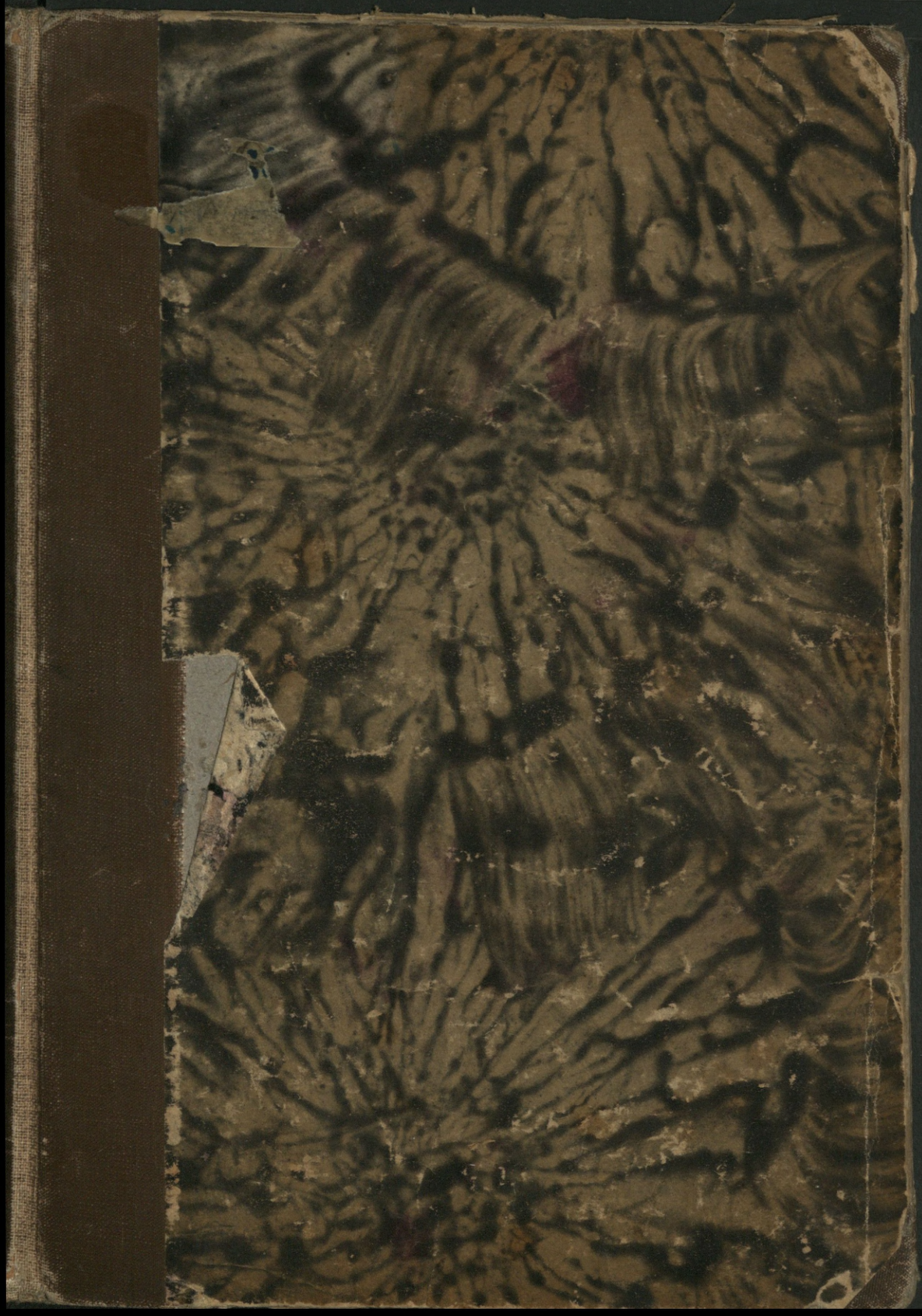

R G B WH GR BL
Grey Scale #13
C M Y K
DANES PICTA .COM
A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19
Colour Chart #13
Blue Cyan Green Yellow Red Magenta White 3/Color Black
Inches
Centimetres
DANES PICTA .COM

USTAWA

Z DNIA 2 SIERPNIA 1926 ROKU

ZMIENIAJĄCA I UZUPEŁNIAJĄCA

KONSTYTUCJĘ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Z DNIA 17 MARCA 1921 ROKU

TEKST

KOMENTARZ OPRACOWAŁ

DR. AUGUST PASZKUDZKI

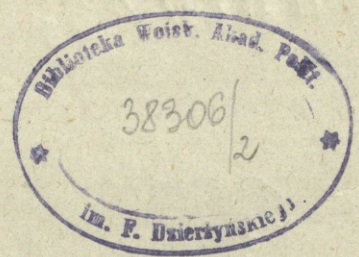
KSIĄŻNICA-ATLAS
ZJEDNOCZONE ZAKŁADY KARTOGRAFICZNE I WYDAWNICZE
TOW. NAUCZ. SZKÓŁ ŚREDN. I WYŻSZ. — SP. AKC.
LWÓW — WARSZAWA
1926

KSIĘGARNIA J. CZERNECKIEGO
KRAKÓW, RYNEK 11.

40

342.323(438)

2080 a



Skład i druk wykonano w Zakładach Graficznych Sp. Akc. „Książnica-Atlas“ we Lwowie.

Ustawą z dnia 2 sierpnia 1926 „zmieniającą i uzupełniającą Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921", uchwaloną po myśli postanowień art. 125 ust. 1 i 2 — zmieniono nietylko poszczególne artykuły Konstytucji marcowej, ale dokonano zmiany zasadniczej przez wzmocnienie władzy wykonawczej.

Ustawa obejmuje 8 artykułów a zmiany dotyczą art. 4, 22, 25, 26, 44 i 58 Konstytucji marcowej.

Należy więc, używając „Komentarza", uwzględnić przy wymienionych artykułach nowe objaśnienia.

(Dz. U. Rz. P. Nr. 78, 1926, poz. 442).

Ustawa

z dnia 2 sierpnia 1926

zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 (Dz. U. Rz. P. Nr. 44, poz. 267).

Art. 1.

Art. 4 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Rz. P. Nr. 44, poz. 267) otrzymuje brzmienie następujące:

„Ustawa państwowa ustala corocznie budżet Państwa na następny rok budżetowy".

Dotychczasowe brzmienie art. 4 Konstytucji było następujące:

„Ustawa państwowa ustala corocznie budżet Państwa na rok następny". (vide „Komentarz", str. 12).

Dodano więc jedno słowo „budżetowy". Nowe brzmienie art. 4 jest „ściślejsze" — gdyż używając zwrotu „rok następny" mamy na myśli z reguły rok kalendarzowy. Jednakże niezawsze i nie we wszystkich państwach rok kalendarzowy pokrywa się z rokiem budżetowym.

Np. w Anglji, Japonji, Niemczech i państwach skandynawskich, rok budżetowy zaczyna się 1 kwietnia — kończy się 31 marca, we Włoszech, Hiszpanji, Portugalji, Brazylji, Stanach Zjednoczonych Am. Półn. rok budżetowy sięga od 1 lipca do końca czerwca[1]). W Polsce przyjęty jest obecnie rok kalendarzowy (1/I—31/XII). Obecne zmienione brzmienie artykułu 4 — umożliwia ewentualną zmianę w tym kierunku. Już niejednokrotnie pojawiały się projekty[2]) zmiany okresu budżetowego na modłę angielską (od 1/VI do 31/III[2]). Uzasadniono to przewagą żywiołu rolniczego wśród posłów — i zajęciami rolników w okresie miesięcy jesiennych.

W każdym razie ponieważ budżet jest aktem gospodarczym — ujętym w wykaz cyfrowy wydatków i przychodów — dlatego też stosunki gospodarcze państwa muszą mieć pierwszorzędne znaczenie dla określenia roku budżetowego.

Art. 2.

W art. 22 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Rz. P. Nr. 44. poz. 267) dodaje się następujący ustęp końcowy:

„W razie naruszenia tych postanowień, stwierdzonego na żądanie Marszałka Sejmu lub Najwyższej Izby Kontroli przez Sąd Najwyższy, poseł traci mandat poselski oraz korzyści osobiste, od Rządu otrzymane. Osobna ustawa określi szczegóły postępowania sądowego".

(Por. „Komentarz", str. 39).

Art. 22 Konstytucji marcowej zabrania łączyć mandat poselski (i senatorski [zgodnie z art. 37]) z korzystaniem z zysków, płynących z kupna i dzierżawy dóbr państwowych, i przyjmowania dostaw publicznych, robót rządowych i t. p. Ustęp drugi tego artykułu zakazuje posłowi przyjmowania odznaczeń od rządu, z wyjątkiem wojskowych. Ustawa z dnia 2 sierpnia dodała ustęp trzeci — zawierający sankcje w razie stwierdzonego naruszenia tych postanowień przez posła, względnie senatora. Czynnikiem uprawnionym do stwierdzenia winy jest Sąd Najwyższy, którego atrybucje w ten sposób rozszerzono (por. obj. do art. 83). Występuje on tutaj jako specjalny sąd dyscyplinarny. Inicjatywa wychodzi od Marszałka Sejmu (lub Senatu) względnie od Najwyższej Izby Kontroli. Kara przewidziana konstytucyjnie jest podwójną, gdyż i utrata mandatu i korzyści osobistych. Należy stwierdzić, że przez ustęp końcowy art. 22 zyskał na wyrazistości — tembardziej, że Konstytucja przewiduje

---

[1]) Głąbiński: Nauka skarbowości, wyd. III, 1925, str. 140.

[2]) Np. Wł. L. Jaworski: Ankieta o konstytucji 17 marca 1921, Kraków, 1924, str. 76. (Dr. Krzetuski: Projekt ustawy o prawie budżetowem).

wydanie osobnej ustawy, która ma określić „szczegóły postępowania sądowego".

Należy jednak zwrócić uwagę, czy da się utrzymać w całej rozciągłości postanowienie art. 21 ust. 3, gdzie jest wyraźnie stwierdzona konieczność uzyskania zezwolenia Sejmu w razie pociągnięcia posła do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej. O tem zezwoleniu Sejmu nie wspomina ustęp dodany w art. 22; mówi jedynie o żądaniu Marszałka lub Najwyższej Izby Kontroli. Wyjaśnienie tej kwestji przyniesie przewidziana ustawa.

Art. 3.

Art. 25 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Rz. P. Nr. 44, poz. 267) otrzymuje brzmienie następujące:

„Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje, otwiera, odracza i zamyka Sejm i Senat.

Sejm winien być zwołany na pierwsze posiedzenie w trzeci wtorek po dniu wyborów i corocznie najpóźniej w październiku na sesję zwyczajną.

Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Sejm w każdym czasie na sesję nadzwyczajną wedle własnego uznania, a winien to uczynić na żądanie 1/3 ogółu posłów w ciągu dwóch tygodni.

Inne wypadki zebrania się Sejmu na sesję nadzwyczajną określa Konstytucja.

Odroczenie wymaga zgody Sejmu, jeżeli ma być w ciągu tej samej sesji zwyczajnej powtórzone, lub jeżeli przerwa ma trwać dłużej niż 30 dni.

Rząd składa Sejmowi na sesji projekt budżetu wraz z załącznikami (art. 4) nie później niż na 5 miesięcy przed rozpoczęciem następnego roku budżetowego. Od chwili złożenia Sejmowi projektu budżetu, sesja sejmowa nie może być zamknięta, dopóki budżet nie będzie uchwalony, lub dopóki nie upłyną terminy, przewidziane w niniejszym artykule.

Jeżeli Sejm najdalej w ciągu 3 i pół miesięcy od dnia złożenia przez Rząd projektu budżetu nie uchwali, Senat przystępuje do rozważania złożonego projektu.

Jeżeli Senat w ciągu 30 dni nie prześle Sejmowi swojej uchwały w przedmiocie budżetu z przyjętemi zmianami, uważa się, że przeciw projektowi zarzutów nie podnosi (art. 35, ust. 1).

Jeżeli Sejm w ciągu 15 dni po otrzymaniu budżetu z przyjętemi przez Senat zmianami ponownie uchwały nie poweźmie (art. 35, ust. 3), uważa się poprawki Senatu za przyjęte.

Prezydent Rzeczypospolitej ogłasza budżet jako ustawę w brzmieniu:

***a)* przyjętem przez uchwałę Sejmu, jeżeli Sejm i Senat budżet w ustalonych terminach rozpatrzyły i Sejm bądź przyjął, bądź odrzucił poprawki Senatu (art. 35, ust. 3);**

***b)* przyjętem przez Sejm, albo przez Senat, jeżeli tylko Sejm, względnie Senat uchwalił budżet w oznaczonym terminie;**

***c)* projektu rządowego, jeżeli ani Sejm ani Senat w oznaczonych terminach uchwał co do całości budżetu nie powzięły.**

Postanowienie, zawarte w ustępie poprzednim artykułu niniejszego, niema zastosowania, jeżeli Sejm odrzuci w całości przedłożony przez Rząd projekt budżetu.

Jeżeli Sejm jest rozwiązany, a budżet na dany rok budżetowy lub przynajmniej prowizorjum budżetowe na czas aż do zebrania się nowego Sejmu nie jest uchwalone, Rząd ma prawo czynić wydatki i pobierać dochody w granicach zeszłorocznego budżetu aż do uchwalenia przez Sejm i Senat prowizorjum budżetowego, które Rząd obowiązany jest złożyć Sejmowi na pierwszem posiedzeniu po wyborach.

Jeżeli Sejm jest rozwiązany, a ustawa zezwalająca na pobór rekruta nie jest uchwalona, Rząd ma prawo zarządzić pobór rekruta w granicach zeszłorocznego, przez Sejm uchwalonego, kontyngentu".

(Obacz „Komentarz", str. 40 i 41).

Pierwszych pięć ustępów art. 25 zachowano w dawnem brzmieniu a w miejsce skreślonego ustępu ostatniego, który zawierał postanowienie, że „Sejm zwołany w październiku na sesję zwyczajną, nie może być zamknięty przed uchwaleniem budżetu" dodano nowych ośm ustępów — dotyczących sposobu uchwalania budżetu i ustawy o poborze rekruta.

Z ośmiu dodanych ustępów siedm dotyczy sposobu postępowania przy uchwaleniu budżetu. Jak wynika z treści tych ustępów budżet staje się ustawą w sposób odmienny, aniżeli inne projekty (por. objaśnienia w „Komentarzu" do art. 3, ust. 2, str. 8—11). Przedewszystkiem jest wyraźnie określone, że prawo inicjatywy budżetu przysługuje tylko Rządowi, który ma obowiązek przedłożyć projekt budżetu wraz z załącznikami nie później jak na 5 miesięcy przed początkiem następnego roku budżetowego. Od tej chwili sesja sejmowa nie może być zamknięta, dopóki budżet nie będzie uchwalony lub dopóki nie upłyną terminy w ustępie 7, 8 i 9 art. 25 przewidziane.

Sejm rozpatruje projekt budżetu i jest zobowiązany ukończyć swą pracę do $3^1/_2$ miesięcy. Termin jest więc ściśle określony — niedotrzy-

manie terminu pozbawia Sejm prawa pierwszeństwa, gdyż projekt (rządowy nie sejmowy) przechodzi pod obrady Senatu. Senat ma termin konstytucyjnie określony daleko krótszy — w ciągu 30 dni bowiem musi projekt wraz z przyjętemi zmianami odesłać do Sejmu. Jeżeli terminu nie dotrzyma Sejm otrzymuje projekt nieuwzględniający poprawek Senatu (więc albo w brzmieniu zgodnem z uchwałą Sejmu albo też pierwotny projekt rządowy).

Ostateczne rozpatrzenie i uchwalenie budżetu przez Sejm nie może trwać dłużej niż 15 dni. Jeżeliby w tym terminie Sejm nie przeprowadził uchwał ostatecznych — projekt staje się ustawą w tej formie, jak przyszedł powtórnie pod obrady Sejmu. Więc albo uważa się poprawki Senatu jako przyjęte (jeżeli Senat w przepisanym terminie ustawę odesłał), albo jest obowiązującą pierwotna uchwała Sejmu (jeżeli Senat terminu nie dotrzymał) — albo też ustawą staje się pierwotny projekt rządowy, jeżeli ani Sejm ani Senat terminów przewidzianych nie dotrzymały.

Stosownie też do tego Prezydent Rzeczypospolitej ogłasza budżet jako ustawę albo w brzmieniu:

a) przyjętem przez ostateczną uchwałę Sejmu, jeżeli Sejm i Senat w ustalonych terminach budżet rozpatrzyły i Sejm poprawki Senatu bądź przyjął większością głosów, bądź też odrzucił $^{11}/_{20}$ (ob. art. 35 ust. ostatni).

b) albo w brzmieniu przyjętem przez Sejm lub przez Senat, jeżeli tylko Sejm względnie tylko Senat uchwalił budżet w oznaczonym terminie. Tu należy zwrócić uwagę: 1) że może przyjść do skutku ustawa tylko przez uchwałę Sejmu, albo tylko przez uchwałę Senatu — co stanowi wyłom w zasadzie wygłoszonej w art. 3 ust. 2 (patrz „Komentarz“ str. 7 i 10), że „niema ustawy bez zgody Sejmu wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony“.

c) Prezydent Rzeczypospolitej może wreszcie budżet jako ustawę ogłosić w brzmieniu projektu rządowego, jeżeli ani Sejm ani Senat w oznaczonych terminach uchwał co do całości budżetu nie powzięły.

Ustęp 11 art. 25 przewiduje jednak, że Prezydent nie może ogłosić budżetu jako ustawy w brzmieniu projektu rządowego, jeżeli Sejm odrzucił projekt budżetu w całości. W tym wypadku albo Rząd wnosi projekt nowy, albo Prezydent może skorzystać swej prerogatywy przewidzianej w drugim ustępie art. 26 (w nowem brzmieniu) i rozwiązać Sejm i Senat.

W ustępie 12 art. 25 mieści się postanowienie, że jeżeli Sejm jest rozwiązany a budżet nie jest uchwalony, a nawet nie uchwalono prowizorjum budżetowego na czas do zebrania się nowego Sejmu, wtedy Rząd ma prawo czynić wydatki i pobierać dochody w granicach zeszło-

rocznego budżetu aż do uchwalenia przez Izby prowizorjum budżetowego, którego projekt obowiązany jest Rząd przedłożyć Sejmowi na pierwszem posiedzeniu po wyborach.

Rozważając zmiany dokonane w art. 25 Konstytucji, a odnoszące się do sposobu uchwalenia budżetu dochodzimy do następujących wniosków:

1. Pierwszy raz włączono do Konstytucji pewne ogólne zasady prawa budżetowego, podczas gdy Konstytucja marcowa ograniczała się w tym kierunku na krótkich wzmiankach w ust. 2 i 6 art. 25 [vide dawne brzmienie art. 25 („Komentarz", str. 40 i 41)].

2. Ograniczono swobodę Izb ustawodawczych w kwestji uchwalania budżetu przez ścisłe określenie terminów i przewidzianych sankcyj w wypadku ich niedotrzymania.

3. Ustanowiono kontrolę konstytucyjną nad organami ustawodawczemi w ich pracy nad uchwaleniem najważniejszego aktu polityki gospodarczej.

4. Stworzono faktyczną możliwość powstania budżetu jako ustawy bez interwencji organów ustawodawczych.

5. Wytworzono wyłom w zasadzie niezbędności uchwały sejmowej w tworzeniu ustawy (por. art. 3, ust. 2).

6. Ograniczono zasadnicze prawo Senatu rozpatrywania ustawy przez dni 60 (wyłom w zasadach art. 35, ust. 3).

7. Konstytucyjnie upoważniono Rząd w okresie bezbudżetowym — (art. 25 ust. 12) do czynienia wydatków i pobierania dochodów w wysokości budżetu przeszłorocznego.

8. Stworzono możliwość, że ustawa może dojść do skutku na podstawie uchwały jednej Izby, przyczem charakterystycznem zjawiskiem jest ewentualność przyjścia do skutku ustawy tylko na podstawie uchwały Senatu.

Natomiast nie przewidziano wypadku, gdyby pomimo dotrzymania wszystkich terminów określonych Sejm odrzucił poprawki Senatu zwykłą większością głosów. Należy pamiętać, że wypadek taki może zajść na kilka dni przed początkiem nowego roku budżetowego. Czy możliwem byłoby stosowanie przepisu regulaminowego, który określa projekt ustawy jako upadający w całości (por. obj. „Komentarza", str. 10 i 11).

Ostatni ustęp art. 25 w nowem brzmieniu jest uzupełnieniem art. 5. W wypadku rozwiązania Sejmu przed uchwaleniem ustawy zezwalającej na pobór rekruta Rząd może zarządzić pobór rekruta w granicach kontyngentu uchwalonego w roku ubieglym.

Niema tu wzmianki jednak o obowiązku Rządu przedłożenia tych zarządzeń Izbom do zatwierdzenia.

Art. 4.

Art. 26 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Rz. P. Nr. 44, poz. 267) otrzymuje brzmienie następujące:

„Prezydent Rzeczypospolitej rozwiązuje Sejm i Senat po upływie czasu, na który zostały wybrane (art. 11).

Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać Sejm i Senat przed upływem czasu, na który zostały wybrane, na wniosek Rady Ministrów, umotywowanem orędziem, jednakże tylko raz jeden z tego samego powodu.

Wybory odbędą się w ciągu 90 dni od dnia rozwiązania: termin ich będzie oznaczony w orędziu Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu i Senatu.

(Porównaj „Komentarz", str. 42 i 43).

Przez zmianę artykułu 26 dokonano zasadniczej zmiany ducha Konstytucji marcowej. Dotychczasowe brzmienie artykułu 26 (ob. „Komentarz", str. 43, ust. 3) stwarzało w praktyce nierozwiązalność Izb.

Art. 4 ustawy sierpniowej zmienia art. 26 Konstytucji marcowej w sposób następujący:

1. Prezydent Rzplitej rozwiązuje Sejm i Senat po upływie czasu, na który zostały wybrane (art. 11). Zostało więc wyraźnie stwierdzone, że po upływie lat 5 przewidzianych w art. 11 Konstytucji, Izby zostają rozwiązane przez Prezydenta Rzeczypospolitej, a nie rozwiązują się z samego prawa. Akt wydany przez Prezydenta Rzeczypospolitej w tym wypadku poda jako motyw rozwiązania Izb, stwierdzenie, że okres pięcioletni przewidziany artykułem 11 Konstytucji się skończył. W akcie tym będzie zarazem oznaczony termin wyborów zgodnie z ustępem trzecim art. 26.

2. W drugim ustępie artykułu 26 występuje najważniejsza zmiana: **prawo rozwiązania Izb przed upływem czasu, na który zostały wybrane.** Może to uczynić Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów specjalnem orędziem umotywowanem, przyczem dodano zastrzeżenie: „jednakże tylko jeden raz z tego samego powodu". Należy to rozumieć w ten sposób, że jeżeli np. z powodu odrzucenia przez Sejm całego projektu budżetu Rada Ministrów uchwali przedłożyć Prezydentowi Rzeczypospolitej wniosek na rozwiązanie Izb, to gdy nowowybrany Sejm znowuby budżet odrzucił w całości, Rząd nie mógłby powtórzyć tego motywu jako uzasadnienia wniosku ponownego o rozwiązanie Izb. Przez wprowadzenie do Konstytucj i prawa władzy wykonawczej rozwiązania ciał ustawodawczych powołano jako rozjemcę w konflikcie zachodzącym między Rządem a parlamentem, Naród. Ogół obywateli przez dokonanie nowych

wyborów do ciał ustawodawczych stwierdza, która ze stron ścierających się może liczyć na poparcie Narodu. Należy stwierdzić, że Rząd musi dobrze rozważyć wniosek domagający się rozwiązania parlamentu. Niejednokrotnie zdarzało się (w tych państwach, w których władzy wykonawczej przysługiwało prawo rozwiązywania ciała ustawodawczego), że wynik wyborów był katastrofą dla Rządu.

Art. 5.

Art. 44 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Rz. P. Nr. 44, poz. 267) uzupełnia się następującemi końcowemi postanowieniami:

„Prezydent Rzeczypospolitej ma prawo w czasie, gdy Sejm i Senat są rozwiązane, aż do chwili ponownego zebrania się Sejmu (art. 25), wydawać w razie nagłej konieczności państwowej rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie ustawodawstwa państwowego. Rozporządzenia te nie mogą jednak dotyczyć zmiany Konstytucji i spraw, przewidzianych w art. 3 ust. 4, art. 4, 5, 6, 8, 49 ust. 2, 50 i 59 ustawy Konstytucyjnej, ani też ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu.

Ustawa może upoważnić Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, w czasie i w zakresie, przez tę ustawę wskazanych, jednakże z wyjątkiem zmiany Konstytucji.

Rozporządzenia, przewidziane w dwóch poprzednich ustępach, będą wydane z powołaniem się na postanowienia Konstytucji, zawarte w tych ustępach, na wniosek Rady Ministrów i podpisane przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów i wszystkich ministrów oraz ogłoszone w Dzienniku Ustaw.

(Por. objaśnienie do art. 44 „Komentarz", str. 54 i 55).

Art. 44 Konstytucji marcowej otrzymał trzy nowe ustępy, których treścią jest prawo Prezydenta Rzeczypospolitej wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

Prawo to przysługuje Prezydentowi:

1. Gdy Sejm i Senat są rozwiązane.

Wtedy, i to aż do chwili zebrania się nowych Izb — może Prezydent Rzplitej w razie nagłej konieczności państwowej wydawać rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie ustawodawstwa państwowego. Rozporządzenia te jednak nie mogą dotyczyć zmiany Konstytucji i spraw, przewidzianych w art. 3 ust. 4 (patrz „Komentarz", str. 11), art. 4 („Komentarz", str. 12 i nast.), art. 5 („Komentarz", str. 15), art. 6 („Komentarz", str. 16—23), art. 8 („Komentarz", str. 24), art. 49 ust. 2 („Komentarz", str. 58), art. 50 („Komentarz", str. 59), art. 59 („Ko-

mentarz", str. 63—65). Rozporządzenia te nie mogą także dotyczyć ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu (art. 44, ustęp 5).

2. Na podstawie osobnej ustawy upoważniającej Prezydenta do wydawania takich rozporządzeń. W ustawie takiej musi być podany ścisły zakres spraw, których rozporządzenia mogą dotyczyć. Ustawa zarazem przewiduje czas, na jaki upoważnienie Prezydentowi Rzeczypospolitej jest przekazane. Ustawa w żadnym razie nie może upoważnić Prezydenta Rzeczypospolitej do wydania rozporządzenia z mocą ustawy, któreby zmieniała Konstytucję.

Przykładem ustawy upoważniającej jest ustawa z dnia 2 sierpnia 1926, którą Izby uchwaliły równocześnie ze zmianą Konstytucji, którą podajemy w pełnym brzmieniu. (Dz. U. Rz. P. z d. 4/VIII 1926, Nr. 78, poz. 443).

Ustawa

z dnia 2 sierpnia 1926

o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

Art. 1.

Upoważnia się Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie:

uzgodnienia ustaw obowiązujących z Konstytucją i wykonania jej postanowień, przewidujących wydawanie osobnych ustaw, reorganizacji i uproszczenia administracji Państwa, uporządkowania stanu prawnego w Państwie, wymiaru sprawiedliwości oraz świadczeń społecznych, a także w zakresie zarządzeń, zmierzających do zabezpieczenia równowagi budżetowej, stabilizacji waluty i naprawy stanu gospodarczego w Państwie, a w szczególności także w dziedzinie rolnictwa i leśnictwa.

Art. 2.

Rozporządzenia te dotyczyć nie mogą spraw, wymienionych w art. 3, ust. 4, art. 4, 5, 8, 49, ust. 2, art. 50, 59 ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Rz. P. Nr. 44, poz. 267), jak również nakładania nowych podatków i opłat publicznych, podwyższania obowiązujących stawek podatkowych ponad normę, przewidzianą ustawą z dnia 1 lipca 1926 r. (Dz U. Rz. P. Nr. 63, poz. 376), usta-

nawiania nowych monopoli i podwyższania ceł, zwiększenia obiegu biletów zdawkowych i bilonu ponad dotychczasowe uprawnienia, obniżenia i zamiany nieruchomego majątku państwowego oraz zbycia tegoż, o ile wartość poszczególnego przekracza 100.000 zł., zmiany ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, ustaw samorządowych, ordynacji wyborczej do organów samorządu, zmiany granic województw, ustaw językowych i szkolnych, ustawy antyalkoholowej oraz prawa małżeńskiego.

Art. 3.

Ustawa niniejsza obowiązuje do dnia ukonstytuowania się następnego Sejmu.

Art. 4.

Wykonanie niniejszej ustawy porucza się Prezesowi Rady Ministrów i wszystkim ministrom, każdemu z nich we właściwym zakresie działania.

Art. 5.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Następują podpisy:
Prezydenta Rzeczypospolitej i wszystkich ministrów.

Art. 6.

W ust. 58 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. Rz. P. Nr. 44. poz. 267) dodaje się następujące nowe zdanie:

„Wniosek, żądający ustąpienia Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów, nie może być poddany pod głosowanie na tem posiedzeniu, na którem został zgłoszony".

(Por. objaśnienie do art. 58 „Komentarz" str. 63).

Odpowiedzialność Rządu przed Sejmem jest podstawą ustroju parlamentarnego. W ustawie sierpniowej dodano do art. 58 ust. drugi, który wyraźnie określił sposób pociągnięcia Rady Ministrów lub jej poszczególnych członków do odpowiedzialności parlamentarnej. W ustępie tym powiedziano wyraźnie, że musi się pojawić wniosek, żądający ustąpienia Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów i że ten wniosek nie może być poddany pod głosowanie na tem posiedzeniu, na którem zo-

stał zgłoszony. Z tych postanowień wynika, że Rząd lub poszczególni jego członkowie nie są zobowiązani ustępować skutkiem każdego innego niepomyślnego wyniku głosowania. Nawet odrzucenie budżetu przez Sejm nie musi być koniecznym powodem ustąpienia Rządu.

Z drugiej strony trudno sobie wyobrazić Rząd, który nie mając większości w Izbie, będzie czekał na pojawienie się wyraźnego wniosku, żądającego ustąpienia, natomiast Rząd na przyszłość jest zabezpieczony przeciw klęskom, które wynikają z przypadkowych większości, chwilowych nastrojów i t. p.

Dla Sejmu nowy przepis jest pełen znaczenia, wypadnie mu bowiem dobrze rozważać kwestję obalenia Rządu. Przepis ten kładzie tamę bezwzględnej dowolności rządów parlamentarnych, jest zarazem poważnem wzmocnieniem stanowiska władzy wykonawczej.

Art. 7.

Wykonanie niniejszej ustawy powierza się Prezesowi Rady Ministrów i wszystkim ministrom.

Art. 8.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia.

Następują podpisy:
Prezydenta Rzeczypospolitej i wszystkich ministrów.

Przy używaniu „Komentarza“ należy zwrócić uwagę obecnie, że objaśnienia niektórych artykułów poza 4, 22, 25, 26, 44, 58, muszą również ulec pewnym modyfikacjom. (Tak np. objaśnienia do artykułu 2 specjalnie na stronie 6 „Komentarza“). Przy objaśnieniach do artykułu 39 należy uwzględnić, że dnia 14 maja 1926 ustąpił Prezydent Stanisław Wojciechowski — gdy zaś wybrany przez Zgromadzenie Narodowe Prezydentem Józef Piłsudski wyboru nie przyjął, Zgromadzenie dnia 1 czerwca dokonało wyboru Ignacego Mościckiego.

III B-6-

KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Z DNIA 17 MARCA 1921

TEKST

KOMENTARZ

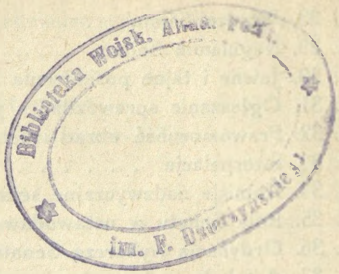
OPRACOWAŁ

Dr AUGUST PASZKUDZKI

N.J. 611.6.

KSIĄŻNICA-ATLAS
ZJEDNOCZONE ZAKŁADY KARTOGRAFICZNE I WYDAWNICZE
TOW. NAUCZ. SZKÓŁ ŚREDN. I WYŻSZ. SP. AKC.
LWÓW — WARSZAWA
1926

Skład i druk wykonano w Zakładach graficznych „Książnica-Atlas“ we Lwowie.



Treść.

Str.

Źródła VII
Art. wstępny 1

Rozdział I. Rzeczpospolita.

Art. 1. Ustrój Państwa polskiego 3
Art. 2. Zasada zwierzchnictwa Narodu. Podział władz 4

Rozdział II. Władze ustawodawcze.

Art. 3. Ustawa. Autonomja i samorząd. Rozporządzenie 7
Art. 4. Budżet 12
Art. 5. Określenie stanu liczebnego wojska i kontyngentu rekruta 15
Art. 6. Pożyczka państwowa. Rozporządzanie majątkiem Państwa. Podatki. Cła. Monopole. Ustalenie systemu monetarnego. Gwarancje państwowe . . . 16
Art. 7. Zamknięcie rachunków państwowych 23
Art. 8. Parlamentarna kontrola długów państwowych 24
Art. 9. Najwyższa Izba Kontroli 24
Art. 10. Inicjatywa ustawodawcza 25
Art. 11. Zasady ordynacji wyborczej do Sejmu 26
Art. 12. Czynne prawo wyborcze 32
Art. 13. Bierne prawo wyborcze 32
Art. 14. Pozbawienie biernego i czynnego prawa wyborczego i mandatu jako skutek wyroku sądowego 33
Art. 15. Bierne prawo wyborcze urzędników administracyjnych, sądowych i skarbowych 33
Art. 16. Urlop pracowników państwowych i samorządowych wybranych posłami . 33
Art. 17. Poseł powołany do służby państwowej 34
Art. 18. Ordynacja wyborcza do Sejmu 34
Art. 19. Sprawdzanie wyborów zaprotestowanych i niezaprotestowanych 35
Art. 20. Poseł jako reprezentant narodu. Ślubowanie 36
Art. 21. Gwarancje nietykalności poselskiej 37
Art. 22. Incompatibilitas (I) 39
Art. 23. Incompatibilitas (II) 39
Art. 24. Diety posłów. Przywilej używania środków komunikacji 40
Art. 25. Sesje Izb ustawodawczych 40
Art. 26. Rozwiązanie Izb ustawodawczych 42
Art. 27. Obowiązek osobistego wykowywania mandatu 43

Art. 28. Władze Sejmu 43
Art. 29. Regulamin Sejmu 44
Art. 30. Jawne i tajne posiedzenia Sejmu 44
Art. 31. Ogłaszanie sprawozdań z posiedzeń Sejmu i Komisyj 45
Art. 32. Prawomocność obrad i uchwał 45
Art. 33. Interpelacje 46
Art. 34. Komisje nadzwyczajne sejmowe 47
Art. 35. Rola Senatu w ustawodawstwie 47
Art. 36. Ordynacja wyborcza Senatu 48
Art. 37. Artykuły ordynacyjne i regulaminowe Senatu 49
Art. 38. Ustawa a Konstytucja 49

Rozdział III. Władza Wykonawcza.

Art. 39. Wybór Prezydenta Rzeczypospolitej 50
Art. 40. Marszałek Sejmu zastępcą Prezydenta Rzeczypospolitej 52
Art. 41. Opróżnienie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej 53
Art. 42. Uchwała Sejmu uznająca urząd Prezydenta za opróżniony 53
Art. 43. Władze wykonawcze 53
Art. 44. Promulgacja i publikacja ustaw. Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej, ministrów i władz podległych. Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta 54
Art. 45. Tworzenie Rządu 55
Art. 46. Władze wojskowe Prezydenta Rzeczypospolitej 56
Art. 47. Prawo łaski Prezydenta Rzeczypospolitej. Amnestja 57
Art. 48. Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant Państwa 58
Art. 49. Udział Prezydenta Rzeczypospolitej w zawieraniu traktatów 58
Art. 50. Wojna i pokój 59
Art. 51. Nieodpowiedzialność parlamentarna i odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Rzeczypospolitej 59
Art. 52. Lista cywilna 60
Art. 53. Incompatibilitas Prezydenta Rzeczypospolitej 60
Art. 54. Przysięga Prezydenta Rzeczypospolitej 61
Art. 55. Rada Ministrów 61
Art. 56. Indywidualna i solidarna odpowiedzialność ministrów 62
Art. 57. Odpowiedzialność ministrów za akty urzędowe Prezydenta 63
Art. 58. Odpowiedzialność parlamentarna ministrów 63
Art. 59. Odpowiedzialność konstytucyjna ministrów 63
Art. 60. Przemówienie i głosowanie ministrów w Sejmie 65
Art. 61. Incompatibilitas ministrów 65
Art. 62. Stanowisko kierowników ministerstw 66
Art. 63. Organizacja i zakres działania ministrów 66
Art. 64. Trybunał Stanu 71
Art. 65. Administracja polityczna 71
Art. 66. Zasady administracji państwowej 82
Art. 67. Zasady organizacji samorządu 83
Art. 68. Naczelna Izba Gospodarcza 84
Art. 69. Źródła dochodowe państwowe i komunalne 85
Art. 70. Kontrola samorządu 85
Art. 71. Odwołanie od orzeczeń administracyjnych 86

Art. 72. Odwołanie od karnych orzeczeń władz administracyjnych do sądów . . 86
Art. 73. Sądownictwo administracyjne 87

Rozdział IV. Sądownictwo.

Art. 74. Sądy jako organ Narodu w zakresie wymiaru sprawiedliwości 88
Art. 75. Organizacja sądów 88
Art. 76. Sędziowie mianowani i wybierani 89
Art. 77. Niezawisłość sądów 90
Art. 78. „Stabilitas loci" sędziów 90
Art. 79. Odpowiedzialność karna sędziów 91
Art. 80. Pragmatyka i uposażenie sędziów 91
Art. 81. Sądy wobec ustaw 91
Art. 82. Jawność rozpraw sądowych 92
Art. 83. Sądy przysięgłych 92
Art. 84. Sąd Najwyższy 93
Art. 85. Sądy wojskowe 93
Art. 86. Trybunał Kompetencyjny 93

Rozdział V. Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie.

Art. 87. Wyłączność obywatelstwa polskiego 94
Art. 88. Nabycie obywatelstwa polskiego 95
Art. 89. Obowiązek wierności 98
Art. 90. Obowiązek poszanowania ustaw 98
Art. 91. Obowiązek służby wojskowej 98
Art. 92. Obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych 102
Art. 93. Obowiązek poszanowania władzy 102
Art. 94. Obowiązek wychowania dzieci 102
Art. 95. Ochrona życia, wolności i mienia przez Państwo. Cudzoziemcy 102
Art. 96. Równość obywatelska 102
Art. 97. Gwarancje wolności osobistej 105
Art. 98. Gwarancje prawidłowego wymiaru sprawiedliwości 106
Art. 99. Własność indywidualna i zbiorowa. Ograniczenie własności 107
Art. 100. Nietykalność mieszkania 111
Art. 101. Wolność gospodarcza 111
Art. 102. Ochrona pracy 112
Art. 103. Ochrona macierzyństwa i opieki nad dzieckiem 114
Art. 104. Wolność wyrażania myśli 115
Art. 105. Wolność prasy 115
Art. 106. Ochrona tajemnicy listowej 117
Art. 107. Prawo petycji 117
Art. 108. Wolność koalicji, zgromadzeń i stowarzyszeń 117
Art. 109. Prawo zachowania swej narodowości 119
Art. 110. Mniejszości narodowe i wyznaniowe 121
Art. 111. Wolność sumienia i wyznania 121
Art. 112. Wolność religijna 122
Art. 113. Stanowisko prawne związków religijnych 122
Art. 114. Kościół rzymsko-katolicki 123
Art. 115. Inne kościoły i związki religijne 126
Art. 116. Państwo wobec nowych wyznań 126

Art. 117. Państwo wobec nauki i szkoły. Administracja szkolna 127
Art. 118. Przymus szkolny 129
Art. 119. Bezpłatność szkoły publicznej 130
Art. 120. Nauka religji w szkołach 131
Art. 121. Odpowiedzialność materjalna Państwa 131
Art. 122. Prawa obywatelskie wojskowych 131
Art. 123. Użycie siły zbrojnej przez władze cywilne 132
Art. 124. Zawieszenie Konstytucji: Stan wyjątkowy i wojenny 132

Rozdział VI. Postanowienia ogólne.

Art. 125. Rewizja Konstytucji 134

Rozdział VII. Postanowienia przejściowe.

Art. 126. Postanowienia przejściowe 135
Ustawa przechodnia 135

Źródła.

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1/VI 1921 l. 44. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i ważniejsze ustawy polityczne i administracyjne (wraz z uzupełnieniem z r. 1925), wydał dr. A. Peretiatkowicz, wyd. III, 1924, Poznań, Fiszer i Majewski.

Konstytucja 17 marca 1921 wyd. „Rzeczypospolitej", ze wstępem prof. E. Dubanowicza.

Konstytucja Państwa Polskiego, napisał St. Starzyński, Lwów, 1921, Tow. Nauk.

Prawa Państwa Polskiego. Prawo polityczne, zeszyt II A, wydał i objaśnił prof. W. L. Jaworski.

Konstytucje Polskie 1791—1921, wydał Marceli Handelsman, wyd. III popr., Warszawa, 1922.

Nowe Konstytucje, przełożone pod kierunkiem dr. J. Makowskiego, Warszawa, 1925.

Teksty Konstytucji, T. II (Szwajcarja, Ameryka, Francja, Rosja), wyd. Biura Konstytucyjnego, Warszawa, 1919.

Komarnicki dr. W.: Polskie prawo polityczne, Warszawa, 1922.

W. Wilson. Ustrój Niemiec i Prus, Anglji, St. Zjednoczonych, Francji, Szwajcarji (z dzieła The State u. L. K.), Warszawa, 1917.

Esmein: Zasady prawa konstytucyjnego (przekł. polski Lutosławskiego-Konopczyńskiego), wyd. VI.

B. Janet: Historja doktryn politycznych I—II (przekł. polski E. Rutkowskiej), Poznań, 1923.

Jaworski: Ankieta do Konstytucji, 17/III 1921 (zbiorowe), Kraków, Sp. Wyd., 1924.

Dr. J. Makowski: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (z objaśnieniem), Warszawa, 1924.

Peretiatkowicz: Encyklopedja prawa obowiązującego w Polsce, część I, II, III, 1923—1925 (zbiorowe).

Dr. Z. Cybichowski: Polskie prawo państwowe, Warszawa, 1925.

Dr. J. Jellinek: Ogólna nauka o Państwie (przekł. pol. dr. Peretiatkowicza), Warszawa, 1921.

Kutrzeba St.: Polskie prawo polityczne, według traktatów. Cz. I: Traktaty — Suwerenność — Terytorjum — Ludność — Ograniczenia — Wolności handlowe. Kraków, 1923. Cz.: II. Gdańsk — Górny Śląsk. Kraków, 1924.

G. Radbruch: Wstęp do prawoznawstwa (przekł. pol. Cz. Znamierowskiego), Warszawa, 1924.

St. Starzyński: Konstytucja 3-go Maja na tle współczesnego ustroju innych państw europejskich, I, Lwów, 1892.

Koneczny: Dzieje administracji w Polsce, Wilno, 1924.

Kumaniecki: Ustrój władz samorządowych na ziemiach Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa—Kraków, 1921.

Dr. K. Petyniak-Sanecki i dr. Fr. Tomanek: Zasady ekonomji społecznej, Lwów—Warszawa, 1921.

Dr. Fr. Tomanek: Handel towarowy i pieniężny, Lwów—Warszawa, 1925.

Krzyżanowski Adam: Nauka o pieniądzu i kredycie, Kraków, 1919.

Dr. Henryk Radziszewski: Nauka o skarbowości, wyd. II, Warszawa, 1919.

Dr. Józef Buzek: Ordynacja wyborcza do sejmu i senatu, Warszawa—Lwów, 1922.

Bełcikowski: Charakterystyki i programy stronnictw politycznych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, wyd. II, Warszawa, 1923.

Dr. Ignacy Czuma: Równowaga budżetowa, Lublin, 1924.

Mogilnicki dr. Aleks.: Ogólne zasady prawa, Warszawa, 1919.

Kutrzeba: Polska odrodzona, 1914—1922.

Dr. K. Kumaniecki: Odbudowa państwowości polskiej (1912 — styczeń 1924). Najważniejsze dokumenty, Warszawa—Kraków, 1924.

St. Starzyński: Powojenny ustrój państw europejskich, Kraków, 1924.

Rostworowski dr. Michał: I. Wojna i traktat pokojowy, II. Jak powstaje państwo w dzisiejszych czasach? Kraków, 1916.

Rostworowski dr. Michał: Wytyczne Konstytucji Polskiej, Kraków, 1919.

Rostworowski dr. Michał: Budowa władzy rządowej i wykonawczej, Kraków, 1919.

Peretiatkowicz: Państwo współczesne, wyd. V, 1924.

Koźmiński Tadeusz: Sprawa mniejszości, Warszawa, 1922.

Kutrzeba Stanisław: Mniejszości w najnowszem prawie międzynarodowem, 1925.

Lubowicki Jerzy: Przyczynek do traktatu o ochronie mniejszości narodowych, Poznań, 1921.

Juljan Makowski: Prawo międzynarodowe.

Kanenberg: Naczelna Izba gospodarcza, Kraków, 1921.

Stanisław Starzyński: Obywatelstwo państwa polskiego, Kraków, 1921.

Konkordat Polski ze Stolicą Apostolską, Lwów, 1925. Tekst i dyskusja Izb Ustawodawczych, z przedmową ks. A. Gerstmana.

Regulamin obrad Sejmu, uchwalony dnia 16/II 1923. Druk nr. 233 z uzupełnieniami z dnia 11/X 1923, 30/XI 1923, 14/XI 1924, 18/III 1924.

Regulamin obrad Senatu. Druk nr. 7.

E. Dubanowicz: Rewizja Konstytucji, Poznań, 1926.

Podręczniki:

Bujak - Pazdro - Próchnicki - Sobiński (Czterech autorów): Polska współczesna, Lwów, 1923, II wydanie, r. 1926.

Bystroń - Pawłowski - Peretiatkowicz: Polska współczesna.

Gruszecka - Nitschowa: Nauka o Polsce współczesnej.

Chmielewski: Nauka o Polsce współczesnej.

Federowicz: Wypisy do nauki o Polsce współczesnej.

Tregbert: Krótki zarys nauki o Polsce współczesnej.

Wereszczyński - Kucharski: Wiadomości o Polsce współczesnej, Warszawa—Lwów, 1921, wyd. II, 1925.

H. Witkowska - L. Sawicki: Nauka o Polsce współczesnej, Warszawa, 1924.

Szelągowski: Polska współczesna, Bibl. Dzieł Wybor., rok II, tom XIX, 1925.

Pawłowski - Janelli: Polska współczesna, Książnica-Atlas, 1925.

Ustawa

z dnia 17 marca 1921 r.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

W Imię Boga Wszechmogącego!

My, Naród Polski, dziękując Opatrzności za wyzwolenie nas z półtorawiekowej niewoli, wspominając z wdzięcznością męstwo i wytrwałość ofiarnej walki pokoleń, które najlepsze wysiłki swoje sprawie niepodległości bez przerwy poświęcały, nawiązując do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3-go Maja — dobro całej zjednoczonej i niepodległej Matki Ojczyzny mając na oku, a pragnąc Jej byt niepodległy, potęgę i bezpieczeństwo, oraz ład społeczny utwierdzić na wiekuistych zasadach prawa i wolności, pragnąc zarazem zapewnić rozwój wszystkich jej sił moralnych i materjalnych dla dobra całej odradzającej się ludzkości, wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej równość, a pracy poszanowanie, należne prawa i szczególną opiekę Państwa zabezpieczyć — tę oto Ustawę Konstytucyjną na Sejmie Ustawodawczym Rzeczypospolitej Polskiej uchwalamy i stanowimy.

Pojęcie „Naród Polski“ występuje w Konstytucji 2 razy t. j. w art. wstępnym i w art. 54, który mówi o przysiędze Prezydenta Rzeczypospolitej. Należy zaznaczyć różnicę pomiędzy Narodem a Narodem Polskim. Pojęcie Naród użyte w pierwszem zdaniu art. 2 oznacza (podobnie jak w art. 20) ogół obywateli Państwa Polskiego bez względu na ich przynależność narodowościową.

