądzę, że to jest również powszechna opinia sejmu i ta nawet dzisiejszego sejmu, dlatego że te same stronnictwa opozycyjne, które miały liczącą większość w sejmie poprzednim, uchwały pod datą 22 stycznia 1929 r. wniosek, stwierdzający, że należy przystąpić do rewizji konstytucji marcowej i że należy opracować podstawy nowego ustroju. Niezado-

wolenie z istniejącego ustroju jest faktem i to faktem notorycznym.

W skróceniu przypomnę Panom, że najważniejsze wady ustroju, opartego na konstytucji marcowej, sprowadzają się do tego, że ta konstytucja nie zapewniła mocnej struktury państwa, nie stworzyła silnego rządu, nie otoczyła należytych autorytetem Prezydenta Rzplitej, nie dała zgranego i zdolnego do działań sejmu i nie utworzyła senatu, któryby stanowił czynnik samodzielny w życiu państwowym; senat obecny jest raczej instytucją zbędną.

Żaden trzon mocny, na którym mogłaby się oprzeć przyszłość Państwa, nie został przez konstytucję marcową stworzony. Parlamentaryzm, jak to już miałem zaszczyt powiedzieć, nie jest rozwiązaniem zagadnienia i dlatego jasno i wyraźnie stwierdzam: zrywamy z systemem rządów parlamentarnych. A zrywając z tym systemem, musieliśmy odrzucić całą podbudowę ideologiczną, na której ten system się opiera. Odrzuciliśmy więc przesłanki kontraktu społecznego, uznawanego przez J. J. Rousseau, bo te przesłanki nie prowadziły do mocnego Państwa, ale raczej atomizowały je na tyle komórek, ilu jest obywateli w Państwie. Musieliśmy również odrzucić drugi trzon, mianowicie, doktrynę Monteskiusza o podziale władzy, bo ta doktryna nie była w stanie zapewnić Państwu i jego organom harmonijnego działania; jeżeliby ona miała być wyrazem podziału funkcyj, to i pod tym względem nie wytrzymuje krytyki, bo funkcje nowoczesnego Państwa są znacznie liczniejsze, niż ten trójpodziałowy system, który stworzył Monteskiusz w swojej doktrynie.

A więc, proszę Panów, parlamentaryzm z jego całą podstawą ideologiczną odrzucamy.

W tem miejscu, ażeby uniknąć wszelkich nieporozumień, pragnę zaznaczyć, że odrzucając parlamentaryzm, nie zwalczamy parlamentu, jako organu władzy państwowej. Uważamy, że państwo nie może nie mieć reprezentacji i że sejm jest potrzebny, więcej, jest konieczny i nieunikniony, ale tylko taki sejm, któryby umiał stworzyć dla siebie warunki pracy, zapewniające mu pozytywne tej pracy rezultaty, sejm, któryby potrafił usprawnić się wewnętrznie.

Pragnę Panom zacytować bardzo autorytatywne zdanie, zdanie Marszałka Piłsudskiego. W wywiadzie z 14 września 1930 r. Marszałek Piłsudski tak mówi: „Co do mnie, nie sądzę, aby można było obejść się bez jakiegoś przedstawicielstwa, wybranego i czyniącego zadość poczuciu odpowiedzialności“.

A więc pomawianie naszego obozu o to, że walcząc z parlamentaryzmem, chcemy zniszczyć reprezentację narodu — jest albo złem orjentowaniem się w naszych intencjach, albo wręcz złą wolą. Odrzuciwszy parlamentaryzm, odrzucamy również wszelkie formy rozwiązania, oparte na pomysłach dyktatorskich.

Cóż więc pozostaje, jeżeli nie parlamentaryzm i nie dyktatura?

Nie wiem, jak się ma nazywać przyszły ustrój. Na terminy mamy jeszcze czas. Ale powiem Panom, jaką treść pragnęlibyśmy zamknąć w przyszłym ustroju.

Otóż w naszym przyszłym ustroju chcemy widzieć połączenie i scharmonizowanie dwóch zasad naczelnych: *mocnej władzy z wolnością obywatela!* To są te dwa założenia, które chcielibyśmy zrealizować. I dlatego też nasze państwo nie jest państwem *liberalistycznym*, dającym przewagę jednostce nad interesem publicznym; ale także nie jest ono państwem *władczem*, państwem integralnem, stanowiącem cel sam w sobie. Takiego państwa nie chcemy. Nasze państwo ma być państwem, stanowiącem własność całego narodu; ma być wyrazem jego interesów, jego aspiracji, jego utęsknień; ma być wspólnem dobrem, które należy do wszystkich obywateli.

Jeżeli tak pojmujemy państwo, to stoimy oczywiście na głębokich podstawach *demokratycznych*. Nasze państwo nie ma być państwem ani klasy, ani warstwy, ani człowieka, ma być natomiast wspólnym dorobkiem wszystkich obywateli, a taka podstawa jest napewno podstawą demokratyczną. W takim państwie nie może być mowy o upośledzeniu jednostki. Panuje w niem *rozumnie pojęta równość*. Ale poza tem dążymy do wyróżnienia tego, co jest najbardziej wartościowem, do wyróżnienia zasługi, jako sumy pracy, złożonej na rzecz dobra zbiorowego, jako wysiłku, który człowiek

daje z siebie, ażeby pomnożyć to dobro. Opierając się na człowieku, a nie na warstwie, czy klasie, nie wprowadzamy żadnych różnic pomiędzy tą czy inną warstwą społeczną i dlatego też w naszym państwie może się zarówno wybić człowiek bogaty, jak i niezamożny, zarówno inteligent, jak i chłop, czy robotnik.

Chciałem jeszcze jedno zagadnienie tu poruszyć, a mianowicie zagadnienie naszego stosunku do mniejszości narodowych.

