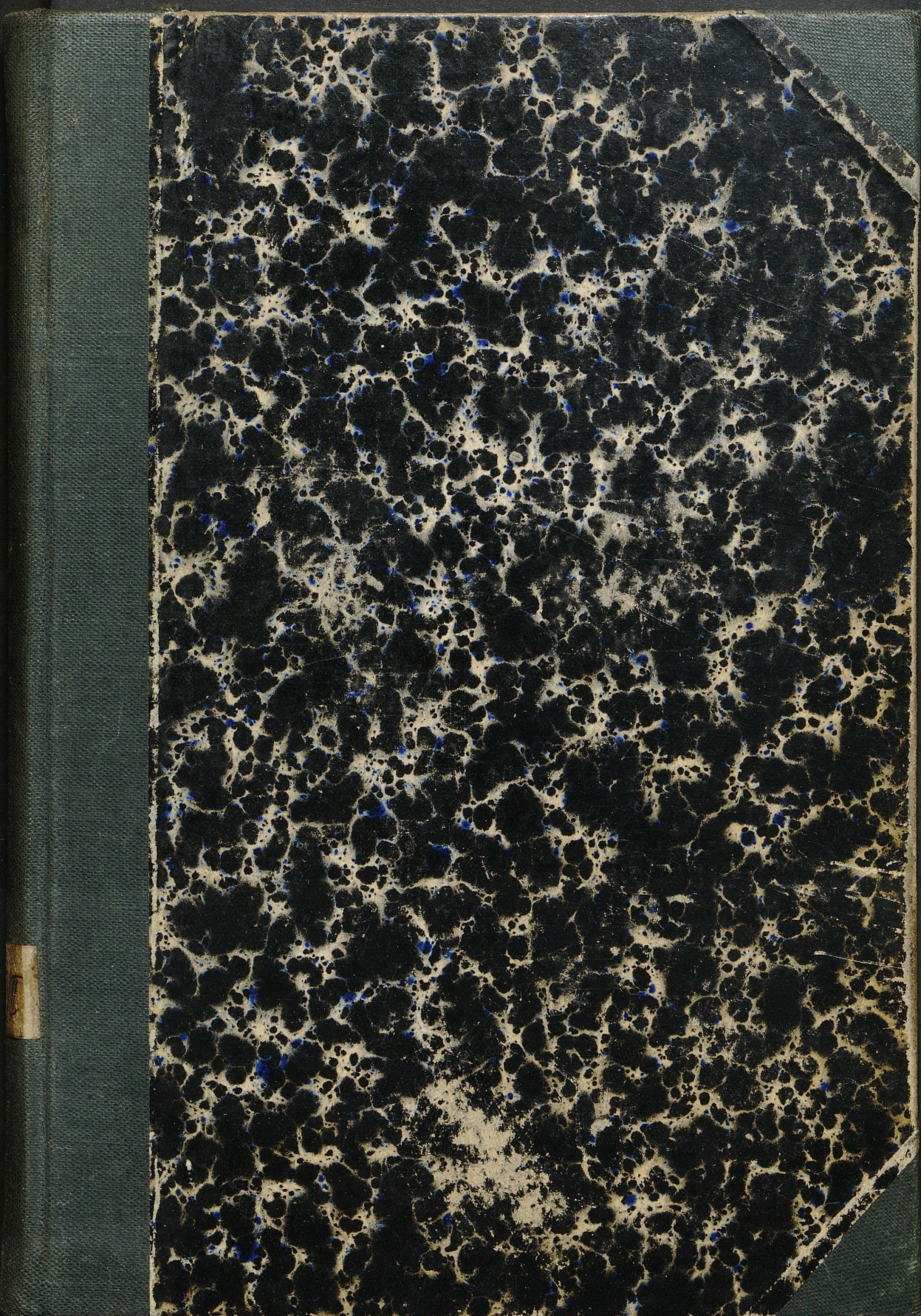


Grey Scale #13



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



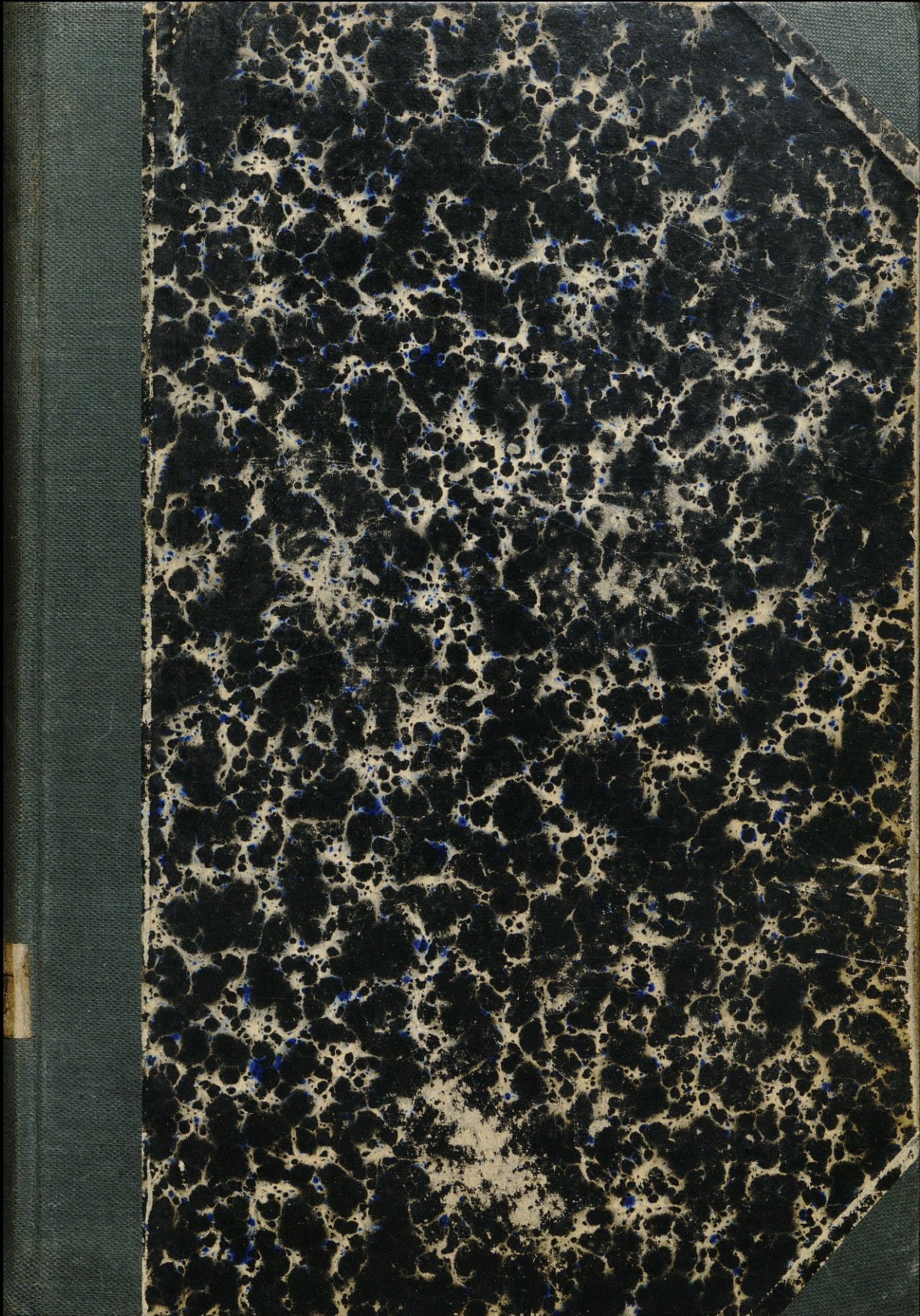
Inches 1 2 3 4 5 6 7 8

Centimetres 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19

Colour Chart #13

|      |            |           |            |           |             |            |              |             |           |          |               |              |       |         |       |
|------|------------|-----------|------------|-----------|-------------|------------|--------------|-------------|-----------|----------|---------------|--------------|-------|---------|-------|
| Blue | Light Blue | Dark Blue | Light Cyan | Dark Cyan | Light Green | Dark Green | Light Yellow | Dark Yellow | Light Red | Dark Red | Light Magenta | Dark Magenta | White | 3/Color | Black |
|------|------------|-----------|------------|-----------|-------------|------------|--------------|-------------|-----------|----------|---------------|--------------|-------|---------|-------|

DANES PICTA .COM



1918

**NASZA KONSTYTUCJA**

2030/2

# NASZA KONSTYTUCJA

CYKL ODCZYTÓW URZĄDZONYCH STARANIEM  
DYREKCJI SZKOŁY NAUK POLITYCZNYCH  
W KRAKOWIE OD 12 — 25 MAJA 1921 R.

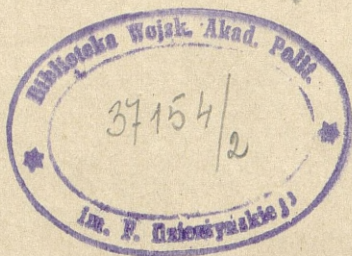
PRZY UDZIALE:

WŁAD. ABRAHAMA, TAD. DWERNICKIEGO, STAN. ESTREICHERA,  
WŁ. L. JAWORSKIEGO, ST. KUTRZEBY, M. ROSTWOROWSKIEGO,  
ST. WRÓBLEWSKIEGO i FRYD. ZOLLA



KRAKÓW  
NAKŁADEM AUTORÓW  
SKŁAD GŁÓWNY W Drukarni UNIW. Jagiellońskiego KRAKÓW CZAPSKICH 4  
1922

2305/II



## SPIS RZECZY.

|   | Str. |    |
|---|------|----|
| J. Michał Rostworowski: Zagadnienia ogólne . . . . .  | 1    |    |
| II. Stanisław Kutrzeba: Konstytucja a tradycja polska . .   | 14   | 14 |
| III. Stanisław Estreicher: Zasada zwierzchnictwa narodu .   | 27   |    |
| IV. Michał Rostworowski: Ustawodawstwo . . . . .  | 50   |    |
| V. Wład. Leop. Jaworski: Rząd . . . . .   | 69   | 22 |
| VI. Stanisław Wróblewski: Sądownictwo. . . . .  | 77   |    |
| VII. Wład. Leop. Jaworski: Państwo praworządne . . . .  | 105  |    |
| VIII. Wład. Abraham: Konstytucja a stosunki wyznaniowe<br>i Kościół . . . . .                                   | 112  | 7  |
| IX. Fryderyk Zoll: Konstytucja a oświata . . . . .  | 135  |    |
| X. Tadeusz Dwernicki: Prawa i obowiązki obywatelskie .  | 149  | 16 |
| XI. Michał Rostworowski: Autonomja (Śląska) . . . . .   | 173  |    |
| XII. Stanisław Estreicher: Przewodnia myśl konstytucji<br>polskiej w porównaniu do konstytucyj obcych . . . . . | 189  | 53 |

Myślą, która przyświecała organizatorom cyklu wykładów poniżej ogłoszonych, było uczenie Konstytucji 17 marca — naszej konstytucji.

Jakżeż ją uczyć możemy lepiej, jak nie w drodze zbiorowego wysiłku celem zbadania i poznania jej z niej samej, w oderwaniu od ludzi, którzy ją uchwalali, i od warunków, wśród których powstała? Węzeł genetyczny, tak żywo i wyraźnie dziś jeszcze rysujący się przed oczami, pocznie niebawem zacierać się w pamięci. Milknąć pomalą będą echa staré, jakich była powodem. Sejm, który ją nadał, ustąpi z widowni, a Konstytucja z dzieła, z wytworu, z przedmiotu cudzego działania, przeobrazą się z kolei w czynnik działający, twórczy i rozpocznie żywot własny. Widownię publiczną zapełni akeja prawodawcza, polityczna, administracyjna, sądowa organów, które z niej, jako ze źródła, brać będą swój początek. Obca dziś jeszcze społeczeństwu, jako podana mu w formie gotowej, przenikać zacznie drobniejszymi fragmentami w umysł i sumienia obywateli, stając się pomalą dobytkiem moralnym powszechnym.

Jeżeli w tym procesie uświadomienia narodu i wchłaniania przezeń surowego poniekąd materiału nasza praca zbiorowa, zwrócona mniej ku tak łatwej, a bezpłodnej krytyce, ile ku zgłębieniu przewodnich idei i otwarciu perspektyw na przyszłość, odegra w początkowych stadjach choćby skromną rolę, czuć się będą uczestnicy tej pracy zbiorowej aż nadto za swój wysiłek wynagrodzeni.

*Kraków, w maju 1921.*

*M. R.*

## I.

Michał Rostworowski.

# Zagadnienia ogólne.

Na skutek przeprowadzonego podziału pracy wśród grona prelegentów, wykład niniejszy ma za zadanie (trochę niewdzięczne) przedstawić zagadnienia najogólniejsze, najbanalniejsze, w formie oczywiście bardzo oderwanej, ażeby tą drogą stworzyć pewne ramy zewnętrzne, w które następne wykłady wniosą treść bardziej konkretną.

Budowa państwa ma swoją architekturę, do której też i układ zewnętrzny konstytucji w pewnej mierze stosować się musi. Poza krótkim wstępem, zawiera ona siedm rozdziałów: z nich pierwszy, poświęcony Rzeczypospolitej, i dwa ostatnie (VI i VII), zawierające postanowienia ogólne i przejściowe — liczą po dwa lub jednym artykule. Natomiast działy środkowe, jak II-gi, III-ci i IV-ty, omawiające naczelne władze i zasadnicze funkcje państwowe, i V-ty, traktujący o prawach i obowiązkach obywatelskich, wypełniają wraz ze swemi 122 artykułami istotną część ustawy.

I. Geneza prawna konstytucji jest pierwszym pytaniem, jakie się nasuwa przy jej badaniu: nie ta geneza faktyczna, którą z umysłu pozostawiliśmy za nawiasem, ale ta geneza prawna, na którą wskazuje sama konstytucja w swoim wstępie, gdy mówi, czyjem jest dziełem i za czyje dzieło pragnie sama uchodzić: »W imię Boga Wszemogącego! My, Naród Polski... tę oto ustawę konstytucyjną na Sejmie Ustawodawczym Rzeczypospolitej Polskiej uchwalamy i stanowimy«. A więc nie: »My, posłowie na Sejm zgro-

madzeni« nie: »My — Sejm Ustawodawczy« ale: »My, Naród Polski«. Gdy jednak zwrot użyty nie pokrywa się z rzeczywistością, znaczenie jego polega na zidentyfikowaniu przez konstytucję za pomocą fikcji prawnej tych dwóch pojęć: Naród i Sejm, i na przyjęciu założenia, że: »Sejm a Naród — to jedno«. Z tych dwóch do równego znaczenia sprowadzonych, a niemniej odrębnych, czynników wysuwa konstytucja na czoło: Naród, a o drugim wspomina na końcu, ubocznie, w formie skromniejszej: na Sejmie Ustawodawczym Rzeczypospolitej Polskiej«, ażeby złagodzić tę sprzeczność wewnętrzną, jaka zachodzi przy zestawieniu podmiotu zdania z końcowym orzeczeniem: »uchwalamy i stanowimy«.

II. Między temi początkowemi, a końcowemi wierszami, wyznacza Konstytucja miejsce uczuciom prawodawcy, jak wdzięczność dla Opatrzności za wyzwolenie z niewoli, i rzeczne wspomnienie o ofiarnej walce pokoleń za sprawę niepodległości; — a także i zamierzeniom prawodawcy: jak nawiązanie do tradycji Konstytucji 3-go Maja, dbałość o dobro ojczyzny, przestrzeganie zasad prawa i wolności, zapewnienie rozwoju wszystkich sił moralnych i materialnych, zabezpieczenie obywatelom równości, a pracy — poszanowania, praw należnych i szczególnej opieki Państwa.

III. Kamieniem węgielnym całej budowy państwa jest postanowienie Artykułu 2. że: »Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu«, poczem idzie wyliczenie organów tego zwierzchniczego narodu. Kwestji zwierzchnictwa narodowego poświęcony będzie odczyt specjalny, ograniczam się więc tutaj tylko do zaznaczenia, że podstawą ustroju polskiego według Konstytucji jest idea demokratyczna, że państwo polskie jest państwem demokratycznym, w którym po za narodem, czy ponad narodem niema miejsca dla żadnej innej zwierzchniej władzy, któraby skądinąd, jak nie z narodu, pośrednio czy bezpośrednio, brała swój początek. Jako przepis ustrojowy, jest artykuł 2 przepisem najogólniejszym i decydującym o całej dalszej budowie. Z punktu widzenia logiki prawniczej razi też trochę umieszczenie go na drugim miejscu, a wysunięcie natomiast na miejsce pierwsze artykułu 1-go: »Państwo pol-

skie jest Rzeczpospolitą»; a razić może dlatego, że ustroj republikański nie tyle jest kwestją budowy całego państwa, ile w szczególności Naczelnictwa Państwa i tak zwanej Egzekutywy, a więc tylko jednego z kilku organów zwierzchniczego narodu. Toteż myśl zawarta w artykule 1 znalazła swój wyraz po raz drugi w artykule następnym, który wyznacza, jako organ narodu w dziedzinie władzy wykonawczej, właśnie Prezydenta Rzeczypospolitej. — Artykuł więc 1-szy mógłby być bez szkody być całkiem opuszczony, albo przeniesiony na dalsze miejsce, ażeby nie wywoływać wrażenia iż republikańska forma rządu jest zasadą politycznie ważniejszą, niż zasada zwierzchnictwa narodu, co zapewne było dalekiem od zamiarów prawodawcy; lub — że zasada republikańska w porządku logicznym zajmuje najwyższe miejsce, co znowu w żaden sposób nie dałoby się obronić.

IV. Dalszą z kolei zasadę ustrojową podaje drugie zdanie artykułu 2-go, według którego: »Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej — Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe sądy«.

Negatywną treść tego przepisu stanowi stwierdzenie, że naród zwierzchniczy nie wykonywa w wyliczonych trzech dziedzinach sam żadnej zasadniczej funkcji państwowej, lecz że wyręczają go w tem wskazane tam organy. Mówiąc językiem dawniejszym, trochę przebrzmiałym, narodowi przyznana jest w całej pełni »substancja« władzy; co zaś do »wykonania« (exercitium iuris) to złożone ono jest w ręce innych czynników, które stąd właśnie, że wykonują cudzą władzę, uchodzić mogą jedynie za organy posiadacza substancji.

Pozytywną treść przepisu natomiast da nam wielce cenne stwierdzenie zobopólnej równorzędności Sejmu, Senatu, Prezydenta wraz Ministrami i Sądów. Wszystkie one — bez względu na formę i sposób, w jaki powstaną — drogą wyboru czy nominacji — będą w równej mierze z woli konstytucji organami narodu, — organami pierwotnymi, bezpośrednimi, reprezentacyjnymi, sprawującymi wprost i realnie władzę, która jest w narodzie skupioną idealnie.

Skoro wszystkie one czerpią swoje atrybucje i swoje uprawnienia z tej samej Konstytucji i stosunek każdego z nich do tego samego zwierzchniego Narodu jest identyczny, wynika też ztąd dla wszystkich obowiązków zobopólnego i wzajemnego uznania i respektu wobec misji spełnianej z mocy i w myśl konstytucji przez każdy z pozostałych organów władzy. Żaden też nie może rościć sobie pretensji, ażeby być uznanym wyłącznie za »suwerenny«.

V. Tu dochodzimy do dalszego, odmiennego zagadnienia, z którym treść przytoczonego artykułu 2-go pozostaje w pewnym związku — zagadnienia, które w teorii prawa politycznego nosi nazwę: »podziału władz«.

Problem ten to kapitalny, zasadniczy, przed którym od czasu sławnej deklaracji praw człowieka i obywatela z r. 1791 stawali po kolei i stają wszyscy twórcy nowożytnych konstytucyj. Art. 16 tej deklaracji brzmiał: »Społeczność, w obrębie której prawa nie są zabezpieczone, ani podział władz nie jest ustalonym — nie posiada wcale konstytucji«.

Związek artykułu 2-go naszej Konstytucji z powyższą doktryną polega na tem, że i on odróżnia trzy odrębne dziedziny działalności państwowej: 1) ustawodawstwo, 2) władzę wykonawczą i 3) wymiar sprawiedliwości, i w ślad za tym podziałem funkcji, rozróżnia trzy grupy odrębnych organów: 1) Sejm i Senat; 2) Prezydenta Rzeczypospolitej łącznie z Ministrami i 3) niezawisłe sądy.

Jednakże jest rzeczą oczywistą, że sumaryczny ten i mechaniczny podział funkcji i organów nie może wyczerpać materji, ani odtworzyć rzeczywistości znacznie więcej skomplikowanej; stanowi on co najwyżej pewien rodzaj drogowskazu przy prowadzeniu dalszych badań nad pytaniem, czy i w jaki sposób zasada oddzielenia władz została w istocie urzeczywistnioną?

Przypomnieć należy, że i teoria i praktyka prawa politycznego znalazły się tutaj wobec dwóch sprzecznych tendencji. Z jednej strony — niebezpieczeństwo grożące wolności jednostki z połączenia kilku funkcji w rękach tego samego organu, a także i rozważania praktycznej natury na temat zgodności funkcji ze specjalną wymaganą od peł-

niącego ją organu psychologją — a więc inną, gdy chodzi o stworzenie ogólnej normy prawnej; inną, gdy chodzi o kierowanie losami państwa i o administrację; inną wreszcie, gdy chodzi o stosowanie prawa w przypadkach spornych lub związanych z poprzednim jego naruszeniem. — Wszystkie te względy popychały w kierunku wyodrębnienia i wzajemnego uniezależnienia władz państwowych.

Z drugiej strony — nie mniejsze niebezpieczeństwo grożące od zbyt ostrego odgraniczenia władz i organów i zlekceważenia tej prawdy, że władza państwowa jest i musi być w istocie jedną, że państwo nie może być paraliżowaniem, a nawet ewentualnie rozsadzonem przez rozbieżne działanie trzech nawzajem sobie obcych instytucyj.

Prawo polityczne rozwiązało ten problemat drogą kompromisu, a to w dwojakim kierunku:

1. Raz — przez wytworzenie między aparatami przeznaczonemi do wykonywania pewnej funkcji zasadniczej — pewnych łączników w ten sposób, iż jeden i ten sam organ wszedł jako część składowa, do dwóch lub trzech odmiennych aparatów, wywołując tą drogą między nimi rodzaj unji osobistej. Mimo tej względnej wspólności, jaka powstawała z obecności danego łącznika, nie zlewały się te aparaty odmienne ze sobą, gdyż nie przestały różnić się innemi składnikami, które pozostały odmienne.

Po drugie — przez przyznanie danemu aparatowi w powyższy sposób utworzonemu — obok jego głównej i zasadniczej funkcji — jeszcze w formie wyjątku jakiejś dodatkowej szczegółowej czynności, będącej natury odmiennej, — czynności, która ze względu na swój rodzaj powinna by należeć do innego aparatu, a która niemniej mu zostaje odjętą i ze względów oportunistycznych przeniesioną do aparatu sąsiedniego.

Powyższy kompromis rozwiązał więc dwa zagadnienia: jedno — natury organizacyjnej: jak zbudować, jak złożyć te zasadnicze aparaty, przeznaczone każdy do pełnienia innej podstawowej funkcji? A więc jak zbudować aparat ustawodawczy? jak zbudować aparat rządzący i wykonawczy? jak zbudować aparat jurysdykcyjny? — drugie — natury kompetencyjnej: co wyjątkowo uszczknąć z nor-

malnej kompetencji jednego aparatu i przeniesić do kompetencji innego, a wzgl. bez przesuwania granic tych kompetencji, jak zainteresować w czynnościach pewnych, szczególnie określonych jednego aparatu — aparat inny lub którąś z jego części składowych — zainteresować w ten sposób, iż się jej przyzna pewną dozę wpływu na rozstrzygnięcie danej materji, albo prawo kontroli i krytyki po fakcie dokonanym przez aparat właściwy.

Oba zagadnienia rozwiązywane kompromisowo wymagają pewnego taktu, pewnej miary, ażeby, w tem dążeniu do szarmonizowania akcji wszystkich aparatów władzy, nie zatrzeć ich odrębności i nie doprowadzić do wykrzywienia podstawowych ich funkcyj normalnych, ażeby dalej nie zużył zanadto jednego aparatu na korzyść drugiego i przez zbytne komplikacje nie utrudnić normalnego ich funkcjonowania.

W świetle uwag powyższych możemy się obecnie zapuścić w gęsty las przepisów naszej Konstytucji i zbadać, na czem polega system polski w sprawie tego nieuniknionego kompromisu co do zobopólnego władz rozgraniczenia.

A. Najprzód zagadnienie organizacyjne: Pierwszy z aparatów, noszący od swej głównej zasadniczej funkcji miano: władzy ustawodawczej, obejmuje nie tylko Sejm i Senat, ale także w charakterze łączników — Prezydenta Rzeczypospolitej i Rząd: Rząd ma sobie przyznane prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 10) i brania udziału w obradach sejmowych (art. 60). Prezydent podpisuje ustawy wraz z odpowiedzialnymi ministrami i zarządza ogłoszenie ustaw (art. 35, 44). Razem więc dopiero te cztery czynniki składają się na pojęcie aparatu ustawodawczego, choć każdy zgodnie ze swoją naturą odgrywa w nim właściwą rolę.

Drugi aparat zwany Egzekutywą, powołany zasadniczo do rządzenia i kierowania losami państwa i do administrowania krajem, składa się z Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 2, 43, 48, 49, 50), poszczególnych ministrów (art. 43) i ciała kolegjalnego z nich utworzonego pod nazwą Rady ministrów (art. 55) i z całej hierarchji podległych im urzędów i urzędników. Organizacja ta, urządzona według za-

sady biurokratycznej (art. 66), w sprawach przekazanych samorządowi terytorjalnemu łączy się przez skombinowanie z czynnikami reprezentacyjnymi miejscowymi w pewną organizację mieszaną, biurokratyczno-reprezentacyjną (art. 65, 66, 67), wreszcie zapowiedzianem jest w przyszłości na gruncie tak zwanego samorządu gospodarczego współdziałanie tej organizacji biurokratycznej z reprezentacją dziedzin życia gospodarczego: Izb rolniczych, handlowych, przemysłowych, rzemieślniczych i innych, połączonych w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej (art. 68).

Trzeci aparat, powołany zasadniczo do funkcji jurydykcyjnej, składa się z całej hierarchji sądów ogólnych i specjalnych, a w rzędzie tych ostatnich znalazły swe miejsce: Trybunał Stanu (art. 51, 64), Najwyższy Trybunał Administracyjny (art. 73) i Trybunał Kompetencyjny (art. 86).

Poza temi trzema głównymi aparatami Konstytucja przewiduje osobny organ pod nazwą Zgromadzenia Narodowego (art. 39, 41, 54, 125) dla pewnych funkcji specjalnych, a także i Najwyższą Izbę kontroli (art. 9). Żałować wypada jedynie że Konstytucja w tym szeregu instytucyj odrębnych przemilczała o Komisji Kodyfikacyjnej, której wyjątkowe stanowisko prawne i niezależne nie da się określić za pomocą subsumowania pod żaden z poprzednio wspomnianych aparatów.

*B. Zagadnienie kompetencyjne, w odchyleniu od głównych linii wytycznych, rozwiązuje Konstytucja nasza w sposób następujący:*

Aparatowi ustawodawczemu przekazane są dodatkowo sprawy, które co do swej istoty nie należą do dziedziny prawodawczej, i tylko ze względu na ich doniosłość dla całokształtu życia państwowego, lub na ich gospodarcze znaczenie, nie mogły być pozostawione w ręku samej Egzekutywy. Tu należy: ustalenie budżetu (art. 4); ustalenie stanu liczbowego wojska i zezwolenie na coroczny pobór rekruta (art. 5); zaciągnięcie pożyczki państwowej; zbytec, zamiana i obciążenie nieruchomości państwowej, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie cel i monopolów ustalenie systemu monetarnego, przyjęcie gwarancji finansowej przez Państwo (art. 6); udzielanie amnestji (art. 57)

nadawanie związkom jednostek samorządowych charakteru publiczno-prawnego (art. 65).

Dwom głównym składnikom aparatu ustawodawczego, a więc i Sejmowi i Senatowi — oprócz ich spraw wewnętrznych, mających być załatwionymi w drodze autonomicznych regulaminów, przyznane jest prawo interwenjowania w sprawach postępowania karnego przeciw ich członkom (art. 21), prawo samodzielnego załatwiania wniesionych w danem ciebie interpelacyj do ministrów (art. 33); prawo wyboru członków Trybunału Stanu, przyczem Senat wybiera czterech, a Sejm ośmiu członków (art. 64); prawo uczestniczenia przez osoby swych członków w Zgromadzeniu Narodowym, wybierającym Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 39) lub powołaniem do rewizji Konstytucji (art. 125).

Sejmowi samemu, a więc już tylko jednemu z głównych składników ustawodawczych, służą, z pominięciem Senatu, następujące nieprawodawcze atrybucje<sup>1</sup>:

Zatwierdzanie corocznych zamknięć rachunków państwowych (art. 7)<sup>2</sup>; kontrola nad długami państwa (art. 8); usuwanie z urzędu członków Najwyższej Izby kontroli (art. 9<sup>1</sup>) i pociąganie do odpowiedzialności jej Prezesa (art. 9<sup>2</sup>); udzielanie zgody na odroczenie Sejmu przez Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 25<sup>5</sup>); prawo samorozwiązania się ze skutkami dla rozwiązującego się automatycznie Senatu (art. 26<sup>1</sup>); wyznaczanie nadzwyczajnych komisji śledczych, umocowanych do przesłuchiwania stron i do wzywania świadków (art. 34); pociąganie do odpowiedzialności konstytucyjnej i parlamentarnej ministrów i stawianie ich w stan oskarżenia (art. 43, 44, 46, 56, 57, 58, 59); stawianie Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia, a tem samem i zawieszenie go w urzędowaniu (art. 51); uznanie urzędu Prezydenta za opróżniony (art. 42); udzielanie zgody na pewne kategorie umów międzynarodowych, a przyjmowanie do wiadomości zawarcia innych traktatów (art. 49); udzielanie

<sup>1</sup> Długość niezwykła tego właśnie katalogu jest bardzo charakterystyczną dla naszej Konstytucji.

<sup>2</sup> Konstytucja w swych artykułach 7 i 8 mówi jedynie o »parlamentarnem« zatwierdzeniu i o »parlamentarnej« kontroli, nie wspominając wyraźnie o Sejmie.

uprzedniej zgody na wypowiedzenie wojny i na zawarcie pokoju (art. 50); ratyfikacja układu ze Stolicą Apostolską (art. 114); zatwierdzanie zarządzeń Rady ministrów o czasowym zawieszeniu praw obywatelskich (art. 124) i wreszcie nadzwyczajne prawo przyznane drugiemu z rządu Sejmowi co do przedsięwzięcia rewizji konstytucji mocą własną (art. 125<sup>3</sup>).

Marszałkowi Sejmu przeznacza Konstytucja wyjątkowo wybitne uprawnienia. W razie niezwołania Zgromadzenia Narodowego przez Prezydenta Rzeczypospolitej w terminie odpowiednim (art. 39<sup>2</sup>) celem dokonania wyboru nowego Prezydenta, jak również w wypadku opróżnienia urzędu Prezydenta (art. 41) Marszałek zaprasza Sejm i Senat do połączenia się w Zgromadzenie Narodowe i w tem ostatniem przewodniczy; Marszałek sejmowy zastępuje Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 40); Marszałek w pewnym specjalnym wypadku ma obowiązek zarządzić wybory do Sejmu i Senatu (art. 41<sup>2</sup>). W razie niesprawowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej urzędu przez trzy miesiące Marszałek zwołuje Sejm, ażeby poddać jego uchwale pytanie, czy urząd Prezydenta należy uznać za opróżniony (art. 42).

Samemu Senatowi służy jedno tylko wyjątkowe uprawnienie t. j. wyrażenie swej zgody na zamierzone przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozwiązanie Sejmu (art. 26).

Aparat rządowy i wykonawczy ma sobie przyznaną, naodwrot, pewną funkcję natury prawodawczej, a mianowicie możność wydawania ogólnych rozporządzeń (art. 3, 44), które jednakże różnić się będą od ustaw nie co do swojej istoty, a jedynie co do względnej energii swej mocy obowiązującej.

Administracyjnemu aparatowi samorządu terytorjalnego przekazanym będzie właściwy zakres ustawodawstwa z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa (art. 3<sup>4</sup>).

Prezydentowi Rzeczypospolitej służy prawo darowania i złagodzenia kary oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego (art. 47). Silnym węzłem między Rządem a Sądownictwem jest Min. Sprawiedliwości wraz z podległemi mu urzędami.

Władzom administracyjnym Konstytucja przyznaje wreszcie pewne funkcje natury jurysdykcyjnej (art. 71, 72).

Z zestawienia wszystkich wyliczonych przepisów organizacyjnych i kompetencyjnych wynika, że wprawdzie Konstytucja nasza uznaje w zasadzie zobopólne odgraniczenie władz, ale w jej przeprowadzeniu daleko odbiega od szablonej formuły artykułu 2-go i w szerokim zakresie stosuje system ich współdziałania i zobopólnej zależności, nie bez okazywania pewnej predylekcji dla czynników ustawodawczych i w szczególności dla Sejmu, wobec czego zakres i energja atrybucyj rządowych mogą wydawać się cokolwiek skromnemi.

Nie przesądzam bynajmniej kwestji wzajemnego stosunku Rządu do Sejmu, pozostawiając specjalnemu wykładowi o rządzie i administracji rozstrzygnięcie pytania, o ile ramy konstytucyjne okażą się dość szerokimi, ażeby w ich obrębie mógł znaleźć sobie miejsce równie dobrze Rząd słaby i nieśmiały, a chwiejący się za każdym najłżejszym podmuchem wiatru od strony Sejmu, jak i Rząd silny i świadomy w pełni swego posłannictwa?

VI. W związku z rozpatrzoną kwestją organizacji władzy pozostaje inne jeszcze ogólnej natury zagadnienie — a jest niem tak zwana hierarchja norm prawnych czyli takie ich uszeregowanie, iż jedne będą normami wyższego rzędu, obdarzonemi większą też energją, inne natomiast, jako normy niższego rzędu, będą więcej związane, skrepowane i wyposażone we względnie słabszą energję.

W hierarchji tej miejsce najwyższe zajmuje i windykuje je dla siebie sama Konstytucja. W artykule 38 wynosi ona siebie ponad ustawy zwykłe, stanowiąc, iż »żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą (ten wyraz jest zbyteczny) konstytucją, ani naruszać jej postanowień«. W stosunku do przeszłości, a więc do ustaw już istniejących nakazuje ona w art. 126, by niezgodne z nią były w przeciągu roku przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia. W przyszłości rzeczą wszystkich czterech składników będzie dbać o przestrzeganie zgodności zwykłych ustaw z konstytucją, i każdy z nich, uzbrojony w artykuł 38, będzie mógł skutecznie sprzeciwić się innym, zdążającym

w dobrej czy złej wierze, ku jej naruszeniu. Projekt niekonstytucyjny odrzucić mogą Sejm lub Senat. Prezydent odmówi na nim podpisu, Ministrowie — kontrasygnatury. Lecz zdarzyć się może, iż wszystkie cztery składniki, działając w cichem porozumieniu, czy przez niedopatrzanie, doprowadzą do skutku ustawę niekonstytucyjną. Gdy ta zostanie należycie ogłoszona, staje się obowiązującą i art. 81 odbiera wyraźnie Sądom prawo badania jej ważności. Dla usunięcia tego stanu, bądź co bądź patologicznego, nie pozostaje innej drogi, jak cofnięcie, to jest zniesienie podobnej ustawy przez samą władzę ustawodawczą, a wywołać ten skutek może starać się samo społeczeństwo, które, będąc uzbrojone w prawa wolnościowe prasy, zebrań, zgromadzeń i petycyj, zwrócić się zawsze jest uprawnione do czynników miarodajnych z odpowiednim przedstawieniem.

Na trzecim szczeblu pod Konstytucją i ustawami zwykłymi państwowymi umieścić wypadnie te ustawy niepaństwowe, których możliwość wynika z art. 3<sup>4</sup>, zapowiadającego przekazanie samorządowi terytorjalnemu właściwego zakresu ustawodawstwa. Lecz sprawa ta jest w chwili obecnej tak ogólnikowo w konstytucji załatwioną, że o hierarchicznym stanowisku tych norm miejscowych nie ściślejszego nie da się jeszcze powiedzieć.

Na tymże trzecim szczeblu, choć w innej płaszczyźnie, znajdują się rozporządzenia, które w miarę posuwania się w dół urzędów hierarchji administracyjnej, zajmować będą szczeble coraz to niższe. Względną niższość rozporządzeń uświęca art. 3<sup>5</sup>, nadający im moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane na podstawie ustawy (a więc normy wyższej) i z powołaniem się na nią. Skuteczność tego krępującego przepisu jest o tyle zapewnioną, że nieposzanowanie ustaw może uzasadnić wprowadzenie w grę odpowiedzialności Ministrów i nieuszczerplonego tym razem prawa sądów badania mocy obowiązującej rozporządzeń.

VII. Ostatnią wreszcie ogólną kwestją, która zasługuje na omówienie, jest kwestja dalszych losów prawnych, a więc sprawa odmiany konstytucji. Stoi ona w związku z problematem »władzy rządzącej« w państwie, a więc i funkcji tej samej nazwy, i organu powołanego do jej pełnienia.

Funkcję urządzającą spełniał dotychczas Sejm Ustawodawczy, który też jest istotnym twórcą Konstytucji. Władzę tę swoją piastować będzie tak długo, dopóki nie zostanie ogłoszoną Konstytucja. — Do tej też chwili będzie mógł w dalszym ciągu prowadzić swoje dzieło urzędzenia państwa, uchylać przepisy uzupełniające, przejściowe, a gdyby mu wypadło zmienić cośkolwiek w już uchwalonej Konstytucji nie jest formalnie związany faktem, że jest ona gotową do ogłoszenia. Dopóki jego własne dzieło nie nabrało mocy obowiązującej, nie może się ono przeciwstawiać swojemu wyłącznemu twórcy. Na przeszkody mógłby Sejm natrafić tylko natury regulaminowej, a on jest panem swego regulaminu. Radykalnie rzecz się zmieni po ogłoszeniu Konstytucji: od tej chwili oderwie się ta ostatnia od swego autora, a władza urządzająca przejdzie w ręce czynników, wskazanych w Konstytucji, i jedynie drogą tam określoną odmiana da się prawnie przeprowadzić.

System polski rozwiązania na przyszłość zagadnienia władzy urządzającej nie jest jednolity. W trzech odmiennych hipotezach składa Konstytucja tę władzę w ręce coraz to innych czynników; odmiana Konstytucji może nastąpić:

albo w drodze odmiany normalnej, która nosi nazwę »zmiany« (art. 125 ust. 1 i 2),

albo w drodze odmiany nadzwyczajnej i wyjątkowej (art. 125 ust. 3),

albo wreszcie w drodze odmiany perjodycznej (art. 125 ust. 4), przyczem i druga, i trzecia forma nosi nazwę: »rewizji«.

Różnica między temi trzema odmianami nie jest ani natury ilościowej, ani jakościowej, skoro we wszystkich trzech wypadkach nieokreślona ilość artykułów, dotyczących rzeczy najistotniejszych i najbliższych, uledez może odmianie.

Różnica jest czysto formalną i polega na tem, że władza urządzająca, spoczywająca stale w rękach organu normalnego, to jest zwykłej władzy ustawodawczej, w epokach z góry oznaczonych odbierana mu będzie i przenoszona — w okresie kadencji drugiego Sejmu — na ten Sejm

sam wyłącznie, a w okresach co lat 25 — na Zgromadzenie Narodowe.

W konstrukcji swej, nie prawnej, a politycznej, obie metody »rewizji« mają o tyle charakter ewentualny, iż opierają się na założeniu, że normalny system »zmiany« nie sprosta zadaniu utrzymania Konstytucji na wysokości potrzeb państwa polskiego, że więc niezbędną jest rzeczą wprowadzić korekturę w epoce drugiej z rządu kadencji, ażeby dać możność Sejmowi samemu, bez oglądania się na Senat, przeprowadzenia swojej koncepcji o tych potrzebach — a w dalszej przyszłości — i co lat 25 — inną jeszcze korekturę, ażeby dać możność Zgromadzeniu Narodowemu, w którym Senatorowie mogą być przegłosowani, przeprowadzenia znowu koncepcji większości.

System polski polega więc wprawdzie na powierzeniu władzy rządzącej w pierwszej linii Sejmowi i Senatowi tak, że ten ostatni nie może być zbagatelizowany, ale polega też jednocześnie na zabezpieczeniu się przeciw Senatowi, pojętemu jako »hamulec«, drogą zorganizowania dwóch innych metod ewentualnych, przy których Senat albo żadnej roli nie odegra, albo też tylko podrzędną. W każdym razie system ten niejednolity zdradza pewną chwiejność w zbudowaniu władzy rządzącej.

---

Kończąc moje uwagi ogólne o szeregu zagadnień najogólniejszych, pragnę zaznaczyć, że z umysłu powstrzymałem się od charakterystyki konstytucji wziętej jako całość i od wyprzedzania wyników naszej pracy zbiorowej. Sąd ostateczny o niej wypada odłożyć na później i pozostawić go Czytelnikom, którzy, mogąc ogarnąć kartę naszą zasadniczą ze stron najróżniejszych, potrafią też sami wyciągnąć odpowiednie konkluzje.

---

## II.

Stanisław Kutrzeba.

### Konstytucja a tradycja polska.

We wstępie do konstytucji z 17 marca czytamy, iż naród uchwalił ją »nawiązując do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3-go Maja«. Widać w tych słowach świadomą dążność do tego, by naszą przyszłość, mającą się wspierać na tej konstytucji, oprzeć o dawną przeszłość, a zwłaszcza tej przeszłości najszczytniejszy wyraz — akt majowy, który tak głęboko utkwiał na cały porozbiorowy okres w duszy narodu.

W tym wykładzie mam nad tą kwestją zastanowić się i poddać ją rozbirowi, czy rzeczywiście tak się stało, czy naprawdę marcowa konstytucja wiąże się z dawną polską tradycją. Odrazu jednak chcę tu zaznaczyć, iż rozważania moje obejmą nie tylko kwestję porównania obecnej konstytucji z tamtą z roku 1791. Zbyt to byłby ciasny zakres porównania. Nasza tradycja konstytucyjna — to nie jedna tylko konstytucja majowa; wszakże ona była sama w pewnym stopniu wprawdzie rewolucją wobec przeszłości, jednak w równie dużej mierze, może nawet w większej, z przeszłości czerpała swoją treść. Nie była też ostatnią naszą konstytucją — po niej bowiem jeszcze kilka obowiązywało społeczeństwo polskie konstytucyj, którym nie można odmówić charakteru polskich, związanych przynajmniej częściowo z polską tradycją, choć nawet przez obcych władców nam były nadane. Do nich zaliczyć należy: konstytucję, uchwaloną w miejsce majowej przez smutnej pamięci drugi sejm

rozbiorowy, grodzieński z r. 1793, zależną bardzo silnie od swej poprzedniczki, oraz dwie już z XIX. wieku pochodzące: ogłoszoną 22 lipca 1807 r. przez Napoleona konstytucję Księstwa warszawskiego i wydaną w Warszawie przez Aleksandra I z datą 27 listopada 1815 r. dla Królestwa kongresowego; i te dwie ostatnie bowiem szukały kontaktu z polską tradycją, w szczupłych rozmiarach pierwsza z nich, przeważnie francuska z ducha a nawet formy, uwzględniająca przecież — zwłaszcza co do ustroju sejmu — dawne polskie wzory, w większych druga, która w szeregu przepisów starała się kopjować dawne nasze instytucje.

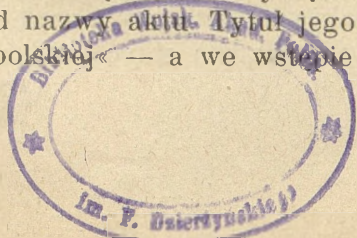
Konstytucje te zaś nie tylko do tradycji nawiązywały, ale one też są dziś dla nas także już naszą tradycją, gdy niejedna instytucja, przez nie stworzona, niejednen ich przepis, znalazły oddźwięk w naszych pojęciach, stały się częścią dzisiejszych naszych zapatrywań prawnospołecznych czy państwowych.

Taki zakres moich rozważań. Podzielić je zaś muszę na dwie części. Oddzielnie omówię zewnętrzny związek z tradycją — w nazwach widoczny, odrębnie wewnętrzny, sięgający do istoty instytucyj, które tworzy nasz marcowy akt.

Bo dwie różne to rzeczy. Pod słowami i nazwami tradycyjnymi mogą się kryć instytucje i pojęcia obce, które w taki sposób świadomie chce się uczynić bliższymi społeczeństwu; tak zwłaszcza konstytucja Księstwa warszawskiego dźwiękiem nazw sejmu, senatu, izby poselskiej, wojewodów, kasztelanów, sejmików, marszałków i t. d. starała się osłonić swego francuskiego ducha. Ale może być i naodwrot — mogą obce nazwy kryć swoiste instytucje. Niespodzianką to będzie zapewne dla wielu z Pań i Panów, jeśli powiem, że tak właśnie rzecz się ma z naszą marcową konstytucją.

I. Jeśli się ten akt czyta z myślą o jego łączności z tradycją, zwłaszcza że już wstęp potrąca o nią, to nie można poprostu wyjść z podziwu, jak to się stać mogło, że ma ta nasza konstytucja taki pokost obcy; doznaje się wprost wrażenia, jakby jej twórcy z jakąś dziwną predylekcją tępiłi w niej wszelkie zewnętrzne cechy łączności z przeszłością.

Zacznę od nazwy aktu. Tytuł jego: »Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej« — a we wstępie inne znów określe-



nie: »ustawa konstytucyjna«. Akt majowy inaczej sam się nazwał: »Ustawą rządową«; dopiero napoleoński »statut constitutionnel« z r. 1807 dla Księstwa warszawskiego przetłumaczono po polsku na »ustawę konstytucyjną« i tej nazwy użył następnie w r. 1815 także Aleksander I. Nazwa Konstytucji 3-go Maja, powszechnie używana, nie jest ścisłą; w dawnej Polsce wogóle każdą ustawę przez sejm uchwaloną zwano konstytucją i dlatego temu zasadniczemu aktowi z 3 maja 1791 dano dla wyróżnienia inny tytuł: ustawy rządowej.

Najwięcej odstępstw od tradycji pod względem nomenklatury widzimy co do instytucji władzy ustawodawczej. W dawnej Rzeczypospolitej składała się ona z trzech czynników, — stanów, jak mówiono: króla, senatu i izby poselskiej, które razem obejmowano nazwą sejmu walnego. Konstytucja 3-go Maja znaczne przyniosła zmiany: król stał się częścią tylko senatu, tak, że nazwa sejmu według niej obejmowała już tylko dwa czynniki: izbę poselską i izbę senatorską czyli senat, który zostawał tylko pod prezydencją króla. Rozróżniano zaś w niej trzy rodzaje sejmów: »ekstraordynaryjny konstytucyjny« dla rewizji konstytucji, który miał się zbierać co 25 lat, sejm »ordynaryjny«, także »prawodawczym« nazwany, zbierający się co lat dwa, i wreszcie w razie potrzeby zwoływany sejm »gotowy« (art. VI). Konstytucja Księstwa warszawskiego przyjęła nową nazwę: »sejm główny«, tłumaczoną z francuskiej »diète générale«; sejm według niej składał się z dwóch izb: senatorskiej i poselskiej. Dwie izby sejmowe zna konstytucja Królestwa Kongresowego: senat i izbę poselską, tworzące razem z królem sejm (art. 31), rozróżnia tylko sejm zwyczajny od nadzwyczajnego, co odpowiada dawnym nazwom: ordynaryjnego i ekstraordynaryjnego (art. 85—88, 108, 118). Wbrew całej tej dawnej tradycji wszystkich konstytucji polskich w konstytucji marcowej wyrzucono senat z sejmu, a sejmem nazwano — samą tylko izbę poselską (art. 2 i 3). Dziwnie to brzmi dla polskiego ucha. A zgoła trudno dopatrzeć się jakiegoś racjonalnego powodu, któryby usprawiedliwiał tę terminologiczną zmianę. Wszakże i tamte, zwłaszcza majowa, zgoła nie stawiały senatu na równym stanowisku z izbą poselską,

jak o tem jeszcze będę mówił. Wskutek zaś zacieśnienia znaczenia nazwy sejmu do samej izby poselskiej brakło autorom konstytucji marcowej terminu na określenie łączne senatu i sejmu, boć już ani ich razem nie można nazwać sejmem, choćby z dodatkiem: walny, ani też zastosować do nich wyrażenia używanego w dawnej Rzeczypospolitej — a także w konstytucji 3. maja — o izbach złączonych (art. VII). Dla określenia więc ciała, składającego się z senatu i z sejmu jak to zachodzi przy wyborze prezydenta Rzeczypospolitej (art. 39) i rewizji konstytucji (art. 125), przyjęto w marcowej konstytucji nazwę z Francji zapożyczoną, a zgoła obcą całej polskiej tradycji prawno-państwowej: zgromadzenia narodowego. Byłoby się bez tego obcego terminu obeszło, gdyby nie ta niepotrzebna zmiana w użyciu nazwy sejmu.

Odstępstwo od tradycji najwięcej razi w sprawie sejmu. Ale jest ich znacznie dłuższy szereg. Pełno w konstytucji obcych nazw. Głowę państwa nazwano za wzorem zachodnich republik prezydentem (art. 39); tradycja raczej przemawiałaby za nazwą naczelnika według kościuszkowskiego wzoru, choć prawda, że konstrukcja jego władzy nie zupełnie tamtej odpowiada. Na czele wojska w razie wojny stawia konstytucja »naczelnego wodza sił zbrojnych państwa« (art. 46), gdy polską — dużo krótszą — byłaby nazwa hetmana. Najwięcej nowotworów w nazwach, użytych na oznaczenie sądów. A więc jest »sąd najwyższy« (art. 84), gdy dawna terminologja polska wymagałaby nazwy trybunału, choćby bez dodatku: koronny. Jest osobny »trybunał stanu« (art. 51, 59, 64), rażący wprost ucho swoją nazwą, boć tribunal d'état — to po polsku trybunał państwowy; tensam tu znowu popełniono błąd, co w r. 1807, gdy francuską conseil d'état (art. 14) przetłumaczono nie na »radę państwa«, jak być powinno, ale na »radę stanu«, état = państwo biorąc za jedno z état = stan. A przecież była polska nazwa na taki trybunał, tradycją ustalona: sąd sejmowy; przed sądem sejmowym odpowiadali ministrowie dawnej Polski, utrzymywała ten sąd przy tej kompetencji konstytucja majowa (art. VIII), do tej tradycji nawiązała i konstytucja z r. 1815 (art. 152). A jakkolwiek ten trybunał stanu nie z senatorów się składa, przez sejm jednak jest wybierany, więc w myśl tradycji

śmiało sejmowym mógł się nazywać. Obec również polskiemu uchu są nazwy najwyższego trybunału administracyjnego (art. 73) i trybunału kompetencyjnego (art. 86); rozstrzygnięcie takich spraw oddawały konstytucje z r. 1807, wzgl. 1815, radzie stanu. Izbę obrachunkową, którą ustanowiono za Księstwa warszawskiego, a utrzymano w konstytucji z roku 1815 (art. 78), zamieniono (art. 9) na z rosyjska brzmiącą najwyższą izbę kontroli.

Dobrze przynajmniej, iż utrzymano nazwę Rzeczypospolitej (art. 1), nie zastępując jej przez termin republiki, że nie zmieniono na inną nazwy posłów (art. 11) i marszałka (art. 28).

Trudno podejrzwać wśród tych, którzy pisali konstytucję, by świadomie chcieli odgradzać się nawet co do terminologii od przeszłości, wobec usposobienia ogółu narodu i wyraźnego śladu innych chęci, widocznych we wstępie do konstytucji. Przypisać tę mnogość obcych wyrażań, choć istnieją nawet polskie, dawne, należy więc chyba czemu innemu: małej znajomości polskiej tradycji. Za tem przemawia też i dyskusja w sejmie, która dziwny przedstawiała widok, gdy, powołując się na konstytucję trzeciego maja, tłumaczono ją — nawet z egzemplarzem w ręku — zgoła fałszywie.

II. Uwagi, tu podane co do nazw użytych w konstytucji, — sądę — wystarczą, tembardziej, iż ostatecznie kwestja terminologii nie ma zasadniczego znaczenia. Mogą być przykre te różne odbiegnięcia od tradycji. Jednakże jeszcze nie przesądza to wartości konstytucji — ani nawet, czy ona z ducha jest polską.

A jak nad tą kwestją się zastanowić, to trzeba wyrazić zdanie, iż — o ile chodzi o tradycję polskiej prawnej przeszłości — marcowa konstytucja bardzo silnie się na niej opiera. Jest ona logicznym dalszym ciągiem naszego prawnego rozwoju. Gdybyśmy nie wiedzieli nic, że między konstytucją z r. 1791 a tą z r. 1921 leży okres przeszło wiekowy rozbiorów, to moglibyśmy — porównyując obie te konstytucje z sobą — przypuszczać, iż to w normalnym rozwoju pierwiastki prawne, wyrażone w pierwszej z nich, znalazły dalszy swój wyraz w drugiej. Pośrednie etapy wypełniają nieźle konstytucje z lat 1807 i 1815, choć z pewnemi

już odchyleniami pod obcym wpływem, który na nie działał.

1. Od konstytucji majowej różni się nowa konstytucja tem, że stoi ona — jak wogóle konstytucje nowożytne — na stanowisku równości wszystkich obywateli wobec prawa, gdy konstytucja majowa była jeszcze stanową. Ale ona właśnie była wyrazem dążności do usunięcia stanów; stan mieszczański prawie już zrównywała ze szlachtą (art. III), w stosunku do włościan (art. IV) przynosiła zadatek usunięcia poddaństwa, polegającego na podporządkowaniu ich pośrednio panom włości, głosząc płodną w konsekwencji zasadę, iż bierze się ich »pod opiekę prawa i rządu narodowego«. Ten kierunek rozwoju był już więc wyznaczony; przyspieszyła jego bieg konstytucja Księstwa warszawskiego (art. 4), a po drobnem odchyleniu w konstytucji z r. 1815 która równość wobec prawa zabezpieczała tylko chrześcijanom (art. 11), w obecnej konstytucji zasada demokratyczna znalazła pełne uznanie (art. 95, 96, 109, 110, 111, 122). Wprawdzie wbrew konstytucji majowej, która zapewniała podnoszenie zasłużonych mieszczan do szlachectwa, idzie konstytucja obecna, która (w art. 96) nie uznaje »herbów, tytułów rodowych i innych«; ma ona jednak pod tym względem swoje uzasadnienie w starszej jeszcze naszej tradycji, która przestrzegała równości wśród szlachty tak dalece, iż zakazywała szlachcie polskiej przyjmowania tytułów, a nawet orderów (konstytucje z lat 1638, 1641, 1673).

2. Również do przeszłości nawiązuje konstytucja, przyznając szerokie prawa obywatelskie i polityczne (art. 97—124), oczywiście już z uwzględnieniem rozwoju demokratycznego, więc nie na korzyść tylko części społeczeństwa; jedynie konstytucja księstwa warszawskiego była skąpsza w ich wymiarze, zgodnie z intencjami Napoleona, konstytucja z roku 1815 — przynajmniej teoretycznie — stanęła znowu na stanowisku przyznania ich w dużej mierze (art. 16—27) i to już omal na rzecz wszystkich obywateli państwa. Rozszerzył się też znacznie krąg tych, którym przyznano polityczne prawa, zwłaszcza wyboru biernego i czynnego (art. 11—13), w stosunku do ich wymiarów z lat 1791 (art. VI) 1807 (art. 51 i 58) i 1815 (art. 125 i 131).

Co do zasady równości wszystkich wobec prawa, jak i praw obywatelskich i politycznych, kwestje te nie dają wiele pola do uwag. Mniej więcej te same przepisy znajdziemy w innych współczesnych konstytucjach Europy. Wystarczy skonstatować, że Polska, stając na tem stanowisku, nie odchyliła się od wytycznych swej tradycji, poszła równym krokiem z Europą zachodnią — po tejsamej linii, uzupełniając tradycję w szczegółach wzorami z Zachodu branemi.

Dużo ciekawsze są inne problemy, które konstytucja musiała rozwiązać: co do wzajemnego stosunku czynników, sprawujących władzę w państwie.

3. W Rzeczypospolitej polskiej linja rozwoju szła konsekwentnie w kierunku coraz silniejszego ograniczania władzy królewskiej. Konstytucja 3-go maja tej linii rozwoju nie zmieniła, choć przeprowadziła pewną reorganizację w tym względzie. Podporządkowała ona władze administracyjne straży praw, na której czele postawiła króla; lecz każde zarządzenie króla w straży musiało być kontrasygnowane przez jednego z ministrów, zasiadających w straży; co do ministrów zastrzegła, iż odpowiedzialni są tak prawnie, w razie przestępstwa przeciw prawu, jak i politycznie, gdyż sejm mógł ich usunąć uchwałą dwóch trzecich głosów izb złączonych (art. VII). Z władzy zaś ustawodawczej króla jakby usunięto; zapewniono mu jedynie prezydencję w senacie i tylko jeden głos w nim, a w razie równości głos drugi (art. VI), tak żę zniesiono przez to jego prawo sankcji, jakie miał — teoretycznie przynajmniej — poprzednio, stanowiąc jeden z trzech stanów sejmu. W stosunku do króla zapewniono niejako zastępstwo marszałkowi sejmowemu, którego wprowadzono — bez prawa głosu — do straży praw, dozwalając mu w szeregu wypadków zwołać sejm, gdyby król nie mógł lub nie chciał tego uczynić, a więc w razie potrzeby prawa narodów, zwłaszcza wybuchu wojny, zamieszek wewnętrznych, rewolucji, kolizji między władzami lub króla z strażą, głodu, śmierci króla lub jego niebezpiecznej choroby (art. VI). Tak król »nie samowładcą, ale ojcem i głową narodu być powinien i tym go prawo i konstytucja niniejsza być uznaje i deklaruje« (art. VII).

Jeśli porównamy te przepisy z odpowiedniami artykułami marcowej konstytucji, to znajdziemy zupełną analogję ich ducha. Jakkolwiek na czele państwa — jako Rzeczypospolitej — stoi prezydent, nie król, to jednak stanowisko ich obu prawie identyczne; prezydentem właściwie był ten monarcha według konstytucji majowej, tylko z nazwą króla. Prezydent — według konstytucji marcowej — nie może nic zarządzić bez kontrasygnaty ministerjalnej (art. 44). Ustawy podpisuje on i ogłasza (art. 44), lecz wpływu na ich uchwalenie nie ma żadnego. Zastępcą jego jest w razie potrzeby marszałek sejmowy, który zwołuje sejm, jeśli prezydent tego czynić nie może lub nie chce, więc w razie opróżnienia urzędu prezydenta przez śmierć, zrzeczenia się czy z innej przyczyny, lub jeśli przez trzy miesiące nie sprawuje władzy (art. 42). Zwłaszcza usunięcie prezydenta od wpływu na ustawodawstwo przez nieprzyznanie mu nawet prawa weta, co nieraz w republikach się trafia, a oddanie marszałkowi sejmowemu prawa zwoływania sejmu nawet wbrew prezydentowi, stanowią bardzo ciekawy analogon do postanowień majowych. Oczywiście nie ma tu zupełnej identyczności; podstawowa jednak zasada, z której płyną te przepisy, jest tasama: zapewnienie przemożnego wpływu na bieg spraw państwowych reprezentacji społeczeństwa i jego przedstawicielowi — marszałkowi sejmowemu, a usunięcie na plan dalszy głowy państwa. Konstytucja marcowa nawiązuje tu bezpośrednio do najbardziej polskiej z poprzednich, majowej — poprzez konstytucję z lat 1807 i 1815, które — dalszemi będąc duchowi polskiemu — silniej zaznaczały siłę elementu monarchicznego. Tasama w nowej konstytucji, co za dawnych czasów, obawa przed silną władzą tej jednostki, która stoi na czele państwa i ma sobie podporządkowaną władzę wykonawczą.

Podobieństwo to jeszcze w dwóch występuje kwestjach. Konstytucja trzeciego maja oddawała królowi »rozporządzenie najwyższe siłami zbrojnymi krajowemi w razie wojny i nominowanie komendantów wojska« — ale »z wolną ich odmianą za wolą narodu« (art. VII); konstytucja marcowa nie pozwala prezydentowi sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny, lecz przewiduje nominację na ten czas

osobnego »naczelnego wodza«, za którego wobec sejmu odpowiada minister wojny (art. 46), przez co sejmowi zagwarantowano wpływ na tę nominację. Konstytucja marcowa przyznaje prezydentowi prawo darowania i złagodzenia kary oraz darowania skutków zarządzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach, lecz z wyłączeniem co do ministrów, zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez sejm, a zastrzega, że »amnestja może być udzielona tylko w drodze ustawodawczej« (art. 47); według konstytucji majowej (art. VII) król miał tylko »ius agratiandi na śmierć skazanych«, i to »prócz in criminibus status«.

4. Taki dział również, gdzie do tradycji silnie nawiązuje obecna konstytucja, to ten, który traktuje o stanowisku senatu. W dawnej Rzeczypospolitej szedł rozwój w kierunku podwyższania znaczenia izby poselskiej a obniżania znaczenia senatu. Przechylenie się przewagi na rzecz izby poselskiej dokonywało się w drodze praktyki życia; z całą siłą zostało ono ujęte w przepisy prawne w konstytucji trzeciego maja (art. VI). Według niej dzieliły się ustawy sejmu na prawa ogólne i uchwały sejmowe; uchwały sejmowe — w sprawach mniej ważnych — przegłosowywano z osobna w każdej izbie i głosy potem zliczano, przyczem izba poselska przeważała, mając prawie dwa razy tyle głosów, co senat. Prawa ogólne dochodziły zaś tak do skutku, iż projekt, przyjęty przez izbę poselską, szedł dopiero do senatu, który mógł go odrzucić takąsamą ilością głosów, jaką był w izbie poselskiej przyjęty; jeśli jednak następnie po raz wtóry został projekt przyjęty przez izbę poselską, zmieniał się w prawo; tylko że to przyjęcie mogło nastąpić dopiero na następnym ordynaryjnym sejmie, więc po upływie dwóch lat. Prawo senatu ograniczało się zatem właściwie do t. zw. prawa weta. Zgodnie z tą tradycją unormowano stosunek senatu do izby poselskiej także w konstytucji Księstwa warszawskiego, przyznając mu w stosunku do niej tylko drugorzędne stanowisko (art. 28—30, 32—34); senat mógł się według niej oświadczyć przeciw projektowi, przyjętemu przez izbę poselską, tylko, jeśli zgwałcono przy obradach nad nim formalności, lub jeśli projekt zdaniem senatu był przeciwny bezpieczeństwu kraju lub konstytucji; w tych wy-

padkach jednak rozstrzygnięcie zależało od władzcy, który mógł bądź ogłosić taki projekt jako prawo lub uchylić go, bądź odesłać albo do izby poselskiej, albo też do senatu, ale powiększonego przez nowo mianowanych członków. Stanowisko senatu było według tej konstytucji jeszcze bardziej upośledzone, niż w konstytucji majowej, ale głównie na korzyść króla. Senat z izbą poselską zrównywała jedynie konstytucja z r. 1815 (art. 104).<sup>1</sup>

Marcowa nasza ustawa łączy się z dawną tendencją usuwania na drugi plan senatu, która tak widocznie rysuje się w rozwoju walnego sejmku dawnej Rzeczypospolitej; przepisy jej (art. 35) są omal tylko drobną przeróbką przepisów konstytucji trzeciomajowej. Senat może odrzucić projekt, przyjęty przez sejm (odpowiadający dawnej izbie poselskiej), ale staje on się ustawą, jeśli sejm przyjmie pierwotny projekt większością  $\frac{11}{20}$  głosujących — i to tensam sejm, na tejsamej sesji. Jeszcze więc prawa senatu tu zmniejszono, gdy rozstrzyga kwestję ostatecznie tensam sejm, którego projekt został odrzucony, a nie dopiero inny, nowo wybrany, jak to było według konstytucji z r. 1791, a veto zawiesza wejście w życie ustawy nawet nie na dwa lata, ale tylko najdalej na dni 60, o ileby senat w pełni wyzyskał przyznane sobie terminy do wyrażenia opinii w stosunku do konstytucji majowej. Drobne to zresztą utrudnienie, iż taki projekt odrzucony musi być przyjęty nieco większą ilością głosów, bo  $\frac{11}{30}$  głosów, a nie zwykłą (tj.  $\frac{10}{20} + 1$ ); konstytucja trzeciego maja przepisywała tęsamą większość w izbie poselskiej dla powtórnego głosowania, co i dla pierwszego.

5. Konstytucja trzeciego maja stanęła na stanowisku podziału władz według silnie oddziaływującej wówczas na myśl państwową polską teorii Montesquieu'ego; w jej art. V. czytamy: »trzy władze rząd narodu polskiego składać powinny« — tj. prawodawcza, wykonawcza i sądowa. W istotnej jednak organizacji władz konstytucja daleko odbiegła od tej zasady, a to na korzyść sejmku, który wprost (art. VI) określa jako »władzę prawodawczą«. Sejm nie tylko uchwała ustawy, do niego należy załatwianie szeregu spraw, mają-

cych charakter czynności administracyjnej natury. Właściwie wszystkie t. zw. uchwały sejmowe mają ten charakter; do nich konstytucja zaliczyła (art. VII): uchwały o wypowiedzeniu wojny, zawieraniu pokoju i ratyfikacji »traktatów związkowych i handlowych, wszelkich dyplomatycznych aktów i umów, do prawa narodów ściągających się«, uchwalanie »rozkładu wydatków publicznych« tj. budżetu, ustalanie »stopnia waluty«, »zaciąganie długu publicznego«, »kwitowanie magistratur wykonawczych«, a nawet nadawanie »nobiletacji i innych nadgród przypadkowych«; w innych zaś artykułach oddaje konstytucja majowa sejmowi: wybór męża dla przewidywanej następczyni tronu, dynastji w razie jej wymarcia, wybór komisyj wielkich jako władz, stojących na czele poszczególnych gałęzi administracji, pociąganie ministrów do odpowiedzialności prawnej i parlamentarnej, odmianę wodza w czasie wojny (art. VII), wreszcie wybór sądu sejmowego (art. VIII). Konstytucje z lat 1807 i 1815, zwłaszcza pierwsza z nich, dużo więcej zbliżały się do zasady rozdziału władz, nie przyznawały takiego wpływu czynnikowi wykonawczemu w dziale oddanym władzy wykonawczej.