Jest rzeczą zupełnie zrozumiałą, że pojęcie Naród Polski oznacza tylko Polaków, gdyż tylko oni mogą „dziękować Opatrzności“ za wyzwolenie ich z półtorawiekowej niewoli, gdyż tylko w duszy polskiej może być pełna świadomość tradycji państwa, które skończyło swój byt polityczny z końcem XVIII wieku, gdyż tylko w pamięci polskiej może istnieć wdzięczne wspomnienie „męstwa i wytrwałości ofiarnej walki pokoleń, które najlepsze wysiłki swoje sprawie niepodległości bez przerwy poświęcały“.

Natomiast w tym akcie wdzięczności nie bierze chyba udziału ogół obywateli Państwa Polskiego, gdyż on obejmuje obok Polaków i inne grupy narodowościowe, które bądź mają oparcie o istniejące państwa, bądź też tęsknią do własnych państw niepodległych bez względu na interes Państwa Polskiego. I na tem właśnie opiera się jeden z zasadniczych problemów politycznych obecnej Polski, wyrażający się w walce dwóch poglądów: państwo narodowe, czy państwo narodowościowe.

Przechodząc dalsze słowa art. wstępnego musimy przyznać głęboką słuszność ustawodawcy, że nie zapomniał o tem, co łączy stare Państwo z nowem Państwem. Czyż możliwem jest pominąć w fundamentalnym akcie państwowym Tych, którzy żyli i umierali zapatrzeni w jeden cel t. j. niepodległość Ojczyzny? Czyż można Ich wytrącić z treści ustawy, której być częścią składową mają Oni najsłuszniejsze prawa? Czyż można pominąć w historji ojczystej wiek XIX, który stanowi nietylko nić łączną między starem a nowem Państwem, ale uświadamia zarazem, jaka olbrzymia przestrzeń czasu oddziela obie Polski? Czyż przy tych słowach nie musi przyjść na myśl, jak wiele nowych zagadnień ekonomicznych i politycznych stoi przed Polską wieku XX? Wystarczy porównać organizację gospodarczą państw końca wieku XVIII tak pierwotną jeszcze w stosunku do dzisiejszej. Wystarczy przejrzeć cały szereg wynalazków, które pchnęły pracę ludzką na zupełnie nieznane przedtem tory, a wtedy łatwo zrozumieć, jak ciężki i trudny obowiązek spadł na tych, którzy się podjęli wziąć na siebie olbrzymią odpowiedzialność budowy nowego państwa [1]).

Czyż podobna również odmówić miejsca w Konstytucji tym, którzy z bronią w ręku prawie we wszystkich częściach świata idąc — jak mówi wielki powieściopisarz współczesny „po obcych drogach, waląc się w obce rowy“ [2]) — konali z myślą o Ojczyźnie. Od pierwszych legjonów roku 1797 aż do ostatnich bohaterów, tych, którzy stworzyli „Cud Wisły“, wszystkim należy się cześć i wspomnienie. Oni wszyscy są żywem ciałem Konstytucji. Ustawodawca nawiązuje dalej do „świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3-go Maja“. Na pierwszy rzut oka może zdziwić to nawiązanie. Konstytucja 3-go Maja wyszła z ducha wieku XVIII, więc chyba powinna być dla ludzi dzisiejszych szanowanym i cennym zabytkiem archiwalnym.

Można w niej chyba podziwiać piękne dążenia, ale czyż można do niej nawiązywać to wszystko, co z organizacją powszechnego państwa się łączy, przecież art. I i II Konstytucji 3-go Maja, mówiący o „panu-

---

[1]) Jarra: Ogólna teorja prawa. Warszawa 1923, str. 84.
[2]) Żeromski: Sułkowski.

jącej religji“ i nietykalności przywilejów szlacheckich, są czemś biegunowo przeciwnem z dzisiejszemi pojęciami.

A jednak — przypatrzmy się uważnie art. III, rozszerzonemu przez ustawę z 18 kwietnia 1791, od którego wieje nowy duch płynący z Zachodu, będący wyraźnem odbiciem haseł, odbywającej się od dwu lat wielkiej przemiany we Francji. A znów art. IV Konstytucji majowej, który wprowadza w stosunki chłopskie nienaruszalność umów zawartych, wreszcie dalsze artykuły [1]), mówiące o odpowiedzialności rządu przed Narodem, niezależności sądów i przedstawicielstwie narodowem. Wkońcu rzecz najważniejsza: Konstytucja 3-go Maja była ostatnią, którą sobie dał z własnej woli Naród Polski, nie była narzuconą jak napoleońska, lipcowa z roku 1807, ani listopadowa Aleksandra I-go z roku 1815.

Dalsze słowa art. wstępnego wskazują na podstawy, na których ma się opierać nowe państwo. Jedność nawewnątrz, niepodległość nazewnątrz, a wślad za tem trzy wielkie zasady: równość w stosunkach społecznych, poręczenie wolności obywatelskiej i Państwo na prawie oparte [2]). Zapowiada tu prawodawca spełnienie trzech postulatów: liberalnego, demokratycznego i praworządności [3]).

Art. 1.

Państwo Polskie jest Rzecząpospolitą.

Artykuł ten określa formę rządu obecnego Państwa Polskiego. Słowo „Rzeczpospolita“ albo pospolita rzecz, albo rzecz wspólna jest właściwie tłumaczeniem wyrazu łacińskiego „res publica“ i sama nazwa wskazuje, że wykluczone tu jest pojęcie państwa jako prywatnej własności. W słownictwie politycznem dawnej Polski spotykamy również ten wyraz, ale używany on jest na oznaczenie ogólne państwa.

Wśród cywilizowanych państw współczesnych spotykamy zasadniczo dwie formy ustroju politycznego: monarchje i republiki. W ustroju monarchicznym władza państwowa skupia się w ręku jednej osoby. Władza ta może być nieograniczoną (monarchja absolutna) — albo też ograniczoną przez ustawę zasadniczą (monarchja konstytucyjna). Trzecią formą monarchji jest monarchja parlamentarna, która tem się różni od konstytucyjnej — że monarcha przy tworzeniu rządu jest zależny od opinji parlamentu.

---

[1]) Por. art. VII Konst. majowej, art. VIII i art. VI tejże ustawy.
[2]) Por. Peretiatkowicz: Państwo współczesne.
[3]) Por. art. 97, 96 i następne.

Typ monarchji absolutnej w obecnych stosunkach politycznych zupełnie znika. Powoli regułą staje się monarchja parlamentarna — w treści ustrojowej niebardzo odległa od republiki.

Republiką nazywamy taki ustrój polityczny, gdzie najwyższa władza spoczywa w ręku pewnej zbiorowości. W republice arystokratycznej zbiorowością tą jest pewien stan — klasa; w republice demokratycznej — cały naród.

Jak wskazuje art. 96 Polska jest republiką demokratyczną[1]), a to dlatego, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa, wszystkim jest zapewniony równy dostęp do urzędów, a wszelkie przywileje stanowe czy rodowe są wykluczone. Jak dalej wynika z art. 11, 12 i 36 jest to forma republiki demokratycznej, pośredniej, gdyż przedstawicielstwo narodu jest wybierane z pośród ogółu obywateli, w ograniczonej liczbie. Jak dalej wynika z art. 2, naród wykonywa swoją władzę zwierzchnią przez organa władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Nic dziwnego zresztą, gdyż wykonywanie władzy zwierzchniej przez ogół uprawnionych politycznie obywateli było możliwe jedynie w minjaturowych państwach starożytnych (Ateny, Sparta i t. d.), a dziś ze względów technicznych jest wprost nie do pomyślenia. Wprawdzie niektóre konstytucje państw współczesnych (Szwajcarja, Niemcy[2]) i t. d.) dopuszczają stosowanie ludowego referendum w niektórych bardzo ważnych kwestjach państwowych; w Konstytucji polskiej zupełnie się z tem nie spotykamy[3]).

Z art. 58 zaś wynika, że Polska jest republiką ściśle parlamentarną.

Art. 2.

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 niezawisłe sądy.

Konstytucja polska przyjmując zasadę zwierzchności Narodu wskazuje na źródło wszelkiej władzy w państwie; źródłem tem ma być Naród. Słowo to musimy pojmować zgodnie z treścią art. 96 jako ogół

---

[1]) Por. art. 12, 96.

[2]) Por. Ustawę związkową (rep. Szwajcarji) z dnia 17 czerwca 1874, dotyczącą głosowania ludowego. Art. 89 Konst. Art. 41, 43, 73, 74, 75, 76 Konst. niemieckiej z r. 1919 11/8.

[3]) Por. Peretiatkowicz: Państwo współczesne. Esmein: Zasady prawa konstytucyjnego.

obywateli. Należy zaznaczyć, że współczesna ustawa zasadnicza znajduje tu tradycję w art. V Konstytucji 3-go Maja[1]), która mówi, iż „wszelka władza społeczności ludzkiej bierze swój początek z woli Narodu". Ustawa Majowa zaś jest związana ideowo z poglądami dwóch wcześniejszych konstytucyj t. j. amerykańskiej i francuskiej. Możnaby szukać źródła w poglądach Rousseau'a[2]), który wpłynął tak głęboko na ideologję polityczną haseł konstytucyjnych XVIII wieku. Z tej zasady stojącej na czele art. 2 wynika, że jedynym suwerenem w państwie jest Naród, że niema władzy wyższej i silniejszej od Jego woli[3]).

Jak już wyżej wspomniano, Naród wykonywa swą władzę przez organa, których zakres działania powinien być ściśle odgraniczony, a więc pierwszym i najważniejszym organem Narodu t. j. tym, zapomocą którego Naród objawia swoją wolę, wszystkich w państwie obowiązującą jest organ ustawodawczy t. j. parlament, składający się z dwóch izb: Sejmu i Senatu. Przyjmuje Polska zasadę dwuizbowości, a kwestja ta była w okresie przygotowania Konstytucji przedmiotem gorących sporów między stronnictwami umiarkowanemi a radykalnemi. Stronnictwa umiarkowane, opierając się na doświadczeniach parlamentaryzmu wielkich państw Zachodu, popierały system dwuizbowy, uważając, że Senat na na wzór „Izb wyższych" Zachodu będzie czynnikiem rozwagi i refleksji. Wskazywano tam obok przykładów Zachodu tradycję polityczną dawnej Polski, ale ten ostatni argument właśnie najwięcej podniecał przeciwników dwuizbowości. Oni to rozwinęli żywą działalność i najgorętszą agitację przeciwko drugiej izbie. Upatrywali tam na przyszłość źródło wszelkiego wstecznictwa, a na wspomnienie tradycji przypominali najszkodliwszą rolę, jaką odegrała arystokracja polska w ostatnich wiekach starego państwa. Po długich i gorących dyskusjach w komisji konstytucyjnej, które odbijały się głośnem echem na forum Sejmu ustawodawczego, a doprowadziły nawet do manifestacyj ulicznych, ostatecznie dokonano kompromisu, który, jak wykazuje Konstytucja, był zwycięstwem zasady dwuizbowości, ale też równocześnie odbierał wszelkie znaczenie Senatowi. Widać to zaraz z brzmienia ust. 2 art. 3: „niema ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony". Widać to wyraźniej jeszcze z art. 35, który określa dokładnie rolę ustawodawczą Senatu. Nie ma Senat prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 10), nie ma prawa pociągania do parlamentarnej odpowiedzialności ministrów

[1]) Art. V Konstytucji majowej.

[2]) Por. Peretiatkowicz: Filozofja prawa J. J. Rousseau'a. Kraków 1913. Tegoż autora: Państwo współczesne, ustęp „Ustrój parlamentarny". Cybichowski: Polskie prawo państwowe, uwagi do art. 2 na str. 127 i 172. Teorje Montesquieu.

[3]) Por. Peretiatkowicz: Państwo współczesne.

(art. 58). Wystarczy zaś przytoczyć art. 9, 25 (ust. 5), art. 26, 34, 42, 46, 49, 50, 51 (ust. 2), 59, 114, 124 i 125 (ust. 2) ażeby się przekonać, jak nikłą rolę wyznacza Konstytucja Senatowi w życiu politycznem Narodu.

Należy dodać, że przy tworzeniu Izby wyższej zastosowano w Polsce zasadę podwójnej integralnej reprezentacji, która polega na tem, że Senat jest wybierany na podstawie takiej samej zasady, jak Sejm (art. 11 i 36 Konstyt.) — wyższy jest tylko cenzus wieku i czasu osiedlenia w okręgu wyborczym.

Organami władzy wykonawczej są Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami. Z samego tekstu wynika już, że Prezydent jest w przeciwstawieniu do ministrów nieodpowiedzialny — odpowiedzialność za jego czynności urzędowe ponoszą ministrowie [1]).

Ściśle biorąc, Prezydent jest reprezentantem Państwa i to jest jego jedyna istotna rola. Jego udział w ustawodawstwie ogranicza się zgodnie z ust. 1 art. 44 do podpisywania i publikowania ustaw, na których tworzenie nie ma najmniejszego wpływu.

Art. 45 zdawałby się zapowiadać, że Prezydent Rzeczypospolitej jest źródłem władzy wykonawczej, gdyż mianuje (i odwołuje) prezesa Rady ministrów, na jego wniosek mianuje i odwołuje innych ministrów, a na wniosek Rady Ministrów obsadza urzędy cywilne i wojskowe, zastrzeżone w ustawach. Wystarczy przytoczyć art. 58, ażeby się przekonać, że Prezydent, tworząc rząd, jest tylko bezsilnem narzędziem większości sejmowej, resztę dopowiedzą art. 25, 26, 44 (ust. 4), 46, 47, 48, 49, 50, 51.

Odpowiedzialną część władzy wykonawczej, a więc istotny rząd, stanowią ministrowie. Należy zaznaczyć, że słowo „odpowiedzialnymi“ ministrami, użyte w art. 2, stanowi istotną podstawę całej Konstytucji. Zasada odpowiedzialności rządu przed przedstawicielami Narodu to największa zdobycz długoletniej walki o prawo w państwach nowożytnych. W tem się wyraża stosunek tych dwóch organów Narodu, ustawodawczego i wykonawczego, że drugi jest przed pierwszym odpowiedzialny. Odpowiedzialność rządu i poszczególnych ministrów jest dwojaka, — parlamentarna (art. 58) przed Sejmem, oraz konstytucyjna (art. 59 i 64) przed Trybunałem Stanu, wskutek postawienia w stan oskarżenia przez Sejm. Konstytucyjną odpowiedzialność ponosi również Prezydent Rzeczypospolitej (art. 51, ust. 2).

Władza wykonawcza ma pewien udział w ustawodawstwie, ale tylko na podstawie upoważnienia parlamentarnego (art. 3, ust. 5, art. 44,

---

[1]) Peretiatkowicz: Państwo współczesne, wyd. V, 1924, str. 16.

ust. 2 i 3). Konstrukcja władzy wykonawczej wogóle jest zgodna z tradycją czasów dawnych. W Konstytucji marcowej w życiu politycznem rolę wyłącznego suwerena odgrywa Sejm, zaś władza wykonawcza, w zupełności zależna od większości sejmowej, jest ograniczoną poza tem całym szeregiem środków konstytucyjnych. Mówią o tem art. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 33, 46, 56, 59, 72, 73, 104, 105, 107, 108, 121, 124.

4. Ostatnie zdanie art. 2 wymienia jako organ wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe sądy. Najjaśniej określa tę niezawisłość art. 77, który mówi: „Sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawiśli i podlegają tylko ustawom. Orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą". Wykonywanie władzy sędziowskiej polega więc na wymierzaniu sprawiedliwości, t. j. na stosowaniu litery prawa do wypadków z życia. Sędzia więc, wydając wyrok na podstawie ustawy, jest niezawisły. Wyrok może być tylko zmieniony przez inny sąd w drodze odwołania, ściśle przez ustawę określonego, natomiast przytoczony art. 77 określa stosunek władz sądowych do władzy wykonawczej i ustawodawczej. Władza wykonawcza nie może zmienić orzeczenia sądowego, bo nie ma prawa zmieniać ustaw, władza zaś ustawodawcza ma wprawdzie prawo zmiany ustawy, nie mogłaby jednak zmienić wyroku, wydanego na podstawie już istniejącej ustawy. W tem tkwi właśnie logiczne uzasadnienie niezawisłości sądów.

Rozdział II.

Władza ustawodawcza.

Art. 3.

Zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania.

Niema ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony.

Ustawa, uchwalona przez Sejm, uzyskuje moc obowiązującą w czasie przez nią samą określonym.

Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorjalnego, przekaże przedstawicielstwom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowemi.

Rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nie.

Myśl przewodnia całego art. 3 jest taka, że istotnie decydującym organem ustawodawczym jest Sejm i tylko na mocy jego upoważnienia mogą inne organa w państwie spełniać funkcje ustawodawcze.

Istotnym zaś brakiem art. 3 jest pominięcie ograniczeń i wyszczególnień kompetencji ustawodawczej, tak jego własnej, jak i innych organów, którym funkcje ustawodawcze mogą być zlecone.

1. Ustęp pierwszy stwierdza, że istotnem źródłem ustaw są organa ustawodawcze, wymienione w drugiem zdaniu art. 2. Jeżeli w ust. 4 art. 3 jest przewidziany pewien zakres ustawodawstwa dla organów samorządu terytorjalnego — to przewidziane to jest na podstawie ustaw państwowych.

2. Niema ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób „regulaminowo ustalony“ — z treści zdania tego wynika nierówna rola dwóch organów ustawodawczych, wymienionych w zdaniu drugiem art. 2, dlatego uważam, że tu właśnie jest miejsce, aby opowiedzieć historję powstania ustawy zgodnie z przepisami Konstytucji i regulaminu i udowodnić, że istotnie Sejm jest decydującym czynnikiem ustawodawczym. W art. 10 jest powiedziane, że źródłem inicjatywy ustawodawczej jest Rząd i Sejm, a więc zgodnie z regulaminem prawo stawiania wniosków do ustaw mają posłowie przy formalnem poparciu 15 członków Sejmu i ministrowie za zgodą Rady Ministrów, względnie zbiorowo Rada Ministrów jako rząd odpowiedzialny [1]).

Istnieje przytem wymóg formalny, że wniosek do ustawy, który ma pójść pod obrady Sejmu, musi być przedłożony w formie pisemnej i zgłoszony przewodniczącemu Sejmu, t. j. Marszałkowi. Marszałek, układając porządek dzienny najbliższych posiedzeń Sejmu, w porozumieniu z przewodniczącymi klubów, ustala termin pierwszego czytania projektu ustawy, a zarazem poleca, aby ten projekt wydrukowany znalazł się przed każdym z posłów na trzy dni przed posiedzeniem, w czasie którego będzie miało miejsce pierwsze czytanie. W pierwszem czytaniu Izba rozstrzyga ogólnie i zasadniczo, czy projekt ma być przyjęty, czy odrzucony — w pierwszym wypadku przyjęcie jest równoznaczne z odesłaniem do komisji, drugi wypadek jest równoznaczny z usunięciem projektu z pod obrad Izby. Jest to zupełnie słuszne, że Izba tylko ogólnie rozstrzyga dalsze losy projektu, gdyż najwłaściwszem forum przedyskutowania wnio-

[1]) Patrz artykuły Konstytucji: 10, 35.

sku jest komisja jako ciało mniejsze i fachowo lepiej do dyskusji przygotowane. Komisje[1]) są to ciała wybrane z pośród posłów w liczbie kilkunastu (15—31) członków, według klucza partyjnego i ich zadaniem jest przygotowanie ustawy do dalszych obrad pełnej Izby (drugiego i trzeciego czytania). Komisje dzielą się na wielkie i małe. Do wielkich należą np. budżetowa, konstytucyjna, administracyjna, prawnicza, finansowa, szkolna, spraw zagranicznych i t. d. (31 członków), — mniejsze zaś załatwiają sprawy mniejszej wagi i są mniej liczne (morska, nietykalności poselskiej i t. d.) 15 członków.

Dyskusja nad projektem ustawy w komisji jest celowa i bardziej rzeczowa, choćby dlatego, że każdy klub wysyła do komisji zwykle członków, rozumiejących się na sprawach, wchodzących w jej zakres. Komisja ma prawo rozdzielić poszczególne kwestje projektu ustawy między referentów, wybierać dla specjalnych kwestyj subkomisje, powoływać i wysłuchiwać rzeczoznawców, tak więc istnieje rękojmia, że projekt ustawy wróci powtórnie pod obrady Izby nietylko dobrze przygotowany, ale też zastanie i Izbę lepiej przygotowaną do drugiego czytania ustawy. Drugie czytanie[2]) ustawy obejmuje dyskusję szczegółową (artykuł po artykule), a w regulaminie i w życiu parlamentarnem przewidziane są rozmaite środki, aby plenum Izby do tej dyskusji przygotować. Przedewszystkiem projekt przerobiony przez komisję jest drukowany z polecenia Marszałka i znów przedłożony posłom przed drugiem czytaniem. Następnie członkowie komisji w czasie obrad tejże składają sprawozdanie na posiedzeniach swych klubów, — dalej wreszcie projekty ustaw aktualne poruszane są zwykle w prasie, a resztę dopełniają informacje, płynące z rozmów w kuluarach parlamentarnych i t. d.

Przy drugiem czytaniu Izba przeprowadza nad projektem ustawy dyskusję szczegółową, a podstawą tej dyskusji jest sprawozdanie referenta komisji, wybranego przez jej większość. Jeżeli zdania komisji są tak podzielone, że referent reprezentuje tylko nieznaczną większość jej członków, komisja może polecić drugiemu referentowi objąć referat wyrażający opinję mniejszości komisji. Chodzi tu o dokładne zorjentowanie Izby, która po przeprowadzonej dyskusji może czasem wziąć stronę mniejszości.

Przy drugiem czytaniu Izba robi poprawki, zmiany i skreślenia i projekt tak przerobiony raz jeszcze zwykle odsyła do komisji. Po wystyli-

---

[1]) Regulamin obrad Sejmu artykuły 13—26, 34—47 (porządek dzienny i przemawianie), art. 48—57 (głosowanie), art. 69—82 (komisje). Regulamin obrad Senatu art. 15—48 (obrady), art. 49—52 (ustawy), art. 56—68 (komisje). Regulamin Sejmu z 16 lutego 1923 art. 15.

[2]) Regulamin Sejmu z dnia 16 lutego 1923 art. 16 i 73.

zowaniu poprawek Izby przez komisję projekt normalnie wraca do trzeciego czytania, a po dokonaniu tego przez Izbę, nazywa się zgodnie z brzmieniem art. 35 „projektem ustawy przez Sejm uchwalonym".

W procedurze parlamentarnej, konstytucyjnie przewidzianej, projekt ten zostaje teraz Senatowi przedłożony do rozpatrzenia. Senat (art. 35) ma prawo przerobić ustawę podobnie jak Sejm, t. j. przeprowadzić ją przez obrady komisyjne, ale ma zgóry ograniczony termin, w którym ma odesłać projekt bądź do Prezesa Ministrów[1]) z równoczesnem zawiadomieniem Sejmu, bądź z powrotem do Sejmu. Pierwszy wypadek zachodzi wtedy, jeżeli Senat w terminie pierwszych 30 dni na uchwałę sejmową się godzi (może to uczynić i przed upływem 30 dni) — drugi wypadek zachodzi wtedy, gdy Senat zamierza decyzję Sejmu zmienić lub odrzucić. Wtedy to powinien o zamierzonych poprawkach do 30 dni zawiadomić, a w ciągu następnych 30 dni zmieniony projekt do Sejmu odesłać. Sejm wtedy raz jeszcze bierze tak zmieniony projekt pod obrady i ma prawo albo zwykłą większością poprawki Senatu przyjąć, albo większością $^{11}/_{20}$ zmiany te odrzucić.

W obu wypadkach projekt bywa odsyłany do Prezesa Ministrów, który przedkłada go do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej, a ten zgodnie z art. 44 ust. 1, ustawę promulguje, t. j. podpisuje ją wraz z odpowiednimi ministrami, a następnie dokonywa jej publikacji przez polecenie ogłoszenia jej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. (Por. art. 44, ust. 1).

Widzimy więc z tego jasno, że istotnie niema ustawy bez zgody Sejmu, a Senat może co najwyżej opóźnić jej wydanie o dwa miesiące. Po uchwale Sejmu z dnia 11 października 1923 (patrz niżej) nieco dłużej. Dlatego też często odzywały się głosy, że tę samą rolę, jaką spełnia obecnie Senat, przy powstawaniu ustawy, mogłoby spełniać „zawieszające veto" Prezydenta Rzeczypospolitej daleko prościej, co zresztą już było proponowane przez niektóre partje w ciągu obrad nad Konstytucją. Należy przytem zaznaczyć, że w przepisach Konstytucji w art. 35 istnieje martwy punkt, gdyż nie jest przewidziane, co się ma stać z ustawą, jeżeli Sejm zmiany proponowane przez Senat odrzuci zwykłą większością. Lukę tę uzupełnia regulamin sejmowy (uchwała dodatkowa z dniu 11 października 1923). W dodatku do art. 24 regulaminu jest następujące postanowienie:

„W wypadkach, kiedy Sejm zmiany proponowane przez Senat odrzuci zwykłą większością głosujących, projekt ustawy upada w całości.

---

[1]) Prezes Ministrów przedkłada Prezydentowi Rzeczypospolitej ustawę do podpisu.

Jeżeli jednak projekt ten, w brzmieniu uchwalonem przez Sejm, bądź w brzmieniu uwzględniającem poprawki Senatu, zostanie na nowo podjęty przez rząd lub przez Sejm w drodze przepisanej art. 19 regulaminu — wtedy ustęp 1 art. 15 (reg.) niema zastosowania. Marszałek nowy projekt odsyła wprost do komisji, nad sprawozdaniem komisji Sejm odbywa tylko jedno czytanie — poza tem jak w art. 35 Konst". (por. objaśnienie wyżej).

3. Postanowienie zawarte w ust. 3 art. 3 Konstytucji każe przypuszczać, że ustawa wyraźnie określi w jednym z artykułów termin, od którego ma zacząć obowiązywać. Jeżeli brak wyraźnego określenia, to w myśl ustawy z dnia 31 lipca 1919 (w sprawie wydawania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej) — Ustawa obowiązuje w 14 dni po ogłoszeniu [1]).

4. W ustępie 4 art. 3 Konstytucja przyznaje przedstawicielstwom samorządów terytorjalnych pewien zakres ustawodawstwa. Zakres ten nie jest jednak ściśle określonym i może być różny dla różnych części państwa. Jako dowód może służyć porównanie ustawy konstytucyjnej województwa śląskiego z dnia 15 lipca 1920 z ustawą o samorządzie wojewódzkim z 26 września 1922 [2]).

Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r., zawierająca statut organiczny województwa śląskiego — została uchwalona przez Sejm ustawodawczy na ośm miesięcy przed plebiscytem na Śląsku Górnym — a co najciekawsze — jest o tyle samo wcześniejszą od Konstytucji marcowej.

Jak z samej nazwy wynika (ustawa konstytucyjna) ustawa ta ma charakter ustawy zasadniczej, a więc jest równowartościową z Konstytucją państwową.

Wydanie ustawy — której treścią jest najszerzej pojęta autonomja Śląska — miało na celu pozyskanie ludności i utrwalenie związku drogocennej ziemi śląskiej z Polską. Statut śląski wszedł w życie z chwilą objęcia Śląska przez Rzeczpospolitą (październik 1922) [3]).

Ustawa z dnia 22 września 1922 o samorządzie wojewódzkim — specjalnie uwzględniająca w drugiej części samorząd 3 województw pd.-wsch. narazie nie weszła w życie [4]).

Inne województwa, z wyjątkiem śląskiego, tarnopolskiego, lwowskiego, stanisławowskiego, mają przewidzianą organizację samorządu wojewódzkiego w rozdziale I-ym ustawy z 26 września 1922, lecz zawiera on tylko ogólne zasady, na podstawie których ma być wprowadzony ten

[1]) Obacz: Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 376—8.
[2]) Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 254 sq. i 306 sq.
[3]) Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 306.
[4]) Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 254. Dz. U. Rz. P. 1922 Nr. 90/829 Roz. II.

samorząd w terminie narazie nieokreślonym. Postanowienia te mówią, że w zakres samorządu województw wejdą sprawy z dziedziny kulturalnej, gospodarczej, komunikacji, ochrony zdrowia, opieki nad ubogimi, administracji samorządowej i skarbowości [1]).

W każdem województwie będzie istniał sejmik wojewódzki i wydział wojewódzki. Sejmik złożony będzie z obieralnych posłów i będzie mógł uchwalać „ustawy w granicach postanowień ustawy konstytucyjnej, oraz ustaw państwowych“ [2]). Ustawy wojewódzkie uchwalone przez sejmiki nabierają mocy obowiązującej na obszarze województwa przez sankcję Prezydenta Rzeczypospolitej zaopatrzoną w kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra — oraz ogłoszenie w dzienniku urzędowym województwa. Prezydent Rzeczypospolitej będzie zwoływał sejmik przynajmniej raz na rok. Wydział wojewódzki, urzędujący stale, będzie przygotowywał wnioski dla sejmiku, będzie wykonywał jego uchwały i będzie sprawował bieżącą administrację. Poza tem sprawy związane z organizacją samorządu trójstopniowego są omówione przy art. 65 i 67. Należy dodać, że Konstytucja obok samorządu terytorjalnego czyli powszechnego, przewidzianego w art. 3 ust. 4 art. 65 i 67 — przewiduje samorząd narodowościowy (109), samorząd wyznaniowy (113) i gospodarczy (68).

5. W ustępie 5 art. 3 (uzup. przez art. 44 ust. 2 i 3), są przewidziane warunki legalności rozporządzeń władzy wykonawczej. Rozporządzenie musi być wydane na mocy ustawy, z powołaniem się na nią. Ponadto musi rozporządzenie być opublikowane w sposób przepisany, a wydane przez właściwą władzę. Prawo wydawania takich rozporządzeń zgodnie z art. 44 ust. 2 i 3 mają: Prezydent Rzeczypospolitej, ministrowie i władze im podległe.

Art. 4.

Ustawa państwowa ustala corocznie budżet Państwa na rok następny.

Jeżeli żadne gospodarstwo prywatne nie może się normalnie rozwijać bez planu opartego na przewidywaniu wydatków i dochodów, to tem bardziej olbrzymie organizacje państwowe nie mogą żyć bez planu gospodarczego, który musi być układany na pewien ściśle określony czas. Taki plan gospodarczy, a zarazem zestawienie przewidzianych dochodów i wydatków państwa nazywamy budżetem państwowym.

---

[1]) Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 252.

[2]) Art. 3 ust. z dnia 26 września 1922.

Wyrazem „bougette“ (zresztą pochodzenia normandzkiego) nazywali Anglicy worek skórzany, czyli tekę, w której noszono na posiedzenia parlamentu sprawozdania z wydatków i dochodów w państwie.

Ustawa budżetowa jest pełnomocnictwem dla rządu do rozporządzania środkami skarbowemi.

Art. 4 zawiera dwa postanowienia:

1. Że budżet jest ustalany w formie ustawy.

2. Że jest ustalany corocznie.

Naczelną zasadą budżetu jest konieczność przedstawienia całokształtu zamierzonych wydatków i dochodów w państwie. Pod względem układu budżet dzieli się na zwyczajny i nadzwyczajny. Ściślej mówiąc na budżet wydatków i dochodów zwyczajnych i budżet wydatków i dochodów nadzwyczajnych [1]).

To, co odpowiada potrzebom stałym państwa, co stanowi jego środki pewne i źródła, dające się z przybliżoną dokładnością obliczyć i przewidzieć, to wszystko wchodzi w skład budżetu zwyczajnego.

W budżecie nadzwyczajnym przeto powinny figurować po stronie dochodów np. wpływy ze sprzedaży nieruchomości skarbowych, wpływy zaciągniętego długu publicznego, wpływy z kontrybucji wojennej i t. d. — po stronie zaś wydatków: koszty wojenne, koszty inwestycyj nadzwyczajnych, słowem wszystko, co odpowiada potrzebom chwilowym i przemijającym, a nie powinno figurować w dziale pozycyj stałych.

Rozdział budżetu na zwyczajny i nadzwyczajny ma wielkie znaczenie. Budżet wydatków nadzwyczajnych powinien być pokryty z dochodów nadzwyczajnych, gdyż, o ile w tym budżecie znajdują się wydatki istotnie nadzwyczajne, zaciągnięcie długów na ich pokrycie nie może budzić obaw na przyszłość.

Dlatego też niejednokrotnie państwa uciekają się do wstawiania po stronie wydatków nadzwyczajnych takich wydatków, ktore powinny się były znajdować po stronie zwyczajnych, a to tylko celem usprawiedliwienia zaciągnięcia znacznej pożyczki i zakrycia istniejącego znacznego deficytu.

Pod względem formalnym dzieli się zwykle budżet na działy, odpowiadające poszczególnym działom zarządu państwowego. (W Polsce: dział administracji, przedsiębiorstw i monopolów). W każdym z tych działów wyszczególnione są po jednej stronie przewidziane dochody, po drugiej stronie zamierzone wydatki. Wyszczególnienie jednych i drugich

---

[1]) Por. art. 92. Głąbiński: Nauka skarbowości, wyd. III, 1925, str. 139 i n. Mogilnicki: Ogólne zasady prawa, str. 54. Radziszewski: Nauka skarbowości, wyd. II, str. 516.

dzieli się na rozdziały i paragrafy, co sprawia, że budżet jest jasny i przejrzysty. Obok każdej pozycji znajdują się dane, dotyczące zamierzeń, a nieraz i wykonania zeszłorocznego budżetu.

Uchwalenie budżetu przez Izby prawodawcze nie różni się od uchwalenia każdej innej ustawy. Istnieje różnica, jeżeli chodzi o inicjatywę prawodawczą, gdyż w zakresie budżetu prawo inicjatywy ustawodawczej ma tylko władza wykonawcza. Dlatego też i w organizacjach komunalnych i gminach, powiatach i t. d. wypracowanie i przedłożenie zamierzenia budżetowego jest obowiązkiem władzy wykonawczej (magistraty, zarządy gminy). Izba prawodawcza ma jedynie prawo proponowania (i uchwalania) zmian w budżecie. Budżet przygotowuje więc władza wykonawcza, gdyż jest najbliżej i najdokładniej obznajomiona z całym układem stosunków gospodarczych państwa. Rzeczą każdego ministerjum jest zebranie przez organa podwładne materjałów i ułożenie przedwstępnego swego zamierzenia (preliminarza).

Zamierzenia te zbiegają się w ręku Ministra Skarbu, który je odpowiednio układa, w porozumieniu z innymi ministrami modyfikuje, następnie układa projekt budżetu przewidzianych dochodów i redaguje tak zwane exposé, czyli wprowadzenie budżetu do izb prawodawczych, dające wyjaśnienia, dotyczące stanu gospodarczego i finansowego kraju.

Projekt budżetu staje się dopiero budżetem obowiązującym wtedy, gdy staje się ustawą.

Zachodzą wypadki, że Izby prawodawcze nie zdołają w terminie przepisanym uchwalić budżetu. Praktyka skarbowa ucieka się w takich razach do tak zwanych prowizorjów budżetowych [1]). Prowizorjum budżetowe jest to budżet, uchwalony na przeciąg miesiąca lub paru miesięcy, jednakże na każdy miesiąc w $^1/_{12}$ części ogółu budżetu zeszłorocznego. Minister Skarbu, wnosząc do Izb prawodawczych projekt budżetu, wygłasza mowę, w której wyjaśnia Izbie ważniejsze cechy budżetu, poczem rozpoczyna się dyskusja generalna. Dyskusja budżetowa to jeden z najważniejszych momentów w życiu ciał prawodawczych, gdy przedstawiciele klubów, omawiając kwestje budżetowe, przedstawiają swoje poglądy i programy. Dyskusja budżetowa daje możność wypowiadania się w zakresie ogólnej polityki, której budżet jest najlepszem odzwierciedleniem. Po ukończeniu dyskusji generalnej, o ile projekt budżetu nie zostaje odrazu en bloc przez Izbę odrzucony, Izba odsyła go do komisji budżetowej Izby. Komisje budżetowe są wybierane przez Izbę zwykle na czas jednego roku. Członkowie komisji rozdzielają pomiędzy siebie poszczególne działy budżetu, są referentami działów komisji, a na-

[1]) Radziszewski o. c.

stępnie zazwyczaj referentami swych działów na plenarnem posiedzeniu Izby. Komisja ma prawo żądania wyjaśnień od przedstawicieli rządu.

Uchwalony przez Izby budżet staje się prawem po dopełnieniu wszystkich wymaganych formalności zgodnie z art. 44 i wówczas znów wraca do ministra skarbu, jako do władzy wykonawczej, celem wykonania. Zanim jednak budżet przejdzie przez Izby, natrafić może na niejedną komplikację: na odrzucenie, na zmiany poszczególnych części, oraz na konflikty dwu Izb (Sejmu i Senatu). Izba może zmienić budżet; zdarza się, iż Izba zmniejsza pozycję wydatków jednego ministerstwa o niewielką kwotę (np. o złotego), celem wyrażenia nieufności ministrowi. Nadmienić wkońcu należy, że budżet nie może przewidzieć wszystkich ewentualności, jakie mogą się w ciągu roku wydarzyć. W razie powstania nowej potrzeby, władza wykonawcza zwraca się do Izb, celem uchwalenia kredytów dodatkowych.

W życiu politycznem dawnej Polski znane są już w XVI wieku rejestry pobranych dochodów i poczynionych wydatków — a z końcem tego wieku już spotykamy zestawienie przewidzianych rozchodów i dochodów, co się równa dzisiejszemu pojęciu budżetu [1]).

Należy zaznaczyć, że przepis artykułu 4 Konstytucji jest uzupełniony, przepisami artykułów 6, 7, 8, 9, 10 (zdanie drugie), 69, 25 i 92 dotyczącemi gospodarki finansowej państwa. (Makowski: Konstytucja Rzeczplt. Polskiej, str. 12).

Art. 5.

Ustalenie stanu liczebnego wojska i zezwalanie na coroczny pobór rekruta może nastąpić jedynie w drodze ustawodawczej.

Ustawa rekrutacyjna, podobnie jak ustawa finansowa, jest jedną z konieczności państwowych, a chodzi w niej tak samo jak i w tamtej o ustalenie świadczeń ludności na rzecz państwa, oraz o udzielenie rządowi prawa do rozporządzania środkami, służącemi do zapewnienia obrony państwa.

Stąd też uzasadnionem jest postanowienie art. 25. ust. 2, gdzie w program sesji zwyczajnej obok uchwalenia budżetu wchodzi wyraźnie wymieniona kwestja uchwalenia stanu liczebnego i poboru wojska, a ustęp ostatni tego artykułu, mówiący, że Sejm nie może być zamknięty przed uchwaleniem budżetu, stwierdza tem samem niemożność jego zamknięcia przed uchwaleniem stanu liczebnego wojska i kontyngentu rekruta, gdyż koszty związane z temi pozycjami są pomieszczone w preliminarzu

[1]) Por. Głąbiński: Nauka skarbowości, wyd. III, str. 142.

Ministerstwa Spraw Wojskowych i stanowią organiczną część budżetu. Stąd w historji prawa politycznego prawo zezwalania na pobór rekruta występuje obok prawa wotowania podatków jako należące do przedstawicieli ludności, oraz łączy się z podobnemi zastrzeżeniami jak tamte.

Należy ściśle odróżnić od ustawy rekrutacyjnej czyli zezwolenia na pobór rekruta i oznaczenia kontyngentu, czem się zajmuje art. 5 Konstytucji, określenie prawne obowiązków służby wojskowej, które stanowi treść art. 91 Konstytucji, ustalającego ten obowiązek obywatelski, oraz zawierającego postanowienie, że rodzaj i sposób, porządek i czas trwania służby, zwolnienie od tego obowiązku, oraz wszelkie świadczenia na cele wojskowe będą określone w drodze ustawodawczej, t. zn. wejdą w skład ustawy ogólnej o obowiązku służby wojskowej. Dlatego kwestje z obowiązkiem służby wojskowej związane, jako wynikające ze stosunku obywatela do państwa, omówimy przy art. 91 Konstytucji, tutaj zaś poprzestaniemy na stwierdzeniu, że myślą przewodnią art. 5 jest obowiązek władzy wykonawczej przedstawienia projektu określającego, jak w najbliższym okresie administracyjnym przedstawiać się będzie stan liczebny wojska w państwie, ile zamierza zarząd wojskowy pobrać rekruta i jakie preliminuje koszty z tem związane.

Art. 6.

Zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomego majątku państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanawianie ceł i monopolów, ustalenie systemu monetarnego, jakoteż przyjęcie gwarancji finansowej przez Państwo może nastąpić tylko na mocy ustawy.

Budżet może się zamykać równowagą dochodów i wydatków (zdarza się to względnie rzadko) albo przewyżką dochodów nad wydatkami, wtedy pozostaje wolna gotowizna skarbu, którą można obrócić na spłatę długów publicznych, albo na wielkie inwestycje, w każdym razie przelewa się ją na następny okres administracyjny. Najczęstszem jednak zjawiskiem, specjalnie we współczesnych budżetach powojennych, jest przewyżka pozycyj wydatkowych nad dochodowemi, co w skutku daje deficyt budżetowy. Są wtedy trzy sposoby ratowania sytuacji finansowej państwa. Pierwszym sposobem jest zmniejszenie niektórych preliminarzy budżetowych, niezawsze to jednak da się uskutecznić bez szkody dla całokształtu gospodarczego państwa. Drugim sposobem jest podwyższenie podatków, co z dwóch powodów jest rzeczą trudną, dlatego że: 1-o nałożenie nowego ciężaru na ludność wymaga pod względem for-

malnym długiej procedury ustawodawczej, 2-o ze względów społecznych (może wywołać niezadowolenie wśród szerokich warstw ludności). Zostaje więc sposób trzeci, jeżeli te dwa środki zawodzą, — zaciągnięcie pożyczki państwowej.

I. Państwo zaciąga pożyczkę przez wypuszczenie specjalnych papierów wartościowych, z których każdy odpowiada określonej sumie i jest zaopatrzony w kupony, odcinane w terminach wypłaty procentu.

Przy pożyczce 4%-owej każdy, kto wpłaci do kasy państwowej np. 100 zł., otrzymuje obligację opiewającą na tę samą wysokość, przyczem, o ile procent jest płatny zgóry, 4 zł. odlicza się na korzyść kupującego. Pożyczka bywa wewnętrzną, jeżeli pieniądze wpłacają kapitaliści krajowi, lub wogóle obywatele, albo zewnętrzna, jeżeli nabywcami są kapitaliści zagraniczni, albo wierzycielem jest inne państwo. Zdarza się często, że państwo, potrzebujące pieniędzy, sprzedaje zobowiązania pożyczkowe po niższej cenie, np. 100-złotową rentę sprzedaje po 95 złotych. Nazywa się to emisją pożyczki po kursie 95. Zależnie od obrotów pieniężnych kurs pożyczek państwowych waha się, procent jednakże bywa zawsze obliczany od sumy nominalnej, a więc kupony pożyczki zachowują stałą wartość.

Oprócz zwykłych pożyczek państwo, chcąc zachęcić kapitalistów, wypuszcza czasem tak zwane premjówki, t. j. pożyczki zaopatrzone w zwykłe kupony, a oprócz tego dające nadzieję wygranej.

Pod względem zadłużenia państwowego, zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego, Rzeczpospolita Polska jest w porównaniu z innemi kulturalnemi krajami europejskiemi i Stanami Zjednoczonemi krajem o bardzo małem zadłużeniu. Ogólne bowiem zadłużenie państwa wynosiło do dnia 1 marca 1925 roku 1.926 miljonów złotych, co czyni 71 złotych na głowę ludności. Na powyższą sumę, nie sięgającą 2 miljardów złotych, składa się około 150 miljonów długów wewnętrznych; reszta są to długi zagraniczne.

II. Nieruchomy majątek państwowy stanowią państwowe dobra ziemskie, lasy państwowe, kopalnie i zdrojowiska skarbowe i wreszcie domy, stanowiące własność państwa.

III. Podatki, opłaty skarbowe, cła i monopole, zgodnie z nauką skarbowości, można podzielić na dwie grupy, t. j. podatki i opłaty, gdyż cła i monopole można zaliczyć do podatków (pośrednich).

Podatkiem nazywamy świadczenie przymusowe na rzecz państwa (lub samorządowych związków publicznych) nałożone na osoby, kapitały, rzeczy, na produkcję, obrót i konsumcję, niezależnie od wzajemnych świadczeń i usług publicznych[1]).

[1]) Por. Głąbiński: Nauka skarbowości, wyd. III, 1925, str. 220 i nast.

Osoby, zobowiązane do płacenia podatków, nazywamy podatnikami lub kontrybuentami. Podatnikami są nietylko obywatele państwa, ale i cudzoziemcy, o ile albo żyją w społeczeństwie, albo utrzymują z niem stosunki gospodarcze.

Najogólniej przyjętym jest podział podatków na bezpośrednie i pośrednie.

Podatkiem bezpośrednim nazywamy podatek nałożony wprost na kontrybuenta, na jego majątek czy też dochód, z którego podatek ma być uiszczony. Takim jest np. podatek gruntowy, podatek dochodowy, podatek od kapitałów i rent, podatek przemysłowy, podatek od nieruchomości miejskich i wiejskich, podatek majątkowy i t. d.

Podatkiem pośrednim nazywamy podatek nałożony na cenę przedmiotów majątkowych i towarów kupowanych i sprzedawanych lub też na produkcję i sprzedaż towarów przeznaczonych do handlu. Jeżeli podatek bezpośredni jest wprost skierowany do kontrybuenta, to podatek pośredni obciąża pozornie producenta, a właściwie płaci go konsument w cenie towaru.

Do podatków pośrednich należą: podatek od wina, piwa, cukru, drożdży, oleju skalnego, zapałek i t. d. Do tych podatków należą też cła i monopole. Cłem nazywamy podatek opłacany od towarów, przechodzących granicę państwową. Cło jest podatkiem a nie opłatą (patrz niżej), albowiem niema tu żadnego wzajemnego świadczenia ze strony państwa. Ponieważ cło pobierane jest przy przekraczaniu towarów przez granicę państwową, przekraczanie zaś to może mieć kierunek wywozowy lub przywozowy, przeto rozróżniamy ze stanowiska kierunku przekraczania granicy cła wywozowe i przywozowe. Prócz tego towar może tylko przejść przez terytorjum państwa dążąc do innego państwa. Opodatkowanie takiego towaru stanowiłoby cło transytowe. Dzisiaj cła wywozowe (eksportowe) są niezmierną rzadkością; zdarzać się mogą, gdy państwu ze szczególnych względów chodzi o zatrzymanie danego towaru wewnątrz kraju. Również niezmierną rzadkością są cła transytowe (przewozowe) gdyż państwo zainteresowane jest, ażeby jego kolejami żelaznemi największą ilość towarów przewieziono i w tym przewozie znajduje zysk w cenie t. zw. frachtu. Ze stanowiska polityki celnej rozróżniamy cła fiskalne i cła ochronne. Cłami fiskalnemi nazywamy takie cła, które nie mają na celu ochrony produkcji krajowej i są nakładane na towary, które w kraju wytwarzane być nie mogą, np. u nas cła od herbaty, kawy, bawełny. Celem takiego cła jest przysporzenie dochodów państwu. Cło ochronne natomiast, oprócz przysporzenia dochodów skarbowi, ma na celu stworzenie takich warunków, by krajowa wytwórczość mogła powstać lub rozwinąć się. Cło ochronne w zasadzie powinno być obliczone w takiej wysokości, by towar

cudzoziemski nie znalazł się na rynku wewnętrznym w warunkach korzystniejszych, niż towar krajowy, i wówczas cło ochronne nosi nazwę cła wyrównawczego. Cło uniemożliwiające przywóz towaru, t. j. tak wysokie, że sprowadzenie towaru się wprost nie opłaca, nosi nazwę cła prohibicyjnego. Cło pobierane jest wedle taryfy, zawartej w ustawie celnej, lub wedle taryfy umieszczonej w traktacie handlowym. W polityce celnej państw współczesnych panuje system protekcjonizmu, który może wyrażać się nietylko w formie wysokich ceł na towary importowane, ale także w formie utrudnień lub zakazu importu towarów obcych, wypłacania premji wywozowych, zwracania podatków pobranych od wyrobów krajowych wywiezionych zagranicę, ułożenia taryf kolejowych tak, by przewóz w stronę granicy taniej kosztował, niż odwrotnie. Taki charakter protekcyjny ma polska taryfa cłowa z 26 czerwca 1924 (Dz. U. Rz. P. z r. 1924, poz. 540).

