

UNIwersytet Wrocławski  
Biblioteka Wydziału Prawa

52837

Exemplarz dostępny w czytelni

DRZEJ MYCIELSKI  
UNIwersytetu Wrocławskiego

# POLSKIE PRAWO POLITYCZNE

(NA DRODZE KU NOWEJ KONSTYTUCJI)

II.

KRAKÓW 1948

AWNICTWO »PRZEŁOM«

*Ad Autora*

Dr ANDRZEJ MYCIELSKI  
PROFESOR UNIWERSYTETU WROCŁAWSKIEGO

POLSKIE  
PRAWO POLITYCZNE  
(NA DRODZE KU NOWEJ KONSTYTUCJI)

II.

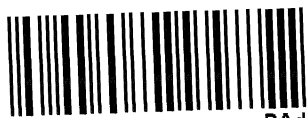
K R A K Ó W 1 9 4 8

---

W Y D A W N I C T W O » P R Z E Ł O M «



52837



1180038273

PAd

Manifest (powołanego ustawą z dnia 21 lipca 1944 roku Krajowej Rady Narodowej) Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego — tzw. *Manifest Lipcowy*, poza swą stroną deklaratoryjną zawiera ważną ustrojowo treść prawną i to treść dwojaką. W związku ze stanowiskiem zajęтым w stosunku do Konstytucji marcowej zawiera Manifest ważne rozstrzygnięcie w odniesieniu do stanu prawnego zastanego oraz jego jakby sprecyzowanie<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Konstytucja marcowa obowiązywała oczywiście w tym jedynie zakresie w jakim nie była sprzeczną z zasadami nowego ustroju wyrażonymi lub wynikającymi z Manifestu Lipcowego. Były artykuły Konstytucji, które jako sprzeczne z osnową Manifestu Lipcowego, pomimo, że nigdzie wyraźnie nie uchylone, przestały obowiązywać. (Tę utratę mocy obowiązującej, bez wyraźnego uchylecia, miałem na myśli, pisząc we wstępie, str. 8, t. I, przestały „de facto“ obowiązywać). Natomiast te postanowienia Konstytucji, które obowiązywały nadal, obowiązywały w naszym rozumieniu, jak to już raz na wstępie tej książki zaznaczyliśmy, w brzmieniu tekstualnym, nie zaś tylko „jako założenia“ (wynikało to między innymi podług nas chociażby ze sposobu cytowania w aktach Naczelnych Organów Egzekutywy poszczególnych artykułów Konstytucji).

Nasuujące się pytanie ma związek z kwestią samego tekstu Konstytucji marcowej. Który według Manifestu ma mieć moc obowiązującą? Czy tekst pierwotny, czy też tekst w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 2 sierpnia 1926? W osnowie Manifestu nie znajdujemy jasnego rozstrzygnięcia na ten temat; podkreśla się tam bezprawność uchwalonej nielegalnie Konstytucji kwietniowej, ale przecież nowela sierpniowa uchwalona przynajmniej formalnie zgodnie z Konstytucją marcową w tym sensie właśnie bezprawna nie była. Poza Manifestem żaden tekst wiążący nie zajmuje się wskazaną kwestią, zostawiając ją otwartą i w sensie prawnoformalnym nie rozstrzygniętą (mając to na względzie podałem w książce

Z drugiej strony wnosi Manifest w ów stan pewne zmiany oraz zapowiedź dalszych znacznie głębszych.

Jedyna konstytucyjnie legalna reprezentacja walczącego Narodu — to (na tle osnowy Manifestu) Krajowa Rada Narodowa. Podziemny, w okresie okupacyjnym powstały i z reprezentantów stronnictw demokratycznych złożony, parlament. Przede wszystkim jest to zastępczy jakby organ ustawodawczy, który wbrew zasadom marcowym jest organem nie dwu, ale jednoizbowym. Ale nie koniec na tym. Rola K. R. N.-u to rola tymczasowa, kończy się ona z chwilą zwołania w pięcioprzymiotnikowym głosowaniu wybranego Sejmu Ustawodawczego. Sejm ów, najwyższy wyraziciel woli narodu ma za zadanie uchwalenie nowej konstytucji. Czym jest Sejm Ustawodawczy? — W żadnym wypadku nie jest to sejm z konstytucji marcowej. Już sama nazwa „Sejm ustawodawczy“ w odróżnieniu od nazwy „Sejm“ wskazuje na istniejącą głęboką odmienność. Organ przewidziany przez Manifest Lipcowy — nie

---

mojej tekst Konstytucji marcowej w osnowie nie pierwotnej, lecz uzupełnionej, równocześnie jednak zaznaczyłem odrębność obu brzmień odmiennością druku).

Są to względy formalne. W sensie merytorycznym wszystko przemawia za tym, że nowela sierpniowa obca jako produkt przewrotu majowego nowej ideologii — przestała automatycznie obowiązywać.

O dalszych zagadnieniach, związanych z pojmowaniem stanu zastanego uczy nas dobrze Systematyczny Przegląd Ustawodawstwa Polski Odrodzonej w opracowaniu Dr St. Nowińskiego adwokata M. Warma i dr J. Wiśniewskiego przy współudziale dr I. Różańskiego, który na stronie 11—12 zawiera następujące objaśnienie marginesowe: „Należy dojść do wniosku, że jeśli Konstytucja marcowa jest uznaną za obowiązującą — to i oparte na niej ustawodawstwo ma w dalszym ciągu moc obowiązującą. Przyjęcie tej zasady przez ustawodawcę nastąpiło niewątpliwie na skutek względu natury praktycznej. Odmienne stanowisko tj. uznanie za nieobowiązujące całego ustawodawstwa przedwojennego doprowadziłoby do próżni prawnej. W dziedzinie administracji publicznej nie byłoby podstaw do tworzenia urzędów wojewódzkich i starostw względnie urzędów gminnych, w dziedzinie gospodarczej nie byłoby żadnych norm regulujących życie przemysłowe lub handlowe, w dziedzinie

jest zwykłym organem reprezentacyjnym, ale specjalną nie znaną do tej pory Konstytuanta będącą szczególnym wyrazem suwerenności narodu. Zmiana Konstytucji marcowej w formie przez tę Konstytucję ustanowionej nie była przewidziana. Nowa konstytucja ma być uchwalona przez Sejm Ustawodawczy. Na tle zastanego stanu prawnego poważna to niewątpliwie nowość ustrojowa.

---

opieki społecznej nie byłoby podstaw do istnienia ubezpieczenia i ubezpieczalni, wreszcie w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości od nowa trzeba byłoby budować zręby organizacyjne ustroju sądów i prokuratury. Ustawodawca wybrał drogę inną, uznał on prawodawstwo przedwojenne za obowiązujące, oczywiście w miarę niekolidowania z nowymi ustawami i tej zasadzie daje konsekwentnie wyraz w całym szeregu ustaw. I tak np. Dekret P. K. W. N. z dnia 15 sierpnia 1944 r. o wprowadzeniu sądów przysięgłych w art. I. uchyla ustawę z dnia 9 kwietnia 1938 r. o zniesieniu instytucji sądów przysięgłych i sędziów pokoju (Dz. U. R. P. z roku 1938 nr 24, poz. 213). Uchylenie ustawy z roku 1938 byłoby niewątpliwie zbędne, gdyby ustawodawca nie stał na stanowisku obowiązywania ustawodawstwa z przed 1 września 1939 r.“

„Jeśli jest więc niesporne, że ustawodawstwo oparte na Konstytucji marcowej posiada w rozumieniu ustawodawcy moc obowiązującą, to jak należy się ustosunkować do ustawodawstwa wydanego po wprowadzeniu Konstytucji kwietniowej, czyli po kwietniu 1935 r.? Już z wyżej powołanych przykładów widzieliśmy, że ustawodawca przyznaje moc obowiązującą i ustawom wydanym po kwietniu 1935 r. jednakże naszym zdaniem z ustawodawstwa po kwietniu 1935 można przyznać moc obowiązującą tylko tym ustawom, które nie stoją w sprzeczności z zasadami Konstytucji marcowej. Zatem moc obowiązującą traci nie tylko Konstytucja kwietniowa, co wynika z powołania się ustawodawcy na Konstytucję marcową, ale też tracą moc i wszystkie ustawy sprzeczne z założeniami konstytucji marcowej. Charakterystycznym przykładem aktu ustawodawczego, który należy uznać za nieobowiązujący, jako nie zgodny z Konstytucją marcową — może być ustawa z dnia 8 lipca 1935 r.“

Na zawarte myśli w zacytowanym tu ustępie zgadzamy się, uważając je za słuszne.

W związku z tym co zostało powiedziane widzimy wyraźnie, że już Manifest Lipcowy zawiera w sobie w zasadniczych podstawach to wszystko, co na tle nowego ustroju ma być czymś nowym i z dawnych ram prawnych wybiegającym. Tym samym stanowi on punkt wyjścia a zarazem drogowskaz dla przyszłych, właściwych już przepisów prawnych — nowy ustrój państwa rozbudowujących. Jakież są to przepisy.

W pierwszej fazie okresu przejściowego w porządku chronologicznym występują na ich czoło następujące ustawy i dekrety:

- 1) ustawa K. R. N. z 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (dekrety, o których mówi ustawa są jeszcze dekretami P.K.W.N-u)
- 2) Dekret P.K.W.N.-u z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II-giej instancji,
- 3) Ustawa K. R. N. z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania Rad Narodowych,
- 4) Ustawa z dnia 11 września 1944 r. o kompetencjach Prezydenta K. R. N.-u,
- 5) Dekret P. K. W. N.-u z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego,
- 6) Ustawa z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego R. P.,
- 7) Ustawa z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy, (dotychczasowe uprawnienia P. K. W. N.-u w zakresie dekretowania przelewa ustawa na Rząd Tymczasowy R. P.),
- 8) Dekret P. K. W. N.-u z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu Reformy Rolnej,
- 9) Dekret z dnia 6 lutego 1945 r. o utworzeniu Rad Zakładowych,
- 10) Ustawa z dnia 3 stycznia 1946 r o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej,

11) Dekret z dnia 22 stycznia 1946 r. o Najwyższym Trybunale Narodowym.

Największe znaczenie wśród zacytowanych przepisów posiada niewątpliwie *ustawa z dnia 11 września 1944 r. ustalona ostatecznie w Obwieszczeniu Prezydenta K.R.N.-u z dnia 14 stycznia 1946 r. o organizacji i zakresie działania Rad Narodowych*. Nadrzędność formalna tej ustawy znajduje swą podstawę w specjalnie utrudnionej jej zmienialności, może być bowiem uchylona tylko uchwałą K. R. N.-u powziętą większością kwalifikowaną 2/3 głosów przy obecności przynajmniej połowy liczby członków.

I.

Jak na tle zacytowanych tu przepisów kształtuje się ustrój prawny Państwa Polskiego w początkach okresu przejściowego? Jak w szczególności wygląda pod względem organizacyjno-funkcjonalnym przede wszystkim nas tu obchodząca struktura zasadnicza Władz Naczelnych w tym okresie.

Zacznijmy od pierwszej z nich *Władzy Ustawodawczej*.

Najwyższym organem Narodu w zakresie ustawodawstwa jest zgodnie z art. 1. ustawy z 11 września 1944 r. obwieszczonej w jednolitym tekście 14 stycznia 1946 r. Krajowa Rada Narodowa. Składa się ona (głosi wymieniona ustawa) przede wszystkim z członków dawniej już w skład jej wchodzących, następnie przedstawicieli delegowanych przez organizacje polityczne, gospodarcze i zawodowe, oraz reprezentantów Wojewódzkich Rad Narodowych i Rad Narodowych miast Warszawy i Łodzi w liczbie po 5 członków od każdej z nich, wreszcie przedstawicieli organizacji polskich za granicą i dokooptowanych przez K. R. N. na wniosek Jej prezydium wybitnych i zasłużonych przedstawicieli wojskowości, nauki, literatury, sztuki i pracy społecznej, z tym by liczba dokooptowanych nie przekraczała 1/4 ogólnej liczby członków K. R. N.-u. Organizacje polityczne wysyłają swych delegatów na podstawie porozumienia się między sobą ich instancji kierowniczych. Liczbę przed-



stawicielei zrzeszeń zawodowych i społecznych ustala w każdym konkretnym wypadku Prezydium K. R. N.-u, biorąc pod uwagę rzeczywistą rolę społeczną, wpływ i liczebność danej organizacji oraz zasadę aby w K. R. N. były odpowiednio reprezentowane wszystkie możliwie zrzeszenia pracownicze.

Ogólna liczba członków K. R. N. nie może przekraczać 444. (Liczba ta odpowiada liczbie posłów do Sejmu przepisanej ordynacją wyborczą z 28 lipca 1922 r.). Członkowie K. R. N.-u używają tytułu posłów. Art. 11. ustawy wrześniowej zastrzega, że art. 21 Konstytucji z r. 1921 znajduje odpowiednie zastosowanie do członków K. R. N.-u. Stosownie do tego członkowie ci nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za swoją działalność w Radzie lub poza Radą, wchodzącą w zakres wykonywania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Za przemówienia i odezwania się, tudzież manifestacje w K. R. N. członkowie tejże, odpowiadają tylko przed nią, a za naruszenia praw osoby trzeciej mogą być pociągnięci do odpowiedzialności sądowej tylko w wypadku o ile władza sądowa uzyska na to zezwolenie K. R. N.-u. Postępowanie karno-sądowe, karno-administracyjne, lub dyscyplinarne wdrożone przeciwko członkowi K. R. N.-u ulega przerwie na czas trwania jego mandatu. Przez cały czas trwania mandatu członkowie K. R. N. nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej ani pozbawieni wolności, bez zezwolenia K. R. N.-u. W wypadku schwytania członka K. R. N.-u na gorącym uczynku zbrodni pospolitej, jeżeli jego przytrzymanie jest niezbędne i dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości, względnie dla unieszkodliwienia skutków przestępstwa, władza sądowa ma obowiązek bezzwłocznego zawiadomienia Prezydenta K. R. N.-u dla uzyskania zezwolenia Rady na areszt i dalsze postępowanie karne. Na żądanie Prezydenta K. R. N.-u przytrzymany musi być niezwłocznie uwolniony. Immunitet poselski członków K. R. N.-u w odniesieniu do władz sądowych i administracyjnych — nie usuwa bynajmniej odpowiedzialności wobec samego K. R. N.-u Krajowej Radzie Narodo-

wej przysługuje prawo zawieszona swych członków w ich prawach członkowskich, względnie całkowitego ich wykluczenia.

Do zakresu działania K. R. N.-u należy w pierwszym rzędzie funkcja tworzenia ustaw, a więc właściwa funkcja legislacyjna. Do prawomocności uchwał wymagana jest z reguły zwykła większość głosów przy obecności 1/3 liczby faktycznie powołanych członków. Posiedzenie może być zwołane w każdym czasie przez Prezydium Rady z inicjatywy własnej, musi być zwołane przynajmniej raz na kwartał, lub też na wniosek przynajmniej 1/4 członków Rady. Sesja zwyczajna K. R. N. tzw. sesja budżetowa winna być zwołana najpóźniej w styczniu przed rozpoczęciem roku budżetowego i winna być zakończona przed 1 kwietnia. Regulamin obrad K. R. N. z 6 maja 1945 r. odpowiada w zasadniczych swych liniach dawnemu regulaminowi sejmowemu (mówi nam o interpelacjach poselskich, trzech czytaniach projektu ustawy itd.).

Poza ustawodawstwem w sensie materialnym, do kompetencji K. R. N.-u należy:

1) planowanie działalności publicznej w szczególności ustalanie budżetu i planów świadczeń w naturze,

2) ustalanie stanu liczebnego wojska, oraz liczby rekruta,

3) kontrola działalności organów wykonawczych z punktu widzenia legalności i celowości,

4) powoływanie i odwoływanie Naczelnego Dowództwa Wojska Polskiego,

5) zaciąganie pożyczek, zbywanie, zamiana, lub obciążanie nieruchomości majątku państwowego oraz udzielanie w imieniu państwa gwarancji finansowych,

6) zatwierdzanie umów handlowych, celnych, oraz stałe obciążających państwo pod względem finansowym,

7) uchwalanie w drodze ustawy nadzwyczajnych aktów politycznych, jako to — wypowiedanie wojny, zawarcie pokoju, zawarcie przymierza, wprowadzenie stanu wyjątkowego, wprowadzenie stanu wojennego, zatwierdzenie międzynarodowych umów państwowych i amnestia.