Do konstytucji majowej przedewszystkiem zbliża się pod tym względem obecna nasza konstytucja. Podobnie według niej do czynnika ustawodawczego prócz uchwalania ustaw należą: uchwalanie wypowiedzenia wojny i zawarcie pokoju (art. 50), ratyfikacja umów międzynarodowych różnego rodzaju, prawie że wszystkich (art. 49), ustalenie systemu monetarnego (art. 6); uchwalanie budżetu (art. 4), zaciąganie pożyczki państwowej (art. 6), zatwierdzanie zamknięcia rachunków państwowych (art. 7), wybór prezydenta Rzeczypospolitej (art. 39), wybór nadzwyczajnych komisyj dla zbadania poszczególnych spraw (art. 34), pociąganie ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej (art. 59) i parlamentarnej (art. 58), wybór członków trybunału stanu (art. 64), uchwalanie amnestji (art. 47) i t. d. Bardzo wiele z tych spraw dziś wogóle oddano w republikach władzy ustawodawczej; ale o tyle wcześniej już je przyznała sejmowi konstytucja trzeciego maja.

6. Również do konstytucji trzeciego maja nawiązano w przepisach o rewizji konstytucji (art. 125); w obu konstytucjach nakazano ją rewizji poddawać co 25 lat, w marcowej robiąc jednak zastrzeżenia co do pierwszej i co do zmian poszczególnych postanowień, zawsze możliwych przed upływem 25-letniego okresu; w obu zapewniono przewagę przy rewizji posłom, ale w inny sposób. Według konstytucji trzeciego maja — a właściwie ustawy uzupełniającej p. t. Sejm konstytucyjny ekstraordynaryjny — zastosowano do rewizji te przepisy, które obowiązywały co do praw ogólnych, więc o osobnych głosowaniach w izbie poselskiej i senacie, przyczem — ale już bez dalszej zwłoki — w razie odrzucenia projektu przez senat izba poselska mogła go powtórnią uchwałą zmienić w prawo; według konstytucji marcowej dokonywa rewizji Zgromadzenie narodowe, tj. sejm i senat razem złączone, przyczem izba poselska góruje liczbą członków nad senatem.

Możnaby jeszcze wyszukać sporo innych podobieństw między konstytucją marcową, a poprzednimi, zwłaszcza konstytucją trzeciego maja. Możliwość tu w niejednej kwestji jednak i pobłądzić, biorąc za specjalną cechę polskiego ducha to, co wypływa bądź z ogólnych właściwości ustroju państwa, bądź z ogólnych właściwości, wspólnych wogóle najróżnorodniejszym konstytucjom, zwłaszcza jeśli one tyczą się tego samego typu państwowego, więc w tym wypadku republikańskiego. Nie chcę wchodzić w te szczegóły, które mogłyby zaciemnić rezultaty zestawienia zasadniczych cech charakterystycznych naszej nowej konstytucji i dawnej tradycji politycznej polskiej. A o te mi chodzi w tych wywodach.

Można je streścić krótko. Jakkolwiek terminologia nowej konstytucji przeważnie zrywa z tradycją, wprowadza różne nowe, obce nazwy na instytucje, które były znane dawnej Polsce pod nazwami rodzinnymi, to jednak treścią najściślej łączy się ona z tą tradycją. Stoi ona na tej samej linii rozwoju, po której biegła dawna myśl państwowa polska. Jest oczywiście bogatszą, daje formy pełniejsze; wszakże przez tyle dziesiątków lat rozwijało się społeczeń-

stwo pod wpływem coraz nowych kwestyj i poglądów, wychodzących z niego lub też promieniejących na nie z zachodu. Pokrewieństwo jednak tego ustroju, tworzono go obecnie, a dawnego z przed rozbiorów, nie może być zaprzeczone; uderza zwłaszcza w porównaniu konstytucji marcowej z konstytucją z roku 1791, zarówno w idei podstawowej, jak nawet co do szczegółów. Nie są to siostry, bo za wielki między nimi przedział lat; ostatnia już córką jest tamtej, wielkiej. Oby równe, jak tamta, zyskała sobie w przyszłości uznanie następnych pokoleń.

---

Stanisław Estreicher.

## Zasada zwierzchnictwa narodu.

Powstanie tej zasady. Naczelną zasadą naszej konstytucji, podobnie jak niemal wszystkich współczesnych, jest zasada »zwierzchnictwa narodu«, sformułowana w art. 2 konstytucji. Nie jest ta zasada identyczna z pojęciem zwierzchnictwa państwa, od którego należy ją odgraniczyć. Zwierzchnictwo państwa jest to jego właściwość, będąca jednym ze składowych elementów jego definicji, a polegająca na tem, że państwo ma władzę wydawania rozkazów wszystkim swoim członkom w sposób nieograniczony i od nikogo niezależny (udzielny). Właściwość ta, wprowadzona do definicji państwa, zwłaszcza od czasów Bodinusa w w. XVI, godzi się z każdą formą państwowości: czy to monarchią, czy oligarchją, czy republiką. Każde bowiem państwo, bez względu na swoją formę ustroju, jest suwerenne i ma jakieś organa na czele, którym wykonywanie tej suwerenności powierza. Natomiast zasada zwierzchnictwa narodu jest pojęciem znacznie węższem: wyraża ona, że czynnikiem posiadającym zwierzchnią władzę, jest ogół ludności — w tem znaczeniu należy brać słowo »naród« a więc da się pogodzić tylko z demokratyczną formą ustroju. Da się wprowadzić pogodzić ta zasada z formą monarchiczną, ale tylko o tyle, o ile monarcha jest przedstawicielem ludu, który mu władzę zwierzchnią przekazał; natomiast normalnie łączy się ona z ustrojem republikańskim. Sformułowaną też istotnie została ta zasada w teorii po raz pierwszy pod koniec wieków średnich w walce przeciwko ówczesnemu ustrojowi monarchicznemu. Pierwsi pisarze, u których ją odnajdujemy

(Marsilius z Padwy, Occam) byli bądź to obrońcami swobód dawnych stanowych przeciwko wzrastającemu coraz silniej absolutyzmowi monarszemu, bądź to szermierzami teoryj kościelnych, głoszących wyższość soborów, wyobrażających ogół wiernych, nad jedynowładztwem papieskiem. Dla obu celów zjawiała się potrzeba wytworzenia teorii, wedle której władza zwierzchnia w pewnej korporacji publicznej, jak państwo albo kościół, należy do ogółu członków tej korporacji, a jednoosobowy jej dzierżyciel, monarcha czy papież, jest tylko organem czy przedstawicielem ogółu: »rex per populum, propter populum, non sine populo«, a co za tem idzie: »populus est maior ipso principe« — jak brzmia ówczesne hasła.

Ten swój charakter doktryny antymonarchicznej zachowała teoria zwierzchnictwa narodu, jak my dzisiaj mówimy, a zwierzchnictwa ludu, jak wówczas mówiono, przez całą epokę nowożytną, gdzie w walce z absolutyzmem monarchicznym zdobyła sobie znaczenie bardzo doniosłe. Ona to najprzód była podstawą teoretyczną literatury monarchomachicznej, która w w. XVI ma we Francji główne swoje ognisko. Ona staje się z początkiem w. XVII (1602) tą myślą przewodnią, na której uczeń uniwersytetu w Bazylei i wyszły z kalwińskiej szkoły Jan Althusius — z kilku względów poprzednikiem Rousseau'a będący — oparł swoje dzieło »Politica metodice digesta«, wykazujące, że lud jest dzierżycielem t. zw. *jus majestatis*, prawa, którego nie może nikomu nawet dobrowolnie odstąpić i którego przez żadne niewykonywanie, przez żadne przedawnienie stracić również nie może: »jus individuum, incommunicabile, impraescriptibile«. — Ta sama doktryna ożywia w pół wieku później szermierzy prezbiterjańskiej rewolucji w Anglii: Milton, najwybitniejszy pisarz polityczny tej rewolucji, uznaje lud za właściwego zwierzchnika (»superior et judex«), monarchę zaś za dziedzicznego, ale ograniczonego pełnomocnika ludu, kontrolowanego i odpowiedzialnego wobec parlamentów i dodanych do jego boku rad.

W połowie wieku XVIII, w chwili, gdy nawet we Francji, a więc w ojczyźnie Bossueta i Fenelona, doktryna o władzy monarchicznej z woli bożej, od nikogo niezależnej, jest

już rzeczą przeżyta, wstępuje też na jej miejsce bezspornie teoria o pochodzeniu wszelkiej władzy zwierzchniej w państwie od ludu — i wówczas to przychodzi czas, aby z tej teorii praktyczne konsekwencje o należytem zreformowaniu ustroju państwowego można wyciągnąć.

Dwa przeciwieństwa: Monteskiusz i Rousseau. Odrazu zaś zarysowują się pod tym względem dwa przeciwieństwa, wcielone w Monteskiusza i Rousseau'a. Obaj wprawdzie są co do głównej zasady zgodni: wedle obu państwo powstaje przez umowę społeczną, zawartą przez wszystkich członków tego stowarzyszenia (lud), a nie ma żadnego czynnika w państwie, któryby nie opierał się na upoważnieniu płynącym z umowy, a więc na autorytecie ludu. Ale różnią się już przy następnem ogniwie wnioskowania. Rousseau twierdzi, że lud nie może pozbyć się swego zwierzchnictwa i przelać go na drugiego, a wszelka alienacja jest z góry nie ważną; ani też nie może się dać zastąpić czyli reprezentować w wykonywaniu najważniejszej, najistotniejszej funkcji zwierzchniczej tj. ustawodawstwa. Wedle znanej jego teorii jest ustawodawstwo objawem woli powszechnej, woli ogółu; wola ta nie może być reprezentowaną. Albo pewien akt jest wolą ogółu — wtedy muszą wszyscy wziąć w nim udział — albo jest wolą jednego monarchy czy kilkuset posłów — to bowiem w zasadzie rzeczy nie zmienia — wtedy zaś ów akt nie jest wolą ogółu. Wszelka ustawa, której lud sam we własnej osobie nie uchwalił, nie jest ustawą: »Lud angielski wyobraża sobie, że jest wolny. Lecz myli się mocno. Wolnym jest tylko wówczas, gdy dokonywa wyboru członków parlamentu. Skoro tylko ich wybrał, staje się niczem« (Ks. III, rozdz. 15 »Kontraktu społecznego«).

Idealem Rousseau'a jest więc taki ustrój, w którymby lud wykonywał zwierzchnictwo (to znaczy w jego oczach ustawodawstwo) sam bezpośrednio. Gdyby zapytać się też Rousseau'a, jakby przy układaniu umowy społecznej powinno się taką zasadę sformułować, odpowiedziałby, iż »władza zwierzchnia należy do ludu« — jeżeli przez »należenie« rozumieć będziemy stałe jej pozostawanie w rękach ludu. Natomiast moc wykonywania ustaw Rousseau

doradza gorąco odebrać z rąk ludowi i powierzyć osobnemu »rządowi«, gdyż, jak słusznie mówi, inaczej »prawo i czyny takby się pomięszaly ze sobą, że nie możnaby wiedzieć, co jest, a co nie jest prawem«.

Inne jest stanowisko Monteskiusza. Z właściwym mu zmysłem realistycznym zdaje sobie on sprawę, że byłoby rzeczą niebezpieczną, a może nawet niemożliwą, gdyby lud bezpośrednio jakiegokolwiek akty zwierzchnictwa wykonywał, a w szczególności wszystkie ustawy sam uchwalał. Jego myśli odpowiadałoby też inne sformułowanie zasady zwierzchnictwa ludowego w ewentualnej umowie społecznej. Wyraziłby on ją z pewnością w sposób, że »władza zwierzchnia pochodzi od ludu«, w czym objętą byłaby możliwość przekazania władzy zwierzchniej przez lud jakiemuś organowi, a raczej kilku organom. Monteskiusz jest bowiem przede wszystkim obrońcą teorii, że zwierzchnia władza państwa da się praktycznie podzielić na trzy kierunki: władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądową — i że powierzenie ze strony ludu każdego z tych kierunków innemu czynnikowi jest najsilniejszą gwarancją wolności obywatelskich. Powinny one być równorzędne i wzajemnie się przy wykonywaniu zwierzchnictwa równoważyć. Jedna władza niechaj wstrzymuje drugą (*»le pouvoir arrête le pouvoir«*) — oto jest właściwy sposób ukształtowania zwierzchnictwa ludu w praktyce, któremu Monteskiusz poświęca słynny XI rozdział swego dzieła »O duchu praw«. Inni autorowie francuscy i angielscy, tak wpływowi w ówczesnej politycznej Europie (Mably, Blackstone, de Lolme) idą już tylko pod tym względem w jego ślady.

Pierwsze próby wcielenia teorii w życie. Jeżeli przeciwieństwo między temi dwoma poglądami streścimy w powyższych aforyzmach »władza zwierzchnia należy do narodu« i »władza zwierzchnia od narodu pochodzi«, czyli w przeciwieństwie bezpośrednich i pośrednich rządów ludu, to ujrzymy, że pierwsza próba wcielenia zasady zwierzchnictwa ludu w przepis prawny waha się między obu sformułowaniami. Jest to mianowicie konstytucja ogłoszona w r. 1776 w Williamsburgu przez przedstawicieli północno-amerykańskiego stanu Wirginia, będąca

jedną z najwcześniejszych a w każdym razie najdonioślejszą z konstytucyj stanowych. Ona to w art. 2, 3 i 5 pierwsza na świecie próbowała określić, jakie konsekwencje z teoretycznej zasady zwierzchnictwa wysnuć należy. Wedle tego określenia urzędnicy mają być depozytarjuszami i agentami władzy oddanej im przez lud: muszą działać w interesie dobra publicznego i mają przed ludem zdawać z tego sprawę; większość ludu zaś ma niepozbywalne prawo obalać i reformować rząd, któryby zadania swego nie spełniał. Władza powinna być podzielona na trzy gałęzie osobno działające, a ponieważ członkowie organów prawodawczych i wykonawczych łatwo mogliby być pociągnięci ideą ucisku ludu, muszą być w pewnych odstępach czasu zmieniani, czyli: »mają wracać do tłumu ludowego, z którego pierwotnie wyszli«; a na ich miejsce mają wstępować inni za pomocą wyborów częstych, pewnych i regularnych. W ten sposób przedstawiciele »zaczynającego ludu Wirginii«, jak się we wstępie nazywają, mogą — jak sądzą — zapewnić, że władza należy do ludu i pochodzi od ludu, a więc przeciwieństwo załagodzić.

Deklaracja francuska praw człowieka i obywatela z r. 1789, pozostająca pod wpływem konstytucyj amerykańskich przechyliła się raczej ku pogładowi Monteskiusza, jak wogóle od Rousseau'a zapożycza więcej frazeologię i rzeczy drugorzędne, niżli przewodnią myśl. O należeniu władzy zwierzchniej do ludu — czyli jak się ona wyraża do narodu (*nation*) — nie mówi. W art. III powiada tylko, iż »zasada całego zwierzchnictwa spoczywa w istocie (*essentiellement*) w narodzie; żadne ciało, żadna osoba nie może wykonywać władzy, która nie wypływa wyraźnie z narodu«. Równocześnie ogłasza, iż »żadne społeczeństwo, w którym podział władzy nie jest postanowiony, nie ma konstytucji«. Mamy tu więc raczej do czynienia z poglądem, iż zwierzchnictwo może być podzielone i że lud bezpośrednio wykonywać go nie musi, ale co prawda, deklaracja w innym ustępie przypuszcza, iż władza ustawodawcza ma być przez obywateli wykonywana bądź to za pomocą reprezentantów, bądź to osobiście (*»Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentans à la formation*

de la loi»). Tak więc uznawszy wraz z Monteskiuszem teorię podziału władz, mimo to nie idzie za nim w odrzuceniu bezpośredniego ustawodawstwa ludowego i przynajmniej go nie wyklucza. Bardziej zdecydowaną jest pod tym względem rozwijająca bliżej powyższe zasady deklaracji pierwsza konstytucja francuska z r. 1791, która zajmuje też w kwestji zwierzchnictwa narodu następujące stanowisko: 1) Zwierzchnictwo jest niepozbyszalne i należy w teorii do narodu. 2) W praktyce naród, z którego wypływa cała władza, może ją wykonywać tylko przez delegatów. 3) Władza dzieli się na prawodawczą, wykonawczą i sądową. 4) Władza prawodawcza delegowana jest zgromadzeniu narodowemu, złożonemu z przedstawicieli czasowych, swobodnie przez lud wybranych. 5) Władza wykonawcza delegowana jest królowi i ma być wykonywana pod jego powagą przez odpowiedzialnych ministrów. 6) Wreszcie władza sądowa jest delegowana sędziom wybranym czasowo przez lud.

I tu więc mamy pozornie do czynienia z kompromisem między kierunkiem, dążącym do pośrednich rządów ludu a kierunkiem radykalno-demokratycznym; ale kompromis ten okupiony jest skromną tylko ofiarą na rzecz teorii Rousseau'a, bo pozostawieniem z niej jedynie tylko teoretycznej zasady, że władza zwierzchnia do narodu należy i pozbyta być nie może — przy ukształtowaniu jej w praktyce w ten sposób, że lud deleguje władzę zwierzchnią trzem różnym organom: zgromadzeniu narodowemu, monarsze i obieralnym sędziom.

Tak więc nie będzie niewłaściwym określenie, że przy tem pierwszym we Francji starciu się dwóch poglądów na ujęcie praktyczne zasady zwierzchnictwa zwyciężyło pojęcie Monteskiusza. Z Rousseau'a pozostała jedynie nomenklatura. Bardzo podobny zresztą objaw widzimy przy układaniu innej współczesnej — bo o kilka miesięcy tylko wcześniejszej konstytucji europejskiej, a mianowicie polskiej konstytucji 3 maja. Obie konstytucje dojrzewały w tym samym czasie i pod promieniami tych samych teoryj politycznych w wielu też punktach zbliżają się do siebie, a zwłaszcza w tym punkcie zasadniczym. Konstytucja 3 maja formułuje w artykule V-ym teorię i praktykę zwierzchnictwa narodu

w sposób jak najbardziej Monteskiuszowi odpowiadający. Artykuł ten powiada pod rubryką »Rząd czyli oznaczenie władz publicznych« co następuje:

Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu. Aby więc całość państw, wolność obywatelska i porządek społeczności w równej wadze na zawsze zostawały, trzy władze rząd narodu Polskiego składać powinny, i z woli prawa niniejszego raz na zawsze składać będą, to iest: władza prawodawcza w Stanach zgromadzonych, władza najwyższa wykonawcza w Królu i Straży, i władza sądownicza w jurydykach na ten koniec ustanowionych lub ustanowić się mających.

Artykuł ten zasługiwał na przytoczenie tem więcej, iż treść jego została utrzymana (może bezwiednie) *mutatis mutandis* nawet w dzisiejszej marcowej konstytucji polskiej.

Rzeczywiste i illuzoryczne zwierzchnictwo. Praktyczne ujęcie zasady zawarte w konstytucjach polskiej i francuskiej 1791 roku, odróżnia się wybitnie od dwóch innych prób rozwiązania tego zagadnienia, z których jedna oznacza najdalsze posunięcie się na lewo tj. aż do teorii Rousseau'a, druga na prawo tj. aż do zupełnego niemal zanegowania samej zasady. Pierwsza z tych prób pochodzi z r. 1793 a jest nią konstytucja jakóbińska, przejęta duchem i kultem Rousseau'a. Próbuje ona i pod tym względem wcielić w życie jego ideał. Zwierzchnictwo wedle niej spoczywa w ludzie. Uzurpacja jego jest zagrożona śmiercią. Ludem zwierzchniczym jest ogół obywateli francuskich, a konstytucja nie bez intencji unika nawet nazwy »narodu«. Dla wykonywania zwierzchnictwa zostaje lud zorganizowany w zgromadzenia kantonalne (*assemblées primaires*), od których zależy w ostatniej instancji ustawodawstwo. Konstytucja musi być przez ludność ratyfikowana. Wybór organów administracyjnych należy tak samo jak i prawodawstwo do ludu, a organy te są kolektywne, gdyż tworzenie indywidualnych nadto by przypominało ustrój monarchiczny. Najwyższą władzą admin. jest »rada wykonawcza« z 24 członków, a więc organ zbiorowy. Również władza sądowa jest w ręku sędziów pokoju, wybieranych przez zgromadzenia okręgowe. Stara się więc konstytucja zbliżyć jak najbardziej do myśli Rousseau'a, uważając lud nie tylko za źródło, ale i za rzeczywistego piastuna wszelkiej władzy

w państwie. Konstytucja w życie wprawdzie nie weszła, ale w rozwoju praktycznym zasady zwierzchnictwa narodu stanowi mimo to punkt bardzo ważny, najbardziej na lewo posunięty.

Najdalszem natomiast po prawej stronie jej przeciwstawieniem (o ile pominiemy karty monarchiczne, nie uznające w ogóle zasady zwierzchnictwa narodu) są konstytucje napoleońskie, uznające też zasadę jako teorię, ale starające się zbudować na tej podstawie cezaryzm. Pomijając działalność konstytucyjną Napoleona I można zwłaszcza wskazać jako na najcharakterystyczniejszy przykład na konstytucję fraucuską z r. 1852, wychodzącą z założenia, że rząd powierzony zostaje na lat 10 Ludwikowi Napoleonowi Bonapartemu a Napoleon — ogłoszony w parę miesięcy potem cesarzem — odpowiedzialny jest przed narodem, do którego zawsze ma prawo się odwołać. Tak pojęta instytucja cesarstwa może mieć łatwo tendencję do usunięcia na drugi plan reprezentacji ludowej i do budowania silnej władzy monarszej, pokrytej fikcją przekazania jej cesarzowi przez lud. Można też powiedzieć, że konstytucja 1793 r. i konstytucje napoleońskie, to dwa skrajne bieguny pojmowania zwierzchnictwa ludu: jako jego rządów rzeczywistych i jako jego rządów illuzorycznych.

Pośrednie rządy ludu w najnowszych konstytucjach. Rozwój dzisiejszy, a zapewne na dłuższy czas i przyszły rozwój stosunków politycznych, nie nawiązał też do żadnej z tych dwóch skrajnych prób, ale do rozwiązania pośredniego, jakie już w dwóch pierwszych europejskich ustawach konstytucyjnych z r. 1791 znalazło było swój wyraz. Przekonanie, że władza zwierzchnia spoczywa w ludzie albo pochodzi od ludu, ale że sprawują ją zamiast niego inne czynniki spotykamy wypowiedziane wyraźnie lub domniemanie w bardzo wielu konstytucjach europejskich.

Najcharakterystyczniejszym może typem tego pośredniego sformułowania zasady zwierzchnictwa ludu jest konstytucja belgijska z r. 1831, która w art. 25—30 podaje następujące główne jej konsekwencje:

1) Wszystkie władze pochodzą od ludu, a mają być wykonywane w sposób ustanowiony konstytucją. 2) Władzę ustawodawczą sprawują zbiorowo król, izba reprezentantów i senat. 3) Do króla należy władza wykonawcza tak jak jest

określona przez konstytucję. 4) Władzę sądową wykonują sądy i trybunały. — Unika więc nawet teoretycznego stwierdzenia, że »władza« należy do narodu i zastępuje to przez ogłoszenie potrójnego rozgałęzienia władz (»wszystkie władze«) oraz przez stwierdzenie, że każda z nich jest emanacją narodu.

Ostatnia konstytucja francuska (1875) opuściła nawet i ten teoremat, zadowalniając się widocznie faktem, iż jest on stwierdzony w zawsze żywej jeszcze »Deklaracji praw człowieka i obywatela« oraz że przebija on z całej treści konstytucji.

Jeszcze dalszy krok na tej drodze, będącej objawem nieufności do praktycznego znaczenia »zwierzchnictwa ludu«, czynią konstytucje środkowo europejskich państw, ułożone po wielkiej wojnie. Zasadę zwierzchnictwa ludu przemilczają i zastępują ją niewątpliwie świadomie innym pojęciem, a mianowicie pojęciem o »władzy państwowej«, zaznaczając zarazem, że odnośne państwa są republikami (demokratycznymi) ponieważ »władza państwowa wywodzi się od ludu«. I tak konstytucja Rzeszy niemieckiej z dnia 11 sierpnia 1919 wyraża się w tej kwestji w art. 1 w następujący sposób:

»Rzesza niemiecka jest republiką. Władza państwa pochodzi od ludu« (*Die Staatsgewalt geht vom Volke aus*).

Jeśli zważymy, że przed upadkiem Hohenzollernów istniała w Rzeszy forma rządu monarchiczna, charakteryzowana ze strony dynastji jako monarchja z łaski bożej, a więc od woli ludu niezależna, to zrozumiemy cel polityczny, jaki sformułowaniu art. 1 widocznie przyświecał. Ale zarazem musi uderzyć fakt, że mimo tej tendencji politycznej przemilczano okazję do stwierdzenia »zwierzchnictwa ludu«, a ograniczono się do wprowadzenia pojęcia »władzy państwa«, — niewątpliwie »zwierzchniej władzy państwa« a więc faktu raczej prawniczego, niżli politycznego.

Jeszcze oględniej wyraża się konstytucja austriacka z 1 października 1920, która w art. 1 ust. I mówi: »Austria jest republiką demokratyczną. Prawo jej pochodzi od ludu« (*Ihr Recht geht vom Volke aus*). Zamiast »władzy państwowej« — domyślnie zwierzchniej — mamy tu użyte wyrażenia »prawo«, co oznaczać ma zapewne nie całe prawo przedmio-

towe, ale prawo regulujące ustrój, w konstytucji ujęte. Teoremat o zwierzchnictwie ludu jest tu więc zupełnie pominięty.

Nieco mniej stanowcze stanowisko zajmuje wobec niego konstytucja czesko-słowacka, od austriackiej o parę miesięcy wcześniejsza, bo w dniu 29 lutego 1920 uchwalona. W art. 1 ustępu I określa ona swoje stanowisko wobec zajmującej nas zasady w następujący sposób: »Lud jest jedynym źródłem całej władzy państwowej w czesko-słowackiej republice. Konstytucja oznacza przez jakie organa suwerenny lud nadaje sobie prawa, wykonuje je i wymierza sprawiedliwość«.

Aczkolwiek więc sam początek zdania przejęty jest z konstytucji Rzeszy niemieckiej, niemniej następnie ustawa uważa za potrzebne podkreślić suwerenność ludu i ograniczyć ją równocześnie w praktyce do stworzenia trzech »organów«, które ją mają w miejsce ludu wykonywać.

Powodem, dla którego konstytucje nowszego typu albo przemilczają albo tylko co najwyżej ubocznie wspominają zasadę »zwierzchnictwa ludu«, jest oczywiście ten, iż zachodzi pewna sprzeczność pomiędzy deklaracją takiej zasady a równoczesnym wprowadzeniem przepisów, które tej zasady nie urzeczywistniają dostatecznie. Żadna z tych konstytucji nie pragnie wprowadzić i nie wprowadza bezpośrednich rządów ludu, jako niemożliwych w praktyce. Wszystkie dzielą zwierzchnią władzę na trzy funkcje, z których każdą sprawuje sam lub w konkurencji z innymi pewien specjalny organ. Ani lud — jako ogół poddanych — ani nawet żaden z czynników mających ten lud zastąpić, nie wykonywa całości władzy zwierzchniej. Słuszniejszem się więc wydaje najnowszym konstytucjom nie wypowiadać teoretycznych zasad, których potem konstytucja urzeczywistnić nie jest w stanie, a natomiast zastąpić je stwierdzeniem faktu prawnego, że państwo — jako suwerenna organizacja — ma władzę zwierzchnią; a zarówno forma ustroju państwa jak i wykonywanie władzy w państwie opiera się na idei rządów w zastępstwie ludu. Stwierdzenie takie wystarcza najzupełniej, aby scharakteryzować typ państwa jako republikę o ustroju demokratycznym, co ze względów praktycznych (przeciwstawienie się poprzedniemu monarchizmowi) uważa się za potrzebne.

Stanowisko konstytucji polskiej. Konstytucja polska z 17 marca zajęła jednakowoż w tej kwestji stanowisko odrębne, z powyżej scharakteryzowanym niezgodne. Stwierdziwszy w swoim art. 1, iż »państwo polskie jest rzecząpospolitą«, przechodzi ona w art. 2 do kwestji zwierzchnictwa ludu i postanawia co następuje:

»Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej polskiej należy do Narodu.

»Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są — Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej — Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezależne sądy.

Zdanie pierwsze idzie więc znacznie dalej, aniżeli w konstytucjach, »wywodzących« władzę od narodu, lub przyznających tylko, że ona w narodzie w gruncie rzeczy »spoczywa« (*réside*). Zdanie zaś drugie z pierwszym zdaniem całkiem się nie pokrywa; zaprzecza bowiem istnieniu rzeczywistej (bezpośredniej) władzy zwierzchniej narodu, dzieli tę władzę na trzy ułamki i każdą z trzech części powierza do wykonywania innemu »organowi«. Jeśli dodamy, że podział władzy, zapowiedziany w art. 2 nie zostaje konsekwentnie przeprowadzony w artykułach dalszych; oraz jeśli stwierdzimy, że art. 2 presumuje równorzędność trzech organów, zaś artykuły dalsze dążą do zabezpieczenia supremacji dla jednego z pomiędzy nich — to będziemy musieli postawić sobie pytanie, jaka to myśl polityczna uczyniła dla ustawodawcy pożądanem postawić na czele konstytucji artykuł nie będący w zgodzie ani z przyjętymi w innych konstytucjach poglądami teoretycznymi, ani też z dalszym tekstem przepisów zawartych w konstytucji.

Geneza art. 2. Tekst art. 2 konstytucji został bezpośrednio przejęty — z pewnemi zmianami — z projektu rządowego, wniesionego do sejmu przez ministra spraw wewnętrznych St. Wojciechowskiego w dniu 3 listopada 1919 (Druk sejmowy Nr. 443 — F). W projekcie tym brzmiał art. 2 jak następuje: »Władza zwierzchnia w Państwie należy do narodu. Organem narodu w zakresie ustawodawstwa jest Sejm, w zakresie władzy wykonawczej — Naczelnik Pań-

stwa, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe sądy«. Obrady Komisji i obrady sejmowe nie zmieniły zasadniczej koncepcji tego sformułowania, chociaż niektóre stronnictwa usiływały do niego wprowadzić pewne poprawki, jak zastąpienie słów »władza zwierzchnia należy do Narodu« przez »pochodzi od narodu« (Wyzwolenie P. S. L.) albo przez »cała władza pochodzi od ogółu obywateli państwa« (socjaliści na 176 posiedzeniu sejmu z d. 31 października 1921).

Ale i projekt rządowy (min. Wojciechowskiego) nie był co do tego sformułowania oryginalnym, lecz zapożyczył je z innego projektu. A mianowicie: od niewątpliwie pod względem prawniczym najlepiej opracowanego projektu, jaki się pojawił w toku prac przygotowawczych nad konstytucją tj. od projektu t. zw. »Ankiety powołanej przez rząd«, która obradowała w Warszawie między 19 lutym a 12 marca 1919 roku pod przewodnictwem prof. Bobrzyńskiego. Już powyższa »Ankieta« przyjęła następujące sformułowanie:

Władza zwierzchnia w państwie należy do narodu. Organem narodu w zakresie ustawodawstwa jest sejm, w zakresie władzy wykonawczej — prezydent Rzeczypospolitej, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe sądy.

A więc, jak widzimy, sformułowanie niesłychanie zbliżone do tekstu dzisiejszej konstytucji.

Ankieta — jak doniosły dzienniki — przyjęła za podstawę swoich obrad jakiś projekt — nigdy nie opublikowany — zbliżony do konstytucji francuskiej, a opracowany przez utworzone z inicjatywy rządu »Biuro konstytucyjne«. Jeśli ów »pra-projekt« był istotnie do konstytucji francuskiej zbliżony, to artykułu powyższego nie zawierał, a tem samym można z pewnem prawdopodobieństwem przyjąć, że artykuł drugi wszedł do tekstu konstytucji, jako pomysł zrodzony dopiero na ankiecie, w atmosferze politycznej charakteryzującej luty i marzec 1919 roku. Wobec tego też można sobie postawić pytanie, co skłoniło wówczas ankietę do takiego sformułowania?

Obawa przed suwerennością sejmu. Niemal w tym samym dniu, w którym zbierała się ankieta, bo w dniu 20 lutego 1910 uchwalił sejm t. zw. »małą konsty-

tucję« (poz. 226 Dz. praw państwa), która w artykule II stwierdzała, co następuje:

Aż do ustawowego uchwalenia tej części konstytucji, która określi zasadniczo przepisy o organizacji naczelnych władz w Państwie polskiem...

1) Władzą suwerenną i ustawodawczą w Państwie polskiem jest Sejm Ustawodawczy; ustawy ogłasza Marszałek z kontrasygnacją Prezydenta Ministrów i odnośnego Ministra fachowego.

2) Naczelnik Państwa jest przedstawicielem Państwa i najwyższym wykonawcą uchwał sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych.

3) Naczelnik Państwa powołuje Rząd w pełnym składzie na podstawie porozumienia z sejmem.

4) Naczelnik Państwa oraz Rząd są odpowiedzialni przed Sejmem za sprawowanie swego urzędu.

»Mała konstytucja« stwarzała więc konstrukcję państwa, w którym całe zwierzchnictwo było niepodzielnie w rękach »suwerennego sejmu«, a więc konstrukcję, która się wydawała politycznie niesłychanie niebezpieczną. Groziła ona wolności obywateli, skoro nie znała żadnych wypróbowanych gdzieindziej hamulców dla władzy ustawodawczej; odbierała władzy wykonawczej wszelki wpływ a nawet możliwość samodzielnego działania (»wykonawca uchwał sejmu«); — oraz składała całe kierownictwo państwem (nawet spraw wojskowych) w ręce ciała nie wytrawnego, nie przygotowanego do rządów, niezdolnego do jasnych ani szybkich decyzyj. Tego rodzaju konstrukcja wywołała też w społeczeństwie liczne głosy krytyki, a ankietą obradowała w ich atmosferze. Aby się hasłu »suwerenności« sejmu sprzeciwić, szukała też ankietą jakiegoś innego wpływowego i masom zrozumiałego hasła — i sądziła, że znajdzie je najskuteczniej w teorii o suwerenności narodu oraz w stworzeniu trzech równoległych organów, które w imieniu narodu miałyby zamiast niego rządzić, a siebie wzajemnie kontrolować. Mniej przeto dbając o ścisłość prawniczą, przyjęła w tym celu zarzucone już gdzieindziej sformułowanie, iż »władza zwierzchnia należy do narodu«, bo sądziła, że to jest najenergiczniejsze sformułowanie myśli, iż nie należy ona do sejmu. Dodajmy, że

obawy ankiety, jak okazał rozwój stosunków politycznych na podstawie małej konstytucji, okazały się w pewnej mierze słusznymi — a również przypomnijmy, że zaraz po wydaniu »małej konstytucji« zaczęły się pojawiać silne prądy, pragnące suwerenność sejmowi na stałe ugruntować — dość wskazać na projekt posła Miecz. Niedziałkowskiego (P. P. S.), który również przyznawał sejmowi najwyższą władzę w państwie, a tylko za pomocą referendum poddawał ją w niektórych wypadkach (art. 51) pod kontrolę narodu.

Takie to względy tłómaczą wprowadzenie owego sformułowania w projekcie ankiety, pomimo że miało ono tę ujemną ze stanowiska teorii stronę, iż stawiano pewien teoremat, ale go w praktyce nie urzeczywistniano; — ale też nie o teorię jego autorom chodziło! Oględne sformułowanie, że władza »pochodzi od ludu« albo »w gruncie rzeczy spoczywa w ludzie« nie wydawało im się politycznie dość silnym i dlatego przyjęli wyrażenie teoretycznie nie poprawne, odpowiadające ideałowi Rousseau'a o bezpośrednich rządach ludu, wyrażenie, które w dwa lata potem w nieco innej sytuacji przejęto może nawet nieświadomie do tekstu uchwalonej konstytucji.

Bezpośrednia władza narodu. Przyznanie narodowi bezpośredniego wykonywania władzy zwierzchniej, o którym marzył Rousseau i co próbowała urzeczywistnić — bez skutku — konstytucja jakóbińska z r. 1793, nie było ideą leżącą w zamiarach twórców konstytucji naszej, pomimo że użyli powyższego, zapożyczonego jakby z dzieł Rousseau'a sformułowania. Konstytucja odrzuciła nawet plebiscyt ludowy w sprawie zatwierdzenia lub niezatwierdzenia ustroju państwowego uchwalonego przez sejm; a więc nie przyznała narodowi nawet tej atrybucji, którą teoria nazywa władzą ustrojodawczą (*pouvoir constituant*). Przyjęła naodwrot fikcję, że pierwszy sejm ustawodawczy jest identyczny z narodem (»my naród polski... na sejmie ustawodawczym... uchwalamy«), a temsamem jeszcze silniej podkreśliła fakt, iż ludność bezpośrednio władzy ustawodawczej nie wykonywa. Nie zastrzegła także dla narodu monopolu zmiany czy rewizji ustawy konstytucyjnej. Nie przyjęła również idei referendum ludowego w żadnej jego postaci, po-

mimo że tego rodzaju wnioski w sejmie i w komisji próbowano proponować. Skonstatowanie tego nie ma oczywiście na celu krytyki tego faktu, bo warunków w Polsce sprzyjających bezpośrednim rządom ludu z pewnością nie mamy; jest tylko stwierdzeniem, iż prawniczego wyrazu suwerenność »narodu« w naszej konstytucji w zakresie ustawodawstwa nie znalazła.

Taksamo w zakresie administracji i juryzdykcji lud nie otrzymał bezpośredniego wpływu na ich wykonywanie, skoro — co byłoby polityczną niemożliwością — nie wprowadzono np. odpowiedzialności urzędników przed ludem; ani nie dano prezydentowi Rzeczypospolitej jako naczelnikowi egzekutywy możności odwoływania się bezpośrednio do ludu. Wobec tego należy też przyjąć, że »władza zwierzchnia narodu« jest pojęciem użytym w konstytucji teoretycznie, bez żadnego zamiaru, aby je praktycznie w życie wprowadzić. Jakiż jest przeto w rzeczywistości, nie w teorii stosunek »narodu« do idei zwierzchniej władzy państwowej i do tych »organów«, którym wedle art. 2 trzy kierunki władzy naród powierza?

Naród jako organ państwa. Ów teoretyczny wedle konstytucji podmiot suwerenności w państwie czyli państwo władzy zwierzchniej, ów »naród« polski, jest narodem oczywiście nie w znaczeniu etnograficznym, ale politycznym, jest narodem pojętym jako ogół wszystkich obywateli należących do państwa polskiego, w myśl dalszych przepisów, zapewniających wszystkim obywatelom równy udział w prawach. Użycie słowa »naród«, tak w tem, jak i w kilku innych miejscach konstytucji (np. przy przysiędze prezydenta w art. 54: »Ślubuję Tobie Narodzie polski praw Rzeczypospolitej przestrzegać i bronić«) tłumaczy się względami historycznymi oraz wpływem terminologii francuskiej, gdzie nazwy *la nation* i *le peuple* walczyły długo ze sobą, dopóki pierwsza nie zwyciężyła, oznaczając odtąd ludność państwa, przypuszczoną do wykonywania praw politycznych.

Konstytucja w swoim wstępie używa wprawdzie terminu »naród polski« także w innem znaczeniu nazywając »narodem polskim« przedstawicieli jego na sejmie ustawodawczym zgromadzonych (»My Naród Polski... tę oto ustawę

konstytucyjną na sejmie ustawodawczym Rzeczypospolitej polskiej uchwalamy i stanowimy»). Pojęcie narodu w tem drugim znaczeniu jest jednak fikcją, użytą tylko raz i to w retorycznej czysto harendze — toteż nie można niem operować przy tłumaczeniu tekstu ustawy i trzeba przyjąć jako jedynie odpowiadające jej intencji pojęcie »narodu« w znaczeniu przypuszczonej do wykonywania politycznych praw ludności państwa.

W tem znaczeniu wzięty »naród« nie jest masą płynną, pozbawioną zewnętrznej formy, ale przeciwnie jest zorganizowany w kilka różnych ciał — zależnie od tego, o jakie prawa polityczne w danym wypadku chodzi. Najważniejszą organizacją jest ciało wyborcze, utworzone na podstawie ordynacji wyborczej do sejmu, co do którego mogłoby się nawet nasunąć komuś pytanie, czy nie mamy tu do czynienia z istotnym piastunem zwierzchnictwa i czy wobec tego nie są mylne wywody poprzednie, wedle których wyrażenie o władzy zwierzchniej »do narodu należącej« nie jest teoretycznie poprawne? W rzeczywistości jednak owemu ciału wyborczemu nie przysługuje władza suwerenna: jest to tylko organizacja powołana do życia dla dokonania jednej ale niesłychanie ważnej czynności administracyjnej: wyboru przedstawicieli. A z chwilą jej spełnienia znaczenie tej organizacji gaśnie. Ciało wyborcze nie może samo sprawować ustawodawstwa, nie może wykonywać administracji, nie może nawet dawać poleceń ani pociągać do odpowiedzialności posłów czy funkcjonariuszy państwa — błędem byłoby przeto przypisywać jemu władzę zwierzchnią i czynić go właściwym piastunem suwerenności czyli identyfikować z państwem, jak to czynią konstytucje uznające »należenie« zwierzchnictwa do narodu oraz teorie na takich pozytywnych przepisach starające się oprzeć. Jestto raczej tylko jeden z organów państwowych, w artykule 2-gim nie wspomniany, ale nie mniej bardzo doniosły. Doniosłość jego polega nie tylko na tem, że dokonywa jednej z najważniejszych w państwie czynności administracyjnych tj. wyboru posłów (do sejmu), ale że choć nie prawna — (bo tę art. 20 i 21 wykluczają) — lecz moralna kontrola ciała wyborczego nad przedstawicielami sejmowymi istnieje. Okresy kadencji sejmu

są bowiem krótkie, przez co »naród« stosunkowo dość często ma zastrzeżone prawo dokonywania wyborów. W okresie wyborów opinia publiczna posiada wielki wpływ, a tem samem decyduje o przebiegu wyborów i o przyszłej polityce państwowej. Aczkolwiek więc prawnie ciało wyborcze ma tylko zadanie ograniczone do samego aktu wyboru, to jednak faktycznie jego opinia (opinia publiczna) będzie mogła w wysokim stopniu przeciwdziałać, aby działalność organów państwowych, wykonywujących władzę, nie stała w sprzeczności z wolą większości wyborców.

Jak wynika z art. 36, stwarzającego inne warunki dla głosowania przy wyborach do senatu, aniżeli do sejmu, będą istniały w Polsce dwa ciała wyborcze do legislatury: obszerniejsze obejmujące wszystkich obywateli państwa zdolnych do wykonywania praw politycznych, wybierające do sejmu, oraz analogiczne, ale węższe, obejmujące obywateli kwalifikowanych wedle art. 36, wybierające do senatu. — W razie rozwinięcia zasad wypowiedzianych w artykule 66 (udział w administracji obywateli, powołanych drogą wyborów) oraz w art. 76 (wybieranie przez ludność sędziów pokoju) powstaną specjalne organizacje narodu dla dokonania wyborów do ciał samorządnych i na sędziów pokoju. Organizacje te będą również organizacjami narodu jako organu państwowego, każda dla innego celu i na innej podstawie. Jednakże organizacja dla celu wyborów sejmowych będzie zawsze z nich najważniejszą, a to ze względu na dominujące stanowisko sejmu w porównaniu zarówno do senatu, jak i do innych organów władzy państwowej.

Powyższe dla celów wyborczych stworzone organa państwowe możnaby nazwać bezpośrednimi, a przeciwstawić im organa pośrednie, t. j. za ich pośrednictwem powstałe, a mianowicie sejm i senat, prezydenta Rzeczypospolitej i ministrów, wreszcie sądy, do których należałoby jeszcze dodać organa samorządowe, w art. 2 nie wymienione.

Trzy »organy« i podział władzy zwierzchniej. Przyznawszy bowiem narodowi »władzę zwierzchnią« powierza natomiast nasza konstytucja — podobnie jak czesko-słowacka — wykonywanie trzech kierunków tej władzy

»organom narodu«. Pojęcie »organów« narodu weszło do naszej konstytucji — znowu za pośrednictwem projektu Ankiety — z nowoczesnej nauki, z tą jednak różnicą, iż wskutek poprzednio popełnionego teoretycznego błędu, musiano podstawić słowo »naród« w miejsce pojęcia państwa, które to pojęcie daleko słuszniej i ściślej wprowadziły w tem miejscu inne współczesne (z lat ostatnich) konstytucje. Teorja »organów« działających w imieniu państwa przyjęła się dość powszechnie w nowożytnej literaturze naukowej, broniona tam głównie przez uczonych niemieckich (Gierkego i Jellinka), ale recypowana także przez wielu uczonych francuskich i angielskich. Teorja ta definiuje państwo jako korporację, która może działać li tylko za pomocą pewnych swoich »organów«. Wola ich jest zupełnie identyczna z wolą państwa. Państwo jako korporacja nie ma swojej specyficznej woli różnej od woli tych organów, które odpowiadają w zasadzie trzem kierunkom działalności państwa (ustawodawstwo, administracja, sądownictwo) — ale wprost przeciwnie: każdy z nich działając w swoim zakresie wyraża wolę państwa, inaczej nie mogącą się na zewnątrz objawić. Teorja powyższa jest teorją filozoficzną, tłumaczącą istotną naturę państwa bez względu na jego pewną historyczną formę — nasza konstytucja mająca na oku demokratyczny ustrój, jaki dla Polski przyjmuje, wychodzi natomiast z założenia, że między narodem a państwem niema różnicy i poczytuje trzy organa władzy za organa narodu. Jest w tem niekonsekwencja, bo gdyby pojęcia narodu i państwa pokrywały się ze sobą, byłby musiał mieć »naród« przyznaną władzę, suwerenną, czego mu konstytucja w praktyce nie przyznała. W rzeczywistości też nie było jej świadomym zamiarem, jak wynika z dalszego tekstu, zlać pojęcie narodu i pojęcie państwa w jedną całość. Chciała ona tylko powiedzieć, że powyższe organy są równorzędnymi organami wyrażającymi zarówno wolę państwa, a powołanymi do życia wprost lub pośrednio przez ów jedyny bezpośredni organ państwa jakim jest naród.

Daleko też trafniejszym jest np. wyrażenie art. 48 konstytucji, wedle którego prezydent reprezentuje nie naród,

ale państwo na zewnątrz; albo art. 74, wedle którego sądy wymierzają sprawiedliwość nie w imieniu narodu, ale w imieniu Rzeczypospolitej; a nawet wyrażenie art. 20 i 37, wedle których posłowie na sejm i do senatu są tylko »przedstawicielami« — a nie organem narodu (co pozwala wnosić, że z tego tytułu są razem wzięci organem ustawodawczym państwa).

Wprowadzoną przez siebie Monteskiuszowską teorię o istnieniu trojkiej władzy zwierzchniej w państwie użytkowuje konstytucja dla podziału pomiędzy organa państwowe władzy państwowej. W rzeczywistości jednak z podziałem tym, proklamowanym zresztą teoretycznie także w wielu innych konstytucjach, koliduje rzeczywistość, a i dalszy tekst konstytucji nie zupełnie się z nim liczy. Bynajmniej nie tutaj jest właściwe miejsce, aby bliżej charakteryzować, iż żaden z trzech »organów władzy zwierzchniej« nie otrzymał w konstytucji wyłącznie tylko tych atrybucji, które mu art. 2 przydziela; albo że na odwrót są pewne organa narodu, o których artykuł 2 nie wspominał. Wystarczy przykładowo wskazać, że liczne i doniosłe czynności administracyjne rezerwuje konstytucja dla sejmu, albo że pewne czynności prawodawcze wolno wykonywać prezydentowi Rzpltej i ministrom (porównaj definicję zakresu ustawodawstwa w art. 3 z art. 44). Przypomnijmy także szczegółów przez konstytucję pominięty (jako wykraczający po za praktyczne cele art. 2), że obok organów pośrednich są organa bezpośrednio państwa (»naród«) dla wyboru pierwszych stworzone. Wreszcie, że sądy są nie tylko organami sprawiedliwości, ale mają i ważne czynności administracyjne do załatwiania (np. prowadzenie ksiąg gruntowych).

Przypomniawszy tych kilka faktów, będziemy mieli dostateczną podstawę do scharakteryzowania nieściśłości artykułu 2; ale zarazem do zrozumienia, dlaczego on otrzymał — ze względów praktycznych — takie a nie inne, obecne sformułowanie. Jeżeli bowiem ustawodawca, mimo że nieściśłość była rzeczą na powierzchni leżącą, tak silnie podkreślił istnienie trzech rzekomo zróżniczkowanych organów władzy, to należy źródła tego szukać w poszukiwaniu za

jakaś choćby mniej dokładną, ale przejrzystą i łatwo uchwytą podstawą do zbudowania zasady, że istnieją trzy czynniki, równoległe i z jednakim autorytetem («organy narodu») działające obok siebie.

Stosunek trzech organów między sobą. Konstytucja przeto wymienia w art. 2 trzy organa jako równoległe i na jednakim autorytecie oparte, jednak z przepisów jej wynika, że stosunek ich do »narodu« nie jest bynajmniej jednakowy. Sejm i senat są bezpośrednimi organami narodu; prezydent i ministrowie, a także sądy są organami pośrednimi, wtórnymi. Nadaje to sejmowi i senatowi stanowisko górujące ponad dwoma innymi organami narodu, a zwłaszcza egzekutywą. Okoliczność ta nie jest uwidocznioną w art. 2, ale wyraźnie wynika z dalszego tekstu. Przedewszystkiem tylko sejm i senat — jeśli abstrahujemy od władz samorządnych i od sądu pokoju — wychodzą bezpośrednio z wyborów narodu, dzięki czemu ich związek z wolą »narodu« jest daleko bardziej widoczny, aniżeli przy dwóch innych »organach«. Wybór prezydenta Rzeczypospolitej, zastrzeżony Zgromadzeniu Narodowemu, sprawia, że bezpośrednio jest on organem sejmu i senatu, a zarazem motywuje ten fakt, iż wola sejmu (względnie i senatu) jest dostatecznym i ostatecznym wyrazem woli »narodu« i nie potrzebuje sankcji ze strony władzy wykonawczej. »Organa władzy wykonawczej« są też przed »organami władzy ustawodawczej« odpowiedzialne i muszą stosować się przy wyrażaniu woli »narodu« w przekazanym im zakresie do woli sejmu i senatu. A więc także i w zakresie egzekutywy sejm (względnie i senat) mają słowo rozstrzygające! W razie konfliktu między obu »organami« nie może naczelnik władzy wykonawczej odwołać się z dostateczną łatwością do obustronnego mocodawcy tj. do »narodu«; przepisy art. 26, dające mu pewną — ale bardzo ograniczoną! — możliwość apelowania do »narodu« przez rozwiązanie sejmu (»za zezwoleniem  $\frac{3}{5}$  ustawowej liczby członków senatu«) są tylko objawem szczątkowym Monteskiuszowskiej idei równorzędności dwóch organów: *le pouvoir arrête le pouvoir!* Z tego to powodu zresztą i zasada »zwierzchniej władzy« narodu nie jest dostatecznie uwzględnioną i to właśnie w tym punkcie,

gdzieby mogła znaleźć swój wyraz. Możliwość rozstrzygnięcia konfliktów politycznych przez lud w formie wyborów byłaby niewątpliwie tej idei wyrazem — może teoretycznie biorąc mniej dobrym, niżli plebiscyty dotyczące samego *meritum* sporu, ale praktycznie łatwiejszym i trafniejszym. Konstytucja nasza bardzo to utrudniła, a w konsekwencji przyjęła zasadę krótkich (pięcioletnich) kadencji. Co można śmiało nazwać wypędzaniem czarta przez Belzebuba (trudność wyrobienia się biegłości u posłów, częstość gorączkowych akcyj wyborczych).

Supremację legislatywy powiększa wreszcie i to, że również i zależność terytorjalnych samorządnych władz administracyjnych od sejmu (względnie senatu) jest przez konstytucję zabezpieczona: mają one bowiem działać »pod przewodnictwem« (artykuł 57) przedstawicieli władz państwowych.

Silniejszym i niezależnym w stosunku do legislatywy jest stanowisko »niezawisłych sądów«. Jeden z nich (Trybunał Stanu) wychodzi wprawdzie z wyborów legislatywy, ale zapewne zapowiedziana w art. 51 ustawa zabezpieczy jego zupełną samodzielność. Inne — poza sądami pokoju — wychodzą z nominacji, dokonanej przez władzę administracyjną (a więc przez czynnik od sejmu zależny), ale artykuły 77, 78, 79 uznają i rozwijają zasadę ich niezależności od obu innych organów władzy. Jednak i co do nich zasada równorzędności z legislatywą nie znalazła wyrazu, jakimby było np. przyznanie im prawa badania, czy zachodzi zgodność między ustawą a przepisami konstytucji i niezastosowania w odnośnym przypadku przepisu z konstytucją niezgodnego. Prawo takie mają sądy — jak wiadomo — wedle konstytucji amerykańskiej, najbardziej zbliżającej się do zasady równorzędności trzech czynników. Nadto zaś administracyjnie podlegają niezależne sądy władzy wykonawczej, a za jej pośrednictwem legislatywie. I tu więc trzeba przyjąć raczej zasadę supremacji sejmu (wzgl. senatu), niżli równoległości organów władzy.

Wyniki badania. Przechodząc do zestawienia wyników powyższych wywodów należy powiedzieć, co następuje: Artykuł drugi ma charakter teoretyczny, zaznaczający

demokratyczny charakter ustroju Rzeczypospolitej. Rzeczywistych rządów narodu nie stwarza, zastępując je — znowu teoretycznie — wykonywaniem trzech kierunków władzy przez trzy organa, a praktycznie stwarzając w sejmie (i senacie) organ wykonywujący zwierzchnictwo w zakresie ustawodawstwa oraz organ kierujący pośrednio egzekutywą. Teoria podziału władz została bowiem w konstytucji wyzyskana tylko o tyle, o ile posłużyła do zahamowania egzekutywy przez legislatywę, ale nie na odwrót. Ani egzekutywa ani sądownictwo nie mogą w praktyce korygować aktów ustawodawczych.

Również i teoretyczny piastun zwierzchnictwa tj. »naród« ma tylko bardzo ograniczone prawo kontroli nad organem ustawodawczym. Jedynym hamulcem jest fakt krótkich kadencji i wynikająca stąd obawa — czynnik moralny — przed krytyką, jaka w chwili rozwiązania sejmu i senatu co do ich działalności się ujawni. W tym stanie rzeczy sejm i senat mają władzę do suwerennej w praktyce się zbliżającą, aczkolwiek konstytucja głosi zasadę inną. Ustawodawstwo jest zupełnie w ich ręku, na administrację mają wpływ pośredni, ale decydujący. Gdyby nie zapowiedź mającego powstać sądownictwa administracyjnego »dla orzekania o legalności aktów administracyjnych« (art. 75) — przeznaczonego hamować w pierwszej linii egzekutywę, ale w drugiej linii także i legislatywę, jako władzę faktycznie — choć pośrednio — kierującą sprawowaniem administracji, to byłaby władza ciał ustawodawczych pod tym względem jeszcze szerszą.

Ograniczenia legislatywy, jakie konstytucja zna, mają charakter drugorzędny — z wyjątkiem zasady niezawisłości sądów, która sprawia, że w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości istnieje rzeczywiście swoboda odnośnego organu. Niemal też nie ma sposobów przeszkodzenia legislatywie, gdyby ona nie wywiązywała się ze swego zadania w sposób do wielkości tych zadań nie dorastający należycie. Jeśli zaś zważymy, że z dwóch »organów ustawodawczych«, wyższym i silniejszym organem jest sejm niżeli senat — jak to z art. 35 oznaczającego kompetencję senatu niewątpliwie wynika — to stwierdzamy rezultat, że właściwe odpowie-

działność za dobre albo za ujemne wykonywanie zwierzchnictwa państwowego będzie dźwigać w Polsce izba sejmowa. Ale odpowiedzialność natury wyłącznie moralnej.

Pierwszy sejm Rzeczypospolitej stworzył konstytucję, która tego rodzaju ciężar na barki sejmu włożyła, nie urzeczywistniając praktycznie ani zasady zwierzchnictwa narodu — co należy przyznać nie należało ani do łatwych ani do pożądaných możliwości — ani zasady podziału władz pomiędzy trzy równorzędne »organy narodu«. Od dalszych sejmów będzie zależeć czy potrafią zorganizować Polskę jako państwo praworządne, oświecone, zamożne i rozległe. W tych warunkach niezwykle rośnie znaczenie ordynacji wyborczej (zwłaszcza sejmowej), której tenor będzie decydować o składzie legislatywy, a tem samem o funkcjonowaniu i jej i władzy wykonawczej. Ordynacja, która rozbije sejm i senat na drobne grupki partyjne, wzajemnie się zwalczające i do stworzenia większości nie zdolne; albo ordynacja, która nie doprowadzi do wprowadzenia do sejmu wielkiej ilości posłów światłych, interes całego narodu, interes ogólny należycie rozumiejących i nad interes partyjny, kastowy przedkładających — musi się okazać na dłuższą metę dla państwa wprost niebezpieczną. Zasada zwierzchniej władzy »narodu« — która w praktyce została przez naszą konstytucję pojęta — jako zasada zwierzchnictwa sejmu, — była niewątpliwie zasadą nowoczesną, ale należy pamiętać, iż wychodziła ona w chwili, gdy ją zaczęto proklamować, z założenia, tak trafnego obecnie na Zachodzie Europy i w Stanach Zjednoczonych, iż naród, (względnie sejm jako najważniejszy organ) jest czynnikiem mogącym rządowi podołać. Przez ciąg XIX wieku wyprzedziły nas też inne narody w dążeniu do urzeczywistnienia tego politycznego założenia. Przyjąwszy tę zasadę, i my musimy też, pod grozą największych niebezpieczeństw, dążyć do spełnienia jej warunku: podnieść w przyszłości polityczny poziom narodu, podnieść czempredziej poziom w ustawodawczych jego organów. Zdajmy sobie sprawę, pod grozą niebezpieczeństw największych.



#### IV.

Michał Rostworowski.

### Ustawodawstwo.

We wstępnym wykładzie, poświęconym »Zagadnieniom ogólnym«, omówione zostało w związku z zasadą oddzielenia władz rozróżnienie między władzą ustawodawczą jako podmiotem, czyli aparatem ustawodawczym, a jego kompetencją, na którą składa się władza ustawodawcza w znaczeniu przedmiotowym, ściśle wzięta, a dalej szereg funkcji natury politycznej, albo administracyjnej, załatwianych ustawodawczo, t. j. w formie ustawy. Podniesiono wreszcie, że jeżeli nie całemu aparatowi ustawodawczemu, to najważniejszym jego składnikom, to znaczy reprezentacji ludowej, służą inne jeszcze atrybucje, jak np. kontrola nad działalnością Rządu, które ani swą treścią, ani formą nie mają nic wspólnego z ustawodawstwem, a jednak dzięki tej łączności osobistej pozostają i z główną zasadniczą funkcją w pewnym związku. Teoretycznie, prawniczo możemy oddzielić organ od funkcji i traktować je odrębnie, w oderwaniu jedno od drugiego, ale politycznie i praktycznie nie da się pomyśleć organ bez funkcji, stworzony niejako in bianco, ani funkcja bez powołanego do jej spełnienia organu, przyczem przestrzegana być winna celowość wewnętrzna, to znaczy obopólne dostosowanie obu tych elementów. Gdy mowa jest o aparacie ustawodawczym, pamiętać należy i mieć wciąż na oku jego pierwszorzędną rolę polityczną jak i te rozliczne czynności, do których spełniania jest on z mocy konstytucji uprawniony i powołany.

Aparat ten, jak nam wiadomo z art. 2, obejmuje Sejm i Senat, uznane za organy Narodu w tej dziedzinie. Postanowienie to nie wyczerpuje jednak materji, skoro w innych artykułach innym jeszcze organom przyznany jest udział w procesie wytwarzania ustawy, a mianowicie Prezydentowi Rzeczypospolitej i Rządowi.

Udział ten w pierwszym stadjum procesu legislacyjnego jest fakultatywny. Z prawa inicjatywy (art. 10) i z prawa brania udziału w rozprawach nad projektem ustawy (art. 60). Rząd może skorzystać, lub nie, jakkolwiek z góry przewidzieć można, że w Polsce tak, jak i wszędzie na zachodzie, cała albo prawie cała działalność ustawodawcza mieć będzie za podstawę projekty rządowe i odbywać się przy bezustannym udziale Rządu w pracach komisyj i plenum ciał reprezentacyjnych.

W fazie natomiast końcowej — udział Prezydenta i Ministrów jest prawnie konieczny, albowiem Prezydent podpisuje ustawy wraz z odpowiedzialnymi Ministrami i zarządza ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Ustawa nie podpisana przez Prezydenta i niekontrasygnowana przez Ministrów, obiektywnie, a więc w świecie porządku prawnego, jako ustawa, nie istnieje, tak jak dlań nie istnieje ustawa jeszcze nie ogłoszona.

Ze względu więc na materialny udział w ułożeniu treści ustawy i na udział formalny niezbędny w akcie, który uchwałę czyni ustawą, oba powyższe czynniki uznane być winny jako uzupełniające budowę naszego aparatu ustawodawczego. Celowość powyższego urzędzenia jest oczywistą nie tylko ze względów doktryny, domagającej się ustanowienia łączności między Legislatywą a Egzekutywą, ale i ze względów techniki ustawodawczej, które nakazują nie zostawiać na boku Rządu, posiadającego w swem ręku taki materiał informacyjny, jakim żaden Parlament nie może rozporządzać; — a w końcu i ze względów na odpowiedzialność za wykonanie ustawy, którą Rząd — i tylko on — może wziąć na siebie, a tem samem i mieć głos sobie zastrzeżony w kwestji, czy uważa, lub nie, ustawę za wykonalną, konstytucyjną i celową, i czy podejmuje się jej wykonania, czy choćby administrowania w jej granicach.

Po tem zastrzeżeniu niezbędnem w interesie całości, przyjrzyjmy się budowie dwóch głównych zasadniczych czynników, podniesionych w art. 2 do godności organów Narodu w dziedzinie ustawodawczej: Sejmu i Senatu.

Oba są ciałami reprezentacyjnymi formalnie i materialnie; oba pochodzą z wyborów w głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i stosunkowym. Różnica między nimi co do masy, głosującej do jednego ciała lub drugiego, jest wyłącznie ilościową, skoro masa wyborcza, wybierająca Senat jest tą samą masą, co wybiera Sejm, po wyeliminowaniu z tej ostatniej wyborców w wieku od lat 21 do 30, i wyborców nie mających rocznego zamieszkania w okręgu wyborczym. O tej wyłącznej i jedynej różnicy pamiętać trzeba, gdyż rzuca ona interesujące światło na względne uprzywilejowanie Sejmu wobec Senatu. Konstytucja nasza tak wielkie przypisuje znaczenie pokoleniu od lat 21 do 30 i osobom pozbawionym rocznego zamieszkania, iż ciału, wytworzonemu przy ich udziale w głosowaniu, przyznaje wszystkie prawa parlamentu, a ciału powstającemu bez ich udziału — prawa niezwykle uszczuplone. Gdy zważymy, że z dwóch warunków wymaganych przy wyborach do Senatu, warunek zamieszkania doznał złagodzenia (art. 36) dla kolonistów rolnych, dla robotników i dla urzędników, pozostaje jako moment istotnie różniący obie masy wyborcze, warunek wieku, a gdy ten działa jednakowo i równomiernie we wszystkich klasach i warstwach ludności, młodość jako taka, staje się momentem decydującym przy uprzywilejowaniu Sejmu względnie przy upośledzeniu Senatu. I dziwić by się nie można, gdyby pokolenie ludzi powyżej lat 30 we wszystkich klasach odczuło pozbawienie ciała przezeń wybranego równych praw ze Sejmem, jako istotne upośledzenie tego starszego pokolenia.

Mógłby ktoś powiedzieć, że pokolenie dojrzałe nie może się skarżyć na pokrzywdzenie, skoro głosując razem z młodszymi do Sejmu uzyskuje ponadto, głosując bez młodszych do Senatu, dla siebie swoje odrębne ciało. Spostrzeżenie to byłoby słusznem dopiero wtedy, gdyby to odrębne ciało pozostało po myśli art. 2-go w pełni równorzędnym i równouprawnionym organem. Przez wprowadzenie jednak

w dalszych artykułach daleko sięgających różnic w uprawnieniach, zniweczona została korzyść tej podwójnej reprezentacji, a podkreślonem niezwykle silnie znaczenie momentu, który o tych różnicach zdecydował.

Dwuizbowość. Czy Konstytucja nasza uświęca, czy nie uświęca zasady dwuizbowości? Pytanie to nie jest zbędnem dlatego, że już w publicystyce naszej sprzeczne w tej mierze spotyka się twierdzenia. Co jest niewątpliwem, to to że odrzuconym jest system jednoizbowy, to znaczy skupienie w rękach jednego czynnika całej powagi i roli przedstawicielstwa narodu. Ale na miejsce odrzuconej bezwzględnej jednoizbowości, nie zaprowadzono systemu dwuizbowego, przy którym by pod wspólną etykietą »Sejmu« miały współdziałać na równych prawach dwie jego Izby: Senatorska i Poselska.

