

30-6112
211600
258231

Dr ANDRZEJ MYCIELSKI

Prof. Uniw. Wrocławskiego

POLSKIE PRAWO POLITYCZNE

(Konstytucja z 17. III. 1921 r.)

KRAKÓW 1947

WYDAWNICTWO »PRZEŁOM«

SKŁAD GŁÓWNY:

A »NAUKA i WIEDZA«, WROCŁAW

Dr ANDRZEJ MYCIELSKI

Prof Uniw Wrocławskiego

POLSKIE PRAWO POLITYCZNE

(Konstytucja z 17. III. 1921 r.)

KRAKÓW 1947

WYDAWNICTWO »PRZEŁOM«

SKŁAD GŁÓWNY:

KSIĘGARNIA »NAUKA i WIEDZA«, WROCŁAW



300793



1180064036

PAd

CZCIGODNEMU PROFESOROWI

KAMIŁOWI STEFCE

*PIERWSZEMU DZIEKANOWI I NIESTRUDZONE-
MU ORGANIZATOROWI WYDZIAŁU PRAWNO-
ADMINISTRACYJNEGO NA UNIWERSYTECIE WE
WROCŁAWIU W HOŁDZIE PRACĘ TĘ POSWIĘCA.*

AUTOR.

PRZEDMOWA

W okupacyjnej udręce 1944 r. zostałem wezwany przez Śp. Prezesa Stanisława Kutrzebę ówczesnego Dziekana Wydziału Prawa tajnego Uniw. Jagiellońskiego, który w związku z chorobą przedwcześnie zgasłego Śp. Prof. Macieja Starzewskiego powierzył mi wówczas funkcje wykładowcy prawa politycznego na prowadzonym przezeń tajnym Wydziale. Pamiętna ta dla mnie rozmowa której póki żyć będę nie zapomnę — stała się chwilą właściwego zapoczątkowania pracy, wydanej obecnie drukiem. — Polegało ono na niezmiernie trudnym wobec braku potrzebnych książek rozpoczęciu zbierania materiałów dla mających się odbywać wykładów i ćwiczeń. — Materiały te na skutek wielkiej ofiarności zrzeszonych w tajny zespół pracowników Biblioteki Jagiellońskiej stosunkowo bardzo szybko uzyskałem. Ułatwiło mi to znacznie mój dalszy — zresztą krótki — udział w tajnym nauczaniu i umożliwiło wygłoszenie bezpośrednio po odejściu Niemców wiosną 1945 r. na jawnym już Uniwersytecie Jag. kursowego cyklu wykładów pt. „Polskie prawo polityczne“. (Zostały one wydane w formie skryptu w Krakowie w 1945 r. przez Towarzystwo Biblioteki Słuchaczy prawa). Cykl ów powtórzony w ulepszonej formie w r. akademickim 1945—46 na uniwersytecie we Wrocławiu stał się właściwym trzonem wydanego obecnie komentarza.

Fakt że komentarz ów powstał na tle wykładów uniwersyteckich a więc dla celów dydaktycznych, wpłynął w dużej mierze na sposób jego ujęcia. — Pisany jak sądzę dostatecznie

jasno będzie on niewątpliwie dostępny dla szerokich kół młodzieży akademickiej, które korzystać z niego będą. Równocześnie jednak nie jest on prostym podręcznikiem szkolnym, nie było bowiem mojem zamiarem ograniczać przeznaczenia książki wyłącznie do sfer studenckich. Przeciwnie pragnę by praca moja — jako naukowa, mimo że możliwie przystępna pod względem formy, zainteresowała szerszy świat prawniczy w Polsce pracujący na niwie teorii czy praktyki.

Pisząc mój komentarz korzystałem z literatury naukowej tak polskiej jak zagranicznej starając się uwzględnić w sposób możliwie najpełniejszy najważniejsze jej zdobycze. — Wśród świetnych prac polskich znawców przedmiotu podstawowe znaczenie miały w tym wypadku dla mnie dzieła Profesora Wacława Komarnickiego a w szczególności znakomite jego „Polskie prawo polityczne“ pierwszy a równocześnie zawsze aktualny komentarz Konstytucji Marcowej stanowiące, na którym wielokrotnie w pracy mej się oparłem. Szczególną korzyść przyniosły mi dalej prace Śp. Prof. Wł. L. Jaworskiego, Śp. Prof. Stanisława Starzyńskiego, Śp. Prof. Macieja Starzewskiego, Prof. Antoniego Peretiatkowicza i Prof. Konstantego Grzybowskiego. — Tym wszystkim którzy czy to bezpośrednio czy też pośrednio pomogli mi w mych trudach pragnę wyrazić na tym miejscu słowa gorącego podziękowania. W szczególności dziękuję Profesorowej Maciejowej Starzewskiej i Prof. Konstantemu Grzybowskiemu za łaskawe wypożyczenie mi z prywatnych księgozbiorów potrzebnych materiałów naukowych w okresie kiedy na skutek okupacji nie korzystałem z żadnych możliwości pod tym względem. —

Wrocław, 20. VIII. 1946r.

Andrzej Mycielski.

Obecny ustrój państwa polskiego, obowiązujący w tej chwili pozytywnie (a jedynie w tym sensie interesować on może prawnika teoretyka — nie polityka) ma swoje źródło w Manifestie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z lipca 1944 r., czyli w t. zw. Manifestie Lipcowym. Wobec tego, że — jak stwierdza Manifest Lipcowy — Konstytucja polska z kwietnia 1935 była „bezprawna“ czyli nielegalna, to z tezy tej pośrednio wynika (czego zresztą Manifest „in extenso“ nie mówi), że konstytucja marcowa nigdy legalnie uchylona nie została, a więc legalnie obowiązuje bez przerwy. Zgodnie z tym założeniem Manifest Lipcowy głosi dalej co następuje: „Krajowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego działają na podstawie konstytucji z 17 marca 1921 r., jedynie obowiązującej konstytucji legalnej uchwalonej prawnie. Podstawowe założenia konstytucji z 17 marca 1921 r. obowiązywać będą aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który uchwali — jako wyraziciel woli narodu — nową konstytucję.“

Zacytowany urywek manifestu posiadający niewątpliwie doniosłą treść ustrojową nie jest — prawniczo biorąc — dostatecznie jasny. W zdaniu pierwszym mowa jest o konstytucji z 17 marca 1921 r., jedynie obowiązującej konstytucji legalnej, w zdaniu drugim o obowiązywaniu „podstawowych założeń“ tejże konstytucji. Z tekstu jasno nie wynika czy obowiązuje dziś w Polsce cała konstytucja marcowa, to znaczy całość poszczególnych jej artykułów, czy tylko podstawowe jej założenia — co przecież nie jest tym samym. Potrzebne

wyjaśnienie w tym względzie przynosi nam dopiero późniejsza praktyka konstytucyjna, stojąca wyraźnie na stanowisku obowiązywania nie założeń tylko, ale całości tekstu konstytucyjnego. Wynika to logicznie z faktu cytowania w aktach urzędowych Rządu poszczególnych artykułów konstytucji. (Np. Prezydent K. R. N. powołując Rząd Jedności Narodowej czyni to na podstawie wyraźnie przez się wymienionego art. 45 konstytucji marcowej.) Fakt obowiązywania konstytucji marcowej nie tylko w jej podstawowych założeniach, ale w jej całości (fakt, który naszym zdaniem należy uznać), nie jest równoznaczny ze stwierdzeniem współczesnej aktualności prawnej całej osnowy jej tekstu. Są niewątpliwie artykuły konstytucji, które straciły swą aktualność i pomimo, że nigdzie wyraźnie nie uchylone, przestały „de facto“ obowiązywać. Są nimi np. wobec jednoizbowości tymczasowego zastępczego organu ustawodawczego Krajowej Rady Narodowej artykuły dotyczące dawnego senatu. Pominąwszy jednak postanowienia wskazanego charakteru — charakteru wyjątkowego, tekst Konstytucji obowiązuje w całej swej rozciągłości i to w sensie literalnym.

Część I.

WSTĘP I WŁADZA USTAWODAWCZA.

Przystępując do analizy tekstu naszej ustawy marcowej musimy przede wszystkim spojrzeć na widniejący na jej czele nagłówek: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Widzimy, że ustawa marcowa tytułuje się sama mianem konstytucji. Czy słusznie? Ażeby odpowiedzieć na to pytanie, musimy się zastanowić nad znaczeniem samego pojęcia konstytucji, wiedzieć co ono oznacza na tle ogólnej hierarchii norm prawno-państwowych. Parę słów poświęcimy temu problemowi, ujmując go w najbardziej fragmentarycznym skrócie.

Jeżeli chodzi o problem klasyfikacji norm prawno-państwowych, to przede wszystkim musimy zwrócić uwagę na poglądy, które określić można mianem materialnych. Są to doktryny, podług których o stopniu przepisu decyduje każdorazowo nie jego forma, ale moment rzeczowej jego zawartości. Na czoło wysuwają się trzy takie koncepcje. Pierwsza z nich to klasyczna doktryna myślicieli niemieckich z końca ubiegłego wieku. Stosownie do ich zapatrywań przepis prawny zasługuje na miano ustawy materialnej tylko w wypadku, kiedy, stanowiąc o prawach podmiotowych obywateli, wnosi, do interesującego ich stanu prawnego, jakąś zmianę. Przepis takiej zmiany nie przynoszący nie jest ustawą w sensie rzeczowym, ale jest nią jedynie w sensie formalnym. Wobec niemożliwości stwierdzenia istnienia przepisów dla obywateli podmiotowo obojętnych oraz ścisłego odgraniczenia ich od nieobojętnych, klasyfikacja o którą chodzi, nie jest do utrzymania.

Druga z kolei doktryna z rzędu omawianych, to doktryna, według której nie stosunek do praw podmiotowych jednostek ale sama ważność i znaczenie przepisu decyduje o jego stopniu hierarchicznym. Zapatrywanie to nie mniej od tamtej koncepcji rozprzeszczone, a historycznie o wiele od niej starsze, łączy się ściśle z kwestią stosunku ustaw zwykłych do zasadniczych. Wyznawcy tego zapatrywania sądzą, że podkreślana przez nich cecha ważności i jakoby fundamentalności pewnych ustaw stanowi upoważnienie do zbudowania z nich specjalnej klasy i kategorii. Klasy górującej nad innymi przepisami i jakgdyby wybranej. Interesujący ich specjalnie problem konstytucyjności podstaw ustrojowych (konstytucyjności materialnej w odniesieniu do formalnej) jest ich zdaniem do rozwiązania, ale wyłącznie na wskazanej platformie.

Wspomnieliśmy wyżej, że zapatrywania, o które chodzi, są starszymi historycznie od poprzednio traktowanych. Powiedzieliśmy za mało — doktryna omawiana jest niewątpliwie jedną ze starszych koncepcji naszego kontynentu.

Rozpowszechnił się w nauce niewiadomo dłaczego utarty pogląd, jakoby powstanie pojęcia konstytucyjności materialnej było zasługą Amerykanów. Jest to pogląd błędny. Amerykanie nie są tu twórcami, ale jedynie naśladowcami wzorów o wiele dawniejszych. Umieili oni tylko wykorzystać i praktycznie zastosować, co już wcześniej istniało. Pierwsze amerykańskie konstytucje stanowe przynoszą jedynie tę nowość, że mającą im być właściwą fundamentalność okazują światu jaskrawiej. Naprawdę jednak koncepcja praw zasadniczych istnieje już w średniowieczu i odgrywa już wówczas znaczną rolę. Zwyczajowy zwykle charakter przepisów, zwanych wówczas fundamentalnymi, nie uprawnia nas do tego, żeby nie doceniać ich znaczenia. Ale zostawmy na boku historię i przejdźmy do współczesności.

Koncepcja materialnej konstytucyjności ustaw skombinowana odpowiednio z pojęciem ich konstytucyjności formalnej zajmuje ciągle jeszcze w nauce prawa sporo miejsca. Na niej opiera się konstrukcja konstytucji sztywnej względnie giętkiej. — Z konstytucją sztywną mamy rzekomo do czynienia wówczas, kiedy materialna fundamentalność jakichś przepisów podstawowych łączy się z formalnie utrudnioną ich zmienalnością względnie powstawaniem. Z konstytucją giętka spotykamy się wtedy, gdy tak jak np. w Anglii, przepisy rzeczowe najważniejsze, a więc materialnie konstytucyjne, nie doznają specjalnej opieki formalnej, czyli mogą powstawać i być zmieniane w ten sam sposób, co normy niższego rzędu, normy materialnie nie konstytucyjne. — Jeżeli jednak jak wiemy słowo konstytucyjność oznaczać ma to samo co ważność lub zasadniczość, to przypatrzmy się jeszcze jak koncepcja tej ważności wygląda na terenie współczesnej nam wiedzy i literatury prawniczej: dla jednych normy zasługują na miano fundamentalnych wtedy, kiedy regulując istotne podstawy ustrojowe społeczno-polityczne organizmu państwowego, wybierają charakter organizacyjno-statutowy.

Dla innych autorów fundamentalność przepisów płynie z jakości maksym przez nie głoszonych, maksym dla jakichś powodów specjalnie cenionych i pozornie jakby niezmiennych i nienaruszalnych. — Są wreszcie autorowie stojący na stanowisku pośrednim, do których należy Hauriou. Definiuje on konstytucję materialną w ten sposób: „Konstytucja jest to ogół norm podstawowych dla istnienia pewnego zbiorowiska państwowego, ponieważ stojących w związku z jego życiem i sprawowanymi nad nim rządami, stojących w związku:

1. z zasadniczymi formami organizacji społecznej, tzn. z porządkiem wolnościowym, opartym na swobodach indywidualnych,
2. z organizacją polityczną i funkcjonowaniem rządów“.

Na innym miejscu, pisząc o konstytucji, mówi tak: „to statut trwały, który w rządzeniu i codziennym życiu politycznym znajduje stałe swe zastosowanie, to dyspozycje statutowej natury, które regulują rządy z punktu widzenia kwestii istnienia państwa“. (Précis de droit const. str. 268.)

Koncepcja materialnej zasadniczości, ważności czy fundamentalności pewnych norm jest koncepcją zanadto chwiejną i mglistą, aby zasługiwała na miano koncepcji wartościowej. Po pierwsze istotne związanie wyjątkowej ważności przepisu z faktem głoszenia przez ten przepis takich czy innych maksym nie jest czymś możliwym. Czymże są owe niezmiennie jakoby zasady? Czyż w praktyce życia nie są one najczęściej postulatami o wartości czysto relatywnej. Czyż nie są one najczęściej prostymi faktami politycznej natury. Ale nie trzeba sądzić, aby oparcie fundamentalności przepisu na jego naturze ustrojowo i organizacyjno podstawowej było również czymś naukowo osiągalnym. Pojęcie podstaw organizacyjnych jakiegoś ustroju jest pojęciem zanadto relatywnym i nieokreślonym, aby móc na nim budować.

Wystarczy nam tu może jeden dowód. Jeżeli np. mówiąc o rządzie i jego organizacji twierdzimy, że przepis organizację tę normujący, nosi w sobie znamiona istotnej zasadniczości ustrojowej, to twierdząc tak, zapominamy o rzeczy najważniejszej, którą jest ściśle ujęcie pojęcia samego rządu, ujęcie zresztą nie do przeprowadzenia. Gdzie się ściśle biorąc kończy, gdzie zaczyna rząd? Co nas właściwie uprawnia do tego, aby przez organizację rządu pojmować ten lub inny wygląd jakiejś określonej liczby urzędów i to tylko specjalnie urzędów najwyższych.

Nie ściśle ujęcie pojęcia podstaw ustrojowych jest czymś nieosiągalnym i wznoszenie na tym pojęciu jakiegokolwiek konstrukcji naukowej jest rzeczą zgóry skazaną na niepowodzenie. Próba shierarchizowania norm podług obiektywnej ich

ważności bez ścisłego a uprzedniego zdefiniowania samego pojęcia „ważności“ — wypaść musi negatywnie.

Rezultat negatywny tej próby skłania nas do omówienia trzeciej z kolei koncepcji, która narówni z tamtymi, może być nazwaną koncepcją materialną. —

W odróżnieniu od tamtych szuka ona rozwiązania w innym znamięniu normy — znamięniu jej ogólności. Norma podług tych zapatrywań uzyskuje tylko o tyle stopień ustawy materialnej, o ile właściwą jej cechą jest stanowienie „generaliter“. „Kiedy mówię, że przedmiot ustawy jest zawsze ogólny“ — pisze już Rousseau w swym Contrat Social — „mam na myśli to, że ustawa widzi tylko pewne klasy podmiotów i abstrakcje pewnych czynności, nigdy zaś człowieka indywidualnego i konkretną jakąś czynność. To, co nakazuje nawet suweren w szczegółowej jakiejś kwestii, nie jest ustawą ale jedynie dekretem“. (Livre 2 chap. VI.)

Esmein ujmuje problem podobnie. „Ustawa“ — mówi on — „to przepis nakazujący lub zakazujący, ustanowiony przez suwerena nie w interesie szczególnym lecz ogólnym, nie względem jednostki odosobnionej, ale względem wszystkich na przyszłość i na zawsze“. (Droit const. T. I Str. 22)

Ale cytując autorów, idących we wskazanym kierunku, nie wolno nam pominąć Leona Duguit. „Ustawa materialną — pisze on — jest dyspozycją natury ogólnej, co oznacza, że przepis w ustawie zawarty, nie znika po jego zastosowaniu w pewnym określonym i przewidzianym z góry wypadku, ale istnieje dalej po tym zastosowaniu i aż do jego uchylecia ma być zastosowanym we wszystkich wypadkach identycznych z tym, który przewiduje. Dyspozycja natury szczególnej jest ustanowiona w przeciwieństwie do tego z myślą o pewnym konkretnym wypadku, zastosowana w tym wypadku znika, ponieważ cel specjalny, konkretny, dla którego została ustanowiona, jest zrealizowany. Przepis ustawy z natury ogólny trwa

dłużej niż jego zastosowanie w jednym lub kilku wypadkach natury konkretnej i to, że jest on charakteru ogólnego, oznacza równocześnie, że ma charakter abstrakcyjny, czyli nie zwrócony pod adresem specjalnych osób czy gatunków. Wtedy np. kiedy państwo decyduje, że pewnemu specjalnie zasłużonemu dla ojczyzny obywatelowi przyznana będzie nagroda, mamy do czynienia z przepisem indywidualnym i konkretnym w związku z pewnym określonym wypadkiem i osobą, z przepisem, który znika, wyczerpując się niejako po jego zastosowaniu, ponieważ cel, do którego zmierzał, znalazł już swoją realizację. Jeżeli przeciwnie państwo postanawia, że wszelki człowiek, który popełnił pewien czyn, będzie tak a tak karany, to ustanawia tym samym regułę ogólną i abstrakcyjną. Przepis natury ogólnej jest ustawą w sensie materialnym, dyspozycja charakteru indywidualnego nie jest ustawą w sensie materialnym, ale jest ona ustawą w sensie formalnym, o ile stworzona jest przez organ ustawodawczy". (*Traité de droit const.* Str. 145—6.)

A teraz zreasumujemy pokrótce przytoczone tu wyjątki i zapytamy się, jaka podług nich musi być norma, aby móc zasługiwać na miano ogólnej?

Aby zasługiwać na to miano, musi mieć ona wygląd następujący:

- a) musi być dyspozycją niedostosowaną do jednego tylko wypadku, ale do pewnego gatunku wypadków,
- b) musi jako niedostosowana do wypadku konkretnego, nie zwracać się nigdy pod adresem jakichś osób indywidualnie określonych, ale jedynie do pewnych klas czy gatunków.

Pojęcie, którego podstawę stanowią dwa wskazane momenty, jest naukowo nieściśle, a to z dwu powodów:

- a) wiązanie czynnika konkretności wypadku z czynnikiem określoności prawnego adresata zawodzi. Wiążący te dwa momenty zapominają o tym, że nie są one ze sobą zawsze ściśle związane, o czym świadczy najlepiej chociażby prze-

pis wyczerpujący się w jednym konkretnym wypadku, a dotyczący równocześnie pewnej klasy osób.

- b) Ścisłe odgraniczenie pojęcia klasy podmiotów od pojęcia jednostki zdeterminowanej jest praktycznie nieosiągalnym. Istnieją przepisy zwrócone pod adresem pewnej klasy osób, które mogą być równie dobrze rozumiane jako zwrócone pod adresem pewnych całkiem konkretnie zdeterminowanych jednostek.

Na tym kończymy z doktrynami ochrzczoneymi przez nas mianem materialnych. Dalszy wywód poświęcimy już doktrynom innej całkiem, bo formalnej natury. Może one dadzą nam klucz do zagadki, czym jest konstytucja i dadzą nam odpowiedź na pytanie, czy nasza ustawa marcowa jest rzeczywiście tym, czym się tytułuje.

Przejdźmy do koncepcji, w których moment treści, lecz formy decyduje o prawnej pozycji normy.

Wysuwa się na czoło 5 takich koncepcji:

1. Pierwsza z nich, to koncepcja, którą nazwać można lingwistyczną. Identyfikując pojęcie formy normy z jakością nazwy jej oficjalnej, grzeszy ona najdalej idącą powierzchownością. Zagadnienie formy, zagadnienie nawskróś prawnicze, nie jest i nie może być zagadnieniem czysto językowym. Użycie przez ten lub inny przepis tego czy innego państwa takiej lub innej nomenklatury nie może mieć tu absolutnie żadnego znaczenia.

2. Drugi pogląd niemniej od pierwszego popularny i równie jak on fałszywy, to pogląd, podług którego na formę normy wpływa w dużej mierze sposób w jakim bywa ona ogłaszana, względnie promulgowana.

- a) Myślący o publikacji zapominają przede wszystkim o tym, że ogłaszanie, jak z samego terminu wynika, jest jedynie podawaniem do wiadomości czegoś już istniejącego. Publikacja sama przez się normy nie tworząc, nie ma żadnego wpływu na to lub inne prawne jej stanowisko.

b) Co się tyczy momentu promulgacji, to moment ten przy podziale przepisów nie może również grać żadnej roli. Formuła promulgacyjna to zwykła formuła z rzędu egzekucyjnych. Wiemy zaś, że formuły tego typu nie są jakąś rzadkością, ale charakterystycznym zakończeniem każdego prawie tekstu prawnego.

3. Trzecia z kolei próba podziału norm to podział dokonywany na podstawie ich stanowiska wobec sądu. Do jednej grupy należeć by miały przepisy sądowo kontrolowane, do drugiej sądowo niekontrolowane. Próba tego typu zawodzi z dwóch przyczyn:

- a) Po pierwsze amerykański system kontroli ustaw zyskał ostanio na terenie i nie jest już dziś bynajmniej na świecie rzadkością.
- b) Po drugie nawet w krajach nie znających systemu kontroli materialnej ustaw istnieje, bo istnieć musi zawsze i to w odniesieniu do wszystkich przepisów, pewien stopień sądowej kontroli formalnej. Badanie normy pod kątem pewnego niezbędnego „minimum“ poprawności formalnej musi tedy z samej natury rzeczy zawsze mieć miejsce.

4. Czwarta wreszcie i ostatnia doktryna z rzędu omawianych, to doktryna, wg. której o pozycji przepisu decyduje każdorazowo jakość organu przepis stanowiącego. Wyznawców tej doktryny podzielić można na dwa odłamy:

- a) Do pierwszego odłamu należą ci, dla których organ esencji jakościowo wyższej wydawać będzie normy wyższej natury, organ jakości niższej, przepisy niższej kategorii (ustawa będzie ustawa, bo jest dziełem parlamentu, konstytucja będzie konstytucją, bo jest dziełem konstytuanty itd.). Największym błędem tego odłamu jest jego wirowanie w błędnym kole. Różnicuje on jakościowo organy państwowe zależnie od rodzaju funkcji przez organy te spełnianych, równocześnie same funkcje dzieli on zależnie od jakości organów funkcje te spełniających

(władza konstytuująca jest dlatego konstytuującą, ponieważ w zakres jej wchodzi tworzenie konstytucji, naprzemian — konstytucja jest dlatego konstytucją, ponieważ jest dziełem konstytuanta itd.).

- b) Wyznawcy drugiego odłamu idą inną nieco drogą, dla nich jakość normy prawnej związana jest z jakością organu stanowiącego tylko dlatego, ponieważ zależy od rodzaju form stosowanych przy jej wydawaniu. Ustawa ma zatem formę ustawy nie dlatego, że jest emanacją „woli ludu“, ale ma ją jedynie dlatego, że przy jej stanowieniu stosowano pewien charakterystyczny i wyróżniający się od innych proceder zwany parlamentarnym. Rozporządzenie ma formę rozporządzenia nie dlatego, że jest dziełem władzy niższej esencji, ale jest rozporządzeniem dlatego, ponieważ procedura potrzebna aby je ustanowić jest natury swoistej, lżejszej od procedury parlamentarnej.

Błędem wskazanego odłamu to całkowite nieliczenie się z faktem istnienia przepisów, których uchylanie dochodzi do skutku w sposób nieodpowiadający formie stosowanej przy ich wydawaniu. Zdarzają się nieustannie wypadki, w których przepis wydany w sposób łatwy i uproszczony usuniętym być może znacznie trudniej, a mają miejsce także i takie wypadki, w których odwrotnie proces uchylania normy jest prostszym od formy stosowanej kiedyś przy jej stanowieniu. — Ten, co decydując o stopniu normy patrzyłby jedynie na sposób jej powstawania, ten zapominałby niewątpliwie o tym tak bardzo ważnym przecież momencie.

Określając pozycję każdego przepisu już z chwilą jego powstania nie dopuszczalby on możliwości mogących się zdarzyć zmian w tej pozycji i grzeszyłby nieliczeniem się dostatecznym z tą ewentualnością. Normy prawne pod względem siły prawnego ich obowiązywania nie mają w sobie nic z zmienności, ale ulegają pod względem tej siły częstym fluktuacjom.

Jeżeli jednak mówimy o mogących się zdarzyć przeobrażeniach w natężeniu siły tej samej normy, to postaramy się to zilustrować na paru konkretnych przykładach. Pierwszy taki przykład, przykład historycznie dobrze znany, stanowią słynne rozporządzenia Napoleona III, wydawane jeszcze w okresie jego prezydentury, a to pomiędzy 2 grudniem 1851 a 29. marcem 1852. Przepisy, o których mowa, mają niewątpliwie w chwili ich wydawania wszelkie atrybuty typowych rozporządzeń, które wydane przez egzekutywę mogą być również za jej decyzją w każdej chwili uchylane. Przepisy te jednak z dniem 14 stycznia 1852 r. tracą swój dotychczasowy charakter, stosownie bowiem do tenoru art. 58 w dniu tym ogłoszonej konstytucji nabierają one mocy ustaw (force des lois) i jako takie mogą być z tą chwilą usuwane jedynie parlamentarnie. Mamy tu do czynienia z klasycznym przykładem podniesienia istniejących już przepisów o jeden szczebel wyżej w hierarchii prawnej z wypadkiem prawnej ich metamorfozy. Ale jeszcze jeden przykład historycznie nam znacznie bliższy, bo współczesny. Dotyczy on faszystowskich ustaw zasadniczych wydanych po przewrocie, a to między 26 listopadem 1925 a 9 grudniem 1928 r., t. j. do dnia wydania ustawy o powstaniu i kompetencjach Wielkiej Rady Faszystowskiej. Ustawy te, których znamy cały szereg, mimo że się mienią konstytucyjnymi, nie zasługują z początku na to miano, ponieważ nie znają specjalnie chroniących je klauzul rewizyjnych i pod względem swej zmienialności są na warunkach ustaw zwykłych. Dopiero z dniem 9 grudnia 1928 r., tj. z dniem wydania ustawy o powstaniu i kompetencjach Wielkiej Rady Faszystowskiej, sytuacja ich ulega radykalnej zmianie. Ustawa ta mianowicie zawiera postanowienie utrudniające zmienialność wskazanych ustaw, które na przyszłość, jako dotyczące pewnych specyficznych przedmiotów mogą być jedynie zmieniane za zgodą Wielkiej Rady Faszystowskiej. Drugi wypadek, niemniej od pierwszego

charakterystyczny prawno-formalnego podniesienia poziomu pewnych przepisów z tą jedynie różnicą, że tam rozporządzenie przekształca się w ustawę tu — ustawa zwykła w konstytucyjną.

Ale skończmy z negacją i krytyką cudzych poglądów i przejdźmy do pewnych wniosków pozytywnych. Na treść ich złoży się jedyny właściwy naszym zdaniem sposób rozwiązania interesującego nas problemu klasyfikacyjnego.

Otóż rozwiązanie to podług nas będzie rozwiązaniem formalnym, ale innego rodzaju. Proponowana przez nas podstawa prawno-klasyfikacyjna, mimo że złączona ściśle z czynnikiem procedury, łączyć się będzie jedynie z czynnikiem tego stroną negatywną, czyli, zależna będzie od sposobu nie wydawania, ale uchylania przepisu. Wobec mogących zachodzić zmian w sile obowiązywania już powstałej normy moment sposobu powstania przepisu byłby, jak to wskazaliśmy, momentem nieodpowiednim. Okoliczność ta skłania nas do zrezygnowania z niego i zastąpienia go jakby jego odwrotnością. Hierarchiczny szczebel normy prawnej zależy nie od tego, jak jest ona wydawana, ale jak jest rewidowana. O stopniu zajmowanym przez dany przepis decyduje każdorazowo jedynie moment związanych z nim klauzul rewizyjnych. Ciężar gatunkowy normy uzależnionym jest od ciężaru aparatu, którego uruchomienie jest dla usunięcia normy potrzebne.

Jeżeli jednak podkreślony przez nas moment rewizji gra dla nas rolę wskazaną, to rola ta z natury rzeczy może być tylko rolą całkowitą, a nie może być nigdy czymś połowicznym. Dlatego to koncepcja nasza jest zasadniczo różną od koncepcji, w której czysto formalny moment klauzuli rewizyjnej skombinowany jest z obcymi mu czynnikami natury materialnej — (Tego rodzaju doktryna połowiczna i niedociągnięta, to doktryna, na której zbudowany jest podział ustaw zasadniczych na ustawy giętkie i sztywne. Ustawa materialnie kon-

stytucyjna byłaby podług tej błędnej doktryny sztywna wtedy, kiedy możliwość jej zmiany byłaby specjalnie utrudniona. Z konstytucją giętką mielibyśmy natomiast tam do czynienia, gdzie ustawy materialnie zasadnicze usuwane bywają w ten sam sposób, co zwykle). Ale jeżeli idziemy już raz obraną drogą, to musimy nią iść konsekwentnie. Przyzwyczajeni jesteśmy widzieć w każdym ustroju pewien jakby skostniały wzór i mimo woli mamy stałą ochotę naginania do niego otaczającej nas rzeczywistości (takim właśnie wzorem drabiny norm jest drabina, której pierwszy szczebel zajmuje konstytucja, drugi ustawa itd.). Ulegając wpływowi tego wzoru staramy się wcisnąć w jego obręb otaczający nas świat zjawisk. Otóż musimy zarzucić ten sposób myślenia. Schemat klasyczny łańcucha norm, łańcucha, w którym nie brakuje ani jednego ogniwa, to tylko pewna przeciętna, tylko pewien szablon. Życie odbiega często od tej przeciętnej i to odbiega często daleko. Najlepszą ilustracją takiego odbiegnięcia to stosunki panujące na terenie Niemiec Hitlera. W Niemczech hitlerowskich nie ma nietylko tak jak w Anglii ustaw zasadniczych, ale wobec tego, że wszystko może być zmienione w drodze rozporządzeń, nie ma tam także ustaw zwykłych. W drabinie norm brakuje tam nie jednego, ale dwu szczebli.

Czyż jednak ten tak ważny dla nas moment procedury uchylającej nie jest czymś zbyt zróżnicowanym, aby móc odgrywać rolę uchwytnego miernika? Nie sądzimy. Punktem wyjściowym naszej tezy był praktycznie dostrzegalny pewnik istnienia na świecie pewnych przeciętności (jedną z takich wypadkowych to przeciętna procedury parlamentarnej, konstytucyjnej itd.). Między poszczególnymi formami rewizji w poszczególnych państwach zachodzi często niewątpliwie wiele różnic, istnieje jednak obok nich wiele ważniejszych od nich punktów zbieżnych.

Synteza tych pokrewnych momentów jest wypadkowa,

która ma znaczenie prawno-klasyfikacyjne, jako pewien do prawdy możliwie najbardziej zbliżony przekrój.

Druga ewentualna wątpliwość brzmi: jeżeli przepis jest tym wyższy im trudniej go uchylić, to gdzie zaliczyć przepis niezmienny, względnie przepis, który jak np. zwyczajowy, nie jest chroniony żadną klauzulą pozytywną. Odpowiedź na to wydaje nam się zbędna. Wyznaczenie szczebla hierarchicznego normie zwyczajowej to to samo, co wyznaczenie go normie niezmiennalnej. Brak koniecznego w obu wypadkach miernika, jakim mogą być jedynie kautele pozytywne, czyni wyznaczenie to praktyczną niemożliwością. Tak norma zwyczajowa jak i niezmiennalna są czymś stojącym poza hierarchią, ich stanowisko prawne to rzecz dogmatyczne nie do zmierzenia. Jeszcze jedno wyjaśnienie — domaga się go pojęcie istotne dla nas, samej klauzuli rewizyjnej. Kiedy taka klauzula jest nią naprawdę? Zasługuje jedynie na tę nazwę, kiedy przestrzeganie jej jest prawną koniecznością, nie zaś tylko możliwością. Klauzule pozytywnie istniejące, ale prawnie omijalne, to dla nas typ, który określić można słowem „pseudo-klauzule“. Klauzule takie chroniące przepis tylko pozornie nie są nigdy istotną miarą właściwej jego pozycji. Miarą tą mogą być jedynie klauzule nieomijalne.

Na tym kończymy nasze wywody klasyfikacyjne. Na ich podstawie wiedzieć będziemy, czy dana norma jest rzeczywiście konstytucją, czy też nią nie jest. Nasza ustawa marcowa przede wszystkim nas tutaj obchodząca, będzie nią, będzie zaś nie z powodu swej specjalnej treści czy innych okoliczności — ale z powodu klauzul rewizyjnych zawartych w kończącym ją art. 125. Artykuł ów stanowi, że zmiana polskiej ustawy naczelnej może być uchwalona tylko w obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów, większością $\frac{2}{3}$ głosów (wniosek o zmianę konstytucji winien być podpisany conajmniej przez $\frac{1}{4}$ ustawowej liczby posłów, a zapowiedziany na 15 dni), a więc odmiennie niż zwykła

ustawa, dla której uchylenia potrzebna jest zwykła większość głosów, przy obecności $\frac{1}{3}$ ustawowej liczby posłów.

Istnieje możliwość, kiedy ustawa marcowa może być poddana rewizji zwyczajną większością Sejmu i Senatu, połączonych w Zgromadzenie Narodowe, ale zachodzi tu znaczne ograniczenie w czasie, ponieważ taka rewizja może być dokonywana jedynie okresowo w odstępach dwudziestopięcioletnich.

Ustawa marcowa tytułuje się mianem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to wyraźne nawiązanie teraźniejszości do przedrozbiorowej przeszłości. Ostateczne ustalenie zgodne z wiekową tradycją nazwy państwa. Według słownika języka polskiego Rzeczpospolita znaczy to samo, co „pospolita rzecz“, znaczy to samo co dobro ogółu, sprawa ogólna, interes publiczny. W znaczeniu dalszym słowo to oznacza społeczność, ogół; naród. Frycz Modrzewski pisze: „Rzeczpospolita jest to zgromadzenie ludzkie, porządnie zebrane, ku dobremu życiu postawione. Imieniem Rzeczypospolitej jedna familia albo dom jeden nie bywa nazwan, gdyż jest rzecz osobna, jemu należąca, którą własnym imieniem zowią rzeczą domową.“ Górnicki pisze: „Rzeczpospolita jest, gdy wspólnie w jednym zgromadzeniu ludzie mieszkają, porządnie, obyczajnie i sprawiedliwie żyją“. Słowo „Rzeczpospolita“ oznacza to samo, co „res publica“, republika nie w znaczeniu tylko określonego ustroju politycznego, ale w znaczeniu ogólnym państwa, kraju (w tym znaczeniu może oznaczać też monarchię). Frycz Modrzewski pisze: „Takową Rzeczpospolitą za najlepszą mają, gdzie królewska władza wszystko rządzi, osobom zacnym celniejsze urzędy dawają, a wszyscy zarówno pod prawem.“ Sebastian Petrycy pisze: „Kto króla zdradza, ten Rzeczpospolitą.“ W Polsce statysci nazywali mianem Rzeczypospolitej państwo wogóle. Powoli jednak stany sejmujące łącznie z monarchą przyswoiły sobie nazwę Rzeczypospolitej. Bez względu na to, że forma rządu danego

kraju była monarchią. Następnie jednak takie pojmowanie ulega zmianie. Słowo Rzeczpospolita zaczyna oznaczać stan polityczny kraju, rządzonego przez przedstawicieli narodu. Krasicki pisze: „Rzeczpospolita stan polityczny państwa, w którym albo wszystek albo część z ludu wybrana ma rząd i najwyższą władzę.“ Odpowiada to mniejwięcej zdaniu: państwa rządzące się rządem albo arystokratycznym albo demokratycznym, nazywają się Rzeczpospolitą. Przez takie ujęcie słowo Rzeczpospolita zmienia swój pierwotny sens, zaczyna oznaczać to samo, co słowo republika w ściślejszym znaczeniu, czyli zaczyna oznaczać państwo, którego rząd opiera się na narodzie, w którym naród jest źródłem i piastunem władzy. Widzimy tu ewolucję. Oznaczając pierwotnie stan polityczny wogóle, któremu odpowiadają takie słowa, jak: status. Staat. état, — oznacza słowo Rzeczpospolita bliżej określony stan polityczny, w którym naród jest piastunem władzy, a więc ustroj republikański.

W tytule jednak konstytucji słowo „Rzeczpospolita“ oznacza nie republikę polską, ale Państwo Polskie, i to dla nas jest w danej chwili istotne. Chodzi nam o to, że słowo Rzeczpospolita na oznaczenie państwa nie jest u nas słowem nowym, ale ma wiekową tradycję i dlatego to właśnie użyte jest przez ustawodawcę polskiego dla podkreślenia tej tradycji, nigdy nie przerwanej.

Mówiąc o Rzeczpospolitej nie możemy nie wspomnieć o uzewnętrzniających to pojęcie symbolach, czyli o godłach i barwach państwowych, w których się wyraża jej majestat. Konstytucja sama tej kwestii nie porusza, kwestia ta została uregulowana ustawą z dnia 1. VIII. 1919 roku o godłach i barwach Rzeczpospolitej Polskiej. Zastąpiono ją następnie rozporządzeniem Prezydenta Rzeczpospolitej z dnia 13. XII. 1927 roku o godłach i barwach państwowych oraz o znakach, chorągwiach i pieczęciach, zmienionym częściowo rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypo-

spolitej z dnia 24. XI. 1930 roku. Rozporządzenie z roku 1927 postanawia, że godłami państwowymi są: 1) herb państwowy, tj. wizerunek orła białego ze złotymi szponami na prostokątnej tarczy w czerwonym polu; 2) chorągiew Rzeczypospolitej, przysługująca wyłącznie prezydentowi Rzeczypospolitej, tj. chorągiew barwy czerwonej z wizerunkiem Orła Państwowego w środku i z obramieniem dookoła. Stosunek szerokości do długości chorągwi wynosi 5 : 6. Wysokość wizerunku Orła Państwowego w stosunku do szerokości chorągwi 3 : 5. Barwami państwowymi są kolor biały i czerwony w dwu poziomych równoległych pasach, o równej szerokości i długości, z których górny jest biały, a dolny czerwony z odcieniem cynobru. Flagą państwową jest chorągiew o barwach państwowych z herbem państwowym po środku tego pasa. Banderą handlową morską — chorągiew o barwach państwowych z herbem państwowym pośrodku białego pasa. Banderą wojenną morską jest chorągiew z wcięciem trójkątnym o barwach państwowych z herbem państwowym pośrodku białego pasa. Pieczęcią państwową jest tłoczona pieczęć okrągła średnicy 77 mm. z wyobrażeniem Orła Państwowego pośrodku na tle heraldycznym i z napisem „Rzeczpospolita“ w otoku. Pieczęcie władz i urzędów państwowych są okrągłe, zaś władz samorządowych — owalne.

To krótkie streszczenie naszych przepisów o barwach i godłach państwowych daje nam możliwość zauważenia dalszej tendencji, tym razem ustawodawcy zwykłego, nie konstytucyjnego, do zachowania żywej naszej tradycji przedrozbiorowej. Polska nowa powojenna nie chce aby ją symbolizowały nowe jakieś nieznanne jej znaki, ale chce by tę rolę spełniały dobrze jej znane godła jeszcze z czasów Piastów i Jagiellonów. Z bardzo małymi zmianami, czy to pod względem kształtu czy barwy przejmuje ona i uświęca stare, wiekową tradycją uświęcone symbole.

Wstęp do konstytucji zaczyna się od słów: „W imię Boga

Wszzechmogącego, my, Naród Polski“, zawiera dalej podziękowanie Opatrzności za wyzwolenie narodu z półtorawiekowej niewoli, oraz nawiązuje do wspomnień ofiarnej walki pokoleń, które najlepsze wysiłki swoje sprawie niepodległości bez przerwy poświęcały, oraz do świetnej tradycji wiekopomnej Konstytucji 3-go Maja. Słowa te to nie zwrot retoryczny, ale stwierdzenie ciągłości narodowo-państwowej. Dalsze słowa wstępu do konstytucji wymieniają te cele, którym ma służyć ustanowiony porządek prawny. Są nimi: dobro całej zjednoczonej i niepodległej Matki Ojczyzny, utrwalanie jej bytu niepodległego, potęgi i bezpieczeństwa, oraz ładu społecznego na zasadach prawa i wolności, zapewnienie rozwoju wszelkich jej sił moralnych i materialnych dla dobra całej odradzającej się polskości, wreszcie zabezpieczenie równości wszystkich obywateli Rzeczypospolitej oraz pracy, poszanowania należnych praw i szczególnej opieki państwa. Wstęp kończy się słowami: „My, Naród Polski, tę oto ustawę konstytucyjną na Sejmie Ustawodawczym uchwalamy i stanowimy“. Słowa te stwierdzają narodowy charakter Państwa Polskiego, co nie przeczy ani równouprawnieniu obywatelskiemu, elementów etnicznie różnych od narodu, ani nie koliduje z ich swobodami.

Co jest właściwym sednem wstępu do konstytucji marcowej? Jest nim stwierdzenie ciągłości tradycji narodowo-państwowej. Wbrew twierdzeniom licznych autorów niemieckich wskrzeszone państwo polskie nie jest państwem nowym, ale jest kontynuacją przedrozbiorowej Rzeczypospolitej. Fakt granic ani odmienność ustroju nie ma decydującego znaczenia. Decyduje świadomość zbiorowa łączności, fakt, czy odbudowane państwo jest organizacją polityczną tego samego specjalnego podłoża i narodu, który nim nigdy być nie przestał — „Możliwym jest — pisze Jellinek — odrodzenie się państwa, które upadło, o ile połączą się znowu pierwiastki główne tworzące związek państwowy“ (myśli tu o terytorium, ludności i władzy). Czy w ten sposób odrodzone państwo jest identyczne

z państwem, które upadło — osądzić się da znowu tylko z punktu widzenia społecznego, nie zaś formalnie prawnego. Ciągłość, lub jej przeciwieństwo spowodowane upadkiem państwa i jego odrodzeniem mogą być ocenione podług sprawdzianu stojącego ponad prawem. Te to właśnie stosunki wskazują wyraźnie, że nie musi koniecznie zbiegać się co do czasu społeczne życie państwowe z jego życiem prawnym. To społeczne życie państwa polskiego nie zostało nigdy przerwane i dlatego istnieje nic, łącząca dwa pozornie różne organizmy, nowy ze starym. Istnieje właśnie owa ciągłość podkreślana tak mocno we wstępie konstytucji marcowej.

Na zakończenie powtórzmy jeszcze raz to, cośmy powiedzieli. Konstytucja zaznacza wyraźnie, że państwo polskie nie jest państwem nowym, ale tym samym państwem, co Polska przedrozbiorowa. Mówi o tym słowo „Rzeczpospolita“ użyte w tytule konstytucji, mówią symbole państwowe, w których tradycja historyczna żyje naocznie, mówi wreszcie sam wstęp do konstytucji przez swe nawiązanie do tradycji 3-go Maja.

Po omówieniu tytułu i wstępu przejdźmy do strony kodyfikacyjnej i do samego układu konstytucji. Konstytucja z 17. III. 1921 r. jako kodyfikacja wzoruje się na układzie przyjętym przez projekt rządowy konstytucji z dnia 3. XI. 1919 roku, zmieniając tylko tytuł pierwszego rozdziału i dodając VI-y rozdział zatytułowany „postanowienia ogólne“. Konstytucja dzieli się na 7 rozdziałów: 1. Rzeczpospolita, 2. Władza Ustawodawcza, 3. Władza wykonawcza, 4. Sądownictwo, 5. Powszechnie obowiązki i prawa obywatelskie, 6. Postanowienia ogólne, 7. Postanowienia przejściowe (art. 126). Na podstawie ogólnej zasady podziału władz konstytucja poprzedza rozdziały poświęcone tym władzom przepisami ogólnymi o ustroju państwa oraz wyodrębnia sprawę praw obywatelskich. Dalej idą przepisy o zmianie konstytucji i przepisy przejściowe o wejściu jej w moc obowiązującą. Te ostatnie mają uzupełnienie w ustawie

przechodniej z 18. V. 1921 roku w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej. Tekst konstytucyjny uchwalony 17. III. 1921 roku trwa w niezmieniowej formie aż do dnia 2. VIII. 1926 roku, tj. aż do dnia wydania ustawy zmieniającej i uzupełniającej konstytucję wydanej po przewrocie majowym, a będącej wyrazem nowych tendencji politycznych. Jest to tak zwana nowela, której poszczególne przepisy wsiąkły niejako w dawny tekst konstytucyjny i uzupełniły go.

Po omówieniu tytułu i wstępu Konstytucji Marcowej przystępujemy do pierwszego jej rozdziału. Rozdział ów zatytułowany Rzeczpospolita brzmi następująco: Art. 1) Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą. Art. 2) Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu. Organami narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe sądy.

Co oznacza słowo „Rzeczpospolita“ w zdaniu „Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą“? Ma ono tu inny sens, niż w zdaniu „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej“. Tam słowo „Rzeczpospolita“ użyte w znaczeniu „Państwo“ miało swoje uzasadnienie. — Tu zdanie „państwo polskie jest państwem“ było by beztreściwą tautologią.

Ale przypomnijmy sobie to, o czym była już mowa, że słowo Rzeczpospolita w ciągu dziejów nie ma jednego ale dwa znaczenia: początkowo odpowiada to słowo pojęciu państwa w ogóle (znaczy to samo co status, Staat, état itd.), potem odbywa oną ewolucję i z biegiem czasu zaczyna oznaczać stan polityczny kraju rządzonego przez przedstawicieli narodu. W takim ujęciu słowo Rzeczpospolita równa się słowu „Republica“, to jest oznacza takie państwo, którego rząd opiera się na narodzie, w którym naród jest źródłem i piastunem władzy. Odpowiada to rozróżnieniu Wyrwicza:

„Państwa rządzące się rządem arystokratycznym, albo demokratycznym nazywają się Rzeczpospolitą“. Teraz dopiero wiemy co znaczy zdanie „Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą“, wiemy, że jest ono równoznaczne ze zdaniem „Państwo Polskie jest republiką“, względnie ustroj państwa polskiego jest ustrojem republikańskim, czyli innymi słowy nie monarchicznym. Stoimy tu bezpośrednio przed pojęciami: Monarchia i Republika i zmuszeni jesteśmy poświęcić im trochę czasu.

Problem monarchii i republiki jest to problem, który w nauce o państwie bywa zwykle traktowany w rozdziale mówiącym o tzw. formach państwa. Używamy dotąd słów „forma państwa“ w uzupełnieniu jakby „materii państwa“, idąc tu tradycyjnie za pierwszym badaczem problemu: Arystotelesem. On to, jak wiemy, odróżnia poszczególne formy państwa zależnie od liczby sprawujących w państwie rządy jednostek. W zależności od liczby tych jednostek odróżnia on tyranję, arystokrację i demokrację. Żywotność tradycji arystotelesowskiej pozostała wyraźna, objawiając się nie tylko w zachowaniu dawnego słownictwa klasyfikacyjnego, ale również wpływając na teoretyczne poglądy współczesnych nam autorów.

Jerzy Jellinek idzie wyraźnie za Arystotelesem, kiedy rozróżniając dwie formy państwa: monarchię i republikę — mówi o monarchii, że motorem wprowadzającym państwo w ruch jest w niej wola fizyczna człowieka — o republice zaś, kiedy motorem wprowadzającym w ruch państwo jest wola osoby prawnej.

Autorem, który wyraźnie zrywa z tradycją arystotelesowską, pogłębiając znacznie kwestie badaną przez się, jest Bernatzik. Stanowić on będzie dla nas punkt wyjścia w naszych rozważaniach. W swoim głębokim, choć krótkim dziełku „Monarchie und Republik“ przeprowadza Bernatzik gruntowną na historycznych badaniach opartą analizę pojęcia

władcy. Pojęcie to już w średniowieczu występuje w dwójakiej formie — mamy z jednej strony władcę opierającego swą legitymację do władzy na starszeństwie, posiadającym majątku, objawionej woli Bożej, z drugiej strony mamy władców opierających swój certyfikat na jakimś legalnym upoważnieniu udzielonym ze strony rządzonych. W pierwszym wypadku mamy do czynienia z władcą występującym w charakterze pomazańca bożego (ustrój teokratyczny), albo rządzącym z racji swego rodowego starszeństwa (ustrój patriarchalny), albo wreszcie władcę, będącym właścicielem rządzonego przez się państwa (ustrój patrymonialny). W drugim wypadku mamy do czynienia z władcą będącym najwyższym funkcjonariuszem względnie urzędnikiem państwa, upoważnionym do rządzenia nim za pośrednictwem jakiejś delegacji udzielonej mu przez ogół w specjalnej ku temu sporządzonej umowie (Contrat social). Jedynie władcy pierwszego typu teokratycznego, patriarchalnego lub patrymonialnego opierają swą władzę na czymś pierwotnym, od nikogo niezależnym, opierają ją na własnym prawie (Eigenes Recht). U władców drugiego typu prawo to nie jest własnym, ale cudzym, jest czymś delegowanym, jest jedynie tzw. upoważnieniem „z woli ludu“.

Podług Bernatzika jedynie w pierwszym wypadku mamy do czynienia z monarchią, w drugim nie ma już monarchii, ale republika.

Jak widzimy, analizowany przez nas autor wysuwa na plan pierwszy jakość subiektywnego prawa do władzy; aristotelesowski moment liczby władców nie stanowi tutaj jego zdaniem właściwego kryterium. (Autor podaje za przykład dyarchie, które mimo że nie są republikami, rządzone są przecież przez kilka osób).

Przechodząc z kolei do wywodów historycznych nad ustrojem uznawanym przez się jako monarchiczny zatrzymuje się autor przede wszystkim nad ustrojem patrymonialnym

(przechodzi do porządku nad nieaktualnymi dziś formami jak ustrój patriarchalny i teokratyczny). Monarchie patrymonialne kształtują się w Europie w ciągu długich lat, počawszy od głębokiego średniowiecza, sięgają czasów, kiedy nie ma jeszcze rozgraniczenia między prawem prywatnym a publicznym, ponieważ źródłem praw władczych jest prawo prywatne. Na wzór podaje autor klasyczny przykład monarchii francuskiej. Drobny z początku załazek państwowy rozrasta się w potężny twór obejmujący nieraz szerokie terytoria, a to w drodze darowizn, cesji różnego rodzaju i kupna. Małżeństwa dynastyczne i przyjmowanie z tym odpowiednich sum posagowych, ziemie brane pod zastaw w zamian za udzielane pożyczki, oto istotne najczęstsze tytuły prawne nowych nabytków terytorialnych stanowiących podstawę stalego rozrostu Francji. Król Francji to nie tyle król Francji, co właściciel Francji; jest ona jego prywatną domeną, jest jego prywatnym folwarkiem, który na skutek przemysłnych operacji majątkowych z małego rozrósł się w olbrzymi. Kiedy Ludwik XIV. mówi: „L'état c'est moi“, to nie jest to frazes, ale ścisła i głęboko ujęta prawda historyczna. (Jest to jeszcze ciągle ta sama mentalność co naszego Krzywoustego, dzielącego swoje państwo na folwarki między synów.) Oczywiście, że w dzisiejszych czasach (Bernatzik rozumie to zupełnie dobrze) rzeczy wyglądają mniej jaskrawo. Europejski monarcha konstytucyjny czy parlamentarny w XIX czy XX w. nie jest już oczywiście władcą patrymonialnym czystej wody, spełniane przez niego czynności są dziś w dużej mierze funkcją publiczną, obowiązkiem itd., jednakże jeżeli ma być naprawdę monarchą, a nie urzędnikiem z woli ludu, musi swoje stanowisko wywodzić w pewnej przynajmniej mierze z *własnego prawa* mającego swoje źródło w dawnym „patrymonium“. (Nawiasem mówiąc wskaźnikiem takiego prawa króla angielskiego jest jego stanowisko w stosunku do floty imperialnej).

Jakie są kryteria zdaniem Bernatzika, podług których poznać można władcę z własnego prawa? Otóż przede wszystkim nie czerpie on swego stanowiska z normy nadrzędnej zawartej w konstytucji, nie opiera swego tytułu organu państwa na konstytucji, jak to bywa w republikach, ale sam jest źródłem konstytucji. Jest ona jego dobrowolną łaską wyświadczoną ludowi i jako taka ma charakter oktrojowany (Ludwik XVIII). W procesie tworzenia ustaw zwykłych decydujący współdziałal monarchy jest konieczny. Objawia się on w prawie sankcjonowania ustaw, w tzw. prawie sankcji (król angielski). Republikańskie głowy państwa spełniają nie raz ważną rolę w procesie prawotwórczym (veto zawieszające), jednakże właściwego prawa sankcji nie mają. Dalsze kryterium (podług Bernatzika) odróżniające monarchę od nie-monarchy znajduje swoje uzewnętrznienie w prawie karnym. Ktoś, co obraża monarchę popełnia „*Crimen laesae Maiestatis*“, specjalnie ciężką zbrodnię, popełnia ją zaś niezależnie od tego, gdzie jest monarcha, ponieważ sama osoba monarchy jest nie-naruszalna. Kto obraża Prezydenta Rzeczypospolitej obraża w nim głowę państwa tylko w chwili pełnienia przezeń funkcji urzędowej (obraza np. prezydenta na wakacjach ma inny charakter). Na koniec rzucająca się w oczy cecha odróżniająca monarchę od nie-monarchy wprawdzie czysto zewnętrzna ale charakterystyczna, to aparat etykietalny.

Oprócz wymienionych tu kryteriów rzeczy charakterystyczne, ale nie konieczne, to np. nieodpowiedzialność wobec prawa, dożywotność względnie dziedziczność sprawowanej funkcji, prawo łaski i amnestii, prawo rozwiązywania parlamentu, prawo veta, prawo wydawania wyroków sądowych w imieniu króla itd.

Zanalizowana tu książka Bernatzika dała nam potrzebną podstawę teoretyczną, postaramy się odpowiedzieć na pierwsze nasuwające się pytanie, a to kiedy państwo polskie byłoby monarchią, a kiedy republiką. Stosownie do przytoczonego

wyvodu byłoby ono monarchią jedynie wówczas, kiedy rządzący nim władca posiadał by własne prawo do rządzenia, *własne* czyli otwarcie powiedzmy, nie delegowane przez naród.

Że konstytucja marcowa nie jest konstytucją monarchiczną, że jest przeciwnie konstytucją państwa republikańskiego wiemy na podstawie zacytowanego już przez nas art. 2. „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej (mówi on) należy do narodu. Organami narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe sądy.“

Zródłem wszelkiej władzy i jej piastunem jest w państwie polskim jedynie naród, on to jedynie deleguje swą władzę poszczególnym organom państwowym. Głowa państwa polskiego — Prezydent Rzeczypospolitej — nie czerpie swych uprawnień z jakichś przesłanek pozaprawnych, nie opiera swego stanowiska władcy na jakiejś własnej, od nikogo niezależnej legitymacji, ale jest jedynie pierwszym urzędnikiem i funkcjonariuszem państwa, jest głową tego państwa „z woli ludu“. Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą — posiada ono ustrój republikański.

Art. 2 Konstytucji Marcowej, mówiąc o władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej czyli o Sejmie i Senacie, Prezydencie Rzeczypospolitej i Sądach, określa te władze mianem Organów Narodu. Tekst konstytucyjny posługuje się, jak z tego widzimy, pojęciem organu i niejako sankcjonuje to pojęcie. Co oznacza w ogólnej nauce o państwie słowo „organ“, co słowo to wyraża?

Niemiecką teorię organów państwowych zapoczątkował Gierke, konstruując ją dla osób prawnych w ogóle, do państwa zastosował ją Jellinek. Teoria ta wychodzi z założenia, że wszelkie zbiorowości odpowiadające pewnym warunkom są osobami prawnymi. Wszelka zaś osoba prawna potrzebuje woli tak do powstania swych praw i zobowiązań, jak i dla ich

utrzymania, bo gdzie nie ma woli, tam nie ma praw i obowiązków. Wobec tego zaś, że rzeczywista wola istnieje tylko w człowieku, jednostki ludzkie jedynie powołane są do wyrażania woli osób zbiorowych. Otóż przez organ danej osoby zbiorowej należy rozumieć jednostkę lub jednostki, wyrażające jej wolę. Jest on przedstawicielem osoby zbiorowej, nie jest jednak jej mandatariuszem, bo mandat przypuszcza istnienie dwóch osób: mandanta i mandatariusza, pomiędzy którymi zachodzi stosunek prawny, czego nie może być pomiędzy zbiorowością a organem, gdyż przedstawiają one jedną i tę samą osobę. Istnieje jedna całość prawna zorganizowana w zbiorowość myślącą i działającą za pomocą swych organów, będących narzędziem woli osoby zbiorowej i w tym znaczeniu różniących się od pełnomocnika. — Państwo jest osobą prawną, przeto teoria ta i wobec niego obowiązuje. W zastosowaniu do państwa znajduje ona uzupełnienie w klasyfikacji organów, które dzieli na bezpośrednie i pośrednie. W każdym państwie istnieje jeden lub kilka organów, które określają ustroj danego państwa. Noszą one nazwę bezpośrednich dlatego, że wynikają wprost z konstytucyjnej organizacji państwa i nie są nikomu podporządkowane. Z ideą organów bezpośrednich wiąże się myślowo ich nieodpowiedzialność. Mogą być one zbudowane rozmaicie, mogą być jednoosobowe lub wieloosobowe. W monarchii absolutnej organem bezpośrednim jest monarcha, w republice naród. W przeciwieństwie do organów bezpośrednich organami pośrednimi są organy, które są podporządkowane jednemu z organów bezpośrednich. Byt ich opiera się na delegacji innego organu, przed którym tamte są odpowiedzialne. (I tak monarcha jest organem bezpośrednim, a rząd odpowiedzialny przed nim — pośrednim.) Organy państwowe bezpośrednio bywają dzielone na pierwotne i wtórne, względnie na organy tworzące i tworzone. Organem tworzącym jest taki organ, który powołuje do życia inny organ. Tak więc naród może być organem

tworzącym, gdy mu jest powierzona funkcja wyłącznie wyboru reprezentacji — parlamentu, który jest organem tworzoną. Ten z kolei może być tworzącym, gdy powołuje prezydenta Republiki, który wówczas jest organem tworzoną. Stosunek kreacji pod względem prawnym nie jest stosunkiem zależności, to też między organem tworzącym a tworzoną stosunek zależności nie istnieje.

W zastosowaniu do ogółu państw widzimy, że organy bezpośrednio mogą być pierwotnymi i wtórnymi. Według tej teorii (teorii niemieckiej) naród jest pierwotnym bezpośrednim organem państwa. W większości państw, gdzie istnieje tzw. system rządów reprezentacyjnych, naród jest organem dokonującym wyborów, czasem zaś, mianowicie przy rządach bezpośrednich ma on głos decydujący. Teoria niemiecka ma ten słaby punkt, że powstanie organów bezpośrednich pierwotnych wywodzi z konstytucji, przez co popada w sprzeczność logiczną (organy te istnieją na podstawie konstytucji, a znów konstytucja nie może powstać bez uprzedniego ich istnienia). Dzielimy dalej organy państwowe na samodzielne i niesamodzielne. Samodzielne są takie organy, których wola bezpośrednio obowiązuje państwo lub jego poddanych, podczas gdy niesamodzielne mogą tylko warunkować przejaw woli samodzielnej. Co się tyczy organów pośrednich, to byt ich opiera się na indywidualnym poleceniu i dlatego są one podporządkowane organom bezpośrednim i przed nimi odpowiedzialne. Organami pośrednimi są jednostki, którym ten charakter nadany został albo na mocy obowiązujących ustaw, albo w drodze umowy ustalającej stosunek służbowy. Pomimo zależności organów pośrednich nie podlegają one dowolności organów bezpośrednich, a stanowisko ich jest ustawowo określone i kompetencje wyznaczone. Organy pośrednie można klasyfikować w sposób podobny jak organy bezpośrednie, mogą być samodzielne i niesamodzielne itp. Największe jednak znaczenie posiada podział organów

pośrednich na niezbędne i fakultatywne zależnie od tego, czy ich działalność jest konieczna czy tylko warunkowa. Organy tak bezpośrednio jak pośrednio wykonywują prawo państwa, a nie własne, obracając się w ramach przekazanych im kompetencji, nie zaś własnego prawa subiektywnego. O prawie subiektywnym można tu mówić o tyle, o ile chodzi o roszczenie jednostki do uznania jej w charakterze organu i dopuszczenie jej do sprawowania tej funkcji. Roszczenie takie może przysługiwać tak monarsze jak prezydentowi, podobnie można mówić o roszczeniu narodu do prawa głosowania. Należy przy tym odróżniać sam organ od jednostki, która sprawuje funkcję tego organu. Jednostka stając się organem nie traci swego charakteru jednostki, staje się ona piastunem organu, co nie pozbawia jej cech indywidualnych. I stąd urzędnik piastun organu ma prawa i obowiązki względem państwa, ale nie w charakterze organu państwowego tylko w charakterze jednostki, piastującej ten organ (nie organowi np. wymierza się karę dyscyplinarną, lecz piastunowi organu). To odróżnienie organu od piastuna organu jest ważne dla zrozumienia zasady ciągłości państwa. Państwo *jako takie* nie zmienia się pomimo ciągłej zmiany osób sprawujących funkcje państwowe na różnych stanowiskach. Są to tylko zmiany piastunów organu, ale nie zmiany samych organów.

Przedstawiona przez nas w tym zwięzłym skrócie teoria organów państwowych, to, jak zaznaczyłem, teoria niemiecka.

Zasadniczym od niej odchyleniem, to tzw. teoria francuska. Wbrew teorii niemieckiej, która osobowość prawną przypisuje samemu państwu, naród zaś uważa za bezpośredni i pierwotny organ państwowy, którego funkcją przy rządach reprezentacyjnych jest tylko dokonywanie wyborów, przy rządach zaś bezpośrednich władza decydowania w kwestiach i w sposób oznaczony przez konstytucję teoria francuska oparta o przepisy rodzime przyznaje osobowość prawną narodowi. Naród jest według tej teorii osobą różną od

państwa zarówno jak i od wchodzących w skład jego jednostek. Naród jest piastunem pierwotnego zwierzchnictwa z tej jedynie racji, że jest on zbiorowością i wyraża wolę powszechną. Ta wola powszechna jest to wola zwierzchnia, suwerenna. Naród-osoba posiada zwierzchnictwo pierwotne, jedno, niepodzielne i niepozbywalne. Stąd oczywiście naród jest źródłem wszelkiej władzy w państwie. Naród deleguje za pomocą reprezentacji tylko atrybuty zwierzchnictwa, a istotę jego zachowuje przy sobie.

Oto w głównych zarysach przedstawiona teoria niemiecka i teoria francuska, organów państwowych. Konstytucja marcową w swym art. 2 staje całkiem wyraźnie na gruncie francuskiej doktryny konstytucyjnej. Jako swą naczelną zasadę przyjmuje konstytucja polska zasadę zwierzchnictwa narodowego, używając dla jej wyrażenia klasycznej formuły głoszącej, że „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu“ (le principe de toute souveraineté réside dans la nation). Przez to nawiązuje ustawa marcowa do tradycji wielkiego konstytucjonalizmu francuskiego, którego podstawą przyjętą we wszystkich niemal konstytucjach od r. 1791 była zasada zwierzchnictwa narodowego, jak również do tradycji rodzimej zawartej w konstytucji 3 Maja 1791 r. głoszącej, że „wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli Narodu“. Konstytucja marcowa na skutek przyjętego przez się założenia naczelnego uznaje jedynie organy suwerennego narodu, nie zna zaś najwyższego organu, opartego o własne prawo. Organy państwa w konstytucji marcowej, a więc Sejm i Senat, prezydent Rzeczypospolitej i niezawisłe sądy posiadają każdy wzięty z osobna władzę ograniczoną, w szczególności nie posiada cechy suwerenności organ ustawodawstwa. Jest to konsekwencja logiczna całości koncepcji. Każdy z organów posiada władzę ograniczoną, tak co do jej zakresu rzeczowego, jak też czasu trwania. Zaakcentowanie stanowiska, według którego istota zwierzchnictwa nie po-

chodzi, ale pozostaje przy narodzie *należy* do narodu, podczas gdy organy narodu mają tylko władzę ograniczoną — leżała w wyraźnej intencji konstytuanty polskiej. Przyjmając doktrynę francuską w określeniu stanowiska narodu w państwie konstytucja ustala nowe znaczenie narodu w sensie państwowym w odróżnieniu od narodu w sensie etnograficznym. Staje więc konstytucja na stanowisku odróżnienia narodu i narodowości. Pojęcie narodu jest tu pojęciem politycznym. Naród, to znaczy ten element, który stanowi o osobowości prawnej państwa, on nadaje mu piętno indywidualne i niejako precyzuje jego oblicze.

Stanowisko zajęte przez konstytucję marcową w jej art. 2-im ma w nauce polskiej wielu zdecydowanych przeciwników. Na czele ich stoi Władysław Leopold Jaworski, który w swym Komentarzu do Konstytucji tak mówi: „Zdanie pierwsze (art. 2) nie ma prawniczego znaczenia, a jest tylko stwierdzeniem pewnego politycznego stanowiska. Z prawniczego punktu widzenia „Naród“ jest fikcją personifikacyjną, która miałaby znaczenie prawnicze, gdyby naród miał jeden organ obejmujący całość władzy, takiego organu nie ma, bo wymienione w drugim zdaniu trzy organy mają każdy odrębną określoną władzę, których suma nie stanowi całości. Prawnictwo przeto w Rzeczypospolitej nie ma organu, któremu by służyła pełnia władzy. Pierwsze zdanie art. 2 było potrzebne twórcom konstytucji, aby powiedzieć, że władzy nie opierają na prawie boskim, ale na prawie ludzkim (na narodzie). Zresztą pojęcie „naród“ nie ma zastosowania w Konstytucji, a art. 48 mówi wyraźnie, że Prezydent Rzeczypospolitej reprezentuje państwo, a nie Naród. Personifikacja „naród“ nie ma przeto w konstytucji z 17 marca znaczenia prawniczego z powyższych dwóch powodów, to jest 1. dlatego że nie istnieje w tej Konstytucji organ, który by miał pełnię władzy (tylko „pełnia“ władzy jest odpowiednikiem „narodu“), tudzież 2. dlatego, że „narodu“ nikt nie reprezentuje, a reprezentanta ma tylko

państwo. W tym stanie rzeczy określenie w drugim zdaniu artykułu trzech organów jako organów „narodu“ jest nieścisłe, są to organy „państwa“. Dalej pisze Jaworski co następuje: „Kto wmyśli się w znaczenie art. 2 zapyta ze zdziwieniem, jak mogło się stać, że naród rozdarty politycznie na trzy części w chwili, gdy politycznie zrósł się na nowo nie znalazł prawniczego wyrazu na najdonioślejsze dla siebie zdarzenie, polegające na tym, że „naród stał się państwem, że naród stał się indentyfikacją państwa“. (Prawa państwa polskiego Z. II A. Str. 116, 118).

Ale konstrukcja personifikacji prawnej narodu (potępiona jak widzimy przez Jaworskiego) ma wśród uczonych prawników polskich również swoich sympatyków. „Oczywiście, że konstrukcja ta — pisze w swym „Polskim prawie politycznym“ Wacław Komarnicki — ma pewne wady z prawnego punktu widzenia, ponieważ wprowadza do pojęcia państwa dualizm, którego pozwala uniknąć teoria niemiecka, prowadzi także do personifikacji narodu, z drugiej jednak strony tylko teoria francuska dać może pozbawione sprzeczności pojęcie organów bezpośrednich pierwotnych nie zawierające w sobie *circulus vitiosus*“. (Str. 212).

