USTRÓJ PAŃSTWOWY POLSKI WSPÓŁCZESNEJ

P. 75.
Nr. inw. 131.

Dr WACŁAW KOMARNICKI
profesor Uniwersytetu Wileńskiego

41235

USTRÓJ PAŃSTWOWY POLSKI WSPÓŁCZESNEJ

GENEZA i SYSTEM

WILNO
1937

182-855

178214.-

131

Onw.151.

BIBLIOTEKA
UMCS
LUBLIN

P.8

W 602/72/5

Najukochańszej mej Żonie
Halinie
pracę tę poświęcam
autor.

D 98/71

PRZEDMOWA.

Zadaniem niniejszej pracy jest dać konstrukcję prawną nowego ustroju państwowego Polski, opartego na Konstytucji kwietniowej. Nowe założenia ustrojowe, będące wyrazem nowych ideji i postulatów politycznych, wytwarzają odmienną treść dotychczasowych form politycznych. Te same z nazwy instytucje Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu i Senatu, uległy zasadniczemu przeobrażeniu. Przeobrażenie ustrojowe sięga głębiej, bo obejmuje stosunek podstawowy: państwa do obywatela. Przemiany te wiążą się z dokonywującą się w naszej epoce ewolucją poglądu na państwo i jego rolę społeczną. Poza wpływami zewnętrznymi i recepcją obcych wzorów, działają też warunki rzeczywistości polskiej, jakie wytworzyły się na skutek załamania się ustroju politycznego, opartego na Konstytucji marcowej, i powstałego stąd długiego kryzysu konstytucyjnego (1926—1935).

Te wszystkie okoliczności, wpływające na ukształtowanie się nowego ustroju politycznego Polski, uważałem za konieczne uwzględnić przy pisaniu pracy niniejszej, by dać możliwie wszechstronne oświetlenie tego ustroju. Zanim tedy przystąpiłem do przedstawienia nowego systemu polskiego prawa politycznego, musiałem dać charakterystykę współczesnych prądów polityczno-społecznych, zmierzających do przebudowy dzisiejszego państwa, a następnie przedstawić genezę i przebieg polskiego kryzysu konstytucyjnego. To ostatnie zadanie uczyniło niezbędnem sumaryczne przedstawienie procesu odbudowy Państwa i łącznie z tem warunków, w jakich powstała najprzód Mała Konstytucja z roku 1919, a później Konstytucja marcowa z r. 1921, analizy ich najważniejszych postanowień i charakterystyki systemu politycznego, jaki powstał na podstawie Konstytucji marcowej. Z drugiej strony, zająć się musiałem także charakterystyką systemu politycznego, wprowadzonego w Polsce w r. 1926, a to tembardziej że wytworzony wówczas stan faktyczny stanowił przejście do zasadniczej reformy ustroju. Wreszcie dużo uwagi należało poświęcić projektom zmiany Konstytucji, jakie zgłoszone zostały w II-im i w III-im Sejmie, oraz dyskusjom nad nimi, te bowiem prace parlamentarne rzucają wiele światła na reformę ustroju, dokonaną w r. 1935.

W ten sposób pojmując swe zadanie, podzieliłem swą pracę na dwie części: I-sza traktuje o genezie nowego ustroju, II-ga przedstawia jego system.

W części systematycznej daję analizę pojęć i instytucyj, wchodzących w skład Konstytucji kwietniowej, stosując obok metody dogmatycznej, także metodę prawno-porównawczą, a również korzystając z niewielkiej jeszcze wprawdzie, ale już zawierającej ciekawe momenty, praktyki konstytucyjnej w ramach nowej Konstytucji.

Mówiąc o zagadnieniach, tak żywo związanych z teraźniejszością, w pracach nad któremi uczestniczyłem na terenie parlamentarnym, świadomie i zdecydowanie unikałem traktowania przedmiotu pod kątem widzenia aktualnych tendencyj politycznych. Za niewłaściwy w pracy naukowej uważam zarówno apologetyczny, jak i polemiczny tok wykładu: ani apoteozowanie, ani negowanie zawartych w nowej Konstytucji ideji i instytucyj nie jest moim celem, ale ich krytyczny i objektywny rozbiór. Analiza przepisów nowej Konstytucji, łącznie z wyświetleniem ich genezy i obserwacjami co do ich stosowania, prowadzą mnie do konstrukcji prawnej systemu nowego prawa politycznego. Rozwiązanie tego zagadnienia teoretycznego, przy zastosowaniu metod badań nauk prawnych i społecznych, posiada znaczenie zarówno teoretyczne jak i praktyczne. Tylko bowiem konstrukcja prawna da nam możność zorjentowania się w całokształcie nowego porządku prawno-politycznego. Pragnę, by pod tym względem moja praca okazała się pożyteczną zarówno dla studjującej młodzieży, jak i dla tych wszystkich, którzy interesują się zagadnieniami państwowości polskiej.

WACŁAW KOMARNICKI

Wilno, dn. 10 lutego 1937 r.

CZĘŚĆ PIERWSZA.

EWOLUCJA USTROJOWA POLSKI WSPÓŁCZESNEJ.

WSTĘP.

Charakterystyczne cechy ewolucji ustrojowej Polski Współczesnej. Podział na okresy.

§ 1. PRZERWANIE CIĄGŁOŚCI ROZWOJOWEJ USTROJU POLITYCZNEGO POLSKI W W. XVIII.

Ustrój państwowy Polski współczesnej czyli odbudowanego w wyniku wojny światowej (1914 — 1918) Państwa Polskiego nie przedstawia się nam, jako nowoczesna faza w rozwoju polskiego prawa politycznego, gdyż rozwój ten w końcu XVIII-go stulecia uległ gwałtownemu zahamowaniu. Konstytucja 3 maja 1791 r. była ostatnim tworem polskiego prawa politycznego, zamykającym rozwój polityczny dawnej Rzeczypospolitej.[1]) Konstytucje, nadawane częściom narodu polskiego w w. XIX, jak: Konstytucja Ks. Warszawskiego z r. 1807, Konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r. i pozostający z nią w związku statut organiczny z r. 1832 — były konstytucjami, narzuconemi przez władców obcych, były też obcemi nie tylko ze swego pochodzenia, lecz i ducha, nie przedstawiają zatem fazy rozwojowej polskiego prawa politycznego.[2]) W ten sposób instytucje państwo-

[1]) Por. Starzyński St., *Konstytucja 3 maja na tle współczesnego ustroju innych państw europejskich*. Lwów, 1892. Balzer O., *Konstytucja Trzeciego Maja. Reformy społeczne i polityczne ustawy rządowej z r. 1791*. Wyd. II. Lwów, 1907. Siemieński J. *Konstytucja 3 maja 1791, jako wyraz polskiej kultury politycznej*. Warszawa 1916.

[2]) Por. Lelewel J., *Trzy konstytucje polskie 1791, 1807, 1815*, porównał i różnice ich rozważył... Paryż 1832 (wydanie Leonarda Chodźki, str. 40: „Prawa i konstytucje 1807 i 1815, były mimowolnie narodowi nałożone. Przez nie, naród miał sobie odjętą moc i prawo do nadania sobie konstytucji". Tamże str. 57: „z jarzma zupełnej niewoli, część znaczna narodu wyswobodzona w Księstwie Warszawskiem,

we polskie pozbawione zostały *ciągłości* rozwojowej, która posiada szczególne znaczenie dla swoistego ukształtowania się indywidualności prawno - politycznej.

Tem donioślejsze i głębsze znaczenie tego zerwania ciągłości rozwojowej jest dla prawa politycznego polskiego, że luka rozwojowa przypada właśnie na wiek XIX-ty, a więc wiek intensywnego rozwoju konstytucyjnego. [1])

Oczywiście Polska, jako pozbawiona politycznej niepodległości, stała na stronie od tego ruchu; a wpływy francuskie w konstytucjach Księstwa Warszawskiego i Królestwa Kongresowego były przeniesione mechanicznie, a nie przyjęte w uznaniu ich zasad.

To zerwanie ciągłości rozwojowej na polu prawa politycznego, zerwanie kontaktu z ruchem konstytucyjnym na Zachodzie, życie Narodu Polskiego w trzech zaborach w ramach państwowości obcych, zbudowanych na zasadach wprost przeciwnych tradycjom polskim — to wszystko stwarza szczególne trudności dla twórczości ustawodawczej w dziedzinie prawa politycznego, dla nadania odbudowanemu Państwu odpowiedniego ustroju.

§ 2. KRYZYS KONSTYTUCJONALIZMU EUROPEJSKIEGO NA PRZEŁOMIE XIX i XX ST.

Trudności te pomnaża jeszcze okoliczność, związana z samym momentem odzyskania przez Polskę niepodległości państwowej. Wskrzeszenie Państwa Polskiego nastąpiło bowiem w tym czasie, gdy konstytucjonalizm europejski, wywodzący się z XVIII w., osiągnął kulminacyjny punkt w swym rozwoju przez 1-o oparcie przedstawicielstwa narodowego na zasadzie powszechnego prawa wyborczego i 2-o przez przejście do ustroju demokracji parlamentarnej. Współcześnie jednak zarysowują się wzmagające się trudności w funkcjonowaniu opartego na tych rozwiniętych formach ustrojowych systemu rządzenia, występuje już w 90-tych latach zeszłego stulecia zja-

---

przeszła pod cudze prawo prawie francuskie, i sama go dopełniać poczęła". Aczkolwiek między konstytucjami 1807 i 1815, a poprzednim ustrojem politycznym Rzeczpospolitej nie było genetycznego związku, znaczenie ich dla narodu polskiego było duże, w ich postaci jedna z dzielnic polskich zapoznała się z nowożytnemi instytucjami politycznemi, starając się je zasymilować i broniąc resztek ich przed absolutystyczną unifikacją rosyjską. Por. także *Trzy konstytucje 1791, 1807, 1815*, wydał Marceli Handelsman, wyd. II. Warszawa 1915, patrz zwłaszcza str. XIII, XIV, XVIII i XX.

