

EDWARD DUBANOWICZ

---

# REWIZYA KONSTYTUCYI



POZNAŃ

WIELKOPOLSKA KSIĘGARNIA NAKŁADOWA KAROLA RZEPECKIEGO

1 9 2 6



# REWIZYA KONSTYTUCYI

## T E G O Ż A U T O R A :

- 1 **Wywłaszczenie w ustawodawstwie angielskiem** (1845-1907). Szkic prawno-hist. Kraków. Nakł. Akad. Umiej. 192.
2. **Kataster narodowościowy i jego następstwa prawne i polityczne.** Lwów. Nakł. Rady Nar. 1912.
3. **Proporcjonalność w zast. do sejmowej ordynacji wyborczej.** Lwów. Nakł. „Jedności”. 1913.
4. **Zmiana konstytucji krajowej.** Lwów. Nakł. „Jedności” 1914
5. **Cele „użyteczności publicznej” w zrozumieniu powszechnego ustawodawstwa ekspropriacyjnego.** Wyd II. Nakł. Gubrynowicza i Syna. Lwów 1914.
6. **Prawno-państwowe stanowisko Galicji i innych krajów przedlitawskich.** Szkic prawno-polityczny. Lwów. Nakł. Gubrynowicza i Syna. 1615.
7. **Zakres sejmowego ustawodawstwa Galicji w świetle ustaw konstytucyjnych a historycznej rzeczywistości.** Przyczynek do badań z dziedziny autonomii. Kraków. Skł. gł. w księg. Gubrynowicza i Syna. Lwów. 1916
- 8 **Rządy Gabinetu.** Rozbiór systemu parlamentarnego ze stanowiska prawno-porównawczego. Kraków. Nakł. Kasy im. Mianowskiego 1917.
- 9 **O dobrą Konstytucję.** Nakł. Sp. Wyd. „Nowe Drogi”. Lwów 1919.
10. **W sprawie Sądów pokoju na ziemiach polskich.** Lwów 1919
- 11 **O naprawę podstaw gminy.** Nakł. Biura pracy społeczn. Warszawa. 1919
- 12 **Sprawa politycznej administracji w Polsce.** Podstawy materialne i zasady organizacyjne administracji terytorjalnej na stopniach pośrednich. Nakł. Sp. Wyd. „Nowe Drogi”. Lwów. 1920.



1180055722

PAd

73592

EDWARD DUBANOWICZ

---

# REWIZYA KONSTYTUCYI



**POZNAŃ**

WIELKOPOLSKA KSIĘGARNIA NAKŁADOWA KAROLA RZEPECKIEGO.

**1 9 2 6**

## SPIS RZECZY:

Wstęp . . . . .	7— 9
I. Nedomagania parlamentu . . . . .	10—16
II. Konstytucja jako granica działania parlamentu .	17—24
III. Władza wykonawcza . . . . .	25—42
IV. Głosowanie ludowe . . . . .	43—46
V. Dwuizbowość . . . . .	47—64
VI. Prawo wyborcze . . . . .	65—74
VII. Drogi , naprawy . . . . .	75—80

---

## WSTĘP.

Obowiązująca ustawa konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. posiada poważne niedomagania i braki.

Wynikły one w znacznej, przeważającej części ze stanu w jakim społeczeństwo polskie i jego reprezentacja, znajdowały się w chwili jej tworzenia, w okresie wstrząśnięć i przewrotów, kiedy to po kataklizmach wielkiej wojny, w bólu i męce wyłaniało się do nowego niepodległego bytu Państwo Polskie.

Mimo wskazań i przestróg, które już wówczas podnoszono z niejednej strony wobec okazujących się kolejno projektów ustawowych, konstytucja, tworzona w warunkach 1919 i 1920-go roku w Polsce musiała być dziełem skazanym z góry na wiele niedoskonałości. Szczęśliwie, że stała się faktem. Szczęśliwie, że Sejm Konstytucyjny (niewłaściwie nazwany „ustawodawczym”) po uchwaleniu rezolucyi konstytucyjnej z dnia 20 lutego 1919 r. (t. zw. „małej konstytucyi”), nie zadowolił się t. zw. „deklaracją konstytucyjną” wedle projektu rządowego z dnia 6 maja 1919 r., ani też „tymczasową konstytucją” mającą obejmować „niezbędne minimum ustaw g ównych, dotyczących organizacyi władz i ich stosunków wzajemnych, tudzież praw i wolności obywatelskich” a mającą obowiązywać do chwili przyjęcia konstytucyi całkowitej i stałej” (wniosek posła Perla z d. 13 maja 1919 r.). Zwyciężyło zrodzone z poczucia wyższej konieczności dążenie do utworzenia na ziemiach polskich konkretnej i skończonej organizacyi państwowej, analogicznej do tych, jakie posiadają inne państwa. Sam fakt istnienia państwa polskiego był przecież zbyt niedawnym, ażeby nie należało przede wszystkim dążyć do jego utrwalenia przez formalną konsolidację społeczeństwa i jego prawnopolskiego ustroju.

Skoro jednak tak wiele zależało na uchwaleniu przez pierwszy Sejm normalnej ustawy konstytucyjnej, nie wolno było cofnąć się przed ofiarami, bez którychby ono nie doszło do skutku.

Rozmiar i głębokość niedomagań i braków konstytucji marcowej uwydatnia się odtąd z upływem każdego, dzielącego nas od niej miesiąca i roku.

Irrnemi oczyma, oczyma doświadczenia i rzeczywistości oglądamy też dzisiaj, po upływie pierwszego siedmioletnia zaciągania ustroju państwowego w stosunku do własnego społeczeństwa.

Pokolenie, które zrządzeniem Opatrzności Bożej odzyskało zjednoczenie i niepodległość głównych ziem polskich zrosło się na nowo, na podstawie własnego ustroju państwowego w jedną organiczną całość. Wyłonił się z pośród niego spory zastęp ludzi, gorąco przywiązanych do Ojczyzny, mniej lub więcej przygotowanych i uzdolnionych do roli kierowniczej w życiu państwowem, ogarniających coraz lepiej całość rozmaitych dziedzin, a nawet całokształt spraw państwowych, przyuczających się powoli do realnego pojmowania swej roli i związanej z nią odpowiedzialności w życiu państwa. W miarę ustalenia się stosunków i krzepnięcia fundamentów budowy państwowej dokonał się w niejednym kierunku, także i w bezpośrednim działaniu państwa, tam gdzie ono umiało utrzymać się we właściwych sobie granicach, trudny do zaprzeczenia i nietylko mechaniczny rozwój i postęp. Społeczeństwo jako całość objawiło w życiu państwowem wiele niezaprzeczonych zalet, okazało zwłaszcza utrzymaną po latach niewoli niepospolitą wytrzymałość odporną i dobrą wolę do spełnienia obowiązku.

Nie zdobyło się ono, to prawda poza zbrojnym odparciem najazdu na ten potężny wysiłek, któryby z odłożeniem na bok wszystkiego innego, zmierzał do utrwalenia i zabezpieczenia w życiu pokojowem materialnych podstaw państwowego bytu. Przęgasał w niem rychło, zdławiony u samego początku ten czysty i wysoki entuzjazm wolności, który w historii działał cuda. Trwając za krótko, nie porwał na swych skrzydłach duży całego narodu, nie przetopił jej w swym płomieniu i nie oczyścił ze skaz niewoli, nie uchronił nawet przed rozpasaną wszędzie demoralizacją i rozstrojem okresu powojennego.



Rzeczywistość zawiodła marzenia lat niewoli. Społeczeństwo nie rozwinęło w sobie sił i zdolności wyjątkowych, nie sprostało nawet tym oczekiwaniom, jakie mogło o sobie mieć samo w chwili tworzenia się państwa. Jego rzeczywista wartość państwowo-twórcza przestała być wielką niewiadomą. Jest wartością nie wyższą od wartości innych współczesnych społeczeństw. Właściwości jego charakteru nie zmieniły się zasadniczo od epoki przed rozbiorami kraju. Różnica stopnia rozwoju cywilizacyjnego w porównaniu z rozwojem państw zachodnich uległa jeszcze dalszej zmianie na gorsze. Jest ono społeczeństwem zdolnym do państwowego rozwoju w ustroju zrównoważonym, o wysokim autorytecie państwowej władzy.

Nie można na jego karb kłaść całej winy za to, że nasz dotychczasowy dorobek państwowego życia, że stan w jakim obecnie znajduje się Polska, nie jest zadowalający. Ale też nie można stawiać mu zadań, którym ono samo sprostać nie jest w stanie.

Na tem pilniejszą uwagę zasługują podstawy, na których się rozwija życie społeczeństwa, na których się wznosi budowa państwa.

Czas poddać je sumiennej rewizyi.

Czas przystosować je ściśle do warunków i potrzeb rzeczywistości.

---

## I.

### NIEDOMAGANIA PARLAMENTU.

Najgłębszem niedomaganiem ustroju parlamentarnego, takiego, jaki przyjęliśmy w Rzeczypospolitej Polskiej za wzorem angielsko-francuskim jest przewaga czynnika parlamentarnego w stosunku do władzy rządzącej w państwie. I w ustroju amerykańskim jak i we wszystkich innych ustrojach państwowych świata jest parlament czynnikiem istotnym w składzie władzy państwowej. Jest on tam jednak jednym z trzech czynników władzy; jego siła jest w budowie państwa miarkowana i równoważona przez dwa inne czynniki władzy państwowej: egzekutywę i sądownictwo. W ustroju parlamentarnym, już w założeniu brak tej równowagi. Parlament ma w nim już z góry zapewnioną supremację, co więcej, jest wystawiony na pokusę zupełnego podporządkowania sobie obu innych czynników władzy państwowej i osiągnięcia państwowej wszechwładzy.

Przewaga parlamentu stanowi tedy w ustroju klasycznie parlamentarnym, takim jak ustrój Anglii lub Francji, niebezpieczeństwo ciągle i żywe dla równowagi ustroju państwowego, już wówczas, gdy sam parlament spoczywając na podstawach zdrowych, jest zdolny do działania prawidłowego, z określonego konstytucyjną.

Cóż dopiero, gdy czynnik parlamentarny jest sam dotknięty chorobą? Gdy mając w swym składzie zbyt wielu ludzi stojących swemi kwalifikacyami poniżej poziomu normalnego, okaże się niezdolnym do utrzymania się w jakichkolwiek z góry określonych granicach? Oczywiście, stanowi on wówczas niebezpieczeństwo, nie tylko dla zasady podziału władz, dla równo-

wagi ustroju państwowego, dla utrzymania obywatelskiej wolności. Właśnie dlatego, że zajmuje miejsce centralne i dominujące w ustroju państwowym, że jest niejako rdzeniem tego ustroju, obniżenie poziomu, spaczenie i wykołajenie jego działalności są bezpośrednią i natychmiastową klęską całego ustroju. Jego paraliż i niezdolność do pracy są równoznaczne z trwałą chorobą i niemocą państwa. Nie może być już wówczas mowy o zadosyćuczynieniu postulatowi wielkości i potęgi państwa. Wchodzi w grę sprawa utrzymania się bytu państwa.

Oczywiście o ile tymczasem parlament nie zniszczy sam swej powagi i swego znaczenia realnego w państwie.

Parlament nie może bowiem bezkarnie także i w stosunku do siebie nadużywać swej władzy. Wszelkie nadużycie, wcześniej, czy później, zwraca się przeciwko jego sprawcy, podkopuje i niweczy jego autorytet moralny i jego znaczenie faktyczne. Parlament niezdolny do produktywnej pracy dla państwa, staje się z czasem niezdolnym nawet do wykonywania praw, które się jemu w ustroju państwowym należą. Staje się nieużytkiem szkodliwym i zbędnym, nad którym organizm zdrowego społeczeństwa i wyższa, żelazna logika rzeczy muszą przejść do porządku, w miarę gdy starczy na to czasu.

Normalne działanie systemu rządów parlamentarnych zależy tedy w zupełności od prawidłowego działania samego parlamentu, od utrzymania go w granicach określonych mu ustrojem państwowym i od jego zdolności do prawidłowej pracy.

Tymczasem stan i poziom współczesnego parlamentaryzmu, zwłaszcza w republikach parlamentarnych, jest bardzo dalekim od tego koniecznego ideału.

On właśnie sam jest dzisiaj przedmiotem najgłębszej troski i to nie tylko u nas, ale i na zachodzie, przede wszystkim w krajach o kulturze łacińskiej, w których system rządów parlamentarnych zaszczepiony później, wcześniej dojrzał i zaczyna przejrzywać. Ratunek systemu, ratunek samego parlamentu i parlamentaryzmu jest tam przedmiotem wysiłku najcięższych umysłów — rozumiejących, że na niebezpieczeństwo oczu dłużej zamykać nie można. Świeżo, w „*Revue des deux mondes*“ (15 avr. 1925 p. 761 i n.) pojawiła się praca p. t. „*La Parlementaire*“, której autor, Charles Benoist, nawiązując do wcześniejszych o wiele studyów Provido Siliprandi'ego i Gu-

mersirudo de Ascarate we Włoszech i Hiszpanji poddaje ścisłemu rozbirowi stan współczesnego parlamentaryzmu i przyjmując stan ustroju parlamentarnego za stan normalny, stan zdrowia, określa jego objawy w chwili dzisiejszej na gruncie francuskim jako stan otwartej choroby. „Parlamentaryt“ — taką nazwą oznacza Benoist chorobę — stan parlamentaryzmu w gorączce przechodzi w niepoczytalność, w stan, który „rzadko daje się leczyć reformą, częściej dyktaturą, najczęściej rewolucją“.

Nieźmiernie poruszającym jest zimny, spokojny opis tej choroby, kreślony piórem znakomitego pisarza francuskiego. „Choroba jest groźniejszą w pochodzie swym utajonym aniżeli w zewnętrznych wybuchach. Wybuch odśłania głębokie rysy natury, ale nie odkrywa ich wszystkich do głębi, nie ujawnia, do jakiego stopnia brutalność reakcyi idzie w parze z niemocą organiczną. Spójrzycie, proszę, uważnie na tych ludzi, którzy na ławach parlamentarnych ogłądają się skwapliwie na lewo. Patrzcie i przypomnijcie sobie, co oni tu robią. W dwóch słowach wielkich i strasznych, brzmi odpowiedź: tworzą ustawy. Wiedzą więc, czem są ustawy i jak się je tworzy. Oni! ośm dziesiątych z pośród nich nie domyśla się nawet tego... Ślepy traf intrygi lub przypadku uczynił z nich prawodawców. Są zaimprowizowani, więc sami improwizują.

Na jaki temat? Na każdy. Ich władza niema żadnych granic, ni wewnętrznych ni zewnętrznych, ni w samym ich rozsądku ni w przedmiocie ustaw. Niema przedmiotu, któryby im był wzbroniony, ani takiego, przed którymby sami potrafili się wstrzymać. Zmieniają, przewracają, usuwają w jednej chwili w miarę swej nierozumnej fantazyi reguły zwolna ustanowione doświadczeniem pokoleń. Wszystkiego dotykają, wszystko chwytają, wstrząsają i wzruszają, wszystko burzą nakoniec, nic się przed nimi nie ostoï, porządek społeczny, ni organizacya wojskowa, podwaliny państwa, ni stosunki jego zagraniczne, wszystko co trwa i co mija, odwieczne tradycye i wypadki dnia, doktryna i drobiazgi.

Jak chłopcy rozhułkani i dokuczliwi igrają wszystkim w miarę swych kaprysów; w większości są to nieświadomi szkodnicy, rozważniejsi wśród nich działają z rozmysłem, niektórzy z ułożonym planem. Od wczoraj magle zaczęto rozwodzić żale nad ruiną kodeksu cywilnego, lecz nie od wczoraj już w zdra-

dliwym porywie toczą go i nadszarpują. Nic nie uchodzi ich rękom, ani prawa osobowe, ani rzeczowe, te na których jest zbudowana rodzina i dzięki którym trwa ta podstawowa komórka społeczna, ani mienie nabyte ani praca; nie ostoją się przed nimi swoboda umysłu, bo dosięgli jej prawem szkolnem, ani wolność sama, gdyż i ją osaczyli przepisami wyznaniowemi. Sama nawet rasa pada ich ofiarą, gdyż dobre lub złe postanowienia na korzyść, lub na szkodę własności i dziedziczenia, rozszerzają, albo zwężają ognisko domowe, utwierdzają je, lub mu zagrażają; tym zaś sposobem otwierają, albo też zabijają źródła życia.

Pole ich działania jest nieograniczone a władza przygniatająca. Tendencyjne podręczniki rozdawane w szkołach cytują z oburzeniem legendarne słowa dworzanina: „Panie! Twoim jest ten lud, Twoimi jego ciała i dusze“. Lecz czyż w rzeczywistości, ciała i dusze nie są im poddane, i to, wedle form prawa, co już jest szczytem nadużycia. Nigdy nie zaciężyła nad rodzajem ludzkim tak przerażająca tyrania. Kiedyż tak mocno przykręcono śrubę przymusu prawnego i ucisku fiskalnego? Jaki despotą w historii starożytnej okazał się bezkarnie tak samowładny i tak wyuzdany?

Despotyzm władcy znał względy i zwłoki, których nie zna tyrania zgromadzenia, gdyż pierwszy wierzy w swą przyszłość, drugie zaś ma poczucie swej niestałości. Tamten jest cierpliwy, widząc się niewzruszalnym, ten jest napastliwy w poczuciu swej znikomości; dręczy go nieustannie myśl o powrocie do nicości... Niegdyś w bezbrzeżnej rozpaczności położenia, w rozbiciu wszelkiej sprawiedliwości i litości istniała ostateczna, straszliwa ucieczka przed dyspotyzmem jednego: zabójstwo tyrana. Lecz gdzież znaleźć obronę przed bezkształtną i bezgłową tyranią Kilkuset? Jak ją obalić? Odwołać się do nowych wyborów, (a i ten środek przysługuje nam tylko co cztery lata) to znaczy napytać sobie nowych władców, przyczem na zmianie można zyskać i można stracić. Bismark mówił, że „zabije parlamentarizm parlamentami“. Nie chodzi o to, by się uwolnić od tych czy innych parlamentarzystów, musimy się ocalić przed chorobą parlamentu.

Tyle powiedziawszy, nie powiem nic więcej o licytacji w wydatkach na utrzymanie i powiększenie klienteli, ani o prawie interpelacji, które dyskretnie używane, mogło stać się

użyteczną klapą bezpieczeństwa, a w rękach cyników staje się łatwo narzędziem szantażu. Parlamentarytu bowiem nie więżą bezokienne mury gmachu parlamentu; wydiera się on i szaleje na zewnątrz. Z komisji i kuluarów, gdzie zarodki jego lęgną się i jadą, zaraża w stolicy ministerstwa, w departamentach prefektury i inne urzędy tocząc od dołu do góry całą administrację. Naszych Sześciuset tyranów znosi niechętnie nie tylko opór, którego zresztą nie napotykają prawie, ale nawet przeciwnie zdanie, chociażby najbardziej łagodne i z góry nieskuteczne. Każdy zarzut ich gniewa, każda zwłoka podnieca ich wymagania, których szorstkość rośnie im przedmiot jest cieńszy i bardziej poziomy. Nacierają na rząd, dręczą dyrektorów, a schlebiają i głaskają woźnych. W przedzień ich odwiedzin funkcjonariuszów ogarnia drżenie paniczne... Kto tego nie widział, nie dałby wiary... Nawet najmniej wymowny z nich i najbardziej dziwaczny jeśli nie jest brany poważnie w rachubę, to w każdym razie dochodzi do wyników takich, jakby był człowiekiem poważnym. Przez pewien czas przeciwstawiają mu nicśmiało trudności techniczne, formalności obronne, kolejki biurowe, w końcu - mu ustępują. Jeśli się go nie przetrzyma, to nadużywa, jeśli się go nie zniechęci, powraca. Nigdy mu nie dosyć, zawsze żąda więcej. Tak więc z jednej strony prawodawstwo wydaje mu na łup losy ogółu, z drugiej zaś administracja stawia mu do dyspozycji środki i egzystencję, a nawet chleb powszedni każdego obywatela.

Być może, iż granice konieczne, których nie stanowi ani konstytucja, ani obyczaj, ani charakter, ani swobodne działanie innych władz, ani nawet słuszną oceną swej własnej władzy znalazłby każdy z nich w skrupułach własnej delikatności... Musi je wszakże stłumić, bo ich nie mają inni; podczas bowiem gdy poseł zostaje na swym posterunku w stolicy, inni w okręgu wzniciają przeciw niemu wielki pożar. Współzawodnicy popychają go piętami, ostrogą, batem.

W dniu, w którym go wybrano, otworzyli mu wyborcy rachunek obciążony wielkiem: „winien“. Zapiszą w nim w ciągu czterech lat, których mu udzielono, dobrodziejstwa, stanowiska, zaszczyty, order, usługi wszelkiego rodzaju, dla nich uzyskane. Na końcu zestawia bilans. Ta myśl przyprawia go o halucynację. Za zrównaniem rachunku ukazuje mu się widmo po-

wrotu do nicości. Ażeby przetrwać, potrzebuje ministrów, którzy potrzebują jego, ażeby się utrzymać. Dając bierze, biorąc daje. Wyborcy wyzyskują jego, on wyzyskuje ministrów; fa-randola, której uczestnicy zanurzają dłonie w cudzych kieszeniach. Tak wznosi się drabina i wiąże łańcuch. Chodzi o to, ażeby jaknajwięcej wziąć, a jak najmniej zapłacić...

Jeżeli do tego wszystkiego dołączy się przekupstwo, parlamentaryt przechodzi w gangrenę..."

Oto -- jak się przedstawia w oczach uczonego i patrioty francuskiego obraz stanu, do którego doszedł czynnik parlamentarny we Francyi. Obraz to bynajmniej nie odosobniony. Jego trafności nikt nie zaprzecza. Wszyscy szukają ratunku, „Rzeczpospolita parlamentarna zdyskredytuje się śmiertelnie, jeśli się jej nie zreformuje“ — wołają głosy z lewa (A. Aulard : „Quotidien“) — „Rzeczpospolita posiada autorytet, albo jej nie będzie“ — wołają inni z prawa (L. Nau d'ea u : „Illustration“). Nikt nie przeczy, że parlament, instytucja powołana niegdyś do życia dla kontrolowania wydatków i nadzorowania administracji, zwyrodniała w narzędzie marnotrawstwa grosza publicznego i dezorganizowania maszyny państwowej.

Czy u nas jest lepiej?

Obawiam się, że gorzej.