Poza tym K. R. N. stoi ponad wszystkimi Radami Narodowymi w charakterze władzy zwierzchniej i nadzorczej. Jako taka — ustala ona ich linię wytyczną i nadaje pracom ich wyznaczony przez się kierunek. W związku z tą funkcją może ona rozwiązać każdą bezpośrednio lub pośrednio niższą Radę Narodową i zawiesić lub wykluczyć poszczególnych jej członków. Dla ułatwienia sobie swej pracy nadzorczej i społeczno-kontrolnej — K. R. N. ma zawsze możliwość wyłaniania nadzwyczajnych komisji dla poszczególnych spraw z prawem wzywania świadków i rzeczoznawców oraz przesłuchiwania stron zainteresowanych (art. 34 Konstytucji marcowej w związku z tzw. ankietą parlamentarną dawał analogiczne uprawnienia Sejmowi).

W okresie, w którym Krajowa Rada Narodowa, nie jest zebrana, zastępuje ją jej Prezydium, w charakterze stałego jakby jej wydziału, wykonuje ono wówczas wszystkie jej uprawnienia i decyduje we wszystkich przekazanych jej sprawach za wyjątkiem jedynie właściwego ustawodawstwa, w której to funkcji tylko zastąpić ją nie jest władne. Prezydium Krajowej Rady Narodowej wybrane jest przez K. R. N. w liczbie 5—7 osób; w skład jego wchodzi — Prezydent, jego dwaj zastępcy, Naczelnny Dowódca Wojska Polskiego, oraz członkowie nie mogący jednocześnie zajmować stanowisk w administracji państwowej lub samorządowej. Wszystkie postanowienia Konstytucji marcowej, dotyczące Marszałka i vice-marszałków Sejmu, stosują się w równej mierze do Prezydenta K. R. N. oraz jego zastępców. Pomocniczym organem Prezydium K. R. N.-u jest biuro prezydialne, którego funkcjonariusze naczelnym mianowani są przez Prezydium K. R. N.-u a organizacja i zakres działania ustalone są specjalnym rozporządzeniem tegoż Prezydium.

Do czasu zorganizowania Najwyższej Izby Kontroli Państwa wszystkie kompetencje kontrolne tej Izby przekazane zostały Prezydium K. R. N.-u, które wykonuje kontrolę przez specjalne Biuro Kontroli przy nim się znajdujące. Rząd, wszyst-

kie Ministerstwa i podległe im urzędy, jak również przedsiębiorstwa rządowe i samorządowe mają udostępniać Biuru Kontroli wszelkie znajdujące się w ich dyspozycji dokumenty finansowe, umożliwiać kontrolę mienia publicznego, oraz pod publicznym zarządem się znajdującego, oraz udzielać wszelkich wyjaśnień w sprawach organizacyjnych, gospodarczych i finansowych.

Oto w głównych konturach naszkicowane oblicze strukturalno-kompetencyjne jednoizbowej polskiej legislatywy w początkowym okresie przejściowym. Oblicze to jest nam z wielu rysów dobrze znajome, jest pod wielu względami repliką dawnego Sejmu z Konstytucji marcowej, ale równocześnie posiada ono pewne cechy własne, głęboko się od tamtych różniące. Czy K. R. N przypomina dawny Sejm? — Przypomina go przede wszystkim zakresem kompetencji i uprawnień. Czy to w dziedzinie właściwego ustawodawstwa, czy kontroli i nadzoru, czy wreszcie polityki zagranicznej. Przypomina go dalej samą techniką pracy parlamentarnej, jej organizacyjnym rozplanowaniem i regulaminowymi podstawami. Czy K. R. N różni się od dawnego Sejmu? Różni się ona od niego przede wszystkim sposobem jej powołania a co za tym idzie całkowicie odmienną strukturą osobową. Dawny Sejm był w swej całości emanacją bezpośrednio się wyrażającej woli ludu, pochodził z wyborów powszechnych i jednostopniowych. Źródło wyborcze K. R. N.-u jest natury nieporównanie bardziej złożonej. Źródłem tym nie jest „lud“ jako taki, ale ciała pośrednie, lud ów reprezentujące. K. R. N. złożone z mężów zaufania tych ciał, ciał politycznych, gospodarczych, zawodowych i społecznych, a równocześnie dokooptowujące pewną ich część we własnym zakresie — składa się nie tyle z reprezentantów, co z delegatów. Procederem tu stosowanym nie jest właściwy wybór, ale jest nim powołanie lub kooptacja. Zamiast głosowania wprost, mamy do czynienia z wyraźną wielo-stopniowością. Moment więzi, łączącej delegata z ciałem delegującym i jego w stosunku do tego ciała zależności, występuje całkiem wyraź-

nie na tle przepisów ustawy z 23 lipca 1945 r. Stosownie do jej art. 1. zrzeczenia delegujące swych przedstawicieli do K. R. N.-u nie mogą wprowadzić same ich odwoływać, jednakowoż mogą składać Prezydium K. R. N.-u umotywowane wnioski z żądaniem ewentualnego ich odwołania.

Przejdźmy do *władzy wykonawczej*. W opisywanej przez nas w tej chwili pierwszej fazie okresu przejściowego, sprawowana jest ona przez Prezydenta K. R. N.-u, Ministrów i podległych im urzędników. Prezydentowi K. R. N., zgodnie z ustawą z 11 września 1944 r. przysługują z jednej strony wszystkie uprawnienia dawnego Marszałka Sejmu, z drugiej strony wobec opróżnienia urzędu Prezydenta R. P. — przysługuje mu prawo jego zastępstwa. Z tytułu pierwszego służy Prezydentowi prawo przewodniczenia Krajowej Radzie Narodowej, kierowania jej obradami, oraz sprawowania na jej terenie władzy dyscyplinarnej i policyjnej<sup>3)</sup>. Z tytułu drugiego, zastępstwa nieobecnej głowy Państwa, Prezydent K. R. N. spełnia następujące funkcje:

- 1) podpisuje ustawy wraz z odpowiednimi członkami Rządu, zarządza ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw R. P., oraz w celu ich wykonania wydaje rozporządzenia wykonawcze i zarządzenia.
- 2) Jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Państwa, przy czym zwierzchnictwo sprawuje przez Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego.
- 3) Wykonuje prawo łaski.
- 4) Reprezentuje państwo na zewnątrz, przyjmuje i wysyła przedstawicieli dyplomatycznych,

---

<sup>3)</sup> Do specjalnej kompetencji Marszałka Sejmu, jako przewodniczącego tej Izby, należało prawo mianowania urzędników sejmowych, za których działania odpowiadał przed Sejmem. Obecnie funkcjonariuszów Biura Prezydyjnego, pomocniczego organu KRN-u mianuje nie sam Prezydent KRN ale Prezydium K. R. N.-u.

- 5) Zawiera umowy z innymi państwami,
- 6) Mianuje sędziów o ile ustawa nie zawiera innych postanowień,
- 7) Nadaje ordery i odznaczenia, jeśli ustawy nie stanowią inaczej.

Z chwilą kiedy zgodne z ustawą z 31 grudnia 1944 r. Rząd Tymczasowy R. P. zastąpił dawny P. K. W. N, w skład uprawnień Prezydenta K. R. N. wchodzi również prawo mianowania Prezesa Rady Ministrów oraz Ministrów, w trybie ustalonym w art. 45 Konstytucji, oraz przyjęcia od nich ślubowania.

Drugim po Prezydencie ogniwem władzy wykonawczej — jest w okresie, o którym mówimy — Rząd. Jego struktura, poza zwiększoną ilością resortów ministerialnych, (w skład których wchodzi takie, jak do tej pory nie znany Resort Odbudowy, Ziemi Odzyskanych itd.) stosunkowo mało się różni od struktury przedwojennej. Najważniejszą nowością jest szeroka możliwość dekretowania, którą posiada Rząd dzięki ustawie z 15 sierpnia 1944 roku o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy. Rząd może wydawać dekrety z mocą ustawy we wszystkich sprawach, dla których przewidziana jest w Konstytucji marcowej forma ustawy, z wyjątkiem jedynie spraw ratyfikacji umów międzynarodowych, oraz utworzenia i rozwiązania Rządu Tymczasowego. Podczas, gdy art. 44 Konstytucji marcowej w swym pierwotnym brzmieniu nie znał w ogóle rozporządzeń z mocą ustawy (a po poprawce sierpniowej prawo ich wydawania powierzał Prezydentowi), to obecnie dekrety wydaje w każdym czasie nie Prezydent, lecz Rząd, a dopiero następnie przedkłada je do zatwierdzenia Prezydium K. R. N.-u. Dekrety są podpisywane przez przewodniczącego K. R. N. i przez Premiera i winny być przez Prezydenta K. R. N. przedkładane na najbliższym plenarnym posiedzeniu K. R. N.-u, przy czym tracą moc prawną o ileby nie zostały przedłożone względnie jeżeli K. R. N. odmówi zwykłą większością ich zatwierdzenia.

A teraz w związku z zajmującym nas problemem tzw. egzekutywy — jeszcze słów parę na temat władz administracyjnych pierwszej i drugiej instancji. Władzą tą są nadal wojewodowie i starostowie, ale w ich dotychczasowym stanowisku nastąpiły poważne zmiany, w związku z dekretem P. K. W. N.-u z dnia 21 sierpnia 1944 r. dotyczącym trybu ich powoływania. Wojewoda jest mianowany i odwoływany przez Rząd na podstawie wniosku Ministra Administracji Publicznej i opinii Wojewódzkiej Rady Narodowej. Wojewódzka Rada Narodowa ma prawo żądać ustąpienia wojewody, umotywowaną uchwałą, występując z własnej inicjatywy, bądź też z inicjatywy jednej z Rad Powiatowych danego województwa. Wojewoda podlega służbowo i organizacyjnie Ministrowi Administracji Publicznej, jednakże kontrolę społeczną nad jego działalnością sprawuje Prezydium Rady Narodowej. Wojewoda periodically składa sprawozdania Wojewódzkiej Radzie Narodowej z ogólnej linii swojej działalności. Starostę mianuje i odwołuje Minister Administracji Publicznej. Nominacja wymaga wniosku wojewody i opinii Powiatowej Rady Narodowej. Rada Narodowa ma prawo żądać ustąpienia starosty umotywowaną uchwałą, występując z własnej inicjatywy, lub też z inicjatywy jednej z Rad Gminnych danego powiatu. Kontrolę społeczną nad działalnością starosty wykonuje Prezydium Powiatowej Rady Narodowej, któremu starosta składa sprawozdania z ogólnej linii swego postępowania. We wszystkich sprawach, wchodzących w zakres kompetencji samorządu terytorialnego — wojewoda i starosta podlegają decyzjom właściwych Rad Narodowych.

Tyle o egzekutywie. A teraz z kolei parę słów jeszcze o ostatniej z władz klasycznej trójki — *władzy sądowej*.

Główne linie tutaj pokrywają się zasadniczo z liniami przedwojennymi. Ustrój sądownictwa, to w interesującym nas okresie pod względem podstawowej swej struktury prawnej, ustrój z przed września 1939 r.

Największą nowością na tle tej struktury — to nieznanym przed wojną a stworzony dekretem z dnia 22 stycznia 1946 r. Najwyższy Trybunał Narodowy, oraz powołane dekretem z 12 września 1944 r. Specjalne Sądy Karne dla spraw zbrodniarzy faszystowsko-hitlerowskich i ustanowione dekretem z 16 listopada 1945 r. Komisje Specjalne do walki z nadużyciami i szkodnictwem gospodarczym. Nowe ciała sądzące złożone w części z elementu sędziowskiego, a w części ławniczego, mają za zadanie karać za przestępstwa specjalnego typu faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami wojennymi, karać zdrajców narodu, którzy w okresie okupacji niemieckiej zadeklarowali swą przynależność do narodowości niemieckiej, wykrywać i ścigać przestępstwa godzące w interesy życia gospodarczego i społecznego państwa (tego typu co korrupcja, łapownictwo, spekulacja, szabrownictwo itp.) karać wreszcie odpowiedzialnych za klęskę wrześniową i faszyzację życia państwowego (o których mówi dekret z 22 stycznia 1946 r.).

Wprowadzony 1 września 1939 r. zarządzeniem Prezydenta R. P. stan wojenny na obszarze Państwa Polskiego, uchylony został zarządzeniem Prezydium K. R. N.-u w dniu 16 listopada 1945 r. Rozporządzenie zaś Prezydenta R. P. z dnia 19 marca 1928 r. o postępowaniu doraźnym zawieszono i zastąpiono dekretem z dnia 16 listopada 1945 r. postępowanie doraźne wprowadzającym. Instytucja Sądów Przysięgłych i Sądów Pokoju zniesiona ustawą z dnia 9 kwietnia 1938 r. powstała na nowo, reaktywowana dekretem P. K. W. N.-u z dnia 15 sierpnia 1944 r. Istniejące przed wojną sądownictwo specjalne reprezentowane przez Najwyższy Trybunał Administracyjny oraz Trybunał Kompetencyjny, mimo, że nigdzie formalnie nie uchylone — nie zostało faktycznie reaktywowane. To samo miało miejsce w odniesieniu do sądownictwa nadzwyczajnego, sprawowanego dawniej przez Trybunał Stanu (Sposób powoływania tego Trybunału wybieranego przez dwuizbowy parlament, to sposób zresztą w nowych zmienionych warunkach całkowicie zdezaktylizowany).



Spojrzenie, rzucone przez nas na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądową ogarnęło dopiero część zmian ustrojowych, które wniósł ze sobą pierwszy etap okresu przejściowego. Uzyskanie potrzebnej pełni szukanego pod tym względem obrazu, chociażby najbardziej szkicowo potraktowanego, domaga się dwóch uzupełnień, a mianowicie: 1) opisu struktury nowego samorządu, 2) sprecyzowania głównych linii podstawowych, a dokonanych w tym okresie przemian społeczno-gospodarczej natury.

Nowe oblicze *samorządu terytorialnego* rysuje się już przed nami w swych głównych konturach na tle Manifestu Lipcowego, który operuje już wyraźnie pojęciem terenowych Rad Narodowych, poprzez które sprawować ma (jak głosi) swą władzę Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego<sup>3)</sup>.

Jest to zapowiedź, która pełną swą realizację w okrzepłym już kształcie prawnym znajdzie w ustawie z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania Rad Narodowych oraz w dekreście P. K. W. N.-u z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego. Struktura hierarchiczna Rad Narodowych na tle zacytowanych przepisów występująca — przewiduje 5 kolejnych stopni. Stopniami tymi są: Krajowa Rada Narodowa, oraz Rady terenowe, do których należą — Wojewódzkie Rady Narodowe, Powiatowe Rady Narodowe, Miejskie Rady Narodowe i Gminne Rady Narodowe. Wobec tego, że K. R. N. występuje tu tylko jako pierwsze ogniwo w całości łańcucha, można by łatwo mieć wrażenie, że nie różni się niczym istotnym od Rad terenowych. Ale jest

---

<sup>3)</sup> Na tle Manifestu Lipcowego wyraźną jest tendencja, dążąca do usunięcia dawnej antytezy rząd — samorząd, a zastąpienia jej pojęciem uspołecznionej administracji. „Z chwilą — pisze Biskupski — kiedy walka pomiędzy państwem, reprezentującym jedne tendencje, a społeczeństwem, reprezentującym w swej masie inne, zanika, wtedy z natury rzeczy zniknąć musi przeciwstawienie sobie Państwa i samorządu. Organy administracji lokalnej mogą się wtedy stać, jeśli używać tradycyjnej terminologii, zarówno organami państwowymi, jak i samorządowymi (Rady Narodowe — Wykład o Ustroju i komentarz do ustawy — str. 42).

to tylko pierwsze wrażenie. Głębsze wnukniecie w osnowę przepisu daje nam inny obraz

Krajowa Rada Narodowa — to zastępcza reprezentacja narodu, organ tego narodu w zakresie ustawodawstwa, oraz kontroli nad działalnością rządu (Dlatego to jej członkowie używają tytułu posłów). W odróżnieniu do tego Rady terenowe — to jedynie organy planowania działalności publicznej, oraz organy kontroli, stosowanej jedynie do niższych czynników wykonawczych, rządowych i samorządowych. Może im być wprawdzie przekazany uchwałą K. R. N.-u właściwy zakres ustawodawstwa, ale w sensie jedynie ustawodawstwa autonomicznego z art. 3 Konstytucji marcowej, w stosunku do którego ustawy państwowe są niewątpliwie czymś nadrzędnym.