[1]) Balzer O., *Z zagadnień ustrojowych Polski*. (Studja nad historją prawa polskiego, tom VI, zeszyt 2) Lwów 1917, str. 8.

wisko t. zw. kryzysu parlamentaryzmu [1]), a w ślad za nim zjawisko, sięgające głębiej, do podstaw samego systemu ustrojowego, kryzysu konstytucjonalizmu, wreszcie krytyki i negacji współczesnego państwa, [2]) i to nie tylko w teorji, ale i w życiu zbiorowem.

To przesilenie ustrojowo-polityczne ma głębokie podłoże socjalne i kulturalne [3]). Wielki rozwój przemysłu w epoce gospodarki kapitalistycznej, a wraz z tem rozwój wielkich miast czyli zjawiska industrjalizacji i urbanizacji, powodujące nieznane przedtem ogromne skupienia mas, a także wzrastająca współzależność ludności, wytworzyły nowe czynniki, konkurujące z państwem, zwalczające go dla własnych celów, usiłujące nad niem zapanować [4]). Wiek XIX widział zrealizowane swe ideały równości i wolności politycznej przez roszerzenie praw wyborczych na ogół obywateli i przez wprowadzenie rządów parlamentarnych. Uzyskanie praw politycznych przez ogół przesunęło ośrodek zainteresowań z kwestji politycznych na ekonomiczne, a gdy parlamenty w tej dziedzinie nie zdołały rozwinąć tak skutecznej działalności, jak to było poprzednio przy zdobywaniu praw politycznych, nastąpiło zniechęcenie do nich opinji publicznej szerokich mas [1]), straciły one swą popularność, co więcej zaczęło ogarniać masy roz-

---

[1]) Lawrence-Lowell A., *La crise des governements représentatifs et parlementaires dans les démocraties modernes* (Annuaire de l'Institut Int. de Droit Public, 1930) p. 167: „Certes, ce n'est pas d'hier que l'on se plaint des assemblées représentatifs. Bien des années avant la guerre, partout où ces corps avaient une influence prépondérante sur les affaires publiques s'élevaient de vives recriminations. Les défauts du parlementarisme, comme on disait, étaient exposés dans d'innombrables livres et discussions, révélant la désillusion que l'expérience du gouvernement populaire a fait naître". Patrz w szczególności liczne prace Benoist Ch., *Sophismes politiques de ce temps*— Etudes critiques sur les formes, les principes et les procédés de Gouvernement, Paris, 1894; *La Politique* (La vie nationale), Paris, 1894; *La crise de l'Etat moderne*. De l'organisation du suffrage universel, Paris, 1895; *L'organisation de la Démocratie*, Paris, 1900; *La réforme parlementaire*, Paris, 1902. Benoist zwalcza ideę zwierzchnictwa narodowego i usiłuje zastąpić ją koncepcją życia narodowego, źródło zła widzi w głosowaniu powszechnem niezorganizowanem, propaguje głosowanie powszechne „organiczne".

[2]) Anarchizm, komunizm, syndykalizm rewolucyjny i umiarkowany, krytyka pojęcia suwerenności państwa prof. Duguit'a, sprowadzenie państwa do wymiany usług publicznych (le service public). Por. Duguit, *Les transformations du droit public*, Paris, 1921. Kulczycki L. *Kryzys państwa współczesnego*, Ruch prawniczy, Poznań. 1930, str. 267 i nast. Tenże, *W poszukiwaniu nowego ustroju społecznego*, Warszawa, 1933.

[3]) Patrz Dmowski R., *Przewrót*, Warszawa 1934 str. 465 i nast.

[4]) Patrz Bryce J., *Les démocraties modernes*, Paris, 1924, tome II p. 637. „Nous ne saurions passer sous silence une autre influence qui, insensiblement, modifie le gouvernement populaire, c'est le deplacement de la population rurale vers les villes et surtout vers les grandes villes qui, ainsi, s'accroissent sans cesse"...

czarowanie co do wartości ustroju wolnościowego. [1]) Zapoznawano niewątpliwe zasługi, które ten ustrój, zapewniający każdemu obywatelowi dostęp do udziału w życiu państwa, przyniósł dla rozwoju cywilizacji. Rozszerzenie prawa wyborczego musiało wywrzeć wpływ na skład parlamentów, obniżyć ich poziom intelektualny, a przemiana ich w oligarchje rządzące wpłynąć ujemnie i na ich poziom moralny, co z kolei działało jeszcze bardziej na obniżenie ich powagi w opinji publicznej.

Jednocześnie zadania, który przypadły parlamentom do rozwiązania, wzrosły i skomplikowały się wraz ze wzrostem zakresu działania współczesnego państwa, interwenjującego coraz szerzej do stosunków społecznych i gospodarczych. [2]) Nowowytworzone warunki pracy parlamentów w zakresie ich kompetencji w najbardziej ścisłem znaczeniu to jest na polu ustawodawstwa uczyniły konieczną techniczną pomoc ze strony aparatu rządowego dla ustawodawczego uregulowania złożonych kwestji i uzależniły parlamenty i w tym zakresie od rządu.

---

[1]) Mosca G. (w ankiecie Unji Międzyparlamentarnej) str. 80: „...si les idéaux au nom desquels nos pères combattirent pour l'instauration des gouvernements représentatifs n'ont pas été tous atteints, parce qu'ils se trouvaient hors d'atteinte, nombreux sont, par contre, les avantages inhérents à ce système, dont la nouvelle génération ne s'aperçoit pour ainsi dire pas, pour cette raison qu'habituée à en jouir, elle les croit de la nature de toute forme de gouvernement". A także str. 82: „Les jeunes générations européennes n'ont pas éprouvé les effets de l'absolutisme qui, dans de nombreux pays, fut en vigueur jusqu'après le milieu du XIX-e siecle. La vieille génération qui maintenant va disparaissant les connaît par une tradition de famille, et c'est pourquoi elle se rend mieux compte des luttes et des sacrifices que ces pères ont dû supporter pour l'abattre".

[2]) Patrz Laski H., *L'évolution actuelle du régime représentatif* (Cinq réponses à une enquête de l'Union interparlementaire: Laski, Borgeaud, Larnaude, Mosca, Bonn-Lausaune, 1928) p. 8: „Jusqu'en 1870, tout au moins, l'Etat moderne a été surtout un Etat-police s'occupant principalement du maintien de l'ordre et de l'indépendance nationale;... Avec l'avènement du suffrage universel, il a fallu faire face à de nouveaux besoins. L'Etat-police est devenu un Etat régulateur, et il est peu d'aspects de la vie économique et sociale dont il ne se préoccupe d'une manière croissante". p. 12: „Quiconque analyse la crise du parlementarisme ne doit pas négliger les problèmes psychologiques qu'elle implique. Les hommes politiques du XIX-me siècle ne s'adressaient qu'au corps électoral relativement restreint. Leurs électeurs, toute proportion gardée, s'intéressaient par tradition à la politique, étaient assez cultivés et préoccupés de vastes questions politiques soulevées par les événements. Les problèmes à discuter étaient asser simples... Au contraire, le corps électoral moderne est beaucoup trop vaste et d'un niveau de culture trop inférieur pour qu'on puisse s'adresser à lui autrement qu'en termes très larges et tres généraux"...

§ 3. PRZEROST PARLAMENTARYZMU PO WIELKIEJ WOJNIE I JEGO UPADEK.

Wojna światowa musiała wywrzeć głęboki wpływ i na ustroje państwowe. Wyszły z niej zwycięsko państwa, oparte na ustroju demokratyczno-parlamentarnym (Anglja, Francja, Włochy), wzgl. prezydjalnym (Stany Zjednoczone A. P.) [1]), w wyniku wojny ustrój demokratyczno-parlamentarny rozszerzył się na Europę środkową i wschodnią (w Rosji tylko przejściowo).

Równolegle z tem objęciem nowych obszarów, konstytucjonalizm europejski ulega dalszemu pogłębieniu przez 1° wprowadzenie proporcjonalnego głosowania oraz 2° przez większe niż dotychczas praktykowane na Zachodzie Europy i wytworzone tam historycznie uzależnienie rządu od parlamentu (prawo powoływania i odwoływania rządu przez parlament jak np. w Prusach, Bawarji). [2])

To rozszerzenie terytorjalne i dalsze rozwinięcie systemu politycznego, który już przed wojną światową wykazywał nieprzystosowanie do aktualnych potrzeb i warunków, pogłębiło i zaostrzyło jego kryzys.

Przeszczepienie parlamentaryzmu do krajów, które nie miały odpowiednich tradycyj politycznych, a w których społeczeństwa wychowane były na zasadach odmiennych (Niemcy, Austrja), bądź w krajach o odmiennej strukturze narodowościowej lub gospodarczej (Polska, państwa baltyckie), musiało sprzyjać spotęgowaniu ujemnych stron systemu.

Wprowadzenie głosowania proporcjonalnego miało, jako konsekwencję, wytworzenie w parlamentach zbyt wielu ugrupowań, a co za tem idzie trudności stworzenia zdolnej do rządów większości.

---

[1]) Mirkine-Guetzévitch B. *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. Le renforcement de l' Executif et le régime parlementaire* (Revue du Droit Public, 1930), p. 528: „Ces critiques de la démocratie oublient facilement l'expérience anglaise et l'expérience française; ils oublient que les pays parlementaires ont triomphé dans l'epreuve la plus dure, c'est-à-dire pendant la guerre; ils oublient l'histoire politique de l'Europe".

[2]) Lowell, o. c., str. 176: „Les nations qui ont passé, du soir au lendemain, du gouvernement autocratique au gouvernement populaire, sont portées á craindre un retour á l'ancien système. Ces craintes ne sont pas vaines, car beaucoup de leurs citoyens jettent un coup d'oeil de regret sur le passé... C'est pourquoi les protagonistee d'un gouvernement populaire remplaçant un gouvernement autocratique, qui connaissent parfaitement ces sentiments et le danger qu'un fonctionnaire non soumis á leur contrôle les exploite á son profit et devienne un dictateur, sont enclins á placer toute l'autorité entre les mains d'une assemblée représentative, ou, tout au moins á veiller jalousement á ce qu'un individu ne détienne pas un pouvoir arbitraire même déterminé et limité".