Proszę Panów, Polska ma chlubne tradycje w tym względzie; nie wszystkie nasze tradycje z okresu Polski przedrozbiorowej są złe, mamy też wiele pięknych tradycji. Do takich pięknych tradycji zaliczam naszą uznaną powszechnie w świecie tolerancję. Z naszej tolerancji wyrosły akty, które nie mają podobnych w dziejach ludzkości. Za taki akt uważać można Unję Lubelską, która założyła podstawy pod połączenie się pokojowe, bez przymusu, i bez stosowania siły dwóch bratnich narodów. Ale Unja dokonała się w momencie, kiedy Polska była szczęśliwa; tradycja tolerancji jednak nie wygasła w Polsce nawet wtedy, kiedy Polska była w warunkach gorszych, kiedy nie była szczęśliwa. Hasło 'za naszą i naszą wolność' — jest wyrazem tej samej idei, a urodziło się w momencie, kiedy Polska była zmuszona zmagać się z przemocą najeźdźcy.

Mając takie piękne i mądre tradycje, nie damy się pociągnąć podszeptom, które płyną z ośrodków politycznych, mających swą reprezentację w tym sejmie. Nie pójdziemy tak, jak doradza jedno ze stronnictw, zasiadające na prawem skrzydle tej Wysokiej Izby, na skreślenie uprawnień politycznych, na zupełne pozbawienie praw politycznych pewnej części naszych obywateli. Bądźmy otwarci — mowa tu o żydach. My za tym podszeptem nie pójdziemy. Ale, proszę Panów, nie pójdziemy również za innym podszeptem, już z innej strony tej Izby płynącym. Podszept ten nam doradza, ażebyśmy wzięli za podstawę naszego stosunku do mniejszości kataster narodowy. Wszelkie tego rodzaju ograniczenia, sztuczne i mechaniczne, są złą szkołą patryjotyzmu. Dlatego też my na te rzeczy nie pójdziemy i żadnych różnic ze wzglę-

du na wyznanie, czy narodowość w naszym ustroju przeprowadzać nie chcemy. (Oklaski na ławach B.B.).

Proszę Panów. Po tych ogólnych wywodach chciałbym skreślić w najogólniejszych zarysach, bo nie chcę przeciążać uwagi Panów, zasady zawarte w zgłoszonych przezemnie tezach. Wywody dotychczasowe wskazują Panom kierunek naszego myślenia i sądzę, że po tych ogólnych wywodach będzie rzeczą łatwiejszą zrozumienie naszych intencji, wskutek czego niektóre tezy nie będą wcale wymagały wyjaśnień, czy komentarzy. Ale na pewne momenty, zawarte w tezach, będę chciał położyć szczególny akcent.

A więc w dziale pierwszym teza, zatytułowana: „Rzeczpospolita Palska“, jest wyrazem tego, jak my państwo pojmujemy: „Państwo Polskie jest wspólnem dobrem wszystkich jego obywateli“.

Teza druga mówi o stanowisku Prezydenta w nowem państwie. Prezydent Rzeczypospolitej, wedle naszej koncepcji, nie jest tylko szefem egzekutywy. I tutaj będziemy różnić się w sposób zupełnie zdecydowany od systemu, istniejącego w Ameryce Północnej, gdzie jest ściśle przeprowadzona zasada podziału władz i gdzie Prezydent jest tylko szefem egzekutywy, premierem. W naszej koncepcji Prezydent Rzeczypospolitej nie ma być szefem egzekutywy, ma być natomiast głową państwa; on ma ucieleśniać, personifikować suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej. On i nikt inny. Mrzonki, które przyświecały Sejmowi Ustawodawczemu, który pretendował do suwerenności — muszą być w sposób zupełnie zdecydowany rozproszone.

Teza trzecia jest niczem więcej, jak tylko schematem organizacyjnym państwa, który już nie opiera się na trójpodziale władz, ale na władzy jednolitej, bo władza państwowa z natury swojej jest niepodzielna i jednolita, jak jest niepodzielne i jednolite pojęcie suwerenności. Dajemy więc w tezie trzeciej schemat organizacyjny państwa i zaznaczamy, że organa naczelne władz państwowych pozostają pod zwierzchniem kierownictwem Prezydenta Rzeczypospolitej, który wskutek tego staje się czynnikiem nadrzędnym w państwie.

Dalsze tezy — 4 i 5 — mówią o roli obywatela i roli społeczeństwa. Chcemy obywatelowi zapewnić pełny, swobodny

rozwój, a ingerencję państwa w dziedzinę życia prywatnego, czy społecznego ograniczyć do ram niezbędnych, które wypływają z naszych ogólnych założeń.

Dalsza teza jest wyłożeniem obowiązków, jakie ma obywatel w stosunku do państwa. Obowiązkiem najistotniejszym jest wierność dla Rzeczypospolitej. Jednocześnie zawiera się w tej tezie zasada, że ani pochodzenie, ani wyznanie, ani płeć, ani narodowość nie mogą być powodem ograniczenia tych uprawnień.

Teza następna zapewnia ochronę pracy ludzkiej, która musi być poddana szczególnej trosce państwa.

Dalsza teza mówi o potrzebie solidarności całego społeczeństwa w osiąganiu celów państwowych i celów życia zbiorowego. Przez to samo odrzucamy inną, zdaniem naszym, błędną teorię o możliwości osiągnięcia tego rodzaju celów na podstawie walki klas.

Wreszcie teza ostatnia z tego działu jest sankcją, jest zagrożeniem zastosowania przymusu do obywateli, którzy się będą chcieli wyłamać z porządku, który się w państwie ustali. Ale na przymusie państwa budować nie chcemy. Określając państwo, jako wspólne dobro, chcemy je oprzeć na przywiązaniu obywateli do tego wspólnego dobra.

Następna grupa przepisów dotyczy uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej. O nadrzędności Prezydenta Rzeczypospolitej i jego charakterze, jako Głowy Państwa, już referowałem. Pragnąłbym jeszcze dorzucić, że jeżeli mówimy o nadrzędności, to nie rozumiemy przez nią aspiracji do władzy arbitralnej, do władzy absolutnej. Nadrzędność nie ma być wykładnikiem tych tendencji. Nadrzędność w naszym rozumieniu jest tylko zabezpieczeniem harmonii pomiędzy poszczególnymi władzami, które się mogą znaleźć w konflikcie, a konflikt musi być przez jakiś czynnik miarodajny w państwie rozwiązany. Otóż tym czynnikiem rozjemczym, tym najwyższym arbitrem może być tylko Prezydent, jako Głowa Państwa, i to jest właśnie nadrzędność, o której wspominamy w naszym projekcie.