Kto ma tu słuszość, Jaworski czy Komarnicki? Osobiście z punktu widzenia ściśle prawniczego bylibyśmy skłonni pójść za Jaworskim. Dualistyczne personifikowanie narodu państwa rozbija konieczną jednolitość konstrukcji i stwarza niejasność, której unika monumentalna budowa niemiecka, budowa jednolita i konsekwentna państwa — osoby i narodu — organu. Równocześnie jednak skłonni jesteśmy rozgrzeszyć ustawodawcę marcowego, który kierował się tu względami nie tyle prawniczej co emocjonalnej i politycznej natury. Chodziło mu o podkreślenie momentu stokroć dla niego ważniejszego od samej logiki prawnej, chodziło o najdobitniejsze zaznaczenie nigdy nieprzerwanej w swej ciągłości linii rozwojowej Polski. Ta ciągłość tradycji historycznej, która, jak to już

wiemy, leży mu specjalnie na sercu — znajduje w pojęciu narodu-osoby najdobitniejszą swą afirmację i łączy jakby kłamrą niezniszczalną Polskę przedrozbiorową ze współczesną. Państwo Polskie jakiś czas nie istniało, osobowość jednak narodu, narodu, który politycznie nigdy, nim być nie przestał, istniała w swej istocie niezmienną, dobrze czyni Konstytucja marcowa, że umie tak dobitnie to podkreślić.

Analizowany już przez nas artykuł 2. Konstytucji Marcowej posługuje się najwyraźniej pojęciem zasadniczych funkcji państwowych — ustawodawczej, wykonawczej i sądowej. Każdą z tych funkcji powierza konstytucja w myśl tzw. zasady podziału władz innemu piastunowi, mówiąc „Organami narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości niezawisłe sądy“. Czym jest zasada podziału władz? Jest ona ściśle związana z pojęciem funkcji państwowej. Funkcje prawne państwa są to formy prawne działalności państwowej pojmowane jako zewnętrzne objawy woli państwa. Funkcje państwa badamy w oderwaniu od celów społecznych, moralnych i gospodarczych, którym one służą. Chodzi nam o klasyfikację tych funkcji pod względem formalnym dla celów konstrukcji prawniczej. Państwo dążąc do zrealizowania pewnych celów dokonywuje pewnych aktów natury prawnej. Dla dokonania tych aktów powołane są pewne organy i dlatego funkcje prawne państwa możemy klasyfikować według tych organów, które daną funkcję wykonują. Już w starożytności Arystoteles daje pierwszą próbę klasyfikacji funkcji państwowych. Rozróżnia on w zależności od poszczególnych organów państwowych rady, urzędy i sądy. W średniowieczu klasyfikacja funkcji państwowych znalazła podstawę w odróżnieniu król i naród. Wychodząc z zasady pierwotnego zwierzchnictwa narodu uważano, że do narodu należy władza ustawodawcza, zaś do monarchy funkcja wykonywania ustaw.

Marsyliusz z Padwy rozróżnia legislatywę i egzekutywę. W czasach nowożytnych idei tej przeciwstawia się koncepcja koncentracji pełni władzy w ręku absolutnego monarchy. Bodinus np. nie klasyfikuje funkcji, wylicza tylko atrybuty przysługujące monarsze. W XVII w. dzielono całość funkcji państwowych według poszczególnych gałęzi administracji państwowej: na sprawy zewnętrzne, wewnętrzne, wojskowe i sądowe.

Pierwszą teorię podziału władz stworzył uczony angielski Locke. Rozróżnia on władzę ustawodawczą, wykonawczą, federacyjną i władzę prerogatywy. Locke opiera się na średniowiecznej antytezie: król i naród. Do króla należy władza wykonawcza i federacyjna, obejmująca stosunki z innymi państwami oraz władza prerogatywy lub dyskrecjonalna, która przysługuje królowi po odjęciu uprawnień służących parlamentowi. Władza ustawodawcza winna należeć do ludu, którego wola jest reprezentowana przez parlament. Odrębnej władzy sądowej Locke nie wyodrębnił. Pod wpływem tych sformułowań powstaje koncepcja podziału władz stworzona przez Monteskiusza. Teorię podziału władz wyłożył Monteskiusz w dziele „L'esprit des lois“. Monteskiusz rozróżnia trzy władze: ustawodawczą, wykonawczą i sądową, przy czym przez władzę wykonawczą, rozumie on wyłącznie władzę stosowania ustaw. Ten pogląd Monteskiusza na władzę wykonawczą tłumaczy się tym, że nie doceniał on znaczenia funkcji rządu względnie administracji w życiu państwowym, uważał on, że administracja polega tylko na wykonywaniu prawa a więc nie jest władzą we właściwym znaczeniu. Uważał on, że funkcje wyodrębnione w teorii dadzą się też w praktyce ściśle rozdzielić. Jednak uznawał także pewne punkty styczności między poszczególnymi władzami. Udział jednej władzy w kompetencjach drugiej rozumiał on w sposób negatywny. Dla zapobieżenia nadużyciom każdej z władz, które mogłyby ją zmienić na władzę tyrańską, jedna władza powinna hamować drugą przez

właściwy system przeciwwag. (*Le pouvoir arrête le pouvoir*). To wzajemne ograniczanie jednej władzy przez drugą i wzajemne hamowanie tworzyć ma harmonijne współdziałanie, co w dalszej konsekwencji doprowadzić ma do obdarzenia jednostki wolnością obywatelską i stanowić ma najlepszą gwarancję przeciwko nadużyciom władzy. Ten cel zabezpieczenia możliwie najpełniejszego swobód obywatelskich był główną podstawą i punktem wyjścia dla całej doktryny Monteskiusza o podziale władz. Monteskiusz oparł swoją teorię na obserwacji przede wszystkim rzeczywistości angielskiej (Teoria jego nie odtwarza w pełni tej rzeczywistości, gdyż w Anglii istnieje w tym okresie koncentracja władzy w parlamencie).

J. J. Rousseau wychodzi z innych założeń, ale dochodzi do podobnych wyników, jak Monteskiusz. Koncentruje on pełnię władzy w suwerennym narodzie, ale rozróżnia ustawodawstwo, które powinno być sprawowane przez naród bezpośrednio (na drodze referendum ludowego na wzór kantonów w Szwajcarii) i rząd, który miał być sprawowany przez ciało pośrednie, przeznaczone do wykonywania ustaw stanowionych przez naród. Rousseau zgodnie ze swoją zasadniczą koncepcją nie zgadza się na niezależność władzy wykonawczej. Egzekutywa występuje jako służebnica narodu, który może kontrolować jej prace, sam naród — jako suweren wyrażający wolę powszechną (*Volonté générale*).

Konstytucjonalizm współczesny przyjął koncepcję podziału władz Monteskiusza z pewną modyfikacją na rzecz doktryny Rousseau'a, która dotyczy przewagi władzy ustawodawczej. Nowoczesna nauka prawa państwowego wzięła za punkt wyjścia teorię Monteskiusza, korygując ją w niektórych punktach.

Otóż teraz jedno pytanie: Czy rzeczywiście podział funkcji państwowych jest na ogół przeprowadzany w konkretnych ustrojach z tą konsekwencją, której w swej teorii żądał Monteskiusz? Nie trudno się przekonać, że tak nie jest. Przy-

klady: Nawet w klasycznym ustroju podziału władz w Stanach Zjednoczonych prezydent ma veto zawieszające, które w ustroju amerykańskim odgrywa dużą rolę. Prawo badania przez sądy zgodności ustaw z konstytucją jest również odchyleniem od zasady podziału władz. We Francji przy ścisłym przeprowadzeniu zasady rządów parlamentarnych rząd jest w dużym stopniu uzależniony od parlamentu. Mimo tego i tu nie możemy mówić o ścisłym podziale funkcji państwowych. Władza wykonawcza np. dokonuje całego szeregu aktów ustawo-twórczych. Rząd ma inicjatywę ustawodawczą. Prezydent Republiki ma prawo weta zawieszającego. Dalej rozporządzenia wydawane przez organy władzy wykonawczej materialnie przedstawiają się jako akty ustawodawcze. Przeciwnie władza ustawodawcza dokonuje całego szeregu aktów, które zahaczają z bliska o sprawy administracyjne, jak budżet, zaciąganie pożyczek, regulowanie systemu pieniężnego itd. Dalej wreszcie Prezydent Republiki wykonuje tzw. prawo łaski, wkraczając tym samym wyraźnie w sferę zastrzeżoną sądom.)

Nasza Konstytucja Marcowa nie pozostaje w tym wypadku w tyle za innymi. Mimo, że jak to widzieliśmy w swym art. 2-gim sankcjonuje uroczyście interesującą nas zasadę — pomimo tego w licznych swych przepisach odchyła się od niej znacznie. Będziemy o tym mówić szerzej w miarę szczegółowego omawiania jej treści — już teraz jednak chcemy zwrócić uwagę przykładowo na kilka ważniejszych punktów. Otóż stosownie do brzmienia art. 4, 5 i 6 ustawa państwowa ustala corocznie budżet państwowy na następny rok budżetowy, ustalanie stanu liczebnego wojska i zezwalanie na coroczny pobór rekruta może nastąpić jedynie w drodze ustawodawczej, tak samo jak zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomości majątku państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie ceł i monopolów, ustalenie systemu monetarnego, jako też przyjęcie gwarancji finansowej przez państwo. (Art. 10) — prawo inicjatywy usta-

wodawczej służy nie tylko Sejmowi ale również i rządowi (art. 25). Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje, otwiera, odracza i zamyka Sejm i Senat (art. 26). Prezydent rozwiązuje Sejm i Senat po upływie czasu, na który zostały wybrane. Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać Sejm i Senat przed upływem czasu, na który zostały wybrane (art. 44). Prezydent Rzeczypospolitej ma prawo w czasie gdy Sejm i Senat są rozwiązane aż do chwili ponownego zebrania się Sejmu wydawać w razie nagłej konieczności państwowej rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie ustawodawstwa państwowego (art. 47). Prawo darowania i złagodzenia kary przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej. Amnestia może być udzielona tylko w drodze ustawodawczej (art. 50). Prezydent Rzeczypospolitej może wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój tylko za uprzednią zgodą Sejmu (art. 58). Do odpowiedzialności parlamentarnej pociąga ministrów sejm zwyczajną większością. Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie sejmu (art. 60). Ministrowie i delegowani przez nich urzędnicy mają prawo brać udział w posiedzeniach sejmowych i przemawiać poza kolejną mówców zapisanych do głosu — w głosowaniach mogą brać udział o ile są posłami.

Co widzimy na tle zacytowanych przez nas przepisów? Otóż raz legislatywa wykracza poza właściwą sobie sferę i spełnia funkcje administracyjne, a nawet sądowe (amnestia), drugi raz władza wykonawcza wkracza głęboko w mechanizm parlamentarny i sądowy, spełniając szereg czynności zastrzeżonych normalnie obu tamtym władzom. Na tle konstytucjonalizmu współczesnego, a w szczególności polskiego, zasada podziału władz staje się hasłem jakgdyby wypisanym na sztandarze — ale pod naporem życiowych konieczności hasło to staje się często znakiem bez treści. Jest rzeczą oczywistą, że ścisłe odgraniczenie funkcji ustawodawczej, wykonawczej i sądowej jest praktyczną niemożliwością, spowodowałoby to bowiem całkowite zahamowanie machiny państwowej.

Uczeni prawnicy współcześni rozumiejąc tę prawdę starają się zarzucić dotychczasowy trójpodział i zastąpić go przez inne. Jedni widzą np. w funkcjach państwowych nie trzy ale dwa elementy: swobodny i związany. Element związany polega na wykonywaniu norm prawnych — element swobodny kształtuje się pod wpływem interesów ogółu. Element swobodny funkcji państwowych przejawia się najbardziej w ustawodawstwie, gdyż jest ono skrepowane tylko przepisami konstytucji. W administracji mamy już o wiele więcej elementu związanego, gdyż związana jest nie tylko konstytucyjnymi ale i zwykłymi ustawami. Element swobodny realizuje w swej działalności rząd i tu najwięcej tego elementu swobodnego mamy w polityce zagranicznej i wojskowej. Każdy akt administracyjny opiera się w pewnej mierze na swobodnym uznaniu, gdyż ustawa nie może nigdy wszystkiego przewidzieć. Jest ona często tylko ramami a zastosowanie odpowiednich do potrzeb danej chwili środków zależy od oceny konkretnych okoliczności przez organ wykonawczy. Element związany występuje najbardziej w sądownictwie, gdyż sędzia związany jest ustawą, będąc powołany do rozstrzygania na podstawie ustaw o tym, co w konkretnym wypadku jest prawem. W ostatnich jednak czasach poglądy na stanowisko sędziego zmieniły się — uważa się, że sędzia nie jest automatem, lecz, aby zastosować ustawę, musi ją poddać wykładni, interpretacji, w której występuje moment swobodnego uznania. Istnieje jednak na tle nauki prawa jeszcze jedna próba zastąpienia dotychczasowego trójpodziału władz przez inny — o której godzi nam się wspomnieć na zakończenie. Jest nią próba naszego krakowskiego myśliciela, nieodżałowanej a wiecznie żywej pamięci W. L. Jaworskiego. Jaworski za władzę, we właściwym tego słowa znaczeniu, uważa tylko akt egzekutywy, akt wykonania przymusu państwowego. Ani ustawodawstwo ani sądownictwo nie będą podług niego aktami władzy, ale aktami kontrolnymi i dlatego nie można mówić

o istnieniu odrębnych władz ustawodawczej czy sądowej. Ustawodawstwo zajmuje się tylko stanowieniem ustaw, czyli uchwalaniem pewnych mierników czy kryteriów kontroli. Sędzia wyrokując — stosowaniem tych mierników do życia. „Teoria podziału, separacji, niezawisłości władzy — pisze Jaworski — ma sens i może być rozumiana jeżeli się ją bierze jako wyraz nie prawniczy pewnego programu politycznego. Dzisiaj podziałem, który należy przyjąć, nie jest podział władzy, bo ta musi być zawsze w jednym ręku, ale podział organów na organy, które urzeczywistniają porządek prawny i organy które je kontrolują“. (Projekt konstytucji str. 22—3).

Przechodzimy z kolei do II rozdziału konstytucji marcowej, zatytułowanego — Władza Ustawodawcza. Cały ten rozdział, składający się z 35 art., poświęcony jest polskiemu parlamentowi i właściwej mu funkcji i strukturze. Zanim zaczniemy mówić na ten temat, zastanówmy się pokrótce, czym jest parlament w ogóle. Prawo parlamentarne stanowi gałąź prawa konstytucyjnego i dotyczy struktury, organizacji i funkcjonowania instytucji reprezentacyjnych. Parlamente oparte na idei reprezentacji powołane są do uchwalania ustaw (nakładających pewne obowiązki prawne na ogół obywateli), i do kontroli rządu. Sam termin parlament powstał na terenie Anglii, gdzie wyrazem tym oznaczano izbę gmin i izbę lordów, które razem z królem stanowiły władzę zwierzchniczą. Współczesne parlamente jako instytucje reprezentacyjne mają strukturę bardzo złożoną i opierają się na naśladownictwie instytucji angielskich, które uległy przekształceniu na terenie Francji. Stąd też, klasyfikując te instytucje reprezentacyjne, możemy rozróżnić dwa typy: typ angielski i francuski. Samo pojęcie parlamentaryzmu może być używane na oznaczenie systemu reprezentacyjnego i w znaczeniu rządów parlamentarnych czyli gabinetowych, tj. ustroju, przy którym punkt ciężkości rządów należy do parlamentu. W Anglii rozwój parlamentaryzmu odbywał się samorodnie, na podłożu histo-

rycznym. Od zarania swego istnienia parlament angielski dzielił się na dwie izby: Izbę Lordów i Izbę Gmin. Początkowo Izba Gmin zajmowała się uchwalaniem podatków i petycji, zaś właściwe ustawodawstwo i władza sądowa spoczywały w ręku króla i Izby Lordów. Idea reprezentacji w koncepcji prawa angielskiego wzorowana była początkowo na konstrukcji mandatu związanego instrukcją wyborców, potem w drodze powolnej ewolucji przybrała formę mandatu swobodnego. W rozwoju historycznym stanowisko parlamentu angielskiego ulega wzmocnieniu. Prawo budżetowe, uchwalanie podatków, prawo uchwalania poboru rekruta, było orężem w ręku parlamentu dla wywalczenia swego decydującego znaczenia. Punkt szczytowy w tym rozwoju osiąga parlament w drugiej połowie XVIII w., gdy w Anglii utrwała się zasada, że rząd potrzebuje zaufania ze strony parlamentu. System ten pozostaje w związku z zasadą dwu partii, które wykształciły się na terenie angielskim. Partia opozycyjna jest w tym systemie organem kontroli w stosunku do partii, która znajduje się u władzy. Pomiedzy parlamentem a rządem istnieje ścisły, niejako organiczny związek, gdyż ministrowie pochodzą z łona parlamentu. Niektórzy uważają, że fakt ten jest przejawem wchłonięcia niejako egzekutywy przez legislatywę, a rząd parlamentarny traktują wyłącznie jako komitet wykonawczy parlamentu. Ten pogląd na ustrój angielski nie jest jednak słuszny, gdyż między rządem a parlamentem wykształcił się związek natury organicznej, który polega na tym, że rząd kieruje nie tylko egzekutywą, ale także i większością w parlamencie, gdyż premier jest jednocześnie leaderem partii mającej większość. Przy tym systemie dwu partii rząd jest zazwyczaj silny i trzyma w pewnym sensie swą rękę zarówno na egzekutywie, jak i na legislatywie. Dlatego niewątpliwie istotą zasadniczą parlamentaryzmu angielskiego jest równowaga władz i niezależność legislatywy i egzekutywy w swym zakresie a równocześnie możliwość wzajemnego wpły-

wu, który realizuje się przez votum nieufności, uchwalane przez parlament rządowi, a z drugiej strony przez przedstawienie przez rząd królowi wniosku o rozwiązanie parlamentu. Oto pierwszy typ instytucji reprezentacji — Anglia.

Drugi typ tworzy parlament francuski. Instytucje francuskie oparte były na wzorach angielskich, ale odmienność podłoża historycznego spowodowała cały szereg różnic w porównaniu z ustrojem angielskim. Parlament francuski to parlament III-ej Republiki, który w porównaniu z parlamentem angielskim należy uznać za typ zdeformowany. Nie cechuje Francji angielska równowaga legislatywy i egzekutywy, lecz przewaga parlamentu, który podporządkowuje sobie rząd niemal w zupełności. Rząd wprawdzie ma prawo zwrócić się do prezydenta o rozwiązanie izb, ale instytucja ta napotyka na tak duże trudności, że w przeciągu 60 lat obowiązywania konstytucji stosowana była tylko raz jedn. Przewagę legislatywy i osłabienie władzy wykonawczej pogłębia jeszcze fakt istnienia kilkunastu frakcji parlamentarnych: na skutek tego większość parlamentarna jest czymś luźnym i niezdyscyplinowanym, — powoduje to chwiejność rządów, których istnienie przy władzy trwało przeciętnie (biorąc pod uwagę dłuższy okres) zaledwie 5 miesięcy.

Z kolei przejdźmy do problemu samej struktury parlamentu: nasuwa się tu przede wszystkim problem jedno — czy dwuizbowości. Na terenie europejskim dwuizbowy podział parlamentu angielskiego (który był wynikiem pewnej ewolucji historycznej) został teoretycznie wywyższony przez Monteskiusza, który dopatrywał w tym systemie pewnej myśli celowej i widział w nim tamę przeciwko zbyt daleko idącemu zapędowi radykalizmu, jak również i środek zapewnienia równowagi władz. W Europie na przełomie XVIII i XIX wieku przeszkodą do wprowadzenia systemu dwuizbowego była doktryna zwierzchnictwa ludowego, uważano

bowiem, że zwierzchnictwo, które należy do narodu, nie może być podzielone.

Wysuwano też inne argumenty, a mianowicie twierdzenie, że jeżeli obie izby będą się uzupełniać w sposób jednakowy, to będą podobne do siebie, czyli, że jedna z nich będzie zbędna, jeżeli zaś w sposób różny, to izba wyższa będzie izbą arystokratyczną. Obawiano się dalej zatargów między izbami, co może osłabić parlament i dać nad nim przewagę władzy wykonawczej, — podkreślano, że dwuizbowość opóźnia i wstrzymuje uchwalanie ustaw. Z drugiej strony na rzecz drugiej izby wysuwano szereg argumentów, a to, że stanowi ona czynnik rozwagi (zwalcza ustawy zbyt pośpieszne) i ostrożności w pracy ustawodawczej, że jest ochrouą przed tyranją jednoizbowego parlamentu. Że jest czynnikiem łagodzącym w konfliktach państwowych, że może odgrywać rolę pośrednika w zatargach między władzą wykonawczą a ustawodawczą. To są argumenty pro i contra.

Praktyka konstytucyjna francuska z czasów rewolucji wykazała ujemne skutki jednoizbowej konwencji i dlatego już konstytucja Dyrektoriatu wprowadza system dwuizbowy. Współczesna nam konstytucja III-ej Republiki stoi też na gruncie dwuizbowości. Izba Deputowanych pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Skład senatu wynosi 300 członków wybranych przez samorząd terytorialny a więc w sposób pośredni. Senatorów w departamentach wybierają specjalne kolegia, złożone w przeważającej liczbie z delegatów samorządu terytorialnego. Kadencja senatu trwa lat 9, przyczym skład jego odnawia się co 3 lata w $\frac{1}{3}$ części. Senat na równi z Izbą Deputowanych ma prawo inicjatywy i uchwalania ustaw a tylko w ustawodawstwie finansowym przysługuje pierwszeństwo Izbie Deputowanych. Znamy dwa zasadnicze typy Izb wyższych: arystokratyczny i demokratyczny. Pierwowzorem typu arystokratycznego jest angielska Izba Lordów. Składa się ona z 472 lordów dziedzicznych, pewnej ilości

nominowanych przez króla (ilość ta jest zmienna), 26 biskupów anglikańskich, 44 lordów z wyborów (w skład których wchodzi 26 parów irlandzkich, wybieranych dożywotnio i 16 szkockich na każdą sesję), 4 lordów zajmujących najwyższe stanowiska w sądownictwie, dożywotnich. Ogółem Izba Lordów przekracza 600 członków. Fakt, że większość lordów zasiada dziedzicznie pociągnął za sobą zmniejszenie autorytetu tej izby i w konsekwencji doprowadził do reformy w r. 1911. Izba Lordów została ograniczona w swych prawach i przestała być czynnikiem równorzędnym w stosunku do Izby Gmin. Zamiast dotychczasowego prawa weta absolutnego ma ona już tylko veto zawieszające. Drugim rodzajem typu arystokratycznego izby wyższej są izby oparte na nominacji dożywotniej. Na mocy konstytucji z 1848 r. jest takim senat włoski. Składał się on z nominowanych dożywotnio przez króla członków z pośród arcybiskupów, członków izby posłów, którzy zasiadali w izbie przez 3 kadencje, ministrów i innych urzędników państwowych, członków akademii nauk i wszystkich, którzy przez swe zasługi przynieśli zaszczyt ojczyźnie oraz z pośród osób płacących 3000 lirów podatku bezpośredniego.

Członkowie dziedziczni nominowani dożywotnio zapewniają niewątpliwie większą ciągłość w izbie. Ma jednak ten system tę złą stronę, że izba wyższa jest oderwana od kontaktu ze społeczeństwem i przemienia się częstokroć w oligarchię rządzącą, nie liczącą się dostatecznie z nową rzeczywistością polityczną. Drugim typem izby wyższej jest typ demokratyczny — są to senaty oparte wyłącznie na prawie wyborczym aczkolwiek to prawo jest odmienne od prawa wyborczego do izby niższej. W szczególności od kandydatów na senatorów i wyborców senatu żąda się zazwyczaj wyższego wieku, albo posiadania cenzusu wykształcenia lub majątkowego — czasami mamy wybory pośrednie, albo też kadencja senatu jest dłuższą od kadencji izby poselskiej. Często też odnośnie do senatu

stosowanym bywa częściowe odnawianie jego składu. Z tym wszystkim wiąże się różnica w kompetencjach. Senat może posiadać np. inicjatywę ustawodawczą na równi z izbą niższą, względnie może tej inicjatywy nie posiadać, może z izbą niższą współtworzyć ustawy, względnie posiadać jedynie prawo weta zawieszającego. Dalej może posiadać równorzędność w zakresie kontroli nad rządem, względnie tej równorzędności może nie mieć. Zależnie od tego dwuizbowość może występować w podwójnej formie: jako pełna, kiedy obie izby mają równe atrybuty, i jako tzw. niepełna, gdy jedna izba ma głos przeważający. Dwuizbowość pełna, występuje zwykle tam, gdzie izba wyższa pochodzi na równi z izbą niższą z wyborów i gdzie jest na równi z niższą odpowiedzialna i rozwiązalna. Tam gdzie senat jest dziedziczny lub nominowany dożywotnio, składu swego nie odświeża w nurcie wyborczym, tam gdzie jest nieodpowiedzialny, tam zwykle i kompetencje jego nikną i znaczenie maleje.

A teraz zapytajmy się, jak pod względem swego charakteru zasadniczego wygląda nasz parlament w konstytucji marcowej? A więc przede wszystkim jest on prawdziwą instytucją reprezentacyjną, opartą na wielkich wzorach współczesnych konstytucjonalizmu europejskiego, czerpanego z tradycji angielsko-francuskich. Legislatywa polska (jak to wyraźnie wynika z art. 2 konstytucji) reprezentuje pełnię władzy narodu w zakresie ustawodawstwa. Parlament polski może nie tylko wyrażać wolę narodu, ale również może chcieć za naród w zakresie powierzonej sobie dziedziny. Posłowie nie są mandatariuszami swych wyborców, nie są wyrazem jakichś partykularystycznych interesów, ale są reprezentantami ogółu narodu. Stwierdza to z naciskiem art. 20 konstytucji: „posłowie — mowi on — są przedstawicielami całego narodu i nie są krępowani żadnymi instrukcjami wyborców“.

Dalej, wg. art. 2 parlament składa się w Polsce z sejmu

i senatu. W ten sposób konstytucja polska przyjmuje system dwuizbowy, aczkolwiek w formie użytej w art. 2 odbiega od tradycyjnego formułowania zasady dwuizbowości, zamiast bowiem koncepcji organu-legislatywy, złożonego z dwu izb, przyjmuje konstytucja istnienie jakby dwu organów reprezentacyjnych w zakresie ustawodawstwa. Nazywając sejmem nie całe ciało ustawodawcze, lecz tylko jego część, określaną zwykle izbą poselską, chodzilo niewątpliwie konstytucji o podkreślenie specjalnej wagi i znaczenia izby niższej. W tym samym kierunku idzie art. 3 konstytucji kiedy mówi z naciśkiem: „nie ma ustawy bez zgody Sejmu wyrażonej w sposób i regulaminowo ustalony“. Już z tego widzimy, że dwuizbowość polska będzie charakteru niepełnego i że senat będzie w stosunku do sejmu instytucją nierównorzędną. W dalszych naszych wywodach, poświęconych analizie ustroju sejmu i senatu oraz ich funkcji przeznaczymy tej sprawie więcej miejsca.

Czynne prawo wyborcze, czyli tzw. prawo wybierania (jak je określa konstytucja) oparte jest na kilku zasadach głównych. Przede wszystkim wg. art. 12 prawo to służy każdemu obywatelowi polskiemu bez różnicy płci, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończył lat 21., używa w pełni praw cywilnych i zamieszkuje w okręgu wyborczym przynajmniej od przedednia ogłoszenia wyborów w Dzienniku Ustaw, nie jest wojskowym w czynnej służbie i nie jest skazany za przestępstwa wymienione w ordynacji wyborczej. Nie mogą bowiem korzystać z prawa wyborczego obywatele skazani za przestępstwa, które ordynacja wyborcza określa jako pociągające za sobą stałą lub czasową utratę prawa wybierania względnie wybieralności. Nie chodzi tu jedynie o osoby pozbawione sądownie praw obywatelskich, lecz o skazanych za specjalne czyny hańbiące.

Co się tyczy prawa wybieralności do Sejmu, to zgodnie z art. 13 konstytucji prawo to posiada każdy obywatel mający

prawo wybierania do Sejmu, tj. odpowiadający wskazanym warunkom z tą różnicą, że zamiast 21 lat musi posiadać 25 lat, że prawo wybieralności posiadają również wojskowi w służbie czynnej i że prawo to jest niezależne od miejsca zamieszkania. Stosuje się zatem do wybieralności 1. wymaganie używania przez obywatela w pełni praw cywilnych, 2. wyłączenie osób skazanych za przestępstwa, które określa ordynacja wyborcza.

Oprócz tego konstytucja pozbawia jedną kategorię osób wybieralności ale tylko częściowo, a mianowicie wg. art. 15 państwowi urzędnicy administracyjni, skarbowi i sądowi nie mogą być wybierani w tych okręgach, w których pełnią swą służbę (przepis ten nie dotyczy urzędników pełniących swą służbę przy władzach centralnych). A zatem urzędnicy państwowi z zastrzeżeniem wymienionym w art. 15, są wybieralni, co stwierdza konstytucja wyraźnie w art. 16, określając ich stosunki służbowe w razie wyboru na posła. Przy tym konstytucja używa zamiast pojęcia „urzędników“, pojęcia szerszego „pracowników“, a także stosuje przepisy te również i do pracowników samorządowych. Wg. art. 16 pracownicy państwowi i samorządowi z chwilą wyboru na posła otrzymują urlop, przy czym lata spędzone na wykonywaniu mandatu poselskiego liczą się do lat służby. Od przepisów o urlopowaniu pracowników państwowych i samorządowych w razie wyboru na posła wyjątkowo art. 16 ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni, którzy wobec tego mogą łączyć sprawowanie swych funkcji z piastowaniem mandatu.

Od pozbawienia wybieralności odróżnić należy „incompatibilitas“, czyli wykluczenie możliwości łączenia z mandatem poselskim określonych przez prawo stanowisk. Różnica polega na tym, że w pierwszym wypadku wybór osoby nieposiadającej wybieralności jest nieważny, w drugim zaś wypadku wybór jest ważny, tylko wybrany musi zdecydować, czy

zrzeka się stanowiska, którego nie może łączyć z piastowaniem mandatu — czy zrzeka się mandatu. Konstytucja zna cztery wypadki „incompatibilitas“ poselskiej: 1. wg. art. 53 prezydent Rzeczypospolitej nie może należeć do składu Sejmu i Senatu, 2. wg. art. 36 (ust. 2) nikt nie może być jednocześnie członkiem Senatu i Sejmu, 3. wg. art. 22 poseł nie może na swoje ani na obce imię kupować lub uzyskiwać dzierżaw dóbr państwowych, przyjmować dostaw publicznych i robót rządowych ani otrzymywać od rządu koncesji lub innych korzyści osobistych, 4. wg. art. 23 poseł nie może być redaktorem odpowiedzialnym. Racją istnienia dwu pierwszych przypadków „incompatibilitas“ jest niemożność faktyczna i prawna łączenia w jednej osobie odmiennych funkcji prawno-politycznych, konieczność zatem w konkretnym wypadku zrzeczenia się jednej z nich (np. senator wybrany posłem zrzeka się swego stanowiska senatora). Racja istnienia dwu pozostałych wypadków jest inna. Mamy tu wyłączenie możliwości kumulacji z mandatem poselskim takich stanowisk społecznych, lub uczestniczenia w takich stosunkach prawnych, przy których niezależność poselska nie byłaby całkowita, z drugiej zaś strony interesy państwa mogłyby być zagrożone. Co do wyłączenia kumulacji stanowiska redaktora odpowiedzialnego z piastowaniem mandatu, to jasne jest, że w razie dopuszczenia tej kumulacji stworzonoby możliwość konfliktu z zasadą nieodpowiedzialności poselskiej. Art. 22 nie pozbawia wybieralności kupujących lub dzierżawców dóbr państwowych ani przedsiębiorców itp., artykuł ten jedynie wyłącza możliwość kumulacji mandatu poselskiego z należeniem jednoczesnym do tej kategorii osób. Z tej zasady wynika konieczność dla wybranego — zrzeczenia się tego typu korzyści osobistych jak dostaw publicznych, dzierżaw państwowych itp. Początkowo nie zna konstytucja organu powołanego do orzekania czy istotnie poseł dopuścił się naruszenia jej postanowień, stwarza ów organ dopiero nowela z 1926 roku, uzupełniając art. 22

zdaniem następującym: „w razie naruszenia tych postanowień, stwierdzonego na żądanie Marszałka Sejmu lub Najwyższej Izby Kontroli przez Sąd Najwyższy, poseł traci mandat poselski oraz korzyści osobiste od rządu otrzymane. Osobna ustawa określi szczegóły postępowania sądowego“.

Taki sam cel co „incompatibilitas“ w rozpatrzonych wypadkach, tj. zapewnienie niezależności poselskiej oraz zapobieżenie zjednywania sobie przez rząd posłów zapomocą względów osobistych, mają dwa inne przepisy konstytucji:

1. przepis art. 17 stanowiący, że poseł obejmujący płatną służbę państwową traci mandat (z zastrzeżeniem, że przepis ten nie dotyczy powołania na stanowisko ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni).

2. przepis art. 22 ust. 2 stanowiący, że poseł nie może również otrzymywać żadnych odznaczeń z wyjątkiem wojskowych. Intencja ustawodawcy jest tu najzupełniej jasna.

Art. 16 konstytucji jak to widzieliśmy dopuszcza wybieralność pracowników państwowych, przyznając im w razie wyboru na posła urlop: nie fakt zajmowania przeto stanowiska w służbie państwowej jest uważany przez ustawodawcę za niedający się połączyć z mandatem, lecz utrzymanie tego stanowiska w czasie piastowania mandatu, przy tym tylko stanowiska płatnego, co jeszcze bardziej podkreśla intencję ustawodawcy.

Przepis art. 22 ust. 2, stanowiący, że poseł nie może również otrzymywać od rządu żadnych odznaczeń z wyjątkiem wojskowych, ma tak samo za cel zabezpieczenie niezależności poselskiej przez zapobieżenie zjednywaniu sobie tą drogą posłów.

Co do sposobu wyboru posłów to konstytucja ogranicza się do przyjęcia jedynie ogólnych zasad, a mianowicie w art. 11 stanowi, że Sejm składa się z posłów wybieranych w głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i stosunkowym. Zastrzega przy tym konstytucja w art. 12, że prawo

głosowania musi być wykonywane osobiście. Art. 12 konstytucji przewiduje okręgi wyborcze, nie określa jednak ich wielkości, to jest liczby mandatów poszczególnych okręgów, ani też liczby posłów wzgl. liczby ludności, na którą ma wypadać jeden poseł. Wszystkie te kwestie pozostawia konstytucja do rozstrzygnięcia w drodze ustawodawstwa zwykłego, stanowiąc w art. 18, że bliższe postanowienia o wyborach posłów do Sejmu określi ordynacja wyborcza.

Z kolei przejdźmy do prawa wyborczego do senatu. Normuje je konstytucja marcowa następująco: Prawo wyborcze czynne czyli prawo wybierania do senatu ma wg. art. 36 każdy wyborca do sejmu, a więc każdy obywatel Polski bez różnicy płci: 1. używający w pełni praw cywilnych (art. 12), 2. nie będący wojskowym w czynnej służbie, 3. nie skazany za przestępstwa wymienione w ordynacji wyborczej (art. 14), 4. odpowiadający ponadto dwóm warunkom, które można uważać za kwalifikacje odpowiednich warunków prawa wybierania do sejmu: a) ukończenie lat 30 w dniu ogłoszenia wyborów, b) zamieszkiwanie przynajmniej od roku w okręgu wyborczym, którym wg. art. 36 jest województwo. Ostatni jednak warunek konstytucja łądzi w znacznej mierze czyniąc odeń 3 wyjątki. Nie tracą zatym prawa wyborczego świeżo osiedli koloniści, którzy opuścili poprzednie miejsce zamieszkania korzystając z reformy rolnej, robotnicy, którzy zmienili miejsce pobytu wskutek zmiany miejsca pracy, urzędnicy państwowi przemiesieni służbowo.

Prawo wyborcze bierne czyli prawo wybieralności do senatu ma wg. art. 36 każdy obywatel posiadający prawo wybieralności do Sejmu, nie wyłączając wojskowych w służbie czynnej o ile z dniem ogłoszenia wyborów ukończył lat 40. Konstytucja rozciąga w art. 37 na senat odnoszące się do sejmu postanowienia dotyczące: 1. pozbawienia wybieralności obywateli skazanych za przestępstwa przewidziane w ordynacji wyborczej, 2. pozbawienie wybieralności państwowych urzędników

administracyjnych, skarbowych i sądowych. w tych okręgach, w których pełnią swą służbę, z wyjątkiem urzędników pełniących służbę przy władzach centralnych, 3. urlopowania pracowników państwowych i samorządowych w razie wyboru, z wyjątkiem ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni z zaliczeniem pracownikom tym lat służby spędzonych na wykonywaniu mandatu, 4. utraty mandatu w razie objęcia płatnej służby państwowej, z wyjątkiem stanowisk ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni, 5. ustalenia „incompatibilitas“ i zakazu czynności przewidzianych w art. 22, tj. kupowania na swoje albo na obce imię dóbr państwowych, a także uzyskiwania ich dzierżaw i otrzymywania od rządu koncesji lub innych korzyści osobistych, jak również wyłączenia otrzymywania od rządu oznaczeń z wyjątkiem wojskowych, 6. ustalenia incompatibilitas ze stanowiskiem redaktora odpowiedzialnego.

Przypomnijmy nadto raz jeszcze o czym mówiliśmy już przed chwilą, że wg. art. 53, prezydent Rzeczypospolitej nie może należeć do składu Sejmu i Senatu, i że wg. art. 36 ust. 2 nikt nie może być jednocześnie członkiem Sejmu i Senatu.

Sposób wyboru członków senatu określa konstytucja w art. 36, stanowiąc, że senat składa się z członków wybranych przez poszczególne województwa w głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i stosunkowym. Każde województwo stanowi jeden okręg wyborczy, przyczym w stosunku do liczby mandatów sejmowych na ilość mieszkańców liczba mandatów do senatu wynosi $\frac{1}{4}$ część.

Nie określając obszaru okręgów wyborczych przy wyborze do sejmu, daje konstytucja określenie okręgu wyborczego przy wyborze do senatu, stanowiąc, że ma nim być województwo, wobec tego jednak, że przypuszczać należy, iż okręgi wyborcze przy wyborach do sejmu będą mniejsze, widoczną jest tendencja konstytucji uczynienia z senatorów rzeczników interesów rozleglejszych w porównaniu do posłów sejmowych.

Błędnym natomiast byłoby upatrywanie w brzmieniu art. 36 (senat składa się z członków wybranych przez poszczególne województwa) tendencji konstytucji do nadania senatowi częściowo choćby struktury reprezentacji federalnej, co byłoby sprzeczne zarówno z bezpośrednimi wyborami członków senatu, a nie wybieraniem ich przez prawno-polityczne instytucje wojewódzkie, np. organy reprezentacyjne samorządowe, jak nie z terytorialną lecz ludnościową podstawą do obliczania ilości przypadających na województwo mandatów do senatu (stanowiących $\frac{1}{4}$ obliczonych w stosunku do liczby ludności mandatów sejmowych) wreszcie z przyznanym senatorom charakterem reprezentantów całego narodu, na równi z posłami sejmowymi.

Z tego, co tu już zostało powiedziane widzimy wyraźnie, że senat oparty na równi ze sejmem na 5-cio przymiotnikowym prawie wyborczym jest właściwie jakby mniejszą repliką sejmu. Podkreślone przez nas różnice w związku z prawem wybieranie czy wybieralności, wzgl. geografii wyborczej, są naogół znaczenia drugorzędnego. Dzięki temu senat polski jako wyraz nie odmiennego ale i d e n t y c z n e g o niemal przekroju społecznego, utracił prawie w całości cechy indywidualne, które miały go odróżniać od sejmu, równocześnie jednak niewątpliwie zyskał na demokratyczności. Dlatego to, jak w następnych naszych wywodach postaramy się wykazać, pewną oryginalnością ze strony ustawodawcy było to, że przyjąwszy prawie identyczne zasady tworzenia sejmu i senatu i oparłszy senat na niemniej demokratycznych podstawach co izbę niższą równocześnie w kwestiach kompetencyjnych potraktował go z dużą dozą nieufności.

Postaram się z kolei omówić szerzej nieco istotę tzw. przymiotników wyborczych oraz kwestię właściwego ich zastosowania w polskim prawie wyborczym, tak jak ono wygląda na tle konstytucji oraz odnośnych ordynacji wyborczych.

Tak sejm jak i senat (wg. konstytucji marcowej) składają

się z członków wybranych w głosowaniu 5-cio przymiotnikowym, a więc w głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i stosunkowym (czyli proporcjonalnym).

Zacznijmy od pierwszego przymiotnika wyborczego: od powszechności. Powszechne prawo wyborcze musimy określić następująco: jest to prawo, przy którym każdy obywatel, odpowiadający ogólnym wymogom ustawy, posiada głos przy wyborach. Wymogi te nie mogą być tak pomyślane, aby na ich podstawie dało się przeprowadzić usunięcie od wyborów całych grup społecznych, klas zawodów itd. Gdyby tak było, wybory nie zasługiwałyby na miano powszechnych.

W prawie państwowym znane są najczęściej następujące warunki ustawowe, którym musi odpowiadać jednostka, aby mieć prawo wybierania.

Pierwszym z tych warunków jest wiek. Najniższy wiek wyborcy w niektórych kantonach szwajcarskich waha się od 17—19 lat. Najwyższy w Danii — 30 lat, przeciętnie 21—24.

Drugi warunek to płeć. Do niedawna jeszcze panowała ta zasada, że mężczyźni tylko są uzdolnieni do sprawowania funkcji wyborczej. Uważało się, że podział pracy dał mężczyźnie życie publiczne — kobiecie prywatne. Rzeczywistość jednak poszła inną drogą. Już przed wojną światową prawo wyborcze kobiet istnieje w Norwegii, Finlandii i Australii. Po wojnie wprowadziło je cały szereg państw — między innymi Polska. Wprowadziła je też Anglia, ale tutaj powstała kwestia równouprawnienia mężczyzn, bo kobiet było znacznie więcej i wskutek tego prawodawca podniósł wiek wyborczy kobiet do lat 30.

3-ci warunek, to „domicilium“, czyli stałe prawne miejsce zamieszkania lub pobytu, w szczególności warunek osiedlenia się w pewnym okręgu państwa. W związku ze stałym miejscem zamieszkania występuje kwestia czasu zamieszkania, który jest potrzebny dla ustalenia siedziby. (Terminy te są różne od kilku dni do kilku lat.)

Dalszy warunek, to przynależność państwowa. Dopuszczenie do głosowania cudzoziemców pod warunkiem złożenia deklaracji o zamiarze zostania obywatelem, znane niektórym państwom amerykańskim, należy do wyjątków.

Są to warunki ogólne. obok nich istnieją warunki specjalne. Wyłączają one pewne grupy osób od udziału w głosowaniu ze względu na charakter tego aktu, jako funkcji społecznej. Wykluczeni są zwykle od niego przestępcy, osoby znajdujące się pod kuratelą, osoby w stanie upadłości itp.

Oto prawo wyborcze powszechne, w przeciwieństwie do niego mamy prawo wyborcze ograniczone a to, gdy do posiadania zdolności wybierania wymaga się specjalnych kwalifikacji majątkowych, cenzusu pochodzenia lub wykształcenia. Przy tym systemie ogół obywateli dzieli się na czynnych i biernych, i o powszechności wyborczej nie ma mowy.

Przejdźmy z kolei do drugiego przymiotnika wyborczego — do równości. Kiedy mówimy o prawie wyborczym, że jest równe? Mówimy o nim, że jest równe wówczas, kiedy głos wyborczy posiada równa wartość dla określenia wyników wyboru. Gdy zaś głosy wyborców posiadają wartość większą lub mniejszą, zależnie od przynależności do pewnej grupy społecznej, równości wówczas nie mamy. Nierówność ta (powstająca przez podział wyborców na grupy) może być uskuteczniiona przez kilka systemów. Pierwszy taki system, to system kurialny, stosowany np. w Austrii w latach 1873—1907. Posłowie do izby poselskiej byli wybierani w 5 kuriach. Jedną z kurii była kuria wielkiej własności, do drugiej wchodziły izby handlowe i przemysłowe, do trzeciej gminy wiejskie, do czwartej zamożniejsi mieszczaństwo, którzy płacili określony podatek, piątą kuria była kuria powszechnego głosowania.

Każdej kurii określano z góry jaką ilość posłów ma wybrać i wskutek tego liczba posłów wybieranych np. przez pierwszą piątą kurię nie stała w proporcjonalnym stosunku do ilości wyborców, a więc głosy pierwszej kurii były więcej warte.

Drugi system wyborów nierównych, to system głosowania pluralnego, albo wielokrotnego. Przy tym systemie prawo głosu przysługuje każdemu wyborcy, ale niektórzy z nich, dzięki specjalnym kwalifikacjom, mają prawo oddania większej ilości głosów. Nierówność jest tu bezpośrednia. System ten uświęcony został przez belgijską ustawę wyborczą w r. 1893. Dawała ona ojcom rodzin, osobnikom 35-letnim, płacącym pewien określony podatek — jeden, osobom zaś mającym wyższe wykształcenie — dwa głosy dodatkowe.

Trzeci przymiotnik wyborczy, to bezpośredniość. Co on oznacza? Przy głosowaniu bezpośrednim przedstawiciele wybierani są przez wyborców, przy pośrednim wybierani są przez specjalne kolegia elektorów, czyli w tym wypadku mamy wybory dwu — lub kilkustopniowe. Przykładem takich wyborów pośrednich, to wybory senatu we Francji, względnie wybory prezydenta w Stanach Zjednoczonych i Finlandii. Stopniowość ma niewątpliwie tę zaletę, że osłabiając gorączkę wyborczą, daje aktowi wyborczemu stempel większej rozwagi i dojrzałości, a tym samym podnosi dobór członków parlamentu. Wadą systemu tego jest to, że osłabia on samo zainteresowanie wyborami, co niewątpliwie nie jest objawem zdrowym.

Z kolei przejdźmy do zasady tajności głosowania. Głosowanie jawne jest systemem dawniejszym i jest ono naturalnym sposobem oddawania głosów tam, gdzie jest wielu analfabetów. Współcześnie w państwach utrwała się na ogół tajny sposób głosowania. Tajność chroni głosującego od wpływu, jaki na przebieg głosowania może wywierać każdy, kto, czy to swoją pozycją polityczną, czy to stanowiskiem rządowym lub społecznym uzależnia innych od siebie. Dla udostępnienia tajności wyborów istnieje obecnie cały aparat — np. koperty, dostarczane przez administrację, zupełnie jednokowe, do których wyborca składa swą kartę, specjalne kabiny przez które wyborca przechodzi, by wypełnić, względnie włożyć do koperty swoją kartę itp.

Głosowanie proporcjonalne. Tak w prawie wyborczym jak w ogóle w prawie politycznym, zasada większości jest aksjomatem, panującym szczególnie w systemach reprezentacyjnych. Należy jednak zauważyć, że bezwzględne panowanie zasady większości nie jest pożądane, gdyż mniejszość powinna znaleźć obronę przed despotyzmem większości, powinna wziąć udział w rządach odpowiednio do swej liczebności. Systemem ochrony wyborczej mniejszości przed większością jest właśnie system wyborów proporcjonalnych. Należy go uważać za środek do otrzymania bardziej wiernego obrazu opinii społeczeństwa, niż to jest możliwe przy mechanicznym zastosowaniu zasady większości. (Wyraźną wadą proporcjonalności jest to, że powoduje ona często rozproszkowanie parlamentu na zbyt wielką ilość małych stronnictw). Wybory proporcjonalne łączą się najczęściej z systemem głosowania na listy kandydatów w odróżnieniu od kandydatur indywidualnych. Przy tym systemie wyborca głosuje na listy, zawierające tylu kandydatów, ile jest miejsc do obsadzenia. Możliwe są przy tym dwie możliwości: listy mogą być zamknięte, niezmienne i wtedy wyborca musi głosować na całą listę, nie mogąc przeprowadzać żadnych zmian, albo mogą to być listy wolne, zmienne, przy których wyborcy mogą bądź dopisać nazwiska, bądź swobodnie tworzyć listy. Dla uniknięcia marnowania resztek głosów wprowadza się czasem system tzw. list państwowych. System list wyborczych został udoskonalony przez Belga d'Hondta. Według jego systemu rozdziału dokonuje się w ten sposób, że zestawia się w jeden szereg wszystkie ilości głosów, oddane na poszczególne listy i dzieli się je kolejno przez 1, 2, 3 itd. dopóki nie otrzyma się tylu ilorazów, ile mandatów jest w danym okręgu do obsadzenia. Następnie zestawia się uzyskane ilorazy, począwszy od najwyższego, a skończywszy na najniższym, w kolumnę, i stosownie do tego przydziela się dotyczącym listom kandydackim poszczególne mandaty każdy z osobna.

Np. lista 1 ma 10 000 głosów, lista 2 8 000 głosów, lista 3 6 000 głosów, lista 4 4 000 głosów. Są 4 mandaty do obsadzenia. Rezultat dzielenia przez 1: 10 000, 8 000, 6 000, 4 000; dzielenia przez 2: 5 000, 4 000, 3 000, 2 000.

Kolumna 10 000
 8 000
 6 000
 5 000
 4 000
 4 000
 3 000
 2 000

Mandat pierwszy otrzymuje lista 1, mandat drugi lista 2, mandat trzeci lista 3, mandat czwarty lista 1, a nie lista czwarta, bo przy dzieleniu przez dwa otrzymujemy przy liście 1 iloraz 5 000, który jest wyższy od ilorazu 4 000, powstałego z podziału 4 000 przez 1. Dalsze ilorazy są niepotrzebne.

		4 mandaty			
		Lista Nr. 1 — 10 000			
		„	„	2 —	8 000
		„	„	3 —	6 000
		„	„	4 —	4 000
1:	10 000,	8 000,	6 000,	4 000	
2:	5 000,	4 000,	3 000,	2 000	
			10 000		
			8 000		
			6 000		
			5 000		
			4 000		
			4 000		
			3 000		
			2 000		

Lista Nr. 1 otrzymuje 1 mandat

”	”	2	”	1	”
”	”	3	”	1	”
”	”	1	”	1	”

Oto w głównym zarysie system głosowania proporcjonalnego. Na nim kończymy zwięzły przegląd 5 przymiotników wyborczych. Teraz wiemy już na czym polega głosowanie powszechne, równe, bezpośrednie, tajne i stosunkowe. Z kolei parę uwag jeszcze na temat, jak wskazane przymiotniki ucieleśniają się w polskim prawie wyborczym, tak jak go widzimy, już nie w omówionej przez nas konstytucji, ale na tle głównych przepisów ordynacji wyborczej do sejmu i senatu (z 28 lipca 1922 r.). Ponieważ zasadnicze postanowienia o prawie wyborczym widnieją, jak widzieliśmy, już w samej konstytucji, przeto ordynacja wyborcza zajmuje się samoistnie tylko oznaczeniem ogólnej liczby posłów, sposobem przeprowadzenia aktu wyborczego, orzekania o ważności dokonanych wyborów, obsadzania mandatów itd. Ordynacja wyborcza do sejmu dzieli państwo polskie na 64 okręgi wyborcze przyznając im razem 444 posłów. Okręgami wyborczymi do senatu są województwa i m. Warszawa, wybierające razem 111 senatorów tj. $\frac{1}{4}$ ilości posłów. Wybory zarządza prezydent Rzeczypospolitej najpóźniej w tydzień po wygaśnięciu mandatu poprzedniego sejmu. Równocześnie mają się odbyć wybory również do senatu. Głosowanie odbywa się jednego dnia w całym państwie. Przeprowadzenie aktu wyborczego przekazuje ordynacja czynnikom samorządowym oraz sądom, jako ciałom apolitycznym, pozostawiając tylko bardzo mały udział organom administracji państwowej. Organami wyborczymi są komisje obwodowe dla każdego miejsca głosowania, komisje okręgowe i Państwowa Komisja Wyborcza. Współdziała przy tworzeniu tych komisji samorząd gminny, powiatowy oraz sądy. Wybory odbywają się na podstawie

spisu wyborców, układanego dla każdej miejscowości przez naczelnika gminy. Spisy te zostają wyłożone w lokalu komisji obwodowej, a każdy obywatel ma prawo wnieść reklamację do komisji obwodowej przeciwko pominięciu jego samego lub kogokolwiek innego w spisie wyborców, albo też przeciw wpisaniu tamże kogokolwiek nieuprawnionego. Przeciw decyzjom komisji obwodowych może każdy wyborca wnieść zażalenie do komisji okręgowej, od decyzji zaś tejże komisji możliwa jest skarga do Sądu Najwyższego. Poprawiony w ten sposób spis wyborców zostaje ponownie wyłożony do publicznego przejrzania. W analogiczny sposób przeprowadza się te rzeczy przy wyborach do senatu. Wyborcy objęci spisem mogą głosować tylko na kandydatów, zgłoszonych poprzednio w formie list. Są dwa rodzaje list: okręgowe i państwowe. Listy okręgowe muszą być podpisane przez przynajmniej 50 wyborców okręgu. Liczba kandydatów nie może przekraczać dwukrotnej ilości posłów względnie senatorów, przypadających na dany okręg. Listy państwowe potrzebują podpisów przynajmniej 5 posłów lub senatorów albo przynajmniej 1000 wyborców. Z dwóch okręgów wyborczych nie mogą zawierać więcej jak po 100 nazwisk przy wyborach sejmowych, a po 25 przy wyborach senackich. Nikt nie może kandydować w tym samym okręgu z 2-ch lub więcej list kandydackich, ani też nie może byćznaczony na dwóch lub więcej listach państwowych. Natomiast może każdy kandydować w różnych okręgach wyborczych, może kandydować z listy okręgowej i listy państwowej. Może być kandydatem do sejmu i senatu. Ilość mandatów do sejmu z list okręgowych wynosi 372, a z list państwowych 72. Do senatu z list okręgowych 93, z list państwowych 18. Każda zgłoszona lista winna być oznaczona cyfrą odpowiednio do kolejności jej zgłoszenia. Wszyscy wyborcy oraz kandydaci na posłów lub senatorów mają prawo zwolywania w okresie wyborczym zgromadzeń przedwyborczych. W związku z samym aktem głosowania ordynacja

wyborcza zawiera szereg postanowień, mających zabezpieczyć utrzymanie porządku i spokoju w lokalu wyborczym oraz przeszkodzić w wywieraniu nacisku na wyborców. Głosowanie odbywa się w ten sposób, że wyborca jawi się przed komisją z kartką koloru białego. Na kartce wymieniony jest tylko numer listy kandydackiej, na którą wyborca chce oddać swój głos. Komisja wręcza mu ostępowaną kopertę, wyborca wkłada swą kartkę do tej koperty i oddaje ją przewodniczącemu komisji, a ten nie zaglądając do koperty, wrzuca ją do urny wyborczej. Z tego sposobu głosowania wynika, że wyborca nie może ani zmieniać nazwisk kandydatów na kartkach głosowania ani nawet zmieniać ich porządku, albowiem on żadnych wogóle nazwisk na swej kartce nie wymienia, tylko przyjmuje w całości pewną urzędowo ogłoszoną listę kandydacką. Karty głosowania puste, albo zawierające coś więcej niż numer listy itp. są nie ważne i nie wchodzi w rachubę. Po ukończeniu głosowania i zestawieniu wyników przez komisje wyborcze, przystępuje się do rozdziału mandatów pomiędzy poszczególne listy kandydackie. Rozdział ten odbywa się w sposób proporcjonalny w ścisłym tego słowa znaczeniu, według omówionego już przez nas systemu d'Hondta. Rozdziału tego dokonuje się w ten sposób, że zestawia się w jeden szereg wszystkie ilości głosów, oddane na poszczególne listy i dzieli się je kolejno przez 1, 2, 3 itd. dopóki nie otrzyma się tylu ilorazów, ile mandatów jest w danym okręgu do obsadzenia. Jeżeliby która lista uzyskała więcej mandatów, aniżeli wymieniła kandydatów, to brakujących kandydatów należy wziąć z tej listy państwowej, do której ona była przyłączona, jeżeli by zaś do żadnej nie była przyłączona, to nieobsadzone z tego powodu mandaty dolicza się do tych 72 mandatów, które mają być obsadzone z list państwowych. Te funkcje dobierania względnie uzupełniania przekazuje ustawa państwowej komisji wyborczej, przy czym jednak pozostaną bez uwzględnienia listy państwowe tych

stronnictw, które nie zdołały przeprowadzić swoich kandydatów z przyłączonych do danej listy państwowej list okręgowych przynajmniej w 6 okręgach do Sejmu, a do senatu w 3 okręgach w państwie. Poza tym jest głównym zadaniem państwowej komisji wyborczej rozporządzić tym z 72 względnie z 18 członków składającym się kontyngentem posłów i senatorów z list państwowych. Pod tym względem sposób rozdziału mandatów pomiędzy listy tj. stronictwa jest taki sam, jak przy rozdziale mandatów okręgowych z tą różnicą, że tutaj przedmiotem podziału przez 1, 2, 3 itd. czyli dzielnymi nie są ilości głosów ale ilości mandatów okręgowych uzyskanych przez poszczególne listy kandydackie. Natomiast i tu obowiązuje reguła, że podstawą uzyskania mandatu państwowego jest zdobycie przez dotyczącą listę mandatu okręgowego w 6 względnie w 3 okręgach wyborczych. Z powyższego widzimy, że mandaty z list państwowych otrzymuje się bez osobnego na nie głosowania, a jedynie w skutek zwycięstwa związanych z nimi list okręgowych, w czym tkwi pewne odchylenie od zasady bezpośredniości wyborów. Również mieści się w tym pewnego rodzaju wielokrotność głosowania albowiem taki wyborca okręgowy osiąga przez oddanie jednego głosu podwójny skutek, wpływa na obsadzenie dwóch mandatów i ma wbrew zasadzie równości głos silniejszy aniżeli wyborca okręgowy, głosujący na listę nie przyłączoną do żadnej listy państwowej.

Parlament, będąc ciałem zbiorowym i obradującym potrzebuje specjalnych zabezpieczeń prawnych, które by mu dawały gwarancję swobodnego funkcjonowania. Przede wszystkim potrzeba ta powstaje w stosunku do władzy wykonawczej, która dysponuje siłą materialną w państwie. Chodzi tu o zapewnienie legislatywie rzeczywiście niezależnego stanowiska.

Nie wyczerpuje to jednak kwestii. Chodzi także o zapewnienie parlamentowi samodzielnego stanowiska prawnego w stosunku do ciała wyborczego. Zadaniem parlamentu jest wprawdzie wyrażać wolę ciała wyborczego, ale nie jest on

powołany do biernego poddawania się zmiennym nastrojom wyborców i hołdowania koniecznie przejściowemu prądom opinii publicznej.

Wreszcie jako trzecia kwestia wyłania się potrzeba wewnętrznych gwarancji w samym parlamencie tak w stosunku całości do pojedynczych członków, jak też we wzajemnych stosunkach grup członków, a więc większości i mniejszości. Cały problem rozpatrywany pod tymi trzema kątami widzenia sprowadza się do kwestii odpowiednich przywilejów parlamentarnych i gwarancji prawnych swobodnego funkcjonowania Sejmu i Senatu.

Wśród tych przywilejów rozróżnić należy te, z których korzysta parlament jako całość od gwarancji, z których korzystają jego poszczególni członkowie, wzięci indywidualnie. Są to parlamentarne gwarancje kolektywne i indywidualne. Zaczniemy od gwarancji kolektywnych. Na czoło ich wysuwa się kwestia kontroli nad utworzeniem i składem sejmu i senatu, a zatem kwestia sprawdzenia ważności mandatów czyli weryfikacji. Weryfikacja ma na celu ustalenie, czy członkowie parlamentu zostali prawidłowo obrani, to znaczy zgodnie z przepisami konstytucji i ordynacji wyborczej. Chodzi o ustalenie, czy dana jednostka posiada rzeczywiście prawo wybieralności, a dalej czy samo postępowanie wyborcze było legalne. Orzeczenie weryfikacyjne jest z natury swej orzeczeniem sądowym, posiada jednak wielkie znaczenie polityczne. Zawiera w sobie bowiem ocenę, czy agenci egzekutywy, których udział w mniejszej lub większej mierze do przeprowadzenia wyborów jest niezbędny, działali legalnie, czy zatem wybory odbyły się swobodnie bez nacisku ze strony administracji. W ten sposób instytucja weryfikacji stanowi gwarancję swobody wyborów, ochrania podmiotowe prawa członków ciała wyborczego, z drugiej strony chroni niezależność parlamentu od rządu. Z tych powodów zgromadzenia ustawodawcze oddawna starały się weryfikacje za-

liczyć do swej kompetencji jako środek obrony przed egzekutywą. Przedstawia to niewątpliwie ujemną stronę. Wyłączna jurysdykcja parlamentu zwłaszcza w okresach zaostrego partyjnictwa grzeszy często brakiem bezstronności zwłaszcza, iż naogół nie daje się ująć w ściśle określone formy prawne. Dlatego to powstaje w końcu postulat przekazania weryfikacji instytucjom bezstronnym, a więc sądom. Należy tu odróżnić dwie zasadniczo różne możliwości: 1. sprawdzanie ważności wyborów niezaprotestowanych, 2. sprawdzanie ważności wyborów w razie założonego przeciwko nim protestu. Niebezpieczeństwo stronniczości większe jest w drugim wypadku, niż w pierwszym — w tym drugim bowiem mamy spór, który rozstrzygnąć powołana byłaby strona zwycięska, a która w ten sposób stała by się sędzią we własnej sprawie.

Konstytucja marcowa trzymając się właśnie tej zasady rozróżnia wybory niezaprotestowane i te przeciwko którym założono protest. Ważność tych pierwszych sprawdza stosownie do art. 19 konstytucji sam sejm, o ważności zaś wyborów zaprotestowanych rozstrzyga sąd najwyższy. Art. 37 konstytucji rozciąga moc obowiązującą art. 19 na senat, który zatem również sprawdza sam ważność wyborów swych członków w razie braku protestu, o ważności zaś zaprotestowanych wyborów do senatu rozstrzyga sąd najwyższy.

Oddanie sporu, w którym zainteresowane są dwa czynniki: legislatywa i egzekutywa trzeciemu czynnikowi — sądom stanowić ma silną gwarancję bezstronności przy wydawaniu decyzji. Technika sama zresztą może być różna, mogą to być trybunały specjalne, jak trybunał konstytucyjny w Austrii powersalskiej, może to być specjalny trybunał wyborczy, jak w Czechosłowacji, może to być wreszcie, jak w Niemczech weimarskich, sąd o charakterze mieszanym, składającym się częściowo z członków parlamentu, częściowo zaś z członków trybunału administracyjnego Rzeszy.

Kwestia legalności składu parlamentu to kwestia szersza niż samo zagadnienie ważności wyborów. W czasie piastowania przez posła mandatu mogą zajść okoliczności, dzięki którym traci on ustawowo kwalifikacje, które są wymagane od członka parlamentu, co w dalszej konsekwencji prowadzi do wyłączenia danej osoby z jego składu. Przytoczone przed chwilą zasady dotyczące orzekania weryfikacyjnego stosują się również i tutaj i dlatego niektóre państwa oddają temu samemu trybunałowi, do którego należy weryfikacja, orzekanie także w kwestii, czy dany poseł utracił przynależność do parlamentu. Konstytucja polska (jak to z poprzednich wywodów wiemy) przewiduje kilka wypadków utraty mandatu (np. w razie objęcia przez posła płatnej służby państwowej itd.), nie przewiduje jednak żadnego postępowania orzekającego o unieważnieniu mandatu w takich wypadkach, należy zatem przyjąć, że rozstrzyga tutaj sam sejm względnie senat stwierdzając, że dany fakt pozbawiający posła lub senatora odpowiednich kwalifikacji prawnych zaszedł względnie nie zaszedł.

Drugą ważną gwarancją parlamentarną typu kolektywnego jest dokładne ustalenie czasu trwania parlamentu oraz ściśle opisanie okresów jego działalności. Czas trwania parlamentu czyli długość okresu ustawodawczego nazywa się kadencją. Od nadania okresowi ustawodawczemu szerszych lub węższych pod względem czasu granic zależny jest stopień stałości legislacyjnej, a przez to i stopień samodzielności reprezentacji narodowej w stosunku do ciała wyborczego, to zaś wpływa na kształtowanie się wzajemnego stosunku legislacyjnej i egzekutywy. Krótsze okresy ustawodawcze uzależniają bardziej posłów od wyborców, zmuszając ich do liczenia się z wszystkimi fluktuacjami zmiennej opinii publicznej w związku z częstokroć szkodliwą agitacją polityczną. Im krótsza jest kadencja, tym bardziej system rządów zbliża się do rządów bezpośrednich. Dłuższe okresy ustawodawcze podnoszą samodzielność parlamentu, ponieważ umożliwiają nabycie przez parlament więk-

szego doświadczenia, nie mogą wszakże być za długie, ponieważ w takim wypadku wywołują możliwość wytworzenia się zasadniczej rozbieżności między opinią publiczną a poglądami parlamentu. Parlament nie powinien oczywiście reagować zbyt silnie na zmienne nastroje społeczne, z drugiej jednak strony, o ile ich wogóle nie rejestruje, przestaje faktycznie wyrażać wolę ciała zbiorowego. W takim wypadku stanowisko polityczne parlamentu pozbawionego oparcia w społeczeństwie ulega powoli osłabieniu, a wpływ jego zmniejszeniu. Rzeczą tedy niewątpliwie umiejętności politycznej jest tak określić czas trwania kadencji parlamentarnej, by uniknąć ujemnych skutków zarówno zbyt krótkiego, jak i zbyt długiego okresu ustawodawczego. Zasadniczo istnieje w monarchiach i ustrojach arystokratycznych tendencja do przedłużania okresu ustawodawczego, w ustrojach demokratycznych o nastrojach lewicowych istnieje wyraźna tendencja do skracania tego okresu.

Przeciętna długość okresu ustawodawczego^o w większych państwach wynosi przeważnie nie mniej niż 4 lata. We Francji (III-iej Republiki) wynosi on 4 lata, w Stanach Zjednoczonych kadencja trwa 2 lata, w Anglii 5 lat. Według art. 11 konstytucji marcowej sejm składa się z posłów wybranych na 5 lat, a według art. 36 ust. 2 kadencja senatu rozpoczyna się i kończy z kadencją sejmową, a zatem trwa także lat 5. Zidentyfikowanie kadencji senatu z kadencją sejmową tak co do długości jej trwania jak też jej jednoczesności jest wyrazem tendencji naszej konstytucji do zbliżenia zasad organizacyjnych obu zgromadzeń ustawodawczych, co przyczynić się jeszcze musi do upodobnienia ich wyglądu.

Nie tylko jednak czas trwania kadencji parlamentarnej posiada znaczenie doniosłe dla ustroju państwa, stanowiąc gwarancję samodzielności dla legislatywy, zasadnicze znaczenie w tym względzie posiada również sama konstrukcja tej kadencji. Kadencja ta może być ciągła, czyli stanowić jedną

całość prawną, wówczas mówimy o tzw. permanencji, bądź też ma strukturę nieciągłą, czyli dzieli się na okresy, wówczas mówimy o systemie sesji.

Przy systemie permanencji parlament stale działając zyskuje ogromnie na znaczeniu i staje się bardziej niezależny od egzekutywy, dysponując sam o faktycznym trwaniu swych obrad, ich przerwie lub odroczeniu. Przy systemie sesji dopuszczona zostaje ingerencja czynnika egzekutywy do regulowania funkcjonowania parlamentu. Historycznie tłumaczy się to pierwotnym stosunkiem parlamentu do korony w Anglii. W Anglii parlament był parlamentem króla i do prerogatyw króla należało oznaczać czas jego działania. Zachowanie tego systemu współcześnie uzasadnia się koniecznością miarkowania przewagi legislatywy nad egzekutywą, oraz chęcią zachowania tej ostatniej jakiegoś minimum samodzielności. Z drugiej jednak strony istnieje wyraźna tendencja ustalenia permanencji obrad parlamentu ze względu na wykonywaną przezeń kontrolę nad rządem. Większość ustawodawstw stara się łączyć oba systemy i przyjmując w zasadzie system zwoływania parlamentu przez głowę państwa zawiera równocześnie postanowienia zapewniające parlamentowi możliwość funkcjonowania w określonym czasie, a więc wyznacza termin sesji zwyczajnej, kiedy parlament musi być zwołany, określa minimum trwania tejże, przewiduje wypadki automatycznego zbierania się parlamentu itd., wreszcie czyni obowiązkowym dla egzekutywy zwołanie parlamentu w razie domagania się tego przez określoną liczbę reprezentantów. System zatem przyjęty w większości wypadków można określić jako system kompromisowy między ciągłością a nieciągłością. Taki system przyjmuje również konstytucja marcowa, tj. zasadniczo przyjmując system sesji łączy go z szeregiem zastrzeżeń, mających zapewnić parlamentowi 1. coroczne funkcjonowanie normalne w postaci corocznej sesji zwyczajnej, 2. funkcjonowanie w wypadkach, w których okaże się tego potrzeba.