Rady Narodowe wybierają ze swego grona Prezydium, złożone z przewodniczącego, jego zastępcy oraz trzech członków. Osoby zajmujące stanowiska w administracji państwowej lub samorządowej na obszarze podległym właściwości danej Rady, oraz członkowie Prezydium jakiegokolwiek innej Rady Narodowej, mogą wchodzić w skład Prezydium Rady terenowej tylko za uprzednią zgodą Prezydium Rady Narodowej wyższego stopnia.

Organem wykonawczym Wojewódzkiej Rady Narodowej jest wybrany przez nią Wydział Wojewódzki z wojewodą jako przewodniczącym. Organem wykonawczym Powiatowej Rady Narodowej jest wybrany przez nią Wydział Powiatowy ze starostą jako przewodniczącym. Organem wykonawczym Miejskiej Rady Narodowej jest Zarząd Miejski, Organem wykonawczym Gminnej Rady Narodowej jest Zarząd Gminny. Posiedzenia terenowych Rad Narodowych odbywają się obowiązkowo przynajmniej raz na miesiąc poza tym mogą być one zwołane w każdym czasie przez Prezydium Rady z inicjatywy własnej lub też na wniosek przynajmniej 1/4 członków Rady. W okresach między posiedzeniami uprawnienia zastępcze przechodzą na odpowiednie Prezydium, posiedzenia są jawne, a obecność na nich jest obowiązkowa. System przedstawicielstwa w Wojewódzkich,

Powiatowych, Miejskich i Gminnych Radach Narodowych — to w liniach głównych replika opisanego już przez nas systemu przedstawicielstwa w K. R. N. Procederem przy kreowaniu tych Rad stosowanym, jest również nie wybór, ale jest nim powołanie i kooptacja. Terenowe Rady Narodowe składają się z członków, wchodzących w skład ich przed 11 wrześniem 1944 r., z przedstawicieli delegowanych przez organizacje polityczne i gospodarcze, zrzeszenia zawodowe i społeczne i wreszcie z dokooptowanych na wnioski odpowiedniego Prezydium wybitnych przedstawicieli społeczeństwa. Organizacjami delegującymi mogą być jedynie organizacje uznające moc obowiązującą Konstytucji marcowej. Przedstawicielami zaś organizacji delegujących — mogą być osoby, które brały czynny udział bądź w walce zbrojnej z okupantem, bądź w cywilnej akcji samoobrony i oporu, bądź też biorą udział w akcji odbudowy państwowości Polskiej w zakresie politycznym, społecznym, gospodarczym, lub kulturalnym, jeżeli ukończyły 21 lat życia. Nie mogą być delegatami osoby obciążone zarzutem współpracy z okupantem niemieckim, w jego walce z Narodem Polskim, bądź też udziałem w walce bratobójczej z niepodległościowymi organizacjami demokratycznymi. Liczbę przedstawicieli zrzeszeń zawodowych i społecznych ustala w każdym konkretnym wypadku odpowiednie Prezydium biorąc pod uwagę rolę społeczną, wpływ i liczebność danej organizacji, oraz zasadę aby w danej Radzie były należycie reprezentowane wszystkie możliwie zrzeszenia pracownicze. Liczbie jednak członków Rad terenowych wykreślona jest górna granica, która nie może być przekroczona. Wynosi ona w Radach Wojewódzkich, oraz w Radach Miast Warszawy i Łodzi 120, w Radach Powiatowych 60, w Radach Miejskich zależnie od liczby mieszkańców danego miasta waha się między 16 a 80, w Radach Gminnych w zależności od liczby zaludnienia — waha się między 16 a 36. Narodowe Rady Gminne oraz miejskie w miastach nie wydzielonych, delegują do Rady Powiatowej po jednym przedstawicielu z grona Prezydium danej Rady Narodowej.

Narodowe Rady Powiatowe i Rady Narodowe w Miastach wydzielonych z wyjątkiem miast Warszawy i Łodzi — delegują po dwóch przedstawicieli do Wojewódzkiej Rady Narodowej z grona swego Prezydium. Jeżeli wskutek delegowania przez Rady niższych stopni swych przedstawicieli do Rady wyższego stopnia liczba delegatów przekroczyłaby połowę ustawowej liczby członków Rady, Prezydium K. R. N.-u może ustalić dla poszczególnych Rad odrębne zasady udziału przedstawicieli Rad niższych stopni. Liczba członków dokooptowanych nie może przekraczać w Wojewódzkich Radach Narodowych 1/4 ogółu członków, w Powiatowych Radach Narodowych i Radach Narodowych miast wydzielonych 1/5 ogółu członków Rady, w Gminnych Radach Narodowych i Radach Narodowych miast nie wydzielonych 1/6 ogółu członków Rady.

Do kompetencji terenowych Rad Narodowych należy:

- 1) planowanie działalności publicznej a w szczególności ustalanie budżetu oraz planu świadczeń w naturze,
- 2) kontrola działalności organów wykonawczych (rządowych i samorządowych) oraz instytucji i osób, wykonywujących funkcje zleczone w zakresie administracji i gospodarki publicznej z punktu widzenia legalności, celowości i zgodności z zasadniczą linią Krajowej Rady Narodowej,
- 3) powoływanie samorządowych organów wykonawczych,
- 4) ustalanie zasad i warunków, na których organy wykonawcze samorządu mogą zawierać umowy w sprawach zaciągnięcia pożyczki, zbycia, zamiany lub obciążenia majątku nieruchomości,
- 5) uchwalenie reulaminów obrad Rady i Komisji.

Dekret o samorządzie z 23 listopada 1944 r. podkreśla z całym naciskiem, że do zakresu działania samorządu terytorialnego należą wyłącznie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym i to tylko o tyle o ile nie zostały wyraźnie zastrzeżone do kompetencji władz państwowych. Dekret stosuje tu metodę enumeracji negatywnej, wymienia bowiem wyraźnie te sprawy, które do samorządu terytorialnego nie należą. Są nimi sprawy

zagraniczne i handlu zagranicznego, wojskowe, wymiaru sprawiedliwości, lasów, górnictwa, lotnictwa, kolei, dróg kołowych, państwowych i wojewódzkich oraz dróg wodnych, poczty i telekomunikacji, waluty i ubezpieczeń, państwowych podatków, opłat, ceł, akcyz i monopoli. Samorząd terytorialny reprezentowany przez terenową Radę Narodową stanowi korporację prawa publicznego i posiada osobowość prawną. Każda Rada terenowa niższego stopnia podlega bezpośredniemu nadzorowi Rady terenowej stopnia wyższego. Nadzór ów wygląda w ten sposób, że:

1) Uchwały Rad terenowych, spraw finansowych dotyczące wymagają zatwierdzenia Prezydium Rady terenowej wyższego stopnia,

2) Każda uchwała Rady terenowej może być w ciągu dni czterdziestu wstrzymana przez Prezydium hierarchicznie wyższej Rady terenowej. Zakwestionowana uchwała winna być niezwłocznie przedłożona Krajowej Radzie Narodowej. Poza nadzorem tu przedstawionym istnieje jeszcze nadzór zwierzchni K. R. N.-u, która ustala linię wytyczną i nadaje kierunek pracom wszystkich Rad terenowych. K. R. N. może rozwiązać każdą bezpośrednio lub pośrednio hierarchicznie niższą Radę Narodową i zawiesić lub wykluczyć poszczególnych jej członków. Zwierzchni nadzór państwowy nad działalnością wojewódzkich i powiatowych samorządowych organów wykonawczych — sprawuje Minister Administracji Publicznej. Władzę dyscyplinarną nad prezydentami, vice-prezydentami, członkami zarządów miast wydzielonych, oraz członkami wydziałów powiatowych sprawuje Komisja dyscyplinarna, złożona z 7 członków wybranych przez Wojewódzką Radę Narodową. W wypadkach nie cierpiących zwłoki, Wydział Wojewódzki może zawiesić w urzędowaniu cały organ lub poszczególnych jego członków, zawiadamiając o tym równocześnie Ministra Administracji Publicznej. Analogiczne kompetencje posiada Wydział Powiatowy w stosunku do burmistrzów, wójtów, sołtysów, oraz członków zarządów gmin wiejskich i miast nie wydzielonych. Wybór prezydenta i vice-prezydentów wymaga za-

twierdzenia Ministra Administracji Publicznej. Wybór burmistrza i vice-burmistrza zatwierdzenia wojewody. Wybór wójta i podwójciego — zatwierdzenia starosty. Prezydium każdej hierarchicznie wyższej Rady Narodowej ma prawo zawiesić wykonanie uchwały organu wykonawczego niższego stopnia, przy czym sprawa musi być przedłożona Radzie Narodowej hierarchicznie wyższej. Organy wykonawcze Rad Narodowych mogą być rozwiązane przez Rady Narodowe wyższego stopnia. Przeciw decyzji rozwiązującej organ wykonawczy służy Radzie Narodowej, która odnośny organ wybrała, prawo odwołania się do Rady Narodowej wyższego stopnia od Rady rozwiązującej.

Na ogólnym tle przedstawionego tutaj stanu rzeczy rysują się nam w pierwszym rzędzie następujące momenty charakterystyczne:

1) Terenowe Rady Narodowe jako takie są w stosunku do Rządu ciałami niezależnymi i przezeń nie kontrolowanymi, na odwrót same w dziedzinie spraw samorządowych nadzorują w pewnym stopniu wojewodę i starostę,

2) Rząd sprawuje zwierzchni nadzór jedynie nad wydziałami wykonawczymi Rad terenowych,

3) Główny nacisk położony jest na kontrolę wewnętrzną sprawowaną w łonie samorządu przez jednostki hierarchicznie wyższe nad jednostkami hierarchicznie niższymi (Rady terenowe wyższe i ich prezydium nadzorują Rady niższe oraz ich wydziały. Wydziały Rad wyższych nadzorują wydziały Rad niższych itd. <sup>4)</sup>).

---

<sup>4)</sup> Czymś niewątpliwie zbliżonym do pojęcia ciał samorządowych (oczywiście już nie typu terytorialnego) są przedstawicielstwa pracowni-  
cze, działające w myśl dekretu z 6 lutego 1945 r. na terenie poszczególnych zakładów pracy pod nazwą Rad Zakładowych. Instytucja Rad Zakładowych istniejąca obecnie w Polsce obejmuje swym zasięgiem w zasadzie wszystkie większe zakłady pracy, stosujące pracę najemną, a więc przemysł, górnictwo, handel, transport, bankowość itd. Zadaniem Rad Zakładowych jest zastępowanie interesów zawodowych pracowników dane-

Przechodząc do *przemian społeczno-gospodarczej natury* dokonanych w interesującym nas okresie, musimy zacząć przede wszystkim od tzw. reformy rolnej. Przyszły jej wygląd w znaczeniu programowego zalecenia naszkicowany już jest w Manifestie Lipcowym, a ostateczne swe ukształtowanie w sensie prawnym znajduje w dekrete P. K. W. N. z dnia 6 września 1944 r. Tak Manifest Lipcowy jak odpowiadający mu dekret z września wychodzą ze zgodnego założenia, że reforma rolna w Polsce jest koniecznością państwową i gospodarczą niezbędną dla przyspieszenia odbudowy kraju i zaspokojenia odwiecznego pędu chłopstwa polskiego do ziemi. Ustrój rolny w Polsce oparty ma być na silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstwach, stanowiących prywatną własność ich posiadaczy. Praktyczne urzeczywistnienie powyższych założeń przedstawia się w zasadniczych swych liniach następująco:

Na cele reformy rolnej przeznaczają się nieruchomości ziemskie, będące własnością obywateli Rzeszy Niemieckiej nie Polaków i obywateli polskich narodowości niemieckiej, będące własnością zdrajców narodu, (np. skazanych prawomocnie za zdradę stanu, za dezercję, za pomoc udzieloną okupantom itp.) będące własnością albo współwłasnością osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha pow. ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie wo-

---

go zakładu pracy, wobec pracodawcy oraz czuwanie nad wzmoczeniem i ulepszeniem produkcji zakładów pracy zgodnie z ogólnymi wytycznymi polityki ekonomicznej Państwa. Funkcje Rad są jak widzimy natury podwójnej. Z jednej strony socjalnej, z drugiej gospodarczej. Do funkcji pierwszej kategorii należy np. wykonywanie nadzoru nad warunkami pracy, urządzeniami społecznymi i kulturalnymi zakładów, ewentualna mediacja między pracownikiem i pracodawcą w razie zatargu itp. Do funkcji drugiego typu sprawowanie nadzoru nad urządzeniami technicznymi zakładów, projektowanie ulepszeń technicznych lub zmian w sposobie produkcji, współdziałanie w akcji podnoszenia wydajności pracy itp. (O Radach Zakładowych patrz Leon Brodowski „Samorząd Rad Zakładowych“ Częstochowa 1947)

jewództw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha pow. ogólnej niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni. Wszystkie wskazane nieruchomości łącznie z budynkami oraz inwentarzem żywym i martwym, przejęte zostają przez podległy Ministerstwu Rolnictwa i Reform Rolnych, Fundusz Ziemi, przechodząc bezzwłocznie bez żadnego wynagrodzenia w całości na własność Skarbu Państwa. Przejęcia dokonują specjaliści pełnomocnicy Min. Rol. i Reform Rolnych przy współudziale komitetów folwarcznych, usuwając w terminie 3-dniowym dotychczasowych właścicieli. To przejęcie w odniesieniu do ziem niemieckich i ziem zdrajców narodu ma mieć charakter czystej konfiskaty, w odniesieniu zaś do ziem tzw. obszarniczych, przejęcia bez odszkodowania a jedynie za zaopatrzeniem dla byłych właścicieli <sup>5)</sup>).

Ziemie skupione przez Fundusz Ziemi z wyjątkiem przeznaczonych na gospodarstwa wzorowe rozdziela się między chłopów mało-rolnych i średnio-rolnych oraz drobnych dzierżawców i robotników rolnych, z tym, że mają one stanowić ich własność indywidualną. Cenę za ziemię dla nabywców ustala się równą przeciętnemu rocznemu urodzajowi z danego obszaru ziemi. Obszar ten winien być uzależniony od jakości gleby i miejscowego zapotrzebowania, w zasadzie jednak nie powinien on wynosić więcej niż 5 ha ziemi średniej jakości. Gospodarstwa w ten sposób utworzone czy to całkowicie nowe czy też powstałe w drodze powiększenia gospodarstw małoprolnych nie mogą być dzielone, sprzedawane, wdzierżawiane i zastawiane.

Drugą ważną nowością w dziedzinie społeczno-gospodarczej to przejęcie na własność Państwa podstawowych gałęzi

---

<sup>5)</sup> W wyłączeni właściciele mogą otrzymać samodzielne gospodarstwo rolne 5 hektarowe, jednakowoż poza obrębem powiatu, w którym znajduje się wywłaszczony majątek, jeżeli z tego prawa nie skorzystają będą otrzymywać zaopatrzenie miesięczne w wysokości uposażenia urzędnika państwowego VI grupy



gospodarki narodowej dokonane ustawą z dnia 3 stycznia 1946. Ustawa czyni wyraźne rozróżnienie między przedsiębiorstwami dawniej niemieckimi a innymi do tej kategorii nie wchodzącymi. Przedsiębiorstwa dawniej niemieckie (przemysłowe, górnicze, komunikacyjne, bankowe, ubezpieczeniowe i handlowe) przechodzą bez odszkodowania na własność państwa. Pozostałe przedsiębiorstwa należące do specjalnie ważnych gałęzi gospodarki narodowej (jako to kopalnie, przemysł naftowy i gazu ziemnego, zakłady wodociągowe, huty żelaza, zakłady przemysłu zbrojeniowego, chłodnie, drukarnie, przedsiębiorstwa komunikacyjne i telekomunikacyjne) albo tak wielkie, że zdolne są zatrudnić przy produkcji na jedną zmianę więcej niż 50 pracowników przejęte zostają na własność państwa jednakowoż za odszkodowaniem. Odszkodowanie to, którego wysokość ustalają specjalne komisje, płatne jest w zasadzie w papierach wartościowych, w wyjątkowych zaś wypadkach też w gotówce lub innych wartościach. Państwo może przedsiębiorstwa przejęte na własność prowadzić we własnym zarządzie a może również przekazać je samorządowi terytorialnemu albo spółdzielniom.

