

UNIwersytet WROCLAWSKI
Biblioteka Wydziału Prawa

547

AW CAR

25

Z ZAGADNIEN

KONSTYTUCYJNYCH
P O L S K I

WARSZAWA
1924.

STANISŁAW CAR

Z ZAGADNIENÍ

KONSTYTUCYJNYCH
P O L S K I

ISTOTA I ZAKRES WŁADZY PREZYDENTA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ.

PANSTWOWOŚĆ POLSKA W JEJ ROZWOJU
HISTORYCZNYM.

WARSZAWA

1924.



5112
547

Z zagadnień konstytucyjnych Polski

Drukarnia Policyjna, Warszawa, ul. Długa № 38.

Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Konstytucja 3-go maja jest ostatnim akordem w procesie rozwoju form ustroju konstytucyjnego Polski przedrozbiorowej.

Stanowi ona syntezę myśli politycznej polskiej, opartą na doświadczeniu długiego szeregu pokoleń, zdobytem w ciągu wieków istnienia dawnej państwowości.

Niestety Konstytucja 3-go maja przyszła zbyt późno, gdy horyzont polityczny nad Polską XVIII-go wieku zasnuł się ciężkimi chmurami, zapowiadającymi nieuniknioną burzę.

Mimo entuzjazmu, z jakim Naród przyjął zawartą w ustawie rządowej 3-go maja naprawę zmurszałych podstaw dawnej Rzplitej—uniknięcie katastrofy ostatecznego rozbioru okazało się już rzeczą niemożliwą.

Z utratą niepodległości nastąpiła długa, zgórą wiek trwająca, przerwa w procesie dalszego kształtowania się podstaw polskiego życia i polskiego prawa publicznego.

Ale oto z dziejowego zamętu, wywołanego

ostatnią wojną światową, wyłoniła się Polska nowa, Polska odrodzona.

Naród skorzystał z pomyślnych konjunktur międzynarodowych, aby krwią i orężem przypieczętować niepodległość odzyskaną.

Jeszcze jednak słupy graniczne na nieustalonych rubieżach Polski zjednoczonej nie zostały wbite, jeszcze żołnierz polski piersią bohaterską zasłaniać musiał kraj od nieprzyjaciół, czyniących zakusy, by Rzeczpospolitą w jej obszarze terytorjalnym uszczuplić, jeszcze zgliszcza powojenne nie wygasły i nie zabiżniły się rany — gdy Józef Piłsudski, pierwszy Ojczyzny Wyzwolonej Naczelnik, zwołał do stolicy Sejm Konstytucyjny, niewłaściwie Ustawodawczym nazwany.

Uroczyste otwarcie Sejmu odbyło się dn. 9 lutego 1919 r.

Dwa lata zgórá trwały prace przygotowawcze, przerywane wydarzeniami zewnętrznymi, wywierającymi wpływ tamujący na bieg prac Sejmu — zanim w dniu 17 marca 1921 r. uchwalona została Ustawa Konstytucyjna, której zadaniem być winno stworzenie trwałej podstawy pod ustrój państwowy Polski Odrodzonej.

Czy nowa Konstytucja zadanie to spełniła — oto pytanie, nad którym chcemy się zastanowić, opierając się głównie na tym jej dziale, który traktuje o istocie i zakresie władzy Prezydenta Rzeczypospolitej.

Pod względem swej formy, ustroje państwowe poszczególnych krajów mogą się różnić znacznie pomiędzy sobą. Ta czy inna forma rządu, którą sobie naród obiera, zależną jest od szeregu warunków społecznych, stosunków politycznych, rozwoju historycznego i koniunktur międzynarodowych. Każda epoka w rozwoju ludzkości wyciska odpowiednie piętno na ukształtowanie się form ustrojowych w organizacji państwowej narodów.

Państwo klasyczne znamionowała wszechobejmująca przewaga władzy państwowej nad jednostką.

Państwo średniowieczne ma charakter wybitnie stanowy. Władza państwowa jest podzielona pomiędzy monarchę, jako zwierzchnika terytorjalnego i stany, które nie uważają się za organy jednolitej władzy państwowej, ale za korporacje samodzielne, które na zasadzie kontraktu lennego, o charakterze prywatno-prawnym, ustępują część swych praw panującemu. Ze stanowiska dzisiejszych pojęć prawa publicznego o jednolitej i zwartej władzy państwowej, trudno jest uchwycić istotne podstawy ustroju średniowiecznego, z jego społeczno-politycznym dualizmem, który, ze względu na prawną samoistość stanów, dopuszczał jakby istnienie państwa w państwie.

W przeciwstawieniu do ustroju stanowego państwa średniowiecznego, *państwo absolutne*

ziszczą w całej pełni ideę jednolitości władzy państwowej, przyczem jednoosobowym wyobrazicielem i jedynym źródłem władzy państwowej jest monarcha.

Absolutyzm oświecony, oparł się na teorii, że społeczeństwo, jako zbiorowość, nie jest dość wyrobione i świadome własnego dobra, aby samo o sobie decydować mogło; dlatego też winien niem kierować czynnik, posiadający głębszą znajomość spraw ogólnych i rozporządzający potrzebnymi środkami do realizowania swych zamierzeń. Takim czynnikiem może być tylko monarcha, wyposażony w nieograniczoną i żadnych więzów nie uznającą władzę. Wychodząc z takich przesłanek, państwo absolutne przekształcić się musiało w państwo policyjne, traktujące obywateli, jako poddanych i normujące ich sposób postępowania w najdrobniejszych szczegółach. To też prawa jednostki i społeczeństwa w państwie absolutnem nie znalazły dla siebie uwzględnienia.

Przeciwko temu kierunkowi powstać musiała reakcja, której źródłem stała się rewolucja francuska z końca XVIII wieku, a która doprowadziła do uznania praw jednostki, jeśli mowa o społeczno-politycznej stronie zagadnienia i do państwa konstytucyjnego, jeśli mowa o tegoż zagadnienia stronie prawno-publicznej. Najistotniejszą cechą państwa konstytucyjnego

jest zasada, że społeczeństwo nie może być traktowane, jako obiekt ustawodawczy, lecz ma prawo samo dla siebie prawa stanowić.

Następuje demokratyzacja władzy państwowej, dla której stworzyła podstawę zasada „zwierzchnictwa ludowego“.

W związku z tą ewolucją pojęć, monarchiczna forma rządu coraz trudniejszą była do scharmonizowania z wymaganiami życia. Jakoż na rubieży XVIII i w ciągu XIX wieku jesteśmy świadkami jakby zmagania się ze sobą dwóch form ustrojowych: monarchicznej i republikańskiej.

Dopiero jednak wojna światowa, która powołując do obrony najszersze koła ludności, przyczyniła się znacznie do wzmożenia fali demokracji — przechyliła w sposób stanowczy rolę zwycięstwa na stronę republikanizmu. I oto widzimy, że państwa które w wyniku wojny bądź powstały, bądź też odrodziły się — przyjęły republikańską formę rządów.

Zasada „zwierzchnictwa narodu“ święci pełny triumf. Udział najszerszych warstw ludności w ustawodawstwie jest zapewniony, dzięki szerokiemu, pięcioprzymiotnikowemu, prawu wyborczemu. Wpływ społeczeństwa nie tylko na kierunek ale i na skład rządów jest niezaprzeczalny. Swobody obywatelskie, których źródłem dla kontynentu Europy jest „Deklaracja praw człowieka i obywatela“ z r. 1789 — zostały

mocno zawarowane w prawach zasadniczych państw współczesnych. Słowem—odwróciła się karta w dziejach ludzkości. Państwo absolutne zniknęło z powierzchni świata; powstało państwo współczesne, *państwo praworządne*, oparte w swej konstrukcji dynamicznej o ideę demokracji, a w swoim zewnętrznym upostacowaniu o republikańską formę rządów.

Gdy tedy spojrzymy z pewnej perspektywy historycznej na dokonany rozwój form ustrojowych państwa, musimy stwierdzić w imię bezstronności, że każda z tych form była koniecznym etapem w łańcuchu rozwojowym, że w danych warunkach miejsca i czasu była ona nieuniknionym odbiciem epoki i że spełniła swe przeznaczenie w dążeniu ludzkości ku wytworzeniu najdoskonalszych warunków społecznego obcowania.

U podstaw organizacyjnych państwa współczesnego widzimy kapitalne dzieło Monteskiusza „Duch praw“ (1748), w którym ten teoretyk prawa konstytucyjnego, zapatrzony we wzory angielskie, stwarza słynną, a do dziś dnia aktualności niepozbawioną, teorię podziału władzy państwowej na ustawodawczą, wykonawczą i sądową. Uważając za główny cel ustroju politycznego zabezpieczenie wolności indywidualnej, Monteskiusz, za pomocą systemu podziału władzy, cel ten chce osiągnąć, wychodząc ze słusznego założenia, że tam gdzie cała władza

spoczywa w rękach jednego czynnika, nie ma i być nie może wolności politycznej.

Zasadniczym postulatem teorii Monteskiusza jest przeprowadzenie takiego podziału władzy państwowej, by władze poszczególne: ustawodawcza, wykonawcza i sądowa — wzajemnie się miarkować i kontrolować mogły. Przerost którejkolwiekbądź z tych władz, lub opanowanie jednej przez drugą — zachwiać muszą równowagę państwa.

Teoria Monteskiusza wywarła decydujący wpływ na ustroje polityczne państw współczesnych. W czystej swej formie znalazła ona odbicie tylko w konstytucji Stanów Zjednoczonych, gdzie zasada podziału władz została z całą ścisłością w praktyce przeprowadzona. Natomiast w Europie kontynentalnej, teoria Monteskiusza, zwłaszcza co do zasady podziału władz, uległa pewnym modyfikacjom, *które rozwinęły się głównie w tym kierunku, że władza wykonawcza nie jest zupełnie oddzielona od władzy ustawodawczej, zwłaszcza wobec coraz szerszego przenikania do najnowszych konstytucyj i do życia politycznego państw świeżo powstałych systemu parlamentarnego, albo — inaczej — systemu rządów gabinetowych.*

System ten państwa kontynentalne recypowały z Anglii. Gdy jednak w Anglii, dzięki szczególnym warunkom naturalnego rozwoju, system ten doprowadził do harmonijnego usto-

sunkowania się poszczególnych czynników państwowych, to w Europie kontynentalnej nastąpiło pewnego rodzaju zwyrodnienie, polegające na tem, że władza ustawodawcza objawia skłonność do wchłonięcia prerogatyw władzy wykonawczej, dążąc do zupełnego uzależnienia rządu od parlamentu.

W tych warunkach daje powszechnie się zauważyć znaczne osłabienie władzy wykonawczej i upadek jej autorytetu, czego zewnętrznym wyrazem są częste zmiany w składzie rządów, będących narzędziem gry politycznej lub przypadkowego ustosunkowania się sił partyjnych.

Zjawisko to, które odbija się w sposób wysoce niepożądany na ciągłości pracy organów rządowych i na wewnętrznej spójności samego państwa — coraz szersze zatacza kręgi, a w Polsce Odrodzonej przybrało wręcz formy przesadne, zwłaszcza w okresie obradowania Sejmu Ustawodawczego.

To też coraz częściej odzywają się w poważnej literaturze prawniczej głosy o potrzebie poddania rewizji podstaw ustrojowych państw współczesnych.

Rozlegają się nawet alarmujące hasła o przeżyciu się form ustroju parlamentarnego, o konieczności ukrócenia wszechwładzy parlamentu, o szkodliwości rządów parlamentarnych — sło-

wem — o kryzysie, czy jak chcą inni, zmierzchu parlamentaryzmu.

Na czele tego ruchu, który wywołał ożywioną wymianę poglądów zwłaszcza we Francji, zauważyć się dają świetni pisarze i uczeni prawnicy francuscy, że wymienimy tu niektórych tylko, jak Faguet, Benoist, Villey, Duguit, Sembat, Barthelemy, Leyret i inni. A wśród praktycznych polityków francuskich, wielu jest takich, którzy nie tylko jasno widzą wady współczesnego ustroju parlamentarnego, ale starają się im zapobiedz przez odpowiednie oddziaływanie na bieg praktyczny życia państwowego. Do najwybitniejszych z tych polityków zaliczyć należy Raymond'a Poincaré'go, byłego prezydenta Rzeczypospolitej i obecnego premiera oraz Millerand'a—byłego premiera i obecnego prezydenta Rzeczypospolitej.

Podobny ruch zauważyć się daje i w innych krajach, nie wyłączając nawet Anglii, prawowitej rodzicielki systemu rządów parlamentarnych.

Widzimy nadto praktyczne próby rozwiązania tego zagadnienia w ryzykownych eksperymentach, dokonywanych w Rosji Sowieckiej z jednej strony—oraz w ruchu faszystowskim, jakiego jesteśmy świadkami we Włoszech i w Hiszpanji — z drugiej strony.

Mimo to, iż zdaniem naszym, alarmy te nie są uzasadnione, nie da się zaprzeczyć, że

poddanie rewizji zasad współczesnego ustroju parlamentarnego jest koniecznością, która wymaga poważnego zastanowienia się, jeśli chcemy uniknąć rzeczywistego kryzysu.

Panujący w większości państw współczesnych ustrój polityczny stanął u zenitu. Ewolucja, która dokonywała się w ciągu całego XIX wieku, poszła w kierunku wszechwładzy parlamentu, w kierunku przewagi władzy ustawodawczej nad wykonawczą. Aby przywrócić równowagę, należy nawrócić ku założeniom doktryny Monteskiusza o podziale i rozgraniczeniu władzy państwowej, ku podniesieniu powagi i autorytetu władzy wykonawczej i ku uniezależnieniu jej od wpływów parlamentarnej większości i partyjnej gry stronnictw politycznych.

Charakterystyczną bowiem jest rzeczą, że nawoływania do reformy i narzekania na niedoskonałość ustroju—najsłabszem odzywają się echem w Stanach Zjednoczonych, gdzie doktryna Monteskiusza w najczystszej stosunkowo zachowała się formie i gdzie równowaga pomiędzy poszczególnymi władzami państwowymi nie została, tak jak w Europie, zachwiana. Ten fakt wskazuje drogę, po której należy zmierzać, aby panujące na kontynencie stosunki uzdrowić.

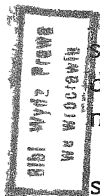
Granice, w jakich, idąc za postępem czasu, możnaby się odchylić od założeń teorii

Monteskusza, która zresztą wytrzymała próbę życia — zdaniem naszym — wykreślił najtrafniej wybitny prawnik francuski Perreau, który rękojmę praw obywatelskich chce widzieć nie w zastosowaniu zasady podziału władz (separation), lecz w ich współdziałaniu (collaboration), co oczywista nie wyklucza, lecz tylko uzupełnia i udoskonala teorię Monteskiusza.

Polska odrodzona, przystępując do nadania sobie Konstytucji, nie była nowicjuszem w dziedzinie prac legislacyjnych, odnoszących się do *materiae status*.

Rzecz jasna, rozwój prawa konstytucyjnego w Polsce szedł jednak nieco odmiennymi drogami. Gdy bowiem w całej Europie Zachodniej, z wyjątkiem jednej tylko Anglii, panował niepodzielnie autokryzm, w Polsce odniosła stanowcze zwycięstwo wręcz odmienna zasada poszanowania praw jednostki.

Poprzez przywilej Koszycki (1374 r.), będący polską *magna charta libertatum*, poprzez przywileje: czerwiński (1422 r.), jedlińsko-kra-kowski (1430/33 r.), zawierający rękojmę netykalności osobistej (*neminem captivabimus nisi jure victum*), poprzez statut Nieszawski (1454 r.) — nastąpiło ostateczne utrwalenie ustroju konstytucyjnego Polski w r. 1505 na Sejmie w Radomiu. Na zasadzie Konstytucji „*Nihil novi*“ otrzy-



mała szlachta ulegalizowany udział w ustawodawstwie. Z mgławicy kształtujących się pojęć wyłonił się polski system parlamentarny, którego kopułą stał się Sejm Walny.

Dalszy rozwój podstaw prawno-państwowego ustroju Rzplitej odbywał się przy udziale Sejmu, który zyskał znaczenie dominującego czynnika w życiu publicznym Polski. Ustrój ten możnaby określić mianem Rzplitej szlacheckiej, z Sejmem, jako wyobrazicielem wszechwładztwa Narodu, z królem elekcyjnym, pozbawionym istotnych atrybutów władzy, z przywilejami stanowymi i nadmiernem, do przesady doprowadzonym pojmowaniem wolności.

Elekcyjność tronu i obawa o *absolutum dominium*, liberum veto i instytucja rokoszu — słowem — wszystko to, co godziło w podstawy i powagę stanowiska króla, jako najwyższego przedstawiciela władzy wykonawczej — oto najważniejsze przyczyny rozstroju, a następnie i upadku Polski. Zagadnienie, jak pogodzić demokratyzację władzy z potrzebą zachowania jej potęgi, jak uzgodnić „złotą wolność“ z usprawianiem władzy wykonawczej, pozostało do końca XVIII wieku nierozwiązane.

Wśród takich warunków zebrał się Sejm czteroletni, który stał się w rzeczywistości Narodowym Zgromadzeniem Ustawodawczym. Uchwalona przez Sejm ten w dniu 3 maja 1791 r. ustawa rządowa wzięła sobie za zadanie prze-

prowadzenie gruntownych reform w istniejącym, od wieków uświęconym ustroju politycznym Rzeczypospolitej, by wzmocnić więzi chwiejącej się państwowości.

To zadanie Sejm Czteroletni spełnił chlubnie, zachowując bez skażenia wszystko to, co stanowiło w sensie dodatnim istotę wiekowego rozwoju polskiej myśli politycznej, wprowadzając zarazem głębokie zmiany do istniejącego ustroju. A więc dokonawszy przekształcenia średniowiecznej monarchji stanowej, przeobrażonej w następstwie na taką stanową Rzeczpospolitą szlachecką, na nowoczesne państwo praworządne i zaprowadziwszy zasadę podziału władz — Sejm Czteroletni zajął się przede wszystkim reformą władzy wykonawczej, starając się podnieść powagę i autorytet władzy królewskiej, znosząc elekcyjność tronu i ograniczając wybujałe objawy „złotej wolności“, jak „liberum veto“, konfederacje i inne.

Te właśnie zasady, zmierzające do wzmocnienia władzy wykonawczej, przy jednoczesnem ukróceniu samowoli szlacheckiej i ograniczeniu wszechwładztwa Izby poselskiej — stanowią najistotniejszą treść reformy, dzięki której konstytucja stała się aktem wiekopomnym; te zasady, będące wynikiem głębokiej obserwacji i długoletniego doświadczenia, są istotnym źródłem tradycji.

Gdy więc Polska Odrodzona przystępowała

do nadania sobie praw konstytucyjnych, autorowie opracowywanej ustawy powinni byli z jednej strony mieć zwrócone oczy na te zasadnicze linje rozwojowe, które zarysowały się w życiu prawno-politycznem innych narodów, z drugiej zaś strony — winni byli obficie czerpać z nieocenionej skarbnicy naszej własnej, narodowej tradycji państwowej, której ukoronowaniem jest właśnie Konstytucja 3-go maja.

I z jednego i z drugiego źródła płynęła wskazówka, że chcąc na trwałych fundamentach oprzeć budowę nowej państwowości, należy jej dać zdrowe podstawy przez wytworzenie silnej, sprawnej i do działania zdolnej władzy wykonawczej.

Jakoż autorowie Konstytucji z 17 marca 1921 zaraz na wstępie do ustawy zaznaczają, iż jest ona nawiązaniem „do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3-go maja“.

Ale na tem zaznaczeniu — związek się kończy.

Wbrew wskazaniom Sejmu Czteroletniego, wbrew doświadczeniu przeszłych pokoleń, nie uwzględniając prądów, żłobiących sobie nowe koryta w nauce i piśmiennictwie zawodowem, poświęconem zagadnieniom prawa konstytucyjnego — autorowie nowej Konstytucji, nawracają do tradycji, ale tej z przed Sejmu Czteroletniego, powtarzając dawne błędy, które przyczyniły się do upadku Rzplitej przedrozbiorowej.

To też prof. Kumaniecki w jednej ze swych rozpraw (p. t. Trzy Konstytucje) zastanawiając się nad wpływem dawnych naszych tradycyj państwowych na nową Konstytucję, takie czyni uwagi:

„Pod tym względem Sejm, który wyszedł z pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego i liczy w swoim gronie bardzo licznych przedstawicieli włościństwa i robotników, nawiązał do niedobrej tradycji dawnej szlacheckiej Rzplitej z okresu jej najgłębszego upadku“.

Uwaga ta w zasadzie słuszna, wymaga sprostowania w tym tylko punkcie, że decydujący głos przy opracowywaniu Konstytucji mieli nie chłopci i robotnicy, lecz warstwy, które dźwigają na sobie bezpośrednie dziedzictwo tradycji dawnej rzeczypospolitej szlacheckiej.

Zresztą o ile chodzi o opinie polskiego świata naukowego, to wypada ona naogół dość niekorzystnie dla konstytucji naszej.

W zainicjowanym przez prof. W. L. Jaworskiego dziele zbiorowym, wydanem pod tytułem „Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921“ (Kraków 1924)—wypowiada swe poglądy o naszej konstytucji najnowszej szereg wybitnych prawników i polityków. Opinie te, utrzymane w tonie poważnym i naukowym, które uważane być mogą za cenny komentarz do ustawy konstytucyjnej — są jednoznaczne co do tego,

że władza wykonawcza została przez autorów konstytucji potraktowana po macoszemu, że Prezydent Rzeczypospolitej nie został wyposażony w istotne atrybuty władzy, któreby zdolne były zapewnić mu autorytet i powagę w państwie, że natomiast władza ustawodawcza (Sejm) otrzymała zbyt szerokie uprawnienia, które wynoszą ją ponad inne, naruszając prawa równowagi, tak niezbędnej dla prawidłowego funkcjonowania maszyny państwowej.

Tego zdania jest Włodzimierz Tetmajer, który uważa, że Konstytucja z r. 1921 „obała zupełnie znaczenie i wpływ władzy wykonawczej“, tego też zdania jest i prof. W. L. Jaworski, jeden może z najwybitniejszych znawców polskiego prawa konstytucyjnego, który wprost mówi, że „Prezydent Rzplitej i Rząd są pozbawieni siły wobec Sejmu“, tego również zdania jest Włodzimierz Włoch, który daje wyraz swemu przekonaniu w dosadnej formie, twierdząc, że w Polsce „stworzono negatyw władzy: władzy bez władzy“, tego wreszcie zdania jest i Stanisław Bukowiecki, prawnik i polityk, pierwszy minister sprawiedliwości i wskrzesiciel polskiego sądownictwa państwowego oraz wielu innych wybitnych prawników i profesorów, że wymienimy tu jeszcze: prof. M. Rostworowskiego, prof. S. Kutrzebę, prof. W. Komarnickiego i prof. St. Starzyńskiego.

Ale nie tylko teoretycy prawa są krytycz-

nie do nowej Konstytucji usposobieni; praktyczni politycy, którzy się wznieść zdołali ponad pewną wyżynę, pozwalającą na ogarnięcie szerszych widnokręgów, również wypowiadają surowy sąd o niej.

W swej mowie, wypowiedzianej w pałacu Rady Ministrów w Warszawie dnia 5 grudnia 1922 roku, Józef Piłsudski, który przez cztery lata z górą, jako Naczelnik Państwa przyglądał się zbliska kształtowaniu się polskiej państwowości, sam biorąc w pracy tej najżywszy i najistotniejszy udział, poświęcając znaczną część swej mowy niedostatecznemu wyposażeniu Prezydenta w istotne atrybuty władzy, tak między innymi określa stosunek władzy ustawodawczej do wykonawczej:

„Jeżeli chodzi o sejm i senat, to nie wiem, czy rozmyślnie, czy bezwiednie — przypuszczam, że raczej bezwiednie, praca (Prezydenta) w tym kierunku została konstytucyjnie usunięta. Przejrzałem uważnie na czem polegać może, według brzmienia Konstytucji, stosunek prezydenta do sejmu i senatu i, poza jego wyborem, znalazłem tylko grożące mu kary za zdradę państwa, pogwałcenie Konstytucji i przestępstwa karne“.

Podobny pogląd na zakres swej władzy miał i ś. p. Prezydent Narutowicz, który widząc

szczołość swych uprawnień, postanowił pilnie strzedz atrybutów swej władzy.