Według art. 25 prezydent Rzeczypospolitej zwołuje, otwiera, odracza i zamyka sejm i senat, warunki jednak wykonywania przez prezydenta jego kompetencji regulującej ograniczają dyskrejonalny charakter tej władzy. Warunkami tymi są: 1. Zasada oznaczania legalnego terminu rozpoczęcia prac przez nowoobraną sejm, 2. zasada obowiązkowej corocznie sesji zwyczajnej, 3. zasada sesji nadzwyczajnych, zwoływanych w określonych okolicznościach. A więc przede wszystkim według brzmienia art. 25 sejm winien być zwołany na pierwsze posiedzenie w trzeci wtorek po dniu wyborów. Oczywiście prezydent może zwołać nowoobraną sejm wcześniej, nie może jednak zwołać go później, nie naruszając konstytucji. Według brzmienia również art. 25 sejm winien być zwołany corocznie najpóźniej w październiku na sesję zwyczajną celem uchwalenia budżetu, stanu liczebnego wojska oraz innych spraw bieżących. Konstytucja, jak widzimy, przewiduje jedną coroczną sesję zwyczajną, której celem jest załatwienie najważniejszych spraw państwowych z terminem najpóźniejszym rozpoczęcia w październiku. Prezydent może oczywiście zwołać sejm na sesję zwyczajną wcześniej, do zwołania go jednak w październiku jest konstytucyjnie obowiązany. Gwarancje normalnego funkcjonowania sesji zwyczajnej stanowią przepisy dotyczące 1. zamknięcia sesji zwyczajnej, 2. odraczania jej. Co się tyczy zamknięcia sesji zwyczajnej, to według art. 25 sejm zwołany w październiku na sesję zwyczajną nie może być zamknięty przed uchwaleniem budżetu. Również i odroczenie sejm zebranego na sesję zwyczajną ulega ograniczeniu, a mianowicie według art. 25 odroczenie wymaga zgody sejm, jeżeli ma być w ciągu tej samej sesji zwyczajnej powtórzone, lub jeżeli przerwa ma trwać dłużej niż 30 dni.

Te ograniczenia dotyczące odroczenia i zamknięcia sesji zwyczajnej sejm nie pozwalają na hamowanie dowolne przez egzekutywę funkcjonowania sejm w czasie jej trwania.

Według reguł ogólnie przyjętych w prawie politycznym, zamknięcie sesji przerywa ciągłość prac parlamentarnych, tak że na nowej sesji nie mogą być te prace kontynuowane, lecz muszą być podjęte na nowo. Odroczenie sesji przeciwnie nie przerywa ciągłości prac sejmowych, tak, że przy wznowieniu obrad mogą być prace te podjęte od tego stadium, w którym zastało je odroczenie. Oprócz corocznej zwyczajnej sesji konstytucja marcowa przewiduje sesje nadzwyczajne. Według art. 25 prezydent Rzeczypospolitej może zwołać sejm w każdym czasie na sesję nadzwyczajną wedle własnego uznania, a winien to uczynić na żądanie $\frac{1}{3}$ ogółu posłów w ciągu 2 tygodni. Jak widzimy, akt prezydenta zwoływania sejmu na sesję nadzwyczajną ma charakter dyskrejonalny. Posiadanie tej kompetencji jest konieczne dla egzekutywy, która z natury swych funkcji najwięcej danych posiada dla osądzenia, czy bieg spraw państwowych w pewnym momencie czyni niezbędnym wznowienie pracy ciał ustawodawczych. Istnieją jednak w konstytucji naszej wyjątki od zasady zwoływania sejmu przez prezydenta i wypadki, gdy sejm zgromadza się na sesje w inny sposób. Konstytucja przewiduje trzy takie wypadki. Według pierwszego z nich w razie opróżnienia urzędu prezydenta sejm i senat łączą się na zaproszenie marszałka sejmu i pod jego przewodnictwem z samego prawa w zgromadzenie narodowe celem wyboru prezydenta. Drugi wypadek stosuje się tylko do sejmu, który zwołuje marszałek dla powzięcia uchwały, czy należy uznać urząd prezydenta za opróżniony w razie, jeżeli tenże nie sprawuje go przez trzy miesiące. Wreszcie trzeci wypadek odnoszący się także do sejmu pozostaje w związku z automatycznym zebraniem się sejmu w ciągu 8 dni od ogłoszenia zarządzenia zawieszenia niektórych praw obywatelskich (art. 124).

Stosownie do brzmienia konstytucji marcowej należy zaznaczyć, iż art. 37 rozciąga moc obowiązującą art. 25 także na senat, wobec czego wszystkie omówione przez nas dyspo-

zycje odnośnie do sejmu — mają moc prawną również odnośnie do senatu.

Przepisy prawne określające organizację wewnętrzną izb parlamentu i ich funkcjonowania mogą zawierać się w konstytucji, ustawach zwykłych i uchwałach danej izby parlamentu. Od formy, w jakiej są wydane, zależy stopień ich stałości, tj. możliwość zmiany bardziej lub mniej utrudniona. Zazwyczaj szczerpie konstytucyjne przepisy ramowe rozwijane są przez ustawy zwykłe, a w największej mierze przez uchwały danej izby. Przepisy opierające się na uchwale izby, tj. powzięte przez nią samą (tj. bez ewentualnego przyjęcia przez drugą izbę i bez promulgacji przez prezydenta) stanowią regulamin parlamentarny we właściwym tj. formalnym znaczeniu (regulamin w znaczeniu materialnym obejmuje także normy zawarte w konstytucji i ustawach zwykłych). Prawo każdej z izb do nadania sobie w drodze własnej uchwały regulaminu posiada niejednokrotnie znaczenie ustrojotwórcze — regulaminy parlamentarne jak tego dowodzi przykład Stanów Zjednoczonych odgrywają częstokroć rolę czynnika przeobrażającego konstytucję. Czym zajmuje się regulamin? Zajmuje się on wewnętrzną, organizacją izby, jej porządkiem, a więc ukonstytuowaniem się izby, wyborem biura i komisji, sposobem dyskusji, głosowania, wreszcie dyscypliną parlamentarną. Nadanie sobie przez izbę własną uchwałą regulaminu uważane jest za przywilej ciał ustawodawczych, wynikający z natury rzeczy, a więc istniejący nawet wtedy, gdy konstytucja nie zawiera żadnych w tej mierze postanowień. W konstytucji marcowej trudności tej nie ma — art. bowiem 29 ustala wyraźnie prawo sejmu do nadania sobie regulaminu, głosząc, iż sposób i porządek obrad sejmowych, rodzaj i ilość komisji, liczbę wice-marszałków i sekretarzy, prawa i obowiązki marszałka — określa regulamin sejmowy. Znaczenie prawne regulaminu sejmowego podkreśla jeszcze art. 3 ust. 2 stanowiąc, iż „nie ma ustawy bez zgody sejmu, wyrażonej w sposób regula-

minowo ustalony“. Przepis ten nie jest poparty wprawdzie żadną sankcją, ale nie można go pominąć. Art. 37 konstytucji rozciąga postanowienia art. 29 na senat, który wobec tego zupełnie równorzędnie z sejmem ma prawo nadać sobie regulamin mocą własnej uchwały, która określi sposób działania senatu w zakresie jego konstytucyjnej kompetencji.

W kwestii organizacji sejmu i senatu i funkcjonowania ich konstytucja zawiera tylko kilka zasad, stanowiących podstawy organizacji i funkcjonowania ciał ustawodawczych, unormowanie szczegółów pozostawiając regulaminowi tych instytucji. Zasady te są następujące: 1. obiór prezydiów obu ciał przez nie same, 2. jawność posiedzeń sejmu i senatu, 3. warunki prawomocności uchwał: quorum i potrzebna większość. Według art. 28 sejm wybiera ze swego grona marszałka i jego zastępców, sekretarzy i komisje. Co się tyczy praw i obowiązków marszałka, to istnieją dwa ich różne rodzaje — 1. wynikające ze stanowiska marszałka jako przewodniczącego sejmu, a więc odnoszące się do kierowania obradami sejmu i wykonywania władzy dyscyplinarnej i policyjnej w sejmie, 2. kompetencje marszałka niezwiązane z funkcją przewodniczącego sejmu, lecz specjalnie nadane marszałkowi przez wyraźny przepis konstytucji. Ten drugi rodzaj kompetencji stanowi sprawowanie przez marszałka zastępstwa prezydenta Rzeczypospolitej stosownie do art. 40 konstytucji, tj. jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może sprawować urzędu oraz w razie opróżnienia tego urzędu wskutek jego śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny. Jednakowoż już pierwszy rodzaj kompetencji to jest stanowisko marszałka jako przewodniczącego sejmu zapewnia mu pierwszorzędne znaczenie polityczne w państwie i daje mu wielki wpływ na bieg spraw państwowych (szczególnie w okresach przesileń rządowych). Ta pozycja marszałka (podkreślona jeszcze przyznaną mu konstytucyjnie kompetencją zastępstwa głowy państwa) jest niewątpliwie do-

bitnym wyrazem znaczenia legislatywy w życiu państwowym. Co do czasu trwania pełnomocnictw marszałka i jego zastępców to na podstawie wyraźnego przepisu konstytucji pełnomocnictwa te trwają po rozwiązaniu sejmku aż do ukonstytuowania się nowego sejmku. Z przepisu tego wynika, iż rozwiązanie sejmku, a więc tym bardziej zamknięcie sesji nie sprrowadzają utraty stanowisk sprawowanych przez aktualnie urzędującego marszałka i jego zastępców, w czym widoczna jest tendencja zachowania permanentnego (gdy sejm jest nieczynny) prezydium jego jako wydziału sejmowego. Do ściślejszej kompetencji marszałka, tj. uprawnień jego jako przewodniczącego sejmku wyraźnie zalicza konstytucja w art. 29 jedno, a mianowicie, że marszałek mianuje urzędników sejmowych, za których działanie odpowiada przed sejmem. Przepis ten to niewątpliwie wyjątek od zasady (art. 45), według której każdy urzędnik Rzeczypospolitej musi podlegać ministrowi, który za działania jego odpowiada przed sejmem. Art. 37 konstytucji rozciąga zawarte w art. 28 i 29, a poddane analizie przepisy o wyborze prezydium i komisji na senat. Stwierdzić należy, iż marszałka senatu i jego zastępców i sekretarzy obiera senat ze swego grona i że mandaty marszałka i jego zastępców trwają po rozwiązaniu senatu aż do ukonstytuowania się nowego senatu.

Dalej — konstytucja nasza wyraża powszechnie obecnie uznaną zasadę jawności posiedzeń sejmku i senatu oraz dopuszczalny wyjątek od tej zasady. Zasadzie tej poświęcone są art. 30 i 34 konstytucji. Pierwszy z nich głosi, iż posiedzenia sejmku są jawne, lecz że na wniosek marszałka, przedstawiciela rządu lub 30 posłów może sejm uchwalić tajność posiedzenia. Artykuł następny stanowi, iż nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za zgodne z prawdą sprawozdania z jawnego posiedzenia sejmku. Art. 37 rozciąga postanowienia te na posiedzenia senatu.

Dalsza kwestia. Według art. 32 do prawomocności uchwał

potrzebna jest zwykła większość głosów przy obecności przynajmniej $\frac{1}{3}$ ogółu ustawowej liczby posłów, o ile inne przepisy konstytucji nie zawierają odmiennych postanowień. Art. 37 rozciąga to postanowienie na senat.

Kwalifikowanej większości wymaga konstytucja, jeżeli chodzi o sejm np.

1. Dla usunięcia członków kolegium Najwyższej Izby Kontroli — większości $\frac{2}{3}$ głosujących.

2. Dla rozwiązania się na mocy własnej uchwały większości $\frac{2}{3}$ głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów,

3. Dla odrzucenia zmian projektu ustawy proponowanych przez senat większości $\frac{11}{10}$,

4. Dla uznania urzędu Prezydenta za opróżniony większości $\frac{2}{3}$ głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów,

5. Dla pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności karnej — większości $\frac{2}{3}$ głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów itd.

Dla uchwał senatu wymagana jest kwalifikowana większość np.:

1. Dla wyrażenia zgody na rozwiązanie Sejmu przez prezydenta Rzeczypospolitej większość $\frac{2}{3}$ ustawowej liczby członków senatu, 2. dla zmiany konstytucji (pominąwszy wypadki, w których senat nie uczestniczy) potrzebna jest obecność połowy ustawowej liczby senatorów i większość $\frac{2}{3}$ głosów.

Po omówieniu gwarancji parlamentarnych kolektywnych przechodzimy do indywidualnych. Na czoło wysuwają się tu postanowienia konstytucji określające stanowisko prawne posłów jako indywidualnie wziętych członków sejmu. Zasadnicze określenie prawnego stanowiska posła daje art. 20 konstytucji (wspomniany już w innym miejscu przez nas) stanowiąc, iż posłowie są przedstawicielami całego narodu i w konsekwencji nie są krępowani żadnymi instrukcjami wyborców. Poseł jest reprezentantem ogółu nie zaś man-

datariuszem swej grupy wyborczej. Ta właśnie koncepcja reprezentowania państwa jako całości została wyrażona w formule ślubowania poselskiego: „ślubuję uroczyście jako poseł Rzeczypospolitej Polskiej wedle najlepszego mego rozumienia i zgodnie z sumieniem rzetelnie pracować dla dobra Państwa Polskiego jako całości“. Art. 37 rozciąga moc postanowień art. 20 także na członków senatu, co posiada wielkie znaczenie dla instytucji senatu jako takiej. Stanowisko to jest równorzędne ze stanowiskiem sejmu pod tym względem, że senatorowie są również przedstawicielami całego narodu, a senat organem reprezentacyjnym (zgodnie zresztą z treścią art. 2 konstytucji, stanowiącego, że organami narodu w zakresie ustawodawstwa są sejm i senat).

Z kolei przejdźmy do przepisów dotyczących tzw. immunitetu parlamentarnego czyli uprzywilejowanego stanowiska posłów pod względem odpowiedzialności prawnej, zawartych w art. 21. Wśród przepisów tego artykułu rozróżnić możemy 1. przepisy, ustalające zasadę nieodpowiedzialności w zakresie wykonywania funkcji poselskich, 2. przepisy ograniczające zastosowanie odpowiedzialności prawnej za działalność poza tym zakresem. Konstrukcja artykułu opiera się zatem na rozróżnieniu zawodowej i pozazawodowej działalności poselskiej. Co do pojmowania zakresu działania stanowiącego wykonywanie funkcji poselskich, to art. 21 obejmuje tym pojęciem nie tylko działalność posłów w sejmie, ale i poza sejmem.

Jednocześnie jednak nie daje żadnego określenia, co rozumie przez zawodową działalność poselską poza sejmem. Normalne wykonywanie mandatu poselskiego jest niczym innym jak uczestnictwem posła w wykonywaniu przez ciało ustawodawcze swych atrybucji. Jeżeli przeto chodzi o ustalenie działalności zawodowej posła w sejmie, to jest nią udział w pracach sejmu, to jest w dyskusjach, głosowaniach itd., ustalenie zatem zakresu zawodowej działalności posła w sejmie nie sprawia żadnych trudności. Co innego poza sejmem, ta

rzecz jest trudniejsza, a będzie jedynie możliwa na podstawie ścisłej analizy samej konstytucji. Należy stwierdzić mianowicie na jej podstawie czy przysługują sejmowi jakie kompetencje poza funkcją ustawodawczą i kontrolującą wykonywaną na plenum i w komisjach. Otóż konstytucja istotnie przewiduje jeden taki wypadek działalności sejmowej na terenie zewnętrznym. Jest to działalność nadzwyczajnych komisji wyłonionych przez sejm na podstawie art. 34 dla zbadania poszczególnych spraw z prawem przesłuchiwania stron zainteresowanych oraz wzywania świadków i rzeczoznawców. Jedyną przeto przewidzianą w konstytucji formą pozasejmowej działalności wchodzącej w zakres wykonywania mandatu poselskiego jest uczestnictwo w tych nadzwyczajnych komisjach, czyli tzw. ankiecie parlamentarnej. Wszelka inna działalność poselska jakkolwiek bliską styczność miałaby z wykonywaniem mandatu (jak np. kontakt posła z wyborcami na zgromadzeniach publicznych) nie da się prawnie zakwalifikować jako wchodząca w zakres zawodowego wykonywania mandatu (tak samo nie dadzą się tak zakwalifikować enuncjacje posłów w prasie).

W obu przytoczonych przykładach — jak słusznie stwierdza to Komarnicki w swym „Polskim Prawie Politycznym“ (str. 547) — mamy do czynienia z polityczną, ale nie parlamentarną działalnością posła. Ścisłe rozróżnienie na ten temat ma duże znaczenie w związku z interesującą nas tu konstrukcją immunitetu poselskiego, czyli kwestia ustalenia zakresu stosowania zasady nieodpowiedzialności prawnej.

Otóż wg. zdania pierwszego art. 21 posłowie nie mogą 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.

Od zasady tej uczynione są dwa wyjątki: 1. za przemówienia i odezwania się tudzież manifestacje w sejmie posłowie

odpowiedzialni są tylko przed sejmem, 2. za naruszenie praw osoby trzeciej mogą być pociągnięci do odpowiedzialności sądowej, o ile władza sądowa uzyska na to zezwolenie sejmu.

Przemówienie, odezwanie się i manifestację możemy objąć ogólnym mianem zachowania się posła w sejmie. Poza tym pojęciem pozostanie jedynie czynność głosowania, która sama przez się nie może stać się nigdy przyczyną pociągnięcia posła do odpowiedzialności wogóle — a więc i do odpowiedzialności poza sejmem. Co się tyczy zawodowej działalności poselskiej poza sejmem, to jest działalności w charakterze członka ankiety parlamentarnej, to tutaj miarodajną jest treść art. 34, iż zakres działania i uprawnień tych komisji uchwała sejm.

Stąd wnosić należy, że pozostająca w granicach tej uchwały pozasejmowa działalność posła upodabnia się pod względem zasady odpowiedzialności do działalności posła na terenie sejmu — dalej, że przekroczenie tych tak zakreślonych granic odejmuje czynności posła charakter działalności zawodowej, a staje się jego czynnością prywatną, do której stosuje się już nie zasada nieodpowiedzialności pełnej, ale jedynie odpowiedzialność ograniczona. Co się tyczy przepisów ograniczających zastosowanie odpowiedzialności prawnej za działalność pozazawodową posłów, ustala konstytucja zasadę, że przez cały czas trwania mandatu posłowie nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej, ani pozbawieni wolności bez zezwolenia sejmu. Co się tyczy pozbawienia posła wolności, to wg. konstytucji w pewnych wyjątkowych wypadkach jest to możliwe, a to w wypadku schwytania posła na gorącym uczynku zbrodni pospolitej możliwym jest 1. jego przytrzymanie, 2. areszt.

Przytrzymanie posła schwytanego na gorącym uczynku zbrodni pospolitej dopuszcza konstytucja tylko pod warunkiem gdy przytrzymanie jego jest niezbędne dla zabez-

pieczenia wymiaru sprawiedliwości, względnie dla unieszkodliwienia skutków przestępstwa. Przytrzymanie jest zatem czymś tymczasowym. Według konstytucji w razie zaszłego przytrzymania posła władza sądowa ma obowiązek niezwłocznie zawiadomić o tym marszałka sejmku dla uzyskania zezwolenia sejmku na areszt i dalsze postępowanie karne. Na żądanie marszałka sejmku przytrzymany musi być niezwłocznie uwolniony. Wreszcie zawiera konstytucja dwa przepisy proceduralne:

1. postępowanie karno-sądowe, karno-administracyjne i dyscyplinarne, wdrożone przeciw posłowi przed uzyskaniem mandatu ulegnie na żądanie sejmku zawieszeniu aż do wygaśnięcia mandatu.

2. Bieg przedawnienia przeciw posłowi w postępowaniu karnym ulega przerwie na czas trwania mandatu poselskiego. Według art. 37 konstytucji postanowienia art. 21 o immunitacie parlamentarnym stosują się także do członków senatu. Do immunitetu zatem parlamentarnego przyznanego członkom senatu stosują się przepisy o immunitacie parlamentarnym posłów z tą jedynie różnicą, że ponieważ senatowi nie przyznała konstytucja prawa wyłaniania nadzwyczajnych komisji, (ankiety parlamentarnej) zawodowa działalność członków senatu ograniczona jest do działalności w senacie, czemu odpowiada też i zakres zastosowania zasady nieodpowiedzialności w stosunku do nich. Konstytucja zapewnia posłom i senatorom korzystanie z uposażenia pieniężnego. (Dieta znaczy to samo co zwrot kosztów utrzymania, indemnizacja, odszkodowanie za poświęcony czas z uszczerbkiem własnym.) Oprócz prawa do otrzymania diet art. 24 i 37 zapewniają posłom i senatorom prawo do bezpłatnego korzystania z państwowych środków komunikacji dla podróży po całym obszarze Rzeczypospolitej.

Po omówieniu zasadniczej konstrukcji ciała ustawodawczego przechodzimy z kolei do problemu właściwych jego kom-

petencji zaczynając od najważniejszej kompetencji ustawodawczej w ścisłym znaczeniu.

Na czym polega funkcja ustawodawcza? — Jak samo słowo wskazuje, polega ona na możliwości stanowienia ustaw. Pojęcie ustawy w znaczeniu materialnym jako pewne pojęcie własne formułuje konstytucja w art. 3, który brzmi: „zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposób ich wykonywania“. W zdaniu tym konstytucja określa ustawę w znaczeniu materialnym jako **s t a n o w i e n i e** prawa tak w zakresie stosunków publicznych jak prywatnych, czyli mówiąc ogólnie tworzenie prawa obiektywnego. Przy tym tworzeniu bierze udział przede wszystkim sejm, w myśl postulatu „nie ma ustawy bez zgody sejmowej wyrażonej w sposób regulaminowo określony“. Stanowienie prawa obiektywnego dochodzi zatem do skutku jak z tego widać na mocy ustaw w znaczeniu formalnym.

Procedura uchwalania ustaw, czyli dokonania aktu państwowego w tzw. drodze ustawodawczej określona jest przez konstytucję tylko w kilku zasadniczych momentach. Są nimi: 1. wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej, 2. określenie ważności uchwały sejmowej, 3. określenie współdziałania senatu w wydaniu ustawy, 4. dokonanie przez władzę wykonawczą promulgacji i publikacji uchwalonej ustawy. Szczegółowe określenie traktowania wniosku ustawodawczego w sejmie pozostawia konstytucja regulaminowi sejmowemu, który w ten sposób stanowi uzupełnienie jej pod tym względem. Podajmy analizie główne momenty procesu ustawodawczego.

Według art. 10 konstytucji prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje rządowi i sejmowi. O wykonaniu prawa inicjatywy ustawodawczej przez rząd wspomnę później, obecnie pozostaje mi omówić sejmową inicjatywę ustawodawczą. Z treści art. 10 wynika, że prawo to przysługuje wyłącznie sejmowi, a więc z prawa tego nie korzysta senat. Z brzmienia zaś art. 35, określającego udział senatu

w akcie ustawodawczym, wynika, że również rząd wykonywując swe prawo inicjatywy może wnosić projekty ustaw wyłączenie do sejmu. Dopiero bowiem, gdy projekt ustawy został przez sejm uchwalony, będzie on przekazany senatowi do rozpatrzenia. Pozbawienie całkowite senatu inicjatywy ustawodawczej stanowi wielkie ograniczenie jego kompetencji — rola bowiem senatu redukuje się do rozpatrywania przyjętych przez sejm projektów. Jest to niewątpliwym dowodem wyraźnej nieufności, jaką twórcy konstytucji żywili do instytucji izby wyższej, pomimo, że zbudowanej demokratycznie. Zaznaczyć należy, że pod tym względem konstytucja marcowa należy do tych nielicznych konstytucji państw o ustroju dwuizbowym, które wyłączają całkowicie inicjatywę izby wyższej, stanowiąc wyjątek od niemal powszechnie przyjętej reguły dopuszczania inicjatywy senatu. W pierwszym rządzie dopuszczają tę inicjatywę konstytucje: francuska (III Republiki) oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Powszechniejsze są jedynie ograniczenia inicjatywy izby wyższej w zakresie projektów finansowych a czasem i rekrutacyjnych, tak, że projekty te z reguły wnoszone są przez rząd najpierw do izby poselskiej, przy czym bywa też i ograniczone prawo izby wyższej wnoszenia do tych projektów poprawek. Ograniczenie inicjatywy izby wyższej w tym zakresie zawierają konstytucje: francuska i Stanów Zjednoczonych, nie mówiąc o angielskim „Parliament Bill“ z 1911, który w ograniczeniach tych idzie jeszcze dalej, odejmując izbie wyższej właściwie prawo głosowania nad budżetem i wogóle nad tzw. „Money Bills“ — ustawami finansowymi. Od regulaminu sejmowego zależy określanie warunków wykonywania działalności sejmowej co posiada doniosłe znaczenie dla pracy parlamentarnej i jej wyników. Odpowiednie przepisy regulaminowe co do zgłaszania projektów ustaw (np. wyłączenie inicjatywy indywidualnej posłów, wymaganie na projekcie pewnej liczby podpisów poselskich, wymaganie redakcji prawnej projektu,

ujęcia jego treści w artykuły itd.) zmierzają do zapewnienia ochrony przed przedstawianiem niedostatecznie przemyślanych lub niesprecyzowanych wniosków. Konstytucja zawiera tylko jedno zastrzeżenie co do wniosków i projektów ustaw, sformułowane w zdaniu drugim art. 10, a mianowicie, że wnioski i projekty ustaw pociągające za sobą wydatki ze Skarbu Państwa muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia. Z brzmienia art. 10 konstytucji marcowej wynika, że wniosek podobny żądany jest u nas tylko dla takich projektów ustaw, które pociągają za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, a zatem powodują je bezpośrednio, a nie tylko je wywołują jako swój skutek pośredni.

Sposób wyrażenia zgody sejmu na ustawę może być stosownie do art. 3 ust. 2 ustalony regulaminowo. Jedyne wyjątek czyni konstytucja dla ustalenia jako warunku prawomocności uchwał sejmowych, wymagania zwykłej większości głosów przy obecności przynajmniej $\frac{1}{3}$ ogółu ustawowej liczby posłów, o ile inne przepisy konstytucyjne nie zawierają odmiennych postanowień, tj. nie wymagają dla ważności uchwały większości kwalifikowanej lub kwalifikowanego quorum, bądź też jednego i drugiego warunku. Poza tym konstytucja marcowa nie określa sposobu traktowania w sejmie projektu ustawy, a więc form rozpraw parlamentarnych i głosowania nad projektami ustaw pozostawiając uregulowanie tych kwestii regulaminowi sejmowemu. Stosownie do jego postanowień wnioski ustawodawcze wniesione do łaski marszałkowskiej winny być wydrukowane. Każdy poseł ma otrzymać jeden egzemplarz tego druku. Wniosek ustawodawczy winien przejść przez trzy czytania, przy czym przez czytanie należy rozumieć zwykłe odczytanie wniosku przed izbami, albo dyskusję i głosowanie nad wnioskiem na plenum posiedzenia sejmu. Pierwsze czytanie polega na rozdaniu posłom co najmniej na 24 godzin druków i na uchwale co do odesłania wniosku do komisji. Jeżeli głosowanie da wynik ujemny,

to wówczas wniosek przepadł, dyskusja nad wnioskiem z reguły nie odbywa się. Wniosek odesłany do komisji zostaje powierzony wyznaczonemu przez komisję sprawozdawcy, który zasadniczo w terminie dwutygodniowym obowiązany jest złożyć sprawozdanie o projekcie ustawy oraz opracować wnioski mające służyć za podstawę uchwał komisji. Ten referat sprawozdawczy jest przedmiotem dyskusji komisji, poczym komisja uchwała swe wnioski na sejm. W rozprawie komisji mogą brać udział posłowie nie należący do komisji, przedstawiciele rządu, ewentualnie odpowiedni rzeczoznawcy. Po ukończeniu swych prac i ustaleniu wniosków komisja wyznacza sprawozdawcę na plenum. Drugie czytanie projektu na plenum może się odbyć najwcześniej po upływie 48 godzin od rozdania posłom sprawozdania komisji w druku. Odbywa się ono na plenum sejmu i polega na omówieniu i przegłosowaniu poszczególnych artykułów projektu. Projekt referuje sprawozdawca komisji, zapoznając równocześnie izbę z wnioskami mniejszości komisji. Rozprawa na plenum odbywa się wyłącznie nad zasadami projektu oraz nad jego postanowieniami szczególnymi. Jednak marszałek, o ile uzna to za bardziej celowe, może zarządzić najpierw rozprawę ogólną, a następnie rozprawę szczegółową nad onaczonymi przezeń częściami projektu. Do projektu ustawy może, wg. regulaminu w toku rozprawy, zgłosić poprawki: 1. rząd, 2. każdy poseł w porozumieniu ze sprawozdawcą. Dalszą część drugiego czytania stanowi głosowanie, które następuje na zarządzenie marszałka sejmu po zamknięciu rozprawy. Głosowanie może się odbyć albo przez powstanie z miejsc, albo imiennie przez składanie kart na których należy wypisać „tak“ lub „nie“, oraz nazwisko i imię głosującego. Jeżeli nie zgłoszono żadnych poprawek w drugim czytaniu, wówczas można głosować nad projektem w całości. Trzecie czytanie może się odbyć natychmiast, jeżeli izba w drugim czytaniu przyjęła projekt ustawy w brzmieniu zaproponowanym przez komisję. W razie

wprowadzenia przez izbę zmian do projektu proponowanego przez komisję, trzecie czytanie nie może się odbyć wcześniej aniżeli następnego dnia po przyjęciu projektu w drugim czytaniu. Trzecie czytanie projektu polega na krótkim omówieniu poprawek zgłoszonych i na ostatecznym przegłosowaniu projektu. Dyskusja w trzecim czytaniu projektu jest zasadniczo niedopuszczalna. Ta nieco przydługa procedura uchwalania wniosku może być skrócona na podstawie uchwały sejm, może nastąpić np. zwolnienie projektu ustawy, wniosków lub sprawozdań od drukowania, przystąpienie do natychmiastowej rozprawy bez odsyłania do komisji itp. W bardzo nagłym wypadku sejm może nawet na tym samym posiedzeniu przeprowadzić pierwsze, drugie i trzecie czytanie (w przypadku np. zaburzeń, wojny itp.).

✓ Współdziałanie senatu w wydawaniu ustawy określone jest w art. 35 konstytucji. Polega ono na rozpatrywaniu uchwalonych przez sejm projektów ustawy. Art. 35 formułuje odnośną procedurę oraz skutki prawne uchwały senatu w ten sposób: „każdy projekt ustawy przez sejm uchwalony będzie przekazany senatowi do rozpatrzenia. Jeżeli senat nie podniesie w ciągu 30 dni od dnia doręczenia mu uchwalonego projektu ustawy żadnych przeciwko niemu zarzutów — Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy. Na wniosek senatu Prezydent Rzeczypospolitej może zarządzić ogłoszenie ustawy przed upływem 30 dni. Jeżeli senat postanowi projekt uchwalony przez sejm zmienić lub odrzucić, powinien zapowiedzieć to sejmowi w ciągu powyższych 30 dni, a najdalej w ciągu następnych 30 dni zwrócić sejmowi z proponowanymi zmianami. Jeżeli sejm zmiany przez senat zaproponowane uchwali zwykłą większością, albo odrzuci większością ^{11/20} głosujących, prezydent zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu ustalonym ponowną uchwałą sejm”. Na podstawie zacytowanego tekstu możemy wykreślić zakres kompetencji senatu oznaczonej terminem „rozpatrzenia ustaw“. Rozpatrzenie to pociągać za

sobą może podniesienie przeciw projektowi sejmowemu zarzutów czy to formalnej czy merytorycznej natury — względnie nie podniesienie takowych. To podniesienie zarzutów przeciwko projektowi nie jest niczym innym, jak decyzja senatu wprowadzenia do projektu zmian lub odrzucenia go. Możliwość wprowadzenia zmian do projektu stanowi ważną kompetencję senatu, pozwalającą mu (wprawdzie w granicach projektów wyłonionych nie z jego inicjatywy) na rozwinięcie pozytywnej działalności ustawodawczej. Senat związany jest tu jedynie terminami o których mówi art. 35, a których przy wprowadzaniu zmian do projektu obowiązany jest się trzymać. Pozostaje do rozważenia kwestia jaki jest skutek prawny decyzji senatu wprowadzenia zmian do projektu. Zachodzą tu dwie ewentualności: 1. przyjęcie przez Sejm zmian przez senat proponowanych, 2. odrzucenie tych zmian. W pierwszym wypadku mamy zgodne votum obu ciał ustawodawczych, zmiany są przyjęte definitywnie, w drugim wola tych ciał jest rozbieżna, należy więc znaleźć wyjście z konfliktu. Konstytucja marcowa przyjmuje tu koncepcję ograniczonych praw senatu, dopuszcza bowiem możliwość, że projekt ustawy zmieniony przez senat staje się mimo to ustawą w brzmieniu sejmowym, jedynie wymaga kwalifikowanej większości dla definitywnego jej uchwalenia. Większość ta wynosi $^{11}/_{20}$ głosujących. Oczywiście, że jeżeli ponowna uchwała sejmu nie uzyska tej większości, projekt nie może być uważany za przyjęty. Nie jest jednak w konstytucji określone co w takim razie następuje, czy możliwym jest postępowanie mające na celu uzgodnienie uchwał obu ciał ustawodawczych, czy też przeciwnie, należy uznać projekt za odrzucony, a więc dla wznowienia swego wymagający rozpoczęcia drogi ustawodawczej od samego początku. Zasadnicze te kwestie zostawiono regulaminowi, który zgodnie z uchwałą sejmową z dnia 11 października 1923 roku stanął na stanowisku kompromisowym. W razie zaistnienia wskazanej sytuacji, uważa się cały projekt

ustawy za odrzucony, ale jeżeli sejm lub rząd go podejmą, może być zaraz traktowany w skróconym postępowaniu. Poza tym może się zdarzyć, że sejm obradując nad poprawkami senackimi nie przyjmie ich wprawdzie, ale też nie podtrzyma pierwotnego tekstu swoich własnych uchwał, lecz uchwali w to miejsce coś trzeciego. Wtenczas to nowe brzmienie uchwał sejmowych (zgodnie z ustalonym w tym wypadku zwyczajem) musi być przesłane do senatu, aby był w stanie zająć wobec nich stanowisko.

Zajmowaliśmy się dotąd problemem zmian, czyli tzw. 'poprawek czynionych przez senat w projekcie sejmowym. Pozostaje jeszcze otwarta kwestia: co się dzieje, gdy senat w całości odrzuci projekt sejmu? Konstytucja marcowa przyznaje to prawo senatowi, nie uregulowała jednak konsekwencji stąd płynących, co stało się powodem poważnych różnic interpretacyjnych. Według interpretacji sejmowej odrzucenie w całości projektu to to samo co „maksimum poprawek“ i jako takie może być przegłosowane przez sejm większością ^{11/20}. Interpretacja senatu szła w innym kierunku twierdził on, że odrzucenie projektu w całości nie jest w żadnym wypadku poprawką, chociażby maksymalną, ale jest zupełnym jego przekreśleniem, wykluczającym ponowne reaktywowanie. Interpretacja nie sejmu lecz senatu stała się w praktyce wiążącą — na co wskazuje okoliczność w r. 1923 w związku z ustawą o szkołach akademickich. Sejmowy projekt ustawy o akademii sztuk pięknych został przez senat w całości odrzucony. Marszałek sejmu przesłał projekt do prezesa Rady Ministrów, który jednak na skutek interwencji Marszałka Senatu projektu nie ogłosił i doradził prezydentowi jego niepodpisanie. Sejm nowy projekt ustawy uchwalił, lecz już bez ustępu o Akademii Sztuk Pięknych. W późniejszym czasie również senat odrzucał projekty w całości. I tak w dniu 28. I. 1925 odrzucono projekt ustawy o rozciągnięciu na Śląsk gwarancji za pożyczkę dla rzemieślników, następnie odrzucono

ustawę o ustroju sądów powszechnych. W tych wypadkach sejm przyjął jednak oświadczenie Marszałka Senatu i jego interpretację bez dyskusji.

Reasumując rozważania nad współdziałaniem sejmu i senatu w wydawaniu ustaw stwierdzamy, że projekty ustaw należy uważać za uchwalone ostatecznie w następujących wypadkach: 1. jeżeli senat uchwali zgodę na projekt, przy czym uczyni to przed upływem terminu 30-to dniowego, możliwe staje się bezzwłoczne ogłoszenie ustawy (co posiada ważne znaczenie przy projektach pilnych), 2. jeżeli w ciągu 30 dni od otrzymania projektu senat nie zapowie sejmowi, że postanawia podnieść przeciwko projektowi zarzuty, 3. jeżeli w ciągu następujących 30 dni senat nie zwróci sejmowi zmienionego projektu, 4. jeżeli zmiany proponowane przez senat zostaną przez sejm przyjęte, 5. jeżeli te zmiany zostaną przez sejm odrzucone większością ^{11/30} głosujących. Ostatecznie uchwaloną ustawę ogłasza prezydent R. P. O tej funkcji prezydenta mówić jeszcze będziemy w związku z omawianiem całości jego uprawnień. W sprawie zyskania mocy obowiązującej przez uchwaloną ustawę zawiera art. 3 postanowienie, że ustawa uchwalona przez sejm zyskuje moc obowiązującą w czasie przez nią samą określonym. Przepis art. 38 konstytucji, w którego żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z konstytucją, ani naruszać jej postanowień jest pozbawiony wszelkiej gwarancji prawnej — jest przepisem bez sankcji. W razie bowiem uchwalenia przez sejm projektu ustawy sprzecznej z konstytucją veto senatu nie będzie miało znaczenia decydującego, jeżeli w sejmie utworzy się większość wymagana dla powtórnej definitywnej decyzji, prezydent zaś zmuszony będzie taką ustawę opublikować. W ustroju marcowym nie istnieje żadna instancja, któraby miała prawo badać ustawy pod względem zgodności ich z konstytucją i uznawać je za pozbawione mocy w razie niezgodności z nią, ponieważ sędziowie nie mają prawa badania ważności ustaw,

nie stworzono zaś w Polsce specjalnego trybunału powołanego do orzekania o zgodności ustaw z konstytucją (jak to np. czynią niektóre państwa tworząc w tych celach trybunał konstytucyjny).

Przy takim stanie rzeczy ustawa niezgodna z konstytucją będzie obowiązywać, a w ten sposób faktycznie odejmować moc przepisom konstytucji.

Poza wykonywaniem funkcji ustawodawczej w ścisłym znaczeniu konstytucja marcowa jak i wszystkie konstytucje współczesne przyznaje szerokie kompetencje organom ustawodawczym w zakresie spraw finansowych. Niektóre z tych spraw należą do ustawodawstwa w rozumieniu samej konstytucji, niektóre jednak (a jest ich większość) w tym nawet rozumieniu do nich nie należą, stanowiąc jedynie akty administracyjne. Zaliczanie jednak dokonania tych aktów do uprawnień parlamentu poza motywami historycznymi dotyczącymi genezy finansowej funkcji organów ustawodawczych opiera się na względach politycznych, wynikających z systemu prawnoustrojowego, w którym pierwszeństwo i kierownicza rola przypada parlamentowi. Władza ustawodawcza dysponuje w zasadniczych liniach majątkiem narodowym oraz kontroluje sposób jego użytkowania. Mając w swym ręku dysponowanie środkami materialnymi niezbędnymi dla egzystencji państwa i prowadzenia jego spraw władza ustawodawcza dominuje nad organami egzekutywy, która jest w ten sposób uzależniona od niej w swym działaniu. To stanowi o politycznym znaczeniu sprawowania funkcji finansowej przez organy ustawodawcze. Wśród aktów wchodzących w skład tej funkcji rozróżniamy akty, za pomocą których władza prawodawcza upoważnia władzę wykonawczą do czynności finansowych, oraz akty, za pomocą których kontroluje wykonanie tych czynności. Wśród aktów pierwszej kategorii najważniejsze znaczenie posiada ustalenie budżetu tj. określenie wydatków i dochodów państwa na oznaczony przeciąg czasu. Określanie

to odbywa się w formie ustawy budżetowej czyli finansowej której część budżet stanowi, a która zarazem zawiera upoważnienie rządu do pobierania podatków i pokrywania rozchodów. Do wykładu prawa politycznego nie należy rozpatrywanie samej techniki budżetowania względnie celowości budżetu, nie mniej jednak należy się zastanowić nad ogólnymi zasadami dotyczącymi tej materii. 1. pierwszym takim postulatem jest ustawowa forma budżetu, przez co aczkolwiek sam budżet nie zawiera żadnych norm obiektywnych, uzyskuje on moc ustawy i w ten sposób staje się czymś wiążącym dla rządu, 2. drugi postulat, to postulat o periodyczności budżetu, a więc krótki okres czasu na który bywa ustalany, a który z reguły obecnie nie przekracza roku, co również w silnym stopniu uzależnia egzekutywę od legislatyw. 3. Trzeci postulat to zasada całkowitości inaczej zupełności lub powszechności budżetu. Zasada ta oznacza, że budżet powinien obejmować wszystkie wydatki i wszystkie dochody państwowe. Nie jest ona jednak we wszystkich państwach przyjęta, np. w Anglii istnieje tzw. fundusz skonsolidowany o stałych dochodach, z którego zaspokaja się listę cywilną króla, członków domu królewskiego, pensje sędziów i niektórych wyższych urzędników. Ta stała część jest wyłączona z corocznie przedstawianego izbom budżetu. 4. Czwarty postulat to zasada specjalizacji pozycji budżetowych, która oznacza możliwie dokładne wyszczególnienie w budżecie właściwego przeznaczenia danego kredytu bez możliwości dokonywania jakichkolwiek zmian. Przeciwnościem specjalizacji jest wskazanie tylko globalnej kwoty, jaką rząd może wydać. Specjalizacja budżetu to niewątpliwie bardziej drobiazgową, a co za tym idzie zaostrzoną kontrola parlamentu nad skarbem. We Francji np. za Napoleona III budżet był mało wyspecjalizowany i określał jedynie globalne kwoty wydatków. W miarę zdobywania wpływu przez izby zaczęto dokładniej precyzować przeznaczenie poszczególnych wydatków. Najpierw dzielono kredyty na depar-

tamenty, później na wydziały, wreszcie na poszczególne referaty. Równocześnie coraz bardziej ściśniano tzw. „virement“ czyli możliwość przesuwania kredytów na zaspakajanie innych aniżeli przeznaczonych, ale w preliminarzu wyznaczonych celów. W Polsce prawo budżetowe nie jest jeszcze skodyfikowane i w znacznej mierze opiera się na zwyczaju. Praktyka ustaliła jednak pewien typ preliminarza. Rozpada się on na: 1. budżet wydatków, 2. budżet dochodów. W budżecie wydatków występują 4 grupy: grupa A: administracja, B: przedsiębiorstwa państwowe, C: monopole państwowe, D: fundusze państwowe. Podczas gdy grupa A związana jest ze zwierzchniczymi funkcjami państwa, dalsze grupy wiążą się z jego działalnością, jako gospodarza prywatnego. Grupa A dzieli się na następujące części (cytujemy kilka przykładów): 1. prezydent R. P., 2. Sejm, 3. Senat, 4. Prezydium Rady Ministrów, 5. Kontrola Państwowa, 6. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 7. Emerytury itd. W obrębie każdej z tych części występują wydatki związane z normalnym tokiem administracji państwowej. Natomiast wydatki nadzwyczajne są to wszelkie inne wydatki niezwiązane z normalnym tokiem administracji państwowej, jak np. wydatki inwestycyjne, wydatki spowodowane klęskami elementarnymi itd. Zarówno w obrębie wydatków zwyczajnych jak i nadzwyczajnych występują „działy“, a te dzielą się na paragrafy. Oto przykład: w części 1-szej grupy A „Prezydent“ mamy następujące działy: 1. uposażenie Prezydenta R. P., 2. kancelaria cywilna, 3. Gabinet wojskowy. Dział pierwszy składa się z paragrafów takich jak „uposażenie“, „różne wydatki osobowe“, „podróże służbowe“ itd. Na te same zacytowane tu grupy rozpada się też budżet dochodów. Cały preliminarz zamyka tzw. ogólny budżet, jest to ostateczne zestawienie budżetu, w którym figurują końcowe cyfry każdej grupy budżetu. Możliwe jest wyrażenie budżetu w jednej cyfrze, wskazującej nadwyżkę względnie równowagę lub deficyt. Otrzymamy ją, odejmując ogólną

sumę rozchodów od ogólnej sumy dochodów. Należy zwrócić uwagę na to, że inne jest prawne znaczenie budżetu wydatków a inne budżetu dochodów. W Polsce upoważnienie rządu do pobierania dochodów nie opiera się na ustawie budżetowej, ale na innych poszczególnych ustawach stanowiących o podatkach i dochodach, których moc jest w zasadzie nieograniczona czasowo.

Podatki są u nas w zasadzie stałe, za tym budżet dochodów ma znaczenie jedynie planu gospodarczego potrzebnego ze względów ekonomicznych. Innaczej ma się rzecz z budżetem wydatków. Rządowi nie wolno przedsięwziąć żadnych wydatków, na które w budżecie nie uzyskał odpowiedniego kredytu. Budżet stanowi podstawę prawną do czynienia przez rząd wydatków i określa ich maksymalną dokładną granicę. Rząd może oczywiście kredytu nie wyczerpać. Wolno mu czynić oszczędności o ile tylko przez to nie narusza swych obowiązków i zadań przekazanych przez państwo. Budżet ma charakter maksymalnej granicy upoważnień, nie wpływa z niego bowiem nakaz skutecznego wszystkich wyszczególnionych w nim wydatków, np. minister skarbu jest upoważniony przez ustawy skarbowe do przeprowadzenia tzw. „virement“ tzn. do przenoszenia kredytu z jednej pozycji na drugą, uwzględnioną w budżecie, jednak wyposażoną mniejszym kredytem. „Virement“ polega więc z jednej strony na zmniejszeniu kredytu w jednej pozycji, a z drugiej na zwiększeniu pozycji innej o tę samą kwotę, przy czym ogólna suma budżetu pozostaje nienaruszona.

Minister Skarbu może też być upoważniony przez ustawę skarbową do zwiększenia wydatków na rzecz spłaty długów państwowych w miarę uzyskania odpowiednich kredytów dla ich pokrycia. Zajmując się zasadniczą techniką budżetowania musimy wspomnieć jeszcze o tzw. prowizorium budżetowym i o tzw. budżecie dodatkowym. Prowizorium budżetowe jest to budżet ustalony na czas krótszy od jednego roku. To pro-

wizorium występuje wówczas, jeżeli budżet całkowity nie został na czas uchwalony i stanowi tymczasową, podstawę gospodarki państwowej. We Francji np. zdarzały się wypadki uchwalania prowizoriów miesięcznych. Co się tyczy budżetu dodatkowego to jest on równoznaczny z otwarciem nadzwyczajnych czyli dodatkowych kredytów. Budżet dodatkowy wnosi się i uchwała wówczas, gdy w ciągu roku, na który budżet został uchwalony, zajdzie potrzeba podwyższenia kredytów, względnie otwarcia nowych. Ustawy skarbowe przewidują na ogół takie możliwości, stanowiąc, że otwieranie kredytów nie objętych budżetem może nastąpić tylko na wniosek ministra skarbu, uchwalony ustawodawczo pod warunkiem, że zostały uzyskane nowe źródła pokrycia. Przechodząc do przepisów konstytucji marcowej w interesującej nas materii, to w jej pierwotnym brzmieniu znajdujemy tylko krótkie sformułowanie samej zasady prawa budżetowego, a mianowicie art. 4 stanowi, że ustawa państwowa ustala corocznie budżet na rok następny. Na podstawie wymienionego artykułu stwierdzić możemy, że zasadami przyjętymi przez konstytucję są: 1. wymaganie formy ustawy dla ustalenia budżetu, 2. coroczny termin, w którym bywa ustalony, 3. konieczność ustalania go w roku poprzedzającym rok budżetowy. W uchwalaniu budżetu uczestniczą oba organy ustawodawcze, tj. sejm i senat w tym samym zakresie i w ten sam sposób jak przy uchwalaniu ustaw zwykłych. — Projekt budżetu za tym jak wszelki inny projekt ustawy winien być wniesiony najpierw do sejmu, przy czym aczkolwiek obowiązują i tu ogólne przepisy o inicjatywie ustawodawczej należącej do rządu i sejmu, należy przyjąć za regułę, że projekt budżetu będzie stale wnoszony jako projekt rządowy. Po uchwaleniu go przez sejm projekt ten powinien być przekazany senatowi do rozpatrzenia stosownie do omówionych już przez nas przepisów art. 35 konstytucji. Według konstytucji marcowej budżet jest ustalany corocznie na rok następny. Okoliczność, że zarówno wśród

dochodów jak i wydatków państwowych istnieją pozycje stałe, opierające się na trwałych tytułach prawnych, prowadzić może do podziału budżetu na stały, uchwalony na dłuższy okres czasu i zmienny, uchwalony na okresy krótsze. Wprowadzenie podziału budżetu na stały i zmienny w państwach, których ustroje oparto na konstytucjach pisanych, wymaga wyraźnego postanowienia konstytucji — nie znajdujemy go w konstytucji marcowej, nie da się przeto zastosować doń tego rozróżnienia. Z kolei nasuwa się pytanie, czy organa ustawodawcze w ogóle, w szczególności zaś w Polsce, mają prawo odrzucenia proponowanego im budżetu, pomimo wiążących się z tym niebezpieczeństw dla państwa. Otóż niewątpliwie prawo legislatywy odrzucenia budżetu musi być uznane, przy tym nie można uważać tego za odmówienie środków samemu państwu, lecz nie danie ich do rozporządzenia temu rządowi, który parlamentowi nie odpowiada. Rozumie się, że uchwalenie budżetu przez legislatywę, jest zasadniczo jej obowiązkiem, z tego jednak nie wynika konieczność przyznania kredytów każdemu rządowi. Co do możliwości odrzucenia budżetu na tle przepisów konstytucji marcowej, to oczywiście odrzucenie to musiałoby wywołać (tak jak wszędzie) ustąpienie rządu. Sądzić jednak należy, że wobec wyraźnego przepisu zawartego w art. 58, wg. którego rada ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie sejmu, w wyjątkowych wprost okolicznościach mogłaby zachodzić potrzeba uciekania się do odrzucenia budżetu jako środka obalenia rządu.

Co do możliwości zwłoki w uchwaleniu budżetu, to na tle przepisów konstytucji marcowej w jej pierwotnym brzmieniu zachodzi ta możliwość całkiem wyraźnie, prowadząc do budzącej uzasadnione wątpliwości pozakonstytucyjnej praktyki częstych prowizoriów budżetowych. Ten stan rzeczy ulega zmianie dzięki noweli z dn. 2. VIII. 1926, zmieniającej i uzupełniającej konstytucję. Ustawa sierpniowa zachowuje prawo sejmu odrzucenia budżetu, a także sejmu i senatu wpro-

wadzenia doń zmian, a właśnie specjalnie zajmuje się kwestią terminowego ustalania budżetu, pojmując tę funkcję jako konstytucyjny obowiązek legislatywy. Dla uchwalenia budżetu przez sejm i senat ustaliła ustawa sierpniowa termin 5-cio miesięczny. Nie później niż na miesiąc przed rozpoczęciem roku budżetowego rząd składa na sesji projekt budżetu wraz z załącznikami, czyli całkowity materiał. Złożenie projektu budżetu przez rząd w tym terminie stało się odtąd jego konstytucyjnym obowiązkiem. Od chwili złożenia sejmowi projektu budżetu sesja sejmowa nie mogła być zamknięta, dopóki budżet nie został uchwalony, lub póki nie upłynęły przewidziane terminy.

A za tym, z chwilą upływu 5-cio miesięcznego terminu sesja sejmowa mogła być zamknięta bez względu na stadium w jakim znajdowały się prace sejmu i senatu nad budżetem, 5-cio miesięczny okres przeznaczony przez konstytucję dla uchwalania budżetu dzieli ustawa sierpniowa na:

1. 3½ miesięczny termin dla uchwalenia budżetu przez sejm.
2. 30 dni dla uchwalenia budżetu przez senat (czyli, że odpada przewidziane w innych wypadkach zapowiadanie przez senat zamiaru wprowadzenia zmian, na co przy innych ustawach ma senat przeznaczonych dni 30.)
3. 15 dni dla powtórnej uchwały sejmu, w której może on zmiany proponowane przez senat przyjąć zwykłą większością, lub odrzucić większością ^{11/20}.

Są to terminy maksymalne. W razie niewykonania ich w granicach odnośnej kompetencji przez dany czynnik ustawodawczy w formie pozytywnej, ustawa sierpniowa przyjmuje domniemanie milczącej zgody. Domniemanie to mogło być tylko uchylone przez odrzucenie w całości przez sejm przedstawionego przez rząd projektu budżetu. Opierając się na tym domniemaniu ustawa sierpniowa przepisuje przechodzenie do następnych stadiów uchwalania

budżetu z samego prawa z chwilą upływu maksymalnego terminu dla stadium poprzedniego.

Wskutek tego budżet może być uchwalony:

1. w normalnej drodze ustawodawczej, tj. przez Sejm i Senat z zachowaniem ogólnych przepisów o roli Senatu w ustawodawstwie oraz ogłoszony przez prezydenta,
2. przez Sejm lub Senat, jeżeli które z tych ciał nie wykonało swej kompetencji w przeciągu przepisanego maksymalnego terminu,
3. w drodze ogłoszenia przez prezydenta Rzeczypospolitej projektu rządowego jako ustawy bez uchwały Sejmu i Senatu.

Takie rozwiązanie sprawy zapewnia ustalenie budżetu w terminie określonym i jest to niewątpliwie z punktu widzenia praktyki konstytucyjnej duży plus. Zastrzeżenia formalnej natury, które się nasuwają, wiążą się z art. 3 (ust. 2) konstytucji, który mówi wyraźnie: „nie ma ustawy bez zgody sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony“, oraz z nowym brzmieniem art. 44, wyłączającym budżet z zakresu rozporządzeń z mocą ustawy. W razie niedotrzymania przez Sejm określonych mu terminów i w razie dojścia ustawy do skutku w brzmieniu senackim albo rządowym mamy właśnie do czynienia z normą, która wbrew żądaniu art. 3 powstała nie za zgodą, ale bez zgody sejmu, regulaminowo wyrażonej. Tak samo w razie ustalenia budżetu w drodze ogłoszenia przez prezydenta R. P. projektu rządowego jako ustawy sejmu i senatu — mamy do czynienia z faktycznym ułatwieniem budżetu rozporządzeniem z mocą ustawy wbrew wyraźnym zastrzeżeniom art. 44. Źródłem naszych obiekcji jest wyraźna całkiem kolizja tekstów prawnych. Zastrzeżenia te natury ściśle formalnej, prawnopraktycznego znaczenia nie posiadają.

Druga grupa przepisów budżetowych, odnoszących się do art. 25 konstytucji stała w ścisłym związku ze zmianą art. 26, umożliwiającą rozwiązanie sejmu i senatu przez prezydenta R. P. Przepisy te przewidywały fakt rozwiązania sejmu w momencie, gdy budżet na dany rok budżetowy lub przynajmniej prowizorium budżetowe na czas aż do zebrania się następnego sejmu nie zostały uchwalone. Przepisy te dawały rządowi w takim razie prawo czynienia wydatków i pobierania dochodów w granicach zeszłorocznego budżetu, aż do uchwalenia przez sejm i senat prowizorium budżetowego, które rząd był obowiązany złożyć sejmowi na pierwszym posiedzeniu po wyborach.

Dotychczas przez nas omówione zmiany i uzupełnienia ustawy sierpniowej na temat uchwalania budżetu mają związek z art. 25 konstytucji marcowej. Pewną zmianę wprowadza jeszcze nowela w dotychczasowym brzmieniu art. 4, podczas gdy dawniej artykuł ów brzmiał „ustawa państwowa ustala corocznie budżet państwa na rok następny“, to teraz brzmi on: „ustawa państwowa ustala corocznie budżet państwa na następny rok budżetowy“. Istota zmiany polega tu na tym, że gdy dotąd rok budżetowy pokrywał się z rokiem kalendarzowym, to obecnie rok budżetowy może być dowolnie ustalony przez państwo stosownie do potrzeb administracyjno-gospodarczych, a więc np. od 1 kwietnia do 31 marca.

Czynności organów ustawodawczych w zakresie spraw finansowych podzieliliśmy na takie, za pomocą których władza prawodawcza upoważnia władzę wykonawczą do funkcji finansowych oraz takie, za pomocą których kontroluje wykonywanie tych funkcji. Wśród aktów pierwszej kategorii najważniejsze znaczenie posiada omówione już przez nas ustalanie budżetu, tj. określanie wydatków i dochodów, na pewien określony przeciąg czasu. Dalej wg. art. 6 takie czynności jak zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomości państwowego, nałożenie po-

datków i opłat publicznych, ustanowienie cel i monopoli, ustalenie systemu monetarnego jako też przyjęcie gwarancji finansowych przez państwo — co stosownie do przepisu konstytucji może nastąpić tylko na mocy upoważnienia ustawowego.

Z kolei przejdziemy do drugiej interesującej nas kategorii czynności finansowych legislatywy — charakteru już kontrolnego. Kwestią tą zajmuje się konstytucja w dwu artykułach lapidarnie zredagowanych, a przez to budzących pewne wątpliwości. Wg. art. 7 rząd przedstawi corocznie zamknięcie rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia, wg. art. 8 sposób wykonywania parlamentarnej kontroli nad długami państwa określi osobna ustawa. Pozostawiając na stronie art. 8, zapowiadający jedynie wydanie osobnej ustawy, która ureguluje sposób wykonywania parlamentarnej kontroli nad długami państwa — zajmiemy się przede wszystkim art. 7. Przy rozważaniu jego nasunąć się może wątpliwość, czy senat uczestniczy w parlamentarnym zatwierdzeniu rachunków państwowych, ponieważ nie powiedziano, że to zatwierdzenie dokonywać się ma w formie ustawy. Wprawdzie takie same względy które przemawiają za nadaniem budżetowi formy ustawy, przemawiają również za nadaniem tej formy i zatwierdzeniu rachunków państwowych, czyli tzw. absolutorium. Ustalenie takiej formy wymagałoby jednak wyraźnego stwierdzenia w konstytucji a właśnie tego brak. Tak jak akt ustalenia budżetu ma wyraźne zabarwienie administracyjne, tak znowu akt zatwierdzenia rachunków, czyli udzielenia rządowi absolutorium, jest pod względem właściwej mu techniki, aktem sądowym. „Do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym — mówi art. 9 — badania zamknięć rachunków państwa, przedstawianie corocznie sejmowi wniosku o udzielenie lub odmówienie rządowi absolutorium — jest powołana Najwyższa Izba Kontroli, oparta na zasadzie kolegialności i niezależności sędziowskiej członków jej kole-

gium, usuwalnych tylko uchwałą sejmu, większością $\frac{3}{5}$ głosujących. Organizację Najwyższej Izby Kontroli i sposób jej działania określi szczegółowo osobna ustawa". Sądowo-prawny charakter absolutorium uwydatnia się (jak z zacytowanego artykułu widzimy) przez zastosowanie do organów kontroli państwowej, przygotowujących wnioski o udzielenie lub odmówienie zatwierdzenia rachunków państwowych, zasad organizacji sądowej — jak zasady kolegialności oraz niezawisłości sędziowskiej. Tej ostatniej w sensie ograniczonym — sejm bowiem może usunąć członków NIK — ale w sposób jedynie utrudniony, potrzebując do tego specjalnie kwalifikowanej większości. Jeśli jednak kompetencja udzielania absolutorium została oddana władzy ustawodawczej, to wyłania się logicznie postulat nadania temu aktowi formy najbardziej uroczystej, tj. właśnie formy ustawy. Ustawa o absolutorium staje się w ten sposób logicznym uzupełnieniem ustawy budżetowej. Wprawdzie konstytucja mówi o parlamentarnym zatwierdzeniu, a nie sejmowym, jednak należy podkreślić, że nie zna ona technicznego terminu na oznaczenie wspólne sejmu i senatu. W art. 58 mianem parlamentarnej odpowiedzialności obdarza odpowiedzialność ministrów przed samym tylko sejmem. Zważywszy to wszystko musimy uznać, że w drodze czystej tylko wykładni art. 7 nie sposób jest ustalić uczestnictwo senatu w akcie absolutorium, aczkolwiek wobec niewyraźnej redakcji tego artykułu nasuwają się pewne argumenty rzeczowe przemawiające za formą ustawy dla absolutorium. Praktyka życiowa naprzekór tym argumentom odsunęła senat od uczestnictwa w akcie absolutorium, powierzając tę funkcję jedynie sejmowi.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli składa się według ustawy z 3. 6. 1921 z prezesa, dwu wiceprezesów, 4 dyrektorów departamentów i 4 zastępców. Izba Kontroli jest władzą całkowicie od rządu niezależną, podległą bezpośrednio prezydentowi R. P. Jej prezes ma stanowisko równorzędne z mini-

strami. NIK przeprowadza kontrole i rewizje dochodów i wydatków państwa oraz stanu majątkowego, polegające na badaniu czy czynności gospodarcze i finansowe władz i urzędów są legalne, wykonane z należytą oszczędnością i celowe pod względem gospodarczym. Kryteriami zatem tutaj są celowość i oszczędność. Kontrola państwowa dzieli się na kontrolę faktyczną i następczą. Pierwsza obejmuje badanie umów i wszelkich zobowiązań, rewizje kas, rachunkowości, składów, magazynów, inwentarzy i ogółu majątku państwowego, badanie stanu robót publicznych i dostaw państwowych z punktu widzenia celowości. Bliżej z przedmiotem tej działalności wiąże się kontrola następcza. Polega ona na sprawdzaniu rachunków pod względem formalnym i dotyczy istotnie dokonanych czynności. Ma być ona przeprowadzona w najszybszym czasie po dokonaniu wydatków i pobraniu dochodów. W tym celu organy kontroli i władze kontrolowane winny przestrzegać terminów wyznaczonych do tego ustawami. Izba sprawuje kontrolę nad gospodarką urzędów państwowych i jej zgodnością z budżetem zeszłorocznym, rząd może także jednak poruczyć jej rewizję gospodarki ciał samorządowych i instytucji przez państwo subwencjonowanych. Po przeprowadzeniu kontroli przedkłada prezydent Izby prezydentowi R. P. sejmowi i senatowi sprawozdanie wraz z wnioskiem izby co do udzielenia lub odmówienia rządowi absolutorium. Tylko odpis sprawozdania (dla zaznaczenia, że Izba jest od rządu niezależna) przedkłada Izba Kontroli Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Skarbu. Prezes Izby Kontroli ani żaden członek kolegium nie wchodzi w skład sejmu ani senatu. Prezes jednak ma prawo względnie obowiązek jawić się na ich posiedzeniach i zabierać głos w sprawie kontroli państwa. Prezes NIK może być pociągany do odpowiedzialności za swe czynności urzędowe przez które rozmyślnie lub z zaniedbania pogwałcił ustawy, i to nie tylko przez sejm ale i przez senat, co jest rozszerzeniem art. 9 konstytucji. Konstytucja

nie mówi jaki ma być skutek prawny odmówienia rządowi absolutorium. Zapewne będzie to równe udzieleniu rządowi votum nieufności. Kontrola Sejmu nad zamknięciami rachunkowymi może dać również sejmowi sposobność do pociągnięcia winnych ministrów do odpowiedzialności. Ustawa o kontroli państwowej ułatwia sejmowi wglądnięcie nie tylko w gospodarkę za rok ubiegły, ale i w bieżące nadużycia w tej działalności. Sejm ma tutaj pracę niewątpliwie bardzo ułatwioną. Otrzymuje nie tylko uporządkowany materiał i rezultaty zamknięć rachunkowych, ale i gotowy wniosek. Całą pracę techniczną zepchnięto na NIK, tak, że sejm nie powołał nawet specjalnej komisji dla spraw kontroli. Parlamentarne zatwierdzenie zamknięć rachunkowych, mające dać możliwość izbom wglądnięcia w sposób wykonywania przez rząd budżetu, zeszło już na Zachodzie do rzędu czystej formalności. We Francji dokonuje tego Izba bez dyskusji, przy braku zainteresowania często z kilkuletnim opóźnieniem (raz np. miało to miejsce po 11 latach). Nie znaczy to, by nie było w tej dziedzinie kontroli nad rządem, faktycznie jednak kontrolę tę sprawuje Najwyższa Izba Kontroli.

Do Komisji Kontroli Długów Państwowych odnosi się ustawa z dn. 25. 9. 1922. Komisja składa się z 7 członków wybranych przez sejm i senat ze swego grona. Zadaniem komisji jest czuwać nad prawidłowością prowadzenia spraw długów państwowych a więc nad tym, czy dla stałych długów, które państwo chce zaciągnąć, istnieje wymagane ustawowo przyzwolenie, czy oprocentowanie i amortyzacja długów odbywa się prawidłowo itd. Komisja ma przynajmniej raz na rok złożyć sejmowi wyczerpujące sprawozdanie wraz z odpowiednimi wnioskami, po czym sejm poweźmie uchwałę.

Omówiliśmy kompetencje organów ustawodawczych w zakresie spraw finansowych — niekiedy sięgają one poza ów zakres, wchodząc w dziedzinę ściśle już administracyjną. Dla dokonania mianowicie niektórych aktów tego typu konsty-

tucja żąda udziału władzy ustawodawczej, bądź w formie decyzji własnej organów ustawodawczych, bądź w formie zatwierdzenia decyzji rządu. Postanawiając tak konstytucja kieruje się szczególnym znaczeniem tych aktów i dlatego wyraźnie czyni dla nich wyjątek od ogólnej zasady podziału władz.

Do aktów tych należą: 1. ustawa rekrutacyjna przedstawiająca tę analogię do ustaw finansowych, że w niej tak samo jak w tamtych idzie o ustalenie świadczeń ludności na rzecz państwa oraz o udzielenie rządowi środków do działania. Stąd w historii prawa politycznego prawo zezwalania na pobór rekruta występuje obok prawa uchwalania subsydiów i podatków jako należące do przedstawicieli ludu oraz łączy się z podobnymi zastrzeżeniami.

Według art. 5 konstytucji marcowej, ustalenie stanu liczebnego wojska i zezwalanie na coroczny pobór rekruta może nastąpić jedynie w drodze ustawodawczej. W ten sposób podobnie jak w zakresie ustalania budżetu również w zakresie ustalania kontyngentu rekruta nie faworyzuje ona specjalnie sejmowi lecz przyznaje senatowi udział taki sam jak w aktach ustawodawstwa właściwego. Ustawa rekrutacyjna należy do ustawodawstwa w znaczeniu formalnym, pomimo to stoi blisko spraw administracyjnych. Należy ściśle odróżnić od ustawy rekrutacyjnej czyli zezwolenia na pobór rekruta i oznaczenia kontyngentu — określenie prawne obowiązku służby wojskowej. To prawne unormowanie obowiązku służby wojskowej stanowi treść art. 91 konstytucji, ustalającego ten obowiązek, oraz zawierającego postanowienie, że rodzaj i sposób, porządek i czas trwania służby, zwolnienie od tego obowiązku oraz wszelkie świadczenia na cele wojskowe będą określone w drodze ustawodawczej.

2. Udzielanie amnestii. Udzielając prezydentowi R. P. prawa ułaskawiania w poszczególnych wypadkach prawo amnestii zalicza konstytucja w artykule 47 do kompetencji

władzy ustawodawczej, żądając do jej udzielenia drogi ustawodawczej.