Konstytucja odmówiła udzielenia obu ciałom tej wspólnej etykiety i zastrzegła miano »Sejmu« jedynie dla ciała opartego o liczebnie szerszą masę wyborczą, a Senat znalazł się w ten sposób po za Sejmem, i za jego drugą Izbę uchodzić nie może. Nie jest to kwestją tylko słowną. Gdy mamy dwie Izby, regułą jest ich równouprawnienie; gdyby wbrew zasadzie jedna lub druga Izba miała być poniżej normy przeciętnej upośledzoną, lub ponad tę normę uprzywilejowaną, należałoby tego dokonać w drodze specjalnego konstytucyjnego przepisu. Przy systemie naszej konstytucji każde z dwóch ciał traktuje się odrębnie i Senat ma tylko te atrybucje, które mu zostały wyraźnie przyznane, lub w drodze art. 37 pośrednio nań przeniesione. Poza tem Senat z atrybucji sejmowych nie może żadnej dla siebie windykować. Współdziałanie dwóch tych ciał odrębnych konstytucja uświęciła w czterech wyraźnie wymienionych przypadkach (art. 35, 39, 64 i 125); inne funkcje parlamentu dwuizbowego przysługują jedynie jednoizbowemu sejmowi. Stąd też system polski nie jest ani czystym jednoizbowym, ani czystym dwuizbowym, ale systemem pośrednim, według terminologii politycznej »chromającym«, w zasadzie jednoizbowym z lekkim skorygowaniem w kierunku dwuizbowości.

Można krytykować sposób, w jaki konstytucja rozwiązała kwestję wyposażenia obu ciał w te lub owe uprawnie-

nia — ale skoro raz stanęła na stanowisku różniczkowania, kto wie, czy nie jest logiczniejszym system pozostawienia Senatu poza Sejmem, niż utrzymanie go z tak uszczuplo-nemi prawami pod jednym dachem wspólnym.

Niższość Senatu w porównaniu ze Sejmem nie polega jednak tylko na skromniejszej liczbie atrybucji. Nawet tam, gdzie Senatowi przyznano jedyną atrybucję jemu właściwą (art. 26) w przypadku, gdy Prezydent Rzeczypospolitej pragnący rozwiązać Sejm winien uzyskać na to zgodę  $\frac{3}{5}$  Senatu, funkcja tego przepisu polega raczej na chęci skrępowania Prezydenta i utrudnienia mu tego odwołania się do narodu — i w tej mierze art. 26 zawsze i stale działać będzie hamująco — niż na pragnieniu podniesienia roli Senatu, któremu ten przepis rzadko, a może nigdy nie da sposobności do zadecydowania pozytywnie o losach Sejmu, a to tem mniej, że dając swą zgodę na rozwiązanie Sejmu, podpisałby wyrok i na siebie samego, skoro w myśl tegoż artykułu Senat w tym przypadku rozwiązuje się automatycznie.

Cennem dalej i ważnem uprawnieniem Senatu jest jego współdziałanie w konstytuowaniu Trybunału Stanu, do którego wolno mu jednak tylko wprowadzić czterech sędziów, podczas gdy Sejm wyznaczyć ich może ośmiu (art. 64).

Niemniej cennym jest współdziałanie Senatorów i Posłów w dokonywanym przez Zgromadzenie Narodowe wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 39, 41) lub w co lat 25 przeprowadzanej przez nie rewizji konstytucji, gdyby nie to, że ilość Senatorów, stanowiąca  $\frac{1}{5}$  ogólnej ilości członków Zgromadzenia Narodowego, stwarza dla nich niebezpieczeństwo zbyt łatwego przegłosowania.

W zwykłej wreszcie codziennej pracy ustawodawczej niższość Senatu, jak zaraz zobaczymy, polega na znacznie słabszej energii przyznanej jego uchwałom (art. 3, ust. 2 i 3; art. 35), skoro niema ustawy bez zgody Sejmu, a możliwą jest w pewnych wypadkach ustawa wbrew woli Senatu.

Z zestawienia tych różnic, które nie mają charakteru przypadkowego, ale składają się na cechę charakteryzującą system polski, wynika, że na dnie jego leżeć musi, jakaś idea głębsza, uzasadniająca to systematycznie zajmowane przez konstytucję stanowisko. Ideą tą jest najwidoczniej

bardzo rozpowszechnione w publicystyce i w opinii przeświadczenie, że zasada dwuizbowości ma na oku jedynie jedną funkcję tej »drugiej« Izby, a mianowicie, ażeby była »hamulcem« czy »wędzidłem« dla Izby »pierwszej«, która jest znowu jedyną »prawdziwą« reprezentacją narodu. Przy przyjęciu tej koncepcji nie dziwnego, że i sama zasada dwuizbowości, i dążenie do równouprawnienia Senatu ze Sejmem, natrafiają na silną opozycję i wywołują roznamiętnienie. A przecież koncepcja powyższa jest jednostronną i w swej jednostronności błędną. Na znacznie spokojniejszych wodach toczyłaby się dyskusja, gdyby pamiętano, że są i inne podpora dwuizbowości.

Zadaniem konstytucji jest w tej materji skanalizować aspiracje społeczeństwa ze wszystkich jego zakątków, skierować je do ośrodka działań państwowych, ażeby tam, w łonie reprezentacji ludowej, która ma być ich zbiornikiem i syntetycznym wyrazem, przetrutynować je, przemysleć i za pomocą odpowiednich ustaw w miarę możliwości zaspokoić. Skanalizować te aspiracje ma konstytucja i ordynacja wyborcza. Otóż ordynacja wyborcza, i to każda ordynacja wyborcza — wraz ze swym dowolnym podziałem na okręgi — jest dziełem sztucznem i konwencjonalnem, która też z ciała reprezentacyjnego, na jej podstawie utworzonego, czyni też ciało w pewnej mierze sztuczne i konwencjonalne. Stworzenie dwóch ciał reprezentacyjnych nie tyle więc ma na oku ich zobopólną rolę negatywną, polegającą na hamowaniu się nawzajem, ile przeciwnie obliczone jest na wzbogacenie dopływu tych aspiracji i wynalazczości co do sposobów i form ich zaspokojenia, jakie przy konwencjonalnej jednoizbowości mogłyby pozostać nieużytkowane; — obliczone jest dalej na funkcję pozytywną wzajemnego uzupełniania się i najgorliwszego przyczyniania się, bez cienia zazdrości, do dobra wspólnej dla wszystkich ojczyzny. Taką jest też koncepcja, przyświecająca wszystkim dwuizbowym parlamentom na zachodzie, które nie byłyby się ostały w tej formie, gdyby były oparte na koncepcji hamulcowej. Okazała się ona płodną przy stopniowem przekształcaniu Izb wyższych dawniejszego typu Izb, zbudowanych na podstawie urodzenia, lub nominacji — na Izby wyższe typu

nowego, złączone z Izbami niższymi ideą integralnej a podwójnej reprezentacji narodu. Obie Izby ogarniają tam i odtwarzają całe społeczeństwo, ale społeczeństwo uchwycone za pomocą dwóch odmiennych ordynacji wyborczych dających też dwa konterfekty odmierne. Żaden z nich wzięty z osobna nie jest ani absolutnie wiernym i ścisłym, ani wyłącznie prawdziwym. Wzięte dopiero razem, zesumowane, skojarzone przy wspólnym warsztacie wytwarzają prawdopodobieństwo ogarnięcia całego narodu z całym jego złożonym rozczłonkowaniem.

Najbardziej zbliżyła się nasza konstytucja do koncepcji zachodniej, gdy nadała Senatowi charakter drugiego ciała reprezentacyjnego wyobrażającego integralnie Naród, którego miał być organem, ale nie zdołała się wyemancypować z więzów koncepcji »hamulcowej«, i stawiając obok Sejmu tę instytucję stworzoną na jego obraz i podobieństwo jako instytucję »siostrzaną« — potraktowała ją jakby obcą, daleką, a ubogą krewniaczkę. A jednak koncepcja zachodnia byłaby się przyczyniła do rozszerzenia horyzontu. Wszak jeden i ten sam naród głosujący da się sprowadzić do urny raz w małych okręgach jednomandatowych, drugi raz w wielkich okręgach wielomandatowych; raz wzięty, jako jednolita masa podobnych do siebie atomów politycznych — drugi raz jako szereg ugrupowań gospodarczych i kulturalnych; raz oddający swe głosy bezpośrednio — drugi raz przez kanał ciał samorządnych, powiatowych lub wojewódzkich, które on też swym wyborem do życia powołał. Nie brakło tu wzorów do naśladowania, a i droga dla inwencji pozostawała otwarta. Nie weszła jednak na nią nasza konstytucja, wybierając raczej koncepcję »hamulcową«, którą przeprowadziła mimo pozornej niekonsekwencji tak logicznie, że w obawie przed możliwą rozbieżnością tendencji w dwóch ciałach dała Senatowi strukturę bliźniaczo podobną — że w obawie dalszej, by nawet i taki Senat nie zapragnął powstrzymać Sejmu — samą możność hamowania uczyniła iluzoryczną.

Niesłusznym więc byłby zarzut skierowany przeciw naszej konstytucji, że przy budowie swojego chromającego systemu jedno- czy dwuizbowego nie zgrzeszyła bogactwem

idei konstrukcyjnych, że raczej wykazała nawet pewien brak pomysłowości: a niesłusznym byłby dlatego, że wobec przyjętych przez nią założeń na jakąkolwiek twórczość nie pozostawało miejsca. Miała wszak pod ręką dwie instytucje oryginalne i niezwykle żywotne — samorząd wojewódzki z art. 65, i samorząd gospodarczy zawodowy z art. 68 — z których jedna, lub druga albo obie złączone razem mogły być używane dla budowy Senatu: a jednak pozostawiła je poza organizacją legislatywy, wyznaczając im miejsce hierarchicznie o jeden szczebel niższe na poziomie administracji czy legislacji lokalnej, lub nadając im cechę ciał doradczych lub opiniodawczych.

Świadomie więc i celowo organizacja obu ciał ustawodawczych otrzymała pewien charakter szablonowy.

U podstawy jej spoczywa, jak wspomniałem, pięcioprymiotnikowe głosowanie. Z tych pięciu kwalifikacji: t a j n o ś ć i b e z p o ś r e d n i o ś ć odnoszą się do sposobu wykonania uprawnienia wyborczego; r ó w n o ś ć ma na oku jednakowy efekt przywiązany do oświadczenia wyborcy; s t o s u n k o w o ś ć nie jest cechą głosowania, ale raczej szczególnym systemem rozdziału mandatów według pewnego arytmetycznego obliczenia.

Na bliższe zbadanie zasługuje tu zasada fundamentalna: zasada p o w s z e c h n o ś c i. Kwalifikacja ta dotyczy momentu ilościowego masy wyborczej, i mając odpowiedzieć na pytanie, jak głęboko sięga prawo wyborcze we wnętrze społeczeństwa — orzeka, że głosowanie ma być powszechne: Znaczy to tyle, że objąć ma ono wszystkie klasy i warstwy ludności tak, ażeby żadna z nich nie była pominięta, wydziedziczona, pokrzywdzona i upośledzona drogą odsunięcia jej od urny wyborczej. Tyle jest treści w tej zasadzie — i ani o włos więcej. Inne definicje głoszą wprawdzie, zwłaszcza w kołach nieuświadomionych, że głosowanie powszechne przyznaje głos każdemu i wszystkim: ale definicje te mają tę właściwość, iż są nieprawdziwe: nigdzie w żadnym kraju rzeczywistość im nie odpowiada. Przy ustroju najbardziej demokratycznym, gdzie głosują np wszyscy 21-letni mężczyźni, uprawnionych jest około 25%,

Nie na arytmetycznym więc wyczerpaniu całej masy ludności polega istota powszechności — i nie na skrajnej indywidualistycznej myśli o jakimś ukrytem w każdym obywatelu pra-prawie do głosu się ona opiera. W swem praktycznym urzeczywistnieniu zespolona ona jest nieodłącznie z arcy-państwową teorią funkcji głosząca, iż państwo, naród, społeczeństwo, którego losy są złożone w ręce głoszącej jednostki, — rozstrzyga, kto, jakie kategorie jednostek do pełnienia tej funkcji nie dorosły, na uzyskanie prawa wyborczego nie zasługują, albo z innych wyższych względów natury publicznej lub społecznej od jego wykonywania powstrzymać się mają.

W żadnym punkcie czasu i przestrzeni nie zrezygnował prawodawca urządzający, ktokolwiek by nim był, z wykonania tej roli sędziego i z możności określania masy uprawnionej i nieuprawnionej.

Z przyjęciem zasady powszechnego głosowania ta zmiana w dotychczasowym stanie jedynie nastąpiła, iż odpadły szczególne kwalifikacje wymagane od różnych szczególnych kategorii wyborców, jako zbyt ciężkie — że odpadły pewne tytuły dyskwalifikujące, jako mogące mieć charakter klasowy — a tem samem jako sprzeczne z naczelną zasadą, odpadł więc przedewszystkiem wszelki cenzus majątkowy, dochodowy czy podatkowy; odpadł również cenzus minimalnego wykształcenia — w krajach wysoko kulturalnych uznany, jako zbyt ciężki balast dla ustawy — a w krajach bardziej zacofanych, w krajach analfabetów, uznany właśnie za wysoce klasowy.

Pozostały natomiast w obrębie i w granicach zasady powszechności liczne tytuły wykluczające, o których już nie zasada, ale względy celowości i oportunistyczne rozstrzygają — tytuły, stanowiące przedmiot dyskusji i wolnej decyzji i stwarzające drobniejszej wagi zagadnienia, jak kwestję wieku, płci, minimum etycznego, służby wojskowej — których takie lub inne rozwiązanie, nie naruszając naczelnej zasady, pociąga za sobą takie lub inne cyfrowe, ale nie klasowe konsekwencje.

Na tem stanowisku prawa wyborczego jako funkcji niezmiernie w skutkach doniosłej, stanęła i konstytucja pol-

ska. Nie sprzeniewierzając się też wygłoszonej zasadzie powszechności, odsunęła od prawa czynnego wyborczego (art. 12) osoby, które w dniu ogłoszenia wyborów

1-o nie mają lat 21;

2-o osoby nie używające w pełni praw cywilnych;

3-o osoby nie mające miejsca zamieszkania, lub nabywające je w pewnym okręgu wyborczym później niż w przededniu ogłoszenia wyborów. Warunek jednodniowego domicilium wydaje mi się nietylko zbyt szczupło wymierzonym ale w swych skutkach skazuje Polskę na system sporządzania list wyborczych ad hoc dla każdego wyborów w tempie niezwykle pospiesznem — zamiast pozostawienia drogi otwartej dla systemu list stałych, corocznie sprawdzanych i uzupełnianych, jaki przyjęto na zachodzie.

Cenzusu płci konstytucja nie przyjęła. Jest rzeczą charakterystyczną dla naszego kraju, że zagadnienie to, gdzieindziej będące przedmiotem gorących, często namiętnych, walk politycznych, zostało u nas rozwiązane bez dyskusji publicznej, drogą okrojowanej za gabinetu Moraczewskiego ordynacji wyborczej. Nie było rzeczą prawdopodobną, by Sejm, wybrany na tak szerokiej podstawie, ścieśniał ją dla przyszłych ciał ustawodawczych. Formalnie mógł to uczynić, ale nie chciał z prawa swego skorzystać. Nie należy tego jednak zapisywać ani na rachunek istniejącej zasady powszechności, ani tem mniej na dobro jakiejś doskonalszej zasady nadpowszechności, ale stwierdzić poprostu, że względy oportunistyczne, brane gdzieindziej w rachubę, ażeby powstrzymać świat kobiecy od rzucania się w wir walk politycznych, nie okazały się u nas dosyć przekonującymi. Ani odmówienie kobietom prawa wyborczego nie byłoby naruszyło zasady powszechności, ani przyznanie go im nie jest stwierdzeniem niedostateczności tej zasady, a powód tkwi w tem, że warunek płci jest wręcz pozbawiony wszelkiego charakteru klasowego i równomierne dotyka, dodatnio lub ujemnie, wszystkie klasy. Efekt polityczny, natomiast, w różnych krajach może być różny, a poszczególne stronnictwa oceniając tę rzecz ze swojego partyjnego punktu widzenia, a więc znowu z oportunizmu, mogą zająć takie lub inne stanowisko. W Belgji np. stronnictwo katolickie oświad-

czyło się za uprawnieniami kobiet podczas, gdy socjaliści, upatrując w niem dla siebie pewne niebezpieczeństwo, idee te zwalczali.

Inaczej postąpiła Konstytucja z kwestją wojskowych w czynnej służbie, co do których uległa działaniu względów szczególnych, przemawiających za trzymaniem ich zdala od walk politycznych. W drodze subtelnej jednak rozróżnienia nie pozbawiła ich prawa wyborczego, a jedynie prawa głosowania (art. 12).

W dziedzinie kwalifikacji etycznych Konstytucja zajęła stanowisko formalne, odsyłając do ordynacji wyborczej wskazanie przestępstw, które mają pociągać za sobą dla skazanych (a więc po wyroku dopiero) utratę czasową lub stałą prawa wybierania, wybieralności i prawa piastowania mandatu poselskiego. Z samej więc Konstytucji dziś jeszcze nie możemy wyczytać, jak wysokiem będzie minimum etyczne niezbędne dla udziału w naszym życiu publicznem i którędy będzie pociągnięta linja graniczna między przestępcami dyskwalifikowanymi a przestępcami, którzy będą mogli na równi z uczciwymi obywatelami o sprawach publicznych pośrednio rozstrzygać. W odesłaniu tej materji do ordynacji wyborczej uderza natomiast rzecz inna: ordynacja skrepowana jest mandatem do określenia jedynie przestępstw — tak, jak gdyby wejście w konflikt z kodeksem karnym mogło być jedynem kryterjum etycznie dyskwalifikującym. A są przecież zawody takie, karami nie zagrożone, które nie zalecają bynajmniej osób je wykonywających do wcielenia w szeregi głosujące. Gdy konstytucja nasza mimo istnienia znanych wzorów, zrezygnowała sama z wyszczególniania tych kategorii, mogła była przelać i to zadanie na ordynację wyborczą, ażeby dać dowód, że demokratyzacja naszych urzędów politycznych nie wyklucza dbałości o godność i moralną powagę ciała wyborczego i ciał reprezentacyjnych. Jeżeli teorię funkcji zastosowano — i słusznie — w wyliczonych poprzednio przypadkach, zapytać by się można, czemu tu — wobec tych osób niewątpliwie w społeczeństwie zdyskredytowanych — miała by ona zamilknąć i zatrzymać się w respekcie?

Z dziedziny prawa wyborczego wspomnieć jeszcze należy o bezbarwności samego ciała wyborczego, które Konstytucja nasza traktuje, jakby na całym obszarze Rzeczypospolitej było złożone z jednakowych politycznych atomów. Mimo istnienia głębokich różnic narodowych, rasowych, religijnych, uznanych w innych częściach naszego prawa publicznego, tu, na gruncie prawa wyborczego, uważa je za prawnie obojętne. Pozostawia więc samemu społeczeństwu, wśród którego te różnice, politycznie nieobojętne, istnieją, ażeby się z nimi w drodze ogólnej walki o mandaty samo uporało — a daje mu ze swojej strony system proporcjonalnego rozdziału mandatów. System ten zapewne znamionuje znaczny postęp w odniesieniu do zwykłej brutalnej przewagi większościowej, ale nie przestaje być arytmetyką, operującą anonimowymi cyframi, co może jest zbyt niemiłym uproszczeniem złożonych zagadnień politycznych. O innych sposobach i systemach zabezpieczenia mniejszości, o oddzieleniu wsi od miast, o tak zwanej geometrii wyborczej, o katastrofie narodowym, o systemie ścieśnionego głosowania, z których ten lub ów, tu lub tam zasługiwałyby na uwzględnienie, Konstytucja nie wspomina, zachowując niepodzielne panowanie dla proporcjonalności, jako systemu uniwersalnego i szablonowego. Jeżeli zważymy, na różnolitość dzielnic naszych, ośrodków i kresów, zachodzi obawa, by ten system nie przyniósł krajowi takich niespodzianek, jakim Konstytucja zawczasu mogła była zapobiec, a które usunąć w przyszłości będzie niewątpliwie trudniej.

Początek, trwanie i koniec obu ciał ustawodawczych określone są w ten sposób, że

1-o Kadencja, czyli okres ich egzystencji prawnej, jest i musi być tensesm dla obu: razem powstając, razem ustępują czy to po upływie pięciolecia, czy wcześniej (art. 36<sup>2</sup>);

2-o że Prezydentowi przysługuje prawo wprawiania w ruch obu: ciał i regulowania w ten sposób z zewnątrz toku ich czynności. Zwołanie, otwarcie, odroczenie, zamknięcie (art. 25) i rozwiązanie Sejmu i Senatu, tudzież zarządzenie nowych wyborów (art. 26) następuje na skutek odnośnych aktów Prezydenta;

3-o że jednak do wszystkich tych uprawnień (z wyjątkiem prawa otwarcia) dołączone są zastrzeżenia, ograniczające dowolność Prezydenta czy to pewnymi terminami, czy koniecznością zgody Sejmu, względnie Senatu na dane zarządzenie (art. 25<sup>2</sup>, 25<sup>3</sup>, 25<sup>5</sup>, 25<sup>6</sup>, 26<sup>1</sup>, 26<sup>3</sup>);

4-o że niezależnie od tej procedury normalnej przewidyuje konstytucja szereg środków ewentualnych, które składa albo w ręce Marszałka celem uruchomienia ciał ustawodawczych (art. 39<sup>2</sup>, 41<sup>1,2</sup>, 42), albo w ręce samego Sejmu, czy chodzi o jego zebranie się automatyczne (art. 124<sup>3</sup>), czy też o rozwiązanie się mocą własnej decyzji (art. 26<sup>1</sup>, 26<sup>3</sup>).

Dla toku czynności legislacyjnych Konstytucja przynosi stosunkowo mało przepisów (art. 3<sup>2</sup>, 3<sup>3</sup>, 10, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 35) przerzucając tę materję poza tem do autonomicznego regulaminu Sejmu, wzgl. Senatu.

Na trzy momenty pragnąłbym tutaj jednak zwrócić uwagę:

1) Do fazy początkowej odnosi się inicjatywa ustawodawcza, której prawo w myśl art. 10 służy Rządowi i Sejmowi, to znaczy, że oba te organy są umocowane do wygotowania artykułowanych projektów ustawodawczych: Rząd do opracowania projektów rządowych celem wniesienia ich przedewszystkiem do Sejmu, a stąd ewentualnie do Senatu: Sejm zaś — do uchwalenia własnego projektu celem przesłania go również Senatowi do rozpatrzenia. Przez pominięcie Prezydenta Rzeczypospolitej, gdy mowa jest o projektach rządowych — a wymienienie natomiast Rządu, jako szczególnie uprawnionego, konstytucja wywołuje wrażenie, jakgdyby chciała przeciwstawić tutaj Rząd jego zwierzchnikowi i nadać pierwszemu prawo, którego odmawia drugiemu. Prawdopodobniejszem wydaje mi się przypuszczenie, iż daleka od tej myśli konstytucja opuściła wyrazy »imieniem Prezydenta Rzeczypospolitej« jako rozumiejące się same przez się i wynikające ze stosunku podporządkowania ministrów Prezydentowi. Inne znaczenie ma pominięcie Senatu, któremu w ten sposób odmówiła prawa inicjatywy, lecz przepis ten wiąże się jak najściślej z koncepcją wyłącznej »hamulcową«, omówioną poprzednio.

Z, pomiędzy innych ewentualnych czynników, niewymienionych w artykule 10, mogłaby tutaj wchodzić jeszcze w rachubę: Naczelna Izba Gospodarcza Rzeczypospolitej, o której współpracy w zakresie zamierzeń ustawodawczych wspomina art. 68, a także i wręcz pominięta w Konstytucji Komisja kodyfikacyjna Rzeczypospolitej, której prawo inicjatywy nie zlewa się bynajmniej z inicjatywą rządową, mimo, że — formalnie — drogą przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekty Komisji wpływać mogą do Sejmu. Być może, że ustawy późniejsze określą dokładniej rolę wyznaczoną tej pożytecznej i niezbędnej instytucji,

2) W stadium przejściowym, po powzięciu przez Sejm ostatecznej uchwały natury ustawodawczej, decydującymi są postanowienia art. 35. Pomijam szorstkość formy zwrotu o »przekazaniu« projektu senatowi do rozpatrzenia — formy niezbyt odpowiedniej w stosunku do instytucji uznanej za »organ« Narodu.

Art. 35 przewiduje dwie hipotezy pomyślne i dwie — niepomyślne dla przesłanego projektu.

Pierwszą będzie ta, że Senat w dniach 30 nie podniesie żadnych przeciwko projektowi zarzutów, a oczywiście mieści się tu przypadek, iż wyraźnie oświadczy swą zgodę. Wtedy Prezydent (po myśli art. 44) zarządzi ogłoszenie ustawy.

Drugą, pomyślniejszą, będzie wtedy, gdy Senat postawi wniosek o jeszcze wcześniejsze przed upływem 30 dni jej ogłoszenie, do czego Prezydent może, lecz nie musi się przychylić.

Dwie ewentualności niepomyślne — obie wyraźnie przewidziane w art. 35 — polegają na tem, że Senat postanowi zmienić projekt przekazany, albo że postanowi go odrzucić.

W obu wypadkach winien ten swój zamiar w dniach 30 sejmowi zapowiedzieć.

Tu jednak drogi postępowania się rozchodzą. O ile chodzi o zmianę projektu, a więc o modyfikację częściową winien Sejm w dalszych dniach 30 zwrócić projekt Sejmowi wraz z proponowanymi zmianami.

Sprawa przenosi się ponownie do Sejmu, który albo może wszystkie poprawki Senatowi przyjąć, albo wszystkie odrzucić utrzymując brzmienie pierwotne — albo (co nie jest wyraźnie przewidziane) niektóre poprawki przyjąć, inne odrzucić — przy czem dla przyjmowania poprawek wystarczy zwykła większość, a dla ich odrzucenia większość  $\frac{11}{20}$  jest wymagana. Bądź co bądź, na mocy tej ponownej uchwały Sejmu, ustalonym zostaje ostateczne brzmienie projektu, który w tej formie gotowej nadaje się do przeprowadzenia przez ostatnie stadja, kończąc na ogłoszeniu na skutek zarządzenia Prezydenta. Przy tem ostatecznym ustalaniu brzmienia nie może jednak Sejm, mojem zdaniem wprowadzać zmian innych, oprócz poprzednio wskazanych, i ustalać tekst taki naprzykład, co do którego Senat nie miał możności się oświadczyć. Gdyby Sejm to uczynił, nie mogłaby wejść w zastosowanie giljotyna art. 35 ust. 3, a projekt musiałby raz jeszcze tak, jak nowy projekt, powrócić do Senatowi.

b) Inaczej się rzecz przedstawia, gdy Senat po zapowiedzeniu swego zamiaru odrzucenia projektu, istotnie projekt odrzuci i w tej formie niepoprawionej wraz ze swą negatywną uchwałą Sejmowi w terminie wskazanym odeszle. Art. 35 nie mówi, co wtedy ma nastąpić? Nie jest to ze strony Konstytucji luka przypadkowa, gdyż zarówno projekt rządowy z czasu gabinetu Skulskiego (art. 26) jak i projekt komisyjny (Druk n. 1781. Art. 35) przewidywały, że i w tym nawet wypadku Sejm kwalifikowaną większością może odrzucony przez senat projekt raz jeszcze uchwalić. Otóż przy drugiem czytaniu w Sejmie ustęp odnośny skreślono, i nie powrócił on już więcej do art. 35. Wyciągnąć stąd należy, mojem zdaniem, wniosek, że art. 35 zastrzega Senatowi tak dalece konstytucyjne prawo odrzucenia projektu, że nie dopuszcza stosowania w Sejmie do takiej uchwały senatu systemu giljotynowego przewidzianego przy poprawkach. Ta różnica odmiennego traktowania wynika z różnicy między zmianą, która przypuszcza ze strony Senatowi bądź co bądź częściową przynajmniej zgodę na projekt sejmowy, zgodę na niedotknięte poprawkami ustępy — a odrzuceniem, które zdradza zupełną roz-

bieżność zapatrywań obu ciał ustawodawczych, przy zaistnieniu której trudniej też stanowisko Senatu przez stosowanie sumarycznego postępowania zlekceważyć.

Projekt, odrzucony raz przez Senat i zwrócony Sejmowi, nie podpada więc, mojem zdaniem, pod działanie art. 35 ust. 3. Motywem takiego odrzucenia może być np. niekonstytucyjność projektowanej ustawy, lub przeświadczenie o jej bezwzględnej szkodliwości — i w tych warunkach nie może chyba być mowy, ażeby nawet przy ponownem przyjęciu przez  $\frac{11}{20}$  w Sejmie można było uważać taką ustawę za gotową do ogłoszenia. Dzięki wypuszczeniu wspomnianego ustępu z art. 35, o tyle też zyskał Senat i uratował coś ze swojej pozycji tak silnie nadwerężonej przez ogólny system artykułu 35, w którym przebija się mniej troska o dobroć i gruntowność ustawodawstwa, ile dbałość o szybkość działania, jak na to wskazują krótkie terminy prekluzyjne po dni 30, i nieukrywana bynajmniej tendencja przeprowadzenia myśli »postawienia na swoim«. Nie można bowiem wytłómaczyć inaczej niezużytkowania przez konstytucję naszą znanego systemu podwójnej wymiany zobopólnych projektów i systemu Komisji porozumiewawczych powołanych do możliwego uzgodnienia zapatrywań i do zapewnienia przyszłej ustawie moralnej powagi, jaka z osiągnięcia zgody obu ciał na jej myśl i brzmienie — wynika.

3) Dochodzimy do fazy końcowej procesu legislacyjnego — do punktu, który dawniej nosił nazwę »sankcji«. Jakie stanowisko wyznacza władzy wykonawczej nasza konstytucja w tym momencie?

Odpowiedź znajdujemy w art. 44<sup>1</sup>, który brzmi: »Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawy wraz z odpowiedzialnymi ministrami i zarządza ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej«.

Przepis powyższy ma podwójną funkcję:

Z jednej strony wskazuje on na warunki formalne niezbędne w fazie końcowej, bez zaistnienia których niema ustawy.

Z drugiej strony, przyznaje właśnie Prezydentowi Rzeczypospolitej wraz z ministrami moc spełnienia tych czynności, jakie uznane zostały za prawnie niezbędne.

Nie rozstrzyga natomiast wcale Konstytucja kwestji co do obowiązku i musu spełniania tych czynności, ani tem mniej kwestji wzajemnego stosunku Prezydenta i Rządu do ciał ustawodawczych. Usunięto z konstytucji przepisy dotyczące veto Prezydenta: nie został więc formalnie ulegalizowanym sprzeciw z jego strony, ani wskazaniem postępowanie, jakie w podobnym przypadku winno by mieć miejsce. Ale nie wyznaczono żadnego terminu Prezydentowi do podpisania ustawy i do jej ogłoszenia, ani nie poczyniono tutaj zastrzeżeń ewentualnych, w rodzaju tych, o jakich wspomniano przy zwoływaniu lub odraczaniu Sejmu. Nie ujęto też stylizacji art. 44<sup>1</sup> w formę przepisu nakazującego Prezydentowi podpisanie i ogłoszenie ustawy. Nie wydobyto tem bardziej na światło dzienne tak delikatnej kwestji, jak stosunku Prezydenta do Rządu w razie rozbieżności ich zdań co do kontrasygnowania lub niekontrasygnowania danej ustawy.

Przez przemilczenie jednak tych wszystkich materyj nie usunęła jeszcze Konstytucja możliwości, iż w praktyce one na wierzch wypłyną i konstytucyjność działań Prezydenta i Rządu będzie mogła być podawaną w wątpliwość. Jakkolwiek, politycznie rzecz biorąc, sprzeciw czy bierny opór ze strony Prezydenta może nie wydawać się wskazanym, jako że wywołać jest zdolny przesilenia i zakłócić harmonię między najwyższymi władzami w państwie, niemniej prawnie go wykluczyć go z góry i bezwzględnie niepodobna, w tej zwłaszcza hipotezie, gdy Rząd odpowiedzialny podziela jego odporne stanowisko. Już wspomniana poprzednio sprzeczność projektu ustawy z konstytucją, starczyć może za przykład, gdzie Prezydent, mając do wyboru konflikt z ciałami ustawodawczymi, lub złamanie swojej przysięgi, iż »ustawy konstytucyjnej będzie święcie przestrzegać i bronić« wybierze raczej pierwsze, niż ostatnie.

W podobnem położeniu znaleźć się mogą i ministrowie, wzdragający się położyć swoją kontrasygnaturę na projekcie ustawy, za którą musieliby (art. 44<sup>2</sup>), a nie chcą, wziąć odpowiedzialności. Zarówno więc akt odmowny Prezydenta, jak Rządu, nie mógłby dać powodu do zarzutu pogwałcenia konstytucji. Prezydent pozostałby parlamentarnie, cywilnie

i karnie (Art. 51) wolny od odpowiedzialności; Ministrowie podobnie pozostałoby winni wolni od odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, ale oczywiście w pełni by podlegali odpowiedzialności parlamentarnej: Sejm może zawsze zmusić niezbyt powolnych jego uchwałą Ministrów — do ustąpienia, ale nie może zmuszać ich pod groźbą kary do działań, które uważają za sprzeczne ze swoim sumieniem.

Stanowisko Konstytucji naszej w tej materji wydaje mi się więc następującem: Nie chcąc zbytnio zachęcać Prezydenta do wywoływania konfliktów z reprezentacją ludową — nie udzieliła ona miejsca prawu veto, ale pozostawiając z drugiej strony pewną swobodę Prezydentowi i Rządowi użyteczną w przypadkach, nie dających się z góry przewidzieć, ani ściśle sformułować, uniknęła tej sprzeczności, jaka by zachodziła między traktowaniem obu tych organów jako bezwolny aparat do podpisywania cudzych decyzji, a obowiązkiem ich własnej odpowiedzialności, która przypuszcza logicznie swobodę decyzji.

Procedura stosowana przy ustawodawstwie natury urządzającej, a więc przy odmianie postanowień naszej Konstytucji, tem się różni od powyżej przedstawionej, że w systemie scharakteryzowanym, jako stałym i normalnym, oba ciała ustawodawcze, do tej funkcji powołane, mają o tyle stanowiska równorzędne, iż niema tu miejsca dla zlekceważenia głosu Senatu i dla zastosowania art. 35, że dalej wprowadzone są trzy utrudnienia regulaminowe: wniosek o zmianę winien być podpisany przez znacznieszą liczbę posłów i zapowiedziany na pewien czas naprzód (art. 125<sup>2</sup>); kwalifikowana obecność czyli quorum i kwalifikowana większość są wymagane dla ważności uchwały w Sejmie i Senacie (art. 125<sup>1</sup> w porównaniu z art. 32).

W przypadku odmiany nadzwyczajnej, jaką jest rewizja dokonywana przez Sejm drugi z rzędu mocą własną (bez Senatu), wymaganem jest to samo kwalifikowane quorum obecnych i cokolwiek mniejsza (o  $\frac{1}{15}$ ) kwalifikowana większość (art. 125<sup>3</sup>).

W przypadku wreszcie rewizji perjodycznej, przedsiębranej co lat 25 przez Zgromadzenie Narodowe, quorum jest pominięte, a zwykła większość głosów połączonych

w jedno ciało Senatorów i posłów jest wystarczającą (art. 125<sup>4</sup>) dla ważności uchwały.

Kończąc te ogólne uwagi o ustawodawstwie, zapytać się można, nie — czy Konstytucja gwarantuje naszemu krajowi dobre ustawy, gdyż żadna i najlepsza konstytucja niczego zagwarantować nie może w kwestji, o której decydować będzie patriotyzm i talent ludzi do tej pracy zaprzężonych; ale zapytać wolno, czy uczyniła wszystko, co możliwe w materji organizacji składu i trybu postępowania naszego aparatu ustawodawczego, ażeby mu ułatwić spełnienie tego olbrzymiego i arcytrudnego zadania? W tej mierze wydaje mi się, że Konstytucja nie bez dozy pewnej optymizmu znaczną część bezpośredniej troski, a z nią i odpowiedzialności za poziom przyszłego ustawodawstwa i za ogólny kierunek polityki państwowej przerzuciła na samo społeczeństwo, na masy głosujące, a wśród nich na warstwy najliczniejsze.

## V.

Wład. Leop. Jaworski.

---

### Rząd.

Stosunki rządowe w Rzeczypospolitej Polskiej charakteryzuje to, że obok kilkunastu ministerstw mamy przeszło dwadzieścia władz centralnych i że tak łatwo, jak się tworzy, usuwa się je także z widowni publicznej. Asystowaliśmy przy pogrzebie Ministerstwa Kultury i Sztuki, a teraz patrzemy na likwidację Ministerstwa Apropowizacji. Z urzędów centralnych zgasł najpierw Urząd Zaopatrywania Armji, a obecnie czynią się przygotowania do usunięcia PUZAPP'u, JUR'a, Urzędu Zbożowego. Nie trzeba się temu dziwić ani tem gorszyć. Jesteśmy w stadjum budowy, a tymczasem potrzeby nie czekają. Należy je natychmiast zaspokoić. Tworzy się więc urząd tylko dla tej danej potrzeby. Dopiero później okazują się komplikacje. Każdy z tych centralnych urzędów ma tendencje emancypacyjne. Rodzą się więc między urządami i ministerstwami konflikty, które niejednokrotnie utrudniają obrót. Powoli tylko zwycięża zdrowa i rozumna zasada zespolenia, do triumfu jej jednak jeszcze daleko.

Stan powyższy świadczy, że znajdujemy się w epoce eksperymentowania, a to wpłynąć także oczywiście musiało na Konstytucję z 17 marca. Nie można jej uważać za definitywne słowo o urządzeniu naszych stosunków publicznych. Jest ona słowem pierwszym, które było koniecznem, za szczęście też należy uważać, że Sejm zdobył się na nie. Ale z biegiem czasu wszystko, co zawiera konstytucja, ulegnie poprawie i rozwojowi. Stąd konieczność usilnej dys-

kusji, której podstawowym warunkiem, jeżeli ma być owocnym, musi być dobra wiara.

Autorowie z dumą podnoszą, że Konstytucja 17 marca jest postępową, a »postępowość« tę mierzą miarą Zachodu. Najpoważniejsze nasuwają się tutaj wątpliwości. Każda ustawa odpowiadać musi realnym warunkom, realnej sytuacji, którą ma normować. To jest jedynym kryterjum jej dobroci. Należy się zastrzec przeciwko przeszczepianiu obcych instytucyj, jeżeli nasze stosunki są inne. A tak jest właśnie w Polsce w porównaniu z Zachodem. Wykażemy to przede wszystkim na tym rozdziale Konstytucji, który mówi o Rządzie.

Jeszcze jedną ogólną cechę Konstytucji z 17 marca należy podnieść, aby sądowi naszemu nadać właściwy kierunek. Jak zawsze i wszędzie, autorów konstytucji podzielić można na dwa obozy. Wedle punktu widzenia, z którego na nie patrzeć będziemy, szcharakteryzujemy je jako: racjonalistyczny i historyczny, antiliberalny i liberalny, areligijny i religijny, wiejski i miejski. Starły się te dwa obozy także i przy układaniu Konstytucji z 17 marca, ale żaden z nich nie pozostał konsekwentnym. Jeżeli za wykładnik jednego z tych obozów uważać będziemy stronnictwa włościańskie, to przyjdzie nam stwierdzić, że uchwalając n. p. wyłączenie, ukuły broń przeciwko sobie samym. Własność ziemi raz poruszona nie utrzyma się w rękach tych, którzy z obecnej reformy rolnej mają korzystać. Niebawem ulegną losowi na rzecz proletariatu wiejskiego temu samemu, który obecnie zgotowali właścicielom większej własności. Jeżeli za najsilniej zarysowany element obozu miejskiego uważać będziemy socjalistów, to przyjdzie stwierdzić, że z ostatnich doświadczeń nie wysnuli należytej nauki. Byliby uczynili wszystko, aby wzmocnić Rząd, a tymczasem poszli i oni także za hasłem »postępowości« i wzmacniali Sejm. Walka ich przeciwko Senatowi, jedynej kontroli Sejmu, jest tego dowodem. Czego spodziewać się mogą socjaliści od Sejmu w państwie, w którym jest 80% ludności rolniczej? Interesy robotnicze mogą znaleźć uwzględnienie tylko w razie dostatecznej niezależności Rządu od Sejmu.

Mamy też wskutek tego wrażenie, że Konstytucja z 17

marca, a raczej jej poszczególne postanowienia, są wynikiem przypadku, a nie obrazem sił w Sejmie tkwiących. I to jest trzecia cecha charakteryzująca Konstytucji z 17 marca. Jestem skłonny do przypuszczenia, że jest to rezultat racjonalistycznego sposobu myślenia, który po 1863 roku zdobywał u nas wszystkie dziedziny życia umysłowego, nie znajdując należytej przeciwwagi w religijnym kierunku myślenia. Nie mam oczywiście na myśli duchowieństwa, bo to nie zdobyło u nas wpływu na inteligencję, a byt swój zaznaczyło w agitacji, a nie twórczości.

Na tem tle staną nam się zrozumiałe postanowienia Konstytucji o Rządzie i ich duch.

Prezydenta Rzeczypospolitej wybierają Sejm i Senat (art. 39). Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać Sejm za zgodę  $\frac{3}{5}$  ustawowej liczby członków Senatu (art. 26), wybieranych przez powszechne etc. prawo głosowania (art. 36).

Rada Ministrów i każdy Minister z osobna ustępują na żądanie Sejmu (art. 38).

Jak w życiu zaznaczają się powyższe postanowienia?

Są one równoznaczne ze zależnością Prezydenta Rzeczypospolitej i Rządu od Sejmu, t. j. od przypadkowej większości, jaka się w Sejmie wytworzy. Albowiem: Prezydent wybierany przez Sejm i Senat, a nie mogący Sejmu rozwiązać, musi być od tego Sejmu zawisłym, a wobec Rządu bezsilnym. Jakkolwiek art. 31 postanawia, że za czynności urzędowe Prezydent nie odpowiada ani parlamentarnie, ani cywilnie, to jednak nie można sobie wyobrazić Prezydenta, któryby nie ustąpił, gdyby przeciwko niemu ujawniła się opozycja mająca większość w Izbach. Prezydent może wprawdzie rozwiązać Sejm, ale gdy na to potrzeba zgody Senatu w kwalifikowanej większości, wypadek ten staje się nieprawdopodobnym. W razie konfliktu przeto Rządu z parlamentem, Prezydent nie może wesprzeć Rządu, dając mu do ręki jedyny środek, który może skutkować, t. j. rozwiązać Sejm.

Jakiż rezultat jest więc powyższych postanowień? Prezydent, który popadł w konflikt z Rządem, nie może dać mu dymisji, bo nie znajdzie się nikt, ktoby mógł utworzyć Rząd nie mający za sobą większości Sejmu. Rząd, który

popadł w konflikt z Sejmem, musi ustąpić, bo jedyne go środka, którym jest rozwiązanie Sejmu, nie może zaproponować Prezydentowi, jeżeli się abstrahuje od nieprawdopodobnej ewentualności, że w Senacie znajdzie się wymagana większość gotowa do walki z Sejmem.

Prezydent Rzeczypospolitej nominuje wprawdzie Ministrów, ale tych, których chce większość sejmowa. Nie może ich zwolnić, jeżeli mają za sobą większość, choćby robili politykę sprzeczną z jego przekonaniem. Nie może apelować do Narodu, bo mu nie wolno Izby rozwiązać. Może tylko ulec większości Sejmu, lub ustąpić.

Rząd zgodny z Prezydentem ma, w razie konfliktu z większością Sejmu, także tylko tę alternatywę: ulec jej lub ustąpić.

Któż więc w Rzeczypospolitej polskiej będzie rządzić? Większość stronnictw reprezentowanych w Sejmie. Gdybyśmy mogli mieć nadzieję, że wybory wydadzą stałą i zwartą większość, rzecz przedstawiałaby się inaczej. Nie sądzę jednak, aby się znalazło wielu, którzyby żywili tę iluzję. Życie parlamentarne Polski należy raczej przewidywać, jako łańcuch tworzącej się i rozpadającej przypadkowej większości. A większość ta będzie naprawdę wszechwładną. Rząd będzie tylko jej narzędziem, bo większość może każdej chwili wyrazić mu nieufność. Niema też widoków, aby Rząd mógł być obiektywnym, bo jego zupełna zależność od większości zmusza go będzie do czynienia wszystkiego, co będzie w stanie ową większość utrzymać w dobrym humorze. Ale co więcej? Większość nie jest przez nikogo kontrolowana, bo Senat »rozpatruje« tylko projekty ustaw przekazane mu przez Sejm, a ustawa może przyjść do skutku wbrew jego woli (art. 35). Prezydent nie kontroluje także Sejmu, bo go nie może rozwiązać, jak tylko za nieprawdopodobną zgodą  $\frac{3}{5}$  członków Senatu. Prezydent Rzeczypospolitej nie kontroluje także Rządu, bo dymisjonowany przez niego Rząd mający za sobą większość Sejmu nie będzie miał następcy. Jeżeli do tego dodamy nietykalność, a raczej bezkarność posłów, sankcjonowaną w art. 21, stanie nam przed oczyma pełny obraz wpływu nie Sejmu, ale jego chwilowej większości.

Osiągnęliśmy przeto rekord »postępowości«. Rząd wedle konstytucji jest naprawdę parlamentarny. Czy ta »postępowość« jest dla nas korzystną, czy wogóle jest dla nas możliwą? Francja ma Rząd parlamentarny, ale też jest typowym państwem przesileń rządowych. Czy chcemy ją w tem naśladować? Jeżeli Francja mimo tego stoi silnie, jako państwo, to zawdzięcza to swojej administracji, wyrobieniu politycznemu ludności, wyjątkowemu zmysłowi oszczędności. Czy my mamy te wszystkie dane? Anglja jest typowym przykładem państwa, którem mimo wszystkich gwarancyj konstytucyjnych rządzi w rzeczywistości niewielki gabinet odbywający tajne narady. Ameryka niema Rządu parlamentarnego. Czyżby nie była »postępową«?

Ale idźmy dalej! Polska zagrożoną jest z dwóch stron. Utrzyma swą niepodległość tylko wówczas, jeżeli potrafi się zorganizować na wszystkich polach. Tego nie dokaże bez silnego rządu. Polska targana wewnątrznie sporami będzie ciężarem dla swych sprzymierzeńców, a łakomym łupem dla swych wrogów.

O ile o sile, wzroście i rozwoju państwa decydują jego urzędnicy, a więc Konstytucja, to Konstytucja z 17 marca musi być zmienioną w trzech zasadniczych punktach: wybór Prezydenta Rzeczypospolitej winien być dokonywanym wedle wzoru amerykańskiego; Prezydent Rzp. winien otrzymać prawo rozwiązywania Sejmu i wreszcie Senat winien być zrównanym z Sejmem. O ile jednak o losach państwa decydują ludzie, to tędzy ludzie mogą nawet w złych urządzeniach działać z pożytkiem. Miejmy więc nadzieję, że nawet w ramach Konstytucji z 17 marca uda się uchronić państwo od szkody przesileń. Przedewszystkiem obawy, że w Sejmie tworzyć się będą przypadkowe większości, mogą się nie ziścić. Nie jest przecież także wykluczonem, że zdołamy się na rząd tak zdolny i silny, że nie on od Sejmu, ale Sejm od niego będzie zależnym, że potrafi zapanować nad Sejmem i pokierować nim konsekwentnie. Senat, skurczony wedle Konstytucji z 17 marca, może wewnętrzną swą powagą i kwalifikacjami swych członków, zająć tak wybitne stanowisko, że mimo podrzędnej roli, którą mu Konstytucja wyznacza, będzie się z nim liczył i Sejm i Rząd. Wreszcie

Prezydent Rzeczyposp. przestanie być dekoracją i maszyną do podpisywania, jeżeli będzie pamiętał, że nie »musi« podpisać, że służące mu wedle Konstytucji współdziałanie przy publikacji ustaw może rozwinąć w prawo weta. Zależec to będzie od jego indywidualności, od powagi, którą sobie zjedna u społeczeństwa.

Poza tem wszystkim o przyszłości naszego państwa rozstrzygnie nasza administracja. Państwo potrafi stawić czoło niejednej burzy i przebrnąć niejedno przesilenie, jeżeli się je zlokalizuje u góry, dół zaś funkcjonować będzie ciągle sprawnie dzięki aparatowi administracyjnemu wyrobionemu, sumiennemu, nie krępowanemu niepotrzebnym balastem. W tę stronę należy zwrócić oczy i spotęgować usiłowania, aby zapobiec krzywiznom, nieuleczalnym, gdy się ich od najmłodszych lat nie usuwa.

Konstytucja z 17 marca obok administracji państwowej (powiaty, województwa) wprowadza samorząd i zapowiada, że będzie rozległym. Dla pierwszej i dla drugiego ustanawia zasady, wedle których mają w osobnych ustawach być unormowane. Nie omawiam ich tutaj, sprawa bowiem jest za ściśle prawniczą i techniczną, aby mogła interesować szersze koła, jeżeli wykład nie miałby się ograniczyć do znanych zresztą ogólników. Na jedną jednak instytucję pragnę zwrócić uwagę, ma bowiem wedle m. zd. szczególną wagę.

Art. 68 Konstytucji z 17 marca zapowiada zaprowadzenie samorządu gospodarczego, a mianowicie izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rękodzielnicze, pracy najemnej i inne mają być połączone w naczelną Izbę Gospodarczą Rzp. Współpracę jej z rządem ma określić osobna ustawa. Jeżeli się zważy, że ta Naczelną Izba Gospodarcza będzie wyposażoną w samorząd, a może otrzymać prawo inicjatywy, to przy odpowiednim składzie może odegrać pierwszorzędną rolę. Przedewszystkiem podnieść należy, że wyjdzie ona z wyborów pośrednich, że przeto liczyć może w swem gronie ludzi fachowych i wyrobionych. Następnie zaś spełnić może tak na wewnątrz jak na zewnątrz państwa zadanie integracji gospodarstwa. Szczególnie w stosunkach z zagranicą okazać się może wprost jej niezbędnosc, jeżeli, jak tego należy

sobie życzyć, państwo pokona zapędy ku etatyzmowi i oprze gospodarstwo na wolności. Wówczas centralny organ, pochodzący z wyborów, otoczony powagą, dysponujący informacjami, mający daleko idący plan i program, stanie się jednym z najsilniejszych czynników w państwie. Prawda, i tutaj, jak wszędzie, o powodzeniu decydować będą ludzie, którzy do tych zadań będą powołani, ich talent i charakter, a przede wszystkim ich zdolność do wyjątkowego wysiłku, bez którego nie wzniesiemy trwałej budowy.

Polska znajduje się w położeniu, którego nie można porównać z położeniem żadnego innego państwa. Z Francją ma to wspólnego, że obie walczą o wykonanie traktatu, ale Polska ma nadto bronić tego, co już dostała, a w tej swej sytuacji nie posiada żadnych zasobów w państwowych urządzeniach, bo od samego dna i wszystko musi dopiero stworzyć. Jeżeli jednak obecnym sprzymierzeńcom niema się stać ciężarem, a nowych zyskać, to musi dla nich reprezentować siłę militarną i gospodarczą, tą zaś może się stać tylko wówczas, jeżeli się potrafi zorganizować jako państwo. Musi więc mieć rząd i jeszcze raz rząd. W tym względzie Konstytucja z 17 marca wykazuje braki! Dlaczego? Wiele złożyło się na to przyczyn, ale nie najmniejszą jest brak tego, co byśmy nazwali perspektywą polityczną. Znamy historję każdego artykułu Konstytucji i moglibyśmy wykazać, z jakich powodów tak, a nie inaczej został zredagowany. Ale te »powody« giną na drugi dzień po głosowaniu, tak są splątane z walkami partyjnymi i z chwilową sytuacją parlamentarną, a tymczasem artykuł pozostał i ma być fundamentem, na którym opierać się będzie państwo na długie lata. Gdyby było możliwem żądać i uzyskać od stronnictw, aby przy układaniu zasadniczych ustaw zapomniały o teraźniejszości, a patrzyły tylko w przyszłość, rzecz wypadłaby inaczej. Wówczas bowiem widzianoby przed sobą tylko linje rozwoju, a nie ludzi miłych lub zwalczanych. Te linje rozwoju zaś dadzą się określić krótko w ten sposób, że powinniśmy wejść w krąg światowej polityki i być tam czynnymi. Jakżeż będzie nam możliwem to osiągnąć, jeżeli słowo naszego państwa nie będzie budzić zaufania, a nie będzie go budzić, jeżeli nie bę-

dziemy mieli rządu, odpowiedzialnego, kontrolowanego, ale rządu, a nie manekina w rękach coraz to nowej większości.

W niepodległej Polsce nauczyć się musimy innego myślenia politycznego. Z chwilą, gdy drzwi od naszego grobu zostały otwarte, nikt już nie zrozumie naszych skarg. Nie potrzebujemy też zdobywać pomocy obcych, przekonywując ich, że będziemy dla nich wałem ochronnym, bo powinniśmy nim być przede wszystkim dla siebie samych. Z tego punktu widzenia skończyć się powinien romantyzm w naszej polityce. Miejsce jest tylko dla żmudnej pracy. Aby była owocną, musi być zorganizowaną i prowadzoną przez silną rękę.

---

## VI.

Stanisław Wróblewski.

# Sądownictwo.

Rozdział 4 konstytucji ma napis »sądownictwo«; pierwszy jego artykuł stanowi: »sądy wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej«. Konstytucja pojmuje tedy sądownictwo jako wymiar sprawiedliwości przez sądy państwowe; zanim jednak przystąpię do analizy dalszych jej postanowień, wypada zastanowić się nad tem, co stanowi istotę »wymierzania sprawiedliwości«, i rozglądnać się, dokąd sięgać mogą granice tej działalności państwa, którą się słowami powyższemi określa.

1. W wymierzaniu sprawiedliwości mieści się myśl stosowania obowiązującego prawa do konkretnych przypadków życia, więc przedewszystkiem oceny, czy i o ile te przypadki są w zgodzie z prawem. W tem leży istota sądownictwa. Sądy współczesne mają do spełniania szereg innych jeszcze zadań; tak np. sądy cywilne sprawują władzę nadopiekuńczą, prowadzą księgi gruntowe i rozliczne rejestry, dokonywują legalizacyj, biorą większy lub mniejszy udział w postępowaniu egzekucyjnym, ale odrębność ich roli nie na tem się zasadza. Te wszystkie czynności należą do administracji, która według dzisiejszych pojęć winna wprawdzie, jeżeli nie co co do treści, to przynajmniej co do formy działania, podlegać prawu, której działalność jednak bynajmniej nie do tego zmierza, aby badać zgodność życia z prawem. Opiekę, rejestracje, legalizacje, egzekucje, możnaby przekazać władzom administracyjnym, a stanowisko sądów

w ustroju społecznym pozostałoby i tak niezmienione; stąd tłómaczy się różnica zdań w żywo niedawno dyskutowanej kwestji środków, jakie należy stosować do nieletnich przestępców, bo monopol sądu kończy się z chwilą, gdy się środki powyższe przestaje traktować jako karę, a orzeczenie dotyczące przestaje pojmować jako wymiar sprawiedliwości. Z drugiej strony każdy czynnik w społeczeństwie, powołany do oceny zgodności pewnego działania z prawem, spełnia przez to samo funkcję sądownictwa. Nie jest to bynajmniej funkcja, którąby powierzyć można tylko organom państwowym; zdanie przeciwne, choć głoszone przez pierwszorzędne powagi<sup>1)</sup>, nie wydaje mi się uzasadnionem ani historycznie, ani dogmatycznie. Historia stwierdza np., że rzymskie sądownictwo wytwarza się z sądów polubownych i właściwości ich zatrzymuje przez długie jeszcze czasy; skoro zaś sięgniemy do stosunków społecznych, to wystarczy przypomnieć, że polska ustawa o organizacji giełd w art. 14 i 19 spory z transakcyj giełdowych przekazuje sądom polubownym, jeżeli transakcję stwierdzono kartą umowną, a strony właściwości giełdowego sądu polubownego nie wykluczyły układem pisemnym. Nie można zatem takich funkcji administracji, jak np. doręczanie przesyłek lub budowanie dróg, przeciwstawiać zasadniczo sądownictwu i twierdzić, że tante mają charakter działalności prywatnej, a działalność sądowniczą rozwinąć może tylko władza państwowa; owszem, sąd polubowny jest również sądem i uzyska niewątpliwie uznanie tego swego charakteru w prawie polskiem, a skoro sobie przypomnimy, że sądownictwo kościelne rozwinęło się również *ex consensu*, to kto wie, czy tu właśnie nie znajdzie się sposób do usunięcia tej przeszkody konkordatu, o której w odczycie swym wspomniał prof. Abraham, wskazując na sądownictwo biskupie w sprawach małżeńskich. Że w sferze sądownictwa udział władzy państwowej zaczyna się wcześniej i dochodzi daleko, zrozumieć łatwo; wszak na zbadaniu zgodności pewnego objawu życia z prawem rzecz się zazwyczaj nie kończy. Idzie o coś więcej, o doprowadzenie do zgodności z prawem tego konkretnego przypadku, w któ-

<sup>1)</sup> Np. *Jellinek Allgemeine Staatslehre* 3 wyd. 1914, s. 624.

rym stwierdzono niezgodność, a chociaż scharmonizowanie życia z prawem da się pomyśleć i bez interwencji władzy np. drogą pomocy własnej na podstawie orzeczenia sądu polubownego, i choć np. w rzymskiej manus iniectio widać ślady podobnego stanu rzeczy, to przecież nietrudno pojąć, że państwo rychło bierze w swe ręce kontrolę tak nad prologiem tzn. utworzeniem sądu polubownego, jak i nad epilogiem, a skoro państwo raz w sprawy te wkroczy, sami interesowani dążą do zwiększenia jego atrybucyj, bo ono ma w rękę środki, które nierównie pewniej prowadzą do pożądanego rezultatu.

2. Skoro istotę sądownictwa stanowi badanie konkretnych przypadków pod kątem ich zgodności z prawem, to wynika stąd przedewszystkiem, że założeniem sądownictwa jest istnienie prawa obowiązującego. Mogłoby to być i prawo zwyczajowe od chwili, kiedy równoległe wyobrażenia czy przekonania pewnej liczby jednostek przeszły z dziedziny socjologii w dziedzinę prawa, kiedy stały się normą, zdolną naginać pod swój rząd konkretne przypadki; dla uproszczenia jednak przyjmuję jako założenie sądownictwa istnienie ustawy, której normatywny charakter nie ulega wątpliwości. Z tego normatywnego charakteru wynika zależność odwrotna. Ustawa chce narzucić wolę światu, ukształtować pewną grupę objawów życia społecznego po swej myśli. Jeżeli naprawdę ma do tego doprowadzić, muszą być siły, których istnienie pozwala liczyć na to, że normy prawne, które in abstracto żądają od ludzi pewnego postępowania, doprowadzą w konkretnych przypadkach do zamierzonego rezultatu<sup>1)</sup>. Stąd wynika konieczność istnienia sądownictwa, bo chcąc doprowadzić do postępowania zgodnego z prawem, trzeba przedewszystkiem stwierdzić, czy w danym przypadku istnieje zgodność, czy przeciwnie zachodzi niezgodność. Jeżeli i o ile ustrój państwa daje gwarancję, że przypadki, które podejrzewać można o niezgodność z ustawami, poddane będą sądowej ocenie, wtedy i o tyle można powiedzieć, że życiem społeczeństwa w tem państwie rządzą ustawy. Ideałem ludzkości jest od wieków, by rządziły niem w każdym kie-

<sup>1)</sup> Jellinek, I. c. s. 788.

runku; pojęcie państwa praworządnego nie jest bynajmniej wytworem nowoczesnym, stanowi część spuścizny po starożytności. Jest ono dobrze znane na gruncie greckiej πόλις; już za czasów wojen perskich chlubią się Grecy, że »δεσπότης νόμος« ma u nich potęgę większą, niż król perski w stosunku do swych poddanych, teoretycy zaś prawa publicznego dają tej myśli drastyczny wyraz, bo według Platona władze winny być niewolnikami ustaw, a Arystoteles dochodzi niemal do paradoksu, kiedy poleca raczej słuchać ściśle praw wadliwych, niż dążyć bez wytechnienia do zmieniania ich na lepsze. Zasady te jednak pozostały wówczas przeważnie w sferze ideałów, a i dziś pobieżny nawet rzut oka na stosunki społeczne wystarczy, by dojść do przekonania, że w tym względzie niewiele się zmieniło. Jedyne punkty, w którym zd. m. widać wyraźniejszą różnicę, to zrównanie państwa z poddanymi w zakresie stosunków prywatno-prawnych, gdzie się je traktuje jako »osobę prawniczą«; zrównanie nie jest całkowite. co objawia się w stadium egzekucji, gdy państwo ma użyć środków przymusu przeciw... państwu, ale w pewnych granicach fiskus podlega przecież ustawom na równi z osobami prywatnymi, podczas gdy starożytność ani teoretycznie myśli tej nie sformułowała, ani — co ważniejsza — nie myślała o konsekwentnym jej przeprowadzeniu w praktyce. Poza tem zmian zasadniczych nie widzę. Ustawy karne i teraz w pewnej tylko mierze rządzą wymiarem sprawiedliwości, czego dowodzi najlepiej trwający ciągle spór o środki, jakie należałoby zastosować, by w procesie karnym usunąć oportunizm; jeżeli się przy tej kwestji do pomocy przyzywa skargę ludową, to poza tem słowem widać zmartwychwstanie greckich sykofantów. W dziedzinie ustawodawstwa idea praworządności wymaga kontroli sądownictwa nad tem, czy przepis, mający obowiązywać, wydano zgodnie z ustawami. Otóż kontrola taka istnieje w szerokim zakresie co do rozporządzeń tzn. co do tego fragmentu ustawodawstwa, który złożono w ręce władz administracyjnych; natomiast co do ustaw w ścisłym słowa znaczeniu ocena prawidłowości ich powstania zamyka się w szczupłych stosunkowo granicach, bo np. badanie sądowe, czy przy uchwalaniu w ciałach parlamentarnych był wy-

magany przez prawo komplet, jest stanowczo wykluczone. Nieinaczej i w sferze administracji. Korzystając z komunału, który głosi, że treść administracji »z natury rzeczy« nie da się ująć w normy ustawowe, i dziś jeszcze granice swobodnego uznania władzy kreśli się bardzo szeroko; w tych granicach działalność władzy podlega ustawom co najwyżej ze względu na swą stronę formalną, treść zaś aktu tejże władzy, tzn. wewnętrzne uzasadnienie wytworzonego przez akt stosunku, nie przechodzą wogóle próby legalności, bo a priori usunięte są z pod rządów ustaw obowiązujących, przez co akt władzy administracyjnej<sup>1)</sup> zbliża się do aktów ustawodawczych. I w tych jednak gałęziach administracji, dla których ustawy określiły nietylko formę postępowania, lecz także treść mającego nastąpić rozstrzygnięcia czy zarządzenia, w których tedy istnieje możliwość oceniania legalności w każdym kierunku, daleko jeszcze do praworządności. Tzw. sądownictwo administracyjne, właściwie sądownictwo nad administracją, najważniejsza i najświeższa zdobycz idei praworządności<sup>2)</sup>, jest dopiero w stadium rozwoju. Owa możliwość wszechstronnej oceny legalności nie jest bynajmniej wyzyskana tak, jakby ją w interesie porządku prawnego wyzyskać należało; wystarczy zwrócić uwagę na to, że najczęściej aparat sądownictwa administracyjnego wprawić może w ruch tylko jednostka, która żąda ochrony swego stanowiska prawnego. Nie mogę tutaj wdawać się w krytykę tak tego systemu, jak i wyrosłych na jego podstawie konstrukcyj teoretycznych, które tworzą pojęcie publicznych praw podmiotowych i ograniczają sądownictwo administracyjne do ochrony tych praw, zamiast starać się wprzęgnąć je w służbę rządu prawa w dziedzinie administracji. Wystarczy stwierdzić, że gwarantowana praworządność obejmuje nieznaczną tylko część tej dziedziny, bo i inne środki gwarancji nie poprawiają sprawy. Odpo-

<sup>1)</sup> Wyrażeń »akt administracji« i »akt administracyjny« unikam rozmyślnie, bo pojęcia te nie są ustalone.

<sup>2)</sup> Jeszcze francuska ustawa z 16 fructidora roku III — pod wpływem błędnie pojętej myśli rozdziału władz — stanowi: »Défenses.. aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit«.

wiedzialność za wyrządzoną obywatelowi szkodę ma jeszcze ciaśniejsze granice, bo daje ochronę tylko prywatnym prawom podmiotowym; odpowiedzialność organów administracji wobec państwa jest — praktycznie rzecz biorąc — raczej ograniczeniem powszechnej odpowiedzialności karnej.