Jak już wyżej wspomniano i monopole możemy zaliczyć do podatków pośrednich. Monopol państwowy jest właściwie rozciągnięciem działalności państwa na pewne dziedziny życia gospodarczego, bądź ze względu na wyższe względy publiczne (monopol administracyjny, bicie monety, poczta, telegraf), bądź też ze względu na stworzenie nowych źródeł dochodu państwowego (monopol skarbowy w Polsce: monopol tytoniowy, solny, spirytusowy, zapałczany). Zyski tych monopolów płyną z ceny monopolowej, w której się właśnie mieści podatek pośredni (konsumcyjny).

Drugą kategorję ciężarów publicznych stanowią opłaty skarbowe, które państwo pobiera z tytułu świadczonych usług i wykonywanych czynności publicznych. Trzeba jednakże zaznaczyć, że opłaty nie są wynagrodzeniem ze strony interesowanych, płaconem państwu za jego usługi. Czynności i usługi publiczne są świadczone przez państwo bez względu na wysokość opłaty, jakoteż bez względu na to, czy ją uiszczono, czy też nie. Opłaty skarbowe są pobierane bądź w formie stempla, bądź też w pieniądzach. Do opłat należą: opłaty sądowe i administracyjne, opłaty za używanie zakładów publicznych (opłaty szkolne, opłaty za badanie środków żywności, badanie miar i wag i t. d., opłaty stemplowe przy wydawaniu świadectw, zaświadczeń, dokumentów i t. d.).

Artykuł 6 żąda dalej, aby ustalenie systemu monetarnego przychodziło do skutku z mocy ustawy. Chodzi tu o ustalenie systemu normującego, co będzie obowiązującym pieniądzem obiegowym, jaka będzie jego wartość kruszcowa i t. p. Pieniądz ma w życiu gospodarczem następujące zadanie:

1) jest środkiem utrwalającym wartość dóbr,

2) stanowi miarę wartości,

3) jest pośrednikiem w wymianie,
4) jest urzędowym środkiem wpłat.

Dlatego też pieniądz obiegowy powinien mieć trzy cechy:
1) pełną zdolność zwalniania od wszelkich zobowiązań,
2) pełną siłę kupna,
3) przywilej przymusu przyjmowania go w każdej ilości.

Oczywiście prawo bicia pieniędzy słusznie przyznano wyłącznie państwu. Powstał państwowy monopol monetarny. Był on uwarunkowany cechą pieniądza jako prawnego środka wypłat. Stało się to tem konieczniejsze, że, jak wiemy z praktyki, pogarszanie monet, nawet oparcie pieniądza na materjalnej wartości metalu, nie zapewniło mu wartości niewzruszonej, gdyż materjał monetarny jako kruszec podlegał wahnieniom rynkowym. Rękojmią więc monety był przedewszystkiem stempel państwa.

W starożytności bito monety z czystego kruszcu (złota lub srebra) bez wszelkich domieszek. Potem jednakże przekonano się, że większą trwałość zapewnia monetom przymieszka innych metali (miedź). Wagą czystą nazywa się waga szlachetnego kruszcu, wagą surową — rzeczywista. Stosunek kruszcu do aljażu, czyli tak zwana próba, wynosi zazwyczaj $^{9}/_{10}$ albo jak w Anglji $^{11}/_{12}$.

Granica niewielkich, ale dozwolonych uchybień, nazywa się remedjum albo tolerancją. Naprzykład w Polsce, w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 20 stycznia 1924 r. w art. 8 (Dz. U. Rz. P. Nr 7 ex 1924) jest przewidziane pełnomocnictwo dla Ministra Skarbu, dopuszczające odchylenia w obie strony od norm, określających stosunek przymieszki w monetach złotych i srebrnych [1]).

Pieniądze dzielimy na obiegowe i zdawkowe. Różnica polega na tem, że pieniądz zdawkowy nie ma trzech wymienionych zalet pieniądza obiegowego. W Rzeczypospolitej pieniądzem zdawkowym są monety srebrne (po 5, 2, 1 i pół złotego), monety niklowe (po 50, 20 i 10 groszy) i bronzowe (po 5, 2 i 1 groszu [2]).

Natomiast pieniądzem obiegowym zgodnie z ust. z 20 stycznia 1924 jest złoty, zawierający $^{9}/_{31}$ części grama czystego złota; ponieważ jednak wybicie pieniądza o tak małej wadze byłoby technicznie niewykonalne, względnie w użyciu praktycznem zupełnie niemożliwe, dlatego ustawa przewiduje monety złote po 10 złotych o wadze 3·2258 grama, średnicy 17 *mm* i monety 20-złotowe o wadze 6·45161 grama, średnicy 35 *mm*. Jednak obok pieniędzy metalowych spotykamy się z pieniądzem

[1]) Kumaniecki: Dokumenty (1912—24), str. 761, l. 305. Dz. U. Rz. P. ex 1924 Nr. 7, poz. 65. Rozp. Pr. Rzp. z d. 20 stycznia 1924.

[2]) 5- i 2-groszówki są bite ze specjalnego aljażu „yellow".

papierowym. Potrzeba pieniądza papierowego wynikła z wielu stron ujemnych, które posiada pieniądz kruszcowy, a przedewszystkiem z trudności czynienia znacznych wypłat w gotowiźnie, połączonych z koniecznością przenoszenia w miejsca odległe nadmiernie ciężkich worów złota i srebra. To sprawiło, że już w XIV i XV wieku, specjalnie we Włoszech i Holandji, oddawano wielkim domom bankowym znaczne sumy pieniężne w monecie kruszcowej, otrzymując w zamian kwity depozytowe, które stanowiły pewny środek płatniczy. System ten kwitów rozwinął się specjalnie w bankach lombardzkich, skąd też pochodzi sam wyraz (bank, banca, lombard, bankrut); wyraz banca oznacza w wiekach średnich ławkę, na której kupcy kładą towary i pieniądze. Łamanie tej ławki (banca rotto) było równoznacznem z ogłoszeniem niewypłacalności kupca. Lombardczycy, przywykłszy do tych obrotów depozytowych, zaczęli następnie wystawiać zobowiązania bez rękojmi i bez podkładu; podkładem jedynym było zaufanie do firmy (kredyt). Do obiegu wprawdzie nie dochodziły te znaki jako pieniądze, namnożyło ich się jednak bardzo wiele, powodując bankructwa i przesilenia. Zasada jednak papierowych pieniędzy już się ustalała i czekała tylko na prawidłową formę. W r. 1720 we Francji bankier Filipa Orleańskiego, Regenta (1715—1723) John Law (czytaj: Lass) spróbował oprzeć pieniądz papierowy na wartości ziemi w obszarach kolonjalnych francuskich Ameryki Północnej, jednakże ta spekulacja zawiodła, kiedy się pokazało, że wartość wypuszczonych znaków papierowych nawet w tysiącznej części nie mogła być pokryta przez wartość eksploatacji upatrzonych terenów. Afera Lawa skończyła się kompromitacją rządu francuskiego, a jedyną smutną korzyścią był fakt, że rząd zdołał spłacić w nieuczciwy sposób olbrzymie swoje długi papierami w czasie ich wysokiego kursu. Za czasów rewolucji francuskiej Zgromadzenie Narodowe, chcąc wyratować kraj od bankructwa skarbowego, skonfiskowało olbrzymie dobra duchowne i na tej podstawie upoważniono rząd do wypuszczenia asygnat, które początkowo miały kurs korzystny. Kiedy jednakże w miarę postępów rewolucji w zupełności prawie przestały napływać normalne dochody Państwa i emisję asygnat w ciągu kilku lat doprowadził rząd do chorobliwego maximum, wartość asygnat spadła do takiego poziomu, że dopiero rządowi konsularnemu Bonapartego udało się przez stworzenie nowych środków dochodu, płynących z olbrzymich kontrybucyj wojennych, wreszcie przez zorganizowanie Banku Francuskiego, opartego o kredyt wewnętrzny, uratować Francję od ruiny finansowej.

Pierwszymi jednak, którzy wprowadzili banknoty w ścisłem tego słowa znaczeniu, byli Anglicy, którzy powołali do życia w r. 1694 Bank Angielski. Noty tego banku, czyli banknoty, mają już zgoła inną

podstawę, aniżeli pieniądze papierowe. Korzystają one z prawa wymiany na metal i opierają się bądź w całości na podkładzie metalu, bądź w znaczniejszej części, a w każdym razie na poważnych zabezpieczeniach handlowych. System prawie całkowitego pokrycia kruszcem nazywa się systemem obiegowym. Inny system, zwany bankowym, polega na tem, że bank musi mieć zabezpieczenie do wysokości 1/3 obiegu w kruszcu, reszta zaś emisji opiera się na zasadzie dobrych weksli, zastawie papierów procentowych, zapasie obcych walut i t. p.

Wprowadzenie w życie banknotów stało się koniecznem z chwilą olbrzymiego rozwoju wielkiego przemysłu w wieku XIX, kiedy banknot ułatwiał dokonywanie większych wpłat i wypłat pieniężnych, niemożliwych do nskutecznienia skromnemi zapasami pieniędzy kruszcowych. Nawewnątrz na krajowym rynku zbytu pieniądz może długo nie ulegać wstrząśnieniom, bo poręczeniem jest tutaj prawo, które nakazuje przyjmować go za wszelkie towary i dozwala płacić nim podatki. Ale na rynku międzynarodowym, światowym, cena pieniądza danego kraju zależy od wyników handlu przywozowego i wywozowego. Jeżeli bilans handlowy jest zły, waluta kraju spada, oczywiście tem więcej, im słabiej zabezpieczono banknoty zapasem kruszcu. Poza bilansem handlowym o sytuacji gospodarczej kraju decyduje bilans płatniczy, t. j. ogół pretensyj i zobowiązań płatniczych, na podstawie których pieniądz przychodzi bądź wychodzi z kraju (należytości za przewóz towarów, procenty od kapitałów obcych, ulokowanych w kraju, procenty otrzymywane od kapitałów krajowych, ulokowanych zagranicą, opłaty asekuracyjne, wygrane loteryj zagranicznych, wydatki podróżujących i t. d.[1]).

Wymiana banknotów na kruszec jest zasadą, ale w razie przesileń pieniężnych lub politycznych następuje z reguły zawieszenie wymiany. To prowadzi do upadku waluty. Wszystkie niemal państwa, uczestniczące w ostatniej wielkiej wojnie światowej, zawiesiły wymianę, zaprzestały płacić w złocie, a zaczęły wypuszczać coraz większe sumy banknotów, nie oglądając się na prawo walutowe. Obieg został przesycony (nadmierna inflacja) olbrzymim nadmiarem znaków pieniężnych.

Nową walutę polską stworzył dopiero Rząd Grabskiego, opierając ją na normalnych gospodarczych podstawach w ciągu r. 1924, a oparciem prawnem dla tego przeobrażenia jest cytowane rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 20 stycznia 1924 r., wydane z upoważnienia ogólnej ustawy z dnia 11 stycznia 1924, tak zwanej ustawy o pełnomocnictwach.

Gwarancje państwowe. Z gwarancją państwową mamy do czynienia wtedy, gdy państwo, chcąc ułatwić kredyt instytucjom społecz-

[1]) Por. Tomanek: Handel towarowy i pieniężny, 1925, str. 301.

nym (naukowym, gospodarczym), bądź związkom samorządowym albo też spółkom, stowarzyszeniom, występuje jako ręczyciel. W razie niewypłacalności dłużników odpowiedzialnym jest skarb państwa.

Przykład:

978.

Rozporządzenie Ministra Skarbu

z dnia 13 grudnia 1924 r.

w sprawie udzielenia poręki państwowej za listy zastawne Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w Warszawie.

Na zasadzie § 1 p. 1, oraz § 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 sierpnia 1924 r. o udzielaniu poręki państwowej za listy zastawne, obligacje i inne zobowiązania (Dz. U. Rz. P. Nr. 77, poz. 751) zarządza się co następuje:

§ 1. Udziela się poręki (gwarancji) państwowej za zapłatę kapitału listów zastawnych Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w Warszawie na sumę 15,000.000 dolarów Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, płatnego według planu umorzenia, ustalonego na okres 16½ lat od dnia wypuszczenia, oraz odsetek w wysokości 8 od sta w stosunku rocznym, płatnych półrocznie zdołu.

§ 2. Udzielenie poręki wskazanej w § 1 potwierdzi Komisarz Rządowy Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego w Warszawie przez umieszczenie odpowiedniego napisu na odnośnych listach zastawnych, po sprawdzeniu, że listy te odpowiadają wymogom powołanego na wstępie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej i niniejszego rozporządzenia, oraz że zostaną umieszczone zagranicą.

§ 3. Rozporządzenie niniejsze wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Minister Skarbu: *W. Grabski.*

Art. 7.

Rząd przedstawi corocznie zamknięcie rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia.

Budżet, jako projekt wydatków i dochodów, obejmuje zwykle cyfry przybliżone. To też rząd, pobierając dochody i wydając pieniądze, stosuje się do budżetu tylko „mniej więcej". W końcu roku rząd składa parlamentowi bilans, t. j. sprawozdanie z tego, co się rzeczywiście wydało. Jeżeli cyfry bilansu nie wiele się różnią od cyfr budżetu, parlament po wysłuchaniu opinji Najwyższej Izby Kontroli Państwa, uznaje budżet za wykonany prawidłowo i daje rządowi absolutorjum (porównaj art. 9).

Jeżeli są znaczne różnice, rząd musi je dostatecznie usprawiedliwić, w przeciwnym razie parlament może uznać postępowanie danego ministra lub całego rządu za nieprawidłowe, uchwalić rządowi votum nieufności albo też nawet postawić rząd w stan oskarżenia (art. 59). Parlamentarne zatwierdzenie, to uchwała Sejmu, dająca absolutorjum rządowi [1]).

Art. 8.

Sposób wykonania parlamentarnej kontroli nad długami Państwa określi oddzielna ustawa.

Art. 8 Konstytucji stanowi, że sposób wykonywania parlamentarnej kontroli nad długami państwa określi oddzielna ustawa. Wydana na tej podstawie ustawa z 25 września 1922 (Dz. U. Rz. P. Nr 89 ex 1922) tworzy w tym celu Komisję Kontroli Długów Państwa, składającą się z 7 członków. Z tego 4 wybiera Sejm, 2 Senat, a przewodniczącego wybiera komisja z łona Sejmu i Senatu. Zakres działania tej komisji najlepiej widoczny w pierwszych artykułach ustawy [2]).

Art. 9.

Do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków Państwa, przedstawiania Sejmowi corocznie wniosku o udzielenie lub odmówienie Rządowi absolutorjum, jest powołana Najwyższa Izba Kontroli, oparta na zasadzie kolegjalności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegjum, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu, większością 3/5 głosujących. Organizację Najwyższej Izby Kontroli i sposób jej działania określi szczegółowo osobna ustawa.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli zajmuje stanowisko równorzędne ministrowi, nie wchodzi jednak w skład Rady Ministrów, a jest za sprawowanie swego urzędu i za podległych mu urzędników odpowiedzialny bezpośrednio przed Sejmem.

Co do organizacji Najwyższej Izby Kontroli Konstytucja ogranicza się tylko do następujących wskazań [3]):

A) Najwyższa Izba Kontroli opiera się na zasadzie kolegjalności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegjum, usuwalnych tylko

[1]) Por. art. 9.
[2]) Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 145.
[3]) Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 133.

uchwałą Sejmu większością tylko 3/5 głosujących (usuwalność ta według ustawy z 3 czerwca 1921 odnosi się tylko do prezesa Najwyższej Izby Kontroli i dwóch wiceprezesów).

B) Prezes Najwyższej Izby Kontroli ma stanowisko równorzędne ministrowi, jednak nie wchodzi w skład Rady Ministrów (gdyż. nie mógłby się poddać solidarnie uchwałom tej Rady), tudzież jest za sprawowanie swego urzędu i za podległych mu urzędników odpowiedzialnym bezpośrednio przed Sejmem (co właśnie jest podstawą jego stanowiska jako ministra zgodnie z brzmieniem art. 45, ust. 2).

Poza tem określenie organizacji i kompetencji Najwyższej Izby Kontroli zawiera ustawa o kontroli państwowej z 3 czerwca 1921 Dz. U. Rz. P. Nr 51 ex 1921.

Ustawą tą zorganizowano fachową (w przeciwstawieniu do parlamentarnej, przewidzianej w art. 6, 7 i 8) kontrolę finansową, kierowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli i Okręgowe Izby Kontroli. Są one powołane do rewizji dochodów i wydatków państwa, oraz jego stanu majątkowego, a na żądanie Rady Ministrów mogą przeprowadzić rewizję gospodarki finansowej ciał samorządowych tudzież instytucyj, zakładów, fundacyj, stowarzyszeń i spółek, działających przy udziale finansowym Skarbu Państwa lub pod jego gwarancją.

Ustawa rozróżnia podwójną kontrolę:

a) faktyczną, obejmującą badanie umów, rewizję kas, magazynów, inwentarzy, sprawdzanie na miejscu robót i dostaw i t. p. z punktu widzenia celowości i pod względem gospodarczym;

b) kontrolę następczą (represyjną), polegającą na sprawdzaniu rachunków pod względem formalnym, cyfrowym i co do istoty dokonanych czynności. Uwagi o wykonaniu budżetu za okres ubiegły z wnioskiem o udzielenie lub odmówienie rządowi absolutorjum (porównaj art. 7 i 9) Najwyższa Izba Kontroli przedstawia jednocześnie Prezydentowi Rzeczypospolitej, Sejmowi i Senatowi najpóźniej w sześć miesięcy od dnia otrzymania od Ministra Skarbu ogólnego zamknięcia rachunków z całej gospodarki finansowej, udzielając odpisu powyższych uwag i wniosku prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Skarbu.

Poza tem należy zaznaczyć, że w myśl art. 6 kontrolę finansową spełniają także władze ustawodawcze.

Art. 10.

Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Rządowi i Sejmowi. Wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, muszą podawać sposób ich użycia i pokrycia.

Zdanie pierwsze art. 10 zostało objaśnione przy art. 3, ust. 2, gdzie był podany przebieg powstania ustawy.

Poza tem z postanowień regulaminowych wynika, że prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje:

a) poszczególnym ministrom (za wiedzą i zgodą Rady Ministrów),
b) Radzie Ministrów,
c) posłom, przy poparciu przez 15 podpisów,
d) komisjom sejmowym.

Drugie zdanie art. 10 przewiduje, że wnioski do ustaw, pociągające za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, powinny mieć w załączeniu wyraźne obliczenia, kosztorysy, deklaracje, a to w tym celu, aby wydatków nie uchwalać bez pokrycia.

Należy prócz tego wskazać w uzupełnieniu, że pewien zakres inicjatywy ustawodawczej przysługiwać będzie również Naczelnej Izbie Gospodarczej, jak to wynika z ostatnich słów art. 68.

Art. 11.

Sejm składa się z posłów wybranych na lat pięć, licząc od dnia otwarcia Sejmu, w głosowaniu powszechnem, tajnem, bezpośredniem, równem i stosunkowem.

Art. 11—19 można objąć ogólną nazwą artykułów ordynacyjnych, t. j. traktujących o sposobie tworzenia organów ustawodawczych [1]).

Z tego też tytułu należałoby do nich dołączyć art. 36 i 37, traktujące specjalnie o ordynacji wyborczej do Senatu, przyczem drugi z nich wymienia przepisy wspólne dla obu Izb [2]).

Artykuły te zostały rozszerzone ustawą z dnia 28 lipca 1922 o ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu.

Okres pięcioletni obradowania Izb nazywa się kadencją sejmową, a skończony być może tylko w dwóch wypadkach, przewidzianych w art. 26 Konstytucji ust. 1 i 2.

Początek kadencji liczy się w myśl art. 11 od dnia otwarcia Sejmu, a nie od chwili, gdy poseł zaczął sprawować mandat. Głosowanie powszechne określa najobszerniej art. 12, przyczem w tekście jego należy ściśle określić wyjątki od powszechności.

Zgodnie z art. 12 czynne prawo wyborcze (prawo wybierania posłów) ma każdy obywatel polski, bez różnicy płci, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończył lat 21, używa w pełni praw cywilnych (patrz

[1]) Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 62 i nast.
[2]) Buzek: Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu.

art. 14) i zamieszkuje w okręgu wyborczym przynajmniej od przedednia ogłoszenia wyborów w Dzienniku Ustaw. W ostatniem zdaniu tego artykułu wymieniony jest drugi wyjątek: wojskowi w służbie czynnej nie mają prawa głosowania. Prawie we wszystkich ordynacjach wyborczych współczesnych państw parlamentarnych jest podobnie określona zasada powszechności. Jedynym może wyjątkiem będzie Rosja Sowiecka, która czynne prawo wyborcze (i bierne) zapewnia wszystkim pracującym obywatelom (nie wyłączając żołnierzy armji i floty), którzy w dniu wyborów ukończyli lat 18.

Tak obszernie pojęta zasada powszechności jest zgodna z ideą oparcia demokracji na szerokich podstawach. Najpospolitszem ograniczeniem tej zasady w niektórych krajach jest wyłączenie kobiet od prawa wyborczego — wprowadzenie cenzusu elementarnego wykształcenia (wyłączenie analfabetów) i t. p.

Tajność prawa głosowania polega na tem, że obywatel zgodnie z art. 73 ordynacji wyborczej z dnia 28 lipca 1922 zbliżywszy się do stołu, przy którym zasiada komisja wyborcza, otrzymuje ostemplowaną kopertę do głosowania, wkłada w nią kartę do głosowania zawierającą wyrażony słowami lub cyframi numer listy wyborczej (art. 70 U. O. O. W.) i wręcza przewodniczącemu komisji, który sprawdziwszy stempel na kopercie i nie zaglądając do jej wnętrza, wrzuca ją do urny wyborczej. Celem tajności jest zabezpieczenie zupełnie dowolnego wyrażania przekonania politycznego głosującego obywatela. Jawność głosowania prowadzi w praktyce do nadużyć — stwarza możliwość wywierania presji na wyborcę.

Bezpośrednie prawo wyborcze należy rozumieć w ten sposób, że uprawnieni politycznie obywatele (mający czynne prawo wyborcze zgodnie z artykułem 12 Konstytucji) wybierają bezpośrednio posłów — (wzgl. senatorów art. 36). Tam, gdzie wyborcy nie są powołani do bezpośredniego wyboru posłów — lecz do wyboru właściwych wyborców, którzy dopiero wybierają reprezentantów Narodu — tam jest system wyborów pośrednich (dwu- lub więcej stopniowych).

Tak było naprzykład w ordynacji do dawnego Sejmu galicyjskiego (za czasów austrjackich) — gdzie w kurji IV (gmin wiejskich) prawyborcy wybierali wyborców, a ci dopiero głosowali na posła.

Poza tem najzupełniej wykluczona jest możliwość głosowania przez pełnomocnika albo zastępcę prawnego i taki wypadek musi być traktowany z punktu widzenia ustawy wyborczej jako nadużycie.

Odnośnie do równości prawa głosowania, ustawa również jasno ją określa, mówiąc w artykule 2 punkt 3, że każdy wyborca ma prawo oddania tylko jednego głosu i to w jednym tylko obwodzie

głosowania. Równość prawa głosowania uzasadniona jest w całej rozciągłości zresztą w art. 96 Konstytucji, który mówi, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa i że Rzeczpospolita nie uznaje żadnych przywilejów.

Przeciwieństwem równości prawa wyborczego jest np. stosowana w niektórych krajach zasada wielogłosowego (pluralnego) prawa wyborczego [1]). I tak np. w Belgji rewizja konst. z r. 1893 — wprowadza system pluralny — polegający na tem, że każdy obywatel, który ukończył lat 25 i zamieszkuje rok w okręgu wyborczym, ma jeden głos, ale płacenie wyższego (określonego) podatku, posiadanie wyższego wykształcenia, stan rodzinny (żona i 2 dzieci), ukończenie 35 lat wieku, uprawnia do otrzymania głosów dodatkowych [2]). Nie wolno było jednak łączyć więcej jak trzy głosy. Obecnie system ten w Belgji został zniesiony [3]).

Należy zaznaczyć, że system wielogłosowy nie da się pogodzić z zasadą równości demokratycznej.

Piąty przymiotnik („stosunkowe") wyraża już nie prawo, ale określa system głosowania. System ten określony jest w Konstytucji słowem „stosunkowy", ale właściwie odnosi się do podziału mandatów w okręgach i z listy państwowej. Aby go wyjaśnić, należy zgodnie z brzmieniem ustawy przejść sposób przeprowadzenia wyborów.

Wyborcy z całego obszaru Rzeczypospolitej wybierają 444 posłów, z których 372 przypada na listy wystawione w okręgach, a 72 na listy państwowe (art. 9 ustawy). Dla przeprowadzenia wyborów obszar Rzeczypospolitej Polskiej dzieli się na okręgi wyborcze (art. 10 ustawy). Obecnie okręgów wyborczych do Sejmu jest 64 (zobacz przypisy).

Podział na okręgi wyborcze, oraz liczba posłów przypadająca na poszczególne okręgi, będą określone osobną ustawą po każdym powszechnym spisie ludności (art. 11 ustawy). Należy nadmienić, że zmiana w podziale okręgów i liczbie posłów może być dokonana tylko w drodze ustawodawczej.

Każdy okręg wyborczy dzieli się na obwody głosowania, przyczem władza administracyjna pierwszej instancji (starostwo), a magistrat w miastach wydzielonych, przeprowadza podział na obwody, wyznacza lokal wyborczy, przyczem przestrzega następujących zasad:

1) ażeby żaden obwód nie liczył więcej niż 3.000 mieszkańców;

2) ażeby żaden wyborca nie miał dalej do lokalu wyborczego, aniżeli 6 *km*;

3) żeby nie tworzono obwodów składających się z różnych gmin, względnie z części tychże;

---

[1]) Esmein: Zasady prawa konstytucyjnego, str. 289.

[2]) Por. Esmein o. c.

[3]) Peretiatkowicz: Państwo współczesne, wyd. V, str. 19.

4) natomiast dozwolonem jest łączenie kilku wsi jako całości w jeden obwód głosowania i dzielenie większych wsi (osad, miejscowości) na dwa lub więcej samoistnych obwodów głosowania (art. 12 ustawy).

Głosowanie powinno przypadać na niedzielę i odbywać się jednego dnia w całem państwie (art. 14 ustawy). Dla przeprowadzenia wyborów są ustanowione:

1) Państwowa Komisja Wyborcza;

2) Okręgowe Komisje Wyborcze po jednej dla każdego okręgu wyborczego;

3) Obwodowe Komisje Wyborcze po jednej dla każdego obwodu głosowania.

Godność członków komisyj wyborczych jest honorowa, a uchylanie się od obowiązków z nią związanych bez usprawiedliwionej przyczyny ulega grzywnie, której uiszczenie nie uwalnia od obowiązków. Osoby wchodzące w skład komisyj wyborczych są pod ochroną prawa, przysługującą urzędnikom państwowym.

Spisy wyborców (sporządzane przez naczelników gmin), mają być wyłożone do przejrzenia począwszy od 28 dnia od ogłoszenia wyborów przez dni 14 w lokalu urzędowym Obwodowej Komisji Wyborczej, codziennie przez 6 godzin, a każdy obywatel ma prawo wnieść do Komisji Obwodowej reklamację przeciw pominięciu jego samego lub kogokolwiek w spisie wyborców, lub przeciw wpisaniu kogoś nieuprawnionego.

Kandydatury poselskie mają być zgłaszane pisemnie na ręce przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej nie później jak 30 dni przed dniem wyborów. Do zgłoszenia kandydatury musi być dołączone oświadczenie zgody przez kandydata. Nikt nie może być umieszczony w tym samym okręgu wyborczym na dwóch lub więcej listach wyborczych. Liczba kandydatów na liście okręgowej nie może przewyższać dwukrotnie liczby posłów, przypadających na okręg (art. 46 ustawy).

Państwowe listy kandydatów powinny być zgłaszane na ręce Generalnego Komisarza Wyborczego nie później niż 40 dni przed dniem wyborów. Liczba kandydatów na liście jednej państwowej nie może przekraczać 100.

Zgłoszenie listy państwowej musi być podpisane przez pięciu posłów lub senatorów ustępującego Sejmu, względnie Senatu, albo przynajmniej przez 1000 wyborców z dwóch okręgów wyborczych. Listy państwowe będą oznaczane numerem porządkowym kolejności ich składania. Listy okręgowe, które zgłosiły swoje przyłączenie do listy państwowej, otrzymują ten sam numer, co listy państwowe, zaś inne listy

okręgowe otrzymują numery następujące po numerze listy państwowej, oznaczonej numerem najwyższym.

Żadna lista nie może być oznaczona numerem 9 (art. 58—61 ustawy), Przeprowadzenie aktu głosowania należy do Obwodowej Komisji Wyborczej. Wstęp do lokalu wyborczego mają, oprócz członków komisji, tylko wyborcy i mężowie zaufania grup wyborczych (art. 63 ustawy). W czasie głosowania nie wolno ani w lokalu wyborczym ani przed wejściem do budynku w promieniu 100 metrów wygłaszać przemówień, rozdawać kart do głosowania i w jakikolwiek bądź sposób agitować. Głosowanie odbywa się zapomocą kart do głosowania; karty do głosowania powinny być koloru białego (art. 70 ustawy).

Głosowanie rozpoczyna się o godzinie 9 rano i trwa bez przerwy do 9 wieczór (art. 74 ustawy).

Głosowania przerywać nie wolno. Gdyby wskutek wydarzeń siły wyższej musiało jednak głosowanie ulec przerwie, może komisja je przedłużyć lub odroczyć do dnia następnego, co musi być jednak natychmiast ogłoszone publicznie. Z uderzeniem godziny 9 mogą głosować tylko wyborcy, którzy przedtem weszli do lokalu (art. 79. ustawy). Natychmiast po zamknięciu głosowania uskutecznia komisja obliczenie wyniku w obecności mężów zaufania.

Przy obliczaniu głosów należy uważać za nieważne:

1) karty do głosowania włożone do koperty, urzędownie nieostemplowanej lub oznaczonej znakiem odróżniającym,

2) karty puste,

3) karty innego koloru niż białe, lub niezgodnie z przepisem wypełnione (art. 70 ustawy),

4) karty do głosowania znalezione w kopercie w liczbie większej niż jedna, o ile nie opiewają na ten sam numer, gdyż wówczas liczą się tylko za jeden,

5) karty do głosowania nie opiewające na jedną z ważnie zgłoszonych list okręgowych (art. 80, 85 ustawy).

Wyniki swych czynności i protokoły przesyłają Komisje Obwodowe Komisjom Okręgowym Wyborczym. Okręgowa Komisja Wyborcza bada wyniki i protokoły nadesłane, uskutecznia sprostowania, a wszelkie poprawki i uwagi oraz wątpliwości umieszcza w swoim protokole. Ustaliwszy wyniki głosowania w całym okręgu, Okręgowa Komisja Wyborcza uskutecznia podział mandatów między poszczególne listy w następujący sposób: liczby głosów ważnych oddanych na poszczególne listy dzieli się kolejno przez 1, 2, 3 i t. d. aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile jest mandatów w okręgu do podziału.

Wzór:

Okręg N. N. Liczba mandatów 7.

Głosów oddano.

	Lista Nr. 1	Lista Nr. 2	Lista Nr. 3	Lista Nr. 4	Lista Nr. 5	Lista Nr. 6
1	86.010[1]	72.600[2]	41.100[4]	20.610	7.400	1.220
2	43.005[3]	36.300[5]	20.550	10.305	3.700	600
3	28.670[6]	24.200	13.700	6.870	2.466	400

Lista Numer 1 mandatów 3 — I, III, VI,
„ „ 2 „ 3 — II, V, VII,
„ „ 3 „ 1 — IV.

Po ustaleniu treści protokołu ogłasza Komisja Okręgowa imiona i nazwiska posłów wybranych wraz z wynikiem obliczenia. Każdy z wybranych posłów otrzymuje od Komisji Okręgowej list wierzytelny, który mu zastępuje legitymację poselską do chwili jej otrzymania (art. 92 ustawy).

Rozdział mandatów z listy państwowej.

Państwowa Komisja Wyborcza ustala wedle odpowiedniego formularza, ilu posłów zostało wybranych z tych list okręgowych, które zgłosiły zgodnie z przepisem art. 57 ustawy swoje przyłączenie do poszczególnych list państwowych.

Do korzystania z listy państwowej uprawnione są jednak tylko te stronnictwa, które przeprowadziły swoich kandydatów przynajmniej w sześciu okręgach wyborczych. Otrzymane w ten sposób liczby mandatów poszczególnych grup wyborczych pisze się obok siebie, poczynając od najwyższej, a następnie dzieli się te liczby kolejno przez 1, 2, 3 i t. d. aż z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile mandatów jest do rozdzielenia przez Państwową Komisję Wyborczą (normalnie 72).

	Lista 1	Lista 2	Lista 3	Lista 4	Lista 5	Lista 6	Lista 7	Lista 8
1	142	88	44	28	18	16	12	10
2	71	44	22	14	9	8	6	5
3	47 1/3	29 1/3	14 2/3	9 1/3	6	5 1/3	4	3 1/3
4	35 1/2	22	11	7	4 1/2	4	3	2 1/2
5	28 2/3	i t. d. do czasu uzyskania 72-ej najwyższej kolejno liczby.						

Posłami z listy okręgowej lub państwowej zostają osoby, wymienione zkolei na tylu pierwszych miejscach listy kandydatów, ile tejże przypada mandatów poselskich. Jeżeli ta sama osoba wybrana została równocześnie z kilku list okręgowych, albo z listy państwowej

i z listy okręgowej, winna oświadczyć na ręce Generalnego Komisarza Wyborczego, najpóźniej w ciągu tygodnia po ogłoszeniu wyniku wyborów, który z tych mandatów przyjmuje (art. 98 ustawy).

Mandat posła wygasa w razie: 1) śmierci posła, 2) zrzeczenia się mandatu, 3) utraty prawa wybieralności, 4) w wypadku przewidzianym w ust. 2 art. 114 ustawy (wypadek ten jest następujący: jeżeli ktoś został wybrany posłem i senatorem, a do dwóch miesięcy nie oświadczy Generalnemu Komisarzowi Wyborczemu, który mandat przyjmuje — traci oba mandaty), 5) nieuczestniczenia bez prawidłowego urlopu w 15 zkolei posiedzeniach Sejmu, 6) odmówienie złożenia ślubowania, przepisanego w art. 20 Konstytucji, 7) objęcia przez posła płatnej służby państwowej (art. 17 Konstytucji), 8) przyjęcia lub zatrzymania przez posła stanowiska odpowiedzialnego redaktora (art. 23 Konstytucji), 9) w wypadku przekroczenia (art. 22 Konstytucji).

Pozbawienie wolności posła, wydanego przez Sejm sądowi, nie powoduje wygaśnięcia mandatu (art. 111 ustawy).

W wypadkach unieważnienia lub wygaśnięcia mandatu posła, ogłasza Państwowa Komisja Wyborcza o wstąpieniu na jego miejsce kolejnego następcy z listy. Jeżeli okręgowa lista zastępców zostanie wyczerpana, należy obsadzić mandat z listy państwowej. Jeżeliby zaś i lista państwowa została wyczerpana, mandat pozostaje nieobsadzony aż do końca kadencji (art. 115 ustawy). Okręgowe i Obwodowe Komisje Wyborcze rozwiązują się po ukończeniu czynności wyborczych, Państwowa Komisja Wyborcza urzęduje aż do wygaśnięcia mandatów (art. 11 Konstytucji), względnie aż do rozwiązania Sejmu (art. 26 Konstytucji).

Art. 12.

Prawo wybierania ma każdy obywatel polski bez różnicy płci, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończył lat 21, używa w pełni praw cywilnych i zamieszkuje w okręgu wyborczym przynajmniej od przedednia ogłoszenia wyborów w Dzienniku Ustaw. Prawo głosowania może być wykonane tylko osobiście. Wojskowi w służbie czynnej nie mają prawa głosowania. (Objaśniono powyżej).

Art. 13.

Prawo wybieralności ma każdy obywatel, mający prawo wybierania do Sejmu, nie wyłączając wojskowych w czynnej służbie niezależnie od miejsca zamieszkania, o ile ukończył lat 25.

Artykuł ten mówi o biernem prawie wyborczem czyli o prawie wybieralności. Ograniczenia tego prawa wymienione są w art. 14, 15, 16 Konstytucji, a szczegółowe przepisy w rozdziale 2 ustawy o ordynacji wyborczej do Sejmu z dnia 28 lipca 1922 w art. 5—8.

Art. 14.

Nie mogą korzystać z prawa wyborczego obywatele, skazani za przestępstwa, które określi ordynacja wyborcza, jako pociągające za sobą czasową lub stałą utratę prawa wybierania, wybieralności, a także piastowania mandatu poselskiego.

Postanowienie art. 14 rozszerza art. 3 i 4 wspomnianej ustawy o ordynacji wyborczej do Sejmu. (Por. objaśnienie do art. 11).

Art. 15.

Państwowi urzędnicy administracyjni, skarbowi i sądowi nie mogą być wybierani w tych okręgach, w których pełnią swą służbę. Przepis ten nie dotyczy urzędników, pełniących swą służbę przy władzach centralnych.

Z artykułu tego wynika, że Konstytucja pozbawia częściowo prawa wybieralności państwowych urzędników administracyjnych, skarbowych i sądowych dlatego, że nie mogą być wybierani w okręgu, objętym ich zakresem działania. W innych okręgach przysługuje im to prawo. Urzędnicy tych kategoryj kandydując, mogliby łatwo wywierać presję w okręgach, w których pełnią swą służbę.

Sens drugiego zdania tego artykułu trzeba rozumieć w ten sposób, że urzędnicy ministerjalni mogą kandydować w siedzibie władz centralnych (t. j. w Warszawie). W stolicy niema niebezpieczeństwa presji, choćby dlatego, że władza urzędnika, pełniącego służbę przy władzy centralnej, nie sięga bezpośrednio w sferę życia obywatela, żyjącego w stolicy. (Makowski, o. c., str. 21, dodaje motywy: bliskość władz najwyższych i wielkie skupienie ludności).

Art. 16.

Pracownicy państwowi i samorządowi z chwilą wyboru na posła otrzymują na czas trwania mandatu poselskiego urlop. Przepis ten nie dotyczy ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni.

Lata spędzone na wykonaniu mandatu poselskiego liczą się do służby.

Postanowienie art. 16 uzupełnione zostało dwoma artykułami ustawy o ordynacji wyborczej do Sejmu. Brzmienie ich jest następujące: Art. 7. „Pracownicy państwowi i samorządowi z wyjątkiem ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni, z chwilą wyboru na posła otrzymują na czas trwania mandatu poselskiego urlop bezpłatny".

Art. 8 (ord. wyb.). „Wojskowi w razie wyboru na posła zostają na czas trwania mandatu poselskiego przeniesieni w stan nieczynny ze zwolnieniem od wszelkiej zależności służbowej, bez prawa noszenia munduru".

Z art. 16 wynika dalej, że ministrowie, podsekretarze stanu i profesorowie wyższych uczelni, mogą łączyć sprawowanie swoich funkcyj służbowych z piastowaniem mandatu. O ministrach zresztą wyraźnie mówi ostatnie zdanie art. 60 Konstytucji, że w głosowaniach w Izbie mogą brać udział, o ile są posłami. Poza tem jak w obj. do tego art. dodaje Makowski (o. c., str. 21) zrobiono wyjątek co do prof. wyższych uczelni, aby nie odrywając ich od pracy naukowej i pedagogicznej umożliwić ciałom ustawod. korzystanie z ich cennej współpracy. (Makowski, o. c., str. 22).

Art. 17.

Poseł, obejmujący płatną służbę państwową, traci mandat; przepis ten nie dotyczy powołania na stanowiska ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni.

Słuszność tego prawa jest aż nadto widoczna, gdyż może zachodzić przypuszczenie, że płatne stanowisko państwowe, przyjęte przez posła w czasie piastowania mandatu, może być środkiem korupcji parlamentarnej. Jest rzeczą charakterystyczną, że art. 17 nie wspomina o posadzie samorządowej. Widocznie objęcie takiej posady nie uzależnia posła od rządu. Poza tem poseł, który stracił mandat i objął płatną służbę państwową, nie ma zamkniętej drogi do starania się o mandat przy następnych wyborach, na podstawie tego, co ustala art. 16.

Przepis wyjmujący od reguły ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni, należy tak samo rozumieć i uzasadnić, jak w artykule poprzednim.

Art. 18.

Bliższe postanowienia o wyborach posłów do Sejmu określi ordynacja wyborcza.

Ordynacja wyborcza jest właśnie objęta ustawą z dnia 28 lipca 1922 i postanowienia jej zostały objaśnione w art. od 11 do 17 włącznie.

Art. 19.

Sejm sprawdza ważność wyborów niezaprotestowanych. O ważności wyborów zaprotestowanych rozstrzyga Sąd Najwyższy.

Obszernie tą kwestją zajmuje się ustawa o ordynacji wyborczej, w rozdziale XIII, w art. 102 do 110 włącznie.

Postanowienia należące do wyborów protestowanych i niezaprotestowanych są następujące:

W ciągu dni 14 od ogłoszenia wyniku wyborów (patrz art. 92 i 96) każdy wyborca może wnieść protest na piśmie lub ustnie do protokołu na ręce przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej.

Protest zaś przeciwko wyborowi posła z listy państwowej, lub też przeciw ustalonym przez Komisję Państwową wynikom wyborów, ma być wniesiony na ręce Generalnego Komisarza Wyborczego (art. 102 ustawy).

Protest ten powinien być niezwłocznie ogłoszony w „Monitorze Polskim“ i w dziennikach miejscowych, a zarazem ma być wyznaczony 14-dniowy termin do wnoszenia zarzutów przeciwko treści protestu. Następnie protest z wniesionemi zarzutami odsyła się do Sądu Najwyższego, odpis zaś jego do Biura Sejmowego (art. 103 ustawy).

Niezaczepione protestem mandaty poselskie mogą być jedynie z powodu braku prawa wybieralności (art. 13—14 Konstytucji) zakwestjonowane w ciągu trzech pierwszych posiedzeń Sejmu, trybem przepisanym dla nagłych wniosków poselskich. W razie zakwestjonowania Sejm uchwałą przekazuje sprawę do zbadania i rozstrzygnięcia Najwyższemu Sądowi.

Mandaty niezaprotestowane i niezakwestjonowane przyjmuje Sejm do wiadomości bez dyskusji (art. 104 ustawy).

O wyborach zaprotestowanych i zakwestjonowanych rozstrzyga Sąd Najwyższy w komplecie trzech sędziów na posiedzeniu jawnem po wysłuchaniu prokuratora i interesowanych (art. 105 ust.). Do chwili, kiedy protest lub zakwestjonowanie nie zostanie rozstrzygnięte, przysługuje posłowi zaopatrzonemu w list wierzytelny (art. 92 ust.) prawo wstępu do Izby i brania udziału w jej pracach (art. 106 ust.).

Sąd Najwyższy unieważni wybór posła lub wybory zaprotestowane, jeżeli zostanie stwierdzone:

1) że w danym okręgu wyborczym dopuszczono się przy wyborach przekupstw, wymuszeń, fałszu lub jakichkolwiek podejść w rozmiarach, zdolnych zmienić wynik wyborów;

2) jeżeli wybory zostały przeprowadzone niezgodnie z przepisami ustawy, a uchybienia mogły wpłynąć na wynik wyborów (art. 107 ust.);

przyczem Sąd Najwyższy jednocześnie orzeka, czy głosowanie, względnie wybory, mają być unieważnione w całym okręgu, czy też w niektórych tylko obwodach (art. 108 ust.). W takim razie minister spraw wewnętrznych do dni 14 zarządzi wybory w dotyczącym okręgu lub obwodzie (art. 109 ust.), a Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie wyników ponownych wyborów przystąpi niezwłocznie do rewizji obliczeń (art. 110, 94, 95 ustawy).

Art. 20.

Posłowie są przedstawicielami całego Narodu i nie są krępowani żadnemi instrukcjami wyborców.

Posłowie składają na ręce Marszałka wobec Izby następujące ślubowanie: „Ślubuję uroczyście jako poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, wedle najlepszego mego zrozumienia i zgodnie z sumieniem, rzetelnie pracować wyłącznie dla dobra Państwa Polskiego jako całości“ [1]).

Artykuł ten określa stanowisko posła zgodnie z pojęciami nowożytnemi, a podkreślenie pozytywne, że poseł jest przedstawicielem całego narodu, i negatywne, że nie może być krępowany żadnemi instrukcjami wyborców, wydaje się być wyraźnem przeciwstawieniem Polski obecnej Polsce dawnej, gdzie zgodnie z ideą przywilejów nieszawskich roku 1454 i zasadami wytworzonemi w okresie tworzenia się parlamentaryzmu polskiego drugiej połowy XV wieku i początku wieku XVI poseł reprezentował ziemię, która go wybrała, a od swoich wyborców sejmikowych otrzymywał wiążące instrukcje.

Zasadę terytorjalnego przedstawicielstwa i instrukcyj poselskich pierwszy raz przekreśla Konstytucja majowa [2]), zaś w Konstytucji obecnej, podobnie jak we wszystkich współczesnych Izbach przedstawicielskich, zasada podziału terytorjalnego ustępuje podziałowi ideowemu, tak, że dzisiaj poseł reprezentuje nie ziemię, lecz pewien pogląd polityczny.

Drugi raz podkreśloną jest myśl reprezentowania całego Narodu i pracy dla Państwa „jako całości“ (a nietylko dla jego części) w ślubowaniu poselskiem.

Ślubowanie należy uważać jako deklarację posła, że przyjęte obowiązki chce spełniać z myślą o interesie ogólnym. Deklaracja ta jest nieodzowna, gdyż od tego zależy pełnienie mandatu poselskiego. Kon-

[1]) Regulamin obrad Sejmu art. 1—4, art. 6 (ślubowanie), art. 83—89. Regulamin obrad Senatu art. 1—4, art. 7 (ślubowanie), art. 69—76.

[2]) Por. art. VI Konstytucji 3-go Maja.

stytucja tego wprawdzie wyraźnie nie mówi, ale uzupełnia to ordynacja wyborcza, która w art. 111, punkt 6, przewiduje utratę mandatu poselskiego w wypadku niezłożenia ślubowania, zamieszczonego w art. 20 Konstytucji.

Art. 21.

Posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za swoją działalność w Sejmie lub poza Sejmem, wchodzącą w zakres wykonania mandatu poselskiego, ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Za przemówienia i odezwania się, tudzież manifestacje w Sejmie posłowie odpowiadają tylko przed Sejmem. Za naruszenie prawa osoby trzeciej mogą być pociągnięci do odpowiedzialności sądowej, o ile władza sądowa uzyska na to zezwolenie Sejmu.

Postępowanie karno-sądowe, karno-administracyjne lub dyscyplinarne, wdrożone przeciw posłowi przed uzyskaniem mandatu poselskiego, ulegnie na żądanie Sejmu zawieszeniu aż do wygaśnięcia mandatu.

Bieg przedawnienia przeciw posłowi w postępowaniu karnem ulega przerwie na czas trwania mandatu poselskiego. Przez cały czas trwania mandatu posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej, ani pozbawieni wolności bez zezwolenia Sejmu. W wypadku schwytania posła na gorącym uczynku zbrodni pospolitej, jeżeli jego przytrzymanie jest konieczne dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości, względnie unieszkodliwienia skutków przestępstwa, władza sądowa ma obowiązek bezzwłocznego zawiadomienia o tem Marszałka Sejmu w celu uzyskania zezwolenia Sejmu na areszt i dalsze postępowanie karne. Na żądanie Marszałka przytrzymany musi być niezwłocznie uwolniony [1]).

Konstytucja marcowa w art. 21 nie mówi wyraźnie o tak zwanej „nietykalności poselskiej", zabezpiecza tylko uprzywilejowane stanowisko posłów [2]).

Przejdźmy poszczególne ustępy: pierwsze zdanie ustępu 1-go mówi o tem, że posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za swoją działalność w Sejmie lub poza Sejmem, wchodzącą w zakres wy-

[1]) Obacz. Regulamin Sejmu art. 7—12, art. 58—68 (przep. dyscypl.), art. 90—99 (sąd honorowy). Regulamin Senatu art. 12—13, art. 69—96.

[2]) Porównaj Komarnicki: Polskie prawo polityczne, Warszawa, 1922, str. 78—88, 452—460.

konania mandatu poselskiego, ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Konstytucja jednak nie określa, co należy rozumieć przez „działalność wchodzącą w zakres wykonywania mandatu". Należy to chyba wysnuć z analizy samego stanowiska posła, jako członka Sejmu, a więc wykonywanie mandatu będzie ograniczone do udziału posła w dyskusjach i głosowaniach w plenum Sejmu i jego komisjach.