Odbiega nieco może od tych wszystkich poglądów zdanie Prezydenta Wojciechowskiego, który w swej mowie, wygłoszonej w czerwcu 1923 r. w Starogardzie, tak między innymi powiedział:

„Przedewszystkiem podkreślam, iż rola moja, jako Prezydenta, wedle Konstytucji naszej, jest bardzo skromna, i mojem zdaniem jest dobrze, iż jest ona skromna, albowiem po tych ciężkich dniach niewoli trzeba, aby Polacy rządili, a nie, aby ktoś nimi rządził“.

Nie chcąc wchodzić w rozważanie słuszności, wypowiedzianych w tej mowie zapatrywań Prezydenta Wojciechowskiego na istotę zagadnienia władzy w Polsce, zaznaczyć muszę, że z powszechnego chóru głos ten się wyodrębnia. Ale nawet i w tym głosie dźwięczy nuta, upodabniająca go do innych, w tym mianowicie momencie, gdy Prezydent Wojciechowski zaznacza, że według Konstytucji rola Prezydenta jest „bardzo skromna.“

Tak więc prócz polityków sejmowych, którzy są w tym kontrowersie jakby stroną zainteresowaną, *communis opinio* wypowiada się przeciw zawartym w Konstytucji zasadom co do wzajemnego stosunku pomiędzy władzami: ustawodawczą i wykonawczą, a za koncepcją silnej

władzy wykonawczej i za podniesieniem stanowiska Prezydenta Rzplitej.

Już te głosy krytyczne, a tak dziwnie zbieżnie, że prawie jednomyślnie, nasunąć muszą poważne refleksje; gdy się jednak wniknie w szczegóły oddzielnych uprawnień Prezydenta Rzplitej i gdy się je porówna z uprawnieniami głowy państwa u innych narodów, o podobnym do naszego ustroju, to się spostrzega przy tem porównaniu daleko idące upośledzenie zwierzchnika władzy wykonawczej u nas. A jeśli się uwzględni nadto położenie międzynarodowe Polski i zaborczość polityki naszych sąsiadów u wschodnich i zachodnich rubieży Rzeczypospolitej — to rodzi się myśl, czy nie należałoby dostroić stosunków naszych do ogólnego kamertonu, aby słabość naszego ustroju państwowego nie odbijała zbyt jaskrawo od ogólnego tła stosunków, znamionujących Europę centralną.

Idąc konsekwentnie za tą myślą przewodnią, poddamy analizie poszczególne instytucje naszego prawa konstytucyjnego, określające istotę i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej w Polsce, w przekonaniu, że przy najbliższej rewizji naszej Konstytucji, reforma w tym jej dziale mogłaby oddać rzetelną usługę państwu, które dzięki temu tylko wzmocnić i skonsolidowaćby się mogło. Przy pracy tej posługiwać się będziemy metodą badania prawniczego, pozostawiając na stronie względy na-

tury politycznej, gdyż naszym zadaniem jest wyjaśnienie celowości tych czy innych instytucji prawnych ze stanowiska przedmiotowego i organizacyjnego, a nie ze stanowiska interesów tej czy innej grupy społecznej, bądź stronnictwa politycznego.

Być może, że niektóre uchybienia naszej konstytucji, wynikające z niewłaściwego wysłownienia lub przeoczenia, dadzą się przy odpowiedniej interpretacji i świadomej akcji czynników państwowych — uchylić lub złagodzić na drodze praktyki, precedensów i prawa zwyczajowego; inne wszakże — wymagać będą pomocy celowo przedsięwziętej rewizji.

W duchu więc powyższych przesłanek metodologicznych, mając przed oczyma polską rację stanu i unikając sugestji przemijających prądów i kierunków politycznych — rozważymy niektóre najważniejsze prerogatywy, prawa i obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle postanowień naszej konstytucji z 17 marca 1921 r.

Wybór Prezydenta Rzeczypospolitej.

Prezydenta Rzplitej wybierają na lat siedem bezwzględną większością głosów Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe, które z reguły ma obowiązek zwołać ustępujący Prezydent w ostatnim kwartale swego urzędowania (art. 39 Konst.).

O terminie zwołania Zgromadzenia Narodowego zawiadamia Marszałek Sejmu, jako przewodniczący z urzędu, wszystkich jego członków pisemnie, przynajmniej na tydzień naprzód i obwieszcza o tem w gazecie rządowej (art. 5 reg. Zgr. Nar.).

Prezydjum Zgromadzenia Narodowego składa się z Marszałka Sejmu, jako przewodniczącego, Marszałka Senatu, jako zastępcy i ośmiu sekretarzy.

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

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

Technika wyborów jest następująca: nazwiska kandydatów, poparte przynajmniej przez 50 członków Zgrom. Nar. winny być zgłaszane na piśmie. Głosowanie odbywa się z listy (art. 13). Za wybranego uważa się kandydata, który otrzyma bezwzględną większość wszystkich ważnie oddanych głosów, przyczem kartek białych i uznanych za nieważne nie bierze

się w rachubę. Jeżeli w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie otrzyma potrzebnej liczby głosów, wówczas przewodniczący zarządza powtórne głosowanie. Gdy i ono nie da pożądanego wyniku, zarządza się ponowne głosowanie, ale z listy kandydatów skreśla się nazwisko tego, który otrzymał najmniejszą ilość głosów. Jeśli i tym razem wynik nie będzie osiągnięty, głosowanie się ponawia, przyczem za każdym razem nazwisko kandydata, który otrzymał najmniejszą liczbę głosów, skreśla się z listy. Gdy pozostanie już tylko dwóch kandydatów, a w dwóch następujących po sobie głosowaniach, żaden z nich nie osiągnie większości — rozstrzyga los (art. 14—19).

O dokonanym wyborze przewodniczący zawiadamia prezesa Rady Ministrów, ustępującego Prezydenta i elekta.

Jeżeli Prezydent nie zarządzi zwołania Zgromadzenia Narodowego na 30 dni przed upływem swej kadencji — Sejm i Senat łączą się z samego prawa w Zgromadzenie Narodowe na zaproszenie Marszałka Sejmu, pod jego przewodnictwem, w miejscu i czasie, przez niego oznaczonym (art. 39 Kon. i art. 1 reg. Zgr. Nar.), a gdyby konieczność zwołania Zgromadzenia Narodowego zaszła w chwili rozwiązania Sejmu, Marszałek zarządzi niezwłocznie nowe wybory do Sejmu i Senatu (art. 41 Kon.).

Również z samego prawa zbiera się Zgro-

madzenie Narodowe na zaproszenie Marszałka Sejmu, gdy urząd Prezydenta *będzie uznany za opróżniony* (art. 41 Kon.).

Tak więc Konstytucja nasza rozróżnia dwa odmienne wypadki, w których zbiera się Zgromadzenie Narodowe dla wyboru Prezydenta: 1-szy, normalny, gdy upłynie siedmioletni termin, na który Prezydent był wybrany i 2-gi nadzwyczajny, gdy urząd Prezydenta przed terminem *opróżni się* (art. 41 Kon.) lub *będzie uznany za opróżniony* (art. 42 Kon.).

Opróżnienie urzędu Prezydenta może nastąpić z dwóch tylko przyczyn, a mianowicie: w wypadku śmierci lub zrzeczenia się urzędu. Obie te przyczyny nie wywołują konieczności jakiegokolwiek bądź uprzedniego, szczególnego postępowania. Śmierć winna być stwierdzona przez akt zejścia, zaś co do zrzeczenia, to Konstytucja nasza nie wskazuje, w jaką formę winno ono być przyobleczone.

Nie ulega jednak wątpliwości, że konieczny jest akt pisemny, który winien być złożony na ręce Marszałka Sejmu, jako przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego z urzędu.

Natomiast opróżnienie się urzędu z „innych przyczyn“, poza dwiema wymienionymi (śmierć i zrzeczenie się), wymaga pewnej uprzedniej procedury, określonej art. 42 Konst., a mianowicie zwołania Sejmu, który uchwałą dopiero stwierdza, czy urząd Prezydenta należy lub nie-

należy uznać za opróżniony. Tego rodzaju uchwała wymaga obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów i zapada kwalifikowaną większością 3/5 głosów.

Co jednakże rozumieć należy pod pojęciem „innych przyczyn“, skutkujących uznaniem urzędu Prezydenta za opróżniony?

Porównywując pomiędzy sobą przepisy Konstytucji, do tej materji się ściągające, zaliczyć możemy do „innych przyczyn“ przedewszystkiem faktyczne niewykonywanie praw i obowiązków Prezydenta przez trzy miesiące (art. 42 Kon.). Może to mieć miejsce naprz. w razie dłuższej, przewlekającej się choroby lub wzięcia Prezydenta do niewoli, to jest z przyczyn niezależnych od woli Prezydenta.

Niektórzy komentatorowie (prof. Wł. Konopczyński) uważają, że uznanie urzędu za opróżniony może nastąpić i wówczas, gdy Prezydent nie wykonywa świadomie ciążących na nim, z mocy Konstytucji, obowiązków, naprzykład: gdy nie zwołuje Sejmu lub nie ogłasza należycie uchwalonych ustaw i t. p.

Zdaniem naszym, tego rodzaju zaniedbania, nawet gdyby trwały dłużej niż trzy miesiące, nie mogą stanowić podstawy do uznania urzędu Prezydenta za opróżniony bez uprzedniego wypowiedzenia się Trybunału Stanu, przed który Prezydent może być pociągnięty za naruszenie Konstytucji (art. 27 Ustawy

o Tryb. Stanu. Dz. Ust. Nr. 59/23 poz. 415). Odmierna wykładnia pozostawiałaby zbyt szerokie pole dla gry partyjno-politycznej. Aby ją złagodzić, powołany jest właśnie Trybunał Stanu, dający większe rękojmie rzeczowej oceny faktów i obiektywnego sądu.

Do „innych przyczyn“, skutkujących uznaniem urzędu Prezydenta za opróżniony, zaliczyć należy również wyrok Trybunału Stanu, skazujący Prezydenta na złożenie z urzędu.

Zachodzi pytanie, jakie skutki pociągnąłby za sobą wyrok, wydany na zasadzie art. 21 Ust. o Tryb. Stanu, w którym Trybunał, uwzględniając okoliczności czynu, może poprześcić na uznaniu oskarżonego za winnego *bez wymierzenia kary*.

Odpowiadając na to pytanie, w pierwszym rzędzie zaznaczyć pragniemy, że istotna rola Trybunału Stanu polega nie na jego działalności karzącej, lecz na zakwalifikowaniu inkryminowanego czynu. Trybunał, uznając Prezydenta za winnego, lecz nie wymierzając mu żadnej kary — spełni całkowicie to przeznaczenie, dla jakiego powołany został. Uchybienie, którego się Prezydent dopuścił, będzie mu wytknięte, a uchybienie takie, zwłaszcza przy zarzucie naruszenia Konstytucji, może polegać na różnicy zdań, co do interpretacji tego lub innego przepisu bez złego zamiaru ze strony Prezydenta.

Wyrok Trybunału Stanu interpretację tę ustali— i sprawa będzie wyczerpana.

Dlatego też zdaniem naszym, tylko taki wyrok daje Sejmowi podstawę do uznania urzędu Prezydenta za opróżniony, w którym Trybunał Stanu wyraźnie skazuje oskarżonego na złożenie z urzędu. Wszelkie inne wyroki skazujące, ale nie opatrzone tą sankcją, za podstawę uznania urzędu Prezydenta za opróżniony służyć nie mogą.

Wreszcie niektórzy komentatorowie naszej Konstytucji, do „innych przyczyn“, skutkujących uznaniem urzędu Prezydenta za opróżniony, zaliczają również i wypadek, gdy Prezydent został zawieszony w czynnościach, wskutek pociągnięcia go do odpowiedzialności przed Trybunał Stanu, o ile to zawieszenie trwa dłużej, niż trzy miesiące.

Wychodzą oni prawdopodobnie z założenia, że interes państwa wymaga, aby sytuacja nieokreślona jak najszybciej została zlikwidowana. Ale ten punkt widzenia nie harmonizuje z duchem ustawy o Trybunale Stanu. Złożenie Prezydenta z urzędu może być wynikiem li tylko wyroku, którego przed ukończeniem postępowania przesądzać nie można. A niewątpliwie byłoby to przesądzeniem w pewnej mierze wyroku, gdyby skutek, równający się najsurowszej karze, jaką Trybunał Stanu wogóle wymierzyć może, poprzedził samo orzeczenie. Jakaż

wytworzyłyby się sytuacja, gdyby oddany pod sąd Trybunału Stanu Prezydent został uniewinniony i gdyby to uniewinnienie nastąpiło dopiero wówczas, gdy na miejsce oskarżonego niesłusznie, byłby obrany nowy Prezydent.

Trzebaby było chyba, gwoli słuszności i dla zupełnej rehabilitacji niesłusznie oskarżonego, dokonać *restitutionis ad integrum*, przywracając na urząd dawnego Prezydenta i pozbawiając urzędu Prezydenta nowoobranego.

Ale tego rodzaju załamania w życiu konstytucyjnym państwa nie są pożądane. Dlatego też ze swej strony przechylamy się ku zdaniu, że zawieszenie, choćby trwające dłużej, niż trzy miesiące, nie daje podstawy do uznania urzędu Prezydenta za opróżniony, co zresztą nie może wywołać skutków szczególnie ujemnych dla państwa, gdyż w czasie zawieszenia odsuniętego czasowo od wykonywania swych funkcyj Prezydenta, zastępować go będzie, stosownie do art. 40 Konst., Marszałek Sejmu.

Zresztą i co do zastępstwa postanowienia naszej Konstytucji nie są dość jasne.

Art. 40 Konst. stanowi, że zastępstwo następuje bądź wówczas, gdy Prezydent „nie może sprawować urzędu“, bądź gdy urząd jest opróżniony. Otóż w pewnych wypadkach, jak naprz., w wypadku śmierci, niewoli, zawieszenia w urzędowaniu i skazującego na złożenie z urzędu wyroku Trybunału Stanu — kwestja

zastępstwa nie nastęcza wątpliwości. Rzeczą jest jasną, że Marszałek Sejmu przystępuje do wykonywania funkcji zastępczych natychmiast po ujawnieniu się tych okoliczności. Natomiast w razie choroby powstać może wątpliwość, czy istotnie stan zdrowia Prezydenta nie pozwala mu wykonywać Konstytucją przepisanych obowiązków. Stwierdzenie tego faktu wymagałoby uprzedniego orzeczenia lekarzy, przeprowadzonego z uwzględnieniem wszelkich rękojmi bezstronności, o czym jednak Konstytucja nigdzie nie wzmiankuje.

Nie jest również jasne, czy należy odczekać trzy miesiące, o których wspomina art. 42 Konst., czy też Marszałek niezwłocznie obejmuje funkcje Prezydenta, w charakterze zastępcy „tymczasowego“. Zdaniem naszym wykładania w myśl tej ostatniej przesłanki nie jest ze stanowiska naszej Konstytucji dopuszczalną. Mógłby tu bowiem zajść spór pomiędzy Marszałkiem a Prezydentem i wówczas wytworzyłaby się sytuacja bez wyjścia, niema bowiem w ustroju naszych władz państwowych takiego organu, który byłby władny spór ten rozstrzygnąć. Dlatego też należy przyjąć do wniosku, że w tych wypadkach, Marszałek musi odczekać upływu trzymiesięcznego terminu, po czem dopiero zwołuje Sejm, i po uzyskaniu uchwały, uznającej urząd Prezydenta za opróżniony, wchodzi w zastępcze wykonywanie funkcji Prezydenta.

Co do warunków wybieralności Konstytucja nasza, idąc śladem konstytucji francuskiej, nie zawiera żadnych pod tym względem postanowień. Należy jednak przypuszczać, że aby być wybranym, trzeba posiadać obywatelstwo polskie, być pełnoletnim i korzystać z pełni praw politycznych. Nadto wobec religijnego charakteru przysięgi, którą Prezydent, obejmując urząd, przed Zgromadzeniem Narodowym złożyć jest obowiązany (art. 54. Konst.)—wnosić należy, że urząd ten jest niedostępny dla osób wyznań niechrześcijańskich.

Milczeniem również jest pominięta kwestja powtórnego wyboru. Skoro jednak Konstytucja w tej materji żadnego zakazu nie zawiera, wnosić można, że ponowny wybór jest dopuszczalny. Praktyka jednak wykazuje, że w rzeczywistości zdarza się to nadzwyczaj rzadko. We Francji, naprzykład, przez cały czas istnienia trzeciej republiki, poczynając od prezydentury Thiers'a, (17 lutego 1871 r.) — zdarzył się raz tylko wypadek ponownego wyboru Prezydenta Jules Grévy'ego, który po raz pierwszy został wybrany w dn. 30 stycznia 1879 r., a przy następnych wyborach w dn. 28 grudnia 1885 r. został wybrany po raz drugi. Jednakże tej powtórnej kadencji prezydent Grévy nie wyczerpał, lecz przed upływem terminu, po 9 latach prezydentury, złożył swój urząd, zaznaczając w piśmie dymisyjnym (z dn. 1 grudnia 1887),

że do tego kroku skłoniły go ataki prasy, bierny opór najbliższego otoczenia i wzrastająca niemożność utworzenia ministerjum (rządu).

W przedmiocie incompatibiliów — stanowi nasza Konstytucja w art. 53, że Prezydent Rzplitej nie może piastować żadnego innego urzędu ani należeć do składu Sejmu lub Senatu.

Oto w ujęciu naszej Konstytucji system powoływania na urząd Prezydenta Rzplitej.

System ten wzorowany jest, jak zresztą i cała Konstytucja nasza, na urządzeniach konstytucyjnych francuskich. We Francji prezydenta republiki obiera również zgromadzenie narodowe (*Assemblée nationale*), które się tworzy przez połączenie senatu z izbą deputowanych. (*Loi Const. de 25 février 1875*).

Jednakże ten system wyborów w samej nawet Francji wywołuje liczne krytyki.

Podnoszone są zarzuty, że konieczną konsekwencją tego systemu wyborczego jest to, iż wybrani kandydaci są najczęściej ludźmi bez osobistego *prestigé'u*, pozbawieni mocnych rysów indywidualnych i nieznanymi krajowi. (*Henry Leyret „Le Président de la République” — Paris, 1913*).

Nadto system ten stwarza zależność prezydenta od parlamentu, co się przyczynia do osłabienia powagi władzy wykonawczej i odbiera jej znaczenie czynnika, mającego równo-

ważyc wpływy ciał legislacyjnych. Ale w porównaniu z Francją system wyborów Prezydenta, obowiązujący w Polsce, o tyle jest gorszy i bardziej wadliwy, że francuskie zgromadzenie narodowe składa się z dwóch izb równorzędnych, a zatem prezydent nie jest tam tak dalece uzależniony od jednego z nich; u nas zaś Senat i pod względem swego składu ilościowego i pod względem znaczenia istotnego o wiele ustępuje Sejmowi, od którego wskutek tego Prezydent jest szczególnie zależny.

Z państw nowopowstałych naśladowały system francuski wyboru prezydenta Czechosłowacja (konst. z dn. 29 lutego 1920 r. § 56) i Litwa (konst. z dn. 1 sierpnia 1922 r. § 41). Na Łotwie prezydenta rzplitej wybiera sam tylko parlament (Saejma), wobec jednoizbowego ustroju legislacyjnego w tym kraju (konst. z 15 lutego 1922 r. art. XXXV).

Wobec ujemnych stron, ujawnionych przez praktykę życia konstytucyjnego, przeciwko systemowi francuskiemu budzi się w samej Francji reakcja.

Czynione są próby rozwiązania tego problemu w taki sposób, aby ujemne strony tego systemu mogły być usunięte.

Doktryna i praktyka życia konstytucyjnego innych państw znają dwa systemy zasadnicze powoływania przedstawiciela władzy wykonawczej: jeden — w drodze wyborów przez

ciała ustawodawcze i drugi — w drodze wyborów powszechnych, bezpośrednich, bądź też dwustopniowych zapomocą specjalnego ciała wyborczego.

Na korzyść wyborów powszechnych przemawiają dwa względy: 1) że są one konsekwencją konieczną zasady podziału władzy; władza wykonawcza bowiem, będąc emanacją odrębną zwierzchnictwa narodu, winna od tegoż narodu otrzymać swe pełnomocnictwa i 2) że tylko w ten sposób można nadać władzy wykonawczej istotną moc i niezależność. System wyborów powszechnych, bezpośrednich istniał we Francji na mocy konstytucji z 4 listopada 1848; prezydent był obierany wówczas w głosowaniu powszechnem i bezpośredniem przez cały naród.

Obecnie system plebiscytu znalazł zastosowanie w Niemczech republikańskich. Stosownie do konstytucji Rzeszy — prezydent jest wybierany przez cały naród niemiecki (art. 41 konst. z dnia 11 sierpnia 1919), a szczegóły, dotyczące sposobu przeprowadzenia wyborów, określa specjalna ustawa z dn. 4 maja 1920 r., która stanowi, że wybory są tajne i bezpośrednie i że biorą w nich udział wszyscy obywatele, mający prawo wyborcze do parlamentu.

Jednakże system wyborów powszechnych, bezpośrednich jest mało rozpowszechniony.

Naomiast szerokie zastosowanie znalazł

system wyborów powszechnych dwustopniowych za pośrednictwem specjalnego collegium wyborczego.

System ten istnieje przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej (konst. z dn. 17 września 1787), skąd został rozpowszechniony na wszystkie prawie republiki środkowo i południowo-amerykańskie, z wyjątkiem może tylko Urugwaju (konst. z 10 września 1829), gdzie prezydent jest wybierany przez ciało ustawodawcze.

System amerykański polega na tem, że prezydenta desygnuje specjalne ciało wyborcze, tworzone z elektorów, wybieranych ad hoc przez każde państwo unji (stan) w liczbie, odpowiadającej ilości wysyłanych do kongresu senatorów i reprezentantów (posłów).

System ten w Ameryce daje pomyślne wyniki i przyczynia się w wielkiej mierze do niezawisłości stanowiska prezydenta i wzmocnienia jego władzy, co zresztą w niczem nie pozbawia wybitnie republikańskiego charakteru tej wielkiej demokracji dalekiego Zachodu.

Z państw nowopowstałych, na wzorce amerykańskim oparła swe urządzenia Finlandja (konst. z dn. 17 lipca 1919), w której prezydenta wybiera specjalne gremium wyborcze, złożone z trzystu elektorów, przyczem przy powoływaniu tych elektorów stosują się analo-

gicznie przepisy o wyborach do izby reprezentantów (§ 23).

Dla pełniejszego uzupełnienia obrazu nadmieniamy, że w Estonji prezydentem jest premier gabinetu, powoływany przez parlament (Rürikogu — konst. z dn. 15 czerwca 1920 r., § 61).

Z powyższego przeglądu ustawodawstw porównawczych widzimy, że system wyborów powszechnych przez naród sam, a bardziej jeszcze przy zastosowaniu wyborów dwustopniowych przez specjalnych elektorów — jest dość rozpowszechniony i o ile w krajach, o systemie legislacyjnym obierani kandydaci są przeważnie osobistościami szaremi i niosącymi na sobie i całej swej przeszłej działalności piętno kompromisów partyjnych — o tyle przy systemie wyborów powszechnych wyłaniają się indywidualności mocne, wyraźnie zarysowane i zdolne do kierowania losami narodów, które im władzę nad sobą powierzyły.

Fakty te wskazują w sposób oczywisty, w jakim kierunku winny być skierowane wysiłki, jeśli urząd prezydenta nie ma być tylko posterunkiem dekoracyjnym w ogólnym ustroju konstytucyjnym państwa, jeśli nie mają przebrzmieć bez echa słowa napomnienia, wypowiedziane przez Casimir Périer'a, że „le président de la République n'est qu'un maitre des cérémonies“.

To też dążenia reformistyczne we Francji zaznaczają się oddawna. Powrót do wyborów bezpośrednich z okresu konstytucji 1848 roku wydaje się Francuzom niebezpiecznym, a to z tego względu, że wybrany w tym trybie Ludwik Napoleon zamknął swe urządowanie monarchicznym zamachem stanu na swoją rzecz w 1851 r.

Więc czynione są poszukiwania w kierunku jakiegoś kompromisowego rozwiązania problemu. Wśród tych poszukiwań wysunięty został projekt rozszerzenia collegium wyborczego w ten sposób, ażeby w skład zgromadzenia narodowego, prócz senatu i izby deputowanych, wchodził także delegaci rad generalnych (Conseils généraux), będących, jak wiadomo, departamentalnymi organizacjami samorządowymi.