Uzależnienie rządu od parlamentu w tej formie, która czyniła z rządu komitet wykonawczy parlamentu, mianowany i odwoływany przez parlament, aczkolwiek przez niektórych uważane za konsekwentny rozwój zasad parlamentaryzmu, [1]) za t. zw. racjonalizację parlamentaryzmu, jest przeciwnie spaczeniem jego założeń, które polegają na równowadze władz: ustawodawczej i wykonawczej. [2])

To spaczenie podstaw systemu łącznie z warunkami życia państw, które w okresie po wojnie światowej, stały się szczególnie trudne, przyśpieszyło i zaostrzyło kryzys ustroju demokratyczno-parlamentarnego, a w niektórych państwach doprowadziło do jego załamania i upadku.

Krytycznie głosy o tym systemie mamy i w jego ojczyźnie, t. j. Anglji, aczkolwiek tam na swem właściwem podłożu posiada on, dzięki charakterowi i kulturze narodu angielskiego, naturalną zdolność przystosowania się do zmiany warunków. [3]) We Francji już mamy głosy krytyki daleko idącej, skierowane ku podstawom samego systemu, wykazującej jego wady i ujemne skutki dla wyzyskania

---

[1]) Mirkine-Guetzèvitch B. o. c. p. 520: „Nous avons déjà étudié la naissance du parlementarisme nouveau qui, dans notre conception, est un parlementarisme rationalisé parce qu'il correspond aux tendances générales de la *rationalisation du pouvoir* — tendance caractéristique du droit constitutionnel nouveau; ... Ce parlementarisme nouveau, qui consiste á établir l'élection directe du gouvernement par le parlement (Prusse, Baviére, Autriche avant la réforme constitutionnelle du 7 décembre 1929)"... Genezę tej teorji patrz u *Bagehot, The British Constitution*, 4 wyd. 1885.

[2]) Gouet Y. *Qu'est ce que le régime parlementaire?* (Revue du Droit Public, 1932) p. 210 et sq., p. 233: „Le régime parlementaire nous apparaît donc comme *une forme de gouvernement de l'ordre représentatif, á base de séparation dualiste, d'équilibre, de collaboration et de compénétration de pouvoirs égaux*, dont l'association „est assurée par des conctacts continuels, établis par l'intermédiaire d'un organe exécutif: le cabinet". *Hauriou, Précis de droit constitutionnel*, Paris, 1923 p. 413. *Duguit, Traité de droit constitutionnel*, II, p. 692 et I, p. 409: „L'idée maîtresse du parlementarisme est d'assurer l'équilibre et l'égalité des deux organes supérieures de l'Etat: le parlement et le gouvernement"... *Redslob, Le régime parlementaire*, 1924 oraz *tenże, Die parlementarische Regierung in ihrer wahren uud in ihrer unechten Form*. Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgiea, Ungarn, Schweden und Frankreich. Tübingen, 1918.

[3]) Patrz Bryce, *Les démocraties modernes*, Paris, 1924, tome II, p. 635: „Sous la forme qu'elle a prise presque partout — Gouvernement par une Assemblée représentative—la Démocratie manifeste des signes de déclin, car la valeur ef l'autorité morale des Législatures élues sont en décadence dans presque tous les pays, bien que ces Assemblées, du fait qu'elles sont indispensables au fonctionnement du régime, ne sauraient être supprimées. Dans certains pays, elles passent pour s'être montrées inférieures á leur tâche; ici, on leur reproche d'avoir cedé á des tentations diverses, lá, d'avoir trop sacrifié aux intérêts de parti: dans tous les cas, elles ont perdu le respect et la déférence qu'on leur accordait autrefois"...

zwycięstwa Francji w wojnie światowej;[1]) nadto w r. 1934 była uczyniona przez gabinet Doumergue'a próba dokonania rewizji Konstytucji 1875 r. w kierunku zmniejszenia uprawnień parlamentu i uniezależnienia rozwiązania izby poselskiej od zgody senatu. Ustawy Konstytucyjne 1875 r. dały Francji ustrój parlamentarny nie w postaci właściwej t. j. nie oparty na zasadzie równowagi władz, projektowana reforma miała na celu przywrócenie tej równowagi.

§ 4. WSPÓŁCZESNE SYSTEMY RZĄDÓW AUTORYTATYWNYCH.

Okres przerostu parlamentaryzmu trwał niedługo.

W szeregu państw na miejsce form demokratyczno-liberalnych wstępują rządy autorytatywne[2]) a mianowicie: w Rosji demokratyczny Rząd tymczasowy zostaje obalony przez rewolucję komunistyczną 6 (19) października 1917 r., we Włoszech po marszu Mussolini'go na Rzym 29 października 1922 r. następuje likwidacja parlamentaryzmu i przebudowa państwa w duchu autorytatywnym (faszyzm); w Hiszpanji obejmuje rządy dyktatorskie 13 września 1925 r. gen. Primo de Rivera, które trwają do jego ustąpienia 29 stycznia 1930 r., poczem po przejściowych rządach gen. Berenguer'a zwycięża w wyborach komunalnych koalicja republikańsko-socjalistyczna, król Alfons XIII opuszcza państwo i następuje upadek monarchji dnia 14 kwietnia 1931 roku; w Niemczech przewódca ruchu narodowo-socjalistycznego Adolf Hitler obejmuje władzę, jako kanclerz, 30 stycznia 1933 r. rozpoczynając erę likwidacji demokratycznej konstytucji wejmarskiej z 11 sierpnia 1919 r, oraz likwidacji partji politycznych; w Austrji już w r. 1922 i 1929 dokonana została reforma konstytucji podporządkowującej rząd parlamentowi, poczem rządy dyktatorskie Dolfuss'a ustalają się 15 marca 1933 r., po stłumieniu rewolucji socjalistycznej 12—15 lutego 1934 r. oraz zamachu hitlerowskiego (zamordowanie kanclerza Dolfuss'a) 25 lipca 1934 r. zostaje oktrojowana nowa konstytucja „stanowa" 1 maja 1934 r.; w Turcji obejmuje dyktaturę zwy-

---

[1]) Patrz Benoist Ch., *Les maladies de la démocratie.* L'art de capter le suffrage et la pouvoir Paris. 1929. Barthélemy J., *La crise de la démocratique contemporaine*, Paris, 1931 (skrót w Annuaire de l'Institut International de Droit Public, 1930 pp. 43—165). Larnaude F., *L'évolution actuelle de régime représentatif*, 1928 pp. 39 et sq. Tardieu A., *L'heure de la décision*, Paris, 1934.

[2]) Patrz *Encyclopédie Française.* Tome X. *L'Etat Moderne. Aménagement-crise—transformations.* Paris, 1935, p. 1082 et sq. Chmurski A. w pracy *Nowa Konstytucja*, Warszawa, 1935 daje analizę Konstytucji państw autorytetu (Włochy, Litwa, Jugosławja, Portugalja, Austrja i Niemcy) str. 121—242. Patrz także u *Barthélemy'ego. La crise de la démocratie contemporaine*, Paris 1931 charakterystykę faszyzmu, riwerizmu, dyktatury bolszewickiej oraz systemu autorytatywnego w Polsce.

cięski wódz Kemal Pasza w r. 1923, w Portugalji 26 maja 1926 r. obejmuje rządy dyktatorskie gen. Carmona przy właściwem kierownictwie prof. Salazara i nowa Konstytucja 19 marca 1934 r. nadaje państwu ustrój korporacyjny; na Litwie demokratyczno - parlamentarna Konstytucja z 6 sierpnia 1922 r. została obalona przez wojskowy zamach stanu Waldemarasa i Smetony z dnia 17 grudnia 1926 r. i ustalone zostały rządy dyktatorskie po rozwiązaniu sejmu 12 kwietnia 1927 r., oktrojowana Konstytucja 25 maja 1928 r. nie weszła w życie; w Jugosławji król Aleksander zawiesza konstytucję 5 stycznia 1929 r. i po 2-ch latach dyktatury wprowadza ustrój monarchji konstytucyjnej 3 września 1931 r.

Obok objawów właściwych państwu policyjnemu mamy też w niektórych z tych państw dążenia do przebudowy podstaw, na których opiera się państwo współczesne, negację samych założeń tej linji rozwojowej, które wykreśliły jej bieg w stuleciach XVIII i XIX.

Krytyka, leżąca u podstaw tych prób przeobrażeń państwowych obejmuje fundamentalne założenie nie tylko państwa współczesnego, ale i całej kultury nowożytnej: indywidualizm, przeciwstawiając mu prymat zbiorowości—społeczeństwa, narodu i państwa. Błąd w założeniu miał spowodować nadanie niewłaściwych, spaczonych form ustroju i działania państwa: demokrację i liberalizm. Zniszczone zostały przez to ogniwa pośrednie pomiędzy państwem a jednostką, stany, korporacje, wobec czego państwo nie może podołać swym zadaniom, ulega egoizmowi jednostki, rozrywane jest walką klas. [1]) Rysem znamiennym w. XX ma być powrót do uniwersalizmu, co jedni pojmują jako przejście od demokracji indywidualistycznej do demokracji społecznej, [2]) inni upatrują w tych zjawiskach powrót do stanowości i do ustroju średniowiecznego, [3]) gdy inni głoszą powrót

---

[1]) Spann O., *Der wahre Staat*, Leipzig, 1923, s. 204 u. ff.

[2]) Patrz Makowski W. *Zagadnienia współczesnego konstytucjonalizmu*, Warszawa 1929, str. 56: „Na miejsce państwa indywidualistycznego przychodzi koncepcja państwa zrzeszonego, na miejsce demokracji indywidualistycznej — demokracja zrzeszona". Na str. 61 autor nazywa tę formę demokracją „społeczną".