Takby można ustalić działalność posła w Sejmie, większą trudność nastręcza określenie zawodowej działalności posła poza Sejmem, bo czyż za taką można uważać zwoływanie zgromadzeń relacyjnych? Stykanie się z wyborcami nie jest obowiązkiem posła, gdyż zgodnie z art. 20 Konstytucji on ich nie reprezentuje, a nie otrzymując od nich żadnych instrukcyj, do sprawozdań nie jest obowiązany. Zgromadzenia poselskie są pod konstytucyjną ochroną zgromadzeń obywatelskich, przewidzianą art. 108 Konstytucji.

Za zawodową działalność poza Sejmem nie można też uważać umieszczania artykułów w prasie. Tutaj poseł jest pod ochroną gwarancji, przyznanej innym obywatelom, a przewidzianej w art. 105 Konstytucji. Pozostawałaby tylko jedna sfera działalności zawodowej poza Sejmem, określona w art. 34 Konstytucji, t. j. udział w Komisjach nadzwyczajnych, delegowanych przez Sejm z prawem przesłuchiwania stron interesowanych, oraz wzywania świadków i rzeczoznawców. Jednak w tym wypadku granice działalności posła są ściśle ograniczone i określone uchwałą sejmową. Tak więc, streszczając się, można powiedzieć, że posłowie są nieodpowiedzialni w zakresie dyskusji (o ile z niej nie wynikają manifestacje) i za głosowanie, wreszcie za udział w pracach Komisji nadzwyczajnej, Poza tem zgodnie z brzmieniem drugiego zdania ust. 1 zą zachowanie się w Sejmie posłowie odpowiadają tylko przed Sejmem. Granice tu ustala regulamin (art. 29 Konstytucji). O wszystkich innych wypadkach odpowiedzialności poselskiej decyduje zgoda Sejmu.

Wyjątkiem charakterystycznym będzie zawarty w ust. 3 art. 23 przepis, mówiący o tem, że poseł schwytany na gorącym uczynku, musi być na żądanie Marszałka wypuszczony aż do czasu wydania decyzji Sejmu w sprawie zezwolenia na areszt i dalsze postępowanie karne. Pod tym względem Konstytucja marcowa zakreśla nieodpowiedzialności poselskiej ciaśniejsze granice, aniżeli poprzednio wydana i obowiązująca za czasów Sejmu Ustawodawczego ustawa z 8 kwietnia 1919 roku, gdzie było przewidziane, że posłowie nie mogą w żadnym wypadku przez cały czas trwania Sejmu Ustawodawczego być pozbawieni wolności, a zatem nawet w wypadku schwytania na gorącym uczynku.

Art. 22.

Poseł nie może na swoje ani na obce imię kupować lub uzyskiwać dzierżaw dóbr państwowych, przyjmować dostaw publicznych i robót rządowych, ani otrzymywać od rządu koncesji lub innych korzyści osobistych.

Poseł nie może również otrzymywać od rządu żadnych odznaczeń, z wyjątkiem wojskowych [1]).

Artykuł 22 należy rozważyć pod kilkoma względami:

1) zabrania on łączyć mandat poselski z korzystaniem z zysków, płynących z kupna i dzierżaw dóbr państwowych, z przyjmowania dostaw publicznych, robót rządowych, koncesji i t. p.;

2) jeżeli jedną z tych wymienionych korzyści uzyskał poseł przed otrzymaniem mandatu, to po wyborze powinien zrzec się tych, które mają charakter trwały. Natomiast nie jest tu przewidziane, by poseł np. miał zwrócić rzecz, kupioną przed uzyskaniem mandatu;

3) z zakazu zawartego w art. 22 wynika nieważność prawna dokonania przez rząd sprzedaży, oddania dzierżawy, udzielenia koncesji, przysporzenia dostawy lub robót rządowych i t. p. posłowi, gdyż nie chodzi tu o niepołączalność (incompatibilitas), lecz o kwestje nieważności prawnej.

Cel artykułu 22 jest ten, aby zapewnić posłowi niezależność od rządu; podobnie należy rozumieć przepis art. 17, stanowiący, że poseł, otrzymujący płatną służbę państwową, traci mandat.

W rozdziale XIV Ustawy o ordynacji wyborczej do Sejmu w 9 punkcie art. 111 przepis mówiący o wygaśnięciu mandatu mówi wprost o wypadkach cytowanych w art. 22 Konstytucji, przyczem ustęp 2 art. 111 ustawy o ordynacji wyborczej podkreśla, że korzystanie z reformy rolnej nie podpada pod działanie art. 22 Konstytucji [2]).

Ostatnie zdanie mówi o odznaczeniach, otrzymywanych przez posła od rządu. Wynika z tego, że przyjęcie odznaczenia pozbawia mandatu. Natomiast odznaczenie, otrzymane przed uzyskaniem mandatu — nie jest tu brane pod uwagę.

Art. 23.

Poseł nie może być redaktorem odpowiedzialnym.

Wyłączenie możliwości połączenia stanowiska redaktora odpowiedzialnego z piastowaniem mandatu poselskiego jest najzupełniej jasne,

[1]) Komarnicki, o. c., str. 408 i następ.

[2]) Por. Makowski, o. c., str. 28.

gdyż pozwalając na to stworzonoby cały szereg zawikłań i konfliktów z zasadą nieodpowiedzialności poselskiej.

To samo mówi ustawa o ordynacji wyborczej do Sejmu w art. 111.

Art. 24.

Posłowie otrzymują diety[1]) w wysokości, regulaminem określonej[2]) i mają prawo bezpłatnego korzystania z państwowych środków komunikacji dla podróży po całym obszarze Rzeczypospolitej.

Myślą przewodnią tego artykułu jest zapewnienie posłom i senatorom (porównaj art. 37 Konstytucji) uposażenia pieniężnego. Artykuł używa słowa „diet“ w wysokości regulaminem określonej. Z tego wynika: że uposażenie to ma mieć charakter odszkodowania względnie zwrotu kosztów utrzymania członka Izby, zmuszonego poświęcić swój czas pracom ustawodawczym ze szkodą własnych interesów materjalnych. Uposażenie posła obecnie równa się płacy III stopnia służbowego[3]).

Jeszcze silniejszem uzasadnieniem faktu przyznania uposażenia jest postanowienie art. 7 ustawy o ordynacji wyborczej, które określa urlop urzędników-posłów jako bezpłatny. Prócz tego art. 24 przewiduje bezpłatne używanie środków komunikacyjnych dla członków Izb, ze względu na wyjazdy związane z pełnieniem mandatu — dla zebrania informacyj w pracy komisyjnej i t. d.

Art. 25.

Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje, otwiera, odracza i zamyka Sejm i Senat.

Sejm winien być zwołany na pierwsze posiedzenie w trzeci wtorek po dniu wyborów i corocznie najpóźniej w październiku na se-

---

[1]) Regulamin obrad Sejmu z 16/II 1923 art. 84 uzup. z 1/XII 1923. Posłowie otrzymują jako zwrot kosztów utrzymania począwszy od 1 grudnia 1923 roku ryczałt miesięczny równy iloczynowi mnożnej, ustalanej przez Radę Ministrów dla obliczenia uposażeń urzędniczych przez 1.800 wraz z dodatkiem stołecznym i regulacyjnym. Wszelkie zarządzenia, powodujące zwyżkę uposażeń wypłaconych w 1923 roku, mają zastosowane i do diet poselskich. Marszałek otrzymuje 4-krotne diety, wicemarszałkowie półtorakrotne; Marszałkowi przysługuje prawo do mieszkania służbowego i powozu, tudzież prawo używania inwentarza reprezentacyjnego. Marszałek i wicemarszałkowie pobierają diety aż do ukonstytuowania się nowego Sejmu. Diety są płatne zgóry.

[2]) Art. 86 regulaminu przewiduje potrącanie diet, jeżeli poseł opuścił (bez dostatecznego uspr.) dwa lub więcej posiedzeń plenarnych lub komisyjnych (5% za każde posiedzenie od drugiego począwszy).

[3]) O dietach senatorów patrz Regulamin Senatu, art. 71, 72.

się zwyczajną, celem uchwalenia budżetu, stanu liczebnego i poboru wojska, oraz innych spraw bieżących.

Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Sejm w każdym czasie na sesję nadzwyczajną wedle własnego uznania, a winien to uczynić na żądanie 1/3 ogółu posłów w ciągu dwóch tygodni.

Inne wypadki zebrania się Sejmu na sesję nadzwyczajną określa Konstytucja.

Odroczenie wymaga zgody Sejmu, jeżeli ma być w ciągu tej samej sesji zwyczajnej powtórzone, lub jeżeli przerwa ma trwać dłużej niż 30 dni.

Sejm, zwołany w październiku na sesję zwyczajną, nie może być zamknięty przed uchwaleniem budżetu.

Według art. 25 Prezydent Rzeczypospolitej normuje działanie Sejmu i Senatu. Sądzę, że należy orzeczenie pierwszego ustępu rozumieć czysto formalnie t. zn. w ten sposób, że akty orzekające o zwołaniu, otwarciu odroczeniu i zamknięciu ciał ustawodawczych nie mają ważności bez podpisu Prezydenta Rzeczypospolitej. Jednakże i tę zasadę formalnego wpływu Prezydenta Rzeczypospolitej na funkcjonowanie Izb Ustawodawczych ogranicza Konstytucja w następnych ustępach art. 25. Według brzmienia ust. 2 Sejm winien być zwołany na pierwsze posiedzenie w trzeci wtorek po dniu wyborów. Prezydent nie może go zwołać w późniejszym terminie, dotrzymanie określonego terminu jest konstytucyjnym obowiązkiem Prezydenta.

Dalszą konsekwencją ustępu 2 jest przepis, że Sejm i Senat musi być zwołany corocznie na sesję zwyczajną.

Tu więc również ograniczona jest przez ścisłe określenie prerogatywa Prezydenta.

Trzeciem postanowieniem ustępu 3 jest to, że Sejm (i Senat) muszą być zwołane na tę sesję zwyczajną najpóźniej w październiku. Wynika z tego, że możliwem jest zwołanie go wcześniejsze, ale późniejszy termin konstytucyjnie niedopuszczalny.

Czwartem ograniczeniem, wynikającem z ust. 2 art. 25 jest ścisłe określenie programu prac sesji zwyczajnej, w który wchodzi uchwalenie budżetu, stanu liczebnego wojska i innych spraw bieżących.

Ustęp 3 art. 25 przewiduje sesje nadzwyczajne ciał ustawodawczych i postanawia, że Prezydent ma prawo w każdym terminie poza sesją zwyczajną zwołać Izby na sesję nadzwyczajną, a winien to uczynić na żądanie 1/3 posłów w ciągu dwóch tygodni.

To prawo Prezydenta jest najzupełniej uzasadnione, tem mianowicie, że głowa władzy wykonawczej może najlepiej ocenić, w jakiej sy-

tuacji zachodzi konieczność sesji nadzwyczajnej; dla władzy wykonawczej posiadanie tej kompetencji jest niezbędne. Celem tych sesyj nadzwyczajnych może być konieczność udziału władz ustawodawczych w jakichś ważnych aktach państwowych (wypowiedzenie wojny, ratyfikacja traktatu i t. p.).

Jest rzeczą charakterystyczną, że w kwestjach odroczenia i zamknięcia sesji zwyczajnej Prezydent jest skrępowany (ust. 5, art. 25) natomiast Konstytucja nie krępuje go, jeżeli chodzi o sesję nadzwyczajną. Poza tem przewiduje Konstytucja w ust. 4, art. 25 wypadki zebrania się ciał ustawodawczych bez ingerencji Prezydenta Rzeczypospolitej, a to: w art. 124, ust. 3. Analogiczny wypadek przewidują również art. 39, 41, 42. Uprawnionym do zwołania Sejmu we wszystkich tych wypadkach jest Marszałek Sejmu.

Ostatnim wreszcie ograniczeniem prerogatywy, przewidzianej w ust. 1-ym tego artykułu, jest postanowienie ust. 6-go, że Sejm zwołany na sesję zwyczajną, nie może być zamknięty przed uchwaleniem budżetu. Z tego postanowienia wynika wyraźne wskazanie budżetu, jako najważniejszego zjawiska w normalnem życiu państwowem, co zresztą dość obszernie uzasadniono przy objaśnieniu art. 4.

Art. 26.

Sejm może się rozwiązać mocą własnej uchwały, powziętej większością 2/3 głosów, przy obecności połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać Sejm za zgodą 3/5 ustawowej liczby członków Senatu.

Równocześnie w obu wypadkach z samego prawa rozwiązuje się Senat.

Wybory odbędą się w ciągu 90 dni od dnia rozwiązania. Termin ich będzie oznaczony bądź w uchwale Sejmu, bądź w orędziu Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu[1]).

Artykuł 11 określa długość kadencji sejmowej na lat pięć. Stwierdzić zarazem należy, że określenie długości kadencji ma wielki wpływ na całokształt stosunków politycznych w państwie. Łatwo pojąć, że długie trwanie kadencji sejmowej uniezależnia parlament od opinji społecznej i oddala ustrój państwowy od charakteru rządów bezpośrednich.

W tych krajach, gdzie kadencje parlamentu są długie, zdarzają się często wypadki, że parlament po pewnym czasie przestaje być odbiciem opinji tych, którzy go wybrali. Krótkie okresy prawodawcze odpowia-

[1]) Komarnicki, o. c., str. 426 i następne (obszerny wywód i interpretacja art. 26).

dają bardziej państwom mniejszym. Państwa większe wymagają dłuższych okresów.

W republikach radykalno-demokratycznych, gdzie obywatele pragną jak najbardziej bezpośrednio wpływać na losy państwa, kadencje parlamentarne są zwykle krótkie. Przeciwnie zaś w monarchjach i republikach arystokratycznych istnieje zwykle dążność do ustanawiania długich okresów parlamentarnych.

Jeżeli chcemy ocenić krótko pierwsze dwa ustępy art. 26, to musimy stwierdzić, że rozwiązanie ciał ustawodawczych w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jest rzeczą niewykonalną, choćby dlatego, że w pierwszym wypadku zależy to od decyzji, powziętej kwalifikowaną większością posłów w Sejmie przy utrudnionej klauzuli co do kompletu, w drugim wypadku decyduje o tem Senat także specjalnie kwalifikowaną większością $^3/_5$ i z tym dodatkiem, że sam również musi zaprzestać swoich funkcyj. Jest to odstępstwo od zasad prawie ogólnie przyjętych we wszystkich państwach, które mają wypróbowany ustrój konstytucyjny, a stwierdzają, że władza wykonawcza powinna mieć to dyskrecjonalne prawo rozwiązywania ciał ustawodawczych, jeżeli zachodzi domniemanie, że opinje wyrażone przez większość parlamentarną nie są zgodne z opinją tych, którzy członków parlamentu wybierali.

Art. 27.

Posłowie wykonują swe prawa i obowiązki poselskie osobiście.

Artykuły 27 do 34 można objąć wspólną nazwą artykułów regulaminowych. Myślą przewodnią artykułu 27 jest ten cel ustawodawczy, aby było niedopuszczalne wyręczanie się posłów (np. czasowe) przez ich zastępców z listy [2]).

Art. 28.

Sejm wybiera ze swego grona Marszałka i jego zastępców, sekretarzy i komisje.

Mandaty Marszałka i jego zastępców trwają po rozwiązaniu Sejmu aż do ukonstytuowania się nowego Sejmu.

Artykuł ten wymaga tylko krótkiego wyjaśnienia, gdyż wiele rzeczy tu właściwie należących objaśniono już przy artykule 3 ust. 2. Należy tylko stwierdzić, że dokonanie czynności ustalonych w ustępie 1, art. 28 nazywamy ukonstytuowaniem się Sejmu [2]).

---

[1]) Poza tem obacz Regulamin obrad Sejmu, art. 83—89.

[2]) Poza tem obacz Regulamin obrad Sejmu, art. 5—12. Liczbę wicemarszałków ustala art. 7 na pięciu, sekretarzy 9.

Art. 29.

Sposób i porządek obrad sejmowych, rodzaj i ilość komisyj, liczbę wicemarszałków i sekretarzy, prawa i obowiązki Marszałka określa regulamin sejmowy.

Marszałek mianuje urzędników sejmowych, za których działania odpowiada przed Sejmem [1]).

Zgodnie z myślą zawartą w art. 45 ust. 2 wynika z ust. 2 art. 29, że Marszałek Sejmu, odpowiadając przed Sejmem za czynności urzędników kancelarji sejmowej, ma właściwie stanowisko ministra, bo przewidziane jest wyraźnie w art. 45, że „każdy urzędnik Rzeczypospolitej musi podlegać ministrowi, który za jego działania odpowiada przed Sejmem", ale w takim razie, jak należy rozumieć art. 37, który mówi, że postanowienia art. 29 odnoszą się *mutatis mutandis* do Senatu, to znaczy, że Marszałek Senatu za działanie urzędników senackich odpowiada przed Senatem (Regulamin Senatu art. 14), to jednak niezgodne ze stylizacją art. 45, ust. 2, a w całej Konstytucji niema ani jednego miejsca, z któregoby można wnioskować, że Senat miałby prawo pociągać kogokolwiek do odpowiedzialności. Dlatego też w praktyce Marszałek Senatu za postępowanie urzędników senackich powinien odpowiadać przed Sejmem. Dalej nasuwa się uwaga, że Marszałek Sejmu i Senatu mają podobnie jak Prezes Najwyższej Izby Kontroli (vide art. 9) stanowisko równorzędne ministrom, nie wchodzą jednak w skład Rady Ministrów [2]).

Art. 30.

Posiedzenia Sejmu są jawne. Na wniosek Marszałka, przedstawiciela Rządu lub 30 posłów, może Sejm uchwalić tajność posiedzenia [3]).

Sens artykułu jest uzasadniony treścią pierwszego zdania artykułu 2. Jeżeli Naród rządzi, a ciała ustawodawcze są tylko jego organem, to jest zupełnie logiczne, że posiedzenia ciał ustawodawczych powinny być jawne. Różnica między posiedzeniem jawnem a tajnem polega jedynie na tem, że protokołu z posiedzenia tajnego nie ogłasza się, t. zn. nie stwarza się dokumentu dowodowego, i to jest jedyna gwarancja tajności obrad według współczesnych poglądów [4]).

---

[1]) Rodzaj i ilość komisyj art. 70. Regulamin Senatu art. 56.

[2]) Regulamin obrad Sejmu, uchwalony dnia 16/II 1923 z uzupełnieniami z dnia 11/X 1923, 30/XI 1923, 14/XI 1924, 1/XII 1924. Regulamin obrad Senatu 24/III 1923.

[3]) Ob. Regulamin obrad Sejmu art. 31. Regulamin obrad Senatu art. 19.

[4]) Regulamin Sejmu dodaje w art. 31, że na posiedzeniu tajnem Sejm nie może głosować nad żadną ustawą. Podobnie regulamin Senatu w art. 19.

Art. 31.

Nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za zgodne z prawdą sprawozdanie z jawnego posiedzenia Sejmu i Komisji Sejmowej.

Treść tego artykułu aż nadto jasna, choćby z tego względu, że protokoły obrad Izb i komisyj są dla wszystkich dostępne. Artykuł ten, jak zobaczymy, ma zarazem znaczenie dla artykułu 33, o czem mowa poniżej [1]).

Art. 32.

Do prawomocności uchwał potrzebna jest zwykła większość głosów przy obecności przynajmniej 1/3 ogółu ustawowej liczby posłów, o ile inne przepisy Konstytucji nie zawierają odmiennych postanowień.

Artykuł ten mówi o quorum czyli określa większość, potrzebną do prawomocnych uchwał, a końcowe słowa artykułu wymagają wskazania tych wypadków, określonych w Konstytucji, w których do prawomocności potrzebna jest specjalna czyli kwalifikowana większość.

I tak np. w artykule 35 ust. 3, wedle którego do odrzucenia zmian poczynionych przez Senat potrzebna jest większość 11/20.

W art. 42 („uznanie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej za opróżniony").

W art. 51 ust. 2 („postawienie Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia").

W art. 59 („postawienie ministra w stan oskarżenia") przewidziana jest kwalifikowana większość 3/5 i kwalifikowany komplet t. j. obecność połowy ustawowej liczby posłów.

W art. 9 („usunięcie członków kolegjum Najwyższej Izby Kontroli") wymagana jest większość 3/5 głosów w Sejmie.

W art. 26 ust. 1 („rozwiązanie Izb ustawodawczych"), przewidziana jest większość 3/5 głosów Senatu.

W art. 125 („rewizja Konstytucji przez drugi z rzędu Sejm, wybrany na podstawie tej Konstytucji") wymaga również większości 3/5 głosów Sejmu i kwalifikowanego kompletu t. j. obecności połowy ustawowej liczby posłów.

W art. 26 („rozwiązanie Izb uchwałą sejmową") przewidziana jest kwalifikowana większość 2/3 Sejmu i kwalifikowany komplet j. w.

---

[1]) Regulamin Sejmu art. 33. Regulamin Senatu art. 21.

To samo postanowienie obowiązuje przy art. 125 ust. 1 („rewizja Konstytucji przez Sejm obecny"), gdzie jest wymagana kwalifikowana większość 2/3 głosów tak Sejmu jak i Senatu i kwalifikowany komplet jak wyżej [1]).

Art. 33.

Posłowie mają prawo zwracać się z interpelacjami do rządu bądź do poszczególnych ministrów w sposób regulaminem przepisany. Minister ma obowiązek udzielić odpowiedzi ustnie lub pisemnie w terminie nie dłuższym niż sześć tygodni albo w umotywowanem oświadczeniu usprawiedliwić brak rzeczowej odpowiedzi. Na żądanie interpelantów odpowiedź musi być Sejmowi zakomunikowana. Sejm może odpowiedź Rządu uczynić przedmiotem dyskusji i uchwały [2]).

Interpelacje stanowią jeden ze sposobów kontroli nad działalnością władz wykonawczych, dokonywanej przez ciała ustawodawcze (art. 37). Poza tem kontrola ta jest przewidziana w art. 34, 58, 59, 42, 68, 8 i 9.

W teście artykułu należy podkreślić słowa „Posłowie mają prawo zwracać się z interpelacjami do rządu", (zgodnie z brzmieniem drugiego zdania art. 2 i tekstem art. 20). Słowa „minister ma obowiązek udzielić odpowiedzi" należy również zaakcentować jako oparte na zasadzie odpowiedzialności Rządu przed Sejmem.

Jak praktyka parlamentarna wykazuje, interpelacje mogą być środkiem obejścia cenzury pism i książek. Jak wiadomo z praktyki parlamentu austrjackiego, książki skonfiskowane przez cenzurę, ukazywały się jako przedruki interpelacyj parlamentarnych, a Konstytucja Polska dopuszcza takie wypadki również, jeżeli uwzględnimy postanowienia art. 31.

W formie przedrukowanych interpelacyj parlamentarnych z austrjackiej Rady Państwa, pojawiły się Gustawa Daniłowskiego „Marja Magdalena", Andrzeja Niemojowskiego „Legendy" i w. innych.

Ostatnie zdanie art. 33 wyraża sytuację dla rządu w Izbie niebezpieczną, gdyż z chwilą, kiedy Sejm uchwala dyskutować nad odpowiedzią ministra, już tem samem okazuje powątpiewanie co do wiarygodności tej odpowiedzi.

Bardzo często konsekwencją dyskusji nad odpowiedzią ministra jest uchwała, wyrażona w formie: „Sejm nie przyjmuje do wiadomości odpowiedzi ministra", co jest równoznaczne z żądaniem jego ustąpienia (art. 58).

---

[1]) Regulamin Sejmu art. 29. Regulamin Senatu art. 17.

[2]) Regulamin Sejmu art. 25 i 26. Regulamin Senatu art. 54 i 55.

Art. 34.

Sejm może wyłaniać i naznaczać dla zbadania poszczególnych spraw nadzwyczajne komisje z prawem przesłuchiwania stron interesowanych, oraz wzywania świadków i rzeczoznawców.

Zakres działania i uprawnień tych komisyj uchwala Sejm.

Prawo wyboru nadzwyczajnych komisyj przysługuje tylko Sejmowi; Senat nie ma tego prawa (porównaj art. 37).

Dla przykładu należy wymienić takie komisje, które w ciągu istnienia Państwa Polskiego były już wybierane: np. Nadzwyczajna Komisja Sejmowa dla zbadania prawdy o pogromach ludności żydowskiej we Lwowie, w Pińsku, w Wilnie, Komisja dla zbadania odżywiania żołnierzy na froncie w roku 1920 i t. p.

Art. 35.

Każdy projekt ustawy, przez Sejm uchwalony, będzie przekazany Senatowi do rozpatrzenia [1]). Jeżeli Senat nie podniesie w ciągu 30 dni od dnia doręczenia mu uchwalonego projektu ustawy żadnych przeciwko niemu zarzutów, Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy. Na wniosek Senatu Prezydent Rzeczypospolitej może zarządzić ogłoszenie ustawy przed upływem 30 dni.

Jeżeli Senat postanowi projekt, uchwalony przez Sejm, zmienić lub odrzucić, powinien zapowiedzieć to Sejmowi w ciągu powyższych 30 dni, a najdalej w ciągu następnych dni 30 zwrócić Sejmowi z proponowanemi zmianami [2]).

Jeżeli Sejm zmiany przez Senat proponowane uchwali zwykłą większością, albo odrzuci większością $^{11}/_{20}$ głosujących, Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu, ustalonem ponowną uchwałą Sejmu [3]).

O roli ustawodawczej Senatu mówiliśmy obszernie przy art. 3 ust. 2 [4]). Z objaśnień tych wynika aż nadto wyraźnie, jak drugorzędną rolę odgrywa Senat, dlatego też należy jeszcze chyba wspomnieć te sprawy, przy których Senat w myśl Konstytucji nie współdziała. Poprzestaniemy na odwołaniu się do treści artykułów: 7, 9, 10, 25, 26, 34, 42, 43, 46, 58, 49, ust. 1, 50, 51, 59, 125, ust. 2, 125 ust. 3, 124. Natomiast prawa Senatu są zawarte w art.: 35, 26, 39, 54, 37, 19, 33, 125, ust. 4.

---

[1]) Por. art. VI Konstytucji 3-go Maja.

[2]) Regulamin Sejmu art. 24 (z uzupeł. z dnia 11/X 1925).

[3]) Regulamin Senatu 49—53.

[4]) Por. objaśnienie przy art. 3.

Art. 36.

Senat składa się z członków wybranych przez poszczególne województwa w głosowaniu powszechnem, tajnem, bezpośredniem, równem i stosunkowem. Każde województwo stanowi jeden okręg wyborczy, przyczem do liczby mandatów sejmowych na ilość mieszkańców liczba mandatów do Senatu wynosi 1/4 część. Prawo wybierania do Senatu ma każdy wyborca do Sejmu, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończył lat 30 i w dniu tym zamieszkuje w okręgu wyborczym przynajmniej od roku, nie tracą jednak prawa wyborczego świeżo osiedli koloniści, którzy opuścili poprzednie miejsce zamieszkania, korzystając z reformy rolnej, również nie tracą tego prawa robotnicy, którzy zmienili miejsce pobytu wskutek zmiany miejsca pracy, oraz urzędnicy państwowi przeniesieni służbowo. Prawo wybieralności ma każdy obywatel, posiadający prawo wybierania do Senatu, nie wyłączając wojskowych w służbie czynnej, o ile z dniem ogłoszenia wyborów ukończyli lat 40.

Kadencja Senatu rozpoczyna się i kończy z kadencją sejmową. Nikt nie może być jednocześnie członkiem Sejmu i Senatu.

Objaśniając art. 36, możemy powołać się na objaśnienie poprzednio zamieszczone przy art. 11 do 19 dotyczących ordynacji wyborczej do Sejmu dlatego, że prawie wszystkie stosują się analogicznie do wyborów senackich [1]). Należy wspomnieć, że obok ustawy z dnia 28 lipca 1922 o ordynacji wyborczej do Sejmu, istnieje druga równoczesna z tej samej daty i w tym samym dzienniku ustaw zamieszczona ustawa o ordynacji wyborczej do Senatu. Zaraz w art. 1 tej ustawy jest powiedziane, że wybory senatorów odbywać się będą przy odpowiedniem zastosowaniu przepisów ustawy zawierającej ordynację wyborczą do Sejmu, o ile niniejsza ustawa nie zawiera odmiennych postanowień.

Odmienne zaś postanowienia są następujące:

1) kwalifikacja wieku przy czynnem prawie wyborczem do Senatu wynosi ukończonych lat 30 (w dniu wyborów);

2) określenie czasu zamieszkania w okręgu wyborczym, przy wyborach do Senatu wynosi rok (licząc wstecz od dnia ogłoszenia wyborów w Dzienniku Ustaw). Wyjątek tutaj stanowią zgodnie z 36 art. Konstytucji:

a) świeżo osiedli koloniści, korzystający z reformy rolnej,

b) robotnicy, którzy zmienili miejsce pobytu, poszukując pracy,

c) urzędnicy państwowi przeniesieni służbowo;

---

[1]) Peretiatkowicz, str. 119 sq.

3) kwalifikacja wieku przy biernem prawie wyborczem do Senatu określona jest na lat 40 skończonych;

4) ilość mandatów do Senatu wynosi 1/4 liczby mandatów sejmowych, a więc 111 (z tego 93 przypada na listy okręgowe, zaś 18 na listę państwową);

5) wielkość okręgów wyborczych, gdyż okręgiem wyborczym do Senatu jest województwo;

6) ilość okręgów wyborczych, gdyż okręgów wyborczych jest tyle, ile województw, a więc z miastem stołecznem Warszawa tylko 17;

7) termin głosowania zgodnie z art. 9 ustawy o ordynacji wyborczej do Senatu jest określony na następną niedzielę po dniu wyborów do Sejmu;

8) liczba kandydatów na liście państwowej senackiej nie może przewyższać liczby 25;

9) prawo korzystania z listy państwowej przysługuje tylko tym stronnictwom, które przeprowadziły swoich kandydatów przynajmniej w trzech okręgach wyborczych.

Inne postanowienia art. 36 są najzupełniej jasne.

Art. 37.

Postanowienia artykułów 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32 i 33 stosują się odpowiednio także do Senatu względnie jego członków.

Z artykułu tego wynikają dwie ważne konsekwencje.

1) pierwszą konsekwencją jest fakt, że art. 33 daje i Senatowi prawo interpelacji, chociaż bez następstw przewidzianych dla Sejmu w art. 58;

2) drugą zaś konsekwencją jest fakt, że nie wymieniono tutaj art. 34, z czego wynika, że Senat nie ma prawa wyboru komisyj nadzwyczajnych [1]).

Art. 38.

Żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą Konstytucją, ani naruszać jej postanowień [2]).

Chodzi tu o taką sprzeczność, która nie jest w ustawie wyraźnie określona, ale może z niej wyniknąć. Gdyby np. wydano ustawę, że sędziowie mogą być w wyjątkowych wypadkach przeniesieni na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości, to ustawa ta byłaby w sprzecz-

[1]) Patrz regulamin Senatu.

[2]) Por. Konstytucję majową 1791, art. wstępny, zdanie ostatnie.

ności z art. 78 Konstytucji i mogłaby wejść w życie ewentualnie tylko wtedy, gdyby uprzednio przeprowadzono uchwałę o rewizji Konstytucji na podstawie art. 125, ust. 1 i 2, poczem należałoby zmienić brzmienie art. 78.

Rozdział III.

Władza wykonawcza.

Art. 39.

Prezydenta Rzeczypospolitej wybierają na lat siedm bezwzględną większością głosów Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe. Zgromadzenie Narodowe zwołuje Prezydent Rzeczypospolitej w ostatnim kwartale siedmiolecia swego urzędowania.

Jeżeli zwołanie nie nastąpi na 30 dni przed upływem siedmiolecia, Sejm i Senat łączą się z samego prawa w Zgromadzenie Narodowe na zaproszenie Marszałka Sejmu i pod jego przewodnictwem.

Zgodnie z art. 2 organem władzy wykonawczej narodu jest Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami. To słowo „łącznie" może być tłumaczone jedynie treścią art. 44, ust. 4, gdzie jest przewidziane, że każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność. Poza tem z całej Konstytucji wynika, że jednak słowa „łącznie" nie trzeba pojmować tak, jakoby Prezydent Rzeczypospolitej wchodził w skład władzy wykonawczej, choćby jako pierwszy między równymi (Komarnicki: „Prawo polityczne" [1]), gdyż stoi on ponad członkami Rządu i z całego szeregu postanowień Konstytucji jest widocznem, że jest przedstawiciem Państwa i jego uosobieniem.

Prezydent Rzeczypospolitej, w myśl art. 45, w stosunku do władzy wykonawczej jest jej źródłem. Zgodnie z art. 25 ma dyskrecjonalne prawa (zwoływania, odraczania i rozwiązywania Izb). Zgodnie zaś z art. 76 mianuje sędziów, a według art. 47 ma monarchiczne prawo łaski.

Okres urzędowania Prezydenta Rzeczypospolitej określony jest na lat siedm (podobnie jak we Francji, Czechosłowacji i Niemczech).

Postanowienia szczegółowe co do wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zawiera ustawa z 27 lipca 1922 r. o Regulaminie Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej [2]).

---

[1]) Por. Kormarnicki, o. c., str. 239 sq.

[2]) Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 126.

Niektóre postanowienia o Zgromadzeniu Narodowem są już zamieszczone w art. 39 i tak np. postanowienie co do zwołania Zgromadzenia Narodowego i co do przewodnictwa w niem.

Instytucja Zgromadzenia Narodowego pojawia się w Konstytucji trzy razy:

1) w art. 39 dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej;

2) w art. 54 dla odebrania przysięgi od nowoobranego Prezydenta;

3) w art. 125, ust. 4, raz na 25 lat, celem przeprowadzenia rewizji Konstytucji.

Zgromadzenie Narodowe nie jest więc ciałem stałem, zbiera się tylko sporadycznie dla pewnych celów, a składa się z Sejmu i Senatu, zebranych pod przewodnictwem Marszałka Sejmu, którego zastępcą jest Marszałek Senatu.

Liczba członków Zgromadzenia Narodowego wynosi 555, przyczem wymagany komplet do prawomocności uchwał i wyborów wynosi połowę ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego (art. 7 ustawy).

Zgromadzenie Narodowe, zwołane dla dokonania wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, zajmuje się wyłącznie tym jednym punktem porządku dziennego. Jakiekolwiek przemówienia, obrady i uchwały poza wyborami i zaprzysiężeniem Prezydenta, oraz zatwierdzeniem protokołów są wykluczone i zgóry nieprawomocne (art. 11 ustawy).

Posiedzenie otwiera przewodniczący nie później jak 15 minut po godzinie, na którą zostało zwołane (art. 7 ustawy). Po otwarciu posiedzenia przewodniczący wzywa członków do zgłaszania kandydatów na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej.

Nazwisko kandydata zgłasza się na piśmie, a kandydatura musi być poparta przynajmniej przez 50 członków Zgromadzenia Narodowego. Rozprawa nad zgłoszonymi kandydatami jest niedopuszczalną (art. 12 ustawy). Za wybranego uważa się kandydata, który w głosowaniu kartkowem uzyska bezwzględną większość ważnie oddanych głosów, przyczem kartek białych, kartek zawierających nazwiska niezgłoszone, albo też kartek, na których swe nazwisko umieścił głosujący nie bierze się w rachubę (art. 14 ustawy).

Jeżeli głosowanie nie daje wyniku, przewodniczący zarządza drugie głosowanie (art. 15 ustawy).

Jeżeli i drugie głosowanie nie da wyniku, odbywa się trzecie głosowanie z tą różnicą, że kandydat, który otrzymał najmniejszą ilość głosów w drugiem głosowaniu, odpada.

Jeżeli trzecie głosowanie nie da wyników, zarządza się dalsze głosowanie, przyczem przy każdem następnem odpada kolejno ten, który w poprzedniem uzyskał najmniejszą ilość głosów (art. 16 ustawy).

Jeżeli kilku kandydatów uzyskało tę samą najmniejszą ilość głosów, odpadają wszyscy.

Jeżeli jeden kandydat otrzymał tylko względną większość, a wszyscy inni kandydaci otrzymali równą ilość głosów, los rozstrzyga, który ma odpaść. Jeżeli pozostaje tylko dwóch kandydatów i obaj otrzymają równą ilość głosów, los rozstrzyga, który z nich jest wybrany Prezydentem Rzeczypospolitej.

O wyniku wyborów sporządza się urzędowy protokół. W dniu i czasie przez siebie oznaczonym zwoła Marszałek Sejmu lub w jego zastępstwie Marszałek Senatu ponownie Zgromadzenie Narodowe, celem odebrania przysięgi od nowowybranego Prezydenta Rzeczypospolitej zgodnie z art. 54 Konstytucji (art. 22 ustawy).

W razie, gdyby nowowybrany Prezydent odmówił przyjęcia urzędu lub złożenia przysięgi, należy przystąpić do ponownego wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 23 ustawy).

Jeżeli nowowybrany Prezydent Rzeczypospolitej w chwili swego wyboru piastował jakikolwiek inny urząd lub mandat, musi go złożyć (art. 24 ustawy i art. 53 Konstytucji).

W ciągu istnienia obecnego Państwa Polskiego dwa razy odbyły się wybory Prezydenta Rzeczypospolitej.

Pierwszy raz dnia 9 grudnia 1922 został wybrany Gabrjel Narutowicz, kiedy zaś ten dnia 16 grudnia zginął zamordowany, Zgromadzenie Narodowe w cztery dni potem dokonało wyboru Stanisława Wojciechowskiego [1]).

Art. 40.

Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może sprawować urzędu, oraz w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej w razie śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny, zastępuje go Marszałek Sejmu [2]).

Tak właśnie po śmierci Gabrjela Narutowicza aż do wyboru Stanisława Wojciechowskiego pełnił zastępczo funkcje Prezydenta Rzeczypospolitej Marszałek Sejmu Maciej Rataj [3]).

---

[1]) W Czechosłowacji i we Francji wybiera Prezydenta również Zgromadzenie Narodowe. W Niemczech wybiera Prezydenta Rzeszy cały lud niemiecki (art. 41 Konst. z d. 11/VIII 1919). W Stanach Zjednoczonych prezydent wybierany jest pośrednio. Prawyborcy każdego stanu wybierają tylu elektorów, ile stan wysyła senatorów i posłów do Kongresu. Elektorowie wybierają prezydenta.

[2]) Por. Konstytucję majową art. IX.

[3]) Niemcy: art. 51. Prezydenta Rzeszy zastępuje kanclerz. Czechosłowacja: Rada Ministr., Prezes Ministr. albo zast. Prezydenta. Ameryka: Wiceprezydent, 7/IX 1787, art. II, cz. I, p. 6. Francja: Rada Ministrów, 25/II 1875, p. 7.

Art. 41.

W razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Sejm i Senat łączą się natychmiast na zaproszenie Marszałka Sejmu i pod jego przewodnictwem z samego prawa w Zgromadzenie Narodowe, celem wyboru Prezydenta.

Gdyby Sejm był rozwiązany w chwili, gdy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej jest opróżniony, Marszałek Sejmu zarządzi niezwłocznie nowe wybory do Sejmu i Senatu.

Opróżnienie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej, jak już mówi art. 40, może nastąpić:

1) przez zrzeczenie się;

2) przez śmierć;

3) z innej przyczyny. Ten zwrot ostatni, zresztą bardzo ogólny, trzeba podporządkować pod wypadki, wynikające bądź z art. 42, kiedy Prezydent Rzeczypospolitej przez trzy miesiące nie sprawuje urzędu, a Sejm kwalifikowaną większością trzech piątych przy kwalifikowanym komplecie uzna urząd za opróżniony, bądźteż wynikający z postanowień art. 51 ust. 2, kiedy Prezydent wyrokiem Trybunału Stanu (art. 64 Konstytucji i ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 o Trybunale Stanu art. 27 do 29 ustawy) zostaje pozbawiony urzędu.

Art. 42.

Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej przez trzy miesiące nie sprawuje urzędu, Marszałek zwoła niezwłocznie Sejm i podda jego uchwale, czy urząd Prezydenta Rzeczypospolitej należy uznać za opróżniony. Uchwała uznająca urząd za opróżniony zapada większością trzech piątych głosów przy obecności przynajmniej połowy ustawowej, t. j. ordynacją wyborczą ustalonej, liczby posłów.

Wypadek trzymiesięcznego niesprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej może zachodzić:

1) jeżeli Prezydent jest chory (długotrwała choroba, uniemożliwiająca pełnienie urzędu, choroba umysłowa);

2) nieobecność skutkiem wyjazdu zagranicę kraju, niewoli i t. p.[1]).

Art. 43.

Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników[2]).

[1]) Por. Konstytucję 3-go Maja, art. IX.

[2]) Por. Konstytucję majową, art. VII.

Makowski (Konstytucja z objaśnieniami str. 50) zaznacza różnicę między art. 2 i 43. W art. 2 jest powiedziane, że Prezydent jest organem władzy wykonawczej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w art. 43 zaś jest użyty zwrot: „sprawuje władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów". W pierwszym wypadku byłaby więc koordynacja, w drugim podporządkowanie.

Istota rzeczy tkwi jednak w odpowiedzialności ministrów i nieodpowiedzialności Prezydenta.

Postanowienie tego artykułu ściśle związane jest z myślą, wyrażoną w art. 44, ust. 4, który wymaga dla ważności aktów rządowych Prezydenta podpisów Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, jako tych, którzy biorą za nie odpowiedzialność.

Art. 44.

Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawy wraz z odpowiednimi ministrami i zarządza ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej.

Prezydent Rzeczypospolitej celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe ma prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy i przeprowadzenie ich użyciem przymusu zapewnić.

Takież prawo w swoim zakresie działania mają ministrowie i władze im podległe.

Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność [1]).

Zakres działania Prezydenta Rzeczypospolitej ma przedewszystkiem charakter wykonawczy i do tej kategorji należy w pierwszym rzędzie przewidziane w pierwszym ustępie art. 44 ogłoszenie ustawy. W tej czynności należy rozróżnić dwie części: W pierwszej naczelnik władzy wykonawczej stwierdza, że ustawa jest gotowa i że odtąd podlega wykonaniu. Ta pierwsza część wyraża się w podpisie Prezydenta Rzeczypospolitej, który on kładzie pod ustawą, obok kontrasygnat ministerjalnych. Przez podpisanie ustawy Prezydent niejako wydaje polecenie do odpowiednich władz państwowych, by ją wykonać. Ta pierwsza część nazywa się promulgacją ustawy i jest ostatnim momentem w procesie powstawania ustawy (art. 10 i 35 Konstytucji).

W drugiej części Prezydent podaje ustawę do wiadomości powszechnej, poleca jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej,

[1]) Por. Konstytucję 3-go Maja, art. VII.

a przez to samo stwierdza, że ma być ona obowiązującą dla ogółu obywateli.

Tę drugą część nazywamy publikacją ustawy. Należy zaznaczyć, że obowiązek ogłoszenia ustawy jest dla Prezydenta bezwzględny, a zaniechanie tego obowiązku musiałoby być uważane za równoznaczne z pogwałceniem Konstytucji.

W ciągu obrad nad Konstytucją marcową był projekt przyznania Prezydentowi Rzeczypospolitej prawa veto (który ma np. prezydent Stanów Zjednoczonych) jednakże stanowisko to nie utrzymało się, a zastąpiono veto Prezydenta małoznacznym udziałem Senatu w tworzeniu ustaw.

Ustęp 2 i 3 tego artykułu dotyka kwestji omawianej już przy art. 3 ust. 5. Jednakże ust. 5 art. 3 ma charakter ogólny, podczas kiedy art. 4 wymienia wyraźnie organy, które mają prawo wydawać rozporządzenie wykonawcze, zarządzenie, rozkazy i zakazy i przeprowadzenie ich użyciem przymusu zapewnić. Temi organami są: Prezydent Rzeczypospolitej, ministrowie i władze im podległe, każdy z tych organów w zakresie ustawą przewidzianej. Ważnym momentem łączącym art. 3 ust. 5 i 44 ust. 2 i 3 jest zasada, że rozporządzenia nie mogą ustanawiać norm o nowych prawach i nowych obowiązkach, mogą jedynie zawierać przepisy tyczące się wykonania wydanych już ustaw, zaś pod względem formalnym muszą się na ustawę powoływać. Ustęp 4 art. 44 przy różnych sposobnościach był już dostatecznie objaśniony, należy tylko wspomnieć, że myśl jego uzupełniona jest ściśle brzmieniem art. 51 ust. 1.

Art. 45.

Prezydent Rzeczypospolitej mianuje i odwołuje Prezesa Rady Ministrów, na jego wniosek mianuje i odwołuje ministrów, a na wniosek Rady Ministrów obsadza urzędy cywilne i wojskowe, zastrzeżone w ustawach.

Każdy urzędnik Rzeczypospolitej musi podlegać ministrowi, który za jego działania odpowiada przed Sejmem.

Nominacje urzędników kancelarji cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej kontrasygnuje Prezes Rady Ministrów i jest za ich działania odpowiedzialny przed Sejmem[1]).

Z artykułem 45 przychodzimy do drugiej kategorji aktów Prezydenta: to są tak zwane akty władzy dyskrecjonalnej.

Do dyskrecjonalnej władzy Prezydenta Rzeczypospolitej należy przedewszystkiem tworzenie rządu. Pierwszą czynnością w tym kierunku jest

[1]) Porównaj Konstytucja Majowa 1791, art. VII.

mianowanie Prezesa Rady Ministrów. Trzeba zaznaczyć, że mianując kierownika Rządu, a na jego wniosek mianując ministrów, działa Prezydent Rzeczypospolitej tylko z pozorną swobodą, gdyż tak mianowanie, jak i odwoływanie ministrów, jest uwarunkowane stanowiskiem większości Sejmu (art. 58).

W sprawie obsadzania urzędów wojskowych i cywilnych przez Prezydenta Rzeczypospolitej to art. 45 wyraźnie powiada, że tylko na te urzędy może mianować Prezydent, na które nominacja przez Prezydenta jest zastrzeżona ustawą.

Ustawy bowiem mogą przepisywać i inny sposób obsadzania urzędów, mogą uczynić niektóre z nich obieralnemi, albo przekazać prawo nominacji ministrowi lub wysokim urzędnikom administracyjnym.

Należy dodać, że obsadzenia urzędów cywilnych i wojskowych dokonywa Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów, a za nominację każdą odpowiada zgodnie z art. 44 ust. 4 Prezes Rady Ministrów i odpowiedni minister.

Ustęp 2 art. 45 stwierdza jedność budowy hierarchji administracyjnej przez stwierdzenie zasady, że k a ż d y urzędnik Rzeczypospolitej musi podlegać ministrowi, który za jego działalność odpowiada przed Sejmem, a w myśl ust. 3 za urzędników kancelarji cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej odpowiada Prezes Rady Ministrów. Stądby też wynikał ministerjalny charakter marszałków Sejmu i Senatu w związku ust. 2 art. 29 (por. objaśnienie).

Art. 46.

Prezydent Rzeczypospolitej jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa, nie może jednak sprawować Naczelnego Dowództwa w czasie wojny.

Naczelnego Wodza sił zbrojnych Państwa na wypadek wojny mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, który za akty związane z Dowództwem w czasie wojny, jak i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego, odpowiada przed Sejmem [1]).

Do dyskrecjonalnej władzy Prezydenta Rzeczypospolitej należy zwierzchnictwo nad siłami zbrojnemi Państwa z tem jednakże zastrzeżeniem, że sprawuje tę władzę Prezydent tylko w czasie pokoju. Postanowienie to uzasadnione jest tem, że w czasie wojny wódz naczelny powinien posiadać odpowiednie do sprawowania dowództwa kwalifikacje, tymczasem Prezydent Rzeczypospolitej to człowiek z reguły cywilny,

[1]) Porównaj Konstytucja 3-go Maja, art. VII.

zwykle niekwalifikowany i jedyną gwarancją byłaby chyba odpowiedzialność ministerjalna, przewidziana w art. 44 ust. 4. To byłaby zaś gwarancja niedostateczna, dlatego ust. 2 art. 46 oznacza, że na wypadek wojny Prezydent Rzeczypospolitej mianuje wodza naczelnego na wniosek Rady Ministrów, postawiony z inicjatywy Ministra Spraw Wojskowych, który za tą nominację ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. Jednakże odpowiedzialność Ministra Spraw Wojskowych, została rozszerzoną w art. 46 na wszelkie akty, związane z dowództwem w czasie wojny. A więc nietylko za osobę główno-dowodzącego, ale za wartość jego działań ponosi Minister Spraw Wojskowych odpowiedzialność przed Sejmem i ten właśnie punkt według oceny znawców prawa politycznego (Komarnicki i i.) budzi poważne wątpliwości. Jeżeli bowiem Minister za wszelkie działania związane z kierownictwem armji w czasie wojny ma odpowiadać, to czyż nie byłoby rzeczą prostszą, żeby sam objął naczelne dowództwo?