Sądząc z założeń tej reformy, główne wysiłki skierowane są we Francji na wyszukanie takiej formy wyborów, któraby zapewniała prezydentowi mniejszą zależność od czynników legislacyjnych.

Gdy jednak te dążenia reformistyczne ujawniają się coraz wyraźniej we Francji, my w Polsce przy opracowywaniu Konstytucji naśladowaliśmy bezkrytycznie to, co gdzie indziej już oddawna osądzone zostało, a co trzyma się tylko siłą inercji i konserwatyzmu, znamionującego rozwój prawa konstytucyjnego wogóle.

A nie brak nam było wzorów rodzimych.

W *deklaracji* konstytucyjnej, uchwalonej przez Radę Ministrów w dn. 3 maja 1919 r., a wniesionej do Sejmu w dn. 6 maja tegoż roku przez Stanisława Wojciechowskiego, ówczesnego ministra spraw wewnętrznych i zastępcę premjera Paderewskiego — Naczelnik Rzeczypospolitej miał być obierany przez Naród „w równym, bezpośrednim i tajnym głosowaniu wszystkich obywateli“. (Projekt Konstytucji Rzp. Pol. — wydawnictwo Kanc. Cyw. Naczelnika Państwa Warszawa 1920).

We wniesionym do Sejmu wkrótce, bo w dniu 1 listopada 1919 r. przez tegoż Stanisława Wojciechowskiego, ministra spraw wewnętrznych, projekcie *ustawy* konstytucyjnej — Naczelnika Państwa mieli wybierać wszyscy obywatele państwa, mający czynne prawo wyborcze, głosując na 2-ch kandydatów, wskaza-nych przez Sejm (art. 37).

W projekcie Konstytucji, opracowanym przez komisję ankietową, powołaną w styczniu 1919 r. pod przewodnictwem prof. Bobrzyńskiego — projektowany był system wyboru Prezydenta, zbliżony bardzo do amerykańskiego.

Problem wyboru Prezydenta Rzpl. został rozwiązany w duchu zasad systemu amerykańskiego również przez ugrupowania sejmowe, które odpowiednio projekty wniosły do Sejmu Ustawodawczego.

(Wyzwolenie — „Podstawa Ładu Rzeczypospolitej Polskiej“ — wnioskodawca pos. Poniatowski; P. P. S. — „Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzplitej Polskiej“ — wnioskodawca pos. Niedziałkowski; Związek Lud.-Narod. — „Projekt Konstyt. Rzplitej Pol.“ — wnioskodawca pos. Głabiński; Klub Pracy Konst. — „Projekt Konst. Rzplitej. Pol.“ — wniosk. pos. Buzek).

Wszystkie te projekty stanęły na gruncie wyborów powszechnych, dwustopniowych, a rzeczą niezmiernie znamieną jest, że pod tym względem nie było różnic w poglądach i że za systemem amerykańskim opowiedziały się zarówno kluby lewicowe (P. P. S. i Wyzwolenie), jak i prawicowe (Zw. Lud.-Nar. i Klub. Pr. Konst.).

Zmiana stanowiska datuje się dopiero od chwili wniesienia do projektu rządowego poprawek przez premiera Skulskiego (w styczniu 1920 r.).

Po raz pierwszy wyłoniła się koncepcja wyboru Prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, złożone z Sejmu i Senatu. Koncepcja ta zyskała sobie większość. Ale jeszcze w debatach plenarnych nad Konstytucją obecnie obowiązującą, szereg klubów sejmowych dążył do przywrócenia wyborów powszechnych (Wyzwolenie, N. P. R., P. S. L., P. P. S., Zw. Posł. Nar. Żyd.).

Ta znamienna ewolucja myśli konstytucyjnej w ciągu krótkiego stosunkowo okresu czasu, była wywołana względami politycznymi. Nie wywołały jej względy natury zasadniczej. Niektórym ugrupowaniom sejmowym zależało na daleko idącym ograniczeniu władzy Prezydenta i jako jednego z najskuteczniejszych środków, użyły do tego zmiany amerykańskiego systemu wyborów na francuski.

Przy tej okazji zostały wprowadzone jeszcze i inne postanowienia nie tylko już ograniczające władzę Prezydenta ale wręcz uchylające powadze tego wysokiego urzędu.

Mamy tu na względzie przepis art. 42 Konstytucji, zezwalający na odwołanie Prezydenta przez Sejm, większością $\frac{3}{5}$ głosów, o ile Prezydent nie sprawuje przez trzy miesiące urzędu.

Analogję zupełną znajdziemy w jednym tylko wypadku. Konstytucja litewska (z 1 sierpnia 1922) w § 44 również przewiduje możliwość usunięcia przez sejm prezydenta większością $\frac{2}{3}$ głosów.

Pozatem analogji, choć niepełnej, dopatrzyć się możemy w konstytucji Rzeszy. Ale dla dokonania złożenia w Niemczech potrzebna jest zgoda dwóch czynników: sejmu, który tylko stawia wniosek i ogółu obywateli, którzy drogą plebiscytu, jak przy wyborze, o tem mają zdecydować (art. 43).

Taka procedura chroni prezydenta od na-

dużyć partyjnych większości parlamentarnej.

U nas zaś decyduje jeden tylko czynnik dominujący: Sejm, z wyłączeniem nawet Senatu, który wszak wchodzi w skład Zgromadzenia Narodowego przy wyborze Prezydenta.

Tak daleko posuniętej ingerencji parlamentu w sferę istotnych atrybutów zwierzchnika władzy wykonawczej nie zna żadna z wielkich demokracji Zachodu, a nie zna jej i Francja, na ustroju konstytucyjnym której oparli urządzenia państwowe twórcy naszej Konstytucji.

W duchu zależności od Sejmu rozwiązana jest również kwestja zastępstwa Prezydenta w wypadku, gdy nie może on sprawować urzędu.

W Stanach Zjednoczonych, zastępuje prezydenta vice-prezydent, wybierany w takim samym trybie, jak i prezydent.

W ten sam sposób rozwiązywała tę kwestję konstytucja francuska z 1848 r.

Według konstytucji francuskiej z 1875 r. funkcje prezydenta sprawuje zastępczo rada ministrów; w Niemczech — kanclerz (art. 51); w Finlandji — prezes rady ministrów (§ 25).

U nas zaś Prezydenta, stosownie do art. 42, zastępuje Marszałek Sejmu.

Wszystkie więc urządzenia naszej Konstytucji idą w tym kierunku, aby podnieść powagę Sejmu, podporządkować egzekutywę legi-

slatywie i uczynić Prezydenta zależnym od Sejmu.

Przechodząc od tych uwag ogólnych do wniosków, zauważyć musimy, że system wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej zaczerpnęliśmy z Francji, w której jest on mocno krytykowany, ponieważ nasz własnych projektów pierwotnych, opartych na wzorach bezwarunkowo doskonalszych i organizacyjnie celowszych. A przenosząc na nasz grunt osądzone przez obiektywną krytykę obce instytucje konstytucyjne — nie tylko nie udoskonaliliśmy ich, lecz rozwijając i uzupełniając je szczegółami ujemnymi, otrzymaliśmy system, który w naszym stosunkowo krótkim życiu państwowem przyniósł skutki w najwyższym stopniu ujemne.

Przy pierwszych zaraz wyborach w 1922 r. byliśmy świadkami namiętnej walki, która cechować musi ciało o charakterze politycznym, jakim są obie izby, złączone w Zgromadzenie Narodowe. Wynikiem tej walki był ponury i w dziejach naszych bezprzykładny fakt zabójstwa pierwszego konstytucyjnie obranego Prezydenta Rzplitej ś. p. Gabrjela Narutowicza.

To też system istniejący domaga się korektywy w duchu doświadczeń konstytucyjnych innych narodów, znanych ze swej rządności i w duchu nawoływań krytyki fachowej: obcej i własnej.

Ze swej strony projektowane wnioski ujmujemy w następujące tezy:

1. W wyborze Prezydenta uczestniczą wszyscy obywatele przez specjalnych pełnomocników (elektorów), wzorem systemu amerykańskiego, ewentualnie—skład Zgromadzenia Narodowego uzupełnia się przez delegatów samorządowych organów reprezentacyjnych w duchu nawoływań krytyki francuskiej.

2. Sejm nie ma prawa odwoływać Prezydenta, chyba, że zapadnie prawomocny wyrok Trybunału Stanu, skazujący Prezydenta na złożenie z urzędu.

Stosunek Prezydenta Rzplitej do ciał ustawodawczych.

Artykuł 2-gi Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. stanowi, że źródłem władzy zwierzchniej w państwie polskim jest Naród, zaś organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej—Prezydent Rzplitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie zaś wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe Sądy.

Zasada wyrażona w tym artykule opiera się na teorii podziału władz, która stała się kamieniem węgielnym ustroju państw nowoczesnych.

Studja porównawcze z dziedziny prawa państwowego wskazują na to, że prawidłowe

funkcjonowanie organizmu państwowego możliwe jest tam tylko, gdzie zasada podziału i rozgraniczenia poszczególnych władz jest przeprowadzona w sposób racjonalny i celowi odpowiadający, że natomiast zbyt ni przerost jednej władzy nad innymi znamionuje niedomaganie całego organizmu państwowego.

Zasada podziału władz, w myśl czystych założeń teorii Monteskiusza znalazła najpełniejszy wyraz w konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki (1789). Tam władza ustawodawcza jest najzupełniej oddzielona od władzy wykonawczej, która ze swej strony znowu zachowała zupełną niezależność od ciał ustawodawczych. A więc *inicjatywa* ustawodawcza w Ameryce służy wyłącznie tylko członkom kongresu, zaś prezydent Stanów Zjednoczonych i ministrowie (sekretarze departamentów) nie mogą występować z własnymi projektami ustaw. Ministrowie nie są powoływani z pośród posłów i nie mogą nie tylko uczestniczyć, ale nawet być obecni na posiedzeniach izb parlamentu (kongresu); nie są oni przed izbami odpowiedzialni, gdyż podlegają wyłącznie prezydentowi, który sam tylko władny jest ich odwołać, gdy utracą jego zaufanie.

Jedyną formą komunikowania się prezydenta z kongresem — są orędzia, za pośrednictwem których prezydent może zwrócić uwagę kongresu na aktualne zagadnienia pań-

stwowe lub pożądane reformy. Jednak, gdy orędzia te są li tylko wyrażeniem zapatrywania prezydenta na pewne kwestje z zakresu życia państwowego, nie zaś konkretnym projektem ustawy i gdy, wobec nieuczestniczenia ministrów w debatach parlamentarnych, rząd nie ma prawnej możliwości bronięcia swych projektów, rzeczą jest jasną, że ten sposób komunikowania się władzy wykonawczej z ustawodawczą jest niewystarczający.

To też w praktycznym zastosowaniu, czynione są w Stanach Zjednocz. próby złagodzenia ekskluzywnych reguł rozgraniczenia władz państwowych. Ujawnia się ta tendencja w tem, że prezydent Stanów Zjednoczonych widzi się zmuszonym uciekać się do swych wpływów osobistych, starając się zjednać sobie dla swych poczynań ustawodawczych członków kongresu, którzy biorą na siebie inicjatywę i bronią następnie projektu już jak własnego.

Charakterystyczny wyłom w zbyt rygorystycznej zasadzie podziału władz, dokonał się za prezydentury Woodrow'a Wilson'a, który zażądał, aby jego ministrowie otrzymali specjalne miejsca w kongresie, sam zaś, opierając się na tem, że konstytucja nie zawiera wyraźnego zakazu, zerwał z dotychczasową tradycją, datującą się od Washingtona, w myśl której orędzia prezydenta odczytywane były w kongresie przez specjalnie do tego umocowanego

urzędnika. Wilson, wbrew tej tradycji, zapoczątkował zwyczaj odczytywania swych orędzi z trybuny kongresu osobiście, a uczynił to po raz pierwszy ze swem orędziem inauguracyjnym.

Te wyłomy świadczą, że zbyt daleko posunięta zasada rozgraniczenia władz, nastęrcza pewne trudności w praktyce życia państwowego i że wywłącza naturalną potrzebę zbliżenia do siebie naczelných czynników państwowych, a mianowicie — władzy ustawodawczej — z jednej, a wykonawczej — z drugiej strony.

Przeciwieństwem do systemu amerykańskiego, co do zastosowania w życiu państwowem zasady podziału władz, jest system europejski. System ten polega na tem, że władza wykonawcza nie jest dość wyraźnie oddzielona od władzy ustawodawczej, a to zatarcie linii demarkacyjnej pomiędzy obu wymienionemi władzami dokonało się na niekorzyść władzy wykonawczej z jednoczesnem naruszeniem równowagi na rzecz czynnika legislatywnego, co szczególnie rzuca się w oczy w państwach posiadających rządy gabinetowe, to jest rządy wyłonione z parlamentu.

Najbardziej klasyczny wzór państwa o systemie rządów parlamentarnych stanowi Anglja. Istota parlamentaryzmu angielskiego polega na odpowiedzialności ministrów nietylko za akty

niezgodne z prawem, ale też i za działania błędne lub szkodliwe dla kraju.

Ze względu na długi historyczny rozwój, który poprzedził ukształtowanie się konstytucji angielskiej, tej konstytucji, o której Tocqueville wyraził się dowcipnie, że „elle n'existe point” — stosunki angielskie złożyły się na harmonijną całość, przy której równowaga poszczególnych czynników państwowych nie jest naruszona.

Przeniesione na grunt Europy kontynentalnej zasady parlamentaryzmu angielskiego przeszczepione zostały przede wszystkim do Francji, skąd recypowały je inne kraje. Ale przy tej recepcji, pod wpływem odmiennych warunków rozwojowych, dokonała się ewolucja nierównomierna niektórych instytucyj prawa konstytucyjnego kosztem innych, czynnik ustawodawczy zagórował nad egzekutywą, parlament pozyskał sobie rolę dominującą w życiu państwem z uszczerbkiem dla atrybutów, władzy wykonawczej (rządu) i jej przedstawiciela najwyższego (prezydenta rzeczypospolitej).

Najważniejszym wyrazem supremacji parlamentu, w państwach, posiadających rządy gabinetowe, jest to, iż rząd nominalnie tylko powoływany jest przez naczelnika władzy wykonawczej, w rzeczywistości zaś, desygnują go stronnictwa, stanowiące w parlamencie większość. Ten faktyczny przywilej parlamentu łącznie z prawem wyrażania rządowi votum nieuf-

ności, w konsekwencji czego rząd na żądanie parlamentu ustąpić musi, prawo pociągania ministrów do odpowiedzialności politycznej nie tylko za legalność, ale i za celowość ich aktów, prawo interpelacji i wreszcie, prawa budżetowe, które dają możliwość odmówienia rządowi lub poszczególnemu ministrowi kredytów — oto te prerogatywy, które zapewniają przeważające stanowisko parlamentom w państwach współczesnych.

Tak szerokie pełnomocnictwa, wytworzyłyby z parlamentu ośrodek władzy absolutnej, ze wszystkimi ujemnymi cechami absolutyzmu, gdyby inne czynniki konstytucyjne nie były uprawnione do ograniczenia wszechwładzy parlamentu.

Ta ingerencja innych czynników w sferę atrybutów władzy legislatywnej wyraża się w kontroli władzy sądowej — z jednej strony, a władzy wykonawczej — ze strony drugiej.

Kontrola sądowa polega na prawie badania konstytucyjności ustaw, uchwalanych przez parlament czyli ich zgodności z konstytucją, która w Stanach Zjednoczonych Ameryki poruczona jest sądom zwykłym, zaś w Europie kontynentalnej specjalnym wysokim instytucjom sądowym, znanym pod nazwą Trybunału Konstytucyjnego, jak to ma miejsce np. w Austrii na mocy nowej konstytucji z dn. 1 października 1920 roku i w Czechosłowacji na mocy usta-

wy konstytucyjnej z dn. 29 lutego 1920 r. (art. II) i ustawy konstytucyjnej specjalnej o Tryb. Kon. z dn. 9 marca 1920 r.

Kontrola zaś ze strony władzy wykonawczej wyraża się w prawie prezydenta zakładania weta, przeciwko poszczególnym ustawom, których konstytucyjność lub celowość wydaje mu się wątpliwą oraz w prawie rozwiązywania parlamentu, gdy całość działalności parlamentu przy danym układzie stosunków politycznych nie da się pogodzić z interesami kraju. Nadto czynnikiem, regulującym prawidłową działalność parlamentu, jest prawo prezydenta zwoływania, odraczania i zamykania sesyj parlamentarnych oraz prawo inicjatywy ustawodawczej, służące rządowi narówni z przedstawicielami władzy ustawodawczej.

Oto rękojmie, zapomocą których, teoria i praktyka państw parlamentarnych stara się utrzymać w równowadze poszczególne czynniki władzy państwowej, rękojmie bez których ustroj demokratyczny przekształciłby się musiał w oligarchję, czyli rządy nielicznej grupy przedstawicieli większości parlamentarnej, oligarchję, którą już Arystoteles, w swem kapitalnem dziele „Polityka“, zaliczył do najniezdrowszych form ustroju państwowego.

Przechodząc od tych uwag ogólnych do zasad Konstytucji naszej z dn. 17 marca 1921 r., zauważyć musimy, że te rękojmie konstytucyj-

ne, których zadaniem jest kontrola nad działalnością Sejmu, nie zostały w dostatecznej mierze uwzględnione. Ten stan rzeczy bierze źródło z ogólnej tendencji, cechującej naszą Konstytucję, a polegającej na uszczupleniu władzy Prezydenta i na zapewnieniu Sejmowi zdecydowanej przewagi nad pozostałymi organami władzy zwierzchniej Narodu.

Wychodząc z takich założeń, twórcy naszej Konstytucji nie przyznali Prezydentowi ani prawa inicjatywy ustawodawczej, ani nie nadali mu prawa weta w stosunku do ustaw przez Sejm uchwalonych, ani wreszcie nie wyposażyli go w istotne prawo rozwiązywania Sejmu, gdyż to uprawnienie, które służy Prezydentowi z mocy art. 26 Konst. pozbawione jest wszelkiego realnego znaczenia.

Rozpatrzmy te uprawnienia w porządku kolejnym:

a) Prawo inicjatywy ustawodawczej.

Inicjatywa ustawodawcza, według naszej Konstytucji (art. 10) służy: Rządowi i Sejmowi. Nie służy przeto prawo początkowania ustaw ani Senatowi, jako drugiej Izbie ustawodawczej, ani Prezydentowi Rzeczypospolitej, ani poszczególnym ministrom. Nie jest również znane naszej ustawie Konstytucyjnej początkowanie ustaw przez poszczególnych obywateli lub ich grupy, jak to ma miejsce, na przykład, w Szwaj-

carji, gdzie obywatele mają prawo inicjatywy w sprawie reformy Konstytucji, a we wszystkich kantonach, prócz Fryburga i Lucerny, istnieje również inicjatywa ludu w dziedzinie prawodawstwa zwykłego.

Pozbawienie inicjatywy ustawodawczej Senatu jest wynikiem świadomej akcji politycznej tych ugrupowań sejmowych, które wogóle były przeciwne dwuizbowości. Wprowadzony do Konstytucji w drodze kompromisu międzypartyjnego — Senat został w swych uprawnieniach dotkliwie okrojony i odgrywa w procesie stanowienia ustaw rolę podrzędną.

To też pozbawienie inicjatywy ustawodawczej Prezydenta Rzplitej jest tem znamiennejsze, że przez analogję z Senatem, musi być uważane, jako świadome dążenie do ograniczenia uprawnień głowy państwa w Polsce.

A jednak we Francji, na którą tak chętnie, jako na wzór, powoływali się w debatach twórcy naszej Konstytucji, prezydent Rzeczypospolitej Francuskiej, posiada prawo inicjatywy ustawodawczej narówni z członkami obu izb (art. 3 ust. Kon. z dn. 25 lutego 1875). Zapoczątkowywane przez prezydenta projekty są przez niego podpisywane; składa zaś je jeden z ministrów w imieniu prezydenta.

W tym samym duchu rozwiązują omawiane zagadnienie w państwach nowopowstałych

konstytucje: fińdzka (§ 18) i łotewska (Art. XLVII).

Natomiast Czechosłowacja, Rzesza Niemiecka i Litwa—prawa inicjatywy prezydentowi nie przyznają.

Że jednak zagadnienie to nie jest pozbawione istotnego znaczenia, świadczy o tem dyskusja, jaka rozwinęła się w literaturze prawnej francuskiej na ten temat. Przeciwnicy inicjatywy prezydenta utrzymują, że należy go tego uprawnienia pozbawić, gdyż wystarcza, jeśli posiada je rząd, z łona parlamentu wysadzony i przed tym parlamentem odpowiedzialny. A więc idzie tu o uzależnienie i podporządkowanie i w tej dziedzinie władzy wykonawczej parlamentowi, czyli pośrednio o uszczuplenie wpływów i znaczenia egzekutywy

Ten pogląd znajduje jednak przeciwwagę w poważnej literaturze odmiennego kierunku, która bardzo energicznie występuje w obronie niezależności atrybutów władzy prezydenta.

Ciekawa ta dyskusja stwierdza przede wszystkim, że prawo inicjatywy ustawodawczej nie jest prerogatywą li tylko ornamentacyjną, mimo, iż parlament w dalszym toku obrad wniesiony projekt może gruntownie przekształcić, zmienić lub nawet odrzucić; stwierdza ona również, że nie jest rzeczą równoznaczną pozostawienie inicjatywy rządowi, czy też i prezydentowi — nie ulega bowiem wątpliwości, że rzą-

dy w państwach parlamentarnych, utworzone przez większość, są skrępowane w inicjatywie ustawodawczej programem politycznym tych stronnictw, które je *wyłoniły*, zaś prezydent rzplitej, zwłaszcza prezydent, zbyt ścisłą zależnością polityczną od ciał ustawodawczych nie obciążony, będzie mógł z szerszego, ogólnopństwowego stanowiska rzecz tę traktować.

Dlatego też nie mogliśmy się zgodzić z niektórymi komentatorami naszej Konstytucji, którzy twierdzą, że u nas Prezydent Rzplitej, pozbawiony konstytucyjnej możliwości początkowania ustaw, może wykonywać to prawo za pośrednictwem Rządu. Ten pogląd, ze stanowiska prawnego, jest najzupełniej dowolny i nie może być traktowany, jako ścisła wykładnia zasad naszej Konstytucji. Dzięki swoim wpływom osobistym Prezydent może oczywiście zainspirować ten, czy inny pomysł ustawodawczy temu, czy innemu ministrowi, czy też temu czy innemu posłowi, jak to zresztą czynić jest zmuszony prezydent Stanów Zjednoczonych, gdy chce, wobec ścisłego tam zastosowania zasady podziału władz, zainteresować kongres jakimś zagadnieniem ustawodawczem.

Ale tego rodzaju *inspiracja* nie jest dla nikogo obowiązująca, nawet dla Rządu, który odpowiada wobec Sejmu. Gdy sprawa będzie błaża—Rząd przez kurtuazję spełni życzenie Prezydenta, gdy jednak sprawa będzie poważna

i gdy będzie kolidować z zapatrywaniem członków gabinetu—Rząd nie zechce *inspiracji* prywatnej Prezydenta wziąć za podstawę swej własnej, urzędowej *inicjatywy*, choć, abstrahując od partyjnego światopoglądu, może to być ze szkodą dla kraju.

Ze stanowiska więc ogólnopañstwowego stwierdzić należy, że *wyposażenie Prezydenta Rzeczypospolitej w prawo inicjatywy ustawodawczej jest niewątpliwie pożądane.*

b) Prawo weta ustawodawczego.

Udział Prezydenta Rzeczypospolitej w ustawodawstwie, według naszej Konstytucji z 17 marca 1921 r., sprowadza się jedynie do podpisywania i ogłaszania ustaw w Dzienniku Ustaw (art. 44). Jest to czynność mechaniczna, pozbawiająca Prezydenta wszelkiego wpływu na tok prac ustawodawczych.

Jak zaznaczyliśmy wyżej, Prezydent nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej: nie ma więc możliwości wyniesienia przed forum ciał ustawodawczych tych zagadnień państwowych, które według jego zdania bądź wcale, bądź niedostatecznie są uregulowane. Ale i w stosunku do tych projektów ustawodawczych, które są przedmiotem debaty w Sejmie, czy w Senacie, nie służy mu prawo powstrzymania ich rozwoju, gdyby nawet uznał, że są

one bądź sprzeczne z Konstytucją, bądź niepożądane, bądź wreszcie szkodliwe.