3. Sądownictwo ma dać gwarancję, że niezgodność życia z ustawą będzie nacechowana jako taka, albowiem takie nacechowanie jest środkiem koniecznym, by doprowadzić do zgodności. Stwierdziłem, że ustrój państw nowoczesnych nie zapewnia sądownictwu tyle miejsca, aby mogło spełnić rolę powyższą dla całokształtu życia społecznego; przy tych stosunkach życiowych, które według dzisiejszych pojęć dotyczą bezpośrednio, w większym czy mniejszym stopniu, interesu publicznego, niema jeszcze mowy o pełnem urzeczywistnieniu idei praworządności. Lepiej jest w tej sferze, która w danej chwili nie dotyka bezpośrednio interesu publicznego, tzn. w sferze prawa prywatnego. Tu rysują się wyraźnie warunki, jakich wymaga ukształtowanie sądownictwa, by mogło spełnić należycie swe zadanie. Skoro tylko państwo wcieliła orzekanie o sprawach prywatno-prawnych w zakres swych funkcyj, towarzyszy temu przedewszystkiem prawne uporządkowanie postępowania przed sądami, konieczne, aby zyskać pewność, iż sądy orzekać będą nie arbitralnie, lecz podług ustaw. Na tem nie koniec. Funkcja sądownicza w sferze prawa prywatnego wykazuje już wczesnie silną tendencję do zerwania wszelkiej, więc także formalnej czy zewnętrznej łączności z innymi funkcjami państwa; obok tej tendencji występuje niemniej wyraźnie druga, do zapewnienia sądom niezawisłości. Jaką drogą dwie te myśli wywalczają sobie stopniowo uznanie, to należy do historii; tu wspomnieć o nich trzeba z tej przyczyny, że są zamknięciem dotychczasowej dedukcji, która miała na celu ująć istotę »wymierzania sprawiedliwości«. Podział funkcyj państwowych jest przedostatniem ogniwnem dedukcji. Skoro wydano ustawę i pewien odłam życia poddano pod jej rządy, skoro w następstwie uznano, że państwo zapomocą swych organów winno strzec zgodności tego odłamu życia z ustawą, to organ, powołany do badania owej zgodności, nie może pełnić równocześnie innych funkcyj władzy, jeżeli ma speł-

niać należyćie funkcję »sądu«. Nie może oczywiście być ustawodawcą, bo taki czynnik, który może każdej chwili stworzyć nowe prawo, nie daje gwarancji, że orzeczenie jego będzie tylko konkretnem zastosowaniem prawa przedtem obowiązującego, a historia prawa dowodzi tego niezliczonymi przykładami. Podobnie działa jednak także złączenie sądownictwa z administracją. Tu i tam władza ma przed sobą przypadek konkretny; gdyby jednak nawet akt władzy administracyjnej był ściśle ujęty w normy ustawowe, gdyby był podporządkowaniem konkretnego przypadku pod ogólne prawidła, a więc operacją logiczną tej samej natury, co wymiar sprawiedliwości, to przecież nie ulega wątpliwości, że ogólne zadanie administracji nie pozwala jej zapomnieć o interesie publicznym (np. fiskalnym), którego ma strzec, i popaść w bezstronność. Skoro się zaś zważy, że władza administracyjna nie jest niemal nigdy ustawą ciasno skrępowana, bo ustawy zostawiają jej zazwyczaj szeroką swobodę działania, to powierzając jej sądownictwo paraliżuje się z góry tę funkcję; wszak władza taka może łatwo, zamiast osądzić sprawę według ustaw, przerzucić ją do sfery swego imperium i rozstrzygnąć według swego uznania. Tak właśnie postępował rzymski pretor; otóż *proceder* ten pomaga niewątpliwie do doskonalenia prawa, ale jeżeli ten czynnik, który ma prawo stosować, stara się orzeczeniami swemi lepsze, więc nowe, prawo tworzyć, to nie można chyba mieć złudzenia, jakoby tymi stosunkami, które władza państwowa w taki sposób traktuje, rządziły ustawy. Istota sądownictwa wymaga tedy oddzielenia tej funkcji państwa od innych; te same względy każą żądać, by sądy zapewnioną miały niezawisłość. To ostatnie ogniwo dedukcji. Sąd musi przede wszystkim mieć pozytywną pewność, że tylko prawo obowiązujące ma być dla niego miarą w ocenie przypadku, że w tym względzie nie jest zależny od wskazówek czy tego czynnika, który sędziego powołał, czy jakiegokolwiek innego. Teoretyczne ujęcie tego stosunku tzn. określenie stanowiska sądów w ustroju państwa może wypaść tak lub inaczej, w szczególności można je uważać za bezpośredni organ państwa, albo położyć nacisk na to, że w ich orzeczeniach wypowieda się wola państwa, lub innej jeszcze

poszukać formułki; w każdym jednak razie wykluczone być musi podporządkowanie właściwej i głównej ich działalności czemuś innemu poza ustawą, bo w przeciwnym razie sądy przestają być stróżami ustaw tzn. sądownictwo jako takie przestaje istnieć. Tylko dalszem rozwinięciem tej samej myśli jest postulat, by sędziego nie można było dowolnie usuwać z raz powierzonego mu stanowiska; niezawisłość orzekania przy osobistej zawisłości orzekającego nie da się, praktycznie rzecz biorąc, pomyśleć.

4. Dedukcja skończona. Obracała się w kole myśli powszechnie znanych, spełniła jednak swój cel, bo w formie racjonalistycznego wyводу przypomniła, co stanowi istotę wymiaru sprawiedliwości, i wskazała, jak ten wymiar ma być urządzony, jeżeli ma zasługiwać na swe miano, zarazem zaś uprzytomniła nam, jak daleko w państwie praworządnem sięgać powinno in thesi odrębne i niezawisłe sądownictwo, a jak uszczuplone są jego granice jeszcze i w czasach dzisiejszych. Na tem tle kontur zasad prawa polskiego może wystąpić z pożądaną wyrazistością; przechodząc przeto do rozbioru postanowień naszej konstytucji omówię najpierw pytanie, jaki zakres działania wyznaczyła sądownictwu, zatrzymam się potem nad kwestją, w jakiej mierze zapewniła należyte jego funkcjonowanie, wreszcie przedstawię te przepisy, które mniej zasadniczych dotyczą punktów, jak np. sposobu powoływania sędziów.

Poza art. 74, który brzmi zupełnie ogólnie, i art. 85 oraz 86, które mówią o sądach wojskowych oraz o Trybunale Kompetencyjnym, wszystkie inne przepisy 4 rozdziału konstytucji odnoszą się tylko do zwyczajnego (powszechnego) sądownictwa w sprawach cywilnych i karnych. Art. 75 przekazuje wprawdzie zwykłemu ustawodawstwu określenie organizacji itd. »wszelkich« sądów, ale art. 82, przepisujący jawność »zarówno w sprawach cywilnych i karnych«, tudzież art. 84, który ustanawia »Sąd Najwyższy dla spraw sądowych, cywilnych i karnych« nie zostawiają wątpliwości, jak owe »wszelkie« sądy rozumieć należy. Sądy wojskowe są już poza nawiasem, nie są zaliczone do »wszelkich« sądów art. 75—84, albowiem art. 85 powtarza dla nich te same prawidła, które dla »wszelkich« sądów wypowiedziano już w art. 75 i 82, nie

zalicza ich zatem do grupy poprzednio unormowanej; art. 86 mówi o Trybunale, który ma być powołany do rozstrzygania sporów o właściwość »między władzami administracyjnymi a sądami«, a brzmieniem tem, jak również nadaną Trybunałowi nazwą, przeciwstawia go wyraźnie sądom, o których była mowa w art. 75—84. Wynika stąd, że przepisy art. 75—84 nie odnoszą się wprost i bezpośrednio ani do sądów z art. 85 i 86, ani tem mniej do tych sądów, o których konstytucja mówi w innych rozdziałach; jedynie co do wstępnego artykułu 74, który jest frontonem rozdziału o sądownictwie, można bronić innego zdania. Dalsze wnioski z tego układu konstytucji wyciągnę później; tu stwierdzam tylko, że nie przesądza on bynajmniej granic »sądownictwa« i nie zacieśnia go do spraw, wymienionych w rozdziale 4. Rozdział ten poddaje sądownictwu wszystkie sprawy cywilne tzn. prywatno-prawne i pewne kategorie stosunków prawa publicznego; należy teraz zbadać, jak według konstytucji przedstawia się stosunek sądownictwa do innych spraw publiczno-prawnych.

5. Zaczynam od stosunku sądownictwa do ustawodawstwa. Konstytucja nie zna odrębnej władzy, któraby badać miała prawidłowość aktów władzy ustawodawczej; w grę wchodzić mogą tedy tylko sądy, powołane do badania spraw innych, przedewszystkiem »wszelkie« sądy z art. 75, które stosując ustawy stykają się tem samem z kwestją prawidłowości ustaw. Otóż co do nich stanowi art. 81: »sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych«; skoro zaś te sądy, które są sądami par excellence, prawa powyższego są pozbawione, to przepis art. 81 stosować się musi a maiori do innych sądów, w prawie polskiem przewidzianych. W przepisie tym, znanym z przeważnej części konstytucyj kontynentu, mieszczą się dwie zasady pozytywne i jedna negatywna. Pierwsza zasada pozytywna to ta, że sądy mają prawo — oczywiście i obowiązkiem, bo w sferze działalności organów państwowych te dwie rzeczy nie dadzą się rozłączyć — badać, czy nastąpiło należyte ogłoszenie i czy to, co ogłoszono, zgadza się z treścią aktu władzy ustawodawczej; gdyby np. skutkiem pomyłki w Dzienniku Ustaw zamieszczono ustęp, uchwałą ciał par-

lamentarnych z projektu wykreślony, sąd ma prawo stwierdzić pomyłkę i ustęp ten, który nie jest częścią ustawy, traktować jako nie obowiązujący, choć go jako część ustawy ogłoszono. Druga zasada pozytywna to przyznanie sądom prawa badania ważności rozporządzeń. Odnosi się ono do wszelkich rozporządzeń, nie tylko do tych, »z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli« i przy których art. 3 wymaga, by były wydane »z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią«, lecz także do wszystkich »rozporządzeń wykonawczych, zarządzeń, rozkazów i nakazów« z art. 44. Stosunek art. 3 i 44 nie jest zbyt jasny, w szczególności może być wątpliwem, czy w każdym »rozporządzeniu wykonawczem, zarządzeniu, rozkazie i nakazie« z art. 44 konieczne jest powołanie się na upoważnienie ustawowe; cała jednak treść rozporządzeń poddana jest bezsprzecznie badaniu sądowemu, a takie rozporządzenia, które nie mieszczą się w ramach upoważnienia ustawy względnie wykonania ustawy, może sąd traktować poprostu jako nieistniejące. Nie ma on natomiast prawa badania legalności co do ustaw należycie ogłoszonych. Gdyby tedy wydano ustawę, sprzeczną z konstytucją<sup>1)</sup>, przy uchwalaniu jej przepisom o zmianie konstytucji nie uczyniono zadość, a ustawę tę prawidłowo ogłoszono, wówczas sądy byłyby nią związane mimo, iż w myśl art. 38 »żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą konstytucją, ani naruszać jej postanowień«. Wśród tych państw, które konstytucji dają wyższy stopień w hierarchji ustaw, odróżnia się, jak wiadomo, dwie grupy. W grupie pierwszej konstytucyjności ustaw strzeże sądownictwo; do wykonywania kontroli powołane są jużto sądy zwyczajne, jak w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, już też sądy prawa publicznego, jak w republice austriackiej i w Czechosłowacji. Polska przyłączyła się do grupy drugiej, do której należy większość państw kontynentalnych, a w której wykluczona jest kontrola sądownictwa nad zgodnością ustaw z konstytucją. System ten ma — oczywiście — i dobre i złe strony. Jeżeli zważymy,

<sup>1)</sup> P. *Buzek*, Projekt Konstytucji Państwa Polskiego 1918 t. I., s. 130 n.

że konstytucja zawiera szereg przepisów, które nie zajmują się ustrojem państwa, lecz oznaczają fundamenta przyszłego ustawodawstwa, jeżeli zważymy dalej, że część tych »fundamentów« odpowiada postulatowi dzisiejszej chwili np. wolność prasy, bezpłatność nauki, a w rozdziale 4 np. przekazanie pewnych spraw sądom przysięgłych, że zaś inne fundamentalne zasady, np. równość wobec prawa, stanowią wprawdzie niepozbywalny dorobek ludzkości, ale są wcale ogólnikowe i rozmaicie mogą być tłumaczone, to istotnie wątpić można, czy potrzebna jest tak energiczna obrona tych postanowień przed ustawodawstwem przyszłości, jaką zna np. prawo amerykańskie. Nie bez racji przytacza się tu odstrasające przykłady z praktyki amerykańskiej np. uznanie za nieważną ustawy, nakazującej urządzić umywalnie dla górników, albowiem nie wydano równocześnie takiegoż przepisu dla innych robotników, potrzebujących również umywalni, a przez to naruszono postanowienie konstytucji o prawie obywateli do równej opieki ustaw; takie strzeżenie konstytucji nie może społeczeństwu przynieść pożytku. Z drugiej atoli strony stwierdzić trzeba, że system, przyjęty przez Polskę, osłabia ogromnie gwarancje konstytucyjne, bo działalność ustawodawczą wyzwała z pod rządu ustaw wogóle, konstytucji w szczególności. Przy wysokim poziomie organów ustawodawczych możnaby mieć nadzieję, że konstytucja będzie tem, czem ją mieć chciało, że noli me tangere art. 38 znajdzie posłuch tak długo, dopóki stanowcza zmiana zapatrywań nie zdoła doprowadzić do zmiany konstytucji. Gdyby jednak miało być inaczej, konstytucja stracić może łatwo charakter podwaliny porządku prawnego, bo wobec organu ustawodawczego nikt nie wystąpi w jej obronie. Jeżeli dla ustawy, sprzecznej z konstytucją, znalazła się zwyczajna większość w Sejmie i Senacie, organa władzy wykonawczej winny na podstawie art. 38, 54 i 56 odmówić podpisu; na ten heroizm trudno liczyć, a to tem więcej, że podpisując taką ustawę przykłada się niewątpliwie rękę do rzeczy, sprzecznej z konstytucją, nie naraża się jednak na żadną odpowiedzialność, nietylko póki się ma za sobą większość, tzn. de facto, lecz także de

iure. Odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu odpada już z tej prostej przyczyny, że Trybunał ten jest *sui generis* sądem, a jako sąd nie może badać ważności ustawy, należycie ogłoszonej; zapowiedziana ustawa o Trybunale Stanu musiałaby zmienić konstytucję, gdyby chciała objąć także przypadek owego podpisu i uchylić co do niego zasadę art. 81. Pomijam to, że z art. 35 i 44 możnaby wydedukować obowiązek organów wykonawczych do ogłoszenia, więc i podpisania, powyższej ustawy; sądzę, że na podstawie uwagi poprzedniej nikt owej odpowiedzialności nie może brać na serjo. Niema tedy środków prawnych przeciw lekceważeniu konstytucji przez czynniki ustawodawcze, a w społeczeństwie, które wogóle nie grzeszy zbyt poszanowania dla ustaw, lekceważenie takie zwiększy oczywiście ów brak poszanowania. Z tych względów osobiście dałbym pierwszeństwo systemowi, który obronę konstytucji składa w ręce niezawisłego sądownictwa. Uczyniłbym to tem więcej, że niedomagania praktyki amerykańskiej występują przede wszystkim przy ustawodawstwie poszczególnych Stanów, a więc na naszym gruncie nie wydają mi się zbyt niebezpieczne; co prawda, nie czuję się w tej kwestji bezstronnym, bo profesor prawa, trzymający się zdala od polityki, z natury rzeczy skłonny jest wysuwać apolityczne sądownictwo na czoło władz państwowych.

Mówiłem dotąd o roli sądownictwa w stosunku do ustaw państwowych. Ustawodawstwo jednak polskie nie tylko z tego płynąć będzie źródła, bo art. 3 przewiduje przekazanie przedstawicielstwom samorządu terytorjalnego »właściwego zakresu ustawodawstwa«, a art. 109 pozwala oczekiwać »autonomicznych związków mniejszości« narodowych »w obrębie związków samorządu powszechnego«. Jest to tylko torso; uregulowanie autonomji pozostawiono przyszłemu ustawodawstwu. W ramach konstytucji dadzą się pomieścić dwie możliwości: autonomja bez zastrzeżeń, oczywiście w dziedzinie, określonej ustawami państwowemi, lub autonomja z tem zastrzeżeniem, że ustawa autonomiczna musi uzyskać zgodę Sejmu, która miałaby w tym przypadku podobną formę, jak np. udzielenie lub odmówienie absolutorium, o którym mowa w art. 9, a taką naturę prawną,

jak sankcja monarchy. Poza ramami konstytucji leży transfuzja uchwał z art. 3 i 109 w ustawy państwowe; byłaby ona przekreśleniem autonomji, która rozplynęłaby się wówczas w ustawodawstwie państwa. Tej zatem ewentualności nie będę rozbierał; natomiast dwie poprzednie otwierają drogę ustawom autonomicznym, bo ustawa nie traci charakteru ustawy przez to, że jej moc obowiązująca zawisła od zgody Sejmu<sup>1)</sup>. Skoro tak, to rolę sądów w stosunku do ustaw autonomicznych określa art. 81. Wykluczona jest tedy kontrola sądownictwa tak nad tem, czy ustawa autonomiczna jest zgodna z konstytucją, jak i nad tem, czy nie przekracza granic autonomji; wykluczenie sięga tak daleko, że i organów wykonawczych, które współdziałały przy ogłoszeniu takiej ustawy, nie możnaby przed żadnym sądem pociągać za ich współdziałanie do odpowiedzialności, bo legalności tego współdziałania nie można kwestjonować bez równoczesnego zakwestjonowania legalności ustawy, należycie ogłoszonej. Nie uważam tego rozwiązania problemu za szczęśliwe, bo kontrola nad autonomją wydaje mi się konieczną. Kontroli takiej nie zastąpi bynajmniej konieczność zgody Sejmu; nie zapewni ona w tej dziedzinie rządu ustaw, bo Sejm jest czynnikiem politycznym i pod wpływem momentów politycznych nierówną ustawy autonomiczne mierzyć będzie miarą. Przy autonomji bez zastrzeżenia zgody Sejmu, zgodniejszej bezsprzecznie z ideą autonomji, odpada nawet i ten pozór kontroli; to też zdaniem mojem co do ustaw autonomicznych należy konstytucję zmienić i upoważnić sądownictwo do czuwania nad legalnością, a przypomnieć trzeba, że w tym zakresie dają sądownictwu głos i takie konstytucje, które odmawiają mu głosu co do ustaw państwowych. Jak ta kontrola ma być ukształtowana, w tę sprawę wdawać się byłoby przedwczesnem; zauważę tylko, że w razie takiej zmiany konstytucji pożądanem byłoby i usunięcie konieczności zgody Sejmu, albowiem interwencja Sejmu utrudni

<sup>1)</sup> Wątpliwości, jakie co do tego wyraża *Jaworski* (Uwagi prawnicze o projekcie Konstytucji s. 9), nie wydają mi się uzasadnione; już statut organiczny dla Województwa śląskiego mówi o »ustawach śląskich«, a trudno przypuszczać, by konstytucja chciała stanąć z nim w sprzeczności.

bądź co bądź tak uznanie ustawy za nieważną, jak i pociągnięcie do odpowiedzialności organów wykonawczych, które przy jej ogłoszeniu współdziałały.

6. Stosunku sądownictwa do administracji dotyka konstytucja w kilku przepisach; jedne odnoszą się tylko do szczegółów, drugie mają charakter zasadniczy. Szczegółem zajmuje się przede wszystkim art. 72, według którego »ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych, wydanych w pierwszej instancji, będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu«. Nacisk na pierwszą instancję łatwo wytłómaczyć refleksją, że strona, która zwróciła się do wyższej władzy administracyjnej, zrzeka się dobrodziejstwa art. 72 i tylko z art. 73 o sądownictwie administracyjnym będzie jeszcze — w granicach zapowiedzianej tamże ustawy — mogła skorzystać; i tak jednak pozostaje w art. 72 pewna niejasność. Musimy wyjść z założenia, że właściwość sądów i władz administracyjnych będzie wyraźnie odgraniczona; i konstytucja tak rzecz pojmuje, bo Trybunał, powołany w art. 86 do rozstrzygania sporów o właściwość, rozstrzygać będzie na podstawie ustaw. Jeżeli zatem do wydania orzeczenia karnego była właściwą władzą administracyjna, to dla tej sprawy niema »właściwego« sądu; niejasność ta zniknie jednak bezwątpienia po wydaniu zapowiedzianej ustawy, a pozostała treść art. 72 oddaje karne orzecznictwo władz administracyjnych bez zastrzeżeń pod rządy ustaw i ocenę sądów. Podobny charakter ma art. 19 (i 37), według którego o ważności zaprotestowanych wyborów do Sejmu (i Senatu) rozstrzyga Sąd Najwyższy. W czasie obrad nad konstytucją proponowano przekazać te sprawy — za wzorem konstytucyj ostatniej doby — odrębnym trybunałom. Sejm odrzucił tę poprawkę, a system, przyjęty przez konstytucję, idei praworządności czyni zadość; pozostawienie sprawdzania wyborów niezaprotestowanych Sejmowi względnie Senatowi nie ma realnego znaczenia.

Zasadniczą doniosłość ma przede wszystkim art. 73: »Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej, powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte

w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego, z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele«. Stylizacja nie jest bez zarzutu; jak już zauważono<sup>1)</sup>, »akt administracyjny« może dać powód do nieporozumień, a zapowiedziana ustawa powinna zapobiec temu niebezpieczeństwu. Mimo tego jednak art. 73 nie tylko dotrzymuje kroku rozwojowi prawa publicznego, lecz pozytywnie przynosi dwie rzeczy, zasługujące zd. m. na pełne uznanie; do udziału w sądownictwie powołuje także czynnik obywatelski, zakres zaś sądownictwa administracyjnego określa bardzo szeroko, przekazując mu »orzekanie o legalności aktów administracyjnych« bez ograniczenia, nie wymagając, by ta lub owa jednostka czuła się aktem dotknięta, jak tego żąda np. art. 107 konstytucji niemieckiej, który ustanawia sądownictwo administracyjne »zum Schutze der Einzelnen« i wzywa w ten sposób do dalszej pracy nad konstrukcją publicznych praw podmiotowych. Z powodu słów »orzekanie o legalności« wyrażono z poważnej strony<sup>1)</sup> obawę, że przez nie »otwiera się wrota dla tak szerokiego stosowania sądownictwa administracyjnego, jakie może nie leży w interesie administracji«. Wydaje mi się, że tu zachodzi nieporozumienie. Można w imię interesu administracji żądać, by ustawy krępowały ją jak najmniej, by jej zostawiły szeroką swobodę działania; nie sympatyzuję z tem żądaniem, a w Polsce uważam je wprost za niebezpieczne, ale rozumiem, że uczeni, pracujący zawodowo w prawie publicznem, mogą z innego na tę kwestję patrzeć stanowiska. To jednak, że się sądownictwu każe badać legalność postępowania administracji, nie przesądza bynajmniej, dokąd legalność ma sięgać. Kontrola legalności wywoła ten tylko skutek, że organa administracyjne będą musiały trzymać się ustaw, o ile administrację ujęto w ustawy; w tych zaś granicach musi się wymagać działalności zgodnej z ustawami tzn. legalnej i zapobiegać samowoli, bo nie można jednych przepisów ustawowych uważać za martwą literę i odmawiać im gwarancji, jaką się przyznaje innym. Art. 73 zapowiada całkowite poddanie oceny legalności sądow-

---

<sup>1)</sup> *Jaworski*, l. c. s. 21.

nictwu administracyjnemu; pragnąć należy, by zapowiedziana ustawa wyzyskała całą powierzchnię tego artykułu i postawiła sądy administracyjne na straży obiektywnego porządku prawnego.

Poza sądownictwem, badającym *ex professo* legalność aktów administracyjnych, istnieje w pewnym zakresie pośrednia ocena legalności przez sądy, które mają orzekać o odpowiedzialności organów władzy wykonawczej; jest to również konstytucyjna gwarancja legalności, mniej może szeroka, ale w swych granicach niemniej skuteczna, jak ta którą daje sądownictwo administracyjne. Konstytucja nasza zna tę odpowiedzialność w dwojakiej formie. Co do Prezydenta i Ministrów przewiduje odpowiedzialność, którą nazywa »konstytucyjną«, a o której orzekać ma Trybunał Stanu. Szczegóły zastrzeżono znów osobnej ustawie; tu stwierdzę tylko, że Trybunał ten, choć nie zaliczony do »wszelkich« sądów w rozumieniu art. 75. pojęty jest niewątpliwie jako szczególny typ sądu karnego, czego dowodzą i powierzenie przewodnictwa pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego i przepis art. 47, wykluczający tu *expressis verbis* prawo »darowania i złagodzenia kary oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego«, który byłby zbyt znaczny, gdyby Trybunał Stanu nie miał charakteru sądu karnego, i określenie uchwały Sejmu nazwą »postawienie w stan oskarżenia« w art. 47, 51 i 59. Anomalja leży w tem, że Trybunał Stanu nie zawsze orzeka podług ustaw, bo oskarżeni Ministrowie odpowiadają »konstytucyjnie« nietylko za naruszenie ustaw, lecz także — brzmienie art. 56 nie dopuszcza co do tego wątpliwości — za ogólny kierunek działalności Rządu oraz, każdy w swoim zakresie, za kierunek swej polityki. Gdyby nawet anomalję tę usunięto, przyjęcie jej do konstytucji dowodzi wymownie, że całe urządzenie przeniknięte jest nawskróś pierwiastkami politycznymi; jeżeli wogóle jest czemś więcej, niż dekoracją konstytucji, to w żadnym razie za prawną gwarancję zgodności postępowania dotyczących władz z ustawami uchodzić nie może. Nierównie większą wagę mają postanowienia art. 121 w związku z art. 98. Według art. 121. »każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia przez państwo szkody, jaką mu wyrządziły or-

gana władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Odpowiedzialnem za szkodę jest państwo solidarnie z winnymi organami; wniesienie skargi przeciw państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe oraz organa tychże»; art. 98 zabezpiecza to prawo, przepisując w ustępie 2, że »żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i strat«. Stylizacja tych przepisów budzi pewne wątpliwości; nie jest na pierwszy rzut oka jasnym, czy słowa »organ« i »urzędnik« mają być równoznaczne, a dopiero po głębszym namyśle dochodzi się do wniosku, że odróżnienie da się uzasadnić, że można być członkiem organu, nie będąc urzędnikiem, lecz np. przedstawicielem czynnika obywatelskiego, i że w tym przypadku odpada kwestja, czy potrzeba zezwolenia władzy publicznej na wniesienie skargi; nie jest rozstrzygnięte pytanie, czy istnieje odpowiedzialność, skoro szkodę wyrządził funkcjonarjusz publiczny, który nie ma charakteru organu władzy państwowej. Są to jednak drobnostki; istotna treść podanych wyżej postanowień jest zupełnie wyraźna, a stworzona przez nie gwarancja praworządności ma realną wartość. Szkoda tylko, że nie wejdzie w życie równocześnie z konstytucją, albowiem ustęp 2 art. 121 odsyła przeprowadzenie zasady do osobnych ustaw, choć przyczyny odroczenia nie widzę, sądzą przeciwnie, że ustęp 1 art. 121 mógł stać się odrazu prawidłem, obowiązującym dla całego państwa. Vestigia terrent; wszak w Austrii wydanie analogicznej ustawy zapowiadał już w r. 1867 art. 12 ust. zasadn. o sprawowaniu władzy rządowej i wykonawczej, a ustawy takiej nie wydano, wskutek czego odpowiedzialność państwa i organów wywoływała trudności i w teorii i w praktyce. Ufam, że ustawodawstwo polskie nie będzie tak opieszale; w każdym zaś razie już z chwilą wejścia konstytucji w życie przestaną obowiązywać wszelkie ograniczenia prawa dochodzenia powyższej szkody, wynikające dotąd z praw dzielnicowych. W b. zaborze austriackim znajdzie zatem spoczynek dekr. nadw. z r. 1806, wykluczający pozywanie urzędników państwowych przed sądy cywilne

z powodu ich czynności urzędowych, pokutujący w praktyce do ostatnich niemal czasów, a nie dający się żadną miarą pogodzić z ustępem 2 art. 98; zostaną w mocy — aż do zapowiedzianych ustaw — te tylko przepisy, które na gruncie zasady, przyjętej przez konstytucję, określają właściwość sądu i sposób postępowania, jak np. tzw. ustawa syndykacka o odpowiedzialności z tytułu naruszenia prawa przez urzędników sędziowskich.

Przepisy art. 72 tudzież 121 i 98 wychodzą od jednostki, której zapewniają opiekę prawa. Zapowiedziane w art. 73 sądownictwo administracyjne obejmie niewątpliwie wszelkie przypadki, w których pokrzywdzony przez akt administracyjny zażąda oceny legalności tego aktu. Można tedy już dziś stwierdzić, że sytuacja prawna jednostki w stosunku do administracji jest w prawie polskim dostatecznie zabezpieczona.

7. Środkami, które zapewniają sądownictwu należyte spełnianie zadań, są podział funkcji państwowych i zagwarantowanie sądownictwu niezawisłości. Podział przeprowadza konstytucja polska podobnie, jak to czynią wszystkie. Art. 2 proklamuje najpierw zasadę, że władza zwierzchnia należy do Narodu, a potem jako organa Narodu wymienia w zakresie ustawodawstwa Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej Prezydenta łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości niezależne sądy. Porównując ten przepis z początkiem rozdziału V konstytucji 3 Maja widzimy, jak mało się w tym względzie zmieniły wyobrażenia. Konstytucja 3 Maja mówi wprawdzie o trzech władzach, podczas gdy dziś mówi się chętniej o trzech funkcjach władzy, a cel podziału określa w słowach, »aby całość państw, wolność obywatelska i porządek społeczności w równej wadze na zawsze pozostawały«, posługuje się więc pochodzącą w prostej linii od Montesquieu'go amerykańską teorią równowagi, która wymaga takiego wzajemnego hamowania się kółek mechanizmu, podczas gdy dzisiejsza nauka woli inne formułki; podział jest już i wtedy zupełnie stanowczy, a co do sądownictwa wcale dokładnie przeprowadzony. O absolutnej ścisłości rozgraniczenia niema wogóle mowy; i w Polsce sądy spełniać będą

niewątpliwie szereg czynności, które nie należą do wymiaru sprawiedliwości, z drugiej zaś strony sprawdzanie wyborów przez Sejm czy Senat jest funkcją sądownictwa. Te drobne transgresje są bez znaczenia; jedyny przepis, który mógłby doprowadzić do zatarcia granic, to art. 70, według którego nadzór nad działalnością samorządu wykonywać ma w zasadzie państwo przez wydziały samorządu wyższego stopnia (quis custodiet custodes tzn. wydziały samorządu najwyższego stopnia?), nadzór ten jednak »mogą ustawy przekazać częściowo sądownictwu administracyjnemu«. Nadzór państwowy a ocena legalności to dwie różne rzeczy; łącząc je łączy się administrację z sądownictwem, co może niekorzystnie oddziaływać na tegoż funkcjonowanie. Ufam, że ustawodawstwo przyszłe ominie ten szkopuł i utrzyma sądownictwo administracyjne jako czyste sądownictwo; co do »wszelkich« sądów z art. 75 już art. 2 gwarantuje odrębność zasadniczej ich funkcji. In superfluum dodaje art. 77 ust. 2, że »orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą«; inne konstytucje nie wspominają zazwyczaj o tem, jako o rzeczy, która rozumie się sama przez się. Jak zwykle przepisy zbyteczne, tak i to postanowienie wywołać może tylko zbyteczne wątpliwości; czy np. ustawa, która reprimując nową formę lichwy, przekreśla nabyte prawa lichwiarzy, choćby orzeczeniem sądowym ustalone, jest sprzeczna z konstytucją? czy można ten zarzut zrobić ustawie, skoro wprowadza ograniczenia co do przyczyn zgaśnięcia kontraktu najmu, a przepisy swe stosować każe także do kontraktów, które pierwsza instancja sądowa uznała już za rozwiązane? Odpowiedź nie jest trudna, bo konstytucja zwraca się tylko przeciw zmianie orzeczeń in concreto; gdyby jednak nie art. 77 ust. 2, to nie byłoby wogóle miejsca na powyższe pytania.

8. Sądom cywilnym i karnym z art. 75 zapewnia konstytucja niezawisłość w wszelkich możliwych kierunkach. Przedewszystkiem teoretycznie, kiedy w art. 2 uznaje je za bezpośredni organ Narodu, a w art. 74 daje im prawo reprezentacji, stanowiąc, że »wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej«. Wynika stąd, że sposób powołania sędziego nie wpływa zupełnie na jego stanowisko

jako organu; czy go zamianował Prezydent, czy inny organ czy wybrała ludność, sędzia nie wywodzi swej władzy od tych, co go powołali czy wybrali, bo bierze ją z mocy konstytucji wprost od Narodu. Z tem określeniem teoretycznem łączy się najściślej zasada art. 77: »sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawisli i podlegają tylko ustawom«. Stylizacja nie jest bez zarzutu. Już sędziemu w chwilach, gdy nie »sprawuje urzędu sędziowskiego«, przykrą musi być myśl, że wtedy jest zawisły i podlega nie tylko ustawom, lecz także innym, bliżej nieokreślonym potęgom. Ma on jednak przynajmniej jasne przerwy, a konstytucja okazała się dla niego wcale względna; jeszcze w drugim czytaniu słowa »w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego« wstawiono w miejsce słów »w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości«, które dawały mu niezawisłość przy sądzeniu, odbierały naprzykład przy wykonywaniu władzy nadopiekuńczej, a przez tę zmianę okresy nadezłowieczeństwa znacznie przedłużono. Resztę narodu postawiono nierównie gorzej; cóż ma począć zwykły śmiertelnik, pozbawiony doszczętnie złudzenia, jakoby kiedykolwiek był niezawisły i podlegał tylko ustawom, nieznanym siłom oddany na pastwę? Uwagi te dowodzą oczywiście jednej tylko rzeczy: że w przepisach prawa publicznego, zwłaszcza tak czcigodnych, bo od tak dawna szablonem uświęconych, nie można słów brać tak ściśle, jak to zwykły czynić i czynić powinien cywilista. Art. 77 chce zapewnić sędziemu tylko to, co np. art. 139 konstytucji z r. 1815 określił w słowach: »wolność oświadczenia swego zdania w sądzeniu bez ulegania wpływowi władzy najwyższej i ministerjalnej lub jakiemubądź innemu względowi«. Tę myśl wyowiada nasza konstytucja w sposób dostatecznie wyraźny, a przeważna część nowszych konstytucyj podobnych używa zwrotów; także niezawisłość osobistą zapewniono sędziom polskim w taki sam sposób, jak ich kolegom z zachodniej Europy. Według art. 78 »sędzia może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swej woli jedynie mocą orzeczenia sądownego i tylko w wypadkach, w usta-

wie przewidzianych«. Konstytucja nie przewiduje tedy nawet automatycznego przejścia w stan spoczynku z powodu granicy wieku; ustęp 2 art. 78 dodaje tylko zwyczajne zastrzeżenie, że owa nietykalność »nie dotyczy wypadku, gdy przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku jest wywołane zmianą w organizacji sądów, postanowioną w drodze ustawy«. Na tem nie koniec; nietykalność sędziowską uznaje konstytucja w innem jeszcze znaczeniu. Według art. 79 »sędziowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karnej ani pozbawiani wolności bez uprzedniej zgody wskazanego przez ustawę sądu, o ile nie są schwytani na gorącym uczynku, lecz i w tym wypadku może sąd zażądać niezwłocznie uwolnienia aresztowanego«. Co znaczy »wskazany przez ustawę sąd«? Albo — zgodnie z prawidłami gramatyki — sąd, który wskazała już jakaś ustawa, albo sąd, który wskazać ma dopiero ustawa przyszła. Otóż konstytucja odsyła często do ustaw przyszłych, wówczas mówi jednak o »osobnej ustawie«, jak np. w art. 51, 52, 59, 63, 65, 68, 73, 80, 88 i i. Słowo »ustawa« tout court oznacza z reguły ustawę już obowiązującą, np. w art. 76, 78, 82, 92, 95, 99, 108, 117; takie znaczenie ma w szczególności w art. 97, który dopuszcza aresztowania tylko »w sposób określony ustawami«, oraz w art. 100, który dozwala na rewizję domową itp. tylko »w sposób i w wypadkach, ustawą przepisanych«. Ponieważ zwroty »określony ustawą«, »przepisany ustawą« i »wskazany ustawą« nie dadzą się co do znaczenia odróżnić, więc już interpretacja gramatyczna prowadzi do wniosku, że art. 79 powołuje się na ustawy, obowiązujące w czasie wejścia konstytucji w życie; wątpliwości znikają do reszty, skoro zważymy, że wymagając zgody sądu, który dopiero w przyszłości ma być wskazany, daje się sędziom na czas nieokreślony całkowite zwolnienie od odpowiedzialności karnej tzn. przywilej, jakiego nie mają nawet posłowie. Sądem »wskazanym przez ustawę« w rozumieniu art. 79 może zatem być tylko sąd, który ustawa już wskazała; szukając zaś tej wskazówki musimy dojść do wniosku, że jest nim ten sąd, który według prawa obowiązującego powołany jest do ścigania przestępstw (p. art. 98 ust. 1) względnie do zarządzenia aresztowania (art. 97). Być może,

że konstytucja co innego miała na myśli, że szło jej raczej o zgodę tego sądu, do którego dany sędzia należy. Ponieważ jednak prawo obowiązujące nie przewiduje zgody tego sądu — przepisy prawa rosyjskiego o pociąganiu urzędników do odpowiedzialności karnej brzmią tak, że do stosunków polskich wogóle nie dadzą się zastosować — nie można tego sądu nazwać »wskazany w ustawie«, choćby to odpowiadać miało intencjom twórców konstytucji; jego zgoda nie jest tedy potrzebna, co uważam za najzupełniej racjonalne tak co do przestępstw zwykłych, jak i co do przestępstw, w ten lub inny sposób związanych z urzędowaniem. Jakąż doniosłość ma w tym stanie rzeczy art. 79? Co do aresztu różnica traktowania sędziego i zwykłego śmiertelnika jest łatwo uchwytta, a i przepis o wypuszczeniu sędziego, aresztowanego in flagranti, można rozumieć w ten sposób, że sąd może zarządzić takie wypuszczenie, choćby ustawa nie pozwalała na to, *ceteris paribus*, w razie przytrzymania innej osoby; zupełnie natomiast niejasny jest ustęp, dotyczący pociągania sędziów do odpowiedzialności karnej. Art. 21 o nietykalności poselskiej, który wyraża się podobnie, daje sens zrozumiałą; te akty władzy sądowej, które składają się na »pociągnięcie do odpowiedzialności«, nie mogą być przeciw posłowi dokonane bez zgody Sejmu. Uprzednia zgoda sądu na to, co wogóle tylko aktem władzy tego sądu być może, mieści w sobie wewnętrzną sprzeczność; zostaje więc do wyboru albo uważać te słowa za chybioną parafrazę art. 21, pozbawioną istotnego znaczenia, albo rozumieć je tak, że konstytucja wyklucza co do sędziów odpowiedzialność karno-administracyjną. Wtedy powstaje jednak nowa trudność, bo jeżeli pewien czyn podlega tylko orzecznictwu władz administracyjnych, to sędzia, który się takiego czynu dopuścił, byłby wogóle wolny od odpowiedzialności; byłby w tym zakresie *legibus solutus*, co nie byłoby właściwem postawieniem sprawy w stosunku do organu, mającego strzec ustaw. Z dwojga złego mniejszem wydaje mi się traktować ten ustęp art. 79 *pro non scripto*; z wywodów poprzednich wynika zresztą, że cały artykuł mógł odpaść bez jakiegokolwiek dla konstytucji szkody.

9. Wyposażywszy sądownictwo w rozległe przywileje wypadło pomyśleć o gwarancjach, że skorzysta z nich, by sędzić podług ustaw. Gwarancję taką daje przede wszystkim odpowiedzialność sędziów: wobec państwa, przewidziana w art. 78, i wobec pokrzywdzonych jednostek, oparta na art. 121 i 98, omówiona już poprzednio. Dalszą gwarancję stanowi prawne uregulowanie postępowania sądowego. Postępowania tego nie normuje konstytucja szczegółowo, wypowiada tylko kierujące zasady; jedne z nich odnoszą się do sądów cywilnych i karnych, drugie tylko do sądownictwa karnego.

Do grupy pierwszej należą ustawowe uregulowanie właściwości, jawność postępowania, ustanowienie toku instancyj. Konieczność ustawowego uregulowania właściwości stwierdza art. 98 ust. 1, stanowiąc: »nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega« i powtarzając w ten sposób za innymi konstytucjami hasło, zwrócone ongi przeciw nadużyciom »tyranów«. Jawność umożliwia bezpośrednią kontrolę ogółu nad funkcjonowaniem sądownictwa; to też według art. 82 »rozprawy przed sądem orzekającym, zarówno w sprawach cywilnych, jak karnych, są jawne, o ile ustawy w tym względzie nie przewidują wyjątku«. Podkreślić należy, że konstytucja nie przesądza tzw. ustności postępowania, jak to czyniły projekty poprzednie; wstrzeźliwość zd. m. słuszna, bo kwestja »ustność czy pisemność?« należy wyłącznie do techniki procesu i nie powinna być rozstrzygana z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnej. Kontrolę fachową tzn. tok instancji zapewnia art. 84, ustanawiając Sąd Najwyższy, i to jeden dla całego państwa.

Co do sądownictwa karnego dalsze gwarancje mieszczą się w ustępie 1 art. 98. Czytamy tam: »Sądy wyjątkowe są dopuszczalne tylko w wypadkach, oznaczonych ustawami, wydanymi przed popełnieniem czynu karygodnego. Ściganie obywatela i wymierzanie kary jest dopuszczalne tylko na zasadzie obowiązującej ustawy. Kary połączone z udęczeniami fizycznymi, są niedozwolone i nikt takim karom podlegać nie może«. Pierwsze dwa zdania dadzą się sprowadzić do zasady »nulla poena sine lege«; według dzisiejszych pojęć rozumie się ona sama przez się, nie przeto nie szko-

dzi, że znalazła miejsce w konstytucji. To samo powiedziec należy i o humanitarnej poprawce, wprowadzonej do konstytucji przy trzecim czytaniu; jest ona wystylizowana trochę naiwnie, a humanitaryzm jej zalatuje myszką, ale i w ostatnich konstytucjach, zwłaszcza w dziale o prawach obywatelskich, przepisów takich nie brak. Dla idei praworządności ważniejszym byłoby stworzyć gwarancję, że — poza wybrańcami Narodu — ścigany karnie będzie każdy, kto na karę zasłużył, że prokurator państwa nie będzie mógł załatwić sprawy *in camera caritatis* przez zaniechanie oskarżenia. Tej drażliwej kwestji konstytucja nie porusza, odsyłając ogólnikowo określenie organizacji, zakresu i sposobu działania wszelkich sądów do drogi ustawodawczej (art. 75).

10. Dwa ostatnie pytania natury zasadniczej: czy przepisy o sędziach odnoszą się do wszystkich członków zwyczajnych sądów cywilnych i karnych? czy i w jakiej mierze postanowienia o sądownictwie, zawarte w rozdziale 4 konstytucji, dotyczą innych sądów poza temi, które art. 75 ma na myśli? Na pierwsze pytanie odpowiedź jest nietrudna. Niezawisłość w orzekaniu po myśli art. 77 jest niezawodnie przywilejem każdego sędziego zwyczajnego sądu, także tego, który jako fachowy asesor, przysięgły lub ławnik reprezentuje czynnik obywatelski; pewnem jest również, że na sędziach tych ciąży odpowiedzialność z art. 121 i 98, skoro przepisy te umieszczono w rozdziale o prawach obywateli, a art. 121 odróżnia organa od urzędników. Z drugiej strony przepisy art. 78 o usuwaniu sędziów z urzędu dadzą się zastosować tylko do tych sędziów, którzy są urzędnikami, a których rozdział 4 przedewszystkiem ma na względzie, jak wynika z postanowień art. 76 o warunkach objęcia »urzędu sędziowskiego« oraz art. 80, zapowiadającego ustawowe określenie »odrębnego stanowiska sędziów, ich praw i obowiązków oraz uposażenia«; także co do nietykalności z art. 79 trudno wobec tego myśleć o rozciągnięciu przywileju poza urzędników.

Szersze i trudniejsze pytanie drugie. Niezawisłość w orzekaniu musi być uznana jako konstytucyjny atrybut wszystkich sądów bez wyjątku; jest to nietylko konsekwencją zadania, jakie im powierzono, lecz także wnioskiem z li-

tery konstytucji. Jak już wspomniałem, niezawisłość ta łączy się jak najściślej z uznaniem sądów za bezpośredni organ Narodu i z przyznaniem im prawa reprezentacji, tzn. prawa wydawania orzeczeń w imieniu Rzeczypospolitej. Otóż art. 74, który sądom prawo to przyznaje, stoi na wstępie rozdziału o sądownictwie, przed kompleksem przepisów, które się zajmują tylko zwyczajnymi sądami cywilnymi i karnymi. Wynika stąd, że także inne, wymienione w tym rozdziale sądy, w szczególności sądy wojskowe oraz Trybunał Kompetencyjny, wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej, zatem »podlegają tylko ustawom«. Skoro tak, to i sądy administracyjne nie mogą mieć innego stanowiska, albowiem konstytucja porusza im badanie »legalności«, a działalność ich wprost sądownictwem nazywa; przyjąwszy zaś to musi się rozstrzygnąć tak samo co do Trybunału Stanu, który jest odmianą sądu karnego, a przed którym urzeczywistnia się odpowiedzialność wobec Rzeczypospolitej. Ostatni wniosek: skoro wszystkie sądy podlegają tylko ustawom, to ich stosunek do ustawodawstwa nie może być inny, jak ten, który dla sądów zwyczajnych określa art. 81. Nie można im przyznać więcej praw, niż sądom zwyczajnym, które dla sądownictwa są pierwowzorem; nie można im jednak przyznać mniej, w szczególności odjąć im prawa badania rozporządzeń, bo przez to okroiłoby się ich niezawisłość.

Poza kwestją niezawisłości wspólną cechą wszystkich sądów i wszystkich członków tych sądów jest odpowiedzialność za szkodę w myśl art. 121 i 98, co uzasadniłem już poprzednio; na tem jednak spólność się kończy. Nieusuwalność z urzędu (art. 78) nie stosuje się wogóle do sędziów, nie będących urzędnikami, więc także do czynnika obywatelskiego w sądownictwie administracyjnym; nie obowiązuje również co do Trybunału Stanu, którego członkowie według art. 64 tracą stanowisko z upływem kadencji sejmowej. Co do czynnika sędziowskiego w sądownictwie administracyjnym, co do członków sądów wojskowych, wreszcie co do członków Trybunału Kompetencyjnego nieusuwalność nie jest zagwarantowana konstytucją, bo przepis dotyczący stosuje się tylko do sądów zwyczajnych; przyszłe ustawy rozstrzygną oczywiście tę kwestję, ale przy rozstrzygnięciu jej

ustawodawstwo mieć będzie swobodną rękę. Podobnie przedstawia się rzecz i co do dalszych pytań, jakie się co do owych innych sądów nasuwają na podstawie postanowień art. 79 i nast. o nietykalności sędziowskiej, o jawności postępowania i o toku instancyj. Rozdział 4 konstytucji nie daje na nie odpowiedzi; inne przepisy dotyczą tylko toku instancji, który konstytucja przewiduje przy sądownictwie administracyjnym, wyklucza co do Trybunału Stanu. Wszystkie owe pytania np. co do jawności postępowania pozostawiono przyszłemu ustawodawstwu do swobodnego rozstrzygnięcia.

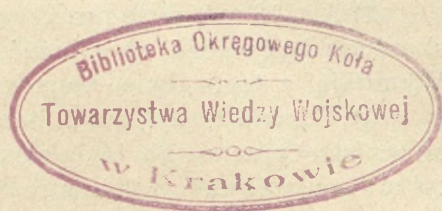
11. Do omówienia zostają już tylko art. 76 i 83. Ustęp 2 art. 76, według którego »urząd sędziowski może objąć tylko osoba, odpowiadająca warunkom przez prawo wymaganym«, mówi tylko tyle, że warunki piastowania urzędu sędziowskiego będą przez prawo polskie określone. Według ustępu 1 »sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia, jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność«. Zdanie ostatnie wyraża niedwuznacznie, jak konstytucja chce mieć urządzone sądownictwo dla spraw mniejszej wagi w pierwszej instancji; mimo tego jednak ustawodawstwu przyszłemu zostawiono wcale szeroką swobodę, bo jakich warunków prawo wymagać będzie od sędziów pokoju, to nie jest bynajmniej przesądzone. Na prawne stanowisko sędziego sposób powołania nie wpływa, a wobec tego cała sprawa nie ma zasadniczego znaczenia. Który typ sądu spełnia w powyższym zakresie lepiej swe zadanie, to kwestja wątpliwa; że konstytucja — w dyskretny zresztą sposób — zajęła co do niej pewne stanowisko, jest nowością, zd. m. niepożądaną, bo wchodzi się przez to w techniczny raczej szczegół wymiaru sprawiedliwości, a rozstrzyga go w formie, utrudniającej zmianę. Podobnie oceniam i postanowienie art. 83, który »do orzekania o zbrodniach, zagrożonych cięższymi karami, i o przestępstwach politycznych« powołuje sądy przysięgłych, przekazując dokładniejsze określenie ich kompetencji, organizacji i toku postępowania szczegółowym ustawom. Tu trzeba znów odróżnić zasadę od techniki. Że przy sądownictwie karnem w zakresie art. 83 współdziałać

winien czynnik obywatelski, to nie jest sporne; zasada ta nadaje się zatem na część składową konstytucji. Jak zasadę przeprowadzić, co do tego zdania są podzielone; jeżeli większość naszej Komisji Kodyfikacyjnej oświadczyła się za sądami przysięgłych, to do tego w znacznej mierze przyczynił się fakt, że Sejm już przedtem takie zajął stanowisko. Większość sejmowa poszła tu za utartem w szerokich kołach ludności mniemaniem, że sądy przysięgłych są ostoją wolności, mniemaniem, którego nie można uważać za coś więcej, niż nastrój chwili, bo nie opiera się ono bynajmniej na dokładnem rozważeniu dobrych i złych stron rozmaitych form, w których występuje już lub wystąpić może udział czynnika obywatelskiego w sądownictwie karnem. Złe jest w każdym razie mniejsze, niż można było się obawiać. W sprawach politycznych właściwość sądów przysięgłych najłatwiej niewątpliwie obronić, a co do przestępstw zagrożonych cięższymi karami przyszłe ustawodawstwo może wysoko pociągnąć granicę; z uznaniem natomiast przyjąć należy, że konstytucja nie oddała sądom przysięgłych spraw prasowych, w których praktyka sądów tych okazała się ironią wymiaru sprawiedliwości.

Uwagi moje dobiegają końca. Zdaję sobie doskonale sprawę, że jako cywilista, mniej ćwiczony w prawie publicznem, zbyt dużo miejsca poświęciłem kwestjom, które dla znawców przestały już zapewne być kwestjami, a pominąłem niejedną rzecz, któraby im odrazu wpadła w oczy; mikroskop cywilisty chwytą i uwydatnia szczegóły, nie nadaje się do badania tych grubych linii, któremi jest rysowane prawo publiczne. Z tem zastrzeżeniem przystępuję do sformułowania ogólnego sądu o tych postanowieniach konstytucji, któremi przypało mi się zajmować. Oceniam je korzystnie. Techniczna strona nie wypadła w sumie gorzej niż w innych konstytucjach, nawet świeżej daty; to samo można jednak powiedzieć i o treści. Przeważa szablon, nie widać chęci tworzenia rzeczy nowych; w warunkach jednak w jakich tworzyła się konstytucja, dążenie do nowości nie było pożądane. W stosunku do Zachodu nie pozostaliśmy

daleko w tyle; owszem, w przepisie o sądownictwie administracyjnym konstytucja nasza otwiera idei praworządności drogę do szerokiego urzeczywistnienia się w tej dziedzinie, w której praworządność jest dotąd raczej tolerowaną, niż uznaną. Podkreślam to z prawdziwym zadowoleniem. Teoretyk prawa musiałby stracić zamięwienie do swego zawodu, gdyby mu przyszło wyzbyć się wiary, że mimo przerw wojennych zbliżają się powoli czasy, w których wszyscy żyć będą podług prawa, może nawet »vindice nullo, sponte sua sine lege«.

---



## VII.

Wład. Leop. Jaworski.

### Państwo praworządne.

Problem państwa praworządnego t. j. państwa, które samo siebie wiąże ustawami, jest problemem systemu środków kontroli działalności państwa. Konstytucja z 17 marca przyjęła wszystkie środki kontroli, które wydała ostatnia epoka dziejów zaczynająca się od chwili, gdy państwo absolutne straciło grunt.

Już sam podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądową (art. 2) jest wpływem potrzeby kontroli. Zaspakajają ją prawa obywatelskie stowarzyszania się, odbywania zgromadzeń (art. 108), wolności prasy (art. 105). Do tego samego celu dążą: prawo petycji służące obywatelom prawo interpelowania Rządu (art. 33). Istota praworządności tkwi głównie w odpowiedzialności Rządu przed sejmem (art. 56—59) i w sądownictwie administracyjnym (art. 73). To ostatnie jest szczytem, jaki dotychczas system kontroli władzy wykonawczej osiągnął.

O sądownictwie administracyjnym mówi artykuł 73 konstytucji z 17 marca. Postanawia on: »Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej, powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele«. Przypatrzmy się bliżej zasadom, które o sądownictwie administracyjnym przynosi ten artykuł.

1) Art. 73 mówi, że przed sądami administracyjnymi zaskarżoną być może »legalność aktów administracyjnych«. Wynikają z tego dwie konsekwencje:

a) Polskie sądy administracyjne nie będą władzami administracyjnymi, nie będą same »administrować«, ale będą tylko kontrolować administrację, sprawowaną przez inne organy. Będzie tak, ponieważ działalność sądu administracyjnego może się rozpocząć, gdy »akt administracyjny« już istnieje, a idzie tylko o orzeczenie, czy jest legalnym. Jest to ważne już dzisiaj ze względu na Komisje Ziemskie. Nie uważam ich za sądy administracyjne, z żalem. Gdyby jednak (jak chcą niektórzy) niemi były, to należałoby ustawę o nich uzgodnić z Konstytucją, Komisje Ziemskie bowiem orzekają o wywłaszczeniu, nie mając jeszcze żadnego aktu administracyjnego przed sobą, a tylko wnioski.

b) Zaskarżoną być może wogóle »legalność«, a więc nie tylko te akty administracyjne, które naruszają prawa podmiotowe publiczne, ale wogóle wszystkie akty administracyjne, bez względu na to, czy przez nie jest ktoś pokrzywdzonym w swych prawach podmiotowych, czy nie, jeżeli tylko akt administracyjny jest sprzeczny z prawem przedmiotowym. Wynika z tego, że skargę przed sąd administracyjny może wnieść:

α) podmiot pokrzywdzony w swoich prawach podmiotowych publicznych.

β) władza administracyjna państwowa o orzeczenie, że akt administracyjny ciała samorządowego jest nielegalny, wreszcie

γ) każdy obywatel.

Jest jasnym, że zaskarżanym może być akt administracyjny o treści pozytywnej lub zawierający odmowę, ale akt administracyjny musi przedtem istnieć. Wynika z tego, że przed polskimi sądami administracyjnymi nie będą dopuszczone administracyjne skargi o ustalenie (Feststellungen), n. p. że ktoś jest obywatelem polskim. Natomiast może być sprawa dochodzona przed sądem administracyjnym, jeżeli komuś odmówiono obywatelstwa.

Wreszcie jasną jest rzeczą, że wobec tego, iż tylko legalność może być zaskarżoną, nie mogą być wytoczone

przed sąd administracyjny orzeczenia, które władza administracyjna wydała na podstawie swobodnego uznania.

2) Liczba instancyj nie jest oznaczoną w Konstytucji, wiemy z niej tylko, że na czele sądownictwa administracyjnego będzie Najw. Trybunał Administracyjny, a więc trybunał odrębny, nie będący w związku z Najwyższym Sądem.

3) Skład sądu administracyjnego jest przepisany przez Konstytucję, stanowić go bowiem ma element obywatelski i sędziowie. Brakiem art 73 jest, że nie powiedział wyraźnie, że do sędziów, należących do sądów administracyjnych, odnoszą się wszystkie przepisy, które stosuje w rozdziale IV Konstytucja do sędziów w sądach zwyczajnych.

4) W sprawach administracyjnych są czynne:

- a) władze administracyjne państwowe,
- b) władze administracyjne samorządowe,
- c) sądy zwyczajne,
- d) sądy administracyjne.

Należy określić, jaki jest stosunek tych organów do siebie wedle przepisów konstytucji;

a) Władze administracyjne państwowe wykonywują nadzór nad ciałami samorządowymi w dwojaki sposób. Ponieważ kontrola z urzędu nad ciałami samorządowymi służy wedle art. 70 wyższym ciałom samorządowym, przeto nadzór władz państwowych rozciągać się może tylko na to ciało samorządowe, nad którym niema już innego wyższego ciała samorządowego. Oprócz tego władze administracyjne państwowe wykonywują w ten sposób nadzór nad samorządem, że każde orzeczenie organów samorządowych mogą in puncto jego legalności zaskarżyć przed sąd administracyjny. Władza państwowa ma wówczas rolę strony.

b) Władze administracyjne państwowe znajdują się w tym stosunku do sądów zwyczajnych, że karne orzeczenia władz administracyjnych mogą się w drodze odwołania znaleźć przed sądami zwyczajnymi (ust. 72).

c) Władze administracyjne państwowe znajdują się w tym stosunku do sądów administracyjnych, że każde orzeczenie władz administracyjnych może być co do legalności zaskarżone przed sądem administracyjnym.

d) Stosunek organów samorządowych do sądów zwyczajnych należy w drodze interpretacji uznać za taki sam, jak władz administracyjnych państwowych (wyżej pod b).

e) Stosunek organów samorządowych do sądów administracyjnych jest taki sam, jak stosunek władz państwowych do sądów administracyjnych (p. wyżej pod c).

f) Stosunek sądów zwyczajnych do sądów administracyjnych uwydatnia się w tem, że orzeczenia karne władz adm. nie są zaskarżane przed sądem administracyjnym, ale przed sądem zwyczajnym.

W powyższym przedstawieniu zwracamy uwagę i podkreślamy jeden punkt: sądy administracyjne orzekają o legalności aktu, a więc wydają orzeczenia nie tylko wówczas, gdy naruszonym jest czyjeś prawo podmiotowe publiczne, ale i wtedy, gdy akt administracyjny nie naruszył niczyjego prawa podmiotowego, a jest nielegalny. Stawiając kwestję w ten sposób, konstytucja polska daje teorii szeroką podstawę, nie zmusza bowiem do tego, aby konstrukcja prawa publicznego musiała pójść śladami i być wzorowaną na prawie prywatnem. Rewolucja francuska, która obaliła państwo absolutne, odbiła się w prawie utworzeniem praw podmiotowych publicznych. Od tej chwili też dopiero możemy mówić wogóle o »prawie« administracyjnym, jako więzadle państwa. W miarę rozwoju środków kontrolujących, czy państwo nie rozluźnia tych węzłów, staje się państwo coraz bardziej praworządne. Ale ochrona jednostki w dziedzinie prawa publicznego przed wszechpotęgą państwa nie wyczerpywa tego, co składać się powinno na praworządność państwa. Państwo bowiem ma tendencje rozszerzania swojej działalności, zagarnia coraz to nowe dziedziny i rości sobie pretensje do ich uregulowania. W tych dziedzinach nie musi się stykać z jednostką, gdyby więc kontrola sądowo-administracyjna ograniczała się do tych tylko przypadków, których naruszonym jest prawo podmiotowe jednostki, to cała reszta działalności państwa nie byłaby poddana kontroli sądowo-administracyjnej. Teoretycznie przeto jest rzeczą uzasadnioną, że sądy administracyjne orzekają wogóle o legalności aktu. Czy jednak praktycznie nie utrudni to, nie uczyni powolniejszą i mniej sprawną administrację, to inne

pytanie. Nie brak obaw w tym kierunku. Należy też sprawę rozważyć.

Kontrola działalności rządu i jego organów jest dwójaką: polityczną i sądową (sądowo-administracyjną). Kontrola polityczna albo przez poruszenie opinii publicznej, mającej wywrzeć nacisk na parlament (prasa, zgromadzenia, stowarzyszenia, petycje), albo wprost w parlamencie (interpelacje, votum nieufności rządowi, oskarżenie rządu) dąży do zmiany rządu. Kontrola sądowa jest rzeczową i dąży do zniesienia nielegalnego orzeczenia. Różnica między temi dwoma rodzajami kontroli jest głęboką: kontrola polityczna opiera się na myśleniu politycznym, kontrola zaś sądowa na myśleniu prawniczym. Myślenie polityczne skierowane jest ku wywołaniu pewnego efektu i stosownie do tego dobiera argumenty. Myślenie prawnicze skierowane jest do stwierdzenia, czy dana sytuacja (w znaczeniu najszerszem, a więc sytuacja faktyczna, orzeczenie władzy) odpowiada obowiązującemu prawu, czy nie. W tej różnicy tkwi wszystko. Z pewnością i jedna i druga kontrola jest potrzebną. Prawdą także jest, że kontrola polityczna dąży bezpośrednio do zmiany, ale czyni to w nadziei, że potem nastąpi stałość. Jednakże w stosunkach, jak nasze, zmiany te będą jak w poprzednim wykładzie wykazałem, za częste, a wskutek tego nadzieja osiągnięcia stałości pozostanie nadzieją. Gdy zaś racją bytu wszelkiego prawa jest ugruntowanie możliwej stałości w stosunkach ludzkich, przeto w społeczeństwach, jak nasze, należy zapobiegać wzmaganiu się kontroli politycznej, a natomiast popierać kontrolę sądową, ta bowiem, oparta na myśleniu prawniczym, jest szczytem tego, co dla osiągnięcia stałości stosunków ludzkich społeczeństwa zdobyć zdołały.

W powyższym wywodzie kilka punktów wymaga wyjaśnienia.

Myślenie prawnicze jest jedno, bez względu na to, czy odnosi się do prawa publicznego, czy cywilnego. Kto twierdzi inaczej, ten miesza myślenie polityczne z prawniczym, sądząc, że w kwestjach z dziedziny prawa publicznego właściwym jest tylko myślenie polityczne. Nie rozstrzygam tej kwestji. Być może, że w dziedzinie prawa publicznego nie

jest wskazaniem myślenie prawnicze, że tam każdy »stosujący« to prawo jest zarazem jego twórcą. Ale jeżeli nawet tak jest, to trzeba zdawać sobie z tego sprawę, że myśli się politycznie, a nie prawniczo. Każdy prawnik ma tylko jedną szkołę myślenia prawniczego i dla każdego prawnika wzorem myślenia prawniczego jest myślenie sędziego, bez względu na to, czy ma się do czynienia z prawem publicznem, czy cywilnem. Natomiast kto np. lukę w ustawie wypełnia twórczo, ten myśli politycznie, nie prawniczo, znowu bez względu na to, czy ta luka jest w prawie publicznem, czy cywilnem. Wytworzyła się jednak opinja, że zwłaszcza w prawie publicznem wolno i nawet należy »twórczo« stosować ustawę. Przeciwno przewadze tej właśnie opinji podnoszę wątpliwości, o ile idzie o nasze społeczeństwo. Jedną z nią podkreślam ustawicznie: wobec politycznego niewyrobowienia nie będzie mowy o stałości stosunków, będziemy w ciągłym chwianiu się i wahaniu. Czem zaś jest taki stan, czem on grozi, jakie zrodzi następstwa? Ekonomicznie sprawia, że brakować będzie kardynalnej podstawy, bez której niema mowy o rozwoju ekonomicznym, to j. brakować będzie zaufania w stałość w stosunków. Moralnie odbija się to ujemnie na społeczeństwie, które w instytucjach państwowych winno znaleźć środek kształcący jego poczucie prawa, a nie środek unaoczniający, że to, co dzisiaj jest prawem, przestanie niem być jutro, gdy inna większość Sejmowa przyjdzie do steru.

Z tych powodów oświadczam się dla polskiego społeczeństwa za szeroko pojętem sądownictwem administracyjnem, choćby kosztem jego rozszerzenia ucierpieć miała sprawność administracji. Oświadczam się więc za zaskarżalnością każdego nielegalnego aktu administracyjnego, choćby on niczyjego prawa podmiotowego publicznego nie naruszał.

W końcu jedna jeszcze uwaga. Powiedziałem, że myślenie prawnicze jest jedno, bez względu na to, czy odnosi się do prawa publicznego, czy prywatnego. Chciałbym, aby to przekonanie wyrugowało inne, które sprawia, że w prawie publicznem słyzy się głosy tylko polityków, a nie słyzy się głosów prawników. Jest tak, gdy każdy czuje się powołanym, aby być »twórcą« prawa. To samo — mojem

zdaniem — niebezpieczeństwo grozi i prawu cywilnemu. Istnieje kierunek przyznający sędziemu (powtarzam: sędziemu) wolność, swobodę, rolę ustawodawcy. Otóż tu należy się porozumieć: czego chcemy od prawa i od tych, którzy mają je wykonywać i dbać o to, aby było zwyciężskim. Mojem zdaniem prawo ma nam dać stałość stosunków. Na to są kodeksy i ustawy. Dlatego też w Rzeczypospolitej sowieckiej wyroki i orzeczenia nie zapadają wedle ustaw, ale wedle »komunistycznego sumienia« sędziów pochodzących — oczywiście — z wyboru.

---

## VIII.

Wł. Abraham.

# Konstytucja a stosunki wyznaniowe i Kościół.

»Religią narodową panującą jest i będzie wiara święta Rzymska katolicka ze wszystkimi jej prawami. Przejście od wiary panującej do jakiegokolwiek wyznania jest zabronione pod karami apostazji. Że zaś taż sama wiara święta przykazuje nam kochać bliźnich naszych, przeto wszystkim ludziom, jakiegokolwiek bądź wyznania, pokój w wierze i opiekę rządową winniśmy, i dlatego wszelkich obrządków i religii wolność w krajach polskich, podług ustaw krajowych warujemy«. Takie zasady przekazał w testamencie narodowi naczelny artykuł 1. Konstytucji 3 Maja, a jeśli z tą jej uchwałą zestawimy postanowienia naszej konstytucji z 17 marca musimy stwierdzić, że w tych prawach kardynalnych dokonało się obecnie zasadnicze przesunięcie uprawnień na niekorzyść kościoła katolickiego, a na korzyść wszystkich wyznań innych. Przyczyny tej zmiany zasad nietrudno wytłómaczyć, jest ona bowiem następstwem wiekowej ewolucji pojęć w dziedzinie poglądów na zadania dzisiejszego państwa, na szerokiej podstawie demokratycznej opartego, jak i na zakres praw obywatelskich. Wywołały ją hasła rewolucji francuskiej o prawach człowieka, a utwierdziły względy na istnienie różnorodnych wyznań w obrębie granic tego samego państwa.