## II.

Drugi etap okresu przejściowego otwiera *ustawa o 27 kwietnia 1946 r. o głosowaniu ludowym*. Ma ona za cel, jak we wstępie swym głosi, umożliwić Narodowi bezpośrednio wypowiedzenie się w sprawie zasad przyszłej Konstytucji, oraz w sprawie doniosłych przemian powojennych społeczno-gospodarczej i politycznej natury. Ze względu na tę jej rolę, ustawa kwietniowa otwiera niewątpliwie nowy rozdział w historii polskiej ewolucji ustrojowej ostatniej doby. Całość ustawy zamknięta jest w krótkich 6 artykułach. Dowiadujemy się z nich, o mającym być przeprowadzonym 30 czerwca 1946 r. głosowaniu ludowym, które poprzedzić ma zarządzenie wyborów do Sejmu. Ludowi postawione będą 3 następujące pytania: a) czy jesteś za zniesieniem senatu, b) czy chcesz utrwalenia w przyszłej konstytucji ustroju gospodarczego zaprowadzonego

przez reformę rolną i unarodowienie podstawowych gałęzi gospodarki krajowej, z zachowaniem ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej, c) czy chcesz utrwalenia Zachodnich granic Państwa Polskiego na Bałtyku, Odrze i Nisie Łużyckiej.

Zacytowana przez nas ustawa zarządza jedynie przyszłe głosowanie ludowe. Jest ona tylko jakby wstępem drugiej ustawy dzień później wydanej, właściwy sposób przeprowadzenia tegoż głosowania regulującej.

To przeprowadzenie w głównych zarysach wyglądać ma następująco: prawo oddania głosu w głosowaniu ludowym ma mieć każdy obywatel polski bez różnicy płci, który w dniu głosowania ukończył lat 21. Nie korzystają z tego prawa jedynie pozbawieni zdolności do działań prawnych lub w niej ograniczeni, skazani po dniu 22 lipca 1944 prawomocnym orzeczeniem sądowym na utratę praw publicznych, pozbawieni wolności przez sąd, lub inny organ orzekający. Okręgiem głosowania ma być obszar województwa, z tym, że obszary miast Warszawy i Łodzi tworzą osobne okręgi. Każdy powiat wchodzący w skład okręgu dzieli się na obwody liczące najwyżej 3.000 mieszkańców. Spisy osób uprawnionych do głosowania w każdym obwodzie mają być sporządzone w trzech egzemplarzach przez Zarządy Miejskie lub Gminne i każdy uprawniony do głosowania ma być wciągnięty do spisu w obwodzie, w którym zamieszkiwał w dniu 10 maja 1946 r. (Repatrianci lub ci, którzy zmienili miejsce zamieszkania w terminie późniejszym mogą być wciągnięci na swoje żądanie do spisu dodatkowego). Prezydium Krajowej Rady Narodowej powołuje Generalnego Komisarza Głosowania Ludowego, oraz jego zastępcę. W każdym okręgu głosowania powołuje się Okręgową Komisję Głosowania Ludowego, składającą się: 1) z przewodniczącego powołanego przez Generalnego Komisarza Głosowania Ludowego, z pośród kandydatów zgłoszonych przez Wojewódzką Radę Narodową a w miastach Warszawie i Łodzi przez Rady Narodowe tych miast. 2) z 4 członków, w tym trzech powołanych przez Wojewódzkie Rady Narodowe, a w miastach Warszawie i Łodzi przez Rady Narodowe tych miast, oraz jed-

nego delegowanego przez Wojewodę (w miastach Warszawie i Łodzi przez Prezydenta Miasta).

W każdym obwodzie tworzy się Obwodową Komisję Głosowania Ludowego, składającą się: 1) z przewodniczącego, powołanego przez przewodniczącego Okręgowej Komisji,

2) z 4 członków, w tym trzech powołanych przez Powiatowe Rady Narodowe, oraz 1. delegowanego przez powiatową władzę administracji ogólnej. Do ważności uchwał komisji niezbędna jest obecność przewodniczącego lub jego zastępcy oraz co najmniej 2-ch członków. Uchwały zapadają zwykłą większością głosów. Jeden z członków Komisji prowadzi protokół obrad, który podpisują członkowie Komisji obecni na posiedzeniu. Nadzór nad czynnościami Okręgowych Komisji i ich przewodniczących sprawuje Generalny Komisarz, a nad czynnościami Obwodowych Komisji przewodniczący Okręgowej Komisji (nadzór ten uprawnia do żądania wyjaśnień, domagania się usunięcia dostrzeżonych uchybień itp.). Spisy uprawnionych do głosowania mają być wyłożone tydzień w biurze Obwodowej Komisji codziennie przez 5 godzin. W czasie wyłożenia spisów każdy uprawniony do głosowania będzie mógł je przeglądać, robić z nich wyciągi oraz wnosić ewentualne reklamacje ustne lub piśmienne do Komisji Obwodowej. Reklamacje te mogą być wnoszone bądź z powodu pominięcia w spisie uprawnionego do głosowania, bądź z powodu wciągnięcia do spisu osoby nie uprawnionej do głosowania, Obwodowa Komisja załatwia reklamacje o ile możności niezwłocznie. Od jej uchwały nie uwzględniającej reklamacji służy osobie pominiętej w spisie w ciągu 2-ch dni od doręczenia zawiadomienia zażalenie do Przewodniczącego Okręgowej Komisji, który rozstrzyga ostatecznie. Po załatwieniu reklamacji z powodu wciągnięcia do spisu osoby nie uprawnionej do głosowania, Obwodowa Komisja bądź zwróci reklamację jako nie uwzględnioną, bądź zawiadomi osobę, której reklamacja dotyczy, że będzie skreślona ze spisu uprawnionych do głosowania. Osoba zainteresowana ma prawo w ciągu 2-ch dni od doręczenia zawiadomienia wnieść sprzeciw do Obwodowej Komisji a ta po za-

poznanium się z jego treścią bądź uchyli swą poprzednią uchwałę, bądź prześle sprzeciw jako nie uwzględniony przewodniczącemu Okręgowej Komisji, który rozstrzygnie ostatecznie. Ostatecznie ustalony spis ma być w przededniu głosowania wyłożony do publicznego przeglądu przez 5 godzin w biurze Obwodowej Komisji. Na prezydiach Powiatowych, względnie Miejskich Rad Narodowych ciąży obowiązek ogłoszenia w odpowiednim terminie miesiąc przed głosowaniem ludowym we wszystkich gminach przy obwodach miejskich za pomocą plakatów o podziale powiatu na obwody do głosowania ze wskazaniem biura i godzin urzędowania Komisji Obwodowej, lokalów głosowania, tudzież terminów i miejsca wyłożenia spisów uprawnionych do głosowania i wnoszenia reklamacji, zażaleń i sprzeciwów. Głosowanie przeprowadza się w Komisjach Obwodowych w godzinach od 9 do 21 bez przerwy. Może być ono zamknięte wcześniej, ale jedynie wówczas, jeżeli wszyscy uprawnieni do głosowania w danym obwodzie oddali swe głosy. Od chwili rozpoczęcia głosowania aż do ustalenia jego wyników mają być obecni bez przerwy w lokalu głosowania Przewodniczący Komisji lub jego zastępca oraz przynajmniej 2 jej członkowie. Głosowanie jest tajne. Jakakolwiek agitacja w dniu głosowania dokonywana czy to przv pomocy przemówień, czy rozdawanych ulotek, czy w inny jakiś sposób jest zakazana. Również nie dozwolonym jest wchodzenie do lokalu głosowania osobom nie biorącym w nim udziału. Na przewodniczącym obwodowej komisji ciąży obowiązek czuwania nad zapewnieniem porządku w czasie głosowania, oraz nad zabezpieczeniem jego tajności. Ze względu na to może on usunąć z lokalu głosowania każdego wykraczającego przeciwko przepisom porządkowym oraz wydawać zarządzenia zmierzające do zapewnienia głosującym dostępu do lokalu i urny. Badanie tożsamości głosującego należy do Komisji. Do Komisji również należy zbadanie czy urna jest pusta oraz jej zamknięcie i zapieczętowanie przed rozpoczęciem głosowania. Od tej chwili aż do zakończenia głosowania urny otwierać nie wolno. Przyjmuje się zasadę osobistego głosowania, z tym jedynym wyjątkiem, że ułomni

mogą posługiwać się przy głosowaniu pomocą osoby zaufanej („osoba zaufana“ jest to po prostu pomocnik ułatwiający ułomnemu wykonanie czynności zbyt trudnej, lub niemożliwej dla niego). Samo głosowanie odbywać się ma w sposób następujący: głosujący wymienia wobec Komisji swe imię, nazwisko i adres i gdy zostanie stwierdzone, że jest wciągnięty do spisu otrzymuje on urzędową kopertę i kartę do głosowania. Po oznaczeniu za osłoną, zabezpieczającą tajność głosowania, na karcie swych odpowiedzi, głosujący wkłada kartę do koperty i doręcza przewodniczącemu komisji, który w jego obecności wrzuca kopertę do urny.

Odpowiedzi na pytania udziela się przez wpisanie do karty wyrazu „tak“ lub wyrazu „nie“ przy każdym pytaniu, z tym, że wyraz „tak“ może być zastąpiony krzyżykami, a wyraz „nie“ kreską. Urzędowych kart do głosowania i kopert dostarcza Komisjom Obwodowym przewodniczący komisji Okręgowej. Karty do głosowania mają być sporządzone z białego papieru i opatrzone pieczęcią Okręgowej Komisji, a zawierać odbite sposobem mechanicznym pytania, podlegające głosowaniu, wolne miejsce na odpowiedź oraz pouczenie dla głosującego o sposobie wypełnienia karty. (Ustawa o przeprowadzeniu głosowania ludowego zawiera wzór karty do głosowania w formie załącznika). Koperty urzędowe mają być sporządzone z nieprzeźroczystego papieru i opatrzone pieczęcią Komisji Okręgowej poza tym mają być one w każdym obwodzie jednakowego koloru i formatu i nie mogą być oznaczone żadnym znakiem odróżniającym. Głosowanie trwa do godz. 21-szej, przed tą godziną przerywać go nie wolno. Zamknięcia lokalu głosowania dokonuje przewodniczący Komisji Obwodowej. Obwodowa Komisja niezwłocznie po zamknięciu głosowania przystąpić ma do ustalenia jego wyników. Ustalenie wyników głosowania w obwodzie rozpoczyna się od obliczenia i zaprotokołowania ilości kopert złożonych w urnie i ustalenia liczby głosujących na podstawie notatek w ich spisie. Po ukończeniu powyższych czynności, przewodniczący wyjąć ma osobno z każdej koperty karty do głosowania, zbadać ich ważność, po czym odczytać

odpowiedzi na pytania. Jednocześnie dwaj członkowie Komisji notują i obliczają każdy z osobna ilość odpowiedzi ważnych, osobno potwierdzających i osobno zaprzeczających na poszczególne pytania. Arkusze obliczenia głosów podpisane przez przewodniczącego i obecnych członków Komisji dołącza się do protokołu. Co się tyczy ewentualnej nieważności karty do głosowania, to stwierdzenie jej należy do Komisji Obwodowej. Nieważne są karty wrzucone np. do urny bez kopert lub w kopertach nie urzędowych, nieopatrzone pieczęcią Okręgowej Komisji głosowania, zawierające jakieś niedopuszczalne dopiski itp. Niewypełnione natomiast przez głosującego karty do głosowania są ważne, przy czym uważa się, że głosujący udzielił odpowiedzi potwierdzających. Z kilku kart znalezionych w kopercie jednakowo wypełnionych może być uznana za ważną jedna tylko karta, jeżeli natomiast znaleziono w kopercie karty różnie wypełnione — wszystkie karty uznane będą za nieważne. Karty ważne oddane w głosowaniu Komisja obowiązana jest opakować, opieczętować i umieścić na opakowaniu napis wskazujący obwód głosowania. Karty nieważne, tudzież karty uznane za ważne pomimo kwestionowania ich ważności przez członków komisji będą opatrzone numerami porządkowymi i opakowane osobno, komisja poda w protokóle powody uznania tych kart za ważne, lub nieważne. (Jeżeli powodem unieważnienia karty była wadliwość koperty, do karty ma być dołączona koperta). Zdjęcie pieczęci z opakowania, zawierającego karty do głosowania może nastąpić tylko na posiedzeniu Okręgowej Komisji po zbadaniu czy pieczęcie są nienaruszone. Komisja Obwodowa przesyła niezwłocznie Komisji Okręgowej arkusze z obliczeniami głosów, karty oddane podczas głosowania, spisy uprawnionych do głosowania, liczbę oddanych głosów, ilość głosów nieważnych, ilość głosów zakwestionowanych, ilość odpowiedzi ważnych, potwierdzających poszczególne pytania, ilość odpowiedzi ważnych, zaprzeczających poszczególnemu pytaniu. Poza tym protokół może zawierać zgłoszone uwagi obecnych przy ustalaniu wyniku głosowania w Obwodzie.

Okręgowa Komisja w trzecim dniu po głosowaniu przystąpić ma do ustalenia wyniku głosowania w Okręgu. Zadaniem jej jest zbadać uchwały Obwodowych Komisji o ważności lub nieważności kwestionowanych kart do głosowania, poprawić błędy w obliczeniach, oraz ustalić ostatecznie wynik głosowania w poszczególnych obwodach. Po ukończeniu tej czynności Okręgowa Komisja sporządza dla całego okręgu zestawienie następujących liczb:

- 1) uprawnionych do głosowania,
- 2) głosujących,
- 3) głosów nieważnych,
- 4) odpowiedzi ważnych potwierdzających poszczególne pytania,
- 5) odpowiedzi ważnych zaprzeczających poszczególnemu pytaniu.

Protokół z dokonanych czynności wraz z arkuszem zestawienia i protokołami obwodowych komisji przesyła Komisja Okręgowa niezwłocznie Generalnemu Komisarzowi. Generalny Komisarz ogłasza wynik głosowania ludowego w Monitorze Polskim w 12-tym dniu po głosowaniu.

Oto zasadniczy zarys ustaw głosowania ludowego dotyczących. Stosownie do zawartej w nich zapowiedzi, odbyło się ono na obszarze Państwa Polskiego dnia 30 czerwca 1946 r. Większość głosujących (Jak to stwierdza ostateczne obliczenie oficjalne ogłoszone w Monitorze Polskim) na postawione im pytania odpowiedziała trzykrotnie „tak“. Tym samym wypowiedziała się ona: 1) za zniesieniem senatu, 2) za utrwaleniem w przyszłej konstytucji ustroju gospodarczego zaprowadzonego przez reformę rolną i unarodowienie podstawowych gałęzi gospodarki krajowej z zachowaniem ustawowych uprawnień inicjatywy prywatnej, 3) za utrwaleniem zachodnich granic Państwa Polskiego na Bałtyku, Odrze i Nisie Łużyckiej.

Jaki prawnie biorąc charakter ma instytucja tak wyglądającego głosowania ludowego?— Na tle historii konstytucjonalizmu polskiego ostatniego okresu stanowi ona absolutne „novum“, jest czymś bez precedensów, a również z punktu

widzenia szerszej skali porównawczej znalezienie dla niej odpowiedniego wzoru jest o tyle utrudnione, ponieważ nie pokrywa się ona całkowicie z pojęciem właściwego „referendum“. Przy „referendum“ lud bądź inicjuje powstanie ustawy, bądź jak w kantonach szwajcarskich sam ją uchwalą, bądź doradza parlamentowi jej uchwalenie, bądź wreszcie uchwaloną już zatwierdza. To ostatnie miało miejsce np. niedawno we Francji, kiedy uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 29 września 1946 r. ustawa konstytucyjna zatwierdzona została w drodze ludowego referendum 13-go października 1946 r.

Inaczej zupełnie wygląda sprawa u nas. Lud nie spełnia tu żadnej funkcji normo-dawczej, ani przy niej nie uczestniczy. Wyraża on bądź manifestacyjnie pewne postulaty o znaczeniu szerszym, międzynarodowym (postulat utrwalenia granic zachodnich) bądź formuluje dezyderaty, mające charakter wskazówek dla przyszłego normodawcy (jak dezyderat zniesienia senatu, czy sankcjonowania dokonanych reform).

Nasuującym się pytaniem jest kwestia czy wskazówki tego typu są dla ustawodawcy w szczególności zaś dla ustawodawcy polskiego czymś wiążącym, czy też nie. Odpowiedź na to pytanie nie wydaje nam się trudną. Z punktu widzenia czystej formalistyki prawnej „dezyderat“ nie jest równoznaczny z absolutnym nakazem czy powinnością. W sensie jednak merytorycznym dezyderat tak jak tu wyglądający, jest czymś istotnie wiążącym. Wynik głosowania ludowego jest dla Sejmu Ustawodawczego czymś więcej niż prostą informacją, jest dla niego wskazaniem, z którym musi bezwzględnie liczyć się i rachować.