A jednak zarówno teoria, jak i praktyka państw innych wskazują na to, że pozostawienie ciał ustawodawczych bez wszelkiego zgoła hamulca konstytucyjnego, może prowadzić do nadużycia władzy ustawodawczej, pozostawionej bez kontroli ze strony innych czynników państwowych.

To też w większości państw republikańskich i demokratycznych, nie mówiąc już o monarchjach konstytucyjnych (Anglja, Jugosławja), gdzie dla ważności ustaw wymagana jest sankcja panującego, prezydentom rzeczypospolitej przyznane zostało prawo *veta* ustawodawczego.

Veto może być: albo *absolutne*, skutkujące stanowcze odrzucenie uchwalonej ustawy, która nie może być w ciągu tej samej sesji ponowiona; albo też *zawieszające*, co oznacza, iż dany projekt musi być powtórnie deliberowany i staje się prawem wówczas dopiero, gdy zostanie ponownie przez ciało ustawodawcze zaakceptowany.

W większości państw republikańskich przyznane zostało prezydentom prawo *veta* zawieszającego. Ale i veto tego ostatniego typu w poszczególnych konstytucjach zostało w sposób rozmaity w szczegółach urządzone.

We Francji — prezydent rzplitej ma prawo w ciągu terminu, ustalonego do promulgacji

(miesięcznego), zwrócić się do obu izb w motywowanym orędziu (*message motivé*) z żądaniem ponownej rozprawy. Od ponownego rozpoznania zwróconego przez prezydenta projektu, izby nie mogą się uchylić. Jeśli przy tej ponownej debacie obie izby powtórnie uchwalą odrzucony projekt *zwykłą większością* głosów — staje się on prawem, którego promulgacji prezydent nie ma prawa odmówić. (Ust. kon. z 16 lipca 1875 art. 7).

Natomiast w Ameryce, wszelki projekt ustawy, który przeszedł przez izbę przedstawicieli i senat, zanim stanie się ustawą, winien być przedstawiony prezydentowi Stanów Zjednoczonych, który go podpisze, jeśli go uzna za dobry; w przeciwnym razie zwraca go ze swemi uwagami izbie, z której projekt wyszedł, do ponownego rozpatrzenia. Jeżeli po takim rozpatrzeniu, $\frac{2}{3}$ członków tej izby będą obstawały przy projekcie, przesyła się go wraz z uwagami prezydenta drugiej izbie, która go w podobny sposób rozpatrzy, a jeżeli $\frac{2}{3}$ tej izby zaaprobuje go, projekt ostatecznie urasta w moc prawa.

Różnica więc pomiędzy systemem francuskim a amerykańskim polega na tem, że we Francji przy ponownem rozpatrywaniu zwróconego przez prezydenta projektu wymagana jest zwykła większość, jak przy początkowym uchwalaniu, zaś w Ameryce—kwalifikowana więk-

szość— $\frac{2}{3}$ głosów. (Konst. z 17 września 1787 r. Tytuł I, rozdział 7, art. 2).

W granicach pomiędzy jednym a drugim systemem zamknęły swoje urządzenia w przedmiocie veta inne państwa.

W Czechosłowacji, naprz., prezydent ma prawo zwrócenia ze swemi uwagami projektu ustawy do zgromadzenia narodowego w terminie miesięcznym, przyczem dla ponownego przyjęcia, potrzebna jest absolutna większość wszystkich członków zgromadzenia (a nie tylko danego quorum) i głosowanie musi być imienne (art. 47 kon.). Nadto, a jest to również pewna odmiana veta, rząd republiki Czechosłowackiej ma prawo zażądać, aby projekt ustawy, wniesionej z inicjatywy tegoż rządu, jeśli zostanie odrzucony przez zgromadzenie narodowe, był poddany plebiscytowi wszystkich obywateli, mających czynne prawo wyborcze do izby deputowanych (art. 46).

Ciekawie rozwiązana została kwestja veta w Finlandji. Tam ustawy uchwalone przez izbę są podawane prezydentowi rzeczypospolitej do zatwierdzenia, przyczem prezydent może, z powodu ustawy, zasięgnąć opinji sądu najwyższego, bądź najwyższego trybunału administracyjnego. Jeśli jednak prezydent zatwierdzenia ustawy odmówi, to uprawomocnić się oń może dopiero wówczas, gdy po nowych wyborach (przyczem natychmiastowe rozwiąza-

nie izby nie jest konieczne) odnowiona izba uchwali odrzuconą przez prezydenta ustawę bez zmian, bezwzględną większością głosów. (§ 19 kon.).

W Niemczech, prezydent Rzeszy ma prawo poddania ustawy, której wprowadzeniu w życie się sprzeciwia, pod głosowanie ludowe (art. 73 kon.). Podobnie w Saksonji, gdzie weto zakłada prezes gabinetu, pełniący zarazem funkcję głowy państwa i w wolnem mieście Gdańsku, gdzie je zakłada prezydent senatu (art. 35 kon. saskiej z 1920 r. i art. 42 kon. gdańskiej z 1920 r.) z tym samym skutkiem, to jest doprowadzeniem do plebiscytu.

Również z nowych państw, powstałych po wojnie, przyznają prawo weta prezydentowi Łotwa i Litwa (art. LXXI kon. łotewskiej i § 50 kon. litewskiej).

Nie będziemy więcej mnożyć przykładów, uczyniliśmy to jednak dlatego, żeby wykazać, że instytut prawa weta zawieszającego jest prawie powszechny i że go wprowadziły u siebie zarówno państwa, których konstytucja datuje się jeszcze z końca XVIII wieku (Ameryka — kon. 1787 r.), jak i państwa z konstytucją późniejszą, ale jeszcze przedwojenną (Francja — kon. 1875) i wreszcie wszystkie państwa nowe, powstałe po wojnie (Finlandja, Rzesza, Gdańsk, Łotwa, Litwa i inne).

Jedna bodaj tylko Polska tego prawa Pre-

zydentowi nie przyznaje. Zachodzi pytanie, co mogło wpłynąć na twórców naszej Konstytucji, że pozbawili tej prerogatywy Prezydenta?

Motywy były niewątpliwie natury politycznej. Ze stanowiska wszakże prawniczego i organizacyjnego, ze stanowiska celowości państwowej — wprowadzenie tego prawa ze wszechmiar wydaje się wskazanem.

Duguit w swem dziele „La separation des pouvoir“ takie daje wyjaśnienie potrzeby nadania najwyższemu przedstawicielowi władzy wykonawczej prawa veta: twierdzi on, że przy systemie podziału władz, władza wykonawcza nie ma wpływu na wynik prac legislacyjnych, a jednak do władzy wykonawczej należeć będzie wprowadzenie zawotowanych przez izby ustaw w życie. Praktycznie przeto biorąc, konieczna niezawisłość władzy wykonawczej nie może być zapewniona, jeśli odjęty jej będzie jedyny środek powstrzymania ustaw niepożądanych, to jest prawo veta.

Profesor St. Starzyński w swej rozprawie p. t. „Główne niedomagania naszego ustroju konstytucyjnego“ (ankieta), takie czyni uwagi z powodu instytucji veta:

„Jego wartość oceniać należy, podobnie jak wartość możności pociągania ministrów do odpowiedzialności — nie wedle ilości wypadków zastosowania go, ale z tego punktu widzenia, że samo istnienie

tego prawa może już stanowić hamulec na niektóre prawodawcze eskcesy, jeżeli rząd może w czasie dyskusji parlamentarnej zagrozić zastosowaniem go“.

Rzeczą charakterystyczną jest, że we Francji, przy opracowywaniu konstytucji 1875 r. poruszana była kwestja rozszerzenia zakresu veta w sensie zbliżenia go do typu amerykańskiego, to jest, aby projekt przez prezydenta zwrócony, mógł być powtórnie zawotowany o tyle tylko, o ile otrzyma kwalifikowaną większość $\frac{2}{3}$ głosów. Tę propozycję jednak wówczas odrzucono głównie z tego względu, że prezydent Rzplitej Francuskiej ma inne środki oddziaływania na parlament, któremi nie rozporządza prezydent Stanów Zjednoczonych, a mianowicie ma prawo rozwiązania parlamentu.

Tego atoli prawa nie posiada Prezydent Rzplitej. Polskiej, który wobec Sejmu w dziedzinie ustawodawstwa jest zupełnie bezsilny.

A jednak wszystko wskazuje na to, że przyznanie tego prawa Prezydentowi jest koniecznością. Nasi parlamentarzyści, którzy na tę kwestję patrzyć będą niewątpliwie przede wszystkim z politycznego punktu widzenia, niechaj wezmą to pod rozwagę, że w praktyce z prawa veta czyniony jest niesłychanie rzadko użytek. Poza Stanami Zjednoczonymi, gdzie prezydenci stosują dość często to uprawnienie, we Francji, na przykład, od czasu uchwalenia

nia ostatniej konstytucji (1875 r.) prezydenci nie uciekali się do prawa *veta* ani razu.

Mimo to, ta prerogatywa winna być konstytucyjnie Prezydentowi Rzplitej Polskiej przyznana. Potrzebne to jest ze względu na zachowanie równowagi pomiędzy poszczególnymi władzami naczelnymi; wskazane i pożądanę ze względu na podniesienie powagi urzędu Najwyższego Przedstawiciela władzy państwowej; konieczne—wreszcie—ze względu na jakość i istotę samej pracy ustawodawczej, która powstaje w Sejmie nieraz pod wpływem gorących, a przemijających, nastrojów politycznych, niezawsze pokrywających się z trwałą linią rozwojową polskiej racji stanu.

W takich wypadkach Sejm i Senat wdzięczne mogą być Prezydentowi Rzplitej, jeśli od nieopacznego kroku, który się przytrafić może najbardziej zrównoważonemu ciału ustawodawczemu, powstrzyma je Prezydent przez założenie *veta* złagodzonego (*veto mitigé*). Dodać jeszcze należy, że według ustawy konstytucyjnej dla Śląska z 15 lipca 1920 r. Prezydent może odmówić położenia podpisu pod ustawą, która narusza ustawę autonomiczną, a ustawa z dn. 26 września 1922 r. wymaga więcej, niż niezłożenia *veta*, bo pozytywnej sankcji Prezydenta.

c) Rozwiązanie Sejmu.

Konstytucja nasza w art. 3 stanowi: „*Nie ma ustawy bez zgody Sejmu*“.

Art. 20 stanowi: „posłowie są przedstawicieli

cielami całego Narodu i *nie są krepowani żadnemi instrukcjami wyborców*“.

Art. 21 wreszcie zapewnia posłom *nietykalność w szerokim zakresie*, stanowiąc, że nie mogą oni być pociągani do odpowiedzialności za swoją działalność w Sejmie lub poza Sejmem, wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poselskiego, ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu.

Z powyższych postanowień wynika, że Sejm polski opiera się na szerokiej podstawie uprawnień konstytucyjnych, zapewniających mu zupełną niezawisłość w pracy ustawodawczej.

Z tych uprawnień Sejm nasz korzysta w całej pełni, idąc śladem tradycji, zapoczątkowanej przez Sejm Ustawodawczy, który nadawszy sobie przymiot suwerenności, ingerował nieograniczenie we wszystkie dziedziny życia państwowego. Dla Sejmu zwykłego, jakim jest Sejm w rozumieniu naszej Konstytucji, ta spuścizna parlamentarna po Sejmie Ustawodawczym nie powinna służyć za wzór do naśladowania. Pozbawiając Sejm zwykły przywileju suwerenności, Konstytucja wykreśla mu, mimo to, szeroką sferę niezawisłości, a wobec braku dostatecznych rękojmi kontrolujących, w rzeczywistości Sejm normalny posiada zakres uprawnień niewiele odbiegający od uprawnień przywilejów Sejmu Ustawodawczego.

Do Sejmu, według naszej Konstytucji, na-

leży: prawie całe ustawodawstwo (udział Senatu w uchwalaniu praw jest znikomy); nadawanie kierunku działalności politycznej rządu, a to zarówno w sferze stosunków wewnętrznych, jak i międzynarodowych, wreszcie — szereg spraw o charakterze administracyjnym (uchwalanie budżetu, kontyngentu rekruta, zaciągania pożyczek państwowych, zbywania, zamiany i obciążania nieruchomości, należących do skarbu, a dalej podatki, cła, monopole i t. p.).

Przy tak obszernym zakresie uprawnień, pomyślny stan państwa w znacznej mierze jest zależny od sprawnego funkcjonowania Sejmu. Jeśli Sejm nie spełnia zadań, nałożonych nań przez Konstytucję — to w życiu publicznym musi się wytworzyć zastój, który przy dłuższym trwaniu, może spowodować osłabienie prężności i odporności państwa. Obojętną jest przytem rzeczą, co jest przyczyną tego niedomagania: czy niemożność wytworzenia trwałej większości parlamentarnej, co przy obecnym naszym systemie wyborczym nie jest tylko objawem przemijającym; czy też brak energii i inicjatywy posłów sejmowych, czy wreszcie zdarzające się paraliżowanie prac Sejmu. Dość, że może się wytworzyć taka sytuacja, przy której Sejm może nie być zdolny do należytego spełnienia zadań, przez Konstytucję mu wyznaczonych.

Uwaga ta u progu naszego odrodzonego

życia państwowego jest równie aktualna, jak i za dawnej Rzeczypospolitej, w okresie jej upadku, kiedy również cały kierunek rządów uzależniony był od Sejmu, a Sejm bądź nie chciał, bądź nie mógł zdobyć się na twórczą pracę.

Historja dokładnie wskazuje powody, w których kryło się za dawnych czasów źródło naszej słabości.

Tymczasem—okazuje się teraz—Konstytucja nasza nie objawiła dostatecznej przezorności w ustaleniu środków zaradczych, które zabezpieczałyby ciągłość normalnego życia parlamentarnego.

Za rękojmię taką uważane jest powszechnie prawo naczelnika władzy wykonawczej zwoływania, odraczenia i zamykania, a przedewszystkiem prawo rozwiązywania izb ustawodawczych.

Prawa te, w postaci zresztą niedoskonałej, posiada i Prezydent Rzplitej Polskiej. Stosownie do art. 25 Konstytucji, Prezydent zwołuje, otwiera, odracza i zamyka Sejm i Senat.

Zwołanie Sejmu na *sesję zwyyczajną* następuje corocznie, najpóźniej w miesiącu październiku. Sesja ta trwa dopóty, dopóki nie zostanie uchwalony budżet, stan liczebny wojska i pobór oraz dokąd nie zostaną załatwione „inne sprawy bieżące”. Co należy rozumieć pod tym ostatnim terminem—tego ustawa konstytucyjna nie wyjaśnia; samo zaś przez się

pojęcie to jest nieokreślone i prawniczo nieuchwytnie. W praktyce niepodobna uchwycić momentu, w którym wszystkie „sprawy bieżące” będą wyczerpane; to też w rzeczywistości Sejm Rzplitej obraduje w permanencji.

Prócz *zwyczajnych*, Konstytucja nasza przewiduje również i *sesje nadzwyczajne*, zwoływane przez Prezydenta, gdy to uzna za potrzebne, bądź też na żądanie $\frac{1}{3}$ ogółu posłów, bądź wreszcie w wypadkach szczególnych, przez Konstytucję przewidzianych, np. w razie konieczności wypowiedzenia wojny lub zawarcia pokoju (art. 50 Konst.).

Ale postanowienia Konstytucji, dotyczące sesyj nadzwyczajnych nie miały, jak dotychczas, zastosowania. Sesja zwyczajna rozpoczęta w dniu 28 listopada 1922 roku, to jest w chwili zwołania obecnego Sejmu, pierwszego po wprowadzeniu w życie Konstytucji, trwa dotychczas (czerwiec 1924 r.) bez przerwy, choć wszyscy komentatorowie są zgodni co do tego, że sesja zwyczajna nie może trwać dłużej, jak rok, skoro Konstytucja wymaga aby Sejm był zwoływany „corocznie”. Przy obradowaniu więc Sejmu w permanencji niema miejsca na sesje nadzwyczajne; niema też miejsca na otwieranie i zamykanie sesji. To wyrzeczenie się dobrowolne przez Prezydenta służących mu z mocy Konstytucji uprawnień, które w pewnych warunkach życia konstytucyjnego mogą się okazać celowe—nie

jest pożądane. Raczej życzyliby sobie należało, aby po uchwaleniu budżetu i kontyngentu rekruta, Prezydent przerywał tok prac sejmowych, a jeśliby zaszła potrzeba, aby Sejm zwoływał na sesje nadzwyczajne, których czas trwania zależny jest zupełnie od uznania Prezydenta, co wpływałoby dodatnio na tempo prac sejmowych i na ich rzeczowe traktowanie, a zarazem dałoby możliwość rządowi w interwałach zająć się spokojnie wprowadzeniem w życie postanowień Sejmu.

Prócz wyżej wymienionych, służy Prezydentowi jeszcze jedno niewyzyskane dotąd uprawnienie, a mianowicie: prawo odraczania Sejmu. To uprawnienie zależy całkowicie od woli i uznania Prezydenta, gdy jest stosowane po raz pierwszy i gdy nie ma trwać dłużej, jak dni 30. Gdyby jednak Prezydent chciał je podczas sesji zwyczajnej zastosować po raz wtóry lub gdyby przerwa przeciągała się ponad dni 30—wymagana jest wówczas zgoda Sejmu.

Ale wszystkie te środki oddziaływania na tok prac sejmowych mają charakter paljatywny.

Doktryna prawa konstytucyjnego i ustawodawstwa pozytywne państw innych znają jeszcze jeden środek, bardziej stanowczy, równoważenia wpływów i normowania stosunku pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą.

Środkiem tym jest prawo rozwiązywania Sejmu przed upływem prawem określonej kadencji.

Prawo to ma szerokie zastosowanie właśnie w krajach o ustroju parlamentarnym, jako opartym na zasadzie zwierzchnictwa narodu i systemie rządów pośrednich, reprezentacyjnych.

Zdarzyć się może, że pomiędzy parlamentem, jako wyobrazicielem zwierzchnictwa narodu w dziedzinie ustawodawstwa, a rządem, jako emanacją parlamentu, dochodzi do konfliktu.

Z uwagi na to, że rząd przy ustroju parlamentarnym odpowiedzialny jest przed izbą, to utraciwszy jej zaufanie, wobec konfliktu lub rozbieżności poglądów, rząd taki widziałby się zmuszony ustąpić.

Może się jednak zdarzyć, że opinia publiczna w tym konflikcie, przechyli się na stronę rządu, niepodobna bowiem twierdzić *à priori*, że słuszność zawsze jest po stronie przedstawicieli narodu. W takich wypadkach niema innego wyjścia, jak tylko odwołanie się do Narodu, który jest źródłem wszelkiej władzy i najwyższym trybunałem w sporach pomiędzy naczelnymi organami władzy państwowej.

W praktycznym wykonaniu procedura ta polega na rozwiązaniu parlamentu przez Prezydenta i zarządzeniu nowych wyborów. Jeśli

w nowoobranej izbie utworzy się taka sama większość, jak w izbie poprzedniej — oznaczać to będzie, że Naród zsolidaryzował się z opinią parlamentu i wtedy rząd będzie musiał ustąpić, jeśli zaś wybory dadzą większość stronnictwom, gotowym program rządu poprzeć — oznaczać to będzie zwycięstwo rządu.

W Anglii rozwiązanie izby gmin może nastąpić jeszcze i z innych powodów, a mianowicie: nie tylko wówczas gdy rząd, który ma za sobą opinię publiczną, znajdzie się w parlamencie w mniejszości, lecz i odwrotnie, gdy rząd posiada za sobą większość parlamentu, ale korona, widząc, iż opinia jest przeciwko rządowi, ucieka się do tego sposobu, jako jedyne go środka pozbycia się takiego rządu.

Rozwiązanie parlamentu stosowane było w Anglii jeszcze i dla innych celów, że przypomnimy tu klasyczny wypadek dwukrotnego rozwiązania izby gmin w roku 1909 i 1910, podczas znanego w literaturze prawnopañstwowej zatargu konstytucyjnego o zakres uprawnień izby wyższej, który zakończył się w 1911 roku porażką izby lordów i zmuszeniem jej do zaprobowania tak zwanego Parliament Act'u, uszczuplającego znacznie jej uprawnienia w dziedzinie ustawodawstwa skarbowego i zwykłego.

Słowem instytut rozwiązania parlamentu ma szerokie zastosowanie w praktycznym życiu państwowem Anglii, a do środka tego

ucieka się rząd i korona wówczas, gdy w pewnym konkretnym zagadnieniu zachodzi konieczność odwołania się do rozstrzygającego głosu opinii publicznej.

We Francji, prezydent rzplitej może rozwiązać izbę deputowanych przed wygaśnięciem mandatów poselskich nieinaczej jednak, jak po zasiągnięciu w tym względzie opinii senatu (*l'avis conforme du sénat* — art. 5 ust. kon. z 25 lutego 1875).

W Czechosłowacji — prezydent rzplitej może rozwiązać izby; ale nie wolno mu skorzystać z tego prawa w ciągu ostatnich sześciu miesięcy przed upływem terminu swego urzędowania (§ 31 kon.).

W Finlandji — prawo rozwiązywania izby służy prezydentowi bez żadnych ograniczeń (§ 27 kon.).

Na Łotwie — prezydent ma prawo postawić wniosek o rozwiązanie parlamentu. Wniosek taki winien być poddany pod głosowanie ludowe; jeśli uzyska większość — prezydent zarządza nowe wybory, w przeciwnym razie — składa urząd (art. XLVIII).

Na Litwie — prezydent ma zupełne prawo rozwiązania sejmu, ale po ukonstytuowaniu się nowego sejmu, następują nowe wybory prezydenta (§ 52 kon.).

W Niemczech, wreszcie, prezydent Rzeszy

może rozwiązać sejm Rzeszy, ale raz tylko jeden z tego samego powodu.

Natomiast izby ustawodawcze nie mogą być rozwiązane przed upływem legalnej kadencji w krajach bądź o systemie, zbliżonym do rządów bezpośrednich, jak Szwajcaria, bądź w krajach o zbyt krańcowo przeprowadzonej zasadzie podziału władz, jak w Stanach Zjednoczonych.

Poza temi jednak nielicznymi wyjątkami, we wszystkich europejskich państwach o systemie reprezentacyjnym — prawo rozwiązania izby ustawodawczej przez najwyższego przedstawiciela władzy wykonawczej ma szerokie zastosowanie.

A w Polsce?

W Polsce Sejm może się rozwiązać bądź na mocy własnej uchwały, powziętej większością $\frac{2}{3}$ głosów, bądź może go rozwiązać Prezydent Rzplitej za zgodą Senatu, wyrażoną przez kwalifikowaną większość ($\frac{3}{5}$ głosów wszystkich senatorów).

Ten instytucja naszego prawa jest najwidoczniej wzorowany na prawie francuskim.

Ale analogja nie jest zupełna.

Jak u nas, tak i we Francji dla rozwiązania izby potrzebna jest zgoda senatu; ale we Francji *l'avis conforme* senatu zapada zwykłą większością, u nas zaś jest wymagana większość kwalifikowana. Wobec jednolitego, przy obo-

wiązującej u nas organizacji, składu pod względem politycznym Sejmu i Senatu, przyczem Senat jest jakgdyby odbiciem w miniaturze Sejmu, rzeczą jest bardziej niż wątpliwą, czy znajdzie się w Senacie większość kwalifikowana, wówczas, gdy w Sejmie ta sama sprawa większości koło siebie skupić nie była zdolna.

Nadto we Francji rozwiązanie izby nie wywołuje rozwiązania senatu, u nas zaś, przeciwnie — Senat z samego prawa (art. 36 Kon.) ulega rozwiązaniu wraz z Sejmem. Senat zatem musiałby okazać wielkie samozaparcie się, aby dając przyzwolenie na rozwiązanie Sejmu, podpisał zarazem na siebie wyrok śmierci.

To też⁴ jednoznaczne są pod tym względem opinie prawników (prof. Kutrzeba, Starczyński, Jaworski, Peretiatkowicz), że w Polsce faktycznie prawo rozwiązania Sejmu Prezydentowi nie służy, a to uprawnienie, o którym mówi nasza Konstytucja w art. 26 — jest prawem, realnego znaczenia pozbawionem.