Art. 47.

Prawo darowania i złagodzenia kary, oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej

Prezydent nie może stosować tego prawa do ministrów zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm. Amnestja może być udzielona tylko w drodze ustawodawczej.

Do zakresu dyskrecjonalnej władzy, należy również prawo ułaskawiania przestępców — albo prawo łaski.

Prawo łaski pojęte jest w naszej Konstytucji bardzo obszernie, dlatego, że obejmuje nietylko prawo darowania i złagodzenia kary, ale i prawo darowania skutków zasądzenia karno-sądowego. Zastrzeżone jest jedno, że prawo łaski dotyczy poszczególnych wypadków, dlatego wyraźnie przeciwstawiony jest ust. 3 tego artykułu mówiący o amnestji.

Amnestje, w odróżnieniu od ułaskawienia, są aktami o charakterze ogólnym, które przychodzą do skutku w drodze ustawy, a odnoszą się do określonych kategoryj przestępców. Dalszem ograniczeniem prawa łaski jest niemożność stosowania go do ministrów postawionych w stan oskarżenia[1]) (por. art. 59, ust. 2).

---

[1]) „Król... mieć będzie *ius agratiandi* na śmierć skazanych, prócz *in criminibus status*". Konst. 3-go Maja 1791, art. VII.

Akt ułaskawienia musi być uważany za jeden ze zwykłych aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej, a więc musi być kontrasygnowany przez Prezesa Rady Ministrów i odpowiedniego ministra (w tym wypadku Ministra Sprawiedliwości).

Art. 48.

Prezydent Rzeczypospolitej reprezentuje Państwo nazewnątrz, przyjmuje przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych i wysyła przedstawicieli dyplomatycznych Państwa Polskiego do państw obcych.

Myśl zawarta w art. 48, wynika ściśle z prawa Prezydenta Rzeczypospolitej reprezentowania Państwa nazewnątrz. Dlatego też tak w wypadku wydania dokumentu posłowi lub ambasadorowi państwa obcego, przez który tenże jest uprawniony wykonywać swój urząd, jak w wypadku wręczania listów uwierzytelniających posłowi lub ambasadorowi państwa obcego powstaje akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej, przewidziany regułą ustaloną w art. 44, ust. 4 [1]).

Art. 49.

Prezydent Rzeczypospolitej zawiera umowy z innemi państwami i podaje je do wiadomości Sejmu.

Umowy handlowe i celne, oraz umowy, które stale obciążają państwo pod względem finansowym, albo zawierają przepisy prawne obowiązujące obywateli, albotež wprowadzają zmianę granic Państwa a także przymierza wymagają zgody Sejmu.

Prezydent, jako reprezentant Państwa na zewnątrz, zawiera umowy z innymi państwami. Do zawarcia umów handlowych i celnych, umów, które stale obciążają Państwo pod względem finansowym, umów, które zawierają przepisy prawne obowiązujące obywateli, umów, które wprowadzają zmianę granic Państwa — do zawarcia przymierzy, wymagana jest zgoda Sejmu. W tych wypadkach dopiero po uchwale Sejmu, dozwalającej na zawarcie umowy, może Prezydent ją ratyfikować [2]).

Umowy niewymienione w ustępie drugim, nie wymagają zgody Sejmu. Prezydent ratyfikuje je za zgodą Rządu, t. j. na wniosek Rady Ministrów i podaje fakt zawarcia umowy do wiadomości Sejmu.

Dokument ratyfikacyjny wymaga zawsze obok podpisu Prezydenta, kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Zagranicznych (vide art. 44 ust. IV).

---

[1]) Konst. 3-go Maja, art. VII.

[2]) Konst. 3-go Maja, art. VII.

Art. 50.

Prezydent Rzeczypospolitej może wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój tylko za uprzednią zgodą Sejmu.

Artykuł ten jest zupełnie wyraźny. Tak o wojnie, jak i o pokoju, decyduje wyłącznie Sejm (bez Senatu), a odpowiednie dokumenty muszą być sygnowane jak te, które wymienia art. 49.

Należy zwrócić uwagę na różnicę między art. 49 a 50, który mówi o uprzedniej zgodzie Sejmu[1]).

Art. 51.

Za czynności urzędowe Prezydent Rzeczypospolitej nie jest odpowiedzialny ani parlamentarnie ani cywilnie.

Za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji lub przestępstwa karne, Prezydent Rzeczypospolitej może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przez Sejm, uchwałą powziętą większością 3/5 głosów, przy obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów. Sprawę rozpatruje i wyrok wydaje Trybunał Stanu, według postanowień osobnej ustawy. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, Prezydent Rzeczypospolitej jest zawieszony w urzędowaniu.

Odpowiedzialność parlamentarna oznacza odpowiedzialność przed Sejmem, odpowiedzialność cywilna odpowiedzialność przed sądem zwykłym. Za czynności urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej parlamentarnie odpowiadają ministrowie (art. 44 i 57 Konst.). Odpowiedzialność cywilna za czynności urzędowe odpada, gdyż ust. 2, art. 51 przewiduje odpowiedzialność przed specjalnym sądem, t. j. Trybunałem Stanu (art. 64).

Ust. 2 wylicza te przestępstwa, za które może być Prezydent Rzeczypospolitej pociągnięty do konstytucyjnej odpowiedzialności przez Sejm, kwalifikowaną większością (3/5) przy kwalifikowanym komplecie (połowa ustawowej liczby posłów). Wynika więc z tego, że oskarżycielem jest przedstawicielstwo Narodu, a ustawa o Trybunale Stanu podkreśla to wyraźnie, mówiąc, że Sejm ze swego łona wybiera trzech prokuratorów do rozprawy, którzy nie mają możności odstąpienia od oskarżenia (art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 1923 o „Trybunale Stanu").

Postanowienie Konstytucji, że Prezydent Rzeczypospolitej odpowiada przed Trybunałem Stanu za przestępstwa karne jest przyjęciem

[1]) Por. art. VII Konstytucji 3-go Maja.

zasady, że głowa Państwa podlega ustawom karnym. Tylko zastosowanie tej odpowiedzialności jest ubrane w specjalne formy.

Jak trzeba rozumieć słowa, zawarte w art. 51, ust. 2, mówiące o „pogwałceniu Konstytucji“ ? Przychodzi na myśl, że podobną kwestją rozstrzyga już art. 42, ust. 1, mówiący, że jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej przez 3 miesiące nie sprawuje urzędu, może być złożony z tego urzędu przez Sejm uchwałą przyjętą w takich samych warunkach, jakie są przewidziane dla postawienia Prezydenta Rzeczypospolitej w stan oskarżenia w art. 51, bo fakt niesprawowania urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej przez 3 miesiące, pominąwszy fizyczną lub umysłową niezdolność, lub też faktyczną nieobecność, może polegać także na celowem niespełnianiu obowiązków konstytucyjnych przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Pojęcie zdrady kraju należy rozumieć tak, że Prezydent naraża lekkomyślnie lub też celowo dobro Państwa wobec państw obcych. Należy przewidywać, że pojęcie zdrady kraju dość często schodzić się będzie z pojęciem pogwałcenia konstytucji.

Art. 52.

Prezydent Rzeczypospolitej otrzymuje uposażenie według przepisów osobnej ustawy.

Określenie wysokości uposażenia Prezydenta Rzeczypospolitej jest prerogatywą władz ustawodawczych, gdyż wchodzi z zakres corocznie uchwalanego budżetu [1]).

Art. 53.

Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu, ani należeć do składu Sejmu lub Senatu.

Artykuł ten mówi o *incompatibilitas* Prezydenta Rzeczypospolitej. W art. 24 ustawy z dnia 27 lipca 1922 roku o „Regulaminie Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej“ w ust. 4 jest przewidziane, że jeżeliby nowowybrany Prezydent Rzeczypospolitej w chwili swego wyboru piastował jakikolwiek inny urząd lub mandat, złoży go w myśl art. 53 Konstytucji, przy akcie przyjęcia władzy (po złożeniu przysięgi), a oświadczenie takie, będzie w protokole wymienionego aktu stwierdzone.

Ta niepołączalność urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej jest najzupełniej logiczna, gdyż piastując jakikolwiek urząd musiałby Prezydent zgod-

[1]) Patrz ustawa skarbowa na r. 1925. „Prezydent Rzeczypospolitej“ uposażenie.

nie z art. 45 podlegać jakiemuś ministrowi, albo sam być ministrem, coby kolidowało z nieodpowiedzialnością parlamentarną Prezydenta Rzeczypospolitej. Gdyby zaś chciał zatrzymać mandat poselski albo senatorski, również z konieczności podlegałby różnym odpowiedzialnościom prawnym, niemożliwym do pogodzenia z urzędem Prezydenta Rzeczypospolitej.

Art. 54.

Przed objęciem urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej składa w Zgromadzeniu Narodowem przysięgę następującej treści: „Przysięgam Bogu wszechmogącemu, w Trójcy świętej jedynemu i ślubuję Tobie, Narodzie Polski, na urzędzie Prezydenta Rzeczypospolitej, który obejmuję: praw Rzeczypospolitej, a przedewszystkiem Ustawy Konstytucyjnej, święcie przestrzegać i bronić; dobru powszechnemu Narodu ze wszystkich sił wiernie służyć, wszelkie zło i niebezpieczeństwo od Państwa czujnie odwracać, godności imienia polskiego strzec niezachwianie, sprawiedliwość względem wszystkich bez różnicy obywateli za pierwszą sobie mieć cnotę, obowiązkom urzędu i służby poświęcić się niepodzielnie. Tak mi dopomóż Bóg i Święta Syna Jego Męka. Amen".

Uderza w tym artykule brak ścisłych zastrzeżeń, co do wieku, wyznania i narodowości Prezydenta Rzeczypospolitej. Wprawdzie w drugiem czytaniu projektu Ustawy Konstytucyjnej, określono 40 rok życia ukończony i umieszczono wyrazy Polak i katolik, ale w trzeciem czytaniu uchwalono tekst bez tych zastrzeżeń, dlatego Prezydentem Rzeczypospolitej może być każdy obywatel polski, który ukończył lat 21, a przysięga wyklucza niechrześcijan i ateistów. Zresztą decydującym tu był zdaje się wzgląd na demokratyczną równość, podkreśloną tak wyraźnie w ust. 1 art. 96. Natomiast tekst przysięgi byłby pozornie niezgodnym z brzmieniem zdania drugiego ust. 1 art. 111. Artykuł ten 111 ma to specjalne znaczenie, że jest oparty na art. 7, sławnego traktatu o mniejszościach, o czem powiemy obszerniej omawiając art. 109—111.

Art. 55.

Ministrowie tworzą Radę Ministrów pod przewodnictwem prezesa Rady Ministrów.

Instytucja Rady Ministów została wprowadzoną dekretem Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r., który mówi o niej, jako o organie stanowiącym Rząd Państwa Polskiego. Że co innego jest zawarte

w pojęciu ministra, a co innego w pojęciu członka Rady Ministrów, wynika z tego, że są urzędy w Państwie równorzędne ministrom (patrz art. 9, 2), nie wchodzące jednakże w skład Rady Ministrów. Rada Ministrów jest ciałem zbiorowem, kollegjalnem, zbierającem się pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów lub jego zastępcy, tworzącem zbiorowo Rząd odpowiedzialny. Uchwały na zebraniach Rady Ministrów zapadają zwykłą większością głosów i obowiązują solidarnie wszystkich jej członków.

Art. 56.

Rada Ministrów ponosi solidarnie odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności Rządu.

Poza tem ponoszą je ministrowie oddzielnie każdy w swoim zakresie za działalność w urzędzie, a to zarówno za zgodność tej działalności z Konstytucją i innymi ustawami Państwa, za działanie podległych mu organów, jak i za kierunek swej polityki.

Ust. 1 art. 56 przewiduje solidarną odpowiedzialność Rady Ministrów parlamentarną (przed Sejmem) z konsekwencjami przewidzianemi w art. 58 i konstytucyjną (przed Trybunałem Stanu), określoną w art. 59 i 64, a rozszerzoną w części I ustawy z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu. Zastosowanie tej zasady solidarności utarło się w życiu państwowem, najpierw w Anglji, ściśle biorąc od roku 1782, kiedy zastosowano ją przy dymisji gabinetu Northa [1]). Należy jednakże uważać absolutną odpowiedzialność solidarną za niedopuszczalną (częściową rekonstrukcją gabinetu), natomiast wprowadza się obok zbiorowej solidarnej odpowiedzialności, także solidarność indywidualną ministrów, jak to widzimy, w Konstytucji marcowej w ust. 2 art. 56. W tym drugim wypadku może ustąpić jeden lub nawet kilku ministrów z gabinetu, jednakże reszta członków Rządu zostaje przy władzy. Jeżeli mowa o odpowiedzialności za działalność w urzędzie, to odnosi się to do celowości zarządzeń ministra. Jeżeli zaś mówi się o zgodności działalności z Konstytucją i innemi ustawami państwa, to chodzi tu o legalność zarządzeń ministerjalnych.

Odpowiedzialność zaś za działanie podległych organów przewidzianą jest już w art. 45 ust. 2, który mówi, że każdy urzędnik Rzeczypospolitej musi podlegać ministrowi, który za jego działania odpowiada przed Sejmem.

---

[1]) Por. Komarnicki, o. c., str. 301—305.

Art. 57.

W tymże samym zakresie obowiązuje ministrów solidarna i indywidualna odpowiedzialność za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej.

Artykuł ten jest uzupełnieniem myśli zawartej w art. 44 ust. 4 i w art. 51 ust. 1.

Art. 58.

Do odpowiedzialności parlamentarnej pociąga ministrów Sejm zwyczajną większością. Rada Ministrów i każdy minister zosobna ustępują na żądanie Sejmu.

Z artykułu tego wynika, że prawo reprezentowania Narodu w pełnem tego słowa znaczeniu przyznane jest tylko Sejmowi, gdyż najistotniejsza funkcja przedstawicielstwa narodowego, t. j. pociąganie do odpowiedzialności Rządu, zastrzega ten artykuł tylko Izbie posłów. Należy zaznaczyć, że minister ustępuje często jeszcze przed głosowaniem w pełnej Izbie, często bowiem czuje się moralnie zobowiązanym do ustąpienia po niepomyślnym wyniku głosowania w Komisji. Z artykułu tego wynika parlamentarny charakter Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 59.

Konstytucyjną odpowiedzialność ministrów i sposób jej urzeczywistnienia określi osobna ustawa.

Uchwała stawiająca ministra w stan oskarżenia musi być powzięta w obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów, większością $^3/_5$ oddanych głosów.

Rozpoznanie spraw i wydanie wyroku należy do Trybunału Stanu. Minister nie może uchylić się od odpowiedzialności konstytucyjnej przez zrzeczenie się urzędu. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia minister jest zawieszony w urzędowaniu.

Artykuł niniejszy rozszerza przewidziana w ust. 1 tegoż artykułu ustawa z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu, która w części pierwszej zajmuje się specjalnie odpowiedzialnością ministrów [1]).

Zgodnie z art. 1 ustawy, minister odpowiada konstytucyjnie przed Trybunałem Stanu za działania i zaniechania wynikłe z winy umyślnej lub nieumyślnej, któremi w zakresie swego urzędowania lub też w za-

[1]) Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 150.

kresie ogólnego kierunku działalności i polityki rządu naruszył Konstytucję Rzeczypospolitej lub inną ustawę, naraził państwo na niebezpieczeństwo lub interesom państwa oczywistą i znaczną wyrządził szkodę. Na tych samych zasadach minister odpowiada za działania i zaniechania Prezydenta Rzeczypospolitej (albo zastępującego go Marszałka Sejmu), a nadto we właściwym sobie zakresie urzędowania za działania i zaniechania podległych organów, a w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki rządu także za działania i zaniechania Rady Ministrów, jeżeli owych działań i zaniechań stał się bezpośrednio winny.

Odpowiedzialność konstytucyjna nie wyłącza odpowiedzialności przed władzami właściwemi za przestępstwa z ustaw karnych, zarówno związane, jak i niezwiązane ze sprawowaniem urzędu.

Jednak za przestępstwa z ustaw karnych związane ze sprawowaniem urzędu, Sejm może pociągnąć ministra do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu (art. 2 ustawy).

Prawo pociągania ministra do odpowiedzialności kostytucyjnej przysługuje wyłącznie Sejmowi (art. 4 ustawy), zresztą przewiduje to wyraźnie ust. 2 art. 59, który mówi, że uchwała stawiająca ministra w stan oskarżenia musi być powzięta w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów większością $^3/_5$ oddanych głosów. A więc i do konstytucyjnej odpowiedzialności nie ma prawa ministrów pociągać Senat.

Wniosek o pociągnięcie ministra do odpowiedzialności musi być podpisany przynajmniej przez 100 posłów. Rozprawa ogranicza się do pytania, czy Sejm przechodzi nad wnioskiem do porządku dziennego, czy też przekazuje go komisji do rozpatrzenia (art. 5 ustawy).

Komisja powinna dać ministrowi możność udzielenia wyjaśnień, nadto może przesłuchać świadkow, znawców, badać dokumenty, a następnie przedkłada Sejmowi wniosek o postawienie ministra w stan oskarżenia albo o odrzucenie wniosku (art. 6 ustawy). Nad wnioskiem komisji odbywa się w Sejmie rozprawa, w czasie której minister może dawać ustne wyjaśnienia, choćby już urzędu nie piastował. Uchwała stawiająca ministra w stan oskarżenia musi być powzięta w warunkach przewidzianych w ustępie 2 art. 59 Konstytucji. Równocześnie Sejm wybiera trzech posłów celem popierania oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Posłowie ci mają prawa prokuratorów, lecz bez możności odstąpienia od oskarżenia (art. 7 ustawy). Okoliczność, że minister nie piastuje już urzędu, nie stoi na przeszkodzie oskarżeniu. Termin sześcioletni uważa się jako termin przedawnienia. Rozprawa odbywa przed Trybunałem Stanu, który ma siedzibę w Warszawie, a którego skład przewidziany jest art. 64 Konstytucji.

Trybunał Stanu ma wszelkie cechy urzędu sędziowskiego (art. 12 i 13 ustawy). Dla uznania oskarżonego winnym konieczną jest większość 2/3 głosów członków Trybunału, nieprzerwanie obecnych na rozprawie (art. 19 ustawy). Kary za czyny przewidziane w art. 1 ustawy są następujące:

a) pozbawienie czasowe lub stałe biernego albo czynnego i biernego prawa wyborczego do ciał i instytucyj publicznych, z czem łączy się utrata piastowanych mandatów;

b) pozbawienie czasowe lub trwałe prawa piastowania urzędów publicznych, z czem łączy się przeniesienie na emeryturę, tudzież w miarę uznania Trybunału, zmniejszenie uposażenia emerytalnego najwyżej do połowy;

c) wydalenie ze służby państwowej z utratą praw wynikających z tej służby.

Kary powyższe mogą być wymierzane łącznie (art. 20 ustawy), jednak Trybunał Stanu, uwzględniając okoliczności czynu, może poprzestać na uznaniu oskarżonego winnym bez wymierzenia kary (art. 21 ustawy). W razie pociągnięcia do odpowiedzialności za przestępstwa z ustaw karnych, popełnione w związku ze sprawowaniem urzędu, Trybunał wymierza karę przewidzianą w ustawach karnych (art. 22 ustawy). Minister, uznany winnym przez Trybunał, traci urząd z mocy samej ustawy (art. 23 ustawy).

Prezydent Rzeczypospolitej nie może stosować prawa łaski do ministrów, ukaranych przez Trybunał Stanu (art. 47 Konstytucji, ust. 2). Przepisy ust. z dnia 27 kwietnia 1923 r. stosują się odpowiednio do kierowników ministerstw, oraz do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa (art. 26 ustawy).

Art. 60.

Ministrowie i delegowani przez nich urzędnicy mają prawo brać udział w posiedzeniach sejmowych i przemawiać poza koleją mowców, zapisanych do głosu. W głosowaniach mogą brać udział, o ile są posłami.

Przywilej przedstawicieli rządu przemawiania poza koleją mowców w Sejmie, podobnie jak przywilej pierwszeństwa dla wniosków rządowych, jest uzasadniony charakterem programowym działań rządu. Ostatnie zdanie art. 60 uzupełnione jest postanowieniem art. 16.

Art. 61.

Ministrowie nie mogą piastować żadnego urzędu innego, ani uczestniczyć w zarządzie i władzach kontrolujących towarzystw, i instytucyj na zysk obliczonych.

To jest *incompatibilitas* ministerjalna. Należy porównać art. 53 i 22 Konstytucji.

Art. 62.

Jeżeli urząd ministra sprawuje tymczasowy kierownik ministerstwa, odnoszą się do niego wszelkie przepisy o urzędzie ministra.

Prezes Rady Ministrów w razie potrzeby porucza swoje zastępstwo jednemu z ministrów.

Dla objaśnienia ust. 2 trzeba wspomnieć, że Prezes Rady Ministrów porucza swoje zastępstwo jednemu z ministrów, o ile, jak w gabinecie Witos I (1920), Witos II (1923) i w gabinecie Władysława Grabskiego niema specjalnego wicepremiera.

Art. 63.

Liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów, jak również kompetencje Rady Ministrów określi osobna ustawa.

Jak to już określił art. 55, ministrowie tworzą Radę Ministrów pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów. Rada Ministrów, jak wyżej powiedziano, jest organem zbiorowym, stanowiącym Rząd Państwa Polskiego. Zwołuje ją Prezes Rady Ministrów, bądź z własnej inicjatywy, bądź na żądanie poszczególnych ministrów. W razie nieobecności ministra, zastępuje go na posiedzeniach Rady Ministrów z głosem stanowczym tylko w sprawach danego ministerstwa właściwy podsekretarz stanu, ewentualnie jeden z dyrektorów departamentu przez ministra naznaczony. Rada Ministrów ustala program rządowy, ogólne zasady polityki Rządu, rozpoznaje sprawozdania poszczególnych ministrów i uzgadnia ich działalność. Wszelkie sprawy, wychodzące poza kompetencję poszczególnych ministrów, lub też dotyczące kilku ministerstw, rozstrzyga Rada Ministrów.

Poza tem, jak wynika z art. 124, Konstytucji, Rada Ministrów może zarządzić za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej zawieszenie Konstytucji podczas wojny, lub w czasie niebezpieczeństwa grożącego Państwu (por. art. 124 Konstytucji). Organizacja poszczególnych ministerstw opiera się na dekrecie Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 roku. Poszczególni ministrowie w przekazanych im zakresach służby publicznej stanowią naczelną władzę rządową.

I. Prezes Rady Ministrów.

Do Prezesa Rady Ministrów, poza ogólnem kierownictwem Rządu i obowiązkami z tem związanemi, należy bezpośrednie zwierzchnictwo i odpowiedzialność za następujące instytucje:

a) Najwyższa Komisja Dyscyplinarna, która orzeka w ostatniej instancji o karach na urzędników za przewinienia służbowe.

b) Prokuratorja Generalna Rzeczypospolitej, która powołana jest do obrony prawnej i zastępstwa prawnego interesów państwa, oraz do udzielenia opinji i porady prawnej na żądanie władz państwowych. Na czele Prokuratorji Generalnej stoi prezes, mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na propozycję Rady Ministrów, któremu podlegają oprócz Prokuratorji Generalnej, oddziały tejże Prokuratorji we Lwowie, Krakowie i Poznaniu.

c) Nadzwyczajny Komisarz Oszczędnościowy, powołany rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 stycznia 1924 r. w celu przeprowadzenia koniecznych oszczędności w administracji państwowej. Nadzwyczajnemu Komisarzowi Oszczędnościowemu przysługuje prawo brania udziału w posiedzeniach Rady Ministrów w sprawach wchodzących w zakres jego działania.

d) Wydawnictwo „Monitor Polski", organ urzędowy Państwa.

e) Polska Agencja Telegraficzna, która ma za zadanie informować społeczeństwo polskie o wszelkich przejawach życia publicznego w kraju i zagranicą, oraz dostarczać zagranicy wiarygodnych wiadomości o całokształcie Polski.

f) Kancelarja cywilna Prezydenta Rzeczypospolitej, która przyjmuje i załatwia korespondencję, kierowaną do władzy najwyższej przez organa rządowe lub instytucje i osoby prywatne.

II. Minister Spraw Wewnętrznych.

Do zakresu działania tego Ministra należy prowadzenie wszelkich spraw wchodzących w zakres ogólnego zarządu krajowego, dozoru nad samorządem miejscowym, policji wszelkiego rodzaju, służby zdrowia, sprawy naturalizacji państwowej, statystyki ogólnej, zarządu ubezpieczeń państwowych (oprócz ubezpieczeń społecznych), nadzór nad prasą, sprawy mniejszości narodowych, wreszcie sprawy natury wewnętrznej, dla innych ministerstw nie zastrzeżone. Przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych czynne jest nadto biuro Generalnego Komisarza Wyborczego (patrz objaśnienia art. 11 Konstytucji) oraz Trybunał Dyscyplinarny dla urzędników samorządowych b. dzielnicy pruskiej.

III. Minister Sprawiedliwości.

Do Ministra Sprawiedliwości należą wszystkie sprawy dotyczące zarządu wymiaru sprawiedliwości i z tym zarządem związane kierownictwo więzieniami, tudzież wydawanie Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Przy Ministerstwie Sprawiedliwości pracuje Komisja Kodyfikacjna, której zadaniem jest unifikacja przepisów prawa cywilnego, karnego, handlowego i procesowego dla całego państwa.

Organizację sądów omówimy przy art. 75 Konstytucji.

IV. Minister Skarbu.

Do kompetencji Ministra Skarbu należy zarząd wszelkich spraw, wchodzących w zakres skarbowości państwowej, oraz polityki finansowej państwa, podatków, ceł, spraw monetarnych i emisyjnych, spraw związanych z emeryturami i zaopatrzeniami, nadzór nad zakładami kredytowemi i asekuracyjnemi oraz wszelkiego rodzaju stowarzyszeniami kredytowemi.

Poza departamentami przy Ministerstwie Skarbu czynne są: Centralna Kasa Państwowa, Urząd Pożyczek Państwowych, Urząd Kontroli Ubezpieczeń, Państwowa Rada Finansowa, Rada Towarowa dla spraw celnych, Państwowe Zakłady Graficzne, Dyrekcje Monopolu Tytoniowego i Spirytusowego i wreszcie Główny Urząd Likwidacyjny, do którego należy ustalenie wysokości strat państwa i jego obywateli w czasie wojny, przygotowanie i prowadzenie wszelkich spraw tyczących się rozrachunków Państwa z innemi państwami z powodu przynależności ziem Rzeczypospolitej Polskiej do byłych państw zaborczych, oraz uzyskania wszelkich odszkodowań z powyższych przyczyn wynikających. Prócz tego pod kontrolą Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Handlu i Przemysłu funguje jako samodzielna jednostka Pocztowa Kasa Oszczędności podobnie też w zakres działania Ministra wchodzi Bank Gospodarstwa Krajowego, również jako samodzielna jednostka gospodarcza, a nadzór nad nim spełnia Minister Skarbu w porozumieniu z Radą ministrów.

V. Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

Zarządza szkolnictwem wszystkich typów i stopni [1]), opiekuje się nauką, literaturą i sztuką, archiwami i zbiorami państwowemi, bibljotekami publicznemi, oraz wykonuje wszelkie prawa i opiekę państwa w sprawach wyznaniowych. Co do organizacji szkolnictwa, patrz objaśnienia przy art. 117 do 120 Konstytucji.

VI. Minister Rolnictwa i Dóbr Państwowych.

Załatwia sprawy rolnictwa (z wyjątkiem spraw związanych z reformą rolną) leśnictwa, służby weterynaryjnej, spółek rolniczych, oraz zarządza Państwowym Instytutem Naukowym Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach, Stacją Botaniczno-rolniczą we Lwowie, Państwowym Instytutem Meteorologicznym w Warszawie i ludowemi szkołami rolniczemi.

Prócz tego do tego Ministra należy zarząd rybactwa i stadnin państwowych.

---

[1]) Wyjątek stanowią niektóre szkoły zawodowe, jak np. niższe szkoły rolnicze.

VII. Minister Handlu i Przemysłu.

Tu należy organizacja przemysłu, nadzór nad wykonaniem ustaw przemysłowych i handlowych, sprawy górnictwa, miary i wagi, sprawy patentów, sprawy probiercze, sprawy przemysłowych i handlowych towarzystw akcyjnych, spółek i stowarzyszeń, sprawy dotyczące marynarki handlowej (z urzędem w Wejherowie), zarząd poczt i telegrafów, przekazany ustawą z dnia 5 marca 1923, a wykonywany przez Generalną Dyrekcję Poczt i Telegrafów, ustanowioną rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 18 stycznia 1924, oraz Państwowy Instytut Geologiczny z oddziałem w Krakowie.

VIII. Minister Pracy i Opieki Społecznej.

Załatwia sprawy dobroczynności publicznej, opieki państwowej nad inwalidami wojennymi, nad ofiarami wojny i wypadków politycznych, opiekę nad młodzieżą, dziećmi i niezdolnymi do pracy, urządzanie schronisk, przytułków i przystani, pomoc doraźna poszkodowanych przez wypadki żywiołowe, popieranie akcji samopomocy społecznej, sprawy związane z pośrednictwem pracy, ustawodawstwem ochronnem i ubezpieczenia społeczne.

Z zakresu zniesionego Ministerstwa Zdrowia, przydzielono Ministrowi Pracy lekarską opiekę nad dzieckiem i macierzyństwem, współdziałanie w sprawach lekarskiej opieki nad inwalidami i kalekami, higjenę pracy.

1) Główny Inspektorat Pracy;
2) Główny Urząd Ubezpieczeń Społecznych;
3) Urząd Emigracyjny;
4) Fundusz Bezrobocia.

IX. Minister Spraw Zagranicznych.

Załatwia wszelkie sprawy ogólno-polityczne, wynikające z utrzymywania stosunków z państwami obcemi i ochronę obywateli polskich zagranicą.

Przedstawicielstwa dyplomatyczne zagranicą dzielą się w zależności od znaczenia placówki na klasy: w Paryżu (ambasada), w Londynie, Waszyngtonie, Rzymie, Berlinie, Madrycie, Tokio, Moskwie, Charkowie, Konstantynopolu, Genewie (Liga Narodów) są ministrowie upełnomocnieni i posłowie I klasy.

Posłowie II i III klasy są ustaleni na mniej ważnych placówkach dyplomatycznych [1]).

---

[1]) Obacz Peretiatkowicz, uzupełnienie III wydania 1925, str. 29. Ustawa z dnia 11 listopada 1924. O organizacji służby konsularnej i o czynnościach konsulów.

Drugą kategorją przedstawicielstwa są konsulaty: zadaniem tych jest opieka prawna i moralna nad obywatelami polskimi zagranicą, spółdziałanie z nimi na gruncie interesów gospodarczych, oświatowych, kulturalnych i t. p. Te również dzielą się na klasy: konsulaty generalne I i II klasy, oraz konsulaty i wicekonsulaty I i II klasy.

W wolnem mieście Gdańsku interesy Polski reprezentuje Komisarz Generalny.

X. Minister Robót Publicznych.

Ma następujący zakres działania:

1) budownictwo wodne, regulacja rzek, żegluga śródziemna, budowanie i utrzymywanie portów i przystani rzecznych, nadzór nad gospodarką wodną;

2) budowa i utrzymanie publicznych dróg i mostów;

3) budowa, utrzymanie i zarząd wszelkich budynków państwowych (z wyjątkiem kolejowych, górniczych i strategicznych), nadzór nad gospodarką budowlaną organów samorządowych i instytucyj publicznych;

4) osadnictwo ludzkie, a w szczególności regulacja i zabudowanie miast, wsi, zdrojowisk, kanalizacja, wodociągi i polityka budowlana;

5) odbudowa osad zniszczonych przez wojnę i klęski;

6) pomiary ogólne kraju i badanie materjałów budowlanych;

7) popieranie turystyki.

XI. Minister Reform Rolnych.

Załatwia sprawy związane z przebudową ustroju rolnego, przewidzianą w ustawach, dotyczących wykonania reformy rolnej (reszta objaśnień przy artykule 99 Konstytucji).

XII. Minister Kolei Żelaznych.

Do jego zakresu działania należy naczelny zarząd kolei państwowych i innych w zarządzie państwa pozostających, jak również zwierzchni nadzór nad kolejami prywatnemi, poruszanemi siłą mechaniczną, nie wyłączając tramwajów, oraz lotnictwo cywilne. Minister Kolei zarządza polskiemi kolejami państwowemi, jako przedsiębiorstwem państwowem, na podstawie samodzielnego budżetu, a wykonywa swą władzę przy pomocy organów ministerstwa przez Dyrekcje Koleji Państwowych (warszawską, radomską, wileńską, poznańską, gdańską, krakowską, lwowską, katowicką i stanisławowską).

XIII. Minister Spraw Wojskowych.

Do niego należy kierownictwo spraw wojskowych, on odpowiada w czasie pokoju przed Sejmem za wszystkie sprawy z tem związane,

a w czasie wojny, za wszelkie akty związane z dowództwem (art. 46, ust. 2 Konstytucji).

Ministerstwo S. W. obejmuje: Sztab Generalny, Wojskową Komendę Generalną, Generalny Inspektorat Armji i Szefostwo Administracji, załatwia też sprawy, związane z organizacją sądownictwa wojskowego. Dzieli się na 10 departamentów, obejmujących poszczególne działy gospodarki i zarządu wojskowego.

Obszar Rzpltej dzieli się na 10 okręgów korpuśnych:

I Warszawa, II Lublin, III Grodno, IV Łódź, V Kraków, VI Lwów, VII Poznań, VIII Toruń, IX Brześć n/B., X Przemyśl. Na czele D. O. K. stoi Dowódca Okręgu Korpuśnego.

Wybrzeże morskie stanowi odrębną jednostkę, podległą władzom morskiej siły zbrojnej.

Art. 64.

Trybunał Stanu składa się z pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jako przewodniczącego, oraz z dwunastu członków, których wybierają z poza swego grona: ośmiu Sejm i czterech Senat. Członkami Trybunału Stanu mogą być wybrane osoby, niepiastujące żadnego urzędu państwowego i używające pełni praw obywatelskich.

Wyboru członków Trybunału Stanu dokonywa Sejm i Senat natychmiast po ukonstytuowaniu się na cały okres kadencji sejmowej.

Wszystkie objaśnienia odnoszące się do Trybunału Stanu, podano już przy artykule 59.

Art. 65.

Dla celów administracyjnych, Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorjalnego.

Jednostki samorządowe mogą się łączyć w związki dla przeprowadzania zadań, wchodzących w zakres samorządu. Związki takie mogą otrzymywać charakter publiczno-prawny tylko na podstawie osobnej ustawy.

Dla celów administracyjnych (t. j. ogólnego zarządu państwowego) podzielone jest Państwo Polskie na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie [1]).

---

[1]) Por. Cybichowski: Polskie prawo państwowe, str. 43 i nast.

Ustawą tymczasową z dnia 2 sierpnia 1919 zorganizowano województwo warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie i białostockie.

Ustawą z dnia 1 września 1919 utworzono województwo poznańskie i pomorskie.

Ustawą konstytucyjną z dnia 15 lipca 1920 r. zostało utworzone województwo śląskie.

Ustawą z dnia 3 grudnia 1920 wprowadzono w życie województwa południowe: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie.

Ustawą z dnia 4 lutego 1921 zostało utworzone województwo wołyńskie, poleskie i nowogródzkie.

Na mocy rozporz. Rady Ministrów z 8 czerwca 1922 utworzono Delegaturę Ziemi Wileńskiej, przyznając delegatowi rządu uprawnienia wojewody.

Stolica Rzeczypospolitej, Warszawa, stanowi odrębną jednostkę administracyjną, z Komisarzem Rządu na czele, który podlega bezpośrednio Ministrowi Spraw Wewnętrznych (ma więc w hierarchji administracyjnej również stanowisko wojewody).

Wojewoda jest na obszarze województwa przedstawicielem rządu centralnego, sprawującym z jego ramienia władzę państwową, posiada on wyłącznie prawo reprezentowania rządu przy uroczystych wystąpieniach, o ile rząd nie wyśle specjalnego delegata (§ 1 rozporządzenia z dnia 11 lutego 1924).

Wojewoda podlega personalnie Ministrowi Spraw Wewnętrznych służbowo zaś tym Ministrom, którzy są właściwi dla działu administracji, w urzędzie wojewódzkim zespolonego. (Podlega więc służbowo 5 Ministrom: Robót Publicznych, Pracy i Opieki Społecznej, Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Handlu i Przemysłu i Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (wydziały wyznaniowe przy urzędach wojewódzkich) (§ 6 rozp. 11/II 1924). Wojewoda przewodniczy na zebraniach perjodycznych naczelników władz II instancji, wyłączonych z pod zwierzchnictwa wojewody. Uczestniczą więc w tych zebraniach: Prezes Izby Skarbowej, Prezes Dyrekcji Kolei, Dowódca Okręgu Korpuśnego, Kurator O. S., Prezes Okręgowego Urzędu Ziemskiego, Prezes Dyrekcji Pocztowej i Telegrafu, przedstawiciel Prokuratury (wzgl. ich zastępcy). Nie biorą udziału w tych zebraniach Prezesi Sądów.

Celem tych zebrań jest uzgodnienie postępowania poszczególnych działów administracji państwowej (§ 2 rozp. 11/II 1924).

Zgodnie z art. 44 Konstytucji wojewoda ma prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń.

Zgodnie z art. 123 (zdanie pierwsze) wojewoda ma prawo żądać w razie potrzeby pomocy wojskowej, jako odpowiedzialny za bezpie-

czeństwo i spokój publiczny. Podlegają mu też w zakresie służby bezpieczeństwa Okręgowe Komendy Policji Państwowej, mające siedziby w miastach wojewódzkich.

Do zakresu działania wojewody należą wszelkie sprawy administracji państwowej, z wyjątkiem spraw przekazanych administracji sądowej, skarbowej, szkolnej, wojskowej, kolejowej, pocztowo-telegraficznej i spraw należących do kompetencji urzędów ziemskich i okręgów górniczych, probierczych i mierniczych.

Nadto wojewoda sprawuje zgodnie z obowiązującemi przepisami nadzór nad prasą, widowiskami, sprawami paszportowemi, sprawami obcych poddanych, ruchem ludności, zgromadzeniami, stowarzyszeniami i związkami, a wreszcie sprawuje nadzór nad działalnością samorządu gminnego i powiatowego.

Wojewoda wykonywa swą władzę przy pomocy urzędu wojewódzkiego, który zgodnie z § 8 rozp. z dnia 11/II 1924, składa się z wydziałów względnie samoistnych oddziałów.

Na czele wydziałów stoją naczelnicy wydziałów, za prawidłowy tok czynności wydziału przed wojewodą odpowiedzialni (§ 13).

Wszystkie wydatki urzędu wojewódzkiego obciążają budżet Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Prócz tego czynną jest przy wojewodzie Rada Wojewódzka (instytucji tej nie ma narazie w 4 województwach południowych i w 2 województwach wielkopolskich). Rada Wojewódzka składa się z przedstawicieli sejmików i rad miejskich, stanowiących powiaty (po jednym) oraz przedstawicieli poszczególnych działów administracji zarówno wyłączonych z pod zwierzchnictwa wojewody, jak i jemu podległych (patrz zdanie 3 art. 66).

Zadaniem Rady (jako przedstawicielki samorządu powiatowego i administracji państwowej) jest wydawanie opinji w sprawach przedłożonych jej przez wojewodę lub przekazanych ustawą. Przewodniczącym Rady jest wojewoda (lub mianowany przez niego zastępca).

W województwach poznańskiem i pomorskiem organizacja władz wojewódzkich jest ustaloną rozp. Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 10/II 1922 (w zasadzie zaś opiera się na dawnej pruskiej ustawie z r. 1883). Wojewoda sprawuje administrację województwa w zakresie przyznanym (według ustawy pruskiej z r. 1883 o ogólnej administracji kraju) naczelnemu prezesowi prowincji i prezesowi regencji przez urzędników sprawujących czynności z jego polecenia i pod jego odpowiedzialnością w wydziałach, które są następujące: 1) prezydjalny, 2) samorządowy, 3) bezpieczeństwa publicznego, 4) administracyjny, 5) budżetowo-gospodarczy, 6) przemysłu i handlu, 7) dyrekcje okręg. robót publicznych, 8) pracy i opieki społecznej.

W tych sprawach rządy wojewody opierają się na zasadach biurokratycznych.

W innych sprawach (z ustawą pruską z r. 1883) współdziała z wojewodą na zasadzie kollegjalnej urząd wojewódzki, obejmujący wydziały: 1) wydział dóbr państwowych, 2) dwie wojewódzkie dyrekcje lasów, 3) wydział zdrowia publicznego, 4) wydział mierniczy. Poza tem urząd wojewódzki spełnia tu funkcje Rady wojewódzkiej, której w tych województwach niema.

Kollegjalność współdziałania urzędu wojewódzkiego z wojewodą polega na załatwianiu spraw w drodze uchwał powziętych na zebraniach plenarnych lub wydziałowych urzędu wojewódzkiego, lub też na podstawie porozumienia wojewody z naczelnikiem wydziału. Zebrania urzędu wojewódzkiego zwołuje i przewodniczy im wojewoda.

Zupełnie odrębne stanowisko zajmuje wojewoda śląski zgodnie z ustawą konstytucyjną z dnia 15 lipca 1920. Na czele administracji kraju stoi wojewoda i Rada wojewódzka [1]). Wojewoda łączy w sobie zakres praw naczelnego prezesa regencji, a wzgl. prezydenta kraju. Zaś Rada wojewódzka (którą należy odróżnić od Rad wojewódzkich, istniejących na terenie b. zaboru rosyjskiego) poza prawami przyznanemi jej w ustawie konstytucyjnej śląskiej, korzysta z praw nadanych ustawami pruskimi Radzie Prowincjonalnej [2]). Zgodnie z art. 28 Radzie przysługuje prawo zatwierdzenia rozporządzeń administracyjnych wojewody [3]).

Wojewodę (i jego zastępcę) mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów (art. 25, 2) zaś Rada wojewódzka składa się (poza wojewodą i jego zastępcą) z 5 członków, wybranych w głosowaniu stosunkowem przez Sejm śląski (art. 25 ust. l) [4]).

Województwa pod względem administracji państwowej dzielą się na powiaty, a państwowa władza administracji pierwszej instancji nosi nazwę starostwa.

Starostwo załatwia w obrębie powiatu te sprawy, które w obrębie województwa załatwia wojewoda. Na czele starostwa stoi starosta, mianowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i podległy dyscyplinarnie wojewodzie.

Wchodzący w skład personalu starostwa urzędnicy z etatu innych ministerstw, jako to organy państwowych urzędów pośrednictwa pracy, inżynier powiatowy, architekt powiatowy, lekarz powiatowy, są z urzędu powołani do załatwiania wszelkich spraw, związanych z odnośną dzie-

[1]) Art. 26.
[2]) Art. 27 ustawy org. śląsk. z dnia 15/VII 1920.
[3]) Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 316.
[4]) Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 315.

dziną administracji państwowej w powiecie i bez ich wniosku starosta z reguły nie wydaje rozporządzeń ani zarządzeń z odnośnej dziedziny administracji.

Miasto stołeczne Warszawa, Lwów, Kraków, Łódź, Wilno i Poznań są wyjęte z pod władzy starosty. (Warszawa tworzy nawet samodzielny okręg wojewódzki, więc nie podlega wojewodzie warszawskiemu). Funkcje władzy administracyjnej pierwszej instancji pełnią w Warszawie, w Łodzi i w Wilnie komisarze rządowi, w Poznaniu osobny starosta grodzki, we Lwowie i w Krakowie prezydenci tych miast (i dyrektorowie Policji Państwowej).

Województwa są władzami administracyjnemi II instancji, powiaty władzami administracyjnemi I instancji, ale art. 65 wymienia także gminy jako jednostki administracji państwowej. Otóż trzeba zaznaczyć, są one organami administracji państwowej, ale tylko w zakresie poruczonym. W zasadzie są tylko ciałami samorządowemi.

Województwa i powiaty zgodnie z myślą art. 65 są równocześnie jednostkami samorządu terytorjalnego, jednak tu odgraniczenie władz administracyjnych od samorządowych jest zupełnie wyraźne, podczas, gdy gmina jako organ wyłącznie samorządowy spełnia dwojakie czynności.

Samorząd gminny.

Co się tyczy właściwego samorządu to zaznaczyć należy, że jednolitego ustroju organów samorządowych na całym obszarze Państwa jeszcze niema.

Gmina jest związkiem osób, zamieszkujących pewne określone terytorjum. Związek ten wyposażony jest w samorząd t. j. prawo zarządzania sprawami miejscowemi — i w autonomję t. j. prawo wydawania przepisów prawnych, obowiązujących lokalnie[1]).

Gminy na obszarze dzisiejszej Polski są jednostkowe lub zbiorowe[2]). Gmina jest jednostkową, jeżeli obejmuje jedną tylko miejscowość; takie gminy mamy na obszarze byłej dzielnicy austrjackiej i pruskiej.

Gmina jest zbiorową, jeżeli jest złożoną z kilku a nawet kilkunastu graniczących ze sobą miejscowości, tworzących razem jedną gminę.

Odróżniamy gminy miejskie i wiejskie.

Gmina jest miejską, jeżeli obejmuje miasto lub miasteczko (według stanu z 1/I 1924 jest ich 625), wiejska zaś, jeżeli obejmuje jedną lub

---

[1]) Por. Cybichowski: Polskie prawo państwowe, str. 34 i następne.

[2]) Rządowy projekt ustawy gminnej z 6 lutego 1924 zachowuje dwutypowość (art. 2 projektu).

kilka osad wiejskich (według stanu z dnia 1/I 1924 jest gmin wiejskich 12.622) [1]).

Ustrój samorządu gminnego obecnie nie jest jednolity [2]).

A) Ustrój gmin wiejskich.

I. Ustrój gmin wiejskich byłej dzielnicy austrjackiej.

Organami samorządu są: 1) rada gminna (organ uchwałodawczy), 2) zwierzchność gminna (organ wykonawczy).

Rada gminna pochodzi z wyborów, ale prócz członków z wyboru zasiadają w niej także wiryliści (płacący 1/6 podatków gminy). Według ustawy austrjackiej warunkiem czynnego prawa wyborczego było płacenie w gminie bezpośredniego podatku, posiadanie wyższego wykształcenia lub piastowanie urzędu publicznego. Rozporządzeniem Komisji Likwidacyjnej z r. 1918 rozszerzono prawo wyborcze, przyznając je wszystkim pełnoletnim obywatelom polskim, (bez różnicy płci), mieszkającym w gminie przynajmniej rok, a nie mającym prawa wyborczego na podstawie dawnej ustawy.

Liczba radnych jest zależna od wielkości gminy, (12 do 48). Rada gminna wybiera wójta i przysiężnych, którzy stanowią zwierzchność gminną.

Zakres działania gminy dzieli się na własny (sprawy związane ze zdrowiem i bezpieczeństwem osób w gminie zamieszkałych, zarządzanie majątkiem gminnym i prowadzenie inwentarza tegoż majątku, ustalanie budżetu gminy, opieka nad ubogimi, policja polowa, targowa, ogniowa, budowlana i t. d.) i poruczony (sprawy przekazane ustawami lub rozporządzeniami wyższych władz administracyjnych, pomoc gminy w sprawach podatkowych, wojskowych (rejestracje) i t. d.).

Władzą nadzorującą samorząd gminy wiejskiej pod względem legalności zarządzeń i postępowania organów gminnych, jest starostwo, nadzór zaś nad prawidłowością gospodarki gminnej, sprawuje wydział powiatowy (i Tymczasowy Wydział Samorządowy).

W Małopolsce wschodniej utrzymały się jeszcze poza gminami obszary dworskie.

Przełożonym obszaru dworskiego jest właściciel, którego władza na obszarze dworskim równa się władzy organów gminnych (tylko bez prawa nakładania ciężarów i danin na osoby na obszarze dworskim zamieszkałe).