Kierunek owego rozwoju zaznaczył się i u nas dość wczesnie w niewiele lat po konstytucji 3 maja, w następnych konstytucjach dwóch karłowatych tworców naszego życia

państwowego w początku wieku XIX. Religja katolicka przestała już być religją panującą w postanowieniach ustawy konstytucyjnej księstwa warszawskiego z 22 lipca 1807, pozostała jednak jeszcze religją stanu (art. 1), przy równoczesnem proklamowaniu zasady, że wszelka cześć religijna jest wolna i publiczna« (art. 2); a jeszcze bliższem ideowo naszej obecnej ustawie zasadniczej jest postanowienie konstytucji królestwa kongresowego z 27 listop. 1815 w art. 11, że »Religja katolicko-rzymska, wyznawana przez największą część mieszkańców Królestwa Polskiego będzie przedmiotem szczególniejszej opieki Rządu, nie uwłaczając przez to wolności innych wyznań, które wszystkie bez wyłączenia obrządki swe całkowicie i publicznie pod protekcją Rządu odbywać mogą«.

Dzisiejsze kulturalne państwo nie zna religji panującej, a i Stolica apostolska nie upierała się już w ciągu XIX-go wieku przy określeniu takiego stanowiska w konkordatach. Podobny zwrot, który był wzorem dla konstytucji z r. 1815, że religja katolicka jest tylko religją większości obywateli państwa, mieścił się już we wstępie konkordatu francuskiego Napoleona z papieżem Piusem VII z r. 1801, a dwa późniejsze konkordaty z katolickimi państwami zawarte, bawarski z r. 1817 i austriacki z r. 1855 zadowolily się tylko ogólnem postanowieniem zachowującym religji katolickiej prawa i prerogatywy przysługujące jej ze zrządzenia bożego i postanowień kanonicznych (*Religio Catholica Apostolica Romana... sarta tecta conservabitur cum iis iuribus et praerogativis, quibus frui debet ex Dei ordinatione et canonicis sanctionibus*). Ale państwo dzisiejsze co więcej nie łączy się wogóle z żadnem wyznaniem, a chociaż wciąga w obręb swego ustawodawstwa wszelkie stosunki przejawiające się na zewnątrz, nie określa dla swych obywateli obowiązku wyznawania tej lub owej religji, bo poczytuje wywieranie przymusu w sferze sumienia jako bezprawne naruszenie osobistej wolności, tem bardziej, że przymus taki mógłby doprowadzić co najwyżej do zewnętrznego tylko zachowywania nakazań religijnych. Rozpowszechnionem jest nadto szeroko przekonanie, że państwu nie przysługuje ani zdolność, ani prawo sądu nad sprawami religji i dlatego w ustroju

wszystkich państw kulturalnych przyjętą została i zabezpieczoną zupełna wolność wyznania. Rozmaitość zachodzi tylko w odnoszeniu się państw do związków religijnych, w miarę tego, czy na etyczne ich znaczenie nie zwracają wcale uwagi, czy też poczytują je za doniosły i ważny czynnik w życiu społeczeństwa i państwa.

Tej ewolucji pojęć i poglądów naród nasz już jednak własną pracą myślową nie przechodził, ani też nie wysnuł samoistnie ze swego życia państwowego odpowiednich idei lub zasad, bo kiedy one kształtowały się w świecie, kiedy żywo ścierały się różne kierunki i ostre nieraz powstawały konflikty na polu stosunków kościelno politycznych, nie grał on w nich własnej roli czynnej, bo każda część terytorjum dawnej Polski, wtłoczona w ramy obcych państwowości, nie mogła tworzyć własnych dziejów stosunku kościoła do państwa, lecz musiała ulegać w czasach swej niewoli, systemom i wstrząśnieniom, jakie w odniesieniu do kwestji wyznaniowych jak i kościelno politycznych kierowały polityką ustawodawczą państw, które dokonały wyborów. Problemy zasadnicze obok sfer kościelnych, zajmowały zaledwie małą garstkę wśród inteligencji, życie zaś i stosunki prawne wyznaniowe i kościelne narodu musiały się rozwijać w warunkach nakreślonych stosunkami i ustawodawstwem państw zaborczych. A było ono bardzo różnorodne, zwłaszcza, że każde z tych państw o inną opierało się religję, jedno było protestanckie, drugie katolickie a trzecie prawosławne, a przytem idee wolnościowe i ich zdobycze na polu wyznaniowym i kościelnym w XIX wieku, chociaż w sposób nieco odmienny, wniknęły tylko do ustawodawstwa kościelno politycznego pruskiego i austriackiego, a nie poruszyły wcale aż do początków wieku XX prawodawców rosyjskich, w Rosji bowiem stale była panującą cerkiew prawosławna, z państwem na zasadach cesaropizmu związana, a inne wyznania jako »obce« były właściwie tylko tolerowane i poddane systemowi policyjnemu i absolutnemu.

Z tych przeżyć naszego narodu na polu wyznaniowym i kościelnym w trzech zaborach, mogły dostarczyć naszej nowej konstytucji pewnego materiału tylko dzieje ustawa-

dawstwa konstytucyjnego pruskiego i austriackiego, poruszyć umysły mogły także i prądy najnowsze, dziś nie tylko w publicystyce i nauce głoszone, lecz także w polityce całego szeregu państw Europy i Ameryki przyjęte i przez pewne partie polityczne, jak socjalizm, popierane, w których zarysował się wyraźnie jakoby system przyszłości, system odłączenia kościoła od państwa. I rzeczywiście odbicie myśli przewodnich systemu państwa pruskiego i austriackiego, a nawet pewne ślady tych nowych zapatrywań i prądów widnieją z kart uchwalonej właśnie konstytucji.

Sprawy wyznaniowe i kościelne określa nasza konstytucja w artykułach 111, 112, 113, 114, 115, 116 i 120 a częściowo dotyka ich także w art. 102 ust. 3 i art. 110. Na stylizację pierwszego ustępu art. 111 i całego 112 i 113, tudzież na formalne przeciwstawienie postanowień art. 113 i 116 wywarła widoczny wpływ stylizacja austriackich ustaw zasadniczych z r. 1867 o ogólnych prawach obywateli (art. 14 i art. 15 częściowo także art. 16). Brzmienie art. 110 i drugiego ustępu art. 111 zostało naszemu sejmowi ustawodawczemu narzucone przez traktat wersalski mocarstw sprzymierzonych z Polską z 28 czerwca 1919 art. 2 i 8, natomiast artykuły 114 i 115, 116, 120 i 3 ustęp art. 102 zostały oryginalnie sformułowane.

Jeżeliby zaś chodziło o charakterystyczne cechy tych wszystkich artykułów konstytucji, podnieść należy, że stara się ona o zapewnienie jak najszerszych wolności na polu wyznaniowym i w życiu związków religijnych, lecz pomimo tego cechuje ją na ogół zrozumienie dla tych idealnych celów, jakie religja zakreśla, i życzliwe stanowisko dla kościoła, rzecz jasna, jeżeli się zważy usposobienie i przekonania przeważającej części naszego społeczeństwa, chociażby się nawet nie zwracało uwagi na ożywienie religijnego życia, wywołane na Zachodzie strasznymi przejściami wojny światowej.

Co do stosunku państwa do kościoła i innych związków religijnych, nie przeprowadza ona jednak konsekwentnie żadnego systemu. Jedno tylko jest niewątpliwem, że nie przyjęła systemu odłączenia kościoła od państwa. Jakkolwiek system ten, zwłaszcza w swej formie umiarkowanej

(np. w Belgji) niejedną posiada zaletę, bo wyzwalając kościół radykalnie z więzów kurateli państwowej, która na jego życiu nieraz dotkliwie ciążyła i życie to w sposób niewłaściwy krępowała, dozwala mu zupełnie swobodnie się rozwijać, to jednak pozbawia go oparcia o państwo, a naodwrot pozbawia państwo wyzyskania sił moralnych kościoła dla pracy twórczej około odpowiedniego ukształtowania ładu wśród społeczeństwa i wyrobienia należytego poczucia, nie tylko praw, lecz i obowiązków obywateli. Przytem wśród społeczeństw starszych, które się z kościołem od wieków zżyły i które mu mają w swej pracy kulturalnej zbyt wiele do zawdzięczenia, nie da się system ten bez poważnych wstrząśnień i bez wzajemnej szkody przeprowadzić. Dlatego też i przy urządzeniu stosunku Kościoła do państwa w Polsce zalecać go trudno. W ciągu naszych prawie tysiącletnich dziejów, tyle nici związało nasz naród z kościołem i wiarą, że ich bezkarnie zerwać się nie da, jak nie da się również przekreślić faktów dziejowych tej doniosłości, jak te, że Kościół polski był niegdyś w czasach rozprzężenia w epoce podziałów i ciągle zwalczających się ksiąząt dzielnicowych przed połączeniem państwa przez Łokietka, jedynym wyrazem i obrońcą jedności narodowej i że w dobie ostatniej, w dobie ucisku i niewoli naród cały nauczył się widzieć w Kościele główną ostoję swego narodowego bytu i dlatego tem ściślej o niego się oparł i do niego przywiązał. Wzgląd, że przy systemie tym powierzchnia tarcia między władzą kościelną a państwową się zmniejsza, tylko pozornie wydaje się trafnym, bo państwo nie uznając oficjalnie Kościoła, będzie go jednak w swej działalności niemal wszędzie spotykać, i nigdy od zagadnień kościelno-politycznych prawdziwie się nie uwolni. Ową powierzchnię tarcia można ograniczyć w inny sposób, przez należyte rozgraniczenie sfer obu, co dziś w odniesieniu do Kościoła katolickiego, wobec stanowiska zajętego przez nową kodyfikację kościelną znakomicie zostało ułatwione.

Poza nieprzyjęciem systemu rozdziału kościoła i państwa, artykuły wznaniowe naszej konstytucji oparły się przeważnie na systemie dzisiejszego państwa praworządnego tego typu, który wciąga w obręb kompetencji państwa,

także i stosunki religijne, nie łączy się z żadnym wyznaniem, a przyznaje uznanym prawnie związkom religijnym równe prawa i pełną autonomię, nadając im zarazem charakter korporacji prawnie publicznych. Równocześnie jednak, co z systemem tym nie zupełnie się godzi, przyznaje nasza konstytucja kościołowi katolickiemu pewne szczególne prawne stanowisko, uwzględniając, co i w mowach sejmowych podnoszono, jego wyjątkowe znaczenie w społeczeństwie i właściwości szczególnej jego organizacji, tudzież tyłowiekową tradycję naszych dziejów. Wreszcie tu i ówdzie jak w artykule 111, 112 i 116 przebijają się nawet tendencje, właściwe dążeniom do rozdziału kościoła od państwa.

Część wyznaniowa naszej konstytucji nosi więc na sobie wyraźne znamię kompromisu. Jakiemi on szedł drogami dyskusja w sejmie częściowo wyświeciła, chodziło o pogodzenie stanowiska katolickiego z żądaniami innych wyznań, przyczem nie obeszło się także bez pewnych ustępstw dla stronniectw lewicowych (skreślenie artykułu o wyznaniu nauczycieli i inne drobne poprawki). Ponieważ twierdzić nie można, aby ściśle logiczne konsekwencje, wysnute z zasad lub systemów teoretycznie zakreślonych, odpowiadały zawsze potrzebom życia, więc i tych pewnych niekonsekwencji z góry potępiać nie można. O ile je stworzył zdrowy instynkt narodu, mogą przynieść nawet rzeczywistą korzyść, nauka winna jednak podkreślić je i wskazać ich praktyczne następstwa, praktyka zaś oświecili ich wady, czy zalety. Konstytucja nasza jakkolwiek obejmuje większą niż inne konstytucje nowsze ilość artykułów wyznaniowych, nie wchodzi zbyt w szczegóły pytań prawnych, lecz nakreśla tylko ogólne ramy i przewodnie zasady.

Zasadami temi, około których grupują się te artykuły są dwie:

1. Uznanie pełnej wolności wyznania i sumienia.
2. Przyznanie odrębnego prawa związkom religijnym.

#### I. Wolność sumienia i wyznania.

§ 1. Wolność tę określa pierwszy ustęp art. 111 w słowach: Wszystkim obywatelom poręcza się wolność sumienia i wyznania. Żaden obywatel nie może być z powodu swego

wyznania i przekonań religijnych ograniczony w prawach przysługujących innym obywatelom.

Swoboda więc i wolność wyznawania takiej lub innej religii lub niewyznawania żadnej, została każdemu z obywateli zapewniona. Jest to sfera, do której państwo nie wkraacza, lecz pozostawia ją sumieniu każdego z osobna. Nie robi też żadnych różnic wyznaniowych, o ile chodzi o prawa przysługujące obywatelom. Podobna zasada wypowiedziana jest również w odniesieniu do wszystkich osób znajdujących się na terytorjum państwa w art. 95, że »Rzeczpospolita Polska zapewnia na swoim obszarze pełną ochronę życia wolności i mienia wszystkim bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religii«, różnica zaś w tych postanowieniach polega na tem, że ów ustęp art. 111 jako odnoszący się tylko do obywateli, zapewnia im bez różnicy wyznania także te same prawa obywatelskie i polityczne. Wypływa to również i z postanowienia art. 96 gdzie nadto orzeczono, że »urzędy publiczne są w równej mierze dla wszystkich dostępne, na warunkach prawem przepisanych«.

Jakkolwiek jednak wyznanie jest tylko sprawą ściśle prywatną każdego obywatela, państwo nie może się wyrzec prawa dochodzenia wyznania swoich poddanych, czy to dla celów statystycznych, czy też nawet administracyjnych. Tak samo i przy nadawaniu urzędów ta sprawa może wejść w rachubę, o ile chodzi o celowe i należyte ich obsadzenie t. j. o zbadanie kwalifikacji kandydata. Nie będzie się to także sprzeciwiać prawom konstytucyjnym, jeżeli osobne ustawy, które zresztą art. 96 przewiduje, będą wymagały przy urzędach pozostających w związku z życiem religijnem, pewnego oznaczonego wyznania n. p. u referentów wyznaniowych w Ministerstwie wyznań religijnych.

Wskutek żądania mocarstw sprzymierzonych mieszczą się w konstytucji naszej jeszcze dwa postanowienia, które ze sprawą wolności wyznania pozostają w związku, ale nie przyczyniły się zbyt do przejrzystości i jednolitości zasad naszej konstytucji. Są to wyżej już wspomniane artykuły 110 i ustęp 2 art. 111.

Art. 110 troszczy się specjalnie o prawa mniejszości narodowościowych, wyznaniowych lub językowych i posta-

nawia, że obywatelom do tych mniejszości należącym, przysługuje równe z innymi obywatelami prawo zakładania, nadzoru i zawiadywania swoim własnym kosztem zakładów dobroczynnych, religijnych i społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych, oraz używania w nich swobodnie swej mowy i wykonywania przepisów swej religji. Postanowienia tego nie należy w ten sposób rozumieć, jakoby ono nadawało z góry bezwarunkowe i swobodne prawo wszystkim obywatelom, a więc i należącym do tych mniejszości wyznaniowych, zakładania wymienionych instytucji; celem jego bowiem może być jedynie zapewnienie owym mniejszościom praw innych obywateli w tym rozmiarze, o ile i pod jakimi warunkami, prawa takie wogóle obywatelom są przyznane, a więc z zachowaniem wszelkich szczególnych przepisów odnoszących się do formalności przy tworzeniu podobnych instytucji wymaganych, przepisów co do kontroli administracji, postanowień ustawy budowlanej, sanitarnej i t. p. Art. 110 zapewnia więc owym mniejszościom wyznaniowym tylko prawo, że członków tych wyznań nie może żadna szczególna wyjątkowa ustawa do nich się odnosząca, w używaniu przewidzianych w tym artykule uprawnień ograniczyć, bo takie ograniczenia sprzeciwiałyby się konstytucji. Niejasnym jednak jest ten artykuł o tyle, że nie określa pojęcia mniejszości wyznaniowych. A chodzi tu o rzecz nie obojętną, czy pod to pojęcie podpadną mniejszości wyznaniowe, których wyznania nie są prawnie uznane i czy obywatele tych wyznań będą również mogli w owych zakładach i szkołach a więc zbiorowo i publicznie wykonywać przepisy swej religji. Ta terminologia art. 110 oddziaływała również na sformułowanie art. 115 o związkach religijnych, gdzie rozrózniono kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne, także bez określenia pojęcia kościołów mniejszości. Niewątpliwie miano tu na myśli owe wielkie odłamy wyznaniowe w Polsce istniejące i prawnie uznane, a łączące się także z pewną narodowością, jak Rosjan prawosławnych, Niemców protestantów ale nie zdawano sobie sprawy, że obok tego mogą istnieć i rzeczywiście istnieją pewne mniejszości wyznaniowe, jako odrębne związki religijne nieuznane, jak np. karaici. W in-

teresie porządku prawnego, tudzież w uwzględnieniu przepisów art. 116 o wyznaniach nieuznanych należałoby przyznać prawa z art. 110 tylko członkom wyznania w państwie uznanego chociaż to z brzmienia tego artykułu nie wypływa. Nawiasowo dodam, że pod to pojęcie mniejszości wyznaniowych nie podpadną Rusini unicy, jako należący do kościoła katolickiego, mogą oni tylko jako mniejszość narodowościowa lub językowa korzystać z przepisów art. 110.

Wolność wyznania i sumienia zapewnioną w powyższych przepisach rozszerza ustęp 2 art. 111 także na wszystkich mieszkańców Rzeczypospolitej, przyznając im prawo wolnego wyznawania zarówno publicznie, jak prywatnie swej wiary i wykonywania przepisów swej religji, lub obrządku, o ile to nie sprzeciwia się porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej. Podmiotem tego prawa są mieszkańcy Państwa Polskiego, a więc nie wogóle wszyscy w państwie mieszkający, jak przejezdni i chwilowo przebywający. Przez mieszkańców bowiem należałoby rozumieć tylko tych, którzy poza swem mieszkaniem w Polsce nie posiadają innego miejsca zamieszkania, jest to termin techniczny podobny, jak użyty w konstytucji włoskiej wyraz »regnicoli«. Takie znaczenie tego wyrazu wypływa również z intencji traktatu z Polską, w którym Polska miała dać odpowiednie rękojmie swobód »wszystkim mieszkańcom terytorjów, nad którymi objęła zwierzchnictwo«. Jeżeli nasza ustawa, miała co innego na myśli, t. j. wogóle wszystkich w państwie przebywających, winna się była dokładniej wyrazić. Prawa nadane mieszkańcom tym przepisem artykułu 111 są bardzo szerokie i z reguły w państwach, które nie znają systemu odłączenia kościoła od państwa nie praktykowane, zwłaszcza o ile chodzi o publiczne wykonywanie przepisów religijnych, lub obrządku n. p. -zabijania zwierząt ofiarnych lub odbywania tańców rytualnych. Prawda, że ustawa ogranicza je względami na porządek publiczny i moralność publiczną, co jest dość elastyczne i łatwe do naginania, nie mniej jednak przepis ten stoi w sprzeczności z przepisem art. 116, w myśl którego związki religijne wyznań nie uznanych nie będą posiadały praw urządzania zbiorowego i publicznego nabożeństwa przysługujących związkom uznanym wedle art. 113.

Związek religijny wyznań nie uznanych nie będzie więc mógł publicznie wykonywać swych obrzędów, ale jego członkowie, nie jako członkowie związku, ale jako mieszkańcy państwa, będą to mogli robić publicznie nawet zbiorowo, bo tego brzmienie owego przepisu art. 111 nie zabrania. Otwartą jest więc droga do obejścia przepisów konstytucji, gdyż tych przepisów ze sobą nie można pogodzić, chyba, gdyby się postawiło z góry zasadę, że wykonywanie publiczne, chociażby przez jednostkę, obrzędów wyznania nieuznanego, sprzeciwia się porządkowi publicznemu, ale wtedy przepis drugiego ustępu art. 111 byłby wogóle niepotrzebny. Kiedy w parlamencie niemieckim w r. 1900 toczyła się dyskusja nad wnioskiem partji katolickiej centrum o uznanie pełnej wolności religijnej i prawa publicznego wykonywania religji obywateli w całym państwie, przyczem we wniosku tym była dalej mowa o wyznaniach w państwie uznanych i nieuznanych, zwrócił uwagę jeden z przewodców partji socjalistycznej v. Volmar, że się takie postanowienia ze sobą pogodzić nie dadzą i rzeczywiście centrum cofnęło tę część wniosku (na co jeszcze inne wpływały powody), w której wyznania nieuznane, jako posiadające prawa ograniczone były wymienione. Że o tej dyskusji redaktor traktatu z Polską nie wiedział, łatwo da się usprawiedliwić, ale powinien był wiedzieć o tem, jakie znaczenie posiada owo Polsce narzucone postanowienie i że ono z góry o przyszłym stosunku państwa do wyznań i do związków religijnych może przesądzać tem bardziej, gdy ów ustęp traktatu (art. 2) został w sposób jak najdalej idący sformułowany, że »wszyscy mieszkańcy Polski będą mieli prawo swobodnego wykonywania praktyk, tak publicznie, jak i prywatnie każdej wiary, religji lub wierzenia (de toute foi, religion ou croyance), o ile te praktyki nie będą w niezgodzie z porządkiem publicznym lub dobrymi obyczajami, a więc odnosić się może nawet do tego rodzaju wierzeń, które nie dadzą się zorganizować w prawnie uchwytnym związku religijnym. Ludność polska nie jest na szczęście bardzo skłonną do mistycyzmu, spekulacji religijnej i tworzenia sekt dziwacznych, jeżeli takie powstają, to zbyt mały budzą oddźwięk w społeczeństwie, które dla tych spraw mało zdradza interesu, ale chodzi tu

o różnych osiedlających się w Polsce przybyszów i to nie tylko ze wschodu. Zechcą oni może obrać Polskę za teren do różnych religijnych eksperymentów, a że to się nie przyczyni do zespolenia państwa i odrodzenia w niem ładu i karności obywatelskiej to pewne. Nie wykluczonym jest wreszcie na tym tle konflikt z mocarstwami, które traktat z Polską zawarły.

§ 2. Przyznane konstytucją swobody nie są nieograniczone a ograniczenia odpowiednie wymienia art. 112 i 120. Należą tu postanowienia:

a) że wolności wyznania nie wolno używać w sposób przeciwny ustawom, nie wolno więc z powołaniem się na swobody religijne naruszać porządku państwowego, praw nabytych osób innych lub przepisów, które wyda państwo dla ochrony życia religijnego, n. p. zabraniających obrazy obrzędów pewnej religii (obrażenie kapłana niosącego Sakrament).

b) Nikt nie może uchylać się od spełnienia obowiązków publicznych z powodu swoich wierzeń religijnych, a więc służby wojskowej, obowiązku sędziego przysięgłego, obowiązku świadczenia w sądzie lub obowiązku wychowywania dzieci. Państwo może jednak ze względu na wyznania poczynić pewne ulgi n. p. uwolnić duchownych katolickich od świadczenia w sprawach powierzonych im w zaufaniu lub pod tajemnicą spowiedzi, jak uwalnia adwokatów, co do tajemnicy urzędowej, może odpowiednio urządzić służbę wojskową dla wyznawców religii, które jej nie uznają, albo zadowolić się przyrzeczeniem zamiast przysięgi jak u Menonitów.

c) Nikt nie może być zmuszony do udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych, o ile nie podlega władzy rodzicielskiej lub opiekuńczej. Podczas, gdy oba powyżej omawiane ograniczenia wzorowały się na przepisach ustaw zasadniczych austriackich z r. 1867, to trzecie zostało również stamtąd wyjęte, ale w sposób znamieny zmienione. Ustawa austriacka postanawiała, że nikt nie może być zmuszony do udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych, o ile nie podlega uprawnionej władzy osób trzecich, w polskiej konstytucji zaś wstawiono w miejsce ustępu końco-

wego słowa: »o ile nie podlega władzy rodzicielskiej lub opiekuńczej. Różnica na pierwszy rzut oka widoczna i posiadająca doniosłe praktyczne znaczenie. Zachodzi jednak pewna wątpliwość co do tłumaczenia przepisu naszej konstytucji, z jego stylizacji bowiem nie można ocenić, czy chciano tu postanowić, aby tylko rodzicom lub opiekunom wolno było osoby ich władzy podlegające przymuszać do udziału w czynnościach religijnych, czy też, że przymus w tym kierunku może tylko odnosić się do osób podległych władzy rodzicielskiej lub opiekuńczej, a więc nie własnowolnych, ale może także być wywarty przez inne czynniki n. p. państwo lub szkołę. Przypuszczać można z nastrojów sejmowych, tudzież wniosków, stawianych przez zwolenników systemu rozdziału kościoła i państwa, że ustawodawcy o pierwszą ewentualność chodziło, że chciał wykluczyć inne władze, poza rodzicielską i opiekuńczą, chociaż w myśl art. 122 zasada ta co do wojskowych mogłaby ulec modyfikacji, natomiast w sposób odpowiadający więcej drugiej interpretacji zostało sformułowane dalsze ograniczenie wolności wyznania w pierwszym zdaniu art. 120 t. j. w przepisie:

*d)* że w każdym zakładzie naukowym, którego program obejmuje kształcenie młodzieży poniżej lat 18 utrzymywanym w całości lub w części przez Państwo lub ciała samorządowe, jest nauka religji dla wszystkich uczniów obowiązkową. Ponieważ nauka religji jest nieodłączną od wykonywania praktyk religijnych, przeto z tego tytułu mogłaby szkoła zmuszać uczniów do spełniania owych praktyk a nawet mogłaby spowodować odpowiednie władze, gdyby tego zachodziła potrzeba, do zmuszania rodziców i opiekunów, aby poddanym swej władzy polecali surowo wykonywać praktyki, nakazane w szkole przez naukę religji.

To czwarte ograniczenie posiada jednak zakres nieco zacieśniony, ustanawia bowiem przymus nauki religji tylko w szkołach publicznych, albo utrzymywanych częściowo z funduszy publicznych dla osób niżej 18 lat przeznaczonych. Taka szkoła nie zna bezwyznaniowych, jeżeli więc rodzice lub opiekunowie zechcą swe dzieci lub pupilów wychowywać bez religji, lub w wyznaniu w państwie nie uznaniem, będą musieli kształcić je w domu lub w zakładach

naukowych prywatnych. Pytanie, czy taki zakład prywatny w którymby religji nie uczono, lub uczono w myśl odmiennej interpretacji art. 110 religji w wyznaniu nieuznanem, będzie mógł uzyskać prawa publiczności, należałoby, jak sądzę, wobec kategoriycznego przepisu art. 120 zaprzeczyć.

§ 3. Omawiane postanowienie art. 120 posiada jeszcze szczególną doniosłość, w niem bowiem dała nasza konstytucja silny wyraz przekonaniu o potrzebie religijnego wychowania dzieci dla kształcenia i wyrabiania charakterów obywateli. Znaczenie religji dla państwa zaznacza również ustawa konstytucyjna na innem polu, postanawiając w art. 102, że »państwo ma obowiązek udostępnienia także opieki moralnej i pociechy religijnej obywatelom, którymi się bezpośrednio opiekuje w zakładach publicznych, jak zakłady wychowawcze, koszary, szpitale, więzienia, przytulki. Dwa te postanowienia charakteryzują wymownie, że konstytucja nasza przyznaje religji w życiu państwowem poważne zadania.

§ 4. Dla uzupełnienia ogólnego poglądu na zasady naszej ustawy zasadniczej w sprawach wyznaniowych, dodać jeszcze muszę, że rozróżniając wyznania uznane i nieuznane (art. 116), o czem wyżej wspominałem, poczytuje ona wszystkie wyznania uznane jako równouprawnione, lecz wśród nich w myśl art. 114 »Wyznanie rzymsko-katolickie (a więc nie tylko sam obrządek łaciński), będące religją przeważającą większości narodu zajmuje w państwie naczelne stanowisko«. Ponieważ tak się wyraża doniosły akt ustawodawczy, przeto tych jego słów nie będzie można poczytywać jako zwrotu czysto stylowego lub jako wyrazu platońskiego szacunku dla religji katolickiej, lecz trzeba się postarać odszukać treść prawną w nich się kryjącą. Otóż ów przepis o naczelnem stanowisku religji katolickiej dwojakić może mieć praktyczne zastosowanie, jedno, że w ceremoniale państwowym reprezentanci tego wyznania będą iść przed reprezentantami innych uznanych wyznań, a państwo w uroczystościach religijnych państwowych w pierwszym rzędzie do tego wyznania zwracać się winno, i drugie, że ilekroć państwo będzie miało do rozdziału, czy to własne fundusze na cele religijne przeznaczone, czy przez osoby prywatne państwu lub innym organom publicznym na cele takie bez szczegól-

nego przeznaczenia przekazane, o ile nie będzie jakich osobnych przepisów lub zobowiązań rozdział podobny normujących, wówczas cele religijne katolickie nie będą mogły być nigdy pominięte i przypaść im musi w pierwszym rzędzie udział stosunkowo większy, gdyż konstytucja sama motywuje naczelne stanowisko wyznania katolickiego przeważającą większością jego członków. Rozróżnienie wreszcie wyznań uznanych i nieuznanych posiada prawną doniosłość przy określeniu uprawnień związków religijnych.

## II. Związki religijne.

Prawo konstytucji naszej o związkach religijnych wychodzi z tego założenia, że związki owe ze względu na swe szczególne znaczenie, innym przepisom muszą być poddane niż związki i stowarzyszenia obywateli w innych celach zawiązywane.

Pojęcie związku religijnego nie jest jednak w ustawie podane. Wedle zwykłego określenia nauki podpadną pod to pojęcie tylko te społeczności, które obejmują i normują całość życia religijnego swych członków, tudzież takie w ich obrębie, które całe życie religijne starają się wznieść na wyższy stopień doskonałości (zakony, kongregacje), natomiast związki, których celem jest zaspokojenie tylko pewnych religijnych potrzeb, jak bractwa, towarzystwa dobroczynne, stowarzyszenia utworzone dla popierania pewnego kultu lub jego materialnych potrzeb, będą podlegały ogólnie obowiązującym przepisom o stowarzyszeniach.

O ile chodzi o korzystanie z praw szczególnych przyznanych związkom religijnym we właściwym tego słowa znaczeniu, należy odróżnić związki uprawnione t. j. prawnie uznane i nieuprawnione.

### 1. Związki uprawnione (prawnie uznane).

§ 1. Do rzędu tych związków zalicza konstytucja nasza Kościół rzymsko-katolicki, kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne. Przez te ostatnie należy rozumieć związki, przez właściwe organa państwowe wedle obowiązujących w tej mierze przepisów dopuszczone, na niejasność zaś pojęcia kościołów mniejszości zwróciliśmy

już wyżej uwagę. Chcąc jednak pojęcie to przecieżyć określić musimy stwierdzić:

a) że są to związki religijne chrześcijańskie, gdyż wyrazu kościół używa się z reguły tylko przy społecznościach religijnych powstałych na gruncie nauki chrześcijańskiej i

b) że należeć tu będą te kościoły, które już obecnie na terytorjum państwa polskiego są uznane lub w przyszłości uznane będą. Obecnie wedle prawa państw zaborczych wiele takich kościołów, poza wyznaniem niechrześcijańskimi jak religja mojżeszowa i islam było uznanych a w szczególności wedle prawa austriackiego; ewangelicy obu wyznań, unitarjanie, kościół prawosławny wraz z nieunicką gminą ormiańską, lippowanie, starokatolicy i hernhuterzy, wedle ustawodawstwa pruskiego nadto menonicy i baptyści, wedle rosyjskiego marjawici, uprawnienia zaś różnych sekt rosyjskich należałoby badać osobno, jeżeli w Polsce istnieją. Sądzę, że się tu dzielnice nie dadzą odgrodzić i że wszystkie te wyznania i kościoły będą już obecnie należały do związków w całym państwie uprawnionych, jako istniejące kościoły mniejszości religijnych.

§ 2. Wszystkie związki uprawnione posiadają jednakowe stanowisko korporacyj publicznych jako związki prawa publicznego. Państwo uznając ich znaczenie dla pożytku publicznego, korzysta z ich współdziałania w szkole i w innych instytucjach publicznych (art. 120 i 102), przepisuje prezydentowi Rzeczypospolitej przysięgę we formie wyznaniowej (art. 54) i wyposaża je szczególnymi prawami.

Prawa te określa art. 113, wzorowany również na konstytucji austriackiej. Należą tu:

a) Prawo urządzania zbiorowego i publicznego nabożeństwa. Ustęp ten różni się od podobnego ustępu konstytucji austriackiej (§ 15) tem, że w naszej ustawie jest wyraźnie mowa tylko o zbiorowym i publicznym nabożeństwie, a w ustawie austriackiej wogóle o wykonywaniu praktyk religijnych, użyto więc określenia prawniczego ściślejszego zamiast pojęcia obszerniejszego. Ponieważ art. 111 naszej konstytucji dozwala nawet każdemu mieszkańcowi publicznego wykonywania obrządku swej religii, przeto wątpić należy, aby nasza konstytucja zabraniała podobnego wyko-

nywania publicznego wszystkich czynności religijnych związkom religijnym uznanym i ograniczała je tylko do nabożeństwa, żeby np. nie wolno było kapłanowi katolickiemu iść publicznie z Sakramentem w komży i stule przy odgłosie dzwonka, bo to pod pojęcie nabożeństwa nie podpada, lub aby władza kościelna nie mogła urządzać konfesjonatów na zewnątrz kościoła dla zbiorowego słuchania spowiedzi bez odprawiania szczególnego nabożeństwa, przypuścić więc musimy raczej, że powodem tego nieporozumienia, lub tego niedokładnego wyrażenia jest złe tłumaczenie oryginału niemieckiego, a mianowicie słowa »Religionsübung» jako nabożeństwo. Co do rozmiaru wykonywania tego prawa dodam, że stosuje się ono do przepisów każdego uznanego wyznania, a więc, że duchowni będą mogli publicznie przy sprawowaniu obrzędów występować w stroju liturgicznym, że świątynie będą mogły posiadać wieże i używać dzwońców i t. p.

b) Prawo samodzielnego prowadzenia swych spraw wewnętrznych, t. j. prawo zupełnej autonomji.

c) Prawo posiadania majątku ruchomego i nieruchomości, a więc osobowość prawną i zdolność majątkową. Prawo to może być tylko ograniczone względami na obieg i użytkowanie nieruchomości, jak reformę rolną, w myśl art. 99 konstytucji. Szczególnych ustaw amortyzacyjnych, ograniczających martwą rękę, a więc i związki religijne w nabywaniu dóbr majątkowych, konstytucja nie przewiduje. Przewidzianą jest tylko ogólnie w odniesieniu do wszystkich osób fizycznych i prawnych możliwość wyłączenia za odszkodowaniem ze względów użyteczności publicznej, tudzież możliwość przejęcia pewnych dóbr, ze względu na pożytek ogółu na własność państwa, jednakowoż tylko w drodze ustawy.

d) Prawo posiadania i używania swoich fundacji i funduszów, tudzież zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych.

e) Do praw tych dodać jeszcze należy w myśl postanowienia art. 120 prawo, lecz zarazem i obowiązek polegający na tem, że »kierownictwo lub nadzór nauki religijnej w szkołach należy do właściwego związku religijnego z za-

strzeżeniem naczelnego prawa nadzoru dla państwowych władz szkolnych».

Z praw określonych w art. 113 nie mogą jednak związki religijne korzystać w ten sposób, aby przez to prawa państwa były naruszane, co zawarowane zostało postanowieniem, w końcowym zdaniu tego artykułu, że żaden związek religijny nie może stawać w sprzeczności z ustawami państwa. Zasad stosunku kościoła i związków religijnych do państwa, jak również zasadniczych podstaw ich autonomji ustawa konstytucyjna nie podaje, pozostawiając uregulowanie tych spraw późniejszemu ustaleniu, wskazuje jednak drogę do tego prowadzącą.

§ 3. Jakkolwiek w myśl postanowienia pierwszego ustępu art. 114 wszystkie wyznania uznane są równouprawnione, to jednak kościół katolicki obok przyznanego religji katolickiej naczelnego stanowiska, zyskał w ustawie zawarowane wyjątkowe stanowisko i to w trzech kierunkach:

- a) co do podstaw swej autonomji,
- b) co do sposobu uregulowania jego stosunku do państwa i wreszcie
- c) co do systemu tego stosunku.

*Ad a).* Wedle przepisu art. 114 kościół rzymsko-katolicki rządzi się własnymi prawami, natomiast w myśl art. 115 kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne »rządzą się same własnymi ustawami, których uznania Państwo nie odmówi, o ile nie zawierają postanowień sprzecznych z prawem«. Różnica jest widoczna. Własne prawa kościoła katolickiego, a więc prawo kanoniczne, jak ono w ustawodawstwie kościelnym, w nowym kodeksie i w innych ustawach obowiązujących późniejszych będzie sformułowane, zostało już przez konstytucję uznane bezwarunkowo jako podstawa autonomji kościelnej, która nie podlega dalszemu badaniu. Natomiast prawidła prawne kościołów mniejszości i innych prawnie uznanych związków religijnych, wytworzone przez ich dotychczasowe organy ustawodawcze, aby mogły być w życie wprowadzane, muszą być naprzód ocenione, czy nie zawierają postanowień sprzecznych z prawem. Stosunki przyszłe kościoła katolickiego, o ile chodzi o jego autonomję, nie ulegają tedy żadnej wąt-

pliwości, autonomia ta może od razu zacząć funkcjonować, u innych sprawa na razie jest zawieszoną, o ile ich statuty organizacyjne nie zostały już rozpatrzone. Jak się zaś takie zbadanie odbywa, ustawa nie bardzo jasno określa ani pod względem formalnym, ani merytorycznym. Pod względem formalnym przede wszystkim nie wiadomo, do czyjej kompetencji właściwie uznanie owych ustaw związków religijnych należy. Konstytucja wyraża się wprawdzie, że »uznania państwo nie odmówi«, jest to jednak zwrot prawniczo nie ścisły, bo nie określa wcale, jaki organ ma jako państwo występować, czy władza ustawodawcza, czy wykonawcza, a jeżeli wykonawcza, czy Prezydent Rzeczypospolitej, czy Rada ministrów, czy tylko sam Minister wyznań religijnych, muszą to chyba określić późniejsze przepisy. Z zestawienia obu ustępów art. 115 wypływałoby, że tu będzie właściwą władzą wykonawczą, bo artykuł ten wskazuje wyraźnie drogę ustawodawczą, jak gdyby właściwą tylko przy ustaleniu stosunku państwa do kościołów. Ze względów praktycznych należałoby się także oświadczyć za władzą wykonawczą, rozporządzającą siłami fachowcami, w ciele parlamentarnem zaś mogłyby różne względy partyjne wpływać ujemnie na ocenianie czysto technicznych kwestji. Pod względem merytorycznym nastęrcza się wątpliwość, czy nakaz kategoryczny uznania ustaw związków religijnych, jeżeli nie zawierają postanowień sprzecznych z prawem, będzie pożądanym i dla porządku państwowego odpowiednim. Czy będzie ze względu na dobro państwa wskazane uznanie ustaw, postanawiających oparcie naczelnej organizacji jakiegoś związku religijnego o Berlin lub Moskwę, albo dopuszczenie jakiejś centralnej organizacji w kraju, która nie jest sprzeczną z prawem, ale może się każdej chwili przeobrazić w organizację o tendencjach politycznych lub narodowych dla państwa wrogich? Możeby lepiej było z góry się od tych ewentualności ubezpieczyć i już w ustawie konstytucyjnej interes państwa zawarować, tem bardziej, że związków religijnych nie będzie można rozwiązywać tak, jak innych stowarzyszeń.

Omawiając sprawę podstaw autonomji kościoła katolickiego i innych uprawnionych kościołów i związków religij-

nych, należy jeszcze poruszyć kwestję wprowadzenia w życie tej autonomji ze względu na postanowienia art. 38 i 126 konstytucji, że żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z konstytucją ani naruszać jej postanowień i że konstytucja ma moc obowiązującą z chwilą jej ogłoszenia. Co do kościoła katolickiego rzecz przedstawia się prosto. Z chwilą ogłoszenia konstytucji wchodzi w życie prawo kanoniczne, a odpadają wszelkie inne przepisy państw zaborczych, któreby przyznały kościołowi autonomję ograniczały. Jakieś uzgodnienie istniejących dotąd przepisów z postanowieniami konstytucji na modłę zestawienia prawa opracowanego przez komisję prof. Kotlarewskiego, zatwierdzonego przez tymczasowy Rząd rosyjski 26 lipca 1917, będzie zbytecznem i nie może odwlekać zastosowania postanowienia, że kościół katolicki rządzi się własnymi prawami, gdyż prawa te są skodyfikowane i każdemu dostępne.

Co do kościołów mniejszości i innych uznanych związków religijnych ich własne ustawy wejdą także natychmiast w życie, jeżeli już są uznane, o ile nie zawierają nic przeciwnego konstytucji, albo wejdą dopiero w zastosowanie w przyszłości, kiedy to uznanie ich ustaw nastąpi.

*Ad b).* W związku ze sprawą autonomji, pozostaje kwestja stosunku państwa do kościołów i uznanych związków religijnych, t. j. kwestja określenia tak pozytywnie, jak negatywnie praw państwa w obrębie związków religijnych, tudzież praw tych związków na polu działalności państwowej. Ustawa traktuje kwestję podstaw autonomji odrębnie od kwestji stosunku do państwa, wątpię jednak, czy przy związkach religijnych niekatolickich da się jedno od drugiego ściśle oddzielić. Załatwienie tych zagadnień zostało przekazane przyszłości i to co do kościoła katolickiego na podstawie układu ze stolicą apostolską (art. 114), co do innych kościołów i związków w drodze ustawowej po porozumieniu się z ich prawnymi reprezentacjami (art. 115). Postanowienie powyższe ze względu na kościół katolicki stanowi wyjątek od przepisu art. 3 konstytucji, który orzeka, że zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonywania, postanowienie zaś odnoszące się do sto-

sunku do innych kościołów i związków jest właśnie zastosowaniem zasady art. 3. Wyjątek dla kościoła katolickiego przyjęty, znajduje swe dostateczne uzasadnienie w przyjętej w konstytucji naszej zasadzie wolności, a tem samem i uszanowania własności związków religijnych, jak w tym wypadku szczególnej organizacji kościoła katolickiego. Rzeczpospolita chcąc przestrzegać zasad sprawiedliwości była już zniewoloną przed uchwaleniem konstytucji zrobić pewien krok w tym kierunku, uchwalając w ustawie o reformie rolnej klauzulę, że zastosowanie tej ustawy do majątków kościelnych nastąpi po porozumieniu ze Stolicą apostolską a ponieważ sprawy majątkowe zwykle odgrywają w konkordatach doniosłą rolę, przeto konstytucja musiała i ten moment uwzględnić. Że takie rozwiązanie problemu odpowiada i poczuciu większości naszego społeczeństwa dowodzi fakt, że z jedenastu różnych projektów konstytucji, jakie się pojawiły, wszystkie z wyjątkiem trzech podkreślały potrzebę porozumienia ze Stolicą apostolską (sześć), jużto bliżej nieokreślonej umowy (dwa).

*Ad c).* Przepisy art. 114 i 115 naszej ustawy konstytucyjnej wskazały wreszcie ogólnikowo systemy na jakich stosunek państwa do kościoła katolickiego i do innych kościołów i związków religijnych ma się opierać. W zastosowaniu do kościołów mniejszości i innych uznanych związków religijnych będzie on systemem zwierzchności państwowej w myśl zasad nowoczesnego państwa praworządnego, bo wymaganie porozumienia się uprzedniego z prawnymi reprezentacjami tych związków rzeczy nie zmienia, natomiast w stosunku do kościoła katolickiego wejdzie w zastosowanie system koordynacji, równorzędności, którego wyrazem jest nie porozumienie się, lecz układ wzajemny, konkordat. O zajęciu takiego stanowiska przez naszą konstytucję świadczą ostatnie słowa art. 114, że układ ze Stolicą apostolską podlega ratyfikacji sejmu. Gdyby do kościoła katolickiego miał być zastosowany ten sam system, jak co do innych związków religijnych, dodatek ten różniący się tak wybitnie od warunków wyrażonych w art. 115 byłby niezrozumiały, bo państwo mogłoby wprowadzić w życie, jak tam, postanowienia układu ze Stolicą apostolską drogą

swej jednostronnej ustawy. Skoro jednak jest tu wymagana ratyfikacja jako dalsze rozszerzenie art. 49, jak przy ważnych układach międzynarodowych, przeto konstytucja stała na stanowisku udzielności Stolicy apostolskiej w sprawach kościelnych, analogicznie do zasady wypowiedzianej przez papieża Leona XIII w encyklice o chrześcijańskim urzędzeniu państw z r. 1885 (*Immortale Dei*), że obie władze kościelna i państwowa są w swoim zakresie najwyższe »*Utraque est in suo genere maxima*«. Tego rodzaju stanowisko odpowiadające ustrojowi kościoła katolickiego nie uwłacza innym związkom religijnym tem bardziej, że wedle opinii naukowej wybitnych nawet kanonistów protestanckich (Kahl), system ten nie da się zastosować tam, gdzie związek religiny opiera swą organizację, albo wykonywanie władzy urzędowej o władzę państwową, jak to ma miejsce niemal u każdego z wybitniejszych wyznań niekatolickich.

## 2. Związki nieuprawnione.

Bardzo wolnomyślnie, ale dość pobieżnie jest sformułowany art. 116 o uznaniu wyznań i związków religijnych nieuznanych.

Z jego brzmienia znowu nikt się nie dowie, jak tego rodzaju uznanie ma się odbyć, czy drogą ustawy, jak to przepisywała konstytucja pruska, czy przez ministerstwo wyznań i oświaty, jak było w Austrii, nie jest też zapowiedziana żadna ustawa osobna, któraby o tem orzekała, art. 116 jest bowiem wystylizowany całkiem ogólnie w słowach: »Uznanie nowego lub dotychczas prawnie nieuznanego wyznania nie będzie odmówione związkom religijnym, których urzędnia, nauka i ustrój nie są przeciwne porządkowi publicznemu, ani obyczajności publicznej«. Przypuszczać tylko należy, że jeśli z uznaniem będzie połączone określenie stosunku takiego związku do państwa, przeto ta sprawa drogą analogji z art. 115 będzie musiała być przekazaną władzy ustawodawczej.

Ustawie naszej widocznie chodziło o ułatwienie jak najszersze uznania nowych związków religijnych i dlatego, czego inne ustawy konstytucyjne nigdy nie robią, sformułowała również warunki tego uznania, aby żadna władza

czegoś więcej ponad to nie żądała. Wedle art. 116 chodzi tylko o to, aby urzędnienia, nauka i ustrój tych związków nie sprzeciwiały się porządkowi publicznemu, ani obyczajności publicznej. Na tem tle mogą powstać różne wątpliwości, przedewszystkiem co do nazwy związku. Istnieją bowiem związki, których nazwa jest negacją religji innych n. p. Swedenborgjanie nazywają się prawdziwym kościołem Chrystusa, co swego czasu podnoszono w parlamencie austriackim; zachodzi więc pytanie, czy nazwę związku można podciągnąć pod pojęcie urzędzeń czy nie. Otwiera się przeto droga do dowolnej interpretacji z jej dalszemi konsekwencjami

Wśród wymienionych warunków także nie określono jak liczny musi być związek, aby mógł być uznany. Zwykle wymaga się, aby utworzenie przynajmniej jednej gminy było zapewnione. U nas tego nie potrzeba, a sprawa ta nie jest podrzędnej wagi. Zależać bowiem musi państwu na tem, aby takie związki nie obciążały budżetu państwowego, jeżeli nie będą posiadały znaczniejszej liczby członków, a nadto warunek ten uchyla niebezpieczeństwo, że pod formą związku religijnego skupi się jakaś mała ilość osób dla przeprowadzania innych celów n. p. jakiejś spekulacji. Związek taki uchyli się tem samem od zachowania przepisów o stowarzyszeniach i będzie używał przywilejów związku religijnego.

Stanowisko prawne związków nieuznanych, da się określić przez zestawienie art. 116 z art. 113 w ten sposób, że nie będą one posiadały żadnego z uprawnień wymienionych w art. 113 a przyznanych związkom uznanym. Mogłyby one jednak istnieć prawnie, wprowadzicie nie jako związki religijne, ale jako zwykłe stowarzyszenia w myśl art. 108.

\* \* \*

Skreślone tu zwężłe uwagi, chociaż nie poruszyły wielu szczegółów, wystarczą może do ocienienia wielkiej doniosłości postanowień naszej konstytucji na omawianem polu. Zalety ich już na wstępie w ogólnej charakterystyce wymienilem, usunięcie usterek i niejasności, będzie rzeczą późniejszego naszego ustawodawstwa. Czeka je jeszcze trud nie mały, bo oprócz wprowadzenia interpretacji ustawy na właściwą drogę, pozostaje wiele ważnych spraw do załatwienia,

zwłaszcza ustawodawstwo międzywyznaniowe z całym szeregiem drażliwych pytań, jak n. p. religijne wychowanie dzieci, zmiana wyznania i inne, a nadto niesłuchanie trudna i wymagająca subtelnego ocenienia kwestja unormowania stosunku państwa do tych różnych związków religijnych a przede wszystkim do kościoła katolickiego. A właśnie w tym ostatnim kierunku co do kościoła katolickiego, zadanie to przez naszą konstytucję nie zupełnie zostało ułatwione.

Pomijając już nieprzyznanie kościołowi panującego stanowiska, co się obecnie przeprowadzić nie da, pomijając również uznaną i w pełni uprawnioną koegzystencję innych wyznań, tudzież stanowisko zajęte na polu szkolnictwa, nie uwzględniające wpływu kościoła na nauczanie w ogólności podnieść głównie należy, że artykuły konstytucji o wykonywaniu władzy sędziowskiej (74—76) mogą się stać, jak doświadczenie z przeszłości u innych państw uczy, powodem do utrudnienia całkowitego porozumienia. Chodzi tu bowiem o funkcjonowanie sądów biskupich w sprawach małżeńskich ze skutkiem prawnym dla forum cywilnego. Jest to jednak rzecz przyszłości, miejmy nadzieję, że przy dobrej woli znajdzie się odpowiedni punkt wyjścia. Spodziewajmy się również, że przy normowaniu wszystkich dość zawitych spraw wyznaniowych i kościelnych nie zabraknie naszemu przysłemu ustawodawstwu, ich zrozumienia wytrawnego sądu, opywatelskiego poczucia dobra państwa i odczucia idealnych potrzeb społeczeństwa.

---

## IX.

Fryderyk Zoll.

### Konstytucja a oświata.

Przepisy konstytucji, dotyczące oświaty, przeszły w uchwałach sejmowych bez walk i obszerniejszych dyskusyj. Chodziło bowiem przeważnie o zasady ogólne, które w ustawach państw o wyższej kulturze już się ustaliły, jakoto: wolność prasy, wolność badań naukowych, opieka państwa nad szkołami i t. d. Prawda, były także i kwestje wątpliwe, jak zwłaszcza sprawa szkół narodowościowych i wyznaniowych, lecz i tu Sejm pod wpływem ideowym, a w części i w dobrze zrozumianym interesie państwowym przyjmował z powszechnem uznaniem zasady liberalne: a więc uszanowanie odrębności narodowych. Zresztą Sejm nie miał poniekąd całkiem wolnej decyzji: Traktat zawarty między państwami koalicyjnemi a Polską narzucał pewne normy, także i w zakresie szkolnictwa, które wejść musiały w ustawę konstytucyjną.

W przedstawieniu przepisów konstytucyjnych, dotyczących oświaty, ograniczę się więc przeważnie do zaznaczenia ich w krótkości, a więcej czasu poświęcę omówieniu bliższemu tylko przepisów wątpliwych, lub takich, które wymagają krytyki. — Zresztą pamiętajmy o tem, że sfera sporów i walk rozpoczyna się dopiero tam, gdzie z zasad wysokich przechodzi się do ich stosowania, gdzie opuszcza się ideje, a wkracza w konflikty sprzecznych interesów, w barwne bogactwo życia, w kolizje powstające stąd, że przedmiotowe postanowienia martwe i ogólne mają rozstrzygać o urządzeniu bardzo rozmaitych stosunków. To jednak już

sfera nie konstytucji, ale administracji — będę o nią potrzącał tylko o tyle, o ile to do wytłómaczenia zasad konstytucyjnych będzie niezbędnem.

Rozpatrzmy się teraz w najważniejszych postanowieniach konstytucji marcowej, dotyczących oświaty.

Zacznijmy od prasy.

Tu prelegent odczytał art. 105 i tłumaczył jego postanowienia.

A teraz przejdźmy do przepisów konstytucji o badaniach naukowych.

Tu prelegent odczytuje pierwsze zdanie art. 117 i objaśnia jego treść.

Zajmijmy się obecnie szkolnictwem. Z punktu widzenia wolnościowego mamy tu obraz inny.

Prelegent odczytuje art. 117 (2), przyczem zaznacza, że nadzór władz państwowych nad szkolnictwem jest różny stosownie do szkół, o jakie chodzi. I tak w zakresie szkół akademickich ogranicza się do zatwierdzania statutów, do czynności administracyjnych i fiskalnych. Wolność nauki i nauczania przyznano im ustawą z dn. 13 lipca 1920, poz. 494 dz. u. R. P. art. 6. Prelegent byłby wołał, gdyby ta wolność była weszła w ramy ustawy konstytucyjnej (np. w art. 117). — W innych szkołach nadzór państwowy obejmuje także plany naukowe, treść i sposób nauczania, tudzież wychowywania młodzieży (p. zwłaszcza ustawę z dnia 4 czerwca 1920 poz. 304 dz. u. R. P.).

Tenże sam art. 117 (2) odróżnia szkoły publiczne i prywatne — podział bardzo doniosły, zwłaszcza, że szkoły publiczne, jako takie, mają prawo wydawania świadectw szkolnych o charakterze dokumentów publicznych, gdy tymczasem szkoły prywatne wystawiają poświadczenia prywatne, a tylko w drodze aktu administracyjnego na czas pewien i w sposób odwołalny mogą uzyskać wyjątkowo prawo wystawiania świadectw z mocą dokumentów publicznych — oczywiście pod warunkiem, że urzędnicy szkół i plany naukowe są takie same, jak w szkołach publicznych.

Powstaje więc pytanie ważne: Które szkoły zaliczyć do publicznych, a które do prywatnych po myśli konstytucji — pytanie, na które konstytucja wprawdzie nie daje wprost odpowiedzi, ale z kilku jej postanowień (art. 119, 120, 109, 110, 3 [4]) zdaje się wynikać, że za szkoły publiczne uważa 1) szkoły utrzymywane przez państwo, 2) szkoły utrzymywane przez ciała samorządowe terytorjalne (a więc szkoły wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne), a wreszcie

3) szkoły narodowościowe, utrzymywane przez związki mniejszości narodowych o charakterze publiczno-prawnym (art. 109). Wszelkie zaś inne szkoły, a więc narodowościowe, nie utrzymywane przez związki narodowościowe o charakterze publiczno-prawnym, szkoły wyznaniowe i językowe (art. 110 i 113), podobnie, jak wszelkie inne szkoły utrzymywane czy to przez osoby fizyczne, czy prawne zaliczyć należy do szkół prywatnych (art. 117). Oczywiście ustawy specjalne rzecz tę bliżej określają.

Co do szkół prywatnych obowiązuje art. 117 (1), zdanie drugie, jako zasada ogólna, która ma zastosowanie specjalne w art. 110 i 113, odnoszących się do szkół wyznaniowych i językowych.

Tu prelegent odczytuje wspomniane 3 artykuły, objaśnia ich treść, a zaznacza, że zasady w art. 117 wyrażone mają znaczenie dla wszystkich szkół, znajdujących się w Polsce.

Mówiąc o szkołach publicznych, wspominałem o szkołach utrzymywanych przez związki samorządowe, terytorjalne i narodowościowe. Ta sprawa wymaga bliższego wyjaśnienia, zwłaszcza, że konstytucja rozumiana bywa w sposób różny.

Powodem samorządu terytorjalnego są odrębne grupy interesów tych sfer, do których odnosi się samorząd, i lepsza znajomość tych interesów u czynników miejscowych, aniżeli u władz centralnych.

Państwo, licząc się z takimi odrębnymi potrzebami, albo stwarza tylko samorząd w właściwym tego słowa znaczeniu, tj. samorząd, objawiający się w władzy wykonawczej (samorząd ten może być bardzo rozległy, zwłaszcza, gdy ustawy są ogólne), albo idzie jeszcze dalej, stwarzając autonomję, tj. przekazując czy to przedstawicielstwu samorządu, czy innym organom reprezentacyjnym danego terytorjum, władzę ustawodawczą w zakresie przez ustawy państwowe określonym.

To samo można powiedzieć i o odrębnych interesach mniejszości narodowościowych. I dla nich państwo może stworzyć nie tylko samorząd, ale także autonomję.

Otóż konstytucja nasza — zdanie mojem — przyjęła jedną i drugą drogę: I tak naprzód w zakresie terytorjalnym

tworzy samorząd. Już art. 3 (4) zapowiada samorząd terytorjalny w słowach: »Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorjalnego«; tę zapowiedź urzeczywistnia w rozdziale III-cim, który mówi o władzy wykonawczej, i określa ją bliżej w art. 65—67: W art. 65 mianowicie dzieli Państwo Polskie na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, jako jednostki nie tylko administracyjne państwowe, ale i samorządu terytorjalnego, a w art. 67 powierza prawo uchwalania i stanowienia w sprawach należących do zakresu samorządu, radom obieralnym, prawo zaś i obowiązek wykonywania tych uchwał — organom złożonym z kolegów obieranych przez ciała reprezentacyjne i z przedstawicieli państwowych władz administracyjnych.

Na terytorjalnym samorządzie jednak konstytucja nie poprzestaje. Stwarza nadto podstawy autonomji opartej na jednostkach samorządowych terytorjalnych: Wynika to naprzód z art. 3-go, który pod nagłówkiem »władza ustawaodawcza«, zapowiada w ustępie 4, że Rzeczpospolita Polska »przekaze przedstawicielstwom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury (a więc i szkolnictwa) i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi« (Ustawy państwowe są tu widocznie tak oznaczone jako antyteza ustaw autonomicznych, które wydawane będą przez ciała reprezentacyjne terytorjalne). Przepis art. 3 (4) nie uchybia zasadzie wyrażonej w art. 3 (2), że »niema ustawy bez zgody Sejmu...«, gdyż z zasady ostatniej wynika, że może przyjść do skutku ustawa wydana przez inne ciało reprezentacyjne, jeżeli Sejm zgodzi się na to, wydając np. ustawę, udzielającą pewnym jednostkom terytorjalnym autonomję (Oczywiście pierwszym źródłem takich ustaw autonomicznych musi być ustawa sejmowa, gdyż inaczej tworzylibyśmy jakieś państwo w państwie). — Że konstytucja stworzyła podstawy w art. 3 (4) autonomji terytorjalnej, to wynika dalej pośrednio z artykułu 109 (3), który wychodzi z założenia, że związkom mniejszości narodowościowych o charakterze publiczno-prawnym będzie przyznawana autonomja, skoro nazywa te związki »autonomicznymi«. Otóż jeżeli

związki narodowościowe mniejszości mają mieć autonomję w obrębie samorządu terytorjalnego, to o ileż więcej muszą ją mieć przedstawicielstwa terytorjalne, skoro tylko »w ich obrębie« autonomja i samorząd narodowościowy mają się urzeczywistniać.

Jakim terytorjom samorządowym autonomja ma być nadana, tego konstytucja nie rozstrzyga; o tem więc zadecydują dopiero późniejsze ustawy państwowe, nadając zapewne autonomję niektórym województwom, lub wszystkim nawet, i tworząc zapewne przytem sejmiki wojewódzkie. Trudno przypuścić, by autonomja mogła być wprowadzona w niższych terytorjach, aniżeli wojewódzkich — zwłaszcza w powiatach i w gminach, chociaż i te jednostki posiadać mają samorząd.

Konstytucja nie mówi też o tem, jakim warunkom formalnym poddane będą ustawy autonomiczne, w przeciwstawieniu do ustaw państwowych. I ta kwestja będzie więc dopiero unormowana przez ustawy państwowe, jak się to zresztą stało w roku zeszłym w ustawie dotyczące, autonomji Śląska.

Przeciw brzmieniu art. 3 (4) i interpretacji przezemnie co do autonomji podanej, nie można oczywiście zarzucać, że w czasie obrad sejmowych, dotyczących autonomji poszczególni posłowie wygłaszali odmienne zapatrywania: Z chwilą ogłoszenia ustawy, odrywa się ona od zamiarów i zapatrywań organów ustawodawczych i poszczególnych ich czynników, a bywa w swej treści nieraz ostrożniejszą od tych, który ją pisali lub o niej radzili.

Stosując wywody dotychczasowe do szkolnictwa, powiemy, że konstytucja nasza przewiduje nietylko terytorjalny samorząd szkolny (p. w art. 3 w ustępie 4 słowo »kultura«), ale nie wyklucza nadto i autonomji w zakresie szkolnictwa w granicach, które oznaczają w przyszłości ustawy państwowe.

Autonomję specjalnie i w zakresie szkolnictwa, będą mogły mieć także i »autonomiczne związki mniejszości narodowościowych o charakterze publiczno-prawnym w obrębie samorządu powszechnego«, a więc terytorjalnego. Wynika to z brzmienia art. 109 (2). *Argumento a maiori ad*

*minus*, należy przyjąć także i możliwość samorządu tychże związków w zakresie szkolnictwa.

Tu prelegent odczytuje art. 109 i objaśnia bliżej jego treść na przykładach, np. rusini w obrębie województwa lwowskiego (a może i niemcy w obrębie powiatu bialskiego) tworzą związek mniejszości narodowościowej; związek ten ma osobowość, może więc być podmiotem praw i obowiązków; ma jednak nadto charakter osoby prawnej publicznej i może być wyposażony samorządem, a nawet autonomją w tym obrębie, w jakim ona służy województwu lwowskiemu, jako terytorjalnemu związkowi (art. 3, ustęp 4); może także organizować szkoły mniejszości narodowej, wydaje dla nich normy i ma organa wykonawcze, do których, zdaje się, analogicznie zastosujemy art. 67, zdanie drugie. Szkoły ruskie utrzymywane przez ten związek będą miały charakter szkół publicznych; państwo będzie je odpowiednio zasilać z funduszków państwowych. W art. 109 (3) użyto słowa »prawo« państwa zasilania tych szkół z funduszków państwowych oczywiście w sposób niewłaściwy: Ustawodawca miał tu raczej na myśli »obowiązek«.

Na tle tak objaśnionego art. 109 wyłania się jednak jeszcze szereg kwestyj — nawet bardzo doniosłych, a mianowicie:

1) Czy związki narodowościowe, o których mowa w art. 109, będą związkami dobrowolnymi, czy mogą być i przymusowymi, to znaczy czy do nich należeć będzie tylko ten, kto chce, czy należeć musi każdy, kto się do danej narodowości przyznaje. Będzie to niewątpliwie kwestją bardzo aktualną polityczną, zwłaszcza, że przy przyjęciu drugiej alternatywy np. ukraińcy mogliby wywierać nacisk na starorusinów, żeby należeli do ich związku i zasilali go finansowo. Wobec zasadniczej wolności obywatelskiej, związki narodowościowe o charakterze publiczno-prawnym będą dobrowolnymi, jeżeli ustawa nie podniesie ich do znaczenia przymusowych.

2) Jak ukształtują się organy wykonawcze tych związków? W memorjale przedłożonym przezemnie, jako przez prezydenta Rady szkolnej krajowej w grudniu 1918, w którym przedstawiłem projekt organizacji szkolnictwa ukraińskiego w wolnej Polsce, proponowałem podział Rady szkolnej krajowej na kurje narodowościowe i biura polskie i ruskie pod kierunkiem wspólnego prezydenta i dwóch wiceprezydentów, Polaka i Ukraińca (p. zresztą kronikę Rady szkolnej krajowej za lata 1916—1919. Lwów 1919, str. 118—122). Czy

analogja z art. 67 będzie miała tu zastosowanie? Kwestje te będzie musiała rozstrzygnąć ustawa o organizacji szkolnictwa mniejszości narodowościowych.

3) Sjonisci będą niewątpliwie starali się o to, by szkoły sjonistyczne uznano za szkoły narodowościowe, oparte na art. 109. Jakie stanowisko zajmie Rząd wobec tej kwestji? Zapewne kwalifikować będzie te szkoły tylko jako wyznaniowe, a zatem jako prywatne po myśli art. 110, 113 i 117, a więc jako szkoły, którym wyjątkowo będzie można przyznawać prawo publiczności pod warunkami ścisłemi, podyktowanemi zwłaszcza ze względu na obowiązek wychowania młodzieży na dobrych obywateli polskich?

Jakkolwiek wypadnie odpowiedź na pytania powyższe stwierdzić tu muszę, że art. 109 konst. w uznaniu praw mniejszości narodowych wyszedł w liberalizmie poza te granice, które zakreśla traktat zawarty przez Polskę z ententą w art. 8—10. Przekonać się o tem może każdy, kto porówna art. 109 konstytucji naszej z wspomnianemi art. 8—10 traktatu.