[3]) Kumaniecki K., *Na drodze do stanowości* (Czasop. prawn. i ekon. XVIII, r. 1920) str. 7: „Prawne uznanie tych organizacji (zawodowych, przyp. mój) za przymusowe będzie formalnem doprowadzeniem procesu do punktu dojrzenia. Stworzy zamknięty w sobie stan, oparty na budowie federacyjnej w obrębie każdej grupy, na zasadzie przymusu i samorządu zawodowego... Podstawą tego podziału na stany będą zawód i funkcja, w jego ramach spełniana. Samorząd zawodowy wyciśnie swe piętno także na samorządzie lokalnym, jednostkę sprowadzi do znaczenia członka organizacji stanowej, pozostawiając jej wolną decyzję w stosunkowo szczupłym zakresie. Rozwój ustroju społecznego nie idzie ani — jakby zdawać się mogło — po linji omnipotencji państwa, ani też po linji wolności jednostki. Przeciwnie, zdąża on z jednej strony do

do uniwersalizmu państwa starożytnego.[1]) Krytyka ta jest wyrazem niezadowolenia z istniejącego stanu rzeczy i szukania dróg nowych. Jest ona często jednostronna[2]) i prowadzi do wyników odmiennych od zamierzonych. W praktyce zjawia się autokracja, hegemonja państwa zarówno gospodarcza, jak polityczna.

Aczkolwiek wszystkie te koncepcje i prądy początek swój biorą w poglądach, głoszonych już przed wojną światową, to jednak rozpowszechnienie ich i próby zastosowania do zmian ustroju odnoszą się do epoki powojennej. Wojna światowa, według słusznej uwagi prof. Starzyńskiego dokonała przewartościowania wszystkich wartości.[3]) W okresie, który po niej nastąpił i wciąż trwa, mamy wielki zamęt pojęć, przerzucanie się od extremu do extremu, od skrajnej demokracji do skrajnej autokracji, od przewagi jednostki i społeczeństwa nad państwem do państwa totalnego t. j. pochłaniającego całkowicie jednostkę, od upadku autorytetu państwa do jego deifikacji.[4])

---

rozwoju stanowości zawodowej, opartej o szeroki samorząd, a poddającej sobie jednostkę, z drugiej zaś do pozostawienia państwu tylko kierownictwa i załatwiania spraw wspólnych ogólnego znaczenia". Por. tegoż autora: *Nowa Konstytucja polska*, Kraków, 1935. str. 82 i nast.

[1]) Wereszczyński A. *Państwo antyczne i jego renesansy*, 2 wyd. Lwów 1934 r.

[2]) Patrz ciekawą pracę Młynarskiego F. *Człowiek w dziejach.* — Jednostka-naród-państwo — Warszawa, 1935. Autor występuje za syntezą uniwersalizmu i indywidualizmu, i widzi ją w narodzie. Por. także Rybarski R., *Naród, jednostka i klasa*, Warszawa, 1926, str. 115 i nast. Konieczność syntezy i ocalenia zdobyczy kulturalnych i cennych wartości indywidualizmu przy skorygowaniu go na rzecz uniwersalizmu przyznaje także del Vecchio G. *La crise de l'Etat* (Bulletin trimestriel de la Société de legislation comparée) Nr. 4 ex 1934, p. 436: „Il fallut, en d'autres termes, concilier et composer dans une plus haute synthèse l'individu et la société, en créant un nouveau type d'Etat qui aurait reconnu et même developpé, au suprême degré, le droit de l'individu (conquête intangible des révolutions précédentes, mais qui, en même temps, aurait renforcé le principe de la souveraineté de la loi en fortifiant á nouveau, dans toutes classes, le sentiment de la discipline et la conscience de l'Etat".

[3]) Starzyński, St. *Powojenny ustrój państw europejskich*, wyd. 2-gie, Lwów 1926 str. 3. Por. tegoż *Luźne refleksje na temat ustrojów państwowych*, Rocznik Prawn. Wileńsk. VI, 1933.

[4]) Starzyński, St. *Analiza Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, (Rocznik Prawniczy Wileński, t. VIII, 1936) str. 2—3, przytoczywszy zdanie Hegla, że istnienie pańswa jest wynikiem pochodu Boga przez świat i że dlatego trzeba państwo czcić, jako coś ziemsko-boskiego, pisze: „Jeżeli się chce windykować dla państwa tytuł *„divinae institutionis"*, to nie należy zapominać, że nie tylko powstawanie państw, ale wogóle wszystko, co się dzieje na świecie jest pośrednio lub bezpośrednio wynikiem woli boskiej, i gdyby się chciało tylko instytucji państwa przyznać to górujące nad wszystkiem nadziemskie pochodzenie, to mniemam, że czyniłoby się przez to państwu zbyt wiele zaszczytu, albowiem uważam, że państwo nie potrzebuje dla uspra-

§ 5. PARALELIZM USTROJOWY POLSKI WSPÓŁCZESNEJ, I SZEREGU PAŃSTW EUROPEJSKICH.

Odbudowa państwowości polskiej przypadła na ten okres fermentu pojęć, nastrojów i zmiennych tendencji.[1]) Nie mogła ta okoliczność nie utrudnić pracy nad nadaniem państwu odpowiedniego ustroju ani zapewnić trwałości przyjętych form. Zależność Polski od ogólnej ewolucji ustrojowej jest większa wobec zerwania ciągłości w rozwoju własnych form państwowych, jak to zaznaczyliśmy na wstępie.

Ulega też Polska w pierwszych latach po wojnie światowej powszechnemu prądowi ultrademokratycznemu: prawo wyborcze do Konstytuanty czyli t. zw. Sejmu Ustawodawczego opiera na zasadach powszechności, bez różnicy płci, równości i daleko posuniętej proporcjonalności. W ten sposób ultra-demokratyczne prawo wyborcze zostało w Polsce wprowadzone odrazu, bez stadjów przejściowych w przeciwieństwie do długiej ewolucji tego prawa w państwach zachodnio-europejskich, górujących bezsprzecznie nad Polską pod względem ogólnego poziomu kulturalnego swej ludności.

Troską pierwszą obranego na tej podstawie Sejmu Ustawodawczego było możliwie skuteczne i daleko idące zagwarantowanie wolności obywatelskiej i ustroju demokratycznego, co znalazło wyraz najprzód w t. zw. Małej Konstytucji z dn. 20 lutego 1919 r. a następnie w Konstytucji z dn. 17 marca 1921 r.

Konstytucja marcowa spotkała się od samego początku z silną krytyką, a oparty na niej ustrój demokracji parlamentarnej natrafił na duże trudności w praktyce. Niezadowolenie z istniejących stosunków

---

wiedliwienia swego bytu żadnego innego argumentu, jak tylko że jest samo przez się wewnętrzną i naturalną rozumową koniecznością..." Patrz także Kardynał A. Hlond, *O chrześcijańskie zasady życia państwowego*, Gniezno, 1932 r. str. 9: „Państwo jest od Boga, ale nie jest Bogiem, a więc nie jest źródłem prawa obyczajowego, nie stwarza moralności ani nie ustanawia jej normy, lecz czerpie przepisy etyczne i odpowiedzialność moralną z tego samego zakonu, z którego płyną jego władza i uprawnienia. Przyrodzone prawo moralne i dekalog obowiązują państwo w tej samej mierze, co jednostkę i rodzinę". Co do pochodzenia państwa pisze Prymas Polski (str. 5): „Państwo wywodzi się z natury ludzkiej, w której tkwi wrodzona skłonność do łączenia się w większe zespoły dla celów bezpieczeństwa i porządku publicznego, dla postępu i rozwoju. Będąc potrzebą natury ludzkiej, państwo jest nakazem owego odwiecznego zakonu moralnego, który Stwórca wyrył w sercu człowieka, a który nazywamy prawem przyrodzonem".

[1]) Por. Dmowski R., *Przewrót*, 1934, str. 403: „Wiek dwudziesty, a przynajmniej kilka jeszcze jego lat dziesiątków, zapowiada się, jako okres przejściowy, okres zamętu, likwidowania tego, co się już przeżyło i prób nowej twórczości politycznej, okres ciężkich walk wewnętrznych".

w Polsce zbiegło się ze wzrostem tendencji autorytatywnych, szerzących się w Europie, pod wpływem zmian w ustroju i systemie rządów we Włoszech i Hiszpanji. Następuje w Polsce t. zw. *przewrót majowy* w formie zamachu stanu Marszałka J. Piłsudskiego w dniu 12 maja 1926 r. i przejście Polski do systemu rządów autorytatywnych zrazu w ramach dotychczasowej Konstytucji, znowelizowanej ustawą z dn. 2 sierpnia 1926 r., a następnie nowej Konstytucji z dn. 23 kwietnia 1935 r.

§ 6. WPŁYW PRZEDROZBIOROWEJ TRADYCJI PAŃSTWOWEJ NA PSYCHOLOGJĘ POLITYCZNĄ NARODU POLSKIEGO I NA UKSZTAŁTOWANIE SIĘ ROZWOJU POLSKI PO ODZYSKANIU NIEPODLEGŁOŚCI.

Stwierdzając równoległość rozwoju form ustrojowych i systemów rządzenia Polski współczesnej i powojennych ustrojów innych państw europejskich i uzależnienie Polski w tej ewolucji od zmieniającej się atmosfery politycznej w Europie, musimy jednakowoż z drugiej strony podkreślić, że twórczość konstytucyjna Polski współczesnej nie była li tylko biernem naśladownictwem obcych wzorów i przykładów, a to zarówno w okresie demokratyczno - parlamentarnym (1919—1926), jak w okresie autorytatywnym (1926—1935).

Pomimo przerwania w końcu XVIII st. ciągłości istnienia państwowości polskiej, Naród Polski stanowi odrębną, całkowicie określoną indywidualność polityczno-kulturalną. Istnienie Państwa Polskiego od X stulecia, przejście tego Państwa przez szereg form ustroju polityczno-społecznego, ukształtowało i utrwaliło psychikę narodową polską z właściwemi jej tendencjami polityczno-ustrojowemi.