W niespełna trzy miesiące po odbyciu się głosowania ludowego uchwała K.R.N. *Ordynację wyborczą do Sejmu Ustawodawczego*. Ukazuje się ona w formie ustawy z 22 września 1946 r. W zasadniczych swych zrębach jest ona powtórzeniem ordynacji z dnia 28 lipca 1922 r. z następującymi ważniejszymi od niej odchyleniami:

1) W związku z kwestią czynnego prawa wyborczego wymienia ordynacja nową kategorię osób prawa tego pozbawio-



nych, a na tle dawnych przepisów nie znanych. Są nimi osoby, które będąc obywatelami polskimi w czasie między 1 września 1939 r. a 9 maja 1945 r. zdradziły swą przynależność narodową, względnie czerpały korzyści ze współpracy z okupantem. Ordynacja nowa na wzór dawnej odróżnia prawo wybierania od prawa głosowania (np. do wyborców nie mogących głosować w/g obu ordynacji należą osoby nie wciągnięte do spisu wyborców zgodnie z przepisami ordynacji, mimo, że osoby te prawa wybierania pozbawionymi nie są). Konstytucja marcowa w swym art. 12 oraz dawna ordynacja pozbawia prawa głosowania wojskowych w służbie czynnej, ordynacja nowa przyznaje im to prawo, tworząc w każdym okręgu wyborczym wydzielone dla żołnierzy obwody głosowania. Art. 54 wyklucza natomiast od niego osoby „współdziałające z podziemnymi organizacjami faszystowskimi lub bandami, dążącymi do obalenia demokratycznego ustroju państwa“.

2) Stosownie do brzmienia art. 13 Konstytucji marcowej oraz tenoru dawnej ordynacji wyborczej, bierne prawo wyborcze miał każdy obywatel, który ukończył lat 25, a to nie wyjmując wojskowych w służbie czynnej i niezależnie od miejsca zamieszkania. Nowa ordynacja staje zasadniczo na tym samym stanowisku, opuszczając jedynie zbędne zresztą w danym wypadku całkowicie słowa „niezależnie od miejsca zamieszkania“ Jak z tego widzimy na tle tak dawnych jak i nowych przepisów, grono osób uprawnionych do wybierania nie pokrywa się z gronem mającym prawo wybieralności. Nie wszyscy np. obywatele mający prawo wybierania ukończyli przepisaną dla wybieralności granicę wieku. Z drugiej strony mogą być np. wybierani pozbawieni prawa głosu z powodu nie umieszczenia ich na liście wyborców. Zgodnie z art. 15 Konstytucji marcowej, oraz brzmieniem dawnej ordynacji wyborczej — państwowi urzędnicy administracyjni i sądowi wszelkiej dykasterii oraz sędziowie nie mogli być wybierani w okręgach, w których pełnili swą służbę. Idąc zasadniczo po tej samej linii, nowa ordynacja wyklucza od wyboru funkcjonariuszy administracji ogólnej i skarbowej, oraz wymiaru sprawiedliwości i bezpie-

czeństwa publicznego w tych okręgach wyborczych, w których pełnią służbę w dniu ogłoszenia zarządzenia o przeprowadzeniu wyborów. Według dawnej ordynacji wspomniane ograniczenia nie dotyczyły urzędników pełniących służbę przy władzach centralnych, w nowej ordynacji nie dotyczą również wojewodów, vice-województw, prezydentów i vice-prezydentów miast. Poza tym w związku z powszechnością prawa wybieralności, nowa ordynacja wprowadza nieznaną ordynacji dawnej możliwość przyznania prawa wybieralności osobom, które nie ukończyły 25-go roku życia pod warunkiem szczególnych zasług w walce z okupantem lub w dziele odbudowy kraju, oraz możliwość pozbawienia pewnych osób, które przeciwdziałały walce zbrojnej z okupantem prawa wybieralności. Osobom przebywającym za granicą przyznaje się prawo wybieralności tylko wtedy „jeżeli tam pozostają z polecenia i za zezwoleniem właściwej władzy“.

3) Obie ordynacje, tak dawna, jak i nowa, określają liczbę posłów na 444 i równocześnie obie przepisują, że z tej liczby 372 posłów zostaje wybranych w okręgach wyborczych, 72 zaś przypada na listy państwowe. Dawna ordynacja utworzyła 64 okręgi wyborcze różnomandatowe, nowa ordynacja tworzy ich 52. Okręgi te utworzone na zasadzie podziału geograficzno-terytorialnego wykazują jednak znaczne różnice tak pod względem wielkości danego obszaru, jak i ilości mieszkańców. Najbardziej uprzywilejowane w nowej ordynacji są niewątpliwie większe skupiska ludności zamieszkałej w ośrodkach przemysłowych. Ze względów technicznych okręgi wyborcze dzieli się na obwody. Służą one tylko do technicznego przeprowadzenia głosowania i dlatego to dla podkreślenia tego ich zadania nazywają się w nowej ordynacji obwodami głosowania. Nowa ordynacja idąc wzorem dawnej przyjmuje głosowanie na listy kandydatów oraz rozdział mandatów według list systemem proporcjonalnym, na równi z tamtą dzieli ona listy na okręgowe i państwowe. Co się tyczy kwestii kandydatur w okręgach wyborczych, to zgodnie z dawnym procederem są one nadal zgłaszane pisemnie stosownie jednak do przepisów nowej or-

dynacji wymagają nie jak dawniej 50, ale 100 podpisów wyborców. Ordynacja dawna oprócz podpisów wymagała podania wieku, zawodu i dokładnego adresu, nowa ordynacja nic o wieku nie mówi. Obie ordynacje nie wymagają uwierzytelnienia podpisów, ani też urzędowego stwierdzenia, że podpisany jest wyborcą. Kandydatura może być zgłoszona tylko za pisemną zgodą kandydata i oświadczeniem, że według jego najlepszej wiedzy posiada bierne prawo wyborcze.

Przy zgłaszaniu listy państwowej, dawna ordynacja wymagała 1000 podpisów wyborców, przynajmniej z 2-ch okręgów wyborczych po 500, a nadto co najmniej 5 podpisów posłów lub senatorów ustępującego sejmu lub senatu. Nowa ordynacja wymaga tylko 500 podpisów co najmniej z dwóch okręgów wyborczych po 250 z każdego.

4) Dawna ordynacja, zajmując się przeprowadzeniem aktu wyborczego, przekazywała go czynnikom samorządowym oraz sądom, jako organa wyborcze znała ona państwową komisję wyborczą, komisje okręgowe, oraz obwodowe dla każdego miejsca zamieszkania. Nowa ordynacja zna ten sam trójstopniowy podział komisji wyborczych, które zresztą w ten sam sposób co dawna nazywa. Okręgowe i obwodowe komisje rozwiązują się po ukończeniu czynności wyborczych, państwowa natomiast komisja wyborcza urzęduje aż do rozwiązania Sejmu ustawodawczego. Nadzór nad czynnościami komisji okręgowych i obwodowych sprawuje Generalny Komisarz Wyborczy mianowany przez Prezydium K. R. N. na wniosek Prezesa Rady Ministrów spośród sędziów Sądu Najwyższego, Najwyższego Trybunału Narodowego, lub Sądu Apelacyjnego. Państwowa Komisja Wyborcza składa się z Generalnego komisarza wyborczego jako przewodniczącego, jego zastępcy oraz 6 członków reprezentujących 6 klubów poselskich Krajowej Rady Narodowej powołanych przez Prezydium K. R. N., spośród kandydatów przedstawionych przez poszczególne kluby w liczbie co najmniej po trzech. W tym samym trybie powołuje się 6 zastępców członków Państwowej Komisji Wyborczej.

Okręgowa Komisja Wyborcza składa się z przewodniczącego, jego zastępcy, mianowanych przez Generalnego Komisarza Wyborczego i 3 członków powołanych spośród wyborców danego okręgu przez Wojewódzkie Rady Narodowe, właściwe dla siedziby Komisji, a w Warszawie i Łodzi przez Rady Narodowe tych miast. W trybie przewidzianym dla powołania członków, powołuje się równocześnie dwóch zastępców. Obwodowa Komisja Wyborcza składa się z przewodniczącego i jego zastępcy, powołanych przez przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej, oraz z 3 członków powołanych w miarę możliwości spośród wyborców danego obwodu przez właściwe Wojewódzkie Rady Narodowe a w Warszawie i Łodzi przez Rady Narodowe tych miast. Równocześnie powołuje się w tym samym trybie 2 zastępców. Uchwały Komisji zapadają zwykłą większością głosów, w razie równości głosów rozstrzyga głos przewodniczącego. Wybory zarządza Prezydium K. R. N. Zarządzenie to winno być ogłoszone w Dzienniku Ustaw i zawierać kalendarz wyborczy z oznaczeniem miesiąca i dnia, w którym upływają w ordynacji przewidziane terminy. Najpóźniej 10 dni po ogłoszeniu zarządzenia o przeprowadzeniu wyborów Okręgowa Komisja Wyborcza poda do wiadomości Powiatowych Rad Narodowych podział powiatu na obwody głosowania. W ciągu 25 dni po ogłoszeniu zarządzenia o przeprowadzeniu wyborów, Okręgowe Komisje Wyborcze za pośrednictwem Powiatowych Rad Narodowych ogłaszają we wszystkich gminach za pomocą plakatów podział powiatu (miasta) na obwody głosowania ze wskazaniem lokali i godzin urzędowania Obwodowych Komisji Wyborczych, lokali głosowania, terminów i miejsc wyłożenia spisów wyborców, liczby posłów, którzy mają być wybrani w okręgu, miejsca, czasu i ostatecznego terminu zgłaszania kandydatur i t. d. Wybory odbywają się na podstawie spisu wyborców, sporządzanego dla każdego obwodu głosowania przez Zarządy Miejskie lub Gminne. Spisy te zostają wyłożone w lokalu Komisji Obwodowej, a każdy obywatel ma prawo wnieść reklamacje do Komisji Obwodowej, przeciwko pominięciu jego samego lub ko-

gokolwiek innego w spisie wyborców, albo też przeciw wpisaniu tamże kogokolwiek nieuprawnionego. Przeciw decyzjom Komisji Obwodowych może każdy wyborca wnieść zażalenie do przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej. Zażalenia i spizeciwy w sprawie niedopuszczenia do głosowania na skutek zarzutu współpracy gospodarczej z okupantem oraz współdziałania z podziemnymi organizacjami faszystowskimi lub bandami, przewodniczący Okręgowej Komisji Wyborczej kieruje niezwłocznie do Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej, a w Warszawie i Łodzi do Prezydium Miejskiej Rady Narodowej. Decyzja Prezydium Rady Narodowej jest ostateczna. Nie później niż 50-go dnia po ogłoszeniu zarządzenia o przeprowadzeniu wyborów Obwodowa Komisja Wyborcza wprowadza do wpisu wyborców zmiany zarządzone przez Przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej. W poprawionym ostatecznie spisie nie wolno czynić zasadniczo żadnych dodatkowych poprawek.

Oto w paru punktach mniej lub więcej wszystko, co przynosi ze sobą nowego ordynacja z 22 września 1946 roku. Poza tym, sankcjonując głosowanie powszechne, bezpośrednie, równe, tajne i stosunkowe — jest ona, jak powiedziałem już dosłowną niemal repliką skomentowanej już przez nas gdzie indziej i nie wymagającej przeto dodatkowej analizy, dawnej ordynacji z 28 lipca 1922 r.

*Zapowiedziane w ustawie wrześniowej wyboru do Sejmu Ustawodawczego odbyły się na obszarze Państwa Polskiego 19 stycznia 1947 roku. Sejm Ustawodawczy na pierwsze swe posiedzenie zwołany został w dniu 4 lutego 1947 roku. W tym samym dniu wydaje on Ustawę konstytucyjną o wyborze Prezydenta R. P., mniej więcej w dwa tygodnie później 19-go lutego 1947 roku Ustawę konstytucyjną o ustroju i zakresie działania najwyższych organów R. P., czyli tzw. Matą Konstytucję i wreszcie dnia 22 lutego 1947 r. Deklarację w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich.*

### III.

Źródłem powstania *ustawy o mającym być dokonanym wyborze Prezydenta R. P.*, jest zgodnie z jej art. 1 postanowienie Sejmu Ustawodawczego. Sejm Ustawodawczy działa w charakterze organu zwierzchniej władzy Narodu Polskiego, kieruje się przy tym podstawowymi założeniami Konstytucji Marcowej, zgodnie z Manifestem lipcowym P. K. W. N.-u oraz wynikami głosowania ludowego z dnia 30 czerwca 1946 r.

Oto zasadnicza treść ustawy:

Prezydenta R. P. wybiera na lat 7 Sejm Ustawodawczy, wybór jego następuje na specjalnym posiedzeniu, którego termin oznacza Marszałek Sejmu. Do prawomocności wyborów potrzeba obecności co najmniej  $\frac{2}{3}$  ustawowej liczby posłów. Posiedzenie otwiera Marszałek, a w razie stwierdzenia braku kompletu, odracza posiedzenie na czas, który uzna za stosowny. Na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego zwołanym dla dokonania wyboru Prezydenta, jakiegokolwiek obrady i przemówienia są wykluczone. Po otwarciu posiedzenia przewodniczący wzywa posłów do zgłaszania kandydatur na urząd Prezydenta R. P. Nazwiska kandydatów zgłasza się na piśmie, przy czym za ważne zgłoszone uważa się jedynie kandydatury poparte przez co najmniej 50 podpisów poselskich. Przewodniczący po ułożeniu listy kandydatów zarządza natychmiast wybory. Żadnej dyskusji nad kandydatami nie ma. Głosowanie jest tajne i odbywa się za pomocą kartek. Po jego zamknięciu przez Marszałka Sejmu Ustawodawczego — skrutatorzy obliczają głosy i wynik ogłasza się z mównicy. Za wybranego uważa się kandydata, który uzyskał bezwzględną większość ważnie oddanych głosów. Za takie uważa się głosy, które zawierają samo tylko imię i nazwisko kandydata ważnie zgłoszonego. Jeżeli w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie uzyskał większości bezwzględnej ważnie oddanych głosów — przewodniczący zarządza powtórne głosowanie, a gdyby i ono nie dało rezultatów — trzecie głosowanie, w razie zaś potrzeby i dalsze głosowania, przy czym przy każdym następnym głosowaniu wy-

klucza się kolejno tego z kandydatów, który w poprzednim uzyskał najmniejszą ilość głosów. Ogłoszenie o dokonanym wyborze Prezydenta R. P. należy do Marszałka Sejmu, który wzywa go do przyjęcia urzędu i złożenia ślubowania. W razie, gdyby nowoobрани Prezydent przyjęcia urzędu odmówił, albo przepisanego ślubowania nie złożył, przystępuje się niezwłocznie do nowego wyboru. Bezpośrednio po wyborze i wyrażeniu wobec Marszałka Sejmu Ustawodawczego zgody na przyjęcie wyboru — Prezydent R. P. składa przed objęciem urzędowania następujące ślubowanie w obecności Sejmu Ustawodawczego: „Ślubuję uroczyście, obejmując urząd Prezydenta R. P., wedle najlepszego rozumienia i zgodnie z sumieniem, rzetelnie pracować dla dobra Narodu Polskiego, praw demokratycznych Rzeczypospolitej święcie przestrzegać, godności Narodu i Państwa strzec niezachwianie, sprawiedliwość względem wszystkich bez różnicy obywateli za pierwsza mieć sobie cnotę, obowiązkom urzędu i służby poświęcić się niepodzielnie. Tak mi dopomóż Bóg“.

Z posiedzenia Sejmu ustawodawczego sporządza się protokół, stwierdzający wybór i przyjęcie ślubowania. Po złożeniu ślubowania nowoobрани Prezydent R. P. obejmuje urząd w obecności Marszałka Sejmu Ustawodawczego i Prezesa Rady Ministrów. O akcie objęcia władzy sporządza się krótki protokół, który podpisuje Prezes Rady Ministrów i ogłasza go w Dzienniku Ustaw R. P. Jeżeliby nowoobрани Prezydent R. P. w chwili swego wyboru piastował jakikolwiek inny urząd lub mandat, złoży go w myśl art. 53 Konstytucji Marcowej przy akcie objęcia władzy, a oświadczenie takie będzie w protokole tego aktu stwierdzone.