Tam widzimy przed sobą, wstrzymany czasowo przez idealizm i bohaterstwo wielkiej wojny, ale rozwijający się znowu w dniach dzisiejszych, powolny proces rozkładu i rozkładowego działania czynnika parlamentarnego w państwie. Procesowi temu przeciwstawia się wszelako z wielką siłą dyscyplina moralna o wiele więcej dojrzałego i w wielkich tradycjach do pracy politycznej; zaprawionego społeczeństwa. U nas nadto sam proces w czasie zaledwo paru lat posunął się w sposób jeszcze bardziej niepokojący naprzód. Są u nas całe dziedziny życia, w których stosunki prawne nie odbiegają daleko od wzorów rosyjskiego bolszewizmu. W społeczeństwie naszym mniejszy i mniej zdecydowany jest zastęp mężów, zdolnych przemyśleć do końca linię rozwojową danego procesu i zdolnych do przeciwstawienia mu w czas wytrwałego, zbiorowego wysiłku...

Uzyskawszy w ustroju państwowym przewagę, czynnik parlamentarny ulega wszędzie, na gruncie systemu rządów parlamentarnych, wrodzonej każdemu czynnikowi władzy skłonności

do jeszcze dalszego rozszerzenia swej kompetencji, do osiągnięcia państwowej wszechwładzy. Wobec niebezpieczeństwa wszakże, jaką ta przewaga stwarza dla zasady podziału władz i opartej o nią równowagi ustroju państwowego, dla idei wolności i bezpieczeństwa obywateli, wreszcie dla prawidłowego działania a więc i bytu organizacji państwowej i samego parlamentu posiada system rządów parlamentarnych na zachodzie, w pełnej swej i nieokaleczanej postaci cały szereg środków i urządzeń państwowych, które, mimo wszystko, powściągają czynnik parlamentarny w jego dążeniu do absolutyzmu.

Można je podzielić na środki zewnętrzne, leżące poza parlamentem i środki wewnętrzne, związane ściśle z jego budową i składem.

Do pierwszych z nich należy przedewszystkiem sama konstytucja.

Przystępując do kolejnego zbadania ich konstrukcyi i działania w naszym ustroju państwowym w porównaniu z innymi, zwłaszcza sąsiednimi ustrojami państwowymi, zacznę od pytania: W jakim stopniu w Rzeczypospolitej Polskiej posiada konstytucja wartość czynnika, zapewniającego równowagę ustroju państwowego?

---



## II.

### KONSTYTUCJA JAKO GRANICA DZIAŁANIA PARLAMENTU.

Każda konstytucja pisana stanowi już przez sam fakt swego istnienia pewne ograniczenie działania czynnika ustawodawczego. Im dokładniej określa ona budowę i sposób działania organów i urzędów państwowych, im bardziej wnika w szczegóły, tem ściślejszą i węższą stwarza granicę dla działalności parlamentu.

Oczywiście pod warunkiem, że sama nie może każdej chwili, bez większych trudności, być zmienioną przez parlament.

Jakież tedy granice zakresła konstytucja czynnikowi ustawodawczemu w Polsce? W jakim stopniu jest ona sama zabezpieczona przed zmianą ze strony parlamentu? Oto pytania, które się nasuwają w tej materji.

Zacznijmy od ostatniego.

Klasyczną ziemią wysokiego autorytetu, prawdziwego „pa-nowania“ konstytucji państwowej są Stany Zjednoczone Ameryki. Zgodnie z teorią, odróżniającą władzę konstytuującą, „pouvoir constituant“ od władzy ustawodawczej, „pouvoir législatif“, zmiana konstytucji jest tam nietylko bardzo utrudnioną, ale w znacznym stopniu uniezależnioną od parlamentu państwowego, od kongresu. Zmiana taka obejmuje mianowicie dwa stadya: inicjatywy i właściwej decyzji. Pierwsza, a więc inicjatywa zmiany należy do kongresu i jest uzależnioną od kwalifikowanej większości  $\frac{2}{3}$  głosów w każdej z Izb; może jednak wyjść także od poszczególnych Stanów i wymaga wówczas tejsamej kwalifikowanej większości ich ciał ustawodawczych, względnie konwentów. Decyzja, przyjęcie zmiany wy-

maga zgody  $\frac{3}{4}$  ciał ustawodawczych, względnie konwentów poszczególnych Stanów (art. V Konstytucji St. Zjedn. Am.).

Jest rzeczą widoczną, iż dzięki tym postanowieniom konstytucji amerykańskiej jest ona sama najzupełniej zabezpieczoną przed dowolnością parlamentów.

Jeszcze bardziej skomplikowaną jest sprawa zmiany konstytucji w Szwajcaryi. Zmiana obejmuje tu aż trzy stadya: inicjatywę, decyzję czy? i decyzję jak? należy zmienić konstytucję. Każde z tych stadyów jest sprawą innego czynnika państwowego.

Normalnie zmiana konstytucji przychodzi tu w ten sposób do skutku, iż inicjatywa należy do jednej z Izb Zgromadzenia Narodowego (Rady Narodowej lub Rady Kantonów), względnie do 50,000 obywateli. Kwestya: czy zmienić? jest rozstrzyganą przez głosowanie ludowe. Decyzya zmiany należy do nowo-obranych Izb.

Pozatem możliwą jest zmiana konstytucji szwajcarskiej także na innej drodze, z szerszem uwzględnieniem inicjatywy, względnie głosowania ludowego. Jeżeli inicjatywa ludowa (50,000 obywateli) występuje z gotowym projektem zmiany, projekt ten jest rozstrzygany (głosowanie „tak“ lub „nie“) w głosowaniu ludowym (Zgromadzeniu Narodowemu służy prawo opracowania kontrprojektu i poddania go jednocześnie z tamtym pod głosowanie ludowe); jeżeli inicjatywa ludowa występuje tylko z ogólną formułą zmiany, a Zgromadzenie Narodowe na tę myśl się godzi, tedy ono opracowuje konkretny projekt i poddaje go pod głosowanie ludowe, w razie zaś, gdy Zgromadzenie Narodowe formuły nie przyjmie, wówczas formuła poddana jest głosowaniu ludowemu i w razie przyjęcia jej następuje odpowiednia rewizya konstytucji przez nowo-obrane Izby. We wszystkich wypadkach, w których wchodzi w grę głosowanie ludowe, wniosek uznaje się za przyjęty, gdy się oświadczyła za nim większość głosów, stanowiących jednak przytem większość kantonów (rozd. III Konst. § § 118 do 123).

Tak się przedstawia sprawa zmiany konstytucji w Stanach Zjednoczonych i w Szwajcaryi.

Mimo, iż większość państw europejskich nie poszła za tym przykładem, zadawałając się skromniejszymi gwarancyami trwałości konstytucji (rewizya konstytucji przez no-

wo -wybrane Izby w Belgii, Holandii, Norwegii, Portugalii, uchwały obu Izb i rewizya przez Zgromadzenie Narodowe we Francyi, zgoda 14 pruskich głosów w Bundesrath Rzeszy niemieckiej etc.) jest rzeczą zastanawiającą, iż w ustrojach powojennych, a zatem w ustrojach sąsiadujących z Rzeczpospolitą Polską powrócono na drogę silniejszego zabezpieczenia konstytucyi przed dowolną zmianą ciał ustawodawczych.

W Niemczech (art. 76 konst. z 11 sierpnia 1919) „uchwały Sejmu Rzeszy w przedmiocie zmiany konstytucyi dochodzą do skutku za zgodą conajmniej  $\frac{2}{3}$  głosów w obecności  $\frac{2}{3}$  ustawowej liczby członków Sejmu Rzeszy. Również uchwały Rady Rzeszy... wymagają zgody większości  $\frac{2}{3}$  oddanych głosów... O ile Sejm Rzeszy uchwalił zmianę konstytucyi wbrew sprzeciwowi Rady Rzeszy (która, jak wiadomo, składa się z przedstawicieli rządów niemieckich państw partykularnych), Prezydent Rzeszy może ustawy tej nie ogłosić, jeżeli Rada Rzeszy w ciągu dwóch tygodni zażąda referendum ludowego“.

Analogicznie w powojennych Prusiech (art. 30 konstytucyi z d. 30 listopada 1920 r.) wymaga do zmiany konstytucyi większości  $\frac{2}{3}$  przy obecności  $\frac{2}{3}$  posłów (w Prusiech przedwojennych wystarczała większość zwyczajna, powtórzona po upływie 3 tygodni czasu na tej samej sesyi).

Podobnie (art. 44 konstyt. z 1 października 1920 r.) wymagana jest w tym celu większość  $\frac{2}{3}$  głosów przy obecności  $\frac{1}{2}$  uprawnionych w powojennej Austrii; każda ogólna zmiana konstytucyi, a szczegółowa, gdy zażąda tego  $\frac{1}{3}$  część Rady Narodowej lub Rady Związkowej ma być nadto poddana głosowaniu ludowemu przed zatwierdzeniem jej przez Prezydenta Związku.

W Czechach (art. 33 konstytucyi z 29 lutego 1920 r.) wymagana jest większość  $\frac{3}{5}$  wszystkich członków w każdej Izbie.

W Lotwie (art. 76-9 konst. z d. 15 lutego 1922 r.) potrzebna większość  $\frac{2}{3}$  przy obecności  $\frac{2}{3}$ ; nadto (możliwość przytem inicjatywy ludowej) zmiana niektórych artykułów konstytucyi wymaga zatwierdzenia przez głosowanie ludowe, przyczem mianodajnem jest oświadczenie się za zmianą większości uprawnionych do głosowania.

Na Litwie (art. 103 konst. z d. 1 sierpnia 1922 r.) potrzeba aż  $\frac{4}{5}$  wszystkich głosów poselskich; gdy większość wynosi

tylko  $\frac{3}{5}$  i gdy zażąda tego Prezydent,  $\frac{1}{4}$  część Sejmu, lub 50,000 wyborców jest konieczne zatwierdzenie zmiany w głosowaniu ludowem.

W Finlandyi (art. 19 i 95 konst. z d. 7 lipca 1919 r.) poza trybem specjalnym przewidzianym w regulaminie dla uchwalania i rewizyi ustaw zasadniczych, zmiana ich podług konstytucyi wymaga zatwierdzenia Prezydenta a w razie jego odmowy może dojść do skutku dopiero w nowo - wybranej Izbie.

W Estonii (art. 87-89 konst. z d. 15 czerwca 1920 r.) inicjatywa zmiany należy do Sejmu (możliwą także inicjatywa ludowa); o zmianie rozstrzyga głosowanie ludowe.

Jugosławia (art. 126 konst. z d. 28 marca 1921 r.) zna dwójką drogę rewizyi konstytucyi: albo inicjatywa wychodzi od króla, do zmiany wystarcza wówczas większość nowo - wybranego Zgromadzenia Narodowego; albo też inicjatywę daje Zgromadzenie Narodowe większością  $\frac{2}{5}$  z ogólnej liczby jego członków, do przyjęcia zmiany wystarcza również zwyczajna większość nowo - wybranego Zgromadzenia Narodowego. W obu wypadkach przedmiotem głosowania mogą być tylko proponowane zmiany.

Nakoniec Rumunia (art. 129 i 130 konstytucyi z d. 26 marca 1923 r.) zna aż cztery stadia rewizyi konstytucyi: Inicjatywa zmiany wychodzi od króla, albo też od jednej z Izb; uchwała, czy dokonać zmiany? należy do większości w obu Izbach; u talenie projektu zmiany jest rzeczą komisji mieszanej, wyłonionej z obu Izb, tekst projektu ma być następnie oddzielnie czytany dwukrotnie w każdej z Izb i przyjęty większością  $\frac{2}{3}$ , przy obecności  $\frac{2}{3}$  członków na wspólnem ich posiedzeniu. Ostateczne zatwierdzenie projektu wymaga większości  $\frac{2}{3}$  przy obecności  $\frac{2}{3}$  członków obu nowo - wybranych Izb.

Konstytucya marcowa polska nie posiada postanowień chroniących w tym stopniu obowiązującą konstytucyę przed zmianą zwyczajnego ustawodawstwa. Jej art. 125 wymaga wprowadzie do zmiany konstytucyi kwalifikowanej większości  $\frac{2}{3}$  przy obecności połowy członków każdej z Izb. Co lat 25 może wszakże (za wzorem wskazanym w Konstytucyi 3 Maja) nastąpić rewizya „zwyczajną większością Sejmu i Senatu, połączonych w tem celu w Zgromadzenie Narodowe“; nadto w drodze nieprzemyślanej uchwały, powziętej pod sam już koniec prac konstytucyjnych pierwszego Sejmu, wcielono w art. 125 kon

stytucji postanowienie, iż „drugi Sejm“, wybrany na jej podstawie (a zatem Sejm najbliższy) „może dokonać rewizji ustawy konstytucyjnej własną uchwałą (więc bez Senatu), powziętą większością  $\frac{3}{4}$  przy obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów“.

Przy ocenie tych postanowień należy przyjąć pewne odróżnienia.

Sejm konstytucyjny mógł mieć i miał poważne powody, dla których tworząc nową konstytucję dla narodu wskrzeszonego po przeszło stu latach niewoli i rozdarcia politycznego, liczył się z możliwą niedoskonałością swego dzieła. Z tego też stanowiska, w danych warunkach, postanowienia ułatwiające rewizję konstytucji w okresie paru dziesiątek lat najbliższych mają niewątpliwie uzasadnienie. Pomimo to uzależnienie rewizji konstytucji w okresie najbliższym od samego tylko Sejmu uznać trzeba za krok zbyt ryzykowny, zatrzymanie zaś na stałe, po ewentualnem ugruntowaniu się konstytucji naszej w życiu narodu w ciągu paru pierwszych dziesiątkach lat, rewizji jej zwyczajną większością, co lat 25 może dla ciągłości i trwałości ustroju państwowego okazać się niebezpiecznem a nawet wprost zgubnem.

Po ustaleniu się i ugruntowaniu polskiego ustroju państwowego, wystarczającą normą rewizji konstytucyjnej powinno zatem zostać postanowienie, uzależniające ją od kwalifikowanej większości  $\frac{2}{3}$  głosów Sejmu i Senatu, którym to obu ciałom ustawodawczym jest w danym wypadku zapewnione przez konstytucję równorzędne stanowisko.

I w tym wypadku rewizya naszej konstytucji zależałaby wyłącznie od ciał ustawodawczych, bez ograniczeń wynikających z przyjęcia dłuższych terminów legalnych (konstytucya żąda jedynie, ażeby wniosek o zmianę, podpisany conajmniej przez  $\frac{1}{4}$  ustawowej liczby posłów był zapowiedziany conajmniej na dni piętnaście) i bez potrzeby odsyłania ostatecznej decyzji do nowo-wybranych Izb, niemniej sądzić należy, że po tem ścieśnieniu postanowień 125-go artykułu naszej konstytucji byłoby w wysokim stopniu ograniczone niebezpieczeństwo łatwej i dowolnej zmiany konstytucji przez czynnik parlamentarny. Ustrój państwowy polski zyskałby w ten sposób znacznie na trwałości i nie ustępywałby już pod tym

względem, tak jak obecnie, ustrojowi państw, sąsiadujących z Rzeczpospolitą Polską.

Jednakże nie w tej konkluzji leży punkt ciężkości danego zagadnienia. Przyjąwszy bowiem nawet, że dzięki proponowanym poprzednio modyfikacyom 125-go artykułu konstytucyi maiowej, uchylilibyśmy niebezpieczeństwo dowolności formalnych zmian konstytucyi przez czynnik parlamentarny, pozostaje jeszcze otwartą kwestya, czy poza możliwością formalnej jej zmiany, nie grozi naszej konstytucyi niebezpieczeństwo naruszenia jej przez czynnik parlamentarny?

Niebezpieczeństwo takie jest wykluczone w stosunku do konstytucyi Stanów Zjednoczonych. Wychodząc z założenia, że wszystkie bez wyjątku organa władzy państwowej mają tylko tę władzę, którą im konstytucya Stanów wyraźnie przyznaje, ograniczając zakres działania kongresu do materyi wyczerpująco wyliczonych w treści art. 1-go cz. VIII tejże konstytucyi, oddaje w art. 3 cz. III Konstytucya Stanów sądownictwu jurysdykcję także „w sporach, które wynikną z tej konstytucyi, z ustaw Stanów Zjednoczonych i z umów... zawartych pod ich sankcją”.

Na straży nienaruszalności konstytucyi amerykańskiej stoją dzięki postanowieniu temu trybunały sądowe, które mają moc badania niezgodności ustaw z obowiązującą konstytucją i prawo odmówienia zastosowania ustaw sprzecznych z konstytucją.

Tej gwarancji nienaruszalności prawa przez ustawy jest w zupełności pozbawiona nasza konstytucya.

Jej art. 77 wypowiada wprawdzie zakaz zmieniania orzeczeń sądowych przez władzę ustawodawczą, art. 98 zawiera zakaz zamykania przez ustawodawstwo obywatelom drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy i straty, art. 38 wypowiada zasadę ogólną, iż „żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z konstytucją, ani naruszać jej postanowień” — jednakże na straży tych postanowień, mających na celu obronę nienaruszalności wymiaru sprawiedliwości i samej nawet konstytucyi przed dowolnością ustawodawczą niema żadnej sankcyi.

Bez niej zaś zakazy te stanowią martwą literę. Jedyłą obronę ich stanowi sumienie i zmysł praworządności samych ustawodawców, obrona ta jednak, jak dowodem tego faktu, jest

niewystarczającą, a przy rozpasaniu namiętności parlamentarnych, wprost... iluzoryczną.

A przecież, nie szukając aż wzoru Stanów Zjednoczonych, mamy w bliskim sąsiedztwie, w dwu konstytucjach nowożytnych, czeskiej i austriackiej przykłady skutecznego zabezpieczenia nienaruszalności konstytucyi przed samowolą czynnika parlamentarnego.

Art. 1 konstytucyi Czechosłowacyi stanowi, iż „ustawy sprzeczne z konstytucyą, jej częściami składowemi i ustawami, które ją zmieniają i uzupełniają są nieważne. Konstytucya i jej części składowe mogą być zmienione lub uzupełnione jedynie przez ustawy, które są oznaczone jako ustawy konstytucyjne“.

Zaś art. 2 zawiera sankcyę, bez której postanowienie art. 1-go stanowiłoby jak u nas „legem imperfectam“: „Trybunał Konstytucyjny będzie rozstrzygał o tem, czy ustawy Republiki Czechosłowackiej... odpowiadają warunkom art. 1.“ (por. nadto p. 13 art. 54 konstytucyi czechosłowackiej).

Taką samą gwarancyę nietykalności konstytucyi w postaci Trybunału Konstytucyjnego stwarza konstytucya republiki austriackiej (zwraca na nią uwagę w art. „Trybunał Konstytucyjny“ w „Ankiecie o Konstytucyi z 17 marca 1921“ Kraków 1924 r. prof. Wł. L. Jaworski; o potrzebie i zadaniach Trybunału konst. wypowiadają się nadto w „Ankiecie w sprawie rewizyi Konstytucyi pols. i ord. wyb.“ Ruch pr. ekon. i soc. Zesz. II 1925 r.: prof. L. Ehrlich, prof. St. Głabiński, prof. W. Komarnicki, prof. L. Kulczycki, dr. J. Makowski, prof. A. Peretiatkowicz etc.):

Trybunał Konstytucyjny (art. 137-148) jest tu wyposażony w moc orzekania „o sprzeczności ustaw krajowych z konstytucyą na wniosek Rządu związkowego a o sprzeczności ustaw związkowych na wniosek jednego z rządów krajowych; z urzędu zaś, gdy ustawa taka ma stanowić podstawę orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego“, przyczem „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, na mocy którego uchyla się jakaś ustawa jako sprzeczną z konstytucyą, zobowiązuje Kanclerza Związku lub właściwego Naczelnika Kraju do bezzwłocznego opublikowania o uchyleniu tej ustawy; uchylenie uprawomocnia się w dniu ogłoszenia o ile Trybunał Konstytucyjny nie oznaczy ter-

minu wygaśnięcia **mocy obowiązującej** tej ustawy. Termin ten **nie może przekraczać sześciu miesięcy**”.

Konkluduję :

Nawet w razie modyfikacji treści 125-go art. konstytucji w kierunku utrudnienia formalnej rewizji naszej konstytucji po jej ustaleniu się w życiu narodu nie będzie ona stanowiła skutecznej granicy dla działania czynnika parlamentarnego, owszem może być ona zawsze naruszoną przez ten czynnik w swej treści — jeżeli na straży jej naruszalności przez zwyczajne ustawy, czy uchwały nie stanie czynnik sądowniczy w postaci Trybunału Konstytucyjnego, uposażony w moc orzekania o sprzeczności ustaw z konstytucją, oraz w moc uchylania ustaw sprzecznych z konstytucją.

Brak Trybunału Konstytucyjnego jest pierwszym istotnym brakiem naszej Konstytucji.

---



### III.

#### WŁADZA WYKONAWCZA.

Już z rozbioru stosunku konstytucyi pisanej, do legistatywy, wynika jasno, że władza sądownicza Rzeczypospolitej nie stanowi dostatecznej zapory wobec naturalnego wszystkim instytucjom ludzkim dążenia czynnika parlamentarnego do wszechwładzy, po uzyskaniu w ustroju państwowym w stosunku do innych organów władzy, stanowczej przewagi. Niezawisłość sądownictwa, jako jednego z trzech głównych i w zasadzie równorzędnych kierunków władzy państwowej jest w konstytucyi marcowej zabezpieczoną wprawdzie przed nadużyciem władzy wykonawczej; jak już wskazałem poprzednio wypowiada nadto konstytucya marcowa wyraźną zasadę ochrony wymiaru sądownictwa przed nadużyciem ustawodawstwa; zasadę tem donioślejszą, że gdy w dawniejszych ustrojach państwowych o górującej nad wszystkim władzy rządzącej i wykonawczej najbardziej dla sądownictwa rzeczą aktualną było jego zabezpieczenie w stosunku do organów wykonawczych państwa, obecnie o wiele aktualniejszą jest jego ochrona wobec ustawodawstwa, które niezawisłości sądownictwa zagraża dzisiaj podwójnie: i bezpośrednio, samo przez się, i pośrednio, przez uzależnione od siebie organa władzy wykonawczej. Niestety ta właśnie druga i w obecnych stosunkach bardziej aktualna i istotna zasada nie jest w konstytucyi marcowej umocniona żadną rzeczową gwarancją. Sądy mają wprawdzie prawo badania legalności rozporządzeń państwowych, nie mają jednak bądź same, bądź choćby tylko przez osobny Trybunał Konstytucyjny prawa badania ważności, zgodności z konstytucją należycie ogłoszonych ustaw. Tym zaś sposobem władza sądownicza Rzeczypospolitej nie jest zabezpieczona skutecznie przed naruszeniem swej kompetencji, tem mniej zaś może

w stosunku do ustawodawstwa spełnić tę rolę jaka jej przysługuje z samej istoty podziału władz, z zasady Montesquieu'usza: władza ogranicza władzę, „le pouvoir arrête le pouvoir“.