3. Zatwierdzanie traktatów. Ustalając w art. 49 ogólną zasadę, że prezydent R. P. zawiera umowy z innymi państwami i podaje je do wiadomości sejmu, czyli zasadę zawierania i zatwierdzania traktatów przez prezydenta R. P., czyni konstytucja od tej reguły wyjątek dla szeregu traktatów. wyliczonych w ust. 2 tegoż artykułu. Dla tych traktatów konstytucja wymaga zgody sejmu, tj. zatwierdzenia ich przez sejm. Do grupy traktatów wymagających zatwierdzenia sejmowego zalicza konstytucja umowy handlowe i celne oraz umowy, które stale obciążają państwo pod względem finansowym, albo zawierają przepisy prawne obowiązujące obywateli, albo też wprowadzają zmianę granic państwa, a także przymierza. Kategoria druga umów, jak widzimy z tego wyliczenia, obejmuje przedmioty, które stanowią zarazem wg. innych przepisów konstytucji przedmioty ustawodawcze. Dlatego formuła użyta w art. 49. iż umowy te „wymagają zgody sejmu“ winna być zestawiona z brzmieniem art. 3 „nie ma ustawy bez zgody sejmu, wyrażanej w sposób regulaminowo ustalony“. Zgoda sejmu tak w jednym jak i w drugim wypadku oznacza akt ustawodawczy, a za tym może być jedynie dana w formie ustawy. Aczkolwiek w art. 49 jest mowa tylko o zgodzie sejmu, to jednak, ponieważ ta zgoda musi być dana w formie ustawy, w wyrażeniu jej bierze udział senat w tym samym zakresie jak w uchwalaniu wszelkich innych ustaw. Ustawy o ratyfikacji umów międzynarodowych podlegają więc rozpatrzeniu senatu, stosownie do art 35. Również nie należy rozumieć jako istotne ograniczenie kompetencji senatu w zakresie spraw międzynarodowych, ustalenia w art. 49 ust. 1, obowiązku prezydenta R. P. podawania zawartych umów do wiadomości sejmu bez ustalenia takiegoż obowiązku w stosunku do senatu — a to ze względu na niewielką możliwość zawarcia takiej umowy. któraby nie dała się

podciągnąć pod ust. 2 art. 49, a przeto nie wymagała zatwierdzenia senackiego.

4. Zezwolenie na wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju. Konstytucja marcowa w art. 50 wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju czyni zależnymi od uprzedniej zgody sejmu, czyli od jego zezwolenia. Formalna moc ustawy nie jest tutaj niezbędna, a przeto zgoda sejmu może być wyrażona w danym razie nie w formie ustawy, a za tym bez udziału senatu.

5. Zatwierdzenie przez sejm rozporządzenia o czasowym zawieszeniu niektórych praw obywatelskich. Jeżeli przewidziane w art. 124 konstytucji czasowe zawieszenie niektórych praw obywatelskich na mocy zarządzenia rady ministrów wydanego na zezwolenie prezydenta R. P. nastąpiło w czasie trwania sesji sejmowej ma być ono przedstawione do zatwierdzenia natychmiast, to znaczy na najbliższym posiedzeniu, które powinno być zwołane w możliwie krótkim czasie. W razie wydania takiego zarządzenia (mającego obowiązywać na obszarze obejmującym więcej niż jedno województwo) w czasie przerwy w obradach sejmowych sejm zbiera się automatycznie w ciągu 8 dni od ogłoszenia owego zarządzenia celem powzięcia odpowiedniej decyzji. Jeżeli sejm odmówi zatwierdzenia stan wyjątkowy natychmiast traci moc obowiązującą. Jeżeli Rada Ministrów zarządzi stan wyjątkowy po zakończeniu okresu sejmowego lub po rozwiązaniu sejmu zarządzenie rządu powinno być przedstawione sejmowi nowoobranemu niezwłocznie na pierwszym posiedzeniu. Zatwierdzenie zarządzenia rady ministrów nie wymaga formy ustawy, a więc może dojść do skutku bez udziału senatu.

Wymieniliśmy 5 wypadków dopuszczenia przez konstytucję ingerencji władzy ustawodawczej w zakresie tzw. administracji.

Na tym kończymy omawianie rozdziału konstytucji poświęconego władzy ustawodawczej, mając zamiar przejść z kolei do analizy drugiego jej rozdziału, zatytułowanego:

władza wykonawcza. Wówczas to mówiąc o ogólnym stosunku parlamentu do rządu oraz rządu do parlamentu mówić będziemy również o (pominiętych przez nas celowo) kompetencjach legislatywy w zakresie politycznej oraz parlamentarnej kontroli nad rządem.

Część II.

WŁADZA WYKONAWCZA.

Na czele władzy wykonawczej w Polsce (o której obecnie mówić zamierzamy) stoi prezydent Rzeczypospolitej, a za tym właściwa władza wykonawcza koncentruje się w ręku jednostki, która wprawia w ruch całą maszynę państwową.

Pomimo dyspozycji art. 2, iż w zakresie władzy wykonawczej organem narodu jest prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, nie mamy w Polsce kolegialnego ustroju najwyższego organu egzekutywy (jak np. w Szwajcarii albo w Estonii po wojnie światowej), przeciwnie — owa łączność sprawowania władzy wykonawczej przez prezydenta Rzeczypospolitej i odpowiedzialnych ministrów wyrażona w konstytucji marcowej nie oznacza nic innego jak parlamentarną formę rządów, którą w ten sposób właśnie się sankcjonuje. Prezydent nie jest jedynie „primus inter pares“ wśród ministrów, lecz stoi poza nimi i ponad nimi, sprawując w granicach określonych przez Konstytucję władzę wykonawczą, oraz będąc wyposażony też w pewien zakres władzy dyskrecjonalnej — co właśnie nadaje mu znaczenie odrębnego czynnika w ustroju państwowym, czynnika posiadającego stanowisko naczelne i niezależne pomimo ograniczeń konstytucyjnych.

(Zaczniemy od pierwszego nasuwającego się zagadnienia: zagadnienia, obsady urzędu prezydenta Rzeczypospolitej. Ze względu na dużą wagę tego zagadnienia potraktujemy je nieco szerzej na tle konstytucyjnego prawa porównawczego.

A więc pierwsze pytanie: kto wybiera prezydenta w następstwie wielkiej wojny powstałych europejskich republikach,

w szczególności w Polsce. Dokonywują wyboru różne kolegia, nas jednak interesuje źródło istotnie właściwe. Słyszysz się nieraz, że odmiennie jak we Francji wybór prezydenta w Stanach Zjednoczonych jest wyborem ludowym. Trudno zgodzić się z takim zdaniem. Przecież nie kto inny, tylko ten sam „lud“, który w Ameryce wybiera elektorów, wybiera we Francji legislaturę. Ten sam lud, który w Niemczech weimarskich wybiera prezydenta plebiscytowo, na Łotwie np. mianuje jego wyborców w postaci legislatury. Tu i tam nie jakieś jednostki czy grupy, ale najszerszy obywatelski ogół bierze w wyborze czynny udział. Tu i tam ściśle biorąc, pochodzi prezydent z wyborów powszechnych, czy jak kto woli „ludowych“.

Jednak rzecz nie jest tak prosta, jakby się na pierwszy rzut oka wydawać mogło. „Lud“, „ogół“ to określenia symboliczne. Według ogólnie przyjętych pojęć demokratycznych i ich ojca J. J. Rousseau, określają one coś daleko mniej mgławicowego, określają one większość. Czy tak pojęty lud musi być koniecznym źródłem wyboru prezydenta? Czy źródłem tego wyboru jest istotnie zawsze większość wyborców? Brak zasady równości jest niewątpliwie momentem najbardziej sprzyjającym zwycięstwu mniejszości przy wyborach. Pokonanie większości przez mniejszość może zdarzyć się najłatwiej tam, gdzie nie każdy z głosujących ma mieć głos o jednakim znaczeniu i gdzie między prawami wyborców mogą zachodzić różnice. Sądzymy, że podkreślony moment może być aktualny nawet w czasach najdalej posuniętego zrównania praw politycznych jednostki. Nie myślimy odmawiać obywatelom nowoczesnych republik zasadniczej równości głosów. Równość ta przy wyborze prezydenta jak obowiązywała przed wielką wojną we Francji czy Ameryce, tak samo w głównych zarysach obowiązuje i później. Zasada jest, taka: albo w głosowaniu równym wybierają prezydenta obywatele sami, albo w głosowaniu równym nominują obywatele jego

wyborców w postaci elektorów czy legislatywy. Zasada ta nie wyklucza jednak pewnych odchyień.

I. przykład: W Stanach Zjednoczonych liczba stanowych elektorów prezydenta ma być równa liczbie senatorów i przedstawicieli, do której dany stan uprawniony jest przez Kongres. Liczba elektorów zależy ma wyłącznie od uprawnień danego stanu, które do siły liczebnej ludności nie muszą być konieczne w stosunku prostym. Jak to widać choćby z tego, że każdy stan niezależnie od swego zaludnienia ma po dwóch senatorów. Mieszkańcy stanu mniejszego wybierający tę samą liczbę elektorów, co stan większy stanowią w stosunku do mieszkańców stanu większego grupę o lepszych prawach. Od zasady bezwzględnej równości odchylenie jest całkiem wyrazne.

II. przykład: W r. 1876 prezydentem Stanów Zjednoczonych zostaje Heyes, mimo że jego przeciwnik Tilden uzyskał 250.000 głosów więcej. W roku 1888 pokonuje Harrison swego kontrkandydata Clevelanda, który uzyskał od niego blisko 100.000 głosów więcej. Przyczyna leży właśnie w sposobie wyboru elektorów, w ich wyborze przez stany. System ten przy dwupartyjności powoduje zagładę nawet najliczniejszych mniejszościowych głosów stanowych. Prezydentem przy tym systemie zostaje ten, kto uzyskał większość w większości stanów, nie jest ona koniecznie tym samym, co większość w całości kraju.

Zacytowane przez nas przykłady nie wystarczają. Nominacji prezydenta przez mniejszość sprzyja w daleko większym stopniu inny moment, jest nim rozbieżność partyjne, szczególnie charakteryzujące epokę powersalską w Europie. Społeczeństwo po wielkiej wojnie stało się niejednokrotnie istną mozaiką różnych odcieni i zabarwień politycznych. Rozbieżność partyjne ma znaczenie wszędzie tam, gdzie przy tworzeniu większości może stać się zawałą i zaporą — a więc ma ono znaczenie także i przy wyborze prezydenta.

Rzućmy okiem na przepisy obowiązujące, a jak sądzę znajdziemy w nich dowód słuszności naszej tezy.

Zacznijmy od tego, co było przed wojną, a więc od Francji i Ameryki. Konstytucja Republiki Francuskiej z r. 1848 sankcjonuje wybór plebiscytowy. Według art. 46 i 47 prezydenta wybiera się w głosowaniu tajnym i bezpośrednim absolutną większością głosów. Według ustawy konstytucyjnej z 25 lutego 1875 r. wybiera prezydenta Republiki Francuskiej Zgromadzenie Narodowe złożone z połączonych izb ustawodawczych absolutną większością głosów. Wg. konstytucji Stanów Zjednoczonych z r. 1787 wyboru dokonywują elektorowie. Schodzą się oni w odnośnych stanach i głosują przy pomocy balotowania na dwie osoby. Po zliczeniu głosów w obecności ciał ustawodawczych prezydentem zostaje ten, kto uzyskał największą liczbę głosów, jeżeli liczba ta stanowi większość wszystkich mianowanych wyborców.

Widzimy, że przepisy przedwojenne w epoce, kiedy jeszcze problem rozbicia partyjnego tak ostro nie występuje, a co za tym idzie, stworzenie większości wyborczej jest łatwiejsze, cechuje też odpowiednio silny rygoryzm. Przy wyborze prezydenta domagają się większości absolutnej i nie czynią żadnych ustępstw pod tym względem. Przypatrzmy się z kolei pewnej ilości przykładów z terenu powojennego.

Finlandia. Według konstytucji Finlandii z 17 lipca 1919 r. wyboru prezydenta dokonują elektorowie. Gromadzą się oni w tym celu na wspólnym posiedzeniu w liczbie 300. Jeżeli przy pierwszym głosowaniu jeden z kandydatów otrzymał więcej niż połowę oddanych głosów, jest uznany za wybranego, jeżeli wynik taki nie został osiągnięty, przystępuje się natychmiast do nowego głosowania, a jeżeli i wtedy żaden z kandydatów nie otrzyma większości bezwzględnej, następuje głosowanie nad dwoma kandydatami, którzy przy drugim głosowaniu otrzymali najwięcej głosów. W razie równości głosów rozstrzyga los.

Litwa. Według § 41 konstytucji litewskiej z sierpnia 1922 prezydenta Republiki wybiera sejm w głosowaniu tajnym, do wyboru potrzebna jest absolutna większość głosów poselskich. Jeżeli przy dwukrotnym głosowaniu żaden z kandydatów nie otrzyma absolutnej większości głosów poselskich, wówczas prezydent Republiki zostaje wybrany spośród dwóch kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów.

Czechosłowacja. Wybór prezydenta unormowany jest w konstytucji z dn. 29 lutego 1920 r. Prezydenta Republiki Czechosłowackiej wybiera Zgromadzenie Narodowe (Senat i Izba Poselska) § 57 konstytucji brzmi jak następuje: Do ważności wyboru wymagana jest w chwili wyborów obecność bezwzględnej większości wszystkich członków izby poselskiej i senatu i większość trzech piątych członków obecnych. Jeżeli dwukrotnie głosowanie nie doprowadziło do celu, odbędzie się wybór ściślejszy między tymi kandydatami, którzy otrzymali najwięcej głosów. W innym wypadku rozstrzyga losowanie.

Rzesza niemiecka. Konstytucja Rzeszy z 11 sierpnia 1919 r. sankcjonuje wybór plebiscytowy. Art. 41 zaczyna się od słów: „Prezydenta Rzeszy wybiera cały naród niemiecki“. Bliższe określenie szczegółów pozostawia konstytucja ustawie Rzeszy. Według art. 1 ustawy z 4 maja 1920 r. wyboru dokonywują uprawnieni obywatele w głosowaniu tajnym. Art. 4 ustawy o wyborze prezydenta brzmi jak następuje: „Wybrany jest ten, kto uzyskał więcej niż połowę wszystkich głosów ważnych. Jeżeli nikt nie uzyskał tej większości odbywa się drugie głosowanie, przy którym wybrany jest ten, kto uzyskał większość ważnych głosów. W razie równości liczby głosów los rozstrzyga“.

Sądzę, że przywiedzione tu przykłady przepisów wydanych po wojnie światowej, a więc właśnie w epoce największego rozbitcia partyjnego wystarczają dla potwierdzenia słuszności naszej tezy wyjściowej. Na pytanie, czy przepisy te inne są od przedwojennych, czy są natury mniej bezwzględnej, mniej

rygorystycznej, a przeciwnie bardziej kompromisowej, odpowiadamy stanowczo twierdząco. Większość w istotnym tego słowa znaczeniu to w żadnym razie nie większość relatywna względna, ale większość absolutna. Większość to zawsze więcej niż połowa, nigdy mniej. Z prostej tej prawdy zdaje sobie sprawę ustawodawca dobrze po wielkiej wojnie jak i przed tym. O ile jednak dawniej wie o niej i chce wiedzieć o tyle później wie i wiedzieć nie chce. Przed wojną światową (jakeśmy to na przykładach, stwierdzić mogli) potrzebna do wyboru większość to większość absolutna, nie większość względna. Po wojnie inaczej — konstytucje licznych zacytowanych przez nas państw europejskich przy niemożności osiągnięcia większości bezwzględnej zadawalniają się — jak to widzieliśmy — większością względną. Przepisy powojenne liczą się bardziej niż przepisy przedwojenne z trudnością, jaką stworzenie większości przedstawia. Jest to naszym zdaniem logiczną konsekwencją wzrostu samej trudności, naturalnym następstwem zwiększonego od wojny partyjnego rozbitcia. Nie ukryje tych trudności tajność wyborcza, choćby z większym niż przed wojną nakazana naciskiem. (Mówiąc nawiasem głosowanie we Francji jest tajne na zasadzie nie wyraźnego przepisu, ale precedensu. Tajność w Stanach Zjednoczonych jest tajnością połowiczną. W przeciwieństwie do tego republiki powojenne, wyraźnym przepisem konstytucji lub ustawy wszystkie tajność zupełną z całą stanowczością nakazują). Tajność powtarzamy tu nie pomoże, nie uda jej się prawdy zasłonić pozorami i zastąpić fikcją. Rzeczywistość bije w oczy. Źródłem wyboru prezydenta w szczególności źródłem wyboru powojennego nie koniecznie bywa większość, ale niejednokrotnie mniejszość wyborców. Poza tajnością wyborczą istnieje jeszcze jeden sposób maskowania interesującej nas tu prawdy za pomocą innej fikcji. Stosuje go w swej konstytucji z 15 lutego 1922 r. Łotwa oraz interesująca nas tu przede wszystkim Polska w konstytucji marcowej. Art. 36 konstytucji

łotewskiej brzmi jak następuje: „Prezydenta Republiki wybiera sejm w głosowaniu tajnym większością przynajmniej 51 swych członków“. Art. 5 konstytucji opiewa: „Sejm składa się ze stu przedstawicieli narodu“. Zestawiając oba artykuły widzimy, że potrzebną do wyboru większość stanowi absolutna większość ustawowej liczby posłów. Ta większość stanowi też oczywiście potrzebne quorum. Stosownie do § 27 regulaminu sejmowego po otwarciu posiedzenia stawiają członkowie swoje kandydatury. Nazwiska kandydatów zgłasza się na piśmie. Jeżeli w pierwszym głosowaniu nikt nie otrzymał niezbędnej ilości głosów, to stosownie do § 30 regulaminu sejmowego głosuje się po raz drugi, jeżeli i wtedy nie ma rezultatu, głosowanie przedłuża się, przy czym odrzuca się za każdym razem tego z kandydatów, który w poprzednim głosowaniu otrzymał najmniej głosów. Głosowanie powtarza się dopóty, aż jeden z kandydatów nie otrzyma niezbędnej ilości głosów. Jeżeli i w ostatnim głosowaniu nikt nie otrzyma niezbędnej ilości głosów mają miejsce nowe wybory. Przy każdych nowych wyborach można wystawiać kandydatury i tych kandydatów, którzy poprzednio nie zostali wybrani.

Według art. 39 najbardziej nas tu obchodzącej polskiej konstytucji marcowej wybierają prezydenta Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe bezwzględną większością głosów. Kwestii potrzebnego przy wyborze quorum konstytucja nie normuje, reguluje ją ustawa o wyborze prezydenta z 27. III. 1922 r. Według jej § 7 potrzebną jest do wyboru obecność więcej niż połowy ustawowej liczby Zgromadzenia Narodowego. W razie gdyby przewodniczący zauważył przed rozpoczęciem głosowania brak quorum może z własnej inicjatywy albo na wniosek jednego z członków odroczyć posiedzenie ale tylko w ciągu pierwszych trzech dni. Według art. 12 wymienionej ustawy wzywa przewodniczący członków Zgromadzenia Narodowego do stawiania kandydatur. Nazwiska kandydatów zgłasza się na piśmie, przy czym za ważnie

zgłoszone uważa się jedynie kandydaty poparte przez co najmniej 50 członków Zgromadzenia Narodowego. Przewodniczący po ułożeniu listy kandydatów zarządza natychmiast wybór. Żadnej dyskusji nad kandydatami nie ma. Głosowanie jest tajne. Kandydata, który uzyskał większość głosów ważnie wyrażonych uważa się za wybranego, przy czym kartki puste zawierające nazwiska nieuczynanych kandydatów albo nazwiska głosujących nie wchodzi w rachubę. Jeżeli za pierwszym razem żaden z kandydatów nie uzyskał większości absolutnej ważnie wyrażonych głosów, przewodniczący zarządza drugie głosowanie, które ma miejsce według tych samych zasad. Jeżeli drugie głosowanie pozostaje bez rezultatu, odbywa się takie samo trzecie, przy czym skreśla się kandydaturę tego, który uzyskał najmniejszą liczbę głosów. W ten sposób głosowania mogą się powtarzać, a tylko za każdym razem kandydatura tego, który uzyskał najmniejszą liczbę głosów jest skreślona. Jeżeli kilku kandydatów uzyskało tę samą liczbę głosów, skreśla się wszystkie te kandydaty. Jeżeli jednak jeden z kandydatów uzyskał większość względną, inni zaś tę samą liczbę głosów, los rozstrzyga, czyja kandydatura ma być skreślona. W wypadku, kiedy w dwóch głosowaniach z rzędu głosy dzielą się w ten sposób między więcej niż dwoma kandydatami, los wyznacza tego, który ma być od wyboru wykluczony. Jeżeli pozostali wszystkiego dwaj kandydaci i jeżeli w dwóch głosowaniach uzyskali tę samą liczbę głosów — los rozstrzyga. Tak mówi ustawa, z praktyki wiemy, że 9 grudnia 1922 r. przy wyborze prezydenta Narutowicza potrzeba było aż pięciu głosowań. Jak nas o tym uczy stenogram sejmowy w pierwszym głosowaniu było aż 5 kandydatów, w piątym zaś tylko dwóch: Narutowicz i jego kontrkandydat Zamoyski — resztę skreślono.

Zacytowane przez nas Łotwa i Polska, to druga grupa państw, państw, które większością względną przy wyborze prezydenta wprowadzie się nie zadawalniają, ale sztucznymi

środkami wpływają na tworzenie większości bezwzględnej. Takim sztucznym środkiem to system skreślenia postawionych kandydatur wprowadzający silnie przy głosowaniu uwydatniający się moment przymusu. Jest to znowu fikcja osłaniająca rzeczywistość.

Mówiąc o kwestii wyboru prezydenta interesowała nas dotychczas sama istota źródła wyborczego. Z kolei przychodzi czas na drugie pytanie, a mianowicie jak manifestuje się wola tego źródła. Między sposobami prowadzonymi do jej uzewnętrznienia istnieją znaczne odchylenia. We Francji np. uzewnętrznia tę wolę legislatura, w Stanach Zjednoczonych elektorzy — w niektórych z państw południowo-amerykańskich plebiscyt. W pierwszym wypadku mówimy o wyborze pośrednim, w drugim i trzecim wypadku o wyborze bezpośrednim dwu — wzgl. jednostopniowym. Co nam daje możliwość rozpoznania między pośredniością a bezpośredniością? Niewątpliwie nie samo istnienie wzgl. nieistnienie uzewnętrzniającego wolę źródła wyborczego organu pośredniczącego gra tu rolę decydującego kryterium, w przeciwnym bowiem razie powyższy podział inaczej by się przedstawiał. Bezpośrednim byłby plebiscyt, pośrednim równie dobrze wybór dokonywany za pośrednictwem legislatury, jak za pośrednictwem elektorów. Panujący w nauce podział wskazuje na inne w grę wchodzące momenty. Chodzi tu mianowicie o nie innego, jak o stopień wyrazistości, z jaką manifestuje się wola wyborczą. Chodzi więc nie o to, czy wyborca mówi sam czy przez zastępcę, ale o to, czy odnośnie do konkretnego zagadnienia, jakim jest wybór prezydenta, zajmuje stanowisko mniej lub bardziej sprecyzowane. Problem bezpośredniości i pośredniości, to problem bardziej lub mniej wyraźnego wypowiedziania się wyborcy. Dopiero gdy tak kwestię postawimy, jest nam jasna nie tylko bezpośredniość plebiscytu, ale co ważniejsze także różnica między pośredniością a wyborem przez elektorów. Elektor ma przed sobą jedno określone

zadanie wyborcze. Głosujący na elektora nie potrzebują o niczym innym myśleć, jak o tym, by elektor określone to zadanie spełnił po ich myśli. Przeciwnie wyborca głosując na legislatywę nie zastanawia się jedynie nad tym, czy wybrany przez nią prezydent będzie mu odpowiadał, ale zastanawia się nad całym kompleksem zagadnień, w których mieć głos należy do kompetencji ciał ustawodawczych. Rola wyborcza legislatywy wobec niezmiernej doniosłości tych zagadnień, zagadnień przede wszystkim ustawowej natury — schodzi niemal zawsze na plan drugi. Wyborca myśląc o sprawach dla niego najważniejszych z konieczności zapomina o innych. Na tym to mniej sprecyzowanym manifestowaniu się przechodzącej filtrem legislatywy woli wyborczego źródła polega większa pośredniość wyborów prezydenta dokonywanych przez ciało ustawodawcze. Dlatego to nazywa je nauka pośrednimi. Po tych kilku uwagach ogólniejszych przyjrzyjmy się jeszcze specjalnie systemowi północno-amerykańskiemu. Istnieją poza przytoczonymi już momentami natury ogólnej jeszcze inne przyczyny specjalne, dla których elektor północno-amerykański jest przy wyborach przydialnych szczególnie jasnym wyrazicielem woli wyborczej. Pierwsza z tych przyczyn to instrukcja wiążąca elektora faktycznie. Skrępowany uchwałą stronnictwa pozbawiony własnej woli niemal w zupełności reprezentuje on jedynie wolę prawyborców. Prawyborcy wiedzą z góry, na kogo głos jego padnie i po czyjej znajdzie się stronie. Druga przyczyna to wybór elektorów przez stany. O wyborze prezydenta (jak to już mówiliśmy) decyduje w rzeczywistości nie ogół ale zawsze tylko pewna liczba wyborców, która nawet nie potrzebuje być ich większością. Mniej lub bardziej jasne precyzowanie się woli źródła wyborczego to właśnie mniej lub bardziej wyraźne wypowiedanie się tej liczby wyborców. Im dobitniej manifestują, czego pragną, tym bezpośredniojszym staje się wybór.

Zastanówmy się, na czym polega jasność wyrazu woli wyborczej.

Polega ona na możliwości lepszego uzewnętrzniania, syntetycznie ujętego całokształtu interesów wyborcy. Im bardziej rzeczywistym odbiciem tych interesów jest wybór, tym można go uważać za głębszą i bardziej wyrazistą emanację tego, co chce wyborca. Wybór o charakterze stanowym jest właśnie emanacją tego rodzaju, ponieważ ujawniając z jednej strony ogólnospołeczne interesy wyborcy personifikuje również całą skalę jego interesów jako członka stanu. Elektor w Stanach Zjednoczonych nie ma być jedynie przedstawicielem tego, co stoi daleko od wyborcy, ale ma reprezentować to wszystko, co z natury rzeczy jest mu bliższe. Stanowość stwarzając możliwość ujawniania pragnień o bardziej miejscowym zabarwieniu daje skryzystalizowanemu wyrazowi woli szerszą podstawę do większej siły i przejrzystości. Dlatego to nominacje elektorów przez stany uważamy za drugą przyczynę większej bezpośredniości północno-amerykańskich wyborów prezydialnych. Teraz wiemy już, na czym polega różnica między systemem stosowanym we Francji i Ameryce. Ale czy podział ten jest ścisłym? Nie sędzę. Między pośredniością francuską a dwustopniową bezpośredniością amerykańską nie ma przepaści bez dna i istnieć mogą pewne punkty styczne. Stanowy charakter wyboru elektorów uważamy za przyczynę bezpośredniości, ponieważ stanowość stwarza możliwość ujawniania pragnień bardziej miejscowej natury. Czyż jednak tylko stanowość stwarza tę możliwość? Ustawa konstytucyjna z 1875 r. powierza we Francji wybór Prezydenta Zgromadzeniu Narodowemu, składającemu się z senatu i izby posłów. Izba niższa pochodzi z wyborów bezpośrednich, izba wyższa z nich nie pochodzi. Podczas gdy izbę niższą wybiera wyborca francuski osobiście, to co do senatu czyni to za pośrednictwem delegatów rad gminnych czyli samorządu teryt. W dalszej konsekwencji składające się z posłów i senatorów francuskie Zgrom.

Narodowe pochodzi w pewnej swej części z wyborów samorządowych. Na czym polega stanowczość? Na czym samorząd? Pytanie to nie wchodzi w zakres interesującego nas w tej chwili tematu. Ograniczymy się do stwierdzenia, jednego. Wybory samorządowe stwarzają również podstawę dla lepszego uzewnętrznienia się miejscowych aspiracji. Wyborca wyjawiający swój interes nie tylko ogólnie społeczny ale także i ten, jaki ma jako członek gminy czy prowincji, daje swej woli wyraz pełniejszy i wszechstronniejszy. Większa jasność wyrazu woli wyborczej, to przecież nie co innego, jak możność lepszego uzewnętrznienia się całokształtu interesów wyborcy, a więc interesów nie tylko dalszej ale i bliższej mu natury. Plastycznemu manifestowaniu się dążeń miejscowych sprzyja stanowczość, niewątpliwie, nie znaczy to jednak, aby i samorząd terytorialny nie był do tego zdolny. Nasuwająca się konkluzja jest taka: między dwustopniowością amerykańską a pośredniością francuską zachodzi różnica mniej głęboka od tej, jaka istnieje między plebiscytem a pośredniością. Podobieństwa, o których była mowa, utrudniają ścisłość rozgraniczenia. Jak interesujący nas problem przedstawia się w Europie po wielkiej wojnie? Republiki dzielą się na dwie grupy, z których jedna mniej liczna przyjmuje system wyborów bezpośrednich, druga liczniejsza — pośrednich. Jeśli chodzi o państwa, które idą za przykładem Francji, to nie wszystkie z nich powierzając wybór prezydenta legislatywie czynią to odnośnie do legislatywy dwuizbowej. Konstytucja łotewska np. na skutek większego niż gdzieindziej nasilenia prądu politycznej demokratyzacji — oddaje te funkcje sejmowi jednoizbowemu. Prezydialno-wyborcze atrybucje, oddane niepodzielnie jednoizbowemu ustawodawstwu, to wyraz triumfu najsilniejszej w danej chwili sejmokratycznej formy demokratyzmu. Interesująca nas tu przede wszystkim polska konstytucja marcowa (podobnie zresztą, jak, nawiasem mówiąc, konstytucja czechosłowacka i austriacka) przyjmuje wybór dwuizbowy. Nie

każdy jednak wybór dwuizbowy od jednoizbowego stoi równie daleko. Na różnicę istotną między jednoizbowością a dwuizbowością wyboru nie wpływa tylko sam fakt wyboru przez jedną względnie przez dwie izby, ale wchodzi tu jeszcze w grę moment inny. Moment ten stoi w związku z samą naturą i obliczem drugiej izby. Innymi słowy chodzi nie tylko o to, czy wyborczo czynna jest druga izba, ale także i o to, jaka izba ma przy wyborze zapewniony współudział. Może ona emanując z tego samego prawie co izba pierwsza źródła być niemal drugą jej odbiciem, może wybrana odmiennie reprezentować co innego. Z pierwszym wypadkiem mamy właśnie do czynienia w Polsce, gdzie jak wiemy z poprzednich wywodów senat jest jak gdyby mniejszą repliką sejmu i jest do niego wprost bliźniaczo podobny. Moment ten nie może nie oddziaływać na kwestię wyboru prezydenta, zwłaszcza, że łączy się ściśle z problemem więcej wzgl. mniej bezwzględnej pośredniości prezydialnego wyboru, kwestią już przez nas w związku z Francją omawianą. A teraz przejdźmy z kolei do innego pytania. Który z systemów jest życiowo lepszy? System wyborów pośrednich czy też przeciwnie wyborów bezpośrednich? Spór na ten temat sięga czasów z przed wojny światowej. Obie formy wyboru mają już wtedy zdecydowanych obrońców i przeciwników. Wybory parlamentarne są według jednych o tyle korzystniejsze, że dokonywane szybciej i prościej od bezpośrednich nie stają się jak tamte przyczyną przewlekłej masy obejmującej gorączki wyborczej. Poza tym mają jeszcze tę nad nimi wyższość, że nie rodząc zbyt wielkiego autorytetu nie sprzyjają zamachom stanu (Moment ten zdaje się sugestywnie działać na umysły francuskiego Zgromadzenia Narodowego z r. 1875. Przykład Ameryki, gdzie urząd wybranego przez elektorów prezydenta funkcjonował prawidłowo nie wystarczy, aby zapomnieć o wypróbowanej już dyktaturze z r. 1851). Inni są zdania przeciwnego. Bezpośredniość odpowiada według nich lepiej zasadzie podziału władz, rodzi

potrzebny autorytet i zbawienną niezależność w stosunku do ciał ustawodawczych.

Oto kilka próbek z dyskusji parlamentarnej, która po wojnie światowej toczyła się w Polsce. Przypatrzmy się najprzód, co mówi zwolennik prezydjalnych wyborów parlamentarnych, poseł Dubanowicz. Ze względu na możliwość ambicji zamachowych i cezarystycznych zbyt wielkie wzmocnienie prezydenta kosztem parlamentu wydaje mu się niebezpieczne. „Francja w r. 1870 uległa Niemcom. Dlaczego? (pyta się on). Dlatego, że człowiek, który się mienił wielkim wojownikiem, bo nazywał się Napoleonem — nie jego wina, że był Napoleonem III., a nie I. — właśnie doszedł do władzy przez tego rodzaju plebiscyt, przez głosowanie powszechne. Ale nie umiejąc się utrzymać w granicach rozsądku zapalony wielkimi ideami pograżył. Francję w wojnę, która doprowadziła do zupełnej katastrofy. Niemcy zatriumfowały nad Francją i kiedy zebrano się ciało ustawodawcze francuskie i radziło nad przysłym ustrojem Francji, doszło do przekonania, że niepodobna na przyszłość iść tą samą drogą. Niepodobna pozostawiać możliwości dla jedynowładztwa, dla cezaryzmu. Więc Francja przyjęła w swojej konstytucji postanowienie, że prezydenta wybiera ciało ustawodawcze „Zgromadzenie Narodowe“ — Sejm i Senat, ponieważ człowiek, który wyjdzie z takiego wyboru nie będzie się kusił o to, ażeby ująć wszystkich za łeb i jeżeli mu zdolności nie sprostają kraj doprowadzić do ruiny“ — (Sprawozdanie z Sejmu Ustawodawczego 174 poz. 16. X. 20 r.).

System wyborów bezpośrednich jest dla zwolenników pośredniości systemem nie tylko dla republikańskiej formy rządu niebezpiecznym, ale nadto posiada on cały szereg wad natury bardziej praktycznej. W przeciwieństwie do szybkich tanich i uproszczonych wyborów parlamentarnych system ten jest ich zdaniem systemem zbyt powolnym, skomplikowanym i drogim. Ponadto ma jeszcze tę słabą stronę, że niepokoi

masy szkodliwą gorączką wyborczą, w której grać nie raz rolę mogą wpływy zagraniczne, kalumnie i korupcja. W państwach narodo-wo niejednolitych pośredniość to zabezpieczenie przed ewentualnością zwycięstwa narodowej mniejszości. „Panowie zechcą zwrócić uwagę na to (mówi w jednej ze swych mów poseł Dubanowicz), że w Stanach Zjednoczonych wybory na prezydenta republiki są prawdziwą klęską dla tego wielkiego kr tju. Te wybory prezydenta w Ameryce są katastrofą ekono-miczną, ilekroć razy się powtarzają. Na pół roku ustaje tam życie gospodarcze, fabryki stają, robotnicy wracają do Europy — pracuje tylko maszyna wyborcza. Olbrzymie fun-dusze, masy złota rzuca się na agitację, bo oczywiście kraj nie może znać dokładnie tych dwóch jakichś kandydatów. Oni są całemu ogółowi nieznani i tylko złotem, tylko wielką, silną agitacją można ich wydobyć z urny wyborczej. Dzieją się zatem prawdziwe orgie, które przynoszą jeden trwały skutek, tj. zupełną korupcję administracyjną. U nas przy tym stanie, w jakim jesteśmy, czy można sobie wyobrazić, że ta elekcja, te wybory byłyby lepsze. Proszę tylko pomyśleć o losie dwóch nieszczęśliwych nazwisk, które zostaną rzucone na wielką falę wyboru. Toż przecie nie ma kalumnii, nie ma zarzutów, których by tym ludziom oszczędzono. W ciągu tej gwałtownej walki zetną po prostu wszelką wartość tych nazwisk na miazgę i potem chcecie panowie, ażeby ten, kto wyjdzie z takich wyborów obrzucony błotem ze wszystkich stron miał w kraju autorytet, ażeby z jego stanowiskiem liczone się powszechnie, ażeby to był rzeczywiście szanowany prezydent? Sądzę, że takie wybory dałyby wielki dostęp agitacji zagranicznej, że przypomniałyby one nasze nieszczęsne elekcje wolne królów, które były zawsze źródłem wielkiego zamętu w kraju i umożli-wiały zagranicy wpływy na nasze sprawy wewnętrzne. Jest pewien wzgląd, który powinien jeszcze być wzięty pod uwagę, a mianowicie wzgląd narodowy. Wyobraźmy sobie, gdyby głosy polskie rozstrzeliły się pomiędzy dwoma kandydatami

a wszystkie inne żywiły, które może dojdą z nami do jakiegoś porozumienia, a może nie dojdą, gdyby konsekwentnie swoje głosy rzuciły tylko na jedną kandydaturę, to czy panowie możecie zaprzeczyć, że nie ma tu niebezpieczeństwa wyboru osoby, która ma za sobą mniejszą ilość głosów polskich?”

Przejdźmy z kolei do tego, co mówi zwolennicy bezpośrednich wyborów prezydenckich. Dbają o autorytet prezydenta w szczególności zaś o jego autorytet w stosunku do ciała ustawodawczego, w celu uchronienia się przed supremacją parlamentu, chcą stworzyć czynnik potrzebnej przeciwwagi. Poza tym wybór amerykański to wybór ich zdaniem bardziej demokratyczny, odpowiadający lepiej zasadzie podziału władz. „Prawdziwy republikanizm to wiara w człowieka (woła z trybuny sejmowej posłanka Kosmowska). Ideałem jego jest indywidualizm, który świadomemu ogółowi daje pole do twórczego wypowiedzenia się. Jeżeli te motywy są zbyt ogólne, to może ten będzie bliższy nam, że oto w obecnym momencie dziejów polskich istnieje oczywista konieczność stworzenia silnego ośrodka krystalizacyjnego dla państwa, które z chaosu wszechświatowej wojny powstało i ze zrastania się części rozbitych w ciągu wieku i wszczepionych w trzy obce i różne organizmy państwowe. Otóż związanie ogółu z osobą naczelnika państwa, którego władza jest wynikiem powszechnego zaufania byłoby pierwiastkiem sprzyjającym krystalizacji idei samodzielnej państwowości polskiej. Właśnie ta konieczność pociągania ogółu do współdziałania czynnego i pełnego w życiu państwowym jest moim zdaniem silnym argumentem za nadaniem temu ogółowi drogą konstytucyjną prawa wybierania tego, który ma być jego przedstawicielem na zewnątrz i wyrazicielem jego idei państwowej“. Sądzę, że zacytowane przez nas próbki możliwie najbardziej charakterystycznych argumentów używanych przez polemizujące ze sobą strony zorientowały nas dostatecznie w ich zasadniczym stanowisku. O nic więcej narazie tutaj nie

chodziło. Obie strony w pewnej mierze mają oczywiście słusność — prawda leży, jak zwykle, w pośrodku i zależy w dużej mierze od warunków miejscowych.

Wybieralnym na prezydenta Stanów Zjednoczonych może być jedynie urodzony obywatel Stanów Zjednoczonych, który osiągnął lat 35 i przez przeciąg lat 14 Stany Zjednoczone zamieszkiwał. Francja, w przeciwstawieniu do Stanów Zjednoczonych nie zna specjalnych postanowień co do wybieralności prezydenta. Ustawy Trzeciej Republiki milczą o tej kwestii. Jediną klauzulę wyjątkową stanowi przepis z 4 sierpnia 1884, wg. którego wykluczeni od prezydentury są członkowie rodzin, które panowały we Francji. Trzeba przypuścić, że w braku przepisów specjalnych stosowane być muszą normy ogólne, podług których za wybieralnych uważa się jedynie obywateli francuskich, którzy swych praw obywatelskich nie stracili, a ukończyli lat 21. Obywatel naturalizowany używający w pełni praw politycznych jest niewątpliwie także i w tym wypadku wybieralnym. Czy zaraz, czy jak do ciał ustawodawczych dopiero w 10 lat po naturalizacji — niewiadomo. Jak się przedstawia wybieralność prezydenta w europejskich republikach powojennych? Przeważna część państw wspomnianych idzie za przykładem czerpanym z Ameryki. Ażeby móc zostać prezydentem trzeba osiągnąć wiek przepisany. Warunek wieku, to, poza wymaganym wszędzie warunkiem obywatelstwa, warunek najważniejszy, który stawiają wszystkie niemal państwa. Do wyjątków pod tym względem należy Polska, która nie określa wieku prezydenta żadną normą specjalną. Poza warunkiem wieku znają jeszcze państwa inne warunki, jak np. warunek wybieralności do parlamentu. Wykluczeni od wyboru w Austrii powersalskiej są członkowie domów panujących, wzgl. takich rodzin, które dawniej panowały. W Czechosłowacji utrata zdolności osiągnięcia urzędu prezydenta może być następstwem kary za zdradę stanu, której się dopuścił prezydent urzędujący.

W Polsce pewnym momentem ścieśniającym nieograniczoną zresztą możliwość wyboru prezydenta jest niewątpliwie tenor składanej przezeń po wyborze przysięgi (składanej przez nowoobranego prezydenta na specjalnie w tym celu przez marszałka sejmu zwołanym Zgromadzeniu Narodowym) przysięgi, która jest sama przez się w odróżnieniu od ślubowania aktem o charakterze religijnym. — Zawiera ona w treści swej (ustalonej w art. 54 konstytucji) momenty dogmatyki chrześcijańskiej. Zaczyna się mianowicie od słów: „przysięgam Bogu Wszechmogącemu, w Trójcy Świętej Jedynemu“ a kończy się słowami „Tak mi dopomóż Bóg i Święta Syna Jego Męko. Amen“. Stąd należy wyprowadzić wniosek, że prezydentem R. P. może być tylko osoba należąca do któregoś z wyznań chrześcijańskich. Ten, kto wykonuje urząd prezydenta, nie może być równocześnie członkiem ciała ustawodawczego, ani sprawować innych funkcji urzędowych. Zasada powyższa, mimo że żadnym nakazem specjalnym nie sankcjonowana, jako naturalna konsekwencja norm ogólnych obowiązuje tak w Stanach Zjednoczonych jak i we Francji. W innych państwach — na podstawie czy przepisów czy zwyczaju, prezydent nie może być równocześnie członkiem legislatury. W większości państw nie może on również sprawować innych funkcji urzędowych. Konstytucja Marcowa w art. 53 mówi wyraźnie: „prezydent nie może sprawować żadnego innego urzędu ani należeć do składu sejmu lub senatu“. Czy mandat prezydenta zaczyna biec z dniem jego wyboru czy z dniem objęcia przezeń urzędowania? Trzeba wziąć dwie hipotezy. Hipotezę wyboru normalnego i anormalnego. Zaczniemy od hipotezy pierwszej: wyboru normalnego o terminie uzależnionym od chwili legalnego wygaśnięcia we właściwym czasie mandatu poprzednika. Przy takim wyborze tak w Stanach Zjednoczonych jak i we Francji zaczyna biec mandat prezydialny od dnia objęcia urzędowania, przy czym wybór prezydenta w Stanach Zjednoczonych poprzedza najczęściej o parę

miesiący chwilę, w której nowoobрани może po wygaśnięciu mandatu poprzednika objawszy urząd rozpocząć swój mandat (we Francji legalne wygaśnięcie prezydialnego mandatu we właściwym czasie miało miejsce pierwszy raz w 1906 r. kiedy nowoobрани prez. Fallières zastąpił ustępującego prezydenta Loubet. Wówczas to właściwy „modus procedendi“ został poraz pierwszy skonkretyzowany w przemówieniu przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, który proklamując wybór prez. Fallières, oświadczył, co następuje: „P. Fallières dzięki uzyskaniu przez niego większości absolutnej głosów został wybrany prezydentem Republiki na lat 7, a to licząc od dnia, w którym dobiegnie do końca mandat jego poprzednika“.

Większość państw idzie za przykładem Francji i Stanów Zjednoczonych. W jednych objęcie urzędu uważane jest zwyczajowo za początek mandatu, inne w tym samym sensie regulują kwestie ustawowo. Tak czyni Polska — wg. art. 24 ustawy z 27 lipca 1922 o wyborze prezydenta nowoobрани prezydent po złożeniu przysięgi obejmuje władzę poprzednika. Objęcie urzędu odbywa się w obecności Marszałków Sejmu i Senatu, którzy odczytują protokoły Zgromadzenia Narodowego potwierdzające wybór i złożenie przysięgi. Dopiero z tą chwilą (chwilą objęcia urzędu) nie może nowy prezydent sprawować innych funkcji czy mandatów (w ustawie polskiej jest przewidziany wypadek, kiedy objęcie władzy od poprzednika na skutek np. jego śmierci nie jest możliwe).

Przedźmy do drugiej hipotezy, hipotezy wyboru anormalnego, o terminie niezwiązanym chwilą legalnego wygaśnięcia we właściwym czasie mandatu poprzednika. W Stanach Zjednoczonych hipoteza takiego wyboru wykluczona jest konstytucyjnie. We Francji mandat prezydialny zaczyna się w tym wypadku w dniu wyboru, większość zaś państw między innymi i Polska idzie za przykładem III-ciej Republiki (wyjątek stanowi jedynie Czechosłowacja, gdzie ślubowanie jest wg. konstytucji początkiem mandatu prezydenta i to w każ-

dym wypadku). Powtarzamy więc jeszcze: początek mandatu prezydenta stosownie do ogólnie przyjętej reguły to w warunkach normalnych objęcie urzędowania, anormalnych — wybór (Czechosłowacja, gdzie początkiem tym jest data ślubowania, stanowi tu wyjątek od zasady).

Przechodzimy z kolei do drugiej kwestii — kwestii czasu, przez który ma biec mandat prezydalny. Mandat prezydenta trwa we Francji lat 7, w Stanach Zjednoczonych lat 4. Za przykładem III Republiki przyjmuje siedmioletnie Polska. Konstytucja Marcowa w swym 39 artykule głosi wyraźnie: „prezydenta Rzeczypospolitej wybierają na lat 7“... itd. Jak to mieliśmy sposobność widzieć, niezawsze ustawa określa chwilę początku mandatu prezydenta. Chwilę tę oznacza nieraz sam zwyczaj. Inaczej ma się rzecz z kwestią trwania mandatu. Kwestię tę normuje zawsze ustawa i to ustawa konstytucyjna z niepodlegającą dyskusji jasnością. Im krótszym jest mandat prezydenta, tym bardziej trwaniem swym odpowiada tendencjom lewicowym. Im radykalizm jest w jakimś państwie skrajniejszy, im więcej się obawia rządów osobistych, tym więcej stara się ukrócić czasowo okres sprawowanej przez prezydenta władzy. Tak było przed wojną światową, to samo ma miejsce i po wojnie światowej. Najczęściej spotykamy się z objawem następującym: prawica stara się mandat prezydenta jaknajwięcej przedłużyć, lewica zaś jaknajbardziej skrócić. Przykłady: silniejsza w 1929 niż w 1920 roku prawica austriacka przeprowadza zmianę, obowiązującego czterolecia na sześciolecie. Prawicowy przewrót na Litwie prowadzi do jeszcze jaskrawszych następstw. Obowiązujący od 1922—1928 mandat trzechletni zamieniony zostaje na siedmioletni. Widownią zaciętej walki o okres trwania urzędu prezydenta jest Finlandia. Lewica chce, aby trwał 3 lata, prawica 6 lat. To samo dzieje się w Niemczech (w okresie weimarskim) gdzie żądane przez prawicę siedmioletnie lewica pragnie skrócić o 2 lata. Obowiązujące na Łotwie

trzechlecie to niewątpliwie wynik silniejszego niż gdzieindziej politycznego radykalizmu. Skończyliśmy z kwestią czasowego trwania mandatu; łączy się ona ściśle z inną kwestią — kwestią reelekcji. Ponowny wybór prezydenta III Republiki jest wg. art II ustawy konstytucyjnej z 25 lutego 1875 zawsze dopuszczalny. Co do ponownej wybieralności prezydenta Stanów Zjednoczonych to konstytucyjnych ograniczeń nie ma do ostatnich jednak czasów zwyczajowo wybór ponowny prezydenta na bezpośrednio następujący okres urzędowania był tylko raz dopuszczalny. Zwyczaj ten zapoczątkowany został przez pierwszego prezydenta Stanów Zjednoczonych Waszyngtona, który, jak nas o tym uczy historia, trzeciego wyboru odmówił. Zwyczaj, o który chodzi, został przelamany dopiero w ostatnich czasach przez niedawno zmarłego prezydenta Franklina Roosevelta, który wybierany był prezydentem, jak wiemy, czterokrotnie. Republiki istniejące dzielą się na dwie grupy. Do pierwszej należą państwa, które za przykładem Stanów Zjednoczonych ograniczają ponowny wybór na bezpośrednio następujący okres urzędowania, do jednego razu. Do drugiej państwa — gdzie za przykładem Francji reelekcja ustępującego prezydenta jest zawsze dopuszczalna — do tej właśnie grupy należy Polska. Nie tylko długie trwanie mandatu, ale także nieograniczona możliwość reelekcji czyli ponownego wyboru znajduje przeciwników u tych wszystkich, którzy obawiają się rządów osobistych. Fakt, że prezydent może pozostawać na urzędzie przez czas nieograniczony wydaje im się niezgodny z zasadami demokratycznymi i wywołuje z ich strony ostrą krytykę (moment wskazany po wojnie światowej gra niewątpliwie rolę w Niemczech, Czechosłowacji, na Łotwie itd.).

Omówiliśmy kwestię początku i trwania mandatu. Zajmijmy się z kolei problemem jego zakończenia. Władza prezydenta może zgasnąć wskutek upływu czasu w zwykłym terminie. W wypadku tym tak we Francji jak w Stanach Zjedno-

czonych na skutek odpowiednich przepisów ciągłość władzy pozostaje nienaruszona. O nieprzerwaną tę ciągłość rządów stara się również większość istniejących republik, między innymi Polska. Wg. art. 39 Konstytucji Marcowej wybierające Prezydenta Zgromadzenie Narodowe zwołuje prezydent ustępujący w ostatnim kwartale siedmioletnia swego urzędowania. Jeżeli zwołanie nie nastąpiło przed upływem siedmioletnia, Sejm i Senat łączą się z samego prawa w Zgromadzenie Narodowe na zaproszenie Marszałka Sejmu i pod jego przewodnictwem, (Inne konstytucje stawiają kwestię tak samo — wg. konstytucji Czechosłowacji wybór prezydenta odbywa się w ostatnich 4 tygodniach przed upływem okresu urzędowania prezydenta urzędującego, wg. konstytucji Finlandii, wybór prezydenta odbywa się zawsze w dwa tygodnie przed upływem okresu urzędowania prezydenta urzędującego). Poza upływem czasu mogą jeszcze inne przyczyny wywołać wygaśnięcie władzy prezydenta. Powodem wakansu wg., konstytucyjnych ustaw francuskich może być śmierć, dymisja, lub inna jakaś przyczyna. (Czy może zaistnieć inna przyczyna wakansu poza śmiercią lub dymisją? Prezydent francuski skazany przez senat na karę utraty praw politycznych byłby przez to samo pozbawiony urzędu. Czy jednak skazujący wyrok senatu byłby możliwy przed wydaniem ustawy o zdradzie stanu (haute trahison), o której wspomina art. 6 ustawy z 25 lutego 1875 r., a która dotąd nie została wydana? Wydaje się, że nie). Wg. konstytucji Stanów Zjednoczonych powodem tym może być rezygnacja, śmierć i niezdolność do sprawowania urzędu. W razie zaistnienia wakansu we Francji wybierà się tam bezzwłocznie nowego prezydenta. W razie przedterminowego opróżnienia urzędu w Stanach Zjednoczonych (tak jak to np. niedawno miało miejsce po śmierci Franklina Roosevelta) pozostaje on w rękach wiceprezydenta do końca czterolecia. O ile także wiceprezydent pełnić funkcji nie może, daje mu kongres ustawowego zastępcę, wynaczając na to stanowisko

któregoś z urzędników. Jakie mogą być przyczyny wakansu w poszczególnych republikach współczesnych? Do najgłówniejszych należy zaliczyć śmierć, dymisję i wreszcie wyrok skazujący na pozbawienie urzędu. Poza wymienionymi przyczynami znamy jeszcze po wojnie światowej inne — na ogół przed wojną nieznanne. Są nimi np. 1. złożenie z urzędu (przez lud lub przez legislaturę), 2. uznanie urzędu za opróżniony. Co się tyczy polskiej konstytucji marcowej, to w art. 42 mówi ona co następuje: „jeśli prezydent Rzeczypospolitej przez 3 miesiące nie sprawuje urzędu marszałek zwoła niezwłocznie sejm i podda jego uchwale, czy urząd prezydenta Rzeczypospolitej należy uznać za opróżniony. Uchwała uznająca urząd za opróżniony zapada większością $\frac{3}{5}$ głosów przy obecności przynajmniej połowy ustawowej ordynacją wyborczą ustalonej liczby członków. W razie zaistnienia przedterminowego wakansu w państwie wybiera się bezzwłocznie nowego prezydenta“.

Mieliśmy sposobność widzieć główne powody gaśnięcia władzy prezydenta — to jednak nie wystarcza. Chodzi nam nie o kwestię zakończenia władzy prezydenta, ale o kwestię zakończenia wzgl. wygaśnięcia prezydialnego mandatu. Są to dwie różne kwestie. Jak to mieliśmy sposobność widzieć, inaczej załatwia się kwestię przedterminowego wakansu we Francji, inaczej w Stanach Zjednoczonych. Prezydenta we Francji wybiera się na lat 7 niezależnie od okoliczności w jakich wybór następuje. Nowoobрани rozpoczyna nowe siedmioletnie, mimo że poprzednik ustąpił ze swego stanowiska przed upływem terminu. Inaczej w Ameryce. Konstytucja związkowa tworząc urząd wiceprezydenta każe mu zastępować ustępującego przedterminowo aż do chwili wygaśnięcia czterolecia (tak np. urzędujący w tej chwili w Stanach Zj. prezydent Trumann pełnić będzie swe funkcje aż do wygaśnięcia czterolecia, które przypadało jego poprzednikowi, Rooseveltowi). Co ta rzecz oznacza? Oznacza ona ni mniej

ni więcej, tylko to: mandat prezydialny we Francji to mandat ściśle związany z osobą, mandat, że się tak wyrazimy „osobisty“, mandat w Stanach Zjednoczonych to mandat urzędu, a nie osoby, stanowiący stałą, od niczego niezależną, a w biegu niezmienną, kadencję. Dla zastanawiającego się nad problemem zakończenia mandatu prezydenta moment ten ma znaczenie zasadnicze. We Francji wraz z ustąpieniem prezydenta kończy się też jego mandat. W Ameryce przeciwnie, mimo ustąpienia osoby, mandat prezydialny biegnie dalej, kończy się zaś zawsze z końcem przepisanej kadencji. Poszczególne republiki współczesne idą za przykładem Francji wiążąc koniec mandatu z ustąpieniem osoby, czasem z pewnymi zastrzeżeniami czasem bez zastrzeżeń, jak np. Polska, gdzie prezydenta wybiera się na lat 7, niezależnie od okoliczności w jakich wybór następuje, gdzie zatem mandat jego posiada ów charakter „osobisty“, o którym mówiliśmy. Reasumując to na końcu stwierdzamy, że pojęcie mandatu prezydenta, mimo, że istotą swą bliskie pojęciu „okresu urzędowania“ jednak w zasadzie nie jest tym samym.

Przechodzę do kwestii osobistego stanowiska prezydenta Rzeczypospolitej.

Stosownie do brzmienia art. 51 konstytucji marcowej prezydent nie jest odpowiedzialny za swe czynności urzędowe ani parlamentarnie ani cywilnie. Na skutek braku odpowiedzialności parlamentarnej Sejm nie może żądać ustąpienia prezydenta z powodu jego działalności urzędowej, co zresztą nie jest równoznaczne z wyjęciem spod kontroli izb samych urzędowych aktów jako takich, których osnową izby mogą się zajmować. Nie mogą jedynie wciągać w obręb swojej krytyki samej osoby prezydenta, nie mogą dysputować nad jego działalnością i ewentualnie potępiać tej działalności. Pojedyncze akty mogą — powtarzamy — być tematem krytyki, ale to zawsze niejako w oderwaniu od samej osoby głowy państwa. Jedyne wyjątek od ogólnej zasady nieodpowiedzial-

ności wprowadza jedynie ust. 2 art. 51 głosząc, że „za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji lub przestępstwa karne, prezydent Rzeczypospolitej może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przez Sejm uchwałą powziętą większością $\frac{2}{3}$ głosów przy obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów“. Tylko wówczas zatem, gdy działanie prezydenta (czy to urzędowe, dokonane w ramach przysługujących mu uprawnień, czy też nieurzędowe) nacechowane jest znamieniem któregoś z wymienionych przestępstw, Sejm może zaatakować osobiście prezydenta i wszcząć postępowanie przeciw niemu. Sprawę rozpatruje i wyrok wydaje Trybunał Stanu wg. postanowień osobnej ustawy. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia przed trybunałem stanu prezydent Rzeczypospolitej jest zawieszony w urzędowaniu. Skład trybunału stanu, do którego kompetencji należy też wg. art. 59 konstytucji sądownie, ministrów pociągniętych uchwałą sejmu do odpowiedzialności konstytucyjnej, określony jest w art. 64. Trybunał Stanu składa się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego jako przewodniczącego oraz dwunastu członków, których wybierają spoza swego grona — ośmiu sejm i czterech senat. Członkami trybunału stanu mogą być wybrane osoby, niepiastujące żadnego urzędu państwowego i używające w pełni praw cywilnych. Wybór członków trybunału Stanu dokonywują sejm i senat natychmiast po ukonstytuowaniu się na cały okres kadencji sejmowej. Podnieść należy postawienie przez konstytucję na jego czele sędziego zajmującego najwyższe stanowisko w hierarchii sądowej, a zatem korzystającego z największego autorytetu fachowego i moralnego. Przepisy o karnej odpowiedzialności prezydenta Rzeczypospolitej zawarte w konstytucji marcowej są niezmiernie szczupłe i wymagają nie tylko z formalnej strony uzupełnienia (uzupełnienie to przynosi ustawa o Trybunale Stanu z dnia 27. IV. 1923), ale i merytorycznego pogłębienia przez wykładnię ustalającą zakres tej odpowiedzialności. Tutaj wy-

suwają się następujące momenty. Prezydent odpowiada tylko za przestępstwa wymienione w art. 51, a więc jedynie i wyłącznie „za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji lub przestępstwa karne“. Ujęcie to jest nie dość jasne. Zdrada kraju jest przestępstwem karnym, które należy identyfikować ze zbrodniami stanu, określonymi w art. 93 do 98 kodeksu karnego, zawartego w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 11 lipca 1932. Mogą tu wchodzić w grę takie czyny jak usiłowanie pozbawienia państwa polskiego niepodległego bytu, lub oderwania odeń części obszaru, usiłowanie zmienienia przemocą ustroju państwa polskiego, usiłowanie usunięcia przemocą Sejmu, Senatu, Zgromadzenia Narodowego, Rządu, Ministra lub Sądu itp. Wobec tego, że Konstytucja ustanawia odpowiedzialność prezydenta w ogóle za przestępstwa karne nie było rzeczą konieczną specjalne wyodrębnienie zdrady kraju jako osobnego przestępstwa, to samo dotyczy pogwałcenia konstytucji, które jako naruszenie dokonane przy użyciu gwałtu jest chyba również przestępstwem karnym. W jaki sposób może Prezydent naruszyć konstytucję w sposób karygodny? Wobec tego, że każdy akt rządowy prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność, prezydent nie posiada prawnej możliwości naruszenia konstytucji za pomocą samowolnie wydanego aktu rządowego, ponieważ byłby to akt natury prywatnej, a nie rządowej. Ponad to odpowiedzialność ministerialna rozciąga się nie tylko na akty prezydenta w piśmiennej dokonanej formie, ale także na takie akty, jak np. mowy, ustne negocjacje z członkami korpusu dyplomatycznego itp. Zważywszy to wszystko dojdziemy do przekonania, że prezydent nie ma właściwie możliwości pogwałcenia konstytucji w sposób pozytywny bez udziału odpowiedzialnych za jego czynności ministrów. Większą niewątpliwie można pogwałcenia konstytucji po-

siada prezydent nie tyle przez swe czynności, ile przez swe zaniechania, które mogą być równoznaczne z niewykonaniem przez niego ciężących nań obowiązków konstytucyjnych. Takim karygodnym zaniechaniem może być np. niezwołanie sejmu i senatu w odpowiednim terminie, nieogłoszenie ustawy itp. Pomijając jednak małe prawdopodobieństwo takiego zachowania się prezydenta należy pamiętać o tym, że w razie powtarzających się karygodnych zaniechań z jego strony, to jest nie wykonywania przezeń z jakiego bądź powodu funkcji urzędowych konstytucja marcowa przewiduje możliwość powzięcia przez sejm uchwały o uznaniu urzędu prezydenta Rzeczypospolitej za opróżniony — co może całkowicie uczynić zbędnym pociąganie go do odpowiedzialności konstytucyjnej. Jak z tego widzimy, wykreślenie właściwego zakresu odpowiedzialności prezydenta jest na tle odpowiedzialność tę normującego art. 51 bardzo utrudnione. Jeśli już w ogóle prezydent ma odpowiadać za przestępstwa należało ścieśnić tę odpowiedzialność do wypadków najcięższych jak to np. czyni konstytucja III Republiki, wg. której prezydent odpowiada tylko w wypadku zdrady głównej. Tego rodzaju wąskie wyznaczenie rozmiarów odpowiedzialności prezydenta zapobiega nadużywaniu jej dla jakichś politycznych celów ubocznych czasem z właściwym dobrem państwa nic wspólnego nie mających. Drugi moment, o którym nie należy zapominać, to że odpowiedzialność prezydenta jest odpowiedzialnością konstytucyjną, a nie zwyczajną odpowiedzialnością karną a to:

1. dlatego, ponieważ nie może być zainicjowana przez zwyczajne organy oskarżycielskie (jak np. prokuratora wzgl. oskarżyciela prywatnego), lecz jedynie przez sejm,

2. dlatego, że prezydent odpowiada tylko przed sądem szczególnym — Trybunałem Stanu, korzysta więc ze specjalnego przyznanego mu przez konstytucję „privilegium fori“. Ten typ procedury sądowej łączy się ze starą instytucją

angielskiego „impeachment“, mającą długą tradycję historyczną. Formy zachowywane są tu wprawdzie nieco inne, oskarża izba gmin, wyrok zaś wydaje nie specjalny trybunał stanu, lecz izba lordów — istota rzeczy pozostaje jednak ta sama. Historia europejskiego prawa konstytucyjnego uczy nas, że instytucja „impeachment“ tak w samej Anglii jak i w krajach, które za jej przykładem instytucję tę jak np. Francja przyjęły, znalazła rzadko kiedy zastosowanie życiowe i pozostała na ogół praktycznie biorąc martwą literą. Grała tu zapewne rolę naturalna obawa parlamentu przed wywoływaniem zbytniego wstrząsu w państwie, który przy użyciu tak radykalnego i ciężkiego środka jakim jest „impeachment“ byłby zapewne nie do uniknięcia. Ze stojącego parlamentowi do dyspozycji arsenału ochronnego wolano na ogół dobywać lżejszą broń, co wydawało się ze wszechmiar rozsądniejsze, a niemal zawsze wystarczało.

Art. 51 konstytucji orzeka, że za czynności urzędowe prezydent Rzeczypospolitej nie jest odpowiedzialny cywilnie. Dotyczy to oczywiście jego czynności urzędowych. Prezydent odpowiada cywilnie za zobowiązania, jakie zaciąga na podstawie prawa cywilnego na równi z innymi obywatelami.

Incompatibilitas. Art. 53 konstytucji stanowi: „Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu, ani należeć do składu Sejmu lub Senatu“. W myśl tego ustawa o wyborze prezydenta przepisuje: „Jeżeli nowoobрани prezydent w chwili swego wyboru piastował jakikolwiek mandat, lub urząd, złoży go przy akcie przejęcia władzy, a oświadczenie takie będzie w protokóle pomienionego aktu stwierdzone“. O niepogadzalności z urzędem prezydenta innych urzędów mówiliśmy już raz w innym związku, a nie wymaga to zresztą długiego tłumaczenia. Urząd prezydenta jest pojęty w konstytucji jako zwierzchniczy w stosunku do całej hierarchii urzędniczej. Przejawia się to w tym przede wszystkim, że Prezydent mianuje i odwołuje ministrów. Jasną jest więc

rzeczą, że Prezydent nie może być równocześnie zwierzchnikiem i podwładnym. Niepogadzalność prezydentury z piastowaniem mandatu do sejmu i senatu opiera się w dużej mierze na względach historycznych związanych z tradycją monarchistyczną. I jest jakby refleksem tej tradycji w ustroju republikańskim. Poza tym ma swe korzenie w uzasadnionej zresztą tendencji do postawienia prezydenta ponad sporami, walkami i rozgrywkami politycznymi, rozwijającymi się na terenie izb, oraz w dążeniu do uczynienia prezydenta arbitrem pomiędzy izbami a rządem. Z brzmienia samego art. 53 nie dało by się wyprowadzić wniosku, że prezydent nie może być członkiem innych ciał reprezentacyjnych (np. samorządowych). Ustawa jednak o wyborze prezydenta każe mu składać przy przejmowaniu władzy wogóle wszelkie mandaty. Można kwestionować uprawnienie ustaw do wprowadzania tego rodzaju nieprzewidzianych w samej konstytucji ograniczeń osobistych atrybucji Prezydenta. Sprawa politycznej oceny tej rzeczy będzie zależała oczywiście od wielu okoliczności ubocznych.

Zastępstwo prezydenta Rzeczypospolitej. Wg. art. 40 konstytucji zastępuje prezydenta Marszałek Sejmu w następujących wypadkach:

1. w razie opróżnienia urzędu prezydenta,
2. jeżeli prezydent nie może sprawować urzędu.

O pierwszym wypadku mówiliśmy, pozostaje do omówienia drugi. Niemożność prezydenta sprawowania urzędu może być prawna lub faktyczna. Pierwsza niemożność występuje wówczas, gdy prezydent jest zawieszony w urzędowaniu na skutek postawienia go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Niemożność faktyczną mogą wywołać takie zdarzenia, jak obłożna choroba, ubezwładniająca prezydenta fizycznie czy umysłowo, dostanie się do niewoli nieprzyjacielskiej w czasie wojny lub w moc powstańców np. czy buntowników w czasie rewolucji czy zamachu stanu, odcięcie od kraju bez

możności skomunikowania się itp. Podróż za granicę nie powoduje jeszcze tej niemożności, ponieważ nie jest konstytucyjnie wymagane, by prezydent Rzeczyposp. dokonywał czynności swego urzędu koniecznie tylko w obrębie właściwego terytorium Rzeczyposp. Marszałek Sejmu jako zastępca Prez. Rzeczp. wchodzi w ogół należących do niego uprawnień i kompetencji. Zastępstwa Prez. R. P. w poszczególnych tylko czynnościach konstytucja marcowa nie zna. Jedynie tylko w jednym wypadku Marszałek ma dokonać czynności należącej zresztą do prezydenta jakoby pomocniczo, a nie w charakterze stałego zastępcy — to jest ma zaprosić Sejm i Senat do połączenia się w Zgromadzenie Narodowe, gdy Prezydent nie zwołał zgromadzenia na 30 dni przed upływem siedmioletnia. Na marszałku zastępującym Prezydenta ciąży odpowiedzialność konstytucyjna w tych samych rozmiarach, jak na Prezydencie (mówi o tym ustawa o trybunale stanu). Natomiast przepisy o incompatibilitas nie mają zastosowania do marszałka. Zastępujący prezydenta marszałek zatrzymuje nadal swe stanowisko marszałka i pełni nadal funkcje z urzędem tym związane. Zastrzeżone jest np. konkretnie, że w razie opróżnienia urzędu prezydenta sejm i senat łączą się na zaproszenie marszałka i pod jego przewodnictwem w Zgromadzenie Narodowe. Jak długim jest czasokres pełnienia przez marszałka funkcji prezydialnych? Czas ten może być krótki w wypadku opróżnienia urzędu prezydenta, w czasie kadencji izb — Izby mają wówczas połączyć się natychmiast w Zgromadzenie Narodowe celem wyboru prezydenta. Gdy izby są rozwiązane w czasie, gdy urząd prezydenta został opróżniony, zastępstwo potrwa z konieczności dłużej, mimo że i tu konstytucja nakazuje, że wówczas winien marszałek zarządzić niezwłocznie nowe wybory do Sejmu i Senatu. W wypadku niemożności sprawowania urzędu przez prezydenta zastępstwo trwać może stosunkowo długi czas. Granicę tego czasokresu

może stanowić ustanie przeszkody nie pozwalającej prezydentowi pełnić funkcji, może ją stanowić uchwała Sejmu uznająca urząd prezydenta za opróżniony, chociaż zastępstwo może przedłużyć się poza określony w konstytucji czasokres trzech miesięcy, skoro sejm nie musi przecież wydać uchwały uznającej urząd za opróżniony, jedynie marszałek obowiązany jest z chwilą upływu tego terminu zwołać niezwłocznie Sejm i sprawę jego uchwały poddać. W innych republikach kwestia zastępstwa prezydenta bywa rozwiązywana w rozmaity sposób, ale odmiennie niż w Polsce. Konstytucja amerykańska np. nie przewiduje „niemożności pełnienia urzędu“, lecz jedynie „opróżnienie urzędu“ — w takim wypadku (jak już była o tym mowa) obejmuje funkcje prezydenta wiceprezydent, wybierany równocześnie z prezydentem i pełniący normalnie jedynie funkcje sekretarza senatu. Konstytucja III Republiki oddaje zastępstwo prezydenta w okresie zaistniałego wakansu Radzie Ministrów.