Polska współczesna nie jest państwem nowem, zjawiającem się na widowni świata w XX stuleciu, ale jest wskrzeszonem państwem o długiej tradycji.[1]) Substrat socjalny dawnej i odbudowanej państwowości polskiej jest ten sam: Naród Polski.[2]) W twórczości ustrojowej przeto muszą wystąpić w odbudowanem Państwie Polskiem te

---

[1]) Por. moją pracę: *Upadek i wskrzeszenie Państwa Polskiego w literaturze niemieckiej* (Rocznik Prawniczy Wileński t. II, r. 1928 str. 241 — 269), w której polemizuję z przeciwną tezą, wysuwaną przez autorów niemieckich.

[2]) Patrz Jellinek G., *Allg. Staatslehre* III Aufl. 1919 s. 286: „Auch ein Wiederaufleben eines untergegangenen Staates ist möglich, wofern die Verbandselemente sich von neuem zusammenfügen. Dass der wiederhergestellte Staat mit dem untergegangenen identisch sei, ist wiederum nurch durch soziale, nicht durch formal juristische Betrachtung zu erkennen. Die Kontinuität und Diskontinuität des durch Absterben und Wiedererstehen eines Staates hervorgerufenen Rechtsverhältnisse kann nur gemäss einer über dem Rechte stehenden Billigkeit gemessen werden. Gerade solche Verhältnisse lehren deutlich, dass sozialer und rechtlicher Zusammenhang staatlichen Lebens nicht zusammenzufallen brauchen".

same zasadnicze rysy, które charakteryzowały polską państwowość przedrozbiorową. Oczywiście, wobec zmienionych warunków politycznych, społecznych i kulturalnych XX stulecia w stosunku do st. XVIII, można mówić nie o *konkretnych formach* i *instytucjach*, ale tylko o zasadniczych ideach i tendencjach.

Nie negujemy wpływu na psychikę narodową polską niemal $1^1/_2$ wiekowej niewoli, jednakowoż wpływy te mogły być tylko ograniczone i przejściowe, działać mogły w postaci reminiscencji i nastawień psychicznych w pierwszych latach niepodległości. Do tej sfery zaliczyć należy różnice w psychologji społeczeństwa polskiego w różnych zaborach, występujące w pierwszych latach istnienia wskrzeszonego państwa w formie przeciwieństw międzydzielnicowych. Jeśli jednak chodzi o głęboki nurt narodowej psychologji politycznej, to mógł być on tylko nawiązaniem do bez mała tysiącletniej przeszłości państwowej Polski.

Momentem, który musiał wywrzeć niezatarty wpływ na kształtowanie się tej psychiki, był brak w dziejach Polski (poza okresem wczesnym monarchji patrymonjalnej pierwszych Piastów) okresu absolutnej monarchji, która tak wybitną rolę odegrała w konsolidowaniu nowoczesnych narodów na Zachodzie Europy. Brak ten nie był wynikiem jakiejś obawy żywiołowej społeczeństwa polskiego przed absolutyzmem, i na Zachodzie ta forma nie inaczej jak w drodze walk ze stanami się utrwaliła. Przyczyna leżała głębiej, w odmiennem ukształtowaniu się stosunku władzy królewskiej do sejmu, niż monarchów zachodnich do analogicznych reprezentacji stanowych: zamiast dualizmu, przedziału, wcześniej zarysowuje się organiczny związek między królem a sejmem, który następnie przeobraża się w przewagę sejmu [1]). Przewaga czynnika społecznego nad monarszym [2]) czyli

[1]) Patrz Balzer O., *Z zagadnień ustrojowych Polski*, Lwów, 1917, str. 36: „Przyczyną tą była sama konstrukcja państwowości polskiej oparta na zasadzie organicznego zespolenia władzy monarszej z sejmem. W Polsce wystąpiła ona zawcześnie o tyle, że sejm spełniał wówczas nie tylko władzę ustawodawczą, ale także rządową, że przez to w zakresie praw rządowych znalazł możność podporządkowania sobie monarchy... str. 34: „Na Zachodzie istniał dualistyczny rozdział obu elementów władzy: panującego i stanów; w Polsce związek króla z sejmem był organiczny. Kiedy władcy zachodni zatoczyli przed sobą program monarchji absolutnej, ułatwiła im urzeczywistnienie tego zadania okoliczność, że stojąc poza stanami, mieli samoistny punkt oparcia, i przez to skuteczną mogli podjąć walkę czy to o swe własne prawa królewskie, czy też o zagarnięcie praw, przysługujących dotąd stanom..."

[2]) Kutrzeba St. *Charakterystyka państwowości polskiej. Kraków*, 1916, str. 32: „Gdy na zachodzie Europy zachwiała się równowaga czynników składowych państwa średniowiecznego, władzy monarszej i praw stanowych społeczeństwa, gdy czynnik władzy zwyciężał i potężniał, w Polsce przewagę wprost przeciwnie osiągał czynnik drugi, społeczny..."

oparcie ustroju na wolności politycznej t. j. na udziale czynnym obywateli (szlachty) w rządach, miało oczywiście i ujemne i dodatnie skutki. Pierwsze, gdyż stało się przeszkodą do wytworzenia się w Polsce silnej organizacji państwowej i w końcu wyrodziło się w anarchję szlachecką, tem zgubniejszą, że wówczas właśnie Prusy i Rosja zorganizowały się w monarchje militarne. Drugie, gdyż zapewniło Polsce rozrost teryorjalny przez siłę atrakcyjną, jaką dla ludów sąsiednich posiadał strój wolnościowy polski [3]). Nabranie jednak cech patologicznych w w. XVII i XVIII t. zw. „złotej wolności" szlacheckiej nie uprawnia nas do uproszczonego wniosku i zaliczenia przywiązania do wolności politycznej, właściwego narodowi polskiemu, do „wad narodowych". Konstytucja 3 maja 1791 r., pojęta, jako przezwyciężenie tej „złotej wolności", jako cel swój wymieniała, zapewnić „niepodległość zewnętrzną i wolność wewnętrzną", i uchwalona została „dla dobra powszechnego, dla ugruntowania wolności". Wychodziła też Konstytucja 3 maja z założenia, że „wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu". Zdanie to nie jest jedynie tezą o zwierzchnictwie narodowem w duchu doktryny Rousseau, ale wyraża jedną z zasadniczych idei politycznych polskich, która znajdowała wyraz w ustroju dawnej Rzeczypospolitej.

Te idee: wolności politycznej i zwierzchnictwa narodowego są podstawowemi pojęciami, właściwemi psychice narodowej polskiej, wypływającemi z jej wiekowych przeżyć historycznych. Te idee przeto muszą działać kształtująco i w twórczości ustrojowej polskiej i po odzyskaniu niepodległości i wyciskać swe znamię na konstytucjach Polski współczesnej.

---

[3]) Kutrzeba St. *Idea wolności w ustroju dawnej Rzeczypospolitej.* Themis Polska, tom V, serja III r. 1930 str. 28: „Jeśli się chce określić najistotniejszą cechę ustroju dawnej Rzeczypospolitej Polskiej w nowszej epoce od XVI do XVIII wieku, to można to jedynie wyrazić w taki sposób, że przenikała ten ustrój idea wolności".... str. 35: „Z zaletą tego typu, który w Polsce tak silnie się zaznaczył: zabezpieczeniem *swobód*, przynajmniej wyższych stanów i uznaniem ich wpływu na rządy, łączy się rozszerzenie granic Polski. Ten moment bowiem doprowadził do zespolenia z Polską w formie inkorporacyj lub unij szeregu terytorjów, jak ziemie dawniej polskie (Pomorze), które następnie podpadły pod władzę Zakonu Krzyżackiego, jak Litwa, terytorja ruskie, Inflanty — doprowadził do wchłonięcia przez element polski elementów narodowościowo obcych: ruskich, litewskich, a nawet niemieckich, pozyskanych przez tę wolność i ten współudział w rządach. Rezultatem zalet było zapewnienie w epoce porozbiorowej poczucia narodowego, przejawiającego się w powstaniach i narodowej solidarności, umożliwienie odbudowy Polski w granicach szerszych, niż dawna za Piastów. Rezultatem wad — było osłabienie siły państwa, jego odporności w stosunku do nacisku z zewnątrz, w ostateczności — rozbiory"...

§ 7. PODZIAŁ NA OKRESY EWOLUCJI USTROJOWEJ POLSKI WSPÓŁCZESNEJ.

W świetle powyższych uwag jest rzeczą zrozumiałą, że pierwsze konstytucje Polski współczesnej: mała z 1919 r. i marcowa z 1921 r. dają przewagę w swej konstrukcji elementowi *wolności politycznej* kosztem pierwiastka *autorytetu państwowego*. Ponadto uwzględnić należy specjalne nastroje, jakie zapanowały w Polsce pod wpływem odzyskania niepodległości państwowej (reakcja psychiczna po ucisku zaborców), oraz ogólną atmosferę polityczną w świecie, wytwarzaną przez omówione wyżej prądy powojenne.

Nieuwzględnienie w dostatecznej mierze w budowie ustrojowej Polski pierwiastka autorytetu musiało dać się odczuć ujemnie 1-o wskutek szczególnie trudnych zadań do wykonania w tym okresie organizowania państwa oraz 2-o wskutek niewyrobienia politycznego polskiego społeczeństwa. Do prawidłowego funkcjonowania systemu demokracji parlamentarnej potrzeba: 1-o dłuższej i nieprzerwanej tradycji państwowej, 2-o dobrej organizacji administracji, zdolnej zapewnić sprawne funkcjonowanie aparatu państwowego, 3-o dobrej organizacji politycznej opinji publicznej (stronnictwa polityczne, prasa, istnienie dość licznej, oświeconej i zamożnej, a przez to niezależnej warstwy społecznej, stanowiącej ośrodek zainteresowań politycznych [1]). Brak tych czynników w Polsce współczesnej sprawił koniecznem wzmocnienie pierwiastka autorytetu państwowego kosztem elementu wolności politycznej. Pierwszym zwrotem w tym względzie była nowelizacja Konstytucji marcowowej w ustawie z dnia 2 sierpnia 1926 r. Jeszcze dalej poszła praktyka konstytucyjna t. zw. *okresu pomajowego*. Kulminacyjny punkt osiąga zasada autorytetu w Konstytucji 23 kwietnia 1935 r.