Pozostaje tedy władza rządząca i wykonawcza, jako drugi po samej konstytucyi czynnik mogący utrzymywać równowagę ustroju państwowego i chronić go przed absolutyzmem czynnika parlamentarnego.

Wbrew temu, w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej zjawiskiem najsilniei uderzającym w oczy jest właśnie słabość władzy wykonawczej państwa w stosunku do legislatywy. Temu też ujemnemu zjawisku dotychczasowa krytyka konstytucyi marcowej (mam tu na myśli przede wszystkim pracę prof. Stanisława Starzyńskiego: „Konstytucya Państwa Polskiego“ Lwów 1921, oraz dwa wydawnictwa zbiorowe: „Nasza Konstytucya“ Kraków 1922 r. i „Ankieta o Konstytucyi z 17 marca 1921 r.“ Kraków 1924 r.) poświęciła najwięcej uwagi i zakwestyonowała nie tylko ten, lub ów, chociażby bardzo istotny i doniosły szczegół w budowie władzy wykonawczej, ale samą nawet zasadę i podwalinę tej budowy, jaką jest polityczna odpowiedzialność rządu wobec parlamentu.

Uważam, że tak zakrojona krytyka idzie zadaleko. Odpowiedzialność polityczna ministrów jest instytucją najbardziej istotną dla systemu rządów parlamentarnych. Usunąć ją to znaczy — przekreślić cały ten system. Ale wówczas trzeba odpowiedzieć na pytanie: Co postanowić w jego miejsce? Wszakżeż, pomijając zbudowane na odmiennych zasadach ustroje Stanów Zjednoczonych i Szwajcaryi, nawet w monarchii współczesnej regułę systemu rządów stanowią rządy parlamentarne. Nie wystarczyłoby zatem, chcąc iść za konsekwencyami tej krytyki zmienić ustrój republikański państwa polskiego na monarchię. Trzebaby cofnąć się do zupełnie już wyjątkowej w dzisiejszej Europie formy rządów monarchii konstytucyjnej, formy w warunkach naszych zbyt sztywnej i pozbawionej, mówiąc obrazowo, jakiejkolwiek „klapy bezpieczeństwa“.

Biorąc te konsekwencye pod uwagę, utrzymując się nadto nadal przy twierdzeniu, któremu w innem miejscu dalem uzasadnienie i wyraz, a mianowicie, że system Stanów Zjednoczonych (tem mniej Szwajcaryi) nie może być z korzyścią zastosowany do budowy naszego ustroju państwowego, staram się w

niniejszym rozbiórze ograniczyć do tych zmian koniecznych, które nie naruszają podstawy naszego ustroju : politycznej odpowiedzialności gabinetu. Nieporównana giętkość, elastyczność, zdolność przystosowania się do najtrudniejszych warunków i wytrzymałość tego systemu dają mu nad ustrojem Stanów, wymagającym zupełnie wyjątkowych właściwości umysłu, charakteru i temperamentu tak stanowczą i powszechną przewagę, iż uważam w tem miejscu za zbyt długie dłużej się nad tą kwestyą zatrzymywać.

Jestem więc za utrzymaniem politycznej odpowiedzialności rządu, mimo iż tu właśnie widzę tę dźwignię, która powoduje przewagę czynnika parlamentarnego w ustroju państwowym ; a tylko, zmierzając konsekwentnie do ograniczenia tej przewagi w interesie całości budowy uważam za rzecz niezbędną takie ukształtowanie form realizowania tej odpowiedzialności, ażeby ile możności wykluczyć z danej instytucji działanie przypadku, nadużycia i nieodpowiedzialnej intrygi. Do tego zaś celu wystarczy najzupełniej, jeżeli idąc za przykładem rozumnych i celowych postanowień konstytucji czeskiej (art. 75-77) lub austriackiej (art. 74), umieścimy w regulaminie Izb lub lepiej w samej konstytucji, postanowienia, uzależniające głosowanie nad votum nieufności dla rządu od odpowiednio wysokiej liczby wnioskodawców, od odesłania wniosku do komisji, od upływu odpowiedniego terminu między postawieniem a głosowaniem wniosku, wreszcie od odpowiedniego quorum Izby w czasie głosowania wniosku.

Po tej dygresyi powracam do pytania o ile władza rządząca i wykonawcza jest w naszym ustroju władzą za słabą i w jakim kierunku wydaje się koniecznem jej wzmocnienie.

Nieodpowiedzialny politycznie, podobnie jak monarcha, wyobraziciel władzy rządzącej i wykonawczej w naszym ustroju państwowym, Prezydent Rzeczypospolitej ma, już z racji sposobu jego powołania, stanowisko pozbawione tej siły, uroku i niezależności, jaka powinna być udziałem Głowy Państwa. Jest on u nas, jak i we wszystkich ustrojach republikańsko-parlamentarnych, wybierany, zgodnie z wzorem francuskim, przez Zgromadzenie, powstałe z połączenia obu Izb. W ustrojach jednoizbowych (Litwa, art. 41, Łotwa, art. 35) jest on po prostu wybierany przez Sejm, o ile w ogólności istnieje w nich

oddzielny urząd Głowy Państwa (w Estonii Głową Państwa jest prezes Rady ministrów). Wybór na okres czasu dłuższy od trwania kadencji parlamentarnej (u nas lat 7 w stosunku do 5) zwiększa nieco swobodę jego stanowiska w stosunku do ciał ustawodawczych, nie mówiąc już o zwiększeniu trwałości jego władzy, zasileniu jej większym zasobem doświadczenia i autorytetu państwowego; zmniejsza dla kraju ilość wstrząśnień, które bądź co bądź towarzyszyć muszą tym zmianom. Wybór ten jest nieodwołalnym w ciągu siedmiolecia, może po jego upływie (podobnie jak we Francji, Stanach Zjednoczonych, Niemczech) być ponowiony (inaczej w Szwajcarii, w Czechach, Austrii, Litwie, Łotwie, ograniczony tylko do dwóch razy z rzędu). Konstytucja nasza przewiduje, zgodnie z powszechną normą postawienie go na zasadzie art. 51 w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu; zbyt daleko jednak idzie krytyka, dopatrująca się w art. 42 konstytucji możliwości złożenia go z powodów politycznych z urzędu. Nasz art. 42 nie zawiera żadnej analogii do 43 artykułu konstytucji niemieckiej, 44-go litewskiej i 51-go lotewskiej, które tę możliwość przewidują. Przewiduje on jedynie, podobnie zresztą jak art. 61 konstytucji czeskiej lub 45 litewskiej, dopuszczalność stwierdzenia faktycznej niemożności (z powodu choroby, popadnięcia w niewolę etc.) sprawowania obowiązków władzy i wynikającego z niej opróżnienia jego urzędu; zastępuje go wówczas aż do nowego wyboru tak samo, jak w wypadku rezygnacji lub śmierci Marszałek Sejmu, co przyznaje nawiasem, jest mniej uzasadnione, aniżeli n. p. zastępstwo przez ciało kolegialne, złożone z przedstawicieli wszystkich trzech kierunków władzy państwowej.

Mimo atoli, iż Prezydent Rzeczypospolitej sprawiając władzę wykonawczą tylko przez odpowiedzialnych ministrów nie może być pociągany do parlamentarnej odpowiedzialności, mimo iż wybór jego w ciągu siedmiolecia nie może być odwołany, lub cofnięty, nie można twierdzić, ażeby stanowisko jego w ciągu trwania danego okresu było politycznie niewzruszalnem. Z chwilą mianowicie, gdyby on wszedł w wyraźny konflikt z większością parlamentarną, większość ta może mieć jeżeli nie prawne, to faktyczne sposoby usunięcia go od władzy. Niczymiennie pouczającym w tym względzie jest przykład przedostatniego Prezydenta Rzeczypospolitej Francuskiej, który, poza konstytucją, a nawet, należałoby powiedzieć, przeciwko wyraź-

mu duchowi konstytucyi francuskiej zostal przez nowo - wybraną większość parlamentarną zmuszony do ustąpienia poprostu wobec znowy przewodców tej większości, polegającej na nieprzyjmowaniu z jego rąk misyi tworzenia gabinetu. Jest to zaś niebezpieczeństwo, które za raz danym złym przykładem zagrozić może każdemu Prezydentowi, bez względu na to, w jaki sposób jest on na urząd wybieranym.

Oczywiście, przeczyć nie mogę, że stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej byłoby silniejsze, gdyby wybór jego dochodził do skutku nie w drodze głosowania Zgromadzenia Narodowego lecz głosowania powszechnego, na sposób amerykański. Sposób ten ma jednak przeciwko sobie inne i bardzo poważne zarzuty. W Stanach Zjednoczonych, które jako ustroj państwowy historycznie i pragmatycznie przedstawiają się jako przekształcenie konstytucyjnej monarchii z końca XVIII wieku na konstytucyjną republikę, nie znającą politycznej odpowiedzialności rządu, wybór Prezydenta drogą głosowania powszechnego jest logicznie i organicznie zespolony z całością ustroju. W innem miejscu wskazywałem już na to jak niebezpiecznym i nietrwałym eksperymentem okazywało się przeszczepianie tego ustroju w całości, a tem mniej w części na grunt odmienny, nie uposażony w tę powściągliwość, w to poczucie prawa, jakie są cechą rasy anglo saskiej. Gdzieindziej też już podnosiłem, że po smutnych doświadczeniach specyficznie polskich, uczynionych z „wolną elekcyą“ głowy państwa, nie można było u nas przyjąć systemu, w którym przy poziomie politycznym kraju rzucałoby się na pastwę losu, na ślepy przypadek, na działanie korupcyi i wpływów zagranicznych pierwsze stanowisko państwowe w Rzeczypospolitej. Ci krytycy sposobu wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na sposób francuski, którzy są zwolennikami eksperymentu przyjętego za wzorem amerykańskim i za wzorem cezaryzmu napoleońskiego przez konstytucyę rep blikańskich Niemiec, winni po ostatnich wyborach Prezydenta Niemiec w głosowaniu ludowem zastanowić się nietylko nad tem, że z wyborów tych wyszedł Hindenburg, ale że wyszedł z nich nieznaczną większością, i że wyszedł dzięki wstrzymaniu się od głosowania niemieckich komunistów, których główne kierownictwo znajduje się nie w Berlinie, lecz w Moskwie.

Nie będzie przytem od rzeczy dodać, że wedle 43-go art. konstytucyi niemieckiej może być nawet i w ten sposób wybrany Prezydent złożony z urzędu każdej chwili, z powodów czysto politycznych, gdy tylko odpowiednio poparty wniosek Sejmu Rzeszy uzyska większość w głosowaniu ludowem.

Czyż w świetle tych wyjaśnień nie wydaje się przekonywująca konkluzja, że stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej nie ma i mieć nie może tej siły, niezależności i znaczenia, ażeby ono mogło być punktem bezwzględnie stałym równowagi ustroju państwowego, ażeby zatem mogło ono samo z siebie być czynnikiem zdolnym do miarkowania działania czynnika parlamentarnego?

Pozostając zagadnienie, czy stanowisko Prezydenta, takie jakie jest, nie może być uposażone w atrybucye konstytucyjne, któreby go czyniły zdolnym do spełniania tej roli.

Wypadnie po kolei rozpatrzeć je w porównaniu z jego atrybutami w innych, zwłaszcza sąsiednich państwach *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Bodaj, że najsilniejszą krytykę ściągnęło w tym względzie na siebie to postanowienie (art. 46) konstytucyi, wedle którego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej „jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych państwa, nie może jednak sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny“. Wszakże w tak wielu wypadkach, nawet w republikach (Stany Zjednoczone, Francya), nawet w ustrojach powojennych (obok monarchistycznej Jugosławii, art. 54, i Rumunii, art. 88, także w Niemczech wedle art. 47 i Czechosłowacji wedle art. 64-go) jest naczelne dowództwo pozostawione bez żadnych ograniczeń Głowie Państwa! Tylko Austria (art. 80), Finlandya (art. 30), Litwa (art. 53) i Łotwa (art. 53) przeprowadzają w swych konstytucjach odróżnienie zwierzchnictwa i naczelnego dowództwa i stanowią, że to drugie może lub musi w razie wojny być przez Prezydenta przekazane na inną osobę!

Krytyka ta bynajmniej mnie nie przekonywuje. Brak tej atrybucyi w stosunku do cywilnego Prezydenta Rzeczypospolitej rozumie się i tłumaczy sam przez się. Prezydent nie-wojskowy nie sięgałby wogóle po nią. W stosunku do wojskowego brak ten natomiast jest aż nadto uzasadniony. Nie takie same z natury rzeczy są kwalifikacye Głowy Państwa i Naczelnego do-

wódzcy. Nie tesame też obowiązki w razie wybuchu wojny. Przebieg wojny światowej okazał n. p. we Francyi, jak pożyteczną może być zmiana Naczelnego wodza, jak niebezpiecznem jego niecusuwalność. Wybitny wojskowy, któryby wyjątkowym a szczęśliwym zbiegiem losu był zarazem Prezydentem Rzeczypospolitej, w razie, gdyby jego największe kwalifikacje wojskowe były uznane nie tylko przez niego samego, ale także przez drugih, powinienby tedy zrzec się stanowiska Prezydenta ażeby podolać obowiązkowi i trudom związanym z dowodzeniem siłą zbrojną; w razie, gdyby siły jego zawiodły i w tym ostatnim kierunku powinienby być zastąpionym przez innego, bez wywoływania w razie wojny przesilenia na stanowisku Głowy Państwa i bez wstrząśnienia, któreby taka zmiana musiała wywołać w państwie. Wojskowy, któryby w rzeczywistości nie był najwięcej ze wszystkich innych uzdolniony i powołany do dowodzenia armią, a z tytułu urzędu swego, jako Prezydent musiał lub mógł sam, zależnie od swego uznania, być zarazem Naczelnym dowódcą, mógłby się nie zrzec porywającego zaszczytu dowodzenia armią. Ustąpiłby zapewne kiedyś w razie mnożących się klęsk, tymczasem jednak mógłby doprowadzić państwo do ruiny i zagłady.

Atrybucya Naczelnego dowódcy, aktualna zresztą tylko w czasie wojny, jest zrozumiałą przy monarchii. Służy do podniesienia prestig'u i autorytetu monarchy. Trudniej, ze względu na los państwa i na przyszłość dynastyi może tam, jak uczy doświadczenie, być nadużyta. Nawet władca Niemiec, cesarz Wilhelm był w tym względzie stosunkowo ostrożny! król angielski okazał się jeszcze ostrożniejszym.

Ze stanowiska wzmocnienia władzy Prezydenta w państwie republikańskim atrybucya dowodzenia armią jest raczej obojętną.

Również i w zakresie prawa łaski atrybucye Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej są wystarczające. Obejmuje ono, zgodnie z regułą panującą w ustrojach republikańskich (Francya, Stany Zjednoczone, Niemcy powojenne w art. 49, Austria w art. 65, Finlandya w art. 29, Łotwa w art. 45, Litwa art. 51; inaczej Czechy w art. 64 i 103<sup>1</sup>) na zasadzie 47-go art. naszej konstytucyi „prawo darowania i złagodzenia kary, oraz darowania skutków zasądzenia karno-sądowego w poszczególnych wypadkach“ z pozostawieniem wszakże prawa amnestyi zbioro-

wej drodze ustawodawczej. Dalej idą w zasadzie tylko konstytucje ustrojów monarchicznych, także i powojennych (Jugosławia w art. 50, Rumunia w art. 88), wychodząc z założenia że prawo to, przyczyniające się niewątpliwie do podniesienia uroku dynastji i korony, będzie przez nią zarazem stosowane z większą oględnością, ze staranniejszem i bardziej troskliwem rozważeniem jego skutków dla przyszłości państwa i dla dobra związanej z nią dynastji.

Nakoniec nie podzielam także tego zarzutu naszej konstytucyjnej krytyki, który zwraca się przeciwko brakowi prawa inicjatywy ustawodawczej wśród atrybucji Prezydenta Rzeczypospolitej.

Konstytucya marcowa przyznaje w istocie prawo to w art. 10 tylko „Rządowi i Sejmowi“. Wprost przeciwnie, konstytucya francuska przyznaje je w art. 3 ustawy konstyt. o organizacyi władz z d. 25 lutego 1875 r.: „Prezydentowi... na równi z członkami obu Izb“, nic nie mówiąc o rządzie. Jest to wszakże przeciwieństwo tylko pozorne. W rzeczywistości prawo inicjatywy ustawodawczej wykonywuje i we Francji nie Prezydent, lecz rząd. I na zasadzie konstytucyi marcowej jest Prezydentowi Rzeczypospolitej otwartą droga powzięcia pewnej inicjatywy ustawodawczej i nakłonienia do przyjęcia jej i wystąpienia z nią rządu. Wystąpienie Prezydenta z inicjatywą bez rządu, a więc wbrew rządowi miałoby tylko ten ujemny skutek, iż stworzyłoby rozdźwięk w łonie samej władzy wykonawczej państwa, a w razie co jest najprawdopodobniejszym w tym wypadku, odrzucenia takiej inicjatywy przez Izby, wprowadziłoby Prezydenta w konflikt i z niemi, nie przyczyniłoby się zatem do podniesienia jego powagi, a może i uniemożliwiłoby mu, a w każdym razie utrudniło dalsze sprawowanie urzędu. Z tych więc powodów i atrybucye Prezydenta Rzeczypospolitej w tym zakresie uważam za wystarczające.

Istotnego wzmocnienia władzy rządu i Prezydenta Rzeczypospolitej celem przywrócenia zachwianej w naszym ustroju równowagi państwowej należy zdaniem moim szukać wyłącznie w tych atrybucjach, które poza kwestją inicjatywy służą Prezydentowi w stosunku do ciał ustawodawczych.

Są to : prawo zwoływania, odraczania i zamykania Izb, a w wyższym jeszcze stopniu, rozstrzygające w tej materji



prawo rozwiązywania Izb i prawo ustawodawczego „veta“ (por. w tej mierze wyniki prac prof. St. Starzyńskiego „Konstytucja Państwa Polskiego“ Lwów 1921; prof. St. Estreichera, w zbior. wyd. „Nasza Konstytucja“ Kraków 1922; prof. Wł. L. Jaworskiego i prof. A. Peretiatkowicza w „Ankiecie o Konst. z 17 marca 1921 r.“ Kraków 1924; St. Bukowieckiego, prof. St. Głębińskiego, prof. W. Komarnickiego, dra J. Makowskiego i prof. A. Peretiatkowicza w „Ankiecie w spr. rewizji Konst.“ Ruch pr. ekon. i soc. Zesz. II r. 1925).

Jak się te atrybucye przedstawiają w innych ustrojach, zwłaszcza, kładę zawsze na to szczególniejszy nacisk, w ustrojach państw, sąsiadujących z Rzeczypospolitą? Jak wyglądają one u nas?

Zaczynam od prawa zwoływania, odraczania i zamykania Izb.

Wynika to z ogólnego rozwoju parlamentaryzmu w związku przedewszystkiem z prawem budżetowem, iż parlamenty w walce z władzą monarszą zabezpieczyły sobie konstytucyjnie prawo sesyj dorocznych z terminem określonym ściśle ze względu na konieczność przyjęcia budżetu państwowego i ustalenie kontyngentu wojsk. Znają to prawo Stany Zjednoczone, Francja, Szwajcarya, Belgia, Holandia, Szwecya, Norwegia; dała mu wyraz w formie odmiennej także i nasza Konstytucja 3 maja.

Po wielkiej wojnie parlamenty okazały w tej sprawie jeszcze większą wrażliwość i chęć zabezpieczenia się. Zwłaszcza w państwach, w których ich wpływ na prowadzenie wojny był szczególnie ograniczony i skromny.

Konstytucja powojennych Niemiec przyjęła więc jedna z pierwszych (w art. 23 i 24) postanowienie, iż „Sejm Rzeszy zbiera się po raz pierwszy najpóźniej 30-go dnia od dnia wyborów. Sejm Rzeszy zbiera się corocznie w pierwszą środę listopada w siedzibie Rządu Rzeszy. Prezydent Sejmu Rzeszy obowiązany jest zwołać Sejm Rzeszy wcześniej, o ile tego zażąda Prezydent Rzeszy lub  $\frac{1}{3}$  część członków Sejmu Rzeszy. Sejm oznacza koniec sesyi i dzień ponownego zebrania“.

Konstytucja powojennej Austrii (w art. 27 i 28) stanowi, iż „nowoobrana Rada Narodowa winna być zwołana przez Pre-

zydenta Związku najdalej w ciągu 30 dni po wyborach... Rada Narodowa może się odroczyć tylko własną uchwałą. Zwołuje ją na nowo Przewodniczący. Jest on obowiązany zwołać natychmiast Radę Narodową, jeżeli  $\frac{1}{4}$  liczby jej członków, lub Rząd Związkowy tego zażądają“.

Litwa, Łotwa, Estonia pozostawiają tę atrybucję w ogólności prezydium Izby.

Konstytucja czeska (art. 28 i 30) idzie już mniej daleko. Prezydent Rzeczypospolitej ma tu obowiązek zwołania Izby na sesję zwyczajną w marcu i październiku, nadto, w razie potrzeby, może je zwołać każdego czasu na sesję nadzwyczajną; musi je zwołać na nią, gdy tego zażąda większość którejkolwiek z Izby, w razie przeciwnym zbierają się one same na wezwanie swych przewodniczących; musi je również pod tym samym rygorem zwołać na żądanie  $\frac{2}{5}$  członków jednej z Izby, gdy od ostatniej sesji zwyczajnej upłynęło co najmniej cztery miesiące. Prezydent zamyka sesję, a odracza najwyżej raz w rok, nie dłużej, niż na miesiąc.

W Finlandyi (art. 27) prawo zwoływania, odraczania i zamykania ciała parlamentarnego jest bez ograniczeń atrybucją Prezydenta Rzeczypospolitej.

W Jugosławii (art. 52) król zwołuje ciało parlamentarne, także i wówczas, gdy się odroczyło same i zamyka je, bez ograniczeń.