A jednak nigdzie bodaj prawo to nie wydaje się tak koniecznym, jak właśnie w Polsce. Niemożność wytworzenia stałej większości w Sejmie — doprowadza nieraz do martwego punktu rozwój życia państwowego. Odwołanie się w podobnych momentach do opinii ogółu obywateli, przez zarządzenie nowych wyborów, które u nas są powszechnymi — przyczyniłoby się znakomicie do oczyszczenia atmosfery po-

litycznej. Nie chcę przytaczać tu przykładów, aby nie wkraczać w dziedzinę polityki. To jednak zaznaczyć muszę, że krótki okres naszego życia konstytucyjnego nastroczył już nieraz takie okoliczności, przy których znalezieniem wyjścia konstytucyjnie poprawnego, byłoby rozwiązanie Sejmu.

Przy tem znamiennem pomieszaniu pojęć, które charakteryzują nasze stosunki — ciekawą jest rzeczą, że ugrupowania lewicowe naogół szły w kierunku rozszerzenia uprawnień Prezydenta Rzplitej w tej materji, zaś prawica — zmierzła w kierunku przeciwnym, ograniczającym.

Naogół jednak wszystkie ugrupowania sejmowe odniosły się do prawa rozwiązywania Sejmu nieufnie, jakby w obawie przed nadużyciem tego prawa przez Prezydenta. Ale obawy te są nieuzasadnione, gdyż za akt rozwiązujący, który musi być w myśl ogólnych zasad kontrasygnowany, odpowiada rząd; a rząd ten, jeśli opinja narodu, ujawniona podczas wyborów, wypadnie dla niego niekorzystnie, będzie zmuszony ustąpić.

Opierając się na powyższych wywodach rozumowych, danych porównawczych, a w szczególności na wysoce dodatnich wynikach stosowania tego instytutu w Anglii i innych krajach o ustroju parlamentarnym — przychodzimy do wniosku, że nadanie Prezydentowi Rzplitej Polskiej istotnego (a nie jak jest obecnie ilu-

zorycznego) prawa rozwiązywania Sejmu — jest koniecznością, która wywrzeć może zbawienny wpływ na uzdrowienie naszych stosunków wewnętrzno-politycznych, na wytworzenie się większości sejmowej, na większą trwałość rządów i zmniejszenie się ilości przesileni.

Nadto, w ramach istniejącej Konstytucji, byłoby rzeczą zalecenia godną, aby Prezydent Rzplitej zechciał czynić użytek z otwierania i zamykania sesyj sejmowych, co według ścisłego brzmienia tekstu ustawy, jest nie tylko jego prawem, ale też i jego obowiązkiem konstytucyjnym.

Stosunek Prezydenta Rzeczypospolitej do rządu.

Za datę powstania odrodzonego Państwa Polskiego uważać należy dzień 14 listopada 1918 r. W dniu tym Józef Piłsudski wydał orędzie do Narodu, w którym stwierdza, że „lud polski sam musi wykazać swoją zdolność organizacyjną“, że „żadna siła z zewnątrz nie może mu jej narzucić“. W dalszym ciągu swego orędzia zaznaczył Józef Piłsudski, że po przeprowadzeniu rozmów z przedstawicielami niemal wszystkich stronnictw w Polsce, przeważająca ich większość opowiedziała się za utworzeniem rządu na podstawach demokratycznych. Opierając się na tych przesłankach, Józef Piłsudski postanowił zamianować prezy-

dentem gabinetu posła Ignacego Daszyńskiego, w przekonaniu, że zdoła on „w zgodnej współpracy z wszystkimi żywiołami” przyczynić się do odbudowy dźwigającej się z gruzów Ojczyzny i doradzając mu, aby wzmocnił skuteczność pracy swego gabinetu przez udział w nim wybitnych sił fachowych „niezależnie od ich przekonań politycznych“.

Ale w zaraniu już odradzającej się państwowości — utworzenie pierwszego rządu rozpoczęło się od przesilenia.

Jak wiadomo, poseł Daszyński gabinetu utworzyć nie zdołał, lecz, wywiązując się z poruczonej mu misji, przedstawił listę pierwszego rządu, z Jędrzejem Moraczewskim, jako premierem, na czele.

Od tego czasu byliśmy świadkami wielu przesileń, które opóźniały proces konsolidacji naszego państwa.

W ciągu 5-ciu z połową lat istnienia naszej młodej państwowości, rząd obecny jest już 12-tym zrzędu.*)

*) Rząd Ignacego Daszyńskiego (14-XI-1918 — 17-XI-1918) — 3 dni.

Rząd Jędrzeja Moraczewskiego (17-XI-1918 — 16-I-1919) — 1 mies. i 29 dni.

Rząd Ignacego Paderewskiego (16-I-1919 — 13-XII-1919) — 10 mies. i 27 dni.

Rząd Leopolda Skulskiego (13-XII-1919 — 23-VI-1920) — 7 mies. i 10 dni.

To zjawisko częstych kryzysów gabinetowych nie jest li tylko objawem właściwym naszej państwowości. Dostrzegamy je i w innych państwach, o systemie rządów parlamentarnych, doprowadzonym do ostatecznych granic. We Francji, na przykład, od czasów prezydentury Thiers'a zmieniło się 70 gabinetów, a więc przeciętny okres trwania gabinetu wynosi tam około 8 miesięcy, podczas gdy u nas — zaledwie tylko 5¹/₂ miesiąca.

Zbędną chyba jest rzeczą wyjaśniać, że w ciągu tak krótkiego okresu urzędowania, nie podobna jest rozwinąć i przeprowadzić szerzej pomyślanego programu. Gabinety powstają i znikają, jak efemerydy, po kilkumiesięcznem, kilkotygodniowem lub nawet kilkodniowem

Rząd Władysława Grabskiego (23-VI-1920—24-VII-1920) — 1 mies. i 1 dzień.

Rząd Wincentego Witosa (24-VII-1920 — 19-IX-1921) — 13 mies i 25 dni.

Rząd Antoniego Ponikowskiego (19-IX-1921 — 28-VI-1922) — 9 mies. i 9 dni.

Rząd Artura Śliwińskiego (28-VI-1922 — 2^o-VII-1922) — 1 mies. 1 dzień.

Rząd Juljana Nowaka (29-VII-1922—16-XII-1922)—4 mies. i 17 dni.

Rząd Władysława Sikorskiego (16-XII-1922 — 28-VI-1923) — 6 mies. i 12 dni.

Rząd Wincentego Witosa (28-VI-1923 — 19-XII-1923) — 5 mies. i 21 dni.

Rząd Władysława Grabskiego (19-XII-1923 —).

istnieniu, a cierpi na tem ciągłość polityki państwowej.

Gdy to zjawisko niemal jest powszechnem w państwach o systemie rządów gabinetowych, rodzi się pytanie, czy nie należy szukać jego źródeł w samej istocie ustroju parlamentarnego?

Analizując to zagadnienie, wolni od uprzedzeń tej, czy innej doktryny politycznej, musimy stwierdzić, że przyczyna tego stanu rzeczy tkwi właśnie w pewnych wadliwościach ustroju parlamentarnego.

Prawo mianowania ministrów pozornie tylko należy do głowy państwa, w rzeczywistości zaś decyduje tu parlament. Wprawdzie istotę parlamentaryzmu stanowi to właśnie, iż rząd musi posiadać zaufanie izby, ale wobec wiecznie zmiennej fali życia politycznego, w tej prerogatywie tkwi zarazem źródło częstych kryzysów gabinetowych. Rządy stają się zależne od stronnictw politycznych, zwłaszcza gdy trwała i zwarta większość nie może się wyłonić. Przy systemie wyborów stosunkowych — małe ugrupowania parlamentarne mają możliwość, przy umiejętnej taktyce, odgrywać rolę „języczka u wagi“ i przenosić punkt ciężkości w izbę to na tę, to na inną stronę.

Jeśli zważymy nadto, że podobnej taktyki imają się przeważnie kluby parlamentarne bądź nie mające oparcia w społeczeństwie,

bądź też usposobione odśrodkowo (ze względów społecznych, narodowościowych lub plemiennych) — to przyjść musimy do wniosku, że w tym systemie kryje się niebezpieczeństwo, zagrażające idei państwa demokratycznego, a nawet samemu państwu, jako takiemu.

Oceniając trzeźwo istniejące w tym względzie stosunki, nie podobna nie zgodzić się z tem, że rzecz wymaga naprawy, a naprawa ta, nie schodząc zresztą z gruntu ustroju parlamentarnego, winna pójść w dwóch kierunkach: 1-mo, wypełnienia istotną treścią uprawnień Prezydenta, jako głowy władzy wykonawczej, przy mianowaniu rządu; — 2-do wprowadzenia do Konstytucji takich rękojmi, któreby broniły rząd od niespodziewanych ataków przypadkowej większości parlamentarnej.

a) Mianowanie rządu.

Przechodząc do stosunków naszych, stwierdzić musimy, że prawa Prezydenta, co do powoływania rządu, konstytucyjnie są bardzo szczerpło zakreślone. Według art. 45 Konstytucji — Prezydent mianuje i odwołuje Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek mianuje i odwołuje ministrów.

Przy systemie rządów parlamentarnych Prezydent oczywiście musi się liczyć z opinią większości Sejmu, i z łona tej większości po-

woływać ministrów; ale dobór winien być pozostawiony całkowicie jego swobodnemu uznaniu.

Tymczasem u nas zapanował głęboko korzenie inny zwyczaj. Oto skład nowego rządu ustalają zwykle przywódcy stronnictw większości na posiedzeniach niejawnych, poza kontrolą opinii publicznej i listę gotową przedkładają do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej, który tym sposobem spełnia jedynie mechaniczną czynność rejestrowania woli Sejmu.

Wpływ Prezydenta na skład rządu ograniczony został przez to jeszcze, że tylko premiera powołuje on bez uprzedniego wniosku, zaś pozostałych członków gabinetu mianuje już na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Przez to premier otrzymuje wybitnie dominujące stanowisko w gabinecie i zyskuje faktyczną niezależność wobec Prezydenta. Raczej odwrotnie, przez postanowienia o kontrasygnacie, Prezydent Rzeczypospolitej postawiony jest na stanowisku dużej zależności od premiera, gdyż stosownie do art. 44 naszej Konstytucji, dla ważności każdego aktu rządowego Prezydenta, wymagany jest podpis nie tylko właściwego ministra, ale i Prezesa Rady Ministrów, choć podobnej podwójnej kontrasygnaty nie spotyka się w żadnej innej Konstytucji świata.

Z punktu widzenia możliwej w przyszłości rewizji naszej Konstytucji następująca się w materji powoływania rządu następujące tezy.

Teza I. Prezydent mianuje rząd w pełnym składzie bez uprzedniego wniosku Prezesa Rady Ministrów.

Teza II. Akty rządowe Prezydenta dla swej ważności wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, w zależności do przedmiotowej treści aktu.

b) Odwoływanie rządu.

Konstytucja w art. 58 stanowi, że Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie Sejmu. Uchwała w przedmiocie wotum zaufania dla rządu zapada zwykłą większością głosów. Gdy się zważy, że stosownie do art. 3?, do prawomocności uchwał potrzebna jest obecność $\frac{1}{3}$ ogółu posłów — to stąd płynie jasny wniosek, że dla wywołania przesilenia gabinetowego wystarcza $\frac{1}{6}$ ogółu posłów plus jeden. Ta znikoma liczba — zaiste jest kusząca.

Od możliwości niewłaściwego stosowania tej prerogatywy, państwo winno być zabezpieczone. Odwoływanie rządu jest prawem większości, ale większości rzeczywistej, i winno być stosowane wówczas tylko, gdy tego zachodzi istotna potrzeba, po dojrzałym namyśle i wszechstronnem rozważeniu sprawy.

To też niektóre państwa poczyniły już

w tym kierunku praktyczne próby, bardziej celowi odpowiadającego rozwiązania problemu.

Konstytucja czechosłowacka, na przykład, dla wyrażenia votum nieufności rządowi, wymaga obecności bezwzględnej większości wszystkich posłów i bezwzględnej większości głosów, oddanych w głosowaniu imiennem (§ 75). Nadto wniosek winien być podpisany przez 100 przynajmniej deputowanych i skierowany do specjalnego komitetu, który przedkłada go parlamentowi ze swemi uwagami (§ 76).

Podobnie reguluje kwestję i najnowsza konstytucja pruska.

To rozwiązanie problemu wydaje nam się celowe, gdyż, nie uszczuplając zbytnio praw parlamentu, chroni państwo od szkodliwych i zbędnych przesilen.

Dlatego też, uważalibyśmy za pożądane, przy ewentualnej rewizji, zmienić postanowienia naszej Konstytucji, w przedmiocie odwoływania rządu, w sposób następujący:

Teza I. Prawo odwołania rządu jest prerogatywą Prezydenta Rzeczypospolitej.

Teza II. Rząd ustępuje również i na żądanie Sejmu. Uchwała, wyrażająca votum nieufności, zapada w głosowaniu imiennem, bezwzględną większością ustawowej liczby posłów. Wniosek o wyrażenie rządowi votum nieufności, przed postawieniem go na plenum, winien być skierowany do specjalnej komisji, regulaminowo ustanowionej,

która go wraz ze swą opinią pełnej izbie przedłoży. Głosowanie odbyć się może nie wcześniej, jak po upływie tygodnia od daty zgłoszenia wniosku.

Teza III. Wniosek o wyrażenie zaufania, postawiony przez rząd, może być poddany pod głosowanie niezwłocznie.

Konkluzje.

Art. 125 ustawy konstytucyjnej zawiera postanowienia dotyczące rewizji Konstytucji.

Zmiana Konstytucji może nastąpić w każdym czasie; potrzebna jest jednak dla ważności uchwał obecność co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, względnie członków Senatu tudzież kwalifikowana większość $\frac{2}{3}$ głosów.

Prócz tego, wzorując się na ustawie rządowej 3-go maja, ustawa obecna nakazuje perjodyczną rewizję Konstytucji co lat 25, przy czem dla prawomocności uchwał wystarcza zwyczajna większość Sejmu i Senatu, połączonych w jedno ciało ustawodawcze (Zgromadzenie Narodowe).

Wreszcie, tytułem wyjątku od reguł powyższych, ustawa nadaje prawo drugiemu z rządu Sejmowi raz jeden poddać rewizji Konstytucję własną tylko uchwałą (bez udziału Senatu), powziętą kwalifikowaną większością $\frac{3}{5}$ głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Zagadnienie rewizji może się stać aktualnym w bardzo niedalekiej przyszłości; nie można bowiem wątpić, że Sejm drugi zrzędu zechce skorzystać z uprawnienia, zawartego w ustępie końcowym art. 125, i—za cztery już lata rewizja Konstytucji może się stać przedmiotem debaty w komisjach i na plenum.

Wobec tak niedalekiego terminu — zastanowienie się już obecnie nad ewentualnymi zmianami—jest najzupełniej na czasie.

W naszych rozważaniach poddaliśmy analizie ten dział ustawy konstytucyjnej, który traktuje o istocie i zakresie władzy Prezydenta Rzeczypospolitej, właśnie ze stanowiska przyszłej, możliwej rewizji.

Wobec obszerności zagadnienia, pominieliśmy świadomie to wszystko, co ze stanowiska rewizji bądź nie nastęrcza uwag, bądź też posiada drugorzędne znaczenie.

Dla uniknięcia wszelkich nieporozumień zaznaczamy raz jeszcze, że nie było i nie jest naszym zadaniem dążenie do zmiany istniejącego ustroju państwowego.

Jesteśmy zdecydowanymi zwolennikami republikańskiej formy rządu i zapewnienia wpływu na bieg spraw państwowych najszerszym warstwom społeczeństwa, w myśl hasła demokratycznych.

Jesteśmy również zwolennikami systemu parlamentarnego, rozumiejąc, że reprezentacji

narodowej słusznie należą się szerokie prawa, bo ta właśnie reprezentacja, na pięcioprzymiotnikowym prawie wyborczem oparta, jest wyobrazicielką woli i genjuszu Narodu.

Nie podzielamy wreszcie trwożliwych opinij o bliskim kryzysie parlamentaryzmu, wszystko bowiem wskazuje na to, że w obecnych warunkach historycznego rozwoju, doskonałszej formy ustroju państwowego ludzkość nie posiadała.

Ale....

W imię trwałości i mocy istniejącego ustroju, widzimy konieczność naprawy tego, co jest jego słabością.

Konstytucja nasza w swych założeniach najistotniejszych nie jest dziełem oryginalnem. Twórcy jej czerpali obficie ze źródeł obcych, przenosząc na nasz grunt instytucje prawa publicznego, znane oddawna i wypróbowane gdzie indziej. Zamiast oprzeć się przedewszystkiem na doświadczeniu innych narodów, autorowie naszej Konstytucji odnieśli się do złożonych zagadnień życia państwowego zbyt abstrakcyjnie, wskutek czego ich dzieło, z najlepszych pobudek poczęte, otrzymało charakter doktrynerski i do realnych warunków życia niedostosowany.

W rzeczy samej Sejm, który według zamierzeń twórców ustawy konstytucyjnej, miał się stać jedyną kuźnią praw — w najważniej-

szych dziedzinach życia państwowego, widząc niemożność, wskutek swych wewnętrznych niedomagań organicznych, spełnienia zadań, na nim ciążyących — zrzekł się dobrowolnie części swych uprawnień na rzecz zwierzchnika władzy wykonawczej, udzieliwszy Prezydentowi Rzeczypospolitej w ustawie ramowej z dn. 11 stycznia 1924 r. (Dz. Ust. Nr. 4 poz. 28) szerokich pełnomocnictw do uregulowania, w drodze rozporządzeń, tak ważnej dziedziny życia państwowego, jak naprawa skarbu i reforma walutowa.

Nie wytrzymały również próby życia i inne postanowienia Konstytucji, na których wspiera się misternie, zdawałoby się, wykończony w szczegółach ustrój parlamentarny naszego państwa.

Wbrew zamierzeniom twórców Konstytucji, rządy, które dotychczas w Polsce Odrodzonej sprawowały władzę, z małymi wyjątkami, nie były rządami parlamentarnymi. W przeważającej ilości wypadków, wobec niemożności utworzenia w Sejmie trwałej większości, zachodziła konieczność powoływania do rządów działaczy społecznych i fachowców z kół pozaparlamentarnych.

Tak więc zamierzenia i intencje twórców Konstytucji nie spełniły się w całości; treść nie pokryła się z rzeczywistością; życie przekreśliło doktrynę.

Nie ustrześliśmy się błędów, które zacią-

żyły nad naszą przeszłością z epoki przedrozbiorowej.

Jak ongi, tak i dzisiaj nie umieliśmy wytworzyć silnej władzy wykonawczej, a obawa o absolutum dominium, ten szkodliwy atawizm historyczny, zachował się w naszej świadomości państwowej, choć pojęcie silnej władzy nie jest równoznaczne z pojęciem władzy absolutnej, mimo, iż oba te pojęcia, ze względów agitacyjno-politycznych, są często ze sobą utożsamiane.

Przy najbliższej rewizji błędy te powinny być naprawione, gdyż, jak głosi ustawa rządowa 3-go maja, „żaden rząd najdoskonalszy bez dzielnej władzy wykonawczej stać nie może... Doświadczenie nauczyło, że zaniedbanie tej części rządu nieszczęściami napełniło Polskę“.

Oto testament polityczny, który nam przekazała historia — ta wielka mistrzyni życia.

Państwowość polska w jej rozwoju historycznym

Dzień 9 lutego 1919 roku zapisze się pamiętną datą w dziejach państwowości polskiej: w dniu tym, bowiem, nastąpiło uroczyste otwarcie pierwszego, po długiej, niemal wiekowej przerwie Sejmu Ustawodawczego odrodzonej Rzeczypospolitej Polskiej.

Naród polski nie jest nowicjuszem w dziedzinie prac legislacyjnych. Polskie tradycje parlamentarne tkwią głęboko w naszej przeszłości dziejowej, wiążąc się w nierozzerwalnym splocie z rozwojem naszego życia publicznego.

Już wówczas, gdy w całej Europie Zachodniej, z wyjątkiem jednej tylko Anglii, nie mówiąc już o Europie Wschodniej, panował niepodzielnie autokratyzm, tak klasycznie wyrażony w dumnym aforyzmie: *L'Etat c'est moi*— w Polsce odniosła stanowcze zwycięstwo wręcz odmienna zasada poszanowania praw jednostki, wyrażona w dosadnej formule: *nil de nobis sine nobis*.

Rozwój zasad wolności, zapewniających szerokiemu ogółowi szlacheckiemu udział w życiu publicznym dawnej Rzeczypospolitej, datuje się od pierwszej połowy XV wieku.

Już w 1422 roku zdobywa szlachta na zasadzie przywileju czerwińskiego nietykalność mienia, a w roku 1430 i 1433 przyznane jej zostają na zasadzie przywileju jedlińsko-krakowskiego rękojmie nietykalności osobistej — (neminem captivabimus nisi jure victum) — prawa, które stanowiąc kamień węgielny wszelkich swobód obywatelskich, są podstawą ustroju konstytucyjnego w dzisiejszem, współczesnem rozumieniu tego pojęcia.

Równolegle rozwijały się w Polsce swobody polityczne. Podstawą ich jest statut Nieszawski, uzyskany w 1454 roku od króla Kazimierza Jagiellończyka. W myśl powyższego statutu, król obowiązywał się nie wydawać nowych ustaw inaczej, jak za zgodą szlachty, zgromadzonej na sejmikach. Ostateczne utrwalenie tej zasady nastąpiło na sejmie w Radomiu. Na zasadzie Konstytucji „Nihil novi“, przez sejm ten w roku 1505 uchwalonej, naród otrzymał ulegalizowany udział w ustawodawstwie, zaś król bez wspólnej zgody senatu i izby poselskiej nic nie mógł postanowić.

Coraz wyraźniej więc krystalizuje się zasada, że wszystko co ma ogół obowiązywać, musi podlegać uprzedniemu przyzwoleniu tegoż ogółu; monarcha nie jest władny narzucać arbitralnie swej woli narodowi, który jest jedynem źródłem wszelkiej władzy. Zasada ta upowszechniła się jeszcze bardziej, gdy poczynając od roku 1573

wstępującemu na tron monarsze przedkładał sejm elekcyjny do przyjęcia ustawy zasadnicze (artykuły Henrycjańskie) i warunki, określające sposób sprawowania rządów (pacta conventa).

Tak więc z mgławicy kształtujących się pojęć wyłonił się polski system parlamentarny, którego kopułą stał się Sejm Walny.

Dalszy rozwój podstaw prawno-państwowego ustroju Rzeczypospolitej odbywał się przy udziale sejmu, który zyskał znaczenie dominującego czynnika w dziedzinie poczynań ustawodawczych. Ze względu jednak na ówczesny stan nauki prawa, do opracowania ustawy, któraby w sposób systematyczny ujmowała zasadnicze prawa Rzeczypospolitej, — nie doszło.

Pomimo to, na zasadzie materiału ustawowego, zawartego w licznych konstytucjach sejmowych, uchwalonych w ciągu XVI, XVII i pierwszej połowy XVIII wieku — została wykończona w szczegółach struktura ustrojowa państwa polskiego.

Ustrój ten najlepiej możnaby określić mianem Rzeczypospolitej Szlacheckiej, z królem elekcyjnym, wyposażonym raczej w atrybuty władzy prezydenta w państwach republikańsko-demokratycznych, z Sejmem, jako wyobraźnikiem wszechwładztwa Narodu, w ówczesnym stanowem słowa tego pojmowaniu, z daleko posuniętą decentralizacją wewnętrznych urzędów administracyjnych, z wybieralnymi urzędami,

przywilejami stanowymi i nadmiernem, do przesady doprowadzonym pojmowaniem wolności, której niezdrowym i brzemiennym w zgu-bne następstwa objawem był instytut „Liberum Veto“.

Dopiero pod koniec XVIII wieku, u schyłku niepodległości ujawniać się poczęły dążenia do poddania gruntownej rewizji zasadniczych podstaw ustroju Rzeczypospolitej.