Pomimo jednak przesunięcia punktu ciężkości w ustroju państwa od bieguna wolności do bieguna autorytetu, właściwości psychiki narodowej polskiej, wyżej zanalizowane, sprawiły, że zmieniony ustrój państwowy nie zrealizował w Polsce państwa totalnego.

Dalsza ewolucja ustrojowa Polski współczesnej prowadzić musi do harmonijnego zrównoważenia zasad *autorytetu* i *wolności*.

W pracy niniejszej chcę przedstawić ewolucję ustrojową Polski współczesnej w jej całokształcie, t. j. od momentu odbudowy Pań-

---

[1]) Por. Mosca G. *L'évolution actuelle du régime représentatif*. p. 82: „Or, il ne faut pas oublier que les systèmes représentatifs présupposent l'existence d'une classe moyenne indépendante économiquement et intellectuellement, parce que les élections ne peuvent pas fournir des élements capables de contrôler et de limiter l'action de la bureaucratie si ces élements n'existent pas dans le pays ou s'ils sont totalement absorbés par la dite bureaucratie."

stwa Polskiego (11 listopad 1918 r.) do chwili uchwalenia nowej Konstytucji 1935 r. i ustaw wykonawczych, poddając tę ostatnią, jako prawo obowiązujące szczegółowej analizie.

Etapy te rozwojowe ustroju Polski współczesnej są z sobą ściśle powiązane. Dla zrozumienia obecnej Konstytucji polskiej niezbędną jest znajomość poprzedniej, chociażby z tego względu, że wiele przepisów Konstytucji 1935 r. wyjaśnia się przez przeciwstawienie ich przepisom Konstytucji 1921 r. Wszelako przepisy Konstytucji marcowej omówione są tu sumarycznie, szczegółową ich analizę bowiem dałem w pracach wcześniejszych [1]).

Omówienie etapów rozwojowych ustroju Polski współczesnej poprzedzam przedstawieniem zagadnienia przywrócenia niepodległości państwowej.

---

[1]) Patrz moje prace: *Polskie Prawo Polityczne (Geneza i system)*, Warszawa, 1922. *Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1923. *Idea państwa w naszym ustroju Konstytucyjnym*, (Gazeta Admin. i Policji Państw.) Warszawa, 1924. *Przewodnia idea konstytucji marcowej*, (Czasopismo prawnicze i ekonomiczne), Kraków, 1924. *O zmianie Konstytucji polskiej*, Wilno, 1927. *Ustrój Państwa Polskiego* (w wydawnictwie zbiorowem: Wiedza o Polsce, t. I) Warszawa, 1932. *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, (wyd. 2-gie Zarysu Ustroju), Warszawa, 1934. Praktykę konstytucyjną omawiam w pracy p. t.: *O praworządność i zdrowy ustrój państwowy*, aktualne zagadnienia konstytucyjne z okresu maj 1926 — marzec 1928. Wilno, 1928.

ROZDZIAŁ I.

Przywrócenie niepodległości państwowej Polski.

§ 8. AKTY PRAWNE, ODNOSZĄCE SIĘ DO WSKRZESZENIA PAŃSTWA POLSKIEGO. ODEZWY ROSYJSKIE.

Pozbawiony w końcu wieku XVIII niepodległości państwowej, Naród Polski, którego terytorjum podzielono i wcielono do trzech mocarstw — Rosji, Prus i Austrji, nie przestał, mimo wszystko, tworzyć moralnej całości, a stąd dążyć bezustanku do odzyskania utraconej niepodległości państwowej.

Po wielokrotnych wysiłkach nadaremnych, okupionych niezwykle krwawo, cel ten został osiągnięty wśród wielkiej wojny światowej 1914—1918, w której wszystkie trzy państwa zaborcze poniosły niebywałą klęskę, pomnożoną przez rozruchy i rewolucje wewnętrzne [1]).

Gdy 1 sierpnia 1914 r. wybuchła wojna pomiędzy dwoma najpotężniejszemi ciemięzcami Polski — Rosją i Niemcami, a w parę dni później pomiędzy Rosją i Austrją, Polska stała się terenem wojny pomiędzy zaborcami, podległa więc ogromnemu zniszczeniu i spustoszeniu, jednocześnie wszelako otworzyły się przed nią widoki odzyskania niepodległości.

---

[1]) Obszerniej o tem w mojem *Polskiem Prawie Politycznem*, str. 10 — 40. Patrz także (Bobrzyński M.): *Wskrzeszenie Państwa Polskiego*, 2 t. Kraków, 1920—1925. Berezowski C., *Powstanie Państwa Polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa, 1934. Błociszewski, J. *La restauration de la Pologne et la diplomatie européenne*. Revue Gén. de droit int. public., Paris, 1927. Dmowski R., *Polityka polska i odbudowanie państwa*, wyd. 2-gie Warszawa, 1926. Komarnicki W. *Geneza terytorjum państwowego Polski ze stanowiska prawa narodów*, Rocznik Prawn. Wil. 1925, Tenże, *Upadek i wskrzeszenie Państwa Polskiego w literaturze niemieckiej*, Rocznik Pr, Wil. 1928. Tenże, *Odbudowa państwowości polskiej na Ziemiach Wschodnich*, Rocznik Pr. Wil. 1929. Kutrzeba St., *Polskie Prawo Polityczne według traktatów*, cz. I i II, Kraków, 1922—3. Tenże, *Polska Odrodzona*, 4 wyd. Warszawa, 1935. Recke W, *Die polnische Frage als Problem der europäischen Politik*, Berlin, 1927. Rostworowski M., *La question polonaise et sa solution juridique*. Cours professé á l'Institut des Hautes Etudes Int. (1921—1922). Roth P., *Die Enstchung des polnischen Staates*. Berlin 1926. Seyda M., *Polska na przełomie dziejów fakty i dokumenty* 2 t. Poznań 1927—1930. Zbiór aktów, dotyczących sprawy polskiej w czasie wojny światowej, zawiera: Filasiewicz, *La Question polonaise pendant la guerre mondiale*. Jest to tom II wydawnictwa Polskiego Komitetu Narodowego w Paryżu *Recueil des actes diplomatiques, traités et documents concernant la Pologne*, 1920 Kumaniecki K., *Odbudowa państwowości polskiej*, najważniejsze dokumenty 1912—styczeń 1924. Warszawa—Kraków 1924. Akty, odnoszące się do upadku Polski w XVIII w. i walki o niepodległość podaje Lutostański K., *Les partages de la Pologne et la lutte pour indépendance*, (tom I cyt. wyd. Polskiego Komitetu Narodowego w Paryżu)

Bezpośrednio po wybuchu wojny, rządy zaborcze starały się pozyskać dla siebie życzliwość ludności polskiej, co, oczywiście, posiadało dla nich wielkie znaczenie strategiczne i polityczne. W tym celu obie strony wojujące wydały szereg aktów: odezw, manifestów i deretów, w których zawarły obietnice zmiany dotychczasowego upoedzonego położenia Narodu Polskiego.

Tak więc ze strony rosyjskiej wydana została odezwa do Polaów przez wodza naczelnego armji rosyjskiej, wielkiego księcia Miołaja z dnia 14 sierpnia 1914 r. Odezwa ta podniosłym napisana ylem, nawiązywała do tradycji walki polsko-niemieckiej pod Grunaldem, zawierała potępienie rozbiorów i wezwanie do bratniego poednania się z Rosją na tle walki przeciwko wspólnemu wrogowi. apowiadała odezwa dążność Rosji do „zatarcia granic, rozcinających a części Naród Polski", w drodze połączenia Narodu Polskiego jedno ciało pod berłem cesarza rosyjskiego i odrodzenia Polski od tym berłem na zasadzie swobody wiary, języka i samorządu. tała zatem odezwa na gruncie państwowości rosyjskiej, zapowiadąc w jej ramach swobodę wiary i języka, oraz nadanie samorządu. Wydanie odezwy nie znalazło wyrazu w jakichkolwiek reformach rawodawczych i administracyjnych w znajdujących się pod władzą osyjską ziemiach polskich.

Dopiero pod wpływem nieszczęśliwego dla Rosji przebiegu wojny oraz wypadków politycznych, jakich widownią stał się ten kraj, począwszy od połowy marca 1917 roku, uległ stosunek rządu rosyjskiego do sprawy polskiej zasadniczej zmianie. 16 marca tego roku został przez rewolucję, wybuchłą w Petersburgu, obalony rząd carski ustanowiony tymczasowy rząd rosyjski, wyłoniony przez posłów do Dumy Państwowej, czyli rosyjskiej izby poselskiej. Rząd tymczasowy rosyjski wydał odezwę do Narodu Polskiego dn. 29 (16) marca 1917 r.

Odezwa ta wychodziła ze stwierdzenia, że świeżo obalony rząd carski czynił wprawdzie Polsce kłamliwe obietnice, ale nie miał zamiaru ich wypełnić. Obecnie „naród rosyjski, który zrzucił jarzmo, przyznaje także bratniemu Narodowi Polskiemu pełne prawo stanowienia o swoim losie według własnej woli". Odezwa zapowiada pomoc w utworzeniu „niezawisłego Państwa Polskiego ze wszystkich terytorjów, w których Polacy tworzą większość". Według odezwy, Państwo Polskie ma być połączone z Rosją „wolnym związkiem militarnym", wszakże odezwa nie określała bliżej charakteru tego związku. Oczywiście, w znacznie zmienionej formie została zachowana idea łączności Polski z Rosją.