Między nową konstytucyjną ustawą o wyborze prezydenta a do tej pory obowiązującą zwykłą ustawą z 27 marca 1922 r. zachodzi daleko idące treściowe podobieństwo. Nowa ustawa poza faktem, że słowo „Zgromadzenie Narodowe“ zastąpiła słowem „Sejm Ustawodawczy“ i poza paru drobnymi odchyleniami — jest niemal że dosłownym powtórzeniem dawnej.

Ustawa konstytucyjna z 4 lutego 1947 roku weszła w życie w dniu jej ogłoszenia. Nosi ona podpis Marszałka Sejmu i kontrasygnatę Prezesa Rady Ministrów, któremu poruczone zostało jej wykonanie. Pomimo że ustawa mieni się konstytucyjną, nie posiada żadnej klauzuli specjalnej, utrudniającej jej zmienialność, może być zatem uchylona w ten sam sposób co ustawy zwykłe.

**Mała Konstytucja**, jak stwierdza jej art. 1, jest normą regulującą ustrój i zakres działania najwyższych organów R. P. A to do czasu wejścia w życie nowej konstytucji. Mając charakter tymczasowy i wyraźnie ograniczony co do czasu swego trwania, jest ona ustawą naczelną wprawdzie, ale przechodnią. Źródłem jej powstania jest postanowienie Sejmu Ustawodawczego, działającego w charakterze organu władzy zwierzchniej Narodu Polskiego, który tworząc ją opierał się na podstawowych założeniach Konstytucji marcowej, zasadach Manifestu lipcowego i ustawodawstwa o Radach Narodowych oraz na reformach społecznych i ustrojowych, potwierdzonych przez Naród w głosowaniu ludowym z dnia 30 czerwca 1946 r.

Najwyższymi organami R. P. są w zakresie ustawodawstwa Sejm Ustawodawczy, w zakresie władzy wykonawczej — Prezydent R. P., Rada Państwa i Rząd R. P. w zakresie wymiaru sprawiedliwości — Niezawisłe Sądy (Mała Konstytucja używając starej monteskiuszowską tradycją uświęconej formuły — jest jak widzimy pod względem zasadniczej swej konstrukcji bliższą Konstytucji marcowej, aniżeli rozwiązań okresu przejściowego. Pod względem kodyfikacyjnym stanowi ona jakby nawrót do starych wzorów). Który z najwyższych organów R. P. wysuwa się w Ustawie lutowej na plan pierwszy? — Organem tym jest niewątpliwie legislatura występująca w charakterze organu nie tylko normo-, ale również ustrojodawczego w charakterze nie tylko parlamentu, ale i konstytuanty. Zakres działania Sejmu Ustawodawczego mówi nam o tym Mała Konstytucja w swym rozdziale trzecim — obejmuje trzy zasadnicze rzeczy: uchwalenie konstytucji R. P., ustawodawstwo, kontrolę nad działalnością Rządu i ustalenie zasadniczego kie-



runku polityki państwa. Mała Konstytucja stwarza z Rządu czynnik pomocniczy w zakresie normodawstwa ogólnego, przepisuje mianowicie, że Sejm może w drodze ustawy udzielić Rządowi pełnomocnictw do wydawania tzw. dekretów z mocą ustawy. Od regulacji w drodze dekretów wyłączone są następujące sprawy: konstytucja, ordynacja wyborcza, kontrola państwowa, odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta R. P. i Ministrów, budżet, ustrój monetarny, pobór rekruta, ustrój samorządu oraz ratyfikacje umów międzynarodowych. Jak widzimy, dekrety w ujęciu Małej Konstytucji nie mogą dotyczyć całego szeregu przedmiotów wyliczonych ściśle i wyczerpująco. Pod względem rozmiaru tych wyłączeń są one niewątpliwie bardziej związane od dekretów okresu przejściowego, obracających się w ramach szerszych jeszcze możliwości. Upoważnienie ustawowe do wydawania dekretów może być udzielone przez Sejm Rządowi jedynie w okresie między sesjami lub w wypadku odroczenia sesji sejmu, wzgl. na okres po rozwiązaniu Sejmu Ustawodawczego do czasu ukonstytuowania się nowego Sejmu. Prezes Rady Ministrów przedkłada dekrety do zatwierdzenia Radzie Państwa, po czym Prezydent R. P. po złożeniu na nich swego podpisu zarządza ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw R. P. (Poza podpisem Prezydenta R. P. muszą one nosić podpisy Prezesa Rady Ministrów oraz właściwych Ministrów). Dekrety z mocą ustawy nie przedłożone do zatwierdzenia na najbliższej sesji Sejmu, albo których zatwierdzenia Sejm odmówił zwykłą większością głosów, tracą moc prawną w dniu zamknięcia lub odroczenia sesji sejmowej, o czym Prezes Rady Ministrów podaje do wiadomości w drodze obwieszczenia ogłoszonego w Dzienniku Ustaw R. P.

Kadencja Sejmu Ustawodawczego podobnie jak Sejmu z Konstytucji marcowej trwa lat 5, licząc od dnia otwarcia sejmu. Zwołuje, otwiera, odracza i zamyka sejm Prezydent R. P. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje trzem czynnikom: Rządowi, Sejmowi i Radzie Państwa. Z tych trzech czynników wymienia na pierwszym miejscu ustawa lutowa — Rząd. Odmiennie niż w Konstytucji marcowej, która przewi-

dywała jedną tylko sesję zwyczajną, a mianowicie jesienną, zaczynającą się najpóźniej w październiku — Mała Konstytucja rozróżnia dwie sesje — zwyczajną jesienną i wiosenną. Prezydent R. P. zwołuje Sejm na zwyczajną sesję jesienną corocznie najpóźniej w październiku. Sesja jesienna nie może być zamknięta przed uchwaleniem ustaw o budżecie narodowym, planie gospodarczym i poborze rekruta lub przed upływem 2-ich miesięcy od jej zwołania (ustęp 5 art. 25 Konstytucji marcowej mówił jedynie o niemożności zamknięcia sesji zwyczajnej przed uchwaleniem budżetu, oraz nie określał minimalnego okresu jej trwania). Jeżeli Sejm w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia mu przez Rząd projektów nie uchwali ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta, Prezydent R. P. za zgodą Rady Państwa ogłosi te ustawy w brzmieniu projektów rządowych.

Prezydent R. P. zwołuje również Sejm na zwyczajną sesję wiosenną corocznie najpóźniej w kwietniu. Sesja wiosenna nie może być zamknięta przed powzięciem uchwały w sprawie udzielenia Rządowi absolutorium na podstawie wniosku Najwyższej Izby Kontroli, lub przed upływem jednego miesiąca od jej zwołania. Prezydent zgodnie z analogicznym przepisem Konstytucji marcowej może w każdym czasie zwołać Sejm na sesję nadzwyczajną, a winien to uczynić na żądanie 1/3 ogółu posłów w ciągu 2-ich tygodni.

Sejm wybiera ze swego grona Marszałka i trzech wice-marszałków, których mandaty trwają po rozwiązaniu Sejmu aż do czasu ukonstytuowania się nowego Sejmu. Sejm wybiera również sekretarzy i komisje. Za działania mianowanych przez się urzędników sejmowych odpowiada Marszałek przed Sejmem. Posłowie składają na ręce Marszałka ślubowanie identyczne z tym, które obowiązywało posłów K. R. N.-u. Ostatni z artykułów rozdziału drugiego Małej Konstytucji, art. 11 głosi, że do posłów na Sejm Ustawodawczy stosuje się przepisy art. 21, 22 i 24 Konstytucji marcowej. Tym samym artykuł ów stwierdza, że: posłowie na Sejm Ustawodawczy 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. Za przemówienia i odezwania się, tudzież manifestacje w Sejmie, posłowie na Sejm Ustawodawczy 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 na Sejm Ustawodawczy nie mogą być pociągani do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej, ani pozbawieni wolności bez zezwolenia Sejmu. W wypadku schwywania 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 tym Marszałka Sejmu dla uzyskania zezwolenia Sejmu na areszt i dalsze postępowanie karne. Na żądanie Marszałka przytrzymany musi być niezwłocznie uwolniony. Poseł nie może na swoje ani na obce imię kupować lub uzyskiwać dzierżaw dóbr państwowych, przyjmować dostaw publicznych i robót rządowych, ani otrzymywać od Rządu koncesji lub innych korzyści osobistych. Poseł nie może również otrzymywać od Rządu żadnych odznaczeń z wyjątkiem wojskowych (Mała Konstytucja nie przejęła z marcowej przepisu, zawierającego zakaz sprawowania przez posła funkcji redaktora odpowiedzialnego).

Posłowie na Sejm Ustawodawczy otrzymują diety w wysokości regulaminem określonej i mają prawo do bezpłatnego korzystania z państwowych środków komunikacyjnych dla podróży po całym obszarze Rzeczypospolitej.

(Stosownie do art. 5 Ordynacji Wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, funkcjonariusze państwowi i samorządowi otrzymują z chwilą wyboru na posła urlop na czas trwania mandatu poselskiego. Przepis ten nie dotyczy Ministrów, Podsekretarzy Stanu, Dyrektorów Departamentu lub osób zajmujących stanowiska równorzędne w Ministerstwach, kierowników samodzielnych urzędów i innych Instytucyj Centralnych, Wojewodów i Wicewojewodów, członków Zarządu Związków Zawodowych oraz nauczycieli Szkół Wyższych. Ordynacja nie utrzymała tu w całej rozciągłości przepisu art. 16 Konstytucji Marcowej, zwalniającego od obowiązku przymusowego urlopu jedynie Ministrów, Podsekretarzy Stanu i Profesorów Wyższych Uczelni i grono zwolnionych znacznie rozszerzyła).

Przejdźmy do najwyższych organów władzy wykonawczej. Są nimi na tle Małej Konstytucji: Prezydent, Rada Państwa i Rząd R. P. 1) Zgodnie z tym, co wiemy już z ustawy z 4 lutego, a co Mała Konstytucja jeszcze raz powtarza, wybiera Prezydenta Sejm na lat 7 bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 2/3 ustawowej liczby posłów. W razie opróżnienia urzędu Prezydenta dokonuje się niezwłocznie wyboru nowego. „Do sprawowania Urzędu Prezydenta R. P. (głos: Mała Konstytucja w swym art. 13) stosuje się odpowiednio przepisy art. 40, 42, 43, 44, 45, ust. 1, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 i 53 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.“ Duże znaczenie mają tu wyrazy „stosuje się odpowiednio“, w odniesieniu do posłów na Sejm ustawodawczy, mówiło się krótko jedynie o stosowaniu przepisów, a nie jak się to czyni w związku z Prezydentem o stosowaniu ich „odpowiednim“. W pierwszym wypadku wymaga się dosłownego trzymania się tekstu stosowanych przepisów, wymaga się stosowania ich w ściśle określonej osnowie; w drugim wypadku obowiązek ten pojęty jest mniej bezwzględnie i dopuszcza możliwość pewnych odchyień. Artykuły Konstytucji marcowej mające regulować sposób sprawowania Urzędu Prezydenta mają tym samym charakter raczej drogowskazu natury ogólnej, niż ściśle i bezwzględnie wiążącej litery. Niezależnie od tego bez wątpienia wynika z nich zasadniczo

co następuje: Jeżeli Prezydent nie może sprawować urzędu oraz w razie opróżnienia Urzędu Prezydenta zastępuje go Marszałek Sejmu, w razie trzymiesięcznej przerwy w urzędowaniu Prezydenta — do Marszałka należy zwołanie Sejmu i poddanie jego uchwały czy urząd Prezydenta należy uznać za opróżniony. Uchwała uznająca urząd za opróżniony zapada większością 3/5 głosów przy obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent sprawuje władzę wykonawczą przez odpowiedzialnych przed Sejmem Ministrów i podległych im urzędników. Podpisuje on ustawy wraz z odpowiednimi ministrami i zarządza ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw R. P. Celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe, ma on prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze i zapewniać przymusowe ich przeprowadzenie. Każdy akt rządowy Prezydenta R. P. wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność. Prezydent R. P. 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. Prezydent R. P. jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Państwa, nie może jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych Państwa na wypadek wojny mianuje Prezydent R. P. 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. Prezydentowi przysługuje prawo darowania i złagodzenia kary oraz darowania skulców zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach, z tym, że amnestia może być udzielona tylko w drodze ustawodawczej, a prawo łaski nie stosuje się do Ministrów zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm. Prezydent reprezentuje Państwo na zewnątrz, przyjmuje przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych i wysyła przedstawicieli dyplomatycznych Państwa

Polskiego do państw obcych, zawiera on 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 wprowadzające zmianę granic państwa a także przymierza — wymagają zgody Sejmu). Prezydent R. P. za uprzednią zgodą Sejmu może wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój. Za swe czynności urzędowe nie jest Prezydent odpowiedzialny ani parlamentarnie ani cywilnie, cięży na nim odpowiedzialność jedynie konstytucyjna. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia Prezydent R. P. jest zawieszony w urzędowaniu. Prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu ani należeć do składu Sejmu. Otrzymuje on uposażenie według przepisów osobnej ustawy.

2) Organem w Konstytucji marcowej nieznanym, bo wywodzącym się dopiero z urządzeń okresu przejściowego — jest Rada Państwa. Stanowi ona pod względem swej struktury oraz zakresu przysługujących jej kompetencji replikę niemal że całkowicie wierną dawnego Prezydium K. R. N.-u. Pomimo, że Mała Konstytucja zalicza Radę Państwa do organów władzy wykonawczej, jest ona niewątpliwie czymś więcej. Stanowi organ graniczny i jakby punkt zbieżny między ustawodawstwem a sferą właściwego „rządzenia“. Ten charakter mieszany, mieszany ze względu nie tylko na strukturę, lecz również i zakres działania, ma czynić z Rady Państwa naturalny jak gdyby ośrodek koordynacji i równowagi w Państwie.

Do Rady Państwa wchodzi: Prezydent R. P, jako przewodniczący, Marszałek i wice-marszałkowie Sejmu Ustawodawczego, oraz Prezes Najwyższej Izby Kontroli. W czasie wojny wchodzi w skład jej również Naczelnny Dowódca Wojska Polskiego. Poza tym skład Rady Państwa może być na jednomyślny jej wniosek uzupełniony przez Sejm, który może powołać dalszych członków w liczbie co najwyżej trzech.

Jak widzimy, skład Rady Państwa jest bardzo zbliżony do składu Prezydium K. R. N. Istniejące różnice dadzą się streścić w trzech punktach:

a) Podczas, gdy Naczelny Dowódca Wojska Polskiego był stałym członkiem Prezydium K. R. N., nie wchodzi on na stałe w skład Rady Państwa, do której powołuje się go jedynie w czasie wojny.

b) W skład Rady Państwa wchodzi Prezes Najwyższej Izby Kontroli, który na skutek nie istnienia tej Izby w okresie przejściowym — członkiem Prezydium K. R. N. nie był, bo być nie mógł.

c) Dozwolona maksymalna liczba członków Prezydium K. R. N.-u wynosiła 7 osób, przy Radzie Państwa wynosi ona 8 osób <sup>5, 6</sup>).

Zakres działania Rady Państwa obejmuje: a) sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad terenowymi Radami Narodowymi w granicach uprawnień K. R. N.-u i Prezydium K. R. N. na zasadzie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania Rad Narodowych. (Wiemy, że na czoło tych uprawnień wysuwa się możliwość sprawowania władzy zwierzchniej i nadzorczej nad wszystkimi Radami terenowymi oraz możliwość ustalania linii wytycznych i ogólnego kierunku w ich pracach, wreszcie możliwość rozwiązania każdej Rady terenowej, względnie zawieszenia lub wykluczenia poszczególnych jej członków, możliwość uchylecia w trybie nadzoru każdej uchwały Rady terenowej będącej w sprzeczności z obowiązku-

---

\*) „...do Rady Państwa wchodzi wyłącznie osobom pochodzące z wyborów dokonanych przez Sejm, przy czym na sześciu obecnych członków Rady, czterech wchodzi w skład Prezydium Sejmu (Marszałek i trzech wice-marszałkowie). Stosunkowo nieliczny skład Rady Państwa (najwyżej 9 osób w czasie pokoju) dobór jej członków z Prezydentem R. P. jako przewodniczącym oraz reprezentatywny jej charakter, wskazują, że ustawa przywiązuje szczególną wagę do tego organu i że jego autorytet polityczny z natury rzeczy nie wypływa z formalnych kompetencji ustawowo określonych, że raczej poza granice tych kompetencji wykracza“

„Okoliczność, że przewodniczącym Rady Państwa jest Prezydent Rzeczypospolitej, ma również poważne znaczenie, gdyż uwypukla i podkreśla rolę Prezydenta jako czynnika równowagi politycznej w Państwie“ (I. Klajnerman: Nowy Ustrój Państwowy Rzeczypospolitej str. 26).

jącymi przepisami, możliwość przekazania Radom terenowym właściwego zakresu ustawodawstwa, stosownie do postanowień zawartych w art. 3 ust. 4 Konstytucji marcowej. Możliwości wskazane na podstawie ustawy z 11 września 1944 r. posiada K. R. N., a w okresach między jej posiedzeniami przechodzą one na Prezydium K. R. N. Uprawnienia przelane Małą Konstytucją na Radę Państwa odpowiadają, jak z tego widzimy kompetencjom Prezydium K. R. N. w momentach sprawowania przezeń rozszerzonej funkcji zastępczej).