Nie będziemy tu zatrzymywali się nad spornem zagadnieniem, dotyczącem przyczyn upadku Polski, które podzieliło historyków naszych na dwa przeciwne obozy. Naszem zadaniem jest wskazać główne punkty wytyczne kształtowania się polskiej, rodzimej myśli legislatywnej w zakresie form ustroju państwowego. Z punktu widzenia tego założenia, nie jest rzeczą konieczną rozstrzygnięcie dylematu — czy Polska upadła wskutek niedoskonałości swoich wewnętrznych form ustrojowych i panującego w jej stosunkach wewnętrznych nierządu, jak chcą historycy szkoły krakowskiej, czy też utratę swej niepodległości zawdzięcza nieposkromionym apetytom pożądlivych sąsiadów i niepomysłnym konjunkturom polityki zewnętrznej, jak chcą niektórzy nowsi historycy, stano- wiący, powiedzmy, szkołę warszawską.

Niezależnie od tego w jaki sposób histo- rjograficznie objaśnić się dadzą przyczyny chy- lenia się Polski do upadku — faktem jest, że

w drugiej połowie XVIII wieku potrzeba „naprawy“ podstaw ustrojowych Rzeczypospolitej dojrzała w świadomości patriotycznego ogółu polskiego, stając się palącym zagadnieniem świątelszych umysłów, niezarażonych obskurantyzmem ciasnego światopoglądu szlachecko-stanowego.

Wśród takich prądów, zwiastujących blizkie odrodzenie Narodu, zbiera się w roku 1788 Sejm w Warszawie, który po upływie zwykłej 2-letniej kadencji rozszerza swój skład przez połączenie się z posłami nowego powołania. Ten obradujący w podwójnym komplecie swych członków Sejm, Wielkim zwany, staje się w rzeczywistości Narodowym Zgromadzeniem Ustawodawczym, którego najżywotniejszym zadaniem miało być zaprowadzenie gruntownych reform w istniejącym, od wieków uświęconym, ustroju państwowym, aby chyłąc się do upadku Ojczyznę przywrócić do dawnej świetności.

Zadanie to Sejm 4-letni spełnił w sposób jaknajchlubniejszy. Uchwalenie ustawy rządowej 3 maja 1791 roku jest właśnie tym momentem kulminacyjnym prac Sejmovych, który wzbudzał entuzjazm narodowy i krzepił upadającego ducha w okresie ciężkich doświadczeń dziejowych w dobie porozbiorowej.

Ustawa rządowa 3-go maja, zachowując bez skażenia to, co stanowi istotę wiekowego rozwoju polskiej myśli państwowej, wprowadza

głębokie zmiany w formach ustrojowych ładu społecznego i politycznego. Przekształca ona średniowieczną monarchję stanową, przeobrażoną w następstwie na taką stanową Rzeczpospolitą szlachecką — na nowoczesne państwo praworządne; zaprowadza zasadę podziału władz na prawodawczą w stanach zgromadzonych, wykonawczą w Królu i Straży oraz sędowniczą w magistraturach, drogą wyboru powoływanych; ustanawia zasadę „wszechwładztwa narodowego“, czyniąc z niej kamień węgielny całego ustroju państwowego; wprowadza, za przykładem Anglii, odpowiedzialność ministrów wobec Sejmu w izbach połączonych: poselskiej i senatorskiej, wyprzedzając znacznie wiele współczesnych państw konstytucyjnych, które jeszcze w początku XX w. tego kardynalnego prawa swym reprezentacjom narodowym przyznać nie chciały; zapoczątkowywa w duchu pojęć demokratycznych, niwelację różnic stanowych, podnosząc do godności wo nych obywateli kraju stan mieszczański i biorąc pod opiekę prawa stan chłopski; tworzy armję narodową na najbardziej współczesnych, a do dziś dnia jeszcze nie wszędzie upowszechnionych zasadach, dla strzeżenia granic, obrony swobód narodowych i na pomoc prawu, i armję tę oddaje pod rozkazy ogólnokrajowej władzy wykonawczej, zabezpieczając ją tym sposobem od zmilitaryzowania i zgubnych następstw wyłączności ka-

stowej; wreszcie znosi tak bardzo niebezpieczną dla niepodległego bytu narodowego elekcyjność, zastępując ją dziedziczością tronu i ogranicza wybujałe objawy „złotej wolności“, kasując instytut „liberum veto“ i wszelkiego rodzaju konfederacje.

Jest więc konstytucja 3-go maja, z punktu widzenia historii rozwoju zasad polskiego prawa konstytucyjnego, aktem o wysokiej doniosłości. Nie jest ona bowiem produktem fermentu społecznego, ani wynikiem wstrząśnień wewnętrznych lub rezultatem narzucenia woli przez pewien odłam społeczeństwa pozostałemu ogółowi, przy tak powszechnie wówczas w użyciu będącym zastosowaniu metod gwałtu i przemocy.

Jest, natomiast dojrzałym owocem świadomości całego oświeconego ogółu polskiego, tego ogółu, który niezaprzeczenie stanowił zdrowy rdzeń narodu; jest aktem niewymuszonego uznania przez klasę dominującą praw klas wydziedziczonych; jest wreszcie wyrazem rozumu i trzeźwości politycznej, czemu dają świadectwo autorowie ustawy, mówiąc we wstępie: „długiem doświadczeniem poznawszy zadawnione rządu naszego wady... niniejszą konstytucję uchwalamy.“

Konstytucja 3-go maja jest spontanicznym objawem nieprzymuszonej woli narodu, co również stwierdzają jej autorowie, zaznaczając, że

„wolni od hańbiących obcej przemocy nakazów“ ją układali.

Jako wytwór polskiej twórczości legislatywnej, konstytucja 3-go maja jest dziełem rodzimem, z ducha tradycji polskich powstałem, polskim rozumem stanu natchnionem i o żywotności polskiej myśli prawodawczej świadczącym.

Podkreślamy te właśnie cechy ustawy rządowej 3-go maja dlatego, że dalsze akty konstytucyjne, o których mówić nam wypadnie, zostały nam narzucone.

Konstytucja 3-go maja stanowiła niewątpliwie zdrowy fundament, na którym mogłoby się wesprzeć odrodzenie chylącej się do upadku Ojczyzny.

Atoli splot wypadków dziejowych zdziałał, że pozostała ona tylko piękną kartą w naszej historii.

Już w roku następnym po rozwiązaniu Sejmu 4-letniego, Sejm Grodzieński (1793 r.) przekreślił to, co z takim entuzjazmem Naród ku umocnieniu swej wolności dźwignął.

Sejm Grodzieński, w przeciwieństwie do 4-letniego, stanowi czarną kartę w dziejach naszych. Oceniając wyniki prac Sejmu Grodzieńskiego z punktu widzenia narodowego, politycznego lub społecznego, musimy zgodzić się, z communis opinio naszych historyków, którzy sejm ten zaliczają do najsmutniejszych i chluby narodowi polskiemu nie przysparzających prze-

żyć dziejowych. Tej, że tak powiemy, niepopularności Sejmu Grodzieńskiego przypisać należy, że pracom jego dotychczas stosunkowo mało poświęcano uwagi.

A jednak Sejm ten z punktu widzenia historii rozwoju prawa państwowego w Polsce nie jest pozbawiony szerszego interesu, już chociażby z tego tylko względu, że jednym z głównych jego zadań było właśnie określenie formy rządu i wogóle ustroju pozostałych po drugim rozbiore szczątków państwa polskiego.

Jakoż na posiedzeniu z dnia 6 września Sejm wyłonił specjalną „deputację dla ułożenia projektu formy rządu“, zaznaczając w motywach do odnośnej uchwały, że „ciągle na rząd krajowy kłęski przeciągiem lat kilku doświadczane, a najwięcej anarchja wskutek nagłej zmiany praw wszystkich starożytnych narodu“, skłaniają go do nadania krajowi „rządu trwałego, bezpiecznego i dosyć swobodnego, iżby mieszkaniem polskiej ziemi mógł w nim znajdować osłodeę doświadczonych aż dotąd przeciwności.“

W skład tej deputacji weszło razem 18 osób; z tej liczby tylko 4-ch posłów należało do stronnictwa patriotycznego, reszta zaś były to bądź jawne kreatury wszechwładnego wówczas ambasadora rosyjskiego Sieverssa, bądź też ludzie, którzy na zdecydowany opór względem Rosji zdobyćby się nie potrafili.

Ustrój Państwa Polskiego został ustalony w szeregu ustaw, których projekty, zawczasu przygotowane, były przedłożone deputacji dla zachowania pozorów zewnętrznej przyzwoitości!

Naczelne zasady tego ustroju zostały zawarte w t. zw. prawach kardynalnych: szczegóły zaś zostały rozwinięte w innych ustawach uzupełniających (pacta conventa, materye status, sejmiki, rada nieustająca i t. d.).

Na zasadzie tych ustaw Rzeczpospolita Polska uznana została za „wolną i nikomu niepodległą“.

Jednakże, w świetle traktatów, zawartych w tymże roku 1793 z Rosją, a poniekąd i z Prusami, państwa te otrzymały prawo ingerowania w sprawy wewnętrzne Polski, przez co udzielność Rzeczypospolitej została wybitnie ograniczona.

Pod względem formy rządu, uchwały Sejmu Grodzieńskiego stwierdzają naogół nawrót do dawnych tradycji stanowej Rzeczypospolitej szlacheckiej, aczkowiek w wielu dziedzinach życia państwowego wprowadzają one znaczne zmiany, uchylające najbardziej widoczne braki i niedomagania ancien regime'u.

Na taki kierunek prac Sejmu Grodzieńskiego oddziaływała nietylko powszechnie, nawet przez najbardziej konserwatywne warstwy społeczeństwa, odczuwana potrzeba naprawy ustroju Rzeczypospolitej w kierunku poczynienia pew-

nych niezbędnych ustępstw duchowi czasu, ale również nie pozostały tu bez wpływu i niektóre. hasła z okresu wielkich reform Sejmu 4-letniego.

A więc najwyższym dostojnikiem w Państwie, jak i dotychczas, pozostał król.

Nie została jednak utrzymana wprowadzona przez Konstytucję 3-go maja dziedziczność tronu, wywołana koniecznością upodobnienia się do mocarstw ościennych dla ratowania zagrożonej niepodległości, ale będąca zarazem załamaniem się wiekami uświęconej tradycji wolnego wyboru królów. Zostaje przywrócona elekcyjność tronu, w formie jednak mocno zmienionej, a w stosunku do poprzedniego stanu rzeczy znacznie nawet udoskonalonej. Bo gdy w czasach z przed konstytucji 3-go maja w wyborze króla miała prawo brać udział osobiście, oprócz senatorów i posłów, cała osiadła szlachta Korony i Litwy, to w myśl postanowień Sejmu Grodzieńskiego obioru króla dokonywa już nie ogół szlachecki, hałaśliwy i niesforny, ale Sejm elekcyjny, z potrójnej liczby posłów, na sejmikach wybranych, złożony i dający wskutek tego największą rękojmię dojrzałego i rozważnego wyboru tak, iż w rezultacie elekcja królów, w koncepcji i ujęciu uchwał Sejmu Grodzieńskiego stanowi w zasadzie ważną i pożyteczną reformę.

Stanowisko króla, według konstytucji Grodzieńskiej, w porównaniu ze stanem dotych-

czasowym ulega znacznemu osłabieniu. Gdy bowiem przed Sejmem Czteroletnim król, posiadając szczypty zakres uprawnień w dziedzinie władzy wykonawczej, był jednak jednym z trzech stanów Rzeczypospolitej i żadne prawo wbrew jego woli do skutku przyjść nie mogło; gdy, według konstytucji 3-go maja, król został wprawdzie pozbawiony władzy prawodawczej, ale natomiast jego prerogatywy co do władzy wykonawczej zostały znakomicie rozszerzone i wzmocnione — to Sejm Grodzieński pozbawia króla prawie zupełnie i władzy prawodawczej i wykonawczej, nadając mu szereg zupełnie swoistych atrybucji o charakterze nadzorczym — do których zaliczyć można przedewszystkiem prawo weta przeciwko uchwałom Sejmu, sprzecznym z prawami kardynalnymi Rzeczypospolitej. To jus vetandi, które byśmy mogli przyrównać do badania konstytucyjności praw, w dzisiejszem tego instytutu rozumieniu, stanowiło nie tylko prawo króla lecz i obowiązek, wypływający z istoty złożonej przez niego przysięgi.

Władza ustawodawcza spoczywa, jak dotychczas na Sejmie, w którego skład wchodzi senat, stan rycerski oraz król. Chociaż więc tradycyjny udział trzech czynników w Sejmie został zachowany, to jednak ich wzajemny stosunek uległ zasadniczej zmianie, gdyż z dwuizbowego Sejm został przekształcony na jednoizbowy. Ustawa o Sejmie ordynaryjnym stanowi,

że odtąd „obydwa te stany (senat i stan rycerski) w jednej izbie sejmowej razem zgromadzać się, naradzać, sejmować i prawa wspólnie dla narodu uchwalać będą“.

Kompetencja sejmu, według ustaw grodzieńskich, jest bardzo szeroko zakrojona; według praw kardynalnych „władza najwyższa i prawodawcza zamyka się w sejmie“. Jest więc sejm w zasadzie instytucją prawodawczą, chociaż ze względu na ograniczenie władzy królewskiej musiały nań być przelane niektóre atrybucje, z reguły należące do władzy wykonawczej, jak wypowiedanie wojny i zawieranie pokoju, mianowanie posłów do państw obcych, obieranie członków najwyższych magistratur i t. p. Pomimo to dominującą funkcją sejmu jest ustawodawstwo. Ale w zakresie tej właśnie władzy, ustawy grodzieńskie ograniczają bardzo istotnie kompetencję sejmu, gdyż prawa kardynalne pod żadnym pozorem zmienione być nie mogły, a każdy kto by je chciał w czemkolwiek naruszyć, uważany być miał za zdrajcę Ojczyzny, tracił sławę, życie i majątek i od tych skutków żadna go łaska uwolnić nie mogła. W tym punkcie ustawy grodzieńskie zasadniczo się różniły od postanowień w materji analogicznej ustawy rządowej 3-go maja, która, uznając potrzebę wydoskonalenia konstytucji narodowej, nakazywała ustawowo rewizję praw zasadniczych, co lat dwadzieścia pięć. Taki

sposób ujęcia sprawy rewizji konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej odpowiadał widokom możnych ościennych, które w utrwaleniu nazawsze form, przy ich udziale narodowi narzuconych, były zainteresowane.

Jakkolwiek więc teoretycznie władza sejmu była bardzo szeroko zakrojona, to jednak w praktyce wpływ sejmu na bieg spraw krajowych nie był zbyt rozległy, gdyż w myśl postanowień sejmu grodzieńskiego zwykle sejmy ordynaryjne zbierać się miały co 4 lata, i na stosunkowo krótką, bo 2-tygodniową kadencję.

Sejm grodzieński podobnie, jak i sejm 4-letni, stojąc na gruncie zasady o podziale i rozgraniczeniu władz, porucza władzę wykonawczą specjalnemu organowi państwowemu — radzie nieustającej, która jest rzeczywistym rządem Rzeczypospolitej Polskiej.

W skład rady nieustającej wchodzi: król, 10 senatorów, (po pięciu z Korony i z Litwy) oraz 14 członków stanu rycerskiego (8 z Korony i 6 z Litwy) — razem więc 25 osób. Członkowie byli wybierani przez sejmy zwyczajne, na okres do następnego sejmu t. j. na lat cztery. Do atrybucji rady nieustającej należało: czuwanie nad wykonywaniem praw, dozоровanie administracji Rzeczypospolitej Polskiej, prowadzenie polityki zagranicznej, mianowanie posłów zagranicznych (mniejszych) i wogóle wszystko to, co do zakresu zarządzeń władzy

wykonawczej się ściąga. Radzie nieustającej służyło również prawo inicjatywy ustawodawczej. Wszelkie zarządzenia rady nieustającej wychodziły pod imieniem króla. Rada nieustająca dzieliła się na 6 departamentów, z których dwa: interesów cudzoziemskich i sprawiedliwości — były urzędami samymi w sobie, odpowiadającymi dzisiejszym ministerjom, pozostałe zaś cztery: policyjny, wojskowy, skarbowy i edukacyjny, — nie były samoistnymi zarządami oddzielnych działów administracji, lecz wykonywały swe funkcje przez specjalne organy, zwane komisjami wielkimi. Stosunek tych komisji, które są magistraturami Rzeczypospolitej i odgrywają rolę ministerjów, do rady nieustającej — jest stosunkiem ścisłego podporządkowania. Z uwagi jednak na to, że członkowie komisji wielkich byli obierani przez sejm, nadawało im to dość znaczną niezależność względem króla i rady. Z drugiej znowu strony kontrola sejmu, wobec krótkości jego kadencji i rzadkiego bo co lat cztery zwoływania — była dość illuzoryczną. W rzeczywistości więc kontrola nad organami władzy wykonawczej, zarówno ze strony czynników rządowych, jak i społecznych, nie była należycie postawiona, w przeciwieństwie do postanowień konstytucji 3-go maja, która, jak wiadomo, w sposób bardzo istotny sprawę tę rozwiązała, ustanawiając parlamentarną zasadę — *votum zaufania* lub *nieufności* dla ministrów.

Nie jest naszym zadaniem poddawać szczegółowemu rozbiorowi całokształt prac sejmu grodzieńskiego, założyliśmy sobie bowiem, że poruszymy te tylko urządzenia i instytucje, które z punktu widzenia rozwoju form prawa konstytucyjnego, czyli wzajemnego stosunku władz naczelnych pomiędzy sobą interesować nas mogą. Dlatego też zagadnień, które z tego stanowiska posiadają znaczenie drugorzędne, jak na przykład, organizacji zarządu lokalnego, urządzenia miast i organizacji sądownictwa, omawiać tu nie będziemy.

Nie możemy jednak pominąć milczeniem pewnych zagadnień społecznych, a zwłaszcza stanowiska obywateli.

Jak już zaznaczyliśmy, konstytucja 3-go maja zapoczątkowała niwelację różnic stanowych.

Konstytucja grodzieńska pod tym względem czyni krok wstecz, nawracając do dawnego ustroju stanowego. Stan szlachecki ma sobie zastrzeżone wyłączne prawo do honorów, godności i urzędów zarówno świeckich, jak i duchowych; senatorami mogą być li tylko osoby szlacheckiego pochodzenia; biskupi i ministrowie mogą być brani również z pośród rodowitej polskiej szlachty, przeto nawet indygenowani i nobilitowani są wyłączeni od tych godności; to samo dotyczy również i posłów sejmowych, którzy muszą należeć do stanu rycerskiego, przyczem jest wymagany pewien

census majątkowy, tak iż nawet ubożsi posejsonaci i szlachta, gołotą zwana, jest wykluczona z sejmu.

Wogóle aby być dopuszczonym do urzędu publicznego, należało się wylegitymować przynajmniej z ósmiu herbów szlacheckich.

Nadawanie indygenatów i nobilitacji zostaje utrudnione przez odniesienie tych przedmiotów do materji status, wbrew postanowieniom sejmu 4-letniego, który poczynił w tym względzie znaczne ułatwienia, a prócz tego nakazywał z reguły na każdym sejmie przedstawiać do nadania klejnotu szlacheckiego 30 mieszczan, posesje dziedziczne w miastach mających.

Co do mieszczan, to wychodząc z założenia, że prawa, temu stanowi przyznać się mające, muszą być w zgodzie „z dostojnością Rzeczypospolitej szlacheckiej” i do ustalenia wzajemnych stosunków pomiędzy szlachtą, a mieszczanstwem przyczyniać się powinny — sejm grodzieński uchwala oddzielny statut pod tytułem: „Miasta wolne Rzeczypospolitej”. Ustawa o miastach rozwija w szczególach organizację samorządu miejskiego, ustanawiając podobne, jak w konstytucji 3-go maja, urzędy miejskie: gminnych, ławników, radców magistratu, prezydentów i wójtów oraz tworząc nadto instytucję centralną dla ogółu miast w postaci tak zwanych agentów: jednego dla Korony, a drugiego dla Litwy, którzy odpowiadają dawnym ple-

nipotentom, nie mają jednak prawa zasiadania w sejmie.

Chociaż pod względem organizacji miast sejm grodzieński niezbyt daleko odbiegł od ustawodawstwa sejmu 4-letniego, to jednak położenie stanu mieszczańskiego znacznie się pogorszyło zarówno wskutek pozbawienia go prawidłowej reprezentacji w sejmie, jak i wskutek podporządkowania samorządu miejskiego komisjom porządkowym, to jest organom administracji lokalnej, w których zresztą miasta nie miały własnych przedstawicieli.

Co do włościan sejm grodzieński zajął najzupełniej wsteczne stanowisko, uznając, iż całość zwierzchności i własności dziedziców nad ich poddanymi „nigdy odejmowana, ani zmniejszana nie będzie“. Pozostawieni przeto zostali włościanie w jurysdykcji patrymonjalnej dziedziców, jak również prawo *neminem captivabimus* na nich rozciągnięte nie zostało.

Wreszcie ze stanowiska porównawczego, musimy zaznaczyć, że co do „*liberum veto*“, sejm grodzieński, znosząc je, poszedł w ślad za konstytucją 3-go maja; zachował jednak, acz w formie szczątkowej, pewne objawy tego instytutu w postaci przyznania każdemu z sejmujących prawa *veta*, gdyby jakakolwiek uchwalona przez sejm ustawa wydała mu się sprzeczną z prawami kardynalnemi.

Tak więc sejm grodzieński, w wyniku

swych prac, daje nam całkowicie ukończony ustrój państwowy Rzeczypospolitej, ustrój, który w zakresie prawa konstytucyjnego zawiera wiele szczegółów interesujących, nieraz nawet stanowiących istotny postęp w porównaniu ze stanem rzeczy z przed sejmu 4-letniego; w zakresie jednak społecznym i politycznym, prace sejmu grodzieńskiego nacechowane są duchem wstecznictwa i reakcji, wobec czego w ostatecznym wyniku prace ustawodawcze tego sejmu składają się na całość ujemną. Zapoznanie się jednak z historją prac konstytucyjnych sejmu grodzieńskiego uważaliśmy za wskazane głównie z tego względu, że są one wyznaniem wiary tego odłamu społeczeństwa polskiego, który w dobie sejmu czteroletniego przeciwstawiał się prądom reformistycznym twórców konstytucji 3-go maja i który, wbrew dążeniom klas oświeconych, reprezentował opinię i poglądy warstw zachowawczych. Dopiero z zestawienia obu tych światopoglądów możemy otrzymać jednolity obraz, przedstawiający całokształt myśli politycznej polskiej w dobie wielkich reform u schyłku Rzeczypospolitej.

Zniweczone przez sejm grodzieński dzieło odrodzenia, tak pięknie zapoczątkowane przez sejm wielki, stworzyło wewnątrz kraju podstawę dla nowych knozań naszych wrogów zewnętrznych, którzy wkrótce potem dokonali trzeciego, ostatecznego rozbioru (1795).

Zanim jednak akt przemocy na żywym organizmie państwa polskiego został dokonany — spróbował naród pod wodzą Kościuszki zbrojną ręką przeciwstawić się grożącemu niebezpieczeństwu. Z tym wzlotem orężnym wiąże się doniosły akt polityczny, nie pozbawiony szerszego konstytucyjnego znaczenia. Aktem tym jest uniwersał Połaniecki, wydany w roku 1794 przez Kościuszkę, a zapewniający wolność przenoszenia się z miejsca na miejsce oraz zmniejszenie liczby dni pańszczyźnianych całemu stanowi włościańskiemu, a zaś zupełne uwolnienie od pańszczyzny na czas pobytu w wojsku tym włościanom, którzy zaciągną się do szeregów w obronie Ojczyzny.

Insurekcja Kościuszkowska nie zdołała powstrzymać w rozwoju wypadków, oddawna przez państwa rozbiorowe przygotowanych.

Wraz z utratą niepodległości, uległy zagładzie i formy państwowości polskiej, która się odrodziła w kilkanaście lat potem (1807 r.) pod postacią Księstwa Warszawskiego, w karłowatej jednak i wynaturzonej formie narzuconego z zewnątrz ustroju.

Księstwo Warszawskie utworzone zostało z części ziem, zajętych przy drugim i trzecim rozbiore przez Prusy, na mocy traktatów zawartych przez Napoleona z Rosją i Prusami w Tylży dnia 7 i 9 lipca 1807 r. W traktatach tych było zawarowane, że nowy twór pań-

stwowy otrzyma konstytucję, która zapewniając swobody i przywileje ludności nie będzie przyczyniać się do zakłócenia spokoju państw ościennych.