Czy stało się tak dobrze? Sądę, że trzeba odpowiedzieć na to pytanie potakująco. Polski byt na wewnątrz spokojny i trwałe przywiązanie obywateli innych narodowości do Polski może być ugruntowane jedynie na zasadach liberalnych — na *sum cuique* — na samorządzie a nawet w pewnych granicach i na autonomji, które się przyzna mniejszościom narodowym. My z b. zab. austr. mogliśmy o tem dużo powiedzieć. *Iustitia fundamentum regnorum* — oto było hasło wypisane na äusseres Burgtor cesarskiego Burgu w Wiedniu. W samym Burgu o tej zasadzie mówiono mało, a w sprawach narodowościowych zbyt często o niej zapomiano. W parlamencie ją wprost gwałcono. I dlatego Austria upaść musiała, chociaż miała w swych ustawach zasadniczych pięknie brzmiący art. 19 o równych prawach wszystkich ludów do pielęgnowania swych odrębności językowych i narodowościowych.

Polska może objąć wielką misję rozwiązania problemu, który dotąd rozwiązany nie został: Uznania i sprawiedliwego określenia praw mniejszości narodowych. Gdy zdoła ten problem rozwiązać i zasady sprawiedliwości, w miejsce

dotychczas w Europie panującego prawa silniejszego nad słabszym, w życie wprowadzić, stanie się naprawdę potężną, bo przywiąże do siebie obywatele polskich innych narodowości i będzie wywierać siłę atrakcyjną na plemiona uciskane za granicami Polski mieszkające, a spełni zarazem wielką myśl cywilizacyjną i kulturę prawną posunie naprzód w wielkim stylu. Art. 109 jest takiej akcji podstawą. I dlatego witam go z radością w polskiej konstytucji.

W memorjale, wyżej w tekście powołanym z grudnia r. 1918, który przedłożyłem Rządowi polskiemu w pierwszych dniach stycznia 1919, przedstawiłem szczegółowiej zasady organizacji ustroju szkolnego dla Ukraińców, zupełnie zgodne z temi normami, które obecnie zaprowadza konstytucja. Memorjał ten był swego czasu przedmiotem gwałtownych ataków, nawet w sferach poselskich.

Dla braku czasu wspomnę tylko w kilku słowach o przymusie szkolnym. Mówi o nim art. 118.

Prelegent odczytuje ten artykuł i tłumaczy jego postanowienia. Nadmieniam przytem, że zasadę przymusu szkolnego atakowano na Zachodzie, jakoby uwłaczała zasadom liberalnym, jakoby kępowała wolność jednostki. Na takie zarzuty odpowiedź jest łatwa: W grę wchodzi interes małoletnich — osób niewłasnowolnych. Któż ma rozstrzygać o tem, czy te istoty niedojrzałe otrzymają elementarne wiadomości, niezbędne dla każdego obywatela: Czy państwo, dyktujące jednolitą normę dla wszystkich, czy samowola rodziców i opiekunów, którzy — gdy widnokrąg ich jest ciasny — upatrują nieraz dobro swych dzieci lub swój własny interes w ciemnocie, w pozbawieniu dzieci nawet tego światła, jakie daje szkoła powszechna? Atakować można zresztą przymus szkolny w państwach, w których oponenti mogą swe zarzuty kończyć pytaniem: Czyż zresztą bez przymusu szkolnego rodzice nie będą swych dzieci do szkół posyłali? Takiego pytania u nas nie możnaby zaryzykować.

O przymusie nauczania religji w każdym zakładzie, utrzymanym w całości przez państwo lub ciała samorządowe (art. 120) prelegent nie mówił, gdyż artykuł ten został objaśniony przez prof. Abrahama.

Dotąd omawiałem przepisy konstytucji, które przynajmniej zasadniczo uważam za dobre, sprawiedliwe i trafne (pomijałem niedokładności stylistyczne). Tego nie mogę w całości powiedzieć jednak o art. 119, który postanawia w pierwszym ustępie, że »nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna«, a w ustępie drugim,

że »państwo zapewni uczniom wyjątkowo zdolnym a niezamożnym stypendja na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych«.

Art. 119 powstał niewątpliwie pod wpływem tendencji pięknej, która znajduje w Polsce poklask ogólny. Któż bowiem nie godzi się na to, żeby brak środków materialnych, nie był dla nikogo w Polsce przeszkodą kształcenia wrodzonych zdolności i bogacenia wiedzy w szkołach publicznych, choćby najwyższych. Nie należy pozbawiać Polski, a z nią może całego świata, przyszłych Koperników, czy Newtonów, czy Mickiewiczów, ani nawet ludzi choćby nie genialnych, którzy jednak swą umysłowością oddać mogą Ojczyźnie wybite usługi — dlatego jedynie, że w młodości nie mieli zasobów na uiszczenie opłaty szkolnej. Zarazem trzeba im kształcenie się ułatwiać przez naukę bezpłatną i przez udzielanie — choćby stypendjów z funduszków państwowych. — Taka myśl trafna, dobra, sprawiedliwa, dyktowana i dobrem państwa jest motywem obu ustępów art. 119.

W pierwszym ustępie wyrodziła się jednak w zasadę, w swem uogólnieniu nie liczącą się ani z realnymi potrzebami i stosunkami rzeczywistymi, ani ze sprawiedliwością, ani z interesami państwa i kultury — co zaraz pragnę wykazać. W drugim ustępie znalazła wyraz w pięknie brzmiącej obietnicy, bez treści prawnej, świadczącej o szlachetnych intencjach ustawodawcy, które chyba tylko dla przypomnienia ich przyszłym organom rządowym zamieszczone zostały wśród przepisów konstytucyjnych (Dziwna jednak rzecz, że pominięto w art. 119 uczniów szkół zawodowych!) Powiedziałem, że obietnica ta nie ma treści prawnej; nie uzasadnia bowiem dla uczniów pilnych i niezamożnych żadnych praw podmiotowych o uzyskanie stypendjum.

Co do ustępu 1-go art. 119, wyrażającego ogólnie, że nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna, to zaznaczam naprzód, że z reguły nauka bezpłatna jest w państwach o wyższej kulturze korelatem przymusu szkolnego — zupełnie słusznie, bo gdyby tak nie było, opłata szkolna stałaby się przez przymus szkolny należytością państwową najniesprawiedliwszą: wysokość ciężaru zależałaby tylko od ilości dzieci, a pozatem ciążyłaby równomier-

nie na każdym obywatelu polskim, na najuboższym i najbogatszym. Bezpłatną — przynajmniej formalnie — musi być więc nauka w szkole powszechnej.

Przymus szkolny ustaje jednak poza szkołą powszechną — a tem samem i ten powód bezpłatnej nauki. — Czy może istnieje powód inny? Czy może chodzi o zachęcanie przez bezpłatność nauki do dalszego uczęszczania do szkół średnich, zawodowych i akademickich — bez różnicy każdego, nawet ucznia, pozbawionego zdolności, lub próżniaka? Bezpłatna nauka poza szkołami elementarnymi powinna być chyba tylko przywilejem uczniów zdolnych, celujących, a niezamożnych. Proletariat umysłowy niech do szkoły dalszych nie uczęszcza, albo przynajmniej niech za naukę płaci.

Inny jest jeszcze powód, dla którego bezpłatność nauki w szkołach średnich, zawodowych i akademickich przedstawia się jako niesprawiedliwość rażąca:

Szkoły powszechne, zawodowe, średnie i wyższe kosztują sumy olbrzymie; utrzymanie ich w naszych stosunkach kosztuje miliardy, które ktoś musi płacić. Ale kto? Otóż szkoły powszechne utrzymują prawie wyłącznie gminy — państwo płaci tylko nauczycieli i to o tyle tylko, o ile płaca należy się w gotówce. Koszta więc szkół, w których przymus szkolny jest bezwzględny, któreby z tego powodu miały pewien tytuł do utrzymania przez państwo, ponoszą gminy. Dlaczego gminy? Dlatego, bo tu przyjęto widocznie zasadę, że ciężary utrzymania mają ponosić te grupy ludzi, które ze szkół korzystają. Członkowie gminy ponoszą te koszta, jako ojcowie dzieci do szkół uczęszczających, ale według sprawiedliwości, w mierze wskazanej ich siłą podatkową. Biedacy nie płacą nic, majątni ponoszą za nich koszta. Ciężar spoczywa na prawnopublicznym związku osób bezpośrednio interesowanych. Czyż zasadę podobną, ze zmianami odpowiedniami, nie należałoby stosować tem więcej do szkół średnich, wyższych i zawodowych? A w takim razie do ich utrzymywania przyczyniaćby się powinni rodzice dzieci do szkół uczęszczających przez opłaty szkolne, przyczem niezamożni mieliby prawo do uwolnienia, gdyby ich dzieci na to zasłużyły dobrami postępowaniami. Skądże państwo ma tutaj wszelkie koszta ponosić. Dlaczegoż syn, może

nawet niezdolny i leniwy, obywatela ziemskiego, przemysłowca, rozrzucającego miliony, paskarza wzbogaconego, zakupującego bezcenne przedmioty zbytku, a choćby włościanina, gromadzącego wielkie sumy po skrzyniach lub kupującego dla córek perfumy i fortepiany, ma korzystać z nauki, bezpłatnej na koszt tej coraz biedniejszej Rzeczypospolitej? Czy to ma być sprawiedliwością? Czy nie jest raczej przywilejem niesłusznym, wprowadzonym na rzecz tych, którzy dzieci posyłają do szkół średnich, zawodowych i akademickich, — z wielką krzywdą skarbu Państwa — krzywdą tem więcej rażącą, że przywilej nie rozciąga się w równej mierze na szkoły powszechne, mimo panującego tam przymusu szkolnego?

Widocznie ustawodawca nie zastanowił się nad tą niekonsekwencją. A może, obciążając wyłącznie skarb Państwa utrzymaniem szkół średnich, wyższych i zawodowych, działał pod wpływem znanej lekkomyślności, z jaką niestety, dotychczas traktowano skarb Państwa: Zadawałniam wszelkie zachcianki, spełniać życzenia każdej warstwy ludności, domagającej się zaspokojenia jakichś potrzeb, zyskiwać trwonieniem grosza publicznego popularność — wszystko to na koszt Państwa. Państwo ma być bowiem bezdennem źródłem zasobów, bo ma drukarnię w ręku, może wybijać t. zw. pieniądze. Myśl to — jeżeli ją myśłą nazwać można — niebezpieczna, przeciw której wszyscyśmy jak najsilniej reagować powinni. Jeżeli wkrótce nie przyjdziemy do zupełnego otrzeźwienia, jeżeli Sejm i Rząd nie powie »dotąd, a nie dalej«, moglibyśmy dojść do katastrofy, o której nawet pomyśleć trudno.

Państwo nie może żyć i istnieć papierkami drukowanymi. Drukowanie biletów kasowych, to wcale nie jest pokrywanie kosztów, z budową i życiem państwa połączonych. Bilet kasowy jest asygnatą, a nie pieniądzem. »Anweisung ist noch keine Zahlung«, opiewa niemieckie przysłowie prawnicze, a Goethe w swym *Fauście*, w części drugiej, świetnie przedstawił tę robotę pieniędzy z pomocą drukarni, ale przedstawił ją jako wymysł Mefistofelesa — samego piekła.

Ktoś za te asygnaty płaci, bo gdyby one pokrycia nie znajdowały, toby przyszła upadłość. Ale kóżto jest tym,

kto je honoruje, przymusowo? Oto wprost i bezpośrednio zapłata następuje kosztem naszej waluty, a pośrednio płacą wszyscy ci, którzy tracą i tracić muszą przez spadek waluty: A więc posiadacze wszelkiego rodzaju skryptów dłużnych, publicznych, czy prywatnych, listów zastawnych, komunalnych i innych wierzytelności. Najbogatsze instytucje, akademje, fundacje, wdowy i sieroty, ci, co oszczędzali i składali całe życie, by mieć zabezpieczoną starość lub dzieciom coś zostawić, oni wszyscy już w ten sposób zapłacili i przez to stracili swe mienie; wielu z nich zostało żebrakami; nie brak i takich, co pomarli z nędzy; wiele instytucyj oświatowych i humanitarnych upadło. Płacą dalej ci, co pobierają wynagrodzenie pieniężne za pracę, a nie są w stanie wymuszać na pracodawcy ciągłego powiększania wynagrodzenia nominalnego odpowiednio do spadku waluty, a więc urzędnicy publiczni i prywatni, profesorowie i nauczyciele, liczne rzesze robotnicze — w ogólności z niezbyt licznymi wyjątkami cały lud pracujący w państwie, związany umowami służbowymi publicznymi, czy prywatnymi. My wszyscy płacimy i dlatego ubożejemy i inteligencja zamienia się w proletarjat.

Ale płacimy jeszcze w inny sposób — kosztem naszego dalszego rozwoju ekonomicznego, bo coraz trudniej o kredyt, gdyż kapitaliści boją się strat na spadku waluty i odmawiają kredytu — płacimy kosztem naszego rozwoju umysłowego, bo zła waluta coraz większy mur chiński stawia między nami a Zachodem — nawet książek już sprowadzać nie możemy, bo są nam za kosztowne; podkopujemy zatem bogate źródła rozwoju dalszego naszej oświaty.

A gdyby waluta nasza prze pokrywanie potrzeb państwa dalszą inflacją asygnat jeszcze więcej upadać miała, gdyby przyszło do tego, żebyśmy nie byli w stanie wyrównywać naszych zobowiązań wobec zagranicy i uznano nas na tej podstawie w stosunkach międzypaństwowych za niewypłacalnych, gdyby co do Polski miała być ogłoszona upadłość, wtedy zapłaciłbyśmy mogli tem, co mamy najdroższego t. j. naszą niepodległością — bo obce państwa zajęłyby się naszą gospodarką.

Jednak do tego nie przyjdzie. Gospodarka 2-letnia przeszła, która walutę naszą obniżyła może około 20 razy w stosunku do walut naszych zachodnich sąsiadów i osłabiła nasze mocarstwowe stanowisko — straszna cena, którąśmy dotąd zapłacili nadmiernem drukowaniem asygnat i marnowaniem drogich dóbr — ustaje. W Rządzie są dziś ludzie, którzy rozumieją, w jak niebezpieczną (dyletancką) grę zabawiliśmy się, którzy rozumieją, że tej gry trzeba zaniechać, że trzeba w Polsce znaleźć źródła dochodu realne, sprawiedliwe i trwałe i pokrywać niemi potrzeby państwa, przywołując do pomocy rzeczywisty kredyt. I dlatego wkrótce staniemy przed najdalej idącymi oszczędnościami, a temsamem i przed skreśleniem budżetowem licznych wydatków. Stworzy się klasyfikację potrzeb. Wojsko i niezbędni urzędnicy wysunięci zostaną w tej klasyfikacji na czoło, po nich przyjdą dopiero szkoły i ulegną oszczędnościom i redukcjom tem wyższym, im mniej w aktywach swych wykażą pozycy — a wtedy ratunkiem szkoły średniej, wyższej i zawodowej mogłaby stać się opłata, choćby wysoka — gdyby jej nie wykluczał ów nieszczęsny art. 119 konstytucji! Konsekwencyj dalszych tego artykułu nietrudno przewidzieć. Brak środków materialnych sprowadza upadek szkoły publicznej. Powstaje mnóstwo szkół prywatnych przy nadzwyczajnie wysokich, dla większej liczby obywateli zupełnie niedostępnych opłatach. Nauka gruntowniejsza staje się dostępną przeważnie tylko ludziom zamożnym i skupia się w tych szkołach, które nie dają z reguły gwarancji, że ich czele stoją przedsiębiorcy, a uczą w nich nauczyciele od przedsiębiorców zależni. — Co do szkół akademickich mam jeszcze inne obawy na podstawie rozmowy z jednym z posłów: Państwo będzie musiało stworzyć sobie źródła dochodu przez bardzo wysokie taksy egzaminacyjne — powiedział ów poseł. A zatem któż będzie płacił? Ci akademicy, co zdają egzamina, a ci bardzo liczni, co dla parady zapisują się na uniwersytety lub bez korzyści zapelniają sale wykładowe i zajmują w laboratorium miejsce zdolnym uczniom, a do egzaminów nie siadają, będą wolni od opłat!

Oto powody, dla których w interesie naszej szkoły publicznej i naszej oświaty uważam za wskazane, żeby w art. 119 (1) zasadę o bezpłatnej nauce ograniczyć do szkół powszechnych, a w ustępie drugim uczniom zdolnym a niezamożnym szkół innych zapewnić uwolnienie od opłat szkolnych.

W końcu jeszcze drobna uwaga:

Ostatnimi laty wystąpiły dążności pewne odrywania administracji szkolnej od administracji ogólnej państwowej. Osobne władze, osobny skarb, jakby jakiś odrębny organizm w organizmie państwowym — oto, co przyświecało propagatorom tych zamierzeń. W tych dążnościach są pewne postulaty uzasadnione, a do nich należy zwłaszcza ten, by do szkoły nie mieszały się organa, które o niej nic nie wiedzą i jej nie rozumieją. Ale w tych dążnościach jest i dużo przesady, a nawet niebezpieczeństwa. Trzeba zachować miarę właściwą, a na straży tej miary stanęła nasza konstytucja a zwłaszcza jej art. 65 i 67. Dają one gwarancję, że administracja szkolna pozostanie w związku z całością, że myśl o całości będzie przenikała administrację szkolną i szkołę że i tu będzie się miało ciągle na oku tę całość — państwo, to bogate życie, w którym tkwi tyle elementów etycznych, gospodarczych, politycznych i społecznych, że i tu pozostanie rozkazem: *Salus reipublicae — suprema lex!*

## Prawa i obowiązki obywatelskie.

Rozdział V. Ustawy Konstytucyjnej ma tytuł: „Powszechnie obowiązki i prawa obywatelskie.” — Pod prawami obywatelskimi rozumiemy nienaruszalne prawa jednostki, zapewniające równość wobec prawa, wolność osobistą w pełni jej przejawów, a więc nietykalność osoby, mieszkania, wolność wyznania, prawo zgromadzania i stowarzyszania, petycji etct. i nienaruszalność własności, gwarantowane w konstytucji, czyli ustawie zasadniczej państwa, — w szerszym znaczeniu zalicza się do praw obywatelskich także prawa polityczne t. j. prawo udziału w rządzie państwa przez wykonywanie praw wyborczych i reprezentacyjnych.

Treść przepisów, zawartych w tym rozdziale w artykułach od 87 do 124, odnosi się do praw obywatelskich w znaczeniu ścisłym, wychodząc jednak poza normy prawne, odnoszące się do tego przedmiotu. Mieszczą się w tym rozdziale bowiem także przepisy o autonomji mniejszości narodowych, wyznaniowych i językowych, co wykracza poza ramy praw i obowiązków obywatelskich i należy raczej do konstrukcji przepisów o władzy rządowej i administracyjnej

Art. 113, 114, 115, 116 zawierają przepisy, odnoszące się do urzędzenia stosunków różnych kościołów, względnie wyznań wobec państwa i wzajemnie do siebie. Konstrukcyjnie przepisy te powinny być objęte osobnym rozdziałem, prawo obywatelskie bowiem w dziedzinie religijnej zamyka się w gwarantowanej wolności sumienia i wolności wyznania.

Art. 118, 119 i 120 określają zasady organizacji szkolnictwa i pozostają również w bardzo oderwanym związku z tezą zawartą w tytule.

Materje te nie będą przedmiotem dzisiejszych rozważań, były one osobno omówione w wykładach prof. Abrahama o stosunkach kościelnych i prof. Zolla o szkolnictwie, sprawy autonomji będą przedmiotem wykładu o rządzie i administracji.

Przed rozpatrzeniem zasad naszej konstytucji o prawach obywatelskich należy rzucić okiem wstecz na historyczne podłoże, z którego te prawa wynikły w rozwoju dziejowym. Należy sobie uprzytomnić, że okres feudalny średniowiecza nie zna wogóle pojęcia obywatelstwa. W ówczesnym ustroju nie zachodził stosunek prawny bezpośredni między jednostką a państwem jako takim. Podział ustrojowy na stany: duchowny, rycerski czyli szlachecki, miejski i wreszcie wielką masę poddanych (*glebae adscripti*) sprawiał, że jednostka tylko w obrębie swego stanu i wraz ze stanem nabywała prawa i wykonywała obowiązki. Charakterystyką tego ustroju jest oczywiście nierówność obywateli pod względem prawa i to tak w dziedzinie praw publicznych, jakoteż w dziedzinie prawa prywatnego, skoro nawet nabywanie własności zależnem było od przynależenia do pewnego stanu.

W walce zwierzchników państwowych ze stanami o władzę zamarł ustrój stanowy, jednakże nie na rzecz obywatelskiej swobody, lecz na rzecz wzmocnienia władzy zwierzchnika państwa, na rzecz władzy monarchicznej. Zakres uprawnień monarchji absolutnej był w okresie dziejów nowożytnych nieograniczony. Ogarniał on wszystkie dziedziny życia publicznego i prywatnego, a wyrazem ilustrującym dosadnie nieograniczoność tej władzy jest słynny aforyzm Ludwika XIV: »Państwo to ja« i drugi aforyzm: »*cuius regio eius religio*«.

Państwo to ja t. zn. że wola monarsza wypełnia w zupełności wszelkie atrybuty władzy państwowej, nie pozostawiając miejsca dla innych czynników, czy w procesie tworzenia prawa czy jego wykonywania. Zasada: *cuius regio eius religio* — świadczy o tem, że władza państwowa abso-

lutnej monarchji miała pretensję sięgać w najistotniejsze dziedziny duszy człowieka, duszy poddanego, miała pretensje regulować wedle swojego widzenia nawet jego stosunek do Boga. Tak rozrosła władza państwowa monarchji absolutnej zwyrodniała do rozmiarów znanych pod nazwą państwa policyjnego, w którym nie było miejsca dla jakichkolwiek wolności obywatelskich, a więc nie było bezpieczeństwa osobistego, jednostka była narażoną każdorazowo bez przyczyn prawnie przepisanych na utratę wolności osobistej, swoboda mieszkania była iluzoryczną, wymiana myśli za pomocą pisma, listami — była ograniczoną dowolnością władz policyjnych w przejmowaniu cudzej korespondencji, wymiana idei prasą była skrępowana przewencyjną cenzurą, mienie było narażone na dowolność konfiskat administracyjnych.

Burzył się przeciw temu duch ludzki, czuł cały ciężar poddaństwa przywiązany do ziemi, oddający gros owoców swojej pracy chłop, czuł ucisk prawa zamożny i wykształcony mieszczanin, najsilniej reagował intelekt ludzki w dziełach filozofów szkoły racjonalistycznej i naturalistycznej przeciwko temu poniżeniu człowieczeństwa. Reprezentanci nowych doktryn o państwie, jak Locke, Montesquieu, Jan Jakób Rousseau, przeciwstawili teorii państwa absolutnego o władzy z Bożej łaski zasadę, że władza pochodzi od narodu, że władca bez względu na formę rządu jest tylko dzierżycielem władzy, której pełnia zasadniczo przynależy rządzonemu, zasadzie absolutnego uprawnienia władzy państwowej przeciwstawili zasadę umowy społecznej jako sposobu powstawania państwa.

Wedle tych teoryj człowiek rodzi się wolny i równy każdemu innemu człowiekowi, wskutek tego wolność jego jest niczem nieograniczona, jak tylko chyba wolnością drugiego. Człowiek sam ograniczył swoją wolność, ażeby w społeczeństwie zorganizowanym znaleźć lepszą możliwość swego rozwoju, lepszą ochronę tych właśnie przyrodzonych swoich praw i dla tego celu dobrowolnie zrzekł się pewnej części tych swoich nieograniczonych praw. Doktryny te przenikają literaturę XVII. i XVIII. wieku, stają się wyrazem opinii publicznej. Praktyczne znaczenie i zastosowanie znalazły

doktryny te najpierw w deklaracji praw i konstytucjach niektórych z końcem XVIII-go wieku powstających republik Ameryki, a najdobitniejszy i niezmiernego znaczenia dla kontynentu europejskiego wyraz znalazły te opinie w słynnej »Deklaracji praw człowieka i obywatela« uchwalonej przez narodowe zgromadzenie francuskie 26-go sierpnia 1789 roku.

Deklaracja ta stwierdza w 17 punktach istotne znamiona tych praw jednostki wobec państwa, które są przyrodzone, nienaruszalne, niepozbywalne. Ta deklaracja stała się dla kontynentu Europy źródłem obywatelskich praw wolnościowych w dzisiejszym znaczeniu wyrazu.

Najważniejsze z objętych deklaracją tą zasad w związku z tematem dzisiejszego rozpatrywania są:

1) Ludzie rodzą się wolni i równi pod względem swych praw, różnice społeczne mają być oparte tylko na użyteczności społecznej.

2) Celem każdej organizacji politycznej jest zachowanie przyrodzonych i nieodmiennych praw człowieka. Prawami temi są: wolność i własność, bezpieczeństwo i opór przeciw uciskowi.

3) Wolność polega na czynieniu wszystkiego, co nie szkodzi drugim. Granicą więc wykonywania praw naturalnych jest zabezpieczenie wykonywania tych praw przez drugich.

4) Czego prawo nie zabrania, to wolno czynić każdemu nikogo nie można zmusić do tego, czego prawo nie nakazuje.

5) Prawo jest wyrazem woli powszechnej. Wszyscy obywatele mają prawo pośrednio lub bezpośrednio brać udział w ich tworzeniu. Prawa powinny być jednakowe dla wszystkich. Wszyscy obywatele są równi wobec prawa, mogą ubiegać się o wszelkie stanowiska społeczne.

Uwięzienie może nastąpić tylko na podstawie prawa, — wszelka dowolność w tym względzie ulega karze. Prawnemu uwięzieniu nie wolno stawiać oporu.

7) Własność stanowi niepogwałcalne i święte prawo, nie można jej pozbawiać nikogo, chyba gdy tego wymaga

konieczność publiczna, prawnie stwierdzona i to pod warunkiem słusznego i poprzedniego wynagrodzenia.

8) Naród nie posiada konstytucji, jeżeli nie dano mu rękojmi praw i nie ustanowiono podziału władz (na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądową). —

Uchwały Narodowego Zgromadzenia Francuskiego — jakkolwiek nie były aktem ustawodawczym w ścisłym znaczeniu wyrazu — stanowią jednak stanowczy zwrot w pojęciu stosunku obywatela do państwa; w ciągu XIX. wieku przenikły zasady te wszystkie ustawodawstwa ludów oświeconych, znalazły swój wyraz w najważniejszych aktach ustawowych, w ustawach zasadniczych czyli konstytucyjnych państw nowoczesnych.

Nasza konstytucja majowa z r. 1791 również pozostaje pod wpływem wspomnianych zasad. Najpilniejszą jednak, najżywiej odczută potrzebą społeczeństwa była konieczność wzmocnienia władzy państwowej, ustalenia organów państwa, a stan umysłów był tego rodzaju, iż twórcy konstytucji, niewątpliwie hołdujący głównym zasadom »Deklaracji praw człowieka« nie byli w możności dania im pełnego wyrazu w tem dziele ustawodawczem. — Ograniczono się przeto do zagwarantowania głównych praw wolnościowych dla stanu szlacheckiego, wprowadzono je »do ustawy konstytucyjnej o miastach, rozciągając prawo *neminem captivabimus*« wyraźnie na ludność miejską, — w zasadzie równości praw uczyniono krok naprzód przez zapewnienie stanowi mieszczańskiemu pewnego udziału w sejmach i komisjach, w sądownictwie i dostępie do urzędów świeckich i duchownych. — Ludność wiejska miała być wziętą pod opiekę prawa, — przez co miano usunąć patrymonialną do wolność.

Zasady wolnościowe, w szczególności uznanie nienaruszalności praw wolnościowych, czyli praw obywatelskich zostały określone w sposób decydujący po raz pierwszy w konstytucji belgijskiej z r. 1831, a następnie we wszystkich konstytucjach państw europejskich. —

Nasza konstytucja marcowa stoi pod tym względem na wyżynie czasu, — wszelkie ślady organizacji stanowej znikły, a pojęcie pełnoprawnionego obywatela obejmuje

każdego człowieka, który jest członkiem naszego Państwa, bez względu na jego stan lub zawód, narodowość i religję.

Obywatelstwo w dzisiejszym rozumieniu polega tedy na tem, że każdy przynależny do Państwa, każdy członek Państwa staje się przez to samo równym wszystkim innym obywatelom Państwa, ma równe prawo wobec Państwa i ponosi równe z wszystkimi innymi obowiązki. Wszyscy posiadają zarówno pełnię praw obywatelskich tak, jak je określa ustawa konstytucyjna.

W tej równości polega zasadnicze rozgraniczenie od pojęć dawniejszych — i zasadnicze źródło praw obywatelskich.

Wedle naszej konstytucji (ar. 87) obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem innego państwa. Obywatelstwo mieszane, dość częste u nas w epoce rozbiorów, zostało wyraźnie uchylone — i słusznie. »Obywatelstwo państwowe bowiem polega — jak pięknie określił prof. Starzyński — na wcieleniu jednostki z całą jej indywidualnością w organiczne połączenie państwowe, a że każde organiczne połączenie jest zupełne, a jednostka jest niepodzielna, więc i to wcielenie jest całkowitem i niepodzielnem«.

Stąd też obywatel polski przez nabycie obywatelstwa obcego traci obywatelstwo polskie.

Nabycie obywatelstwa polskiego następuje wedle art. 88 konstytucji:

a) przez urodzenie z rodziców, mających obywatelstwo polskie,

b) przez nadanie obywatelstwa ze strony powołanej władzy państwowej.

Ustawodawca polski wychodzi tedy z teorii osobowej a nie terytorjalnej, wedle której rozstrzygającym dla nabycia obywatelstwa jest miejsce urodzenia względnie zamieszkania. To założenie zgodnem jest też z dzisiejszym stanem nauki o nabywaniu obywatelstwa.

Inne postanowienia o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego określają osobne ustawy. Należy tu ust. z 20 stycznia 1920 L. 7. Dz. p. p., oraz odnośne postanowienia traktatów w Wersalu i St. Germain, powołane w tej ustawie.

Przepisy tych ustaw streszczają się pokrótce w tem, iż obywatelstwo nabywa się przez pochodzenie z rodziców obywateli polskich, wyjście za mąż za obywatela polskiego, adopcję, z mocy traktatów przez urodzenie na obszarze państwa polskiego z rodziców przynależności austriackiej, niemieckiej, lub rosyjskiej zamieszkałych na tymże obszarze, zamieszkanie stałe na terytorjach, które wskutek traktatu w Wersalu i St. Germain — a obecnie też i rygskiego dostały się pod zwierzchność polską, — w drodze wykonania prawa opcji, a wreszcie przez nadanie, względnie uznanie obywatelstwa polskiego i przyjęcie do służby państwowej. Utrata obywatelstwa następuje przez wyjście za mąż za obcego obywatela, przyjęcie obcego obywatelstwa, wychodźstwo stałe, przyjęcie urzędu publicznego w obcym państwie, przez wykonanie prawa opcji na rzecz Niemiec, Austrii lub Rosji, wreszcie wedle rezp. Rady Obr. Państwa z 11 sierpnia 1920 przez samowolne porzucenie służby w wojsku polkiem, wydalenie się za granice i nie zgłoszenie się do wykonania obowiązku wojskowego mimo wezwania.

Okazuje się tedy, że są liczne poza wymienionemi w konstytucji sposoby nabycia obywatelstwa, — znaczna część, mianowicie traktatowe, mają znaczenie tylko czasowe — co usprawiedliwia poniechanie wymienienia ich w ustawie zasadniczej.

Art. 89 do 94 mówią o obowiązkach obywatela wobec Państwa. Konstytucje dawniejsze, a także współczesne nam, jak Rzeszy niemieckiej, czesko-słowackiej i austriackiej ograniczają się przeważnie do wzmianki o osobistym obowiązku służby wojskowej i obowiązku opłacania podatków i danin na potrzeby Państwa, zawartych także w naszej ustawie.

Konstytucja nasza wychodzi poza te elementarne przepisy, ujęte i sankcjami karnymi zagrożone w specjalnych ustawach, statuuje natomiast szereg obowiązków obywatelskich natury moralnej i czysto ideowej, jako wynikających z faktu, że obywatel jest członkiem społeczności państwowej, korzysta z ochrony Państwa i pomyślność i szczęście jego jest zawisłe od pomyślności całości — do której winien się przyczyniać.

»Pierwszym« — to znaczy najważniejszym, najgłówniejszym lub głównym obowiązkiem obywatela jest wedle art. 89 wierność dla Rzeczypospolitej Polskiej!

Zachodzi potrzeba zdefiniowania tego obowiązku, potrzeba wysnuć konsekwencyj prawnych odnośnie do zakresu obowiązków wobec Państwa, wynikających z obowiązku wierności.

Gdy ustawa sama nie podaje osobnego, odmiennego znaczenia tego wyrazu, należy brać go wedle ogólnych zasad interpretacji ustaw w znaczeniu zwykłym, potocznym. Wedle Lindego wierność tj. szczerłość w oddaniu się komuś, sumiennność w postępowaniu względem kogo, — w wykonywaniu obowiązków. Otóż, jak wierność w tem znaczeniu znaczy w życiu rodzinnem, stosunku przyjaznym, służbowym i t. p. przywiązanie, płynące stąd chętne spełnianie choćby przykrych obowiązków, spieszenie z pomocą, odwracanie grożącej szkody i t. p. — tak należy rozumieć, że ustawa nasza pragnie wytworzyć tego rodzaju stosunek między obywatelem a Państwem. Negatywnie tedy objawi się obowiązek wierności w zaniechaniu wszelkich czynów, które Państwu szkodzą, — choćby nawet nie były zabronione, np. umieszczanie oszczędności w walucie obcej lub bankach zagranicznych, — luksusowe życie — zaspakajanie potrzeb za granicą z pominięciem przemysłu rodzimego itp., pozytywnie w chętnem spełnianiu pozytywnych obowiązków wobec Państwa jak służby wojskowej, uiszczaniu danin i podatków, nabywaniu papierów państwowych itp., chętnem wypełnianiu funkcyj publicznych, jak sędziego przysięgłego, członka komisyj podatkowych i innych, sumienne wypełnianie uprawnień politycznych, jak wyborczych do Sejmu, Senatu i ciał samorządnych, — t. j. kierowanie się przy ich spełnianiu względem na dobro Ojczyzny — a żadnym względem ubocznym.

Ustawa konstytucyjna w dalszych artykułach wyjaśnia i rozwija też w tym sensie obowiązek wierności polecając w art. 90:

Szanowanie i przestrzeganie konstytucji Państwa i obowiązujących ustaw i rozporządzeń władz państwowych i samorządowych.

Obowiązujących — a więc dopóki nie zostaną uchylone, choćby nie były dogodne, a nawet nie harmonizowały z poczuciem prawa obywatela. Prawa te pochodzą przecież od narodu, sam je stworzył przez swe organy, ma przewidziane w ustawie sposoby ich usunięcia. — ale, jak długo istnieją, mają być przestrzegane — pod grozą niebezpieczeństwa anarchji.

W art. 93 wzywa ustawa do szanowania władzy prawowitej t. j. powstałej w sposób legalny, — ułatwiania spełniania jej zadań, — a zatem zaleca przyczyniać się czynem — bez specjalnego obowiązku — do utrwalania ładu, porządku i prawidłowego wykonywania ustaw, — wreszcie do sumiennego spełniania przyjętych przez obywatela obowiązków publicznych.

Słowem ustawa odwołuje się do czynnej miłości Ojczyzny, do czynnego patriotyzmu — i to jest wierność, którą statuuje art. 89 konstytucji i której oczekuje od obywatela!

Nie zagrożone żadną sankcją karną, żadną represją za odchylenie od tych obowiązków, zdawałyby się zbędnymi te przepisy, jako raczej przepisy moralne, niż ustawowe. Tak jednak nie jest. W naszym społeczeństwie przywykłym do nieszanowania a często i słusznie nienawidzenia i pogardy władzy i praw obcych narzuconych przez zaborców, konieczną jest działalność wychowawcza w celu skorygowania stosunku obywatela do Państwa — przeto i te solenne w konstytucji zamieszczone hasła mogą odnieść zbytek, jak deklaracja praw człowieka — choć nie była ustawą — zapłodniła w daleko idące konsekwencje prawne całe nowoczesne ustawodawstwo!

Dalszym wreszcie obowiązkiem obywatelskim, prócz powszechnej służby wojskowej (art. 91) i obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych (art. 93) jest obowiązek wychowania dzieci na prawych obywateli Ojczyzny i zapewnienie im przynajmniej początkowego wykształcenia (art. 94). Ustawa o szkolnictwie określi szczegółowo ten obowiązek i poda rygory za niewypełnienie, jak kary administracyjne, wychowanie dzieci zaniedbanych na koszt rodziców i t. p.

Co do obywatelskich praw wolnościowych nauka i praktyka uznaje równość obywateli wobec prawa, ochronę życia,

wolności osobistej i jej objawów, jak wolności sumienia i wyznania, wolności głoszenia przekonań, wolności prasy, tajemnicy korespondencji, prawa zgromadzeń i stowarzyszeń, wreszcie nietykalność własności jako zasadnicze prawa wolnościowe. Konstytucja marcowa zapewnia obywatelom nietykalność tych praw w art. 95, nie wymieniając tu równości, lecz traktując o tym przedmiocie osobno. Skoro jednak i innym zasadniczym prawom poświęcono specjalne artykuły, należało i zasadę równości wymienić w art. 95.

Kanon art. 96 brzmi: »Wszyscy obywatele są równi wobec prawa« — urzędy publiczne w równej mierze dostępne dla wszystkich na warunkach prawem przepisanych. Dla wszystkich — a zatem, jak to art. 95 odnośnie do innych praw specjalizuje, bez różnicy pochodzenia, narodowości (bo Polska nie jest państwem narodowo jednolitem) języka, rasy lub religii.

Równość wobec prawa odnosi się do wszystkich, a więc tak mężczyzn jak kobiet; niektóre konstytucje współczesne jak np. niemiecka dopuszczają wyjątki, stanowiąc, że kobiety mają tylko »zasadniczo« (grundsätzlich) równe prawa.

Zdobyczą czasów najnowszych w określeniu równości jest wyraźna odmowa uznania przywilejów rodowych i stanowych, o ile jakie pozostały — herbów, tytułów rodowych i wszelkich innych tytułów. Państwo uznaje tylko tytuły naukowe, urzędowe i zawodowe, a więc zdobyte własną pracą.

Ustawa używa wyrazu »nie uznaje«, a więc wyklucza dalsze nadawanie takich tytułów lub odznaczeń — nie używa jednak wyrazu »znosi« — nie usuwa przeto istniejących już, w znaczeniu zabronienia używania tychże, lecz nie przywiązuje do nich żadnych konsekwencji prawnych.

Ustawa konstytucyjna niemiecka określa tę rzecz wyraźnie, stanowiąc, że oznaczenia szlacheckie, a więc herby czy przydomki, mogą być używane tylko jako część nazwiska.

Nasza ustawa nie podaje konkretnego przepisu w tym względzie. O ile chodzi o tytuły, wogóle o stronę dekoracyjną, konwencjonalną dawnych przywilejów jest to dość obojętnem, chociaż w praktyce np. przy prowadzeniu ksiąg stanu cywilnego mogą się nasunąć trudności; inna rzecz

gdy do pewnych nieuznanych przez ustawę zabytków przywiązane są konkretne skutki w dziedzinie prawnoprywatnej, np. przy licznych fundacjach dobroczynnych i stypendyjnych, zatrzęsionych wyłącznie lub z pierwszeństwem dla kandydatów szlacheckiego pochodzenia.

Czy przepis ten usunął wolę fundatora względnie spadkodawcy? jakie konsekwencje prawne wynikną z tego faktu w związku z aktami fundacyjnymi, zastrzegającymi niejednokrotnie w razie niespełnienia tego warunku powrót majątku do rodziny lub inne jego przeznaczenie?

Tych pytań przepis § 96 nie rozstrzyga, a wobec nasuwających się poważnych wątpliwości wymagać będą te kwestji ustawowej interpretacji.

Równość wobec prawa i równość praw politycznych wyczerpują zasadę równości, gwarantowanej konstytucją. Postulaty równości ekonomicznej, równości posiadania, i t. p. które może w dalszym doskonaleniu i postępie ludzkości znajdą zrealizowanie, nie znajdują uzasadnienia, w obecnym stanie ustroju społecznego, nie znalazły też wyrazu w ustawie.

Gwarantowana konstytucyjnie ochrona życia nie ma w ustawie bliższych określeń. Państwowe organy władzy mają nie tylko obowiązek zaniechania bezprawnego zamachu na życie obywateli, ale Państwo przyjmuje obowiązek ochrony przed narażeniem życia ze strony współmieszkańców przez zapewnienie bezpieczeństwa ładu i represji karnej.

Nietykalność wolności osobistej, to najkardynalniejsze prawo obywatelskie. Wolność — to nie tylko swoboda fizycznej strony, ale równie strony duchowej. Wolność to swoboda objawów woli jednostki w świecie zewnętrznym w kierunku używania osoby swej dowolnie, a więc poruszania się swobodnego, obierania siedziby i mieszkania, przesiadania się, przebywania tu lub gdzie się podoba, ale też możliwość swobodnego wyboru zawodu, korzystania z owoców swej pracy, objawiania swobodnego swej woli w dziedzinie duchowej, możliwość swobodnego wyrażania swych myśli i dążeń bezpośrednio i pośrednio, słowem i piśmem, swoboda wyrażania woli w zakresie religijnym, a więc wolność sumienia i wyznania, w zakresie politycznym i socjalnym. Teoretycznie wolność osobista ma być nieograniczoną

niczem, jak tylko wolnością drugiego człowieka. Zadaniem organizacji państwowej jest właśnie ochrona tego dobra.

Ochrona wolności osobistej w bezpośrednim znaczeniu t. j. wolności osoby znajduje początek w ustawodawstwach dawniejszych, a mianowicie angielskiem (Magna charta, Habeas corpus), a w Polsce w akcie »neminem captivabimus« z r. 1422 i 1430. Gwarancje te odnosiły się oczywiście zgodnie z ówczesnym ustrojem tylko do stanów uprzywilejowanych, — w Polsce dopiero Konstytucja 3. Maja 1791 r. rozciągnęła to prawo na stan miejski. W każdym razie jednak trzeba stwierdzić, że przez to prawo wyprzedziła Polska w kierunku dodatnim inne związki państwowe na kontynencie.

Zgodnie z temi rozlicznymi objawami wolności osobistej, zgodnie z współczesną nauką i praktyką konstytucyjną nasza konstytucja poręcza nietykalność osoby, domu czyli mieszkania, swobodę wyrażania myśli i przekonań, wolność wyznania, wolność nauki, prawo petycji, wolność prasy, tajemnicę listu, wolność przesiedlania się i wyboru zawodu, prawo zgromadzeń, stowarzyszeń i koalicji — wreszcie prawo zachowania swej narodowości i pielęgnowania swej mowy i właściwości narodowych.

Przepisy w tych przedmiotach nie zostały w obrębie rozdz. V systematycznie ułożone, — lecz są rozrzucone, mimo, że są one wyływem i objawami wolności jednostki.

Gwarancja wolności osobistej polega wedle art. 97. na tem, że ograniczenie wolności osobistej, z włąszcza rewizja osobista i aresztowanie dopuszczalne są *tylko* na podstawie polecenia władz sądowych, w wypadkach i sposobie prawem przewidzianych. Ze słowa »zwłaszcza« wynika, że rewizja osobista i aresztowanie, jako najdotkliwsze sposoby są wśród innych możliwości ograniczenia fizycznej wolności szczególnie podkreślone, że jednak, wszelki inny, jakikolwiek przymus przeciw wolności osobistej jest dopuszczalny tylko w wypadkach i sposobie w artykule tym przewidzianym. Nie tylko tedy aresztowanie, ale zatrzymanie, internowanie — konfinowanie w własnym mieszkaniu, czy w pewnej miejscowości jest objęte ochroną konstytucyjną, i po-

puszczalność także tych i innych ograniczeń wolności osobistej zależne są od zezwolenia sądowego.

Polecenie czyli uchwała sądowa, dopuszczająca rewizji lub aresztowania z podaniem przyczyn, powinna być doręczoną dotkniętemu tym aktem w chwili aresztowania lub rewizji, — tymczasem art. 97 nie zawiera tego konkretnego przepisu, wprost, lecz tylko pośrednio w słowach »O ileby polecenie sądowe nie mogło być wydane natychmiast, powinno być doręczone w ciągu 48 godzin«.

Jest to ważny brak. Jakkolwiek całość przepisu nie dopuszcza wątpliwości, że sądowy nakaz ma istnieć przed aresztowaniem, to jednak przymus doręczenia tego nakazu w chwili wykonania czynności powinien być wyraźnie jako reguła postanowiony.

Przepis o doręczeniu najpóźniej do 48 godzin na piśmie uchwały sądowej z podaniem przyczyny aresztowania znajduje znakomitą sankcję w postanowieniu ustępu 3-go, art. 97, iż niedopełnienie tego aktu powoduje natychmiastowe odzyskanie wolności aresztowanego.

»Ustawy określają środki przymusowe, przysługujące władzom administracyjnym dla przeprowadzenia ich zarządzeń«, — brzmi ostatni ustęp tego artykułu. Skoro aresztowanie i rewizja wedle ustępu 1-go mogą nastąpić tylko na polecenie władz sądowych, przeto te »środki przymusowe«, o których mówi ostatni ustęp, zdawałyby się wykluczać aresztowanie i rewizję.

Tak jednak nie jest. Władze administracyjne, a w szczególności policyjne i skarbowe w tropieniu przestępców zmuszone są i będą do przytrzymania i rewizji osobistej osób schwytanych na gorącym uczynku, lub podejrzanych o popełnienie czynów karygodnych.

Przepisy art. 97. nie wyczerpują przeto całej kwestji, ostatni ustęp powoduje rażącą sprzeczność z faktycznym stanem rzeczy, przepisy te powinny być jak najrychlej uzupełnione.

Ustawy te uzupełniające, — winny w związku z przepisem § 38. ust. konst. ustalić szczegółowo wypadki dopuszczalności aresztowania przez władze policyjne i administracyjne i termin, w którym każdy aresztowany ma być od-

dany swemu właściwemu sądowi, który orzeka zawieszenie aresztu lub uwolnienie przytrzymanego przez władze administracyjne. Kodyfikacja zasadniczego art. 97 o ochronie wolności osobistej jest tedy niewystarczająca. Należy oczekiwać rychłego a najpóźniej do jednego roku, wydania ustawy uzupełniającej w myśl art. 126 ust. konst.

Sanckje z powodu bezprawnego ograniczenia wolności osobistej polegają pośrednio w przep. art. 121 o odpowiedzialności materialnej Państwa i jego organów za wyrządzoną szkodę, oraz w karach, które spadną na sprawców. O ile winnymi będą organy władzy, a działać będą w złym zamiarze, dopuszczą się zbrodni nadużycia władzy urzędowej, — o ile bez tego zamiaru, lecz np. z niedbalstwa, ciężkiego przekroczenia. Przepisy art. 97. nie wspominają o tem, wynika to jednak z ogólnych przepisów prawnych.

Naruszenie wolności osobistej przez osoby trzecie jest chronione przez przepisy ustaw karnych. W związku z ochroną wolności osobistej są przepisy art. 98 wykluczające sądy wyjątkowe i delegowanie sądów ad hoc, — których celem wykluczenie samowoli władz administracyjno-sądowych.

Art. 100 konstytucji odnosi się do t. zw. prawa domowego, — używa tu ustawa słów solennych »mieszkanie jest nietykalne«. Poręka ta obejmuje zabezpieczenie od rewizyj domowych, od przeglądu papierów, dokumentów i ruchomości, które to akty mogą nastąpić tylko na zlecenie sądowe oraz w wypadkach wyraźnie w ustawach administracyjnych oznaczonych celem wykonania zarządzeń administracyjnych.

Przepisy te są niewystarczające i powinny być uzupełnione w sposób wykluczający samowolę władz administr. w najściu domu i w przedsięwzięciu rewizji, przynajmniej przez obowiązek doręczenia dotkniętemu rewizją domu upoważnienia pisemnego władzy zarządzającej przeszukanie domu, opatrzonego powodami tego zarządzenia, a to w regule przed przedsięwzięciem rewizji, a wyjątkowo w oznaczonym krótkim czasie po jej przedsięwzięciu.

Bez tych postanowień prawo domowe, nienaruszalność ogniska domowego nie mogą być dostatecznie zawarowane. — W istocie swobodnego używania wolności osobistej leży

możność obrania sobie dowolnie miejsca pobytu, mieszkania i zamieszkania, możność przesiedlenia się i wychodźstwa, wolność przenoszenia swej własności, wyboru zajęcia i zarobkowania.

Art. 101. Konstytucji zawiera gwarancje konstytucyjne odnośnie do tych objawów wolności osobistej z zastrzeżeniem, że ograniczenie tych praw może wprowadzić tylko ustawa.

Chodzi tu o znane i wszędzie stosowane środki przymusowe wobec włóczęgów, pozostających pod dozorem policyjnym z mocy wyroku sądowego i t. p., w których może być nakazany pobyt w gminie przynależności, względnie zakaz pobytu w pewnej gminie. —

Wolność sumienia i wyznania poręczoną jest w art. 111 i 112. Każdy może wyznawać religję, jaką chce, — a więc też żadnej, wiarę swą wolno wyznawać zarówno prywatnie, jak i publicznie i wykonywać przepisy swego obrządku, o ile treść ich i forma nie sprzeciwia się porządkowi publicznemu lub obyczajności publicznej. Związki religijne, uznane przez Państwo, mają prawo urządzać publiczne i zbiorowe nabożeństwa. Nieuznanym wyznaniom zapewniła gwarancja sumienia i wyznania możność wykonywania praktyk niepublicznie. Nie wolno jednak w imię zasad wyznania uchylać się od spełniania powszechnych obowiązków obywatelskich jak n. p. służby wojskowej.

Przepis ten zawierają wszystkie Konstytucje, — w praktyce bywa łagodnym w ten sposób, iż wyznawców religij zabraniających udziału w wojnie zalicza się zwykle do służby niebojowej.

Nikt nie może być zmuszonym do wykonywania obrzędów lub czynności religijnych z wyjątkiem osób podlegających władzy rodzicielskiej lub opiekuńczej. Nie jest to wyjątek od zasady, gdyż ewentualny przymus leży nie w dziedzinie wyznaniowej, ale wyłącznie wychowawczej. Z powodu wyznania nie może być obywatel ograniczony w prawach obywatelskich, — a zatem prawo nabywania nieruchomości, wyboru zawodu, dostępu do urzędów publicznych i t. p. nie może być uzależnionem od wyznania.

Każdy obywatel ma prawo swobodnego wyrażania swoich myśli i przekonań, o ile przez to nie narusza przepisów prawa (art. 104).

Wyrażanie myśli i przekonań ma miejsce słowem, pismem, drukiem i obrazem przedstawieniem. Przepis naszej ustawy nie zawiera wyliczenia tych sposobów wyrażania myśli, skoro jednak nie ogranicza niczem sposobu ujawniania myśli i przekonań, przeto oczywiście obejmuje całą tę sferę. W konsekwencji tej zasady poręczoną jest w art. 105 wolność prasy. Kanon brzmi: »Poręcza się wolność prasy«. W dalszej części jest wyraźny zakaz ograniczania prasy cenzurą lub systemem koncesyjnym t. j. czynienia wydawania pism, zależnem od zezwolenia Władzy państwowej, oraz zakaz ograniczania prasy przez odjęcie debitu pocztowego, lub zamknięcia dla rozpowszechniania dzienników którychkolwiek obszarów Rzeczypospolitej.

W ochronie tajemnicy listów wyrażonem jest w art. 106 poręczenie nienaruszalności tylko negatywnie w słowach: »Tajemnica listów i korespondencji może być naruszoną tylko w wypadkach prawem przewidzianych«. Uderza brak zasadniczej sentencji, że tajemnica listów i innej korespondencji jest poręczona lub nienaruszalna, — z wyjątkiem wypadków prawem przewidzianych. Skoro te przypadki nie są w samej Konstytucji przytoczone, to należało tembardziej umieścić sentencję zasadniczą, ażeby umożliwić stosowanie art. 38 przy ocenianiu wypadków prawem przewidzianych.

Brak ten jest tem ważniejszy, że postanowienia o nienaruszalności tajemnicy listowej mają znaczenie międzynarodowe. Wedle Berneńskiej Konwencji pocztowej do światowego Związku pocztowego mogą należeć tylko państwa, w których tajemnica korespondencji jest poręczoną.

Gwarancja tajemnicy listów polega na tem, że zabronione jest otwarcie lub przejęcie listu jakimkolwiek organom władzy, a także pocztowym, — i może to nastąpić tylko na polecenie sądu i przez sędziego w wypadkach ustawą karną przewidzianych. Naruszenie tego przepisu jest karygodne, karze podlegają tak organy władzy, jak też osoby prywatne, o ile targną się na cudzą korespondencję. Nadto

brak zapewnienia uszanowania tajemnicy korespondencji telegraficznej i rozmów telefonicznych, które w obecnych czasach zastępują miejsce korespondencji. Brak wzmianki tej może w praktyce spowodować kolizje.

Wolność osobista zawiera też prawo zbiorowych objawów aktów woli. Stąd też należy do praw obywatelskich prawo wnoszenia pojedynczo lub zbiorowo petycji do ciał reprezentacyjnych i władz publicznych (art. 107), prawo zgromadzania się, zawiązywania stowarzyszeń i związków i prawo koalicji t. j. wspólnego działania organizacyj tak robotników, jak pracodawców w celu regulowania warunków pracy (art. 108).

Ustawa konstytucyjna ogranicza się na zapewnieniu w art. 108 tych praw, pozostawiając »wykonanie« tych praw określeniu przez osobne ustawy. Wyraz »wykonanie« ma znaczenie identyczne z wykonywaniem, zastosowaniem.

Prawo koalicji, dawniej zabraniane, ma obecnie tendencję przeobrażenia się w instytucję obligatoryjną prawa publicznego celem regulowania warunków pracy przy współdziałaniu czynników państwowych. Tę tendencję ma nasza ustawa o rozjemczych komisjach pracowników rolnych,

Oczywiście ustawy te nie mogą wedle art. 38. naruszyć zasadniczej sentencji t. j. ograniczyć swobody koalicji, zgromadzenia, stowarzyszania się etc., a istniejące w obecnych ustawach przeciwieństwa muszą być uzgodnione z przepisami ustawy konstytucyjnej.

Wreszcie zasadniczym prawem wynikającym z wolności osobistej jest gwarantowana w art. 119 wolność umiejętności w słowach »Badania naukowe i ogłaszanie ich wyników są wolne«!

Tę gwarancję zawierają wszystkie nowożytnie konstytucje. Dociekanie czystej prawdy naukowej doprowadzało, jak uczą dzieje kultury, niejednokrotnie do ciężkich konfliktów, — obalając uznane, a nieraz i uświęcone prawdy. Przepis ten konstytucyjny ma zabezpieczyć ochronę nauki i badaczy przed takimi konfliktami. Natomiast niema tu wzmianki o wolności sztuki, co stanowi niewątpliwie doniosłą lukę.

Dalsze ustępy tego artykułu nie wiążą się z powyższą tezą — dotyczą bowiem nauczania, zakładania prywatnych szkół i zakładów, które to uprawnienia zapewnione są każdemu pod warunkiem wykazania wymaganych ustawowo kwalifikacji, bezpieczeństwa powierzonych mu dzieci i »lojalnego stosunku do Państwa«.

Ostatni warunek nasuwa poważne wątpliwości. Określony zbyt ogólnikowo, daje zbyt szerokie pole dowolności w interpretacji, skoro z natury rzeczy wynika, że określenie ściśle »lojalności« w drodze ustawowej nie jest możliwe. Inna rzecz, gdyby było postanowionem, że nie lojalny wobec Państwa kierunek nauczania pozbawi prawa utrzymywania szkoły prywatnej, że negatywne zachowanie się ograniczy to prawo obywatelskie.

Gwarancje konstytucyjne w zakresie ochrony mienia zawierają przepisy art. 99 i 102 ustawy konstyt. Ostatni traktuje o pracy, jako głównej podstawie bogactwa Rzeczypospolitej, a więc o pracy, jako wartości ekonomicznej, a zatem jako mienia w antytezie do kapitału.

Wstępny ustęp art. 99 zawiera uznanie wszelkiej własności, — która jest rozróżnioną na własność osobistą obywateli, zbiorową związków obywatelskich, a więc zapewne stowarzyszeń i spółek różnorodnych, instytucyj, ciał samorządowych, a wreszcie samego państwa, — jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego. Jest to stwierdzenie obecnego faktu i tendencji na przyszłość wobec prądów socjalizacji lub komunizacji środków produkcji, — dalej poręcza wszystkim ochronę ich mienia.

Do tego samego celu wiodłoby prościej i jaśniej określenie, że państwo uznaje własność prywatną, jako podstawę ustroju społecznego, — te rozróżnienia są właściwie pleonazmem -- nawet odnośnie do własności państwa, o ile nie jest przeznaczoną bezpośrednio do użytku publicznego.

Dalsze ustępy zawierają postanowienia o dopuszczalności ograniczenia lub zniesienia przymusowego własności prywatnej »ze względów wyższej użyteczności« za odszkodowaniem.

Dotychczasowe ustawodawstwo używało terminu ze względów na dobro ogólne, albo użyteczności publicznej, — wyrażenie naszej ustawy »ze względów wyższej użyteczności« jest nie ścisłe, dozwala szerokiej interpretacji, było jednak użyte celowo ze względu na reformę rolną, opartą na zasadzie wywłaszczenia na użytek pojedynczych, a nie ogółu lub publicznej użyteczności, a przecież ze względów wyższej użyteczności, bo ze względu na poprawę ustroju społecznego.

Z tą »wyższą użytecznością« liczą się i inne konstytucje współczesne, w szczególności czeska, która bez podania celu wywłaszczenia dopuszcza je na podstawie ustawy za odszkodowaniem lub bez odszkodowania, o ileby ustawa tak postanowiła (§ 109. Konst. czeskiej), albo niemiecka, która uzasadnia w § 152 wywłaszczenie słowami »dla dobra powszechnego« (Zum Wohle der Allgemeinheit), i dopuszcza je za »stosownem odszkodowaniem, o ile ustawa Rzeszy nie postanowi inaczej«. Obie te konstytucje dopuszczają tedy zasadniczo wywłaszczenie bez odszkodowania nawet. Zawiera to kompromis z prądami socjalnymi doby bieżącej. Nasza ustawa ustanawia bezwarunkowo zasadę odszkodowania, — przeto wywłaszczenie bez odszkodowania w drodze prawnej byłoby możliwe tylko w drodze zmiany Konstytucji.

Stanowi to doniosłą gwarancję ochrony własności.

Zastrzeżenia ewentualnej wyłączności własności pewnych dóbr na rzecz Państwa, »ze względu na pożytek ogółu« i ograniczenia swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów, »ze względów publicznych«, — a więc znowu z przyczyn nader ogólnikowo określonych, które to ograniczenia mogą nastąpić tylko w drodze ustawy, — mają na celu w przewidywaniu dalszych ewolucyj w ustroju własności z góry uzgodnić je z konstytucją, ograniczyć przez to teren walk o zmianę ust. konstytucyjnej i noszą charakter kompromisu... z przyszłością.

Dodany w drugim czytaniu ustawy konstytucyjnej ustęp o ograniczeniu obrotu ziemią, o prawie państwa do przymusowego wykupu ziemi (a więc nie wywłaszczenia za odszkodowaniem, jak w ust. 1. art. 90) stara się uzgodnić

uchwalone już poprzednio ustawy o reformie rolnej z gwarancją konstytucyjną z art. 99 o ochronie własności.

Końcowy wreszcie zdanie stwierdzające, że ustrój rolny polega na gospodarstwach rolnych, stanowiących osobistą własność, nie należy właściwie systematycznie do rozdziału o prawach obywatelskich, a ma na celu chyba usunięcie sprzeczności z zasadą »wyższej użyteczności«, wyrażonej w ustępie 1-szym jako podstawy wyłączenia, mogącej służyć za pomost do torowania uznania własności kolektywnej.

Przepisy tego artykułu spotkały się z surową krytyką, tak polityczną, jak naukową. Ostatnia jest z pewnością uzasadnioną, — i niewątpliwie ze stanowiska nauki prawniczej jest krytyka prof. Jaworskiego w »Uwagach o projekcie Konstytucji« słuszną.

Konstytucja jednak to twór życia, a nie teorii, musi odpowiadać przedewszystkiem duchowi czasu i jego wymogom, musi liczyć się z linjami rozwojowemi. Jak tyle innych pojęć uległo w doskonalącej pracy ludzkości zmianom, tak też pojęcia o prawie własności są właśnie w dobie obecnej w okresie przemian. Dowodem tego, że reforma rolna z wyłączeniem przymusowem jest dzisiaj instytucją przyjętą przez niemal wszystkie narody, — począwszy od Rosji a skończywszy na Anglii!

Prawa obywatelskie zostały objawione światu przez francuską »deklarację praw człowieka i obywatela«, — ta sama deklaracja głosiła nienaruszalność świętego prawa własności z wyjątkiem, że domaga się tego t. j. naruszenia »konieczność publiczna«, prawnie stwierdzona.

Porównanie tego ustępu deklaracji francuskiej z Konstytucją naszą i współczesnemi wskazuje dosadnie, jak daleko poszedł rozwój pojęć o nienaruszalności własności poza radykalizm deklaracji francuskiej i wskazuje drogę rozwojową ustroju społecznego.

Art. 102 deklaruje, że »praca, jako podstawa bogactwa Rzeczypospolitej pozostawać ma pod szczególną ochroną prawa« stwierdza, że każdy obywatel ma prawo do opieki nad swą pracą, a więc daje pozytywne prawo ochrony pracy w razie zagrożenia, zapowiada wydanie ustawy o ubezpie-

czeniu społecznem na wypadek braku pracy, choroby i nieszczęśliwych wypadków.

Ustawa o ubezpieczeniu na wypadek choroby została już uchwaloną, — przepis ten nakazuje i zobowiązuje do rozwinięcia dalszej czynności ustawodawczej w zapowiedzianym solennie kierunku.

Końcowy ustęp tego artykułu robi wrażenie, jakgdyby dostał się tu przez pomyłkę drukarską przy składaniu materiału drukarskiego. Postanowienie bowiem o obowiązku państwa dostarczenia pociechy religijnej i opieki moralnej kalekom, ludziom w szpitalach, koszarach, więzieniach i przytułkach, niema żadnego związku z ochroną pracy.

Do tej materji natomiast należące przepisy o zakazie zatrudniania pracą zarobkową dzieci w wieku szkolnym i dzieci niżej lat 15 oraz zakazie pracy nocnej kobiet i robotników młodocianych w gałęziach przemysłu szkodliwych dla ich zdrowia dostał się do art. 103, który traktuje o opiece państwa nad dziećmi pozbawionemi opieki rodzicielskiej. —

Postanowienia o prawach obywatelskich stosują się także do osób należących do siły zbrojnej. Używanie tych praw może być ograniczone z mocy ustaw wojskowych.

Celem zapobieżenia nadużycia wojska do hamowania lub naruszania gwarantowanych praw i swobód obywatelskich stanowi art. 123, że wojsko może być używanem do uśmierzenia rozruchów lub egzekucji wykonania ustaw tylko na żądanie władz cywilnych, — które są oczywiście za to zarządzenie odpowiedzialne.

Cudzoziemcy korzystają z praw wolnościowych pod warunkiem wzajemności.

Gwarancję uszanowania praw konstytucyjnie poręczonych daje przepis art. 121, wedle którego każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej mu przez organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej wskutek niezgodnej z prawem lub obowiązkami służby działalności. Odpowiedzialnem jest Państwo solidarnie z winnymi organami. Tak samo odpowiadają gminy i inne ciała samorządowe i ich organy. Określenie »organy« Państwa rozciąga odpowiedzialność nie tylko na urzędników, ale i na inne osoby działające imieniem Państwa względnie czynni-

ków samorządowych np. osoby pełniące pewne funkcje z wyboru. Zasada odpowiedzialności Państwa, i jego organów za taką szkodę uznaną była także w ustawie zasadniczej austriackiej. Uznanie to jednak było tylko teoretyczne, gdyż ustawy, które miały uregulować granice tej odpowiedzialności i sposób dochodzenia prawa nie zostały, z wyjątkiem ustawy syndykackiej o dochodzeniu szkody wyrządzonej przez sędziów, aż do rozbitcia Austrii wydane.

Przepis art. 121 statuuje również tylko zasadę, pozostawiając jej przeprowadzenie osobnym ustawom. Jest tedy rzeczą powołanych czynników państwowych, a więc Rządu i Sejmu oraz opinii publicznej czuwać, aby gwarancja z art. 121. nie stała się tak iluzoryczną, jak w konstytucji austriackiej. — Dalszą gwarancję znajdujemy w art. 73, który dopuszcza możliwość zaczepiania legalności aktów administracyjnych przed specjalnym sądem, który ma być w tym celu stworzony. Ustawa nie podaje żadnych szczegółów, zapowiada tylko stworzenie sądownictwa administracyjnego przy współdziałaniu czynników obywatelskich i Sądu Najwyższego. Skoro jednak sąd ten ma badać »legalność aktów admin.«, przeto nielegalne naruszenie zasadniczych praw wolnościowych będzie należeć do kompetencji tegoż sądu. — Ważną wreszcie gwarancją uszanowania tych praw jest fakt, iż prawa obywatelskie wolnościowe zamieszczone zostały w ustawie zasadniczej. Stwarza to bowiem obronę tych praw nie tylko wobec władz wykonawczych, które, łamiąc je, dopuściłyby się naruszenia konstytucji państwa, a nie tylko zwykłej ustawy, a zatem donioślejszego naruszenia prawa, ale także stanowi to obronę wobec ewentualnych zakusów samej władzy ustawodawczej na te prawa wolnościowe. — Zmiana ich bowiem, a więc ograniczenie, mogą nastąpić tylko w sposób przepisany dla zmiany ustaw konstytucyjnych, jest utrudnioną. Przypadkowa tedy jakaś większość reakcyjna, gdyby się nawet kiedy w Sejmie zdarzyła, nie będzie mogła targnąć się na te prawa.