Kompetencje Rady Państwa w dziedzinie samorządu mają tym większe znaczenie, ponieważ sam ustrój Samorządu może być regulowany jedynie ustawowo. Sprawa Samorządu — to jedna z tych spraw, które w myśl Małej Konstytucji nie podlegają załatwieniu w formie dekretów z mocą ustawy.

b) Zatwierdzanie dekretów z mocą ustawy uchwalonych na podstawie pełnomocnictw udzielonych Rządowi przez Sejm (W okresie przejściowym na podstawie ustaw z 15 sierpnia 1944 r. i 3 stycznia 1945 r., dekrety z mocą ustawy wydawane naprzód przez P. K. W. N., a następnie przez Rząd Tymczasowy R. P., były przedkładane do zatwierdzenia Prezydium K. R. N.-u).

Ostateczną kontrolę ustawodawstwa dekretowego sprawuje jak wiemy Sejm. Rada Państwa sprawuje tu kontrolę, którą można nazwać kontrolą wstępną. Rada Państwa jest władna bądź zatwierdzić dekret, bądź odrzucić go, bądź też zgłosić do niego poprawki. W wypadku zgłoszenia tychże, dekret idzie ponownie pod obrady Rady Ministrów.

Ważnym momentem, który przy sprawowaniu swej kontroli Rada Państwa stale musi mieć na względzie — to czy badane przez nią dekrety rządu nie dotyczą przypadkiem spraw wyłączonych i zastrzeżonych Sejmowi, w tym wypadku Rada Państwa odgrywa rolę stróża konstytucyjności dekretów z mocą ustawy, czuwając nad tym, by obracały się one rzeczywiście w ramach konstytucyjnie im wyznaczonych.

c) Podejmowanie uchwał w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego. (Rada Państwa może wpro-



wadzić stan wyjątkowy lub wojenny na wniosek Rady Ministrów. Zarządzenie takie winno być przedłożone Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia i traci moc w razie nie przedłożenia lub odmowy zatwierdzenia przez Sejm).

d) Kompetencje Prezydium Krajowej Rady Narodowej wynikające z obowiązującego ustawodawstwa<sup>7)</sup>.

e) Wyrażenie zgody na ogłoszenie ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta, w wypadku ogłaszania ustaw tych przez Prezydenta w brzmieniu projektów rządowych, jeżeli Sejm nie uchwali ustaw w tych przedmiotach w ciągu trzech miesięcy od dnia wniesienia przez Rząd odnośnych projektów. (Rada Państwa przez swą odmowę na ogłoszenie wymienionych ustaw w brzmieniu projektów rządowych wpływa na przedłużenie się sesji jesiennej, oddziałując tym samym w pewnej mierze na bieg prac sejmowej).

f) Inicjatywę ustawodawczą.

g) Rozpatrywanie sprawozdań Najwyższej Izby Kontroli.

3) Trzecim i ostatnim z kolei najwyższym organem wykonawczym R. P. — jest Rząd. Na czele Rządu stoi Prezes Rady Ministrów, pod którego przewodnictwem Ministrowie tworzą Radę Ministrów<sup>8)</sup>. Dla rozpatrzenia spraw wyjątkowej

---

<sup>7)</sup> „na Radę Państwa przeszły kompetencje Prezydium Krajowej Rady Narodowej, wynikające z obowiązującego ustawodawstwa. Przy ustalaniu kompetencji tej grupy należy mieć zawsze na uwadze aktualny stan ustawodawstwa, ponieważ wraz ze zmianami w dziedzinie obowiązującego ustawodawstwa będą ulegały zmianie kompetencje Rady Państwa, objęte lit c, art 16“ (Klajnerman op. cit str 27).

<sup>8)</sup> „...Z art. 55 Konstytucji Marcowej, stanowiącego, że „Ministrowie tworzą Radę Ministrów, pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów“ wynika, że Rada Ministrów jest ciałem kolegiальnym, w którym Prezes Rady Ministrów zajmuje równorzędne stanowisko z innymi jego członkami, a jako przewodniczący tego Kolegium jest pierwszym między równymi („primus inter pares“).

Art 17 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 19. II. 1947 r. powtarzając formułę, że Ministrowie tworzą Radę Ministrów pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów, poprzedza ją jednak normą stanowiącą, że Prezes Rady Ministrów stoi na czele Rządu, a takie ujęcie pozwala na

wagi na życzenie Prezydenta R. P. — Prezes Rady Ministrów zwołuje Radę Gabinetową. Radę Gabinetową stanowi Rada Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta R. P. (Rozróżnienie Rady Ministrów, zwołanej dla spraw ważniejszych pod przewodnictwem Prezydenta R. P. od Rady pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów — znajduje swój wzór w długoletniej praktyce konstytucyjnej Francji III Republiki, sankcjonowanej zresztą obecnie przez niedawno wydaną konstytucję IV Republiki. Jedyna Różnica z Małą Konstytucją sprowadza się jedynie do odmiennej nomenklatury, to co we Francji zwie się Radą Ministrów — w Małej Konstytucji nosi miano Rady Gabinetowej i odwrotnie).

„Do Rady Ministrów i Ministrów, (głosi art. 14 Małej Konstytucji), stosuje się odpowiednio przepisy artykułów 44, 45 ust. 1 i 2, oraz art. 56—63 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.“.

Jak widzimy artykuły Konstytucji marcowej mające regulować kwestie związane z Radą Ministrów i Ministrami na równi z przepisami normującymi sprawowanie urzędu Prezydenta, mają charakter jedynie ogólnej wytycznej, są bowiem stosowane tylko „odpowiednio“. W każdym razie instruuja nas one zasadniczo o tym, co następuje:

Ministrowie i władze im podległe mają prawo wydawania w swoim zakresie rozporządzeń wykonawczych celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe i zapewniają przeprowadzenie tychże użyciem przymusu. Każdy urzędnik R. P. musi podlegać Ministrowi, który za jego działania odpowiada przed Sejmem. Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności Rządu. Poza tym ponoszą ją ministrowie każdy w swoim zakresie za działalność w urzędzie a to zarówno za zgodność tej działalności z konstytucyjnymi

---

wyciągnięcie wniosku, że prace Rządu nie tylko są koordynowane, ale i kierowane przez Prezesa Rady Ministrów, którego funkcje nie ograniczają się tylko do przewodnictwa Radzie, lecz charakteryzują jego stanowisko jako szefa Rządu“ (Klajnerman op cit str. 34—35)

i zwykłymi ustawami państwa, za działanie podległych im organów, jak i za kierunek swej polityki. W tymże zakresie obowiązuje ministrów solidarna i indywidualna odpowiedzialność za akty rządowe Prezydenta R. P. Do odpowiedzialności parlamentarnej pociąga ministrów Sejm zwyczajną większością. Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie Sejmu. Ministrowie ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną, od której nie mogą się uchylić przez zrzeczenie się urzędu. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia, minister jest zawieszony w urzędowaniu. 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. Ministrowie nie mogą piastować żadnego innego urzędu, ani uczestniczyć w zarządzie i władzach kontrolujących, towarzystw i instytucji na zysk obliczonych. Jeżeli urząd Ministra sprawuje tymczasowy kierownik ministerstwa — odnoszą się do niego wszelkie przepisy o urzędzie ministra. Prezes Rady Ministrów w razie potrzeby porucza swe zastępstwo jednemu z Ministrów. Liczba, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów, jak również kompetencje Rady Ministrów, określone są ustawowo.

Po omówieniu struktury oraz kompetencji najwyższych organów wykonawczych, przejdźmy do wymiaru sprawiedliwości.

Mała Konstytucja w swym art. 24 zatytułowanym — wymiar sprawiedliwości — zgodnie zresztą z zapowiedzią art. 2, stwierdza, że „wymiar sprawiedliwości w Imieniu Rzeczypospolitej Polskiej należy do sądów“. W dalszych artykułach Mała Konstytucja postanawia co następuje: sędziowie mają być w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawisli i podlegają tylko ustawom. Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw i dekretów z mocą ustawy należycie ogłoszonych. Ustawy określają ustrój i zakres właściwości sądu oraz sposób przejścia przez sądownictwo powszechne całego wymiaru sprawiedliwości. Ustawy określają prawa i obowiązki sędziów,

sposób ich powoływania oraz ich uposażenie. Osobna ustawa ustali tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej.

Różnice między postanowieniami Małej Konstytucji wymiaru sprawiedliwości dotyczącymi, a analogicznymi dawnymi przepisami Konstytucji marcowej, dadzą się sprowadzić do następujących punktów głównych:

1) Na podstawie Konstytucji marcowej sądy nie miały jedynie prawa badania ważności ustaw należycie ogłoszonych, Mała Konstytucja odmawia im również tego prawa w stosunku do należycie ogłoszonych dekretów z mocą ustawy.

2) Konstytucja marcowa zawiera szereg szczegółów nominacji względnie wyboru, immunitetu i przenoszalności sędziów dotyczących. Mała Konstytucja nic o tych kwestiach nie mówi, pozostawiając ich uregulowanie ustawodawstwu zwykłemu.

3) Widniejące na tle Konstytucji marcowej 2 Trybunały specjalne — Trybunał Kompetencyjny i Najwyższy Trybunał Administracyjny — nie znalazły miejsca w Małej Konstytucji. O sądownictwie kompetencyjnym nie ma tam już w ogóle wzmianki i widnieje jedynie zapowiedź przyszłej rozbudowy sądownictwa administracyjnego na drodze zwykłego ustawodawstwa.

4) Mała Konstytucja odmiennie niż Konstytucja marcowa pozostawia na hoku kwestię sądów przysięgłych oraz sądownictwa wojskowego, powierzając najwyraźniej tę dziedzinę do uregulowania ustawom zwykłym.

5) Między Konstytucją marcową a Małą Konstytucją istnieje ta różnica kodyfikacyjna, że pierwsza mówi o „sądownictwie“, druga o „wymiarze sprawiedliwości“. Art. 73 Konstytucji marcowej, traktujący o sądownictwie administracyjnym, wypadł dzięki temu poza nawias rozdziału poświęconemu sądownictwu, a znalazł się w rozdziale „Władza wykonawcza“. W Małej Konstytucji przeciwnie — rozdział pt „Wymiar sprawiedliwości“ zawiera również zapowiedzi na temat przyszłych organów orzekających o legalności aktów administracyjnych.

Poza funkcją ustawodawczą, wykonawczą i wymiaru sprawiedliwości — dostrzegamy na tle Ustawy lutowej jeszcze jedną funkcję niewątpliwie wyodrębnioną — funkcję Kontroli Państwa. Sprawuje ją zgodnie z postanowieniami rozdziału VI Ustawy lutowej Najwyższa Izba Kontroli. Bada ona pod względem finansowym i gospodarczym działalność władz. instytucji i przedsiębiorstw państwowych, przy czym Rada Państwa może zlecić jej jednorazowe lub stałe kontrolowanie wszystkich lub niektórych jednostek samorządowych oraz związków lub instytucji korzystających z pomocy państwa lub wykonujących czynności zlecone w zakresie administracji publicznej. Kiedy N. I. K. działa na zlecenie Rady Państwa, występuje w charakterze jakby jej organu i związana jest jej dyrektywami. W związku z tym obowiązana jest do składania Radzie Państwa odpowiednich sprawozdań.

Poza tym N. I. K. bada corocznie zamknięcia rachunków państwowych i przedkłada Sejmowi wniosek w przedmiocie udzielenia lub odmówienia Rządowi absolutorium. Sejm wybiera prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Bierze on udział osobiście lub przez swych przedstawicieli w obradach Sejmu i ma prawo zabierania głosu we wszelkich sprawach związanych ze sprawozdaniem działalności Rządu i zamknięciem rachunków państwowych. Osobna ustawa ma określić organizację i sposób działania Najwyższej Izby Kontroli.

Reaktywowanie przez Małą Konstytucję Naczelnej Izby Kontroli — stanowi niewątpliwą nawrót do form sprzed okresu przejściowego. Istniejąca przed wojną N. I. K. w okresie przejściowym, jak wiemy nie istnieje. Kompetencje jej przechodzą w tym czasie na Prezydium K. R. N., które wykonuje je przez specjalnie w tym celu powołane Biuro Kontroli<sup>\*)</sup>.

Przejdźmy na zakończenie do przepisów przejściowych i końcowych, tekst Małej Konstytucji zamykających Widnieje

---

<sup>\*)</sup> W chwili obecnej tj. w chwili kiedy zapowiedziana przez Małą Konstytucję ustawa o organizacji i sposobie działania Najwyższej Izby Kontroli nie została jeszcze przez Sejm uchwalona, funkcje zastępcze

wśród nich zapowiedź ustawy powołującej organy właściwe do orzekania w sprawach odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów oraz odpowiedzialności Prezydenta R. P. określonej w art. 51 Konstytucji z 17 marca 1921 (czy wśród organów tych będzie znany nam z Konstytucji marcowej Trybunał Stanu — o tym na razie nic nie wiemy).

Mała Konstytucja zobowiązuje Rząd do złożenia Sejmowi projektu budżetu narodowego, planu gospodarczego i ustawy o poborze rekruta na rok 1947, nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia otwarcia Sejmu Ustawodawczego. Rząd ma przedłożyć poza tym Sejmowi Ustawodawczemu do zatwierdzenia najdalej w ciągu trzech miesięcy od dnia otwarcia Sejmu dekrety z mocą ustawy ogłoszone po dniu 23 września 1946 r. Dekrety nie przedłożone do zatwierdzenia, lub których zatwierdzenia Sejm odmówi zwykłą większością głosów — tracą moc w dniu zamknięcia sesji, na której winny były być przedłożone, o czym Prezes Rady Ministrów poda do wiadomości w drodze obwieszczenia ogłoszonego w Dzienniku Ustaw R. P. Nadrzędność formalna Małej Konstytucji znajduje dobitnie swój wyraz na tle przepisów końcowych, które specjalnie utrudniają jej zmienialność.

„Do zmiany ustawy niniejszej — głoszą one — wymagana jest większość 2/3 ustawowej liczby posłów“. Mała Konstytucja weszła w życie w dniu jej ogłoszenia. Wykonanie jej poruczone zostało Prezesowi Rady Ministrów i wszystkim ministrom. Została podpisana przez Prezydenta R. P. i przedstawicieli całego Rządu.

---

konstytucyjnie powołanej, ale jeszcze nie zorganizowanej Izby, pełni nadal Biuro Kontroli. Biuro to występuje dziś w charakterze organu Rady Państwa po przejęciu przez nią dawnych atrybucji Prezydium K. R. N. wynikających z obowiązującego ustawodawstwa. W chwili obecnej dokonał już Sejm wyboru Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, nie jest to jednak równoznaczne z faktycznym zorganizowaniem samego N. I. K. u. (W związku z powyższym patrz Klajnerman op. cit. str. 29, 30 i w uwagach).

## *Deklaracja Sejmu Ustawodawczego w przedmiocie realizacji praw i wolności obywatelskich*

Deklaracja ta nie ma jak Mała Konstytucja charakteru ustawowego, ale jest jedynie uchwałą konstytuandy. Sejm Ustawodawczy występujący w charakterze Władzy Zwierzchniej Narodu Polskiego stwierdza w niej uroczyście, iż w swych pracach konstytucyjnych i ustawodawczych, oraz przy wykonywaniu kontroli nad działalnością Rządu i ustalaniu zasadniczego kierunku polityki Państwa, będzie kontynuować realizację praw i wolności obywatelskich.