W Rumunii (art. 90) sesja zwyczajna jest ograniczona do pięciu miesięcy czasu. Jeżeli jej król nie zwoła wcześniej, zbiera się na dzień 15 września każdego roku. Król zamyka ją, a odracza więcej, niż raz w rok i dłużej, niż na miesiąc, tylko za zgodą Izby.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przyznaje w zasadzie w art. 25 Prezydentowi Rzeczypospolitej prawo zwoływania, odraczania i zamykania Sejmu i Senatu. Równocześnie wszakże ogranicza sama to prawo w ten sposób, iż na decyzję Prezydenta prawie iż nie zostawia żadnego miejsca.

Sejm winien być mianowicie zwołany na pierwsze posiedzenie w trzeci wtorek po dniu wyborów, a corocznie najpóźniej w październiku na sesję zwyczajną, która nie może być zamknięta przed uchwaleniem budżetu; odroczenie na dłużej, niż 30 dni i więcej, niż jeden raz w ciągu tej samej sesji zwyczajnej wymaga zgody Sejmu.

Na sesję nadzwyczajną musi Prezydent zwołać Sejm, gdy tego zażąda  $\frac{1}{3}$  część ogółu posłów; pozatem zbiera się Sejm, a więc i Senat „automatycznie“ (!) w razie zawieszenia praw obywatelskich na zasadzie 124 art. konstytucyi na obszarze, obejmującym więcej, niż jedno województwo, a co jest uzasadnione i naturalne, zbiera się „z samego prawa“ Sejm i Senat, jako Zgromadzenie Narodowe (art. 41, por. nadto art. 42) celem dokonania wyboru Głowy Państwa.

Skoro do tych postanowień konstytucyi, dodamy faktyczny i niczem nieograniczony zwyczaj odbywania posiedzeń przez cały rok z niewielkimi przerwami — prawo Prezydenta Rzeczypospolitej redukuje się do formalności zamknięcia sesyi w lecie i otwarcia jej w jesieni.

Gdy zaś z powodów zupełnie nieznanych Prezydent Rzeczypospolitej nie uczyni użytku nawet z tego, formalnego prawa, Sejm, a z nim i Senat obradują z krótkimi przerwami, najdłuższymi w lecie, niejako w permanencyi, przez cały ciąg trwania mandatów ich członków.

Przejdźmy zatem z kolei do prawa rozwiązania Izb.

Atrybucya ta, nie przysługująca Prezydentowi Rzeczypospolitej w ustroju Stanów Zjednoczonych, przestrzegających pod tym względem najściślej zasady podziału i oddzielania władz, jest normą systemu rządów parlamentarnych i zarazem jego koniecznym korektywem. W Anglii i Belgii zastępuje ją stały zwyczaj przerywania kadencji i przyspieszania wyborów, gdy tylko na porządku dziennym parlamentarnego życia staną jakiegokolwiek nowe i ważne zagadnienia. Celem zapobieżenia nadużycia tej atrybucyi przez Prezydenta Rzeczypospolitej i celem możliwie głębokiego i wszechstronnego zbadania jego możliwych w każdym wypadku następstw, uzależniła konstytucya francuska (art. 5 ustawy konstyt. z d. 25 lutego 1875) wykonywanie tej atrybucyi Prezydenta od zgody Senatu. Oczywiście, iż rozwiązanie Izby deputowanych przez Prezydenta może nastąpić tylko w formie aktu rządowego, za który gabinet bierze całą odpowiedzialność. Nowa konstytucya niemiecka ogranicza je o tyle, że (według 25 art. konst.) może być ono zastosowane przez Prezydenta „tylko jeden raz z tego samego powodu“; następując ono z mocy samego prawa (na zasadzie 43-go art. konst.) w wypadku, gdy głosowanie ludowe odrzuci wniosek

Sejmu Rzeszy o złożeniu z urzędu Prezydenta. Według konstytucji czesko-słowackiej (art. 31) Prezydent Rzeczypospolitej ma prawo rozwiązać i Sejm i Senat, byle tylko nie w ostatnich sześciu miesiącach swego urzędowania; rozwiązanie Senatu nie powstrzymuje postępowania karnego wdrożonego przed Senatem o zbrodnie Stanu. Bez tych ograniczeń przyznają Głowie Państwa prawo rozwiązania ciała ustawodawczego: Jugosławia (art. 52); Rumunia (art. 90; rozwiązane być mogą obie Izby, lub tylko jedna z nich); Finlandya (art. 27) i Litwa (art. 52). Na Łotwie (art. 48) Prezydent Rzeczypospolitej poddaje sprawę rozwiązania Saejmy pod rozstrzygnięcie głosowania ludowego.

Konstytucya nasza przyznaje w art. 26 Prezydentowi Rzeczypospolitej prawo rozwiązania Sejmu (który zresztą może się rozwiązać zawsze sam „mocą własnej uchwały, powziętej większością  $\frac{2}{3}$  głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów“) tylko „za zgodą  $\frac{3}{5}$  ustawowej liczby członków Senatu. Równocześnie w obu wypadkach z samego prawa rozwiązuje się Senat“.

Ponieważ jest rzeczą mniej aniżeli prawdopodobną, ażeby mogła znaleźć się w Senacie kwalifikowana większość za rozwiązaniem Sejmu, któreby za sobą musiało ipso facto pociągnąć rozwiązanie Senatu (gdyby tak znaczna i z warta większość w Senacie rzeczywiście się znalazła — a skład Senatu wobec analogicznej ordynacyi wyborczej nie odbiega bardzo od składu Sejmu — gdyby tak poważna większość decydowała się na krok tak daleko idący z troski o dobro państwa, czyż nie byłaby naturalniejszą jej decyzją, ażeby bez rozwiązywania użyć swych sił dla pozytywnej pracy ustawodawczej?) — można przyjąć, iż prawo Prezydenta Rzeczypospolitej rozwiązania parlamentu jest wedle konstytucyi marcowej najzupełniej iluzorycznem.

Rzeczpospolita Polska jest tedy (obok Austrii i Estonii, w której zresztą, jak wspomniałem, osobnego urzędu Głowy Państwa w ogólności nie ma) w tym względzie odosobniona wśród ustrojów państwowych. Jej władza wykonawcza nie posiada w praktyce wcale tego w większem państwie nieodzownego środka, który mogłaby dla dobra państwa przeciwstawić wszechwładzy parlamentu lub jego niezdolności do pracy. Nie przeczę, że jest to środek bardzo stanowczy i ryzykowny. Zastanawianie go bez najgruntowniejszego zbadania następstw mo-

głoby mieć fatalne skutki. Postanowienie konstytucyi francuskiej uzależniające zastosowanie jego od zwyczajnej większości Senatu, (ciała o składzie odmiennym od składu Izby deputowanych) bez konieczności rozwiązania przez to samo Senatu wydaje mi się uzasadnionem i wystarczającym. Sam fakt istnienia tej atrybucyi w ręku Prezydenta miałby w stosunku do Sejmu skutek bardzo realny. Wszak najskuteczniejsze bywają nie-raz te właśnie urządzenia i ustawy, których stosowanie jest wobec ich istnienia zbyt rzadkie !

Jeszcze gorzej przedstawia się sprawa ustawowego „veta“ w ręku Prezydenta. Mimo, iż prawo to, podobnie jak i prawo rozwiązywania Sejmu znajdowało się w niemal wszystkich projektach naszej konstytucyi odpadło ono przy ostatecznem głosowaniu w plenum Izby z powodu braku większości. Niebezpieczeństwo nadużycia władzy w razie, gdyby ona znalazła się w ręku człowieka, do którego zasad państwowych, umiaru i poczucia prawa niepodobna było mieć zaufania, obawa przed wstrząśnieniami wewnętrznymi, które musiałyby towarzyszyć nadużyciu tych praw w okresie tworzenia się i ustalenia państwa — przewyższyły poczucie potrzeby tych nieodzownych w normalnych warunkach atrybucyi władzy wykonawczej państwa. W rezultacie pozostał w konstytucyi naszej istotny, dotkliwy brak, który w miarę krzepnięcia organizacji państwowej i w miarę wysuwania się na czoło zagadnień wewnętrznych, zwłaszcza gospodarczych w państwie, z każdym rokiem silniej odczuwać się daje.

Prawo ustawodawczego „veta“ przedstawia się historycznie, jako pozostałość przysługującego w monarchii Głowie Państwa prawa ustawodawczej sankcyi. To ostatnie służy i dzisiaj ustrojowi monarchicznemu, utrzymane w niektórych wypadkach obok prawa „veta“; pozostało atrybucją Głowy Państwa także w ustrojach monarchicznych powojennych (Jugosławia, art. 49, Rumunia, art. 34.), wyjątkowo i w ustrojach republikańskich (Finlandya, art. 19). W ustrojach republikańskich zostało ono zastąpione prawem „veta“, utrzymanem mimo surowej zasady podziału władz nawet w ustroju Stanów Zjednoczonych. „Veto“ Prezydenta ma tam ten skutek, iż dopiero ponowna uchwała obu Izb, powzięta w każdej z nich większością  $\frac{2}{3}$  głosów (cz. VII p. 2 konstytucyi) może nie podpisanej przezeń ustawie nadać moc obowiązującą.

Właściwym polem zastosowania prawa ustawodawczego „veta“ jest wszakże dopiero parlamentarna republika. Na tym gruncie jest ono aksjomatem ustroju i jego koniecznością. Jest najbardziej elementarnym, ostatecznym, niezbędnym warunkiem, ażeby władza wykonawcza miała w ustroju państwowym charakter władzy. Ażeby mogła nie już odeprzeć, ale bodaj nieco umiarkować parlament w jego dążeniu do państwowej wszechwładzy.

Istnieje też ono poza Rzeczpospolitą polską we wszystkich tych ustrojach, z zupełnie nieznaczącymi wyjątkami. Istnieje we wszystkich normalnych państwach i państewkach, otaczających Rzeczpospolitą.

Za wzorem francuskim (art. 7 ustawy konstyt. o stosunkach wzajemnych władz państwowych z d. 16 lipca 1875 r.) — dla uchylenia skutków „veta“ Głowy Państwa przyjęta jest z reguły przynajmniej potrzeba ponownego rozpatrzenia i uchwalenia zakwestyonowanej ustawy przez ciało ustawodawcze. Sporadycznie kombinuje się wykonywanie tego prawa ze stosowaniem głosowania ludowego. Tak przedewszystkiem w Rzeszy Niemieckiej i wzorującej się na tym przykładzie Łotwy.

Konstytucya Rzeszy Niemieckiej stoi na stanowisku odróżnienia ustaw na takie, które większością głosów Sejmu zostały uznane za „pilne“ i wszelkie inne, temsamem, mniej pilne. Otóż ogłoszenie tych drugich przez Prezydenta Rzeczypospolitej może być na życzenie  $\frac{1}{3}$  części Sejmu Rzeszy (na zas. art. 72 konstytucyi) odroczone o dwa miesiące. Gdy tego zażąda  $\frac{1}{20}$  część uprawnionych do głosowania, Prezydent Rzeszy (na zas. art. 73) poddaje te odroczone ustawy pod głosowanie ludowe.

W razie, gdy wobec ustawy, uchwalonej przez Sejm Rzeszy jest podniesiony sprzeciw Rady Rzeszy (składa się ona, jak wiadomo z przedstawicieli rządów państw partykularnych, w liczbie odpowiadającej ilości ich obywateli) i gdy, po ponownem skutkach tego sprzeciwu, rozpatrzeniu ustawy przez Sejm Rzeszy nie dojdzie do porozumienia między Sejmem, a Radą Rzeszy „Prezydent może w ciągu trzech miesięcy zarządzić referendum ludowe w przedmiocie, co do którego powstała różnica zdań“. O ile Prezydent nie skorzysta z tego prawa, uważa się, że usta-

wa nie doszła do skutku. O ile Sejm większością  $\frac{2}{3}$  głosów uchwali ustawę wbrew sprzeciwowi Rady Rzeszy, Prezydent obowiązany jest ogłosić ustawę w brzmieniu uchwalonem przez Sejm Rzeszy w ciągu trzech miesięcy, lub zarządzić referendum ludowe“ (art. 74 konstytucyi niemieckiej).

Konstytucya Łotwy zna również aż dwa sposoby zastosowania przez Prezydenta prawa „veta“. „W ciągu siedmiu dni od uchwalenia ustawy przez Saejmę Prezydent ma prawo zwrócić się do Prezesa Saejmy z żądaniem w umotywowanej nocy o powtórne rozpatrzenie ustawy. Jeżeli Saejma nie wprowadzi zmian do ustawy Prezydent Republiki nie może protestować poraz drugi“ (art. 71).

„Prezydent Republiki ma nadto prawo odroczyć ogłoszenie ustawy na przeciąg dwóch miesięcy. Jest on obowiązany odroczyć ogłoszenie ustawy, jeżeli tego zażąda trzecia część członków Saejmy. Z prawa tego może korzystać Prezydent Republiki, lub trzecia część członków Saejmy w ciągu siedmiu dni od dnia uchwalenia ustawy przez Saejmę. Odroczoną w ten sposób ustawę należy przedstawić do przyjęcia przez lud, jeżeli tego zażąda  $\frac{1}{10}$  część wyborców. Jeżeli podobne żądanie nie zostanie wyrażone w ciągu dwóch powyżej wspomnianych miesięcy, po upływie tego terminu należy ustawę ogłosić. Głosowanie ludowe nie odbywa się jednak, jeżeli Saejma wypowie się raz jeszcze za tą ustawą i jeżeli przynajmniej  $\frac{3}{4}$  wszystkich deputowanych jest za jej uchwaleniem“ (art. 72).

Ograniczeniem tego prawa jest postanowienie art. 75-go konstytucyi lotewskiej, wedle którego prawo sprzeciwu, ani odroczenie nie może mieć zastosowania do ustaw uznanych przez  $\frac{2}{3}$  głosów Saejmy za „nagłe“; powtóre zaś postanowienie art. 73-go, które wyklucza cały szereg wymienionych w tym artykule spraw (budżet, służba wojskowa, podatki, taryfy, traktaty, pokój, wojna, zarządzenia wojskowe i wyjątkowe etc.) w ogólności z pod głosowania ludowego.

Nie tak już skomplikowane jest prawo „veta“ w pozostałych państwach.

Na Litwie (art. 50 konstytucyi) z wyjątkiem spraw uznanych za pilne  $\frac{2}{3}$  głosów poselskich Prezydent ma prawo zwrócić każdą ustawę do ponownego rozpatrzenia Sejmowi; przy głosowaniu ponownem rozstrzyga zwykłą większością.

W Finlandyi (art. 19) „ustawy uchwalone przez Izbę są podawane Prezydentowi do zatwierdzenia. Prezydent może... zażądać opinii Sądu Najwyższego, albo Najwyższego Trybunału, Administracyjnego... Jeżeli jakaś ustawa nie uzyska zatwierdzenia Prezydenta, uprawomocni się ona nawet bez tego zatwierdzenia, o ile Izba po nowych wyborach uchwali ją bez zmian większością bezwzględną. W przeciwnym razie ustawa ta będzie uznana za nieistniejącą“.

W Czechosłowacji (art. 47 i 48 konstytucji) ustawa, przeciwko której jest sprzeciw Prezydenta może się stać prawomocną tylko jeżeli : 1) podtrzymują ją „w głosowaniu imiennem bezwzględną większością wszystkich swoich członków“ obie Izby, albo 2) osiągnięto w głosowaniu imiennem większość  $\frac{3}{5}$  wszystkich członków Izby poselskiej. Ustawy, do których przyjęcia wymagana jest obecność i większość wyżej kwalifikowana, muszą przy ponownem rozpatrywaniu czynić za-  
dość owym wyżej kwalifikowanym wymaganiom.

W Jugosławii i Rumunii, wobec wymogu sankcyi Korony dla każdej ustawy, instytucję „veta“ ustawodawczego uznano w konstytucji za zbędną.

Co do projektów konstytucyjnych w Polsce prawo ustawodawczego „veta“ było częścią składową niemal wszystkich ówczesnych wniosków. W projekcie konstytucji, opracowanym przez ankietę, powołaną przez rząd w styczniu 1919 r. (art. 36) a podobnie także we wniosku poselskim prof. Buzka (art. 84) wniesionym imieniem „Klubu Pracy Konstytucyjnej“ ukształtowane ono było na wzór Stanów Zjednoczonych Ameryki. W t. zw. „deklaracyi rządowej“ z d. 3 maja 1919 r., w projekcie rządowym z d. 1 listopada 1919 r. (art. 26) i we wniosku poselskim prof. Głębińskiego, wniesionym imieniem Związku ludowo-narodowego (art. 65 i 66), było „veto“ Prezydenta kombinowane ze sprzeciwem t. zw. „Straży Praw“ przeciwko uchwale Sejmu. Jeżeli Sejm uchwalił ponownie zaczepioną ustawę większością  $\frac{2}{3}$  głosów, miała ona być ogłoszoną ; w razie odrzucenia przez Sejm sprzeciwu Straży praw, zwykłą większością. Prezydent mógł przeciwko niej zastosować prawo „veta“, wobec którego ustawa nie mogła być już w tej samej sesji przedmiotem obrad Sejmu. W projekcie opracowanym przezemnie, jako jeneralnego



referenta ustawy konstytucyjnej, przyjętym następnie pod koniec listopada 1919 r. za podstawę projektu wspólnego utworzonej wówczas większości rządowej (Nar. Zjednoczenie Lud., „Nar. chrześcijański Klub Robotniczy“, „Zjednoczenie Mieszczańskie“ i „P. S. L. Piast“, z których ostatnie wszakże wycofało się niebawem od spełnienia wziętych na siebie zobowiązań) oraz za podstawę projektu wniesionego przez nowy ówczesny rząd w d. 21 stycznia 1920 r. było prawo „veta“ skombinowane z prawem zaproponowanego w tym projekcie zamiast „Straży Praw“ Senatu : „Jeżeli Sejm zmiany proponowane przez Senat uchwali zwykłą większością, albo odrzuci większością  $\frac{2}{3}$  głosów, lub też, jeżeli odrzucony przez Senat projekt uzyska w Sejmie większość  $\frac{2}{3}$  głosów — Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu, ustalonem ponowną uchwałą Sejmu. — Jeżeli Sejm zwykłą większością głosów, poweźmie uchwałę, odrzucającą w całości, lub części propozycję Senatu — Prezydent Rzeczypospolitej wedle swego uznania, albo zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu ustalonem ponowną uchwałą Sejmu, albo w ciągu trzydziestu dni zastosuje przeciw tej ustawie veto. W ostatnim wypadku ustawa nie może być w tej sesji przedmiotem obrad Sejmu“. Nawet w projekcie pos. Niedziałkowskiego wniesionym imieniem „Związku Pols. Posłów Socjalistycznych“ przewidywaną była możliwość sprzeciwu Prezydenta (obok tejsamej możliwości Rady Ministrów, „Izby Pracy“ i 100 000 obywateli) przeciwko uchwale Sejmu ; miał on wszakże (i to, o ile był poparty przynajmniej przez  $\frac{1}{3}$  część posłów) mieć tylko ten skutek, iż ustawa miała być poddana głosowaniu ludowemu.

Mimo wszakże, iż projekt rządowy z 21 stycznia 1920 r. przeszedł szczęśliwie przez obrady komisji konstytucyjnej (w miejsce „P. S. L. Piasta“, który się oświadczył przeciwko Senatowi i wszystkim związanym z nim urządzeniom prawnym, projekt ten pozyskał poparcie Związku Lud. Narodowego), został w tym, jak i w niektórych innych propozycjach odrzucony przez Izbę.

Uchwała ostateczna zmniejszyła kwalifikowaną większość Sejmu dla odrzucenia propozycji Senatu z  $\frac{2}{3}$  na  $\frac{11}{20}$  (na skutek propozycji kompromisowej, popartej przez „Klub Pracy Konstytucyjnej“); „veto“ Prezydenta znikło z niej zupełnie.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako głowa władzy rządzącej i wykonawczej w państwie nie posiada de facto, ani prawa rozwiązywania Izb, ani tem mniej, bardziej jeszcze nieodzownego prawa ustawodawczego „veta“. Nie ma więc żadnych atrybucyi, któreby zeń mogły uczynić rzeczywisty czynnik równowagi państwowej, czynnik miarkujący wszechwładzę Sejmu.

---

#### IV.

### GŁOSOWANIE LUDOWE.

Rozbiór dotychczasowy prowadzi do wyniku ujemnego. Ani ustawa konstytucyjna sama przez się, ani oba inne, w zasadzie w stosunku do legislatywy równorzędne kierunki władzy państwowej: władza sądownicza i władza wykonawcza nie mają w Rzeczypospolitej Polskiej wobec czynnika parlamentarnego tego stopnia niezależności i siły, który jest niezbędny dla równowagi ustroju i prawidłowego działania państwa. Ustrój Rzeczypospolitej w porównaniu z normalnym ustrojem państw o systemie rządów parlamentarnych jest pod każdym z tych względów ustrojem niezupełnym, okaleczonym.

Skoro zaś środki zewnętrzne przyjęte w innych organizmach państwowych, i to parlamentarnych celem utrzymania równowagi ustroju, nie mogą u nas być w mierze niezbędnej brane w tym celu w rachubę, pozostaje rozpatrzenie się w środkach natury wewnętrznej, w środkach związanych z konstrukcją samego czynnika parlamentarnego.

Przedtem wypadnie wszakże rozważyć jeszcze jedno zagadnienie.

Niejednokrotnie w ciągu tej pracy miałem sposobność, zwłaszcza dotycząc ustrojów państw powojennych wskazać na bardzo rozległe zastosowanie w nich t. zw. głosowania ludowego. Znane ono było w wielu państwach już dawniej. W drobniejszych szwajcarskich, zbliżonych pod niejednym względem do typu republiki bezpośredniej, głosowanie ludowe wszystkich uprawnionych obywateli, zebranych na dogodnym miejscu, rynku gminy, czy też pastwisku, sięga przeszłości bardzo odległej, ginącej zupełnie w mroku średniowiecza. Za przy-

kładem szwajcarskim, już przed światową wojną, instytucja głosowania ludowego rozpowszechniła się znacznie, jako forma ustawodawstwa, zwłaszcza w krajach i koloniach anglo-saskich. W ustrojach powojennych weszło ono w modę, jako środek do rozwiązywania wszelkich trudności w dziedzinie prawa konstytucyjnego. Nasuwa się pytanie, czy zlekceważone w naszym ustroju państwowym głosowanie ludowe, czy to w formie „inicytywy ludowej“, czy „referendum ludowego“ nie posiada głębszej i produktywnej wartości, przy pomocy której można by bodaj częściowo wyrównać niedomagania naszej Konstytucji?