Druga rewolucja rosyjska, wybuchła w październiku 1917 r., doprowadziła do przeobrażenia ustroju politycznego i społecznego Rosji na zasadach komunizmu i do wystąpienia Rosji z koalicji antyniemieckiej oraz zawarcia odrębnego pokoju z Austrją i Niemcami w Brześciu Litewskim.

§ 9. AKT 5 LISTOPADA 1916 R. I UTWORZENIE RADY REGENCYJNEJ.

Również i druga strona wojująca, Niemcy i Austro-Węgry, musiały poruszyć sprawę polską wbrew swej woli, zmuszone do tego będąc przebiegiem wojny światowej, co przyznał w kwietniu 1916 r. kanclerz niemiecki, mówiąc, iż „Niemcy i Austro-Węgry nie miały zamiaru poruszania kwestji polskiej; *poruszył ją los bitew*"...

Po z górą rocznej okupacji Królestwa Polskiego, państwa okupujące zdecydowały się wystąpić z deklaracją polityczną w sprawie polskiej. Deklaracja ta, znana pod nazwą „aktu 5 listopada 1916 r.", wydana została w formie proklamacji o tekstach jednobrzmiących przez gubernatorów okupacyjnych warszawskiego i lubelskiego z powołaniem się na rozkaz monarchów Niemiec i Austro-Węgier. Proklamacja 5 listopada 1916 r. zapowiada utworzenie Państwa Polskiego, jako monarchji dziedzicznej, opartej na ustroju konstytucyjnym. Deklaracja nie nazywała państwa, mającego być utworzonem, niepodległem, lecz samodzielnem, w czem widzieć można było chęć obdarzenia nowego państwa nie pełną suwerennością państwową, lecz uzależnienia go od Niemiec i Austro-Węgier w drodze ustalenia łączności jego z temi państwami, co zapowiadała proklamacja. Proklamacja adresowana była „do mieszkańców jen.-gubernatorstwa warszawskiego (i lubelskiego)", z czego wnosić można było, iż zamiarem państw okupacyjnych było ograniczyć budowę nowego państwa tylko do obszarów zaboru rosyjskiego i to nie do wszystkich, lecz jedynie do okrojonego Królestwa Kongresowego, a w żadnym razie nie rozciągać jej na ziemie zaborów, do nich należących.

Zresztą, i w tym ograniczonym zakresie realizacja zapowiedzi utworzenia Państwa Polskiego nastąpiła w bardzo nieznacznym stopniu. Jedynem rzeczywistem ustępstwem, jakie mocarstwa okupacyjne uczyniły na rzecz proklamowanej państwowości polskiej, było oddanie w ręce polskie wymiaru sprawiedliwości (od 1 września r. 1917) i zarządu szkolnictwa (od 1 października 1917 r.). Wprawdzie, 12 września 1917 r. został wydany przez obu jenerał-gubernatorów okupacyjnych patent o ustanowieniu władzy państwowej w Król. Polskiem, według którego najwyższa władza państwowa w Król. Polskiem oddana być miała Radzie Regencyjnej, jednak tenże patent przepisami

swojemi tak ograniczał kompetencje Rady w zakresie ustawodawstwa, administracji i sądownictwa, że pozbawiał ją istotnej samodzielności. Większemi jeszcze, niż ograniczenia prawne, były skrępowania faktyczne, jakim podlegała Rada Regencyjna i zawisłe od niej urzędy w czasie okupacji. Faktycznie do końca jej trwania państwa okupacyjne zatrzymały rządy w swych rękach. Rada Regencyjna mogła jedynie przedsiębrać prace przygotowawcze, obliczone na czas ustania okupacji, a więc tworzyć urzędy, wypracowywać odpowiednie przepisy i t. p. Najjaskrawszym dowodem nieliczenia się rzekomych twórców Państwa Polskiego z interesami i prawami polskiemi było odstąpienie przez nich części terytorjum Król. Polskiego, a mianowicie ziemi Chełmskiej i części Podlasia, Ukrainie w pokoju, zawartym z nią 9 lutego 1918 r.

§ 10. ODZYSKANIE PRZEZ POLSKĘ NIEPODLEGŁOŚCI PAŃSTWOWEJ.

Dopiero z załamaniem się potęgi mocarstwowej zaborców, mógł Naród Polski odzyskać niepodległość państwową [1])

Przemiany wewnętrzne w państwie rosyjskiem od marca 1917 r., a ostatecznie wystąpienie Rosji z koalicji antyniemieckiej po rewolucji październikowej 1917 r. (komunistycznej), doprowadziły państwa koalicji do porzucenia pierwotnie zajmowanego przez nich stanowiska w sprawie polskiej, identycznego z rosyjskim rządowym programem Polski autonomicznej w ramach jednej państwowości rosyjskiej. Fakty te skłoniły mocarstwa koalicji do przejścia na stanowisko odbudowania Polski niepodległej. Jeszcze przed rosyjską odezwą z 29 marca 1917 r. żądanie wskrzeszenia niepodległego i zjednoczonego Państwa Polskiego zostało wysunięte przez Wilsona, prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, państwa wówczas jeszcze neutralnego, w orędziu z dnia 22 stycznia 1917 r. Żądanie to następnie stało się jednym z warunków pokojowych, włączone bowiem zostało do t. zw. 14 punktów Wilsona, jako punkt 13 orędzia tego prezydenta z dnia 8 stycznia 1918 r. Zostało ono również pomieszczone w deklaracji rządów Francji, W. Brytanji i Włoch z dnia 3 czerwca 1918 r., znanej pod nazwą deklaracji wersalskiej.

---

[1]) Pod koniec wojny 7 października 1918 r. pod wpływem załamania się mocarstw centralnych Rada Regencyjna wydała odezwę do Narodu Polskiego (Dz. Praw Król. Pol. Nr. 12 poz. 23), w której staje na podstawie zasad pokojowych, głoszonych przez prez. St. Zj. Wilsona, obejmujących utworzenie niepodległego państwa ze wszystkich ziem polskich z dostępem do morza, postanawia rozwiązać Radę Stanu, utworzyć rząd, złożony z przedstawicieli najszerszych warstw narodu i kierunków politycznych, dążyć do zwołania sejmu na szerokich zasadach demokratycznych i w ręce sejmu złożyć władzę. Jest to pierwszy akt emancypacji z pod władzy państw, okupujących Polskę, stan faktyczny jednak wyzwolenia Polski był wówczas jeszcze niekompletny.

Pomimo powszechnego przyjęcia przez państwa koalicji antyniemieckiej żądania niepodległości Polski, układ rozejmowy koalicji z Niemcami, podpisany 11 listopada 1918 r., nie zawierał postanowień natychmiastowego uwolnienia Polski z okupacji jej terytorjów przez Niemcy. Ewakuację terytorjów, stanowiących przed wojną część Rosji, układ uzależniał od decyzji mocarstw sprzymierzonych (czyli koalicji), pozostawiając im określenie momentu, odpowiedniego do jej dokonania. O ziemiach zaś polskich, wchodzących w skład zaboru pruskiego, układ rozejmowy milczał, pomimo że rozwijał się już tam potężny wyzwoleńczy ruch narodowy polski.

W ten sposób zadanie odzyskania niepodległości państwowej miało być dokonane własnym czynem Narodu Polskiego, oczywiście, wśród warunków, które wytworzyło zwycięstwo koalicji antyniemieckiej. Zwycięstwo koalicji w połączeniu z ruchem narodowym polskim w trzech zaborach zdecydowało o wejściu w skład wskrzeszonego Państwa Polskiego, oprócz Królestwa Kongresowego, także zaboru pruskiego i austrjackiego.

Rządy zaborców na ziemiach polskich zostały zlikwidowane przez zbrojne powstanie ludności, wybuchłe z chwilą przegrania wojny przez Niemcy i Austro-Węgry.

Ruch ten rozpoczął się w zaborze austrjackim, czyli t. zw. Galicji, ponieważ rozkład monarchji austro-węgierskiej następował szybciej. Najpierw przeszła władza do rąk polskich w Krakowie—31 października 1918 r., w następnych dniach — w Galicji Zachodniej; w pierwszych zaś dniach listopada 1918 r. zlikwidowana została okupacja austrjacka południowej części Królestwa Kongresowego, 11 listopada 1918 r. społeczeństwo polskie energicznem i solidarnem wystąpieniem położyło kres okupacji niemieckiej w Warszawie i północno-zachodniej części Królestwa Kongresowego, rozbrajając armję niemiecką.

Wyzwolenie ziem Królestwa Kongresowego i Galicji z rządów zaborców jest równoznaczne z przywróceniem Niepodległego Zjednoczonego Państwa Polskiego, stanowi fakt wskrzeszenia państwowości polskiej.

§ 11. ZJEDNOCZENIE PAŃSTWOWE ZIEM POLSKICH.

Faktyczne objęcie władzy państwowej nad b. Królestwem Kongresowem przez Polskę oraz uznanie przez tymcz. rząd rosyjski odezwą z dn. 29 marca 1917 r. prawa Narodu Polskiego do niepodległości stanowiły podstawę do międzynarodowego uznania nowowytworzonego stanu. Jako pierwotne terytorjum Polski uznane zostało przez

radę najwyższą państw Koalicji deklaracją z dnia 8 grudnia 1919 r. terytorjum, położone na zachód od t. zw. linji Curzona, biegnącej od Sejn, a następnie od Grodna ku Bugowi i stąd wzdłuż niego do dawnej granicy rosyjsko-austrjackiej t. j. terytorjum, obejmujące ziemie Królestwa Kongresowego (bez północnej Suwalszczyzny) łącznie z okręgiem białostockim. Wymieniona deklaracja ustalała prowizoryczną wschodnią granicę Polski, zastrzegając prawo Polski do reklamowania terytorjów, położonych dalej na wschód.

Dokonane dzieło nie było jeszcze kompletne, wymagało dalszych walk i prac, utworzył się jednak *ośrodek* wskrzeszonego Państwa, dokoła którego skupiać się zaczęły pozostałe, stopniowo wyzwalane ziemie polskie.