Mówiąc o osobistym stanowisku prezydenta Rzeczypospolitej należy podkreślić jeszcze, że stanowisko to otoczone jest przez prawo specjalną ochroną. Należą tutaj następujące postanowienia kodeksu karnego zawarte w par. 1 i 2 art. 94. „Kto targnie się na życie lub zdrowie Prezydenta R. P. podlega karze więzienia na czas nie krótszy niż lat 10 lub dożywotnio, albo karze śmierci.“ „Kto usiłuje usunąć Prezydenta Rzeczyp. lub zagarnąć jego władzę albo wywrzeć wpływ na jego czynności przemocą lub groźbą bezprawną podlega karze więzienia na czas nie krótszy od lat 10 lub dożywotnio.“

Obydwa te przestępstwa zalicza kodeks karny do zbrodni stanu. Na innym miejscu kodeks karny dodaje (art. 125): „Kto dopuszcza się czynnej napaści na osobę prezydenta R. P. podlega karze więzienia do 10 lat. Kto uwłacza, czei lub powadze Prezydenta R. P. podlega karze więzienia do lat 5.“ Szczególny przywilej nadają Prezydentowi ze względu na obowiązek świadczenia przed sądem równobrzmiące artyku-

ły: 100 kodeksu postępowania karnego i art. 287 kodeksu postępowania cywilnego. „W razie potrzeby przesłuchania Prezydenta R. P. sąd zwraca się do niego pisemnie o wyznaczenie miejsca i czasu przesłuchania.“

Stosownie do brzmienia art. 52 konstytucji marcowej Prezydent otrzymuje uposażenie wg. przepisów osobnej ustawy. Ustawa ta jednak nie wyszła, wysokość zaś uposażenia ustala coroczny budżet. Istnieje natomiast ustawa z dn. 6 lipca 1923 r. w przedmiocie honorowego dożywotniego uposażenia prezydenta znowelizowana ustawą z dnia 10. III. 1933. Wg. tej ustawy Prezydent otrzymuje po ustąpieniu z piastowanego urzędu dożywotnie uposażenie honorowe w wysokości przewidzianej dla grupy I uposażenia zasadniczego funkcjonariuszów państwowych.

Zasadnicze stanowisko konstytucyjne prezydenta określone jest w art. 43 konstytucji. Art. ów brzmi: „Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed sejmem ministrów i podległych im urzędników“, co wiąże się z ustępem 4 art. 44: „Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność.“ Przez takie postawienie sprawy Konstytucja Marcowa poszła za wzorem Francji stanowiąc zasadnicze przeciwieństwo ustroju Stanów Zjednoczonych. W III Republice i Polsce prezydent jest nieodpowiedzialny parlamentarnie za swe czynności urzędowe, pokryty jest bowiem w tym wypadku odpowiedzialnością ministrów. W Ameryce prezydent w zasadzie jest odpowiedzialny przed kongresem, ponieważ nie jest kryty przez ministrów, którzy właściwie są jedynie podległymi mu pomocnikami nieodpowiedzialnymi zresztą przed legislaturą. Konstytucja Marcowa nie ustala formy aktów państwowych prezydenta (wymaganie kontrasygnaty ministerialnej świadczy tylko o wymaganiu formy piśmiennej, co

jeszcze nie wyczerpuje całego zagadnienia) brak w niej również wszelkiej prawnej klasyfikacji aktów prezydenta, tj. różróżnienia tych aktów odpowiednio do ich treści i znaczenia. W stosunku do nich używa konstytucja rozmaitych nazw w sposób na ogół mało dokładny. Tak np. art. 44 w swym ust. 2 głosi, że prezydent Rzeczp. ma prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy. Nie wiemy absolutnie w jakim stosunku stoją owe tajemnicze rozkazy i zakazy do rozporządzeń, względnie zarządzeń, prezydenta.

Prawo francuskie dzieli akty prezydenta na dekrety i orędzia. Dekrety są to akty prezydenta zawierające decyzję obowiązującą i podlegającą wykonaniu. Orędzie prezydenta (tzw. message) nie zawiera postanowień wiążących lecz umotywowany pogląd prezydenta zazwyczaj w uroczystej wyrażony formule. Stosownie do art. 6 ustawy konstytucyjnej o stosunkach wzajemnych władz państwowych z 16 lipca 1875 r. prezydent Republiki Francuskiej porozumiewa się z Izbami za pomocą orędzi, które są odczytywane z trybuny przez jednego z ministrów. Konstytucja polska nie przewiduje żadnego sposobu porozumiewania się prezidenta Rzeczyposp. z sejmem i senatem i dlatego nie mówi nic o orędziu prezydenta jako o formie zwracania się jego do sejmu i senatu, w ten sposób konstytucja pozbawia prezydenta oficjalnego środka wpływu na opinię parlamentarną. W jednym tylko miejscu mówi ona o orędziu prezydenta, a mianowicie w art. 26 w zastosowaniu do orędzia o rozwiązywaniu sejmu. Słowo „orędzie“ w tym znaczeniu jest czymś złożonym, zawiera ono nie tylko decyzję mającą związek z aktem rozwiązania ale zawiera nadto opinię wyłuszczającą motywy aktu, o który chodzi. Konstytucja marcowa wzoruje się tu na przepisie francuskiej ustawy z dn. 16 lipca 1875 a dotyczącym wykonywania prawa weta przez prezydenta: „Prezydent Republiki może w umotywowanym orędziu żądać nowego rozpatrzenia

ustawy przez obie izby, które nie może być odmówione.“ Ze względu na wielką wagę decyzji w jednym i drugim wypadku używana jest tu forma orędzia a nie dekretu, ponieważ pozwala ona na uzasadnienie, a więc i usprawiedliwienie użycia tego środka nadzwyczajnego. Wreszcie pozostaje pytanie, jak należy rozumieć „akt rządowy“ prezydenta wymagający dla swej ważności podpisu prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra. Określenie to niewątpliwie nie jest, prawniczo biorąc, ściśle. Cel takiego sformułowania jest aż nadto jasny. Chodzi o zaznaczenie nadrzędnego charakteru głowy państwa jest to jednak cel wyłącznie polityczny. Biorąc ściśle prawniczo, mamy do czynienia nie z aktem rządowym Prezydenta Rzeczyp. lecz aktem rządowym złożonego organu państwowego, w skład którego wchodzi Prezydent R. P., Prezes Rady Ministrów i właściwy minister. Wspólny ich akt a nie czynność samego prezydenta ma dla ogółu znaczenie wiążące, akt rządowy pozbawiony jeszcze kontrasygnaty ministerialnej nie jest ściśle biorąc aktem gotowym, ale projektem dopiero takiego aktu. Aktem rządowym prezydenta jest każda jego czynność, byleby tylko nie miała charakteru czynności prywatnej. Co za tym idzie — kontrasygnata potrzebna jest nie tylko na aktach rządowych prezydenta charakteru normatywnego ale również na aktach o zabarwieniu bardziej deklaratoryjnym — jak odezwy, proklamacje itd. Czyżby (stosownie do brzmienia art. 14) wszystkie akty rządowe prezydenta nieopatrzone kontrasygnatą miały być nieważne? Bynajmniej. Akty tego typu prawnie biorąc istnieją i mogą powodować skutki prawne. A są jedynie niewiążące dla władz państwowych i obywateli. Z faktu, że koniecznym jest podpis Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra wynikają dla ważności aktów prezydenta dwie konsekwencje: 1. nie może być tu jeden podpis premiera albo ministra ale koniecznie dwa podpisy, 2. prezydent nie jest władny wybrać sobie do podpisu dowolnego członka gabinetu, ale musi to uczynić minister

właściwy, to jest ten, w zakres którego resortu wchodzi odnośny akt w związku z jego treścią. Konstytucja marcowa formułując zasadę kontrasygnaty podkreśla odpowiedzialność, która w związku z nią spada na ministrów. Nie trzeba jednak sądzić, aby kontrasygnata rodziła odpowiedzialność ministerialną, za akt urzędowy prezydenta. Ma ona jedynie charakter *dowodu*, że odnośny minister współuczestniczył w akcie prezydenta i był o treści jego poinformowany. Złożony podpis ma tu znaczenie dowodowe. Mogą zaistnieć jednak wypadki, w których minister nie odpowiada za akt urzędowy prezydenta, mimo, że go kontrasygnował. Nie odpowiada np. za kontrasygnowanie ogłoszenia ustawy przez Izby uchwalonej, chociażby pociągnęła zle skutki dla państwa, bo kontrasygnowanie ogłoszenia ustawy jest wykonaniem obowiązku ustawowego i minister nie ma możliwości odmówienia tu swego podpisu. Istnieją z drugiej strony takie sytuacje, w których minister może za akt odpowiadać, mimo, że go nie kontrasygnował, ponieważ z całego jego zachowania się wynikało, że właściwą treść aktu pochwalał — np. prezydent ogłoszeniem aktu urzędowego gwałci konstytucję a minister, mimo, że aktu nie kontrasygnował, ze zajmowanego stanowiska nie ustępuje, a tym samym biernie niejako się z nim godzi. Czy minister może odmówić prezydentowi swej kontrasygnaty? Oczywiście, że tak. Skoro ponosi za podpis swój odpowiedzialność, musi mieć konieczną swobodę w udzielaniu lub odmawianiu go. Nie odpowiada się za coś, do czego się jest zmuszonym. Trzeba sobie dobrze zdać z tego sprawę, że kontrasygnata nie jest jedynie zwykłym uwierzytelnieniem aktu, nie jest jedynie prostym (jakby notarialnym) potwierdzeniem, że dany akt urzędowy pochodzi rzeczywiście od prezydenta, ale jest czymś więcej — jest dowodem, zaciągnięcia odpowiedzialności za akt. I dlatego to minister nie jest obowiązany udzielić kontrasygnaty aktowi urzędowemu prezydenta, skoro uważa go za ujemny dla państwa,

względnie niecelowy. Jedyną broń służącą prezydentowi w takim wypadku, to jedynie odwołanie premiera lub ministra, ale nie ma możliwości wyciągnięcia jakichkolwiek innych konsekwencji z tego faktu.

Jeszcze trzeba omówić kwestię, jak rozumieć należy akt rządowy prezydenta R. P. wymagający dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra. Ze słowa „podpis“ wynika, że przepis art. 44 odnosi się tylko do aktów Prezydenta R. P. mających formę pisemną. Czy to ma znaczyć, jakoby związana z kontrasygnatą zasada odpowiedzialności ministerialnej nie odnosiła się do ustnych wystąpień prezydenta, kiedy noszą one na sobie piętno urzędowe? Nasuwa się pytanie — czy ustne wystąpienia prezydenta (nieraz o zasadniczym dla państwa znaczeniu) jak jego mowy wygłaszane w rozmaitych okazjach, rozmowy z członkami korpusu dyplomatycznego itp. nie podpadają pod pojęcie aktu rządowego. Znaczenie ich dla państwa może być niewątpliwie wielkie, przez nie prezydent R. P. wywierać może doniosły wpływ na politykę zarówno wewnętrzną, jak zagraniczną. Ale idźmy dalej, nie tylko pozytywne czynności prezydenta wyrażające się w formie bądź to ustnej bądź pisemnej mogą mieć dla państwa znaczenie — znaczenie to nieraz niemniej głębokie mogą mieć również jego zaniechania. Bezczyność prezydenta republiki w momentach dla państwa rozstrzygających może mieć w niektórych okolicznościach skutek zbawienny, ale w innych może być po prostu zbrodnią, karygodnym pogwałceniem przepisanej konstytucją obowiązku działania. Otóż we wszystkich tych wypadkach ministrowie (mimo braku kontrasygnaty) są odpowiedzialni, są odpowiedzialni tak za werbalne enuncjacje prezydenta, jak i za jego bezczynność. Dlatego powtórzmy raz jeszcze to, co już raz w innym związku było powiedziane. Podpis ministerialny wymagany przy aktach urzędowych prezydenta jest tylko zewnętrznym znakiem, jest tylko dowodem odpowiedzialności ministerialnej za dany akt

rządowy prezydenta, niemniej jednak odpowiedzialność ta rozciąga się i na to, co prezydent mówi w charakterze najwyższego dostojnika państwa, względnie czego nie mówi lub nie czyni. Dlatego to treść wszelkich mów i enuncjacji prezydenta, o ile są charakteru urzędowego, powinna być zawsze premierowi znana. To samo dotyczy rozmów prezydenta z członkami korpusu dyplomatycznego oraz jego telegramów do obcych np. rządów, za które odpowiadają prezydent ministrów i minister spraw zagranicznych. To samo dotyczy wreszcie zaniechań prezydenta czy to celowych, czy karygodnych, o których premier również wiedzieć powinien, wyciągając z faktu ich zaistnienia odpowiednie dla siebie wnioski. W ten sposób dopiero przedstawi się nam stanowisko prezydenta R. P. jako prezydenta republiki parlamentarnej, zbudowanej na zasadzie odpowiedzialności ministrów przed sejmem — wobec czego maleje znaczenie przyznanych mu kompetencji, które mogą być nawet wielkie — ale w obrębie których związany on jest przez współdziałanie odpowiedzialnego ministerstwa. W historii angielskiej, o której (w związku z poruszonym problemem kontrasygnaty) godzi się wspomnieć, pojawiają się w toku dziejów i czasów nowszych — trzy rodzaje ograniczonej monarchii: monarchia stanowa, konstytucyjna i parlamentarna. Z tych trzech rodzajów tylko pierwsza i druga forma da się ująć w sensie czysto prawnym, podczas gdy forma trzecia nie tworzy wyraźnej pod względem prawnym konstrukcji, a jest tylko polityczną odmianą monarchii, opierającą się na konkretnych stosunkach władzy obydwu bezpośrednich organów państwa, pewnego rodzaju *sposobem* sprawowania rządów w państwie. Przewaga bowiem parlamentu nad monarchą przejawiająca się w konieczności wybierania przezeń ministrów spośród większości parlamentu stanowi kompromis wywołany realnymi stosunkami politycznymi pomiędzy królem i parlamentem. Przewaga ta nie może atoli być ujęta w literę prawa, gdyż to

zburzyłoby całkowicie monarchiczną formę państwa, nie król ale parlament byłby wówczas prawnie panującym, monarcha zaś byłby tylko wykonawcą uchwał parlamentarnych, co sprzeciwiałoby się konstytucji uznającej monarchię mimo daleko sięgającym ograniczeniom władzy króla. Najwcześniej w Anglii rozwinięta monarchia parlamentarna nigdy nie stała się, biorąc ściśle instytucją prawną, co ma wielkie znaczenie, nie tylko z punktu widzenia teoretycznego, ale również i to nade wszystko praktycznego. Dzięki tej właśnie okoliczności możliwa jest znacznie większa giętkość konstytucji i jej zdolność przystosowywania się do zmiennych stosunków politycznych, która to giętkość może mieć doniosłe znaczenie w czasie trudności państwowych zwłaszcza parlamentarnych przesileń, kiedy to formalna nadrzędność króla może stać się czynnikiem wielkiej wagi i doniosłości. Zupełnie swoiste w pewnym sensie i racjonalne, a całkowicie niepowtarzalne stosunki historyczne wpływają na przemianę i proces rozwojowy najważniejszych instytucji prawno-państwowych Anglii. Instytucji, które w ciągu dziejów tego kraju odegrały nieraz rolę najważniejszą i praktycznie najpożyteczniejszą.

Historycznie biorąc jest kontrasygnata właśnie takim instytucyjnym konstytucjonalizmu angielskiego. Jako twór anglo-saski rozbudowany ostatecznie w ciągu XVIII w. służy do uzgodnienia i zespolenia w jedną harmonijną całość dwóch przeciwieństw pozornie niepołączalnych: zasady nieodpowiedzialności politycznej monarchy oraz powszechnej odpowiedzialności przed parlamentem wszystkich organów państwa. Monarcha cieszy się tedy dalej nieodpowiedzialnością w myśl starej maksymy angielskiej, że nie może nigdy uczynić nic złego (*The king can do no wrong*), ale równocześnie w myśl drugiej takiej maksymy nie może nigdy działać sam. Przy każdym akcie urzędowym króla musi zawsze brać udział anioł stróż, drugi organ, który za dany akt odpowiada. Polityczny cel jest aż nadto wyraźny. Kontrasygnata ministerialna ma

udostępnić parlamentowi przysługujący mu nieograniczony wgląd w sprawy państwa oraz kontrolę nad nimi przy równoczesnym zachowaniu nadrzędnego stanowiska monarchy opar tego na jego nieodpowiedzialności. Cel ten przyświeca również konstytucjom republikańskim, które, jak np. francuska poszły za wzorem Anglii, sankcjonując zasadę kontrasygnaty. Także i w tych konstytucjach głowa państwa jest politycznie biorąc przed parlamentem nieodpowiedzialna i pomijając specyficzną, a życiowo mało istotną odpowiedzialność karną przed sądem specjalnym nienaruszalna. Po tej małej dygresji na zakończenie sklasyfikujemy pokrótce zasadnicze kompetencje i uprawnienia prezydenta Rzeczypospolitej, o których mówić szerzej jeszcze będziemy.

Kompetencje te dadzą się podzielić następująco:

1. mogą mieć one charakter czysto wykonawczy wtenczas, gdy prezydent działa celem wykonania ustaw,
2. mogą mieć charakter dyskrejonalny, gdy prezydent działa w zakresie sfery swobodnego uznania.

Jeżeli chodzi o pierwszy punkt, to należą tu takie akty, jak ogłaszanie ustaw (art. 35, 44) i wydawanie rozporządzeń wykonawczych (art. 44).

Do drugiej kategorii aktów prezydenta Rzeczypospolitej należą akty zarządu wewnętrznego tego typu, jak mianowanie ministrów, obsadzanie urzędów cywilnych i wojskowych (art. 45), udzielanie zezwolenia na zawieszanie praw obywatelskich (art. 124), sprawowanie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa (art. 46), prawo ułaskawiania (art. 47), wreszcie prawa w stosunku do sejmu i senatu (art. 25 i 26), oraz akty odnoszące się do polityki zagranicznej (art. 48, 49 i 50).

Powiedzieliśmy ostatnio, że kompetencje prezydenta mogą mieć charakter czysto wykonawczy i dyskrejonalny. Zaczniemy od uprawnień wykonawczych. W zakres aktów tej kategorii wchodzi przede wszystkim służące prezydentowi

uprawnienie podpisywania i ogłaszania ustaw. Należy rozróżnić tu dwa momenty:

1. promulgację czyli urzędowe pochodzące od głowy państwa stwierdzenie faktu, że projekt przyjęty został przez czynniki ustawodawcze oraz polecenie wykonywania nowej ustawy jako normy obowiązującej,
2. publikację, czyli urzędowe podanie ustawy do powszechnej wiadomości.

Zacznijmy od promulgacji. Kwestia właściwej jej istoty zwłaszcza w naukowej literaturze francuskiej dała asumpt do długich nieraz dyskusji i kontrowersji o zabarwieniu zresztą częścię politycznej niż prawniczej natury. Zagadnieniem dookoła którego kręcą się w pierwszym rządzie te kontrowersje, to przede wszystkim bardzo różnie komentowany charakter samego aktu promulgacyjnego. Dla niektórych autorów promulgacja to ostatni z aktów prawotwórczych, akt za pośrednictwem którego władza wykonawcza bierze udział bezpośredni w czynnościach ustawodawczych. Do tak myślących należy w pierwszym rządzie cytowany już przez nas kilkakrotnie Duguit, dla którego prawo promulgowania ma ten sam prawny walor, co prawo inicjatywy ustawodawczej. „Formuła promulgacyjna — pisze on — okazuje wyraźnie, że promulgacja jest niezbędnym wykończeniem ustawy i dopóki nie ma promulgacji, dopóty nie ma właściwej ustawy, że nikt nie jest obowiązany słuchać rzekomej ustawy jeszcze niepromulgowanej, że trybunały i władze nie tylko nie są zmuszone do jej stosowania, ale nie mogą jej stosować“. Na innym miejscu dodaje jeszcze wyraźniej: „dopóki promulgowanie nie miało miejsca, złożony proceder prawniczy, którego rezultatem jest ustawa, nie jest ukończony, ostatni akt w nim nie nastąpił, czego dowodem jest, że promulgacja dodaje coś do dzieła parlamentu“ (Traité de droit const. T. IV. str. 625—26), Tak jak dla Duguita i jemu podobnych promulgowanie to akt prawotwórczy tak znów przeciwnie dla innych autorów jest

ono całkowicie czymś odmiennym. Dla autorów tych akt, o który chodzi, nie ma w sobie nic z czynności ustawodawczej, ale jest rodzajem aktu legalizacyjnego. Promulgacja to stwierdzenie „coram populo“ rzeczywistego istnienia ustawy, to świadectwo i dowód jej autentyczności. Akt promulgacji — według np. Carre de Malberg spełniać ma tę samą funkcję, co akt legalizacji notarialnej, który ma za cel stwierdzenie, zebranie oraz zachowanie wyrazu woli umawiających się stron. Prezydent Republiki promulgując ustawy spełnia podług niego niejako rolę zbliżoną do roli urzędnika stanu cywilnego, który otrzymując jakiś akt wyciska na nim piętno autentyczności. „To samo rzecz można względem treści ustawy, której osnowa zostaje przez promulgację z całą dokładnością określona“ (Théorie générale de l'état str. 433). Która z dwóch przedstawionych tu koncepcji zasługuje na miano słuszniejszej? Moim zdaniem druga, a to zwłaszcza w odniesieniu do Konstytucji Marcowej. Nie mogę zgodzić się z prof. Starzewskim, podług którego atrybut promulgacji ustaw nie polega na czynności obowiązkowej, ale nasuwa prezydentowi sposobność do czuwania nad nienaruszalnością konstytucji przez odmówienie podpisu niezgodnemu z konstytucją projektowi. Tak pojęte prawo prezydenta byłoby prawem badania materialnej konstytucyjności ustaw, które niewątpliwie na tle konstytucji marcowej nie znajduje oparcia w żadnym przepisie pozytywnym. Jeżeli art. 81 konstytucji tak dobitnie podkreśla, że nawet sądy nie mają prawa badania ważności ustaw* należycie ogłoszonych, to niewątpliwie prawa takiego badania nie posiada i prezydent. Czyż zatem czynność podpisywania ustaw przez prezydenta jest czynnością czysto mechaniczną — czyż występuje on tu jedynie w roli zwykłego robota — automatu? Nie idźmy tak daleko. Badanie projektu pod kątem pewnego niezbędnego minimum poprawności formalnej musi koniecznie z natury rzeczy zawsze mieć miejsce. Przecież chyba nie możemy sobie wyobrazić prezydenta,

który przy promulgowaniu ustaw nie kontrolowałby nawet tego, czy przedłożony mu tekst jest naprawdę ustawą (a nie jakimś np. szalonym komunikatem), który w swej bierności szedłby tak daleko, żeby mu nawet to było obojętne. Okoliczność ta jednak nie zmienia faktu, że czynność promulgowania ustaw jest zasadniczo biorąc czynnością nie prawotwórczą, ale wykonawczą — podobną w tym właśnie do czynności notariusza (również nie całkowicie biernej), notariusza, który śledząc autentyczność aktu bada go w pewnej mierze formalnie, ale który nie wchodząc w treściową jego osnowę uwierzytelnia go jedynie.

Prezydent Rzeczypospolitej podpisując ustawę stwierdza tym samym, że jest gotowa i podlega wykonaniu, akt jego jest (powtarzamy) aktem wykonawczym, a nie udziałem w wytwarzaniu ustawy. W akcie tym ma się wyrażać zasada podziału władz, gdyż od naczelnika władzy wykonawczej wychodzi polecenie do wszystkich władz publicznego wykonywania ustawy. Promulgacji ustaw dokonywuje prezydent Rzeczypospolitej przez podpisanie ich wraz z odpowiednimi ministrami (art. 44 ust. 1). Wyrażenie „odpowiedni minister“ należy rozumieć w znaczeniu ministra, do którego zakresu władzy odnosi się ustawa ze względu na treść. Czy prócz podpisu prezydenta Rzeczypospolitej i odpowiedniego ministra wzgl. odpowiednich ministrów podpisywać ma ustawy też i prezes Rady Ministrów? Odpowiedź w tym wypadku musi być twierdząca ze względu na tenor art. 44 „każdy akt rządowy prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu prezesa Rady Ministrów“ zaś promulgacja ustaw jest aktem rządowym w ścisłym tego słowa znaczeniu czyli aktem władzy wykonawczej. Promulgacja ustaw jest konstytucyjnym obowiązkiem prezydenta Rzeczypospolitej, którego to obowiązku sankcją jest odpowiedzialność ministerialna, w danym razie ciężąca na prezesie Rady Ministrów i odpowiednim co do resortu ministrze. Ogłoszenia ustawy dokony-

wuje prezydent wtenczas, gdy senat nie podniesie w ciągu 30 dni od dnia doręczenia mu uchwalonego projektu ustawy żadnych przeciwko niemu zarzutów wzgl. na wniosek senatu uczynić to może prezydent Rzeczypospolitej przed upływem 30 dni. W razie odrzucenia projektu ustawy lub wprowadzenia doń zmian przez senat prezydent Rzeczypospolitej zarządza ogłoszenie ustawy, jeżeli sejm uchwali zmiany przez senat proponowane zwykłą większością albo odrzuci większością ^{11/20}. W obu wypadkach obowiązek prezydenta Rzeczypospolitej promulgowania ustawy jest bezwzględny, w wypadku zaś zażargu między izbami prezydent nie interweniuje.

Jak z tego widać, prezydent nie posiada prawa weta ustawodawczego i to w żadnej postaci. Tym samym pozbawiony jest polski prezydent atrybucji, którą posiadają prezydenci Stanów Zjednoczonych i Francji. Konstytucja Stanów Zjednoczonych daje prawo prezydentowi zwrócenia w ciągu 10 dni projektu, którego nie uznał za dobry izbie, z której wyszedł, wraz ze swymi uwagami. Dla ponownego przyjęcia zwróconego przez prezydenta projektu potrzeba większości $\frac{2}{3}$ głosów w każdej z izb kongresu, posiada zatem prezydent Stanów Zjednoczonych prawo weta zawieszającego. Francuska ustawa konstytucyjna z dn. 16 lipca 1875 o stosunkach wzajemnych władz państwowych postanawia, że w terminie oznaczonym dla obwieszczenia ustawy prezydent Republiki może w umotywowanym orędziu żądać nowego rozpatrzenia ustawy przez obie izby, które nie może być odmówione. Komentatorzy konstytucji III Republiki uważają przepis ten za mało życiowy, ponieważ zastosowanie jego w państwie parlamentarnym wydaje się nieprawdopodobnym.

Konstytucja marcowa nie zna prawa weta prezydenta w żadnej postaci — ani amerykańskiej, ani francuskiej.

Przechodzimy z kolei do drugiego momentu związanego z ogłoszeniem ustaw do publikacji czyli do kwestii urzędowego podawania ustawy do powszechnej wiadomości. Istnieją opi-

nie, na podstawie których można by mniemać, że przepis nieogłoszony jest przepisem jeszcze prawnie nieistniejącym i jakoby prawnie nieskończonym, względnie niekompletnym. Przy takim stawianiu kwestii publikacja byłaby jakoby ostatnim ogniwiem w łańcuchu aktów ustawotwórczych. Mniemanie takie jest naszym zdaniem bez wątpienia mylne. Ogłaszanie, jak z samego sensu słowa tego wynika, jest jedynie podawaniem do wiadomości czegoś już ustalonego, czegoś już poprzednio skonkretyzowanego. Czynność ogłaszania nie ma w sobie nic z czynności twórczej, jest ona jedynie rozprzerstrenianiem pewnej wieści o czymś, co już samo przez się przedtem istniało. Przepis prawny mimo, że jeszcze nieogłoszony jest już w całej pełni przepisem prawnym, przepisem obdarzonym prawną ważnością. Publikacja w znaczeniu istotnym nic mu nie dodaje, dlatego w łańcuchu aktów przepis tworzących, że się tak wyrazimy, prawotwórczych nie ma ona i nie może zabierać miejsca. Znaczenie publikacji nie jest bynajmniej poślednie, lecz nie trzeba nigdy zapominać o tym, że dotyczy ono całkiem odmiennej kwestii, kwestii nie istnienia, ale skuteczności normy. Jakiś przepis może istnieć w charakterze prawnej powinności, mimo że w braku ogłoszenia pozbawionym będzie realnej skuteczności. Aby być skutecznym czyli szanowanym i słuchanym przez tych, do których się zwraca, musi on być przedtem przez nich poznanym. Rola publikacji to albo poznanie to rzeczywiście zapewnić im, albo zastąpić go odpowiednią presumpcją znajomości ważną nieraz dla sądów i zainteresowanych. Rola to jak widzimy bynajmniej nie mała, ale z natury rzeczy ograniczona i bynajmniej nie prawotwórcza.

Jeżeli w określonej przez nas w kilku słowach istotę pojęcia publikacji dobrze się wmyślimy, to wystarczy nam to w pełni, aby wobec odmiennych opinii zająć stanowisko zdecydowanie negatywne. Publikacja sama przez się ustawy nie tworząc nie ma i nie może mieć żadnego wpływu na takie

lub inne kształtowanie się jej wyglądu oraz tę lub inną prawną jej barwę. To, czy przepis jakis ogłaszanym bywa przy dźwiękach bębna, czy też drukowany w Dzienniku Ustaw nie wpływa w najmniejszym nawet stopniu na jego właściwy charakter i istotne znaczenie. Z tego, co zostało powiedziane, wynika, że urzędowe podanie przez prezydenta ustawy do powszechnej wiadomości nie jest jakimś aktem prawotwórczym, ale że przeciwnie (podobnie zresztą, jak promulgacja, a w pewnej mierze może bardziej jeszcze) jest czynnością obowiązkową i ściśle wykonawczą. Promulgacji ustaw dokonywuje prezydent przez podpisanie ich wraz z odpowiednimi ministrami, publikacji tychże dokonywuje przez zarządzenie ogłoszenia ich w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej. Wydawanie Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej odbywa się na podstawie ustawy z 21. VII. 1924 r. zastąpionej rozporządzeniem prezydenta z 23. XII. 1927 w sprawie wydawania Dziennika Ustaw R. P., znowelizowanego ustawą z 12. II. 1930 r. Przy ogłaszaniu ustaw przyjęto u nas pewną stałą formę, na samym początku czytamy zawsze „na mocy art. 44 konstytucji ogłaszam ustawę następującej treści“. Następnie mamy datę i tytuł ustawy, wreszcie tekst ustawy na końcu podpis prezydenta i kontrasygnujących ministrów. We Francji ogłoszenie przez prezydenta ustawy nosi nazwę promulgacji. Właściwe jednak byłoby zachowanie tego terminu dla oznaczenia autorytatywnego stwierdzenia, a tu posługiwanie się tylko terminem publikacji względnie ogłaszania ustawy. W Dzienniku Ustaw winny być ogłaszane ustawy państwowe, rozporządzenia prezydenta, uchwały sejmu podpisane przez Marszałka Sejmu, uchylające niektóre rozporządzenia prezydenta, umowy międzynarodowe, rozporządzenia wydane przez Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów i ministrów itp. W każdym numerze Dziennika Ustaw R. P. ma być uwidoczniony dzień i miejsce jego wydania. Akty prawne wymienione uważa się za prawnie ogłoszone w dniu wydania numeru Dziennika

Ustaw, w którym są umieszczone. Ustawy i rozporządzenia prezydenta R. P. uzyskują moc obowiązującą w czasie przez nie same określonym. Dziennik Ustaw R. P. wydaje Minister Sprawiedliwości. Specjalne rozporządzenie zawiera przepisy o prostowaniu błędów powstałych przy ogłaszaniu w Dzienniku Ustaw aktów państwowych. Następuje to w drodze obwieszczeń ogłaszanych w Dzienniku Ustaw z zachowaniem następujących przepisów: jeśli błąd powstał w oryginale ustawy i polega na sporządzeniu tekstu niezgodnego z brzmieniem uchwalonym prostuje błąd obwieszczenie prezydenta R. P. podpisane przez Prezesa Rady Ministrów i ministrów, którzy podpisali daną ustawę, jeśli błąd zdarzył się w oryginale innego aktu prawnego aniżeli ustawa, błąd prostuje obwieszczenie tych władz, które dany akt wydały lub podały do wiadomości, jeśli wreszcie błąd polega na niezgodnym z oryginałem ogłoszeniem danego aktu błąd prostuje w drodze obwieszczenia Minister Sprawiedliwości.

Mówiąc o interesującej nas w tej chwili funkcji prezydenta Rzeczypospolitej, do której w pierwszym rządzie zaliczyliśmy promulgowanie i publikowanie przepisów ustawowych nie możemy nie wspomnieć o wydawanych przez prezydentów rozporządzeniach tzw. wykonawczych. „Prezydent Rzeczypospolitej (mówi art. 44 w swym ust. 2) celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe ma prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy i przeprowadzenie ich użyciem przymusu zapewnić“. Jaki jest cel zacytowanego artykułu? Celem jego jest niewątpliwie odciążenie przeładowanego często pracą aparatu ustawodawczego. Właściwym zadaniem rozporządzeń tzw. wykonawczych (wobec tego, że są właśnie tylko ściśle wykonawczymi) jest nie tyle rozwijanie i uzupełnianie ustaw, co ustalanie przepisów szczegółowych niezbędnych dla ich wykonania — a to zawsze z powołaniem się na odpowiednie w tym względzie upoważnienie prawne (Konstytucja Marcowa w jej pierwotnym

brzmieniu nie czyni różnicy pomiędzy rozporządzeniami prezydenta a ministrów i podległych im władz ograniczając tylko oczywiście prawo wydawania rozporządzeń przez ministrów i podległe im władze do zakresu właściwej im kompetencji (art. 44 ust. 3) — poza tym obie formy rozporządzeń tak prezydialne jak ministerialne są charakteru ściśle wykonawczego). Czy poza rozporządzeniami tego typu prezydent jest władny wydawać jeszcze inne np. rozporządzenia z upoważnienia ustawy. Na podstawie pierwotnego tekstu konstytucji marcowej wydawać by się mogło, że nie. Pewne wątpliwości nasuwa ów tekst na skutek mętnych nieco określeń jak zarządzenia, rozkazy, zakazy. Nawiązuje do nich w swym „Polskim Prawie Politycznym“ Komarnicki, kiedy pisze: „Powstaje jednak pytanie bardzo ważne, decydujące dla konstrukcji konstytucyjnego prawa rozporządzeń, czy prezydent Rzeczypospolitej ma prawo wydawać tylko rozporządzenia wykonawcze tj. zostające merytorycznie w granicach ustawy, czy też ma prawo wydawać rozporządzenia z upoważnienia ustawy, a czy zatem władza ustawodawcza ma prawo przekazać prezydentowi uregulowanie pewnych dziedzin w drodze rozporządzeń z mocą ustawodawczą, co ogromnie rozszerzyłoby reglamentacyjną władzę prezydenta Rzeczypospolitej. Redakcja art. 44 ust. 2 nasuwa wątpliwości ...“ (str. 265).

Problem rozszerzenia reglamentacyjnej władzy prezydenta, który w 1922 r. (a więc w chwili pisania zacytowanych przez nas słów Komarnickiego) był jeszcze problemem, przestaje nim być z dniem 2 sierpnia 1926 r. — to jest z dniem wydania tzw. noweli konstytucyjnej zmieniającej i uzupełniającej pierwotny tekst konstytucji marcowej. Nowela rozszerza dotychczasowe uprawnienia prezydenta, dając mu odtąd możliwość wydawania rozporządzeń z upoważnienia ustawy oraz w razie nagłej konieczności państwa ewentualnie specjalnych rozporządzeń z mocą ustawy.

W obu wypadkach prezydent działa już nie ściśle wy-

konawczo, ale porusza się w sferze szerszej zakreślonego swobodnego uznania. Zaczniemy od rozporządzeń z upoważnienia ustawy.

„Ustawa (mówi uzupełniony art. 44) może upoważnić prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w czasie i w zakresie przez tę ustawę wskazanych, jednakże z wyjątkiem zmiany konstytucji.“ Podczas gdy dotychczas delegacja ustawodawcza dopuszczona była w bardzo wąskim a równocześnie wątpliwym i spornym zakresie, nowa redakcja art. 44 konstytucji, redakcja jak widzimy całkowicie jasna i przejrzysta dała możność takiej delegacji rozwinięcia się jak najszerszego. Wyjęta od niej została tylko zmiana konstytucji, poza tym ustawa mogła upoważnić prezydenta R. P. do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w czasie i w zakresie przez tę ustawę wskazanym, czyli że nie było tu konstytucyjnego ograniczenia, użyta została jedynie forma częstotliwa („wydawania rozporządzeń“) wreszcie nie były to rozporządzenia uzupełniające ustawę, lecz zastępujące ustawę. W ten sposób nowela konstytucyjna stworzyła możliwość szerokiej działalności władzy wykonawczej w charakterze władzy normodawczej — wszelako z cechą ograniczoności i drugorzędności. Jakikolwiek byłby zakres działalności opierała się ona na delegacji władzy ustawodawczej i była tej władzy podporządkowana. Władza ustawodawcza zakreślała granice tej działalności i poddawała ją swej kontroli.

Przejdźmy z kolei do specjalnych rozporządzeń z mocą ustawy. Stosownie do nowego brzmienia art. 44 przysługuje prezydentowi prawo w czasie gdy sejm i senat są rozwiązane aż do chwili ponownego zebrania się sejmu (a więc w przerwach między kadencjami) wydawania w razie nagłej konieczności państwowej rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie ustawodawstwa państwowego. Rozporządzenia te wg. brzmienia konstytucji pozostawały w zakresie ustawodawstwa państwowego, nie mogły zatem wkraczać w dziedzinę ustawo-

dawstwa autonomicznego, przekazanego w myśl art. 3 ust. 4 organom samorządu terytorialnego, co znalazło potwierdzenie w sposób dobitny w wyliczeniu spraw wyjętych od regulowania na tej drodze. Nie mogły bowiem rozporządzenia te dotyczyć: 1. zmiany konstytucji, 2. ordynacji wyborczej do sejmu i senatu, 3. spraw przekazanych samorządom, 4. ustalenia budżetu, 5. ustalenia stanu liczebnego wojska i kontyngentu rekruta, 6. zaciągnięcia pożyczki państwowej, zbycia, zamiany i obciążenia nieruchomości państwowej, nałożenia podatków i opłat państwowych, ustanowienia ceł i monopolów, ustalenia systemu monetarnego, przyjęcia gwarancji finansowej przez państwo, 7. wykonania parlamentarnej kontroli nad długami państwa, 8. zawarcia umów, które wymagają zgody sejmu (umowy handlowe i celne, umowy, które stale obciążają pod względem finansowym państwo, albo zawierają przepisy prawne obowiązujące obywateli albo wprowadzają zmianę granic państwa a także przymierza), 9. wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju, 10. konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów.

Jak z wyliczenia tego widzimy, sprawy wyłączone od regulacji w drodze rozporządzeń specjalnych były potraktowane w sposób bardzo wyczerpujący — co zresztą z punktu widzenia współczesnego nam konstytucjonalizmu należy uznać za objaw dodatni. Rozporządzenia specjalne ograniczone są do nagłej konieczności państwowej i nie mogą dotyczyć całego szeregu przedmiotów wyliczonych ściśle i wyczerpująco. Pod względem zakresu wyłączonych przedmiotów rozporządzenia specjalne bardziej są związane od rozporządzeń z upoważnienia ustawy niemogących jedynie zmienić konstytucji. Ustawodawca wychodził tu ze słusznego założenia, że rozporządzenia oparte na delegacji są i tak dostatecznie kontrolowane — stąd też i wyłączenia tutaj mogą być nie tak liczne jak przy rozporządzeniach dyskrejonalnych wydawanych w razie nagłej konieczności państwowej. Jako wspólne gwarancje kon-

stytucyjne podporządkowania działalności władzy prezydenta w zakresie ustawodawstwa kontroli parlamentarnej w obu wypadkach (a więc tak w odniesieniu do rozporządzeń z upoważnienia ustawy jak i rozporządzeń z nagłej konieczności państwowej) przyjęła nowela sierpniowa gwarancje następujące: 1. rozporządzenia te wydawane są z powołaniem się na odnośne postanowienia konstytucji, 2. wydaje się je na wniosek Rady Ministrów, podpisuje je prezydent R. P., prezes Rady Ministrów i wszyscy ministrowie przed ich ogłoszeniem w Dzienniku Ustaw, 3. traca one swą moc obowiązującą, jeżeli nie zostaną złożone Sejmowi w ciągu 14 dni po najbliższym posiedzeniu sejmowi, lub jeżeli, po złożeniu sejmowi, zostaną przez sejm uchylone (to ostatnie postanowienie wyłącza od kontroli tych aktów senat).

Dokonany przegląd przepisów zapoznał nas z instytucją rozporządzeń upoważnionych oraz rozporządzeń specjalnych, na delegacji ustawodawczej nieopartych. O ile pierwsze z nich są zasadniczo czymś jasnym i nie wymagającym prawniczo biorąc specjalnych komentarzy, o tyle przeciwnie, drugie, jako bardziej spod oceny prawnika się wymykające, a tym samym bardziej dla niego ciekawe i nęcące, zasługują w pełni na to, aby im parę słów poświęcić.

W konstytucyjnym prawie porównawczym (a z tego pola widzenia, pola nieco szerszego niż dotychczas chcemy w tej chwili na nie spojrzeć) noszą one naogół nazwę dekretów. Co określamy nazwą dekretów. Określamy tym mianem (jeszcze raz powtarzamy) rozporządzenia, które w odróżnieniu od rozporządzeń ściśle wykonawczych względnie rozporządzeń z upoważnienia ustawy, istnieją niezależnie od jakiegokolwiek delegacji ustawodawczej i bytu swego na tej delegacji nie opierają. O ile rozporządzenia wykonawcze rozwijają tylko skonkretyzowane już postanowienia ustawy, rozporządzenia zaś z upoważnienia ustawy, mimo że bardziej samodzielne, są mimo wszystko choćby w najogólniejszych zarysach skrepo-

wane treścią upoważniającej je ustawy ramowej, o tyle inaczej rzecz się ma z dekretami. Uprzednie istnienie normy ustawodawczej nie warunkuje możliwości powstania dekretów, dekrety bowiem nie czerpią swej mocy z postanowień zawartych w tekście ustawy zwykłej ale czerpią tę moc bezpośrednio z przepisów konstytucyjnych. Jako takie dekrety, wywodzące się z innego, a hierarchicznie wyższego źródła, różnią się choćby tym samym dość znacznie od reszty rozporządzeń, stanowiąc wśród nich specjalną jakby kategorię. Podkreślony przez nas moment jest czymś ważnym, ale nie wystarcza. Ażeby móc podpatrzeć istotną naturę dekretów w związku zwłaszcza z ich stosunkiem do ustaw zwykłych trzeba podejść do rzeczy nieco bliżej, a takim podejściem może być tylko przegląd chociaż krótki odnośnych przepisów pozytywnych. Klasycznym prawozorem tego rodzaju przepisów to przede wszystkim historyczny § 14 oktrojowanej konstytucji francuskiej z 4 czerwca 1814 r. Paragraf ten daje królowi możność wydawania rozporządzeń nie tylko wykonawczych ale również przeznaczonych do zapewnienia bezpieczeństwa w państwie (la sûreté de l'état). Rozporządzenia wydawane w imieniu bezpieczeństwa publicznego, nie upoważniane zaś przez ustawę zwykłą, lecz wprost przez konstytucję, nie są niczym jak tylko dekretami i to pojętymi niezmiernie szeroko, (dekrety te szafowane przez króla jak wiemy szczerze stają się bezpośrednią przyczyną jego upadku w następstwie rewolucji z roku 1830). Dalszymi bliższymi nam historycznie przykładami tego rodzaju przepisów to przede wszystkim osławiony par. 14 austriackiej ustawy zasadniczej z 21 grudnia 1867 r., dalej zaś par. 63 królestwa Prus. Oba te paragrafy są pod względem treści bardzo do siebie zbliżone, oba mianowicie upoważniają monarchę do wydawania w przypadkach nagłej konieczności państwowej, a w chwilach gdy legislatura nie jest zgromadzona, rozporządzeń z mocą ustawy. Rozporządzenia takie wydawane pod odpowiedzialnością całego

ministerium obstawione są konstytucyjnie pewnymi kaute-
lami — jak to, że nie mogą kolidować z konstytucją, obciążać
trwale skarbu państwa, zbywać majątku państwowego itd.,
tracą zaś moc obowiązującą o ile po zebraniu się legislatywy
nie uzyskały z jej strony aprobaty. Nie trzeba jednak sądzić,
aby ważnymi dla nas miały być tylko formy sankcjonowane.
Nader pouczający materiał pomocniczy przynosi nam również
praktyka pozakonstytucyjna i to głównie na terenie wojennej
Francji. Przepisy konstytucyjne III Republiki nie znają
rozporządzeń z mocą ustawy, ale jedynie rozporządzenia
z upoważnienia ustawy. Fakt ten stanowi w ustroju Francji
poważną lukę, szczególnie niepożądaną w chwilach istotnej
potrzeby. Korekturę tej luki wprawdzie nie prawną lecz
faktyczną przynosi z żywiołową siłą samo życie po wybuchu
wielkiej wojny w 1914 r. Konieczność wydawania ciągle nowych
przepisów w nadzwyczaj szybkim tempie wzmagą się z dnia
na dzień. Zdając sobie z tego sprawę rząd zmuszony jest
zastąpić zbyt powolną w pracy legislatywę i uciec się do
wydawania tzw. „décrets-lois“ — czyli tymczasowych de-
kretów prezydenta. Czym są one? Nie są właściwymi roz-
porządzeniami, są bowiem czymś poza ustawowym i poza
konstytucyjnym, a więc czymś z istoty swej nieprawnym. Po-
mimo tego jednak choćby pod względem pozorów stoją bliżej
rozporządzeń z mocą ustawy aniżeli rozporządzeń z upoważnie-
nia ustawy. Głęboka przepaść dzieląca francuskie „décrets-
lois“ od rozporządzeń z upoważnienia ustawy leży przede
wszystkim w tym, że o ile pierwsze istnieją bez habilitacji
ustawodawczej, o tyle przeciwnie drugie habilitacji takiej
bezwzględnie potrzebują. Dlatego to wszelkie próby zrównania
francuskich dekretów wojennych z tą formą rozporządzeń
natrafić muszą na specjalne trudności. Habilitacja musi być
uprzednia, musi poprzedzać w czasie moment ukazania się
rozporządzenia. Praktykowane we Francji habilitacje „ex
post“ przez parlament były procederem prawniczo biorąc wy-

soce wadliwym a zarazem bezskutecznym. Były bowiem umacnianiem prawnym tego co właśnie z punktu widzenia prawa nie istniało, były zatwierdzaniem prawnej nicości. Francuskie „décrets-lois“ a rozporządzenia upoważnione to rzeczy zasadniczo różne. Inaczej, jeżeli chodzi o „décrets-lois“ i właściwe dekrety. Tu nie ma wprawdzie istotnej tożsamości, jest jednak daleko idące podobieństwo. Tak francuskie pseudodekrety jak i właściwe dekrety mają w sobie faktyczną moc ustawy, mają faktyczną zdolność uchylania ustaw, a to — trzeba to podkreślić — mimo, że żaden tekst ustawy zwykłej ich do tego nie upoważnia. Chociażby ten moment zbliża obie te formy bardzo do siebie. Z nowszych przepisów powojennych na podkreślenie zasługuje art. 48 konstytucji weimarskiej. Mówi on co następuje: „w wypadku poważnego naruszenia lub zagrożenia bezpieczeństwa publicznego i porządku w Rzeszy Niemieckiej, prezydent Rzeszy może poczynić konieczne zarządzenia w celu przywrócenia publicznego bezpieczeństwa i porządku a w razie potrzeby uciec się do pomocy siły zbrojnej. W tym celu może on przejściowo zawiesić zupełnie lub częściowo prawa zasadnicze ustanowione w art. . . . Wszystkie zarządzenia poczynione na mocy p. 1 i 2 niniejszego artykułu winien prezydent Rzeszy podać niezwłocznie do wiadomości sejmu Rzeszy. Zarządzenia powyższe winny być uchylone na żądanie sejmu Rzeszy.“ Jak widzimy ze zdań przytoczonych instytucja dekretów w Niemczech Weimarskich pojęta jest bardzo szeroko, a to z następujących powodów: 1. kompetentnej instancji do wydawania dekretów pozostawiono zupełną swobodę nie tylko w wyborze postanowień i środków ale także w uznaniu ich chwilowej potrzeby. Innymi słowy pozostawiono jej swobodę zupełną w decydowaniu o tym, co w danym wypadku zagraża bezpieczeństwu oraz porządkowi publicznemu Rzeszy. 2. możliwość wydawania dekretów nie jest w Niemczech ograniczona do chwili gdy legislatura nie jest zgromadzona, ale przeciwnie, istnieje ona stale.

3. dekrety niemieckie mają nie tylko moc obalania ustaw zwykłych ale również moc tymczasowego uchylania niektórych postanowień konstytucji, a to przez zawieszanie pewnych praw zasadniczych. 4. dekrety te nie są uchylane przez legislatywę, ale przez władzę dekretującą. Parlament nie ma prawa ich uchylić, ale jedynie zażądać ich uchylenia. W interesujący sposób ujęta jest kwestia dekretowania w Czechosłowacji. Prerogatywa wydawania dekretów nie jest tam jak zwykle prerogatywą władzy wykonawczej, ale prerogatywą wspólną egzekutywy a zarazem stałej delegacji parlamentarnej zastępującej nieczynną legislatywę. Wniosek wydania dekretu wychodzi ze strony rządu, musi być jednak zatwierdzony przez komisję parlamentarną. W tym samym mniej więcej czasie, bo ledwie w odstępie kilku miesięcy i w sposób bardzo podobny rozwiązują problem dekretów Włochy i Polska. Rozwiązanie to zawarte jest w dwóch z tego samego roku pochodzących ustawach konstytucyjnych. Włoskiej z 31 stycznia, oraz pod niewątpliwym wpływem tamtej będącej, a omówionej już przez nas — polskiej z 2 sierpnia 1926. Obie te ustawy uznając instytucję samodzielnego dekretowania władzy wykonawczej oddają ją do dyspozycji głowy państwa ograniczając równocześnie możliwość korzystania z tej prerogatywy do wypadków nagłej konieczności państwowej. Wolność swobodnego decydowania o tym, czy konieczność taka zachodzi pozostawiona jest w obu ustawach władzy dekretującej, niepodlegając — poza parlamentarną — żadnej kontroli. Tak włoskie jak i polskie dekrety mają moc ustaw. Sposób uchylania ich jest w obu państwach bardzo do siebie zbliżony. A mianowicie w Polsce (jak wiemy już) tracą one moc obowiązującą, jeżeli w ciągu 14 dni po najbliższym posiedzeniu sejm nie zostaną jemu przedstawione względnie po ich przedstawieniu zostaną przez sejm uchylone, we Włoszech zaś, o ile po swej publikacji nie zostaną przedłożone jednej z izb, na jednym z trzech następujących po sobie posiedzeń — dalej,

jeżeli jedna z izb odmówi im swej aprobaty, dalej wreszcie, o ile w przeciągu 2 lat od ich ogłoszenia nie zostaną przez parlament zmienione w ustawę. Jak widzimy, podobieństwo między tymi ustawami, włoską i polską jest daleko idące. Główne różnice między nimi są: 1. o ile możność wydawania dekretów jest ograniczona w Polsce jedynie do chwil, w których legislatura jest rozwiązana, o tyle przeciwnie — we Włoszech istnieje ona stale. 2. o ile we Włoszech prawo dekretowania obejmuje wszelkie dziedziny ustawodawcze, o tyle w Polsce jest ono uszczuplone całym szeregiem wyliczonych w ustawie spraw, a więc między innymi konstytucją, sprawami zastrzeżonymi ciałom autonomicznym, dalej budżetem itd. Pomimo tych dwu znacznych zresztą różnic, problem dekretowania ujęty jest w obu państwach bardzo podobnie.

Krótki ten przegląd najważniejszych przepisów współczesnego nam prawa konstytucyjnego wystarczył aby rozjaśnić nieco interesujące nas zagadnienie. Chodziło nam o bliższe wniknięcie w prawdziwą istotę dekretu, o odpowiedź na pytanie, co różni właściwie dekret od ustawy. Konkluzja, która nam się nasuwa, wygląda mniej więcej tak: między dekretem a ustawą pomimo istniejącej wspólnoty źródła pochodzenia nie ma tożsamości. Momentem, który na to wpływa jest zasadnicza odmiennosc w sposobie uchylania dekretów. O ile mianowicie ustawa może być uchylona tylko przez drugą ustawę, o tyle przeciwnie, dekret do swego uchylenia na ogół ustawy nie potrzebuje (np. w Polsce i we Włoszech do uchylenia dekretu wystarczy uchwała jednej Izby, względnie sam fakt zaniechania przedstawienia dekretu do takiej uchwały w terminie — w Niemczech uchyla dekret sama egzekutywa itd.).

Na podstawie art. 45 konstytucji marcowej, prezydent R. P. jest władny dyskrecjonalnie mianować i odwoływać prezesa Rady Ministrów oraz obsadzać urzędy cywilne i wojskowe. Wprawdzie mianowanie i odwoływanie prezesa Rady

Ministrów jest uniezależnione od zgody jakiegoś innego organu w państwie i prezydent R. P. ma tu, formalnie biorąc, zupełną swobodę działania — jednakowoż praktycznie musi się liczyć z aktualną większością sejmu, która, gdyby się z nią nie liczone, może w łatwy sposób uniemożliwić pracę kierownikowi rządu, względnie (wykorzystując art. 58 konstytucji) zażądać jego ustąpienia. Praktyka pozakonstytucyjna jaka tu obowiązywała aż do przewrotu majowego (a więc w okresie rządów parlamentarnych) wyglądała mniej więcej tak: z chwila otwarcia przesilenia gabinetowego prezydent R. P. zwracał się do marszałka sejmu o wskazanie kandydata na premiera. Marszałek zwoływał konwent seniorów. Było to ciało złożone z przywódców klubów poselskich nie posiadające charakteru oficjalnego i jako obradujące poufnie, pozostające poza kontrolą opinii. W łonie konwentu odbywały się twz. targi o teki, każde stronnictwo starało się o zdobycie możliwie największych korzyści i wpływów, na ostatecznym wyniku ważyły w znacznym stopniu oczywiście także momenty personalne. Konwent obradował, paktował, układał się, zawierał kompromisy, (nie zawsze później dotrzymanywane przez rząd) liczył głosy i w drodze tajnego układu wyznaczał kandydata na prezesa Rady Ministrów. Wyznaczonemu przez przywódców klubów sejmowych kandydatowi powierzał prezydent misję tworzenia gabinetu. Zaopatrzony w pismo prezydenta kandydat na premiera rozpoczynał pertraktacje ze stronnictwami o obsadę poszczególnych tek, jeśli udało mu się szczęśliwie dobić targów powstawał rząd, któremu prezydent udzielał formalnego swego placet (w myśl zresztą przepisu, że w mianowaniu i odwoływaniu ministrów skrepowany jest prezydent wnioskiem prezesa Rady Ministrów). W ten sposób (jak z tego widzimy) akt powoływania premiera odbywał się z formalnym tylko udziałem prezydenta, w rzeczywistości akt ten wchodził w ścisłą domenę polityczną sejmu. Punkt ciężkości powoływania rządu (za panowania konstytucji marcowej w czyste)

formie, a więc przed przewrotem najowym i nowelą sierpniową) pozostawał, faktycznie biorąc, przy sejmie — względnie przy pozakonstytucyjnym a nawet regulaminem sejmku nieprzewidzianym konwencie seniorów.

Co się tyczy obsadzania urzędów cywilnych i wojskowych przez prezydenta, to odnosi się to tylko do urzędów na które nominacja przez prezydenta została zastrzeżona w ustawach a zatem nie do wszystkich a tylko z reguły do wyższych. Obsadzanie urzędów cywilnych i wojskowych dokonywuje prezydent R. P. na wniosek Rady Ministrów, za nominacje zatem dokonane przez niego odpowiedzialność parlamentarną ponosi zasadniczo cały rząd, przede wszystkim jednak ponoszą ją: prezes Rady Ministrów i minister resortowy w którego resorcie nastąpiła nominacja. Sposób jednakowoż nominacji nie zmienia służbowego stosunku urzędnika do ministra. „Każdy urzędnik Rzeczypospolitej (głosi art. 45 ust. 2) musi podlegać ministrowi, który za jego działania odpowiada przed sejmem“. Konstytucja najzupełniej konsekwentnie przeprowadza jednolitą budowę hierarchii urzędniczej wciągając w nią również urzędników ściśle biorąc pozaresortowych, jak urzędników kancelarii cywilnej. „Nominacje urzędników kancelarii cywilnej prezydenta R. P. (mówi w swym ostatnim ustępie art. 45) kontrasygnuje Prezes Rady Ministrów i jest za ich działania odpowiedzialny przed sejmem“. Prezydent R. P. mianuje również sędziów, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia, jednakże sędziowie pokoju są z reguły wybierani przez ludność. Konstytucja nadto zastrzega, że urząd sędziowski może objąć tylko osoba odpowiadająca warunkom przez prawo przepisany, a więc ustalonym w ustawach: pomija tylko konstytucja czy prezydent R. P. mianuje sędziów całkowicie wg. swego uznania i przy tym od kogo ma ten wniosek wychodzić. Ponieważ jednak już cytowany przez nas art. 45 stosuje się także i do sędziów, mówi bowiem ogólnie „o urzędach cywilnych i wojskowych“ — łatwo stąd wniosko-

wać, że nominacje sędziowskie dokonywane przez prezydenta R. P. winny być zaopatrywane w podpis prezesa Rady Ministrów i ministra sprawiedliwości i że wniosek wychodzić musi od rady ministrów. Do dyskrejonalnej władzy prezydenta R. P. należy sprawowanie zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa z tym jedynym zastrzeżeniem, że prezydent R. P. nie może sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. Konstytucja liczy się tu z okolicznością, że prezydentem jest na ogół osoba cywilna, a nawet gdyby nim był wojskowy, to niekoniecznie musi posiadać kwalifikacje na naczelnego wodza ze względu na potrzebny zasób wiedzy fachowej. Akty wykonywania zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa są aktami rządowymi prezydenta R. P. i jako takie wykonywane być winny za podpisem prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego, czyli ministra spraw wojskowych (jest rzeczą jasną, że w ramy tego rodzaju procedury nie dałoby się włożyć właściwego prowadzenia operacji wojskowych w czasie wojny wymagającego zarządzeń osobistych nieraz bardzo szybkich i całkowicie tajnych). Ust. 2 art. 46 zawiera postanowienie, że na wypadek wojny, naczelnego wodza sił zbrojnych państwa mianuje prezydent R. P. na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez ministra spraw wojskowych. Końcowe słowa art. 46 ustalają odpowiedzialność przed sejmem ministra spraw wojskowych za akty związane z dowództwem w czasie wojny, jak i za wszystkie sprawy kierownictwa wojennego. Redakcja tego artykułu musi budzić poważne wątpliwości. Boć przecież za poszczególne działania wojenne szczególnie natury strategicznej ministrer spraw wojskowych nie może ponosić odpowiedzialności, w przeciwnym wypadku musiałby właściwie sam sprawować dowództwo. Jedynym człowiekiem „de facto“ tu zaangażowanym jest jedynie i wyłącznie Wódz Naczelny i odpowiadać powinien on. Sprawy te poruszone w konstytucji niewątpliwie zbyt pośpiesznie szczegółowo normuje w pewnej mierze i uzupełnia

dekret prezydenta R. P. z dnia 6 sierpnia 1926. Dekret ten określa bliżej zakres działania prezydenta R. P. jako zwierzchnika sił zbrojnych państwa, a to na polu dekretowania w sprawach wojskowych, nie zastrzeżonych drodze ustawodawczej i na polu mianowań wojskowych oraz postanawia, że prezydent sprawuje dowództwo sił zbrojnych (w czasie pokoju) przez ministra spraw wojskowych, którego kompetencje zostały również ustalone tym dekretem. Zarazem wprowadza instytucję Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, mianowanego przez prezydenta Rzeczypospolitej, na podstawie uchwały Rady Ministrów powziętej na wniosek ministra spraw wojskowych. Ten Generalny Inspektor jest przewidziany na Naczelnego Wodza w razie wojny, w czasie pokoju jest on stałym zastępcą ministra spraw wojskowych we wszystkich sprawach dotyczących przygotowania sił zbrojnych państwa do obrony na wypadek wojny. Opracowuje on i kontroluje wszelkie prace mobilizacyjne i operacyjne, ma wpływ na obsadę stanowisk dowódców, poczynając od dowódców pułków w górę; jest przełożonym sztabu generalnego i inspektorów armii a wreszcie — wraz z ministrem spraw wojskowych — wchodzi w skład Komitetu Obrony Państwa.

Do dyskrecjonalnej władzy prezydenta R. P. należy wg. art. 47 Konstytucji Marcowej prawo ulaskawiania. Prawo ulaskawiania przestępców albo prawo łaski jest bardzo starą instytucją prawną wywodzącą się z prawa przypisywanego ongiś głowie państwa dyspensowania od mocy obowiązującej ustaw w poszczególnych wypadkach, przy czym dyspens tych udzielano tak na przyszłość jak i na przeszłość, czyli nadawano im moc wsteczną. Prawo to za czasów absolutyzmu było nieraz groźną bronią w ręku władców i stało się przyczyną niejednego nadużycia, dlatego to nowoczesny konstytucjonalizm ogranicza je względnie znosi. Jednakowoż przesadne obawy, zwłaszcza w republikach parlamentarnych są nie na miejscu, ponieważ istnieją tamże dostateczne gwarancje, że nie będzie

tu nadużyć dla jakichś antypaństwowych celów ubocznych. Gwarancją tu jest odpowiedzialność ministerialna istniejąca i w naszym ustroju. Akty ulaskawiania tak jak i inne akty rządowe głowy państwa winny być kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra a więc w tym wypadku ministra sprawiedliwości względnie spraw wojskowych. Poza tym względy polityki kryminalnej w związku z możliwością zaistnienia pomyłek sądowych przemawiają raczej za prawem łaski. W Polsce (wg. konstytucji marcowej) jedna tylko kategoria przestępców jest od niej wyłączona, są nimi ministrowie zasądzeni na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez sejm. Tutaj prezydent nie ma możliwości stosowania łaski. Amnestie nie są jak ulaskawienia aktami indywidualnymi, lecz ogólnymi, odnoszącymi się do całych klas względnie kategorii przestępców — ich dojście do skutku może nastąpić u nas jedynie w drodze ustawodawczej.

Ważne prerogatywy przysługują prezydentowi w zakresie polityki zagranicznej. Są to kompetencje przyznawane z reguły głowie państwa ze względu na specyficzny charakter czynności dyplomatycznych, gdzie moment wyrobienia, doświadczenia i dyskrekcja gra zasadniczą rolę. Zasadę główną stawia pierwsze zdanie art. 48 konstytucji marcowej: „prezydent reprezentuje państwo na zewnątrz“. Wszelkie zatem akty w tej dziedzinie przedsiębrane winny być dokonywane albo w formie aktów urzędowych prezydenta albo w jego imieniu. Wchodzą tu w grę następujące akty: 1. przyjmowanie przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych oraz wysyłanie przedstawicieli państwa polskiego do państw obcych... Pierwsze polega na udzielaniu ambasadorom i posłom tzw. „agrément“ oraz na przyjmowaniu od akredytowanych przy osobie prezydenta przedstawicieli dyplomatycznych listów uwierzytelniających, drugie na udzielaniu naszym ambasadorom i posłom listów uwierzytelniających. Również (pomimo, że o tym milczy konstytucja) w drodze aktów prezydenta udzielane jest konsulom

państw obcych tzw. „exequatur“ oraz naszym konsulom za granicą listy upoważniające, 2. zawieranie umów z innymi państwami przez co rozumie się przede wszystkim ratyfikowanie wszelkich traktatów przez Polskę zawieranych. Negocjatorowie tych traktatów ze strony polskiej występują jako pełnomocnicy Prezydenta. Prawo zaś prezydenta zawierania umów z innymi państwami (jak wiemy już z poprzednich wywodów) ograniczone jest wymaganiem zgody sejmu co do tych rodzajów umów, które wylicza szczegółowo ust. 2 art. 49 konstytucji, oraz co do traktatów pokoju. Była już o tym mowa w wywodach poświęconych władzy ustawodawczej. Wszelkie inne umowy mogą być ratyfikowane bez jakiegokolwiek interwencji sejmu. Ust. 1 art. 49 stanowi co do nich jedynie, że prezydent R. P. podaje je do wiadomości sejmu, a zatem już po ich zawarciu, przy czym terminu tego podania do wiadomości konstytucja nie oznacza, pozostawiając tym samym tę kwestię swobodnemu uznaniu prezydenta. Z prawem zawierania umów łączy się prawo ich wypowiedania, konstytucja nie wspomina wprawdzie o wypowiedaniu umów niewątpliwie jednak z samej natury rzeczy prawo to wchodzi w zakres kompetencji przydziałnych, 3. wypowiedanie wojny — przyczym jednak konstytucja wymaga uprzedniej zgody sejmu. Oczywiście rozpoczęcie wojny w razie napaści czy też w razie wypowiedzenia Polsce wojny nie podpada pod powyższy obowiązek zgody sejmu. Jak widzimy, rola prezydenta w zakresie stosunków z obcymi państwami jest ogromnie ważna zarówno ze względu na polityczne znaczenie tej dziedziny, nieraz dla życia państwa wprost decydującej, jak również ze względu na rozmiary odnośnych uprawnień prezydenta. Wszystkie a przynajmniej podstawowe akty, na których się opierają stosunki Polski z innymi państwami dochodzą do skutku jako akty prezydenta. W związku z dyskrecjonalną władzą prezydenta jeszcze jeden szczegół — wg. art. 96 obywatelowi R. P. nie wolno przyjmować bez

zezwoleń prezydenta R. P. tytułów ani orderów cudzoziemskich. Przepis ten nie wydaje się dostatecznie uzasadnionym, skoro przyjęcie przez obywatela polskiego cudzoziemskiego tytułu czy orderu nie jest wypadkiem dostatecznie ważnym na to, by trzeba było nań zezwolenia aż samego prezydenta, zgoda ministra spraw zagranicznych wystarczyć tu powinna. Wg. art. 124 konstytucji czasowe zawieszenie praw obywatelskich zarządzić może tylko Rada Ministrów za zezwoleniem prezydenta. Jest to jedyny wypadek, kiedy prezydent współdziała w akcie, który nie występuje na zewnątrz jako akt przezeń dokonany: zarządzenie zawieszenia praw obywatelskich wydaje Rada Ministrów, zarządzenie to jednak powołać się winno na udzielone przez prezydenta pozwolenie.

Swobodna ingerencja prezydenta w zakresie ustawodawstwa formalnego (nie myślimy tu o jego władzy reglamentacyjnej) jest (jak to zresztą już jest wiadomym) bardzo szczupłą i ograniczoną.

Na zakończenie naszych wywodów krótkie powtórzenie tego, co już zresztą w innym związku było powiedziane, a więc:

1. prezydent R. P. nie posiada prawa weta w stosunku do uchwalonych przez Sejm ustaw;

2. nie posiada prawa samodzielnej inicjatywy ustawodawczej, może wykonywać tę funkcję jedynie za pośrednictwem Rady Ministrów, gdyż, stosownie do zdania pierwszego art. 10 konstytucji, prawo „inicjatywy ustawodawczej przysługuje rządowi i sejmowi“;

3. nie posiada prawa oficjalnego czy to bezpośredniego czy pośredniego (za pomocą orędzi) komunikowania się z parlamentem.

Pewien wpływ na bieg prac ustawodawczych może wywierać prezydent za pośrednictwem omawianego już przez nas prawa zwoływania, odraczania i zamykania sejmu i senatu. Jest to zresztą prawo z reguły przyznawane głowie państwa

czyli naczelnikowi władzy wykonawczej, także w państwach, których ustroje oparte są na najbardziej demokratycznej podstawie jak również istnieje ono przy ustroju parlamentarnym rozumie się, w różnym zakresie. Wg. art. 25 ust. 3 prezydent R. P. może zwołać sejm na sesję nadzwyczajną wedle własnego uznania, a winien to uczynić na żądanie $\frac{1}{3}$ ogółu posłów w ciągu 2 tygodni. Czyniąc obowiązkiem dla prezydenta zwołanie sesji nadzwyczajnej na żądanie $\frac{1}{3}$ ogółu posłów konstytucja marcowa daje tu ważne uprawnienie mniejszości parlamentarnej. Gwarancją wypełnienia nałożonego na prezydenta obowiązku jest odpowiedzialność ministerialna. W pewnych wypadkach prezydent R. P. zmuszony jest do zwołania sejmiku na sesję nadzwyczajną, a mianowicie kiedy potrzebuje wg. konstytucji zgody jego dla dokonania pewnych aktów państwowych a więc — przede wszystkim (stosownie do brzmienia art. 30) wypowiedzenia wojny lub zawarcia pokoju. Prezydent posiada również prawo odroczenia obrad sejmiku i senatu przy tym (wg. art. 25 konstytucji) może to w ciągu tej samej sesji zwyczajnej uczynić tylko raz jeden i na czas nie dłuższy niż na 30 dni — w przeciwnym razie środek ten wymaga zgody ciał ustawodawczych. Jak widzimy, swobodne wpływanie prezydenta na bieg prac ustawodawczych parlamentu urzeczywistniająca się bezpośrednio względnie pośrednio — posiada na ogół szczerpy dość zakres.