Głosowanie ludowe, plebiscyt zwęza niewątpliwie w praktyce pole działania normalnego ustawodawstwa. Co więcej, w założeniu swem godzi ono w podstawę uprawnień parlamentu. Wychodząc teoretycznie z zasady republiki bezpośredniej, w której w myśl ideałów *Rousseau*'a wolność obywateli zasadza się na tem, że podlegają oni prawom stanowionym tylko przez siebie samych; głosowanie ludowe prowadzi w konsekwencji do zaprzeczenia ustawodawstwu, uchwalanemu przez organ pośredni, reprezentacyjny, wogóle wszelkiej racji bytu. Ale zasada, na której się ono opiera godzi tak samo we wszelkie inne, pośrednie organa władzy państwowej. Idzie więc tak daleko, że za nią do końca zdążyć niepodobna. Rządy bezpośrednie są fizycznie niemożliwe na większym obszarze. Republika bezpośrednia jest mrzonką poza państwowymi drobnoustrojami. Droga, na którą wchodzimy przyjmując głosowanie ludowe, prowadzi tedy w krainę ułudy. Lepiej nie wchodzić na nią wcale, skoro się z niej zawrócić musi wcześniej, czy później.

Jest to zresztą droga, która w obrębie samego ustawodawstwa, wedle znanego określenia *Esmein*'a, zdolna jest podważyć system reprezentacyjny, ale nie potrafi go zastąpić. Głosowanie ludowe może odpowiedzieć: tak, lub nie. Może więc odrzucić projekt ustawodawczy, albo go w całości przyjąć. Nie może go ulepszyć. Państwo współczesne potrzebuje w ciągu roku setek ustaw. Te są niejednokrotnie bardzo skomplikowane. Jak je objaśnić, ażeby treść stała się dostępną wszystkim obywatelom, także i tym, którzy nie posiadają nawet sztuki czytania? Jak zgodzić się, ażeby rozstrzygali nie mając dokład-

nego pojęcia o ich treści? Czy pozostawić im rozstrzyganie ustaw najprostszych? Ależ często zagadnienia o formie najprostszej (takiemi zazwyczaj bywają zagadnienia konstytucyjne) dotyczą spraw najtrudniejszych i są w skutki najbardziej brzemienne. Czy rozstrzyganie ustaw o znaczeniu najmniej doniosłem? Ależ w takim razie, pocóż wprawiać w ruch aparat tak ciężki i rozległy, tak przytem kosztowny. Bo wszakże każde głosowanie musi od codziennych zajęć odrywać nie setki, ale miliony obywateli. Ażeby zastąpić parlament, trzeba by zarządzać głosowanie ludowe niemal codziennie. A jeżeli się takie zajęcie wyda zbyt uciążliwem dla znacznej części obywateli? Albo ci, którzy się do niego zniechęcą, nie będą poprostu brali w niem udziału, głosowanie nie będzie wówczas obrazem rzeczywistej opinii ogółu, albo trzeba wprowadzić przymus głosowania, a wówczas dojdzie się do pewnego rodzaju niewoli państwowej, przykryj i uciążliwej dla wszystkich.

Głosowanie ludowe podważa parlamentaryzm, utrudnia jego pracę, ale zastąpić go nie jest w stanie.

Przeciwko niemu wypowiedzieć się trzeba jeszcze i z innych względów.

Bynajmniej nie z tego powodu, jakoby ono (wysunięte u nas przy głosowaniu nad Konstytucją we wniosku P. P. S.) miało być niebezpieczne, jako instrument radykalizmu i radykalizacji kraju. Praktyczne doświadczenie uczy przeciwnie, że wyniki jego mają często charakter raczej zacofany. Głosujący ogół, jak się to tylekrotnie okazało, zwłaszcza w Szwajcaryi i Ameryce nie lubi nowości, unika wszelkich wydatków zwłaszcza na cele, których znaczenia w użyciu państwowem doceniać nie jest w stanie; nie jest on zwolennikiem postępu, często najzdrowszego i najniezbędniejszego.

Oświadczyć się przeciwko niemu muszę przede wszystkim z powodu przypadkowości jego działania. Głosowanie tego samego ogółu w jednym wypadku idzie w jednym kierunku, w wypadku drugim, analogicznym daje wynik wręcz przeciwny. Decydują o tem często najzupełniej zewnętrzne okoliczności, w których się głosowanie odbywa, czasami tak błahę, że niemożliwe do przewidzenia i wzięcia ich w rachubę. Czasami sąsiedztwo z inną ustawą, termin jakiś budzący assocyacje zgola nieoczekiwane, lub szczegół podrzędny, a podejrzany stanowią

o losie głosowanej ustawy. Nierzadko wynik głosowania daje rezultat wprost niedorzeczny.

Ustawodawstwa państwowego nie godzi się zatem opierać na systemie, który prowadzi do hazardu, lub zwyczajnego głupstwa. Tam nawet gdzie system ten nie wyrządził zbyt wielkiej szkody, przeszkodził osiągnięciu niejednej korzyści" (por. Esmein : „*Eléments du droit constitutionnel*" p. 309-348).

Wprowadzenie głosowania ludowego w dziedzinę ustawodawstwa konstytucyjnego byłoby u nas niebezpieczną i karygodną lekkomyślnością. Ustawodawstwo trzeba zostawić całemu ciałom ustawodawczym.

---

## V.

### DWUIZBOWOŚĆ.

Wielkie dzieło naprawy naszego okaleczonego ustroju państwowego, zbliżenie jego budowy do pełnego, normalnego systemu rządów parlamentarnych, wymaga, oprócz przyjęcia rozważonych dotychczas środków i urzędzeń, takiej rewizji samego czynnika parlamentarnego, ażeby on mógł być nie tylko ograniczony i miarkowany z zewnątrz, ale ażeby mógł drogą samoo ograniczenia utrzymać się w granicach zakresu przyznanego konstytucją, ażeby przez to sam stał się czynnikiem równowagi ustroju parlamentarnego.

Oto zagadnienie w systemie rządów parlamentarnych najtudniejsze, ale i najbardziej istotne! Stanowi ono bezsprzecznie środek ciężkości, punkt szczytowy całego problemu.

Dwa są możliwe i oba jednakowo niezbędne środki, które prowadzą do tego celu. Pierwszym jest dwuizbowość parlamentu, drugim dostosowany do jego zadań państwowych skład, a więc i zdolność do pracy obu ustawodawczych Izb.

Na wprowadzenie do polskiego ustroju państwowego zasady dwuizbowości położyłem największy nacisk w pracy przy powstawaniu Konstytucji marcowej. W dłuższym przemówieniu w Izbie, starałem się dokładnie objaśnić jej genezę, rozpo- wszechnienie i znaczenie.

„System dwuizbowy — wyjaśniałem wówczas — rozwinął się w sposób samorodny w trzech parlamentach europejskich: angielskim, polskim i węgierskim. W reszcie państw rozpowszechnił się on za pośrednictwem najstarszego, najmniej wystawionego na przerwy i wstrząśnienia, najbardziej znanego wzoru, wytworzonego w ojczyźnie całego współczesnego ustroju reprezentacyjnego: w Anglii.

„Nie mogę i nie zamierzam bynajmniej przeczyć, że system dwuizbowy w Anglii, podobnie jak i gdzieindziej, był raczej wynikiem naturalnego, historycznego rozwoju, aniżeli z góry powziętej myśli. W rzeczywistości wyraźny i trwały podział parlamentu angielskiego dokonał się w pierwszej połowie XIV w. sposobem ewolucyjnym, skutkiem trzech następujących faktów: po pierwsze, skutkiem usunięcia się stanu duchownego z początkiem tegoż wieku od równoczesnego obradowania z trzema innymi stanami i ograniczenia się jego do uchwalania ze swej strony państwowych ciężarów na oddzielnych zebraniach t. zw. „Convocationes“; powtórnie skutkiem faktu, który z tamym pozostawał w związku, iż mianowicie najwyższa część duchowieństwa, zasiadająca w Radzie Królewskiej jeszcze za czasów istnienia samego tylko „Magnum Concilium“, a to bądź z tytułu węzła lennego, wiążącego ją z Koroną, bądź też z tytułu swej wysokiej godności kościelnej, nie wycofała się i teraz, z początkiem XIV w. z resztą duchowieństwa od udziału w obradach parlamentu, a tylko pozostając odtąd w zbyt szczupłej liczbie, przyłączyła się do obrad stanu świeckich baronów; po trzecie, skutkiem tego, iż wobec coraz ściślejszego związku, jaki zachodził pomiędzy wybieralnymi przedstawicielami dwóch pozostałych stanów, rycerstwa i mieszczaństwa, nastąpiło przed 1332 r. ostateczne i trwałe połączenie się obu tych ostatnich przedstawicielstw stanowych w jedno, wspólnie obradujące ciało, nazwane Izbą gmin w odróżnieniu od Izby pierwszej, oznaczanej mianem Izby lordów. Że proces powyższy nie był koniecznym, niechaj za dowód posłuży przykład Szkocji, w której odrazu, jakkolwiek tylko czasowo z czterech pierwotnych stanów wytworzył się parlament jednoizbowy, lub przykład Szwecji, w której oddzielne zgromadzenia takichże czterech stanów przetrwały aż do czasów ubiegłego, XIX-go stulecia. Natomiast na zbliżonej do systemu angielskiego zasadzie, a mianowicie na zasadzie podziału ciała reprezentacyjnego na członków piastujących imiennie wysokie godności państwowe i kościelne i na wybrańców z łona społeczeństwa, szlachty i miast, dopóki te ostatnie brały udział wjazdach sejmowych, oparł się podział ciała parlamentarnego w dawnej Polsce.

„Dla rozwoju parlamentaryzmu powszechnego nabrał nie mniej znaczenia rozstrzygającego klasyczny wzór angielski. Konstrukcja Izby pierwszej została z czasem zmienioną i opartą



przeważnie nie na zasadzie angielskiej t. j. nie na zasadzie dziedziczości, kombinowanej dodatkowo sposobem elekcji i dożywotniej nominacji królewskiej, ale także na zasadzie wyłącznej nominacji, wyłącznej elekcji, bądź też najróżniejszych a odmiennych niż w Anglii kombinacji wszystkich tych sposobów konstytucyjnych; skład tej Izby zmienił się z czasem we wszystkich państwach demokratycznych także i pod względem społecznym, tak iż tylko w bardzo niewielu zastarzałych ustrojach monarchicznych, jak przedewszystkiem w Austrii, Rosji i Niemczech przetrwała ta Izba aż do czasów naszych, jako zaskorupiała w całym znaczeniu tego słowa Izba wyższa, Izba „panów“, albo „magnatów“, zresztą zaś została ona przetworzoną na ciało nowożytne i demokratyczne; niemniej jednak, nie pod wpływem innego, jak angielskiego ustroju, w czasach kiedy już nasze państwo utraciło byt polityczny, stała się dwuizbowość powszechnie panującym, aksjomatem systemu reprezentacyjnego.

„Były wprawdzie, podnoszę to z całym naciskiem, w rozmaitych państwach i w rozmaitych czasach próby wejścia na drogę inną, a w szczególności na drogę parlamentaryzmu jednoizbowego. Przykład pod tym względem dała sama Anglia, odstępując od dwuizbowości w rewolucji z 1648 r. Wróciła do niej już w 1687 r. Na tę samą drogę weszła także Francja w konstytucjach rewolucyjnych z 1791 i 1848 r., poprzedzających terror konwentu i zamach Napoleona III-go. Nie wytrwała przeciw w żadnym z tych wypadków na drodze jednoizbowości, dłużej, niż parę lat. Stany Zjednoczone Ameryki północnej przyjęły również w 1776 r. jedną Izbę. Trwały przy niej nie dłużej wszakże, niż do r. 1787. Podobnie, pomijając inne, nieliczne już przykłady, krótkim był żywot jednoizbowości w tych poszczególnych Stanach Ameryki północnej, jak Pensylwanji, Vermont, Georgji, czy tych państewek romańskich Ameryki północnej, lub południowej: Meksyku, Ekwadorze, Peru, Boliwji, w których ten system jednoizbowy został jakby na próbę zaszczerpiony przez rozmaite zewnętrzne okoliczności. Utrzymał się on tylko zupełnie wyjątkowo w drobnych i podrzędnych ustrojach, dalekich od pełnego życia politycznego w znaczeniu nowożytnym, wolnych od ciężarów, nałożonych państwom przez ich stanowisko światowe, bądź tylko europejskie. Pozytywnie biorąc, istnieje system dwuizbowy w W. Brytanji i kolonjach jej, w Dominium kanadyjskiem, w Commonwealth południowej Afryki

i Australji, w Stanach Zjednoczonych Ameryki północnej i to zarówno w poszczególnych Stanach, jak też i w obejmującej je całości, w Brazylii, Argentynie, Chili, Kolumbji, Ekwadorze, Guatemali, Kubie, Hajti, Peru, Nikaraguie, Urugwaju, Paragwaju, St. Domingo, Wenezueli; jest on systemem panującym we Francji, Belgji, Włoszech, Hiszpanji, Portugalji, Rumunji, Grecji, Szwajcarii, Holandji, Danji, Szwecji, Norwegji, Islandji; został on, poza państwami kolonialnymi, wprowadzony na południu i wschodzie: w Turcji, Japonji, Liberji;; jest on w czasach ostatnich, poza nadmienionym już przykładem Meksyku, który w r. 1917 otrzymał swą obecną konstytucję, wzięty za podstawę ustroju parlamentarnego w dwóch państwach, dźwigających się do życia na gruzach dwucesarstwa środkowo-europejskiego, w nowych Niemczech i Czechach.

„System jednoizbowy istniał do niedawna w niektórych po-  
 nniejszych składowych częściach cesarstwa niemieckiego,  
 względnie prowincjach Austrii, obecnie zaś jest w zastosowaniu  
 w niektórych kantonach szwajcarskich i niektórych prowincjach  
 Dominium kanadyjskiego, pozatem w Bułgarji, Serbji, Mo-  
 naco, poza Europą zaś w Panamie, S. Salvador, Costarica, Hon-  
 duras.

„Oto, Wysoka Izbo, jak się przedstawia sprawa jedno i  
 dwuizbowości ze stanowiska powszechnego rozwoju historyczne-  
 go i ze stanowiska obecnego stanu faktycznego tej rzeczy.

„Śmiem przypuszczać, że Wysoka Izba, nie mogąc nie zna-  
 leść w sobie należytego zrozumienia nieodbitej wymowy tych  
 prostych faktów, okaże się skłonną, ażeby wnikać w ich głę-  
 bsze, pragmatyczne znaczenie i zastanowić się serjo nad jego  
 treścią. Mam nadzieję, że przypuszczenie moje nie okaże się  
 zawodnem już choćby z powodu, że zastanowienia takiego do-  
 maga się bezwzględnie przytoczony już przezemnie fakt, iż  
 i w tych państwach, które w danym czasie przyjęły były system  
 jedno-izbowy, został on, i to bardzo rychło, porzucony na rzecz  
 systemu dwuizbowego. Z tego faktu zdaje się bowiem wynikać  
 jasno, iż na dnie systemu dwuizbowego są jakieś i to widocznie  
 bardzo realne i istotne motywy, które w życiu państw stanowią  
 o jego wartości i to wyższej wartości. Że zaś motywy te nie  
 straciły znaczenia i aktualności nawet i w naszych, przełomowych  
 czasach, w których przychodzi nam budować nowe nasze pań-

stwo, za tem zdaje się ponad wszelką wątpliwość przemawiać ta okoliczność, na którą już również pozwoliłem sobie zwrócić uwagę, że mianowicie właśnie w szeregu w tej chwili odbudowujących się państw, u dwu naszych sąsiadów najbliższych, stojących pod wpływem prądów dosyć chyba radykalnych, system dwuizbowy zdołał odnieść zupełne zwycięstwo nad systemem jednoizbowym.

„Jakoż motywy takie istnieją rzeczywiście. Istnieją nietylko w teorji, w nauce prawa państwowego, w głębokich dociekania-  
niach i badaniach takich mężów jak Montesquieu, Tocqueville, Constant, Taine, Mille, Bentham, Bryce, Story, Waitz, Treitschke, Cieszkowski. nie mówiąc o legionie żyjących.

„Wysoka Izbo ! Żyjemy w czasach ciężkich i gorących, w czasach niecierpliwych. Wiemy wprawdzie, że teorji, nauce, zawdzięczamy obecną naszą cywilizację. Zdajemy sobie sprawę, że bez studjów i badań naukowych nie mielibyśmy kolei żelaznych i parowców, telegrafów i telefonów, nie mielibyśmy środków ochrony zdrowia przed kalectwem i chorobą, nie mielibyśmy środków nowoczesnej produkcji, nie umielibyśmy nawet wydobyć właściwego plonu z żywicielki ziemi. Mamy więc pewne uznanie także i dla nauki w innych dziedzinach, dla wiedzy i doświadczenia mężów, którzy rezultatami swej pracy znaczą we wszystkich dziedzinach, ponad upływające wieki, prawdziwy postęp świata. Mimo to wszystko, daleki jestem, Szanowni Panowie, od myśli, ażeby obrady nasze przeciążać wywodami teoretycznej, naukowej natury. Sądzę, że czyniąc to, w chwili takiej, jak obecna, chybiłbym właściwego celu. Będę się więc starał trzymać ściśle praktycznego, pozytywnego gruntu, pozwolą jednak Panowie, że tu i ówdzie będę się musiał powołać na zdania i opinie realne i bardzo żywe, mimo iż ci, co je wypowiedzieli, dawno już zeszli ze świata. Nie od nas zaczyna się mądrość i doświadczenie ludzkości, słuszną więc jest, ażebyśmy i tym głosom uży-  
czyli ucha.

„Wysoka Izbo ! Parlament, ciało ustawodawcze ma przede-  
wszystkiem za zadanie tworzenie ustaw, musi tedy być zbudowany w ten sposób, ażeby mógł zadośćuczynić potrzebie dobrego ustawodawstwa. Weźmy tedy przed oczy najbliższe nam stosunki i zastanówmy się trzeźwo, czy system oparty na czystej jednoizbowości, wytrzymuje próbę z tego stanowiska.

„Izba poselska wszędzie, a zwłaszcza tam, gdzie jest oparta na podstawie wyborczej, chociażby w przybliżeniu tak szerokiej i demokratycznej, jak w naszym kraju, ma swój specyficzny charakter. Złożona przeważnie z ludzi akcji politycznej, ludzi partji, ludzi młodszych, żądnych czynu, pragnących gorąco i niecierpliwie złożyć wobec swych wyborców dowody trafności swego wyboru, Izba poselska, spełni niewątpliwie należycie swe zadanie, o ile polega ono na odzwierciedlaniu na terenie prawodawczym opinji i prądów kipiących w społeczeństwie w danej chwili, na odczuciu i zrozumieniu aktualnych potrzeb, na zaspokojeniu naj-naglejszych interesów miejsca i chwili. Jest jednak zarazem rzeczą niemniej zrozumiałą, że zadosyćuczynienie pełnemu zadaniu ustawodawstwa, wymaga jeszcze czegoś więcej. Obok czynnika, kładącego z natury rzeczy szczególniejszy nacisk na interesy, potrzeba czynnika przejętego głęboką troską o zasady, obok czynnika kładącego przede wszystkim do zaspokojenia potrzeb materialnych kraju, potrzeba drugiego, uwzględniającego w całej pełni doniosłość potrzeb narodu pod względem duchowym i moralnym, czynnika nie zaprzątniętego w tym stopniu, co tamten postulatami lokalnymi i aktualnymi, mogącego swobodniej rozpatrywać sprawy ze stanowiska bardziej spokojnego, ogarniającego nietylko teraźniejszość, ale i przeszłość, a przede wszystkim przyszłość całego państwa. Państwo jest bardziej wieczne, aniżeli pokolenia ludzkie, prawo państwowe musi obowiązywać dłużej, niż tygodnie i miesiące, dłużej niż lata, uchwalanie więc prawa musi posiadać warunki, któreby to prawo czyniły dobrem i słusznym na dłuższą metę w zmieniających się ustawicznie stosunkach ludzkiego bytu. Praca ustawodawcza Izby poselskiej wymaga z tych powodów koniecznego uzupełnienia przez wpływ czynnika drugiego, mniej licznego, mniej zapalnego, mniej obciążonego naciskiem potrzeb lokalnych, mniej związanego z agitacją i polityką partyjną, słowem ciała reprezentującego w wyższym stopniu moment spokoju, skupienia, doświadczenia i rozwagi.

„Jeżeli, Wysoka Izbo, moment przytoczony przezemnie, posiada wartość i uznanie na całym świecie, to o ileż na wyższe uwzględnienie zasługuje on u nas, przy naszym temperamencie pobudliwym i zapalnym, skłonny szczególnie do łatwowierności, uniesień i porywów! Czyż nie byliśmy już wielokrotnie świadkami, jak często nierozważenie sprawy, nieuzasadnione po-

głoski, jak często wystąpienie płomienne i grające, jeśli nie na demagogji wprost, to na uczuciu chwili, doprowadzały do chwilowych nastrojów, wyładowujących się w pospiesznych i nieopatrnych uchwałach i ustawach, które okazały się, bardzo na wet rychło, szkodliwe dla interesu państwowego i tak nagle, jak były uchwalone, musiały być cofnięte? Czyż nie naraziły one niejednokrotnie powagi tej Izby na uzasadnioną krytykę kraju, a nawet na złośliwe i szydercze docinki? Czy nie obniżyły one powagi jeszcze większych i świętszych wartości, aniżeli nim jest autorytet Sejmu, a mianowicie zaufania obywateli do państwa i poczucia prawa? Mielśmy dotąd prawa obce, których szanować i cenić nie pozwalało nam uczucie patriotyczne, cóż jednak będzie, jeżeli własne nasze prawa będą pozbawione głębszych podstaw moralnych i nie wykształcą u ogółu tak niezbędnego dla każdego państwa zmysłu prawnego i dyscypliny prawnej? Mogły, Szanowni Panowie, istnieć w tym względzie pewne złudzenia i spory w pierwszych jeszcze chwilach zebrania się naszej Konstytuanty, dzisiaj jednak jest już tylko kwestją uczciwej bezstronności i umiejącej prawdzie spojrzeć w oczy trzeźwości, ażeby wyciągnąć właściwe konsekwencje. Wystarczy przypomnieć znane i kłójące się ze sobą uchwały w sprawie polityki zagranicznej, skarbowej i agrarno-aprowizacyjnej, wystarczy wziąć komplet ustaw sejmowych, rojących się od nieścisłości jurydycznych, niejasności, usterek formalnych, błędów merytorycznych i kontrowersji. Już obecnie niemalą trudność stanowi rozpatrzenie się w treści tych ustaw, upstrzonych najrozmaitszymi zbytecznymi dodatkami, długich i gadatliwych. Czyż jakiegokolwiek państwo na świecie może długo, bez ujemy dla siebie, bez niebezpieczeństwa dla wolności obywateli trwać w podobnym stanie niepewności stosunków prawnych, która zabija energję i twórczość na każdym polu, a jest wynikiem dzisiejszego zbyt łatwego i pospiesznego fabrykowania jednych, a zaniedbania innych, nie mniej ważnych i potrzebnych ustaw?