Proszę Panów! Uprawnienia Prezydenta będą się rozpadać na dwie zasadnicze kategorie: na funkcje zwykłe i prerogatywy

Powiem o tem parę słów. Pamiętamy dyskusję, która odbywała się w sejmie w roku 1929. Na posiedzeniu, na którym zapadła uchwała Izby o potrzebie przystąpienia do rewizji konstytucji, jeden z mówców, zdaje się ze Stronnictwa Socjalistycznego, utrzymywał, że konstytucja marcowa daje dość uprawnień Prezydentowi Rzeczypospolitej. Ale proszę Panów, to była nieszczerość, bo uprawnienia, które się znajdowały w akcie konstytucyjnym, nie miały żadnego wyrazu w życiu. Panowie wiedzą, że ustrój parlamentarny umiał stworzyć sieć i tą siecią tak wolę Prezydenta Rzeczypospolitej omotać, że rola Prezydenta była sprowadzona niemal do zera.

My nie chcemy kontynuować nie szczerości, znamionującej zresztą cały akt konstytucyjny z 17 marca 1921 roku, i powiadamy, że Prezydent Rzeczypospolitej będzie posiadał uprawnienia, co do których nie będzie krępowany żadną inną wolą. Te uprawnienia ściągają się przedewszystkiem do prawa powoływania rządu bez udziału jakiegokolwiek innego czynnika, do zerwania z rolą Prezydenta, jako notariusza, kładącego swój podpis na akcie, który był przygotowywany niejednokrotnie w kuluarach sejmowych, przez intrygujących przywódców partyjnych. Poza tem w stosunku do sejnu i senatu, w stosunku do zagadnień obrony państwa — Prezydent Rzeczypospolitej będzie posiadał funkcje istotne, niezależnione od innych czynników, funkcje, co do których nie będzie przez wolę czyjąkolwiek bądź krępowany. Stąd, jako konsekwencja, zrodziła się dalsza zasada, że akty Prezydenta Rzeczypospolitej, które my określamy, jako prerogatywy, nie wymagają kontrasygnaty.

Jeżeli jest mowa o Prezydencie, to parę słów muszę powiedzieć o jego wyborze. Zagadnienie wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej w tej koncepcji, przy której opieramy ustrój na Prezydencie, jako Głowie Państwa, stało się rzeczą bardzo ważną. Wiedzą Panowie, jakżeśmy to zagadnienie rozwiązali. Rozwiązaliśmy go w ten sposób, że zatrzymaliśmy się na systemie ograniczonego plebiscytu do dwóch kandydatów — Zgromadzenia Elektorów i ustępującego Prezydenta Rzplitej — z tem, że jeżeli pomiędzy tymi kandydatami nie będzie rozbieżności, to plebiscyt będzie zbędny. Ale wszel-

kie rozwiązania byłyby dla nas możliwe oprócz jednego, tego mianowicie, na którym zatrzymała się konstytucja marcowa—wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej przez sejm i senat. Ten system wyboru stwarza stosunek zależności Prezydenta od Izby Ustawodawczych, a my z tą zależnością chcemy zupełnie zerwać.

Dalszy dział dotyczy rządu. Dla określenia kompetencji rządu podaliśmy bardzo szeroką definicję: powiedzieliśmy, że do rządu należy wszystko, co trzeba aby w państwie było dokonane, z wyłączeniem tylko praw wyraźnie przekazanych innym organom władzy państwowej. A więc w formie definicji negatywnej określiliśmy kompetencję rządu.

Tu wyłoniło się zagadnienie, jaki jest stosunek premjera do ministrów. Czy to będzie *system kanclerski*, przy którym premjer ma zdecydowaną przewagę nad ministrami, czy też idziemy w odwrotnym kierunku i stwarzamy system *primus inter pares*? Wydawało nam się, że należy się zatrzymać na formach, które stworzyło życie i które są dziś wykonywane. Wprawdzie rząd jest mianowany na wniosek premjera i ministrowie nie mogą być w niezgodzie z premjerem, który ma prawo ustalać zasadnicze linje polityki państwowej, obowiązujące ministrów, ale w zakresie przekazanych im zagadnień resortowych ministrowie zachowują niezależność. Ten system nazywam *systemem półkanclerskim*.

Mówiąc o rządzie, chciałbym jeszcze poruszyć zagadnienie niezmiernie doniosłe, jedno z tych, do których się przywiązuje najwięcej uwagi wtedy, kiedy się analizuje zasady ustroju parlamentarnego. Tem zagadnieniem jest prawo sejmowi wyrażania rządowi *vetum nieufności*. Panowie wiedzą, że nie tylko u nas, ale w całym świecie to prawo parlamentów budziło wiele zastrzeżeń i stało się najsłabszą stroną ustroju parlamentarnego. Zbyt duża łatwość, pozostawiona parlamentom w obalaniu rządów, doprowadziła do słabości rządów, do ich nietrwałości. Ten stan rzeczy utrzymany być nie może. Co do tego, zdaje się, nie potrzeba zbyt długo się rozwodzić, bo nawet wśród najbardziej zagorzałych zwolenników parlamentaryzmu, a jest już ich dziś coraz mniej, podnoszą się głosy krytyki i otrzeźwienia.

Proszę mi wybaczyć dygresję, ale kiedy się zastanawiałem, kto w tej naszej Wysokiej Izbie jest szczerym zwolennikiem parlamentaryzmu, to oprócz jednego posła z Klubu Chrześcijańskiej Demokracji, posła, którego znanionuje doktrynerski stosunek do zagadnień, innych zwolenników parlamentaryzmu nie znalazłem. Nasz stosunek — bloku rządowego — przed chwilą już określiłem; jest on wyraźnie negatywny. Jeżeli idzie o stosunek do parlamentaryzmu prawego skrzydła Izby, to po enuncjacjach Romana Dmowskiego, ogłoszonych latem roku ubiegłego (1933), wiemy, że obóz narodowy nie może pójść po linii parlamentaryzmu. A może lewe skrzydło jest zwolennikiem parlamentaryzmu? Nie mam niestety pod ręką artykułu, w którym zabrał głos poseł Niedziałkowski, prezes Klubu P.P.S., ale powiedział on, że dążeniem programu socjalistycznego wcale nie jest umacnianie parlamentaryzmu. Wprawdzie o parlamentaryzm to stronnictwo obecnie ze względów taktycznych walczy, ale dla niego parlamentaryzm jest tylko fazą przejściową, „przystankiem” na drodze do rządów robotniczo - chłopskich. Kładę akcent na ten wyraz. Ustrój parlamentarny dla socjalistów nie jest celem samym w sobie, jest środkiem i to środkiem przejściowym na drodze ku innemu celowi, celowi ostatecznemu: osiągnięcia rządów robotniczo - chłopskich. Więc stosując nawet demokratyczną metodę liczbową, jeżeli mamy wśród 444 posłów tylko jednego szczerego zwolennika parlamentaryzmu, to zdaje się, że mogę być rozgrzeszony od tego, ażeby się dłużej nad tem zagadnieniem rozwodzić.