II. Gmina wiejska w byłej dzielnicy pruskiej.

Gmina jest jednostkowa. Organami jej są: *a)* zgromadzenie albo rada gminna, *b)* zarząd gminny.

---

[1]) Tablice statystyczne Weinfelda, 1925.

[2]) Projekt rządowy ustawy gminnej z d. 6/II 1924 został wniesiony do Sejmu.

a) W gminach, nie mających więcej niż stu wyborców, uchwalającą władzą jest zgromadzenie gminne. Członkiem zgromadzenia jest każdy przynależny do gminy obywatel polski, który ukończył 20 rok życia i mieszka co najmniej rok w gminie. Zgromadzeniu przewodniczy sołtys.

b) W gminach, w których jest więcej niż stu, mających prawo głosowania, organem stanowiącym jest rada gminna, wybierana przez członków gminy.

Rada gminna składa się z radnych, z ławników i sołtysa. Na każdych 20 wyborców wypada jeden radny, nie może ich być jednak więcej niż 24.

Wybory do rady gminnej są powszechne, równe, tajne, bezpośrednie i stosunkowe (analogicznie jak wybory do Sejmu i Senatu).

Wszystkie organa gminy są wybierane na 3 lata.

Organem wykonawczym i zarządzającym jest zarząd gminny. Zarząd składa się z sołtysa i ławników, których wybiera bądź zgromadzenie gminne, bądź rada gminna. Wybrany może być każdy członek gminy, który ukończył lat 30.

Podobnie jak w Małopolsce wschodniej, pozostały jeszcze narazie w b. dzielnicy pruskiej t. zw. obszary dworskie.

Organami nadzorczemi są jak w b. dzielnicy austrjackiej wydziały powiatowe i starosta.

III. Gmina wiejska w byłej dzielnicy rosyjskiej.

Gmina tu jest zbiorową, t. j. złożoną zwykle z kilku (i więcej) wsi, osad i folwarków dworskich.

Miejscowości, z których gmina się składa, nazywają się gromadami.

Organami gminnemi są: 1) zebranie gminne, 2) rada gminna, 3) wójt.

1. Zebranie gminne jest to zgromadzenie wszystkich pełnoletnich obywateli gminy bez różnicy płci, mieszkających w gminie przynajmniej pół roku. Ponieważ do ważności uchwał wymagana jest obecność połowy uprawnionych, zgromadzenia gminne przychodzą rzadko do skutku (ma się odbywać raz na kwartał).

2. Rada gminna jest ciałem wykonawczem i przygotowuje wnioski na zgromadzenie gminne. Składa się z wójta i 12 radnych, wybieranych przez zgromadzenie gminne na 3 lata. Wójt musi mieć ukończonych lat 25 i musi umieć czytać i pisać po polsku.

Organa nadzorcze są te same, jak w b. dzielnicy austrjackiej i pruskiej (wydział powiatowy i starosta).

Organa gromadzkie:

Zebranie gromadzkie (w odróżnieniu od zebrania gminnego); biorą w niem udział tylko pełnoletni gospodarze, zamieszkali w swoich własnych domach na obszarze gromady. Zebranie załatwia lokalne interesa gromady (zarząd majątkiem gromady, rozkład podatków, wybór sołtysa i t. p.). Przewodniczy zebraniu sołtys, który jest organem wykonawczym gromady, poza tem wykonywa zarządzenia wójta.

Jest wybierany na lat 3, musi mieć ukończonych 25 lat życia.

B) Ustrój gmin miejskich.

1. Gmina miejska w byłej dzielnicy austrjackiej.

Z wyjątkiem Lwowa i Krakowa, które mają system wyborczy, określony osobnemi statutami, inne miasta mają system wyborczy taki jak gminy wiejskie.

Organami administracji gminnej są:

a) Rada miejska (uchwałodawczy), *b)* Magistrat (wykonawczy), *c)* burmistrz lub prezydent miasta (Lwów i Kraków).

Magistrat składa się z burmistrza, jego zastępcy i trzech do sześciu asesorów, wybieranych przez radę miejską z jej grona. We Lwowie i Krakowie w skład magistratu wchodzą: prezydent, wiceprezydenci, delegaci rady miejskiej i naczelni urzędnicy miejscy.

2. Gmina miejska w byłej dzielnicy rosyjskiej.

Rada miejska składa się z 12 do 70 radnych, w Łodzi z 75 radnych, w Warszawie ze 120 radnych.

Prawo wyborcze jest powszechne, równe, bezpośrednie, tajne i stosunkowe.

Warunkiem czynnego prawa wyborczego: 21 lat, $^1/_2$ roku zamieszkania, zaś warunkiem biernego prawa: elementarne wykształcenie i 25 lat.

Magistrat składa się z prezydenta, względnie w mniejszych miastach z burmistrza, ich zastępców i ławników. Liczba ławników wynosi 10% ogólnej liczby radnych.

Członków magistratu wybiera rada miejska, z poza swego grona, z pośród osób, mających obywatelstwo polskie i bierne prawo wyborcze w jakiejś gminie miejskiej.

Radny, wybrany członkiem magistratu, traci mandat radnego.

Wszystkie organa gminy są wybierane na 3 lata.

W miastach, mających ponad 25.000 mieszkańców, rada miejska wybiera sobie osobnego przewodniczącego, który nazywa się prezesem rady miejskiej, osobno zaś jest prezydent miasta, który stoi na czele

zarządu miasta, t. j. magistratu. Należy przytem dodać, że miasta, mające ponad 25.000 mieszkańców, są wyłączone ze związku powiatowego (są samodzielnemi jednostkami samorządu powiatowego).

3. Gmina miejska byłej dzielnicy pruskiej.

Magistrat ma wprawdzie skład podobny jak w byłej dzielnicy rosyjskiej, ale prócz burmistrza (prezydenta), jego zastępców i ławników, składa się z niektórych płatnych referentów, jak np. budowniczego miejskiego, skarbnika i innych. Płatni referenci i burmistrz są wybierani na lat 12. Poza tem, jak w b. dzielnicy rosyjskiej, tylko okres urzędowarad miejskich i magistratów 4 letni.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z ustępem trzecim artykułu 65, gminy mogą się łączyć w związki dla przeprowadzenia pewnych zadań, lub czynności, opartych na wspólnym interesie („związek celowy gmin". Cybichowski: Polskie prawo państwowe, str. 40). Konstytucja dodaje (w ustępie IV, art. 65), że związki takie mogą otrzymać charakter publiczno-prawny na podstawie ustawy. Takim związkiem celowym jest np. Związek miast, i t. p. Należy jednak te celowe związki gmin odróżnić od korporacji terytorjalnej powiatowej, t. zn. związku komunalnego powiatowego, którego obszar pokrywa się obszarem administracyjnym powiatu.

Samorząd powiatowy.
(Powiatowe związki komunalne).

Powiaty (zgodnie z art. 65 Konst.) są jednostkami administracji państwowej i samorządowej. Na czele administracji politycznej w powiecie stoi starosta, który w b. dzielnicy pruskiej i rosyjskiej jest zarazem przewodniczącym organów samorządu powiatowego. W b. dzielnicy austrjackiej na czele organów samorządu powiatowego stoją Prezesi Rad Powiatowych („marszałkowie powiatowi").

Samorząd powiatowy ma spełniać zadania, którym poszczególne gminy nie mogą sprostać (w zakresie interesów lokalnych powiatu), a mianowicie: 1) drogi powiatowe, 2) sprawy związane z interesami rolnictwa, przemysłu i handlu w powiecie, 3) sprawy kulturalne i oświatowe, 4) sprawy współdzielcze i samopomocy gospodarczej, 5) sprawy dobroczynności publicznej i t. d. Obowiązkowo spełniają samorządy powiatowe nadzór nad samorządem gmin, należących do związku powiatowego.

A) Samorząd powiatowy w b. dzielnicy rosyjskiej.

Organami samorządu są:
a) sejmik powiatowy, *b)* wydział powiatowy, *c)* starosta.

Sejmik powiatowy składa się z delegatów rad gminnych i rad miejskich, wybieranych (na 3 lata). Miasta liczące ponad 25.000 mieszkańców, są wydzielone ze związku powiatowego.

Sejmik obraduje pod przewodnictwem starosty, reprezentuje związek komunalny i jest jego organem stanowiącym i kontrolującym.

Organem wykonawczym i zarządzającym jest wydział powiatowy. Na czele wydziału stoi starosta jako przewodniczący (por. 2 zdanie, art. 67 Konstytucji) i 6 członków, wybieranych na 3 lata większością głosów przez sejmik, niekoniecznie z pośród jego członków.

Przy staroście, jako przewodniczącym sejmiku i wydziału istnieje biuro (sekretarz, kasjer, buchalter) i służba, tudzież referenci fachowi lub zawiadowcy zakładów powiatowych (inżynier lub technik drogowy, inspektor samorządu gminnego, weterynarz, lekarz i t. p.).

B) Samorząd powiatowy w byłej dzielnicy pruskiej.

Samorząd powiatowy ma tutaj również 3 organa: *a)* sejmik powiatowy, *b)* wydział powiatowy, *c)* starostę.

Wybory do sejmiku w miastach są pośrednie (wyborów dokonują rady miejskie).

Miasta liczące ponad 25.000 są samodzielnemi powiatami miejskimi.

W gminach wiejskich, liczących przynajmniej 4.500 mieszkańców, wyboru dokonywa rada gminna. Mniejsze gminy wiejskie i obszary dworskie łączą się w okręgi wyborcze, liczące co najmniej 6.000 mieszkańców.

W okręgach tych wybory są bezpośrednie, powszechne, równe, tajne i stosunkowe.

Bierne prawo wyborcze ma każdy stały mieszkaniec powiatu, który ma prawo głosowania, ukończył 25 rok życia i posiada znajomość języka polskiego w mowie i piśmie. Przewodniczącym sejmiku jest starosta. Organem wykonawczym jest wydział powiatowy. Składa się ze starosty jako przewodniczącego i 6 członków, wybranych przez sejmik.

Zarówno sejmik, jak wydział powiatowy, wybierany jest na 4 lata.

C) Samorząd powiatowy w byłej dzielnicy austrjackiej.

Organem uchwałodawczym jest Rada powiatowa, składająca się z 26 członków, których według starej ordynacji wybierało się w 4 kurjach. 1 kurję tworzą właściciele większych posiadłości ziemskich, 2 przemysłowcy i kupcy, 3 miasta w powiecie, 4 gminy wiejskie.

Przewodniczącym rady jest prezes (marszałek powiatowy), wybrany przez Radę powiatową. Za czasów austrjackich wybór ten zatwierdzał cesarz, obecnie Prezydent Rzeczypospolitej.

Wydział powiatowy, jako władza wykonawcza i zarządzająca składa się z prezesa i 6-ciu członków, wybranych przez Radę na lat 6. Obecnie

nie odbywają się wybory rad powiatowych, a projekt nowej ustawy (jednolitej dla całej Rzeczypospolitej, z wyjątkiem woj. śląskiego) wniósł rząd 6 lutego 1924 do Sejmu.

Nadzór nad samorządem powiatowym wykonują władze rządowe: starosta, wojewoda, zaś w Małopolsce prócz tego Tymczasowy Wydział Samorządowy (por. art. 70 Konstytucji).

Samorząd wojewódzki.

W art. 65 przewidziane jest wprowadzenie samorządu wojewódzkiego, t. j. samorządu III stopnia.

Analogicznie do tego, co powiedziano o samorządzie powiatowym, że obejmuje on zadania, przekraczające siły poszczególnych gmin, powiedzieć można o samorządzie wojewódzkim w stosunku do powiatów.

Zupełnie odrębne stanowisko zajmuje województwo śląskie, któremu ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 poręcza obszerną autonomję. (Cybichowski: Polskie prawo państwowe, str. 41 stosuje do województwa śląskiego nazwę „prowincja").

Samorządu wojewódzkiego niema jeszcze na ziemiach Rzeczypospolitej, z wyjątkiem województwa poznańskiego i pomorskiego, gdzie istnieje właściwie dawny pruski samorząd „prowincjonalny", przekształcony w roku 1921 i dostosowany do nowych stosunków politycznych. Samorząd wojewódzki w Wielkopolsce ma organa następujące: sejmik wojewódzki (organ uchwałodawczy) i wydział wojewódzki (organ wykonawczy).

Sejmik poznański składa się z 85, zaś pomorski z 55 członków; wybierają ich sejmiki, w większych zaś miastach jak Poznań, Toruń, Bydgoszcz, Grudziądz, rady miejskie.

Przewodniczącego wybiera Sejmik ze swego grona. Wydział wojewódzki składa się w województwie poznańskiem z 15 osób, zaś w województwie pomorskiem z 11 członków.

W innych dzielnicach Polski samorząd wojewódzki nie został dotychczas wprowadzony. Wprawdzie sejm uchwalił już dnia 26 września 1922 ustawę o „ogólnych zasadach samorządu wojewódzkiego" i w cz. I tej ustawy jest przewidziane istnienie sejmików i wydziałów wojewódzkich, ale ustawa ta narazie nie weszła w życie.

Ustawa z d. 26/IX 1922 w rozdz. II zapowiadała do 2 lat wprowadzenie specjalnego samorządu wojewódzkiego dla 3 województw połud. wsch. (lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego.

W Małopolsce niema dotąd samorządu wojewódzkiego, pozostał jedynie z czasów austrjackich szczątek samorządu krajowego w formie Tymczasowego Wydziału Samorządowego. Składa on się z prezesa, mianowanego przez Naczelnika Państwa, oraz 6 członków i 3 zastępców,

mianowanych przez Sejm w Warszawie. Głównem jego zadaniem jest nadzór nad samorządem gminnym i powiatowym, poza tem ma on spełniać funkcje dawnego Wydziału krajowego.

Art. 66.

W organizacji administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji. Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorjalnych mają być przytem zespolone w miarę możności [1]) w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem. Zarazem uwzględniona będzie zasada udziału obywateli, powołanych drogą wyborów w wykonaniu zadań tych urzędów w granicach określonych ustawami.

Artykuł ten wymienia trzy zasady ogólne, na których się opiera ustrój administracji państwowej.

Pierwsza wymieniona zasada, to zasada dekoncentracji, polega na tem, że władze centralne przekazują podwładnym organom (t. j. władzom pośrednim i miejscowym) prawo decyzji w oznaczonych sprawach. Np. jeżeli Minister Spraw Wewnętrznych według art. 22 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 rozstrzyga o nadaniu i utracie obywatelstwa polskiego, a w ust. 2 tego artykułu jest przewidziane, że ma prawo przekazać swoje uprawnienie w tym kierunku władzom administracyjnym II instancji (województwu), to w tem się właśnie przejawia dekoncentracja.

Przeprowadzając jednakże na podstawie wydawanych ustaw rozumnie zasadę dekoncentracji odciąża się organy centralne przez odjęcie im obowiązku załatwiania ogromnej ilości spraw charakteru lokalnego.

Dalszym skutkiem dekoncentracji jest to, że ona w dodatni sposób wpływa na jakość urzędowania, dając możność załatwiania spraw na miejscu w związku z życiem i szybciej, co leży w interesie obywateli.

Drugą zasadą, na której się opiera administracja państwowa według 2 zdania art. 66, jest zasada zespolenia, w myśl której postanowiono, że np. do zakresu działania wojewody należą wszystkie sprawy administracji państwowej z wyjątkiem spraw przekazanych administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej i pocztowo-telegraficznej i urzędów ziemskich. Z tego więc widzimy, że w województwie zespolone są agendy ministerstwa rolnictwa, handlu i przemysłu, pracy i opieki społecznej oraz robót publicznych i w tymże zakresie w powia-

---

[1]) Sejm Ustawodawczy uchwałą z dnia 26/IX 1922 uzupełnił tekst słowami „w miarę możności“ po słowie „zespolone“.

tach skupioną została władza w ręku starostów (por. objaśnienie art. 65 oraz art. 3 ustawy z dnia 2 sierpnia 1919).

Trzecią zasadą przyjętą w Konstytucji jest zasada udziału obywateli, powołanych drogą wyborów, w wykonaniu zadań tych urzędów w granicach, zastrzeżonych ustawami. W ten sposób wprowadza Konstytucja element obywatelski do współdziałania z właściwemi organami państwowemi, a obywatele ci wnoszą do nich oprócz doświadczenia praktycznego życia także większą niezależność opinji, gdyż traktują to zajęcie jako honorowe a nie jako źródło utrzymania się i karjery.

Przykładem na to są rady wojewódzkie, wprowadzone przy województwach z wyjątkiem czterech województw południowych i 2 województw wielkopolskich (por. objaśnienie odpowiednie przy art. 65).

Art. 67.

Prawo stanowienia w sprawach, należących do zakresu działania samorządu, przysługuje radom obieralnym. Czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należą do organów, utworzonych na zasadzie zespolenia kolegjów, obieranych przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem.

Artykuł ten określa zasady, na których opierać się ma organizacja ciał samorządowych.

W zdaniu pierwszem tego artykułu jest powiedziane, że prawo stanowienia (t. j. uchwalania) w sprawach dotyczących zakresu działania samorządów przysługiwać będzie radom obieralnym (rady gminne, sejmiki powiatowe, sejmiki wojewódzkie), co już obszernie objaśnione zostało przy artykule 65.

Zdanie 2 art. 67 przewiduje oddanie czynności wykonawczych samorządu wojewódzkiego i powiatowego organom utworzonym na zasadzie zespolenia kolegjów, obieranych przez ciała reprezentacyjne (sejmiki powiatowe i sejmiki wojewódzkie) z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem (porównaj wydziały powiatowe i wojewódzkie w objaśnieniach do art. 65).

Artykuł 67 wskazuje więc na związek między obu formami administracji państwowej i samorządowej.

Związek ten obustronnie może przynieść wyniki dodatnie: 1) ułatwiając władzom administracyjnym zetknięcie się z życiem i potrzebami obywateli, 2) przydając doświadczenie urzędowe i sprężystość wykonania władzom samorządowym.

Art. 68.

Obok samorządu terytorjalnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego a mianowicie: Izby Rolnicze, Handlowe, Przemysłowe, Rzemieślnicze, Pracy Najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej, których współpracę z władzami państwowemi w kierowaniu życiem gospodarczem i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określą ustawy.

Artykuł ten można podzielić na trzy części:

Część pierwsza przewiduje powołanie do życia odrębnego samorządu gospodarczego dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, które będą reprezentowane w Izbach, organizowanych (wybieranych) przez odpowiednie grupy społeczne.

Konstytucja wymienia Izby Rolnicze, Handlowe, Przemysłowe, Rzemieślnicze, Pracy Najemnej, przewiduje powstanie także innych, a przypuszczalne każda z tych izb będzie miała swoje organy wykonawcze.

Z drugiej części art. 68 widać, że samorząd gospodarczy będzie dwustopniowy, gdyż interesa grup społecznych, reprezentowane w Izbach, mają być skupione w Naczelnej Izbie Gospodarczej Rzeczypospolitej (której siedzibą będzie najprawdopodobniej stolica), a jej zadaniem będzie współpraca z władzami państwowemi w kierowaniu życiem gospodarczem, w zakresie zamierzeń ustawodawczych.

Należy przypuszczać, że tak pojęta organizacja samorządu gospodarczego będzie miała wielkie znaczenie w stosunkach politycznych i da możność oparcia polityki ogólno-państwowej na realnych informacjach i konkretnych podstawach.

Trzecia myśl zawarta w art. 68 wynika z końcowego zwrotu, dotykającego zamierzeń ustawodawczych. Możnaby to rozumieć jako uzupełnienie art. 10, który mówi o czynnikach, uprawnionych w zakresie inicjatywy ustawodawczej. Należy jednak przypuścić, że Naczelna Izba Gospodarcza w zakresie inicjatywy ustawodawczej samodzielnym trzecim czynnikiem [1]) nie będzie. Jej wnioski i propozycje mogą być substratem rozważań rządu i mogą się pojawiać w sejmie w formie wniosków rządowych. Zresztą należy przewidywać, że ogólne zasady samorządu gospodarczego, naszkicowane w art. 68, będą rozszerzone przez odpowiednie ustawy.

---

[1]) Obok Rządu i Sejmu (patrz art. 10 Konstytucji).

Art. 69.

Źródła dochodowe państwa i samorządu będą ustawami ściśle rozgraniczone.

Dochody państwa zostały omówione przy art. 4, należy zaś przewidywać, że czynności samorządu wymagają zabezpieczenia ciałom samorządowym również określonych źródeł dochodowych, jak zresztą ściśle oznaczyła już to ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. „O tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych“ [1]).

Ustawa ta przewiduje pięć źródeł dochodowych dla związków komunalnych: 1) podatki, 2) dodatki do podatków państwowych, 3) opłaty komunalne, 4) subwencje państwowe, 5) dochody nadzwyczajne, do których należy zaliczyć dochody z kar administracyjnych, pożyczki i inne.

Uchwały w sprawie pobierania samoistnych podatków komunalnych (podatki od gruntów i budynków, od kopalń, od lokali, od spożycia, od zużycia, od spadków i darowizn, od plakatów i ogłoszeń, od publicznych zabaw i rozrywek i widowisk i t. p.) podlegają zatwierdzeniu władz nadzorczych (porównaj objaśnienie do art. 65 i 70).

Drugą pozycję dochodową stanowią dodatki do podatków państwowych. Dodatki te są ściśle procentowo określone.

Jeżeli mowa o opłatach, to obszerniej o tem mówi art. 31 ustawy z dnia 11 sierpnia 1923.

Art. 70.

Państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia, nadzór ten mogą jednak ustawy przekazać częściowo sądownictwu administracyjnemu.

Wypadki, w których uchwały organów samorządu wymagać będą wyjątkowo zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia lub przez ministerstwa, będą określone ustawami.

Związek samorządu z administracją państwową, omawiany już przy artykule 67, uzupełnia artykuł 70 dotykając kwestji nadzoru samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia, bądź też, jak to przewiduje ustęp 2 art. 70, przez wymaganie dla niektórych uchwał organów samorządu zatwierdzenia ministerstwa. Poza tem jak to wynika z art. 65 nadzór nad samorządem będą sprawować również władze państwowe.

Natomiast nie jest przewidziane art. 70 ani żadnym innym, kto będzie sprawował nadzór nad samorządem wojewódzkim.

---

[1]) Por. Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 260.

W pierwszym ustępie tego artykułu jest mowa o kontroli następczej, represyjnej, którą pod względem gospodarczym sprawują wydziały samorządów wyższego stopnia (wydział powiatowy nad gminami i t. d.), zaś pod względem legalności sądownictwo administracyjne. Poza tem nie wymienia tu Konstytucja jako organów kontrolnych władz administracyjnych, państwowych (województw i starostw nad samorządem gminnym, por. art. 65 (objaśnienia). W drugim ustępie przewidziana jest kontrola uprzednia (prewencyjna)[1]).

Końcowe słowa art. 70 mówią, że w drodze ustawy może być przekazany częściowo nadzór nad samorządem także sądownictwu administracyjnemu.

Kwestję sądownictwa administracyjnego omówimy obszerniej przy art. 73, w każdym razie z istoty sądownictwa administracji wynika, że nadzór ten może dotyczyć jedynie legalności rozporządzeń, wydawanych przez organy samorządowe.

Art. 71.

Odwołanie się od orzeczeń organów rządowych jak i samorządowych dopuszczone będzie tylko do jednej wyższej instancji, o ile ustawy nie przewidują w tym względzie wyjątków.

Myślą przewodnią art. 71 jest uproszczenie postępowania odwoławczego a tem samem uproszczenia administracji, co jest wskazane choćby z tego względu, że odpowiada to logicznie zasadzie dekoncentracji, wymienionej w zdaniu pierwszem artykułu 66.

Odwołanie wnosi się za pośrednictwem władzy, która je w pierwszej instancji wydała, w ciągu dni 14 od dnia doręczenia lub zarządzenia, przyczem dzień doręczenia nie wlicza się do biegu terminu.

Odwołanie wnosi się pisemnie, ewentualnie może być zgłaszane do protokołu. Dzień nadania na pocztę lub telegraf uważa się za dzień wniesienia odwołania.

Art. 72.

Ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych zapadłych w pierwszej instancji, będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu.

Artykuł ten świadczy o tendencji ustawy zasadniczej, by karne orzeczenia władz administracyjnych mogły być kontrolowane przez zwykłe sądy. Wyjaśnienie sposobu przyniosą jednak dopiero zapowiedziane w artykule ustawy.

---

[1]) Por. Makowski, o. c., Konstytucja (z komentarzem), str. 83.

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.

Najwyższy Trybunał Administracyjny powołany został do życia ustawą z dnią 3 sierpnia 1922[1]), przyczem aż do ustanowienia sądów administracyjnych niższego stopnia, jestto jedyna instancja sądowa, rozpoznająca skargi na zarządzenia i orzeczenia, wydane w ostatniej instancji przez administracyjne władze rządowe lub samorządowe. Siedzibą Najwyższego Trybunału Administracyjnego jest miasto stołeczne Warszawa. Najwyższy Trybunał Administracyjny składa się z pierwszego prezesa oraz z potrzebnej ilości prezesów i sędziów i dzieli się na izby wedle rodzaju spraw.

Przy rozpoznawaniu spraw i wyrokowaniu[2]), Najwyższy Trybunał Administracyjny jest niezawisły od wszelkich organów władzy państwowej i podlega tylko ustawom. Z pod orzeczenia Trybunału wyłączone są sprawy[3]):

a) należące do właściwości sądów;

b) sprawy, w których władze administracyjne uprawnione są do rozstrzygania według swobodnego uznania w granicach, pozostawionych temu uznaniu;

c) sprawy mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, o ile nie chodzi o pogwałcenie zastrzeżonego w ustawie prawa ich obsadzenia lub przedstawienia kandydatów;

d) sprawy dotyczące reprezentacji państwa i obywateli wobec państw i władz obcych, oraz sprawy bezpośrednio z powyższem związane;

e) sprawy dotyczące działań wojennych, ustroju siły zbrojnej i mobilizacji, z wyjątkiem spraw zaopatrzenia i uzupełnienia armji.

Skargę na zarządzenie lub orzeczenie administracyjne wnosi się bezpośrednio do Trybunału w terminie dwumiesięcznym, licząc od dnia doręczenia zaskarżonego zarządzenia lub orzeczenia skarżącemu. Skarga do Trybunału nie wstrzymuje sama przez się wykonania zaskarżonego zarządzenia lub orzeczenia[4]).

---

[1]) Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 210.

[2]) Art. 2 ustawy „o Najwyższym Tryb. adm." (Peretiatkowicz, j. w.).

[3]) Art. 3 cyt. ustawy (Peretiatkowicz, str. 211).

[4]) Art. 4 cyt. ustawy (Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 211).

Najwyższy Trybunał Administracyjny może sam na wniosek strony zarządzić wstrzymanie wykonania zaskarżonego orzeczenia lub zarządzenia.

Jeżeli Trybunał po rozprawie zniesie zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie, władza odnośna powinna wydać nowe zarządzenie zgodne z zapatrywaniem prawnem wyroku Trybunału Administracyjnego.

Prawo wnoszenia skargi przed Najwyższy Trybunał Administracyjny przysługuje także rządowi, jeżeliby chodziło o nielegalne zarządzenia władz samorządowych.

Rozdział IV.

Sądownictwo.

Art. 74.

Sądy wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej.

Już w artykule 2 jest wyraźnie zaznaczono (w zdaniu 4), że organami Narodu w zakresie wymiaru sprawiedliwości są niezawisłe sądy, a więc artykuł 74, nawiązując do tej ogólnej zasady, ustala, że sądy pełnią swoje funkcje w imieniu Rzeczypospolitej, a więc z mocy Narodu.

Analizując poszczególne artykuły Konstytucji, możemy podzielić sądownictwo na zwykłe, administracyjne i nadzwyczajne.

Sądownictwu zwykłemu poświęcone są artykuły z rozdziału IV Konstytucji, o sądownictwie administracyjnem napomyka art. 70, a specjalnie zajmuje się niem art. 73. Ma ono swoje specjalne zadania (porównaj objaśnienia do art. 73).

Sądownictwo zaś nadzwyczajne było omówione przy art. 51, 59 i 64. W każdym razie kompetencja sądownictwa administracyjnego i nadzwyczajnego stanowi wyjątek od kompetencji sądownictwa zwykłego.

Według brzmienia art. 2 i 74, zadaniem sądów zwykłych jest wymiar sprawiedliwości, t. j. stosowanie litery prawa do wypadków życiowych.

Art. 75.

Organizacja, zakres i sposób działania wszelkich sądów będą określone w drodze ustawodawczej.

Szczegółowe określenie organizacji sądownictwa zwykłego pozostawia Konstytucja ustawom, które mają być wydane. W każdym razie

[1]) Art. 5 ustawy cytowanej, (Peretiatkowicz, str. 212).

stan organizacji sądów na obszarze Rzeczypospolitej przedstawia się obecnie następująco:

Sprawy drobniejsze (cywilne o mniejsze kwoty, i niektóre karne o drobne przestępstwa) są sądzone w byłem Królestwie przez sądy pokoju, zaś w b. dzielnicy austrjackiej i pruskiej przez sądy powiatowe. Prócz tego w b. zaborze pruskim istnieją sądy ławnicze, które sądzą drobne sprawy ale w odróżnieniu od sądów pokoju i powiatowych są kollegjalne. Sądzi sędzia powiatowy i 2 ławników (obywateli).

Wszystkie te sądy są sądami I instancji.

O ile strona niezadowolona zakłada apelację w tych sprawach, przechodzą one do II instancji, t. j. do sądu okręgowego, który je sądzi kollegjalnie, t. j. w kompletach 3—5 sędziów. Tak więc sąd okręgowy jest II instancją dla spraw drobniejszych, a I dla spraw poważniejszych.

Instancją odwoławczą dla spraw, osądzonych przez sąd okręgowy w I instancji, jest sąd apelacyjny, który sądzi sprawy cywilne i karne również w kompletach 3 do 5 sędziów.

Wyroki zapadłe w II instancji (w sądzie okręgowym lub apelacyjnym) mogą być zaskarżone do Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy nie rozpoznaje samej treści sprawy, tylko sprawdza zgodność wyroku z prawem. Jeżeli uzna, że wyrok zaskarżony jest zgodny z prawem, oddala skargę i wyrok staje się prawomocnym. Jeżeli zaś Sąd Najwyższy dojdzie do wniosku, że w II instancji popełniono błąd prawny, wtedy kasuje wyrok i zwraca sprawę do ponownego osądzenia temuż sądowi w innym składzie sędziów lub innemu sądowi równorzędnemu. Nowy wyrok może być znów zaskarżony i rzecz może się powtarzać tak długo, aż Sąd Najwyższy nie oddali skargi.

Sądów powiatowych i pokoju mamy w Polsce około 700, sądów okręgowych 50, sądów apelacyjnych 8, i jeden Sąd Najwyższy w Warszawie.

Art. 76.

Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia, jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność.

Urząd sędziowski może objąć tylko osoba, odpowiadająca warunkom przez prawo wymaganym.

W myśl artykułu 76, sądy mogą powstawać z nominacji i z wyboru. Celem ustawodawcy było urzędy w sądownictwie wyższem powierzyć sędziom z nominacji, aby w ten sposób zapewnić przy wymia-

rze sprawiedliwości w sprawach ważniejszych fachowość i znaczniejsze kwalifikacje, zaś powierzając funkcje związane z sądownictwem najniższem (dla tak zwanych spraw sąsiedzkich), sędziom z wyboru chodziło o wprowadzenie tu ludzi, cieszących się zaufaniem ludności i szczególnie obznajomionym ze stosunkami miejscowemi. Zastrzeżenie ustępu drugiego art. 76 jest ważne, gdyż w ten sposób jedynie można być pewnym, że wybór nie padnie na osobę niekwalifikowaną.

Art. 77.

Sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawiśli i podlegają tylko ustawom.

Orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione, ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą.

Kwestję niezawisłości sądów poruszają obok zasadniczego art. 2, oba ustępy art. 77, i tak:

1. Ustęp pierwszy stwierdza, że sędziowie podlegają tylko ustawom, t. zn., że przy wyrokowaniu muszą stosować ustawę, a swobodne orzeczenie sędziego może nastąpić tylko w tym wypadku, jeżeli to ustawa przewiduje.

2. Z ustępu drugiego wynika wyraźnie, że orzeczenie sądowe nie może być zmienione ani przez władzę wykonawczą (gdyż trudno byłoby pomyśleć, aby aktem administracyjnym, t. j. rozporządzeniem można zmienić wyrok oparty na ustawie), ani przez władzę ustawodawczą (gdyż ona mogłaby zmienić wyrok chyba przez wydanie nowej ustawy, podczas, gdy ważność wyroku opiera się na poprzedniej).

Art. 78.

Sędzia może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swojej woli, jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach w ustawie przewidzianych.

Przepis ten nie dotyczy wypadków, gdy przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku jest wywołane zmianą w organizacji sądów, postanowioną w drodze ustawy.

Artykuł ten omawia zasadę nieusuwalności sędziów i przewiduje tylko dwie przyczyny, które mogą spowodować złożenie z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu lub przeniesienie na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku.

Pierwszą przyczyną może być orzeczenie sądowe (w wypadku nadużycia, lub przestępstwa przewidzianego w ustawie), drugą przyczyną może być zmiana w organizacji sądów.

Art. 79.

Sędziowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karnej, ani pozbawieni 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.

Jeżeli artykuł 77 zapewnia niezawisłość sądów, zaś 78 nieusuwalność sędziów, to trzeci tak zwany złoty artykuł sędziowski określa gwarancję nietykalności sędziowskiej. Pod tym względem możnaby przeprowadzić pewną analogję stanowiska posłów i sędziów w Państwie (porównaj art. 21 Konstytucji).

Art. 77, 78, 79 zapewniają sędziom wyjątkowe stanowisko i autorytet wobec władzy wykonawczej, a wzmacniają ich stanowisko społeczne.

Art. 80.

Odrębne stanowisko sędziów, ich prawa i obowiązki oraz uposażenie, określi osobna ustawa.

Art. ten zapowiada wydanie dwóch ustaw: 1) specjalnej pragmatyki sędziowskiej, w której będą określone prawa i obowiązki sędziów; 2) ustawy o uposażeniu sędziów, czem się zajmie osobny rozdział ustawy o uposażeniu urzędników państwowych [1]).

Art. 81.

Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych.

Na tem właśnie opiera się sądownictwo, że stosuje ustawę do wypadków z życia i podlega ustawie, zresztą wynika to już z objaśnień do art. 77.

Poza tem jednak jest zupełnie zrozumiałe, że samo brzmienie ustawy w różnych czasach i miejscach bywa rozmaicie rozumiane, dlatego też wielkie znaczenie ma indywidualność sędziego.

[1]) Ustawa o uposażeniu sędziów i prokuratorów z dnia 5 grudnia 1923, (Dz. U. Rz. P. Nr. 134, poz. 1107, 1921).

Sędzia może przy stosowaniu ustawy jedynie sprawdzić jej autentyczność, lecz niema prawa badać jej zgodności z Konstytucją [1]), tylko obowiązany jest ją stosować. Ma natom ast prawo badać ważność rozporządzeń.

Art. 82.

Rozprawy przed sądem orzekającym zarówno w sprawach cywilnych jak karnych są jawne, o ile ustawy w tym względzie nie przewidują wyjątków.

Jak wynika już z art. 2 sądy są organem Narodu, służącym do wymiaru sprawiedliwości, dlatego zupełnie logicznie uzasadnioną jest jawność rozpraw sądowych cywilnych, jak i karnych.

Wyjątki przewidziane art. 82 mogą mieć miejsce, jeżeli zachodzi kwestja kolizji z moralnością publiczną albo kwestja kolizji z interesami Państwa.

Wtedy w myśl ustaw obowiązujących, sąd może zarządzić rozprawę tajną, czyli tak zwaną rozprawę „przy zamkniętych drzwiach".

Art. 83.

Do orzekania o zbrodniach zagrożonych cięższemi karami i o przestępstwach politycznych będą powołane sądy przysięgłych. Czyny podlegające sądom przysięgłych, organizację tych sądów, określą szczegółowe ustawy.

Sąd przysięgłych jest to sąd, rozpoznający poważniejsze sprawy karne, przy udziale sędziów przysięgłych. Składa się on z trybunału sądowego oraz zwykle z 12 sędziów przysięgłych. Sędziowie przysięgli są to zwykli obywatele (najczęściej wymagane 30 lat ukończonych a zawsze nieskazitelność) wybierani (losowani) kolejno ze specjalnie układanych w tym celu list.

Oprócz 12 sędziów losuje się odpowiednią ilość zastępców na wypadek, gdyby prokurator albo obrońca wyłączyli któregoś z sędziów ze względu na możliwość stronniczości.

Sędziowie przysięgli asystują przy całej rozprawie, mają prawo wglądu we wszystkie jej szczegóły. Po ukończonej rozprawie trybunał układa pytania dla przysięgłych, na które ława przysięgłych odpowiada tylko słowami „tak" lub „nie".

Przysięgli rozstrzygają tylko faktyczną stronę sprawy i na pytanie, czy oskarżony jest winien zarzuconego mu czynu, odpowiadają tylko kategorycznie w formie wyżej wspomnianej.

---

[1]) Por. art. 38, oraz art. 3 ustęp 5 — (objaśnienie).

Przysięgli nie motywują swoich odpowiedzi, orzeczenie ich zwane werdyktem jest oparte wyłącznie na sumieniu. Na podstawie werdyktu przysięgłych, trybunał wydaje wyrok uniewinniający lub stosuje kary według ustawy. Instytucja sądów przysięgłych, fungująca wyłącznie przy sądach okręgowych i przy rozprawach o zbrodnie zagrożone cięższemi karami lub o przestępstwa polityczne, jest dopuszczeniem głosu życia przy stosowaniu litery prawa.

Jest bezwątpienia czynnikiem łagodzącym i jest pewne nawiązanie między art. 47 ustęp 1, a art. 83.

Art. 84.

Ustanawia się Sąd Najwyższy do spraw sądowych cywilnych i karnych.

Rola Sądu Najwyższego przy sądownictwie zwykłem została już omówiona przy art. 75 [1]). Poza tem należy wspomnieć, że sprawdzenie ważności wyborów zaprotestowanych, sejmowych i senackich (vide art. 19 i 37), jest tylko specjalną funkcją Sądu Najwyższego, do której jest delegowany, ale która nie wynika z istoty samego urzędu.

Art. 32 Ustawy konstytucyjnej śląskiej (patrz Peretiatkowicz III str. 317) przewiduje prawo decyzji Sądu Najwyższego — w razie zawieszenia uchwał Rady wojewódzkiej śląskiej przez wojewodę śląskiego.

Prezes Sądu Najwyższego przewodniczy Trybunałowi Stanu (por. obj. do art. 59 i 64).

Art. 85.

Organizacja sądów wojskowych, ich właściwość, tok postępowania, oraz prawa i obowiązki członków tych sądów, określą osobne ustawy.

Odrębna organizacja sądów wojskowych wynika stąd, że armja jest instytucją zorganizowaną dla celów specjalnych, odpowiedzialność więc za czyny karygodne w życiu wojskowem oparta jest na specjalnych kryterjach [2]).

Art. 86.

Do rozstrzygnięcia sporów o właściwości między władzami administracyjnemi a sądami będzie powołany na mocy ustawy osobny Trybunał Kompetencyjny.

---

[1]) Patrz Dziennik Praw Państwa z r. 1919, Nr. 15, poz. 199.

[2]) Ob. Dz. P. P. Nr. 65, poz. 389 z 1919 r. i rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 10/V 1920 r. o postępowaniu karnem dla siły zbrojnej. Dz. Ustaw z 1920 r. Nr. 59.

Trybunał kompetencyjny nie wchodzi w skład organizacji sądowej, rozstrzyga spory o właściwość między sądami a władzami administracyjnemi, a to z tego względu, że między właściwością jednych a drugich władz mogą zachodzić kolizje kompetencji. Władze administracyjne w pewnych wypadkach mają prawo nakładania kar na wolności i pieniężnych za przekroczenia administracyjne, a że może zachodzić kolizja, wynika to z brzmienia art. 72, które mówi, że od karnych orzeczeń władz administracyjnych przysługuje stronom odwołanie się do właściwego sądu.

Rozdział V.

Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie.

Art. 87.

Obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem innego Państwa.

Obywatelstwo państwowe polega na włączeniu jednostki w całość Państwa, dlatego też prawo polskie wysuwa na czoło zasadę, że obywatel Państwa polskiego nie może być równocześnie obywatelem innego Państwa (art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 1920). Należy zaznaczyć, że jednym z podstawowych źródeł prawnych dla ustalenia pojęcia obywatela polskiego jest traktat o charakterze międzynarodowym z dnia 28 czerwca 1919 r., zawarty między Polską a mocarstwami sprzymierzonemi i stowarzyszonemi t. j. t. zw. „Traktat o mniejszościach", a traktat ten stawia tę samą zasadę, że ktokolwiek automatycznie stał się obywatelem polskim, traci obywatelstwo dotychczasowe. A jednak w prawie państwowem tak w XIX wieku, a nawet i w XX wieku występowało dość często pojęcie obywatelstwa mieszanego. Np. kongres wiedeński z roku 1815 przyznawał Polakom we wszystkich trzech zaborach pewne uprawnienia gospodarcze, traktując Polskę do pewnego stopnia jako jedność gospodarczą, pomimo podziału. Z tych zasad kongresu wynikało, logicznie, że dopuszczalne jest pojęcie obywatelstwa mieszanego (sujets mixts). W każdym razie stwierdzić należy, że wprowadzenie pojęcia obywatelstwa mieszanego wprowadza cały szereg konfliktów (np. w wypadku wojny)[1]). Trzeba więc stwierdzić, że Państwo polskie zachowało tą konieczną ostrożność, a w rozporządzeniu z dnia 7 czerwca 1920, ustaliło wyraźnie,

[1]) Por. Starzyński: Obywatelstwo Państwa polskiego, Kraków, 1921.

że ktokolwiek stara się o obywatelstwo Państwa polskiego musi się najpierw wyrzec obywatelstwa innego Państwa i poprzeć to odpowiednim urzędowym dokumentem [1]).

Art. 88.

Obywatelstwo polskie nabywa się:

a) **przez urodzenie z rodziców mających obywatelstwo polskie;**

b) **przez nadanie obywatelstwa ze strony powołanej władzy państwowej.**

Inne postanowienia, co do obywatelstwa polskiego, jego nabycia oraz utraty określają osobne ustawy.

Artykuł niniejszy znajduje uzupełnienie w wcześniejszej od Konstytucji ustawie z dnia 20 stycznia 1920 r., pozatem kwestji tej dotyczą: traktat zawarty pomiędzy tak zwaną koalicją a Polską z dnia 28 czerwca 1919 (t. zn. Traktat o mniejszościach), następnie rozporządzenie ministerjalne z 7 czerwca 1920 i rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 11 sierpnia 1920.

Z powyższych wynika, że sposobami nabycia obywatelstwa są:

1) przez urodzenie i to dzieci ślubne, otrzymują obywatelstwo ojca, zaś nieślubne obywatelstwo matki (art. 5 ustawy z 20 stycznia 1920). Należy zaznaczyć, że decyduje tutaj osoba ojca względnie matki (obywatelstwo tych osób), a nie miejsce zamieszkania.

2. Zamążpójście za obywatela polskiego (art. 4 i 7 ustawy powyższej);

3. Uprawnienie, uznanie lub przysposobienie (adopcja); odnośnie do tych dwóch wypadków mówi art. 6 ustawy, że obywatelstwo tą drogą uzyskują dzieci do lat 18, obywatelstwo ojca, matki lub osoby uznającej lub przysposabiającej. Natomiast dzieci starsze, chociaż jeszcze nie mające 21 lat, mają prawo wyboru obywatelstwa.

4. Urodzeni na obszarze Państwa polskiego, jeżeli braknie dowodów na posiadanie innego obywatelstwa. Chodzi tu o te wypadki, gdy dziecko niewiadomych rodziców zostanie znalezione na obszarze Państwa polskiego i wtedy decyduje miejsce urodzenia.

5. Urodzeni na obszarze Państwa polskiego z rodziców przynależności austrjackiej, węgierskiej lub rosyjskiej, zamieszkałych stale na tymże obszarze polskim. Ten wypadek przewiduje traktat z 28 czerwca 1919 r. w artykule 4, który postanawia, że osoby takiego pochodzenia, urodzone na obszarze polskim, z rodziców tamże stale zamieszkałych stają się ipso facto obywatelami polskimi, chociażby same w chwili wejścia trak-

[1]) Por. Starzyński, o. c., str. 11 i nast.

tatu w życie nie miały w Polsce stałego zamieszkania. (Starzyński — Obywatelstwo Państwa Polskiego, str. 14 i 15).

6. Przez nadanie: Osoba pragnąca uzyskać obywatelstwo polskie przez nadanie musi zgodnie z art. 8 ustawy z 20 stycznia 1920 wykazać: 1) że prowadzi nieposzlakowany tryb życia, 2) że przebywa stale przynajmniej od 10 lat w granicach Państwa polskiego (na obszarze dzisiejszego), 3) że posiada środki utrzymania lub zarobkowania dla siebie i swojej rodziny, 4) że posiada znajomość języka polskiego (a warunek ten ogólnie określony uzupełnia rozporządzenie ministerjalne z dnia 7 czerwca 1920 przez dodanie słów „w mowie").

7. Wykonanie prawa opcji, o którem mówi artykuł 91 Wielkiego Traktatu Wersalskiego z dnia 28 czerwca 1919, że w przeciągu dwu lat od daty jego wejścia w życie Polacy mający obywatelstwo niemieckie i ukończonych 18 lat życia, a mieszkający stale w Niemczech będą mogli optować za obywatelstwem polskiem, przyczem optowanie męża jest ważne dla żony i dzieci niżej lat 18. Podobnie traktat pokojowy w Rydze z 18 marca 1921, ustalił, że osoby narodowości polskiej, nie będące dotychczas obywatelami polskimi a znajdujące się w Rosji będą mogły optować na obywatelstwo polskie. Obywatele zaś polscy znajdujący się w Rosji będą uważani za Polaków, o ile przedstawią dowody przynależności do narodowości polskiej, a wreszcie wszyscy poddani byłego imperjum rosyjskiego zapisani do ksiąg ludności w granicach obecnych Polski, mają prawo wyboru obywatelstwa polskiego, rosyjskiego lub ukraińskiego (Starzyński, o. c., str. 23, 24).

8. Przyjęcie do służby państwowej (cywilnej lub wojskowej) o ile zgodnie z art. 11 ustawy z 20 stycznia 1920, nie uczyniono przeciwnego zastrzeżenia; z tego wynika, że można być przyjętym do urzędu publicznego lub do służby wojskowej w Państwie polskiem a obywatelstwa polskiego nie uzyskać.

Postanowienie to zostało rozszerzone art. 5 rozp. Ministerstwa z 7 czerwca 1920, które stanowi, że osoby przyjęte do służby państwowej, cywilnej lub wojskowej przed jego wejściem w życie albo w ciągu następnych trzech miesięcy, mogą pozostać w urzędzie, chociaż władza nie uzna ich za obywateli polskich, jeżeli zostaną powiadomione o tem przez tę władzę najdalej do sześciu miesięcy od chwili wejścia rozporządzenia w życie.

9. Przez powrót do kraju z zagranicy. Chodzi tu o Polaków, którzy są obywatelami państw obcych, a nie są zamieszkali na terytorjach polskich, odpadłych od mocarstw rozbiorowych. Artykuł trzeci ustawy z 1920 r. mówi, że obywatele państw innych pochodzenia polskiego oraz ich potomkowie uznani będą za obywateli Państwa polskiego, skoro

po powrocie do Państwa polskiego złożą w urzędzie administracyjnym swego miejsca zamieszkania dowody pochodzenia polskiego, wraz z oświadczeniem, że chcą być obywatelami polskimi i zrzekają się obywatelstwa innego państwa;

10. Odzyskanie obywatelstwa. Zgodnie z art. 10 ustawy z 20 stycznia obywatelka polska, która przez zamążpójście za cudzoziemca utraciła obywatelstwo polskie, odzyskuje je, jeżeli po ustaniu tego małżeństwa i po osiedleniu się w Polsce złoży odpowiednie oświadczenie w urzędzie administracyjnym swego miejsca zamieszkania.

Utrata obywatelstwa polskiego.

1. Przez zamążpójście; zgodnie z art. 7 ustawy z r. 1920, obywatelka polska traci obywatelstwo polskie przez zamążpójście za obywatela państwa obcego.