„Ciężką, bardzo ciężką odpowiedzialność, Szanowni Panowie, mamy w tym względzie wobec przyszłych pokoleń polskich.

„Rozumiem. Wysoka Izbo, iż ustawodawstwo musi, w naszych zwłaszcza, burzliwych i gorączkowych czasach, nadążać życiu i normować rychło jego potrzeby. Rozumiem, że w danych warunkach, ustawa rychła, gorsza nawet, może być czasem

potrzebniejszą, aniżeli dobra a spóźniona. Reguły jednak z tego czynić nie wolno. Nad potrzebą zbyt rychkich ustaw góruje z reguły o wiele potrzeba ustaw dobrych, przystosowanych trzeźwo i dojrzałe do warunków życia. Do tego koniecznem jest, ażeby ustawy, uchwalane przez Sejm, mogły być poddane jeszcze jakiej, chociażby pośpiesznej, rewizji i korekturze. Żadne komisje, przerwy w głosowaniach, ani jakiegokolwiek inne tego rodzaju środki, w łonie samej Izby poselskiej, nie mogą wystarczyć do osiągnięcia tego celu. I one są potrzebne, Izba jednak ma zawsze możność i prawo przejść zbyt łatwo nad niemi do porządku dziennego. Stronnictwa Izby tylko z zewnątrz mogą znaleźć podniecie do rewizji raz zajętego stanowiska, i do uznania swej omyłności i braku informacji. Perswazje rządu nie zawsze mogą wystarczyć, tak w stosunku do stronnictw większości, jak i opozycji. Perswazja, korektura, musi wyjść od czynnika trzeciego, stojącego na uboczu, uposażonego w skromny chociażby, ale określony udział w pracy ustawodawczej, od Senatu.

„Instytucja Senatu razi jeszcze dzisiaj wielu z Szanownych Panów kolegów, głównie swoją nazwą. W agitacji politycznej wysuwa się z tego tytułu, przeciwko niej, nawet zarzut, iż wskrzesza ona średniowieczną i przeżyłą instytucję Izby lordów, panów, czy magnatów. Podnosi się u nas, przeciwko niej, także argument, iż zadanie jej jest czysto negatywne, że ma być ona w szczególności hamulcem, zaporą przeciwną demokratyzacji społeczeństwa. Rzadziej, ale również stanowczo, wytacza się przeciwko niej, sformułowane już przez niektórych mówców rewolucji francuskiej hasło, iż tak jak jednym jest naród, tak też i w jednym, niepodzielnem ręku, spoczywać winno jego przedstawicielstwo.

„Mam nadzieję, że w tak dostojnem, tak przejętem wielką swą odpowiedzialnością ciele, jaką jest Izba, powołana do nadania państwu naszemu konstytucji, powiedzie się śmiało i ręczowo rozpatrzyć w tych zarzutach.

„Podniosłem już poprzednio, że zarzut wstecznictwa, reakcyjności, pod względem społecznym, nie może być podnoszonym generalnie przeciwko instytucji, ale tylko przeciwko konkretnemu jej składowi w danym, szczegółowym wypadku. I Sejm nasz państwowy był niegdyś szlacheckim, dzisiaj jest ludowym. I na czele państwa stał niegdyś monarcha ze starożytnej dyna-

stji, dzisiaj zaś, na jego miejscu stać ma prezydent republikański, wybieralny. Zarzut zacofania, średniowieczny, odnosił się do Izb wyższych, w państwach autokratycznych, ale zarzut ten jest bezsilny np. w stosunku do Senatu francuskiego, szwajcarskiego, czy amerykańskiego. Komu znana jest cokolwiek historia, ten słyszał, lub czytał o tem, że Senaty niektórych krajów okazały niejednokrotnie więcej zrozumienia i inicjatywy dla rozumnych reform społecznych, aniżeli Izby poselskie. Senat francuski okazał się parukrotnie instytucją przejętą w wyższym stopniu duchem demokracji, aniżeli francuska izba deputowanych. I w naszych więc, obecnych warunkach, zarzut zacofania społecznego, skierowany przeciw Senatowi, nie ma sam w sobie siły, mogącej zabić instytucję Senatu. Skutecznie może on być stosowany tylko wobec ciemnych, niekrytycznych słuchaczy. Przedmiotowo, realnie sprowadza się on do pytania, czy skład Senatu takiego, jaki ma istnieć w Polsce, jest dosyć dobrym, dosyć demokratycznym? To jednak jest już kwestją praktyczną, kwestją szczegółową, która nie dotyka sprawy istnienia, lub nieistnienia Senatu, ale sprawy takiego, lub odmiennego składu Senatu. Przyjdzie na rozbiór jej pora wówczas, kiedy na porządku dziennym naszych obrad pojawi się kwestja sposobu tworzenia Senatu.

„Natomiast w wyższym już stopniu zdaje się przeciwko samej istocie Senatu podnosić zarzut, iż ma on być hamulcem, uniemożliwiającym przedstawicielstwu sejmowemu doprowadzenia do skutku swych uchwał, względnie hamulcem, utrudniającym i odraczającym tę pracę. Szanowni Panowie! mówiąc o tym zarzucie, nie mogę nie przyznać, że w pewnej, ostatniej swej części, nie jest on ani nieprawdziwym, ani niesłusznym. Jest rzeczą jasną, że zadaniem Senatu jest miarkowanie, poprawianie ustawodawczej pracy Sejmu, z czego wypływa, iż rola jego musi być rolą powściągającą i odraczającą pod względem czasu. Istota zagadnienia polega jednak, w danym wypadku, nie na pytaniu czy takie miarkowanie i odraczanie jest wogóle dopuszczalne, ale na pytaniu, znowu konkretnem, czy w danym szczegółowym wypadku nie idzie to hamowanie zadaleko, a w szczególności, czy nie idzie ono tak daleko, ażeby unicestwić i ubezwładnić ustawodawczą rolę Izby sejmowej? Oba te pytania należy więc rozważyć co najmniej oddzielnie. Co do pytania ogólnego,

zdaje mi się, że na podstawie dotychczasowych obrad w tej materji w komisji konstytucyjnej, mogę powiedzieć śmiało, że w tej Wysokiej Izbie niema ani jednego stronnictwa, któreby nie uznawało, iż praca ustawodawcza Izby musi w ten, lub inny sposób być miarkowaną i hamowaną. Nie chcę przytaczać sposobów, które w tym celu z rozmaitych stron były proponowane, sposobów w łonie samej Izby, czy poza nią, w postaci Straży praw, czy „veta“ Prezydenta, stwierdzam tylko, iż potrzeby samej, o której mowa, nikt wyraźnie zaprzeczyć nie był w stanie.

„Tak więc, nie kwestja, czy wogóle potrzebnem jest pewne miarkowanie i poprawianie działalności Ustawodawczej Izby, ale kwestja jak daleko i czy nie zadaleko iść mają w tym względzie uprawnienia Senatu, jest kwestją realną, kwestją ewentualnego sporu. Powrócę do niej, kiedy będzie mowa o tem, jakimi granicami i terminami ma być związana działalność Senatu, ażeby on nie mógł stać się dla Izby sejmowej rzeczywistym hamulcem. W tem miejscu niechaj wystarczy uwaga, że w odpowiednich przepisach nie mieści się najmniejsze tego rodzaju niebezpieczeństwo. Cała rola Senatu naszego sprowadzać się musi w praktyce pod tym względem do tego, iż wedle powiedzenia znanego francuskiego polityka, Gambetty, zadaniem jego będzie dać Izbie poselskiej „czas do namysłu“.

„Nakoniec, co do zarzutu, wynikającego z hasła: jeden naród, jedno przedstawicielstwo, należy stwierdzić, że zwraca się on formalnie na więcej przeciwko samej zasadzie istnienia Senatu, w gruncie rzeczy jednak posiada charakter raczej literacki aniżeli prawno-polityczny, jest zrozumiałym na tle epoki końca XVIII stulecia, w ustach Robespierrea, czy Rabaut de St. Etienne we Francji, współcześnie jednak nie wytrzymuje żadnej krytyki. Naród jest niewątpliwie jeden. Udzielność państwa jest również jedna i niepodzielna w każdym państwie i jest atrybucją narodu. Niemniej wykonywanie tej udzielności, formułowanie woli narodu i sprawowanie władzy nie może być rzeczą jednego jedyne go czynnika. W dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, organem tej woli jest sądownictwo, i to sądownictwo zorganizowane na zasadzie stopniowości, prawa apelacji. Podobnie rzecz się ma w dziedzinie władzy wykonawczej. W zakresie ustawodawstwa, z zasady danej wynika tylko, iż nie mogą w państwie istnieć obok siebie parlamenty cząstkowe, terytorjalnie



ograniczone, nie wynika zaś bynajmniej, ażeby parlament jeden, centralny, obejmujący całe państwo, nie miał ze względów techniki ustawodawczej być skonstruowany na zasadzie podziału na dwa ciała, z których, w dodatku, jedno, uposażone miałoby być wyłącznie w prawo realizowania odpowiedzialności parlamentarnej rządu, drugie zaś miałoby wobec tamtego posiadać tylko charakter pomocniczy, miarkujący i uzupełniający.

„Tyle co do zarzutów, podnoszonych przeciwko Senatowi. Po rozpatrzeniu ich, czas jednak powrócić do właściwej rzeczy. Nie jest ona jeszcze wyczerpana w całości. W wywodach dotychczasowych zdołałem mianowicie uwzględnić dotąd tylko jedno z zadań Senatu. Usiłowałem wykazać Panom, że jest on niezbędnym warunkiem dobrego ustawodawstwa. Niezbędnym nie tylko dzięki swej funkcji hamującej, negacyjnej, ale i dzięki swej funkcji dodatniej, twórczej, nawet w obrębie ustaw uchwalanych przez pierwszą Izbę, nawet więc po pozbawieniu go inicjatywy ustawodawczej.

„Na tem wszakże nie wyczerpuje się bynajmniej sprawa Senatu. Jest on niezbędnym także z innego, ogólniejszego jeszcze i bodaj, że jeszcze ważniejszego stanowiska: ze stanowiska harmonijnego ustroju całej budowy państwa.

„Wysoka Izbo! Harmonijny ustrój nowożytnego państwa wedle zasady, zaobserwowanej już dawno przez wielkiego Montesquiusza polega nie na czem innem, jak tylko na równowadze władz, względnie funkcji państwa. „Ani demokracja — pisze ten głęboki myśliciel i mąż stanu — ani arystokracja nie są, z natury swej, rządami wolności. Wolność polityczna istnieje tylko przy rządach umiarkowanych, ale i z rządami umiarkowanymi wolność nie zawsze idzie w parze: istnieje ona tylko tam, gdzie nikt nie nadużywa władzy. Otóż doświadczenie wieków uczy, że każdy, kto dzierży władzę, skłonny jest do jej nadużywania i posuwa się na tej drodze tak daleko, aż napotka granice. Któżby to powiedział? Sama nawet cnota potrzebuje granicy! Aby więc nikt nie mógł nadużywać władzy, trzeba tak ułożyć rzecz, ażeby władza wstrzymywała władzę“.

„Szanowni Panowie! Ustrój parlamentarny, ustrój czyniący rząd odpowiedzialnym parlamentarnie wobec ciała ustawodawczego, stwarza już sam przez się pewne przechylenie szali ustroju państwowego na niekorzyść władzy, a raczej funkcji wykona-

wczej. Zredukowanie ciała ustawodawczego do systemu czystej jednoizbowości, byłoby już istotnem naruszeniem koniecznej harmonji w ustroju wielkiego państwa. Byłoby zupełnem podporządkowaniem władzy wykonawczej organowi legislatywy. Rząd nie może spełnić swoich wielkich, samoistnych zadań bez koniecznego stopnia samodzielności. Stojąc w obliczu Izby poselskiej, Sejmu i Senatu, posiada jeszcze ten stopień. Traci go, stając w obliczu jednej, jedynej Izby, która sama nie jest ograniczona istnieniem jakiegokolwiek bądź czynnika, łagodzącego, miarkującego jej wszechwładzę. Rząd, w dodatku rząd odpowiedzialny politycznie wobec tej Izby, rząd wyłoniony z większości jej musi wówczas, w braku tego drugiego, jakkolwiekby nawet bardzo słabego czynnika stać się prostem narzędziem, ekspozyturą Izby, która w tym wypadku musi wziąć na siebie cały ciężar nie tylko prawodawstwa, ale i rządów państwowych, do którego to ostatniego zadania nie nadaje się przecież z racji już samego swego wielogłowego składu i prawnego charakteru. Gdy zaś w dodatku w Izbie tej osiągnie przewagę jednostronictwo, dzisiaj to, a za kilkanaście, kilkadziesiąt lat zgoda przeciwna, ster wielkiego państwa, posiadającego wielkie interesy polityczne musi się wśród zgiełku, zaciekłych walk skierować ku przepaści absolutnych rządów jednej partji, powtarzam dziś tej, za lat kilkadziesiąt, w miarę ewolucji stosunków, tamtej partji. Czyż to jest fundament, na którym Panowie chcecie mieć zbudowanym największy skarb, jaki posiadamy, wolne nasze odzyskane państwo, Rzeczpospolitą Polską?

„Senat, choćby ograniczony, jest niezbędnym warunkiem utrzymania harmonji w budowie wielkiego państwa, niezbędnym warunkiem ciągłości i trwałości jego polityki. Tak dalece obawiam się, że słowa moje niedostatecznie Panów o tym niewzruszalnym pewniku polityki ustrojowej państw, mogły przekonać, iż, pozwolicie Panowie, że zacytuję w tem miejscu pełne żywej wymowy wywody jednego z moich kolegów, w nauce prawa konstytucyjnego d-ra B. Winiarskiego: „Despotyzm — pisze on w jednej z prac, ogłoszonych niedawno — jest tam, gdzie cała władza znajduje się w jednym ręku. Niekoniecznie w ręku jednej osoby. Historia pełna jest przykładu komitetów, czy rad, które rządziły despotycznie. Bowiem rządy zbiorowe mogą być również, a nawet bardziej despotyczne, aniżeli rządy jednostki. Tłum wielogłowy, stanowiący Izbę, nie mając żadnej tamy dla

swych zapędów, ma naturalną, nieprzewycięzoną skłonność do zagarnięcia pod siebie wszystkiego. Nie zadawała się uchwalaniem ustaw i przysługującym mu prawem kontroli nad rządem i administracją; chciwy władzy, sięga po nią coraz bezwzględniej. Miesza się nieustannie do spraw rządu, decyduje rzeczy, których nieraz należycie ani ocenić, ani nawet zrozumieć nie potrafi i bierze faktycznie w swoje ręce kierownictwo spraw państwowych. Staczając się coraz szybciej po tej równi pochyłej, która prowadzi do dyktatorstwa, Izba wtrąca się nie tylko do czynności rządowych, ale wywiera nacisk na trybunały, aby ulegały jej widokom politycznym, wreszcie przywłaszcza sobie wymiar sprawiedliwości, sądzi, skazuje. Prawo staje się dźwiękiem bez treści tam, gdzie zmienia się codzień ustawy i z równą szybkością uchwała nowe, na potrzeby polityczne chwili. Te ustawy coraz częściej zawierają krzyczące niesprawiedliwości. Wolność, bezpieczeństwo obywateli nie istnieją. Namiętności rozpalają się coraz więcej, Izba staje się parlamentem, rządem i sądem. Nie masz granic jej władzy, nawet moralnych. Samodzierża ma sumienie; tłum nie ma sumienia. Samodzierża bądź coby bądź kieruje się względami opinii publicznej, czuje się odpowiedzialnym przed historją, czy przed Bogiem; w tłumie nikt nie poczuwa się do odpowiedzialności. Jeżeli nawet stanie komu przed oczyma zarzut: źle czynisz? — to dusza tłumy podsuwa na to odpowiedź: a cóż ja? ja za to nie odpowiadam; wszyscy tak postanowili! A tak zwycięża ta okropna filozofja, na którą zdobyć się mogła tylko nieosobowa, anarchiczna dusza rosyjska: gdzie wsie winowaty, tam nikt nie winowat! gdzie wszyscy winni, tam nikt nie winien! Popychana wciąż tą samą fatalnością, Izba — tłum nie chce wypuścić z rąk władzy, stosuje coraz bezwzględniejsze represje wobec każdego czynnika, który odważy się jej przeciwstawić i sprawuje te despotyczne, nieraz krwawe rządy dotąd, aż zdeorganizuje państwo, zniszczy dobrobyt kraju, narazi naród na niepowetowaną stratę — i albo zmiecioną zostanie przez wymierzone przeciwko niej powstanie, lub zamach stanu, albo szamocąc się od jednego głupstwa, lub szaleństwa do drugiego, rozpadnie się na walczące ze sobą nawzajem grupy i zczęźnie, zostawiając po sobie pamięć, którą przeklinają pokolenia... To jest historia... Teraźniejszość czyż nie przyniosła nam obrazów, najbardziej w okropności wymownych? Sowiety rosyjskie są jednoizbowe“.

„Zbliżam się, Wysoka Izbo, do końca wywodu. Ufam, iż sprawa tak doniosła będzie przez Wysoką Izbę rozstrzygnięta z tego samego stanowiska, z jakiego starałem się ją przedstawić, a więc ze stanowiska dobra państwa, nie zaś ze stanowiska jakichkolwiek interesów partyjno-politycznych. Właśnie to, głębokie przekonanie, że sprawa, której bronię jest sprawą państwa, koniecznością ustroju państwowego dawało mi zawsze, mimo, a raczej zwłaszcza dlatego, iż należę do stronnictwa zasiadającego w środku tej Wysokiej Izby rzetelną, bo bezinteresowną siłę potrzebną do jej obrony.

„Szanowni Panowie! Budując własne, wielkie państwo jesteśmy w położeniu, którego nie można nazwać łatwym. Dzieła tak wielkiego nie tworzy się drogą eksperymentów. Musi się ono oprzeć na doświadczeniu nie tylko własnym, ale i całego oświeconego świata. Przykład Rosji dowiódł nam, co znaczy przekreślić tysiące lat cywilizacji ludzkiej i chcieć w głupocie i pysze barbarzyńcy zacząć świat budować od siebie na nowo, od początku. Być może, że z czasem prześcigniemy w rozwoju polityczno-społecznym wielkie, zachodnie demokracje świata. Należy je wszakże niemniej najpierw doścignąć. Instytucje prawnopañstwowe, które w tych demokracjach oddały i oddają niezmiernie doniosłe usługi państwu, nie mogą u nas, w chwili, która wymaga przyciągnięcia i skoncentrowania wszystkich sił i czynników do budowy państwa, uchodzić za zbyt liczne bądź niedosyt demokratyczne. Więcej, niż jakikolwiek inny naród świata będziemy w naszym ustroju państwowym potrzebowali czynnika, reprezentującego doświadczenie prawnopolityczne, wiedzę, ciągłość i umiejętność pracy. Wartość tego czynnika okaże się niewątpliwie i u nas, podobnie jak we Francji, niemalą także i ze stanowiska potrzeby możliwie sumiennej i umiejętnej kontroli administracji. O doniosłem i dodatniem znaczeniu Senatu w związku ze sprawą wyboru prezydenta Rzeczypospolitej będę miał sposobność mówić jeszcze w tej Izbie. Jedno chcę jeszcze podnieść na końcu. Instytucja Senatu nie oddali, a zbliży nasz ustrój państwowy do zachodu, będzie znamieniem jego europejskości. Zaświadczy wybitnie o twórczości i dojrzałości społeczeństwa, i tego naszego pierwszego Sejmu konstytucyjnego. Obroni jego imię przed zbyt może ostrym sądem potomności. Na zewnątrz stanie się niewątpliwie już obecnie

elementem siły, uroku i powagi Rzeczypospolitej Polskiej“.

Sprawa dwuizbowości, sprawa Senatu, częściowo także skutkiem związanego z nią sposobu wybierania Głowy Państwa stała się głównym przedmiotem sporu i walki stronnictw pierwszego Sejmu przy rozprawach nad ustrojem państwowym.

Ostatecznie zwyciężyła zasada dwuizbowości nieznaczną większością głosów. Zwyciężyła skutkiem zagwarantowania jej we wspomnianym już poprzednio układzie stronnictw po upadku gabinetu I. Paderewskiego, układzie osłabionym wprowadzie przez usunięcie się „P. S. L. Piast“ od spełnienia zawartych w nim zobowiązań, wcielonym jednak mimo to w projekt nowego rządu z dnia 21 stycznia 1920 r., popartym ostatecznie głosami całej prawicy.

Zwyciężyła jednak, niestety, sama tylko zasada. Wykonanie jej w praktyce zostało ostatecznie sprowadzone do rozmiarów zupełnie niewystarczających. Nie mówiąc już o ograniczeniu składu Senatu tylko do przedstawicieli wybieranych na zasadzie prawie identycznej z zasadą ordynacji sejmowej — do sprawy tej powrócę jeszcze później — kompetencja ustawodawcza Senatu, taka jak wyszła z ognia namietnej walki parlamentarnej została sprowadzona do możliwie najszczuplejszych granic.

Senat został w art. 2 Konstytucji uznany równorzędnie z Sejmem za „organ narodu w zakresie ustawodawstwa“, postanowienia artykułów 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32 i 33 (utrata prawa wyborczego, incompatibilitas, urlopy, sprawdzenie ważności wyborów, prawo przedstawicielstwa całego narodu, odpowiedzialność, stosunek osobisty do rządu, stosunek do prasy, dyety, podstawy regulaminu Izbowego, prawo interpelacji) rozciągnęły równorzędnie na członków Senatu prawa i obowiązki przysługujące stanowisku członków Izby poselskiej, artykuł 26 przyznał Senatowi analogiczny z Sejmem wpływ na rozwiązanie obu Izb, które równocześnie musi się odnosić do obu, artykuły 39 i 125 ustaliły równorzędność członków obu Izb w Zgromadzeniu Narodowym przy wyborze Głowy Państwa, i przy rewizji Konstytucji, na koniec artykuł 59 oddał Senatowi wpływ na prawo pociągania ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej, a w szczególności wpływ na wybór składu (czterech na dwunastu) Trybunału Stanu.