Konstytucja nasza, jak wszystkie inne, przewiduje w art. 124 czasowe zawieszenie niektórych praw obywatelskich, a to wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności prasy, tajemnicy listów, prawa koalicji, ze względów bez-

pieczeństwa publicznego podczas wojny lub grożącego wybuchu wojny, w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań, o charakterze zdrady stanu zagrażających konstytucji państwa albo bezpieczeństwu obywateli. Hamulcem przeciw nadużyciu tego uprawnienia przez władzę wykonawczą są:

1) Postanowienie, że może ono być zarządzane przez Radę ministrów z a zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej, a więc jest tu Prezydentowi przyznane prawo i obowiązek samoistnego stanowienia, oraz

2) rygorystyczne przepisy o bezwłocznem przedłożeniu tego rodzaju postanowienia sejmowi do zatwierdzenia, o automatycznym nawet zebraniu Sejmu w czasie przerwy w razie zawieszenia tych praw na większym obszarze, niż jedno województwo.

Jak wyżej wspomniano, wymagają gwarantowane w konstytucji prawa wolnościowe niejednokrotnie wydania szczegółowych ustaw i określeń wykonawczych, — nadto w wielu wypadkach jak np. przy zawieszeniu aresztu lub zarządzeniu rewizji domowej obowiązują dotychczas na ziemiach polskich różnolite ustawy z czasów zaborczych. Wydanie zapowiedzianych ustaw i uzgodnienie istniejących pomiędzy sobą i z zasadniczymi przepisami rozdziału 5. ustawy konstytucyjnej jest nagłą koniecznością. W zakresie rozdz. V powinny być wydane: ust. o wolności osobistej, o nietykalności mieszkania, o tajemnicy listów, ustawa prasowa, o prawie zgromadzeń, stowarzyszeń i koalicji, o przesiedlaniu i emigracji, o odpowiedzialności Państwa i organów samorządowych za szkodę, o stanie wyjątkowym oraz o Trybunale administracyjnym. — Należy spodziewać się, że rząd liczyć się będzie z tą koniecznością i że najważniejsze przedłożenia ustawowe w najbliższym czasie wejdą do sejmu.

Tak przedstawiają się w krótkim ujęciu przepisy naszej konstytucji o prawach i obowiązkach obywatelskich.

Sąd ogólny streściłbym w zdaniu, że postanowienia te mimo niestety niedomagań kodyfikacyjnych i może niedostatecznej, jak na tak doniosłe dzieło, staranności redakcyjnej, w swej merytorycznej treści odpowiadają duchowi i po-

trzebom czasu, przeniknięte są duchem postępowym i ożywione tendencją demokratyczną i wolnościową.

Gwarantowane prawa wolnościowe stanowią dostateczną ochronę jednostki, o ile w terminie w rozdz. VII. przepisany znikną rozliczne sprzeczne przepisy ustaw rosyjskiej niemieckiej i austr., a i nasza *lex Anusz*, — umożliwiają swobodne wytwarzanie opinii publicznej, której rola w nowoczesnym Państwie, a już szczególnie republikańskim ma decydujące znaczenie.

Ustawa sama jednak pozostaje martwą, ożywia ją, nadaje jej treść istotną i żywotną sposób jej wykonania — duch jej wykonawców, którymi odnośnie do praw i obowiązków obywatelskich są rządzący w państwie i rządzeni. Jeżeli duch uszanowania praw jednostki, uzgodnienie tych praw z dobrem całości, a więc dobrem państwa i społeczeństwa będzie przenikał wszystkie warstwy społeczeństwa, to przepisy te będą dostateczne, będą żywe i żywotne i będą podstawą pomyślnego rozwoju społeczeństwa.

Apel do cnoty obywatelskiej, do wierności obywatelskiej ma też znaczenie najdonioślejsze. Od spełnienia tego apelu przez rządzących i rządzonych zawisł los i byt Państwa.

Powiada bowiem Montesquieu w »Duchu praw«, rozważając te czynniki duszy narodów, które utrzymują spójnie państwową, że w despotyzmie jest tym czynnikiem psychicznym lęk, groza, w monarchji honor, a w republice cnota obywatelska, a nasz Cieszkowski charakteryzuje wartość praw w słowach:

»Wymyślcie najpiękniejsze najprawdziwsze, najdobroczynniejsze instytucje, jeżeli nie masz ożywczego ducha publicznego, to doskonałemi pozostaną one tylko na papierze. Bez tego ducha wszystko spełza — przy nim dopiero wszelka konstytucja prawdą i życiem się staje.«

## XI.

Michał Rostworowski.

### Autonomja (Śląska).

Pierwszem zadaniem Konstytucji jest zbudowanie ogólnych urzędów państwowych, ujętych też z punktu widzenia ogólnych interesów państwa. Ma ona wytworzyć centralną władzę ustawodawczą, centralny Rząd, stojący ponad rozgałęzioną hierarchją urzędów, i niemniej rozgałęzione sądownictwo z najwyższymi sądami, czy trybunałami na czele — a ma określić tak jednak organizację i kompetencję tych zasadniczych władz państwowych, ażeby były zdolne do kierowania losami państwa i do urzeczywistnienia przyjętych zamierzeń w duchu potrzeb ogólnych, a więc państwa jako całości.

Ale państwo nie jest abstrakcją. Jest ono agregatem ludzi żywych, konkretnych, rozsianych po całej powierzchni obszaru państwowego i posiadających każdy odczucie nie tylko interesów ogólnych na równi z wszystkimi obywatelami, ale i interesów indywidualnych i zbiorowych, interesów ciaśniejszych, czy to klasowych i zawodowych, czy też umiejscowionych na podstawie mniej lub więcej zbliżonego sąsiedztwa, a więc interesów gminnych, czy prowincjonalnych. Otóż państwo ma obowiązek dbać nie tylko o interesy ogólne, — ale o interesy partykularne wszystkich tych części ludności, a więc i o interesy zawodowe i o interesy lokalne. I tak się dzieje w istocie, że działalność państwowa nie wyczerpuje się troską o interes ogólny, ale w ramach i pod kątem widzenia tego interesu ogólnego zaspokaja też i te ciaśniejsze grupy interesów.

Co zabezpiecza w szczególności dbałość o interesy lokalne?

a) W organizacji władzy ustawodawczej — przede wszystkim sam skład ciał ustawodawczych, złożonych z przedstawicieli wszystkich części obszaru, z posłów wprawdzie niezwiązanych prawnie instrukcjami, ale związanych faktycznie aspiracjami wyborców ze swojego okręgu; w działalności ustawodawczej odbić się to uwzględnienie ciałniejszych interesów lokalnych może tak daleko, że z warsztatu ogólnego legislacyjnego wychodząc będą ustawy obliczone nie na cały obszar państwowy, a na jedną prowincję lub jej ułamek, jak z parlamentu angielskiego ustawy dla Szkocji lub Irlandji.

b) W administracji państwowej przejawia się wpływ podobny w ciśnieniu na Rząd ze strony poszczególnych prowincjonalnych grup poselskich; a odbije się to też i w organizacji urzędów lokalnych, np. gminnych, powiatowych, wojewódzkich i dzielnicowych, które to urzędy, obok wykonywania otrzymywanych z centrum rozkazów, będą musiały jeszcze administrować powierzoną im pieczy ludnością; to znaczy znowu zaspakajać interesy miejscowej ludności. Zasada dekoncentracji wspomniana w art. 66 naszej Konstytucji, a niesłusznie tu i ówdzie ironizowana, ma właśnie na celu to odciążenie władz centralnych i możliwie daleko idące przerzucenie ich agend na bezpośrednio niższe — przesunięcie znowu części agend wojewódzkich na władze powiatowe i t. d., ażeby, o ile się da, zbliżyć organ administrujący do coraz to mniejszych odłamów ludności i pozwolić mu się w wyższym stopniu liczyć z jej właściwościami.

c) W sądownictwie wreszcie przeciwko grożącemu martwemu szablonowi wysuwaną jest zasada współdziałania z czynnikiem koronnym czynnika obywatelskiego, reprezentowanego przez asesorów, ławników lub przysięgłych.

A jednak — mimo tego potrójnego zabezpieczenia — interesy lokalne nie dają za wygrane i dążą do uzyskania jeszcze bardziej wydoskonalonej i skutecznej gwarancji.

Ustawy państwowe o zlokalizowanym promieniu działania zależą od woli większości w parlamencie, która dla tej materji może właśnie nie okazać zrozumienia.

Skuteczność presji pewnych grup sejmowych na Rząd może stać się dziełem przypadku.

Administracja urzędów może w praktyce kierować się innemi pobudkami, aniżeli chęcią dostosowania się do życzeń ludności i może zamienić się w bezduszną biurokrację.

Sądownictwo może, mimo nawet udziału obywatelskiego, łatwo zabsorbowanego, pójść w ślady tej ostatniej.

I w tym momencie przychodzi w pomoc prawo publiczne współczesne z całym arsenałem szczególnych środków i urzędzeń i ofiaruje tym interesom ciałniejszym, w pierwszym rzędzie lokalnym, ale po części i zawodowym trzy cenne instytucje prawne: autonomję, samorząd i własne z wyboru pochodzące, sądy.

Każda z tych trzech instytucyj ma swoją własną naturę, swoje warunki istnienia, sobie właściwe węzły zespolenia z ogólnemi władzami państwowemi — a byt tak niezależny od dwóch innych, że może funkcjonować sama, a więc da się pomyśleć kraj, w którym istnieje autonomja bez samorządu lokalnego, i naodwrot kraj, gdzie zaprowadzono samorząd bez autonomji.

Z szeregu powyższych urzędzeń wyłączymy te, które się wiążą z wymiarem sprawiedliwości. Usunęlibyśmy i samorząd, gdyby nie to, że w paru słowach zaznaczyć wypadnie linię graniczną i różnicę, jakie go dzielą od trzeciej instytucji, będącej głównym tematem wykładu t. j. od autonomji, co tembardziej wydaje mi się wskazane, że niejednokrotnie pojęcia te się plączą i używane są promiscue wbrew istocie rzeczy.

Różnica zasadnicza między niemi jest natury formalnej i polega na tem, że polem działania autonomji jest ustawodawstwo i jej wynikiem są ustawy w formalnem znaczeniu tego słowa, ale ustawy lokalne; podczas, gdy polem działania samorządu — jest administracja lokalna, a wynikiem są rozporządzenia ogólne, zarządzenia, rozkazy ujęte przeważnie w formę uchwał. Nie w jednej więc płaszczyźnie, a w dwóch odmiennych i na odmiennych piętrach gmachu państwowego znajdujących się płaszczyznach, szeregują się ich funkcje. Na wyższem mieści się autonomja, tak, że ustawy lokalne, choć lokalne, wiążą nawet w przyszłości

Rząd centralny, gdyż są ustawami. Na niższym mieści się samorząd, który tylko w granicach ustaw państwowych czy lokalnych obracać się może, jak i w granicach ogólnych obowiązujących rozporządzeń Rządu.

Poza tą zasadniczą różnicą istnieją między nimi liczne punkty styczne i dalsze różnice. Obie instytucje obejmują uprawnienia przyznane pewnym związkom terytorjalnym, które są częściami, fragmentami całości: przypuszczają więc podział obszaru państwa na mniejsze działki, ale podział dla celów autonomji może być racjonalnie co najwyżej jeden, obejmować wielkie kompleksy (prowincje, departamenty, dzielnice) i nie schodzić poniżej, ażeby nie obniżać autorytetu ustawy; podczas gdy podział dla celów samorządu, skoro chodzi o administrację, może być dwu- trzy- i cztero-stopniowym i obejmować coraz to mniejsze fragmenty (samorząd więc wojewódzki, powiatowy, gminny i t. d.). Zdarzyć się więc może, że na swym najwyższym szczeblu samorząd zetknie się z autonomją t. zn. ten sam związek terytorjalny uzyska i autonomję i samorząd, jak było w Galicji; inne, niższe związki — posiadać będą oczywiście tylko samorząd.

Oba rodzaje uprawnień, przysługujących tym związkom terytorjalnym, są uprawnieniami zamieszkującej te części obszaru ludności: są uprawnieniami politycznymi i przypuszczają wytworzenie ciał reprezentacyjnych z wyboru, powołanych do udziału tu w ustawodawstwie lokalnem, tam w administracji lokalnej, ale gdy chodzi o autonomję — udział ten zwykle bywa otoczony szeregiem kautel i gwarancyj tak, że ma charakter tylko współudziału z władzami centralnemi, gdyż ustawodawstwo jest najwyższą hierarchicznie funkcją państwową, której nie można bez niebezpieczeństwa wypuszczać w pełni z ręki; gdy zaś chodzi o samorząd, a więc o działanie w granicach ustaw, może mu być pozostawiona większa swoboda i zastrzeżony tylko pewien kontakt z władzami państwowemi i nadzór tych ostatnich. Zapytać się wtedy można, co zyskuje dana prowincja, czy dzielnica przez przyznaną sobie autonomję? w czem tkwi wyższa wartość dla niej ustawy lokalnej nad

ustawą powszechną, albo i nad ustawą dla tej prowincji wydaną, ale przez władze centralne.

Korzyść jest oczywista i wynika z zastąpienia centralnego parlamentu, złożonego ze wszystkich posłów, — małym parlamentem miejscowym, złożonym tylko z żywiołów miejscowych. Prowincja więc otrzymuje normy prawne ustawowe, a więc wysoko w hierarchji norm postawione, a niemniej do jej potrzeb dostosowane — i otrzymuje je wprost, a nie drogą okólną z łaski Centralnego Parlamentu.

Korzyść, wynikająca z samorządu, wynika znowu z odjęcia władzom biurokratycznym pewnych agend administracyjnych i oddania ich ciałom reprezentacyjnym miejscowym, a więc znowu osiągnięcie podobnych celów, jak wyżej, ale odmiennymi drogami. Analogiczne korzyści — ale już tylko na gruncie samorządu — mogą otrzymywać ugrupowania zawodowe, kulturalne przez wydzielenie ich lub skoordynowanie z samorządem miejscowym terytorjalnym.

Tak się przedstawiają autonomia i samorząd w ogólnym systemie państwowym, pojęte jako urządzenia celowo zaprowadzane, albo w państwie nowem, albo w państwie poprzednio centralistycznie i biurokratycznie rządzone i administrowanem, gdzie więc świadomie i mocą aktu władzy urządzającej rozszczepia się jednolite ustawodawstwo na dwa jego odłamy, zresztą zhierarchizowane jeden pod drugim i zamknięte jeden w ramach drugiego, gdzie podobnie do budowy się do istniejącego aparatu biurokratycznego szeregi instytucyj reprezentacyjnych samorządowych.

Ale historia wykazuje i przypadki odwrotne: gdy na początku istnieje kilka, czy kilkanaście państw suwerennych wcale, albo luźnie ze sobą związanych, a w pewnym momencie zespalających się bliżej i tworzących tak zwane państwo związkowe.

I znowu powstaje podobny stosunek nadrzędności ustaw związkowych nad ustawami miejscowymi — służący jak przy autonomji celom podobnym — ale innym jest tu stosunek podmiotów uprawnionych, tych fragmentów dotychczas suwerennych do przyszłego też suwerennego państwa związkowego — i dlatego nazwa autonomji wydać

się może za skromną dla tej resztki dawnej suwerenności, którą fragmenty nowej całości przy sobie zachowały. — I zakres swobód lokalnych może być wtedy wymierzonym sówiciej i większa zawarowana niezależność od władz centralnych. Kantony szwajcarskie, Stany amerykańskie, dawne państewka niemieckie dostarczają przykładów takich urządzeń. Idąc od dwóch końców przeciwnych, oba procesy decentralizacji i federalizacji spotkać się mogą na jakimś punkcie wspólnym — ale geneza historyczna każdego z nich pozostawi na każdym swoje piętno, które uwidoczni się również i w konstrukcji prawniczej — i to piętno tak wyraźne, że niepodobna będzie się omylić i nie rozpoznać, kiedy mamy do czynienia z decentralizowanym państwem jednolitem, choć złożonym z autonomją obdarzonych prowincyj — a kiedy z federacją, z państwem związkowem złożonym z państewek niegdyś udzielnych.

Teoretycznie dałby się pomyśleć dla ustroju np. naszego państwa proceder, który polegałby na wynalezieniu owego punktu środkowego wspólnego i na rozbiciu państwa jednolitego na fragmenty tak przeprowadzonym, jak gdyby, a więc przy użyciu fikcji — jakgdyby ten proces zaczynał się od odwrotnego końca i miał za punkt wyjścia suwerenność łączących się fragmentów. Proceder ten byłby w najwyższym stopniu sztucznym, doktrynerskim, antyhistorycznym, ale teoretycznie możliwym — i że jest możliwym, świadczy o tem projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, złożony przez Profesora Dra J. Buzka i wniesiony następnie do Sejmu imieniem Klubu Pracy Konstytucyjnej. Projekt ten zfederalizowania Polski i jej zamerykanizowania nie znalazł łaski w oczach Sejmu, przynajmniej przy układaniu naszej Konstytucji, która proces decentralizacji zapragnęła rozpocząć z właściwego końca, ale idee powyższego projektu nie zamarły doszczętnie i w dalszym ciągu wykładu raz jeszcze z niemi się spotkamy.

## I.

Dla określenia stanowiska Konstytucji w sprawie autonomji znowu wspomnieć trzeba najprzód o samorządzie.

W myśl artykułu 3<sup>4</sup> Rzeczpospolita opiera »swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorjalnego...«; w art. 65 każe dzielić państwo polskie mocą decyzji ustawodawcy — na województwa, powiaty i gminy wiejskie i miejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorjalnego«. Otóż przepis ten jest dla naszych rozważań niezbędny, tak jak zbędne są dalsze przepisy o tym samorządzie, a także o innych formach samorządu z art. 68 i 109<sup>2</sup>; a niezbędnym jest dlatego, że cytowany poprzednio art. 3<sup>4</sup> wiąże z tym samorządem terytorjalnym następujące dalsze postanowienie:

»Rzeczpospolita Polska... przekaze przedstawicielstwom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny, administracji kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowemi«.

Jaka jest istotna treść tego przepisu? Czy ma on za przedmiot a u t o n o m j ę w technicznym formalnym znaczeniu, czy s a m o r z ą d ?

Na pozór, na pierwszy rzut oka, zdawaćby się mogło, że poruszamy się na gruncie autonomji. Przepis ten mieści się w rozdziale II zatytułowanym »Władza ustawodawcza«. Samo brzmienie przepisu, w którym jest mowa o »właściwym zakresie ustawodawstwa«, zachęcać by mogło do tej interpretacji.

A jednak, przy bliższem rozpatrzeniu, należy dojść do wniosku, że cel przepisu jest inny. Nie może on zaprowadzać, ani nawet zapowiadać autonomji, gdyż traktuje o przedstawicielstwach samorządu w ogóle, a więc o przedstawicielstwach w s z y s t k i e h s z e c e b l i samorządu terytorjalnego, co w konsekwencji przyznania im autonomji doprowadziłoby do tego, że w Polsce, mającej już dwa stopnie ustaw (konstytucję i ustawy państwowe zwykłe), przybyłyby jeszcze trzy hierarchicznie uszeregowane kategorie dalsze: ustawy wojewódzkie, ustawy powiatowe i ustawy gminne. Polska stałaby się w rodzinie narodów cywilizowanych unikatem — krajem, w którymby zatarło się poczucie, czem jest i ma być ustawa. pojmowana przecież jako zbiór przepisów prawnych najogólniejszych, stanowiących pewną przeciętną wszystkich sprzecznych czy konkurujących interesów, stanowiących pewne syn-

tetyczne ujęcie rozproszonych atomów, czy molekuł społeczeństwa.

Już autonomia na jednym szczeblu podziału terytorjalnego jest wyłomem w tej zasadzie powszechności ustawy, ale wyłomem czynionym raz jeden, na korzyść większych aglomeracyj ludności, mających poczucie odrębności swojej kultury, swoich potrzeb, swoich interesów — odrębności socjologicznej natury sięgających tak daleko, że z trudnością dadzą się one wciągnąć w tę syntetyzującą działalność prawa, i zadowolnić przeciętną, otrzymaną z zestawienia z innymi częściami państwa o odmiennej kulturze. Ale czynić te wyłomy bez końca i poświęcać budowę prawną dla dogodzenia coraz to drobniejszym interesom lokalnym — jest rzeczą wprost nie do pomyślenia. — I dlatego nie ten może być sens artykułu 3 ust. 4. Istotna jego treść leży bliżej. Mówi on o samorządzie — stwierdza, że zamiarem prawodawcy jest przyjąć zasadę »szerokiego« samorządu, to znaczy wyjść poza granice »ciasnego« samorządu ograniczonego do strzeżenia majątku i rozporządzania dochodami i do zaspakajania miejscowych potrzeb swojemi środkami. Logicznie wiąże się z tem myśl następna udotowania tegoż samorządu w moc regulowania pewnych materij wyjętych z pośród innych materij ustawodawstwa (a ten »zakres«, o którym mówi art. 3<sup>4</sup> ma wtedy treść »rzeczową«, a nie »formalną«), a więc materji zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa. Udotowany w ten sposób samorząd nie przestanie być samorządem, to znaczy będzie mógł regulować powyższe materje za pomocą uchwał i ciał przedstawicielskich bez pretendowania do stanowienia ustaw lokalnych, a uchwały powzięte szeregować się będą w logicznej kategorii rozporządzeń administracyjnych równie ogólnych, jak są nimi i być mogą rozporządzenia normatywne innych władz administracyjnych.

Przepis art. 3<sup>4</sup> układa się wtedy logicznie obok przepisu następnego art. 3<sup>5</sup>, poświęconego rozporządzeniom tych właśnie władz — i stanowić wraz z nim dwa wyjątki od zasady głównej wypowiedzianej w ustępie pierwszym z art. 3, iż »stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania należy do zakresu ustawo-

dawstwa państwowego«. W obu tych wyjątkowych postanowieniach mamy do czynienia z przeniesieniem pewnych atrybucyj normatywnych z aparatu ustawodawczego na aparat sąsiedni, administracyjny; tylko, że, gdy chodzi o wykonywanie tych atrybucyj przez władzę (a rozumiem ją w znaczeniu: egzekutywy), delegacja ta winna być ustawową, w każdym wypadku uwidocznioną — gdy zaś chodzi o samorząd, delegacja ta nastąpi w sposób generalny mocą ustaw państwowych, które z góry określą granice kompetencyjne, rzeczowe.

Przy tej interpretacji artykuł 3<sup>4</sup> niczego nie przynosi bezpośrednio dla sprawy autonomji. Uszczerbek, jakiego doznaje władza ustawodawcza, »przekazując« pewną ilość materji, nie wychodzi na dobro ustaw lokalnych — ale na dobro samorządu, i to wszystkich stopni.

Czy jednak chcemy przez to powiedzieć, że dla idei autonomji niema już miejsca w naszym ustroju? że Konstytucja go wręcz wyklucza? Nie śmiałym posuwać się tak daleko, ale oparcia należałoby szukać poza art. 3<sup>4</sup>, który oparcia odmawia. A więc w kilkakrotnie używanym zwrocie o »ustawodawstwie państwowem« (art. 3) i »ustawach państwowych« (93<sup>4</sup>), coby wskazywało, iż niewykluczone jest ustawodawstwo niepaństwowe i ustawy niepaństwowe. Niemniej pozytywnie autonomja jest zbyt głęboko w całą budowę systemu prawa sięgającą instytucją, ażeby mogła być tylko wyinterpretowana. Oprzeć się ona będzie ewentualnie musiała na wyraźnym, świadomym, osobnym akcie ustawodawczym, który będzie aktem wolnej decyzji niezabronionym, ale i nienakazanym przez Konstytucję.

W tej sprawie, czy pożądane jest udzielenie miejsca autonomji, dyskusja jest otwartą i swobodną. W Warszawie jest ona przedmiotem specjalnej ankiety. Nie tu jest miejsce, by sprawę tę szczegółowo przedstawić. Ograniczam się więc tylko do zaznaczenia swojego osobistego zdania: socjologiczną podstawę dla autonomji t. j. istnienie poczucia odrębności i różnic kulturalnych, odnajduję wprawdzie w dzielnicach polskich (Wielkopolska, Małopolska, b. Królestwo i t. d.), ale właśnie dlatego przyznanie autonomji dzielnicowej, a więc w tak szerokim zakresie uważałbym za jedno-

znaczne z uwiecznianiem dzieła rozbiorów, dla przyszłego rozwoju państwa niepomierne szkodliwym. Natomiast najwyższy szczebel samorządu terytorjalnego t. j. województwa, jako takie, nie dostarczają dostatecznej socjologicznej podstawy, ażeby tym stosunkowo małym jednostkom przyznawać aż autonomję wojewódzką, gdyż pomiędzy województwami poszczególnymi np. z tej samej dzielnicy, różnic tak głębokich kulturalnych nie dostrzegam. Dla różnic więc dzielnicowych wystarczać mogą w wyjątkowych wypadkach ustawy państwowe o zlokalizowanym promieniu działania, jak dla właściwości wojewódzkich wystarczyć powinien samorząd wojewódzki z art. 3<sup>4</sup>.

## II.

W braku prawnej podstawy do zajmowania się autonomją, jako ogólną instytucją prawa pozytywnego polskiego, poświęcić uwag kilka należy specjalnie uregulowanej osobną ustawą autonomji śląskiej. Ustawa ta, oznaczona datą 15 lipca 1920, a więc pochodząca z epoki naszych niepowodzeń wojennych, nosi nazwę Ustawy konstytucyjnej, zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz. Ust. Nr. 73, poz. 497). Miała ona to szczęście, iż zanim weszła w życie, doczekała się nowelli w formie Ustawy konstytucyjnej z dnia 8 marca 1921 (Dz. Ust. Nr. 26. poz. 146).

Dla uniknięcia nieporozumień z góry zaznaczam, że wyodrębnienie Śląska (gdyż do tego, doprowadza nadanie mu praw szczególnych, gdzieindziej w Polsce dotąd nieznanych) da się obronić względami jego kulturalnej odrębności, a politycznie — wytłumaczyć względami taktycznymi, dyktowanymi chęcią pozyskania Śląska dla idei zjednoczenia z Polską.

Poza tem jednak — konstrukcja prawnicza tego wyodrębnienia i cały szereg postanowień zasadniczych wywołać muszą tyle wątpliwości, iż zapytać się w końcu wypadnie, czy sposób załatwienia tej w założeniu słusznej sprawy został szczęśliwie obrany i trafnie wykonany?

Określenie obszaru tego uprzywilejowanego Województwa Śląskiego daje nam art. 1, który (używając czasu przyszłego) mówi, że Województwo Śląskie będzie obejmowało wszystkie ziemie śląskie przyznane Polsce, czy to ze Śląska Cieszyńskiego, czy też na mocy artykułu 85 traktatu wersalskiego (to znaczy obszar plebiscytowy Górnego Śląska). Połączone części Śląska austriackiego i Śląska pruskiego utworzą w ten sposób jedną całość administracyjną i jedną całość polityczną. Postanowienie to pochodzące z lata r. 1920, a więc z epoki, poprzedzającej zarówno plebiscyt, którego wyniki nie mogły być naprzód znane — jak i decyzję aliantów w sprawie rozgraniczenia jeszcze mniej wiadomą — nadaje całej ustawie pewien charakter ewentualny, hypotetyczny z którym harmonizuje ostatni artykuł (45) tej ustawy stanowiący, iż »ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem objęcia Województwa Śląskiego przez Rzeczypospolitą Polską«. Nie oznacza to zresztą bynajmniej, by niektóre z jej postanowień, jak art. 40, nie weszły w życie wcześniej, skoro regulują kwestje z epoki poprzedzającej objęcie kraju na Górnym Śląsku. Nie zmniejsza to wreszcie zobowiązań moralnych — zobowiązań jednostronnych Państwa Polskiego — które wynikają z samego ogłoszenia tego statutu organicznego Śląskiego.

Województwo Śląskie będzie nieodłączną częścią składową Rzeczypospolitej (art. 1<sup>2</sup>), jego ludność będzie posiadała prawo obywatelstwa Rzeczypospolitej (art. 3).

Przywilej, jaki zostaje nadany, ujęty jest w następującą formę: »Województwo Śląskie... będzie posiadało prawa samorządne stosownie do przepisów niniejszego statutu organicznego«.

Prawa samorządne? — termin nieznan w terminologii naukowej, ukuty ad hoc, prawdopodobnie, ażeby objąć temi dwoma wyrazami i autonomję i samorząd, o których wspomina nagłówek działu II (Kompetencja ustawodawstwa i samorządu śląskiego).

Województwo Śląskie, jako nieodłączna część Rzeczypospolitej, podlega oczywiście, w zasadzie jej władzom i prawom ogólnym, ale z zastrzeżeniami wynikającymi ze statutu, który, z drugiej strony, waruje dla organów pol-

skich pewne szczególne atrybucje na Śląsku. Ustrój więc polityczny Śląska przedstawia się w formie dość złożonej.

Naczelne organy miejscowej administracji są różne w trzech odmiennych epokach:

W pierwszym okresie — od chwili objęcia Śląska Cieszyńskiego do objęcia przez Polskę kraju na Górnym Śląsku — stać będzie na czele ciało zbiorowe, t. zn. Komisja tymczasowa, złożona z Komisarza rządowego i jego zastępcy obu mianowanych przez Naczelnika Państwa na wniosek Rady Ministrów, — i z pięciu dalszych członków, mianowanych przez Radę Ministrów (art. 40<sup>1</sup>).

W drugim okresie, mniej więcej trzymiesięcznym od chwili przejęcia władzy na Górnym Śląsku — do chwili upłynięcia najwyżej 2ch tygodni po zebraniu się Sejmu Śląskiego — stać będzie na czele wojewoda i jego zastępca, mianowani przez Naczelnika Państwa na wniosek Rady ministrów — i przy nich nowe ciało zbiorowe pod nazwą tymczasowej Rady wojewódzkiej, złożone z 20 członków, mianowanych przez Radę Ministrów na wniosek wojewody — i to tak by  $\frac{1}{4}$  była ze Śląska Cieszyńskiego, a  $\frac{3}{4}$  z Górnego Śląska (art. 40, ust. 2 i 3).

W okresie trzecim — w dwa tygodnie po zebraniu się Sejmu Śląskiego — staje na czele wojewoda i Rada wojewódzka, do której wchodzi z tejże wojewoda i jego zastępca, mianowani jak wyżej i pięciu już tylko członków, wybranych przez Sejm Śląski.

Jako ciało reprezentacyjne przewidzianym jest Sejm Śląski i ta nazwa »Sejmu« a nie »Sejmiku« wyróżniać go będzie ewentualnie od naszych sejmików wojewódzkich, a zbliżać do Sejmu Rzeczypospolitej. Przepisów dotyczących organizacji spotykamy stosunkowo bardzo mało (później wykaże się, dlaczego?). Zastrzeżone są prawa Naczelnika Państwa co do zwoływania, odraczania zamykania i rozwiązywania Sejmu na jego sesjach zwyczajnych i nadzwyczajnych, przy czem przez niezręczną stylizację zakradł się zwrot niewłaściwy w art. 21 ust. 2, iż Naczelnik Państwa winien zwołać Sejm na sesję nadzwyczajną »na żądanie« Rady wojewódzkiej. Poza tem zawarowane są prawa Sejmu i prawa członków Sejmu: nietykalność, diety, wolna

jazda kolejną (art. 16—19). Pierwszy Sejm Śląski powstanie, zgodnie z przepisami art. 13, w terminie tam oznaczonym, przy podziale na okręgi, ustalonym przez Radę Ministrów i przy zastosowaniu ordynacji wyborczej, obowiązującej przy wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej.

W dziedzinie sądownictwa utrzymana jest zasada podporządkowania ustrojowi obowiązującemu w Rzeczypospolitej, w imieniu też której wszystkie sądy wydawać będą wyroki. Śląsk posiadać będzie swoje sądy administracyjne i własny Trybunał administracyjny (art. 35—39).

Tę niezupełną jeszcze organizację śląską ma wykończyć w przyszłości Ustawa o wewnętrznym ustroju Województwa Śląskiego (art. 14—15), która określi skład Sejmu, ordynację wyborczą i prawo wyborcze, sposób uchwalania i ogłaszania ustaw, referendum ludowe, kontrolę Sejmu nad Radą wojewódzką i t. d. i inne ważniejsze kwestje ustroju Sejmu śląskiego. Będzie to więc już druga konstytucja śląska, jeżeli za pierwszą uważać będziemy rozbierany tu statut organiczny, co razem z ogólną polską konstytucją uczyni w sumie trzy konstytucje tam obowiązujące.

Możnaby się zapytać, czemu ta praca organizacyjna została podzieloną na dwa etapy, zamiast skodyfikowania tej materji w jednym akcie ustawodawczym? Odpowiedź wypadnie z porównania szczególnych kwalifikacyj prawnych, charakteryzujących każdą z tych dwóch konstytucyj śląskich. Pierwsza t. j. statut z 15 lipca jest dziełem Sejmu, suwerennego Sejmu polskiego, stanowiącem o wszystkich ustępstwach, więzach, skrępowaniach, jakie nakłada Statut na Polskę wobec Śląska, aktem tak doniosłym w skutkach, że w przyszłości z 45-ciu jego artykułów — czterdzieści o tyle będą spetryfikowane, iż nie wolno będzie ich zmieniać w przyszłości na niekorzyść autonomji i samorządu śląskiego bez zgody Sejmu śląskiego. Nasz suwerenny ustawodawca skrępował więc przyszłych ustawodawców Rzeczypospolitej formalnie odnośnie do zmiany swojego własnego dzieła.

Wolno więc władzy polskiej rozszerzyć prawa samorządne śląskie — i przykładem takiego rozszerzenia są

nowe ustępstwa dalsze, przyznane cytowaną nowellą do art. 8 i 39 z 8 marca 1921 — ale nie wolno ich ukrócić.

Autorstwo drugiej konstytucji śląskiej (art. 15) będzie odmienne: nie będzie już jej uchwalał Sejm polski, ale Sejm śląski, przyczem prawo Naczelnika Państwa tak jest określone, iż ma on termin 45 dni do podpisania tej II Konstytucji, a prawo odmówienia swego podpisu jest zawarowane na przypadek naruszenia przez drugą konstytucję postanowień pierwszej. Niema więc żadnych dalszych zastrzeżeń co do zgody ustawodawcy polskiego, ani na rzecz ogólnych interesów państwa, ani co do kontrasygnaty, to zn. odpowiedzialności Rządu polskiego, a wymagana zgodność ze Statutem nie jest i nie może w tej mierze być rękojmią wystarczającą, gdyż zadaniem statutu nie tyle stała się obrona interesów państwa, ile zbudowanie przywilejów dla Śląska. Brak sprzeczności ze statutem nie zabezpiecza więc w pełni ogólnopolskich interesów. Przepisy odnośne — dzięki temu systemowi etapowemu — ulotniły się gdzieś w przestrzeni między tą pierwszą konstytucją a drugą. — Pominęto je w pierwszej, a w drugiej uczyniono je w pełni zależnemi od dobrej woli Sejmu śląskiego.

Treść materalna ustępstw polskich na rzecz autonomji i samorządu śląskiego podana jest w 8 iu punktach artykułu 4-go, obejmujących materje ustawodawcze zastrzeżone dla Śląska i w artykule 5 poświęconym sprawom skarbowym. Oprócz tego — przypadną tu i materje niezastrzeżone, jeżeli ustawodawca polski wyraźnie przy ich regulowaniu wyjął Wojew. Śląskie z zakresu stosowania odnośnej ustawy (art. 6).

Przypadną też i materje ubezpieczeń i zaopatrzeń dopóty, dopóki ustawodawstwo polskie nie będzie lepsze albo przynajmniej takie same, jak już obowiązujące na Śląsku (artykuł 7).

Inne przepisy nakładają na władze polskie obowiązek zasiągnięcia zgody czy to Sejmu śląskiego, czy to Rady wojewódzkiej (art. 8—12 i art. 33) w pewnych, wyliczonych tam przypadkach.

Czem zaś jest związany Sejm śląski w swojej działalności ustawodawczej?

Na to daje odpowiedź art. 23 ust. 3, że ustawy śląskie nie mogą naruszać:

1. niniejszego statutu t. j. tej pierwszej Konstytucji śląskiej,

2. praw obywatelskich, zastrzeżonych w Konstytucji Rzeczypospolitej (a więc nawet nie całej Konstytucji, tylko jednej jej części);

3. traktatów międzynarodowych;

4. innych ustaw państwowych z dziedziny pozostawionej im wolną.

Ale pominięta jest kwestja, kto ma pilnować tej zgodności na wypadek jej nieprzestrzegania? Luki tej ustawodawca polski z dnia 15 lipca 1920 nie powinien był zostawić niewypełnioną.

Tak się przedstawia w krótkim zarysie autonomia Śląska na podstawie Statutu organicznego, którego postanowienia wykazują pewną niejednorodność w traktowaniu dwóch podmiotów zainteresowanych: Śląska i Rzeczypospolitej. Drobiazgowo — gdy chodzi o uprawnienia województwa, stają się szczupłymi, nikłymi, gdy w grę wchodzi interes państwa polskiego. I ten brak równowagi mimowoli wywołuje wrażenie, jak gdybyśmy mieli przed oczami nie ustawę, okrojowaną przez suwerenny Sejm polski, ale jakiś traktat conajmniej, zawarty przez suwerenne państwo śląskie z państwem polskim — i tedy wiąże się ten doniosły akt ustawodawczy co do swojej konstrukcji prawniczej z teoretycznym procederem, scharakteryzowanym poprzednio jako załatwiający tę niezmiernie doniosłą sprawę »z drugiego końca«.

Nie wymiar więc rzeczowego zakresu autonomji śląskiej — wynoszącego 50 razy więcej, niż daje ustawa pruska (Monitor, Nr. 158 ex 1920 str. 4) — budzi w nas wątpliwości, ale sposób ujęcia i wykonania. W tej mierze znowu nie dziwi nas przemówienie z dnia 15 lipca w Sejmie referenta i wnioskodawcy projektu, filjacja ideowa między statutem śląskim, a proponowanym w swoim czasie federalistycznym projektem Prof. Dr. Buzka jest aż nadto widoczną.

Mniej zrozumiałą natomiast wydaje się jednomyślność uchwały w Komisji konstytucyjnej, radość wyrażona przez

reprezentanta Rządu i brak wszelkiej opozycji w Sejmie. Chwila była groźna — i może tem należy tłumaczyć wyżej wskazane przeoczenia. Gdy jednak w ośm miesięcy później stanęła wreszcie Konstytucja marcowa, jako nasza Lex Legum, wolno zapytać, czy nie należałoby w myśl art. 126 przystąpić do uzgodnienia z nią zbyt pośpiesznie i przedwcześnie wydanego statutu, który w dodatku nie wszedł nawet jeszcze w życie? A stać się może on dla rozwoju prawidłowego naszego prawa państwowego bardzo niewygodnym precedensem w stosunku do innych fragmentów Rzeczypospolitej, łaknących podobnego »wyodrębnienia«.

## XII.

Stanisław Estreicher.

# Przewodnia myśl konstytucji polskiej w porównaniu do konstytucyj obcych.

## I.

Sto trzydzieści dwa lat eksperymentów konstytucyjnych. — Tworzenie się ustroju w sposób ewolucyjny oraz w drodze jednorazowego ustawodawstwa. — Konstytucje historyczne i pisane. Ich aprioryczność. — Różnice w ich tendencjach. — Cel i pożytek porównania ich przewodnich myśli.

Dwie uchwalone w roku 1921 konstytucje europejskie, a mianowicie polska z 17 marca oraz jugosłowiańska z 28 czerwca, są na na razie ostatnimi ogniwami w bardzo długim łańcuchu konstytucyj pisanych, konstytucyj nowożytnych. Rozpoczyna się ten łańcuch — jeśli pominiemy konstytucje stanowe amerykańskie — od »Deklaracji praw człowieka i obywatela« z roku 1789, od konstytucji związkowej półn. amerykańskiej (1789), od konstytucji polskiej 3 maja oraz od pierwszej francuskiej z r. 1791. A składa się jako z dalszych ogniw z całego szeregu zasadniczych ustaw europejskich i pozaeuropejskich, w jakie obfituje tak zmienna i burzliwa historia XIX wieku, a zwłaszcza historia kilku ostatnich lat. W tym okresie lat stu trzydziestu i dwóch (1789—1921) przysły zaś do skutku, bądź to przejściowo na czas krótki, bądź to na czas dłuższy konstytucje różnego typu i różnych tendencji: i takie, które okrojowano z góry i takie, które uchwalali przedstawiciele ludu; i takie, które starały się przeprowadzić z możliwą konsekwencją radykalne teorie Rousseau'a i takie, które budowały monarchję,

cezarystyczną, obniżając w praktyce niemal do zera znaczenie zasady demokratycznej; i takie, które starały się pogodzić zasadę rządów demokratycznych z istnieniem silnej, zwierzchniczej bądź to wybieralnej bądź to nawet i dziedzicznej władzy naczelnej; i takie, które nawiązując do niepisanej konstytucji angielskiej, rozwijały tylko i w system ujmowały jej przewodnią myśl rządów wyłącznie parlamentarnych. Jeśli nawet pominiemy konstytucje państw mniejszej wagi lub państw egzotycznych, to i tak rozporządzamy kilkudziesięcioma próbami rozwiązania tego trudnego zagadnienia, jakim jest stworzenie konsekwentnego, do potrzeb nowoczesnej cywilizacji i nowoczesnego poziomu psychicznego narodów dostosowanego systemu politycznego.

W tym wysiłku ducha ludzkiego, aby stworzyć całości kształt względnie doskonałego ustroju politycznego, leży wartość i nowość nowoczesnych konstytucyj. Tworzenie nowych ustrojów podejmował bowiem duch ludzki także i dawniej, ale w sposób odmienny, bo dużo mniej świadomy. Ustrój społeczeństwa bywał rezultatem pracy stuleci, stopniowo rozszerzanej i polepszanej. W przeciwstawieniu do takiej twórczości prawnej, konstytucje nowożytne — z wyjątkiem oczywiście jednej Anglii — są aktami nadanemi starającymi się naraz wyczerpać i uporządkować systematycznie całą dziedzinę ustroju politycznego. Z ideałem ewolucji powolnej mało się liczą, ale za to są elastycznymi i dość łatwo zmiennymi; w razie, jeśli któryś przepis lub większość ich okaże się nietrafna, można je odmienić za pomocą celowych i świadomych aktów władzy ustawodawczej; co przy konstytucjach niepisanych, zwyczajowo powstałych natrafia na dużo większe przeszkody. Ale przez to także, że to są konstytucje nadane, są one zarazem aprioryczne, nie tyle na własnym doświadczeniu danego społeczeństwa oparte, ile na wysnuciu logicznych następstw z pewnej zasadniczej myśli, za podstawę budowania szczegółów przez ustawodawcę przyjętej. Można je więc słusznie nazwać eksperymentami i tem się tłumaczy fakt, że jest ich taka stosunkowa obfitość. Społeczeństwa, dążąc do wytworzenia wzorowego ustroju, próbowały dojść do tego celu za pomocą rozmaitych nieraz sprzecznych dróg a nawet drózek. Na-

gromadził się też wskutek tego przez okres lat 132 znaczny materiał doświadczalny, przy czem powoli eliminowano z życia politycznego różne eksperymenty jako niezgodne z warunkami nowożytnych społeczeństw. Nie wszystkie z tych prób mogą się pochlubić dłuższą żywotnością; niektóre okazały się albo już przy swoim powstaniu, albo po paru latach mocy obowiązującej próbami chybionemi i wyszły z użycia. Ale nawet i te mają dotąd znaczenie jako wyraz usystematyzowania pewnej tendencji politycznej.

Jak inne nowsze konstytucje, tak i konstytucja polska nie wyrosła organicznie z gruntu własnego, ale jest próbą logicznego opracowania i narzucenia społeczeństwu pewnej tendencji politycznej, wyrażającej się także w wielu innych obcych ustawach zasadniczych. Tę przewodnią myśl konstytucji marcowej zamierzam scharakteryzować przez porównanie jej z najważniejszymi konstytucjami ostatnich lat 132, aby w ten sposób istotę jej uwydatnić. Nie jest moim zamiarem przeprowadzić porównanie co do szczegółowych przepisów prawnych, konstytucji naszej właściwych. Zrobił to już w znacznej mierze pierwszy jej wydawca poseł Dubanowicz w przedmowie do swego wydania (str. 23—37), uwzględniając w pierwszej linji przepisy konstytucji francuskiej i czecho-słowackiej; a także co do niektórych problemów prof. Stan. Starzyński w swojej rozprawie »Konstytucja państwa polskiego«, wciągając do porównania w zakresie tych pytań, któremi się zajmuje, niemal wszystkie konstytucje współczesne. W wykładzie niniejszym ograniczam się natomiast do porównania zasadniczej tendencji politycznej, której rozwinięciem — mniej lub więcej konsekwentnem — są tylko przepisy regulujące szczegóły ustroju państwowego. Za pomocą tak ograniczonego porównania będzie też można odpowiedzieć na pytanie, z jakimi konstytucjami nowoczesnymi jest nasza najbliższej spokrewnioną, a zarazem, w czem leży jej pewna oryginalność w stosunku do tych jej siostrzyc, które razem z nią do jednej i tej samej politycznej grupy mogą być zaliczone.

Rezultat, jaki w ten sposób osiągniemy, może mieć także pewne praktyczne znaczenie. Jak wiadomo bowiem — a co prof. Kutrzeba bliżej na kartach poprzedzających oma-

wia — tradycja staropolskiego, oryginalnego życia politycznego u nas zanikła. Konstytucja nasza nie jest też wysnutą z naszego własnego narodowego wątku, ale opartą jest na wzrach zapożyczonych z zagranicy. Z konstytucją 3 maja, a także z dawniejszemi od niej objawami polskiego parlamentaryzmu, konstytucja nasza ma bardzo mało wspólnego: Są wprawdzie niektóre podobieństwa, ale raczej podświadome. Wytworzenie naszych własnych zwyczajów i przepisów — jakie w krajach konstytucji pisanych muszą zasadniczą kartę uzupełniać, jeśli cały mechanizm ma sprawnie funkcjonować, — to dopiero rzecz przyszłości. Wobec ich braku stosowanie wielu przepisów naszej marcowej konstytucji musi na razie przedstawiać wiele wątpliwości — i już dzieje ostatnich kilku miesięcy istnienie takich wątpliwości wykazują; dość wspomnieć np. toczący się właśnie w chwili, gdy robimy korektę niniejszego arkusza, spór: czy ograniczenie inicjatywy ustawodawczej poselskiej względami na równowagę budżetową jest zgodne z konstytucją, czy też nie? Zanim się też własne zwyczaje czy przepisy uzupełniające konstytucję wyrobą, będziemy jeszcze przez dłuższy czas skazani na to, aby się powoływać na analogiczne zwyczaje czy przepisy obcych społeczeństw i obcych konstytucyj. W tych warunkach jest rzeczą pożyteczną zastanowić się nad pytaniem, do jakiej grupy ustaw zasadniczych nasza może być zaliczoną i z doświadczenia jakich krajów możemy wskutek tego w naszym życiu politycznym korzystać bez żadnej ujmy dla wejścia w kolizję z przewodnią tendencją obowiązującej u nas ustawy zasadniczej.

## II.

Podział konstytucji na grupy wedle kryterjum zwierzchniczej władzy. — Konstytucje monarchiczne na zasadzie *Dei gratia*. — Konstytucje oligarchiczne i zasada siły. -- Konstytucje oparte na zwierzchnictwie ludu.

Kryterjum, które najtrafniej może doprowadzić do rozstrzygnięcia pytania, jakie stanowisko zajmuje marcowa ustawa polska w wielkiej grupie nowoczesnych konstytucyj, jest to pytanie, kto dzierży zwierzchniczą władzę w pań-

stwie. Dzielać konstytucje obecne i dawniejsze wedle tego kryterjum, dochodzimy do przeciwstawienia sobie następujących trzech grup:

I. Pierwszą grupę będą tworzyły takie konstytucje, które oparte są na zasadzie, że władza zwierzchnicza w państwie należy wyłącznie do monarchy. Monarcha dzierży ją bowiem jako głowa pewnej dynastji, która opiera swe prawa na nadaniu ich przez Boga (*Dei gratia*). Władza monarchiczna stoi w zasadzie ponad wszystkimi innymi czynnikami w państwie, a jeśli z przyczyn oportunistycznych, np. dla lepszego poznania potrzeb poddanych, władzę tę monarcha sam ogranicza i kartę konstytucyjną oktrojuje, to jednak — w granicach przysięgi złożonej na jej przestrzeganie — nie zrzeka się mimo to władzy zwierzchniczej. Nawet jeśli w tej karcie przyznaje przedstawicielom ludności współudział w ustawodawstwie, to do niego należy akt ostateczny i decydujący o ustawie: prawo weta i sankcji. On też wypowiada wojnę i zawiera traktaty, jako właściwy przedstawiciel państwa. Konstytucje, na takim przewodnim poglądzie oparte, dzisiaj znikły już z widowni. Najkonsekwentniejszym ich typem była konstytucja Ludwika XVIII nadana Francji w r. 1814 a naśladowana co do swej zasadniczej tendencji nie tylko przez następną (orleańską 1830) konstytucję francuską, ale także przez szereg innych krajów (np. Król. Polskie 1815, Bawarja 1818 itd.) »Przekonaliśmy się — głosi Ludwik XVIII w jej wstępie — że aczkolwiek najwyższa władza wcielona była niegdyś we Francji w osobie króla, niemniej nasi poprzednicy nie wahali się modyfikować jej wykonywania a to w miarę różnic czasu. W ten to sposób kommuny (tj. miasta) zawdzięczały swoje wyzwolenie Ludwikowi Grubemu (początek wieku XII); a potwierdzenie i rozszerzenie swoich praw św. Ludwikowi i Filipowi Pięknemu (druga połowa w. XIII i pocz. XIV). Zaś porządek sądowy został ustanowiony i rozwinięty przez prawodawstwo Ludwika XI (wiek XV), Henryka II i Karola IX (w. XVI); wreszcie Ludwik XIV (w. XVII) uregulował prawie wszystkie działy administracji publicznej przez różne ordonanse, których mądrości nie dotąd nie przewyższyło... Z tych przyczyn My dobrowolnie i swobodnie korzystając z naszej zwierzchniczej

władzy monarszej zgodziliśmy się i godzimy udzielić i oktrojować naszym poddanym — zarówno w imieniu naszym jak i naszych następców raz na zawsze — kartę konstytucyjną».

Podobny zasadniczy pogląd — choć może nie tak otwarcie wypowiedziany — można spostrzedz w niektórych innych kartach konstytucyjnych, zwłaszcza z epoki świętego przymierza: z konstytucyj polskich można wskazać np. na kartę Król. Polskiego z 15/27 listopada 1815, która w zakończeniu swoim określa swą myśl przewodnią w sposób analogiczny: »Uznawszy w swoim sumieniu, iż niniejsza ustawa odpowiada naszym ojcowskim zamiarom, dążącym do utrzymania we wszystkich klasach poddanych naszych Król. Pol. pokoju, zgody i jedności tak potrzebnej dla ich swobodnego bytu i dla ustalenia szczęśliwości, którą im pragniemy zjednać, nadaliśmy i nadajemy im niniejszą ustawę, którą przyjmujemy za Siebie i za Naszych następców«.

Tego rodzaju konstytucje mają już dzisiaj znaczenie wyłącznie historyczne; myśl o monarchji *Dei gratia* przeżyła się, a konstytucja nasza marcowa, jak i żadna konstytucja XX wieku, nie ma z tą grupą czegokolwiek w przewodnich zasadach swych wspólnego.

II. Jako drugą grupę można wyodrębnić konstytucje oligarchiczne. Władza zwierzchnia powinna należeć wedle ich zasadniczego poglądu do pewnej grupy jednostek, opierających jej posiadanie na fackie siły. Oligarchia w rozwoju dziejowym była zjawiskiem nierzadkiem, a w postaci oligarchji opartej na sile majątkowej znaną była jeszcze i w XIX wieku; ale do niedawna wydawało się wykluczonym, aby w stosunkach XX stulecia mogła się zjawić karta konstytucyjna na idei przemocy oparta i powierzająca najwyższą władzę w państwie szczupłemu kołu osób. A jednak na takiej idei oparta jest »Ustawa zasadnicza rosyjskiej socjalistycznej federacyjnej republiki sowietów«, przyjęta przez piątą »wszechrosyjskie zgromadzenie sowietów« na posiedzeniu z dnia 10 lipca 1918 r. Wedle artykułu 1 tej karty konstytucyjnej »cała centralna i lokalna władza należy do sowietów robotniczych, żołnierskich i chłopskich«, a objawia się wedle art. IX »jako dyktatura miejskiego i wiejskiego

proletariatu oraz najbiedniejszego chłopstwa w postaci władzy wszechmocnej wszechrosyjskiego sovietu celem zupełnego zgniecenia burżuazji, zniszczenia wyzysku człowieka przez człowieka oraz ugruntowania socjalizmu nie uznającego ani podziału na klasy, ani władzy państwowej.

Mamy więc tutaj do czynienia z władzą zwierzchniczą, skupioną w istocie po dyktatorsku w ręku wszechrosyjskiego »centralnego komitetu«, (wprawdzie, jak głosi karta: na czas przejściowy), a uświęconą przez przepisy karty konstytucyjnej, która zajmować będzie zapewne raz na zawsze odosobnione stanowisko w dziejach współczesnego ruchu politycznego.

III. Trzecią najliczniejszą grupę nowoczesnych kart konstytucyjnych tworzą te, które oparte są na idei zwierzchnictwa ludowego. Idea zwierzchnictwa jest to teoremat oparty na przeświadczeniu, że źródłem władzy państwowej powinna być wyłącznie wola ludu; ten zaś może ją albo bezpośrednio, albo pośrednio przez organa swe wykonywać. Teoremat ten nie da się logicznie pogodzić z pojęciem monarchji *Dei gratia*, ale da się w zasadzie pogodzić z formą monarchiczną. Istota władzy monarchicznej musi się jednak do zwierzchnictwa ludu dostosować: monarcha stać się przy tej zasadzie organem ludu, sprawującym powierzone mu przez konstytucję funkcje prawodawcze i wykonawcze. Stanąwszy na gruncie teorii zwierzchnictwa ludowego, jako wieczystego, przyrodzonego prawa poddanych, monarcha nie może też nadać konstytucji oktrojowanej. Konstytucja, określająca jego władzę, musi zostać uchwaloną przez kongresy narodowe, konstytuanty lub plebiscyty; monarcha zaś przyjmuje ją tylko do wiadomości i zaprzysięga zazwyczaj. W ten sposób dokonywa się kompromis między monarchją a tą zasadą konstytucyjną; ale forma rządów monarchicznych nie jest oczywiście tutaj normalną. Przeciwnie, daleko dzisiaj częstszym jest wypadek, że zamiast monarchji zostaje rozwiniętą z zasady zwierzchnictwa ludu forma republikańska, co jednak na całość ustroju tak mało oddziałuje, że władza prezydenta republiki może nawet iść nieraz dalej, aniżeli monarchy (prezydent Stanów Zjedn. Ameryki Półn. i król angielski). Panuje też w tej całej grupie konstytucyj,

opartych na zasadzie zwierzchnictwa ludu, ogromna różnorodność i dlatego należy tu przeprowadzić dalszy podział, a mianowicie wedle pytania, jakim to organom powierza lud faktyczne wykonywanie przysługującego mu teoretycznie zwierzchnictwa?

### III.

Podział grupy na: Konstytucje uznające bezpośrednio rządy ludu. — Konstytucje stwarzające typ cezarystyczny. — Typ ustroju prezydyjalny. — Typ państwa parlamentarnego (bądź to monarchja parlamentarna, bądź to republika parlamentarna).

Wedle powyżej wskazanego kryterjum możemy w tej grupie konstytucji odróżnić następujące cztery dalsze podziały:

1) Do pierwszego należy konstytucja francuska z roku 1793, która stara się urzeczywistnić możliwie konsekwentnie zasadę bezpośrednich rządów ludności. Głosowania bezpośredniego całej ludności nad każdym projektem ustawodawczym w formie inicjatywy ustawodawczej, referendum czy plebiscytu konstytucja ta wprawdzie w całej rozciągłości nie zaprowadza; ale stara się do tego swego ideału przybliżyć. Akta ustawodawcze dzieli w tym celu na dekrety i na właściwe ustawy, a przyjęcie tych ostatnich czyni zależnym od uzgodnienia woli »ciała legislacyjnego« i »zgromadzeń kartonalnych« (*assemblées primaires*). Te zaś zgromadzenia — połączone z kombinacją dzieł Rousseau'a z wzorami amerykańskimi — uchodziły w oczach twórców tej konstytucji za wcielenie bezpośredniej woli ludu. Władzę sądowniczą i wykonawczą powierzała ta ustawa funkcjonariuszom elekcyjnym, obieranym bezpośrednio albo pośrednio. Najwyższy z tych organów — rada egzekucyjna — była wybierana za pomocą współdziałania ludu i »ciała legislacyjnego«, w czem należy upatrywać pewne odchylenie (podobnie jak przy ustawodawstwie) od ścisłej zasady bezpośredniej demokracji. Mimo tych odchyłeń można jednak śmiało powiedzieć, że żadna z późniejszych konstytucyj nie może być uważana z taką słusnością, jak ta, za wyobrazicielkę tendencyj demokratycznych w dosłownem znaczeniu tego wyrazu.

W praktyce się nie utrzymała, a raczej nie weszła nawet w życie. Ale pomysł korygowania ustawodawstwa parlamentarnego w pewnych wypadkach za pomocą wprowadzenia głosowań ludowych od niej się wywodzi i znajduje do dzisiaj dnia w wielu obozach zwolenników. Z konstytucyj obecnie obowiązujących najbardziej zbliżają się do tego typu ustroju konstytucje szwajcarskie zarówno związkowa z r. 1874, jak kantonalne, nawiązujące zresztą do tych samych tradycji historycznych, głęboko na gruncie szwajcarskim rozgałęzionych, z których czerpał teorię swoją Rousseau. Ale żadna z tych konstytucyj nie jest zupełnie bezwzględnym rozwinięciem tego typu, czynią one bowiem dalekie koncesje w kierunku stworzenia stałych organów woli ludu. Tosamo dotyczy konstytucji Dyrektorjatu z r. 1795. Także żaden z projektów konstytucji polskiej o bezwzględnym wkroczeniu na tę drogę nie myślał. Wprawdzie bowiem projekt posła Niedziałkowskiego, wprowadzający w rozdziale IV »głosowanie ludowe«, krył w sobie pewne oddźwięki zasady bezpośredniej demokracji, poza to jednak nie wyszedł.

2) Drugi poddział w obrębie tej grupy tworzą konstytucje cesarystyczne, starające się pogodzić jedynowładztwo z teorią demokratyczną. Lud ma wedle nich władzę zwierzchnią, ale wykonywanie jej ogranicza się w praktyce do przyjęcia konstytucji przez plebiscyt oraz do przelania tej władzy w całości w ręce Cezara. Najcharakterystyczniejszym typem tego rodzaju konstytucji jest konstytucja Napoleońska z r. 1799, tworząca niewątpliwie zamaskowany absolutyzm. Z konstytucjami tego typu — dziś już przeżytemi — nie ma polska punktów zbliżenia.

3) Konstytucje wprowadzające typ ustroju prezydjalnego. Mamy tu do czynienia przedewszystkiem z konstytucją związkową Stanów Zjednoczonych (1789), która niemal bez zmian utrzymała się przez 132 lat swej egzystencji, ale na kontynencie europejskim nie wywołała nigdy naśladownictwa. Charakterystyczną cechą tego typu jest przeprowadzenie ścisłego podziału władzy zwierzchniej na trzy gałęzie, z których każda — oddzielona od dwóch drugich — pozostaje w ręku osobnego organu. Istnieją więc trzy od

siebie niezależne organy władzy: prezydent, dwa ciała prawodawcze i władze sądowe, czerpiące wszystkie trzy swój autorytet z tego samego źródła (zwierzchnictwo ludu), ale do siebie równoległe. Władza wykonawcza skupiona w rękę prezydenta nie jest przed prawodawcą odpowiedzialna i kontroli jej nie podlega. Jej kontakt z ciałami reprezentacyjnymi jest też bardzo luźny, ogranicza się bowiem głównie tylko do wysyłania pod ich adresem swoich »oreźdi« oraz do możliwości zawieszenia ich uchwał. Wybór prezydenta tj. szefa władzy egzekucyjnej, której niższe szczeble są przed nim odpowiedzialne, jest atrybucją ludności a nie ciał prawodawczych, co oczywiście ogromnie wzmacnia jego autorytet w społeczeństwie, a zarazem zbliża ten typ ustroju z demokracją bezpośrednią. Wszystko to są rysy świadczące o chęci stworzenia bardzo silnej egzekutywy, do czego przeciwwagę tworzy tylko krótkość okresów urzędowania poszczególnych prezydentów (lat 4) oraz fakt, że przynajmniej w polityce zagranicznej musi się prezydent liczyć z uchwałami, a nawet nieraz z poglądami senatu. Ten typ konstytucyjny, wyrosły na tle dawnych uprawnień władzy monarchicznej angielskiej (z przed w. XVIII) względnie władzy królewsko namiestniczej — mógłby niewątpliwie doprowadzić w innych warunkach do ustroju dyktatorskiego, do czego zresztą zakusów w niektórych rzeczpospolitych amerykańskich, naśladujących ustrój Stanów Zjedn., czasami nie brakowało. Ale w Stanach Zjedn. do tego nigdy nie doprowadził, dzięki specyficznym warunkom i tradycjom. Wymaga on specjalnej psychologii ludności i w tem leży przyczyna jego słabej zdolności do ekspansji. Z tym też typem nie szukała nasza konstytucja zbliżenia.

4) Natomiast należy ona do stosunkowo najliczniejszego dzisiaj poddziału, obejmującego konstytucje, starające się stworzyć ustrój parlamentarny. Ustrój ten znamy w dwóch odmianach: A) w jednej starszej, dającej się sprowadzić do wzoru angielskiego, to jest do formy monarchji parlamentarnej.

B) w w drugiej młodszej: republiki parlamentarnej.

Forma monarchji parlamentarnej, wyidealizowana w Europie XVIII wieku przez niektórych pisarzy, głównie

zaś przez Mably'ego, należała i dawniej i należy dzisiaj jeszcze do typów rozpowszechnionych. Jej przykładami — obok najklasyczniejszego wzoru, Anglii — są monarchje odrysowane w dwóch najstarszych pisanych konstytucjach kontynentu: polskiej (3 maja) i francuskiej (3 września) 1791 roku — albo w konstytucji tak charakterystycznej, jak belgijska z r. 1831. W okazach zupełnie konsekwentnych tego typu, nie czyniących dalej sięgających koncesyj na rzecz sprzecznej z niemi teorii *Dei gratia*, monarcha jest najwyższym funkcjonariuszem — dziedzicznym wprawdzie ale mimo to podporządkowanym woli ludu. Panuje, ale nie rządzi, suwerenności nie ma. Objawia się to najprzód w okoliczności, że powołanie dynastji na tron jest aktem opartym na woli ludu (wybór przez plebiscyt lub przez ciało reprezentacyjne); następnie, że nadanie konstytucji nie jest wynikiem oktrojowania, ale objawem woli ludu (plebiscyt, konstytuanta, zwykły parlament); wreszcie w zakresie prawodawstwa reprezentacja ludowa ma wpływ decydujący; zaś w zakresie egzekutywy monarcha może tylko pośrednio działać za pomocą odpowiedzialnych parlamentarnie funkcjonariuszy.

Teorja konstytucyjna uważa go też nie za zwierzchnika, ale za organ ludu — a niektóre teksty konstytucyjne wyraźnie nawet to stwierdzają, nazywając go »delegatem ludu«: »Rząd jest monarchiczny« — mówi konstytucja franc. 1791 roku — »a królowi jest delegowana (przez lud) władza egzekucyjna, która ma być wykonywana pod jego powagą przez ministrów i innych urzędników odpowiedzialnych«.

Pomiędzy konsekwentną parlamentarną monarchją a republiką parlamentarną różnica pojęciowa nie jest więc wielka, skoro i w monarchji jest monarcha podporządkowany woli tego organu, jaki uchodzi za lepiej oddający istotną wolę ludu, bo perjodycznie się odnawiający i od pulsowania tej woli w szerokich masach ściśle zależny — tj. od organu reprezentacyjnego. Istotną cechą monarchji parlamentarnej tak samo jak i republiki parlamentarnej jest fakt wysunięcia na plan pierwszy parlamentu, któremu organa wykonawcze są podporządkowane, bo przed nim bezpośrednio albo pośrednio odpowiedzialne. Republika, z prezydentem

przez ciało reprezentacyjne wybieranym, jest jednak tego typu dużo bezwzględniejszem wyrażeniem, aniżeli monarchja. a tem samem jest dużo dalsza od monarchji *Dei gratia* lub od cezaryzmu ludowego, do których monarchja parlamentarna jest zewnątrznie podobna. Wobec nieufności, jaka po upadku Napoleona III zapanowała ku idei cezarystycznej, a po wielkiej wojnie 1914—18 ku dynastjom *Dei gratia*, nie dziwnego, że w ostatniem pół wieku zdobywa sobie republika parlamentarna coraz to nowe tereny, usuwając monarchję nawet z krajów tak bardzo historycznie z nią zrosłych, jak Francja, Prusy, Austria, wreszcie Polska. Konstytucja marcowa polska przyjęła bowiem wbrew dawnym tradycjom historycznym za swą podstawę ustroj rzeczypospolitej parlamentarnej i stara się — jak zobaczymy — typ ten z jak najdalej idącą ostrością przeprowadzić.