2. Przez przyjęcie innego obywatelstwa (art. 11 ustęp pierwszy ustawy z 1920 r.).

3. Przez przyjęcie urzędu publicznego lub wstąpienie do służby wojskowej w państwie obcem bez zgody Rządu polskiego. Osoby, obowiązane do czynnej służby wojskowej, mogą nabyć obywatelstwo obce nie inaczej, jak po wyjednaniu na to zezwolenia Ministerstwa Spraw Wojskowych, w przeciwnym razie wobec Państwa polskiego nie przestaną być uważane za obywateli polskich.

4. Przez wykonanie prawa opcji na rzecz obcego Państwa zgodnie z postanowieniem traktatu z r. 1919 i ustawy z roku 1920.

5. Przez orzeczenie władzy. Obszerniej mówi o utracie obywatelstwa rozporządzenie Rady Obrony Państwa z 11 sierpnia 1920 roku.

Artykuł pierwszy tego rozporządzenia mówi co następuje:

Obywatel polski może być pozbawiony obywatelstwa polskiego: 1) jeżeli samowolnie porzucił służbę w wojsku polskiem i przebywa poza granicami Państwa polskiego lub na obszarze, zajętym przez nieprzyjaciela, 2) celem uchylenia się od służby wojskowej opuścił granice Państwa i przebywa zagranicą, 3) przebywa stale zagranicą Państwa polskiego, i pomimo doręczenia mu imiennego wezwania powołującego do służby wojskowej lub ogłoszenia ogólnego wezwania, nie zgłosił się w celu spełnienia tego obowiązku w konsulacie względnie w przedstawicielstwie dyplomatycznem lub u właściwej władzy wojskowej w kraju.

Na zakończenie dodać należy, że o nadaniu i utracie obywatelstwa polskiego rozstrzyga Minister Spraw Wewnętrznych, który jednak może przekazać prawo decyzji w tym kierunku władzom administracyjnym

drugiej instancji (art. 12 ustawy z 1920 r.) oraz, że nadanie i utrata obywatelstwa polskiego, o ile inaczej nie zastrzega postanowienie Ministra Spraw Wewnętrznych rozciąga się na żonę tudzież dzieci do lat 18 (art. 13 ustawy z r. 1920).

Art. 89.

Pierwszym obowiązkiem obywateli jest wierność dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Pierwszym z obowiązków wyraźnie wymienionych jest wierność wobec Państwa i ta obowiązuje ściśle tylko obywateli; cudzoziemcy są zobowiązani do przestrzegania lojalności wobec Państwa.

Art. 90.

Każdy obywatel ma obowiązek szanowania i przestrzegania Konstytucji państwa i innych obowiązujących ustaw i rozporządzeń władz państwowych i samorządowych.

Ten drugi obowiązek ciąży zarówno na obywatelach, jak i na cudzoziemcach, w państwie przebywających.

Obywatele mają tembardziej obowiązek przestrzegania i szanowania praw zasadniczych, ustaw obowiązujących i rozporządzeń, gdyż wpływają pośrednio (bądź też bezpośrednio) na ich wydawanie przez korzystanie w państwie z praw politycznych, które nie są przyznane cudzoziemcom.

Art. 91.

Wszyscy obywatele są obowiązani do służby wojskowej. Rodzaj i sposób, porządek i czas trwania służby, zwolnienie od tego obowiązku oraz wszelkie świadczenia na cele wojskowe będą określone w drodze ustawodawczej.

Artykuł ten porusza kwestję obowiązku służby wojskowej, którą zgodnie z ustawą (art. 2 ustawy z dnia 23 maja 1924 Dz. U. Rz. P. z dn. 18/VII 1924, poz. 609), każdy obywatel płci męskiej ma dopełnić osobiście.

Ustawa z dnia 23 maja 1924 deklaruje w art. 1, że „Wojsko narodowe, siła zbrojna Państwa, będąca ochroną i ostoją niepodległości i wolności Rzeczypospolitej, po wsze czasy podlegać będzie opiece Narodu". (Porównaj art. XI Konstytucji 3-go Maja).

Wiek poborowy rozpoczyna się dnia 1 stycznia tego roku, w którym obowiązany do służby wojskowej kończy 21 lat życia (w razie wybuchu wojny 19 lat życia) [art. 5 ustawy] i trwa do końca tego roku, w którym poborowy kończy lat 23, zaś całkowite zwolnienie od powszechnego obowiązku służby wojskowej następuje z dniem 31 grudnia tego roku, w którym obowiązany ukończył lat 50 (oficerowie pospolitego ruszenia lat 60 [art. 79 p. 1]).

Obowiązek powszechnej służby wojskowej wykonywa się przez służbę:

1. W wojsku stałem (dwa lata z wyjątkiem jazdy i artylerji konnej, gdzie służba trwa dwa lata i 1 miesiąc [art. 4 *a) b)* 69]).

2. W rezerwie (po odbyciu służby w wojsku stałem do końca tego roku kalendarzowego, w którym rezerwista kończy 40 lat życia) [art. 4 ust. 2] i art. 69).

Rezerwiści są obowiązani do odbywania ćwiczeń a to w pierwszych czterech latach do 2 czterotygodniowych ćwiczeń, w następnych czterech do 2 trzytygodniowych ćwiczeń. U oficerów rezerwy obowiązek ten trwa do ukończenia służby w rezerwie.

3. W pospolitem ruszeniu obowiązani są służyć ci, którzy albo 1) ukończyli służbę rezerwową, 2) albo jako poborowi zostali uznani za zdolnych do służby tylko w pospolitem ruszeniu, 3) wreszcie ci, którzy zostali na podstawie ustawy zaliczeni do służby w pospolitem ruszeniu (art. 74 ust.).

Obowiązek służby w pospolitem ruszeniu trwa do końca tego roku kalendarzowego, w kórym obowiązany kończy lat 50 (art. 4), dla oficerów pospolitego ruszenia do końca tego roku kalendarzowego, w którym kończą lat 60 (art. 74).

Ustawa stoi na stanowisku, że służba wojskowa jest służbą honoru, wobec czego wyłącza od służby wojskowej osoby skazane za zbrodnie, albo na kary połączone z pozbawieniem lub ograniczeniem praw. Wyłączenie jest czasowe lub zupełne. Osoby te podlegają stałej kontroli (art. 8).

Czynności, związane z wykonaniem obowiązku służby wojskowej, załatwiają władze cywilne i wojskowe. Uprawnioną władzą cywilną jest władza administracyjna I instancji.

Władzą wojskową w tych sprawach są Powiatowe Komendy Uzupełnień (P. K. U.), obejmujące obszar jednego lub kilku powiatów, a podległe Dowódcy Korpusu, zaś w najwyższej instancji Ministrowi Spraw Wojskowych (art. 9—11).

Władzami załatwiającemi te sprawy poza granicami państwa są konsulaty.

Władzą, powołaną do odbywania przeglądu poborowych i orzekania o ich zdolności, jest w I instancji Komisja poborowa, w II instancji Komisje rozpoznawcze. Komisja rozpoznawcza bada zdolność fizyczną poborowych, co do której nastąpiła różnica zdań w I instancji, załatwia reklamacje i t. d. (art. 15—19 ust.).

Rejestr osób, obowiązanych do służby wojskowej, (od 18 skończonego roku życia), prowadzą urzędy gminne. Spis poborowych przesłany ma być każdego roku najpóźniej do 1 lutego władzy administracyjnej I instancji, która sporządza listę poborowych i przesyła Komendzie uzupełnień.

Pobór zarządza Minister Spraw Wojskowych, a przeprowadza Minister Spraw Wewnętrznych. Pobór ogólny odbywa się corocznie między 1 maja a 30 czerwca (art. 33). Komisja poborowa wydaje orzeczenie, że albo poborowy jest:

a) zdolny do służby w wojsku stałem;
b) czasowo niezdolny do służby w wojsku stałem;
c) zdolny do służby w pospolitem ruszeniu z bronią.
d) zdolny do służby w pospolitem ruszeniu bez broni.
e) zupełnie niezdolny.

Popisowi kategorji *a)* zostają zaliczeni do wojska stałego; u popisowych kat. *b)* trwa nadal obowiązek stawania do poboru; popisowi kategorji *c)* i *d)* są zaliczeni do pospolitego ruszenia, zaś kategorji *e)* są wolni od służby wojskowej (art. 35 i 36).

Służba pomocnicza. W czasie wojny obok obowiązku powszechnej służby wojskowej, istnieje obowiązek służby pomocniczej. Obowiązkowi temu podlegają wszyscy mężczyźni od 17—55 lat ukończonych, nie pełniący służby wojskowej (art. 42).

Skrócenie i odroczenie czasu służby wojskowej.

Poborowi i ochotnicy uznani za zdolnych do służby wojskowej, którzy do dnia 25 czerwca roku ich wcielenia wykażą się świadectwem ukończenia państwowej lub prywatnej (uznanej za równorzędną) szkoły średniej ogólnokształcącej albo uznanej za równorzędną szkoły zawodowej i wykażą, że zdali egzamin dojrzałości, względnie inny przez władze szkolne wymagany egzamin, korzystają z prawa półtorarocznej służby wojskowej. Osoby te odbywają służbę w dwóch okresach. Pierwszy wynosi 15 miesięcy, drugi okres 3 miesiące (w rok później). Jeżeli jednak korzystający z tego prawa nie uzyska w tym czasie warunków do otrzymania stopnia podporucznika rezerwy, traci prawo półtorarocznej służby (art. 45—47).

Duchowni uznanych przez Państwo wyznań chrześcijańskich, którzy otrzymali wyższe święcenie, klerycy i zakonni nowicjusze, którzy dostali tonsurę, jakoteż zakonnicy, którzy złożyli śluby zakonne, wreszcie zatwierdzeni przez władzę rządową rabini i podrabini — oraz duchowni innych uznanych wyznań niechrześcijańskich, zostają przy poborze zaliczeni do pospolitego ruszenia, bez oględzin lekarskich.

W razie powołania do służby wojskowej pełnią obowiązki duszpasterskie (klerycy i nowicjusze zakonni mogą być użyci do służby sanitarnej (art. 51).

Odroczenie służby wojskowej może być udzielone: 1) jedynemu żywicielowi rodziny; 2) właścicielom odziedziczonych gospodarstw rolnych; 3) osobom, odbywającym studja teoretyczne i praktyczne:

a) uczniom szkół średnich najdalej do 23 roku życia;

b) słuchaczom szkół wyższych (nowicjuszom zakonnym) do 26 roku życia;

c) uczniom zakładów rabinackich do 26 roku życia;

d) osobom z wykształceniem średniem lub wyższem, odbywającym praktykę w zakładach handlowych, przemysłowych lub rolniczych do 26 roku życia;

e) terminatorom do 22 roku życia (art. 57).

Ogłoszenie mobilizacji znosi te ulgi.

Służba ochotnicza. Do służby tej może się zgłosić, kto nie został powołany do służby wojskowej a jest: 1) obywatelem polskim; 2) ma skończonych lat 17, a nie ukończył lat 28; 3) jest fizycznie zdolny; 4) przedstawi świadectwo moralności; 5) przedłoży pozwolenie ojca lub opiekuna. Ochotnikowi służy prawo wyboru broni, zobowiązuje się służyć 2 lata a w razie wojny do demobilizacji (art. 62—63).

Cudzoziemcy mogą służyć jako ochotnicy, jeżeli otrzymają pozwolenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ale przez fakt służby wojskowej nie stają się obywatelami państwa (art. 64).

Zawarcie małżeństwa przed odbyciem służby wojskowej lub w czasie jej trwania zależne jest od pozwolenia władz wojskowych (art. 83).

Wyjazd zagranicę obywateli, podlegających obowiązkowi powszechnej służby wojskowej, jest uzależniony od przepisów, które wydaje Minister Spraw Wojskowych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Państwo ma na czas trwania wojny prawo żądania od ludności świadczeń wojennych, a w szczególności płatnego odstępywania na rzecz państwa własności lub prawa użytkowania ruchomości i nieruchomości, bezpośrednio lub pośrednio, dla celów obrony państwa.

Art. 92.

Wszyscy obywatele mają obowiązek ponosić wszelkie ciężary i świadczenia publiczne ustanowione na podstawie ustaw.

Ten obowiązek obywateli wynika logicznie z konsekwencji art. 4 i 6.

Art. 93.

Wszyscy obywatele są obowiązani szanować władzę prawowitą i ułatwiać spełnianie jej zadań oraz sumiennie pełnić obowiązki publiczne, do jakich powoła ich naród lub właściwa władza.

Artykuł ten opiera się na zasadzie, że interes państwa jest interesem wspólnym wszystkich obywateli, a podstawę ideową tworzy tu artykuł 2.

Art. 94.

Obywatele mają obowiązek wychowania swoich dzieci na prawych obywateli ojczyzny i zapewnienia im conajmniej początkowego wykształcenia.

Obowiązek ten określi bliżej osobna ustawa.

Zapewnienie dzieciom początkowego wykształcenia ułatwia państwo nietylko przez wprowadzenie bezpłatnej nauki w szkołach państwowych i samorządowych (porównaj art. 119), ale także przez wprowadzenie przymusu szkolnego w zakresie szkoły powszechnej (o czem szerzej przy cytowanych artykułach).

Art. 95.

Rzeczpospolita Polska zapewnia na swoim obszarze zupełną ochronę życia, wolności i mienia wszystkim bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religji.

Cudzoziemcy używają pod warunkiem wzajemności równych praw z obywatelami państwa polskiego oraz mają równe z nimi obowiązki, o ile ustawy wyraźnie nie wymagają obywatelstwa polskiego.

Po omówieniu w sześciu poprzednich artykułach obowiązków obywatelskich w daleko szerszym zakresie, omawia ustawa zasadnicza prawa obywateli, przyczem na czele tu postawiono najważniejsze prawo obywatelskie, a zarazem najpierwszy obowiązek państwa wobec obywatela,

t. j. ochronę życia, wolności i mienia i to bez jakichkolwiek różnic między obywatelami [1]).

Prawo to, dotyczące nietylko obywateli, ale także cudzoziemców, zapewnione jest przez celowe działanie władz administracyjnych, a specjalnie organów bezpieczeństwa, prócz tego uzupełnione postanowieniem art. 98, który mówi o powszechnem prawie obywatelskiem swobodnego domagania się wymiaru sprawiedliwości i dochodzenia swej krzywdy i straty drogą skargi sądowej (art. 98) petycji (art. 107), przyczem dochodzenie krzywdy może być skierowane także pod adresem państwa, a ono jest jako osoba prawna zgodnie z art. 121, moralnie i materjalnie odpowiedzialne za wyrządzone krzywdy i straty. Zapewnienie ochrony życia, wolności i mienia, przysługuje w całej rozciągłości także cudzoziemcom, jednakże z zastrzeżeniem przewidzianej w prawie międzynarodowem zasady wzajemności. Zasada wzajemności polega na tem, że państwo zobowiązuje się traktować poddanych obcych państw zupełnie równomiernie, jak jego obywatele są traktowani przez dotyczące państwo. W praktyce zasada wzajemności polega na tem, że jeżeli obywateli państwa w jednym z państw obcych spotyka traktowanie niekorzystne lub co gorsza prześladowanie, wtedy ma ono prawo, zgodnie z zasadami przyjętemi w prawie międzynarodowem zastosowania podobnych działań pod adresem obywateli tego obcego państwa.

Zasadniczy ten artykuł został uzupełniony w sposób bardzo oryginalny przez osławiony tak zwany „Traktat o mniejszościach", podyktowany i narzucony Polsce równocześnie z traktatem wersalskim i noszący zresztą tę samą datę, t. j. 28 czerwca 1919.

W traktacie tym, który zresztą rozwinięty jest w art. 109—111 Konstytucji, tak zwane główne mocarstwa (Anglja, Francja, Włochy, Japonja i Stany Zjednoczone Ameryki) tworzące zwycięską koalicję, uznały za stosowne zapewnić gwarancje międzynarodowe ochronie praw obywatelskich tych obywateli Państwa polskiego, którzy należą do mniejszości rasowych, religijnych i językowych. Jak silnie zaakcentowaną jest troska mocarstw o warunki życia mniejszości narodowych w Państwie polskiem, to widać z artykułu pierwszego tego traktatu, gdzie jest określone, że specjalne postanowienia, zawarte w dalszych artykułach (od 2 do 8), mają być uznane za prawa zasadnicze, że żadna ustawa, żadne rozporządzenie, i żadna działalność urzędowa nie stanie w sprzeczności lub w przeciwieństwie do tych postanowień, i że żadna ustawa, żadne rozporządzenie i żadna działalność urzędowa nie będzie miała wbrew nim mocy. I właśnie artykuł drugi traktatu nakłada na rząd polski obo-

[1]) Por. Kutrzeba: Mniejszości w najnowszem prawie międzynarodowem, 1925.

wiązek udzielić wszystkim mieszkańcom bez różnicy urodzenia, narodowości, rasy, czy religji zupełnej i całkowitej ochrony i wolności. Dalej ten artykuł w drugim ustępie gwarantuje wszystkim mieszkańcom prawo swobodnego wykonywania praktyk swej wiary, zarówno publicznie, jak i prywatnie, o ile praktyki te nie będą w niezgodzie z porządkiem publicznym i dobremi obyczajami.

Artykuł 7 określa zasadę równości wobec państwa wszystkich obywateli polskich bez różnicy rasy, języka lub religji, a mianowicie korzystania z tych samych praw cywilnych i politycznych, dopuszczenia do urzędów publicznych, obowiązków i zaszczytów, lub wykonywania różnych zawodów i przemysłu. Nie będzie też wydane żadne ograniczenie swobodnego używania przez obywatela polskiego jakiegokolwiek języka i to w stosunkach prywatnych lub handlowych, czy to w sprawach religijnych, prasowych, lub w publikacjach wszelkiego rodzaju, czy to na zebraniach publicznych. Wkońcu postanawia artykuł 7, że bez względu na ustanowienie przez Rząd polski języka urzędowego, mają być poczynione obywatelom polskim języka innego, niż polski, odpowiednie ułatwienia w używaniu ich języka w sądach, zarówno ustnie jak i na piśmie.

Artykuł 8 traktatu gwarantuje obywatelom polskim, należącym do mniejszości etnicznych, religijnych, lub językowych, korzystanie z takiego samego traktowania i z takich samych gwarancyj ustawowych oraz faktycznych, jakie mają inni obywatele polscy.

Te postanowienia traktatu o mniejszościach wynikły zapewne z niedostatecznego zaufania, jakie miały mocarstwa koalicyjne do powstającego z niewoli Państwa polskiego. Z całą pewnością można twierdzić, że ta obawa o los mniejszości w Polsce została wywołaną umiejętną agitacją tych czynników, w których interesie leżało uzależnienie polityczne i ograniczenie suwerenności Państwa polskiego.

Art. 96.

Wszyscy obywatele są równi wobec prawa. Urzędy publiczne są w równej mierze dostępne dla wszystkich na warunkach prawem przepisanych.

Rzeczpospolita Polska nie uznaje przywilejów rodowych ani stanowych jak również żadnych herbów, tytułów rodowych i innych z wyjątkiem naukowych, urzędowych i zawodowych. Obywatelowi Rzeczypospolitej nie wolno przyjmować bez zezwolenia Prezydenta Rzeczypospolitej tytułów ani orderów cudzoziemskich.

Pierwsze zdanie pierwszego ustępu art. 96 trzeba myślowo uzupełnić pierwszemi słowami drugiego ustępu tegoż artykułu dlatego, że uro-

czyste stwierdzenie zasady równości wobec prawa jest zarazem kategorycznem wyłączeniem wszelkiego przywileju, jako cechy społeczności średniowiecznej. Zresztą te pierwsze słowa art. 96 może jaśniej wypadną przy zastosowaniu odwrócenia: prawo jest równe dla wszystkich. Z samej konstrukcji współczesnego państwa wynika, że ono musi opierać się na zasadzie równości wszystkich wobec prawa, chociaż głosząc tę zasadę nie stwierdza bynajmniej, aby poszczególni obywatele mogli mieć pretensję do jednakowego stanowiska w społeczeństwie.

Artykuł mówiący o równości nie zapoznaje istnienia różnic społecznych, ale opiera je na podstawie pracy, zasługi i kwalifikacji, natomiast odrzuca wszelką nierówność opartą na tradycji rodowej lub na przynależności do pewnego stanu. Kwestja używania herbów, tytułów rodowych i innych zostaje załatwiona w ten sposób, że każdy może ich używać ale dla swojej prywatnej satysfakcji, ale nie może z tego tytułu mieć żadnych uprawnień, ani też pierwszeństwa.

Sens drugiego zdania ustępu pierwszego jest taki, że każdy obywatel ma równy dostęp do urzędów, jeżeli posiada żądane kwalifikacje. Dość często słyszy się zarzut, że życie częstokroć przeczy najzupełniej głoszonym zasadom, i że równość w praktyce nie istnieje. Odpowiedzią na to logiczną będzie żądanie dowodów, któreby stwierdzały prawdziwość zarzutów. Jeżeli z przedstawionych dowodów okaże się prawdziwość faktu, że przepis prawa został złamany, w takim razie winny złamania prawa musi ponieść karę. Ostatnie zdanie art. 96 dopuszcza przyjmowanie tytułów i odznaczeń cudzoziemskich, ale tylko za zezwoleniem Głowy Państwa.

Art. 97.

Ograniczenia wolności osobistej zwłaszcza rewizja osobista i aresztowanie dopuszczalne są tylko w wypadkach prawem przepisanych i w sposób określony ustawami na podstawie polecenia władz sądowych.

O ileby polecenie sądowe nie mogło być wydane natychmiast, powinno być doręczone najpóźniej w ciągu 48 godzin z podaniem przyczyn rewizji lub aresztowania.

Aresztowani, którym w przeciągu 48 godzin nie podano na piśmie z podpisem władz sądowych przyczyn aresztowania, odzyskują niezwłocznie wolność.

Ustawy określają środki przymusowe, przysługujące władzom administracyjnym dla przeprowadzenia ich zarządzeń.

Postanowienia ustępu pierwszego tego artykułu zabezpieczają tego obywatela przed bezprawnem i dowolnem ograniczeniem wolności osobistej, rewizją i aresztowaniem, co zresztą jest jednym z czołowych postulatów państwa nowożytnego i jednym z zasadniczych praw obywatelskich. Artykuł ten przewiduje wydanie dwojakich ustaw: 1) pierwsze z nich mają określić wypadki, w których aresztowanie będzie dopuszczalne, 2) określą formę postępowania, opartą zawsze na wyraźnym nakazie sądowym.

Mogą jednak zajść wypadki, kiedy szybkie aresztowanie jest konieczne i kiedy niema czasu na czekanie nakazu sądowego. Są to wypadki tak zwane niebezpieczeństwa zwłoki *(periculum in mora)*. W tych właśnie wypadkach ma zastosowanie ustęp drugi artykułu 97, który poleca, że w razie dokonania aresztowania lub rewizji bez polecenia sądowego ma ono być doręczone aresztowanemu najpóźniej do 48 godzin, w przeciwnym razie zgodnie z ustępem trzecim należy mu bezzwłocznie wolność przywrócić.

W czasach wojennych albo też w czasach niepokojów wewnętrznych zagrażających całości i istnieniu państwa, trzymanie się ścisłe powyższych postanowień jest często niewykonalne. Wszystkie siły państwa i cała jego energja musi być skierowaną na obronę interesów najwyższej wartości. Tem się uzasadnia, że w takich groźnych dla państwa czasach artykuł 97 ulega zawieszeniu (porównaj art. 124 ustęp pierwszy i drugi).

Ustęp czwarty art. 97 mówi o tem, że specjalne ustawy zapewniają władzom administracyjnym środki przymusowe dla przeprowadzenia ich legalnych zarządzeń, oparcie jednakże ustawowe użycia tych środków przymusowych gwarantuje obywatelowi zgodność takiego postępowania z wolą przedstawicielstwa narodowego. Ten ostatni ustęp art. 97 ma więcej ideowej spójni z art. 123, który przewiduje wezwanie siły zbrojnej przez władze administracyjne, ale należy przypuścić, że dzieje się to tylko *in extremis*, t. j. w wypadkach wyjątkowych [1]).

Art. 98.

Nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega. Sądy wyjątkowe są dopuszczalne tylko w wypadkach oznaczonych ustawami, wydanemi przed popełnieniem czynu karygodnego.

Ściganie obywatela i wymierzanie kary jest dopuszczalne tylko na zasadzie obowiązującej ustawy. Kary połączone z udręczeniami

[1]) Artykuł ten ma tradycję w przywileju Jagiełły *„neminem captivabimus nisi iure victum“* (rozszerzenie go na mieszczan w ustawie z 18/IV 1791).

fizycznemi są niedozwolone i nikt takim karom podlegać nie może.

Żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty.

Zdanie pierwsze art. 98 mówiąc o sądzie, któremu obywatel z prawa podlega, ma na myśli sąd właściwy tak co do rodzaju sprawy jak i co do miejsca[1]).

Ustawy określają ściśle, które sądy dla jakich spraw są właściwe. I tak sprawa wyprowadzona przez sądem doraźnym może należeć do kompetencji zwykłego sądu karnego i tam powinna być odesłana.

Sądy wyjątkowe mogą być wprowadzone tylko w określonych wypadkach i kompetencja ich rozciąga się tylko na określone przestępstwa. Konstytucja zaś dodaje, że sądom tym nie mogą być poddane sprawy, popełnione przed terminem ich ustanowienia.

Zdanie trzecie artykułu 98 wyklucza raz na zawsze i kategorycznie użycie wszelkich udręczeń fizycznych t. j. kara na wolności (więzienie) nie może być połączona z udręczeniami fizycznemi, a więc dopuszcza tylko użycie środków moralnych.

Drugi ustęp artykułu 98 wiąże się z art. 121 poniekąd także ze 107, gdyż jeżeli w art. 98 jest powiedziane, że każdemu obywatelowi przysługuje bezzwględnie prawo dochodzenia swej krzywdy i straty, zaś w 121 określone są wypadki pociągnięcia do odpowiedzialności samego państwa i jego organów za krzywdę i stratę wyrządzoną jednostce, to art. 107 poręcza konstytucyjne prawo skargowości przez ustalenie ogólnego prawa petycji.

Znamiennem jest wprost, że nie może być wydana żadna ustawa (w ramach istniejącej Konstytucji), któraby zamykała obywatelowi drogę sądowego zadośćuczynienia.

Art. 99.

Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność czy to osobistą czy poszczególnych obywateli czy to zbiorową związków obywateli, instytucyj, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa, jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za

[1]) Por. Makowski (komentarz) str. 106.

odszkodowaniem. Tylko ustawa może postanowić jakie dobra i w jakim zakresie ze względu na pożytek ogółu mają stanowić wyłącznie własność Państwa, oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody, mogą ze względów publicznych doznać ograniczenia.

Ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określą przysługujące państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, oraz regulowanie obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność.

Poręczenie własności indywidualnej zostało już określone w art. 95. Art. 99 wychodzi poza te ramy poręczając prócz własności indywidualnej, także własność zbiorową instytucyj, związków, ciał samorządowych a nawet samego państwa. Artykuł ten da się podzielić na 5 części.

Część pierwsza orzeka, że Rzeczpospolita uznaje wszelką własność indywidualną, czy też zbiorową jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego.

W drugiej części poręcza tak jednostkom fizycznym jak i osobom prawnym ochronę posiadania.

W trzeciej części przewiduje jednak możliwość wydania ustaw, ograniczających lub znoszących własność osobistą, czy też zbiorową ze względów wyższej użyteczności i za odszkodowaniem [1]). Jak wynika z ostatniego zdania ust. 1 tego artykułu, to właśnie na niem oparto wydaną w lipcu 1919 uchwałę o zasadach reformy rolnej, która miała być pierwszym klasycznym przykładem przeprowadzenia w praktyce ograniczenia własności. Ustawa ta rozszerzona i uzupełniona ustawą z dnia 15 lipca 1920, „o wykonaniu reformy rolnej", oraz ustawą z dn. 17 grudnia 1920, „o przejęciu na własność państwa ziemi w niektórych powiatach Rzeczypospolitej Polskiej" i wreszcie w dwa lata potem ustawą z dnia 25 września 1922, „w przedmiocie uzupełnienia ustawy z dnia 15 lipca 1920, o wykonaniu reformy rolnej" postanawia dla celów wyższej użyteczności, a więc w tym wypadku uwzględnienia zasady, by ustrój rolny Rzeczypospolitej opierał się na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości, przeprowadzić ograniczenie posiadania ziemi do pewnego maksimum określonego przepisami ustawy. Projektowawcom

[1]) Por. Makowski: „Nowe Konstytucje" Konstytucja Czechosłowacji art. 109, ust. 2 (str. 306). Konstyt. Rzeszy niemieckiej art. 153, ust. 2 (str. 404).

ustawy chodziło o to, aby znikły gospodarstwa karłowate zbyt szczupłe, by wyżywić właściciela i jego rodzinę, następnie, by nadać ziemię licznej rzeszy bezrolnych, a wreszcie, by pewien zapas ziemi przeznaczyć jako premję dla tych, którzy w wojnie obecnej dla niepodległości Państwa zasłużyli się, zwłaszcza, jeżeli przytem nabawili się niedomagań lub kalectwa, a więc wyszli z wojny jako inwalidzi.

Na cele przeprowadzenia reformy rolnej przeznacza ustawa (z dnia 15/VII 1920 art. 1): 1) dobra będące własnością państwa, 2) oraz te, które skutkiem likwidacji władz b. państw zaborczych przeszły na własność państwa, 3) dobra należące do członków b. dynastyj panujących lub członków ich rodzin, 4) dobra b. Rosyjskiego Banku włościańskiego i b. pruskiej komisji kolonizacyjnej, 5) dobra t. zw. martwej ręki (duchowne, biskupie, kapitulne, klasztorne, plebańskie, kościołów i gmin wyznaniowych) oraz nierozparcelowane dobra poduchowne i poklasztorne, stosownie do postanowień ustaw wydać się mających po porozumieniu się ze Stolicą Apostolską (vide objaśn. do art. 114) wreszcie 6) dobra innych instytucyj publicznych, a w szczególności dobra fundacyj. Ponadto ustawa w tym samym artykule przewiduje, że władze przeprowadzą przymusowy wykup: 1) majątków ziemskich nieprawidłowo gospodarowanych, 2) dóbr parcelowanych samowolnie bez zezwolenia właściwych organów państwowych lub nie przez instytucje do tego upoważnione, 3) majątków nabytych w okresie wojny po 1 sierpnia 1914 r. do 14 września 1919 przez osoby, dla których rolnictwo nie było, albo nie stało się zajęciem zawodowem, 4) dóbr, które w ciągu ostatnich 5 lat więcej niż dwukrotnie zmieniły właściciela, z wyjątkiem wypadków przejścia własności drogą dziedziczenia lub testamentu, 5) majątków ziemskich, nabytych w czasie wojny z zysków lichwiarskich, 6) majątków, których właściciele od czasu istnienia b. pruskiej komisji kolonizacyjnej sprzedali ziemię państwom zaborczym na parcelację, 7) majątków ziemskich położonych w obrębie większych miast i ośrodków przemysłowych, 8) wszystkich innych majątków zniemskich według zasad następujących:

a) nadwyżki gruntu ponad 60 *ha* ogólnego obszaru w majątkach, położonych w okręgach przemysłowych i podmiejskich, oraz nadwyżki ponad 400 *ha* ogólnego obszaru w majątkach, położonych w niektórych częściach ziem b. zaboru pruskiego, oraz ziem wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej, które to okręgi względnie części państwa oznaczy rozporządzenie Rady Ministrów na wniosek Głównego Urzędu Ziemskiego;

b) nadwyżki ponad 180 *ha* ogólnego obszaru w majątkach, położonych na pozostałym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. W gospodarstwach poświęconych wytwórczości nasiennej, hodowlanej lub rybnej, istniejących w chwili wejścia w życie niniejszej ustawy, jak również

w gospodarstwach, stanowiących typ wysoce uprzemysłowiony, dopuszcza się zachowania ich obszarów w całości, lub w pewnej określonej części niezbędnej dla utrzymania na odpowiedniej wysokości, kultury rolnej kraju. Dla celu przeprowadzenia ustawy ustanowiono Główny Urząd Ziemski, którego prezes miał stanowisko równorzędne ministrowi (od roku 1924, przemianowano Gł. U. Z. na Ministerstwo Reform Rolnych, patrz obj. do art. 63). Tej władzy centralnej podlegają okręgowe urzędy ziemskie, które w swoim okręgu mają za zadanie przeprowadzać przymusowy wykup dóbr, na cele reformy rolnej przeznaczonych. Te same urzędy przeprowadzają plany parcelacji i podział gruntów na jednostki gospodarcze, przyczem trzymać się mają norm następujących: 1) obszar nowotworzonych, samodzielnych gospodarstw, oraz obszar, do którego powiększone być mają karłowate gospodarstwa, nie może przekraczać 15 *ha*; 2) 20% parcelowanych gruntów, może być przeznaczone na odsprzedaż małorolnym, celem powiększenia ich gospodarstw najwyżej do 20 *ha* (w ziemiach wschodnich i zachodnich wyjątkowo do 40 *ha*).

Nabywcami działek gruntowych, przeznaczonych na parcelację, mogą być tylko własnowolni obywatele Państwa Polskiego, którzy wykażą zawodowe przygotowanie do prowadzenia gospodarstwa, zaś od nabycia wykluczeni ci wszyscy, którzy popełnili zbrodnię przeciwko sile Państwa polskiego, dezerterzy z armji polskiej, wreszcie ci, którzy z pogwałceniem prawa brali samowolnie cudzą ziemię w posiadanie.

Pierwszeństwo w nabywaniu ziemi będzie przysługiwać w następującym porządku:

1) inwalidom armji polskiej i innym inwalidom wojskowym zdatnym do pracy na roli, oraz żołnierzom armji polskiej, przedewszystkiem tym, którzy dłuższy czas służyli na froncie, lub dobrowolnie do wojska się zgłosili;

2) pracownikom rolnym (służbie rolnej, bezrolnym lub małorolnym), pozbawionym pracy przez parcelację, oraz właścicielom karłowatych gospodarstw bezpośrednio sąsiadujących z parcelowanym folwarkiem;

3) innym robotnikom rolnym i małorolnym właścicielom karłowatych gospodarstw, a z pośród tychże przedewszystkiem ukończonym uczniom szkół rolniczych.

Gospodarstwa utworzone w drodze parcelacji nie mogą być dzielone aktami prawnemi, czy to między żyjącymi, czy to na wypadek śmierci pod tytułem darmym, czy obciążającym, dopóki są obciążone zostawioną przy hipotece resztą ceny kupna, a w każdym razie przed upływem lat 25 od ich powstania.

Przy dokupie gruntu do gospodarstwa już istniejącego, mogą urzędy ziemskie uzależnić sprzedaż od zgody nabywcy na poddanie powyższym

zastrzeżeniom całego gospodarstwa nabywcy, a obowiązane są zastrzec tę niepodzielność, gdy część dokupiona jest większą od istniejącego gospodarstwa.

Przeniesienie własności, obciążenie lub wydzierżawienie tych gospodarstw przed upływem lat 25-ciu może nastąpić tylko za zezwoleniem urzędów ziemskich. Ustawa z dnia 17 grudnia 1920, wydana po zawarciu preliminarjów pokojowych z Rosją, rozciąga prawne działanie reformy rolnej na ziemie wschodnie. Ogólnie rzecz biorąc ustawa o reformie rolnej stanowi poważny wyłom w zasadzie nietykalności własności, jednakże celem ustawy nie jest uspołecznienie roli jako środka produkcji, ale właśnie dąży ona przez ograniczenie wielkiej własności i przymusowy wykup do zmiany stosunków rolnych, opartej na zasadzie własności indywidualnej. Uzupełnieniem ustawy o wykonaniu reformy rolnej jest również ustawa z dnia 25/IX 1922 (Dz. U. Rz. Nr. 89, poz. 806 ex 1922). Natomiast obecnie (lipiec 1925) Sejm uchwalił i przesłał Senatowi do rozpatrzenia projekt nowej ustawy uzupełniającej.

Art. 100.

Mieszkanie obywatela jest nietykalne. Naruszenie tego prawa przez wejście do mieszkania, rewizję domową i zajęcie papierów lub ruchomości, poza koniecznością wykonania zarządzeń administracyjnych, opartych na wyraźnem upoważnieniu ustawowem, może nastąpić tylko na polecenie władz sądowych, w sposób i w wypadkach ustawą przepisanych.

Nietykalność mieszkania podobnie obwarowaną jest jak osobista wolność i bezpieczeństwo jednostki, a mianowicie: przepisem ustawy i wyraźnem poleceniem władzy sądowej.

Art. 101.

Każdy obywatel ma wolność obrania sobie na obszarze Państwa miejsca zamieszkania i pobytu, przesiedlenia się i wychodźtwa, niemniej wolność wyboru zajęcia i zarobkowania, oraz przenoszenia swej własności.

Ograniczenie tych praw może wprowadzić tylko ustawa.

Artykuł ten mówi o wolności ekonomicznej, gdyż wolność przesiedlenia się ściśle związana jest zwykle z życiem gospodarczem człowieka. Jeżeli zaś państwo wprowadza formalności meldunkowe, nie można tego uważać za skrępowanie swobody jednostki, gdyż celem wprowadzenia

tych formalności jest kontrola nad ruchem ludności, tembardziej, jeżeli chodzi o kwestje, związane z emigracją i imigracją, gdzie kontrola wprost potrzebną jest ze względów ogólno-państwowych. Przesiedlanie się obywateli poza granice kraju zgodnie z art. 102 nie jest krępowane żadną specjalną ustawą, z tem jednak zastrzeżeniem, że krępowaną jest swoboda w tym względzie osób, będących w wieku popisowym. Poręczona wolność wyboru zajęcia, zarobkowania oraz rozporządzania swem mieniem, ograniczona jest tylko o tyle, o ile wybór zawodu jest uzależniony od posiadania pewnych kwalifikacji wymaganych, zaś swobodne rozporządzanie swoją własnością o tyle, o ile ustawy nie ograniczają obrotu własnością (np. obrót własnością ziemską, por. art. 99). Aby wykazać znaczenie art. 101 w stosunku do dawnych czasów, wystarczy wskazać na uchwałę sejmu piotrkowskiego za Olbrachta, które zakazywały mieszczanom nabywanie ziemi, albo też uchwały sejmów Zygmunta Starego z r. 1520 i 1521 (sejmy: toruński i bydgoski), zakazujące chłopu pod karą śmierci opuszczać grunt, albo inne wzbraniające szlachcie zajmowanie się handlem i przemysłem.

Art. 102.

Praca jako główna podstawa bogactwa Rzeczypospolitej, pozostawać ma pod szczególną ochroną Państwa.

Każdy obywatel ma prawo do opieki Państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa, do ubezpieczenia społecznego, które ustali osobna ustawa.

Państwo ma obowiązek udostępnienia także opieki moralnej i pociechy religijnej obywatelom, którymi się bezpośrednio opiekuje w zakładach publicznych, jak: zakłady wychowawcze, koszary, szpitale, więzienia, przytułki.

Już w art. wstępnym zapowiedziane jest, że jednym z celów ustawy konstytucyjnej będzie poszanowanie pracy, danie jej należnych praw i otoczenie jej specjalną opieką państwa[1]). Art. 102 podkreśla jeszcze silniej znaczenie pracy, jako głównej podstawy bogactwa Rzeczypospolitej i zapowiada znów, że ma ona pozostawać pod szczególną ochroną państwa. Ustęp 2 art. 102, wyliczając dziedziny ubezpieczenia pracy w drodze osobnych ustaw, każe przypuszczać, że Państwo da tu ochronę przedewszystkiem pracy najemnej, t. j. takiej, którą wykonują pracownicy umysłowi, czy fizyczni na obcem gospodarstwie, za ustalonem wynagrodzeniem w drodze umowy. Dlatego właściwie możnaby nazwać tendencję

[1]) Por. Podręcznik czterech autorów, wyd. II, 1926, str. 287.

art. 102 jako zmierzającą do ochrony obywateli pracujących. Wynikiem tego dążenia państwa jest stworzenie osobnej władzy centralnej, t. j. Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej, któremu poddani inspektorowie pracy, z głównym Inspektoratem w Warszawie, mają czuwać nad wykonaniem przepisów, dotyczących ustawodawstwa ochronnego.

Przewiduje art. 102 przedewszystkiem ogólną opiekę Państwa nad pracą, co zresztą wyraziło się już w ustawie sejmowej z dnia 18 grudnia 1919 r. przez wprowadzenie 8 godzinnego dnia pracy i obowiązkowego spoczynku niedzielnego i świątecznego, jakoteż zasadniczego zakazu pracy nocnej, oraz zabezpieczenia robotnikom i pracownikom corocznie określonego płatnego urlopu.

Poza tem przewiduje art. 102 wydanie specjalnych ustaw, które mają ubezpieczać pracującego na wypadek braku pracy (ustawa o bezrobotnych [1]) na wypadek choroby (Kasy chorych), na wypadek nieszczęśliwego wypadku i wreszcie niedołęstwa. Specjalną opieką musi otoczyć Państwo bezrobotnych, t. j. takich pracujących, którzy utracili pracę bez własnej winy, skutkiem kryzysów ekonomicznych, przesileń przemysłowych i t. p. i przychodzi im z pomocą przez tworzenie urzędów pośrednictwa pracy, aby ułatwić im ciężkie zadanie znalezienia nowego źródła utrzymania. Prócz tego ustawy przewidują wypłacanie bezrobotnym, szukającym pracy, na czas bezrobocia drobnych zasiłków z Kasy państwowej, co stanowi dziś ważną pozycję wydatkową we wszystkich państwach współczesnych, a specjalnie wysoko uprzemysłowionych (np. Anglja).

I tak statystyka za pierwszy kwartał 1922 wykazuje w Stanach Zjednoczonych potworną cyfrę bezrobotnych 3,800.000 ludzi, Anglja około 2,000.000 ludzi, Włochy około 700.000 ludzi, Niemcy przeszło ćwierć miljona. Polska w tej statystyce stoi na szóstem miejscu z cyfrą 170.000 ludzi (obecnie więcej).

Państwo poza wyszukaniem pracy dla bezrobotnych wewnątrz kraju musi też dbać o ochronę tych, którzy szukają pracy na obczyźnie. Jest to przedmiotem specjalnych umów międzypaństwowych (jak np. konwencja między Polską a Francją w sprawie emigracji i immigracji, z dnia 3 września 1919). Chodzi w takich umowach o ochronę poszukujących pracy emigrantów, którzy łatwo padają ofiarą wyzysku, dzięki spekulacjom nieuczciwych pośredników.

Ubezpieczenie na wypadek choroby narazie załatwiane jest przez zakładanie obowiązkowych powiatowych i miejskich Kas chorych. W instytucjach tych są ubezpieczone obowiązkowo wszystkie osoby zatrudnione

[1]) Ustawa z dnia 18 lipca 1924, o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia (Dz. U. Rz. P. Nr. 67, poz. 650, ex 1924).

na mocy umowy o pracę, jak np. robotnicy, służba domowa, czeladnicy, terminatorzy, pracownicy biurowi i t. p.

W wypadku choroby korzystają ubezpieczeni z bezpłatnej opieki lekarskiej i środków leczniczych, drobnych zasiłków na utrzymanie i pomocy pieniężnej w wypadku śmierci na koszta pogrzebu.

Fundusz Kas chorych powstaje w ten sposób, że pracodawca obowiązany jest składać $^3/_5$ opłaty, zależnej od wysokości płacy, zaś ubezpieczony $^2/_5$. Poza tem w zakresie ubezpieczenia od wypadków istnieją specjalne towarzystwa ubezpieczeń robotników od wypadków, a przymus należenia robotników do tych instytucyj określony jest w drodze ustawowej. Podobnie drogą ustawową określone będzie ubezpieczenie na wypadek niedołęstwa, niezdolności do pracy (starości).

Należy dodać, że kwestją opieki nad pracą będą zobowiązane zająć się przewidziane art. 68 Izby pracy najemnej, wchodzące w skład Naczelnej Izby Gospodarczej.

Wkońcu ważne znaczenie ma tu również art. 108, gdyż poręcza on swobodę koalicji, a przez to samo swobodę umów robotników w celu wspólnego działania dla poprawienia warunków pracy i poziomu płacy, a przez to samo zmowy robotników (strejki) znajdują się również pod ochroną ustaw zasadniczych.

Art. 103.

Dzieci bez dostatecznej opieki rodzicielskiej, zaniedbane pod względem wychowawczym, mają prawo do opieki i pomocy Państwa w zakresie oznaczonym ustawą.

Odjęcie rodzicom władzy nad dzieckiem może nastąpić tylko w drodze orzeczenia sądowego.

Osobne ustawy normują opiekę macierzyństwa.

Praca zarobkowa dzieci niżej lat 15, praca nocna kobiet i robotników młodocianych w gałęziach przemysłu, szkodliwych dla ich zdrowia, jest zakazaną.

Stałe zatrudnianie pracą zarobkową dzieci i młodzieży w wieku szkolnym jest zakazane.

Krótka treść pierwszego ustępu da się wyrazić w twierdzeniu, że władza rodzicielska nad dziećmi jest konstytucyjnie uznana.

Odjęcie rodzicom władzy nad dzieckiem może nastąpić tylko w drodze orzeczenia sądowego i tylko w tym wypadku, gdy naprowadzono rzeczowe dowody istotnego braku nadzoru, albo też złego obchodzenia się rodziców z dziećmi.

Ustawowa opieka nad macierzyństwem streszcza się w tem, że kobiety w okresie przed i popołogowym muszą mieć zapewnione zwolnienie od pracy[1]). Podobnie należy rozumieć przepisy ustawy, które obejmą szczegółowo momenty, wymienione w ustępie 4, art. 103.

Ustęp 5 art. 103 należy o tyle objaśnić, że jeżeli chodzi o stałe zatrudnienie pracą zawodową dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, to należy związać myśl tego wskazania z art. 118, gdzie mowa o przymusie szkolnym, z czego wynika, że w wieku objętym przymusem, nie wolno zatrudniać dzieci ciężką pracą zarobkową[2]). Kolizja ta aż nazbyt często występuje w praktyce w stosunkach wiejskich.

Art. 104.

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

Granice tego ważnego prawa obywatelskiego zakreślone są prawami innych jednostek, gdyż odpowiedzialność za przekroczenie tego prawa, t. j. nadużycie w sensie wyrządzonej krzywdy, ma być właśnie przewidziana w ustawach.

W ścisłym związku z art. 104 jest i następny artykuł, mówiący o wolności pracy, a także art. 111, określający wolność sumienia i wyznania.

Państwo współczesne stoi na tem stanowisku, że granicą tych wolności mogą być tylko obrażone prawa innych jednostek, albo interes ogólny, bezpieczeństwo kraju, moralność publiczna i t. p.

Art. 105.

Poręcza się wolność prasy. Nie może być wprowadzona cenzura ani system koncesyjny na wydawanie druków.

Nie może być odjęty dziennikom i drukom krajowym debit pocztowy, ani ograniczone ich rozpowszechnienie na obszarze Rzeczypospolitej.

Ustawa osobna określi odpowiedzialność za nadużycie tej wolności.

Już w Deklaracji praw człowieka i obywatela z roku 1789, w art. 11, było powiedziane, że swobodna wymiana myśli i poglądów jest jednym

[1]) Ustawa z dnia 2 lipca 1924, art. 16. W przedmiocie pracy młodocianych i kobiet.

[2]) (Cytowane wyżej). Ustawa z dnia 2 lipca 1924: Rozdział I, II, V.

z najcenniejszych praw człowieka. Każdy więc obywatel może swobodnie mówić, pisać, drukować, podlegając jedynie odpowiedzialności za nadużycie tej swobody w wypadkach przez prawo przewidzianych. A Konstytucja z r. 1793 mówi w art. 7, że „prawo wyrażania swych myśli i zapatrywań, czyto za pomocą prasy, czy inaczej, prawo odbywania spokojnych zebrań, swoboda kultu nie mogą być odebrane". Podobnie należy rozumieć art. 105 naszej Konstytucji, który w pierwszem zdaniu poręcza wolność prasy.

Jeżeli w drugiem zdaniu jest mowa o cenzurze, to prawodawca ma na myśli cenzurę uprzednią (prewencyjną).

Trzecie zdanie mówi, że nie może być odjęty dziennikom i drukom krajowym debit pocztowy. Słowo „debit" oznacza swobodę przesyłania.