W wywodach moich poświęconych kompetencjom legislatywy a zamkniętych w rozdz. „Władza ustawodawcza“ pominąłem — jak to zresztą swego czasu zaznaczyłem — kwestię politycznej oraz parlamentarnej kontroli parlamentu nad rządem. Uczyniłem to celowo chcąc traktować ten temat łącznie z równoczesnym omówieniem kontrśrodków stojących do dyspozycji egzekutywie. Dopiero problem tak potraktowany, potraktowany dwustronnie a dotyczący stosunku legislatywy do egzekutywy z jednej a egzekutywy do legislatywy z drugiej strony da nam jak sądzę pełniejszy i bardziej zrozu-

miały obraz całości. Zaczynam od ogólnopolitycznej kontroli sejmu względnie senatu nad rządem. Najważniejszymi środkami tej kontroli są:

1. interpelacje, 2. nadzwyczajne komisje, 3. uchwały pociągające ministrów do parlamentarnej odpowiedzialności.

Interpelacje. Ust. 1 art. 33 konstytucji marcowej mówi: „posłowie mają prawo zwracać się z interpelacjami do rządu lub do poszczególnych ministrów w sposób regulaminem przepisany (art. 37 rozciąga postanowienia niniejsze również i na senatorów)“. Zgodnie z konst., która to prawo interpelowania rządu przyznała nie każdemu posłowi ale posłom ew. tylko łącznie w pewnej liczbie działającym, wymaga regulamin co najmniej 30 podpisów pod interpelacją. Podobnie jak projekty ustaw tak i interpelacje winny być sporządzane na piśmie i złożone do łaski marszałkowskiej, po czym stają się częścią składową obrad sejmu. Konstytucja wkłada na interpelowanego ministra obowiązek udzielenia odpowiedzi ustnie lub pisemnie ew. usprawiedliwienia braku rzeczowej odpowiedzi umotywowanym oświadczeniem, zakreślając mu równocześnie termin do przedsięwzięcia tych czynności nie dłuższy niż 6 tygodni. Interpelanci posiadają ważne uprawnienie, na ich żądanie odpowiedź ministra musi być zakomunikowana sejmowi. Dalszy rozwój wypadków zależy już od samego sejmu, może on bowiem zależnie od swej woli uczynić odpowiedź rządu przedmiotem dyskusji i uchwały i w dalszej konsekwencji bądź wezwać rząd do udzielenia odpowiedzi na plenarnym posiedzeniu w określonym terminie, bądź przyjmując odpowiedź ministra do wiadomości względnie do wiadomości jej nie przyjmując. Interpelacje są potężnym środkiem politycznej kontroli izb nad rządem. Dają sposobność wglądnięcia izb we wszystkie sprawy rządu, mogą również odnosić się do całokształtu jego działalności. Dyskusja w izbie kończąca się uchwałą, że sejm nie przyjmuje odpowiedzi ministra do wiadomości może świadczyć o naganie

rządu i w dalszej konsekwencji doprowadzić do konfliktu między rządem a sejmem. Od rządu dotkniętego krytyką będzie zależeć jak się wobec tego faktu zachowa, gdy jest wrażliwy, poda się do dymisji, zwłaszcza gdy „prestige“ jego będzie zaangażowany, w innych wypadkach bardziej blażej natury pozostanie. Interpelacja nie jest oczywiście jedynym sposobem wyrażania niechęci izby do rządu. Takim sposobem może być po prostu nieraz odrzucenie rządowego projektu ustawy. Kiedy indziej odmówienie mu budżetu lub skreślenie w nim pewnych pozycji. Najbardziej jednak praktycznego narzędzia mieszania się izb do spraw rządowych następują interpelacje — które mogą być wnoszone na każdy temat w każdej chwili i których inicjatywa leży wyłącznie w rękach posłów. W Polsce interpelacja otrzymała kształt względnie korzystny dla rządu: 1. interpelacja wymaga 30 podpisów poselskich, 2. termin odpowiedzi ministra ustalony jest konstytucyjnie, tak że zainteresowany minister w obrębie czasokresu ustanowionego przez konstytucję wybiera sobie odpowiednią dla siebie datę. 3. dyskusja nad odpowiedzią zostaje wszczęta wówczas, gdy ją izba uchwali na skutek wniosku postawionego przez interpelantów — a nie jak we Francji np. bez wniosku o każdym czasie. 4. regulamin ograniczał treść wniosków, jakie miały być stawiane w dyskusji interpelacyjnej. W Polsce interpelacja pełni dwojaką rolę właściwej interpelacji złożonej z dyskusji i uchwały oraz rolę prostego zapytania. (Instytucja zapytań istnieje w Anglii i we Francji, gdzie rozróżnia się zapytania pisemne i ustne. Każdy poseł ma prawo zwracać się do ministra z zapytaniem nie przekraczającym 15 minut, na które replika ministra może trwać najwyżej 5 min.).

Nadzwyczajne komisje. Mniej ważnym od interpelacji środkiem kontrolnym sejmu nad rządem są nadzwyczajne komisje o których mówi artykuł 34 konstytucji marcowej. Sejm może (na podstawie tego art.) wyłaniać je dla zbadania

poszczególnych spraw z prawem przesłuchiwania stron interesowanych oraz wzywania świadków i rzeczoznawców. Nadzwyczajne komisje zwane śledczymi mogą być ustanowione tylko dla zbadania (jak podkreśla konstytucja) poszczególnych spraw, działalność swą mogą zamknąć tylko sprawozdaniem, o wynikach a nie mogą wydawać orzeczeń. Jako nadzwyczajny środek kontrolny raczej ciężki i drastyczny nie są one instancją stałą, ale w praktyce występują na ogół rzadko.

U Pociąganie ministrów do parlamentarnej odpowiedzialności. Odpowiedzialność ta (stosownie do art. 58 konst. marcowej) polega na tym, że na żądanie sejmu ma ustąpić zarówno cała Rada Ministrów jak i każdy minister z osobna. Konstytucja nie uzależnia mocy tej uchwały od żadnego warunku, wzmocnionej większości, wymaga jedynie by wniosek żądający ustąpienia był poddany pod głosowanie nie na tym posiedzeniu, na którym został zgłoszony. To zastrzeżenie dodane przez nowelę sierpniową po przewrocie majowym miało na celu zapobiec ewentualnemu zaskoczeniu, głosowanie nad obaleniem mogło się odbyć dopiero na posiedzeniu, na którego porządku zostało umieszczone. W ten sposób sejm zmuszony był do chłodniejszego rozważenia wszystkich „pro“ i „contra“ związanych z decyzją obalenia rządu — zwolennicy zaś rządu mogli zmobilizować swe siły, aby stanąć w jego obronie. Parlamentarną odpowiedzialność ministrów należy odróżnić od odpowiedzialności faktyczno-politycznej. Odpowiedzialność faktyczno-polityczna zachodzi albo przy pośrednim wyrażeniu przez Sejm Rządowi swego stanowiska w stosunku do niego (odrzućenie budżetu itp.), albo bezpośrednio przy sformułowaniu uchwały zamykającej dyskusję nad interpelacją. Gdy izba wyrazi w ten sposób ujemny wobec niego stosunek od Rządu samego najczęściej będzie zależeć w jaki sposób uchwałę tę oceni i jakie wyciągnie z niej konsekwencje. Inaczej przedstawia się sprawa przy parlamentarnej odpowiedzialności Rządu, którą inaczej nazwać można prawnopolityczną. Po-

lega ona na prawie izb, a nie tylko faktycznej możliwości, jest wyraźnie ustanowiona, a nie tylko pośrednio zorganizowana, wywołuje też określony skutek prawny, a nie tylko faktyczne następstwa. Gdy Sejm uchwali żądanie ustąpienia Rządu względnie poszczególnego ministra występuje konstytucyjny obowiązek ich ustąpienia. Rząd, który nie uczyniłby zadość temu obowiązkowi dopuściłby się naruszenia konstytucji i Prezydent R. P. miałby obowiązek udzielić takiemu Rządowi dymisji, nawet bez jego prośby.

„Parlamentarna odpowiedzialność Rządu (mówi Maciej Starzewski) jest wynalazkiem powojennych konstytucji. Trudno go nazwać szczęśliwym, powstał bowiem z dążenia do skodyfikowania w ścisłych ramach zwyczajowych dotychczas reguł systemu rządów gabinetowo-parlamentarnych. Dawne konstytucje stojące nawet na gruncie tego systemu zadawały się oznaczeniem tylko punktów umożliwiających jego faktyczne funkcjonowanie, nastawieniem organizacji władz głównych w ten sposób by realizował się w drodze naturalnej dążności całego ustroju. Nie kusily się bynajmniej o narzucenie bezwzględne systemu ani o usztywnienie go przez ustanowienie dlań niezłomnych reguł. Czyniły to z całą świadomością, że system rządów parlamentarnych jest systemem nie stalej równowagi między głównymi organami, że pierwszą jego zaletą jest giętkość pozwalająca zwyczajowo przystosować konstytucję bez większych tarć do sytuacji wytworzonych przez historyczną rzeczywistość. I właśnie tej równowagi i tej giętkości pozbawiają ustroj konstytucje usiłujące ująć system rządów parlamentarnych w stałe niezmiennie normy prawne. Przede wszystkim dlatego, że usztywnienie wychodzi zawsze na korzyść izb, oddaje im supremację prawną nad rządem.“ „Supremację tę zapewnia izbom w pierwszym rzędzie przekształcenie faktyczno-politycznej odpowiedzialności w parlamentarną, Rząd musi ustąpić przed wolą izb nie mogąc już szukać obrony w jej rozwiązaniu. Natomiast wów-

czas gdy Rząd ma możność uciec się do wywołania rozwiązania izby, z którą pozostaje w konflikcie, wtedy wystąpi jako arbiter głowa Państwa, godząc się na rozwiązanie izb, albo odmawiając go Rządowi. Rozstrzygnięcie leży zatem w ręku czynników będących poza konfliktem. Parlamentarna odpowiedzialność wypacza równowagę ustroju kładąc trwale punkt ciężkości w izbach.“ (Skrypt: Prawo polit. Cz. III, T. II, Str. 127—128). Słowa Starzewskiego obrazują znakomicie istotę zagadnienia. Polski system konstytucyjnie usztywnionej odpowiedzialności parlamentarnej Rządu (zwłaszcza na tle konst. marc. w jej pierwotnym brzmieniu) to przerost, a równocześnie wypaczenie właściwej instytucji rządów parlamentarnych. Prawnie zastrzeżonego obowiązku ustępowania Rządu na skutek uchwalonego mu votum nieufności nie znają ani Francja ani Belgja. Nie zna go wreszcie (matka współczesnego nam konstytucjonalizmu) Anglia. Nie znają go aczkolwiek wszystkie uznają ów obowiązek w tej sytuacji faktycznie. Lekki i giętki aparat zachodni został zastąpiony u nas przez ciężkie, sztywne i nieporęczne narzędzie.

Na tym kończymy omawianie środków ogólnopolit. kontroli sejm nad Rządem. Na dnie ich tkwi ocena nie na stałych kryteriach oparta, ale na z natury rzeczy bardziej płynnym politycznym wartościowaniu i na jego podłożu wyrosłej sympatii lub nieufności. Omówione przez nas środki kontroli stosowane dowolnie na podstawie swobodnego uznania sejm nadają się znakomicie do ujmowania przy ich pomocy wszelkich spraw zarówno rzeczowej jak osobistej natury.

Inny charakter niż poprzednie posiada ostatni ze środków kontroli oddanych przez Konstytucję sejmowi związany z konstytucyjną odpowiedzialnością Prezesa Rady ministrów i Ministrów. Ogólne zasady odpowiedzialności konstytucyjnej i urzeczywistniającej ją procedury zostały już przez nas omówione w związku z odpowiedzialnością prezydenta, tu dodamy tylko, że na podstawie artykułów 56, 57 i 58 konsty-

tucji marcowej Rada Ministrów jako całość, a każdy minister oddzielnie w swoim zakresie ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną. A to Rada Ministrów solidarnie za ogólny kierunek działalności Rządu, każdy minister za swą działalność w urzędzie oraz działanie podległych mu organów, a to pod względem zgodności tejże z konstytucyjnymi ustawami państwa. Uchwała stawiająca ministra w stan oskarżenia musi być powzięta w obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów większością $\frac{2}{3}$ oddanych głosów, a więc dochodzić ma do skutku w tych samych warunkach co pociągnięcie do odpowiedzialności prezydenta. Rozpoznanie spraw i wydanie wyroku należy do Trybunału Stanu. Minister nie może uchylić się od odpowiedzialności przez zrzeczenie się urzędu, a z chwilą postawienia go w stan oskarżenia jest zawieszony w urzędowaniu. Tyle na ten temat konstytucja marcowa. Reszta pozostawiona jest osobnej ustawie, którą jest wspomniana już przez nas ustawa o Trybunale Stanu z 27. IV. 1923 r. Stanowi ona że: 1. minister odpowiada konstytucyjnie za działania i zaniechania z winy umyślnej lub nie umyślnej, którymi w zakresie swojego urzędowania lub też w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki rządu naruszył konstytucję lub inną ustawę, naraził państwo na niebezpieczeństwo lub interesom państwa oczywistą i znaczną wyrządził szkodę. 2. na tych samych zasadach odpowiada minister za działania i zaniechania prezydenta, podległych mu organów, Rady Ministrów oraz innych ministrów w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki rządu, jeśli owych działań lub zaniechań stał się bezpośrednio winnym lub dopuścił do nich z winy umyślnej lub nie umyślnej.

Po wylczeniu zasadniczych środków kontroli parlamentu nad rządem przejdźmy do contr-środków stojących do dyspozycji egzekutywy. Znamy właściwie jeden taki contr-środek naprawdę skuteczny — a jest nim prawo rozwiązania parlamentu przed upływem czasu na który został wybrany i od-

wołania się do wyborców. Tam gdzie jak np. w Anglii rząd ma możność spowodować rozwiązanie izby, z którą pozostaje w konflikcie, tam jako ostateczny arbiter w sporze występują wyborcy, których rozstrzygający i definitywny wyrok wynika sam naocznie z rezultatu wyborów. Dlatego to wg. ustalonej konstytucyjnie praktyki angielskiej dekret królewski o rozwiązaniu parlamentu zawiera zawsze równocześnie zarządzenie nowych wyborów. Konstytucja marcowa w swym pierwotnym tekście daje wprawdzie prezydentowi prawo rozwiązywania sejmu przed upływem kadencji, ale obwarowuje je takimi warunkami, że czyni go właściwie praktycznie nie wykonalnym. Prezydent R. P. może rozwiązać sejm ale może to uczynić tylko za zgodą $\frac{2}{3}$ ustawowej liczby członków senatu. Konstytucja polska wzoruje się tu na art. 5 francuskiej ustawy konstytucyjnej z 25. lutego 1875 r. obostrzając go jednak żądaniem by uchwała w senacie wyrażająca zgodę na rozwiązanie sejmu zapadała większością nie zwykłą, jak we Francji lecz kwalifikowaną. Jeśli się weźmie pod uwagę, że senat polski ze względu na sposób jego wybierania jest strukturalnie do sejmu bliźniaczo podobny, a partyjnie jest jego drugą repliką, trudno będzie się spodziewać by w konflikcie sejmu z rządem po stronie rządu stawał. Jest to niepodobieństwem zwłaszcza wobec przepisu konstytucji, że w razie rozwiązania sejmu rozwiązuje się z samego prawa również i senat — ujęcie się senatu za rządem miałooby w tych warunkach charakter zamachu samobójczego. Jak z tego widzimy prawo prezydenta rozwiązywania sejmu nie jest na tle pierwotnego tekstu konstytucji marcowej rzeczywistym prawem, ale jedynie pewnym pozorem prawa. Jest zwykłą fikcją maskująca nieudolnie rzeczywisty stan rzeczy którym jest czysta supremacja legislatywy nad egzekutywą. Zalecona nam w postulatach teoretyków równowaga struktury władz została tu wyraźnie zwichnięta. Sejm może w każdej chwili zwykłą większością głosów rząd obalić, a rząd wobec faktycz-

nej nierozwiązalności sejmu nie ma do swej dyspozycji żadnego środka obronnego. Zmianę tej sytuacji przynosi dopiero rewizja sierpniowa, oswobadzając z jednej strony prawo prezydenta rozwiązywania sejmu od warunku zgody senatu, a dodając z drugiej (wspomniane już przez nas) zastrzeżenie że wniosek żądający ustąpienia rządu nie może być poddany pod głosowanie na tym posiedzeniu, na którym został zgłoszony. Odnośne artykuły noweli konstytucyjnej brzmią art. 26 — „Prezydent Rzeczposp. rozwiązuje sejm i senat po upływie czasu na który zostały wybrane — Prezydent R. P. może rozwiązać sejm i senat przed upływem czasu na który zostały wybrane na wniosek Rady Ministrów umotywowanym orędziem, jednakże tylko raz jeden z tego samego powodu. Wybory odbędą się w ciągu 90 dni od dnia rozwiązania itd. art. 58 „Do odpowiedzialności parlamentarnej pociąga ministrów sejm zwyczajną większością. Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie sejmu. Wniosek żądający ustąpienia Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów nie może być poddany pod głosowanie na tym posiedzeniu na którym został zgłoszony.“ Zwichnięta równowaga struktury gabinetowo-parlamentarnej została przywrócona. Obecnie w razie zaistnienia ewentualnego konfliktu między rządem a sejmem Sejm ma możliwość swobodnego wyrażenia nieufności rządowi, na odwrót jednak rząd jeżeli ma poparcie prezydenta, ma możliwość odwołania się w sporze do wyborców. Rolę przejściowego arbitra przed ostatecznym arbitrażem wyborców spełnia tu prezydent. O ile uznaje słuszność zarzutów sejmowych może poświęcić rząd i dopuścić do jego obalenia, o ile przeciwnie w sporze stoi po stronie rządu może wykorzystać czasokres między datą wniosku obalenia rządu, a datą głosowania sejmowego w tej sprawie i ewentualnie rozwiązać sejm. Sfera istniejących tu możliwości jest jak widzimy szeroka.

Punkt ciężkości rządów w państwach parlamentarnych

przesuwa się z nieubłaganą logiką od głowy państwa ku ministrom. Nie są już oni tylko pomocnikami monarchy czy prezydenta Republiki lecz uzyskują zasadniczą samodzielność wobec czego nie wystarcza już luźna ich łączność, zgrupowanie mechaniczne koło naturalnego ośrodka jakim w państwach nieposiadających rządów parlamentarnych jest głowa państwa, lecz muszą oni wytworzyć między sobą bardziej ścisły organiczny niejako związek, związek zapewniający im jedność wewnętrzną, a równocześnie potrzebną jednolitość w wystąpieniach zewnętrznych. Rozróżniamy wspólnie dwa zasadnicze typy organizacyjne. Pierwszy tzw. kanclerski, drugi tzw. kolegialny. Różnicom istniejącym między tymi dwoma typami poświęca wiele miejsca w swych pracach i wykładach — śp. Maciej Starzewski. Reasumpcja jego trafnych wywodów na ten temat ujęta w najbardziej zwięzłym skrócie przedstawia się jak następuje.

Typ kanclerski (zrealizowany idealnie w Niemczech cesarskich) posiada następujące charakteryzujące go cechy główne: 1. stojący na czele Rządu kanclerz ma stanowisko właściwego kierownika i przełożonego wszystkich ministrów tak, że pozostali ministrowie kierujący poszczególnymi resortami są tylko zastępcami kanclerza w danych działach administracji, stąd kanclerz zachowuje ogólne kierownictwo nad całym aparatem administracji rządowej, może wglądać w działalność zarówno ministrów jak podległych im urzędów, kontrolować ją oraz wydawać wiążące ich dyrektywy, może nawet rezerwować sobie do wyłącznego rozstrzygnięcia pewne sprawy ważniejsze, 2. ministrów mianuje głowa państwa — kanclerz posiada tu jednak wpływ decydujący, gdyż głowa państwa czyni to na jego wniosek, 3. poszczególni ministrowie odpowiadają wprawdzie przed głową państwa, jednak raczej pośrednio, skoro wprawienie w ruch tej odpowiedzialności zależy od kanclerza, który stawia odpowiedni wniosek gdy chodzi o odwołanie któregoś z ministrów, 4. ministrowie

zbierają się na ogólne posiedzenia pod przewodnictwem kanclerza nie tworząc jednak Rady Ministrów we właściwym tego słowa znaczeniu, tzn. odrębnego organu o własnej kompetencji — posiedzenia ministrów mają raczej charakter rady przyboocznej kanclerza tak, że jej uchwały mają w stosunku do niego, znaczenie jedynie opinii niewiążących.

Przejdźmy do drugiego typu kolegialnego stanowiącego przeciwieństwo pierwszego: 1. powoływanie i odwoływanie ministrów przez głowę państwa nie następuje formalnie na wniosek premiera, tak, że polityczna odpowiedzialność poszczególnych ministrów wobec głowy państwa nie potrzebuje dla swej realizacji pośrednictwa premiera. Jest to różnica raczej formalna — faktycznie bowiem nominacje ministrów mają miejsce zawsze w porozumieniu z tym, komu głowa państwa powierzyła tworzenie gabinetu. Odwołanie zaś któregoś z ministrów przez głowę państwa bez zgody premiera jest faktycznie biorąc czymś również nie do pomyślenia, 2. Rada Ministrów jest odrębnym organem o własnej kompetencji, zasiadający w niej ministrowie są równymi między sobą jej członkami. Premier zaś jest tylko „*primus inter pares*“, o tyle, że pełni w Radzie funkcje przewodniczącego, zwołuje jej posiedzenia, oraz niekiedy posiada przyznany sobie głos rozstrzygający na wypadek równego podzielenia się głosów przy zapadaniu uchwał. W zasadzie do Rady jako takiej należy ustalanie wytycznych programowych i głównej linii polityki bieżącej. Na czoło wysuwa się tu gabinet jako ciało uchwalające — w przeciwieństwie do typu kanclerskiego, w którym na pierwszy plan wysuwa się decyzja kanclerza, 3. jeśli chodzi o odpowiedzialność konstytucyjną rządu, to w systemie kanclerskim z natury rzeczy obciążać będzie w pierwszym rzędzie kanclerza, w razie zaś, gdy podstawę jej stanowi w danym wypadku sprawa należąca do poszczególnego resortu bądź kanclerza i odnośnego ministra, bądź tylko ministra, który

sam ponosi winę, rzadko zaś kiedy przybiera charakter zbiorowej odpowiedzialności całego rządu. W systemie natomiast kolegiąlnym odpowiedzialność konstytucyjna może być bądź indywidualna (premiera czy poszczególnych ministrów), bądź zbiorowa całego gabinetu i ten ostatni wypadek może występować względnie często, skoro najważniejsze sprawy są rozstrzygane kolegiąlnie. Również odpowiedzialność parlamentarna w kanclerskim systemie uderzy przede wszystkim w kanclerza i pośrednio dopiero odbije się na jego współpracownikach — skoro nawet atak wymierzony w poszczególnego jakiegoś ministra musi ugodzić w drodze rykoszetu w kanclerza ze względu na jego stosunek do ministrów. W systemie natomiast kolegiąlnym parlamentarna odpowiedzialność różnicuje się o wiele wyraźniej na odpowiedzialność kolegiąlną i indywidualną, votum nieufności wyrażone przez parlament poszczególnemu tylko ministrowi nie dotyka w zasadzie całego gabinetu, o ile premier nie uzna za stosowne bronić zaatakowanego ministra. Oczywiście podjęcie przez parlament rękawicy i rozpoczęcie walki z premierem angażuje cały rząd, który wówczas solidarnie dzieli losy premiera.

4. W systemie kolegiąlnym każdy z ministrów zarządza w zasadzie sprawami swego resortu samodzielnie nie podlegając ani szczegółowym dyrektywom premiera, czy rządu, ani kontroli z ich strony. Związany jest tylko ogólnymi liniami polityki wytkniętymi przez rząd, poza które nie powinien wychodzić i które winien w swoim zakresie działania realizować. Oczywiście pewne sprawy należące ze względu na swą materię do gałęzi zarządu sprawowanej przez jakiś poszczególny resort mogą być decydowane przez rząd z tego czy innego tytułu, np. Konstytucja może powierzyć inicjatywę ustawodawczą rządowi jako całości tak, że projekta opracowane przez poszczególnych ministrów mogą dostawać się przed forum parlamentu dopiero na podstawie uchwały rządu, albo konstytucja lub ustawy mogą uzależniać nominacje w po-

szczególnych resortach od zgody całego rządu itd. Będą to jednak zawsze wyjątki nienaruszające zasady, że każdy minister prowadzi samodzielnie sprawy swojego resortu. W praktyce zasada ta może jednak doznawać różnych modyfikacji: formalnie tylko pewne ważniejsze sprawy będzie załatwiać właściwy minister, faktycznie jednak może mieć na nie znaczny wpływ premier ew. posługując się przy tym autorytetem Rady Ministrów. Granice bowiem pomiędzy sprawami należącymi do ogólnej polityki a sprawami, które stanowią tylko teren specjalnej polityki danego resortu są bardzo płynne, ponadto nie da się kompetencji rządu ograniczyć wyłącznie tylko do wykreślenia ogólnych linii i trzymać go zdaleka od poszczególnych spraw, które winny te linie w sobie konkretyzować — oraz od wglądania w sposób wprowadzenia w czyn ustalonych przez Rząd zasad. Większy lub mniejszy stopień samodzielności poszczególnych ministrów zależeć będzie faktycznie od premiera, od skali jego zainteresowań, od stopnia jego energii, oraz rozwiniętego bardziej lub mniej poczucia odpowiedzialności. Premier o wielkiej indywidualności (taki np. Disraeli w Anglii) narzuci swój autorytet nawet w systemie kolegalnym innym ministrom, uczyni z nich narzędzia własnej polityki, wykonawców własnego programu i będzie ich kontrolował, czuwał nad tym, czy dobrze realizują na swoich odcinkach jego plany i decyzje. Znaczną rolę odegra przy tym charakter gabinetu, jeśli to będzie gabinet zwartej i mocnej większości jednolity politycznie, na którego czele stoi (jak to bywa z reguły w Anglii) uznany przez tę większość leader, premier nie będzie ustępował pod względem faktycznej swej władzy kanclerzom i będzie mógł traktować innych członków gabinetu jako swych ministrów. Premier gabinetu koalicyjnego nie wzniesie się na to stanowisko i często będzie się musiał ograniczać do roli pośrednika łagodzącego tarcia wewnętrzne celem kleceniach chwyjnych kompromisów. Obydwa systemy tak kanclerski jak i kolegalny mimo że teore-

tycznie przeciwstawne w praktyce mogą znacznie zbliżyć się do siebie — przy czym system kolegialny wykazuje nieraz skłonność do przybierania faktycznych cech systemu kanclerskiego — niekiedy trwale, niekiedy przejściowo. Anglia i Francja nie znają oficjalnie kanclerzy, a jednak w obydwu tych krajach pojawia się czasem premier o typie kanclerza (jak Clémenceau we Francji lub Churchill w Anglii). Oto zasadnicza reasumpcja dwóch głównych typów struktury rządu — w ujęciu Starzewskiego. Wobec całkowitej trafności tego ujęcia nie mamy tu osobiście nic do dodania.

Przejdźmy z kolei do interesującego nas tu przede wszystkim pytania — który z dwóch omówionych systemów przyjął nasz porządek prawny? Otóż konstytucja marcowa ustala następujące zasady główne:

1. Rada ministrów występuje na tle jej w charakterze odrębnego organu i jako taka posiada własne kompetencje. Art. 56 konstytucji ustanawia solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną Rady Ministrów za ogólny kierunek działalności Rządu, z czego wynika, że ustalenie owego kierunku należy do kompetencji Rady Ministrów. Jest to pierwszy moment wskazujący na to, że w ustroju polskim przyjęty został kolegialny system organizacji rządu.

2. Drugim momentem świadczącym o tym jest traktowanie ministrów jako samodzielnych kierowników resortów, na których czele stoją. Prezes Rady Ministrów nie posiada żadnego tytułu prawnego do wydawania ministrom jakichś instrukcji wiążących, czy poleceń i nakazów. Konstytucja ustanawia wprawdzie odpowiedzialność ministrów charakteru indywidualnego ale równocześnie zaznacza, że ministrowie ponoszą ją oddzielnie, każdy w swoim zakresie, za działalność w urzędzie, a to zarówno za zgodność tej działalności z konstytucją i innymi ustawami państwa i za działania podległych im organów jak i za kierunek swej polityki. Widzimy z tego wyraźnie, że Prezes Rady Ministrów nie jest bynajmniej prze-

łożonym w stosunku do organów podległych poszczególnym ministrom, co akcentuje jeszcze dodatkowo zdanie (art. 45), iż każdy urzędnik Rzeczypospolitej musi podlegać ministrowi, który za jego działania odpowiada przed Sejmem. Ministrom służy możliwość prowadzenia własnej polityki w oddanym sobie zakresie oraz ustalania jej kierunku. Owa własna resortowa polityka winna oczywiście obracać się w ramach ogólnego kierunku działalności rządu, o którym decyduje Rada Ministrów jako taka.

3. Wskazane momenty wypływają logicznie z przyjęcia zasady kolegialności. Konstytucja marcowa zna jednak jeszcze inne zaczerpnięte wyraźnie z systemu kanclerskiego. Do nich należy zaliczyć okoliczność, że Prezydent R. P. mianuje i odwołuje ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów, dalej to, że każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej musi być kontrasygnowany nie tylko przez ministra właściwego, ale również przez prezesa Rady Ministrów. Ta ostatnia dyspozycja podkreśla wprawdzie w pewnej mierze samodzielność stanowiska właściwych ministrów, skoro w systemie kanclerskim ich podpis obok podpisu kanclerza byłby czymś w ogóle zbędnym, ale daje równocześnie wyraz zasadzie, że premier nie jest tylko przewodniczącym rady, ale jest czynnikiem o stanowisku odrębnym i jako taki winien współdziałać przy dochodzeniu do skutku ważniejszych aktów państwowych. Reasumując to, co zostało powiedziane stwierdzamy:

Konstytucja Marcowa stoi zasadniczo na gruncie systemu kolegialnego, zna jednak równocześnie pewne odchylenia w kierunku systemu kanclerskiego.

Obecnie przystąpmy do zbadania zasadniczych składników wchodzących w skład pojęcia ujmowanego słowem „Rząd“. Składnikami tymi są w ustroju polskim — Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i Ministrowie.

Zacznijmy od Rady Ministrów. Stosownie do art. 55 konstytucji tworzą ją ministrowie pod przewodnictwem Prezesa

Rady Ministrów. Wg. art. 63 konstytucji liczbę ministrów winna określić osobna ustawa. Ustawa taka nie została wydana, liczbę zaś ministrów określają na ogół rozporządzenia Prezydenta. Przy czym pełnomocnictwa nadawane prezydentowi przez ustawy upoważniające w zakresie organizacji administracji otwierają dla rządu współdziałającego z prezydentem duże możliwości. Kumulowanie poszczególnych resortów w jednym ręku należy uznać w Polsce za rzecz dopuszczalną, skoro konstytucja względnie ustawa specjalnie nie zawierają tu żadnych zastrzeżeń czy ograniczeń. Co się tyczy kompetencji Rady Ministrów, to konstytucja marcowa nie wylicza ich po kolei jak to czyni w związku z kompetencjami prezydenta ale podaje tylko pewne z uprawnień przysługujących Radzie odsyłając w art. 63 określenie kompetencji do osobnej ustawy. Sama przyznaje Radzie Ministrów następujące uprawnienia:

1. Prawo inicjatywy ustawodawczej wykonywane konkurencyjnie z sejmem.

2. Składanie sejmowi projektu budżetu — ta inicjatywa jest wyłącznym prawem Rady Ministrów.

3. Jeżeli Sejm był rozwiązany, a budżet na dany rok nie uchwalony, Rada Ministrów miała prawo czynić wydatki i pobierać dochody w granicach zeszlorocznego budżetu aż do uchwalenia przez sejm i senat prowizorium budżetowego.

4. Jeżeli sejm był rozwiązany a ustawa zezwalająca na pobór rekruta nie była uchwalona, Rada Ministrów miała prawo zarządzić pobór rekruta w granicach zeszlorocznego przez sejm uchwalonego kontyngentu.

5. Rada Ministrów stawiała prezydentowi konieczne wnioski w przedmiocie

- a) rozwiązania sejmu i senatu przed upływem czasu, na który zostały wybrane,
- b) wydawania rozporządzeń z mocą ustawy,

- c) obsadzania urzędów cywilnych i wojskowych zastrzeżonych w ustawach łącznie z mianowaniem Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych na wypadek wojny.

6. Rada Ministrów zarządzała na zezwolenie Prezydenta R. P. czasowe zawieszenie praw obywatelskich w warunkach określonych art. 124 konstytucji. Inne uprawnienia Rady Ministrów zawierały poszczególne ustawy względnie normy z nimi konkurujące. Na uwagę zasługuje tutaj przede wszystkim dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie polskim z dn. 3 I. 1918 r., który stanowi historycznie punkt wyjścia rozwoju polskiej organizacji rządu i którego niektóre postanowienia po dziś nie straciły na aktualności.

Dekret określający Radę Ministrów jako naczelny organ zbiorowy wylicza wśród uprawnień Rady następujące, dotąd aktualne, a przez Konstytucję Marcową nie wymienione:

1. Rada Ministrów ma za zadanie uchylać rozporządzenia wykonawcze do dekretów Głowy państwa (dekret mówi o Radzie Regencyjnej), oczywiście musiał być zachowany warunek odnoszący się w ogóle do wszystkich rozporządzeń wykonawczych, by były wydawane celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe. Przy stanie prawnym stworzonym przez konstytucję marcową jest rzeczą możliwą wydawanie przez Radę Ministrów rozporządzeń wykonawczych zarówno do ustaw jak do rozporządzeń prezydenta z mocą ustawy i Rada Ministrów niejednokrotnie takie rozporządzenia wydawała. Powołując się na wymieniony dekret Rady Regencyjnej wydała Rada Ministrów w dniu 25 sierpnia 1926 rozporządzenie w sprawie zasad organizacji i urzędowania ministerstw. Zatwierdzanie statutu organizacyjnego każdego ministerstwa na wniosek właściwego ministra należy również do Rady Ministrów.

2. Rada Ministrów ustala program rządowy oraz ogólne wytyczne polityki bieżącej.

3. Rada Ministrów rozpatruje sprawozdania poszczególnych ministrów oraz uzgadnia i koordynuje ich działalność.

4. Wszelkie sprawy wychodzące poza zakres kompetencji poszczególnych ministrów lub też dotyczące kilku ministrów rozstrzygane są przez Radę Ministrów. Do takich spraw dotyczących kilku ministrów należą także spory kompetencyjne pomiędzy różnymi resortami. Rada Ministrów jest powołana do rozstrzygania tych sporów.

Takie są uprawnienia Rady Ministrów o bardziej ogólnym charakterze. Co się tyczy form proceduralnych przepisanych konstytucją względnie regulaminem Rady Ministrów, to są one następujące:

1. Radę Ministrów zwołuje Prezes Rady Ministrów bądź z własnej inicjatywy, bądź na żądanie poszczególnych ministrów.

2. Posiedzenie jest prawomocne, gdy uczestniczy w nim większość ministrów. W razie nieobecności ministra zastępuje go właściwy podsekretarz stanu, a jeżeli takiego w ministerstwie nie ma, jeden z dyrektorów departamentu.

3. Wszelkie kwestie są decydowane prostą większością głosów obecnych do głosu uprawnionych, w razie równości zdań (co stanowi ważne uprawnienie prezesa Rady Ministrów) przeważa głos przewodniczącego. Na zewnątrz występują uchwały Rady zawsze jako jednomyślnie powzięte (jakiegokolwiek „vota separata“ czy zastrzeżenia nie są dopuszczalne).

4. Istnieją dwojakiego rodzaju posiedzenia Rady: ogólne, oraz gabinetowe, w których mogą brać udział tylko ministrowie. Protokół na tych ostatnich prowadzi sam Prezes Rady Ministrów a nie jak zwykle Dyrektor Kancelarii Rady Ministrów. Konstytucja nakłada odpowiedzialność na Radę Ministrów, jako taka jest ona jak wiemy odpowiedzialna przed sejmem konstytucyjnie i parlamentarnie w sposób solidarny — poza tym jest odpowiedzialna przed prezydentem Rzeczy-

pospolitej, który jest zawsze w możności przez odwołanie prezesa Rady Ministrów spowodować upadek całego gabinetu.

Konstytucja marcowa zawiera tylko kilka lakonicznych uwag na temat Prezesa Rady Ministrów. Art. 45 stanowi, że prezydent mianuje i odwołuje Prezesa Rady Ministrów, na jego zaś wniosek mianuje i odwołuje Ministrów. Art. 44 mówi, że prezes Rady Ministrów podpisuje obok właściwego ministra każdy akt rządowy prezydenta. Art. 45 w swym ust. 3 dodaje, że nominacje urzędników kancelarii cywilnej Prezydenta kontrasygnuje Prezes Rady Ministrów i że jest za ich działania odpowiedzialny przed Sejmem, wreszcie art. 55 stanowi, że ministrowie tworzą Radę Ministrów pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów. Zacytowanych kilka ustępów wystarczy, ażeby zauważyć, że stanowisko Prezesa Rady Ministrów w Polsce nie jest ściśle biorąc takie same, jak w ustrojach przyjmujących czysty typ kolegialnej organizacji rządu, ale że przeciwnie nosi ono pewne znamiona typu kanclerskiego. Na tle przepisów konstytucji marcowej polski premier posiada widoczną przewagę w stosunku do innych ministrów — i jest wyraźnie czymś więcej, niż tylko „*primus inter pares*“. Występuje on w charakterze kierownika Rady Ministrów, reprezentuje ją na zewnątrz, kontrasygnuje wszelkie zarządzenia głowy państwa, ogłasza je i czuwa nad ich wykonaniem, zwołuje posiedzenia Rady Ministrów i na nich przewodniczy, kieruje jej pracami i czuwa nad wykonaniem jej uchwał, ma pieczę nad działalnością poszczególnych ministrów, przedstawia prezydentowi kandydatów na ministrów oraz składa mu sprawozdania z działalności rządu. Stosownie do brzmienia art. 62 „Prezes Rady Ministrów w razie potrzeby porucza swoje zastępstwo jednemu z ministrów“. W ramach tego postanowienia mieści się zarówno poruczenie przez prezesa chwilowo swego zastępstwa jednemu z ministrów, i to bądź zastępstwa ogólnego obejmującego wszystkie funkcje Prezesa Rady Ministrów, bądź zastępstwa przy dokonywaniu pewnych

tylko czynności — jak powołanie stałego zastępcy premiera, który by miał prawo bądź zastępować go przy wszystkich czynnościach wchodzących w skład jego kompetencji, bądź też powierzone miał sobie do prowadzenia pewne tylko agendy. W praktyce życia konstytucyjnego pojawiał się też niekiedy pod panowaniem konstytucji marcowej stały wice-premier, posiadający stanowisko ministra, a nie stojący na czele żadnego odrębnego resortu. Należy jeszcze pamiętać o tym, że polski Prezes Rady Ministrów stoi na czele Prezydium Rady Ministrów, urzędu o charakterze centralnej naczelnej władzy, tak jak zwykle ministerstwo. Zazwyczaj też premier polski nie piastuje żadnej innej teki mimo że konstytucja nie zabrania tego. Podobny stan rzeczy panuje na ogół w innych państwach współczesnych z wyjątkiem Francji, gdzie pomimo wszystkich związanych z tym stron ujemnych premier nie posiada własnego odrębnego aparatu wykonawczego oraz własnego sztabu urzędniczego. We Francji premier radzi sobie w ten sposób, że najczęściej obejmuje on któryś z resortów ministerialnych i przy pełnieniu swoich funkcji premiera posługuje się personelem tego ministerstwa, którego jest ministrem.

Przejdźmy z kolei do stanowiska ministrów (wszystko co w odniesieniu do nich będzie powiedziane; odnosi się również i do Prezesa Rady Ministrów). Konstytucja Marcowa zna ministrów oraz tymczasowych kierowników ministerstwa, art. 62 mówi „Jeżeli urząd ministra sprawuje tymczasowy kierownik Ministerstwa, odnoszą się do niego wszelkie przepisy o urzędzie Ministra“. Jak z powyższego wynika, różnica zachodzi tylko w tytule, nie ma natomiast żadnej różnicy pod względem prawnego stanowiska. Kierowników ustanawia się dla zaznaczenia tymczasowego jedynie obsadzenia danego resortu, co zresztą nie przeszkadza tymczasowemu kierownikowi zajmować swe stanowisko nieraz nawet dłuższy okres czasu. Na podstawie tekstu konstytucji marcowej minister

przedstawia nam się jako mianowany przez Prezydenta członek rządu noszący tytuł ministra, odpowiedzialny konstytucyjnie i parlamentarnie. Mówiliśmy już o powoływaniu ministrów przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Prezesa Rady Ministrów — teraz musimy wspomnieć o incompatibiliach. Art. 61 konstytucji stanowi: „Ministrowie nie mogą piastować żadnego innego urzędu ani uczestniczyć w zarządzie i władzach kontrolujących towarzystw i instytucji na zysk obliczonych“. Przez „urząd“ należy rozumieć nie tylko stanowiska w administracji rządowej oraz w sądownictwie, lecz także w samorządach, o ile posiadają charakter urzędu. Natomiast dopuszczalne jest uczestnictwo ministra w samorządowych ciałach reprezentacyjnych. Nie odnosi się również do ministrów (znany nam) przepis nakazujący, że „Poseł obejmujący płatną służbę państwową traci mandat“. Art. 17, który przepis ów zawiera, wyjmuje wyraźnie z pod niego ministrów i podsekretarzy stanu, równocześnie zaś art. 60 wyraźnie stwierdza że ministrowie mogą brać udział w głosowaniach sejmu o ile są posłami. Podobnie minister może być również senatorem. Dopuszczenie łączenia urzędu ministra ze stanowiskiem posła względnie senatora jest na tle parlamentarnego ustroju polskiego czymś całkiem naturalnym — jest bowiem jednym z tych urządzeń, na których opiera się system rządów gabinetowych, dążących do skoordynowania działalności parlamentu i rządu w drodze powoływania do rządu przywódców większości Izb. Podczas gdy system stosowany w Stanach Zjednoczonych oparty na izolacji izb od prezydenta zabrania głowie państwa dobrać sobie resortowych pomocników z pomiędzy członków Kongresu, dlatego że przyjmując za podstawę ustroju monteskiuszowską zasadę podziału władz uważa za wskazane wzajemne hamowanie się naczelných organów państwowych, o tyle przeciwnie system rządów gabinetowych przyjmując zasadę współpracy i harmonijnego współdziałania organów dąży do zburzenia dzielących je odgrodzeń i wpro-

wadzenia pomiędzy nimi połączeń i punktów stycznych. Temu celowi służy również przepis art. 60, który mówi: „Ministrowie i delegowani przez nich urzędnicy mają prawo brać udział w posiedzeniach sejmowych i przemawiać poza kolejną mówców zapisanych do głosu“ — co odnosi się do tych także ministrów, którzy nie są członkami sejmu (ministrowie będący posłami mogą ponadto brać udział w głosowaniach). Stosownie do tego regulamin sejmu nakładał na Marszałka obowiązek udzielania głosu przedstawicielom Rządu, chcącym przemawiać w tym charakterze poza kolejną mówców i bez żadnych ograniczeń, ponadto zaś nadaje przedstawicielom rządu również prawo brania udziału w posiedzeniach komisji sejmowych — bez prawa głosu. Przedstawiciele rządu mogą także żądać uchwalenia przez sejm nagłośni a także uchwalenia tajności posiedzenia. Marszałek ma prawo stosować wobec reprezentantów rządu bez względu na to, czy są posłami czy nie — przywołanie mówcy do porządku (gdy w swej przemowie odbiega od właściwego tematu względnie jeżeli zachowuje się w sposób nieodpowiadający godności sejmu lub zakłóca spokój uporczywym przerywaniem). Ministrowie są urzędnikami państwowymi i za takich uważa ich niewątpliwie konstytucja marcowa, skoro znany nam już art. 17 wyjmuje ich wraz z podsekretarzami stanu i profesorami wyższych uczelni z pod ogólnej swojej reguły odnoszącej się do osób obejmujących płatną służbę państwową. Ustawa też z 17. II. 1922 r. o państwowej służbie cywilnej wyraźnie stwierdza, że ministrowie oraz konstytucyjnie odpowiedzialni kierownicy władz naczelnych podlegają postanowieniom niniejszej ustawy, o ile ustawa konstytucyjna lub ustawy specjalne nie zawierają przepisów odmiennych. Moment zasługujący na podkreślenie, to, że Ministrowie nie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej tak jak inni urzędnicy — a to z tej prostej przyczyny, że nie mają nad sobą żadnej władzy służbowej lub przełożonej, która mogłaby wnosić przeciwko nim doniesienie dyscyplinarne —

stanowiące podstawę do wdrożenia postępowania dyscyplinarnego.

Konstytucja marcowa nie wiele nam mówi o władzy poszczególnych ministrów. Władzę ministrów w stosunku do podległych im urzędników, o której wspomina art. 44 konstytucji szczegółowo określa cytowane już przez nas rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25. VIII. 1926 w sprawie zasad organizacji i urzędowania ministerstw. Według tego rozporządzenia minister sprawuje naczelną władzę w zakresie poruczonego mu działu służby. Jako sprawujący naczelną władzę w całym resorcie minister stanowi najwyższą instancję administracyjną dla spraw danego działu służby oraz jest najwyższym przełożonym urzędników w danym dziale funkcjonujących. Ustawa normuje zarówno tok instancji jak również dalszy lub bliższy stopień zależności urzędników od ministra. Jest rzeczą jasną, że uznawana w Polsce zasada dekoncentracji nie pozwala na to, aby wszelkie sprawy mogły być wnoszone przed ministra w drodze odwołań od zarządzeń czy orzeczeń niższych instancji. Równocześnie uznawana zasada hierarchii urzędniczej sprawia, że tylko najwyżsi urzędnicy mają w ministrze bezpośredniego swego przełożonego. W każdym razie minister jako naczelną władzę danego działu służby posiada prawo wydawania wiążących dyrektyw i instrukcji dla wszystkich podległych mu urzędów oraz kontrolowania ich działalności przy pomocy wszelkich środków. Ustawa o państwowej służbie cywilnej oddaje właściwym władzom naczelnym, a w pierwszym rzędzie ministrom mianowanie na niezastrzeżone prezydentowi R. P. stanowiska i stopnie służbowe. Mianowanie urzędników pięciu najniższych stopni służbowych można przekazać mocą specjalnych przepisów kierownikom władz bezpośrednio podlegającym ministrom. Cytowane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad organizacji i urzędowania ministerstw zajmuje się szczegółowo rolą ministra w ministerstwie.

Otóż ministerstwo jest u nas urzędem zorganizowanym jedno-osobowo, nie zaś kolegialnie. Minister jest jedynym samodzielnym organem w ministerstwie, wszyscy inni urzędnicy są tylko jego pomocnikami. Rozporządzenie mówi „O ile ustawy nie stanowią inaczej, żaden z urzędników ministerstwa nie posiada samodzielnej władzy z tytułu zajmowanego stanowiska, lecz sprawuje ją tylko z upoważnienia ministra w granicach zakreślonych przepisami organizacyjnymi i poleceniami ministra“. Ministerstwo każde dzieli się na Departamenty, te zaś dzielą się na Wydziały, liczbę i nazwy tak jednych jak i drugich ustala Statut organizacyjny Ministerstwa zatwierdzony przez Radę Ministrów na wniosek właściwego ministra. Na podstawie statutu ustala minister szczegółowy podział czynności ministerstwa pomiędzy departamenty i wydziały. Minister jest zwierzchnikiem wszystkich urzędników ministerstwa, nadaje ogólny kierunek jego działalności i sprawuje nad tą działalnością naczelną nadzór. W szczególności minister udziela dyrektyw ze stanowiska politycznego i interesu państwowego. Nadaje kierunek pracom legislacyjnym, koordynuje działalność departamentów oraz działalność całego ministerstwa z działalnością podlegających mu lecz wyłączonych z ministerstwa specjalnych urzędów i organów centralnych. Wreszcie aprobuje projekty załatwiania spraw, które sobie zastrzeże do aprobaty. Do spraw zastrzeżonych do aprobaty ministra należą z reguły projekty ustaw i rozporządzeń oraz innych uchwał na Radę Ministrów, projekty własnych rozporządzeń ministra, sprawy odnoszące się do prezydenta R. P., Sejmu i Senatu, odpowiedzi na interpelacje itp. Co się tyczy zależności służbowej urzędników ministerstw to rozporządzenie stanowi, że urzędnicy zatrudnieni w Wydziale pozostają w bezpośredniej zależności od Naczelnika Wydziału, Naczelnicy wydziału od Dyrektora departamentu, a Dyrektorzy departamentów od Ministra. Urzędnicy ministerstwa otrzymują zlecenia służbowe

od swoich bezpośrednich przełożonych. Zastępstwo ministra unormowane jest w ten sposób, że gdy minister nie może pełnić swych obowiązków zastępuje go podsekretarz stanu, a gdy podsekretarza stanu nie ma, lub gdy nie może on pełnić obowiązków — Dyrektor departamentu. Kompetencje podsekretarza stanu określa rozporządzenie następująco:

1. Funkcje związane z ewentualnym zastępstwem ministra,
2. Sprawowanie nadzoru nad systemem pracy i sprawami techniczno-organizacyjnymi we wszystkich działach resortu,
3. Ewentualne sprawowanie obowiązków Dyrektora departamentu ogólnego, który to departament obejmuje w miarę możliwości sprawy organizacyjne i nadzoru nad urzędowaniem centrali oraz władz i urzędów podległych ministrowi, ponadto sprawy osobowe, finansowo-gospodarcze, statystyczne i wydawnicze, w końcu sekretariat ministra. W ministerstwach, w których jest dwóch lub więcej podsekretarzy stanu, zakres ich kompetencji i odpowiedzialności ustala minister.

(Pozostaje jeszcze do rozpatrzenia kwestia indywidualnej odpowiedzialności ministrów (należy ją odróżnić od odpowiedzialności kolegialnej rządu). Odpowiedzialność ta jest wieloraka i da się ująć aż w sześciu punktach:

Punkt 1. Odpowiedzialność polityczna wobec prezydenta, która wynika z faktu przyznania prezydentowi prawa odwoływania ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów. W jakim stopniu możliwe jest w ogóle urzeczywistnienie tej odpowiedzialności w praktyce zależy od stosunków faktycznych oraz od postaci, jaką w danym momencie przybiera system rządów gabinetowych.

Punkt 2, 3 i 4 stanowią wspomniane już przez nas w poprzednich wywodach — odpowiedzialność faktyczno-polityczna wobec parlamentu, odpowiedzialność prawno-polityczna wobec parlamentu zwana parlamentarną, oraz odpowiedzialność konstytucyjna.

Punkt 5 — to odpowiedzialność powszechno-karna.

W przeciwieństwie do unormowania odpowiedzialności prezydenta, który odpowiadał tylko przed Trybunałem Stanu, odpowiedzialność ministrów przed Trybunałem Stanu jeśli chodzi o przestępstwa związane ze sprawowaniem urzędu nie była wyłączna, tak, że możliwa była tutaj właściwość powszechnych władz karnych a za tym sądów zwykłych. Za przestępstwa niezwiązane ze sprawowaniem urzędu odpowiadał minister na równi z innymi obywatelami tylko przed władzami powszechnymi. Ustawa o Trybunale Stanu mówi, co następuje: „Odpowiedzialność konstytucyjna nie wyłącza odpowiedzialności przed władzami właściwymi za przestępstwa z ustaw karnych zarówno związane jak i niezwiązane ze sprawowaniem urzędu. Jednak za przestępstwa z ustaw karnych związane ze sprawowaniem urzędu sejm może pociągać ministra do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu“. W tym wypadku należy sprawę jeśli się toczy przed inną władzą, przekazać trybunałowi stanu. Wynika z tego, że Trybunał 1. był wyłącznie właściwy wówczas, gdy minister pełniąc swe funkcje naruszył konstytucję lub inną ustawę, w takich warunkach, że naruszenie to nie stanowiło przestępstwa, 2. powszechne władze karne były wyłącznie właściwe jeśli minister dopuścił się przestępstwa nie pozostającego w związku ze sprawowaniem przezeń urzędu, 3. jeżeli chodzi o przestępstwa popełnione przez ministra w związku ze sprawowaniem urzędu, występowała konkurencyjna właściwość Trybunału Stanu i powszechnych władz karnych. Sprawa mogła być wytoczona przed inne władze powszechne, ustawa przyznawała jednak Trybunałowi Stanu pierwszeństwo, stanowiąc, że gdy sprawa toczy się przed inną władzą a Sejm pociągnie ministra do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu — należy sprawę przekazać Trybunałowi Stanu.

Punkt 6 — odpowiedzialność prawna ministrów. Znajduje ona swe źródło w art. 121 konst. marcowej: każdy obywatel

ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkiem służby. Odpowiedzialnym za szkodę jest państwo solidarnie z winnymi organami, wniesienie skargi przeciw państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej... Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy.“ Ponieważ osobne ustawy, o których wspomina art. 121 nie zostały nigdy wydane, sprawa odpowiedzialności cywilnej organów władzy państwowej a w szczególności ministrów przedstawia się nie całkiem jasno. Niemniej odpowiedzialność ta z pewnością istnieje, granice jej jednak zamykają się w ramach winy ministra ustalanych wg. danych kryteriów ogólnych kodeksu karnego i cywilnego.

By wyczerpać materie odnoszącą się do ministerstw należy dodać na końcu, że stanowisko ich pozostaje pod szczególną ochroną prawa. I tak usiłowania usunięcia przemocą ministra albo zagarnięcia jego władzy, jak również czynienie przygotowań do popełnienia takiego przestępstwa, wchodzenie w porozumienie z innymi osobami w celu popełnienia tego przestępstwa, w końcu porozumiewanie się z osobą działającą w interesie obcego państwa lub organizacji międzynarodowej albo gromadzenie środków walki orężnej w celu popełnienia tego przestępstwa — stanowią zbrodnię stanu. Wchodzi tu w grę także przepis kodeksu karnego (126) „Kto przemocą lub groźbą karalną wywiera wpływ na czynności urzędowe rządu, ministra lub sądu, albo tym czynnościami przeszkadza, podlega karze więzienia do lat 10“.

Podstawy, na których jest zbudowany ustrój administracyjny danego państwa posiadają doniosłe znaczenie prawno-polityczne. Zasada praworządności, a więc zasada panowania ustawy w życiu państwowym i społecznym będzie miała teoretyczne znaczenie o ile odpowiednia koncepcja ustroju administracyjnego nie zabezpieczy możliwości kontrolowania działań

organów administracyjnych. Najważniejszym zagadnieniem jest tu zasada centralizacji i decentralizacji. Z centralizacją mamy wówczas do czynienia, jeśli władza w ustroju administracyjnym pozostaje skupiona w ręku organów państwowych, opartych na systemie hierarchii i podporządkowania rządowi centralnemu. Przy systemie centralistycznym istnieje ośrodek który jednoczy administrację państwa za pomocą personelu podległego służbowo i hierarchicznie zorganizowanego. Przy konsekwentnym przeprowadzeniu tego systemu do zakresu działania urzędników należy ogół spraw administracyjnych zarówno dotyczących całego państwa jak też jedynie poszczególnych jego części. Przeciwnie — przy systemie decentralistycznym administracja lokalna nabiera większego znaczenia, sprawowana jest przez organy wyłonione drogą wyborów, przez ludność miejscową, niezależne bezpośrednio od rządu centralnego. Decentralizacja za tym polega na samorządzie, samorząd zaś stanowi przeciwieństwo do administracji państwowo-biurokratycznej, jest bowiem sprawowaniem administracji przez samych zainteresowanych. To co zostało powiedziane nie należy jednak rozumieć w ten sposób, aby administracja państwowa i samorządowa miały koniecznie przeciwstawiać się sobie — przeciwnie, przy dobrym funkcjonowaniu państwa winny one raczej uzupełniać się wzajemnie. O zachowaniu pewnych funkcji w kompetencji organów państwowych względnie przekazaniu ich organom samorządu decydują częstokroć nie względy teoretyczne i wskazania administracyjne lecz przyczyny historyczne i względy politycznej natury. Niezależnie od ważnego zagadnienia centralizacji i decentralizacji wielkie znaczenie posiada kwestia ustroju samych państwowych władz administracyjnych. Przede wszystkim wysuwu się kwestia konstrukcji władz centralnych, które mogą być zbudowane albo na podstawie systemu prowincjonalnego albo na podstawie systemu realnego. Przy istnieniu pierwszego organy centralne dzielą się

wg. zarządzanych przez nie prowincji. Przy istnieniu systemu drugiego za podstawę klasyfikacji organów centralnych przyjmuje się podział na różnorodne dziedziny administracji tak, że przy systemie tym dany organ centralny zarządza jednym działem administracji na przestrzeni całego państwa. Następną ważną kwestią w ustroju państwowych władz administracyjnych jest kwestia podziału kompetencji pomiędzy organy centralne oraz władze pośrednie i miejscowe. Skupienie decyzji wyłącznie w rękach organów centralnych stanowi system centralizmu administracyjnego. Przeciwnie, pewne usamodzielnienie podwładnych organów przez nadanie im prawa decyzji w oznaczonych sprawach można nazwać dekoncentracją.

Przechodząc do ustroju polskiego, tak jak go widzimy, opartego o konstytucję marcową, odkładamy narazie problem samorządu — mając zamiar przedstawić go na tle ogólnej analizy powszechnych obowiązków i praw obywatelskich, a więc łącznie z omawianiem rozdziału V konstytucji.

Obecnie w związku z interesującym nas ciągle problemem władzy wykonawczej zastanowimy się pokrótce nad właściwym ustrojem władz administracyjnych w Polsce. W kwestii przyjęcia systemu realnego czy prowincjonalnego w ustroju centralnych organów państwowych Rzeczyposp. konstytucja marcowa nie wypowiada się, pozostawiając tę sprawę do uregulowania w drodze ustawodawstwa zwykłego. Tendencja tego ustawodawstwa jest całkiem wyraźna, idzie ona w kierunku zatarcia śladów rozbiorów i wytworzenia jednolitej organizacji administracji na terenie całego terytorium państwowego. Tendencja ta przeciwna była (i to od samego początku) wytworzeniu się prowincji państwowych i wyodrębnieniu zarządu każdej z nich przez stworzenie osobnego dlań centralnego u.zędu zawiadującego całą administracją na jej obszarze — odwrotnie, szła stale w kierunku podporządkowania fachowym ministerstwom zarządu danym działem administracji na całym

terytorium. Jedyne odstępstwo od tej zasady stanowi poprzedzająca zresztą konstytucję ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej. Na zasadzie bowiem tej ustawy utworzono ministerstwo b. dzielnicy pruskiej, zarządzające wszelkimi działami administracji państwowej na obszarze b. zaboru pruskiego, jaki wrócił do Polski, a za tym utworzone na podstawie systemu prowincjonalnego. Wyjątek ten jednak był tylko czasowy, celem jego było zlikwidować stosunki wytworzone na podstawie poprzedniej przynależności tej dzielnicy do państwa pruskiego i przygotowanie jej do całkowitego, zespolenia z resztą państwa. Gdy to zostało osiągnięte, rozpoczęło się rozciąganie kompetencji fachowych ministerstw na byłą dzielnicę pruską i likwidowanie osobnego jej ministerstwa. Fakt ten stanowi wyraźny dowód tendencji unifikacyjnej wyraźnie się manifestującej przy organizowaniu się odrodzonego państwa polskiego. Wyłączenie systemu prowincjonalnego z administracji państwowej i oparcie jej na systemie realnym, jednym słowem unifikacja administracyjna jest odpowiednikiem nadania Rzeczypospolitej konstytucją charakteru państwa jednolitego i narodowego. Art. 65 konstytucji marcowej stanowi — „Dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego“. Jak z tego widzimy, ustalenie podziału administracyjnego państwa nastąpić może zgodnie z konstytucją jedynie w drodze ustawodawczej, wszelka za tym zmiana granic jednostek terytorialnych wymaga zezwolenia ustawy. W organizacji administracyjnej rozróżnić musimy władze centralne (ministerstwa), władze pośrednie, województwa i powiaty i — władze lokalne (gminy miejskie i wiejskie). W organizacji władz pośrednich przyjmuje konstytucja system dwu instancji — pierwszą stanowi powiat, drugą województwo. Województwo za tym dzieli się

na powiaty, te zaś na gminy wiejskie i miejskie. Władze gminne stanowią władzę lokalną. Nie stanowi ona instancji administracyjnej we właściwym tego słowa znaczeniu, jest tylko organem wykonawczym administracji państwowej, a przede wszystkim powiatu. Tę lokalną władzę administracyjną w drodze delegacji czyli poruczenia sprawują gminy, będące ciałami samorządowymi. Szczegółów organizacji i funkcjonowania administracji państwowej ujętej w ramy przedstawionej tu hierarchii konstytucja marcowa bliżej nie określa, zadawalając się wysunięciem trzech zasad mających stanowić wytyczne dla późniejszego uregulowania tej sprawy. Zasady te są: 1. zasada dekoncentracji, 2. zasada zespolenia, 3. zasada udziału w administracji obywateli powołanych z wyboru. W swym art. 66 konstytucja marcowa głosi: „W organizacji administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji. Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych mają być przy tym zespolone w miarę możliwości w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem. Zarazem uwzględniona będzie zasada udziału obywateli powołanych drogą wyborów w wykonaniu zadań tych urzędów w granicach określonych ustawami“. Konstytucja nie określa bliżej co sama rozumie przez dekoncentrację. Sankcjonując tę zasadę powołuje się konstytucją na nią, jako na pojęcie w nauce prawa ustalone — co nie całkiem wystarcza, ponieważ wprowadzenie w życie zasady wymagałoby konkretniejszych określeń prawnych. Dekoncentracja nie może być nigdy absolutna, przy najdalej idącej musi być zawsze, pewien zakres kompetencji skoncentrowany w ręku urzędów centralnych. O tym zaś jaki to ma być zakres decydować nie mogą momenty teoretyczne lecz konkretnie istniejące warunki w danym państwie, stopień stosowanej dekoncentracji winien być ściśle od nich uzależniony. Dlatego to zakres zastosowania zasady dekoncentracji w ustroju administracyjnym państwa polskiego pozostawiony jest przez

konstytucję do określenia ustawodawstwu zwykłemu. Konstytucja konstruuje tu samą tylko ideę, na której budować ma kto inny. Nie należy sądzić, aby przyjęcie przez konstytucję zasady dekoncentracji miało stać w sprzeczności z cechująca polskie prawo polityczne unifikacyjną tendencją ustrojową. Unifikacja nie jest bowiem równoznaczna z koncentracją całej władzy państwowej, przeciwnie dopuszcza ona taki stopień usamodzielnienia pośrednich organów państwowych, któryby nie osłabiając ich związku z organami centralnymi dawał im możliwość samodzielnej decyzji, kiedy to z administracyjno-prawnego punktu widzenia uznane będzie przez ustawodawcę za pożądane. Odciążając w ten sposób organy centralne przez zdjęcie z ich głowy wielu spraw system ten daje możliwość rządowi bardziej intensywnego kierownictwa państwem z drugiej strony wpływa dodatnio na jakość urzędowania organów pośrednich dając im możliwość załatwiania spraw na miejscu w związku z życiem, a nie według skostniałych szablonów biurokratycznych. Drugą zasadą przyjętą przez konstytucję przy budowie administracji państwowej jest zasada zespolenia. Według brzmienia zacytowanego przez nas art. 66 organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych mają być zespolone w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnictwem. Umieszczenie tej zasady w konstytucji jest reakcją przeciwko zupełnemu uniezależnieniu agend miejscowych poszczególnych ministerstw, jakie nastąpiło w pierwszych latach istnienia odrodzonego państwa polskiego po wojnie światowej. Wówczas każde ministerstwo posiadało swe odrębne agendy w powiatach bezpośrednio od niego zależne co w rezultacie prowadziło często do nieskoordynowanych działań administracyjnych. Pierwszą reakcją przeciwko takiemu stanowi rzeczy jest już ustawa tymczasowa z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych II instancji, która postanawia, iż do zakresu działania wojewody należą wszelkie sprawy administracji państwowej z wy-

jątkiem spraw przekazanych administracji wojskowej, sądowej skarbowej, szkolnej, kolejowej i pocztowo-telegraficznej oraz urzędów ziemskich. W tymże samym zakresie została w powiatach skupiona władza w ręku starosty.

Trzecią zasadą przyjętą w konstytucji odnośnie do organizacji administracyjnej jest dopuszczenie udziału elementu obywatelskiego w wykonaniu zadań administracji. Według art. 66 ma być uwzględniona zasada udziału obywateli powołanych drogą wyborów w wykonaniu zadań urzędów w granicach zastrzeżonych ustawami. W ten sposób wprowadza konstytucja marcowa do współdziałania z właściwymi organami administracyjnymi element obywatelski czyli (na wzór angielski) instytucje urzędników honorowych. Posiadają oni te cechy, których nie ma zawodowa biurokracja i w pewnej mierze mają za zadanie uzupełniać jej braki. Oczywiście że nie we wszystkich gałęziach administracji udział urzędników honorowych jest celowy, dlatego też konstytucja dopuszczenie zastosowania tej zasady w organizacji administracji pozostawia do określenia ustawom zwykłym w zależności od okoliczności. Wprowadzeniem w życie przedstawionych tu a sankcjonowanych przez konstytucję, zasad naczelnych zajmuje się rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji administracji rządowej. Rozporządzenie ustala system władz administracyjnych rządowych. Są nimi 1. wojewodowie, komisarz Rządu na miasto st. Warszawę, starostowie powiatowi i grodzy 2. organy związków samorządu terytorialnego o ile spełniają zadania administracji ogólnej. Komisarz Rządu na miasto Warszawę zrównany jest co do swego stanowiska z wojewodą. Starostowie grodzy stoją na czele powiatów miejskich tj. miast liczących więcej niż 75 000 mieszkańców. Starostę mianuje minister spraw wewnętrznych. Wojewoda podlega pod względem osobowym ministrowi spraw wewnętrznych, starosta wojewodzie względnie ministrowi spraw wewnętrznych służbowo zaś bez-

pośrednio wojewodzie. Rozporządzenie opiera ustrój na rozróżnieniu władz zespolonych tj. podporządkowanych władzy wojewody i starosty i niezespolonych tj. podległych bezpośrednio władzom centralnym, lecz w pewnym stopniu od wojewody uzależnionych. Wojewodę mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek ministra spraw wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów. Z tego powodu wojewoda i starosta posiadają charakter 1. przedstawiciela rządu na obszarze województwa względnie powiatu 2. szefa administracji ogólnej tj. administracji spraw wewnętrznych oraz innych działów administracji bezpośrednio zespolonych we władzach administracji ogólnej. Uprawnienia wojewody jako przedstawiciela rządu zapewniają mu wpływ na działy nie zespolone. Naczelnicy tych działów są obowiązani uzgadniać z wojewodą projekty swych zarządzeń natury ogólnej lub takich, które mają szczególne znaczenie dla polityki rządu na obszarze województwa. Wojewoda ma prawo żądać od nich wyjaśnień, a w wypadkach szczególnie ważnych osobiście wejrzeć w tok spraw tych instytucji. Rada Ministrów może upoważnić wojewodę do zażądania wstrzymania zarządzeń władz centralnych, które wojewoda uważa za sprzeczne z równoczesnymi zarządzeniami innej władzy centralnej albo za niekorzystne dla państwa wobec zmiany stanu faktycznego w zarządzeniu nie uwzględnionej, a także zarządzeń władz na obszarze województwa, które on uzna za sprzeczne, z zasadami wytkniętymi przez władze centralne. W stosunku do spraw wojskowych niezależnie od normalnych obowiązków wojewody jako szefa administracji ogólnej w zakresie uzupełnienia i zaopatrzenia armii, czuwa on nad należytym uwzględnieniem interesów obrony państwa przez wszystkie działy administracji. Na wypadek mobilizacji, ogłoszenia stanu wyjątkowego, albo w innych wypadkach gdy ze względu na interes państwa Rada Ministrów uzna to za konieczne — wojewoda obejmuje kierownictwo całej administracji rządowej

na obszarze województwa z wyjątkiem administracji woj-
skowej, wymiaru sprawiedliwości, kolejnictwa oraz poczty
i telegrafów. Wtenczas jest on zwierzchnikiem wszystkich
władz i urzędów oraz służbowym przełożonym ich funkcjo-
nariuszów. Sprawy administracji ogólnej załatwia wojewoda
przy pomocy Urzędu Wojewódzkiego. Nadto dla współdziałania z wojewodą w wykonaniu zadań administracji ogólnej
powołuje się czynnik obywatelski, reprezentowany przez
organy samorządu wojewódzkiego. Są nimi Rada Wojewódzka
i Wydział Wojewódzki. Przynajmniej raz na rok wojewoda
obowiązany jest przedstawić Radzie sprawozdanie o ogólnym
stanie województwa i wysłuchać opinii Rady co do ogólnych
potrzeb województwa.