#### IV.

Główne rysy ustroju republikańsko-parlamentarnego, odróżniającego go od parlam. monarchicznego. — Sposób wyboru prezydenta i czas urzędowania. — Brak weta lub veto ograniczone, brak kontroli sądowej, brak referendum. — Kontrola administracji. — Dobór szefów władzy egzekucyjnej. — Kwestja rozwiązania parlamentu i odwołania się do ludności. — Sposób, w jaki przychodzą do skutku konstytucje tego typu.

Cechami charakterystycznymi tego typu republikańsko-parlamentarnego są mianowicie następujące rysy:

Istnieją wprawdzie w zasadzie trzy organa zwierzchnictwa ludowego dla celów wykonywania administracji, prawodawstwa i sądownictwa, — ale trzy te organy nie są między sobą równorzędne. Z trzech tych organów najsilniejszym jest bowiem organ ustawodawczy — zwany według angielskiej terminologii »parlamentem« — a składający się zazwyczaj z dwóch izb, rządziej jednoizbowy. W szczególności wyższość jego nad egzekutywą przejawia się w całym szeregu charakterystycznych postanowień. I tak najprzód:

1) Wybór naczelnika państwa jest złożony w ręce ciała prawodawczego (Zgromadzenie narodowe), co sprawia, że naczelnik jest mężem zaufania parlamentu, od większość

parlamentarnej zawisłym. Bezpośredniego węzła między prezydentem państwa a ludnością niema takiego, jaki istnieje przy typie prezydjalnym, wskutek czego w razie seysji między partjami tworzącymi większość parlamentu lub całym parlamentem a prezydentem nie może prezydent powoływać się na to samo najwyższe źródło autorytetu, na które powołuje się parlament.

Prezydent jest nadto obieralny na krótki przeciąg czasu, wskutek czego stanowisko jego jest przejściowe, od zmian zachodzących w łonie ciała prawodawczego w wysokiej mierze zależne. Dlatego też nie może mieć tej powagi moralnej, jaką posiada monarcha dożywotni względnie dziedziczny. Gdyby więc nawet konstytucja nadała mu taki sam zakres władzy, jaki w monarchjach parlamentarnych miewa monarcha, to i tak jego powaga w społeczeństwie, a tem samem jego możność występowania w stosunku do parlamentu, byłaby faktycznie dużo słabsza.

2) Parlament skupia w swoim ręku całą władzę prawodawczą — uważaną słusznie za najważniejszy atrybut zwierzchnictwa. Podczas gdy w monarchjach parlamentarnych dzieli tę władzę z głową państwa (prawo weta i sankcji), to tu występuje tendencja, aby uczynić veto czemś szczątkowem, pozbawionem istotnej wagi (co najwyżej *veto* wstrzymujące — aż do ponownego rozpatrzenia i powtórnego uchwalenia) a sankcję przemienić w obowiązek ogłaszania ustaw. W ten sposób władza ustawodawcza parlamentu jest nie dość ograniczona, niehamowana. Konstytucje tego typu niechętnie widzą i inne hamulce, istniejące gdzieindziej dla władzy ustawodawczej (prawo sądów do badania treści ustaw, *referendum* ludowe). Dążą również chętnie do centralizacji ustawodawczej w centralnych parlamentach, a do małego rozrostu prawodawczych organów lokalnych (autonomja terytorjalna).

3) Będąc w zakresie ustawodawstwa organem nieograniczonym lub mało ograniczonym i kontrolowanym jest na odwrót parlament powołany do kontroli administracji, a mianowicie do kontroli nad ministrami wykonywanej bezpośrednio a nad prezydentem rzeczypospolitej pośrednio za pomocą odpowiedzialności ministrów. Wszystkie dziedziny

administracji są więc od parlamentu zależne — nawet te, co do których w państwach monarchicznych monarcha potrafił utrzymać pewną sferę niezależności (dowództwo wojskowe, polityka zagraniczna).

4) Dobór ministrów, a więc odpowiedzialnych szefów administracji, zależy od parlamentu, gdyż muszą być nominowani z grona takich osób, które posiadają zaufanie jego większości; — przez co parlament ma decydujący wpływ na skład gabinetu, aczkolwiek nominację ministrów podpisuje formalnie prezydent państwa. Nawet resztki wymagań, aby przynajmniej szefowie gabinetów mieli przedewszystkiem zaufanie głowy państwa, są w tym systemie niemożliwe (*homo regius*); a system ten nie sprzyja wskutek tego koncepcji gabinetu urzędniczego ponadparlamentarnego czy pozaparlamentarnego. Jeśli przy tym systemie gabinet taki staje się czasami koniecznością (w razach, gdy parlament funkcjonuje anormalnie), to nie mniej jest on odchyleniem się od przewodniej idei przyświecającej temu typowi.

5) Ani naród — właściwy mocodawca parlamentu, — ani prezydent państwa, pomimo, że teoretycznie jest również »organem narodu«, albo nie mają możliwości, albo tylko bardzo ograniczoną możność odebrania parlamentowi jego władzy przez cały ciąg kadencji, na którą tenże został wybrany. Parlament może się tylko rozwiązać sam na podstawie własnej uchwały, albo — co najwyżej — może być rozwiązany na podstawie uchwały przynajmniej jednej ze swoich izb. Jest to pogląd właściwy konstytucjom republikańsko-parlamentarnym, podczas gdy konstytucje monarchiczno-parlamentarne stają na odmiennem stanowisku. Wychodząc bowiem z założenia, że parlament może błędzić i źle działać, że może nawet nie móć działać wcale (np. przy braku stałej większości lub w chwilach szczególnie niebezpiecznych i trudnych) pozwalają w szerokich granicach naczelnikowi państwa odwołać się w razie potrzeby do woli narodu przez rozwiązanie parlamentu i zarządzenie nowych wyborów. Za ten krok musi on wziąć za pośrednictwem ministerstwa na siebie odpowiedzialność, a nowe wybory rozstrzygają, czy odbierając parlamentowi mandat, postąpił z dobrem pań-

stwa zgodnie, to znaczy, czy zrobił krok w danem położeniu konieczny.

To są główne rysy charakterystyczne ustroju republikańsko-parlamentarnego, jakiego jedną z wyrazicielek stara się być konstytucja polska z 17 marca. Podstawową jego cechą jest niewątpliwie dążność do supremacji parlamentu nad dwoma innymi »organami« państwa a nawet nad źródłem władzy parlamentu to jest ludem (»narodem«). Dążność ta w mniej skrajnych konstytucjach tego typu jest złagodzona utrzymaniem pewnych środków kontroli nad parlamentem, (referendum, veto, sądownictwo konstytucyjne, możność rozwiązania) — ale naogół bywają to środki słabe i rzadko stosowane. W zasadzie konstytucje te dążą skutecznie do stworzenia supremacji parlamentarnej, — a parlamenty opierają się częstszemu stosowaniu, nawet takich ograniczeń, które w przepisach konstytucji przyjęto. Wszak np. prezydent Francji nie wykonał przez ciąg lat pięćdziesięciu ani razu przysługującego mu prawa *veta*, pomimo że art. 7 ustawy z dnia 16 lipca 1875 przyznał mu teoretycznie prawo zwrócenia do powtórnej deliberacji ustawy uchwalonej przez obie izby. Znaną też jest rzeczą, że partje parlamentarne z obawy przed ruchliwością i energją prezydenta, obierają najchętniej na to stanowisko ludzi o charakterze biernym i bez własnej politycznej indywidualności. Zwłaszcza ostatnich 50 lat historii francuskiej jest przykładem, że tylko tego rodzaju prezydenci czują się na tem stanowisku dobrze, inni ustępują zniechęceni rolą bierną przed czasem.

Konstytucje tego typu powstają też nie inną drogą jak przez uchwały samych parlamentów. Nie powstają historycznie, nie powstają przez plebiscyty, nie bywają oktrojowane z góry przez naczelną władzę państwa. Można też śmiało stwierdzić prawidłó — tak jaskrawo przez historję powstania naszej konstytucji urzeczywistnione, że najłatwiejszym sposobem dojścia do konstytucji republikańsko-parlamentarnej jest powierzyć ułożenie konstytucji samemu parlamentowi. Zwłaszcza, o ile mu się nie nada charakteru konstytuandy tj. reprezentacji, mającej się rozwiązać po do-

konaniu tego jedyne go swego zadania. Droga uchwały parlamentarnej powstały też wszystkie konstytucje tego typu a nie dość ściśle przedstawia ten fakt sam wstęp do polskiej konstytucji, jeśli powiada: »My Naród Polski... tę oto ustawę konstytucyjną na sejmie Rzeczypospolitej Polskiej uchwalamy i stanowimy«. Uchwalenie konstytucji marcowej *przez naród polski na sejmie* jest fikcją; można tylko mówić o jej uchwaleniu *przez sejm w zastępstwie narodu*.

## V.

Konstytucja franc. z r. 1875 jako macierz konstytucji tego typu. — Warunki w jakich powstała. — Kultura polityczna Francji i możność wytworzenia zwartej, do rządów zdolnej większości. — Oddziaływanie na inne państwa Europy, a w szczególności na Polskę, mimo różnych warunków Francji i Polski.

Najwybitniejszą — ze względu na swój wpływ — przedstawicielką tego typu jest konstytucja francuska z r. 1875. Wprawdzie już przedtem próbowano czasami przeprowadzić ideę supremacji parlamentu, ale ona pierwsza zrobiła to tak konsekwentnie i skutecznie. Przyczyny leżały po części w całej przeszłości francuskiej, po części w ówczesnem politycznem położeniu ponapoleońskiej Francji. I tak najprzód konstytucja z r. 1875 była reakcją przeciwko bonapartystycznej w r. 1852 zaprowadzonej monarchji; — w silnym, nad potrzebę nawet silnym parlamencie chciano widzieć przeciw powrotowi jej zaporę. Hypertrofia władzy parlamentarnej nie budziła zaś we Francji wielkich obaw, bo wiadano, że będzie miała swoją przeciwwagę w działalności znakomitej hierarchji administracyjnej, czerpiącej swe tradycje poprzez Napoleona i Rewolucję w epoce »dawnego porządku« w ustroju Ludwika XIV i Colberta, Ludwika XIII i Richeliengo. Administracja francuska scentralizowana, sprężysta i na pierwszorzędnem, wówczas 75 lat liczącem orzecznictwie Rady Stanu oparta wydawała się większości ówczesnych stronnictw dostateczną w praktyce korekturą teoretycznej supremacji parlamentu — i rzeczywiście tak się stało! Wiele postanowień konstytucji francuskiej, ograniczających egzekutywę, miało też cel i sens na gruncie stosunków i trady-

cyj tamtejszych — a niema ich tam, gdzie tych tradycyj lub tych obaw nigdy nie było.

Dodajmy do tego, że oddanie steru rządów parlamentowi nie przedstawiało we Francji dalej idących wątpliwości, skoro parlament jest zawsze zwierciadłem ogólnego poziomu kulturalnego; a przy wysokiej cywilizacji duchowej, materialnej i politycznej, jaką szczyliła się od wieków i dotąd szczyli Francja, można było żywić nadzieję, że parlament wyszły nawet z demokratycznych wyborów, uzyska poziom dość wysoki, aby ciężar powierzony mu należycie udźwignąć. Szerokie masy francuskie od dłuższego już czasu były i społecznie i narodowo wysoko uświadomione. Tylu myślicieli przez ciąg stu lat rozważało wszystkie zasadnicze problemy, tyle doświadczeń politycznych nagromadziło się w inteligencji narodu, tyle lat wreszcie funkcyonował niemal bez przerwy aparat parlamentarny, przez ciąg kilku pokoleń powolnie demokratyzowany, — że można było bez obawy powierzyć mu w r. 1875 ster rządów państwa. Stronnictwa polityczne działające we Francji były nietylko wyszkolone w parlamentarnej taktyce, ale co ważniejsze przyzwyczajone do ogarniania całokształtu potrzeb i interesów państwa, — a nie tylko swoich partyjnych. Życie polityczne stało nader wysoko — dość wspomnieć rywalizację Guizota i Thiersa; stronnictwa obfitowały w ludzi o szerszych horyzontach i o bogatym doświadczeniu, wychowanych w walkach parlamentarnych, prowadzonych z takim rozgłosem za Ludwika Filipa i Napoleona III.

Francja była wreszcie krajem kulturalnie i narodowo prawie że jednolitym, mogącym przeto wydać większość zdecydowaną, zwartą, do wykonywania rządów zdolną. Spojenie jej w jedną całość dokonało się już od dawna; partykularyzm i separatyzm prowincjonalny znikły; nie groziło też parlamentowi rozbitcie się na drobne ułamki frakcji, trudno ze sobą się łączących i na jednakowej podstawie niechętnie współdziałających. Wprost przeciwnie — istniała nadzieja, że za każdą kadencją parlamentu zjawi się na widowni jakaś partja, która stanie się ośrodkiem silnej większości i śladem Wigów czy Torysów potrafi przez czas

dłuższy rządzić krajem. Bo to, że rządy parlamentu oznaczają rządy partji -- było rzeczą dla każdego umysłu jasną.

W tych to warunkach autorowie konstytucji z r. 1875 mogli się zdecydować na wysnucie szczegółów ustroju z idei supremacji parlamentu, czyli inaczej supremacji partji większości.

Mechanizm konstytucyjny francuski poprzednio naszkicowany wprawdzie może nie spełnił wszystkich powyżej zaznaczonych nadziei; posiadał bowiem bardzo poważne braki nie dające się nawet przy wysokiej kulturze politycznej usunąć (brak czynnika naczelnego w państwie, wzniezionego ponad walki partyjne i bezstronnie ogarniającego całą sytuację państwową). Funkcjonował jednak w warunkach wytworzonych przez kulturę i tradycję francuską — przez lat pięćdziesiąt dość dobrze, aby z czasem odbyć podobny tryumfalny pochód po Europie, jak go odbył cały szereg poprzednich konstytucyj francuskich. Przyszła na to zwłaszcza pora po wielkiej wojnie z lat 1914—1918 w chwili, gdy konstytuowały się na nowo cztery państwa środkowej Europy: Niemcy i Austria, Czecho-Słowacja i Polska. We wszystkich tych czterech państwach recypowsno ideę przewodnią ustroju francuskiego (a nieraz nawet przejmowano mechanicznie pewne zewnętrzne jego szczegóły) a to albo dlatego, że zaszły w nich podobne, jak we Francji po roku 1871 warunki, albo po prostu przez ślepe, nieraz nie dobrze rozważone naśladownictwo. Ta ostatnia uwaga odnosi się przede wszystkim do Polski, której stosunki kulturalne, narodowe, polityczne były od francuskich tak odmienne, tak nieraz im wprost przeciwne! Zamiast aby, jak należało się spodziewać, twórcy konstytucji polskiej — a więc ów »sejm ustawodawczy« — złagodzili i do warunków polskich dostosowali typ supremacji parlamentu nad innymi »organami narodu«, poszli oni odmienną drogą: starali się wyciągnąć z idei supremacji parlamentarnej jeszcze dalej idące wnioski i ukształtować tę ideę jeszcze skrajniej.

Niewątpliwie stojąc na stanowisku czystej logiki można tego bronić i sprzeciwiać się przenoszeniu do typu francuskiego (republiki parlamentarnej) pewnych idei i przepisów właściwych bądź to typowi monarchji (parlamentarnej) bądź

zbliżonemu do niej pod wielu względami typowi republiki prezydjalnej. Jest to ze stanowiska abstrakcyjnej logiki poprawne — ale wiadomo, że takie właśnie stanowisko w życiu politycznym nazywa się doktrynerstwem. W naszym społeczeństwie, tak od francuskiego różnem, o tyle powiedzmy pod względem politycznym trudniejszym do rządzenia systemem republikańsko-parlamentarnym (małe wykształcenie mas, brak bezpośrednich tradycyji parlamentarnych, rozbicie na dzielnice, niejednorodność narodowa i wyznaniowa, mozaika drobnych stronnictw etc. etc.) należało raczej kosztem logiki abstrakcyjnej zrobić koncesję na rzecz odmiennych warunków faktycznych. Obok logiki apriorycznych zasad istnieje bowiem logika faktów, których tylko formalnem zorganizowaniem powinna być konstytucja. Każda też ustawa zasadnicza jest kompromisem pewnej zasady z rzeczywistością, czystym logicznym wnioskiem z niej wysnutym nie jest żadna. Całe doświadczenie polityczne i cała teoria od czasów Monteskiusza za tem przemawia. Małe liczenie się z rzeczywistością, a wielkie z doktryną, zdaje się być jednak cechą bardzo głęboko tkwiącą w naszej psychce narodowej, skoro również nasz rozwój polityczny XVI—XVIII wieku, posuwający coraz dalej i dalej zasadę demokracji szlacheckiej oraz supremacji sejmików i sejmu nad władzą wykonawczą — bez uwzględnienia istotnego stanu dojrzałości masy szlacheckiej — na tym rysie charakterystycznym właśnie polega.

## VI.

Supremacja parlamentu nad dwoma innymi organami państwa w konstytucji polskiej. — Supremacja nad gabinetem. — Tendencja do uznania parlamentu czynnikiem zwierzchnim i odebrania tego charakteru prezydentowi państwa. — Odrzucenie nazwy Naczelnika Państwa. — Starcie poglądów w sprawie sposobu wyboru prezydenta. — Doktryna i względy praktyczne. — Zastępstwo prezydenta. — Brak prawa *veto*.

Zasada supremacji parlamentu nad obu innymi »organami« państwa (egzekutywa, sądownictwo) a nawet nad właściwym dzierżycielem zwierzchnictwa państwowego — »narodem«, przeprowadzoną została w naszej konstytucji

z taką skrajnością, jak może w żadnej do tego samego typu konstytucyj parlamentarno-republikańskich należącej. Konstytucja nasza po kolei zniosła, ograniczyła lub uczyniła iluzorycznymi niemal wszystkie znane w innych konstytucjach skromne hamulce dla działalności parlamentu; a porównanie z konstytucją francuską, czeską, austriacką, niemiecką jasno to oświetla. Mamy tu więc do czynienia z egzekucją typu francuskiego, już i tak bardzo daleko w kierunku supremacji parlamentu idącego.

Zwłaszcza stosunek do egzekutywy pod tym kątem w dzenia rozpatrywany jest niesłychanie charakterystyczny. Wyższość legislatywy nad gabinetem ministrów jest przy francuskim typie ustroju bardzo wielką. Praktyka parlamentarna przy tym typie odbiegła — jak wiadomo — daleko od takiego ułożenia się stosunku, jakie było właściwe oczywiście parlamentaryzmu Anglii i dąży do subordynacji gabinetu pod parlament. Niektóre z objawów tej subordynacji są wyraźnie wymienione w naszej konstytucji; inne rozumieją się same przez się; inne stara się wyrobić nasza praktyka parlamentarna wbrew duchowi konstytucji (odpowiedzialność ministrów przed sejmem; dobór gabinetu w porozumieniu z większością parlamentarną; bezpośrednia ingerencja komisji parlamentarnych w czynności administracyjne, należące do ministrów zamiast kontroli *ex post* wykonywanej). Tak pojęty gabinet jest narzędziem parlamentu i dlatego naprawdę silnej władzy nie posiada — a nadzieje, wypowiedziane w naszym sejmie, iż mimo swej subordynacji czynnik ten w osobie prezydenta ministrów może się stać w państwie »punktem ciężkości« i dziedzicem roli, jaką niegdyś odgrywał czynnik monarchiczny, są iluzją (posiedzenie 219 z 15 marca 1921, przemowa sprawozdawcy komisji posła Dra Dubanowicza).

Wobec tego jest też niebezpieczną w swych skutkach dla naszego politycznego życia przejęta z Francji a rozwinięta jeszcze dalej przez naszą konstytucję dążność do zepchnięcia głowy państwa na stanowisko tytularnego i słomianego reprezentanta rzeczypospolitej, to znaczy pozbawienie państwa do szczytu czynnika naczelnego, mogącego w razie potrzeby w obronie ogólnej idei państwowej stawać.

Zepchnięcie to nastąpiło jako wynik przekonania, bronionego przez cały czas dyskusji przez sprawozdawcę komisji, iż po pierwsze »prezydent Rzeczypospolitej« jest czynnikiem nieodpowiedzialnym, a przez to samo dla ogólnej wolności niebezpiecznym; a powtóre, iż przyznanie mu atrybucji kontrolnych nad legislatywą i nad radą ministrów rozdwoiłoby władzę: »Nie można rozdawać władzy między prezydenta a radę ministrów, gdyż byłby to rząd słaby, któryby nosił w sobie zarodki tarć, niesnasek i upadku«. W myśl tego przekonania, sejm dążył do zupełnego wyeliminowania prezydenta państwa z życia politycznego — i cel bez przeszkód osiągnął. W rezultacie zostało państwo niemal bez czynnika naczelnego, bo do tej roli ani prezydent gabinetu, ani marszałek sejmu, ani parlament czyli tworzące jego większość partje nie nadają się. Wszystkie te czynniki stoją bowiem w wirze walki partyjnej i działają — tak jak im to ich charakter partyjny nakazuje — z motywów jednostronnych. Jedyne prezydent państwa powinien stać ponad tym wirem, od walki trzymać się zdala i umieć interes ogólny reprezentować.

Bardzo charakterystyczny a konkretny spór o tę kwestję rozegrał się w sejmie na posiedzeniu 168 z dnia 28-go września 1920 przy sposobności drugorzędnej może, ale charakterystycznej kwestji, kto ma prawo sejm zwoływać: marszałek sejmu czy prezydent Rzeczypospolitej? Pewna część sejmu (Związek lud. narod.) — wbrew przepisom innych, nawet analogicznych do naszej konstytucyj, — chciała zastrzedz to prawo marszałkowi sejmu, motywując to tem, że zwoływanie parlamentu przez prezydenta jest objawem szczątkowym z czasów monarchicznych i »kuratela nad sejmem«. »Niema potrzeby — mówił w imieniu stronnictwa wnioskodawczego ks. Lutosławski — aby sejm był zwoływany przez głowę państwa. Wydaje nam się, że ta forma pewnej kurateli, którą w ciągu dziejów przybrał stosunek głowy państwa do reprezentacji nie jest potrzebna. Niema dobrej racji, aby sejm był zwoływany zamiast, aby sam się zwoływał«. W przeciwstawieniu do tego poseł Niedziałkowski bronił zasady, że prezydentowi przysługuje również pewien zakres władzy zwierzchniej a »przedstawicielstwo narodowe

nie jest najwyższą instancją w państwie«, gdyż prezydent jest dziedzicem stanowiska monarszego. Wniosek Związku lud. nar. został ostatecznie w dniu 21 października cofnięty i pod głosowanie nie przyszedł, ale mimo to jest charakterystycznym wyrazem tej tendencji, jaka ożywiła znaczną część sejmu, co do zerwania z wszelką »kuratelą« nad sejmem. I ona to doprowadziła w całym szeregu przepisów do odebrania prezydentowi państwa charakteru zwierzchniego czynnika, a ukształtowania jego władzy wyłącznie tylko jako zwierzchnika egzekutywy. I to nominalnego pod kuratelą stronnictw.

Tendencja do takiego ukształtowania władzy prezydenta występuje bowiem bardzo wyraźnie w całym szeregu ustępów konstytucji. I tak najprzód w na wskrós symbolicznym, acz w praktyce obojętnym szczególe: a mianowicie w odrzuceniu przez większość komisji oraz sejmu dotychczasowej, dekretem z dnia 22 listopada 1918 roku wprowadzonej a kościuszkowską tradycją mającej za sobą nazwy »Naczelnika« państwa; natomiast w zastąpieniu jej kosmopolityczną nazwą »Prezydenta rzeczypospolitej«. W pełnym sejmie na posiedzeniu 176 przy głosowaniu nad tym szczegółem oświadczyło się za nazwą »Naczelnika« — wskutek poprawki wniesionej przez klub Wyzwolenia oraz N. P. R. — posłów 163, przeciw 207. A motywował to poseł Dubanowicz jako sprawozdawca na sesji 167 argumentem, że nazwa prezydent nie tylko istnieje w innych państwach, ale nadto »odpowiada lepiej istocie rzeczy«. Argument ten można tylko tak rozumieć, że prezydent przy tym typie konstytucyjnego ustroju nie powinien być naczelną władzą państwa ale podporządkowaną sejmowi — i istotnie tak się rzecz ostatecznie w konstytucji ułożyła. Odrzucenie nazwy »Naczelnik« było symbolem, że chciano uniknąć wszelkiego wzmocnienia władzy naczelnej w Polsce, a więc wszelkiego kompromisu z tendencją dążącą do stworzenia równowagi między legislatywą i egzekutywą. Tak władzę prezydenta pojmowali i w dalszych obradach konsekwentnie ograniczali nie tylko posłowie, którzy przeciw poprawce klubów »Wyzwolenia« i N. P. R. głosowali; bo nawet i znaczna część tych, którzy oświadczyli się za nią, uczyniła to raczej ze

względów historycznych i dekoracyjnych, aniżeli politycznych. W obronie tej poprawki nie poruszono też argumentu zasadniczego i próżnoby szukać w odnośnych protokołach sejmu jakiegokolwiek echa starcia co do potrzeby wzmocnienia władzy egzekucyjnej. Starcie to nastąpiło dopiero przy innej sposobności, a mianowicie przy dyskusji nad art. 39, regulującym kwestję, w jaki sposób ma być powoływany do władzy prezydent Rzeczypospolitej. Jest to epizod dla naszego tematu charakterystyczny, gdyż równocześnie wyłoniła się przy nim kwestja, czy należy konstruować konstytucję wyłącznie wedle typu francuskiego, czy też można postępować eklektycznie, zapożyczając pewne szczegóły z innego typu (w danym wypadku amerykańskiego). W dyskusji nad sposobem wyboru prezydenta przeciwstawiły się sobie na posiedzeniach sejmowych 173 i 174 (w dniu 15 i 16 października 1920) trzy różne wnioski: jeden reprezentowany przez posła Kosmowską (wybór Prezydenta bezpośrednio przez całą ludność); drugi reprezentowany przez posła Czapińskiego i prof. Buzka; trzeci przez prof. Dubanowicza, sprawozdawcy wniosku komisji. P. Buzek i Czapiński bronili wyboru prezydenta przez zgromadzenie elektorów ad hoc powołane; p. Dubanowicz wyboru przez Zgromadzenie narodowe (tj. złączony sejm i senat na wzór francuski). Zwolennicy drugiego wniosku (pp. Buzek i Czapiński) bronili go argumentami po części teoretycznymi (zwierzchnictwo ludu), po części politycznymi, bo wykazującymi, że ten dwustopniowy — amerykański — sposób wyboru uniezależnia władzę wykonawczą od stronnictw (poseł Czapiński motywował to obawą, aby prezydent nie był »lalką w grze partyjnej«, zależną głównie od »reakcyjnego« senatu).

Przy głosowaniu w dniu 4 lutego 1921 (posiedzenie 206) zwyciężył jednak pogląd trzeci, broniony przez posła Dubanowicza, który znowu powołał się na motywy: *a*) teoretyczne (niezgodność z typem ustroju republ. parl.) *b*) praktyczne (wzburzenie kraju w epoce wyborów, korrupcja i kalumnje przeciw kandydatowi, dostęp dla agitacji zagranicznej, względy narodowe w państwie niejednolitem).

Argumenty drugiego rzędu (pod *b*) pomijam — są między nimi niektóre poważne, np. względ na stan naszej kul-

tury politycznej, przy którym każdy kandydat na prezydenta wyszedłby z kampanji wyborczej oplwany i bez powagi. Pragnę natomiast podkreślić, że argument teoretyczny (pod *a*), który głównie sprawę przesądził, jest niesłychanie charakterystyczny. Wedle oświadczenia sprawozdawcy projekt komisji wprowadza do Polski ustrój możliwie doskonały: »szczyt tego« — mówił p. Dubanowicz — »co można osiągnąć w kierunku postępu, gdyż rząd w każdej chwili musi ustąpić wobec życzenia parlamentu«; to też nie wolno psuć harmonji tego ustroju zapożyczeniem jednego szczegółu, w danym razie sposobu wyboru prezydenta, z innego (amerykańskiego) systemu: »znaczyłoby to połączyć dwa zupełnie odmienne i przeciwne systemy w jedną całość«. Rzuca to światło na usposobienie większości izby, która nie tyle kierowała się zmysłem rzeczywistości i chęcią dostosowania pewnego typu do naszych potrzeb, ile raczej czystością doktryny.

Dodać należy, że równocześnie w państwie niemieckiem zrezygnowano w tym właśnie punkcie z czystości doktryny, przyjmując dla wyboru prezydenta system plebiscytowy. Konstytucja rzeszy niemieckiej z dnia 11 sierpnia 1919 postanawia mianowicie w swoim artykule 41: »Prezydenta Rzeszy obiera cały niemiecki lud.. Bliższe szczegóły oznacza ustawa państwowa« — a więc przyjmuje w zasadzie system amerykański. Oczywiście przewodziła temu tendencja, aby stworzyć silny, na zaufaniu ludności oparty czynnik naczelny, — a nie ta, aby restaurować w ten sposób Hohenzollernów (jak to interpretowano w naszym sejmie) i tej tendencji poświęcono na ofiarę doktrynę o supremacji parlamentu nad prezydentem.

Już nie tylko konsekwencją, ale nawet egzageracją supremacji parlamentu są postanowienia naszej konstytucji odnoszące się do zastępstwa prezydenta, zawarte w art. 40 — 42. Wedle tych postanowień w kilku wymienionych tam wypadkach, gdy władza prezydenta zgasła lub gdy Trybunał Stanu zawiesił go w urzędowaniu, najwyższą władzę wykonawczą obejmuje w jego miejsce marszałek sejmu. W ten sposób sejm — za pośrednictwem swego przedstawiciela, marszałka — kumuluje w swoich rękach w powyższych wy-

padkach obie władze: prawodawczą i wykonawczą, co jest z punktu teorii podziału władz, przyjętej w art. 2 naszej konstytucji, zupełnie nie konsekwentne. Daleko logiczniejszym jest przepis francuski, wedle którego zastępuje prezydenta państwa w takich wypadkach rada ministrów; albo przepis konstytucji czesko-słowackiej z 23 maja 1919, stwarzającej godność wiceprezydenta (wybieranego w razie potrzeby przez Zgromadzenie narodowe). — Podobnie jak we Francji jest w konstytucji austriackiej (art. 64); zastępstwo prezydenta przyznane tu jest nie legislatywie, ale kancelarzowi związku (a więc szefowi gabinetu). Analogiczny przepis zawiera konstytucja niemiecka (art. 61) przewidująca w razie dłuższego trwania zastępstwa wydanie specjalnej ustawy. Przepis konstytucji polskiej jest odosobniony ale właśnie przeto charakterystyczny. Warto też przytoczyć motywy, jakie komisję i sejm do takiego uregulowania sprawy zastępstwa skłoniły. »Ponieważ stanowisko prezydenta Rzeczypospolitej jest nieodpowiedzialne — mówił na posiedzeniu 219 z dnia 15 marca sprawozdawca komisji — zatem cały rząd przez to, że prezes rady ministrów byłby prezydentem Rzeczypospolitej, *niejako* stałby się nieodpowiedzialnym«. Jest to oczywiście do ostatnich granic dochodząca obawa *absoluti dominii*, jakiej w tym stopniu nigdzie za granicą nie spotykamy.

Równie charakterystycznym dalszym objawem owej tendencji do stworzenia supremacji władzy prawodawczej jest kwestja stosunku prezydenta państwa do uchwalonej przez parlament ustawy. Łagodząc nieco tradycję t. zw. małej konstytucji (z dnia 20 lutego 1919 r.), która odmówiła Naczelnikowi zarówno prawa *veta*, jak nawet i ogłaszania ustaw (ogłaszanie należy wedle niej do marszałka sejmu) — stanął sejm pomimo to w kwestji *veta* na podobnem jak i ona stanowisku. Chociaż bowiem prawo ogłaszania ustaw przyznała konstytucja w art. 44 prezydentowi, jednak prawa *veta* i w tej konstytucji nie koncedowano mu. Rzecz wprawdzie wahała się, ale ostatecznie w ten sposób sejm ją rozstrzygnął. Rzecz ta wahała się, bo pierwszy projekt komisji, będący podstawą III czytania, znał w art. 35 »veto« prezydenta (w ciągu 30 dni), wskutek którego ustawa wracała

do sejmu i nie mogła już być przedmiotem jego obrad w tej samej kadencji («sesji» — jak się wyraża projekt błędnie). We wzburzonej atmosferze 203-go posiedzenia sejmowego z dnia 27 stycznia 1921 (kwestja senatu) został ten ustęp odrzucony. W trzecim czytaniu postawił wprawdzie klub »Wyzwolenia« w dniu 16 marca (posiedzenie 220) wniosek o przyznanie »Naczelnikowi Państwa« prawa sprzeciwu (z tem, że musiałoby to wywołać rozwiązanie sejmu i nowe wybory), ale i ta próba pogodzenia prawa *veta* z niechętnem usposobieniem sejmu nie uzyskała większości. W rezultacie zajęła przeto konstytucja nasza w tej sprawie stanowisko tak skrajne, jak żadna obca ze zbliżonych do niej swoją myślą przewodnią.

Nawet bowiem konstytucja francuska daje prezydentowi teoretyczną możność *veta* wstrzymującego. Podobnie konstytucja czecho-słowacka z r. 1919 w art. 47 i 48 przyznaje prezydentowi przynajmniej ograniczone, zawieszające *veto*. Konstytucja austriacka wprawdzie prawa *veta* prezydenta nie wprowadza, ale zastępuje je innym środkiem rewizji ustaw, uchwalonych przez parlament — a mianowicie możliwością plebiscytu w wypadkach, gdy go ustawa sama przewiduje albo gdy większość rady narodowej tego zażąda (art. 43). Konstytucja niemiecka idzie jeszcze dalej (art. 73), bo przyznaje także i prezydentowi Rzeszy prawo *veta*, którego skutkiem jest poddanie ustawy pod plebiscyt.

## VI.

Kontrola legislatywy przez sądownictwo. — »Parlament« dawnej Francji, System amerykański. — Potrzeba trybunału konstytucyjnego. — Wprowadzenie go przez Czechy i przez Austrię. — Korzyści, jakie daje.

Negatywne stanowisko naszej konstytucji wobec prezydenta oznacza w praktyce brak wszelkiego hamulca wobec działalności parlamentu, który w ten sposób uzyskuje znaczenie niczem nieograniczonego i nie hamowanego — poza moralną kontrolą opinji — czynnika w państwie. Jest to tem bardziej niepokojące, że nawet najlepiej działające czynniki legislacji, będące wytworem najwyżej wyrobionych

społeczeństw, hamulca takiego potrzebują. Monarchja absolutna francuska XVI i XVII wieku — mimo że była absolutną — wytworzyła go dobrowolnie w działalności paryskiego parlamentu (najwyższego sądu); w systemie konstytucyjnym amerykańskim — mimo istnienia *veta* prezydenta — gra, czynnik sądowy jako drugi hamulec legislatywy, również poważną rolę (badanie treści ustawy pod względem jej zgodności z konstytucją). Nasza jedna konstytucja nie przyznała takiej roli hamulca wobec legislatywy ani prezydentowi ani sądom, odstępując w ten sposób od tak słusznej Monteskiuszowej zasady: *le pouvoir arrête le pouvoir*.

Nie ulega wątpliwości, że kontrola ustawodawstwa przez trzeci »organ zwierzchnictwa« tj. przez sądy byłaby mogła brak *veta* skutecznie zastąpić, zwłaszcza gdyby prawo kontroli nad zgodnością ustaw z praworządnością powierzonym zostało specjalnemu, z bezstronnych czynników utworzonemu »trybunałowi konstytucyjnemu«. Gdyby on otrzymał prawo decydowania, czy pewna ustawa przez parlament uchwalona nie pozostaje w sprzeczności z zasadami konstytucji, gwarantującymi ludności ustrój praworządny i prawa obywatelskie, wtedy mógłby ewentualne przekroczenie tych zasad przez parlament powściągnąć, nie dopuszczając do zastosowania danej ustawy.

Tego rodzaju kontrolę sądową nad działalnością legislatywy wprowadziły dwie konstytucje polskiej współczesne właśnie dlatego, że supremację parlamentu nad egzekutywą w wysokiej mierze uznają. A mianowicie 1) Czechy stworzyły ustawą z 9 marca 1920 trybunał konstytucyjny, który na wniosek Najwyższego Sądu Trybunału admin., Trybunału wyborczego, izby posłów, senatu lub sejmu Krainy Ruskiej ma rozstrzygać zgodność przepisów ustawowych z konstytucją; 2) podobny trybunał konstytucyjny zna i konstytucja austriacka o parę miesięcy póniejsza (z 1 października 1920). Ta ostatnia postanawia w art. 140:

Trybunał konstytucyjny orzeka w sprawach o niezgodność z konstytucją ustaw krajowych na wniosek rządu związkowego; o niezgodność ustaw związkowych na wniosek jednego z rządów krajowych; o ile jednak taka ustawa ma stanowić podstawę dla rozstrzygnięcia Trybunału konstytucyjnego — to orzeka on z urzędu.

W ten sposób obie konstytucje starają się poprawić niebezpieczeństwo, jakie wynika dla istotnej (a nie tylko formalnej) praworządności z supemacji legislatywy nad organami wykonawczymi. W konstytucji polskiej i takiego hamulca brak, toteż bez przesady można powiedzieć, że dostatecznej gwarancji praworządności ona nie daje i niesprawiedliwych rządów partyjnych nie wyklucza. W razie, gdyby większość parlamentu — *quod absit* — weszła na drogę ustaw partyjnych, klasowych itp. nie byłoby czynnika w państwie, aż do następnych wyborów — któryby naruszone zasady konstytucji mógł wziąć w obronę. A i następne wybory nie dawałyby przecież absolutnej rękojmi!

## VII.

Stosunek do «narodu». — Kwestja referendum w Polsce i Czechach. — Odwołanie się do ludu przez głowę państwa. — Wyższość tego środka. — Ograniczenie go we Francji i jeszcze skrajniejsze w Polsce. — Wniosek klubu P. P. S. i jego ujemna strona. — Stanowisko konstytucji czeskiej i niemieckiej w tej sprawie.

Podobnie przedstawia się w konstytucji stosunek czynnika prawodawczego do właściwego mocodawcy — do narodu. Konstytucja starała się ten stosunek tak uregulować, aby sejm uniezależnić i do kontroli ze strony mocodawcy nie dopuścić. Do kontroli takiej mogły służyć dwie drogi: jedną mogło być *referendum*, drugą możliwość rozwiązania sejmu przez głowę państwa. Obie drogi są odwołaniem się do woli narodu w przypadkach ważnych albo wątpliwych.

Projekt komisji konstytucyjnej nie uznawał *referendum*, zgodnie oczywiście z całą swoją myślą przewodnią. Natomiast klub P. P. S. wypracował projekt wprowadzający *referendum* i zgłosił odpowiednią poprawkę do projektu na posiedzeniu 173 z dnia 15 października, nie tając jednak ważnych przeciwko referendum wątpliwości (zachowawczość mas) a broniąc tej myśli tylko jako środka wychowania ludu na przyszłość. Wobec ujemnych rezultatów, jakie dotychczas wszędzie gdzieindziej i to zarówno w mniejszych państwach (Szwajcarja), jak zwłaszcza większych (Francja bonapartystyczna) z próbami bezpośrednich rządów ludu po-

czyniono (doświadczenia te omówił na posiedzeniu 219 poseł Dubanowicz), większość sejmu odrzuciła wniosek kiubu P. P. S.; tak że ta droga ograniczenia supremacji parlamentu została — z słusznych niewątpliwie powodów — zaniechaną.

Konstytucja czeska szukając jakiegoś sposobu, aby stworzyć — obok *veta* i Trybunału konstytucyjnego — pewne szranki także i dla parlamentu, weszła w art. 46 choć dość nieśmiało na drogę *referendum*, przyznając rządowi w razie odrzucenia jego projektu przez Zgromadzenie narodowe (sejm i senat) prawo odwołania się do plebiscytu. Decyzja rządu musi być jednak jednomyślnie powziętą, a nadto przepis ten nie odnosi się do ustaw mających za cel, aby zmienić lub uzupełnić konstytucję. Można mieć wątpliwości co do racjonalności tego środka, presumującego bardzo wysokie wyrobienie polityczne ludności; ale w każdym razie należy uznać, że parlament czeski jest wobec wprowadzonych trzech hamulców o wiele mniej arbitralnym organem, aniżeli nim będzie nie znający żadnej instancji kontrolującej parlament polski.

To samo odnosi się do niemieckiego i do austriackiego ustroju. Konstytucja austriacka, jak to już wyżej zaznaczyłem, zna w art. 43 *Volksabstimmung* jako środek kontroli legislatywy. Podobnie konstytucja Rzeszy niemieckiej (art. 73 i 75), która również zna *Volksentscheid* jako środek rozstrzygnięcia konfliktów między prezydentem Rzeszy a sejmem albo między radą państwa a sejmem.

Po odrzuceniu tak hazardownego środka za jaki większość uznała *referendum*, pozostała już tylko druga droga do rozwinięcia kontroli ludu nad parlamentem, ale i ta została niemal w zupełności przez tekst konstytucji zamknięta. Droga tą bywa w wielu innych państwach — a zwłaszcza w państwach monarchicznych, — prawo przyznawane naczelnikowi państwa, aby w ważnych wypadkach, gdy parlament jego zdaniem zaczyna w sposób ujemny dla państwa funkcjonować albo funkcjonowania wogóle odmawia (np. niemożność wytworzenia większości) — parlament ten rozwiązał, nowe wybory jak najspieszniej zarządził i do woli ludności w ten sposób zaapelował. Jest to bowiem również rekurs do ludu, ale daleko mniej ryzykowny. Nie dotyczy

bowiem specjalnej kwestji, tylko ogólnego kierunku i wartości polityki, w czem ludność daleko łatwiej może się zorientować, — nadto oddaje rozstrzygnięcie nie bezpośrednio ludności, ale również jej reprezentantom, tylko innym, tym razem niewątpliwie istotną wolę ludności wyrażającym. (Naturalnie w przypuszczeniu, że jakaś większość inna z wyborów do nowego parlamentu wypłynie). W państwach znających ten sposób korektury działalności parlamentów (Anglja, Belgja) — okazał się on trafnym. Konstytucja francuska z 1875, wzór naszej, środek ten zna, ale mu nie sprzyja i zastosowanie jego utrudnia w myśl doktryny o supremacji parlamentu. Użycie jego przez prezydenta czyni mianowicie zależnem od zgody jednej z dwóch izb, mianowicie senatu. Ale o tyle przynajmniej ułatwiła senatowi taką decyzję, iż nie wymaga na ten przypadek równoczesnego rozwiązania senatu. Nasza konstytucja poszła w pierwszym punkcie za jej wzorem (art. 26); uczyniła jednak uzyskanie zgody senatu bardzo trudnem, niemal illuzorycznem, bo wymaga: 1) większości  $\frac{3}{5}$  ustawowej liczby członków senatu, 2) zastrzeżenia że wówczas »z samego prawa« rozwiązuje się senat. Są to zastrzeżenia tak surowe, że praktyce oznacza to nierozwiązalność sejmu, o ile sam (a do tego potrzebną jest również kwalifikowana większość) nie zechce się rozwiązać. Faktycznie więc ten jedyny środek korektury i kontroli parlamentu został u nas niemal uniemożliwiony.

Powodem, który skłonił sejm do tak niechętnego stanowiska, była nie tyle obawa przed ludem, ile przed kuratelą« ze strony władzy egzekucyjnej. Klub socjalistyczny licząc się także z tą obawą zgłosił poprawkę tej treści, aby rozwiązanie parlamentu przez prezydenta przed wygaśnięciem mandatów było zależne 1) bądź to od inicjatywy rady ministrów, popartej przez  $\frac{1}{3}$  posłów sejmowych (istnienia senatu projekty wychodzące z tego klubu nie dopuszczały) 2) bądź to od żądania 500.000 obywateli, dokonanego w formie pisemnej. Poprawka ta, łącząca apel do narodu ze strony prezydenta z możliwością inicjatywy samego narodu, nie utrzymała się; należy jednak zauważyć, że przejście jej stworzyłyby sytuację bardzo niebezpieczną, bo ciągłą walkę mię-

dzy większością sejmową a mniejszością w kraju. Nie byłoby bowiem ważniejszej ustawy, przy której mniejszość nie uciekałaby się do tego środka agitacji i walki. Nie sądzę też, aby tego rodzaju proceder posiadał wyższość nad zwykłą formą odwołania się do wyborców przez rozwiązanie ze strony głowy państwa, jako czynnika wzniesionego ponad walki partyjne i pilnującego interesu ogólnego.

Jak w sprawie wszystkich innych hamulców legislatywy, tak i w tej sprawie zajęły odmienne stanowisko inne konstytucje (z wyjątkiem austriackiej). Konstytucja czeska w art. 31 przyznała prezydentowi prawo rozwiązania obu izb, byle nie w ciągu ostatnich sześciu miesięcy swego funkcjonowania. Również konstytucja niemiecka z roku 1919 uznała to prawo prezydenta (z zastrzeżeniem, że dlatego samego powodu raz tylko może to uczynić).

Jak więc z tego wynika, konstytucja nasza poszła i w tym kierunku bardzo skrajnie, dużo skrajniej niż inne konstytucje tego typu i nie zna prawniczego środka dla wykonywania przez ludność kontroli nad parlamentem w uzupełnieniu kontroli moralnej, to jest kontroli wykonywanej przez opinię publiczną.

### VIII.

Gwarancje dobrego funkcjonowania parlamentaryzmu opartego na supremacji. — Skrajnie demokratyczna ordynacja. — Zasada dwuizbowości. — Różnica w składzie obu izb, u nas i gdzieindziej. — Zbytne podobieństwo obu izb u nas. — Upośledzenie senatu. — Tradycja 3 maja bez jej przesłanek. — Stanowisko innych konstytucyj, analogicznych do naszej. — Odosobnienie konstytucji polskiej.

Osiągnięta w powyższych wywodach charakterystyka przewodniej idei konstytucji polega na stwierdzeniu supremacji parlamentu, przeprowadzonej u nas dużo ściślej, niż w innych konstytucjach. Objaw ten nasuwa oczywiście pytanie, jakie gwarancje starano się stworzyć, aby parlament podołał temu szczególnie ciężkiemu zadaniu, nałożonemu przez konstytucję. Gwarancji tych nie można szukać w obowiązującej ordynacji wyborczej, jeszcze dalej idącej, jeszcze bardziej demokratycznej, aniżeli jakakolwiek konstytucja na

Zachodzie (dość wymienić niższy niż gdzieindziej cenzus wieku dla biernego prawa wyboru, albo nieograniczone równouprawnienie kobiet!). Nawet radykalne partje wyrażały w sejmie naszym przekonanie, że masy polskie politycznie wychowane jeszcze nie są i starały się szukać takich środków wychowania mas na przyszłość (np. poseł Niedziałkowski na sesji 173); upatrując właśnie w daleko idącym demokratyzmie (*referendum*) środek edukacji najtrafniejszy. Wobec tego należy zapytać, czy konstrukcja polskiego parlamentu — pozbawionego z zewnątrz działających hamulców — jest taka, aby mogła wytworzyć hamulec wewnętrzny, to jest dający gwarancje, że uchwały parlamentu będą dość dojrzałe, dość interes ogólny uwzględniające, aby się bez takiego hamulca zewnętrznego mogły obywać.

Takim wewnętrznym hamulcem jest w konstytucji francuskiej i w innych należących do tego typu zasada dwuizbowości. Konstytucja francuska zna izbę deputowanych i senat; konstytucja czeska izbę posłów i senat, objętych razem nazwą Zgromadzenia narodowego (nazwa ta oznacza więc co innego, jak we Francji i Polsce); konstytucja austriacka zna radę narodową i radę związkową (art. 24); konstytucja niemiecka zna w art. 60 t. zw. radę państwa (*Reichsrat*) obok sejmu (*Reichstag*), co w praktyce wychodzi na dwuizbowość, aczkolwiek rada państwa składa się z »krajów« jako takich (art. 63).

Aż do przesytu już wiadomo, że właściwym celem dwuizbowości jest zagwarantować, aby każda uchwała parlamentu była należycie rozważona i z interesem ogólnym zgodna. Uczynienie każdego aktu parlamentarnego zależnem od zgody dwóch ciał wydaje się drogą trafną, wedle doświadczeń poczynionych we wszystkich ustrojach parlamentarnych. Dwie decyzje — każdą przez inne grono powzięta — jeżeli się uzgodnią, dają lepszą rękojmię, że są wyrazem prawdziwego interesu ogółu, aniżeli decyzja, która zapadła, nieraz przypadkowo, pod wpływem różnych specjalnych motywów (nastroj chwili, interes klasy etc.) w jednym tylko gronie.

Warunkiem jednak osiągnięcia tego celu jest najprzód wymóg, aby oba grona były różne, a nie zupełnie iden-

tyczne. Konstytucja nasza, posuwając wyżej granicę wieku przy wyborze biernym i czynnym do senatu i określając liczbę senatorów na  $\frac{1}{4}$  liczby posłów (art. 36) wymóg ten tylko częściowo stara się osiągnąć. Nie idzie bynajmniej tak daleko pod tym względem, jak francuska, która wprowadza zupełnie odmienny, pośredni sposób dobierania senatu i inny czas kadencji (lat 9), nadający senatowi charakter ciała o dłuższej rutynie parlamentarnej. Taksamo konstytucja austriacka i niemiecka zabezpieczają bardzo energicznie inny skład rady związkowej (wybór przez sejmy) względnie rady państwa (reprezentacja rządów), a tylko konstytucja czeska jest do naszej pod tym względem podobna. W ten sposób mniejsze są u nas, niż gdzieindziej, rękojmie, że supremacja parlamentu będzie oparta na rozpatrywaniu i decydowaniu spraw wielostronnem. Skład bowiem naszego senatu musi przypominać skład izby poselskiej, wskutek czego podobna większość i analogiczny wpływ partyjny, będzie rozstrzygać tu i tam.

Powtórę popełnia nasza konstytucja ważną niekonsekwencję, będącą przeszkodą dla zrównoważenia złych stron supremacji parlamentarnej — a mianowicie przyznaje senatowi bardzo ograniczone prawa. Odkąd stała na gruncie 5-przymiotnikowych wyborów do senatu, zupełnie tak samo jak i do sejmu, jest to niekonsekwencja niczem nieusprawiedliwiona. Mimo pochodzenia z 5-przymiotnikowych wyborów konstytucja nie przyznaje senatowi całego szeregu ważnych praw, z których wystarczy dla charakterystyki tylko kilka wymienić, jak pociąganie ministrów do odpowiedzialności politycznej a prezydenta państwa do odpowiedzialności karnej, inicjatywa ustawodawcza, wpływ na wypowiedanie wojny, udział w rewizji konstytucji na drugim sejmie. A co najważniejsze: senat ma nawet w ustawodawstwie tylko bardzo skromny udział, bo tylko »rozpatruje« a nie decyduje projektów ustaw przez sejm przyjętych.

Zewnętrzny swój wyraz znajduje to w charakterystycznym fakcie, że konstytucja przeciwstawiła »sejm« — to jest izbę posłów jako właściwy organ prawodawczy i kontrolujący — »senatowi«; podczas gdy wedle historycznej tradycji »sejm« był pojęciem wyższem, skupiającem w sobie

izbę poselską, senat i króla. Tak tę nazwę rozumiała jeszcze konstytucja 3 maja, mimo iż senatowi, jako mianowanemu była niechętna: »Sejm czyli Stany zgromadzone na dwie izby dzielić się będą; na izbę poselską i izbę senatorską pod prezydencją króla« (art. VI). A chociaż konstytucja 3 maja odbiła w sobie silnie tę samą tendencję, jaka i marcowej przewodniczy konstytucji (»izba poselska jako wyobrażenie i skład wszechwładztwa narodowego jest świątynią prawodawstwa«); to jednak pamiętać trzeba, że była konsekwentniejszą, bo senat 3 maja składał się z dygnitarzy, nie z wybrańców narodu. Nasza konstytucja popelnia natomiast niekonsekwencję i nie stwarza dlatego w senacie dostatecznego hamulca przeciwko możliwemu absolutyzmowi sejmu.

Należy wreszcie podnieść, że i w tym punkcie — zapewniającym supremację sejmu nad senatem — jest konstytucja polska odosobnioną. Wedle konstytucji francuskiej senat — pomimo że tam nie wychodzi z 5-przymiotnikowych wyborów — mimo to jest w głównych atrybucjach równouprawniony z izbą deputowanych. Podobnie jest w konstytucji czeskiej, która postawiła w art. 6 i 42 w sposób konsekwentny i stanowczy zasadę: »władzę prawodawczą wykonywa Zgromadzenie Narodowe, złożone z dwóch izb: izby posłów i senatu«, a więc nie wprowadziła supremacji jednej izby i obok innych ograniczeń czynnika legislacyjnego (rozwiązanie, referendum, trybunał konstyt., *veto*) starała się go wewnątrznie udoskonalić przez zasadę dwuizbowości. Taksamo konstytucja austriacka równoważy system supremacji parlamentu przez zasadę równorzędności rady narodowej i związkowej (art. 24); wyjątki od tej zasady zawarte w art. 42 konstytucji austriackiej nie naruszają samej zasady. Atrybucje niemieckiej »rady państwa« są wprawdzie skromne — ale jak podnieśliśmy, nie jest to właściwa druga izba, bo składa się z »krajów«.

Dochodzimy w ten sposób do konkluzji, że konstytucja polska z 17 marca nie tylko doprowadziła do najwyższego stopnia egzegeracji (w porównaniu z innymi konstytucjami) zasadę rządów parlamentarnych, oswabadzając je od wszelkich niemal, znanych i wypróbowanych gdzieindziej hamulców; ale, co niemniej ważne, wprowadziła w wyższym stop-

niu, niż wszędzie gdzieindziej, zasadę supremacji jednej izby (sejmu) nad drugą (senatem) i zrzekła się w ten sposób nawet tej gwarancji prawidłowego funkcjonowania parlamentu, jaka tkwi w zasadzie dwuizbowości. Wbrew teorii (wypowiedzianej w art. 2 konstytucji), że suwerennym jest lud a trzy organa jego władzy są ze sobą zrównane, — w praktyce suwerennym jest parlament, a z dwóch jego części składowych władza zwierzchnia skupia się naprawdę w rękach sejmu. Senat jest jego organem pomocniczym przy wykonywaniu zwierzchnictwa w imię narodu. I to jest myśl przewodnia, jaka ostatecznie wylania się z tego tekstu konstytucji, który po długich walkach i targach został przez sejm nasz w dniu 17 marca uchwalonym.

## IX.

Błąd małej konstytucji i niezamierzone powtórzenie go w wielkiej. — Dwa prądy ścierające się w sejmie. — Brak prądu dążącego do równowagi egzekutywy z legislatywą. — Kompromis i jego wynik. — Główna cecha i przyszłe następstwa. — Przerost znaczenia partyj. — Niedostateczny wpływ czynnika ponadpartyjnego. — »Szef egzekutywy« a głowa państwa. — Punkt wyjścia dla przyszłej rewizji konstytucji.

Rezultat taki, jaki został w dniu 17 marca osiągnięty nie był bynajmniej przez twórców konstytucji zamierzonym. Żadna z partyj nie miała zamiaru pójść tak daleko na drodze budowania skrajnych rządów parlamentarnych i żadna nie pragnęła powtórzyć tego błędu, jaki popełniono w »małej konstytucji« z dnia 20 lutego 1919 r., uchwalając wówczas, że »władzą suwerenną i ustawodawczą jest sejm ustawodawczy«. oraz że »Naczelnik jest najwyższym wykonawcą uchwał sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych«. Podczas dyskusji konstytucyjnej ścierały się ze sobą dwa prądy, z których dla jednego — radykalnego — ideałem była demokracja bezpośrednia, z referendum, z jednoizbowym sejmem, z Naczelnikiem państwa opartym na zaufaniu ludności okazanem mu przez ludowy system wyboru; prąd ten chciał parlamentaryzmu, ale miarkowanego zapomocą ingerencji mas ludowych przy prawodawstwie i za pomocą egzeku-

tywy na tych masach opartej (jeśli pominiemy właściwy jednemu z odcieni tego prądu pomysł ograniczenia parlamentaryzmu przez t. zw. izbę pracy).

Drugi prąd dążył również do parlamentaryzmu ale na wzór francuski tj. z słabą władzą wykonawczą, ale za to z parlamentem bardziej doskonałym, bo uformowanym na podstawie istnienia senatu, różnego w swym składzie od izby posłów. W tym składzie parlamentu upatrywał on rękomię nienagannego funkcjonowania organu prawodawczego, a tem samem możność powierzenia mu supremacji nad władzą wykonawczą. Znaczenia czynnika naczelnego w państwie — poza parlamentem — nie uznawał. Egzekutywę chciał widzieć w ręku funkcjonariuszów od parlamentu (od sejmu głównie) zależnych. Nie podnoszono wprawdzie w sejmie naszym hasła tak skrajnych, jak wybór ministrów przez sejm albo odpowiedzialność polityczna prezydenta Rzeczposp. przed sejmem (uznana — rzecz charakterystyczna! — przez »małą konstytucję«), które to hasła wysuwali w latach 1848 i 1871 skrajni zwolennicy parlamentarnych rządów we Francji. Ale nie wysuwanie tych hasła nie oznacza wcale, iż tendencji do takiego ukształtowania władzy naczelnej u nas nie było. Hasła tych nie wywiesiła również i konstytucja francuska z r. 1875, łagodząc pod tym względem przepisy prowizoryczne z r. 1871—1873, idące od niej dużo dalej co do podporządkowania »szefa władzy egzekucyjnej« — tak nazwano w niej prezydenta Thiersa — pod władzę parlamentu. A przecież mimo to w praktyce politycznej dążono stale w ostatnich 50 latach we Francji, aby prezydenta uczynić lalką słomianą, a na stanowisko to dobierać ludzi błądych i bez znaczenia. Casimir-Perier ustąpiwszy z prezydentury w r. 1895 żalił się przecież słusznie, że jedyną czynnością jaką mógł spełniać osobiście i swobodnie, było to »przewodniczenie uroczystościom narodowym«. Do swobodnego wykonywania innych atrybucji prezydenta — przyznanych mu ustawą — parlament stale starał się nie dopuszczać. I z różnych przyczyn skomplikowanych prezydenci francuscy do ich wykonywania nie doszli.

Prąd ten drugi, nie sprzyjający silnej władzy naczelnika państwa szedł więc torami zarówno wyrobionemi przez konstytucję francuską, jak i przez praktykę parlamentarną z lat 50-ciu, na tej konstytucji opartą; a zarazem tak doskonale odpowiadał wielowiekowemu, w tajniach duszy narodowej bardzo głęboko tkwiącym tradycjom polskim historycznym! Do tego — w przeciwieństwie już do Francji — nie sprzyjał on dość stanowczo udoskonaleniu omnipotencyjnego sejmku przez wykształcenie zasady równorzędności senatu. Ogromna część popierających go posłów zaczęła przeciw walkę o drugą izbę od zasadniczego ustępstwa («Straż praw» w projekcie Związku lud. narod.), a choć potem skupiła się dookoła wyłonionego w komisji projektu stworzenia »senatu«, — nie Straży — przeciw o równorzędność jego nigdy się nie upomniała, przynajmniej podczas obrad na pełnym sejmie.

Ważną zaś dla ostatecznego wyniku stało się rzeczą że nie był zupełnie reprezentowanym w sejmie prąd trzeci, tak wielu i tak poważnych mający zwolenników w nauce europejskiej, wyznający mianowicie zasadę, że jedynym środkiem zarówno przeciwko rządowi partyjnemu jak i despotyzmowi parlamentu jest »organ rządowy, któryby mógł wywierać na niego nacisk bezpośredni a skuteczny w sposób, izby gwarancje wolności wynikały z wzajemnego oddziaływania na siebie parlamentu i rządu« (Duguit Droit constitutionnel 1907 str. 386). Innemi słowami: głowa państwa, wprawdzie wybrana, ale reprezentująca równorzędnie z parlamentem wolę narodu i będąca nie »szefem egzekutywy«, od parlamentu wyłącznie zależnym, ale piastunem najwyższej władzy mogącym parlament tak samo kontrolować, jak i on go może wzajemnie kontrolować za pomocą pociągnięcia do odpowiedzialności rządu. Do prądu tego najbardziej zbliżył się u nas projekt t. zw. ankiety, który aczkolwiek również oparty na konstytucji francuskiej, mimo to: 1) akcentował bardzo silnie jednakowe źródło autorytetu egzekutywy i legislatywy (powołanie prezydenta Rzpltej przez dwustopniowe wybory ludu), 2) znał daleko idące jego prawo weta (art. 36) i 3) dopuszczał rozwiązania zarówno izby poselskiej, jak senatu przez głowę państwa (art. 27). A więc

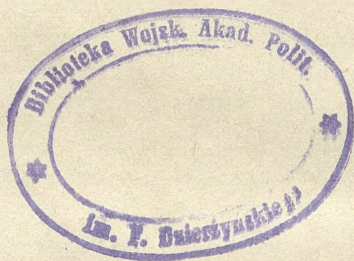
nie zaostrzał, ale łagodził skrajności konstytucji i praktyki francuskiej. Tendencją jednakże zarówno komisji jak i większości sejmu było zatrzymać z powyższego projektu te przepisy, które sprzyjały supremacji parlamentu (np. zastępstwo prezydenta przez marszałka jednej z izb sejmowych, art. 29), a odstąpić od tych, które albo rozszerzały władzę prezydenta (w porównaniu do Francji) albo starały się udoskonalić konstrukcję parlamentu przez zapobieganie górowaniu izby poselskiej nad izbą senatorską (art. 33—35).

Tak więc konstytucja stała się ostatecznie produktem ścierania się dwóch pierwszych prądów, posiadających w sejmie niemal równą siłę, a rezultat dał się wobec tego z góry niemal przewidzieć, jako idący po linii dążącej do zapobieżenia, aby ograniczono sejm czy to przez ludność, czy to przez senat czy to przez naczelną władzę wykonawczą. I rzeczywiście prąd pierwszy nie potrafił przeprowadzić ograniczenia legislatywy przez udział ludu w prawodawstwie i w wyborze prezydenta; zaś prąd drugi musiał zrezygnować z utworzenia senatu, posiadającego zasadniczo odmienny skład, aniżeli izba poselska a szeroką kompetencję. Obustronny ten kompromis, osiągnięty po dwuletniej niemal kampanji, odbił w sobie — jak tyle innych uchwał sejmowych — tę ujemną okoliczność, iż sejm nie posiadał nigdy zdecydowanej politycznie większości. Wypadł więc rezultat nie zamierzony przez nikogo: pierwszego hamulca nie chciała jedna strona, drugiego druga; w rezultacie nie stworzono żadnego. I Polska znalazła się w posiadaniu konstytucji skrajnie parlamentarnej, nie dostosowanej ani do doświadczenia innych krajów, ani do wymagań teorii, ani — co najważniejsza — do jej warunków tj. do życia rzeczywistego.

Niektórzy z twórców tej konstytucji pocieszali się nadzieją, że jest to tylko suknia na wyrost, do której społeczeństwo z czasem dorośnie. Zapewne, że z czasem, raczej jednak odległym, niżli bliskim, powinno w naszym życiu politycznym nastąpić pewne podniesienie poziomu, pewne polepszenie funkcjonowania parlamentu. Ale pomijając już pytanie: co będzie z państwem w przejściowym czasie? — na-

leży stwierdzić, że małą jest nadzieja, aby nawet podniesienie poziomu szerszych mas mogło kiedykolwiek usunąć ten zasadniczy brak konstytucji, iż cały kierunek naszego państwa oddaje w ręce zwalczających się partyj sejmowych. Jest to powszechnie uznaną cechą wyborów proporcjonalnych, że czynią zależnym cały przebieg i wynik wyborów od organizacji partyjnych — fakt, nad którym jedni ubolewają, drudzy znajdują go pomyślnym: w każdym razie skład naszego sejmu będzie rezultatem decyzji naczelnych komitetów partyjnych, dyktujących ludności swych kandydatów, niemal nominujących osoby przyszłych posłów. Element partyjny, oceniający każdy fakt, każde sporne pytanie, z swego punktu widzenia, będzie miał więc i przy wyborach i przy działaniu sejmu znaczenie decydujące. Tem racjonalniejszym wydawałoby się przeciwstawić mu czynnik od partji niezależny, wprowadzić na przejściowy (siedmioletni) czas obrany, ale właśnie dlatego od pokusy demagogicznej wolny i mogący stanąć w każdej sprawie na ponadpartyjnym, ogólnopaństwowym stanowisku. Obawiać się należy, że konstytucja nasza nie dostarcza dość podstaw, aby w życiu naszym czynnik taki się wytworzył, a w każdym razie dostarcza ich mniej, niż wszystkie jej siostrzyce: austriacka, niemiecka, a zwłaszcza czeska, o wiele ostrożniejsza i poprawniejsza pod tym względem niż nasza. Mniej nawet daje do takiego rozwoju danych, niż ich wszystkich wspólna macierz — konstytucja francuska! Trudno wprowadzić na pewne przewidywać, jak się stosunki w drugim z rzędu naszym parlamencie ułożą, ale przecież dużo za tem przemawia, że będzie w nim jeszcze trudniej znaleźć zdecydowaną, liczną, solidarną i dojrzałą do rządów większość. Toteż nie jest wykluczoną rzeczą, że może dość szybko obudzi się i w sejmie i w opinji publicznej przeświadczenie, iż twórcy konstytucji poszli za daleko w egzagerowaniu nieograniczonych praw parlamentu, tj. w popieraniu rządów partji. Jeśli się takie przeświadczenie obudzi — po zrobionych z obecną konstytucją doświadczeniach praktycznych — to wówczas przyjdzie czas na stwierdzenie, że nie było rzeczą trafną uznać tę właśnie myśl przewodnią za funda-

ment całej budowy konstytucyjnej; że więc trzeba przystąpić do jej rewizji w oparciu o artykuł drugi, o artykuł głoszący nieurzeczywistnioną dostatecznie w konstytucji zasadę, iż trzy »organa« w państwie są na równi »organami narodu«, a co za tem idzie powinny być równorzędne, nawzajem siebie kontrolujące.





37154 /

2

3