Ale wracam do zagadnienia votum nieufności. Wskażę Panom kilka cyfr. Ja się tem zagadnieniem oddawna zajmuję, robiłem nawet obliczenia i z tych obliczeń, dokonanych przed kilku laty, wynika, że przeciętna trwałość rządów w Polsce, (mam na względzie okres przedmajowy), wynosiła 5 i pół miesiąca. Jest to okres tak krótki, że rozwinięcie i zrealizowanie programu politycznego w tak krótkim czasie nie jest możliwe. Dam Panom jeszcze kilka innych charakterystycznych przykładów. Mam na względzie stosunki francuskie. Otóż od powstania trzeciej Republiki, t. j. w ciągu 57 lat, obecny rząd Chautemps, rząd, który w ciągu kilku tygodni swojej pracy już cztero — czy pięciokrotnie musiał

się poddawać wnioskom o votum nieufności, jest już 93-cim rządem z rzędu. A więc 57 lat istnienia systemu — 93 razy zmieniają się rządy.

Muszę przyznać, że stosunki angielskie wyglądają znacznie korzystniej, bo oto jeśli weźmiemy okres czasu w Anglii od r. 1801 do 1927, a więc na przestrzeni 127 lat, to tam zmieniło się tylko 37 gabinetów. We Francji w okresie 57 lat zmieniło się 93 gabinety, a w Anglii na przestrzeni 127 lat — 37 gabinetów (P. St. Stroński: To znaczy w kraju parlamentarnym.). Panie profesorze, Pan doskonale wie o tem, że mamy dwa rodzaje parlamentaryzmów, parlamentaryzm angielski i parlamentaryzm kontynentalny, że te dwa parlamentaryzmy są bardzo do siebie niepodobne, i nie można stosunków angielskich, opartych na systemie dwóch stronnictw politycznych, porównywać i brać za miarę stosunków kontynentalnych. A właśnie ta różnica we wszystkim się wyraża, a między innemi w przykładach, które dla ilustracji Panom przytoczyłem.

Zagadnieniem trwałości rządu zajmowała się także Unja Międzyparlamentarna, a kto jak kto, ale Unja Międzyparlamentarna w żadnym wypadku nie może być uważana za wroga parlamentaryzmu. Do zagadnienia trwałości rządu Unja Międzyparlamentarna kilkakrotnie już nawracała i za każdym razem zwracała uwagę na nadużywanie przez parlamenty prawa zgłaszania wniosków o votum nieufności; rzucała ostrzeżenia pod adresem parlamentarzystów, którzy w zebraniach Unji Międzyparlamentarnej brali udział oraz wskazywała na niebezpieczeństwo lekkomyślnego wykorzystywania uprawnień w zakresie obalania rządów. O tem już niejednokrotnie mówiłem; wspominałem także i na komisji. Ale wiosną zeszłego roku (1953) znowuż odbyła się kolejna, seryjna sesja Unji Międzyparlamentarnej i znowu na niej wrócono do tego samego zagadnienia i kładziono nacisk na to, ażeby parlamenty były bardziej powściągliwe w wykorzystywaniu swoich uprawnień w dziedzinie wniosków o votum nieufności, bo to jest jedna z największych gróźb, zagrażających parlamentaryzmowi.

My musieliśmy także pomyśleć o tem zagadnieniu. Sądzę, że to zagadnienie rozwiązaliśmy z umiarem, bośmy nie poszli

w swoim projekcie nawet tak daleko, jak poszli w swoich projektach przedstawiciele niektórych kierunków politycznych, nawet lewego skrzydła tej Izby, którzy jeszcze dziś, nie wiem czy z przekonaniem, czy bez przekonania, bronią parlamentu. Nie poszliśmy tak daleko, jak Stronnictwo Ludowe, które zdecydowało się na to, żeby zażądać kwalifikowanej większości dla obalania gabinetu. Myśmy się zatrzymali na zwykłej większości. Również skreśliliśmy wszelkie ograniczenia o charakterze mechanicznym, jak ilość podpisów pod wnioskiem, termin do odbycia debaty nad wnioskiem i t. d. Nawet taki fascynujący przepis konstytucji greckiej, który stwarzał na 2 miesiące legalną stabilizację rządu, bo nie pozwalał zgłaszać wniosku o votum nieufności przed upływem 2 miesięcy po odrzuceniu wniosku poprzedniego — nawet i tego przepisu myśmy nie wprowadzili. Wprowadziliśmy natomiast dwie korektury istotne. Primo, nie pozwalamy zgłaszać wniosku o votum nieufności w innym czasie, jak *tylko podczas sesji zwykłej*. Ponieważ sesja zwyczajna będzie trwać według naszego projektu 4 miesiące, przeto w ciągu tych 4 miesięcy będzie dość czasu na zgłaszanie wniosku o votum nieufności. Niechajże rząd przez pozostałe 8 miesięcy ma spokój i możliwość pracy. Bo jeśli tego spokoju nie pozostawimy rządowi, to narażamy państwo na szwank. Dlatego też sądzę, że mieliśmy pełne, głębokie uzasadnienie, uzasadnienie, polegające na strzeżeniu interesów państwa, ażeby ograniczyć możliwość zgłaszania wniosku o votum nieufności tylko do sesji zwykłej.