Starosta przewodniczy na zebraniach okresowych władz
i urzędów I instancji, jest wykonawcą zleceń wojewody oraz
może spełniać zleczone mu przez wojewodę specjalne zadania
w stosunku do władz działających na obszarze powiatu.
Sprawy należące do jego kompetencji załatwia starosta przy
pomocy starostwa. Do współdziałania ze starostą powiatowym
powołany jest czynnik obywatelski reprezentowany przez
organy samorządu powiatowego a mianowicie Rada Powiatowa
i Wydział Powiatowy ze starostą grodzkim zaś — kolegium
powołane z członków Rady Miejskiej względnie Magistratu.
Rozporządzenie zachowuje pewne odrębności ustroju admini-
stracji na obszarze województw: poznańskiego i pomorskiego.

Część III.

SĄDOWNICTWO. PRAWA I OBOWIĄZKI OBYWATELI.

Po omówieniu III rozdziału Konstytucji Marcowej, traktującego o władzy wykonawczej, przejdźmy z kolei do IV jej rozdziału, poświęconego sądownictwu. Sam fakt, że konstytucja mówi o sądownictwie^o w odrębnym rozdziale, wskazuje na wyraźną chęć wyodrębnienia tej materii od innych.

Na tle przepisów konstytucyjnych występują organy sądownictwa z jednej strony jako organy odrębne od organów wykonawczych i ustawodawczych — z drugiej strony jako organy w stosunku do tamtych równorzędne. Zasadnicze stanowisko prawne organów sądownictwa określone jest w art. 2 konstytucji, który to artykuł jak wiemy konstytuuje system władz państwowych na podstawie zasady podziału władz. Stosownie do jego brzmienia — organami narodu w zakresie wymiaru sprawiedliwości, są niezawisłe sądy.

Wynika z tego:

1. iż wśród funkcji państwowych konstytucja marcowa wyodrębnia funkcje wymiaru sprawiedliwości,
2. iż wykonywanie tej funkcji oddaje specjalnym organom, tj. sądom, które wyposaża w stanowisko organów narodu.

Organy tak pojęte mają charakter bezpośrednich organów państwowych, równocześnie występują jako organy *niezawisłe*, czyli niezależne od innych organów, sprawujących odmienne funkcje. Nawiązaniem do art. 2, określającego zasadnicze stanowisko sądownictwa jest art. 74 konstytucji, stanowiący niejako nagłówek interesującego nas w tej chwili Rozdziału IV. Brzmi on „Sądy wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rze-

czypospolitej Polskiej“. W artykule tym jeszcze raz wymieniony jest wymiar sprawiedliwości, jako pewna funkcja materialna, powierzona sądom, a następnie podkreślony jest wyraźnie, że funkcja o którą chodzi, sprawowana jest przez sądy w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej — tzn. samodzielnie a nie na mocy delegacji jakiegoś innego organu w państwie.

Jak widzimy zasada odrębności władzy państwowej, podkreślona jest w konstytucji marcowej bardzo mocno. Zastanówmy się teraz, czy na jej tle pojęcie władzy sądowej w znaczeniu materialnym odpowiada rzeczywiście ściśle pojęciu władzy sądowej w znaczeniu formalnym. Otóż należy podkreślić, iż obok sądownictwa zwykłego, czyli sprawowanego przez organy sądowe w znaczeniu formalnym, ustanawia konstytucja również sądownictwo administracyjne, wykonywane przez organy odrębne, stojące poza właściwą organizacją sądową. Poza tym nie można pomijać faktu istnienia specjalnej jurysdykcji Trybunału Stanu (opartej na art. 51 i 59 konstytucji) ustanowionej jak wiemy w celu realizacji karnej odpowiedzialności prezydenta i konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów. Aczkolwiek wskutek oddania przewodnictwa w Trybunale^o pierwszemu prezesowi Sądu Najwyższego utworzony został związek trybunału z magistraturą sądową, jednak związek ten ogranicza się li tylko do osoby przewodniczącego, poza tym Trybunał stanowi organ sądownictwa nadzwyczajnego, jak tego dowodzi przede wszystkim specyficzna jego struktura. Funkcja sądowa podzielona jest jak z tego wynika, między organy sądownictwa zwykłego, administracyjnego i nadzwyczajnego. Należy zaznaczyć, iż domniemanie kompetencyjne jest ustalone w konstytucji na rzecz jurysdykcji sądownictwa zwykłego, co wynika z art. 2 i 74. Sądownictwo administracyjne i nadzwyczajne to wyjątek od ogólnej zasady, którą jest kompetencyjna właściwość sądownictwa zwykłego. Funkcja sądowa utożsamiona jest w konstytucji z pojęciem „wymiaru sprawiedliwości“. Jest to pojęcie

bardzo wąskie, bo ograniczone jedynie do funkcji orzekania w sporach o prawa subiektywne. Pojęcie to nie obejmuje ani orzecznictwa w sprawach o pogwałcenie wyłącznie prawa obiektywnego bez naruszenia czyichkolwiek praw podmiotowych a również nie dotyczy orzekania w tzw. kwestiach niespornych w wypadkach kiedy np. nikt nie kwestionuje określonej sytuacji legalnej danej jednostki, a chodzi tylko o stwierdzenie względnie ustalenie właściwego prawnego stanu rzeczy. Widzimy jednak, że konstytucja nie sili się na ustalenie jakiejś mniej lub więcej ścisłej definicji funkcji sądowej. Na podstawie jej tekstu stwierdzić możemy jedynie, iż zasadnicza kompetencja organów sądowych ograniczać się ma do funkcji specjalnej, której obcą jest dziedzina administracyjna. Twórcy konstytucji wychodzili tu, zdaje się, z założenia, iż załatwianie aktów administracyjnych odciąga organy sądowe od spełniania właściwego im zadania, przeciążając je niepotrzebnie, a nieraz nadmiernie pracą, a w niektórych wypadkach może narazić na szwank i autorytet np. przez wmieszanie sądów do spraw i konfliktów politycznych. Przypuszczać można, iż takie a nie inne ujęcie kompetencji organów sądownictwa było wyrazem reakcji przeciwko zbyt niemu rozciągnięciu tej kompetencji w pierwszych latach istnienia państwa polskiego po wojnie światowej. To nadmierne rozszerzenie sfery działalności sędziowskiej, zrozumiałe było w czasie, kiedy właściwa administracja była jeszcze niezorganizowana, później przy normalizacji stosunków w państwie, ten anormalny niewątpliwie stan rzeczy stracił swą rację bytu i istotne uzasadnienie.

Konstytucja marcowa nie uważała za stosowne i konieczne specjalnie zaznaczać, że organy sądowe sprawują funkcję sądową w znaczeniu materialnym. Wychodziła tu ona niewątpliwie z założenia, że przy panowaniu zasady podziału władz, istnieje na ich rzecz wyraźne domniemanie kompetencyjne w obrębie właściwego im zakresu, przy czym (zgodnie

zresztą z tym naczelnym założeniem) była zdania, że nadanie im uprawnień wykraczających poza ów zakres wymaga specjalnego podkreślenia. Sądy nie posiadają u nas żadnych uprawnień ani w zakresie ustawodawstwa ani egzekutywy. Przekazanie Sądowi Najwyższemu w art. 18 rozstrzygnięcia o ważności wyborów zaprotestowanych (o czym mówiąc o polskim prawie wyborczym już wspomnieliśmy) nie może być uważane za przekazanie mu jakichkolwiek uprawnień ustawodawczych, przeciwnie przy rozstrzygnięciu protestu przeciwko wyborom chodzi o orzeczenie czy dana jednostka posiada charakter prawny członka sejmu lub senatu tj. stwierdzenie podmiotowych warunków wymaganych przez prawo a zatem rozstrzygnięcie tej kwestii przedstawia się niewątpliwie jako akt sądowy. Tak samo właściwą kompetencję sądową wykonywują sądy działając jako instancja odwoławcza w sprawach karnych orzeczeń władz administracyjnych zapadłych w pierwszej instancji (o czym mówi art. 72 konstytucji). Równocześnie nie posiadają sądy żadnej kompetencji reglementacyjnej czyli nie mogą rozwijać szerszej działalności normotwórczej.

Stosunek orzecznictwa sądowego do ustawodawstwa określony jest w słowach art. 77 iż „sędziowie podlegają tylko ustawom“, w czym wyrażony jest obowiązek organów sądowych wypływający z samego ich pojęcia — stosowania obowiązującego ustawodawstwa. Ważny moment stanowi tutaj zakaz badania przez sądy ważności ustaw. Według art. 81 sądy nie mają prawa badania, ważności ustaw należycie ogłoszonych. Wynika z tego, że przy stosowaniu ustawy sędzia może sprawdzić jedynie jej autentyczność, gdy jednak ta autentyczność jest niewątpliwa, sędzia nie może badać konstytucyjności ustawy (tak jak to ma miejsce w Stanach Zjednoczonych), lecz obowiązany jest ustawę zastosować. Z brzmienia przytoczonych słów art. 77 wypływa możliwość badania przez sądy mocy prawnej rozporządzeń, tj. decydowania o zgodności ich z ustawami. Zauważyć należy iż decyzja

sądu uznająca jakiś przepis rozporządzenia za nieposiadający mocy prawnej nie stanowi o skasowaniu tego rozporządzenia tylko o wyłączeniu zastosowania jego w danym konkretnym wypadku, do tego też wypadku ogranicza się moc obowiązująca decyzji sądowej. Biorąc to wszystko pod uwagę stwierdzić należy, że kompetencja organów sądowych jest ograniczona zasadniczo do sprawowania sądownictwa, poza tym zakresem bowiem żadne istotne uprawnienia nie są przyznane w konstytucji tym organom.

Przechodzę z kolei do drugiej kwestii, do warunków prawnych w jakich organy sądownictwa sprawują właściwą im funkcję. Chodzi nam o określenie stopnia ich niezależności w tym wypadku. Niezbędnym warunkiem należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz jedną z najpotężniejszych rękojmi wolności obywatelskiej jest *niezawisłość sędziowska*, opierająca się na dwóch podstawach 1. na gwarancji mocy obowiązującej orzeczeń sądowych, 2. na niezależności osoby sędziego oraz jego przekonań prawniczych. Konstytucja marcowa uznaje w pełni wskazane podstawy, odnośnie do pierwszej z nich, art. 77 mówi wyraźnie „Orzeczenia sądowe nie mogą być zmieniane ani przez władzę ustawodawczą ani przez władzę wykonawczą“. W związku z drugą podstawą konstytucja gwarantuje 1. nieusuwalność sędziów, 2. immunitet sędziowski, 3. odrębne stanowisko sędziów. Sędziowie są mianowani stale i dożywotnio na swe posady, albowiem nie mogą być oni przeniesieni wbrew swej woli, ani złożeni z urzędu, zawieszani w urzędowaniu, lub spensjonowani inaczej jak na mocy orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach w ustawie przewidzianych (z wyjątkiem zmian w organizacji sądów). Zasada nieusuwalności wyłącza możliwość odwołania sędziego z urzędu przez władzę wykonawczą wzg. przez wyborców. Według art. 76 sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia — jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są

przez ludność. Przyjmuje więc konstytucja jako zasadę przy obsadzaniu stanowisk sędziowskich mianowanie przez władzę wykonawczą jako wyjątek zaś dopuszczalny tylko w stosunku do sędziów pokoju wybory przez ludność. Mianowanie sędziów przez Prezydenta Rzeczypospolitej wzgl. wybory przez ludność nie mogą prowadzić do uzależnienia tychże od władzy nominującej lub wyborców, i to właśnie było przyczyną, dla której wyłączono możliwość odwoływania ich przez te czynniki. Zabezpieczeniu niezależności sądowej służy dalej immunitet sędziowski. Na czym on polega? Polega on na tym, że sędziom przysługuje pewnego rodzaju nietykalność na wzór poselskiej, bo nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karnej, a tym bardziej pozbawieni wolności bez uprzedniej zgody wskazanego przez ustawę sądu, o ile nie są schwytani na gorącym uczynku — ale i w tym wypadku może sąd zażądać natychmiastowego uwolnienia z aresztu. W swym artykule 80 konstytucja zapowiada określenie w drodze ustawodawczej odrębnego stanowiska sędziów, ich praw i obowiązków. Zapewnienie sędziom odrębnego stanowiska należy pojmować jako możliwość uregulowania stosunku służbowego sędziów na specjalnych zasadach, tj. dopuszczalność wyjątków od zasad ogólnych, na podstawie których uregulowany jest ustawowo stosunek służbowy urzędników państwowych. Sędziowie (zgodnie z brzmieniem art. 77) są w sprawowaniu swego urzędu niezawisli i podlegają tylko ustawom. Co to znaczy? To znaczy że orzekają wedle swej najlepszej wiedzy i sumienia i że miarodajną jest dla ich przekonania prawniczego tylko ustawa, a nie zapatrywanie prawnicze innego, choćby przełożonego sędziego, który im go narzucać nie może. Zgodnie z tym — o czym już zresztą była mowa — mają prawo nie liczenia się z rozporządzeniami, które uznają za niezgodne z ustawami, natomiast ustawę należycie ogłoszoną muszą stosować bezwzględnie nawet chociażby ich zdaniem była ona materialnie nie ważna tj., sprzeczna z konstytucją.

Jedyna kwestia sporna to pytanie czy sądy mają prawo badania ważności materialnej rozporządzeń Prezydenta Rzeczyposp. wydawanych z mocą ustawy w myśl noweli konstytucyjnej z 2 sierpnia 1926. Przeciw prawu badania wysuwany bywa argument, że rozporządzenia z mocą ustawy wydawane są na podstawie konstytucyjnego przelania na Prezydenta pewnej części władzy ustawodawczej wprawdzie tymczasowej, ale zawsze ustawodawczej, za prawem badania przemawiać by miał znowu ten wzgląd, że ograniczenie tego prawa zawarte w art. 81 konstytucji winno być jako wyjątek jaknajściślej interpretowane. Według naszego osobistego zdania wypowiedzianego już przez nas w innym związku rozporządzenia z mocą ustawy nie są ustawami we właściwym tego słowa znaczeniu i jako takie podlegają pod względem materialnej ich ważności kontroli sądu. Przejdźmy z kolei do głównych zasad organizacji sądów. Szczegółowe określenie organizacji sądów pozostawia konstytucja ustawodawstwu zwykłemu, postanawiając w art. 75, iż organizacja, zakres i sposób działania wszelkich sądów określone będą w drodze ustawodawczej. Przy tym przewiduje konstytucja wydanie osobnych ustaw, które określą organizację sądów wojskowych, ich właściwość, tok postępowania oraz prawa i obowiązki członków tych sądów (art. 85). W samej konstytucji znajdujemy tylko naczelne zasady organizacji i funkcjonowania sądów. Większość z tych zasad została już przez nas omówiona, obecnie rozpatrzmy pozostałe. Do poruszonej już kwestii obsadzania stanowisk sędziowskich należy zauważyć dodatkowo, iż przyjmując zasadę mianowania sędziów przez władzę wykonawczą a jako wyjątek od niej obieralność sędziów pokoju konstytucja kierowała się z jednej strony względami zapewnienia sądom stojącego na wysokim poziomie fachowości ciała sędziowskiego, z drugiej strony dopuszczenia do sądów najniższych rozpatrujących sprawy tzw. sąsiedzkie, ludzi cieszących się zaufaniem miejscowej ludności i szczególnie

obznajomionych z miejscowymi warunkami bytu. Konieczne ogólne zastrzeżenie zawiera ust. 2 art. 76 iż urząd sędziowski może objąć tylko osoba odpowiadająca warunkom przez prawo przepisany. Pewną rekompensatą dopuszczenia zasady obieralności sędziów tylko w bardzo ograniczonym zakresie jest przyjęcie przez konstytucję instytucji sądów przysięgłych, stanowiących uzupełnienie jednostronnego składu sędziów zawodowych. Wg. art. 83 do orzekania o zbrodniach zagrożonych cięższymi karami i o przestępstwach politycznych będą powołane sądy przysięgłych. Czyny podlegające sądom przysięgłych, organizacje tych sądów i tok postępowania — określa szczegółowo ustawy. Ważną gwarancję prawidłowego wymiaru sprawiedliwości stanowi wyrzeczona w art. 82 zasada jawności rozpraw sądowych. Wg. wymienionego artykułu rozprawy przed sądem orzekającym zarówno w sprawach cywilnych jak karnych są jawne, o ile ustawy w tym względzie nie przewidują wyjątku. Oczywiście, że w interesie publicznym może zachodzić czasem potrzeba wyłączenia jawności rozpraw sądowych, wystarczy wskazać tu wzgląd na ochronę moralności publicznej, jak również ochronę ważnych interesów państwa, np. kwestię tajemnic wojskowych. Na czele organizacji sądownictwa zwykłego (w odróżnieniu np. od administracyjnego i nadzwyczajnego) stoi zgodnie z art. 84 konstytucji marcowej Sąd najwyższy, którego kompetencja jest ograniczona zgodnie zresztą z zasadą wyodrębnienia sądownictwa zwykłego do spraw sądowych cywilnych i karnych.

Mówiliśmy dotąd o sądownictwie zwykłym w odróżnieniu od specjalnego. Teraz przejdziemy do tego ostatniego. Podzielić je możemy w Polsce na sądownictwo nadzwyczajne sprawowane przez Trybunał Stanu, Sądownictwo Administracyjne oraz sądownictwo kompetencyjne. O sądownictwie sprawowanym przez Trybunał Stanu mówić nie będziemy ponieważ rzecz ta została już przez nas w innym związku omówiona i odrazu przejdziemy do punktu drugiego, to jest do

sądownictwa administracyjnego. Sądy administracyjne należy uważać naszym zdaniem wbrew niektórym odmiennym poglądom za sądy, a ich jurysdykcję za spełnianie funkcji sędziowskiej, a nie za czynność administracyjną, dlatego to mówimy o nich właśnie obecnie łącznie z omawianiem sądownictwa w ogóle, a nie kierując się faktem, że konstytucja wydaje się zajmować inne stanowisko, traktując ów problem w związku z władzą wykonawczą, a więc w swym rozdziale III, a nie IV-tym. Zastosowanie orzecznictwa charakteru sądowego do działań administracyjnych stanowi najistotniejszą, gdyż ściśle prawną gwarancję, legalności działalności administracji przeto najpewniejszą ochronę tak praw podmiotowych jednostek i związków, jak i prawa przedmiotowego czyli porządku prawnego. Ingerencja sądowa do sporów prawnych wynikłych z powodu działalności władz administracyjnych może należeć do kompetencji organów sądownictwa zwykłego czyli ogólnego, bądź do organów sądownictwa — które określiliśmy mianem specjalnego, tzw. administracyjnego. Za rozciągnięciem kompetencji sądownictwa ogólnego na spory prawno-administracyjne przemawia postulat teoretyczny jednolitości władzy sądowej i praktyczne zapewnienie istotnej niezależności organom powołanym do orzekania w tych sporach, której brak miałby być jakoby cechą właściwą organom sądowno-administracyjnym. Przeciwno temu rozciągnięciu kompetencji organów sądownictwa zwykłego przemawiają względy zarówno teoretyczne jak i praktyczne. Z teoretycznego punktu widzenia ogólne poddanie rozpoznania sporów prawno-administracyjnych pod kompetencje organów sądownictwa zwykłego stoi w sprzeczności z zasadą podziału władz, gdyż prowadzić może w konsekwencji do utraty niezależności władzy administracyjnej. Z praktycznego punktu widzenia nie tylko, że specyficzny charakter prawa publicznego, a więc i sporów prawnych rozstrzyganych na tej podstawie wymaga odmiennego personelu sędziowskiego, niż

jednostronnie w kategoriach prywatno-prawnych wyszkolona magistratura sądownictwa ogólnego — ale co ważniejsze, jak tego dowiodła praktyka, stworzenie sądownictwa administracyjnego lepiej zapewnia wymiar sprawiedliwości w tych sporach. „Bez wątpienia (pisze w swym Polskim Prawie Politycznym Komarnicki str. 392), że powołało do życia instytucję sądownictwa administracyjnego dążenie do uprzywilejowania administracji państwowej, niemniej jednak instytucja ta nie stała się narzędziem w ręku administracji, lecz dzięki zastosowaniu do jej organizacji zasady niezależności sądowej stała się instytucją istotnego choć specjalnego sądownictwa. To stanowisko specjalnego sądownictwa nie tylko nie utrudniło lecz ułatwia jej spełnianie swego zadania“. Dobitym dowodem słuszności tezy Komarnickiego jest niewątpliwie wspomniały rozwój sądownictwa administracyjnego na tle długoletniej praktyki francuskiej. Za wskazaniem płynącymi z tej praktyki idą postanowienia konstytucji marcowej — ustanawia ona mianowicie ogólną zasadę sądownictwa administracyjnego (art. 73) a dopuszcza jedynie wyjątkowo ingerencję sądów zwykłych (art. 72). Wg. art. 73 „do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem na czele“. W tej bardzo zwięzłej redakcji ustala konstytucja jedynie zasady wytyczne dla organizacji sądownictwa administracyjnego na podstawie osobnej ustawy. Na podstawie lakonicznego jej tekstu możemy stwierdzić odnośnie do tych zasad co następuje: 1. kompetencja sądownictwa administracyjnego co do orzekania o legalności aktów administracyjnych stanowi ogólną zasadę: orzekanie w sporach prawno-administracyjnych należy wyłącznie do sądownictwa administracyjnego z wyjątkiem specjalnych wyjątków przewidzianych w art. 72 konstytucji. 2. przedmiotem

orzeczeń sądów administracyjnych jest legalność aktów administracyjnych z czego wynika, że wyłączone z orzeczeń tych są akty pozostające zgodnie z postanowieniem prawa w sferze swobodnego uznania administracji z tym oczywiście zastrzeżeniem, że podlega orzeczeniu sądowemu kwestia przekroczenia granic swobodnego uznania, gdyż jest to kwestia prawna a nie faktyczna. Legalność aktów administracyjnych jest to zgodność ich z prawem przedmiotowym bez względu na to, czy przy naruszeniu go zostają, naruszone prawa podmiotowe, czy też naruszonymi, nie zostają. Ograniczenie orzecznictwa sądowno-administracyjnego do orzekania o legalności aktów administracyjnych wyłącza dopuszczalność skarg o ustalenie, ponieważ akt aby być legalnym musi wpierv istnieć. Kompetencja sądownictwa administracyjnego rozciąga się zarówno na zakres działania administracji państwowej, jak i samorządowej. Zgodnie z postanowieniem art. 70 konstytucji nadzór nad działalnością samorządu mogą ustawy przekazać częściowo sądownictwu administracyjnemu. 3. co do organizacji sądownictwa administracyjnego konstytucja nie określa go bliżej, stanowiąc jedynie, iż organizacja ta oparta ma być na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i że na jej czele stać ma Najwyższy Trybunał Administracyjny. Nie oznacza również konstytucja liczby instancji sądownictwa administracyjnego. Z tenoru art. 72 wynika jedynie, iż ponieważ na czele tego stać ma Najwyższy Trybunał Administracyjny, instancji tych musi być conajmniej dwie. Co do wyjątkowego dopuszczenia ingerencji sądownictwa zwykłego do sporów prawnych, wywołanych działalnością administracji, to zachodzi ona w jednym tylko wypadku przewidzianym przez art. 72. Artykuł ów stanowi, że ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych zapadłych w pierwszej instancji będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu. Wynika z tego, że ustawy mogą przekazać władzom administracyjnym prawo wydawania

orzeczeń karnych w pewnym zakresie i że ustawy jednocześnie mają przeprowadzić zasadę, iż od orzeczeń takich zapadłych w I-szej instancji będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu. Należy podkreślić, iż użyty w art. 72 termin „orzeczenia karne“ musi być pojmowany w ścisłym prawnym znaczeniu wymierzenia kar za pogwałcenie przepisów prawnych stanowiące przestępstwo. Nie może być zatem mowy o przyznaniu stronom prawa odwołania się na drogę sądową od decyzji administracyjnej, użycia środków represyjnych stosowanych przez administrację na zasadzie art. 44 dającego jej prawo zapewnienia użyciem przymusu przeprowadzenia wydawanych przez się rozporządzeń, rozkazów i zakazów. Środki te bowiem nie stanowią kary w znaczeniu prawnym. Oto w głównych zarysach sądownictwo adm., takie jakie planowała konst. marc., a jakie do tej pory nie doczekało się pełnej rozbudowy. Powstał jedynie Najwyższy Trybunał Adm., powołany do życia ustawą z 3. VIII. 1922 r. uzupełnioną Rozp. Pr. R. P. z 27. X. 1932 r. Ten Najwyższy Trybunał jest jedyną instytucją do orzekania o legalności aktów administracyjnych. Niższe sądownictwo administracyjne istniało tylko w byłej dzielnicy pruskiej, jako pozostałość pruskiej organizacji. Wg. ustawy z 3. VIII. 1922 r. Najwyższy Trybunał Administracyjny z siedzibą w Warszawie jest powołany do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń wchodzących w zakres administracji tak rządowej jak i samorządowej. Ujęcie ustawy z 1922 r. jest węższe niż konstytucji, która powiada ogólnie o aktach administracyjnych, przez które rozumiemy wszelkie akty niezależnie od ich formy i treści, wydane przez władzę administracyjną. Ustawa (zgodnie zresztą z konstytucją) wyłącza z pod orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego te sprawy, które są powierzone do rozstrzygnięcia władzom administracyjnym wg. swobodnego uznania, oczywiście w granicach pozostawionych mu. Najwyższy Trybunał Administracyjny nie może się wdawać

w badanie norm, opartych na swobodnym uznaniu, gdyż tutaj istnieją inne kryteria jak kryterium celowości, użyteczności itd. Ustawa wyłącza z pod orzeczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego następujące sprawy:

1. sprawy podlegające właściwości sądów powszechnych i szczególnych;
2. sprawy mianowania na publiczne urzędy i stanowiska chyba że nominacja nastąpiła przez organ do tego niepowołany lub z pominięciem prezenty;
3. sprawy dotyczące prawa reprezentowania państwa i obywateli przed obcymi władzami;
4. sprawy dotyczące działań wojennych, ustroju Siły Zbrojnej, mobilizacji z wyjątkiem zaopatrzenia i uzupełnienia armii;
5. sprawy dotyczące odpowiedzialności służbowej, dla której jest zbudowana osobna hierarchia władz dyscyplinarnych.
6. I wreszcie sprawy inne wyjęte w drodze specjalnych ustaw.

Najwyższy Trybunał Administracyjny rozpatruje skargi na zarządzenia i orzeczenia władz administracyjnych rządowych lub samorządowych, wydane w trzeciej ostatniej instancji. Do wniesienia skargi uprawniony jest każdy, kto twierdzi, że naruszono jego prawo lub że obciążono go obowiązkiem bez podstawy prawnej w tym kwestionowanym akcie administracyjnym. Skargę należy wnieść bezpośrednio do Najwyższego Trybunału Administracyjnego w terminie dwumiesięcznym licząc od dnia doręczenia zaskarżonego zarządzenia lub orzeczenia władzy administracyjnej — skarżącym. Najwyższy Trybunał Administracyjny jest tylko trybunałem kasacyjnym. Jeżeli Najwyższy Trybunał Administracyjny uzna skargę za uzasadnioną wówczas akt zaskarżony (tj. zarządzenie lub orzeczenie) uchyla. Władza administracyjna której orzeczenie lub zarządzenie zostało uchylone przez Najwyższy Trybunał

Administracyjny obowiązana jest w ciągu dni 30 licząc od dnia doręczenia jej wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego wydać nowe zarządzenie lub orzeczenie w tej sprawie, w tym wypadku jest ona związana zapatrywaniami zawartymi w wyroku Trybunału. Najwyższy Trybunał Administracyjny składa się z pierwszego prezesa oraz odpowiedniej ilości prezesów i sędziów. Wszystkich mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów. Pierwszego zaś prezesa i prezesów mianuje z pośród osób, które conajmniej przez przeciąg dwu lat sprawowały urząd sędziego Trybunału sędziów zaś z pośród kandydatów wybranych każdorazowo w liczbie potrójnej przez ogólne zgromadzenie Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Członkami Trybunału mogą być tylko osoby posiadające wykształcenie prawnicze. Połowa liczby sędziów winna posiadać kwalifikacje na urząd sędziowski. Jeśli chodzi o stanowisko sędziów Trybunału, to wszystkim członkom Najwyższego Trybunału Administracyjnego przysługują pełne prawa sędziowskie, zastrzeżone w rozdziale IV konstytucji, czyli, że przy rozpoznawaniu i wyrokowaniu spraw jest Trybunał niezawisły od wszelkich władz państwowych i podlega tylko ustawom. Poza tym członkowie Najwyższego Trybunału Administracyjnego korzystają z wszystkich przywilejów niezależności sędziowskiej. Oto jak wygląda w głównych zarysach sądownictwo administracyjne w Polsce

Przejdźmy z kolei do sądownictwa kompetencyjnego. „Do rozstrzygania sporów o właściwość między władzami administracyjnymi a sądami (mówi konstytucja marcowa w swym art. 86) będzie powołany na mocy ustawy osobny Trybunał Kompetencyjny“. Trybunał ten został rzeczywiście stworzony ustawą z dnia 25 listopada 1925 r. Składa się on z 2 prezesów, powołanych po jednym z pośród sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego oraz z 14 członków mianowanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Z tych 14 członków, 8 ma być wziętych z pośród sędziów Sądu Naj-

wyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego, a pozostałych 6 z pośród znawców prawa nie piastujących urzędów w sądownictwie, czy w administracji, z tym, że profesorowie wyższych uczelni nie będą, uważani za urzędników administracyjnych. Owych 6 znawców prawa proponują systemem ternowym wydziały prawnicze uniwersytetów polskich. Jeżeli idzie o spór pozytywny, przysługuje prawo wytoczenia sprawy przed Trybunałem organowi Administracji i to tylko aż do chwili uprawomocnienia się wyroku sądowego, w razie natomiast sporu negatywnego, prawo to służy stronie interesowanej. Trybunał rozstrzyga także w sporach między zwykłymi sądami administracyjnymi. Orzeczenia Trybunału w danej sprawie są wiążące tak dla sądów, jak i dla władz admin.

Nie istniejącą, jak dotąd, w Polsce odmianą sądownictwa specjalnego jest sądownictwo konstytucyjne, sprawowane nie jak w Ameryce przez sądy zwykłe ale przez specjalnie do tego przeznaczony trybunał — zwany konstytucyjnym. Po wojnie światowej powstają tego rodzaju trybunały w Austrii i Czechosłowacji, rozstrzygają one o ważności ustaw pod kątem widzenia materialnej ich zgodności z konstytucją. Orzeczenia swoje w przedmiocie ważności ustaw może Trybunał — tak jak np. czechosłowacki, wydawać wyłącznie na skutek wniosków stawianych przez upoważnioną stronę, nie posiada zaś władzy spontanicznej oceny ustaw — albo też przeciwnie, tak jak w Austrii, możliwość oceny tego typu posiada. To prawo Trybunału spontanicznego zajęcia się ważnością jakiejś ustawy, jest czymś bardzo ważnym, otwiera bowiem sądom i obywatelom szeroką możliwość zaczepienia ustaw przed Trybunałem. Mianowicie sądy mogą zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie ważności jakiegoś rozporządzenia, a tym samym dają mu możliwość i sposobność zajęcia się tą ustawą, na podstawie której rozporządzenie wydano. Tak samo obywatele chociaż nie mogą zaskarżyć wprost ustawy, jednakże mogą zakwestionować

prawomocność rozporządzenia w procesie przed sądami zwyczajnymi, one zaś mają obowiązek zwrócić się do Trybunału o orzeczenie w sprawie ważności ustawy.

W Austrii, mimo że możliwość bezpośredniego zaskarżenia stanowi przywilej upoważnionych do tego czynników specjalnych, to jednak obywatele nie są bezbronni wobec ewentualnego bezprawia popełnionego przez ustawodawcę. Jak z tego widzimy, system austriacki zapewnia konstytucji obronę wydajniejszą od tej, jaką daje jej mniej skuteczny system czechosłowacki.

Z kolei przystępujemy do Rozdziału V konstytucji marcowej traktującego o „*Powszechnych prawach i obowiązkach obywatelskich*“. Będzie on ostatnim z rzędu analizowanych w tym komentarzu, ponieważ następne rozdziały. VI i VII, z których pierwszy mówi o zmianie i rewizji konstytucji, a drugi o postanowieniach przejściowych, zostały już przez nas winnym związku omówione, a częściowo straciły aktualność.

Pojęcie wolnościowych roszczeń jednostki na prawie natury oparte, mimo że i przed tym znane, rozwija się przede wszystkim w Anglii w związku z wielkim ruchem religijnym i politycznym XVII stulecia. Równocześnie niemal z wydaniem słynnej ustawy zwanej „*Bill of Rights*“ Locke z wolności nierozłącznie w sposób przyrodzony z istotą ludzką związanej, wyprowadził nieprzekraczalne dla władzy państwowej granice, których ustalenie tłumaczył koniecznością obrony życia, wolności i własności. W dalszym ciągu w następnym stuleciu Blackstone w swym ważnym dziele o prawie angielskim, nadał granicom władzy, które u Locke’a przejawiają się w formie obiektywnych zasad prawnych charakter praw absolutnych, przysługujących poddanym angielskim, praw wysnutych z zasad prawa natury w związku z postulatami „*Bill of Rights*“.

W ciągu XVIII stulecia zapatrywania szkoły prawa naturalnego w związku z stosunkami politycznymi i socjalnymi,

z których punktu widzenia liczne ograniczenia wolności indywidualnej uznać należało za nieusprawiedliwione, doprowadziły do wytworzenia się pojęcia większej liczby powszechnych praw do wolności. Prawa te jako warunki na których jednostka wstępuje do wspólnoty państwowej, zachowują tak dalece idącą nienaruszalność, iż państwo uprawnione jest jedynie do ukracania nadużyć tych praw.

Po oderwaniu się kolonii amerykańskich od ziemi macierzystej, idea tych praw przyrodzonych wcielonych w pojęcie państwa i wyraźnie uznanych przez ustrój państwowy, odgrywa coraz większą rolę. Kolonie amerykańskie, oswabadzając się od panowania angielskiego na czyn swój zapatrywały się nie jak na bunt i zdradę, lecz jak na obronę prawa. Konstytucje kolonii, które osiągnęły suwerenność, przede wszystkim zaś konstytucja Virginii, zapoczątkowane zostały przez specjalne deklaracje praw („Bill“ lub „Declaration of Rights“), mające zawierać w sobie krótko ujęty kodeks wszelkich roszczeń prawnych, przysługujących jednostkom w stosunku do władzy państwowej. Przykład Stanów Zjednoczonych znalazł w następstwie wyraźne naśladownictwo we Francji. Opublikowana w Virginii Deklaracja praw, pobudza Lafayette do zgłoszenia w konstytuancie dn. 11 lipca 1789 r. wniosku o wydanie analogicznej Deklaracji na tamtej wzorowanej. Po długich debatach poświęconych omówieniu różnych projektów dn. 26 sierpnia 1789 r. uchwalono słynną Deklarację praw człowieka i obywatela.

Ogłosiła ona, że wszyscy ludzie są wolnymi i niezależnymi, że posiadają równe prawa, których jako niepozbywalnych zrzec się nie mogą. A wśród owych praw postawiła na pierwszym miejscu prawo korzystania z życia i wolności oraz możliwość posiadania własności. Zasady deklaracji praw człowieka i obywatela przyjęte zostały do konstytucji francuskiej z roku 1791 i z pewnymi modyfikacjami zostały powtórzone w dwóch następnych konstytucjach francuskich.

W dalszym ciągu konstytucja belgijska z 1831 r. wystąpiła z dalej jeszcze idącą listą praw obywatelskich i wywarła znaczny wpływ na wiele innych dokumentów konstytucyjnych. Ustalenie katalogu praw zasadniczych odegrało wielką rolę w ruchu konstytucyjnym w Niemczech i Anglii w latach 1848—1849.

Cały ten przedstawiony tu przez nas pokrótce rozwój historyczny, wpłynął na wytworzenie się ważnego w nauce prawa pojęcia (klasycznego rzecz można) subiektywnych praw publicznych.

Mówiąc o prawach i obowiązkach obywatelskich idzie konstytucja za wskazaną tu przez nas tradycją historyczną i czyni to pod kątem widzenia zasadniczego określenia stosunku państwa do jednostki oraz jednostki do państwa. Stosunek ten, w jej rozumieniu zgodnie z klasycznym ujęciem jest dwustronnym stosunkiem prawnym, tj. ustanawiającym prawa i obowiązki obu stron, a więc państwa i jednostki. Jednostka występuje jako podmiot prawa. Prawa tego podmiotu stanowią ograniczenie dla władzy państwowej, bądź przez to, iż sprowadzają się do ustalenia sfery swobodnej działalności indywidualnej czyli w pewnej sferze wyłączają ingerencję państwa, bądź iż określają treść działalności państwowej, nakładając na państwo obowiązek działania w interesie przede wszystkim indywidualnym, jakkolwiek społecznie ważnym. Prawa pierwszego rodzaju przyjęto nazywać prawami wolnościowymi, gdyż ustalają one wolność obywateli, precyzując formy działalności indywidualnej, uznanej za swobodnie wykonywaną. Prawa drugiego rodzaju, w których rola państwa posiada treść pozytywną nazywany zwykle prawami obywatelskimi w ścisłym znaczeniu. Prawa wreszcie obywateli w uczestniczeniu w funkcjach państwowych nazywamy prawami politycznymi. Konstytucja marcowa nie klasyfikuje praw indywidualnych wg. przedstawionego tutaj schematu, lecz nazywa je ogólnie prawami obywatelskimi, czyli prawami obywateli. Stąd też wy-

łania się kwestia, czy prawa te posiadać mogą tylko obywatele państwa czy też posiadać je mogą także jednostki nie będące obywatelami, a więc cudzoziemcy. Dla wyjaśnienia tego zagadnienia przede wszystkim musimy przedstawić konstrukcję prawną obywatelstwa według konstytucji marcowej.

Otóż konstytucja daje nie tylko obywatelom możliwość korzystania z praw obywatelskich ale daje to prawo również cudzoziemcom. Art. 95 mianowicie stanowi, iż cudzoziemcy używają pod warunkiem wzajemności równych praw z obywatelami państwa polskiego oraz mają równe z nimi obowiązki, o ile ustawy wyraźnie nie wymagają obywatelstwa polskiego. Przyjmuje więc konstytucja zasadę równouprawnienia cudzoziemców z obywatelami, uzależniając je od istnienia zasady wzajemności, tj. od przyznawania przez państwo do którego należy cudzoziemiec praw tych obywatelom polskim. Stanowisko to jest uzasadnione, jak również rzeczą dopuszczalną jest zastrzeżenie udzielenia obywatelom własnym w pewnych dziedzinach szerszych praw, a także włożenie na nich w niektórych wypadkach większych obowiązków niż to ma miejsce w stosunku do cudzoziemców. Powszechną np. stanowi regułę wyłączenie zdolności prawnej cudzoziemców w zakresie praw politycznych, przede wszystkim prawa wyborczego czynnego i biernego do ciał ustawodawczych. Ze względu na wskazane tu różnice państwa współczesne, mimo niejednokrotnie dużego zrównania cudzoziemców z obywatelami wydają ściśle przepisy o nabywaniu i utracie obywatelstwa, a to by jak najlepiej odróżnić przynależnych od nieprzynależnych.

Konstytucja marcowa w związku z tą kwestią, ustala przede wszystkim zasadę wyłączenia jednoczesnej przynależności do państwa polskiego i do jakiegokolwiek innego państwa, stanowiąc w art. 87, że obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem innego państwa.

Co do określenia warunków nabycia obywatelstwa pol-

skiego znajdujemy w konstytucji jedynie przepisy (*art. 88*) według których obywatelstwo polskie nabywa się:

1. przez urodzenie z rodziców mających obywatelstwo polskie,
2. przez nadanie obywatelstwa ze strony powołanej władzy państwowej. Inne postanowienia co do obywatelstwa polskiego, jego nabycia oraz utraty określają osobne ustawy. Ustawą tą jest ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r.

Pierwsza a najszersza warstwa obywateli polskich powstała jeszcze przed wydaniem zacytowanej ustawy, a to wskutek traktatu Polski z koalicją z 28 czerwca 1919 r. Traktat ten orzekł, że wszyscy obywatele trzech państwaborczych, mieszkający w dniu uprawomocnienia się traktatu stale na ziemiach już przypadłych Polsce, lub jej przyspaść mających, stają się obywatelami państwa polskiego z mocy samego prawa i bez żadnych formalności. To samo dotyczy także potomstwa tych osób urodzonego na tymże terytorium w czasie stałego mieszkania rodziców tamże, chociażby te osoby w dniu uprawomocnienia się traktatu tam nie mieszkały. Wreszcie nabywa przynależność polską, z samego prawa każdy urodzony na terytorium Polski o ile nie przysługuje mu inna przynależność (*system terytorialny*). Osoby niezadowolone z tej przymusowej zmiany obywatelstwa, mogły optować wedle traktatu pokojowego wersalskiego, zawartego z Niemcami napowrót za obywatelstwem niemieckim a nawzajem, Polacy obywatele niemieccy, mieszkający stale w Niemczech mogli optować za obywatelstwem polskim.

Analogiczne postanowienia zawiera traktat pokojowy z Austrią, w St. Germain, z tym dodatkiem, że były austriacki poddany optować może tylko za Austrią, albo za jednym z tych państw, któremu przypadły dawne prowincje austriackie, stosownie do tego, w którym z nich stanowią jego rodacy większość ludności. Również w traktacie ryskim zawartym z Rosją dn. 18. III. 1921 znajdują się podobne

postanowienia z mało znaczącymi odchyleniami. Postanowienia traktatowe o nabyciu obywatelstwa i opcji zostały uznane w art. 1 traktatu Polski z koalicją za prawa zasadnicze, których żadna ustawa polska nie może jednostronnie zmienić ani naruszyć, stoją więc one pod gwarancją międzynarodową.

Ustawa o obywatelstwie Państwa Polskiego, uchwalona wprawdzie jest przed wydaniem konstytucji, nie potrzebuje jednak uzgodnienia z nią wobec tego, że nie jest z nią sprzeczna. Głównym zadaniem wskazanej ustawy, wydanej nie długo po nowopowstaniu odrodzonego Państwa Polskiego było określić kto przez sam fakt restytucji państwowości polskiej stał się obywatelem polskim.

Zadanie to rozwiązuje art. 2 ustawy, wg. niego stał się z mocy samego prawa obywatelem polskim z dniem ogłoszenia ustawy każdy bez różnicy płci, wieku, wyznania i narodowości

1. kto był w tym dniu na obszarze Państwa Polskiego osiedlonym, o ile nie przysługuje mu obywatelstwo innego państwa,
2. kto do dnia wejścia w życie tej ustawy urodził się na obszarze Państwa Polskiego, o ile mu nie przysługuje obywatelstwo innego państwa.
3. Komu na mocy traktatów międzynarodowych obywatelstwo polskie przysługuje.

Za osiedlonego w państwie Polskim w znaczeniu ustawy niniejszej uważany jest, kto:

1. zapisany jest lub ma prawo być zapisanym do ksiąg stałej ludności byłego Królestwa Polskiego,
2. ma prawo swojszczyzny w jednej z gmin na obszarze Państwa Polskiego, stanowiącym poprzednio część państwa austriackiego lub węgierskiego,
3. miał już przed 1 stycznia 1908 r. z tytułu obywatelstwa niemieckiego stałe miejsce zamieszkania na obszarze Państwa Polskiego stanowiącym poprzednio część składową państwa pruskiego,

4. był zapisany do gminy miejskiej lub wiejskiej albo do jednej organizacji stanowej na ziemiach byłego cesarstwa rosyjskiego, jakie wchodzi w skład Państwa Polskiego.

Ustawa z 20 stycznia 1920 r. wskazuje na sposoby nabycia obywatelstwa, a to przede wszystkim przez ślubne pochodzenie od obywatela polskiego lub nieślubne od obywatelki polskiej i przez nadanie, dalej przez zamążpójście oraz przez legitymację, uznanie lub przysposobienie (adopecja) i przez znalezienie dziecka rodziców niewiadomych. Nadanie może być normalne lub wyjątkowe. Normalne zależy jest od nieposzlakowanego trybu życia, posiadania środków utrzymania, dziesięcioletniego zamieszkania w Polsce i znajomości języka polskiego w mowie, wyjątkowe polega na zwolnieniu od wypadku do wypadku od powyższych warunków zwłaszcza o ile idzie o jednostki zamieszkałe na obszarze byłego cesarstwa rosyjskiego, który wszedł w skład Polski. Oprócz tego zna ustawa ułatwienia nabycia obywatelstwa polskiego przez Polaków, będących obywatelami obcymi, a żyjących dotąd za granicą. Takie osoby muszą najpierw zamieszkać w Polsce, a zamieszkawszy, złożyć we właściwym sobie urzędzie administracyjnym oświadczenie, że chcą być i pozostać obywatelami polskimi oraz wykazać dokumentami swoje polskie pochodzenie i wtedy dopiero następuje nadanie im obywatelstwa. Z podobnego ułatwienia korzystają i owdowiałe Polki, które straciwszy obywatelstwo rodowe przez zamążpójście za cudzoziemca, chcą je potem odzyskać. Wstąpienie do służby wojskowej polskiej nadaje obywatelstwo tylko wtedy, jeżeli przy wstąpieniu nie zrobiono przeciwnego zastrzeżenia (wstąpienie do służby państwowej cywilnej nie nadaje obywatelstwa polskiego ze względu na tenor ustawy z 17 lutego 1922, tzw. pragmatyki służbowej). Ponieważ konstytucja marcowa mówi w art. 87 (tak jak to już powiedzieliśmy), że obywatel polski nie może być równocześnie

obywatelem państwa obcego, przeto musi petent wykazać się poświadczeniem owego rządu, że państwo, do którego petent należy, zwalnia go z dotychczasowego obywatelstwa, o ile on otrzyma obywatelstwo polskie. Takie świadectwo nie jest wymagane od państw, z którymi Polska znajduje się w stanie wojny. Utrata obywatelstwa polskiego następuje przez zamążpójście za cudzoziemca (o ile ustawa cudzoziemska tego wymaga), przez emigrację, przez nabycie obywatelstwa obcego czy to drogą opcji, czy inną przez wstąpienie do urzędu publicznego lub do służby wojskowej w obcym państwie bez zgody rządu polskiego, wreszcie przez orzeczenie władzy (np. za samowolne uchylene się od służby wojskowej względnie wedle rozp. Ministra Spraw Wojsk. z 8. II. 1921 r. za niestawienie się do rejestracji). Jednak osoby obowiązane do czynnej służby wojskowej nie tracą obywatelstwa polskiego, jeżeli by nabyły obywatelstwo obce bez zezwolenia Ministra Spraw Wojskowych. Po przedstawieniu zasadniczej konstrukcji prawnej obywatelstwa polskiego — przejdźmy do tego, czym są wg. konstytucji obowiązki obywatelskie.

Konstytucja słusznie czyni, że wylicza obowiązki obywatelskie na pierwszym miejscu przed prawami. Zasadniczym obowiązkiem obywatela jest wierność dla swego państwa (art. 89), z niej bowiem płyną wszelkie inne polegające bądź to na wstrzymaniu się od działań szkodliwych dla państwa, bądź też na popieraniu interesu i dobra państwa, a tym samym pośrednio i dobra własnego. Obywatel wierny państwu będzie szanował władzę państwową w myśl art. 93, który stanowi, że „Wszyscy obywatele są obowiązani szanować władzę prawną i ułatwiać spełnianie jej zadań oraz sumiennie pełnić obowiązki publiczne, do jakich powoła je naród i właściwa władza“. Będzie on dalej szanował konstytucję i przestrzegał obowiązujących przepisów (art. 90), będzie więc posłuszny wobec legalnych nakazów swej władzy, nie będzie się ociążał ze spełnianiem obowiązków publicznych, jakie zostaną na

niego nałożone (art. 93), ani nie będzie się uchylał od ponoszenia świadczeń publicznych, czy to w naturze (np. służba wojskowa, do której wszyscy są obowiązani w ramach ustawy wojskowej art. 91), czy w pieniądzu (np. obowiązek płacenia podatków, który jest także powszechny w granicach ustaw art. 92). Ponadto mają obywatele obowiązek wychowania swych dzieci na prawych i pożytecznych obywateli ojczyzny (art. 94) i dać im w tym celu przynajmniej początkowe wykształcenie, które też z tego powodu zostało uznane za przymusowe (art. 118) i bezpłatne (art. 119). Należy zaznaczyć, że konstytucja marcowa ustanawiając w art. 95 zasadę równoprawienia cudzoziemców z obywatelami pod warunkiem wzajemności rozciąga tę zasadę nie tylko na prawa ale i na obowiązki cudzoziemców, stanowiąc, iż cudzoziemcy mają równe z obywatelami obowiązki, o ile ustawy wraźnie nie wymagają obywatelstwa polskiego. Otóż z wyliczonych tu obowiązków z wyjątkiem obowiązku wierności i służby publicznej cywilnej i wojskowej wszystkie pozostałe ciążą w zasadzie w równym stopniu na obywatelach jak i na cudzoziemcach, przebywających na terytorium Państwa, a nawet przebywających po za nim, lecz znajdujących się w stosunkach prawnych związanych z terytorium.

Co się tyczy obowiązku wierności i służby publicznej cywilnej, a zwłaszcza wojskowej, to czynione różnice między obywatelami a cudzoziemcami mają swą podstawę w pojęciu członkostwa państwowego osób przynależnych do państwa. To, co obowiązuje cudzoziemców w tej dziedzinie, to obowiązek tzw. lojalności względem obcego państwa.

Publiczne prawa obywatelskie dzieli się zwykle — jak to już zaznaczyliśmy — na trzy kategorie:

1. na prawa polityczne,
2. na prawa wolnościowe,
3. na prawa obywatelskie w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Wszystkie mają swoje źródła w zasadzie równości wobec

prawa wyrażającej się także i w tym, że urzędy publiczne są w równej mierze dostępne dla wszystkich, o ile odpowiadają warunkom prawem przepisany, i że Rzeczpospolita nie uznaje przywilejów rodowych i innych z wyjątkiem naukowych, zawodowych i urzędowych (obywatelowi polskiemu nie wolno przyjmować bez zezwolenia prezydenta tytułów i orderów cudzoziemskich).

Pierwszą kategorię publicznych praw obywatelskich stanowią zatem tzw. prawa polityczne. Na czym one polegają? Polegają one na współuczestnictwie w wykonywaniu funkcji władczych w państwie bądź to bezpośrednio przez wstąpienie do urzędu państwowego, piastowanie mandatu poselskiego, sprawowanie funkcji samorządowych w administracji, funkcji sędziego przysięgłego, sędziego pokoju itp., bądź to pośrednio przez czynne prawo wyborcze, prawo nominacji na urzędy itp., a więc przez wskazywanie czy wyznaczanie osoby, która ma bezpośredni wpływ wywierać. O całości praw politycznych w Polsce obecnie mówić nie będziemy, ponieważ problem ten był już przez nas wielokrotnie analizowany. Trochę czasu poświęcimy jedynie jednemu ich odcinkowi, dotyczącemu sprawowania przez obywateli funkcji samorządowych. Na czym polega samorząd?

Polega on nie tyle na współdziałaniu w administracji poszczególnych obywateli, co grup obywateli względnie grup społecznych. W tej dopiero formie przejawia się on w pełnej i czystej postaci. Administracja państwowa sprawowana jest w pewnej mierze przez samych zainteresowanych, zainteresowani zaś ci tworzą związki względnie grupy społeczne, oparte o pewne interesy uznane przez państwo. Państwo nadając tym związkom osobowość prawną wyposaża je dla określonych celów w pewien zakres władzy i nadaje im charakter tzw. ciał samorządowych względnie związków prawa publicznego. Jako takie mogą one wydawane przez się zarządzenia popierać odpowiednią stojącą im do dyspozycji sankcją i ich egzekucją

za pomocą przymusu państwowego zapewnić. Konstytucja marcowa uznaje następujące grupy społeczne jako podstawę do wytworzenia publiczno-prawnych związków samorządowych:

1. wspólnotę terytorialną,
2. wspólnotę narodowościową,
3. wspólnotę wyznaniową,
4. wspólnotę gospodarczą.

Odpowiednio do tego konstytucja marcowa rozróżnia następujące rodzaje samorządu:

1. samorząd terytorialny,
2. samorząd narodowościowy,
3. samorząd wyznaniowy,
4. samorząd gospodarczy.

Zacznijmy od samorządu terytorialnego. Na czym on polega? Polega on na samorządzie związków terytorialnych, jakie tworzy ludność części terytorium państwowego, uznanej za jednostkę terytorialną. Stanowi on niewątpliwie najważniejszą formę samorządu, w budowie jego widzimy bowiem podobieństwo do budowy państwa, które jest również związkiem terytorialnym. Pierwszą kwestią ważną jest tu problem samej wielkości jednostki terytorialnej, jaka korzystać ma z samorządu. Wielkość ta, to jest zaludnienie i terytorium, jest czynnikiem określającym zarówno środki materialne danej jednostki samorządowej, jak i jej zadania. Stąd też mogą jednocześnie istnieć w danym państwie związki samorządowe węższe i szersze. Także na terytorium związku szerszego istnieć może kilka związków ściślejszych. W ten sposób powstaje (odpowiednia gradacja ciał samorządowych, będąca podstawą systemu administracji samorządowej. Stosunek tej administracji do właściwej państwowej organizacji administracyjnej bywa w różnych państwach określony rozmaicie. Wg. konstytucji marcowej na podstawie jej art. 65 jednostki podziału administracyjnego państwa, województwa, powiaty i gminy

miejskie i wiejskie stanowią równocześnie jednostki samorządu terytorialnego. Ma zatem istnieć w Polsce samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny, przy czym najniższa jednostka podziału administracyjnego — gmina, ma być jedynym ciałem samorządowym sprawującym czynności administracji państwowej tylko w drodze delegacji. Konstytucja formułuje ogólną zasadę podporządkowania jednostek samorządu niższego stopnia jednostkom wyższego stopnia. Art. 70 konstytucji stanowi mianowicie, iż państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia. Wypadki, w których uchwały organów samorządu wymagać będą wyjątkowo zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia będą określone ustawami. Pomimo dostosowania organizacji samorządowej do podziału administracyjnego dopuszczone są jednak przez konstytucję pewne odchylenia od bezwzględnego przeprowadzenia tej zasady, a mianowicie na podstawie jej art. 65 „Jednostki samorządowe mogą się łączyć w związki dla przeprowadzenia zadań wchodzących w zakres samorządu. Jednakowoż związki takie mogą otrzymać charakter publiczno-prawny tylko na podstawie osobnej ustawy. Konstytucja nie określa bliżej zakresu samorządu, a mówi jedynie w art. 3, że Rzeczpospolita opiera swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, który obdarza autonomią przekazując przedstawicielstwom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi.

Częściową ustawą wykonawczą do art. 3 konstytucji jest ustawa z 26. IX. 1922. Ustawa ta organizuje sejmiki wojewódzkie dla całej Polski, a czyni to inaczej dla trzech województw wschodnio-małopolskich (Lwowskie, Tarnopolskie i Stanisławowskie), a inaczej dla wszystkich innych. Podczas gdy w tych ostatnich sejmiki wojewódzkie tworzą jednolite ciało, rozpadają się sejmiki wymienionych ziem wschodnich

na dwie odrębne a liczebnie równe sobie kurie ruską i ogólną. (Ustawa cytowana nie dotyczy Śląska, mającego własną znacznie szerszą autonomię opartą na tzw. ustawie konstytucyjnej z 15 lipca 1920r., zawierającej statut organiczny województwa śląskiego. Jej zakres przekracza znacznie autonomię innych województw, przy czym na pierwszy plan wybija się ustawodawstwo o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego. Zawierające postanowienia dotyczące składu śląskiego Sejmu Wojewódzkiego, ordynacji wyborczej do tego sejmiku, sposobu uchwalania i ogłaszania ustaw śląskich, praw kontrolnych sejmiku itd.).

Ustawa z 26. IX. 1922 nie weszła w życie — różnice dzielnicowe w dziedzinie samorządowej istnieją dalej, a usuwa je dopiero w pewnej mierze ustawa z 23. III. 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. I ona jednak nie wprowadza w całej pełni przewidzianego w konstytucji marcowej trójstopniowego ustroju samorządu, nie tworząc stopnia najwyższego tj. wojewódzkiego (pozostaje jedynie niezmiennym dawny samorząd wojewódzki w woj. poznańskim i pomorskim).

Najważniejszym dziełem tej ustawy, to upowszechnienie typu gminy zbiorowej, istniejącej dotychczas tylko w zaborze rosyjskim (tak jak ustawa z 1922 roku, tak również i ustawa z 1933 r. nie dotyczyła województwa śląskiego).

Z brzmienia ustawy wynika, że granice autonomii ciał samorządowych nie są ściśle ujęte, skoro wymienione są tylko te dziedziny, które do tej autonomii zwłaszcza, i przede wszystkim, lecz nie wyłącznie należą.

Przejdźmy do zasad, na jakich ma się oprzeć budowa organów samorządu. Zajmuje się tą kwestią art. 67 konstytucji. Zawiera on postanowienie, iż prawo stanowienia w sprawach należących do zakresu działania samorządu przysługuje radom obieralnym. Właściwa treść tego postanowienia wyraża się w sankcjonowaniu zasady obieralności uchwałodawczych

organów samorządowych bez przesądzania zresztą kwestii, jak ta obieralność pod względem konkretnych warunków wyborczych ma wyglądać. Wg. zdania drugiego zacytowanego artykułu 67 czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należą do organów utworzonych na zasadzie zespolenia kolegiów, obieranych przez ciała reprezentacyjne z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem. Postanowienie to posiada wielkie znaczenie dla określenia konstrukcji samorządu. Wprawdzie następuje tu pewne ograniczenie samorządzenia się, osiąga się jednak w zamian za to organiczny związek między administracją rządową i samorządową. Podkreśla ów związek jeszcze

1. wymaganie dla niektórych uchwał organów samorządowych zatwierdzenia ministerstwa, które przewiduje art. 70 konstytucji, zresztą w drodze wyjątku,
2. Ustanowienie nadzoru państwowego nad działalnością samorządu, który to nadzór częściowo mogą przekazać ustawy sądownictwu administracyjnemu.

Z istoty sądownictwa administracyjnego wynika, że nadzór ten

1. musi być ograniczony wyłącznie do strony prawnej działalności organów samorządowych, nie może zaś wchodzić w ocenę momentu celowości w ich działaniu,
2. że urzeczywistnić się on może tylko w formie procedury sądowo-administracyjnej, a zatem na podstawie skargi odpowiedniego organu administracyjnego.

Rozumie się, że ten nadzór nad prawną stroną działalności samorządu nie wyłącza nadzoru nad użytecznością działania jego organów wykonywanego za pomocą wydziałów samorządu wyższego stopnia i przez odpowiednie ministerstwa.

Samorząd Narodowościowy.

Naczelne zasady samorządu narodowościowego znajdują swój wyraz w art. 109 konstytucji, wychodząc z postanowienia

podstawowego, iż każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości i pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych. Jako środek ku osiągnięciu tego celu konstytucja stanowi, iż osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w Państwie Polskim pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego. Duże znaczenie posiada tu ustalenie ścisłego związku między samorządem powszechnym względnie terytorialnym a samorządem narodowościowym w tym sensie, że stanowi on część pierwszego. Prawnie samorząd narodowościowy jest tylko odmianą samorządu terytorialnego, odnoszą się zatem do niego wszystkie te same postanowienia prawne, chyba, że w drodze wyjątku zostały wyłączone.¹ Mniejszości w Polsce mogą tworzyć autonomiczne związki. Co to oznacza? Oznacza to obdarzenie ich związków autonomią czyli specjalną kompetencją stanowienia. Odnośnie tej autonomii obowiązują następujące wytyczne:

1. autonomia narodowościowa pozostaje w ramach samorządu powszechnego, to znaczy, że jej zakres ograniczony jest do specjalnej kategorii spraw, związanych z kompetencją organów samorządowych i do tej kategorii tylko.

2. cel autonomii narodowościowej określa konstytucja jako zabezpieczenie pełnego i swobodnego rozwoju właściwości narodowościowych, a więc tego, co nazywamy kulturą narodową — czyli że zakres autonomii narodowościowej ograniczony jest do sfery spraw kulturalnych.

Co się tyczy egzekutywy jednostek samorządu narodowościowego, obowiązują tu niewątpliwie ogólne zasady budowy organów samorządowych, w myśl której (jak to już powiedzieliśmy) czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należą do organów utworzonych na zasadzie zespolenia kolegów obieranych przez ciała reprezenta-

cyjne z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych.

Co się tyczy kontroli działalności związków mniejszości, przez państwo wyraźnie zastrzeżonej w art. 109, to konstytucja pozostawia otwartą kwestię, czy wykonywana ta kontrola będzie na ogólnych zasadach nadzoru nad związkami samorządowymi, czy też ustalone tu będą przepisy specjalne.

Samorząd Wyznaniowy.

Konstytucja Marcowa nie ogranicza się jedynie do przyjęcia zasady wolności sumienia i wyznania (art. 111), ale podkreślając znaczenie społeczne religii mówi w swym art. 115 i następnych o samorządzie i autonomii wyznaniowej. Wg. art. 113 „każdy związek religijny uznany przez Państwo ma prawo urządzać zbiorowe i publiczne nabożeństwa, może samodzielnie prowadzić swe sprawy wewnętrzne, może posiadać i nabywać majątek ruchomy i nieruchomy, zarządzać nim i rozporządzać, pozostaje w posiadaniu i używaniu swoich fundacji i funduszków, tudzież zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych“. Art. 113 jak widzimy, nadaje uznanym przez Państwo związkom religijnym osobowość prawną, wyliczone w nim jednak atrybucje pozostają w ramach prawa prywatnego. Artykuły jednak 114 i 115 idą znacznie dalej przyznając związkom religijnym prawo rządzenia się własnymi prawami, a zatem przyznają im autonomię i samorząd. Tutaj należy osobno traktować stanowisko kościoła rzymsko-katolickiego, które jest czymś specjalnym. W art. 114 konstytucja postanawia, iż wyznanie rzymsko-katolickie, będące religią przeważającą większości narodu zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań. Konstytucja nie łączy z wyznawaniem religii katolickiej jakichś przywilejów specjalnych — to sprzeciwiałoby się zasadzie równouprawnienia — nadaje jednak kościołowi jako takiemu stanowisko naczelne wśród innych

wyznań. Stosunek państwa do tych wyznań jest następujący. Wśród wyznań należy rozróżnić kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne. Kościoły mniejszości religijnych podobnie jak Kościół rzymsko-katolicki nie potrzebują specjalnego aktu uznania przez państwo, natomiast art. 116 mówi o uznaniu nowego lub dotąd prawnie nieuznanego wyznania i uzależnia udzielenie uznania od warunku, by urządzenia, nauka i ustrój nie były przeciwne porządkowi publicznemu, ani obyczajności publicznej. Art. 116 pomija milczeniem kwestię samej formy aktu uznania. Kościoły mniejszości religijnych rządzą się własnymi ustawami, których uznania Państwo nie odmówi, o ile nie zawierają postanowień sprzecznych z prawem. Właściwy stosunek Państwa do tych Kościołów i wyznań będzie ustalony w drodze ustawowej po porozumieniu się z ich prawnymi reprezentantami. Stosownie do tego postanowienia stosunek Państwa do kościołów mniejszości religijnych i innych prawnie uznanych związków religijnych określony ma być nie w drodze układu (jakim jest np. konkordat), ale w drodze ustawy, a więc jednostronnie, aczkolwiek po porozumieniu się z ich prawnymi reprezentacjami.

Samorząd Gospodarczy.

„Obok samorządu terytorialnego (mówi *art. 68* konstytucji marcowej) osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą R. P., których współpracę z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określa ustawy.“ Zgodnie ze swą ogólną tendencją konstytucja nie określa bliżej kompetencji organizacji samorządu gospodarczego, ustala tylko zasadnicze wytyczne. Samorząd gospodarczy ma być samorządem dla poszczególnych dziedzin gospodarczych, przy czym organem jego

w każdej dziedzinie ma być odpowiednia izba, której celem będzie współpraca z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych. Ogólne wytyczne konstytucji rozwijają w pewnej mierze późniejsze rozporządzenie prezydenta — jak o izbach rolniczych z 22. III. 1928 r., o izbach przemysłowo-handlowych z 15. VII. 1927 i o izbach rzemieślniczych z 7. VI. 1927 r. Naczelna Izba Gospodarcza mająca stanowić wierzchołek przewidzianej przez konstytucję struktury samorządu gospodarczego nie doczekała się do tej pory swej realizacji.

Drugą kategorię praw publicznych obywateli stanowią tzw. prawa wolnościowe. Polegają one na posiadaniu pewnej ściśle oznaczonej ustawami sfery swobody osobistej, w którą się władza wdzierać nie może, a która często jest nawet chroniona w ten sposób, iż dotyczące postanowienia stanowią integralną część całego konstytucyjnego ustroju państwa, a to począwszy od wspomnianej przez nas deklaracji praw człowieka i obywatela we Francji z czasów Wielkiej Rewolucji. W nauce prawa przewija się pogląd, że i dziś jeszcze każda ustawa francuska niezgodna z tenorem tej deklaracji jest tym samym nieważna. Te prawa przysługują z reguły i cudzoziemcom, a więc wszystkim mieszkańcom państwa, lub chociażby nawet chwilowo przybyłym. W tym sensie mówi art. 95 Konstytucji Marcowej zgodnie z art. 2 traktatu pokojowego, że Polska zapewnia na swym obszarze zupełną ochronę wolności życia i mienia wszystkim bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religii. Poza tym jednak przyznaje konstytucja (tak jak to już powiedzieliśmy) cudzoziemcom równe prawa z obywatelami tylko pod warunkiem wzajemności, oraz nakłada na nich te same obowiązki, o ile ustawy nie wymagają w pewnym wypadku wyraźnie obywatelstwa polskiego. Do praw wolnościowych zalicza Konstytucja Marcowa:

1. nietykalność osobistą; ograniczenie jej dopuszczalne jest tylko w przypadkach przewidzianych prawem z reguły na podstawie nakazu sądowego.
2. Nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z mocy prawa podlega, kary połączone z udręczeniami fizycznymi są niedozwolone.
3. Mieszkanie obywatela jest nietykalne, rewizja uzależniona od wielu kautel. Każdy obywatel ma wolność wyboru mieszkania, przesiedlenia się i wysiedlenia się (wychodźstwa, emigracji), oraz wolność wyboru zajęcia i zarobkowania tudzież przenoszenia swej własności (*art. 101*).
4. Rzeczpospolita uznaje własność prywatną za podstawę ustroju społecznego i porządku prawnego oraz poręcza mieszkańcom i instytucjom ochronę ich mienia, czyni przy tym jednak daleko idące zastrzeżenia. I tak w przypadkach przewidzianych ustawą może nastąpić zniesienie lub ograniczenie własności ze względów wyższej użyteczności, ale jedynie za odszkodowaniem, ziemia nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Państwo ma prawo regulować obrót w drodze ustawowej i wprowadzić przymusowy wykup ziemi (w związku z tzw. reformą rolną), uznając zasadę, że ustrój rolny ma się opierać na gospodarstwach zdolnych do prawidłowej wytwórczości, a stanowiących własność osobistą (*art. 99*).