Natomiast artykuł 10 nie przyznał Senatowi prawa inicjatywy ustawodawczej, zaś art. 35 ustalił ostatecznie w tem brzmieniu prawo Senatu w zakresie właściwej legislatury:

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

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

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

Luka powstała skutkiem odrzucenia przez plenum Izby ostatniego ustępu tego artykułu (prawo „veta“ Prezydenta Rzeczypospolitej na wypadek odrzucenia przez Sejm zwykłą większością propozycji Senatu) została dopiero 11 października 1923 roku uzupełniona następującym jednostronnem postanowieniem, dodanem do 24-go artykułu obowiązującego regulaminu sejmowego:

„W wypadkach, kiedy Sejm zmiany, proponowane przez Senat odrzuci zwykłą większością głosujących, projekt ustawy upada w całości. Jeżeli jednak projekt ten w brzmieniu, uchwalonem przez Sejm, bądź w brzmieniu, uwzględniającem poprawki Senatu, zostanie na nowo podjęty przez Rząd lub przez Sejm w drodze, przepisanej w art. 19, wtedy ustęp 1 art. 14 regulaminu nie ma zastosowania. Marszałek nowy projekt odsyła do komisji. Nad sprawozdaniem komisji Sejm odbywa tylko jedno czytanie.“

Gdy więc nawet nie we wszystkich ustrojach powojennych stojących na gruncie dwuizbowości zostało prawo ustawodawcze Senatu skazane na łaskę nieznacznej tylko większości Izby poselskiej przy jej ponownem głosowaniu (w Austrii na zas.

42 art. jej konstytucyi uchwała Rady Związkowej sprzeczną z projektem Rady Narodowej może być uchylona ponowną uchwałą Rady Narodowej „w obecności conajmniej połowy członków“; w Czechach przy inicjatywie ustawodawczej obu Izb na zas. 44 art. konstyt. zmiana uchwały jednej Izby przez drugą równa się odrzuceniu pierwszej zaś projekt Izby poselskiej, odrzucony większością  $\frac{3}{4}$  głosów Senatu, staje się ustawą przy ponownej uchwale  $\frac{3}{4}$  głosów Izby poselskiej; w Niemczech na zas. art. 74 konstytucyi a podobnie i w Prusiech na zas. art. 42 wzorowanej na tamtej konstytucyi z d. 30 listopada 1920 r. sprzeciw Rady Rzeszy w stosunku do Sejmu Rzeszy, względnie pruskiej Rady Państwa w stosunku do Sejmu krajowego ustępuje dopiero wobec ponownej uchwały Sejmu, powziętej większością  $\frac{2}{3}$  głosów, zaś w razie tylko zwykłej większości ponownej ustawa upada, o ile Prezydent nie podda jej pod referendum; na koniec w Rumunii poza postanowieniem art. 35-go konstytucyi, zastrzegającym uchwalanie budżetu i stanu liczebnego wojsk Izbie deputowanych obowiązującej pod każdym względem, także i co do inicjatywy zasada zupełnej równorzędności i równości uprawnień obu ustawodawczych Izb — w ustroju państwowym polskim o treści ustaw, wbrew ewentualnym odmiennym propozycjom Senatu przy jakimkolwiek quorum rozstrzyga ostatecznie większością  $\frac{11}{20}$  głosów sam Sejm.

Jest rzeczą widoczną, nawet oczywistą, iż między zasadą dwuizbowości, zasadą rzeczywistej równorzędności obu Izb ustawodawczych a jej wykonaniem w praktyce istnieje w obowiązującym brzmieniu naszej Konstytucyi nie dająca się rozumnie uzasadnić przepaść.

Trafnie wskazuje prof. Staryński Stanisław (w pracy p. t. „Konstytucya Państwa Polskiego“ Lwów 1921 p. 17) opierając się na literalnem brzmieniu 9, 34, 42, 46, 49, 50, 51, 124 i 3 ustępu 125-go artykułu Konstytucyi, iż „oprócz tej nierówności w zakresie ustawodawczym jest Senat polski usunięty jeszcze: a) od badania rachunków państwowych za miniony okres budżetowy; b) od współudziału w odwoływaniu członków Najwyższej Izby Kontroli, przyczem Prezydent tej Izby jest odpowiedzialny tylko przed Sejmem t. j. Izbą poselską; c) od udziału w uznaniu stanowiska Prezydenta Rzeczypospolitej za opróżnione; d) od

udziału w oskarżaniu Prezydenta Rzeczy i ministrów, czyli w pociąganiu ich do odpowiedzialności, oraz w odwoływaniu ministrów; e) od zatwierdzenia traktatów i przymierzy oraz współudziału w uchwałach dotyczących wypowiedzenia wojny i zawierania pokoju; f) od prawa uchwalenia w wypadkach czasowego zawieszenia praw obywatelskich; g) od uczestnictwa w wyborze komisji śledczych i od zasiadania w nich; h) od prawnopaiństwowej kontroli aktów, dotyczących dowództwa w czasie wojny; na koniec i) od współudziału w ewentualnej zmianie konstytucji na drugim Sejmie.“\*)

\*) Niesłusznie tylko, cytując wyrażenia, zaczerpnięte z objaśnień dodanych do pierwszego wydania tekstu Konstytucji („Konstytucja 17 marca 1921 r.“ Warszawa 1921) zarzuca autor mnie właśnie apologję tych braków Konstytucji i wysnuwa z nich i dla interpretacji samej Konstytucji daleko idące wnioski. Do wymienionego wydania Konstytucji napisałem tylko wstęp i podpisując go imieniem i nazwiskiem, dałem przez to wyraźnie, jak mi się zdawało, do zrozumienia czytelnikowi, że dalsze objaśnienia zawarte w wydaniu, które zresztą zupełnie nie były mi znane, nie pochodzą z pod mojego pióra.

Niestety błędna opinia o mojem autorstwie owych komentarzy podana przez prof. Starzyńskiego rozpowszechniła się bardzo szeroko i, nie mając wolnej głowy i czasu do prostowania jej wówczas, muszę to czynić niniejszem.

Powtarzam, iż udział mój w owem wydaniu ograniczył się wyłącznie do napisania na życzenie wydawców jednej kartki wstępu, na której dałem wyraz zadowolonia z faktu uchwalenia konstytucji. Pozatem za wydawnictwo tego pierwszego chronologicznie, tekstu konstytucji i za zawarte w nim komentarze żadnej odpowiedzialności wzięść nie mogę.

Przepaść leżąca pomiędzy uznaniem zasady dwuizbowości a jej urzeczywistnieniem w Konstytucji marcowej objaśnia się wprawdzie jej genezą.

Projekt konstytucyjny był opracowany w komisji od początku przez cały 1919 rok pod kątem widzenia systemu jednoizbowego. Dopiero pod koniec tego roku można było, jak już wspominałem, należycie przygotować grunt pod zasadę dwuizbowości. Zasada ta jednakże utrzymywała się jeszcze przez czas dłuższy raczej w dziedzinie teorii. Rozstrzygnięcie jej, zawarte obecnie w treści artykułu 2-go zostało odroczone na okres późniejszy. Tymczasem postępowała powoli ale naprzód praca nad całością projektu. Ciało ustawodawcze, o którym w tym projekcie mówią poszczególne artykuły, nosi w nim konsekwentnie nazwę Sejmu. Oczywiście jednoizbowego Sejmu. Kiedy na koniec zwyciężyła w głosowaniu zasada dwuizbowości, wobec coraz burzliwszego charakteru obrad, zabrakło sił na konsekwentne jej przeprowadzenie w całym projekcie. Przy wysokiem już napięciu sytuacji, przy niebezpieczeństwie narażenia na przegraną samej zasady, powiodło się już tylko przy niektórych punktach jej urzeczywistnienie. W innych utrzymała się przy pełnych uprawnieniach sama tylko Izba poselska, przy której też pozostała tradycyjna nazwa Sejmu, obejmująca niegdyś, jak wiadomo, zarówno Senat jak i Izbę poselską.

Zasada dwuizbowości, równorzędność obu ciał ustawodawczych czeka w naszym ustroju na swe pełne urzeczywistnienie w przyszłości. Bez niego ustrój nasz państwowy jest ustrojem niepełnym, ustrojem ułomnym.



## VI.

### PRAWO WYBORCZE.

Mimo urzeczywistnienia w praktyce zasady zupełnej równorzędności obu Izb w ustroju państwowym, przypuścić i zgodzić się trzeba, iż Sejm, Izba poselska zachowa zawsze, z natury rzeczy, z racyi swego szerszego składu, w stosunku do Senatu stanowisko silniejsze i bardziej skuteczne. Pomijając naturalne pierwszeństwo Izby poselskiej w ustawodawczej inicjatywie (utrzymane w państwach, przyznających inicjatywę także Senatowi jak w Anglii, Ameryce, Francyi, Belgii, Szwajcaryi, Szwecyi, Danii, Japonii, Turcyi, Austrii, przedwojennych dwuizbowych ustrojach niemieckich, Czechosłowacyi, Rumunii), pomijając w szczególności ograniczenie inicjatywy Senatu w zakresie prawa budżetowego względnie ustawodawstwa rekrutacyjnego, przyjęte od r. 1911 nawet w Anglii a znane już poprzednio w całym szeregu państw (Stany Zjednoczone, Brazylia, Argentyna, Pensylwania, Francya, Włochy, Szwecya, Dania, Rumunia, etc.), należy przyjąć, że nawet w państwach uznających w zasadzie prawo obu Izb do realizowania odpowiedzialności politycznej rządu, jak we Francyi (art. 6 ustawy konstyt. o org. państw. władz) jest niekwestyonowaną przez nikogo regułą, iż prawo to, ze wszystkich uprawnień legislatywy najwালniejsze i najdalej idące, pozostać musi normalną atrybucją Izby poselskiej, jako czynnika powołanego znowu z racyi swego szerszego składu do reprezentowania w państwie w pierwszym rządzie w stosunku do rządu woli narodu. Sejm, Izba poselska pozostanie więc zawsze jednym z najistotniejszych organów władzy państwowej, co więcej, w ustroju rządów

parlamentarnych musi pozostać zawsze czynnikiem posiadającym przewagę w całym ustroju państwowym.

Biorąc to pod uwagę niepodobna w dziele rewizji naszego ustroju państwowego zatrzymać się przed nim i nie dążyć do takiej jego naprawy, ażeby mógł i on, zarówno jak i równorzędny z nim w przyszłości Senat podjąć swemu zadaniu. Przeciwnie, przyjąć trzeba, że całe dzieło naprawy okazałoby się nieskuteczne, niewystarczające, i nietrwałe, gdybyśmy niem nie objęli i tego, pozostawionego na koniec, ale z istoty swej pierwszego zagadnienia.

Dotychczasowa krytyka naszego ustroju doszła do sformułowania paru projektów, które mają na celu ułatwienie obu Izbow, ułatwienie przedewszystkiem rebus sic stantibus Sejmowi wykonanie wielkich jego zadań w ustroju państwowym.

Przyjmując za punkt wyjścia, że ustawodawstwo dotychczasowe grozi coraz niebezpieczniejszym chaosem wadliwych rzeczowo bądź formainie sprzecznych, niewykonalnych, zawiłych, i nicjasnych norm prawnych, powołując się z drugiej strony na fakt, iż nawet we Francyi przy pełnej równorzędności obu Izb i o wiele wyższym poziomie rządów istnieje w postaci Rady Stanu, organ osobny, powołany do wykonywania kontroli nad inicjatywą ustawodawczą — wypowiedział się za powołaniem do życia u nas analogicznej instytucji cały szereg znawców (prof. St. E streicher, W. S upiński, Eug. S tarczewski; dalej w osobnej „Ankiecie w sprawie rewizji konst. pols. i ordyn. wyb.“, ogłoszonej w „Ruchu praw. ekon. i soc.“ w 1925 r. Zesz. II.: prof. St. G łąbiński, prof. A. P eretiatk owicz i t. d.; gotowy projekt takiej instytucji — niezupełnie już dzisiaj aktualny — ogłosił w „Ankiecie o Konstyt. z 17 marca 1921“ p. Eugeniusz Starczewski; inny projekt, zbudowany przez prof. St. E streichera na zasadzie wyłuszczonych w art. „Czasu“ z 29 lipca 1921 r. ukazał się w zbior. wyd. p. t. „O naprawę Rzeczypospolitej“ w Krakowie w 1922 r.).

Myśl to niewątpliwie pożyteczna. Celem nie już kontrolowania inicjatywy, ale wprost formułowania projektów ustawowych istnieje u nas w praktyce, od pierwszych lat istnienia państwa organ, bez którego inicjatywa Sejmu w pewnych kierunkach. zadaniom swym wogóleby sprostać nie mogła. Jest to Komisya Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej, przemilczana w Kon-

stytucji marcowej jako instytucja przejściowa, która i obecnie w dalszym ciągu pracuje wytrwale choć w ukryciu nad kodyfikacją fundamentalnego: cywilnego i karnego, materialnego i formalnego prawodawstwa Rzeczypospolitej i wyręcza w tem dziele inicjatywę i pracę Sejmu i Rządu. Praca jej jest już stosunkowo niedaleka od ukończenia. Gdy się z nią Komisya upora, być może, że przy odpowiedniej reorganizacji jej składu i budowy nadałaby się ona lepiej, aniżeli jakikolwiek inny z istniejących organów do funkcji kontrolowania inicjatywy ustawodawczej. Tworzenie nowego i osobnego organu państwowego w tym celu wydaje mi się zbytecznem.

Mimo jednak niewątpliwej pożyteczności takiego organu w naszych stosunkach dla pracy kodyfikacyjnej Rządu i Sejmu nie należy mu przypisywać przesadnego znaczenia. Na dnie tej myśli leży bądźco bądź nieświadoma premissa, że nasze organa rządowe i nasz Sejm są i będą złożone z czynników, chętnych i gotowych do rozstrzygania wszelkich najtrudniejszych i najbardziej doniosłych zagadnień państwowych ale nie umiejących zdobyć się na kodyfikację dobrego projektu ustawy. Przypomina to nieco stanowisko uczonych i znawców w Rosyi sowieckiej, którzy w charakterze „speców“ mają swą wiedzę uzupełniać braki umysłowe ciemnych a mimo to panujących „Rad“. Wolałbym, ażeby po podniesieniu poziomu i sprawności w tym kierunku naszych organów rządowych (oczywiście i po osiągnięciu wyższego stopnia koordynacji w pracach kodyfikacyjnych poszczególnych ministerstw za pośrednictwem Wydziału prawnego przy Prezydium Rady Ministrów!) i przy uzyskaniu odpowiedniego poziomu umysłowego uposażonych w prawo inicjatywy: Sejmu i Senatu, tworzenie szeroko pomyślanej Rady Stanu (i to bez orzecznictwa administracyjnego, które jest jej atrybucją we Francyi) nie było niezbędne. Jeżeliby zaś poziom właściwych organów inicjatywy prawodawczej nie miał uleść zmianie, organ pomocy technicznej przy układaniu projektów nie na wiele się przyda. Jego wyniki będą poprostu odrzucane w głosowaniu.

Natomiast o wiele większą wagę przykładam do innego zagadnienia, które pozostaje w związku z funkcjonowaniem parlamentu.

Co może nastąpić w nagłym wypadku, gdy państwo jest w potrzebie posiadania odpowiednich norm prawnych a ciało ustawodawcze z tych lub innych powodów nie może ich dać?

Konstytucya Rzeszy Niemieckiej przewiduje (w art. 35) działanie pewnych komisji sejmowych (dla spraw zagranicznych i komisję ochrony praw przedstawicielstwa ludowego) poza sesjami Sejmu Rzeszy i po ukończeniu kadencji wyborczej.

Konstytucya Łotwy (art. 81) przyznaje Radzie Ministrów w okresach między dwiema sesjami Saejmy „jeżeli tego wymaga pilna potrzeba, ogłaszać rozporządzenia z mocą ustawy” — oczywiście z wyjątkiem zmian takich wyliczonych w tym artykule materji, jak budżet, ustawa wyborcza, pożyczki, emisya bonów, podatki.

Konstytucya litewska (art. 25) przyznaje Prezydentowi Republiki prawo przedłużenia specjalnym aktem kadencji sejmowej na wypadek wojny lub wprowadzenia na więcej niż połowie terytorjum państwowego stanu wojennego.

Konstytucya czecho-słowacka stanowi (art. 54) iż w czasie odroczenia lub zamknięcia sesji, rozwiązania jednej z Izb lub upływu jej kadencji, prawo do wydawania „nieodwołalnych zarządzeń, nawet gdy dla nich w innych warunkach wymagany byłaby ustawa”, a także prawo kontroli nad władzą wykonawczą przysługuje stałej „komisji wykonawczej”, złożonej z 24 członków obu Izb, wybieranych co roku. Do kompetencji tej komisji należą „wszystkie sprawy wchodzące w zakres działania ustawodawczy i administracyjny Zgromadzenia Narodowego” z wyjątkiem wyboru Prezydenta Republiki, zmiany ustaw konstytucyjnych, zgody na wypowiedzenie wojny, nakładania trwałych ciężarów finansowych na obywateli lub skarb państwa, rozszerzania obowiązku służby wojskowej i pozbywania własności państwowej.

Komisję tego rodzaju pod nazwą „Rady Obrony Państwa” trzeba było i u nas powołać do życia w czasie wojny z najeźdźcą bolszewickim. Okazała się wówczas niezbędną. Jej powołanie nie przedstawiało jednak wówczas dla tego żadnych trudności, ponieważ Sejm, który ją wyłonił, był Sejmem konstytucyjnym i nie był wogóle wiązany żadną konstytucją.

Konstytucya marcowa zostawia i w tym kierunku lukę, domagającą się usunięcia. Przepisy art. 3-go ust. 5 i art. 44

(prawo rządu i Prezydenta do wydawania rozporządzeń na podstawie ustaw i celem ich wykonania) są zakrojone zbyt wąsko w stosunku do potrzeby, i w świetle dotychczasowego doświadczenia muszą być uznane za niewystarczające. Próba zapełnienia tego braku drogą t. zw. pełnomocnictw, uchwalanych u nas dla rządu p. Władysława Grabskiego zawiodła najzupełniej tak co do formy jak i co do treści tego środka. Rozsądne wyjście wskazane w konstytucyi czeskiej zapobiega o wiele skuteczniej niebezpieczeństwu, w którym może się państwo znaleźć w polityce zewnętrznej lub wewnętrznej z parlamentem niezdolnym do sprawnej pracy państwowej.

Czy jednak i po zastosowaniu tego środka wolno jest odnosić się ze spokojem do stale zawieszanej nad państwem groźby, iż najważniejszy w jego ustroju wewnętrznym organ, jakim jest parlament, nie daje swym składem rękami prawidłowego działania?

System rządów parlamentarnych oddaje wprawdzie parlamentowi przewagę w ustroju państwowym, uzależniając od jego większości skład rządu — równocześnie jednak nakłada nań najcięższą, bo moralną odpowiedzialność za jakość, za użyteczność tworzonych pod jego wpływem rządów. Jaki los może czekać kraj, w którym stale dochodzą do steru rządy nieudolne? Na jaką przyszłość jest skazany kraj, gdy z powodu rozdarcia parlamentu na dwie różne i zwalczające się strony parlament okaże się niezdolnym do urzeczywistnienia w praktyce panującego systemu, niezdolny wogóle do utworzenia jakiegokolwiek rządu?

Panujący system rządów parlamentarnych staje się wówczas fikcją; czynnik parlamentarny zdolny do obalania rządów a niezdolny do ich tworzenia zgodnie z przyjętym ustrojem państwowym staje się w państwie siłą negatywną, paraliżującą normalne życie państwowe.

A właśnie w tem codziennem, normalnem życiu państwowem kuje się jego przyszłość, rozstrzyga jego los. Współczesne współzawodnictwo narodów rozstrzyga się niekoniecznie w walce orężnej. Podbój militarny jest tylko ostateczną formą wyższości jednych narodów nad drugimi w polityce i gospodarce wewnętrznej. Nie wystarcza w obronie ojczyzny umieć dać życie i krew. Chcąc utrzymać państwo i jego niezależność gos-

podarczą i polityczną trzeba umieć się rządzić. Umieć się rządzić, to znaczy umieć umiejętnie rozwiązywać potrzeby dnia i umieć skutecznie przygotowywać podstawy bytu przyszłych pokoleń narodu. Bo naród to nie Sejm, nie jedna warstwa społeczna, nie pokolenie nawet samo, ale całość, która była i która będzie.

To jest zatem właściwe stanowisko, z którego należy rozpatrywać zagadnienie składu parlamentu, zagadnienie ordynacji wyborczej. Prawo wyborcze jest uprawnieniem służącym jednostce nie dla jej dobra indywidualnego, ale dla dobra całości. Musi być więc dostosowane do potrzeb, do interesu państwa.

Zagadnienie prawa wyborczego jest w naszych czasach zagadnieniem aktualnem we wszystkich państwach. Na tym gruncie rozgrywa się wszędzie walka pomiędzy zwolennikami ustroju parlamentarnego, dążącymi do utrzymania go drogą reformy a pomiędzy doktryną, która odrzucając reformę, pisze wyrok zagłady dla uwielbianego przez się w teorii ustroju.

Niema dotąd na widnokręgu świata zasady, któraby mogła trwale zastąpić parlament. Zło mieści się nie w nim, ale w jego nadużyciu i zwyrodnieniu. Staje się rzeczą coraz oczywistszą, że utrzymanie parlamentu jest możliwe tylko poprzez rewizję podstaw jego wyboru. Podstawy obecne są główną dźwignią podważającą ustrój rządów parlamentarnych, parlamentaryzm i parlament.

Jeżeli też obecnie u nas, w czasie w którym piszę te słowa doszliśmy w stosunkach wewnętrznych do stanu, który napawa otuchą naszych nieprzyjaciół, jeżeli w związku z ruiną życia gospodarczego wewnątrz kraju zarysowują się coraz wyraźniej niebezpieczeństwa grożące mu z zewnątrz, — nie waham się stwierdzić, że główną przyczyną zła jest nasze prawo wyborcze. Sformułowana przez t. zw. gabinet Świeżyńskiego, wzięta następnie za podstawę wyborów Sejmu z początkiem r. 1919 doktrynerska i nieproduktywna ordynacja wyborcza rozstrzygnęła o kierunku prac tego Sejmu, o budowie państwa, przez ten Sejm dokonanej, stała się podstawą prawa wyborczego, wówczas uchwalonego i mimo, że wynikający z jej zastosowania zasadniczo wadliwy kierunek całej dotychczasowej polityki gospodarczej od jej początku doprowadził najszerze koła ludności do rozpacz i nędzy, obowiązuje ona dalej i uchodzi za źrenicę

wolności obywatelskiej we współczesnej Polsce, tak jak pod koniec dawnej uchodziły za nią elekcyja viritim, liberum veto, zasada, iż Polska fortet, i wojska nie potrzebuje, bo Polska nie rządem stoi, bo słabej Polski potrzebują sąsiedzi.