Na prawa te i wolności składają się przede wszystkim swobody znane już Konstytucji Marcowej i będące jedynie tamtych powtórzeniem, względnie rozwinięciem. Wymienia tu Deklaracja równość wobec prawa, bez względu na narodowość, rasę, religię, płeć, pochodzenie, stanowisko, lub wykształcenie, nietykalność osobistą, ochronę życia i mienia obywateli, wolność sumienia i wolność wyznania, prawo do nauki, wolność badań naukowych i ogłaszania ich wyników, wolność prasy, słowa, stowarzyszeń, zebrań i zgromadzeń publicznych, prawo wybierania i wybieralności do organów władzy państwowej i samorządowej, nienaruszalność mieszkania, tajemnicę korespondencji oraz innych środków porozumiewania się, prawo wnoszenia skarg, petycji i podań do właściwych organów władzy państwowej i samorządowej, prawo korzystania z ubezpieczeń społecznych. Poza tym wymienia deklaracja uprawnienia obywatelskie w katalogu Konstytucji Marcowej nie figurujące, jak wolność twórczości artystycznej, wolność manifestacji, prawo do pracy i wypoczynku, prawo do ochrony zdrowia i zdolności do pracy, prawo do opieki nad rodziną, oraz nad matką i dzieckiem. Deklarację swą Sejm Ustawodawczy zamyka stwierdzeniem, iż wyzyskiwaniu praw i wolności obywatelskich do walki z demokratycznym ustrojem Rzeczypospolitej Polskiej winny zapobiegać ustawy.

A teraz na zakończenie jeszcze parę słów w kwestii zasadniczej wagi. Jest ona związana z problemem obowiązywania

„podstawowych założeń“ Konstytucji Marcowej. Czy obok konstytucyjnych ustaw z 4 i 19-go lutego równoległe i niejako konkurencyjnie obowiązują nadal te założenia? Czy mamy dziś dwa źródła prawa w Polsce — pierwsze i drugie — czy też przeciwnie tylko jedno?

Odpowiedź jasną w tej materii daje nam Manifest Lipcowy. „Podstawowe założenia Konstytucji z 17 marca 1921 r. — obowiązywać będą aż do zwołania Sejmu Ustawodawczego, który uchwali jako wyraziciel Narodu nową konstytucję“. Treść słów „aż do zwołania“ — to treść, naszym zdaniem wyraźna. Momentem, który podkreśla tu Manifest, to nie moment uchwalenia Konstytucji, ale poprzedzający go moment pierwszego zebrania się Konstytuanty. W chwili, kiedy zebranie to nastąpiło, 4 lutego 1947 roku, to, co z Konstytucji Marcowej dotąd obowiązywało, przestało obowiązywać. Nie mamy już dwóch źródeł prawa w Polsce, ale tylko jedno. a są nim Ustawy Lutowe, jedynie nas dziś wiążące normy ustrojowe. Fakt, że zostały one wydane w oparciu o podstawowe założenia dawnej konstytucji i że przy ich wydawaniu ustawodawca w pewnej mierze z założeniami tymi się liczył (tak jak zresztą liczył się też z dorobkiem okresu przejściowego), nie zmienia tu naszym zdaniem istoty rzeczy<sup>10)</sup>. Co z dawnej konstytucji obowiązywało do dnia 4 lutego 1947 r., czy tylko jej założenia, czy też (w pewnych partiach) jej tekst literalny, mogło podlegać dyskusji, ale dyskusja ta dziś wydaje się nam być nieaktualna, obowiązuje z niej bowiem tylko to, co na podstawie enumeracji odpowiednich artykułów zostało włączone oficjalnie w treść nowych Ustaw Zasadniczych<sup>11)</sup>.

---

<sup>10)</sup> Odmienne zdanie reprezentuje Prof. Stefan Rozmaryn. — Patrz jego „Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 r.“.

<sup>11)</sup> Punktem spornym to sam problem brzmienia włączonych artykułów. Czy brzmieniem swym odpowiadają pierwotnemu tekstowi konstytucji, czy też tekstowi z dnia 2 sierpnia 1926 roku. — W danym wypadku — stanęliśmy zdecydowanie na stanowisku pierwotnego brzmienia artykułów a to z tego powodu, ponieważ właś-



## **USTAWA KONSTITUCYJNA**

z dnia 19 lutego 1947 r.

### **o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej.**

Art. 1. Do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Sejm Ustawodawczy, jako organ władzy zwierzchniej Narodu Polskiego i w oparciu o podstawowe założenia Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., zasady Manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r., zasady ustawodawstwa o radach narodowych oraz reformy społeczne i ustrojowe, potwierdzone przez Naród w głosowaniu ludowym z dnia 30 czerwca 1946 r. — postanawia co następuje o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej.

### **ROZDZIAŁ I.**

#### **Najwyższe organy Rzeczypospolitej Polskiej**

Art. 2. Najwyższymi organami Rzeczypospolitej są: w zakresie ustawodawstwa — Sejm Ustawodawczy, w zakresie

---

ciwy idzen noweli (nawet gdyby się ją uznało), wplątany w osnowę Małej Konstytucji, jest czymś zdezaktualizowanym. Mała Konstytucja rozstrzygnęła sama kwestię dekretowania oraz sposób uchwalania budżetu. Do Sejmu zaś Ustawodawczego czyli Konstituanty nie ma w żadnej mierze zastosowania przepis o rozwiązywaniu przed czasem Sejmu i Senatu, oraz z nim logicznie związane utrudnienie w wyrażaniu votum nieufności Rządowi.

władzy wykonawczej — Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Państwa i Rząd Rzeczypospolitej, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe sądy.

## ROZDZIAŁ II.

### Sejm Ustawodawczy

Art. 3. Zakres działania Sejmu Ustawodawczego obejmuje:

- a) uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) ustawodawstwo,
- c) kontrolę nad działalnością Rządu i ustalanie zasadniczego kierunku polityki Państwa.

Art. 4. 1. Sejm może w drodze ustawy udzielić Rządowi pełnomocnictw do wydawania dekretów z mocą ustawy z wyłączeniem spraw: konstytucji, ordynacji wyborczej, kontroli państwowej, odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej i ministrów, przewidzianej w art. 27, budżetu, narodowego planu gospodarczego, zmiany systemu monetarnego, poboru rekruta, ustroju samorządu i ratyfikacji umów międzynarodowych.

2. Pełnomocnictwa wymienione w ust. 1 mogą być udzielane tylko na okresy między sesjami lub w razie odroczenia sesji Sejmu oraz na okres po rozwiązaniu Sejmu Ustawodawczego do czasu ukonstytuowania się nowego Sejmu.

3. Prezes Rady Ministrów przedkłada dekrety do zatwierdzenia Radzie Państwa.

4. Prezydent Rzeczypospolitej zarządza ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej dekretów z mocą ustawy, zatwierdzonych przez Radę Państwa i podpisanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej, Prezesa Rady Ministrów i właściwych ministrów.

5. Dekrety z mocą ustawy nieprzedłożone do zatwierdzenia na najbliższej sesji Sejmu, albo których zatwierdzenia Sejm odmówił zwykłą większością tracą moc w dniu zamknięcia lub odroczenia sesji Sejmu, o czym Prezes Rady Ministrów

podaje do wiadomości w drodze obwieszczenia, ogłoszonego w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 5. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Rządowi, Sejmowi i Radzie Państwa.

Art. 6. Kadencja Sejmu Ustawodawczego trwa lat pięć, licząc od dnia otwarcia Sejmu.

Art. 7. 1. Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje, otwiera, odracza i zamyka Sejm.

2. Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje Sejm na zwyczajną sesję jesienną corocznie najpóźniej w październiku. Sesja jesienna nie może być zamknięta przed uchwaleniem ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta, lub przed upływem dwóch miesięcy od jej zwołania.

3. Prezydent Rzeczypospolitej zwołuje Sejm na zwyczajną sesję wiosenną corocznie najpóźniej w kwietniu. Sesja wiosenna nie może być zamknięta przed powzięciem uchwały w sprawie udzielenia Rządowi absolutorium na podstawie wniosku Najwyższej Izby Kontroli lub przed upływem jednego miesiąca od jej zwołania.

4. Prezydent Rzeczypospolitej może w każdym czasie zwołać Sejm na sesję nadzwyczajną, a winien to uczynić w ciągu dwóch tygodni na żądanie jednej trzeciej części ustawowej liczby posłów.

Art. 8. Jeżeli Sejm w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia mu przez Rząd projektów nie uchwali ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta, Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą Rady Państwa ogłosi te ustawy w brzmieniu projektów rządowych.

Art. 9. 1. Sejm wybiera ze swego grona Marszałka, 3 wicemarszałków, sekretarzy i komisje.

2. Mandaty Marszałka i wicemarszałków trwają po rozwiązaniu Sejmu do czasu ukonstytuowania się nowego Sejmu.

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

Art. 10. Posłowie składają na ręce Marszałka wobec Sejmowi następujące ślubowanie:

„Ślubuję uroczyście jako poseł na Sejm Ustawodawczy według najlepszego rozumienia i zgodnie z sumieniem pracować dla dobra narodu polskiego, stać na straży jego praw demokratycznych i czynić wszystko w miarę sił i uzdolnień dla umocnienia niepodległości i pomyślnego rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej“.

Art. 11. Do posłów na Sejm Ustawodawczy stosuje się przepisy art. 21, 22 i 24 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.

### ROZDZIAŁ III.

#### **Prezydent Rzeczypospolitej**

Art. 12. Sejm wybiera Prezydenta Rzeczypospolitej na lat siedem bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej dwóch trzecich ustawowej liczby posłów.

Art. 13. Do sprawowania urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej stosuje się odpowiednio przepisy art. 40, 42, 43, 44, 45 ust. 1, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 i 53 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.

Art. 14. W razie opóźnienia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Sejm dokona niezwłocznie wyboru Prezydenta

### ROZDZIAŁ IV.

#### **Rada Państwa**

Art. 15. 1. Do Rady Państwa wchodzi:  
Prezydent Rzeczypospolitej jako przewodniczący,  
Marszałek i wicemarszałkowie Sejmu Ustawodawczego,  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli.

2. W czasie wojny do Rady Państwa wchodzi również Naczelnny Dowódca Wojska Polskiego.

3. Na jednomyślny wniosek Rady Państwa Sejm może uzupełnić jej skład przez powołanie dalszych członków Rady Państwa w liczbie co najwyżej trzech.

Art. 16. Zakres działania Rady Państwa obejmuje:

- a) sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad terenowymi radami narodowymi w granicach uprawnień Krajowej Rady Narodowej i Prezydium Krajowej Rady Narodowej na zasadzie ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych,
- b) zatwierdzanie dekretów z mocą ustawy, uchwalonych na podstawie pełnomocnictw, udzielonych Rządowi przez Sejm,
- c) kompetencje Prezydium Krajowej Rady Narodowej, wynikające z obowiązującego ustawodawstwa,
- d) podejmowanie uchwał w przedmiocie wprowadzenia stanu wyjątkowego lub wojennego (art. 19 ust. 2),
- e) wyrażanie zgody na ogłoszenie ustaw o budżecie, narodowym planie gospodarczym i poborze rekruta w przypadkach przewidzianych w art. 8,
- f) inicjatywę ustawodawczą,
- g) rozpatrywanie sprawozdań Najwyższej Izby Kontroli.

## ROZDZIAŁ V.

### **Rząd Rzeczypospolitej**

Art. 17. Na czele Rządu stoi Prezes Rady Ministrów, pod którego przewodnictwem ministrowie tworzą Radę Ministrów

Art. 18. 1. Dla rozpatrzenia spraw wyjątkowej wagi na życzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Prezes Rady Ministrów zwołuje Radę Gabinetową.

2. Radę Gabinetową stanowi Rada Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej.

Art. 19. 1. Do Rady Ministrów i ministrów stosuje się odpowiednio przepisy art. 44, 45 ust. 1 i 2 oraz art. 56—63 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.

2. Na wniosek Rady Ministrów Rada Państwa może wprowadzić stan wyjątkowy lub wojenny. Zarządzenie takie winno być przedłożone Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia i traci moc w razie nieprzedłożenia lub odmowy zatwierdzenia przez Sejm.

## ROZDZIAŁ VI.

### **Najwyższa Izba Kontroli**

Art. 20. 1. Najwyższa Izba Kontroli bada pod względem finansowym i gospodarczym działalność władz, instytucji i przedsiębiorstw państwowych.

2. Rada Państwa może zlecić Najwyższej Izbie Kontroli jednorazowe lub stałe kontrolowanie wszystkich lub niektórych jednostek samorządowych oraz związków lub instytucji, korzystających z pomocy Państwa lub wykonujących czynności zlecone w zakresie administracji publicznej.

Art. 21. 1. Sejm wybiera Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

2. Osobna ustawa określi organizację i sposób działania Najwyższej Izby Kontroli.

Art. 22. Najwyższa Izba Kontroli bada corocznie zamknięcia rachunków państwowych i przedkłada Sejmowi wniosek w przedmiocie udzielenia lub odmówienia Rządowi absolutorium.

Art. 23. Prezes Najwyższej Izby Kontroli bierze osobiście lub przez swego przedstawiciela udział w obradach Sejmu i ma prawo zabierania głosu we wszelkich sprawach, związanych ze sprawozdaniem z działalności Rządu i zamknięciem rachunków państwowych.

## ROZDZIAŁ VII.

### **Wymiar sprawiedliwości**

Art. 24. 1. Wymiar sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej należy do sądów.

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

3. Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw i dekretów z mocą ustawy należycie ogłoszonych.

Art. 25. 1. Ustawy określają ustrój i zakres właściwości sądów oraz sposób przejęcia przez sądownictwo powszechne całego wymiaru sprawiedliwości.

2. Ustawy określają prawa i obowiązki sędziów, sposób ich powoływania oraz ich uposażenie.

Art. 26. Osobna ustawa ustali tryb i zakres działania organów właściwych do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji publicznej.

## ROZDZIAŁ VIII.

### **Przepisy przejściowe**

Art. 27. Osobna ustawa powoła organy właściwe do orzekania w sprawach, wynikających z odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów oraz z odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej, określonej w art. 51 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.

Art. 28. Rząd złoży Sejmowi projekt budżetu, narodowego planu gospodarczego i ustawy o poborze rekruta na rok 1947 nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia otwarcia Sejmu Ustawodawczego.

Art. 29. Rząd przedłoży Sejmowi Ustawodawczemu do zatwierdzenia najdalej w ciągu trzech miesięcy od dnia otwarcia Sejmu dekrety z mocą ustawy, ogłoszone po dniu 23 września 1946 r. Dekrety nie przedłożone do zatwierdzenia lub których zatwierdzenia Sejm odmówi zwykłą większością głosów tracą moc w dniu zamknięcia sesji, na której winny były być przedłożone, o czym Prezes Rady Ministrów poda do wiadomości w drodze obwieszczenia, ogłoszonego w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

## ROZDZIAŁ IX.

### **Przepisy końcowe**

Art. 30. Do zmiany ustawy niniejszej wymagana jest większość dwóch trzecich ustawowej liczby posłów.

Art. 31. Wykonanie ustawy niniejszej porucza się Prezesowi Rady Ministrów i wszystkim ministrom.

Art. 32. Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

---



## BIBLIOGRAFIA

- I. Klajnerman** — „Nowy Ustroj Panstwowy Rzeczypospolitej Polskiej“ (Warszawa 1947 r.)
- Dr Stefan Rozmaryn** — Profesor Uniwersytetu Warszawskiego — „Uwagi o niektórych zagadnieniach Ustaw Konstytucyjnych z 4 i 19-go lutego 1947 r.“ (Demokratyczny Przegląd Prawniczy Marzec 1947)
- Dr Antoni Peretiatkowicz** — Profesor Uniwersytetu Poznańskiego — „Panstwa Współczesne“ (Poznań 1946) i „Kodeks Polityczny“ („Czytelnik“ 1946)
- Systematyczny przegląd ustawodawstwa Polski Odrodzonej** w opracowaniu — Dr Stefana Nowińskiego adwokata Mieczysława Wałma, dr Jerzego Wiszniewskiego przy współudziale dr Ignacego Rózańskiego
- Leon Bródowski** — „Samorząd Rad Zakładowych“ (Częstochowa 1947 r.)
- Ustawy o głosowaniu ludowym z objaśnieniami** opracowane pod kierunkiem Kazimierza Biskupskiego (Warszawa 1946)
- Kazimierz Biskupski i Jerzy Starościak** — „Rady Narodowe Wykład o ustroju i komentarz do ustawy“ (Warszawa 1946)