Oprócz powyższych praw w zakresie wolności osobistej gospodarczej i społecznej spotykamy w dalszych dziedzinach wolności, tj. w sferze duchowej, umysłowej, narodowej i religijnej następujące uprawnienia: Chroniona jest tajemnica listów i innej korespondencji, poręcza się wolność prasy, wyklucza się cenzurę prewencyjną i system koncesyjny przy wydawaniu czasopism, dziennikom krajowym nie można odebrać debitu pocztowego (*art. 105, 106*). Każdy obywatel ma

swobodę słowa, tj. swobodnego wyrażania swych myśli i przekonań, o ile przez to nie narusza przepisów prawa (art. 104). Badania naukowe i ogłaszanie ich wyników są wolne. Każdy obywatel ma prawo założyć szkołę i kierować nią, o ile posiada kwalifikacje naukowe i obyczajowe, daje gwarancję bezpieczeństwa powierzonych mu dzieci, oraz lojalnego stosunku do państwa, wykonującego nad szkolnictwem i zakładami wychowawczymi nadzór (art. 117), nie wyjmując najwyższego nadzoru nad nauką religii w szkołach, kierowaną przez właściwe związki religijne, a stanowiącą przedmiot obowiązkowy w zakładach naukowych, przeznaczonych dla młodzieży poniżej lat 18 (art. 120). Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. — Dla swobodnego wypowiedzania opinii w sprawach obchodzących ogół mogą obywatele urządzać zgromadzenia, a dla społecznego ich popierania choćby nawet w interesie pewnych grup mogą zawiązywać stowarzyszenia (art. 108), korzystać z prawa koalicji, oraz wносить petycje do ciał reprezentacyjnych i władz publicznych państwowych i samorządowych pojedynczo lub zbiorowo (art. 107). Prawa swobodnego pielęgnowania swej narodowości oraz swobodnego wyznawania religii pozostają pod szczególną gwarancją międzynarodową, zwłaszcza o ile idzie o równe uprawnienie mniejszości narodowych i równe traktowanie wyznań mniejszościowych. Gwarancja polega na tym, że dotyczące postanowienia konstytucji musiały zostać dostosowane do opartych na zupełnym równouprawnieniu zasad wypowiedzianych w tej mierze w traktacie wersalskim, zawartym z koalicją, i że one zostały uznane za zobowiązania o znaczeniu międzynarodowym i oddane pod gwarancje Ligi Narodów. w myśl tych postanowień każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości, pielęgnowania swej mowy i właściwości narodowych (art. 109), a obywatele z mniejszości narodowych wyznaniowych lub religijnych mają na równi z innymi obywatelami prawo zakładania, nadzoru i zawiadywania swoim

własnym kosztem zakładów dobroczynnych, religijnych, społecznych i wychowawczych, wykonywania tam przepisów swej religii, oraz używania w nich swobodnie swej mowy (art. 8 trakt. i art. 110 konstytucji). Polska zapewni udzielanie dzieciom obywateli mniejszości narodowych w szkołach początkowych nauki w ich własnym języku. Należy zauważyć, że uprawnienia jednostek należących do mniejszości narodowych pod względem zakładania szkół i innych zakładów wychowawczych nie mogą przekroczyć uprawnień przyznanych obywatelom narodowości polskiej oraz, że obowiązek państwa do zakładania szkół mniejszościowych odnosi się tylko do szkolnictwa początkowego, a nie do średniego, a tym mniej wyższego.

Polska nie wyda żadnych ograniczeń swobodnego używania jakiegokolwiek języka, czy to w stosunkach prywatnych czy handlowych, czy to w sprawach religijnych, czy w jakichkolwiek publikacjach lub na zebraniach publicznych. Chociażby Polska ustanowiła język urzędowy, mają być poczynione obywatelom innojęzycznym odpowiednie ułatwienia w używaniu ich języka w sądach zarówno ustnie jak w piśmie. (Rzeczpospolita Polska uznała język polski za język państwowy i jedyny język wewnętrznego i zewnętrznego urzędowania władz administracyjnych rządowych i samorządowych oraz sądów, urzędów prokuratorskich i notariatu ustawą z dn. 31 lipca 1924 r., z wyjątkami w tejże ustawie wyszczególnionymi.)

Wszystkim obywatelom poręcza się wolność sumienia i wyznania i nikt nie może być z powodu swego wyznania ograniczony w prawach przysługujących drugim (*art. 111 Konst.*). Wszyscy mieszkańcy mają prawo wolnego wyznawania swej wiary tak publicznie jak prywatnie i wykonywania przepisów swej religii lub obrządku, o ile to nie narusza porządku ani obyczajności publicznej (*art. 111*). Każdy związek religijny uznany przez państwo ma prawo

urządzania zbiorowych publicznych nabożeństw (art. 113 Konst.), brak jednak określenia, czym się różni to publiczne nabożeństwo, które może odprawiać tylko uznany przez państwo związek religijny od publicznego wykonywania przepisów swej religii i obrządku, o którym mówi art. 111, a który może spełniać każdy bez wyjątku.

Oto prawa wolnościowe w możliwie najbardziej zwięzłym skrócie. Wszystkie razem wzięte mają jeden wspólny cel, mają służyć rozwojowi idei swobody obywatelskiej, do której urzeczywistnienia pod względem ustrojowym forma demokratyczna niewątpliwie nadaje się najlepiej, o ile łączy się, a jest to warunek nieodzowny, z wysokim poziomem etycznym społeczeństwa.

Przez prawa obywatelskie w ścisłym słowa tego znaczeniu rozumie się na ogół prawo korzystania z tych wszystkich instytucji, urzędów, zakładów itd., które daje państwo jednostkom; prawo domagania się opieki państwa zapewnionej w prawodawstwie państwowym dla ochrony życia, wolności i mienia jego mieszkańców, udzielanej mu wewnątrz państwa przez administrację, policję i sądy, a za granicą przez poselstwa i konsulaty, słowem spełniania wobec mieszkańców państwa tych wszystkich zadań, dla których państwo istnieje i ułatwiania im osiągnięcia postępu i rozwoju w każdym kierunku.

Konstytucja Marcowa zawiera tutaj szereg postanowień, których nie można pominąć milczeniem. Są to postanowienia, odnoszące się do ochrony pracy i do opieki nad słabszymi, czyli do tzw. ubezpieczenia społecznego. Praca ma doznawać szczególniejszej opieki państwa, a każdy ma prawo korzystania z ubezpieczeń społecznych na wypadek braku pracy, choroby, niedołęstwa lub nieszczęśliwego wypadku (art. 102). Dzieci bez dostatecznej opieki rodzicielskiej mają prawo do opieki i pomocy państwowej, jednak odjęcie rodzicom władzy nad dzieckiem może nastąpić tylko na drodze sądowej, praca

zarobkowa dzieci niżej lat 15, tudzież stałe zatrudnienie taką pracą dzieci i młodzieży w wieku szkolnym jak również praca nocna kobiet i młodzieży w gałęziach przemysłu szkodliwych dla zdrowia — są zakazane.

Osobne ustawy regulują opiekę macierzyństwa (art. 103), obywatele mają prawo koalicji dla obrony swych interesów gospodarczych oraz prawo zgromadzania się i stowarzyszania się w tym samym celu, jak również prawo wnoszenia petycji (art. 107 i 108). Można tu zaliczyć także postanowienie art. 102, nakazujące państwu udostępnienie opieki moralnej i opieki religijnej obywatelom, którymi się bezpośrednio opiekuje w zakładach publicznych, jak zakłady wychowawcze, koszary, szpitale, więzienia, przytulki oraz przyrzeczenie państwa, iż zapewni uczniom wyjątkowo zdolnym a niezamownym stypendia na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych (art. 119).

Powyższe prawa obywatelskie przysługują osobom wojskowym, o ile osobne ustawy wojskowe nie stanowią inaczej (art. 122).

Czasowe zawieszenie niektórych praw wolnościowych a mianowicie: wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności prasy, tajemnicy korespondencji, prawa koalicji, zgromadzania i stowarzyszania się, może nastąpić w razie wojny lub niebezpieczeństwa jej wybuchu, w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań zagrażających konstytucji albo obywatelom (art. 124 konst.). Zawieszenie zarządza Rada Ministrów za zezwoleniem prezydenta Rzeczposp. Musi ono być natychmiast przedłożone sejmowi, jeśli jest on zebrany, a w przeciwnym razie na jego najbliższym posiedzeniu. Jeżeli jednak zawieszenie rozciąga się na więcej niż na jedno województwo, a w obradach sejmu zachodziła w tej chwili przerwa, to sejm o ile nie jest zamknięty lub rozwiązany, winien zebrać się automatycznie w ciągu 8 dni dla powzięcia decyzji, od której zależy dalsze trwanie tych zarządzeń. Gdyby

bowiem Sejm odmówił im zatwierdzenia, to zarządzenia tracą tym samym moc obowiązującą. Zasady zawieszenia praw obywatelskich w czasie wojny na obszarze objętym działaniami wojennymi, określi stosownie do brzmienia art. 124 konstytucji osobna ustawa o stanie wojennym (zamiast wspomnianej ustawy, która wydana nie została — stan wojenny unormowany został rozporządzeniem Prezydenta z 16 stycznia 1926 r.).

A teraz na zakończenie jeszcze parę słów na temat stosunku Państwa Polskiego do Kościoła rzymsko-katolickiego, tak jak go normuje w swym rozdziale V. Konstytucja Marcowa.

Wychodząc ze słusznej oceny duchowej wagi i moralnego znaczenia Kościoła rzymsko-katolickiego oraz jego międzynarodowego stanowiska, jak również rozumiejąc fakt, iż przeważająca większość narodu tak z własnego przekonania jak z tradycyjnego przywiązania do wiary ojców do tego kościoła należy, konstytucja marcowa przyznaje kościołowi rzymsko-katolickiemu stanowisko naczelne wśród innych wyznań, którym nie odmawia równouprawnienia, przeciwnie przyznaje wyraźnie, ale które są kościołami mniejszości. Art. 114 konstytucji marcowej mówi „Wyznanie rzymsko-katolickie będące religią przeważającej większości narodu zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań. Kościół rzymsko-katolicki rządzi się własnymi prawami. Stosunek Państwa do kościoła będzie określony na podstawie układu ze Stolicą Apostolską, który podlega ratyfikacji przez Sejm“. Tego stanowiska naczelnego kościoła, o którym mówi zacytowany artykuł, nie można rozumieć w znaczeniu religii panującej, tak jak ją pojmowano w państwach tego typu, co monarchia austriacko-węgierska, a więc w państwach rządzonych przez katolickie dynastie. Trzeba to określenie rozumieć raczej w sensie „pierwszy między równymi“; uznając specjalny charakter kościoła rzymsko-katolickiego pozostawia mu kon-

stytucja możność rządzenia się jego własnymi prawami i nie żąda, by państwo miało prawo wglądania w nie, lecz przyjmuje je z góry. Swój stosunek do Kościoła opiera państwo w konstytucji na zasadzie równorzędności obu dziedzin państwowej i kościelnej, wzajemnie od siebie niezależnych, gdyż jedna dotyczy tylko rządu dusz i sumień, druga zaś spraw doczesnych i wskutek tego określenie wzajemnego stosunku państwa do kościoła pozostawia konstytucja dwustronnej umowie zawartej między dwoma w swych zakresach suwerennymi organizacjami z wykluczeniem supremacji którejkolwiek strony nad drugą. Umowa ta, czyli układ między państwem a stolicą apostolską zowie się konkordatem i podlega ratyfikacji sejmu. Konkordat zapowiedziany przez konstytucję marcową został rzeczywiście zawarty w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r., a zatwierdzony ustawą z 23. IV. 1925 r.

Nieco odmiennie kształtuje się stosunek Państwa do Kościołów mniejszościowych prawnie przez państwo uznanych. Tym kościołom pozostawia państwo także możność rządzenia się ich własnymi prawami, ale uzależnia ją od tego, by one nie zawierały postanowień sprzecznych z prawem, a tym samym zastrzega sobie prawo wglądania w nie i powzięcia decyzji dopiero po dokonaniu wglądu. Także wzajemny stosunek państwa do tych kościołów określony ma być wprawdzie, po porozumieniu się z ich prawnymi reprezentantami“ (art. 115), ale w drodze ustawowej; to znaczy jednostronnie przez państwo, a nie umownie. Wreszcie o ile idzie o uznanie przez państwo nowego lub dotychczas prawnie nieuznanego wyznania, to oświadcza konstytucja w swym art. 116, że uznanie to nie będzie odmówione takim związkom religijnym, których urzędnicy, nauka i ustrój nie są przeciwne porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej.

Przeprowadzona przez nas w tym komentarzu analiza Konstytucji Marcowej, zwłaszcza zaś analiza jej rozdziału V. domaga się końcowej syntezy. Da się ona ująć w zdaniu

następującym: Zasadniczą tendencją ustrojową Polski na tle jej ustawy zasadniczej jest tendencja *demokratyczna*. Konstytucja pragnie, aby Rzeczpospolita Polska była państwem demokratycznym — była demokracją. Zastanówmy się nieco nad tymi słowami „demokracja“, „demokratyczny“, słowami tak często dziś szafowanymi, a nie zawsze przez wszystkich rozumianymi — względnie właściwie rozumianymi.

Otóż demokracja w banalnym tego słowa znaczeniu/to to samo, co rządy ludowe, istnieje tam, gdzie rządzi lud, naród, ogół. Jednakowoż takie określenie jak lud, naród, ogół, to jedynie pewne symbole, nie oznaczające jasno tego, co mają mówić w swej istocie. Według J. J. Rousseau i ogólnie przyjętej nomenklatury naukowej określają one coś daleko mniej mgławicowego, coś daleko bardziej konkretnego, określają one po prostu większość. Lud, naród, to większość tego ludu czy narodu, wola ludu to wola większości, wybór ludowy — to wybór, którego dokonała większość itd. Kiedy ustawodawstwo w jakimś państwie jest naprawdę szczerze demokratycznym? Jedynie wówczas, kiedy jego celem i dążeniem jest zapewnienie rządów w państwie większości. Większość ta zresztą nie musi rządzić sama, może to czynić za pośrednictwem innych — może to czynić nawet za pośrednictwem małej zamkniętej grupy — ale musi być zawsze właściwym źródłem władzy, musi ją legitymować. Legitymacją władzy w ustroju demokratycznym nie może być ani specjalne pochodzenie rodowe, ani posiadany majątek, ani przynależność partyjna, ani mistyczna wiara w osobiste posłannictwo, ani krew, ani rasa, ani objawiona wola Bóstwa. Szafarzem takiej legitymacji w ustroju demokratycznym może być jedynie wyłącznie większość. Dlatego to w ustroju tego typu takie ogromne znaczenie posiadają wybory, ponieważ właśnie są one tym kanałem, tym filtrem, którym przepływa wola wyborczego źródła. Aby wybory były czymś nie fałszowanym, czymś z istoty swej czystym, muszą być w zasadzie właśnie

takimi, jakie przewiduje Konstytucja Marcowa. Muszą być powszechne, tajne, bezpośrednio — a przede wszystkim równe. Musi istnieć możliwość swobodnego stawiania kandydatów. Każdy głos, obojętnie, do kogo należący, rzucony na szalę wyborczą, musi mieć jeden i ten sam ciężar gatunkowy — musi mieć jednakowe znaczenie. Oczywiście, że zawsze w praktyce pewne niespodzianki nie są wykluczone — na możliwość ich zaistnienia zwróciłem parokrotnie uwagę w innym związku. Przy najzupełniej i najściślej demokratycznej ordynacji wyborczej może się np. zdarzyć, że na skutek specjalnego rozłożenia się głosów wybranym może zostać reprezentant nie większości ale mniejszości. Te jednak odchylenia (natury raczej wyjątkowej), odchylenia nie (do uniknięcia nawet przy najlepiej zmontowanym ustawodawstwie wyborczym nie stanowią same przez się zaprzeczenia ogólnej normy. Na treść jej składa się pewnik, że ściśle demokratyczne zasady prawa wyborczego stanowią najpewniejszą ochronę i gwarancję praw większości w państwie. Samo jednak prawo wyborcze nie wystarcza. Powiedzieliśmy, że w demokracji rządzi i rządzić musi wola większości. Nie wystarcza tutaj, ażeby rządziła sama większość, ale żeby posiadała własną skonkretyzowaną wolę. Amorficzna masa pozbawionych woli niewolników mimo, że znajdujących się w większości byłaby całkowicie nieodpowiednim substratem rządów demokratycznych. Takim substratem nie mogą być instynktownymi reakcjami kierujące się manekiny — ale świadomi siebie i swych politycznych dążeń i aspiracji obywatele. O takich to obywatelach myśli Konstytucja Marcowa, kiedy w swym rozdziale V celem odpowiedniego rozwoju ich osobowości obdarza ich odpowiednim zakresem swobód. Idzie tu przede wszystkim wspomniana już przezemnie wolność osobista, zwana częstokroć wolnością fizyczną, ponieważ chroni osobę obywatela, polega bowiem na gwarancjach zabezpieczających jednostkę przed dowolnym i bezprawnym aresztowaniem. Dalej nietykalność mieszkania,

znajdująca się z tamtą w ścisłym związku i będąca nie jako naturalnym jej uzupełnieniem. Naruszenie tego prawa przez wejście do mieszkania, rewizję domową i zajęcie papierów lub ruchomości poza koniecznością wykonania zarządzeń administracyjnych, opartych na wyraźnym upoważnieniu ustawowym może nastąpić tylko na polecenie władz sądowych w sposób i wypadkach ustawą przepisanych. Idzie dalej tajemnica korespondencji, która może być naruszona tylko w wypadkach prawem przepisanych, a więc np. gdy jest to konieczne dla śledztwa sądowego. Idzie wolność przesiedlania się i wyboru zajęcia, z których pierwsza polega na możliwości obioru miejsca zamieszkania, w jakimkolwiek miejscu w państwie, przebywania w nim bez specjalnych zezwoleń administracyjnych, uniezależnieniu miejsca pobytu od jakichkolwiek warunków ubocznych, jak narodowość, wyznanie itp.

Druga zaś wolność wyboru zajęcia, zarobkowania i zarządu swym mieniem polega również na niewymaganiu zezwoleń dla wykonywania tych czynności.

Dalej idzie nietykalność własności, uznana jako fundamentalna zasada ustroju społecznego i porządku prawnego, wolność nauki i nauczania, wolność religijna i narodowościowa. W związku jednak z demokratycznym postulatem formowania świadomej woli obywateli trzy podstawowe swobody wysuwają się na tle konstytucji marcowej na plan pierwszy. Są nimi prawo wyrażania myśli i przekonań, prawo zgromadzania się i stowarzyszania oraz wolność prasy.

Prawo wyrażania myśli i przekonań stanowi prostą konsekwencję autonomii jednostki ludzkiej, naturalne swe szranki znajduje to prawo jedynie w autonomii innych jednostek oraz w interesie ogólnym ze względu np. na dobre obyczaje itp. Prawo zgromadzania się jest logiczną konsekwencją prawa do swobodnego wyrażania myśli i przekonań, które może być wykonywane zarówno ustnie jak pisemnie. W pierwszym wy-

padku kwestia wiąże się właśnie z wolnością zgromadzeń. Od zgromadzeń, przez które w znaczeniu prawnym pojmować należy skupienie się jednocześnie w jednym miejscu publicznym pewnej liczby osób dla wyrażenia swych myśli i poglądów należy odróżnić stowarzyszenia i związki.

Stowarzyszeniem albo związkiem nazywamy trwale zjednoczenie ludzi w formie ustalonej organizacji dla osiągnięcia określonego celu. Przy zasadzie wolności stowarzyszeń warunkiem jedynym korzystania z tego prawa jest działalność legalna, czyli zgodna z prawem. Zgodne np. z tą zasadą będzie wymaganie zawiadomienia władzy o zawarciu nowego stowarzyszenia, niezgodne z nią byłoby łączenie tego faktu z uciążliwymi formalnościami administracyjnymi i sztykami różnego rodzaju itp. Co się tyczy wolności prasy, to polega ona również na prawie obywateli swobodnego wyrażania myśli i przekonań — jednakowoż nie ustnie a pisemnie — a raczej w druku. Wolność prasy to swobodne drukowanie i rozpowszechnianie druków — istnieje ona wówczas, gdy nie knebluje się prasy specjalną cenzurą prewencyjną względnie systemem zezwoleń, ale daje jej pełną możność swobodnego wypowiedzania się. W myśl tej zasady jedynie nadużycia wolności prasy podlegają interwencji państwowej w związku np. z wymierzeniem kary za oszczerstwo, przyczym interwencja ta ma być natury jedynie i wyłącznie — sądowej. Jak ściśle pojęcie demokracji łączy się w swej właściwej istocie ze swobodą myśli i słowa — o tym uczy nas najlepiej przykład Anglii. Już starzy pamiętnikarze z przed stu z górą laty zwracają uwagę na znaczenie jakie przy tworzeniu się właściwej orientacji politycznej ma częstokroć naiwne w swej bezpośredniości uliczne życie większych miast angielskich — w szczególności Londynu.

Przybyły gość z kontynentu niejednokrotnie dziwi się kiedy jakiś przygodny mówca, nikomu bliżej nieznanemu, uczyniwszy

sobie podium ze znalezionej przypadkiem na ulicy beczki mówi z patosem do przygodnych słuchaczy i jest przez nich z całą powagą słuchany. Jest on naocznym dowodem wyjątkowo silnej dynamiki zainteresowań politycznych ogółu, w tym natężeniu na ogół na kontynencie nieznaney. Olbrzymie znaczenie jeśli chodzi o tę dynamikę posiada w Anglii i posiadała zawsze prasa, a to od chwili jej właściwych urodzin po upadku Stuartów z końcem XVII wieku. Macaulay w historii Anglii okresu panowania Wilhelma Orańskiego odmalowuje nam genialnie narodziny wolnej prasy angielskiej i nie waha się twierdzić, że pokrywają się one w czasie z powstaniem właściwej demokracji nowoczesnej i właśnie to powstanie powodują. Momentem decydującym jest tu ostateczne wykształcenie się pod wpływem prasy świadomej opinii publicznej i zapewnienie tejże roli rozstrzygającego czynnika w państwie. Szereg instytucji mających znaczenie dla zrozumienia życia państwowego stoi w zależności od reakcji społecznych pewnych grup wewnątrz państwa, spowodowanych fluktuacjami opinii publicznej.

W jaki sposób rodzi się ta *opinia*? Stara się na to pytanie odpowiedzieć uczony angielski Bryce, który w procesie tworzenia się opinii rozróżnia cztery stadia:

1. stadium wrażenia — właściwą reakcją w tym stadium jest reakcja uczuciowa, która występuje w formie aprobaty lub potępienia tego zjawiska, które jest przedmiotem wrażenia. To pierwsze stadium powstania opinii charakteryzuje się brakiem rozumowania próby racjonalizacji danego faktu.

2. stadium oddziaływania. W tym stadium w drodze wymiany poglądów i spostrzeżeń pomiędzy członkami pewnej grupy społecznej opinia w nawiązaniu do pewnej kwestii krystalizuje się. Formami wzajemnego oddziaływania są spór i dyskusja.

3. stadium dobierania argumentów. To stadium pozostaje w ścisłym związku ze stadium poprzednim. W drodze poszukiwania argumentów dla pewnych sądów w odniesieniu do interesującej nas sprawy następuje racjonalizacja tej reakcji, która powstała w stadium pierwszym powstawania opinii.

4. akcja. W związku z ostateczną krystalizacją jaka dokonała się w stadium trzecim następuje wzajemne porozumienie się wyznawców danej opinii, które może przybierać nawet formę pewnej organizacji. To porozumienie ma na celu akcję, tj. oddziaływanie na pewną sprawę w celu skierowania jej rozwoju w takim lub innym kierunku. Bryce zaznacza, że jego uwagi dotyczą wytwarzania się opinii spontanicznej, która powstaje w wyniku wzajemnego współżycia i oddziaływania ludzi. Opinia może być bowiem specjalnie urabiana przez polityków, których celem jest skierowanie działalności mas w tym lub innym kierunku. Schemat Bryce'a mimo, że przydatny, nie wyczerpuje całokształtu zagadnienia, gdyż opinia może wytworzyć się także w zupełnie odmienny sposób. Bardzo często pewien fakt jest tak frapujący, że przekształca w jednym prawie momencie całe nastawienie społeczeństwa, które, biorąc normalnie, musiałyby być urabiane przez okres czasu znacznie dłuższy. Logicznym wpływem niekrepowanej opinii publicznej są tzw. stronnictwa polityczne. Aby w sensie demokratycznym zasługiwać naprawdę na to miano nie mogą one być czymś oderwanym od społeczeństwa, lub narzuconym zgóry — ale muszą mieć swą bazę w swobodnie kształtujących się przekonaniach politycznych obywateli. Kiedy opinie polityczne jakiejś grupy ludzkiej na tyle okrzepną, aby nie zmieniać się przy byle podmuchu, kiedy skonkretyzują się na tyle by stać się programem — wtedy możemy mówić o powstaniu stronnictwa. Stronnictwo polityczne jest organizacją dążącą świadomie do osiągnięcia pewnych celów politycznych — których właściwym wyrazem jest program stronnictwa, To co dotychczas powiedzieliśmy na temat właściwego zna-

czenia pojęcia demokracji rzuciło nam trochę światła na tę kwestię.

Mamy do czynienia z demokracją, kiedy źródłem władzy w państwie jest wola większości. Kiedy rządzą w państwie reprezentanci tej większości wybrani w wolnych i prawidłowo dokonanych wyborach. Ale same wybory nie są tu wszystkim, nie są jakimś cudownym środkiem mającym zdolność zmieniania czarnego w białe. Mają one swój sens jedynie na tle pewnej całości — są jedynie dopełnieniem tej całości. Są jedynie kropką nad „i“ tendencji tkwiącej u samych podstaw danej organizacji ustrojowej. Ta organizacja aby zasługiwać na miano demokratycznej musi odpowiadać naszym zdaniem koniecznie nie jednemu ale czterem warunkom. Pierwszy warunek to istniejące w państwie i przez nie gwarantowane pewne konieczne „minimum“ swobód obywatelskich. Drugi warunek — to na tych wolnościach oparta i od ich istnienia uzależniona swobodnie kształtująca się opinia publiczna. Trzeci warunek to istnienie stronnictw politycznych, będących wyrazem samorodnie kształtujących się zapatrywań i realizujących w dążeniu do właściwego im celu pewien określony program polityczny. Wreszcie czwarty warunek: sprawowanie w państwie rządów przez stronnictwa większości za pośrednictwem prawidłowo wybranych reprezentantów tychże stronnictw. Jak widzimy — ostatni z wymienionych warunków, mimo, że ważny, nie jest koniecznie warunkiem najważniejszym. Poza tym nie może być traktowany w oderwaniu, gdyż jest jedynie logicznym dopełnieniem trzech innych, ostatnim ogniwem łańcucha.

Reasumując przy końcu to, co zostało powiedziane i ujmując w konkluzję ostateczną (na której zamykamy nasz komentarz) stwierdzamy co następuje: Konstytucja Marcowa dzięki nie tylko ogólnej swej tendencji, ale również treści pozytywnej przede wszystkim V-go jej rozdziału — odpowiada w pełni postulatowi prawdziwej demokracji. Stanowi ona ramy ustro-

kowe, które, wypełnione odpowiednią treścią, harmonizują w pełni z założeniami o których mówiliśmy. Wolność człowieka — oto z tych założeń założenie najważniejsze, a sercu prawdziwie polskiemu najbliższe. Nasza ustawa zasadnicza woła do nas o tym wielkim głosem — wystarczy tylko posłuchać.

BIBLIOGRAFIA

- Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 (Praca zbiorowa Kraków 1924 r.)
- Buzek J.: Projekt konstytucji R. P. (1919 Warszawa)
- Berezowski C.: Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów (Warszawa 1934)
- Bryce: *The American Commonwealth* (1911)
- Barthélème J. et Dués P.: *Traité de droit constitutionnel* (Paris 1926)
- Braunias K.: *Das parlamentarische Wahlrecht* (Berlin 1932)
- Cybuchowski Z.: Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego (3 tomy Warszawa 1925, 27, 29)
- Car St.: *Z zagadnień konstytucyjnych Polski* (Warszawa 1924)
- Carré de Malberg R.: *Contribution à la théorie générale de l'Etat* (Paris 1920—22)
Confrontation de la théorie de la formation du droit par degrés (Paris 1933)
- Czuma I.: *Absolutyzm ustrojowy* (Lublin 1934)
- Dubanowicz Edw.: *Konstytucja z 17 marca 1921* (Warszawa 1921)
- Duguit et Monnier: *Les constitutions et les principales lois politiques de la France* (1925 Paris)
- Duguit L.: *Traité de droit constitutionnel* (1924 Paris)
- Dacey: *Introduction to the Study of the law of the Constitution* (1907)
- Deryng A.: *Akty rządowe Głowy Państwa* (Lwów 1934)
- Esmein A.: *Eléments de droit constitutionnel français et comparé* (1921 Paris)
- K. Grzybowski: *Demokracja angielska* (1946 Kraków)
- Hauriou M.: *Précis du droit constitutionnel* (Paris 1923)
- Hatschek: *Englisches Staatsrecht* (1909)
- Jaworski Wł. L.: *Konstytucja z dn. 17 marca 1921 r. (Prawa Państwa Polskiego zeszyt II A. Kraków 1912)*
Nauka prawa administracyjnego (Warszawa 1924)
Projekt Konstytucji (Kraków 1928)

- Jellinek G.: Allgemeine Staatslehre (Berlin 1922)
- Komarnicki W.: Polskie Prawo Polityczne (Warszawa 1922)
- Konopczyński Wł.: Ustawa z dn. 17 marca 1921 r. Konstytucja R. P.
(Warszawa 1926)
- Kelsen H.: Allgemeine Staatslehre (1925 Berlin)
La garantie juridique de la Constitution (Revue du droit
Public 1928)
- Kumaniecki K.: Odbudowa państwowości polskiej (Najważniejsze doku-
menty Warszawa-Kraków 1924)
- Law: The Governance of England (1914)
- Leibholz G.: Das Wesen der Repräsentation (Berlin 1929)
- Macaulay: History of England.
- Makowski Julian: Konstytucja R. P. (Warszawa 1924)
Nowe Konstytucje (Warszawa 1925)
- Mycielski A.: Obsada Urzędu Prezydenta R. P. (Kraków 1930)
Dekrety w powojennym prawie konstytucyjnym (Ruch prawn.
i ekon. 1933 kw. IV)
Problem klasyfikacji norm prawno-państwowych (Wilno 1935)
Podstawy ustrojowe Niemiec współczesnych (Nowe państwo
T. III Z. 3 1934)
- Montesquieu: L'esprit des Lois.
- Mirkine-Guetzewitsch B.: Les nouvelles tendances du droit constitutionnel
(Revue du droit public 1928)
- Nasza Konstytucja (Praca zbiorowa 1922 Kraków)
- Peretiatkowicz A.: Ustrój Konstytucyjny Polski (Poznań 1923)
La constitution polonaise (1922 Paris)
- Piasecki Adam: O Parlamentaryzmie trzeciej Republiki (1928 Poznań)
- Potulicki M.: Constitution de la République de Pologne (1923 Varsovie-
Paris)
- Projekty Konstytucji R. P. (Wyd. Kanc. cyw. Naczelnika Państwa 1920
Warszawa)
- O Naprawie Rzeczypospolitej (Praca zbiorowa 1922 Kraków)
- Rousseau J.: Du contrat social.
- G. Revel: La publication des lois, des décrets et des autres actes de
l'autorité publique (Paris 1933)
- Redslob L.: Le régime parlementaire (Paris 1924)

- Starzyński St.: Konstytucja Państwa Polskiego (Lwów 1926)
Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich (Lwów 1928)
- Starzewski M.: Konstytucja Republiki Czechosłowackiej (1926 Kraków)
Prawo polityczne (Skrypty z wykładów)
Systematyka ustrojów politycznych (Ruch prawn. i ekon. 1936 III.)
Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności¹ ustaw (Kraków 1928)
- Sieyès: Exposition raisonnée du 20 juillet 1789 (Arch. parl T. VIII)
- Stenograficzne sprawozdania Sejmu Ustawodawczego R. P.
- Szelągowski A.: Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (1929 Warszawa)
- Wilson W.: Ustrój państwowy Stanów Zjednoczonych A. P. (1917 Warszawa)
- Wachlowski Z.: Rząd prezydencki w Stanach Zjedn. Ameryki (Lwów 1935)
Suwerenność prawna i polityczna w Historii i teorii angielskiej (Lwów 1938)
Stożniectwa polityczne w państwie współczesnym (1939 Warszawa-Kraków)
-

KONSTYTUCJA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
(USTAWA Z DNIA 17 MARCA 1921)

W BRZMIENIU, USTALONYM USTAWĄ Z DNIA
2 SIERPNIĄ 1926, ZMIENIAJĄCĄ I UZUPEŁ-
NIAJĄCĄ KONSTYTUCJĘ RZECZYPO-
SPOLITEJ Z DNIA 17 MARCA 1921 ROKU

W Imię Boga Wszchemogącego!

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

ROZDZIAŁ I.
RZECZPOSPOLITA.

Art. 1. Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą.

Art. 2. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej — Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe sądy.

ROZDZIAŁ II.
WŁADZA USTAWODAWCZA.

Art. 3. Zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszelkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania.

Nie ma ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony.

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

Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielstwu tego samorządu właściwy zakres , ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi.

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

Art. 4. Ustawa państwowa ustala, corocznie budżet Państwa na następny rok budżetowy.

Art. 5. Ustalanie stanu liczebnego wojska i zezwalanie na coroczny pobór rekruta może nastąpić jedynie w drodze ustawodawczej.

Art. 6. Zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomości majątku państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie cel i monopolów, ustalenie systemu monetarnego, jako też przyjęcie gwarancji finansowej przez Państwo — może nastąpić tylko na mocy ustawy.

Art. 7. Rząd przedstawi corocznie zamknięcie rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia.

Art. 8. Sposób wykonania parlamentarnej kontroli nad długami Państwa określi oddzielna ustawa.

Art. 9. Do kontroli całej administracji państwowej pod względem finansowym, badania zamknięć rachunków Państwa, przedstawiania corocznie Sejmowi wniosku o udzieleniu lub odmówieniu Rządowi absolutorium — jest powołana Najwyższa Izba Kontroli, oparta na zasadzie kolegiałności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegium, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu, większością $\frac{3}{5}$ głosujących. Organizację Najwyższej Izby Kontroli i sposób jej działania określi szczegółowo osobna ustawa.

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

Art. 10. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Rządowi i Sejmowi. Wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, muszą podawać sposób ich zużycia i pokrycia.

Art. 11. Sejm składa się z posłów, wybranych na lat pięć, licząc od dnia otwarcia Sejmu, w głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i stosunkowym.

Art. 12. Prawo wybierania ma każdy obywatel polski bez różnicy płci, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończył lat 21, używa w pełni praw cywilnych i zamieszkuje w okręgu wyborczym przynajmniej od przedednia ogłoszenia wyborów

w Dzienniku Ustaw. Prawo głosowania może być wykonywane tylko osobiście. Wojskowi w służbie czynnej nie mają prawa głosowania.

Art. 13. Prawo wybieralności ma każdy obywatel, mający prawo wybierania do Sejmu, nie wyjmując wojskowych w służbie czynnej, niezależnie od miejsca zamieszkania, o ile ukończył lat 25.

Art. 14. Nie mogą korzystać z prawa wyborczego obywatele, skazani za przestępstwa, które określi ordynacja wyborcza jako pociągające za sobą czasową lub stałą utratę prawa wybierania, wybieralności, a także piastowania mandatu poselskiego.

Art. 15. Państwowi urzędnicy administracyjni, skarbowi i sądowi nie mogą być wybierani w tych okręgach, w których pełnią swą służbę. Przepis ten nie dotyczy urzędników, pełniących swą służbę przy władzach centralnych.

Art. 16. Pracownicy państwowi i samorządowi z chwilą wyboru na posła, otrzymują na czas trwania mandatu poselskiego urlop. Przepis ten nie dotyczy ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni.

Lata, spędzone na wykonaniu mandatu poselskiego, liczą się do lat służby.

Art. 17. Poseł, obejmujący płatną służbę państwową, traci mandat; przepis ten nie dotyczy powołania na stanowiska ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów wyższych uczelni.

Art. 18. Bliższe postanowienia o wyborach posłów do Sejmu określi ordynacja wyborcza.

Art. 19. Sejm sprawdza ważność wyborów niezaprotestowanych. O ważności wyborów zaprotestowanych rozstrzyga Sąd Najwyższy.

Art. 20. Posłowie są przedstawicielami całego Narodu i nie są krępowani żadnymi instrukcjami wyborców.

Posłowie składają na ręce Marszałka wobec Izby następujące ślubowanie:

„Ślubuję uroczyście, jako poseł na Sejm Rzplitej Polskiej, wedle najlepszego mego rozumienia i zgodnie z sumieniem, rzetelnie pracować wyłącznie dla dobra Państwa Polskiego, jako całości“.

Art. 21. Posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za swoją działalność w Sejmie, lub poza Sejmem, wchodzącą w zakres wykonania mandatu poselskiego, ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Za przemówienia i odezwania się tudzież manifestacje w Sejmie posłowie odpowiadają tylko przed Sejmem. Za naruszenie prawa osoby trzeciej mogą być pociągnięci do odpowiedzialności sądowej, o ile władza sądowa uzyska na to zezwolenie Sejmu.

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

Bieg przedawnienia przeciw posłowi w postępowaniu karnym ulega przerwie na czas trwania mandatu poselskiego.

Przez cały czas trwania mandatu posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej, ani pozbawieni wolności bez zezwolenia Sejmu. W wypadku schwytania posła na gorącym uczynku zbrodni pospolitej, jeżeli jego przytrzymanie jest niezbędne dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości, względnie dla unieszkodliwienia-skutków przestępstwa, władza sądowa ma obowiązek bezzwłocznego zawiadomienia o tem Marszałka Sejmu dla uzyskania zezwolenia Sejmu na areszt i dalsze postępowanie karne. Na żądanie Marszałka przytrzymany musi być niezwłocznie uwolniony.

Art. 22. Poseł nie może na swoje ani na obce imię kupować lub uzyskiwać dzierżaw dóbr państwowych, przyjmować dostaw publicznych i robót rządowych ani otrzymywać od rządu koncesyj lub innych korzyści osobistych.

Posel nie może również otrzymywać od Rządu żadnych odznaczeń, z wyjątkiem wojskowych.

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

√ Art. 23. Posel nie może być redaktorem odpowiedzialnym.

√ Art. 24. Posłowie otrzymują diety w wysokości, regulaminem określonej i mają prawo bezpłatnego korzystania z państwowych środków komunikacji dla podróży po całym obszarze Rzeczypospolitej.

√ Art. 25. Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje otwiera, odracza i zamyka Sejm i Senat.

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

Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Sejm w każdym czasie na sesję nadzwyczajną wedle własnego uznania, a winien to uczynić na żądanie $\frac{1}{2}$ ogółu posłów w ciągu dwóch tygodni.

Inne wypadki zebrania się Sejmu na sesję nadzwyczajną określa Konstytucja.

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

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

Jeżeli Sejm najdalej w ciągu $3\frac{1}{2}$ miesięcy od dnia złożenia

przez Rząd projektu budżetu nie uchwali, Senat przystępuje do rozważania złożonego projektu.

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

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

Prezydent Rzeczypospolitej ogłasza budżet jako ustawę w brzmieniu:

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

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

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

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

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

Jeżeli Sejm jest rozwiązany, a ustawa zezwalająca na pobór rekruta nie jest uchwalona, Rząd ma prawo zarządzić pobór

rekruta w granicach zeszłorocznego, przez Sejm uchwalonego, kontyngentu.

Art. 26. Prezydent Rzeczypospolitej rozwiązuje Sejm i Senat po upływie czasu, na który zostały wybrane (art. 11).

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

Wybory odbędą się w ciągu 90 dni od dnia rozwiązania; termin ich będzie oznaczony bądź w orędziu Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu i Senatu, bądź w uchwale Sejmu lub Senatu.

Art. 27. Posłowie wykonują swe prawa i obowiązki poselskie osobiście.

Art. 28. Sejm wybiera ze swego grona Marszałka i jego zastępców, sekretarzy i komisje.

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

√ Art. 29. Sposób i porządek obrad sejmowych, rodzaj i ilość komisyj, liczbę wicemarszałków i sekretarzy, prawa i obowiązki Marszałka określa regulamin sejmowy.

Marszałek mianuje urzędników sejmowych, za których działania odpowiada przed Sejmem.

~ Art. 30. Posiedzenia Sejmu są jawne. Na wniosek Marszałka, przedstawiciela Rządu lub 30 posłów może Sejm uchwalić tajność posiedzenia.

~ Art. 31. Nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za zgodne z prawdą sprawozdanie z jawnego posiedzenia Sejmu i komisji sejmowej.

~ Art. 32. Do prawomocności uchwał potrzebna jest zwykła większość głosów przy obecności przynajmniej $\frac{1}{3}$ ogółu ustawowej liczby posłów, o ile inne przepisy Konstytucji nie zawierają odmiennych postanowień.

Art. 33. Posłowie mają prawo zwracać się z interpelacjami do Rządu bądź do poszczególnych ministrów w sposób,

regulaminem przepisany. Minister ma obowiązek udzielić odpowiedzi ustnie lub pisemnie w terminie nie dłuższym, niż 6 tygodni, albo w umotywowanym oświadczeniu usprawiedliwić brak rzeczowej odpowiedzi. Na żądanie interpelantów odpowiedź musi być Sejmowi zakomunikowana. Sejm może odpowiedź Rządu uczynić przedmiotem dyskusji i uchwały.

Art. 34. Sejm może wyłaniać i naznaczać dla zbadania poszczególnych spraw nadzwyczajne komisje z prawem przesłuchiwania stron interesowanych oraz wzywania świadków i rzeczoznawców. Zakres działania i uprawnień tych komisyj uchwała Sejm.

Art. 35. Każdy projekt ustawy, przez Sejm uchwalony, będzie przekazany Senatowi do rozpatrzenia. Jeżeli Senat nie podniesie w ciągu 30 dni od dnia doręczenia mu uchwalonego projektu ustawy żadnych przeciwko niemu zarzutów — Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy. Na wniosek Senatu Prezydent Rzeczypospolitej może zarządzić ogłoszenie ustawy przed upływem 30 dni.

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

Jeżeli Sejm zmiany, przez Senat proponowane, uchwali zwykłą większością, albo odrzuci większością $\frac{11}{20}$ głosujących — Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu, ustalonym ponowną uchwałą Sejmu.

Art. 36. Senat składa się z członków, wybranych przez poszczególne województwa w głosowaniu powszechnym, tajnym, bezpośrednim, równym i stosunkowym. Każde województwo stanowi jeden okręg wyborczy, przy czym w stosunku do liczby mandatów sejmowych na ilość mieszkańców liczba mandatów do Senatu wynosi $\frac{1}{4}$ część. Prawo wybierania do Senatu ma każdy wyborca do Sejmu, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończył lat 30 i w dniu tym zamieszkuje w okręgu

wyborczym przynajmniej od roku; nie tracą jednak prawa wyborczego świeżo osiedli koloniści, którzy opuścili poprzednie miejsce zamieszkania, korzystając z reformy rolnej; również nie tracą tego prawa robotnicy, którzy zmienili miejsce pobytu wskutek zmiany miejsca pracy, oraz urzędnicy państwowi, przeniesieni służbowo. Prawo wybieralności ma każdy obywatel, posiadający prawo wybierania do Senatu, nie wyłączając wojskowych w służbie czynnej, o ile z dniem ogłoszenia wyborów ukończył lat 40.

Kadencja Senatu rozpoczyna się i kończy z kadencją sejmową.

Nikt nie może być jednocześnie członkiem Sejmu i Senatu.

Art. 37. Postanowienia artykułów 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32 i 33 stosują się odpowiednio także do Senatu, względnie jego członków.

Art. 38. Żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą Konstytucją, ani naruszać jej postanowień.

ROZDZIAŁ III.

WŁADZA WYKONAWCZA.

Art. 39. Prezydenta Rzeczypospolitej wybierają na lat siedem bezwzględną większością głosów Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe. Zgromadzenie Narodowe zwołuje Prezydent Rzeczypospolitej w ostatnim kwartale siedmioletniego swego urzędowania.

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

Art. 40. Jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej nie może sprawować urzędu, oraz w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej wskutek śmierci, zrzeczenia się *lub innej przyczyny*, zastępuje go Marszałek Sejmu,

Art. 41. W razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Sejm i Senat łączą się natychmiast na zaproszenie Marszałka Sejmu i pod jego przewodnictwem z samego prawa w Zgromadzenie Narodowe celem wyboru Prezydenta.

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

Art. 42. Jeżeli Prezydent Rzplitej przez trzy miesiące nie sprawuje urzędu, Marszałek zwoła niezwłocznie Sejm i podda jego uchwale, czy urząd Prezydenta Rzplitej należy uznać za opróżniony.

Uchwała, uznająca urząd za opróżniony, zapada większością $\frac{2}{3}$ głosów, przy obecności przynajmniej połowy ustawowej, to jest ordynacją wyborczą ustalonej, liczby posłów.

Art. 43. Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników.

Art. 44. Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawy wraz z odpowiednimi ministrami i zarządza ogłoszenie ich w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej*.

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

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

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

Prezydent Rzeczypospolitej ma prawo w czasie gdy Sejm i Senat są rozwiązane, aż do chwili ponownego zebrania się Sejmu (art. 25), wydawać w razie nagłej konieczności państwowej rozporządzenia z mocą ustawy w zakresie ustawodaw-

stwa państwowego. Rozporządzenia te nie mogą jednak dotyczyć zmiany Konstytucji i spraw przewidzianych w art. 3 ust. 4; art. 4, 5, 6, 8, 49 ust. 2; 50 i 59 Ustawy Konstytucyjnej, ani też ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu.

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

Rozporządzenia, przewidziane w dwóch poprzednich ustępach, będą wydawane z powołaniem się na postanowienie Konstytucji, zawarte w tych ustępach, na wniosek Rady Ministrów i podpisane przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów i wszystkich ministrów, oraz ogłoszone w Dzienniku Ustaw. Rozporządzenia te tracą moc obowiązującą, jeżeli nie zostaną złożone Sejmowi w ciągu dni 14 po najbliższym posiedzeniu Sejmu lub jeżeli po złożeniu ich Sejmowi zostaną przez Sejm uchylone.

Art. 45. Prezydent Rzeczypospolitej mianuje i odwołuje Prezesa Rady Ministrów, na jego wniosek mianuje i odwołuje ministrów, a na wniosek Rady Ministrów obsadza urzędy cywilne i wojskowe, zastrzeżone w ustawach.

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

Nominacje urzędników kancelarii cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej kontrasygnuje Prezes Rady Ministrów i jest za ich działania odpowiedzialny przed Sejmem.

Art. 46. Prezydent Rzeczypospolitej jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa, nie może jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny.

Naczelnego Wodza sił zbrojnych Państwa na wypadek wojny mianuje Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych, który za akty, związane z dowództwem w czasie wojny, jak

i za wszelkie sprawy kierownictwa wojskowego — odpowiada przed Sejmem.

Art. 47. Prawo darowania i złagodzenia kary, oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach — przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej.

Prezydent nie może stosować tego prawa do ministrów, zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm.

Amnestia może być udzielona tylko w drodze ustawodawczej.

Art. 48. Prezydent Rzeczypospolitej reprezentuje Państwo nazewnątrz, przymuje przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych i wysyła przedstawicieli dyplomatycznych Państwa Polskiego do państw obcych.

Art. 49. Prezydent Rzeczypospolitej zawiera umowy z innymi państwami i podaje je do wiadomości Sejmu.

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

Art. 50. Prezydent Rzeczypospolitej może wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój tylko za uprzednią zgodą Sejmu.

Art. 51. Za czynności urzędowe Prezydent Rzeczypospolitej nie jest odpowiedzialny ani parlamentarnie, ani cywilnie.

Za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji lub przestępstwa karne — Prezydent Rzeczypospolitej może być pociągnięty do odpowiedzialności tylko przez Sejm uchwałą, powziętą większością $\frac{2}{3}$ głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Sprawę rozpatruje i wyrok wydaje Trybunał Stanu według postanowień osobnej ustawy. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu Prezydent Rzeczypospolitej jest zawieszony w urzędowaniu.

Art. 52. Prezydent Rzeczypospolitej otrzymuje uposażenie według przepisów osobnej ustawy.

Art. 53. Prezydent Rzeczypospolitej nie może piastować żadnego innego urzędu, ani należeć do składu Sejmu lub Senatu.

Art. 54. Przed objęciem urzędu Prezydent Rzeczypospolitej składa w Zgromadzeniu Narodowym przysięgę następującej treści:

„Przysięgam Bogu Wszechmogącemu, w Trójcy Świętej Jedynemu, i ślubuję Tobie, Narodzie Polski, na urzędzie Prezydenta Rzeczypospolitej, który obejmuję: praw Rzeczypospolitej, a przede wszystkim Ustawy Konstytucyjnej święcie przestrzegać i bronić; dobru powszechnemu Narodu ze wszystkich sił wiernie służyć; wszelkie zło i niebezpieczeństwo od Państwa czujnie odwracać; godności imienia polskiego strzec niezachwianie; sprawiedliwość względem wszystkich bez różnicy obywateli za pierwszą sobie mieć cnotę; obowiązkom urzędu i służby poświęcić się niepodzielnie. Tak mi dopomóż Bóg i Święta Syna Jego Męka. Amen.“

Art. 55. Ministrowie tworzą Radę Ministrów pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów.

Art. 56. Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności Rządu.

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

Art. 57. W tymże samym zakresie obowiązuje ministrów solidarna i indywidualna odpowiedzialność za akty rządowe Prezydenta Rzeczypospolitej.

Art. 58. Do odpowiedzialności parlamentarnej pociąga

ministrów Sejm zwyczajną większością. Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie Sejmu.

Wniosek, żądający ustąpienia Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów, nie może być poddany pod głosowanie na tym posiedzeniu, na którym został zgłoszony.

Art. 59. Konstytucyjną odpowiedzialność ministrów i sposób jej urzeczywistnienia określi osobna ustawa.

Uchwała, stawiająca ministra w stan oskarżenia, musi być powzięta w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów większością ³/₅ oddanych głosów.

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

Art. 60. Ministrowie i delegowani przez nich urzędnicy mają prawo brać udział w posiedzeniach sejmowych i przemawiać poza kolejną mówców, zapisanych do głosu; w głosowaniach mogą brać udział, o ile są posłami.

Art. 61. Ministrowie nie mogą piastować żadnego innego urzędu, ani uczestniczyć w zarządzie i władzach kontrolujących towarzystw i instytucyj, na zysk obliczonych.

Art. 62. Jeżeli urząd ministra sprawuje tymczasowy kierownik ministerstwa, odnoszą się do niego wszelkie przepisy o urządzie ministra.

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

Art. 63. Liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów, jak również kompetencje Rady Ministrów określi osobna ustawa.

Art. 64. Trybunał Stanu składa się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, jako przewodniczącego, oraz dwunastu członków, których wybierają z poza swego grona: ośmiu Sejm i czterech Senat.

Członkami Trybunału Stanu mogą być wybrane osoby, nie piastujące żadnego urzędu państwowego i używające pełni praw obywatelskich.

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

Art. 65. Dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone będzie w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, które będą równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządowe mogą się łączyć w związki dla przeprowadzenia zadań, wchodzących w zakres samorządu.

Związki takie mogą otrzymywać charakter publiczno-prawny tylko na podstawie osobnej ustawy.

Art. 66. W organizacji administracji państwowej przeprowadzona będzie zasada dekoncentracji. Organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych mają być przy tym zespolone w miarę możliwości w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem. Zarazem uwzględniona będzie zasada udziału obywateli, powołanych drogą wyborów w wykonaniu zadań tych urzędów w granicach, określonych ustawami.

Art. 67. Prawo stanowienia w sprawach, należących do zakresu działania samorządu, przysługuje radom obieralnym. Czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należą do organów, utworzonych na zasadzie zespolenia kolegów, obieranych przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem.

Art. 68. Obok samorządu terytorialnego osobna ustawa powoła samorząd gospodarczy, dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej, których

współpracę z władzami państwowymi w kierowaniu życiem gospodarczym i w zakresie zamierzeń ustawodawczych określa ustawy.

Art. 69. Źródła dochodowe Państwa i samorządu będą ustawami ściśle ograniczone.

Art. 70. Państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia; nadzór ten mogą jednak ustawy przekazać częściowo sądownictwu administracyjnemu.

Wypadki, w których uchwały organów samorządu wymagać będą wyjątkowo zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia lub przez ministerstwa, będą określone ustawami.

Art. 71. Odwołanie od orzeczeń organów zarówno rządowych jak i samorządowych dopuszczone będzie tylko do jednej wyższej instancji, o ile ustawy nie przewidują w tym względzie wyjątków.

Art. 72. Ustawy przeprowadzą zasadę, iż od karnych orzeczeń władz administracyjnych, zapadłych w pierwszej instancji, będzie przysługiwało stronom prawo odwołania się do właściwego sądu.

Art. 73. Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele.

ROZDZIAŁ IV.

SĄDOWNICTWO.

Art. 74. Sądy wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 75. Organizacja, zakres i sposób działania wszelkich sądów będą określone w drodze ustawodawczej.

Art. 76. Sędziów mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, o ile ustawa nie zawiera innego postanowienia, jednakże sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność.

Urząd sędziowski może objąć tylko osoba, odpowiadająca warunkom, przez prawo wymaganym.

Art. 77. Sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawisli i podlegają tylko ustawom.

Orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą.

Art. 78. Sędzia może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swojej woli, jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach, w ustawie przewidzianych.

Przepis ten nie dotyczy wypadku, gdy przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku jest wywołane zmianą w organizacji sądów, postanowioną w drodze ustawy.

Art. 79. Sędziowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karnej ani pozbawiani wolności bez uprzedniej zgody wskazanego przez ustawę sądu, o ile nie są schwytani na gorącym uczynku, lecz i w tym wypadku może sąd zażądać niezwłocznie uwolnienia aresztowanego.

Art. 80. Odrębne stanowisko sędziów, ich prawa i obowiązki oraz uposażenie określi osobna ustawa.

Art. 81. Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw, należycie ogłoszonych.

Art. 82. Rozprawy przed sądem orzekającym, zarówno w sprawach cywilnych, jak karnych, są jawne, o ile ustawy w tym względzie nie przewidują wyjątku.

Art. 83. Do orzekania o zbrodniach, zagrożonych cięższymi karami i o przestępstwach politycznych będą powołane sądy przysięgłych. Czyny, podlegające sądom przysięgłych, organizację tych sądów i tok postępowania określa szczegółowe ustawy.

Art. 84. Ustanawia się Sąd Najwyższy do spraw sądowych cywilnych i karnych.

Art. 85. Organizację sądów wojskowych, ich właściwość, tok postępowania oraz prawa i obowiązki członków tych sądów określa osobne ustawy.

Art. 86. Do rozstrzygania sporów o właściwość między władzami administracyjnymi a sądami będzie powołany na mocy ustawy osobny Trybunał Kompetencyjny.

ROZDZIAŁ V.

POWSZECHNE OBOWIĄZKI I PRAWA OBYWATELSKIE.

Art. 87. Obywatel polski nie może być równocześnie obywatelem innego państwa.

Art. 88. Obywatelstwo polskie nabywa się:

- a) przez urodzenie z rodziców, mających obywatelstwo polskie,
- b) przez nadanie obywatelstwa ze strony powołanej władzy państwowej.

Inne postanowienia co do obywatelstwa polskiego, jego nabycia oraz utraty określają osobne ustawy.

Art. 89. Pierwszym obowiązkiem obywatela jest wierność dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 90. Każdy obywatel ma obowiązek szanowania i przestrzegania Konstytucji Państwa i innych obowiązujących ustaw i rozporządzeń władz państwowych i samorządowych.

Art. 91. Wszyscy obywatele są obowiązani do służby wojskowej. Rodzaj i sposób, porządek i czas trwania służby, zwolnienie od tego obowiązku oraz wszelkie świadczenia na cele wojskowe będą określone w drodze ustawodawczej.

Art. 92. Wszyscy obywatele mają obowiązek ponosić wszelkie ciężary i świadczenia publiczne, ustanowione na podstawie ustaw.

Art. 93. Wszyscy obywatele są obowiązani szanować władzę prawną i ułatwiać spełnianie jej zadań oraz sumiennie pełnić obowiązki publiczne, do jakich powoła ich naród lub właściwa władza.

Art. 94. Obywatele mają obowiązek wychowania swoich dzieci na prawych obywateli Ojczyzny i zapewnienia im co najmniej początkowego wykształcenia.

Obowiązek ten określi bliżej osobna ustawa.

Art. 95. Rzeczpospolita Polska zapewnia na swoim obszarze zupełną ochronę życia, wolności i mienia wszystkim bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religii.

Cudzoziemcy używają pod warunkiem wzajemności równych praw z obywatelami Państwa Polskiego, oraz mają równe z nimi obowiązki, o ile ustawy wyraźnie nie wymagają obywatelstwa polskiego.

Art. 96. Wszyscy obywatele są równi wobec prawa. Urzędy publiczne są w równej mierze dla wszystkich dostępne na warunkach, prawem przepisanych.

Rzeczpospolita Polska nie uznaje przywilejów rodowych ani stanowych, jak również żadnych herbów, tytułów rodowych i innych, z wyjątkiem naukowych, urzędowych i zawodowych. Obywatelowi Rzeczypospolitej nie wolno przyjmować bez zezwolenia Prezydenta Rzeczypospolitej tytułów ani orderów cudzoziemskich.

Art. 97. Ograniczenia wolności osobistej, zwłaszcza rewizja osobista i aresztowania, dopuszczalne są tylko w wypadkach, prawem przepisanych, i w sposób, określony ustawami na podstawie polecenia władz sądowych.

O ileby polecenie sądowe nie mogło być wydane natychmiast, powinno być doręczone najpóźniej w ciągu 48 godzin z podaniem przyczyn rewizji lub aresztowania.

Aresztowani, którym w przeciągu 48 godzin nie podano na piśmie z podpisem władz sądowych przyczyny aresztowania, odzyskują niezwłocznie wolność.

Ustawy określają środki przymusowe, przysługujące władzom administracyjnym dla przeprowadzenia ich zarządzeń.

Art. 98. Nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega. Sądy wyjątkowe są dopuszczalne tylko w wypadkach, oznaczonych ustawami, wydanymi przed popełnieniem czynu karygodnego. Ściganie obywatela i wymierzanie kary jest dopuszczalne tylko na zasadzie obowiązującej ustawy. Kary, połączone z udręczeniami fizycznymi, są niedozwolone i nikt takim karom podlegać nie może.

Żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej do dochodzenia krzywdy i straty.

Art. 99. Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, czy to osobistą poszczególnych obywateli, czy zbiorową związków obywateli, instytucyj, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa, jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem. Tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa, oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia.

Ziemia, jako jeden z najważniejszych 'czynników bytu Narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określą przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, oraz uregulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność.

Art 100. Mieszkanie obywatela jest nietykalne. Naruszenie tego prawa przez wejście do mieszkania, rewizję domową i zajęcie papierów lub ruchomości, poza koniecznością wykonania zarządzeń administracyjnych, opartych na wyraźnym upoważnieniu ustawowym, może nastąpić tylko na polecenie władz sądowych w sposób i w wypadkach, ustawą przepisanych.

Art. 101. Każdy obywatel ma wolność obrania sobie na obszarze Państwa miejsca zamieszkania i pobytu, przesiedlania się i wychodztwa, niemniej wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia swej własności.

Ograniczenie tych praw może wprowadzić tylko ustawa.

Art. 102. Praca, jako główna podstawa bogactwa Rzeczypospolitej, pozostawać ma pod szczególną ochroną Państwa.

Każdy obywatel ma prawo do opieki Państwa nad jego pracą, a w razie braku pracy, choroby, nieszczęśliwego wypadku i niedołęstwa — do ubezpieczenia społecznego, które ustali osobna ustawa.

Państwo ma obowiązek udostępnienia także opieki moralnej i pociechy religijnej obywatelom, którymi się bezpośrednio opiekuje w zakładach publicznych, jak: zakłady wychowawcze, koszary, szpitale, więzienia, przytulki.

Art. 103. Dzieci bez dostatecznej opieki rodzicielskiej, zaniedbane pod względem wychowawczym, mają prawo do opieki i pomocy Państwa w zakresie, oznaczonym ustawą.

Odjęcie rodzicom władzy nad dzieckiem może nastąpić tylko w drodze orzeczenia sądowego.

Osobne ustawy normują opiekę macierzyństwa.

Praca zarobkowa dzieci niżej lat 15, praca nocna kobiet i robotników młodocianych w gałęziach przemysłu, szkodliwych dla ich zdrowia, jest zakazana.

Stałe zatrudnianie pracą zarobkową dzieci i młodzieży w wieku szkolnym jest zakazane.

Art 104. Każdy obywatel ma prawo swobodnego wy-

razania swoich myśli i przekonań, o ile przez to nie narusza przepisów prawa.

Art. 105. Poręcza się wolność prasy. Nie może być wprowadzona cenzura ani system koncesyjny na wydawanie druków. Nie może być odjęty dziennikom i drukiom krajowym debit pocztowy, ani ograniczone ich rozpowszechnienie na obszarze Rzeczypospolitej.

Ustawa osobna określi odpowiedzialność za nadużycie tej wolności.

Art. 106. Tajemnica listów i innej korespondencji może być naruszona tylko w wypadkach, prawem przewidzianych

Art. 107. Obywatele mają prawo wnosić pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych.

Art. 108. Obywatele mają prawo koalicji, zgromadzania się i zawierania stowarzyszeń i związków.

Wykonanie tych praw określają ustawy.

Art. 109. Każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości i pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych.

Osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w Państwie Polskim pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym, w obrębie związków samorządu powszechnego.

Państwo będzie miało w stosunku do ich działalności prawo kontroli oraz uzupełnienia w razie potrzeby ich środków finansowych.

Art. 110. Obywatele polscy, należący do mniejszości narodowościowych, wyznaniowych lub językowych, mają równe z innymi obywatelami prawo zakładania, nadzoru i zawiadywania swoim własnym kosztem zakładów dobroczynnych, religijnych i społecznych, szkół i innych zakładów wychowaw-

czych, oraz używania w nich swobodnie swej mowy i wykonywania przepisów swej religii.

Art. 111. Wszystkim obywatelom poręcza się wolność sumienia i wyznania. Żaden obywatel nie może być z powodu swego wyznania i przekonań religijnych ograniczony w prawach, przysługujących innym obywatelom.

Wszyscy mieszkańcy Państwa Polskiego mają prawo wolnego wyznawania zarówno publicznie jak prywatnie swej wiary i wykonywania przepisów swej religii lub obrządku, o ile to nie sprzeciwia się porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej.

Art. 112. Wolności wyznania nie wolno używać w sposób, przeciwny ustawom. Nikt nie może uchylać się od spełnienia obowiązków publicznych z powodu swoich wierzeń religijnych. Nikt nie może być zmuszony do udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych, o ile nie podlega władzy rodzicielskiej lub opiekuńczej.

Art. 113. Każdy związek religijny, uznany przez Państwo, ma prawo urządzać zbiorowe i publiczne nabożeństwa, może samodzielnie prowadzić swe sprawy wewnętrzne, może posiadać i nabywać majątek ruchomy i nieruchomy, zarządzać nim i rozporządzać, pozostaje w posiadaniu i używaniu swoich fundacji i funduszów, tudzież zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych. Żaden związek religijny jednak nie może stawać w sprzeczności z ustawami Państwa.

Art. 114. Wyznanie rzymsko-katolickie, będące religią przeważającą większości Narodu, zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań.

Kościół Rzymsko-Katolicki rządzi się własnymi prawami. Stosunek Państwa do Kościoła będzie określony na podstawie układu ze Stolicą Apostolską, który podlega ratyfikacji przez Sejm.

Art. 115. Kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne rządzą się same własnymi ustawami,

których uznania Państwo nie odmówi, o ile nie zawierają postanowień, sprzecznych z prawem.

Stosunek Państwa do tych kościołów i wyznań będzie ustalony w drodze ustawowej po porozumieniu się z ich prawnymi reprezentacjami.

Art. 116. Uznanie nowego lub dotąd prawnie nieuznanego wyznania nie będzie odmówione związkom religijnym, których urzędnicy, nauki i ustrój nie są przeciwne porządkowi publicznemu ani obyczajności publicznej.

Art. 117. Badania naukowe i ogłaszania ich wyników są wolne. Każdy obywatel ma prawo nauczać, założyć szkołę lub zakład wychowawczy i kierować nimi, skoro uczyni zadość warunkom, w ustawie przepisany, w zakresie kwalifikacji nauczycieli, bezpieczeństwa powierzonych mu dzieci i lojalnego stosunku do Państwa.

Wszystkie szkoły i zakłady wychowawcze, zarówno publiczne jak i prywatne, podlegają nadzorowi władz państwowych w zakresie, przez ustawy określonym.

Art. 118. W zakresie szkoły powszechnej nauka jest obowiązkowa dla wszystkich obywateli Państwa. Czas, zakres i sposób pobierania tej nauki określi ustawa.

Art. 119. Nauka w szkołach państwowych i samorządowych jest bezpłatna.

Państwo zapewni uczniom, wyjątkowo zdolnym a niezamożnym, stypendia na utrzymanie w zakładach średnich i wyższych.

Art. 120. W każdym zakładzie naukowym, którego program obejmuje kształcenie młodzieży poniżej lat 18, utrzymywany w całości lub w części przez Państwo lub ciała samorządowe, jest nauka religii dla wszystkich uczniów obowiązkową. Kierownictwo i nadzór nauki religii w szkołach należy do właściwego związku religijnego z zastrzeżeniem naczelnego prawa nadzoru dla państwowych władz szkolnych.

Art. 121. Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia

szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby. Odpowiedzialnym za szkodę jest Państwo solidarnie z winnymi organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i inne ciała samorządowe oraz organy tychże.

Przeprowadzenie tej zasady określają osobne ustawy.

Art. 122. Postanowienia o prawach obywatelskich stosują się także do osób, należących do siły zbrojnej. Wyjątki od tej zasady określają osobne ustawy wojskowe.

Art. 123. Siła zbrojna może być użyta tylko na żądanie władzy cywilnej przy ściśłym zachowaniu ustaw do uśmierzenia rozruchów lub do przymusowego wykonania przepisów prawnych. Wyjątki od tej zasady dopuszczalne są tylko na mocy ustaw o stanie wyjątkowym i wojennym.

Art. 124. Czasowe zawieszenie praw obywatelskich: wolności osobistej (art. 97), nietykalności mieszkania (art. 100), wolności prasy (art. 105), tajemnicy korespondencji (art. 106), prawa koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń (art. 108), może nastąpić dla całego obszaru państwowego lub dla miejscowości, w których okaże się konieczne ze względów bezpieczeństwa publicznego.

Zawieszenie takie zarządzić może tylko Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej podczas wojny albo gdy grozi wybuch wojny, jako też w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji Państwa albo bezpieczeństwu obywateli.

Zarządzenie takie Rady Ministrów w czasie trwania sesji sejmowej musi być natychmiast przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia. W razie wydania takiego zarządzenia, mającego obowiązywać na obszarze, obejmującym więcej niż jedno województwo, w czasie przerwy w obradach sejmowych —

Sejm zbiera się automatycznie w ciągu dni 8 od ogłoszenia owego zarządzenia celem powzięcia odpowiedniej decyzji.

Jeśli Sejm odmówi zatwierdzenia, stan wyjątkowy natychmiast traci moc obowiązującą. Jeżeli Rada Ministrów zarządzi stan wyjątkowy po zakończeniu okresu sejmowego lub po rozwiązaniu Sejmu, zarządzenie Rządu powinno być przedstawione Sejmowi nowowybranemu niezwłocznie na pierwszym posiedzeniu.

Zasady te określi bliżej ustawa o stanie wyjątkowym.

Zasady czasowego zawieszenia wyżej wymienionych praw obywatelskich w czasie wojny na obszarze, objętym działaniami wojennymi, określi ustawa o stanie wojennym.

ROZDZIAŁ VI

POSTANOWIENIA OGÓLNE.

Art. 125. Zmiana Konstytucji może być uchwalona tylko w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, względnie członków Senatu, większością $\frac{2}{3}$ głosów.

Wniosek o zmianę Konstytucji winien być podpisany co najmniej przez $\frac{1}{4}$ część ustawowej liczby posłów, a zapowiedziany co najmniej na 15 dni.

Drugi z rządu na zasadzie tej Konstytucji wybrany Sejm może dokonać rewizji Ustawy Konstytucyjnej własną uchwałą powziętą większością $\frac{2}{3}$ głosujących, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Co lat 25 po uchwaleniu niniejszej Konstytucji ma być Ustawa Konstytucyjna poddana rewizji zwyczajną większością Sejmu i Senatu, połączonych w tym celu w Zgromadzenie Narodowe.

ROZDZIAŁ VII

POSTANOWIENIA PRZEJŚCIOWE.

Art. 126. Niniejsza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ma moc obowiązującą z dniem jej ogłoszenia, względnie —

o ile urzeczywistnienie jej poszczególnych postanowień zawisło od wydania odpowiednich ustaw — z dniem ich wejścia w życie.

Wszelkie istniejące obecnie przepisy i urządzenia prawne, niezgodne z postanowieniami Konstytucji, będą najpóźniej do roku od jej uchwalenia przedstawione ciału ustawodawczemu do uzgodnienia z nią w drodze prawodawczej.

SPIS RZECZY

	Str.
Przedmowa	5
Słowo wstępne	7
Cz. I. Wstęp i władza ustawodawcza	9
Cz. II. Władza wykonawcza	107
Cz. III. Sądownictwo. Prawa i obowiązki obywateli	204
Bibliografia	253
Konstytucja R. P. (Tekst)	257



1180064036

PAd

UNIwersytet Wrocławski

Biblioteka Wydziału Prawa

300793

Exemplarz wstępny w czytelniku