A teraz warunek drugi. W tej chwili są tendencje do nadużywania tego uprawnienia przez parlament. Ale w Polsce oprócz sejmu mamy jeszcze senat, do którego przywiązujemy również bardzo istotne znaczenie i nadajemy mu dużą wagę. Powiedzieliśmy przeto sobie, że wniosek, uchwalony przez sejm, nie staje się jeszcze wiążącym dla Prezydenta Rzeczypospolitej. Nie staje się wiążącym *prawnie*, ale to nie znaczy, że ten wniosek nie ma mieć żadnego znaczenia *politycznego*. Bo, proszę Panów, sądzę, że nie jest rzeczą pożądaną, ażeby stwarzać konkubinat, taką niedobraną parę, jak sejm skłócony z rządem. Pomiedzy temi dwoma naczelnymi organami powinna istnieć harmonia. I jeżeli dochodzi do zer-

wania tej harmonji, to Prezydent Rzeczypospolitej powinien poważnie rozważyć zagadnienie i w swoim sumieniu osądzić, czy jednak votum sejmu, votum jeszcze dla niego niewiążące, czy nie powinno być dostatecznym powodem do usunięcia rządu i powołania innego, który mógłby współpracować z sejmem. Ale, proszę Panów, jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej przyjdzie do przekonania, że votum w sejmie nie było wywołane względami rzeczowemi, niechże Prezydent nie ma obowiązku odwoływania bez rzeczywistej potrzeby rządu po rządzie, jak tego mamy przykłady we Francji w ostatnich czasach, gdzie rządy zmieniają się zbyt często, nawet wtedy, gdy walczą o równowagę budżetu i o interesy finansowe państwa, — względy zdaje się dość istotne.

Te dwa warunki są jedynemi ograniczeniami, które wprowadzamy, jeżeli idzie o zagadnienie prawa sejmu do wyrażania votum nieufności.

Co do sejmu, to już miałem zaszczyt Panom powiedzieć, że zwalczając parlamentaryzm, nie zwalczamy parlamentu, jako organu władzy naczelnej. Nie zmieniamy również demokratycznych podstaw prawa wyborczego, zachowując wszystkie pięć przymiotników: powszechność, równość, tajność, bezpośredniość i stosunkowość. Mamy wątpliwość tylko, czy nie należy jednego z tych przymiotników, a mianowicie proporcjonalności zamieścić tylko w ordynacji wyborczej, a nie w konstytucji. Ale nie jest to zagadnienie dla nas istotne, bo naszym szczerym zamiarem jest oprzeć prawo wyborcze do sejmu na szerokich podstawach demokratycznych, na prawie wyborczem pięciu - przymiotnikowem.

Nie uszczuplamy zakresu uprawnień sejmu. Sejm według nas jest tem, czem powinien być w swej naturze — izbą ustawodawczą; pod tym względem nie ograniczamy sejmu, pozostawiając jego kompetencje w takim samym szerokim zakresie, jaki mu służy obecnie.

Sejm ma jeszcze drugą funkcję istotną: jest organem *kontroli*. I pod tym względem sejmu ograniczać nie chcemy. Sejm ma szerokie możliwości sprawowania tej kontroli, a to: przez prawo zgłaszania wniosku o votum nieufności dla rządu, przez pociąganie ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej, przez interpelowanie rządu, przez zatwier-

dzanie corocznie zamknąć rachunków państwowych i udzielanie rządowi absolutorjum, wreszcie przez wykonywanie kontroli nad długami państwa. A więc, jak Panowie widzą, uprawnienia sejmu do sprawowania kontroli są bardzo szerokie.

Chcąc usprawnić pracę sejmu, przeprowadziliśmy jasną i wyraźną linię demarkacyjną pomiędzy pojęciem *sesji zwyyczajnej i nadzwyczajnej*. Rzecz ta, o ile mogę wnosić z projektów, zgłoszonych do poprzedniego sejmu przez kluby opozycyjne, jest niesporna, bo wszędzie tam znalazłem zaczątek, albo zupełnie wyraźne stwierdzenie stanowiska, że zachodzi potrzeba przeprowadzenia różnicy pomiędzy sesją zwyčajną i nadzwyczajną.

Wreszcie jeszcze jedno zagadnienie. Jest stałą tendencją sejmów praca w permanencji. Otóż permanencja jest rzeczą niezmiernie szkodliwą. Ale zamiast argumentować, przytoczę Panom opinię człowieka, który wcale nie może uchodzić za przeciwnika parlamentaryzmu. Będzie to opinia Poincaré'go. W czasopiśmie „La revue de Paris“ z dnia 1 kwietnia 1928 r. Poincaré tak pisze: „Wtrącanie się legislatywy w sferę uprawnień innych władz państwowych stało się obecnie o tyle częstym, że Izby, przejawszy się zwyczajem obradowania w nieskończoność, znalazły w tej permanencji, zresztą zupełnie sprzecznej z duchem konstytucji, złudzenie władzy nieograniczonej. Sesje nadzwyczajne i warunkowe stały się zwyczajnymi i obowiązkowymi. Deputowani żyją 9 lub 10 miesięcy na 12 w kłótlivej zażyłości — *intimité quereleuse* — z rządem i administracją centralną i w tem małżeństwie nierozrwalnem legislatywy z egzekutywą niema innego do pogodzenia niezgodności usposobień sposobu, oprócz krótkiego wakacyjnego rozejmu na lato. Obie strony pozostają jedna naprzeciw drugiej na stopie alarmów niepokojących i denerwujących, a rząd, widząc się ciągle zagrożonym, wyrzeka się wszelkich projektów na daleką przyszłość i rozdrabnia w drobnych troskach codziennych wszelkie plany, które mógłby powziąć.“ To jest słuszna ocena tendencji do prowadzenia obrad w permanencji. Przeciw tej tendencji remedium widzimy w tem, że Prezydent Rzeczypospolitej będzie miał prawo regulowania czasu pracy w

Izbach Ustawodawczych: do niego należy prawo otwierania, odraczania i zamykania sesyj sejmowych i senackich.