Taką jest siła suggestyi przesądów i zabobonów politycznych !

Z tego, co podniosłem, nie wynika wcale, ażebym lekceważył te zmiany obowiązującej ordynacyi wyborczej do Sejmu i Senatu i ulepszenia cząstkowe, które mogą być dokonane bez rewizyi Konstytucyi jeszcze w obecnym okresie parlamentarnym. Uważam to za błąd bardzo szkodliwy, jeżeli się w jakimkolwiek kierunku życia państwowego stawia zasadę : „nic lub wszystko“. W samym układzie okręgów wyborczych, ich liczbie i budowie, w sposobie głosowania i rozdziału mandatów można znacznie poprawić obowiązujące ustawy wyborcze. Możliwe i bardzo pożądane jest też częściowe chociażby ścieśnienie nazbyt wybujałego prawa nietykalności poselskiej w Sejmie a zwłaszcza poza Sejmem do granic normalnych, przyjętych w innych państwach. Poważna część stronnictw politycznych wypowiedziała się już za koniecznością tych zmian, popieranych usilnie głosami nauki (por. w spr. reformy ordynacyi szczególnie cyt. poprzednio „Ankieta“ w „Ruchu pr. ek. i soc.“ zesz. II. 1925 głosy : St. Bukowieckiego, prof. Z. Cybichowskiego, prof. L. Ehrlicha, prof. St. Głębińskiego, prof. W. Komarnickiego, prof. L. Kulczyckiego, d-ra J. Makowskiego, prof. A. Peretiatkowicza i prof. St. Starzyńskiego) przypuszczać więc należy, że zapowiedzi te nie są rzucone na wiatr.

Właściwa jednak naprawa prawa wyborczego łączy się ściśle z rewizyą samej konstytucyi.

Ona bowiem obejmuje zasadnicze postanowienia, które domagają się zmiany.

Po odrzuceniu przez plenum Izby bardzo nieznaczną większością odmiennych propozycji Komisji konstytucyjnej utrzymały się w niej prawie te same zasady składu Sejmu i Senatu.

Gdy według pierwotnej mojej propozycji, zgodnej z układem grudniowym 1919 r. i uchwalonej przez Komisję Senat miał składać się : z 70-ciu członków wybranych w głosowaniu stosunkowem przez Sejm z poza jego grona, i tyluż drugich jako : a) przedstawicieli samorządu (po 2 od województw i po 2 od

rad miejskich Warszawy, Lwowa, Krakowa, Poznania, Wilna i Łodzi); b) 5 delegatów Episkopatu i 3 przedstawicieli innych najliczniejszych wyznań; c) 13 przedstawicieli najwyższych zakładów i instytucji naukowych; d) przedstawicieli Naczelnej Izby Gospodarczej, po jednym z każdego jej działu; e) z pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Trybunału Administracyjnego; f) z 2 przedstawicieli adwokatury — gdy jeszcze z drugiego czytania na plenum Izby Senat wyszedł w składzie  $\frac{1}{4}$  części Sejmu wybranej województwami w pięcioprzymiotnikowym głosowaniu (z ograniczeniem prawa wyborczego biernego do lat 40 a czynnego do lat 30 i jednorocznego przynajmniej zamieszkania w okręgu), uzupełnionej jednak 8 przedstawicielami Kościoła i trzech wyznań, 13 przedstawicielami nauki i kilku przedstawicielami życia gospodarczego (Nacz. Izby Gospodarczej) — w głosowaniu ostatecznym w plenum Izby utrzymała się tylko kategoria członków Senatu z pięcioprzymiotnikowego głosowania.

Prawo wyborcze do Sejmu jest na zasadzie Konstytucji marcowej (art. 11-18) prawem powszechnem, tajnem, bezpośrednim, równym i stosunkowym.

Granica wieku w prawie wyborczem czynnem lat 21, w biernem lat 25.

Tak się przedstawia obecne prawo wyborcze do ciał ustawodawczych w Polsce. Jakie zmiany są niezbędne?

Samoistność i równorzędność Senatu z Sejmem wymaga, ażeby Senat nie był niewolniczo związany z Sejmem co do długości trwania kadencji parlamentarnej, co do równoczesnego z Sejmem odnawiania całego jego składu, oraz ażeby jego skład różnił się dostatecznie od składu Sejmu. Równoczesny wybór obu ciał ustawodawczych wywołuje zbyt silne wstrząśnienie całego organizmu państwowego i nie leży w interesie ciągłości władzy państwowej. Okresy wyborcze Senatu winny biec oddzielnie od kadencji sejmowych. Sam Senat winien z upływem kadencji odnawiać się, jak we Francji tylko w części, choćby połowie swego składu. Skoro wobec niskiego stopnia rozwoju samorządu nie można u nas, jak o tem myślano zrazu (n. p. w projekcie „Ankiety“ z 1919 r.) zbudować na tej podstawie, na wzór francuski, składu Senatu, skoro wybór jego składu przez Sejm, nawet z ewentualnem prawem późniejszej kooptacji



może słusznie z innych względów budzić wątpliwości, winien nasz Senat oprzeć się w głównej części swego składu o odpowiednio zwięzłą podstawę prawa wyborczego do Sejmu (por. Joseph Barthélemy: „Rewizya konstytucyi francuskiej“ Ruch prawn. ekon. i soc. 1925 zesz. II. str. 406 i n. „wybór 40-letnich przez 40-letnich“); skład ten winien być wszakże uzupełniony na wzór naszego projektu Komisji Konstytucyjnej z r. 1920 przez odpowiedni dobór przedstawicieli moralnych i gospodarczych interesów narodu.

Co do składu Sejmu rewizya podstaw ordynacji wyborczej winna dojść do odmiennego i zgodnego z interesem państwa sposobu **wykonania** zasady powszechności, do rewizyi względnie uchylenia proporcjonalności i równości prawa głosowania.

Zasada powszechności jest w wykonaniu obecnem ograniczona zbyt niskim cenzusem wieku (winien on być przesunięty z 21 na 25 w czynnem, a z 25 na 30 w biernem prawie wyborczem), zbyt szczupłym cenzusem zamieszkania w okręgu („od przedednia ogłoszenia wyborów“), używalnością praw cywilnych i nie wyłączeniem z powodu popełnienia hańbiących przestępstw, wymienionych w ordynacji wyborczej (bez uwzględnienia hańbiących godność ludzką i obywatelską zawodów).

Zasada proporcjonalności doszła skutkiem przesadnego klucza przy jej stosowaniu i wadliwości w budowie okręgów wyborczych do zupełnego wypaczenia w stosunku do państwowego celu wyborów. O ile przystosowanie systemu wyborczego do odmiennych terytoryalnie stosunków realnego życia natrafiłoby na nieprzezwyciężalne trudności, bezporównania bardziej celowym od obecnego systemu okręgów byłby jeden proporcjonalny okręg wyborczy, obejmujący całe państwo a zabezpieczony w odpowiedni sposób przed zbyt daleko posuniętą atomizacją stronnictw politycznych.

Jednakże najlepsze przystosowanie obu powyższych zasad do potrzeby państwa nie osiągnie celu bez tego korrelatywu, jaki dać może zasada pluralności. Umiejętność czytania i pisanie, odbycie służby wojskowej, sprawowanie urzędu z ramienia państwa bądź samorządu, osiągnięcie doświadczenia związanego z poważniejszym wiekiem i kierownictwem życia własnej rodziny stanowią zbyt cenne kwalifikacje w pracy oby-

watelskiej, ażeby mogły być bez szkody pominięte w budowie państwowego prawa wyborczego.

Oczywiście i pewne ograniczenie liczby mandatów ciał ustawodawczych musi, nie mówiąc już o względach oszczędności, przyczynić się wybitnie do podniesienia poziomu i skuteczności pracy ustawodawczej.

Zamykam ten rozdział konkluzją :

Ustrój państwowy nie jest utworem mechanicznym, ani nawet tworem przyrodniczo-organicznym. Jest żywą, ludzką, społeczną całością organizacyjną. Wszystkie jego składniki wiążą się ze sobą ściśle i bezpośrednio. Wszystkie oddziałują na siebie i na stan całości.

Osiągnięcie pełnej równorzędności obu Izb, powołanie do życia czynnika korygującego prawniczo inicjatywę ustawodawczą, i czynnika uzupełniającego w chwilach konieczności państwowej brak istniejących norm prawnych nie są więc środkami wystarczającymi do utrzymania parlamentu i roli jego, dominującej w ustroju państwowym.

Naprawa musi sięgnąć do gruntownej zmiany prawa wyborczego. Wyrosłe z założeń mechanicznej równości, przeciwstawione radykalnie nie dające się niczem zmienić rzeczywistości i doprowadzone do ostatecznych, absurdalnych konsekwencji, panujące prawo wyborcze podważa najskuteczniej rację bytu parlamentu i oparty oń ustrój współczesnego państwa. Jego dalsze istnienie prowadzi nieodwołalnie do upadku i zagłady tego ustroju.

---

## VII.

### DROGI NAPRAWY.

Państwo nie jest tworem wiecznym. Można śledzić, jak na tle powszechnych dziejów powstaje ono, rozwija się, zakwita, to znowu przeobraża się i po przesileniu idzie ku nowemu rozwojowi bądź uchyli się do upadku.

Razem z nim rozwijają się, doskonałą, to przekształcają i zamierają formy prawne jego bytu, urządzenia, stanowiące ustrój państwowy.

O takiej lub innej linii rozwojowej państwa i jego urządzeń stanowią żywi ludzie, obywatele państwa. Stare to ale zawsze trafne i mądre spostrzeżenie, że państwa, zwłaszcza republikańskie stoją tężyzną i cnotą obywateli: nią rosną, bez niej upadają.

Żywi ludzie wlewają w zastygłe formy i urządzenia prawne wiecznie nową treść. Oni je utrzymują i dostosowują do nowych potrzeb, bądź też przez brak rozumu i charakteru wyjąławiają, paczą i niszczą. Oni łagodzą ujemny wpływ wadliwie ukształtowanych urządzeń państwowych, pasują się przez lata z ich działaniem i niejednokrotnie, mimo iż państwo toczy się już pod ich ciężarem po równi pochyłej, wyłożonym wysiłkiem wstrzymują jego rozstrój, wytrwałą pracą przygotowują grunt do jego naprawy a w chwili groźnej, w chwili ocknienia reszty współobywateli, biorą górę, zwyciężają nagromadzone przeciwności.

Takim zwycięstwem, po dokonaniu głębokiego przełomu wyobrażeń, po odrodzeniu moralnem społeczeństwa była Konstytucja Trzeciego Maja.

Dojrzała dopiero pod naciskiem bezpośrednio zagrażającego upadku. Słabość wewnętrzna i niebezpieczeństwo zewnętrzne były już posunięte zbyt daleko. Przyszła zapóźno.

Zostawiła przestrożę, że nie wystarczy potępić zło i szukać ratunku w chwili ostatniej. Trzeba ją ubiedzić. Trzeba nietylko zacząć, ale dokonać dzieła w porę. Zło posunęło się już tak daleko, słabość wewnętrzna państwa zazębia się już tak wyraźnie z groźbą niebezpieczeństwa zewnętrznego, że na drobne naprawki, na niezdecydowane półśrodki już teraz jest zapóźno. Nieznaczące i powolne poprawianie tego lub owego szczegółu budowy nie prowadzi do celu. Współczesny nurt życia biegnie dzisiaj w Europie i w świecie szybciej aniżeli pod koniec XVIII wieku.

Jakież więc obrać drogi? Jakich szukać sposobów?

Drogi naprawy wadliwych urządzeń państwowych są zawsze jednakowe.

Prowadzą poprzez myśl obywateli i poprzez ich wolę.

Urobienie jasnego poglądu na obecny ustrój państwowy, jego braki i konieczne zmiany, utorowanie temu pogładowi zwycięstwa w opinii publicznej: to pierwsze i najważniejsze stadium na tej drodze. Nauka i publicystyka, pióro i żywe słowo, prasa i polityka są powołane do dokonania pierwszego wyłomu wyobrażeń w kierujących kołach społeczeństwa i do poruszenia ich energii.

Dojrzenie myśli i woli w całym myślącym społeczeństwie to stadium drugie, to osiągnięte już zwycięstwo moralne.

Realne przeprowadzenie naprawy przez ciała do tego powołane, na drodze jedynie trwałej i bezpiecznej, na drodze legalnej — to wypełnienie do końca obowiązku, który na żyjącym pokoleniu Narodu ciąży wobec jego przyszłości i przeszłości.

Pierwszy z tych okresów już się rozpoczął. Niema w Polsce wybitniejszego i głębszego umysłu, któryby się oświadczył przeciwko rewizji naszego ustroju. Przeciwnie, wszyscy, którzy się zająli tem zagadnieniem, wskazują dobitnie na potrzebę naprawy. Nawet w najważniejszych szczegółach zagadnienia jest już osiągnięte daleko idące uzgodnienie poglądów. Praca niniejsza nie wyważa zawartych drzwi, ma ona za zadanie raczej uporządkowanie myśli, przez analizę całości zagadnienia i dążenie do syntetycznego ujęcia rozwiązań.

Jesteśmy mimo to zawsze jeszcze w wysiłkach swych dalecy od poruszenia ogółu, od wydobycia go z rozpaczliwej niejasności pojęć i dążeń.

Wypaczenie okaleczającego naszego ustroju państwowego przez ludzi, którzy skutkiem układu politycznych stosunków uzyskali niewspółmierny do swych sił, przemożny wpływ na losy państwa, straszliwe skutki ich rządów, zwłaszcza w zakresie gospodarczej polityki państwa, wtrąciły społeczeństwo nasze w głęboką depressję moralną. Przy naturalnym po latach niewoli politycznej niskim poziomie politycznym ogółu, idzie z tem przynębieniem w parze niemniejsze zamieszanie pojęć i dążeń. Wszyscy czują i godzą się na to, że jest źle. Że jest naogół nawet gorzej, aniżeli w małych, otaczających nas, nowo zorganizowanych ustrojach państwowych, mimo, iż te przeszły ostrą i otwartą chorobę bolszewizmu, który nurtuje dotąd nasz organizm w formie choroby łagodniejszej ale chronicznej.

Nieliczne dopiero stosunkowo koła zdają sobie sprawę, dlaczego jest źle. Ludzie, programy i kierunki, które doprowadziły kraj do nędzy utrzymują się u nas dalej przy znaczeniu i wpływie na wyobrażenia ogółu. Widząc już, iż skutki realne ich działania są przeciwne ich założeniom, nie nawracają z drogi i utrzymują na niej innych. Obawiają się przysnąć po męsku do błędu i zdobyć szacunek, któryby się wówczas stał ich udziałem. Nie umieją zdobyć się na siłę, która płynie z pewności, że nie na schiebianiu egoizmom klasowym i partyjnym, ale na pozytywnej pracy dla dobra państwa leży powodzenie i ratunek wszystkich.

Tu leży główna trudność dojrzewania myśli ogółu.

Drugą jest brak woli i brak skoordynowania przebiegającej tu i ówdzie woli.

Jest u nas z pewnością więcej niż gdziekolwiek indziej ludzi, którzy widząc jasno, gdzie jest zło, i nie mając żadnego interesu w jego dalszem istnieniu, sądzą, że ocalenie przyjdzie skądś samo, że przyniesie je w zanadrzu ktoś inny, że stanie się to bez potrzeby twardego i ciągłego wysiłku z ich strony, bez potrzeby, w najlepszym razie, koordynowania ich doświadczeń i odosobnionych prób wysiłku z działaniem powszechnym. Daliby w porwywie uniesienia wszystko za ojczyznę, gdyby tego wymagał jej ratunek w nagłej potrzebie. Tymczasem nie dają nic z siebie albo prawie nic. Wielu z nich sądzi naiwnie, że wystarczy powołać do rządu tę lub ową osobistość, usunąć tamtą a wszystko będzie dobrze. Albo że zjawi się

jakiś z wyimaginowanemi w ich wyobraźni niepospolitemi kwalifikacyami „dyktator“ i w sposób cudowny odmieni wszystko na lepsze; nie biorą tego w rachubę, że w naszych stosunkach byłaby ta „odmiana“ najprawdopodobniej wtrąceniem państwa w otwartą przepaść.

Wobec tego stanu stosunków, gdzie szukać spójni i dźwigni do skoordynowania wysiłku myśli i woli ogółu?

Z całego rozbioru okazuje się, że na naprawę całości naszego ustroju państwowego musi się złożyć cały szereg organicznie związanych zmian konstytucyi. Rzecz nie daje się ująć jednym, dostępnem dla wyobraźni wszystkich hasłem politycznem. Jak udostępnić tedy ogółowi zrozumienie potrzeby i doniosłości tych właśnie i wszystkich tych zmian?

Z drugiej strony doprowadzenie do skutku wszystkich tych zmian zbliża dopiero nasz ustrój do tych stosunków prawno-państwowych, jakie istnieją na zachodzie, przedewszystkiem we Francyi. Tymczasem jesteśmy świadkami, że nawet tak poprawiony ustrój państwowy nie budzi już tam zachwyty, że przeciwnie staje się przedmiotem coraz poważniejszej troski o przyszłość z powodu, iż brak w nim stałego punktu oparcia dla władzy państwowej, brak moralnego autorytetu tej władzy.

A więc idea monarchii? A więc przekształcenie ustroju naszego na parlamentarną monarchię?

Odpowiedź należy nie do jednostki lecz do rozwoju wypadków.

Byłoby naiwnością mniemać, że samo, oderwane od całości ustroju państwowego a szerzące się w Polsce tak żywiołowo w ostatnich miesiącach (zwłaszcza wśród ludności włościańskiej, tęskniącej do „gospodarza“ kraju) hasło monarchii może zbawić kraj. Żadna forma rządu nie jest sama przez się doskonałą. Niema takiej, któraby zwłaszcza w położeniu geograficznem Polski, mogła uwolnić obywateli od troski o przyszłość państwa i od potrzeby najintensywniejszej i trwałej pracy dla niej.

Monarchia, sama przez się, nie stanowi też jeszcze określonego ustroju państwowego. Jest tylko jednym ze składników budowy państwowej. Jest niejako jej wiązaniem szczytowem, zspalającym w jedność całą strukturę. Przy istnieniu określonych, realnych warunków stanowi ona uproszczenie i umocnienie takiego lub innego ustroju państwowego, o którego

typie prawno-państwowym stanowi dopiero konstrukcja całości. Anglja n. p. mimo iż jest monarchią, jest przy ustroju parlamentarnym bliższą republikańskiej Francyi, aniżeli jedno lub drugie z tych państw nieparlamentarnemu ustrojowi Stanów Zjednoczonych.

Instytucya monarchii wnosi, zbawienny zwłaszcza w ustroju parlamentarnym, pierwiastek stałości ustroju państwowego, wzmacnia autorytet i ciągłość władzy i polityki państwowej, utrwała i uzmysławia w realny, uchwytny sposób pojęcie państwa i poczucie jedności państwowej.

Korona może się wszakże utrzymać na stałe tylko na gospodarczo i politycznie uporządkowanym i zrównoważonym organizmie państwowym. Może być uwieńczeniem a nie fundamentem budowy państwowej.

---







WYDAWNICTWA WIELKOPOLSKIEJ KSI

KAROLA RZEPECKIEGO W POZNANIU

- BERNHARD LUDWIK**, prof. dr. „System Mussoliniego: Polityczny, administracyjny, gospodarczy. Metoda rewolucji”. Przekład dokonany pod kier. prof. d-ra Antoniego Peretiatkowicza. Z portretem Mussoliniego. Część I: Zdobycie władzy państwowej. Część II: Rządy Mussoliniego. 1925. (Nowość). Stron 144. . . . . zł 4.—
- BIAŁKOWSKI LEON**, prof. dr. „Szkice z życia Wielkopolski w siedemnastym wieku”. 1925. (Nowość). Stron 128 . . . . . zł 2.50  
Treść: Wstęp. Siedziba szlachecka i jej wnętrze. Sceny i obrazy z życia szlacheckiego. Cienie i skazy w życiu rodzinnym. Szlachcie i mieszczaństwo. W drodze do wieczności. Listy. Pod szwedzkim obuchem. Na zgłiszczach. O żydach w dawnej Wielkopolsce. Skorowidz.
- FRANKIEWICZ CZESŁAW** dr. „Działania wojenne w Wielkopolsce w r. 1848. Część I: Wzięcie Książa. Część II: Miłosław-Sokołowo”. Z planami i portretami dowódców. 1926. (Nowość). Całość stron 188 zł 4.—
- DĄBROWSKI STEFAN**, prof. dr. poseł „Zagadnienie obrony narodowej w wojnie nowoczesnej. — Organizacja Rządu i Naczelnego Dowództwa”. Z 3-ma schematami. 1925. (Nowość). Stron 188. . . . . zł 2.50
- GRABIEC JÓZEF** „Czerwona Warszawa przed ćwierćwiekiem. — Moje wspomnienia”. Z licznymi podobiznami. 1926. (Nowość). Stron 216. . . . . zł 6.60  
Treść: Młodzież uniwersytecka. Bratniak i spółnia. „Czerwoni” z przed ćwierćwiecza. Przy robocie. Kuźnica nowej Polski. Ludzie i poczynania. Spis nazwisk.
- GRABSKI STANISŁAW**, prof. dr. poseł „Z codziennych walk i rozważań”. 1923. Stron 168. . . . . zł 1.20
- KONOPCZYŃSKI WŁADYSŁAW**, prof. dr. poseł „Prawda o biurze historycznym sztabu generalnego. Rozbiór krytyczny zarzutów Marszałka Piłsudskiego”. 1926. (Nowość). Stron 24. . . . . zł 1.—
- LEFTGBER ROMAN**, red. „Listy z Helu”. Z 8 ilustracjami i mapą wybrzeża. 1924. Stron 64. . . . . zł 1.—
- NIEMIADOMSKI ELIGJUSZ** „Kartki z więzienia”. Z portretem autora. 1923. Stron 40. . . . . zł 0.40
- RZEPECCY TADEUSZ I WITOLD** „Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej 1922—27”. Z podobiznami posłów i senatorów, z 3-ma mapami i 2-ma planami statystycznymi. Stron 552. . . . . zł 4.80

Do nabycia we wszystkich księgarniach.