Jakoż w wykonaniu tej klauzuli traktatu Napoleon w drodze powrotnej z Tylży do Paryża zatrzymał się w Dreźnie i tam osobiście podyktował Muratowi 19 lipca zasady, na których miała być oparta Konstytucja Księstwa. Ostateczny tekst, przygotowany przez Murata, przy nieznacznym jedynie udziale obecnych w Dreźnie przedstawicieli rządu warszawskiego (członków Komisji rządzącej), podpisał Napoleon dnia 22 lipca 1807 r.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego należy do rzędu tych typowych ustaw, którymi w latach pomiędzy 1805 a 1810 rokiem tak szczerze szafował Napoleon, bądź inni władcy od niego zawiśli. Wszystkie te konstytucje są osnute na ustawie organicznej francuskiej z 26 floréala XII roku, która stanowiła dla nich pierwowzór. Ustawy te odzwierciedlają w sobie pewien wybitnie charakterystyczny szczegół, będący odbiciem najbardziej znamienych cech epoki, a mianowicie: starają się pogodzić hasła rewolucji francuskiej, wyrażone w deklaracji praw człowieka z r. 1789, z tendencjami monarchicznymi Napoleona, hołdującego zasadzie silnej władzy państwowej. Stąd konstytucje napoleońskie za punkt wyjścia biorą: monar-

chiczno-konstytucyjną formę rządu, z wyposażonym w istotne atrybuty władzy wykonawczej rządem, podporządkowanym całkowicie woli monarchy; ze słabo zarysowanym konturem instytucji reprezentacyjnych, zapewniających względny tylko udział narodowi w ustawodawstwie oraz ze skąpo odmierzonemi swobodami obywatelskimi, których zbytne rozszerzenie kolidowałoby z koncepcją silnej władzy. Natomiast w konstytucjach tych wyraźnie zaznacza się dążność do zniwelowania różnic stanowych, przez wprowadzenie zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa i sądu.

Wszystkie te zasadnicze cechy odnajdujemy i w konstytucji, nadanej Księstwu Warszawskiemu.

Według tej konstytucji władzę wykonawczą sprawować miał Król dziedziczny z dynastji saskiej; on też mianował i odwoływał, według własnego uznania, ministrów, senatorów i wyższych urzędników, nie wyłączając sędziów. Stosownie do zwięzłego wyrażenia konstytucji, „rząd jest w osobie Króla“. Dla wykonywania czynności rządowych, ministrowie*) zgromadzali się bądź na Radę Ministrów, bądź też tworzyli wraz z 4-ma przydanymi im do pomocy referendarzami Radę Stanu, której głównym atry-

*) Ministrowie byli następujący: sprawiedliwości, wewnętrzny i czi religijnej, wojny, przychodów i skarbu; policji oraz minister sekretarz stanu.

butem było roztrząsanie przed wniesieniem do sejmu projektów ustawodawczych. Prócz tego Rada Stanu wykonywała funkcje trybunału kompetencyjnego dla rozstrzygania sporów jurysdykcyjnych pomiędzy władzami sądowymi i administracyjnymi, oddawała pod sąd urzędników administracji publicznej tudzież pełniła funkcje Sądu Kasacyjnego. W następstwie kompetencja Rady Stanu była jeszcze bardziej rozszerzona, a między innymi, wykonywać ona miała sądownictwo administracyjne, jako sąd II-iej instancji w stosunku do rad prefekturalnych. Pomimo tak obszernej kompetencji, Rada Stanu pozbawiona była samodzielności, gdyż wszelkie jej postanowienia nie wyłączając nawet orzeczeń, powziętych w charakterze sądu kasacyjnego—ulegały zatwierdzeniu króla.

Władza ustawodawcza należała w zasadzie do sejmu dwuizbowego, który się zgromadzał co dwa lata i trwał nie dłużej, jak dni 15.

Izba senatorska albo senat, składała się z 6 biskupów, 6 wojewodów i 6 kasztelanów, mianowanych przez króla. Urzędy senatorskie były dożywotnie.

Izba poselska składała się z 60 posłów od szlachty, wybieranych na sejmikach, oraz z 40 deputowanych od pozostałych stanów, wybieranych na zgromadzeniach gminnych. Czas trwania mandatów określony był na lat 9.

W sejmikach uczestniczyła cała szlachta powiatu; w zgromadzeniach zaś gminnych uczestniczyli: „obywatele właściciele“ nieszlacheckiego pochodzenia; rękodzielnicy i kupcy, o ile majątek ich przedstawiał wartość najmniej 10,000 zł. pol.; plebani i wikariusze; wojskowi niższych stopni, ozdobieni oznaką honorową lub uwolnieni od służby po odbyciu kilku kampanji lub otrzymania rany; oficerowie wszelkich stopni; wreszcie artyści i znakomici obywatele, wyróżniający się wiedzą lub talentami, stosownie do listy układanej corocznie przez prefekta, a zatwierdzonej przez Senat.

W izbie poselskiej zasiadali również i członkowie Rady Stanu, to jest ministrowie i referendarze.

Prawa były stanowione według następującego trybu: inicjatywa ustawodawcza należała jedynie i wyłącznie do króla. Opracowane przez poszczególnych ministrów projekty ustaw, roztrząsane były przedewszystkiem przez Radę Stanu, a po uzyskaniu jej aprobaty i zatwierdzenia królewskiego, projekty te za pośrednictwem właściwych ministrów, komunikowane były odpowiedniej komisji sejmowej, z 5 posłów złożonej. Takich komisji było trzy: przychodów skarbowych, prawodawstwa cywilnego i prawodawstwa karnego, a to stosownie do nader wąsko zakrojonej kompetencji sejmu, który nie ogarniał całokształtu zagadnień usta-

wodawczych, lecz powołany był do „naradzania” się nad prawami podatkowymi, czyli prawem przychodów skarbowych, tudzież nad zmianami w ustawodawstwie cywilnem i karnem oraz w systemacie mennicznym. Wyłączone były przeto z kompetencji sejmu tak ważne materje, jak uzupełnienie lub zmiana konstytucji, ratyfikowanie umów i traktatów międzynarodowych, ustawodawstwo wojskowe i t. p. Pozbawiony był również Sejm praw budżetowych i wypływającej z nich kontroli nad wydatkami i działalnością administracji państwowej.

Ale i przy tym, tak bardzo wąskim zakresie działania sejm był bardzo skrupowany przepisana przez konstytucję formą traktowania wniosków ustawodawczych. Cała praca sejmu koncentrowała się w wyżej wymienionych komisjach. Jeżeli komisja żądała wprowadzenia w projekcie rządowym zmian lub poprawek, to projekt wracał znów do Rady Stanu, która nadawała mu formę ostateczną, nie będąc atoli zmuszoną do uwzględnienia uwag, poczynionych przez Komisję. W takiej postaci projekt był wnoszony na plenum Izby poselskiej, która go w całości przyjąć lub odrzucić mogła, wszakże bez dyskusji, a jedynie po wysłuchaniu referatów członków rządu i członków komisji sejmowej; pozostali posłowie nie uczestniczyli w debatach, gdyż ustawa konstytucyjna pozbawiała ich pra-

wa głosu. Uchwały zapadały prostą większością głosów w kreskowaniu tajnem. Prawo przyjęte przez izbę poselską przechodziło pod rozpoznanie senatu, który je badał zarówno ze strony formalnej, jak i z punktu widzenia zgodności z konstytucją oraz bezpieczeństwem kraju.

Gdy Senat odmawiał sankcji, król mógł powiększyć liczbę senatorów o 6 wojewodów i 6 kasztelanów i nakazać ponowne rozpoznanie ustawy senatowi w tym rozszerzonym składzie. Zresztą zdanie senatu nie było dla króla obowiązujące, gdyż uchwalony przez Izbę poselską projekt rządowy, o ile go król ogłosić nakazał, urastał w moc prawa.

Gdy zaś król z negatywną uchwałą Senatu się zgodził—prawo nie przychodziło do skutku. Zresztą król mógł również rozwiązać i Izbę poselską przy jednoczesnem zarządzeniu nowych wyborów.

Z innych postanowień konstytucji zasługują na szczególną uwagę: przepis o zrównaniu wszystkich obywateli wobec prawa, a także przepis o wprowadzeniu francuskiego kodeksu cywilnego Napoleona i ustanowieniu ogólnostanowych instytucji sądowych, przyczem sędziowie, wbrew dotychczasowym zasadom ustroju sądowego za Rzeczypospolitą, byli przez króla mianowani, z wyjątkiem tylko sędziów pokoju,

kórych król mianował z potrójnej listy kandydatów, przez sejmiki powiatowe przedstawionych.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego, w tych częściach, które dotyczą najistotniejszych dziedzin życia państwowego, nie liczyła się ani z tradycjami, ani z duchem ustawodawstwa dawnej Rzeczypospolitej. Pozostawiono jedynie nazwy przypominające dawne polskie instytucje państwowe, ale treść ich zmieniono do gruntu. Gdyby chociaż dokonane przekształcenie uznać można było za szczęśliwe. Ale nie. Nowoczesna zasada podziału władz na prawodawczą, wykonawczą i sądową, konsekwentnie przeprowadzona w ustawie rządowej 3-go maja 1791 roku i w konstytucji grodzieńskiej 1793 roku — została w konstytucji Księstwa mocno podważona. Król, jako przedstawiciel z reguły władzy wykonawczej, wyposażony został w nader istotne atrybuty nie tylko władzy ustawodawczej, do niego wyłącznie bowiem należała inicjatywa ustawodawcza, on nadawał prawo sankcję ostateczną, on również bez udziału sejmu, mógł dopełniać konstytucję, ale też i w zakresie władzy sądowej, gdyż wyroki Rady Stanu, orzekającej w charakterze sądu kasacyjnego, ulegały zatwierdzeniu króla. Tak więc w istocie rzeczy, pod osłoną form parlamentarnych, król posiadał władzę nieograniczoną.

Roła sejmu, a w szczególności izby poselskiej uległa znacznym okrojeniom, tak iż

w rzeczywistości z roli dominującego czynnika w dziedzinie ustawodawstwa, sejm został sprowadzony do roli podrzędnej. To co stanowi najistotniejszą prerogatywę ciał parlamentarnych, początkowanie praw — zostało sejmowi odjęte. Pozbawiony był; również sejm wpływu na dalsze kształtowanie się praw kardynalnych; nie miał również sejm żadnego wpływu na skład rządu, bowiem król mianował i odwoływał ministrów, którzy odpowiedzialni byli wobec niego, a nie wobec sejmu. Wreszcie rola posłów uprawnionych jedynie do kreskowania w milczeniu „za” lub „przeciw” projektowi rządowemu, bez możności nawet wypowiedzenia opinii, nie licowała z powagą przedstawicieli narodu, mającego za sobą kilkowiekową kulturę parlamentarną. Tym sposobem punkt ciężkości prac ustawodawczych przeniesiony został z sejmu na Radę Stana, która była właściwą kuźnicą praw krajowych.

W zakresie władzy sądowej, konstytucja Księstwa znosząc organizację sądów stanowych, wprowadza istotny postęp. Ale i tu nowa konstytucja nie została konsekwentnie do końca utrzymana. Przekazanie funkcji sądu kasacyjnego, centralnemu organowi administracyjnemu, jakim była Rada Stanu, oraz pozostawienie ostatecznej decyzji królowi, jako przedstawicielowi władzy wykonawczej, musiało narażać na szwank powagę sądowych orzeczeń, nie

tylko ze stanowiska ich dojrzałości juryspruden-
dencyjnej ale również i ze stanowiska ich bez-
stronności, zwłaszcza gdy wynikała kolizja po-
między interesami osób prywatnych, a skarbem,
Wreszcie niezależność sędziego, stanowiąca
kamień węgielny ustroju praworządnego została
poważnie zachwiana.

W zakresie reform społecznych, konstytu-
cja, po raz pierwszy w naszych dziejach,
proklamuje ustawowo zupełną równość wszyst-
kich obywateli kraju. Ale przepis odnośny
w znacznej mierze był pustym tylko dźwiękiem;
sprawa włościańska nie została konkretnie roz-
strzygnięta, gdyż ani pańszczyzna nie była
zniesiona, ani kwestja własności gruntów nie
została załatwiona. Co do stanu mieszczań-
skiego, to nie został on całkowicie zrównany
w prawach politycznych ze szlachtą, gdyż po-
mimo swej liczebnej przewagi wysyłali miesz-
czanie do sejmu razem z włościanami tylko 40
deputowanych, podczas gdy dziesięciokrotnie
mniej liczny stan szlachecki był reprezentowany
w sejmie przez 60 posłów. Tak więc i w tym
zakresie, pomimo pozorów demokratycznych,
konstytucja nie umiała się wznieść do zupeł-
nego faktycznego równouprawnienia wszystkich
stanów.

Wiele z powyżej wskazanych wad i bra-
ków konstytucji starali się usunąć przedstawi-
ciele rządu warszawskiego, którzy podówczas

znajdowali się w Dreźnie. Ale konstytucję tę układał nie prawoznawca, lecz „Bóg wojny“ Napoleon, twórca Księstwa Warszawskiego. Z istic żołnierskim pośpiechem rozstrzygnięte zostały kwestje, które w normalnym trybie prac ustawodawczych wymagałyby znacznie dłuższego czasu. Cała praca nad ułożeniem konstytucji ukończona została w dni kilka (pomiędzy 17 a 22 lipca 1807 r.) i gdy w dn. 23 lipca członkowie komisji polskiej zgłosili się na posiedzenie do Murata, zostali postawieni wobec faktu dokonanego, bowiem Napoleon podpisał oryginał aktu konstytucyjnego, nie pytając o zgodę polaków, już dnia poprzedniego.

Konstytucja z 1807 roku została dekretem króla saskiego, z dnia 24 lutego 1810 r. rozciągnięta i przystosowana do terytorjów, które na mocy traktatu wiedeńskiego z 1809 roku zostały przyłączone do Księstwa. Pod rządem konstytucji z 1807 roku odbyły się dwa tylko sejmy: pierwszy—w marcu 1809 roku na zamku w Warszawie pod łaską Małachowskiego w Senacie i Ostrowskiego w Izbie poselskiej; drugi—w grudniu 1811 pod łaską Ostrowskiego w Senacie i Sołtyka w Izbie poselskiej. Jak i samo Księstwo, które nie pozyskało niezbędnych warunków trwałego bytu, tak i konstytucja z 1807 r. okazała się krótkotrwałą efemerydą.

Nowy porządek rzeczy, wytworzony po zlikwidowaniu epopei napoleońskiej przez mo-

carstwa przeciwko niemu skoalizowane, zaplanować miał w Europie na długi okres czasu. Podstawę prawną dla układu stosunków międzypaństwowych stanowią uchwały Kongresu Wiedeńskiego (1815) objęte traktatami pomiędzy Rosją a Prusami i Austrią w dniu 3 maja 1815 roku zawartymi, a sankcjonowanymi następnie przez akt końcowy kongresu z 9 czerwca tegoż roku.

Na podstawie tych traktatów, z większości ziem Księstwa Warszawskiego utworzone zostało pod nazwą Królestwa Polskiego odrębne państwo, które miało być złączone „nieodzwrotnie“ z Rosją przez osobę cesarza Aleksandra I-go i jego następców „węzłem właściwej sobie konstytucji“.

Jakoż, w rzeczy samej, jeszcze przed ostatecznym zakończeniem prac kongresowych Aleksander I, nowy król polski, wydał w Wiedniu pod datą 25 maja 1815 r. „Zasady konstytucji Królestwa Polskiego“, nakreślone przez ks. Adama Czartoryskiego.

Według słów na oryginale własną ręką cesarza i króla skreślonych: „Zasady powyższe Konstytucji Królestwa Polskiego służyć będą za niezmiennie prawdziwe i za instrukcję nowemu tymczasowemu Rządowi tego kraju“.

W wykonaniu tego postanowienia utworzył cesarz Komitet Konstytucyjny pod prezydencją Tomasza Ostrowskiego, b. prezesa Senatu,

w składzie: Stanisława Zamoyskiego, Tadeusza Matuszewicza, Aleksandra Linowskiego i Stefana hr. Grabowskiego, zlecając mu rozwinięcie zasad konstytucji i wypracowanie ostatecznego tekstu ustawy konstytucyjnej.

Niezależnie od tego Rząd Tymczasowy, przekształcony z Rady Najwyższej Tymczasowej, wyłonił szereg specjalnych komisji, których zadaniem być miało zebranie i przygotowanie materiałów, niezbędnych do opracowanie statutów organicznych dla poszczególnych dziedzin życia politycznego i prawnego.

W wyniku tych prac został przygotowany projekt ustawy konstytucyjnej, który Aleksander I podczas swego pobytu w Warszawie osobiście korygował, zawsze w sensie restrykcyjnym, aż wreszcie po wysłuchaniu opinii rosyjskiego senatora Nowosilcewa, członka Rady tymczasowej i po naradach z Czartoryskim i Ignacym Sobolewskim – Aleksander I podpisał w dniu 27 listopada 1815 roku na Zamku Królewskim w Warszawie „Ustawę Konstytucyjną Królestwa Polskiego”.

Jakież było prawnopństwowe położenie Królestwa Polskiego na zasadzie uchwał Kongresu Wiedeńskiego i aktów, w bezpośrednim związku z nim pozostających, a w szczególności, jaki był jego stosunek do Cesarstwa Rosyjskiego?

Na pytania te szukać należy odpowiedzi

przedewszystkiem w traktatach międzynarodowych.

W myśl art. 5 traktatu z dnia 3 maja 1815 r., zawartego w Wiedniu pomiędzy Rosją i Austrią i art. 3 pod taką datą zawartego traktatu pomiędzy Rosją i Prusami—Królestwo Polskie połączone zostało z Cesarstwem Rosyjskiem „przez konstytucję“ w osobie Cesarza Aleksandra I-go jego dziedziców i następców Cesarz zachowywał sobie prawo nadania temu państwu (Etat) rozciągłości terytorjalnej wewnętrznej, przybierał tytuł Króla Polskiego i przyrzącał odrębną administrację; nadto otrzymać mieli polacy we wszystkich dzielnicach „reprezentację i ustawy narodowe, zastosowane do formy bytu politycznego, jaką każdy z rządów, pod którymi zostawać będą, nadać im uzna za pożyteczne i przyzwoite.“

Z tych postanowień Kongresu Wiedeńskiego wynika, że Królestwo Polskie prawnie określone zostało, jako państwo (Etat) suwerenne, pozostające w stosunku unji osobistej z Rosją i mające zzewnątrz narzucony ustrój monarchiczno-konstytucyjny.

Powiedzieliśmy „prawnie“ określone zostało, chcąc w ten sposób podkreślić, że stan prawny nie zupełnie pokrywał się z rzeczywistością. Wskutek rozbieżności, jaka się wytworzyła wkrótce pomiędzy zasadą, a jej praktycznym urzeczywistnieniem, pomiędzy prawem,

a jego życiową realizacją — powstał wśród naszych prawników i polityków spór o to, czy istotnie Królestwo Kongresowe było państwem, suwerennem, czy też tylko prowincją autonomiczną wielkiego niepodzielnego imperjum rosyjskiego.

Spór ten jednak, zdaniem naszym, był raczej nieporozumieniem, polegającym na tem, że przy rozstrzyganiu powyższego dylematu brano za punkt wyjścia już to stan faktyczny, już to stan prawny. Jeśli wszakże poddamy analizie ściśle prawniczej postanowienia traktatów wiedeńskich, nie obarczając umysłu balastem późniejszych praktyk exterminacyjnych rządu rosyjskiego, to kwestja suwerenności państwowej Królestwa Kongresowego wydaje nam się niesporną, a to zarówno ze względu na dosłowną interpretację samych traktatów, które wręcz nadają Królestwu Polskiemu kształt odrębnej państwowości, jak i ze względu na intencje jego twórców, a w szczególności Aleksandra I-go, który w licznych swych pismach i ustnych zapewnieniach, a przedewszystkiem w swym manifeście do Polaków z dnia 25 maja 1815 roku charakteryzuje dokonane na kongresie dzieło w sposób rozprasający wszelkie wątpliwości:

„To nowe Państwo — mówi Aleksander I — zostało Królestwem Polskiem.“

Stosunek Królestwa Polskiego do Rosji

ustalony został również przez traktaty wiedeńskie, a rozwinięty—w nadanej Królestwu przez Aleksandra I-go Konstytucji; polegał on na tem, że oba państwa miały wspólnego panującego, który zresztą poza koronacją na cesarza rosyjskiego, winien był także koronować się w stolicy kraju, jako król polski, i zaprzysiąc konstytucję. Obok wspólności monarchy łączyła oba narody jeszcze wspólność polityki zewnętrznej, będąca emanacją pierwszego warunku. Późatem jednak Królestwo Polskie korzystało z zupełnej niezależności od instytucji państwowych rosyjskich i posiadać miało własną organizację, na wzorach narodowych opartą.

Dlatego też stosunek Rosji do Polski, która, prócz osoby panującego, żadnym innym węzłem wspólnoty rzeczowej związana nie była—prawnie określony być może, jako unja personalna.

Co do formy rządu, to i pod tym względem Kongres Wiedeński rzecz zgóry przesądza, narzucając Królestwu ustrój nonarchiczo-konstytucyjny. W tym stanie rzeczy, nadana przez Aleksandra I-go ustawa konstytucyjna winna była ograniczyć się jedynie do deklaracyjnego stwierdzenia zasad, w traktatach wyrażonych.

Tymczasem, w tym właśnie względzie, ustawa konstytucyjna odchyła się od uchwał Kongresu Wiedeńskiego, wprowadzając niebezpieczne dla przyszłej niezawisłości państwowej

Królestwa Polskiego ograniczenie praw zasadniczych, zawarowanych traktatami międzynarodowymi.

Jak to już uprzednio zaznaczyliśmy, połączenie Królestwa Polskiego z Cesarstwem Rosyjskiem miało nastąpić „przez konstytucję”. Tak głoszą wszystkie odnośne traktaty wiedeńskie; tak się wyraża Aleksander I w swym liście do prezesa Senatu hr. Ostrowskiego z dnia 30 kwietnia 1815 r., mówiąc, że Królestwo połączone będzie z Cesarstwem „węzłem właściwej sobie konstytucji”, tak brzmi odnośne postanowienie *Z a s a d* konstytucji, wśród których znajdujemy przepis: „wielka księga konstytucyjna, którą nadajemy mieszkańcom naszego Królestwa Polskiego, ma być uważaną nazawsze, jako główny i najświętszy węzeł, którym to Królestwo nieodzownie i na zawsze złączonem będzie z Państwem wszech Rosji”, tak wreszcie publicznie oświadcza Aleksander I w swym manifeście do Polaków z dnia 25 maja 1815 r. proklamując, że „konstytucja i nieodzowna Unja przywiąże was do przeznaczeń mocarstwa i t. d.”

To też art. I „Zasad”, wydanych w dniu 25 maja 1815 roku, brzmiał jeszcze:

„Prowincje polskie, które z mocy umów na kongresie Wiedeńskim przyłączone zostały do Rosji pod oddzielnym tytułem Królestwa Polskiego, zostaną nazawsze

przywiązane do berła tego mocarstwa i mieć będą konstytucję narodową..“

Ale już w samej konstytucji, wydanej w kilka zaledwie miesięcy później (27 listopada tegoż roku), ta sama zasada ujęta została w formułę bardziej lakoniczną. Art. 1 definitywnego aktu konstytucyjnego otrzymał brzmienie:

„Królestwo Polskie jest nazawsze połączone z Cesarstwem Rosyjskiem.“

Zniknął więc w tej ostatecznej redakcji „węzeł konstytucji“, ten najistotniejszy warunek układu międzynarodowego, pozostało zaś bezwarunkowe połączenie z Cesarstwem rosyjskiem, skazujące słabą, po przebytej burzy dziejowej, państwowość polską na nierówną walkę z przemożną i na czynniki siły fizycznej opartą państwowością absolutystyczną, w której arbitralna wola monarchy górowała ponad prawem.

W tym stanie rzeczy zawarowana traktatami międzynarodowymi Kongresu wiedeńskiego karta konstytucyjna, miała się stać jedynym puklerzem, chroniącym państwowość polską od supremacji państwowości rosyjskiej.

Według pierwotnych zamierzeń Aleksandra I-go, konstytucja Królestwa Kongresowego miała się wesprzeć w swych najistotniejszych założeniach na statucie konstytucyjnym Księstwa, ulepszonym jednak i poprawionym w ten sposób, „aby nowa konstytucja... stać się

mogła zupełniej narodową i zbliżyć się do ustawy 3 maja 1791 w miarę, ile różnica okoliczności i czasów pozwala“.