Dział następny obejmuje zagadnienie senatu. Jest ono oparte na nowej koncepcji. Pragnąłbym na tę rzecz zwrócić uwagę Panów. Chcemy mieć senat jako organ, któryby pochodził nie z wyborów powszechnych, a to dlatego, że wybory powszechne są wyrazem nastrojów emocjonalnych w społeczeństwie. Sądzymy, że nastroje emocjonalne są rzeczą ważną i cenną, z którą się liczyć należy, ale nie można wszystkich zagadnień, z którymi się państwo spotyka, opierać tylko na nastrojach. Czynniki refleksji, czynnik rozsądku, czynnik rozumowy również musi znaleźć swój wyraz w pracy państwowej. Otóż organem, któryby reprezentował te właściwości, winien być senat. I, proszę Panów, tu dochodzimy do zagadnienia specjalnego kolegium wyborczego, któreby się składało z obywateli bardziej uświadomionych, z obywateli zasłużonych, którzy wykazują czynną zdolność do pracy na rzecz dobra zbiorowego. Kadra wyborców do pierwszego senatu mają być ludzie odznaczeni w walce o odzyskanie niepodległości, a więc kawalerowie orderu *Virtuti Militari* i Krzyża Niepodległości. W następstwie wchłanianie nowych elementów będzie się dokonywało w warunkach, które wyłączają możliwość uczynienia z tej instytucji narzędzia politycznego. Godność obywatela zasłużonego na podstawie specjalnej procedury, którą miałem zaszczyt referować na komisji 18 stycznia b.r., — może być nadawana tylko przez senat bez udziału czynników rządowych, a to zarówno Prezydenta Rzeczypospolitej, jak i rządu. Procedura, którąśmy obmyślili, daje pełną rękojmię obiektywnej oceny zasług i nie będzie wykładnikiem tendencji politycznych sfer rządowych.

Przechodząc do dalszych tez, chciałbym zwrócić uwagę na to, że w tezie 40 przyznajemy Prezydentowi Rzeczypospolitej uprawnienie, którym dotychczas nie rozporządzał, a mianowicie prawo *veta ustawodawczego, zawieszającego*. Co do tego wszystkie stronnictwa w tej Wysokiej Izbie są zgodne.

Pozatem zachowujemy dla Prezydenta prawo dekretnowania. O tej materji mówiło się bardzo wiele i zdaje się, że Panowie, którzy tu w sejmie zasiadają, zdają sobie dokładnie

sprawę, że istnieją kompleksy ustawodawcze, których załatwienie w tej Wysokiej Izbie, nie byłoby rzeczą możliwą, a więc w pierwszym rzędzie wielkie kodeksy prawa cywilnego, czy handlowego, czy rzeczowego, czy inne, które mają doprowadzić do pełnej unifikacji ustawodawstwa w Polsce.

Podstaw *budżetowania* w stosunku do stanu rzeczy ustalonego już przez nas w noweli z 2-go sierpnia 1926 r. nie zmieniamy, a więc tej procedury szczegółowo referować nie będę. Chciałbym zwrócić uwagę tylko na novum, zawarte w pierwszym zdaniu tezy 45, które brzmi: „Państwo nie może pozostać bez budżetu.“ Nie wyobrażam sobie stanu rzeczy, w którym państwo mogłoby pozostać bez budżetu, bo wówczas albo rząd, któryby musiał mimo wszystko zaspakajać pobory urzędników, najniezbędniejsze wydatki, związane ze świadczeniami na rzecz obrony państwa, na rzecz zobowiązań zagranicznych, i t. p. — działałby nielegalnie, albo jeżeliby chciał działać legalnie, to zasłużyłby sobie wówczas na najgorsze potępienie, bo państwo musiałoby stanąć. Chcemy uniknąć tej bezsensownej alternatywy i dlatego stawiamy wyraźnie zasadę, że państwo musi mieć budżet.

W przepisach, dotyczących *mojska* nic nie zmieniamy; staramy się stworzyć podstawy dla stanu rzeczy, który dziś istnieje, a tylko w sposób bardziej określony i bardziej szczegółowy precyzujemy stosunek Prezydenta Rzplitej do Naczelnego Wodza i do Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych — sprawa, która z natury swej musi ulec unormowaniu ustawodawczemu.

Dział o *sądownictwie* niewiele odbiega od tego stanu, jaki stworzyła konstytucja marcowa. Zachowujemy pełną niezawisłość sądownictwa i nieusuwalność sędziów, z małym wyłomem co do przenaszalności prezesów sądów. Wreszcie z tego działu skreślamy obowiązek wprowadzenia sądów przysięgłych, obowiązek konstytucyjny — przez co dajemy wyraz naszemu pogładowi, że zagadnienie sądów przysięgłych nie jest zagadnieniem konstytucyjnem, ale organizacyjnem, które musi być rozwiązane w ustroju sądowym.

W dalszym dziale mówimy o administracji państwowej. Stwarzamy obowiązek powołania *samorządu terytorjalnego*

i gospodarczego; mówimy o kontroli państwowej, i zastrzegamy pełną niezależność kontroli od rządu.

Zbliżam się do końca mego sprawozdania. Chciałbym zwrócić uwagę jeszcze tylko na tezy, zawarte w rozdziale XII. Rozdział ten mówi o stanie zagrożenia państwa. Musieliśmy pomyśleć o tem, żeby usprawnić działanie aparatu państwowego wtedy, kiedy państwo będzie w stanie wojny. Panowie wiedzą, że już raz w krótkiej historii naszego państwa odrodzonego mieliśmy wojnę, wojnę 1920 r. Już wtedy nie można było oprzeć obrony państwa na pracy sejmu, czego dowodem jest fakt, że trzeba było utworzyć specjalną instytucję — Radę Obrony Państwa. Na wypadek przyszłego możliwego konfliktu przyznaliśmy szczególne uprawnienia Prezydentowi Rzeczypospolitej, uprawnienia, polegające na tem, że Prezydent, gdyby kadencja jego wygasła w czasie, kiedy się toczy wojna, nie składa urzędu, lecz okres jego urzędowania przedłuża się na czas do ukończenia wojny. Jeżeli sejm miałby być rozwiązany i rozpisane nowe wybory w tym okresie, to Prezydent Rzeczypospolitej może przedłużyć kadencję sejmu i senatu, jak również zwoływać Izby Ustawodawcze na sesje zwyczajne i nadzwyczajne w czasie, który będzie dostosowany do potrzeb obrony państwa. Wreszcie może zasięgać opinii Izb Ustawodawczych nie w ich pełnym składzie, ale w komplecie zmniejszonym, utworzonym na podstawie reprezentacji proporcjonalnej.