Osobnej ustawy, którąby obowiązywała jednolicie na wszystkich ziemiach Rzeczypospolitej, dotąd niema. Konstytucja jedynie przewiduje, że ustawowo będą przewidziane przekroczenia prasowe i określona odpowiedzialność za nie. Takiem przekroczeniem prasowem, może być np. obraza czci, jednostki, która może tego dochodzić na drodze sądowej. Nadużyciem wolności prasy nazwiemy także wzywanie słowem drukowanem do czynów zbrodniczych wobec państwa. Jako ograniczenie stałe nadmiernej swobody prasowej istnieje cenzura, jednakże w formie represyjnej (następczej). Polega ona na tem, że egzemplarz pisma w chwili jego rozsyłki (a więc już zupełnie gotowy) jest przesyłany cenzorowi, który sprawdza, czy w numerze pisma nie znajduje się nic, coby ze względu na moralność publiczną lub bezpieczeństwo państwowe było karygodne. Jeżeli numer zawiera coś takiego, ulega konfiskacie, a władze policyjne na polecenie prokuratury są zobowiązane dalsze rozpowszechnienie pisma wstrzymać, egzemplarze w miarę możności odbierać i niszczyć.

Władza jednakże nie ma możności egzemplarzy, które do chwili konfiskaty się rozeszły, zatrzymać lub odebrać, stąd też ta forma ograniczenia prasy jest stosunkowo bardzo łagodna. Jeżeli w treści skonfiskowanego artykułu prokuratura dopatruje się kolizji z kodeksem karnym, wytacza skargę pismu, które reprezentuje na rozprawie redaktor odpowiedzialny. Należy dodać, że rozprawy prasowe są rozpatrywane przez sądy okręgowe z udziałem przysięgłych.

Parlamentarną bronią przeciwko konfiskacie są art. 31 i 33 Konstytucji, gdyż art. skonfiskowany może dojść do wiadomości publicznej po pewnym czasie w formie zgodnego z prawdą sprawozdania z posiedzenia Sejmu, jako przedruk stenogramu posiedzenia, artykuł zaś mieści się w treści wniesionej interpelacji (por. objaśnienia do art. 33).

Art. 106.

Tajemnica listów i innej korespondencji może być naruszona tylko w wypadkach prawem przewidzianych.

Ustawa tylko może przewidzieć odstępstwo od tego prawa, które uważa, że list jest własnością adresata i znajduje się pod ochroną nietykalności. Wyjątkiem tutaj będzie śledztwo sądowe, kiedy zaznajomienie się z treścią korespondencji posądzonego jest wprost konieczne dla wyświetlenia prawdy.

Art. 107.

Obywatele mają prawo wnosić pojedyńczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych państwowych i samorządowych.

Prawo petycji należy zrozumieć jako prawo żądania, prośby i skargi. W dwóch pierwszych wypadkach są to akty, powstające bądź w celach osobistych, bądź też zbiorowych, skierowane do władz z żądaniem przeprowadzenia lub też zaniechania pewnych czynności będących w zakresie tej władzy. W trzecim wypadku należy więc pojąć art. 107 jako uzupełnienie art. 98, gdzie jest mowa o tem, że żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty. Jak już to było nadmienione przy objaśnieniach do art. 98, podobną tendencję wyraża pośrednio także art. 121, który rozszerza prawo skargi także przeciw państwu i jego organom.

Art. 108.

Obywatele mają prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków.

Wykonywanie tych spraw określają ustawy.

Zjawiska, które ma na myśli prawodawca przy art. 108, mają charakter społeczny. Są to objawy łączności społecznej a więc tak prawo koalicji, jak prawo zgromadzenia się jak też zawiązywania stowarzyszeń i związków, mają pewne wspólne cechy.

W każdym bowiem wypadku chodzi tu o porozumienie się np. w pewnym określonym celu. Najmniej cech trwałości i przewidzianych wyników mają zgromadzenia. Przez z g r o m a d z e n i e rozumiemy zebranie się w oznaczonym czasie w jednem miejscu publicznem pewnej ilości osób celem wymiany myśli i poglądów, odbycia narady lub zamanifestowania uczuć zbiorowych.

Przepisy administracyjne ograniczają wolność zgromadzeń w kwestji czasu i miejsca. Np. nie pozwalają na odbywanie zgromadzeń w porze, przekraczającej czas ustalony ustawą dla zamykania zakładów publicznych, albo też na ulicach i drogach publicznych. Dalszem ograniczeniem wolności jest prawo władz administracyjnych rozwiązywania zgromadzeń, w czasie których dzieją się gwałty wobec członków zgromadzenia, wogóle w wypadkach naruszenia przepisów prawnych. O fakcie zgromadzenia publicznego musi być władza administracyjna powiadomiona, by mogła wydać zarządzenia zapobiegawcze. Nadużyciem wolności zgromadzenia jest rozruch, hałaśliwe demonstracje, wywołujące niepokój publiczny. Natomiast antikonstytucyjną byłaby ustawa, nakazująca jako warunek odbywania zgromadzeń pozwolenie władzy.

Prawo koalicji to prawo tworzenia związków dla pewnego określonego celu, np. związek pracujących w sprawie polepszenia warunków pracy lub płacy, albo związania się pracodawców dla wspólnego jednolitego postępowania wobec pracowników. Konsekwencją tego postanowienia konstytucji jest dopuszczalność strejków i lokautów. Nadużyciem tej wolności jest wywieranie gwałtownej presji na stojących poza skoalizowanymi, np. uniemożliwianie pracy w formie napadów robotników strajkujących na tych, którzy do pracy stanęli.

Najtrwalszą formę mają stowarzyszenia i związki. Mają one formę organizacji, opartej na statucie, w którym są określone cele i zadania, władze (i ich wzajemny stosunek), oraz obowiązki i prawa członków. Cel stowarzyszenia (lub związku) może być materjalny (stowarzyszenie gospodarcze), albo też ideowe (kulturalne, polityczne, religijne, naukowe i t. d.).

Nadużyciem wolności stowarzyszeń i związków jest tworzenie ich celem prowadzenia działalności antypaństwowej lub antyspołecznej (sprzysiężenia, spiski, związki anarchistyczne i t. p.).

Władze administracyjne mają prawo wymagać od stowarzyszenia przesłania im statutu i zawiadomienia o zawiązaniu stowarzyszenia, składzie personalnym wybranych władz stowarzyszenia i t. d.

Dekret o stowarzyszeniach z dn. 3/I 1919 poz. 88 Dz. pr. p. p. nr. 3 obowiązuje na obszarze b. zaboru rosyjskiego i nie odnosi się (art. 7) do stowarzyszeń o charakterze materjalnym, a poleca przedewszystkiem przeprowadzenie rejestracji stowarzyszeń i związków przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych[1]).

Poza tem obowiązują wszędzie dawne ustawy zaborcze (w b. zab. austr. z r. 1867, w b. zab. ros. ustawa tymczasowa z d. 4 marca 1906,

[1]) Rozp. wyk. z d. 10/I 1919 poz. 113 Dz. pr. p. p. nr. 7. Min. Spr. Wewn.

na której się opiera wyżej wymieniony Dekret Nacz. Państwa, a w b. zab. pruskim ustawa z r. 1908.

Specjalna ustawa o stowarzyszeniach, która będzie obowiązywać na całym obszarze Rzeczypospolitej, jest w przygotowaniu.

Art. 109.

Każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości i pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych. Osobne ustawy państwowe zabezpieczają mniejszościom w Państwie Polskiem pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego.

Państwo będzie miało w stosunku do ich działalności prawo kontroli oraz uzupełnienia w razie potrzeby ich związków finansowych.

Jest to pierwszy artykuł włączony do Konstytucji marcowej na podstawie zobowiązań, wynikających z t. zw. traktatu o mniejszościach, narzuconego Polsce przez mocarstwa koalicyjne (por. objaśnienia do art. 95) i w myśl tych postanowień zawartych w art. 1 traktatu zaistniały w naszej Konstytucji art. 109, 110 i 111. Treścią tych artykułów jest stanowisko prawne mniejszości narodowościowych i wyznaniowych w Polsce. Sprowadza to znaczne ograniczenie suwerenności Państwa polskiego, stanowi zarazem wyłom w czystej zasadzie równości, właśnie przez specjalne podkreślenie praw niektórych obywateli Państwa polskiego, które im zapewnia art. 95. Dzisiejsze państwo, żyjące życiem niezależnem, ulega ograniczeniom, ale tylko tym, które wynikają z umów zawartych z innemi państwami i dobrowolnie przyjętych. Najprzykrzejszym więc momentem traktatu o mniejszościach nie jest ograczenie suwerenności, ale forma, w jakiej Państwu polskiemu został narzucony. Podstawą tych jednostronnie Polsce narzuconych ograniczeń jest art. 93 Wielkiego Traktatu Wersalskiego, zawierający dwa ustępy następujące treści[1]):

1. Polska przyjmuje postanowienia, które główne mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone uznają za konieczne dla ochrony w Polsce interesów mieszkańców, różniących się od większości ludności rasą, językiem i religją i godzi się na zamieszczenie tych postanowień w traktacie z temi mocarstwami.

2. Polska godzi się również na zamieszczenie w traktacie z mocarstwami sprzymierzonemi i stowarzyszonemi postanowień, które te mocar-

[1]) Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 39. Kutrzeba: Mniejszości w najnowszem prawie międzynarodowem, 1925.

stwa uznają za konieczne dla ochrony wolności traktatu, oraz dla słusznego traktowania handlu innych narodów.

Pierwszy zatem ustęp tyczy się kwestji ochrony t. zw. mniejszości, drugi zaś tranzytu i handlu.

Polska więc miała podpisać traktat z mocarstwami co do tych dwóch kwestyj, godząc się zgóry na treść taką, jaką ustalą te mocarstwa.

Traktat cały ogólnie da się podzielić na 3 grupy:

1. Artykuły 2 i 7 ust. 1 do 3, które orzekają równe traktowanie wszystkich mieszkańców lub obywateli, więc także należących do mniejszości.

2. Art. 9 ust. 4 oraz art. 8 i 9 tyczący się specjalnie praw mniejszości, wreszcie

3. Art. 10 i 11, traktujący wyłącznie o prawach żydów jako mniejszości.

Ponieważ wyraźnie zaznaczono w traktacie (art. 1), że tylko art. 2 do 8 mają mieć dla Polski charakter zasadniczy, dlatego też te zobowiązania wypełniła Polska jak najściślej przez treść artykułów ustawy zasadniczej: 95, 109, 110, 111 i 96.

Jeżeli chodzi o grupę III pierwszej części traktatu (art. 10 i 11) mówiącą o prawach żydów, należy zaznaczyć, że ona nie znalazła pomieszczenia w Konstytucji.

W rezultacie jednak żydzi jako obywatele korzystają w Polsce nietylko z gwarancyj konstytucyjnych, ale mają nadto specjalne prawa, które według słów traktatu mają charakter zobowiązania o znaczeniu międzynarodowem, dlatego, że zostały oddane pod gwarancję Związku Narodów. Z gwarancji tej wynikają dwa prawa Ligi Narodów:

1. Każdy członek Rady Ligi Narodów ma prawo zwracać uwagę Rady na przekroczenie lub niebezpieczeństwo przekroczenia któregokolwiek z tych zobowiązań, a Rada Ligi może postąpić w taki sposób i dać takie instrukcje, jakie uzna za wskazane i t. d.

Pozostawałaby kwestja, czy Rada Ligi ma możność egzekwowania swoich postanowień, czy też, jak to w praktyce się okazało, może ograniczać się jedynie na rozważaniach i wskazaniach. Jest rzeczą bezwzględnie pewną, że najlepszą obroną przeciwko ewentualnym interwencjom będzie samodzielność ekonomiczna Polski, a przez to jej stanowisko polityczne w zespole narodów.

2. Drugie prawo Ligi Narodów polega na tem, że Rada Ligi ma prawo udziału w sprawie zmiany postanowień traktatu specjalnego o mniejszościach. Do zmiany takiej potrzeba zgody Polski z jednej strony i większości członków Rady Ligi, a w konsekwencji powstałby nowy traktat między Polską a 5 głównemi mocarstwami. Z myśli za-

wartych w art 109 wynika niewykonana dotąd ustawa o samorządzie trzech województw południowo-wschodnich z r. 1922 (por. objaśnienia do art. 3 ust. 4 i 65).

Art. 110.

Obywatele polscy należący do mniejszości narodowościowych, wyznaniowych i językowych mają 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.

Artykuł ten jest oparty prawie że dosłownie na art. 8 traktatu o mniejszościach[1]) (por. objaśnienia do art. 109, 95 i 96).

Art. 111.

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.

Wszyscy mieszkańcy Państwa polskiego mają 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.

Artykuł ten poręcza wolność sumienia i wyznania wszystkim obywatelom, dzieli się zaś na trzy części:

1. Wszyscy mieszkańcy Państwa polskiego mają prawo wolnego wyznawania zarówno publicznie jak prywatnie swej religji, lub obrządku.

2. Żaden obywatel nie może być z powodu swego wyznania lub religji ograniczony w prawach;

3. Wyznawanie wiary lub wykonywanie przepisów swej religji nie może się sprzeciwiać porządkowi publicznemu, ani obyczajności publicznej.

Wolność sumienia polega na możności wierzenia, względnie niewierzenia w jakąkolwiek doktrynę religijną, ale praktyczne znaczenie wolności sumienia polega na swobodnem wykonywaniu praktyk przyjętej religji zapomocą obrzędów i propagandy czyli na t. zw. wolności wyznania.

Artykuł ten oparty jest na art. 7 traktatu o mniejszościach, poza tem wynika z zapewnień art. 95 i 96 Konstytucji (por. Komarnicki, o. c., 752 i n.).

[1]) Peretiatkowicz: Konst., wyd. III, str. 43.

Art. 112.

Wolności wyznania nie wolno używać w sposób przeciwny ustawom. Nikt nie może uchylać się od spełnienia obowiązków publicznych z powodu swoich wierzeń religijnych. Nikt nie może być zmuszony do udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych, o ile nie podlega władzy rodzicielskiej lub opiekuńczej.

Jeżeli art. 111 mówi o wolności sumienia i wyznania, to art. 112 w trzeciem zdaniu go uzupełnia, mówiąc, że nikt nie może być zmuszony do udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych, o ile nie podlega władzy rodzicielskiej lub opiekuńczej, a w pierwszych dwóch ustępach mówi o granicach wolności wyznania [1]).

Granice wolności religijnej są takie same, jak każdej innej wolności jednostkowej w państwie, a mianowicie jest nią wolność innych jednostek i interes publiczny. Państwo więc z obowiązku czuwa nad tem, aby np. agitacja religijna nie mąciła spokoju i swobody jednostek, nie stawała w sprzeczności z moralnością, oraz nie wzniecała nastrojów, wrogich państwu, lub pewnym grupom ludności. (Komarnicki: Polskie prawo polityczne, str. 573).

Art. 113.

Każdy związek religijny, uznany przez Państwo, ma prawo urządzać zbiorowe i publiczne nabożeństwa, może samodzielnie prowadzić swe sprawy wewnętrzne, może posiadać i nabywać majątek ruchomy i nieruchomy, zarządzać nim i rozporządzać, pozostaje w posiadaniu i używaniu swoich fundacyj i funduszów, tudzież zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych. Żaden związek religijny jednak nie może stawać w sprzeczności z ustawami państwa.

Artykuł ten poręcza wolność kościelną, przyczem uznaje związki religijne jako swobodnie działające osoby prawne, przepisy zaś jego są uzupełnione art. 116 i 114 ust. 1.

Wolność kościelna ma charakter społeczny i przedstawia się jako specjalny rodzaj wolności stowarzyszania się. Jest ona społeczną konsekwencją indywidualnej wolności sumienia i wyznania. Wolność ta również ma swoje granice zgodnie ze zdaniem ostatniem art. 113 w ustawach państwowych, z któremi nie może być niezgodną. Granicą wolności jest więc interes Państwa.

[1]) Komarnicki, o. c., str. 573.

Art. 114.

Wyznanie rzymsko-katolickie, będące religją przeważającej większości Narodu, zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań.

Kościół rzymsko-katolicki rządzi się własnemi prawami. Stosunek Państwa do Kościoła będzie określony na podstawie układu ze Stolicą Apostolską, który podlega ratyfikacji przez sejm.

Specjalne stanowisko Kościoła rzymsko-katolickiego opiera się zgodnie z art. 114 na następujących zasadach [1]):

1. Kościół rzymsko-katolicki nie potrzebuje uznania ze strony państwa, gdy wszystkie inne wyznania muszą uzyskać to uznanie, jeżeli mają stanowić kościół, względnie związek religijny.

2. Kościół rzymsko-katolicki rządzi się własnemi prawami a państwo to zgóry uznaje, podczas kiedy inne kościoły wprawdzie rządzą się własnemi ustawami, ale państwo je wtedy tylko uzna, jeżeli nie są sprzeczne z ustawami państwa.

3. Kościół rzymsko-katolicki ma stanowisko naczelne, t. zn., że przy wszystkich czynnościach państwowych o charakterze religijnym reprezentacji kościoła rzymsko-katolickiego należy się pierwsze miejsce, wreszcie:

4. Kościół rzymsko-katolicki zgodnie z brzmieniem 2 ustępu art. 114 traktowany jest jako udzielne państwo, a stosunek Państwa Polskiego do Stolicy Apostolskiej jest ustalony konkordatem, który ma charakter traktatu między dwoma udzielnemi państwami.

Dnia 10 lutego 1925, zawarto konkordat Polski ze Stolicą Apostolską, którego postanowienia najważniejsze są następujące:

W art. 1 zagwarantowano Kościołowi swobodę wykonywania jego władzy duchownej i jurysdykcji oraz swobodną administrację i zarząd sprawami jego i majątkiem zgodnie z prawem kanonicznem.

W art. 2 poręczono biskupom i duchowieństwu oraz wiernym swobodne znoszenie się ze Stolicą Świętą, jak też i kierowanie zarządzeń do organów podwładnych i do wiernych bez specjalnego pozwolenia władzy państwowej.

Art. 3 przewiduje utrzymywanie normalnych międzypaństwowych stosunków między Polską a Stolicą Apostolską i w myśl tego artykułu przez utrzymywanie ambasady polskiej w Watykanie, a nuncjatury papieskiej przy Rządzie Polskim, rozciągającej prawo przedstawicielstwa także na Wolne Miasto Gdańsk, Polska uznała tem samem w całej rozciągłości suwerenność państwową Stolicy Apostolskiej.

---

[1]) Nr. 72 Dz. U. Rz. P. z r. 1925. Konkordat Polski ze stolicą Apostolską. Peretiatkowicz, uzupełnienie wydania III, 1925, str. 48.

W art. 4 władze cywilne przyrzekają pomoc przy wykonywaniu postanowień i dekretów kościelnych a mianowicie w wypadkach: złożenia duchownego z urzędu, poboru taks i opłat kościelnych i t. p.

Art. 5 zapewnia duchownym w działalności urzędowej państwową opiekę prawną.

Duchowni, którzy otrzymali święcenia, zakonnicy, którzy złożyli śluby, uczniowie seminarjum i nowicjusze, którzy wstąpili do seminarjów i nowicjatów przed wypowiedzeniem wojny, będą zwolnieni ze służby wojskowej z wyjątkiem pospolitego ruszenia, a w tym ostatnim wypadku będą wykonywać w wojsku systemizowany urząd kapłański, inne zaś osoby duchowne będą przydzielone do służby sanitarnej.

Prócz tego będą duchowni zwolnieni z pewnych czynności obywatelskich, niezgodnych z powołaniem kapłańskiem, jako to: sądów przysięgłych, udziałów w trybunałach i t. p.

Art. 6 zapewnia nienaruszalność kościołów, kaplic i cmentarzy, z zastrzeżeniem bezpieczeństwa publicznego.

Duchowieństwo wojskowe w sprawach, dotyczących służby wojskowej, podlega władzom wojskowym.

W art. 8 postanowiono, że w niedziele i w dzień 3 maja księża będą odmawiać modlitwy liturgiczne za pomyślność Rzeczypospolitej i jej Prezydenta.

Art. 9 obejmuje kwestję organizacji kościoła katolickiego. Na czele tego artykułu znajduje się ważne postanowienie, że żadna część Rzeczypospolitej nie może podlegać biskupowi, którego siedziba znajduje się poza granicami Państwa polskiego.

Hierarchja katolicka zorganizowana będzie w obrębie Państwa w sposób następujący:

A) Obrządek łaciński.

1) Prowincja gnieźnieńsko-poznańska obejmuje arcybiskupstwo gnieźnieńsko-poznańskie, diecezję chełmińską i włocławską.

II. Prowincja warszawska obejmuje arcybiskupstwo warszawskie, diecezję płocką, sandomierską, lubelską, podlaską i łódzką.

III. Prowincja wileńska obejmuje arcybiskupstwo wileńskie, diecezję łomżyńską i pińską.

IV. Prowincja lwowska obejmuje arcybiskupstwo lwowskie, diecezję przemyską i łucką.

V. Prowincja krakowska obejmuje arcybiskupstwo krakowskie, diecezję tarnowską, kielecką, częstochowską i śląską.

B) Obrządek grecko-rusiński.

Prowincja lwowska obejmuje arcybiskupstwo lwowskie, diecezję przemyską i stanisławowską.

C) Obrządek ormiański, obejmuje arcybiskupstwo lwowskie.

Najważniejszem postanowieniem art. 10 jest to, że cudzoziemcy nie będą otrzymywać stanowisk przełożonych prowincyj zakonnych, chyba za zezwoleniem Rządu.

Art. 11 mówi, że mianowanie arcybiskupów i biskupów należy do Stolicy Świętej. która jednak zgadza się zwracać do Prezydenta Rzeczypospolitej z zapytaniem, czy tenże przeciw nominacji nie podniesie zarzutów natury politycznej.

Art. 12 zawiera przysięgę, którą ordynarjusze (arcybiskupi i biskupi) składają na ręce Prezydenta Rzeczypospolitej, a której treścią jest zapewnienie lojalności i wierności wobec Państwa polskiego.

Art. 13 poświęcony jest szkole. We wszystkich szkołach, z wyjątkiem szkół wyższych, nauka religji jest obowiązkową.

Nauczycieli religji mianują władze szkolne wyłącznie z pośród osób, upoważnionych przez ordynarjuszów do nauczania religji. Prawo kontroli nad nauką religji mają władze kościelne.

Art. 14 zapewnia ochronę prawną stanowi posiadania duchowieństwa, zarazem zapewnia ochronę objektom, dokumentom, dziełom sztuki, będącym własnością Kościoła.

Art. 15 przewiduje opodatkowanie dóbr kościelnych wedle norm ogólnie obowiązujących, przyczem postanawia, że lokale urzędowe i prywatne osób kościelnych będą traktowane przez skarb równomiernie z lokalami funkcjonarjuszy i urzędników świeckich.

Z następnych artykułów na uwagę zasługuje postanowienie art. 19, gdzie w drugim ustępie jest powiedziane, że na ziemiach Rzeczypospolitej nie mogą otrzymywać beneficjów proboszczowskich bez zezwolenia Rządu Polskiego:

1. Cudzoziemcy, jakoteż osoby, które nie odbyły studjów teologicznych w Polsce lub w Rzymie.

2. Osoby, których działalność jest sprzeczną z bezpieczeństwem Państwa.

Duchowni i zakonnicy, o ile nie zostali pozbawieni godności kościelnych, będą odbywać areszt lub więzienie w pomieszczeniach oddzielnych.

Art. 24 poświęcony jest uzgodnieniu praw ekonomicznych kościoła z temi zasadami, które zostały wprowadzone przez ustawę Rzeczypospolitej, dotyczące reformy rolnej.

W ustępie 5 tego artykułu jest przewidziane co następuje:

Aby polepszyć gospodarcze i społeczne położenie ludności rolniczej i aby wzmóc tem bardziej pokój chrześcijański w kraju, Stolica Święta przystaje, by Rzeczpospolita wykupiła od beneficjów biskupich,

kapitularnych, proboszczowskich, oraz seminarjów posiadających dobra ziemskie te ilości ziemi rolnej, któreby przewyższały dla każdej z wyżej wymienionych jednostek 15 do 30 *ha* zależnie od gatunku ziemi dla probostwa i zwykłego beneficjum 180 *ha* dla kapituły, 180 *ha* dla mensy biskupiej i 180 *ha* dla seminarjów.

W ustępie 7 art. 24 ustalone jest postanowienie ceny wykupu ziemi, zgodnie z ustawą.

W ustępie 8 objęte są zezwoleniem Stolicy Świętej odnośnie do wykupu także ziemie, należące do domów zakonnych, kongregacyj, oraz do ich zakładów dobroczynnych z prawem zachowania dla każdego conajmniej 180 *ha* ziemi rolnej.

Oto są najważniejsze postanowienia konkordatu Polski ze Stolicą Apostolską, przyczem załącznik *A)* dodatkowo ustala uposażenie miesięczne duchowieństwa według zasad i mnożnej, określonej dla urzędników państwowych.

Art. 115.

Kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne rządzą się same własnemi ustawami, których uznania Państwo nie odmówi, o ile nie zawierają postanowień sprzecznych z prawem.

Stosunek Państwa do tych kościołów i wyznań będzie ustalony w drodze ustawowej po porozumieniu się z ich prawnemi reprezentacjami.

W artykule 115, mówi Konstytucja o samorządzie i autonomji wyznaniowej. Wprawdzie kościoły mniejszości religijnej nie potrzebują specjalnego aktu uznania ze strony Państwa i rządzą się same własnemi ustawami, których uznania Państwo nie odmówi, jeżeli nie zawierają postanowień sprzecznych z prawem, ale stosunek Państwa do kościołów tych mniejszości religijnych jest określony jednostronną ustawą po porozumieniu się z prawną reprezentacją kościoła mniejszości i w tem tkwi właśnie zasadnicza różnica, jaka zachodzi między stanowiskiem Kościoła rzymsko-katolickiego w Państwie a innych kościołów.

Art. 116.

Uznanie nowego lub dotąd prawnie nieuznanego wyznania nie będzie odmówione związkom religijnym, których urządzenia, nauka i ustrój nie są przeciwne porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej.

Konstytucja dotykając kwestji wyznaniowej, rozróżnia trzy grupy wyznań: 1) rzymsko-katolickie, 2) już istniejące kościoły mniejszości wyznaniowych, 3) nowe lub dotąd prawnie nie uznane wyznanie, a art. 116 rozstrzyga tę ostatnią kwestję w ten sposób, że uzależnia akt uznania (którego nie przewiduje w dwóch grupach poprzednich) od zgodności z zasadami porządku publicznego i obyczajności.

Należy przypuszczać, że stosunek do tych nowych wyznań będzie regulowany na podstawie ustawy.

Art. 117.

Badania naukowe i ogłaszania ich wyników są wolne. Każdy obywatel ma prawo nauczać, założyć szkołę lub zakład wychowawczy i kierować niemi, skoro uczyni zadość warunkom w ustawie przepisanym w zakresie kwalifikacji nauczycieli, bezpieczeństwa powierzonych mu dzieci i lojalnego stosunku do Państwa.

Wszystkie szkoły i zakłady wychowawcze zarówno publiczne jak i prywatne podlegają nadzorowi władz państwowych w zakresie przez ustawy określonym.

Artykuł 117 i trzy następne są poświęcone kwestji szkolnej, t. zn. określają stosunek państwa do szkoły. Naczelne zdanie art. 117 stwierdza, że państwo nie ingeruje w kwestji badań naukowych i w ogłaszaniu ich wyników, a przez to samo nie ma zamiaru wydawać jakichkolwiekbądź postanowień, określających doktrynę oficjalną. Z tego wynika w pierwszym rzędzie niezależność naukowa szkół akademickich. Nazwę szkół akademickich noszą najwyższe uczelnie, poświęcone pielęgnowaniu i szerzeniu wiedzy. Zadaniem tych zakładów jest przygotowanie młodzieży do tych zawodów praktycznych, które wymagają wyższego wykształcenia.

Drugi ustęp art. 117 przewiduje podział szkół na publiczne i prywatne.

Szkoły publiczne są utrzymywane przez państwo, względnie przez związki samorządowe i nauka w nich zgodnie z art. 119 Konstytucji jest bezpłatną.

Wprowadzenie więc czesnego szkolnego byłoby niezgodne z ustawą zasadniczą.

Świadectwa, uzyskane w szkołach publicznych, mają pełną wartość wobec władz publicznych.

Szkołę prywatną, zgodnie z brzmieniem art. 117, może założyć każdy, czyto jednostka prywatna, czy też stowarzyszenie. Mogą im też być przyznane pod pewnemi warunkami prawa szkół publicznych (prawo pu-

bliczności) co ma ten skutek, że świadectwa wydawane przez te szkoły są równowartościowe ze świadectwami, wydawanemi przez szkoły publiczne.

Administracja szkolna.

Władzą centralną dla administracji szkolnej (por. obj. do art. 63), jest Ministerstwo W. R. i O. P. (Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego), jemu też podlega szkolnictwo wszystkich stopni, t. j. szkoły wyższe (akademickie), szkoły średnie i szkoły powszechne.

Szkoły wyższe są właściwie samorządne, na podstawie własnego statutu, podlegają jedynie kontroli Ministerstwa W. R. i O. P. Statut podlegający zatwierdzeniu Ministra W. R. i O. P. określa ustrój wewnętrzny szkoły.

Głównem zadaniem szkół wyższych jest przeprowadzanie badań naukowych i ogłaszanie ich wyników, obok tego drugiem niemniej ważnem zadaniem tych szkół jest przygotowanie młodzieży do pracy naukowej, a także i do zawodów, wymagających wyższego wykształcenia. Zwyczajnym słuchaczem szkoły akademickiej może zostać ten, który otrzymał świadectwo dojrzałości szkoły średniej (państwowej albo prywatnej, z pełnem prawem publiczności).

Mamy obecnie w Polsce następujące szkoły wyższe państwowe:

1. Uniwersytety (Warszawa, Kraków, Lwów, Poznań, Wilno), które się dzielą na 4 wydziały: teologiczny, lekarski, prawniczy) i filozoficzny, (w Krakowie i Poznaniu wyjątkowo wydział rolniczo-leśny).

2. Politechniki (Lwów i Warszawa) z wydziałami: komunikacyjnym, architektonicznym, mechanicznym, chemicznym, rolniczo-leśnym (we Lwowie) i wydziałem ogólnym.

3. Inne szkoły wyższe państwowe: Akademja Górnicza (Kraków), Akademja Medycyny Weterynaryjnej (Lwów), Akademja Sztuk Pięknych (Kraków), Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego (Warszawa) Konserwatorjum Muzyczne (w Warszawie).

Oprócz państwowych istnieją prywatne szkoły wyższe (których statut jednakże wymaga zatwierdzenia ministra) a to: Uniwersytet w Lublinie, Wolna Wszechnica Polska w Warszawie, Wyższa Szkoła dla Handlu Zagranicznego (Warszawa).

Poza tem cała administracja szkolna (z wyłączeniem szkół akademickich) opiera się na podziale na okręgi szkolne. Należy zaznaczyć, że administracja szkół śląskich jest zupełnie odrębna (wydział oświecenia publicznego w Katowicach). Na czele każdego okręgu stoi kurator (podległy personalnie Ministrowi W. R. i O. P.) a zarządzający szkołami średniemi (ogólnokształcącemi, zawodowemi i seminarjami) przez

wizytatorów szkół, zaś szkołami powszechnemi i oświatą pozaszkolną przez inspektorów szkolnych powiatowych.

Szkoły średnie mają zadanie dać wykształcenie ogólne i przygotować w czasie studjum 8-letniego (względnie 5-letniego) do studjów wyższych. Podstawą programu naukowego w szkołach średnich ogólnokształcących są albo nauki matematyczno-przyrodnicze (gimnazja matematyczno-przyrodnicze), albo języki i kultura klasycznej starożytności (gimnazja klasyczne), albo też typ pośredni humanistyczny, gdzie jako podstawa kształcenia obok łaciny występuje język nowożytny i historja.

Do szkół średnich ogólnokształcących zaliczamy i seminarja nauczycielskie, które mają charakter zawodowy, gdyż przygotowują nauczycieli szkół powszechnych.

Szkoły powszechne mają za zadanie dać ogólne wykształcenie elementarne (stad pochodzi zasada obowiązkowości — przymusu nabycia wykształcenia, ustalona przez ustawę, patrz art. 118). Szkoła ta jest zasadniczo 7-klasową a ostatnie trzy klasy mają stanowić podbudowę 5-klasowego gimnazjum.

Poza szkołami ogólnokształcącemi osobną grupę stanowią szkoły zawodowe (mogą być niższe i średnie). Takiemi są: szkoły rolnicze, lasowe, przemysłowe, rzemieślnicze i t. p. Podlegają one również kuratorom okręgów szkolnych z wyjątkiem niektórych niższych szkół zawodowych (np. niższe szkoły rolnicze podlegają Ministerstwu Rolnictwa i t. d.).

Jak wyżej wspomniano, szkoły pod względem prawnym dzielą się na publiczne (utrzymywane przez państwo lub samorządy) i prywatne (utrzymywane przez stowarzyszenia albo jednostki). Zgodnie z art. 119 Konstytucji, nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna. W szkołach prywatnych nauka jest opłacana wedle umowy.

Szkoła publiczna ma prawo wydawania świadectw, mających pełną ważność wobec władz — szkoła prywatna może takie prawo uzyskać za zezwoleniem władz szkolnych po dopełnieniu określonych warunków.

Art. 118.

W zakresie szkoły powszechnej nauka jest obowiązkowa dla wszystkich obywateli państwa. Czas, zakres i sposób pobierania tej nauki określi ustawa.

Zgodnie z dekretem z 7 lutego 1919 wprowadzono w Rzeczypospolitej obowiązek szkolny obowiązujący dzieci od 7 do 14 roku życia, do uzyskania świadectwa pomyślnego z ukończenia szkoły powszechnej, przyczem obowiązku tego można dopełnić w publicznych szkołach po-

wszechnych albo w innych szkołach wszelkiego typu, jednak o poziomie równorzędnym, wreszcie przez naukę w domu (art. 28 dekretu). Rodzice lub opiekunowie chcący kształcić dzieci poza publiczną szkołą powszechną muszą o tem zawiadomić władze szkolne (art. 31 dekretu). Od obowiązku szkolnego mogą być uwolnione: 1) dzieci chore fizycznie, szczególnie na gruźlicę otwartą, 2) umysłowo chore, oraz dzieci niedorozwinięte, musi to jednak być stwierdzone przez lekarza szkolnego. A jeżeli w danej miejscowości znajduje się zakład dla kształcenia dzieci chorych, kalek ciemnych, głuchoniemych i niedorozwiniętych obowiązek szkolny rozciąga się i na te kategorje, 3) dzieci, których mieszkanie jest oddalone więcej niż 3 *km* od budynku szkolnego, 4) dzieci słabowite mogą być czasowo zwolnione na podstawie orzeczenia lekarza szkolnego od pobierania nauki obowiązkowej. Jeżeli jednak te wymienione okoliczności nie zachodzą a rodzice albo opiekunowie nie są skłonni dopełnić obowiązku szkolnego, w takim razie mogą ulegać w (myśl rozdziału 10 dekretu) karom grzywny względnie aresztu. Istnienie surowych przepisów w zakresie obowiązkowej nauki elementarnej jest w Rzeczypospolitej uzasadnione tembardziej, że z wyjątkiem prowincyj zachodnich, gdzie procent analfabetów jest minimalny, p r z e c i ę t n i e w Polsce jednak dosięga 50%.

Art. 119.

Nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna. Państwo zapewni uczniom wyjątkowo zdolnym i niezamożnym stypendja na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych.

Wyjaśnienia potrzebuje tylko ustęp pierwszy, który mówi o bezpłatności nauki w szkołach państwowych i samorządowych. Ponieważ Konstytucja nie wspomina, czy bezpłatność szkoły odnosi się tylko do szkoły powszechnej, co byłoby uzasadnione, choćby ze względu na postanowienia art. 118, wobec tego należy stwierdzić, że bezpłatną jest również szkoła średnia i wyższa. Jak wykazała praktyka lat 6 ustalenie zasady bezpłatności w zakresie szkoły średniej i wyższej jest kosztownym zbytkiem a co najważniejsze jest rzeczą poprostu niewykonalną. Charakter studjów w szkole średniej a tem więcej w szkole wyższej wymaga tak troskliwego i kosztownego zaopatrzenia tych zakładów w pomoce naukowe, że wkład Państwa musiałby dosięgnąć cyfr horendalnie wysokich. Praktyka wykazała, że wprawdzie przepis Konstytucji nie został złamany, ale dokonano koniecznego obejścia prawnego przez wprowadzenie względnie wysokich taks za zużycie materjałów.

Jeżeli w najbliższym czasie będzie aktualną kwestja rewizji Konstytucji, w pierwszym rzędzie wymaga zmiany art. 119 a to z tego

względu, że wprowadza niejasność w umowę między obywatelem a państwem. Konstytucja głosi program bezpłatności szkoły a praktyka pod innym tytułem ten program obala.

Art. 120.

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 obowiązkowa. Kierownictwo i nadzór nauki religji w szkołach należy do właściwego związku religijnego z zastrzeżeniem naczelnego prawa nadzoru dla państwowych władz szkolnych.

Z postanowień art. 120 wynika, że Polska nie przyjmuje zasady ani państwowej szkoły wyznaniowej, ani państwowej szkoły bezwyznaniowej. Według postanowień art. 113 wyznaniowe szkoły mogą zakładać związki religijne, które mają charakter szkół prywatnych, natomiast w szkołach, utrzymywanych przez państwo albo ciała samorządowe, a także subwencjonowanych, utrzymana jest tylko zasada, że w szkołach ogólnokształcących, elementarnych i średnich deklarować bezwyznaniowości niewolno.

Art. 121.

Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organa władzy państwowej cywilnej lub wojskowej przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Odpowiedzialnem za szkodę jest Państwo solidarnie z winnemi 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 organy tychże. Przeprowadzenie tej zasady określą osobne ustawy.

Porównaj objaśnienia art. 98 i 107.

Art. 122.

Postanowienia o prawach obywatelskich stosują się także do osób należących do siły zbrojnej. Wyjątki od tej zasady określają osobne ustawy wojskowe.

Odrębne traktowanie osób wojskowych wynika z organizacji armji, jako instytucji służącej specjalnym celom. Odjęto wojskowym w służbie czynnej np. czynne prawo wyborcze, vide objaśnienie do art. 12. Kon-

stytucja zapowiada i inne odrębności i ograniczenia, które mają być zamieszczone w ustawach wojskowych. (Zob. ustawę o podstawowych obowiązkach i prawach oficerów W. P., Dz. U. Rz. P. nr. 32, poz. 256 ex 1922)[1]).

Art. 123.

Siła zbrojna może być użyta tylko na żądanie władzy cywilnej przy ścisłem zachowaniu ustaw do uśmierzania rozruchów lub do przymusowego wykonania przepisów prawnych. Wyjątki od tej zasady dopuszczalne są tylko na mocy ustaw o stanie wyjątkowym i wojennym.

Z artykułu tego wynika, że siła zbrojna poddana jest władzy cywilnej w czasie pokojowym, władze polityczne mają prawo wezwania wojska do uśmierzenia rozruchów, albo też do przymusowego wykonania przepisów obowiązujących. Wiąże się logicznie ten artykuł z art. 44 ust. 2 i z art. 97 ust. 4, zaś końcowe słowa artykułu mogą być nawiązane do artykułu następnego (124).

Przed ogłoszeniem (w myśl art. 124) stanu wyjątkowego wzgl. wojennego, prawo wezwania siły zbrojnej do uśmierzenia rozruchów wewnętrznych ma władza cywilna. Po ogłoszeniu stanu wyjątkowego czy wojennego, prawo inicjatywy przechodzi do dowództwa wojskowego[2]).

Art. 124.

Czasowe zawieszenia praw obywatelskich: wolności osobistej (art. 97), nietykalności mieszkania (art. 100), wolności pracy (art. 105), tajemnicy korespondencji (art. 106), prawa koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń (art. 108), może nastąpić dla całego obszaru państwowego lub dla miejscowości, w których okaże się konieczne ze względu bezpieczeństwa publicznego.

Zawieszenie takie zarządzić może tylko Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej podczas wojny albo gdy grozi wybuch wojny, jakoteż w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji państwa albo bezpieczeństwu obywateli.

Zarządzenie takie Rady Ministrów w czasie trwania sesji sejmowej musi być natychmiast przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia.

---

[1]) Obacz ustawę z d. 18 lipca 1924, Dz U. P. Rz. nr. 72, poz. 698, ex 1924, „Ustawa o podstawowych obowiązkach i prawach szeregowych W. P".

[2]) Por. Makowski (komentarz) str. 128.

W razie wydania takiego zarządzenia, mającego obowiązywać na obszarze obejmującym więcej niż jedno województwo, w czasie przerwy w obradach sejmowych, Sejm zbiera się automatycznie w ciągu dni 8 od zgłoszenia owego zarządzenia celem powzięcia odpowiedniej decyzji. Jeżeli Sejm odmówi zatwierdzenia, stan wyjątkowy natychmiast traci moc obowiązującą. Jeżeli Rada Ministrów zarządzi stan wyjątkowy po zakończeniu okresu sejmowego lub po rozwiązaniu Sejmu, zarządzenie Rządu powinno być przedstawione Sejmowi nowowybranemu niezwłocznie na pierwszem posiedzeniu.

Zasady te określi bliżej ustawa o stanie wyjątkowym. Zasady czasowego zawieszenia wyżej wymienionych praw obywatelskich w czasie wojny na obszarze objętym działaniami wojennemi, określi ustawa o stanie wojennym.

W artykule tym przewidziane jest czasowe ograniczenie wolności obywatelskich bądź dla całego obszaru państwowego lub też dla miejscowości, w których okaże się to konieczne ze względu na bezpieczeństwo ogólne a to przez zarządzenie stanu wyjątkowego lub stanu wojennego.

Zarządzenie stanu wyjątkowego lub wojennego powoduje przedewszystkiem zawieszenie niektórych artykułów Konstytucji jako to: art. 97 (wolność osobista), art. 100 (nietykalność mieszkania), art. 105 (wolność prasy), art. 106 (tajemnica korespondencji), art. 108 (prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń). W następstwie dalszem może również spowodować działanie władz wojskowych nawet bez żądania władzy cywilnej, gdyż wtedy mogą władze wojskowe objąć kompetencję władz cywilnych.

Zawieszenie wymienionych praw obywatelskich może zarządzić tylko Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej w okolicznościach przewidzianych w ust. 2 art. 124. Gwarancją, że władza wykonawcza tego prawa nie nadużyje jest:

1. Odpowiedzialność ministerjalna.
2. Potrzeba uzyskania zezwolenia Prezydenta Rzeczypospolitej, przyczem oczywiście zezwolenie to nie może zmniejszyć odpowiedzialności ministerjalnej za wydane zarządzenia.
3. Ingerencja Sejmu w postaci zatwierdzenia zarządzenia Rady Ministrów.

Art. 125.

Zmiana Konstytucji może być uchwalona tylko w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów względnie członków Senatu większością $^2/_3$ głosów.

Wniosek o zmianę Konstytucji winien być podpisany co najmniej przez 1/4 ustawowej liczby posłów, zapowiedziany co najmniej na 15 dni.

Drugi z rzędu na zasadzie tej Konstytucji wybrany Sejm może dokonać rewizji ustawy konstytucyjnej własną uchwałą, powziętą większością 3/5 głosujących przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Co lat 25 po uchwaleniu niniejszej Konstytucji ma być ustawa konstytucyjna poddana rewizji zwyczajną większością Sejmu i Senatu, połączonych w tym celu w Zgromadzenie Narodowe.

Artykuł ten normuje rewizję Konstytucji w trojaki sposób:

I. Rewizja mogąca być dokonana każdego czasu. (Rewizji takiej może dokonać Sejm obecny i każdy z wyjątkiem drugiego — patrz II).

Rewizji tej dokonuje Sejm przy współudziale Senatu, przyczem muszą być dopełnione specjalne warunki: *a)* wniosek o zmianę Konstytucji winien być podpisany przez 1/4 część ustawowej liczby posłów (wniosek zwykły wymaga 15 podpisów); *b)* wniesienie takiego wniosku winno być zapowiedziane co najmniej na 15 dni naprzód; *c)* do prawomocności uchwały Sejmu potrzebna jest obecność co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (przy zwykłych wnioskach wystarcza 1/3), zaś do dokonania uchwały potrzebna jest kwalifikowana większość 2/3 głosujących; *d)* takiej samej ilości obecnych i takiej samej większości potrzeba w Senacie. Poza temi różnicami postępowanie wogóle jest podobne do tego, które ustalone jest w art. 35 Konstytucji.

Trzeba dodać, że zgodnie z art. 10 Konstytucji wniosek o zmianę Konstytucji może wyjść z inicjatywy Rządu, a w tym wypadku odpadają zastrzeżenia ad *a)* i *b)*.

II. Drugi rodzaj rewizji jest przewidziany w trzecim ustępie art. 125. Tej rewizji może dokonać drugi z rzędu Sejm, wybrany na podstawie tej Konstytucji (w normalnych warunkach kadencja tego Sejmu przypadnie na czas 1927—1932) własną uchwałą, a więc bez przekazywania jej Senatowi. Uchwała ta jednak musi być powzięta większością 3/5 głosujących przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

III. Wreszcie perjodyczna rewizja Konstytucji odbywa się co lat 25 uchwałą Zgromadzenia Narodowego, które powstaje przez połączenie Sejmu i Senatu, a wymaga zwykłej większości głosów Zgromadzenia Narodowego. (Pierwsza taka rewizja może mieć miejsce w r. 1946)[1]).

---

[1]) Por. Konstytucję 3-go Maja, artykuł VI. Warunki rewizji Konstytucji w innych państwach ob. Dubanowicz: Rewizja Konstytucji, Poznań, 1926, str. 18—21.

Art. 126.

Niniejsza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw, z dniem ich wejścia w życie. Wszelkie istniejące obecnie przepisy i urządzenia prawne, niezgodne z postanowieniami Konstytucji, będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej.

Art. 126 zawiera postanowienia przejściowe. Treścią jego jest określenie sposobu przystosowania dotychczasowego porządku prawnego do Konstytucji.

Konstytucja zyskała moc obowiązującą z dniem 1 czerwca 1921, kiedy nastąpiło ogłoszenie ustawy zasadniczej. A więc w tym dniu przestały obowiązywać wszystkie sprzeczne z Konstytucją przepisy prawne a te przedewszystkiem, których nie potrzeba zastępować przez wydanie odpowiednich ustaw, przepisy prawne, które mają być dopiero zastąpione przez nowe, obowiązując aż do czasu ich wydania. Poza tem art. 126 przewiduje, że do roku mają być wszystkie przepisy i urządzenia prawne, niezgodne z Konstytucją z 17 marca, przedłożone ciału ustawodawczemu do uzgodnienia.

Postanowienie to mówi o obowiązku inicjatywy naturalnie rządowej, ale nie ustala, kiedy projektowane zmiany będą uchwalone.

Druga kwestja, nieobjęta jednak art. 126 a ogromnie ważna została załatwioną ustawą przechodnią z dnia 18 maja 1921.

Ustawa ta składa się z 5 artykułów i rozstrzyga kwestję prawomocności dotychczasowych naczelnych władz względnie terminu trwania tej pełnomocności.

Ustawa ta przedstawia się następująco:

Ustawa przechodnia

z dnia 18 maja 1921 roku

do Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej.

Art. 1.

Sejm ustawodawczy sprawuje swą władzę w dotychczasowym zakresie do chwili ukonstytuowania się władzy ustawodawczej, na zasadach Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. i rozwiązuje się w tym dniu z mocy samego prawa.

Art. 2.

Prawa i obowiązki obecnego Naczelnika Państwa, określone w
Sejmu dnia 20 lutego 1919 r. (Dz. P. R. Nr. 19, poz. 226), trw
chwili objęcia urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej, wybran
podstawie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r.

Art. 3.

Pierwsze wybory do Sejmu i Senatu na zasadzie nowej or
wyborczej zarządzi na podstawie uchwały Sejmu ustawodawczeg
czelnik Państwa, poczem w terminie określonym w ustępie drugim
Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r., zwoła on Sejm i
na pierwsze posiedzenie i otworzy je.

Art. 4.

Niezwłocznie, nie później jednak niż w 7 dni od dnia uk
tuowania się Sejmu i Senatu, na zaproszenie Marszałka nowego
zbierze się Zgromadzenie Narodowe w celu wyboru Prezydenta
czypospolitej.

Art. 5.

Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia Ustawy
stytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r.

Marszałek Trąmpczyń
Prezydent ministrów W

BIBLIOTEKA NAUKOWA WAP
38306
2