Czy i o ile wykonanie odpowiadało temu założeniu — przekonamy się, zapoznając się szczegółowiej z postanowieniami karty konstytucyjnej 1815 r.

Jak to już wyżej zaznaczyliśmy, prawno-państwowy stosunek Królestwa Kongresowego do Rosji i forma rządu — zostały przesądzone przez traktaty wiedeńskie. W tych punktach więc Konstytucja ogranicza się do deklaracyjnego powtórzenia uchwał kongresu wiedeńskiego, z temi wszakże restrykcjami na rzecz autokratyzmu samowładnego monarchy rosyjskiego, o których wyżej była mowa. Właściwą przeto treścią ustawy konstytucyjnej 1815 r., jest unormowanie wewnętrznego stosunku władz pomiędzy sobą, ich organizacja tudzież określenie praw i swobód obywatelskich.

Wśród władz państwowych naczelne, i powiedzmy to odrazu, dominujące stanowisko zapewnia konstytucja królowi. Do niego należy władza wykonawcza w całej rozciągłości. „Rząd jest w osobie króla“ — wyraża się ustawa 1815 roku, idąc śladem konstytucji księstwa.

Konsekwentnie rozwijając tę zasadę, konstytucja 1815 roku stanowi, że wszelkie akty publiczne (sądów, trybunałów i magistratur) pod królewskiem winny być wydawane imie-

niem, że nominacje wyższych dostojników państwowych: świeckich i duchownych, sędziów i urzędników — należą wyłącznie do króla, że król rozrządza dochodami państwa, stosownie do budżetu, udziela naturalizacji, nadaje tytuły i odznaczenia honorowe, wykonywa prawo łaski, że do króla również należy prawo wypowiedzenia wojny i zawierania pokoju, przyczem on tylko mógł oznaczać uczestnictwo królestwa w wojnach prowadzonych przez Rosję, z tem jedynem ograniczeniem, że wojsko polskie nie mogło być użyte poza granicami Europy — że wreszcie w osobie króla skupiały się wszelkimi polityki zagranicznej, która miała być wspólna dla konstytucyjnego Królestwa i absolutystycznego Cesarstwa.

Ale nie tylko w dziedzinie władzy wykonawczej uprawnienia króla były bardzo znaczne. Wbrew nowoczesnej, na owe czasy, zasadzie Monteskiusza o podziale władz, zapewniała konstytucja 1815 roku królowi istotny udział w ustawodawstwie, nadając mu charakter, w myśl dawnych tradycji polskich, jednego z trzech stanów reprezentujących naród. W tym charakterze do króla należało z uszczerbkiem dla sejmu nie tylko prawo wyłącznej inicjatywy ustawodawczej oraz prawo sankcji ustaw, przez sejm uchwalonych, ale także prawo bezpośredniego, bez udziału sejmu, wykonywania władzy ustawodawczej, przez postanowienia

królewskie, zwłaszcza w tak ważnych dziedzinach, jak dopełnianie ustaw konstytucyjnych lub pierwiastkowe urządzenie centralnych organów państwowych, powoływanych do życia na mocy wydawanych przez króla statutów organicznych.

Jedynym ograniczeniem woli królewskiej był przepis, mocą którego akty monarsze wymagały kontrasygnaty właściwego ministra, który był za nie odpowiedzialny.

Gdy się jednak zważy, że ministrowie byli odpowiedzialni politycznie nie przed sejmem, lecz przed specjalnym sądem sejmowym, złożonym li tylko z samych senatorów, mianowanych przez tegoż króla—to cała ta formułka o odpowiedzialności ministrów za kontrasygnowane akty monarchy — staje się fikcją, pozbawioną wszelkiego poważniejszego znaczenia i nadającą pozór konstytucyjności władzy królewskiej, która w istocie rzeczy była nieograniczoną i usuwała się całkowicie z pod kontroli reprezentacji narodowej.

Na czas swej nieobecności, król, który był zarazem cesarzem rosyjskim, mianował namiestnika. Na zasadzie udzielonego mu pełnomocnictwa, namiestnik wykonywał władzę w tym zakresie, w jakim ona do króla należała, z wyjątkiem spraw zagranicznych i wojskowych, zwoływania sejmu, zatwierdzania budżetu, prawa łaski i niektórych innych upraw-

nień mniejszej wagi. Namiestnik wydawał swoje zarządzenia w formie postanowień, które uprzednio musiały być rozpoznawane przez Radę Administracyjną, posiadającą w stosunku do namiestnika jedynie głos doradczy.

Prócz namiestnika, organem wykonawczym, przez który król władzę swą wykonywał była Rada Stanu, zasiadająca bądź w ściślejszym komplecie, jako Rada Administracyjna, bądź też w komplecie obszerniejszym, jako Ogólne Zebranie lub Rada Stanu w ścisłym znaczeniu.

Rada Administracyjna była właściwym rządem; w jej skład, prócz namiestnika wchodziłi ministrowie i niektóre osoby, przez króla powołane: (Nowosilcow, ks. Adam Czartoryski). Zakres kompetencji Rady Administracyjnej pokrywał się całkowicie z kompetencją namiestnika. Wobec czysto doradczego charakteru, Rada Administracyjna miała początkowo niewielkie znaczenie; nie była ona nawet organem konstytucyjnie niezbędnym, bowiem podczas pobytu króla w kraju władza namiestnika ulegała zawieszeniu i król mógł pracować bezpośrednio z ministrami, nie zwołując wcale Rady Administracyjnej. Powaga jej wzrosła dopiero po zgonie w 1826 r. gen. Zajączka, jedyne go namiestnika, gdyż uprawnienia namiestnika przebrane zostały na nią; wówczas z ciała doradczego stała się Rada Administracyjna ciałem rządzą-

cem, w którym ministrowie kolegjalnie rozstrzygali sprawy państwowe. Ta sama zasada kolegjalności przewodziła i organizacji ministerstw (wydziałów rządowych), które nazywały się komisjami*), zaś ministrowie byli tylko przewodniczącymi w komisjach, z wyjątkiem ministra sekretarza stanu, którego zadaniem było pozostawanie przy boku króla. Odmienne, bardziej zbliżone do dawnej Rady Stanu z czasów Księstwa, funkcje miało ogólne zebranie Rady Stanu.

W tym charakterze do Rady Stanu, prócz namiestnika i ministrów, wchodził także radcowie stanu i referendarze, w liczbie po 10-ciu, oraz radcowie stanu nadzwyczajni (prezes izby obrachunkowej, członkowie komisji sprawiedliwości, prokurator generalny i t. p.).

Do Rady Stanu w jej zgromadzeniu ogólnem należało przedewszystkiem opracowywanie projektów praw, które następnie, po uzyskaniu aprobaty monarszej, wnoszone były do sejmu. Pozatem Rada Stanu sprawowała ogólny nadzór nad biegiem spraw państwowych, pozbawiona jednak była, w porównaniu z Radą Stanu Księstwa, funkcji sądowych, a to w zakresie sądownictwa administracyjnego, niezna-

*) Komisji było pięć: 1. Wyznań religijnych i oświecenia publicznego; 2. Sprawiedliwości; 3. Spraw wewnętrznych i policji; 4. Wojny; 5. Przychodów i skarbu.

nego Królestwu Kongresowemu, jak i sądownictwa kasacyjnego, które w swej czystej formie przestało istnieć, bowiem powołany do życia Sąd Najwyższej Instancji rozpoznawał sprawy cywilne, jako trzecia instancja merytoryczna, zaś sprawy karne załatwiał w ostatniej instancji sąd apelacyjny w Warszawie.

Przy podobnie szerokiem zakresie ram dla władz i organów rządowych, dla instytucji reprezentacyjnych pozostać już mogła tylko szczupła dziedzina atrybutów władzy.

Ustawa konstytucyjna oraz wydane w jej dopełnieniu statuty organiczne: o izbie poselskiej (1815 r.) i o Senacie (1816 r.) dopuszczają do udziału w ustawodawstwie sejm dwuizbowy.

Sejm, według konstytucji, winien się zgromadzać co dwa lata na przeciąg dni 30-stu; jednakże w ciągu 15-letniego okresu istnienia Królestwa Kongresowego, sejm zwołany był tylko cztery razy (w 1818, 1820, 1825 i 1830 r.)

Kompetencja sejmu zakrojona była nieco szerzej niż za Księstwa. Do jego atrybucji należało z reguły ustawodawstwo cywilne, karne i administracyjne; w innych atoli dziedzinach, jak na przykład, w przedmiocie nakładania ciężarów publicznych, podatków, budżetu, zaciągu do wojska i t. p.—Sejm mógł się „naradzać“, o ile był do tego wezwany przez monarchę w akcie zwołania. Nadto mógł sejm i w dziedzinie praw ustrojowych zabierać głos, ale

tylko „względem umiarkowania lub zmiany atrybucji“ władz i urzędów konstytucyjnych, gdyż pierwsiastkowe urządzenie tych organów należało do króla.

Tak więc w tej dziedzinie, najważniejszej bodaj z punktu widzenia prawnopanstwowego, udział sejmu w ustawodawstwie był fakultatywny i zależał całkowicie od swobodnego uznania króla, który mógł, lecz nie musiał sejm do głosu dopuścić. Gdy się nadto zważy, że inicjatywa ustawodawcza należała wyłącznie do króla, a sejm tej inicjatywy był całkowicie pozbawiony, to staje się rzeczą jasną, że uprawnienia sejmu były oparte na wiotkich podstawach, które go pozbawiały tego znaczenia i wpływu, jakie mu służyć powinny, jako reprezentacji narodowej.

Brak inicjatywy ustawodawczej łagodził w pewnej mierze przepis, w myśl którego sejm mógł, po wyczerpaniu porządku obrad, przystąpić do uchwalenia petycji o potrzebie nowych praw i prośbę tę przez Radę Stanu królowi przedłożyć.

Tryb traktowania wniosków ustawodawczych był następujący. Projekty do praw, układane w Radzie Stanu wnoszone były do sejmu za rozkazem królewskim, przyczem od króla zależało, czy projekt miał być naprzód rozpoznawany przez izbę poselską, czy też przez izbę senatorską, wyjątek stanowiły tylko pro-

jekty skarbowe, które najprzód do izby poselskiej wnoszone być winny. Nad projektami, wniesionemi przez rząd do sejmu, naradzały się przed wniesieniem ich na plenum, komisje. Komisji tych było trzy: do praw skarbowych, do praw cywilnych i kryminalnych i do praw organicznych i administracyjnych. Komisje składały się: w izbie senatorskiej—z trzech, a w izbie poselskiej—z pięciu członków każda. Komisje nic same zmieniać nie mogły; mogła natomiast poczynić odpowiednie poprawki po wysłuchaniu opinii członków komisji Rada Stanu. W tej ostatecznej formie projekt był wnoszony na plenum i tu już tylko mógł być przyjęty lub odrzucony w całości.

Wotowanie dokonywało się w głosowaniu jawnem, większością głosów. Projekt przyjęty przez jedną izbę przechodził do izby drugiej, która również nic w nim zmienić lub poprawić nie mogła, lecz winna była go przyjąć lub odrzucić w całości. Dopiero projekt przez obie izby przyjęty, przesyłany był do sankcji monarszej, który gdy to uznał za stosowne, sankcji swej mógł projektowi odmówić. Tak więc tryb traktowania wniosków ustawodawczych w sejmie Królestwa Kongresowego był bardzo zbliżony do form postępowania w sejmie Księstwa, z tą tylko różnicą, że posłowie mogli się w sejmie przymawiać; natomiast ograniczenia co do możności czynienia poprawek na

plenum, i przeniesienie punktu ciężkości właściwej pracy ustawodawczej na komisje — były jednakże w obu konstytucjach. Wszystkie te ograniczenia, a w szczególności pozbawienie sejmu inicjatywy, uniemożliwienie mu czynienia poprawek, możliwość manipulowania projektami ustawodawczymi w ten sposób, iż od monarchy zależało, która izba w pierw ma zdanie swe o projekcie wypowiedzieć, przy Senacie powoływanym w drodze nominacji, wreszcie niczem nieograniczona sankcja monarsza — wszystko to pozbawiało sejm właściwego znaczenia, wyznaczając mu szczupłe bardzo ramy, i czyniąc zeń organ pomocniczy rządu.

Nie posiadał sejm również praw budżetowych, bo chociaż nominalnie do niego należało uchwalanie budżetu, to jednak prawo to, w myśl ograniczającej interpretacji, wchodziło w życie dopiero po ułożeniu pierwszego budżetu przez króla, do czego nigdy nie doszło; nie służyło, wreszcie, sejmowi prawo kontroli nad działalnością rządu, gdyż jedyna egzekutywa tego prawa — odpowiedzialność ministrów przed sejmem — Konstytucją zawarowana nie została. Przeciwnie ministrowie odpowiedzialni byli przed Sądem Sejmowym, złożonym z senatorów, mianowanych przez króla, a więc właściwie przed królem tylko. Wszystko to, obok arystokratycznego charakteru Senatu, który był całkowicie pozbawiony elementu społecznego

z wyborów, i mało demokratycznej izby poselskiej, do której dopuszczeni zostali, przy uwzględnieniu znacznego cenzusu majątkowego, przedstawiciele szlachty, w liczbie przeważającej (77 na 128) oraz przedstawiciele zamożnego mieszczaństwa (55 na 128), natomiast pozbawieni zostali całkowicie udziału w życiu narodem włościanie—wszystko to razem wzięte składa się na obraz wysoce niedoskonałego urzędnictwa instytucji reprezentacyjnych Królestwa Kongresowego.

W rzeczy samej Konstytucja 1815 r. była mniej demokratyczna od Konstytucji 1807 roku, nawracała do dawnych tradycji stanowych, zapewniała stanowisko uprzywilejowane szlachcie a to zarówno w sejmie, jak i w urzędzie i w sądzie, spychała znowu do roli parjasów stan włościański, który został całkowicie wyeliminowany z życia publicznego, i zasklepiła się w rutynizmie form biurokratycznych, osłabiając powagę instytucji reprezentacyjnych, które z przeszłości narodu mogły być czerpać świetne tradycje dla swego dalszego i do nowych warunków przystosowanego rozwoju.

W zakresie praw i swobód obywatelskich Konstytucja 1815 roku zapewnia wprawdzie Narodowi „po wieczne czasy“ reprezentację narodową, ale ją szczupło odmierza, zastrzega sprawowanie urzędów publicznych, cywilnych i wojskowych, li tylko polakom, ogranicza

wszakże tę regułę niedemokratyczną klauzulą, że urzędy w sądownictwie, administracji i sejmie, a więc najważniejsze, mogą być powierzane wyłącznie „właścicielom gruntowym”; uznaje wszelką własność za „świętą i nietykalną”, dopuszczając zarazem przymusowe wywłaszczenie dla celów „użyteczności publicznej” za „sprawiedliwym i poprzednim wynagrodzeniem”; zaręcza wolność druku i gwarantuje nietykalność osobistą, powołując się na starodawne polskie prawo kardynalne „neminem captivabimus nisi jure victum”, zmienia jednakże tę zasadę w duchu dopuszczającym dowolną interpretację, a to wskutek zamiany wyrazów: „neminem captivabimus” na „neminem captivari permittemus”, wreszcie ogłasza zasadę równości wszystkich obywateli wobec prawa, ograniczając ją w zakresie praw politycznych — cenzurem majątkowym, a w zakresie praw cywilnych — momentem wyznaniowym.

Już w samym swem założeniu, przepisy powyższe odznaczały się brakiem konsekwencji i elastycznością. To też rękojmie swobód obywatelskich, zapewnionych przez Konstytucję 1815 r., okazały się w praktyce wiotkimi i nietrwałymi, a niektóre z nich, gdy nie odpowiadały widokom rządu, były bez wszelkiego zgoła liczenia się z Konstytucją znoszone, jak na przykład, wolność druku, która została w 1819 r. uchyloną przez wprowadzenie cenzury prewen-

cyjnej, zrazu dla gazet i pism perjodycznych, a następnie dla wszelkich dzieł i wydawnictw.

Jak dalece cesarz a król nie liczył się z rękojmiami konstytucyjnymi, świadczy fakt wydania w r. 1825, bez udziału i wiedzy sejmu, artykułu dodatkowego do ustawy konstytucyjnej, w myśl którego jawność sejmowania została zniesiona z wyjątkiem posiedzeń formalnych, jak otwarcie i zamknięcie sejmu i t. p.

Motywy do tego zarządzenia, pozbawiającego sejm możności oddziaływania na opinię publiczną — miały charakter wyłącznie polityczny. Akt ten otworzył oczy społeczeństwu na to, że gwarancje, zawarte w karcie konstytucyjnej mają charakter papierowy i że w każdej chwili przez króla jednostronnym aktem jego woli arbitralnej odwołane być mogą.

Poważne zmiany w wewnętrznym zarządzie kraju zaszły jednak dopiero po rewolucji listopadowej.

Konstytucja 1815 roku zastąpiona została przez Statut Organiczny z dn. 14 lutego 1832 r. (Dz. Pr. t. XIV str. 172), zawierający zasadnicze prawa dla Królestwa Kongresowego.

W manifeście cesarza Mikołaja I, nadanym w Petersburgu pod tą że datą (Dz. Pr. t. XIV str. 160) — wyłuszczone są motywy wprowadzenia tych zasadniczych i stanowczych

zmian w kształcie i porządku Rządu. Czytamy tam, że

„gdy mocą oręża położony został koniec wichrzącym Królestwo Polskie zaburzeniom, a naród, wciągniony przez źle myślących w przestępstwo, przywrócony został do swoich obowiązków i spokojności, osądziliśmy za rzecz pożyteczną doprowadzić do skutku Nasze przedsięwzięcie, ażeby ustanowieniem stałego i nienaruszonego porządku obwarować nazawsze od nowych szkodliwych zamachó w tę spokojność i nierozzerwane połączenie dwóch narodów, przez Najwyższą Opatrzność troskliwości naszej powierzonych,“ że „My, w ojcowskiej naszej troskliwości o dobro wiernych Naszych poddanych, za najświętszy poczytujemy sobie obowiązek zapobiedz wczesnie wszelkiemi od Nas zależącemi środkami powróceniu na przyszłość podobnych nieszczęść, jakie się wydarzyły,“ „aby Królestwo Polskie, mając osobny potrzebom jego odpowiedni rząd, nie przedstawiało być połączoną częścią Cesarstwa Naszego...”

Jakoż art. 1 Statutu Organicznego opiewa:

„Królestwo Polskie, przyłączone na zawsze do Państwa Rosyjskiego, stanowi nierozdzielną część tego Państwa...”

Statut Organiczny miał utrwalić zarząd Królestwa Polskiego na zasadach pewnej autonomji wewnętrznej; jednakże stanowił on zarazem przejście do doskonalszego zespolenia go z Cesarstwem.

Znosząc osobną koronację na króla, reprezentację sejmową i wojsko narodowe — gwarantował opiekę szczególniejszą dla religji katolickiej, nietykalność osób i mienia, używanie języka ojczystego w sądownictwie i administracji, wreszcie wolność druku, odrębne ustawodawstwo cywilne i karne oraz rząd oddzielny.

Statut Organiczny, w pewnej tylko części formalnej wykonany, niebawem poddany został zasadniczym modyfikacjom, które znamionowały okres rządów Paskiewiczowskich (1831—54).

W 1837 r. województwa przekształcono na gubernie. Język rosyjski wprowadzony został do Sekretarjatu Stanu.

Taki stan przetrwał do roku 1861.

Nastaly czasy reform Wielopolskiego. Wydany w dniu 26 marca 1861 r. — pod wpływem wskazań Wielopolskiego — ukaz (Dz. Pr. t. 57 str. 332) zawiera próby przekształceń zasadniczych w organizacji kraju w duchu autonomicznych pierwotnych intencji Statutu Organicznego.

Po stłumieniu powstania styczniowego,

zlikwidowane zostały ostatecznie pomysły Wielopolskiego.

Nastaly czasy Komitetu Urządzającego, pozostającego pod faktycznym kierownictwem hr. Milutina.

W 1867 r. zwinęta została Rada Stanu i Rada Administracyjna.

W ukazie monarszym wyrażona była wola, aby władze centralne krajowe zostały zwinęte i przeniesione do Petersburga.

Jakoż w 1867 r. rozwiązano Komisję Oświecenia; w 1868—Komisję Spraw Wewnętrznych; w 1869—Komisję Skarbu; wreszcie ostatecznie upadła w r. 1877—Komisja Sprawiedliwości, wraz z IX i X Departamentami Rządzącego Senatu.

Kraj utracił ostatecznie wpływ na decydowanie jakichkolwiekbądź spraw w dziedzinie wewnętrznego zarządu, uzależnionego całkowicie od centralnych władz petersburskich.

Po paru latach działalności Komitetu Urządzającego, „można uważać—powiada Askenazy w swem dziełku p. t. „Sto lat zarządu w Królestwie Polskiem“ — za wykończone w najcelniejszych zarysach ogromne dzieło zjednoczenia Królestwa Polskiego z porządkiem powszechno-państwowym pod względem prawodawczym i administracyjnym.“

Dopiero zajęcie Warszawy w d. 5 sierpnia 1915 r. przez armję niemiecką przerwało

ów proces rusyfikacji, systematycznie z wielkim uporem prowadzonej. Ale oto z dziejowego oddechu wyłoniła się Polska Odrodzona. Uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 17 marca 1921 r. Ustawa Konstytucyjna otwiera nową epokę państwowości polskiej.

SPIS RZECZY.

	str.
	od do
ISTOTA I ZAKRES WŁADZY PREZYDENTA	
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	1—85
Uwagi ogólne	3—22
I. Wybór Prezydenta Rzplitej.	22—43
II. Stosunek Prezydenta Rzplitej do Sejmu	43—73
a) Prawo inicjatywy ustawodawczej.	50
b) Prawo weta ustawodawczego	54
c) Rozwiązanie sejmu	61
III. Stosunek Prezydenta Rzplitej do Rządu	73—81
a) Mianowanie rządu	77
b) Odwoływanie rządu	79
Konkluzje.	81—85
PAŃSTWOWOŚĆ POLSKA W JEJ ROZWOJU	
HISTORYCZNYM.	89—141
Dawna Rzplita szlachecka	89
Konstytucja 3-go maja	93
Sejm Grodzieński	96
Konstytucja Księstwa Warszawsk. 1807 r.	108
Konstytucja Królestwa Kongr. 1815 r.	119
Statut Organiczny 1832 r. i likwidacja polskich urzędzeń państwowych.	137

PALESTRA

Organ Adwokatury Stołecznej

———— CZASOPISMO ————

POŚWIĘCONE ZAGADNIENIOM PRAWNYM
I KORPORACYJNO-ZAWODOWYM

wychodzi raz na miesiąc w Warszawie

POD REDAKCJĄ

STANISŁAWA CARA

ADWOKATA

—————
NAKŁADEM KSIĘGARNI F. HOESICKA
—————

REDAKCJA — MARSZAŁKOWSKA 83, TELEF. 107-15.

ADMINISTRACJA — SENATORSKA 22, TELEF. 10-68.

TEGOŻ AUTORA.

Stan Adwokatury w Królestwie Polskiem. — Warszawa 1914 r.

Rys Urządzeń municypalnych w Polsce. — Warszawa 1916 r.

Właściwość Królewsko - Polskich Sądów Cywilnych. — „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego“ — Warszawa 1918.

Pilne Zadania Prawnictwa. — „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Karnego“. Warszawa 1918.

Roczny plan Ministerstwa Sprawiedliwości. — „Monitor Polski“ z dn. 31 sierpnia i 2 września 1918 r.

Sądownictwo w Polsce Odrodzonej. — „Kalendarz Kurjera Porannego na rok 1920.“

Kontrasygnata. — „Gazeta Sądowa Warszawska“ z 1923 r. Nr. Nr. 10, 11, 12, 13 i 14.

PRACE WYDAWNICZE.

Myśli o powołaniu obrońców sądowych. — W krótkości zebrane przez Dawida Torosiewicza, Adwokata przy Sądzie apelacyjnym Królestwa Polskiego, w Warszawie 1822—1917.

Ustawa Postępowania Sądowego Cywilnego. — Nakładem F. Hoesicka. Warszawa 1918.

Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. — Wydawnictwo Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa. Warszawa 1920.