To są zasady nowej konstytucji, któremi chciałem się z Panami podzielić.

Zbliżając się do zakończenia, chciałem zwrócić uwagę Panów na to, że nasz ustrój, jak Panowie mieli możność przekonać się z mojego referatu, nie jest wzorowany na obcych wzorach i nie jest naśladowaniem cudzych eksperymentów. Myśmy nie poszli na eksperymenty. Panowie widzą, żeśmy stosowali zasady najdalej posuniętego umiaru i że to, co Panom przedstawiłem, daje pełną rękojmię, że państwo nie jest wystawione na głębokie wstrząsy wewnętrzne.

Niektóre ugrupowania polityczne podnoszą zarzut, że w tej chwili nie jest pora na tworzenie nowego ustroju, ponieważ sroży się kryzys ekonomiczny. Proszę Panów, to jest uwaga, podyktowana chyba tylko krótkowidztwem. Zagad-

nienie kryzysu, opanowanie jego ujemnych skutków, może być dokonane tylko wtedy, kiedy państwo będzie mocne i w działaniu swem sprawne. Do tego właśnie celu prowadzi nasz ustrój. I dlatego też w mojem rozumieniu, te dwa zagadnienia pozostają ze sobą w najbliższym i najbardziej istotnym związku.

Mamy dokonać dzieła naprawy Rzeczypospolitej, ale przecież wyraz „naprawa“, to nie jest termin, który urodził się dopiero w Polsce odrodzonej. Ten wyraz ma za sobą tradycję kilku setek lat. Skarga, Modrzewski, Konarski, Kołłątaj — to są mężowie, którzy rzucili już dawno hasło naprawy. Ale mimo to, hasło naprawy Rzplitej ściagało jakieś nieszczęście. Ile razy rodziła się myśl naprawy, tyle razy znajdowały się ciemne siły w społeczeństwie, które paraliżowały najlepsze wysiłki. I zdawało się, że wreszcie raz w dziejach naszych zaświtała nadzieja zrealizowania hasła naprawy w Konstytucji 3-go Maja. Ale i wtedy korzyści płynące z tego aktu zostały unicestwione przez wypadki dziejowe, przez utratę niepodległości.

Teraz w Polsce odrodzonej hasło naprawy dźwiga obóz Marszałka Piłsudskiego. Nie dopuścimy, ażeby się powtórzyły te unicestwiające procesy, które zachodziły w dawnej Polsce przed rozbiorami. Gdyby zaszła potrzeba stoczyć ciężką walkę z epigonami dawnego szlacheckiego obskurantyzmu, to się od urzeczywistnienia haseł naprawy Rzeczypospolitej nie cofniemy. (Długotrwałe oklaski na ławach B.B.)

UCHWALENIE KONSTYTUCJI W SEJMIE.

Dnia 26 stycznia 1934 r. Sejm przystąpił do rozpraw nad sprawozdaniem Komisji Konstytucyjnej z toku prac nad wnioskiem klubu parlamentarnego B. B. W. R. w sprawie zmiany konstytucji.

Referent generalny, składając powyższe sprawozdanie, omówił szczegółowo zasady nowej konstytucji, ujęte w formę tez, przyjętych przez Komisję Konstytucyjną w dniu 18 stycznia 1934 r.

W dyskusji nad sprawozdaniem wzięli udział ze strony B. B. W. R. wicemarszałek prof. Wacław Makowski, ze strony klubów opozycyjnych posłowie: Bohdan Winiarski (Klub Narodowy), Jan Stanisław Jankowski (Narodowa Partja Robotnicza), Maksymiljan Malinowski (Stronnictwo Ludowe), Kazimierz Czapiński (Związek Parlamentarny Polskich Socjalistów), Franciszek Gruszczyński (Chrześcijańska Demokracja), Włodzimierz Zahajkiewicz (Klub Ukraiński), Emil Sommerstejn (Klub Koła Żydowskiego), Mychajło Matczak (Klub Ukraińskich Socjalistów Radykałów), Fabjan Jeremicz (Białorusin), a nadto poseł Mieczysław Michałkiewicz z Chłopskiego Stronnictwa Rolniczego oraz pos. ks. dr. Szczepan Szydelski (bez przynależności klubowej).

Posłowie opozycyjni ograniczyli się tylko do składania oświadczeń, z których wynikało, iż kluby opozycyjne nie chcą brać udziału w dyskusji merytorycznej, zasłaniając się, bądź względami natury formalno-proceduralnej, bądź zaznaczając, że uważają zagadnienia gospodarcze w obecnej sytuacji za donioslejsze od naprawy ustroju Państwa.

Upatrując zarówno w treści oświadczeń przedstawicieli klu-

bów opozycyjnych, złożonych podczas plenarnego posiedzenia sejmku, jak i w stałym uchylaniu się tych klubów od udziału w pracach Komisji Konstytucyjnej zupełny brak zrozumienia dla powagi zagadnienia — Klub B. B. W. R. uznał, że jakakolwiek współpraca z opozycją w ustaleniu zasad nowego ustroju jest niemożliwa i postanowił nie zwlekać z załatwieniem sprawy uchwalenia nowej konstytucji.

Dalszy przebieg posiedzenia sejmku z dnia 26 stycznia 1954 r. oddaje stenogram w sposób następujący:

Marszałek: Zarządzam przerwę piętnastominutową.

(Po przerwie):

Marszałek: Wznawiam posiedzenie. Nikt do głosu się nie zapisał.

P. Car: Proszę o głos.

Marszałek: Głos ma p. Car.

P. Car: Wysoka Izbo! Ponieważ jak wynika z oświadczeń wszystkich odłamów opozycji, opozycja nie interesuje się zagadnieniami naprawy ustroju, przeto sądzę, że niema przeszkód, aby załatwić tę sprawę odrazu. Wnoszę, ażeby tezy, które dziś przedłożyliśmy, a które były przez 5 lata dyskutowane w naszej komisji, — uznać za projekt konstytucji. (Huczne oklaski na ławach B. B. W. R.).

Wnoszę, Panie Marszałku, ażeby w druku sejmowym 820 zamiast tytułu: „Tezy konstytucyjne“ — umieścić tytuł: „Ustawa Konstytucyjna“, a numery tez oznaczyć jako numerację poszczególnych artykułów: (Huczne oklaski na ławach BB).

P. St. Stroński: Proszę o głos.

Marszałek: Czy w sprawie formalnej?

P. Stroński: Tak.

Marszałek: Głos ma w sprawie formalnej p. Stroński.

P. St. Stroński: Wniosek, który przed chwilą został postawiony, jest całkowicie niezgodny z konstytucją i regulaminem. Jako ustawa musi być traktowany według art. 3 konstytucji, t. zn. musi przejść przez 5 czytania, oprócz tego, jako ustawa w sprawie zmiany konstytucji, musi być traktowany tak, jak art. 125 konstytucji przewiduje.

P. Car: Stawiam wniosek o uzupełnienie porządku dzien-

nego oraz skrócenie postępowania formalnego w myśl art. 18 a) i b) regulaminu obrad sejmku.

Marszałek: Jest zgłoszony formalny wniosek p. Cara. Kto jest za wnioskiem zechce wstać. Większość; wniosek został uchwalony.

Wobec tego zgodnie z powziętą uchwałą przystępujemy do głosowania nad ustawą konstytucyjną. Kto jest za ustawą, zechce wstać. Stwierdzam niewątpliwą większość $\frac{2}{3}$ wymaganą przez art. 125 konstytucji. Przystępujemy do trzeciego czytania. Kto jest za ustawą w trzecim czytaniu zechce wstać. Stwierdzam tę samą większość $\frac{2}{3}$.

Stwierdzam, że ustawa konstytucyjna została przez sejm w drugim i trzecim czytaniu uchwalona.

W tym momencie rozlegają się długotrwałe oklaski na ławach klubu B. B. W. R. Posłowie wstają i śpiewają „Pierwszą Brygadę“.

Oto przebieg historycznego posiedzenia, na którym nowa konstytucja przez sejm uchwaloną została. Stosownie do przepisów obecnie obowiązującej konstytucji uchwalony projekt przeszedł pod obrady senatu.

SPIS RZECZY

	Str.
DROGI USTROJOWE POLSKI ODRODZONEJ	5
NAPRAWA USTROJU — KONIECZNOŚCIĄ PAŃSTWOWĄ . . .	13
GLÓWNE WYTYCZNE REFORMY	36
STANOWISKO PREZYDENTA RZPLITEJ I JEGO WYBÓR . . .	52
RZĄD ORAZ JEGO ODPOWIEDZIALNOŚĆ POLITYCZNA I KON- STYTUCYJNA.	89
KONTRASYGNAŁA	111
UPRAWNIENIA PREZYDENTA RZECZPLITEJ W STOSUNKU DO SEJMU I SENATU	122
ZASADY NOWEJ KONSTYTUCJI	145
TEZY KONSTYTUCYJNE.	157
NOWE PAŃSTWO	176
UCHWALENIE KONSTYTUCJI W SEJMIE	201

KSIEGARNIA

ANTYKWARIAT



D № 81576



WYDAWNICTWO



31588/
12.

ADAMKIEWICZ JERZY

Rolnictwo w u

i jego widoki r

BATTAGLIA ROMA

BIELAK MICHAŁ Dr. Skardowosc Rzeczy Niemieckiej. 4.—

BITNER WACŁAW. Pewniki prawa. Studium o koniecznych za-
sadach prawa i państwa. 6.—

BOBRZYŃSKI JAN. Na drodze walki. Z dziejów odrodzenia
myśli konserwatywnej w Polsce. Str. 232. 1928. 7.50

BOERNER IGNACY. Wielkomocarstwowa Polska, a dzisiejsza
konstytucja. 2.—

BRZESKI TADEUSZ, Prof. Polityka pieniężna 10.—

CAR STANISŁAW, b. minister sprawiedliwości. Józef Piłsudski
a państwo polskie 1.50

DZIEWULSKI STEFAN. Obniżenie cen przemysłowych 1.80

FATERSON ADAM. Reparacje. Geneza i rozwój 5.—

GRABSKI WŁADYSŁAW, b. prezes Rady Ministrów. Dwa lata
pracy u podstaw państwowości naszej (1915 — 1924).
Str. 368 i X. 1927 14.—

GRUBER HENRYK, Dr. Polska na tle kapitalizacji światowej. 1.—

HALBAN LEON. Pakta Lateraneńskie. Str. 72 4.—

JASIŃSKI Z., inż., b. min. komun. Wspomnienia (1914—1922).
Str. 224 6.—

KARPIŃSKI STANISŁAW, b. prezes Banku Polskiego. Pamięt-
nik dziesięciolecia (1915—1924). Str. 344 8.—

KOSTANECKI ANTONI, prof. Uniw. Problem ekonomji. Str. 318 16.—

KWIATKOWSKI EUGENJUSZ, b. minister przemysłu i handlu.
Istotne założenia w walce o nowy ustrój. Str. 30 1.50

LANDSBERG EMIL. Uwagi w sprawie kryzysu gospodarczego
w Polsce 5.—

LIMANOWSKI BOLESŁAW, senator. Rozwój polskiej myśli so-
cjalistycznej. Str. 32. 1929 1.60

MAKOWSKI WACŁAW, b. minister sprawiedliwości. Rozważa-
nia prawnicze. I. Z dziedziny prawa publicznego. — II.
Z dziedziny prawa karnego. — III. Mowy. Str. 326. Z por-
tretem autora. 1928 12.—

MICHAŁSKI JERZY. Przesilenie gospodarcze światowe i w Polsce 3.—

PETRAŻYCKI LEON, prof. Uniw. Wstęp do nauki prawa i mo-
ralności. Str. 328 12.—

SKRZYŃSKI ALEKSANDER, b. min. Spraw Zagr. Dwie mowy.
Str. 96. Z portretem autora. 1927 6.—

SROKOWSKI STANISŁAW, b. wojewoda wołyński, b. konsul
generalny w Królewcu. Prusy Wschodnie. Kraj i ludzie.
Str. 192 z ilustracjami. 1929 12.—

STARZEWSKI JAN. Józef Piłsudski. Str. 395 10.—

ZNAMIEROWSKI CZESŁAW, prof. Uniw. Prolegomena do nau-
ki o państwie. Str. 354 13.—