Tak więc wyzwolenie zaboru pruskiego, a właściwie części jego, zwanej W. Ks. Poznańskiem, nastąpiło później, bo dopiero wskutek powstania wielkopolskiego 27 grudnia 1918 r. Odzyskanie drugiej części zaboru pruskiego — Pomorza nastąpiło dopiero na zasadzie traktatu pokoju koalicji z Niemcami, podpisanego 28 czerwca 1919 r. w Wersalu. Traktat ten podpisała również i Polska w charakterze członka koalicji antyniemieckiej, ponieważ armja polska we Francji walczyła przeciwko Niemcom. Traktat wersalski został ratyfikowany przez polski Sejm Ustawodawczy 31 lipca 1919 r. (Dz. Ustaw R. P. Nr. 35, poz. 200.) Dopiero jednak po ratyfikowaniu traktatu tego przez trzy główne mocarstwa sprzymierzone, stał się on prawomocny 10 stycznia 1920 r. i Polska mogła objąć w posiadanie Pomorze.

Nie przyłączył traktat bezpośrednio do Polski miasta Gdańska, lecz postanowił, iż Gdańsk wraz z okręgiem ma utworzyć wolne miasto, pozostające w ścisłym związku z Polską. W ten sposób, dostęp Polski do morza, uznany za jej konieczność życiową i warunek normalnego rozwoju, zarówno w 13 punkcie orędzia Wilsona, jak i w deklaracji wersalskiej, został urzeczywistniony w postaci bardzo niedoskonałej i pozostawiającej dużo do życzenia, ponieważ prawa Polski w tym względzie zostały ograniczone.

Na ziemiach zaś Mazurów, zamieszkujących południową część Prus Wschodnich, w Warmji oraz na Śląsku traktat zarządził plebiscyty, t. j. uzależniał przyłączenie ziem tych do Polski od wyniku głosowania ludności tych ziem. Plebiscyt na Mazurach i w Warmji, przeprowadzony wśród teroru niemieckiego i nacisku pozostałych tam władz pruskich, wypadł dla Polski niepomyślnie, i w ten sposób kraj, zamieszkały przez ludność, mówiącą po polsku, pozostał poza Polską. Plebiscyt na Śląsku odbył się 20 marca 1921 r., i wypadł

w znacznej części kraju pomyślnie dla Polski, wobec czego, na mocy decyzji mocarstw sprzymierzonych z dnia 20 października 1921 r., południowo-wschodnia część Śląska została przyłączona do Polski i objęta przez nią w posiadanie w lipcu 1922 r. po zawarciu przez Polskę z Niemcami konwencji w Genewie 15 maja 1922 r.

O wyzwolenie wschodnich kresów Polski toczyła się dwuletnia wojna, zakończona rozejmem i pokojem preliminaryjnym, podpisanym w Rydze 12 października 1920 r. oraz traktatem pokoju z Rosją i Ukrainą 18 marca 1921 r. Wojna ta była walką z jednem z państw rozbiorowych — Rosją — o utrzymanie i utrwalenie niepodległości wskrzeszonego Państwa Polskiego. [1])

Wskutek komplikacji międzynarodowych poza Państwem Polskiem pozostała narazie ziemia wileńska wraz z Wilnem. Nie weszła ona w skład ziem Państwa Polskiego na zasadzie traktatu ryskiego, lecz została do Polski przyłączona dopiero na zasadzie uchwały Sejmu Wileńskiego z dnia 20 lutego 1922 r., będącej wypowiedzeniem się ludności za przynależnością do Polski, i aktu złączenia Ziemi Wil. z Rzplitą Polską z dnia 3 marca 1922 r.

Okres walk i prac o zjednoczenie ziem polskich, o wykreślenie granic Państwa Polskiego zamyka uchwała rady ambasadorów koalicji, t. j. W. Brytanji, Francji, Włoch i Japonji z dnia 15 marca 1923 roku. Uchwała ta zawiera: 1) uznanie granic Polski z Rosją i Litwą, wytkniętych przez oręż polski; 2) uznanie suwerenności polskiej nad Galicją. Konieczność uzyskania tego aktu ze strony mocarstw sprzymierzonych wynikała z zastrzeżeń, znajdujących się w traktatach pokoju wersalskim (z Niemcami) i Saint-Germain (z Austrją). Według pierwszego, granice Polski, które nie są w tym traktacie wyszczególnione, miały być później ustalone przez główne mocarstwa sprzymierzone. Według drugiego, Austrja zrzekła się na rzecz głównych mocarstw sprzymierzonych ziem, co do których przynależności nie było postanowień w tym traktacie, a do ziem tych należała Galicja.

Wytknięcie granic Państwa, podobnie jak i sam fakt jego wskrzeszenia, było dziełem Narodu Polskiego, uznanie wszelako tych granic przez mocarstwa posiada doniosłe znaczenie ze stanowiska międzynarodowego.

---

[1]) Pomarański St. *Pierwsza wojna polska 1918 — 1920.* (zbiór biuletynów wojennych) Warszawa, 1920.

ROZDZIAŁ II.

Ustrój państwowy Polski w okresie przejściowym.

§ 12. POJĘCIE OKRESU PRZEJŚCIOWEGO W ISTNIENIU PAŃSTWA POLSKIEGO I PODZIAŁ JEGO NA 2 CZĘŚCI.

Do okresu przejściowego w istnieniu Państwa Polskiego zaliczamy te fazy rozwojowe państwowości polskiej, które przebyła ona, począwszy od momentu swego wskrzeszenia, aż do momentu przejścia do normalnego, stałego ustroju prawnopolitycznego, t. j. do chwili wejścia w życie konstytucji 17 marca 1921 r.

Charakterystyczną cechą okresu przejściowego, dla której nadaliśmy mu tę nazwę, był tymczasowy charakter piastuna najwyższej władzy państwowej, co z kolei wyciskało piętno tymczasowości (prowizorjum) na wszystkich instytucjach państwowych.

Okres ten był wypełniony nie tylko pracą nad wytworzeniem ustroju konstytucyjnego, ale także pracą nad niemniej ważnem zagadnieniem zjednoczenia prawnopolitycznego Państwa, którego dzielnice przez czas dłuższy zachowały odrębny ustrój administracyjny, oparty częściowo o system władz, wytworzony w momencie walki o wyzwolenie z pod jarzma zaborców, częściowo zaś będący przeżytkiem organizacji państwowej (ustroju administracyjnego) państwa rozbiorczego, do którego dana dzielnica przed swem wyzwoleniem należała. Dlatego też cecha tymczasowości (prowizoryczności) jest właściwa w tym okresie nie tylko władzom centralnym, ale i dzielnicowym. Usunąć tę mozaikę prawną, usunąć prawo obce i zastąpić je własnem prawem było zadaniem okresu przejściowego.

Okres przejściowy dzielimy na: 1) okres dyktatury Tymczasowego Naczelnika Państwa (14 listopada 1918 r. — 9 lutego 1919 r.) i 2) okres Sejmu Ustawodawczego, czyli Konstytuanty 1919 — 1922. Poprzedzony był okres przejściowy przez okres rządów Rady Regencyjnej (27 października 1917 r. — 14 listopada 1918 r.) Wskrzeszenie niepodległego zjednoczonego Państwa Polskiego (11 listopada 1918 r.) przypada na ostatnie dni okresu Rady Regencyjnej, wszelako w czasie tego okresu powstały pewne zaczątki organizacyjne centralnych władz państwowych. Wydany przez Radę Regencyjną dekret o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskiem z dnia 3 stycznia 1919 r. (Dz. Praw. Nr. 1, poz. 1), stanowił podstawę funkcjonowania ministerstw w ciągu całego okresu przejściowego, określając zakres działania każdego z nich.

§ 13. OKRES DYKTATURY TYMCZASOWEGO NACZELNIKA PAŃSTWA. DEKRET O NAJWYŻSZEJ WŁADZY REPREZENTACYJNEJ REPUBLIKI POLSKIEJ. ORDYNACJA WYBORCZA DO SEJMU USTAWODAWCZEGO.

Rada Regencyjna, ustępując w dniu 14 listopada 1918 r. złożyła władzę w ręce naczelnego dowódcy wojsk polskich Józefa Piłsudskiego dla przekazania Rządowi Narodowemu. Dekretem, wydanym tegoż dnia, Józef Piłsudski objął rządy Państwa, nazwanego w tym dekrecie Republiką Polską, przyczem zaznaczył w nim prowizoryczny charakter rządu aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego, czyli Konstytuanty, akcentując silnie zasadę, że „twórcą praw Narodu może być tylko Sejm", który winien być zwołany w możliwie krótkim, kilkumiesięcznym terminie. Tymczasowy ustrój państwowy określony został w dekrecie z 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej (Dz. Pr. Nr. 17, poz. 41), według którego najwyższą władzę objął Józef Piłsudski w charakterze Tymczasowego Naczelnika Państwa i sprawować ją miał aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego. Rząd Republiki stanowili, według tego dekretu, mianowani przez Naczelnika Państwa i odpowiedzialni przed nim aż do zebrania się Sejmu, prezydent ministrów i ministrowie. Władza Ustawodawcza wykonywana była przez radę ministrów i Naczelnika Państwa. Wydane w ten sposób ustawy (dekrety) tracą moc obowiązującą w razie nieprzedstawienia ich na pierwszem posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego do jego zatwierdzenia.

Wkrótce po wydaniu dekretu z dn. 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, wydane zostały przez Naczelnika Państwa dekrety: 1) o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z dn. 28 listopada 1918 r. oraz 2) dekret o wyborach do Sejmu Ustawodawczego z tejże daty (Dz. Praw. Nr, 18, poz. 46 i 47).

Dekret o ordynacji wyborczej nazywał Sejm, mający się zebrać na jego podstawie, „ustawodawczym", co wydawać się może tautologją, ponieważ każdy sejm, jako stanowiący ustawy, jest ciałem ustawodawczem; autorowie dekretu, jak należy się domyślać, chcieli uwydatnić tu różnicę między zwykłym sejmem, a sejmem, mającym uchwalić ustawy zasadnicze, czyli konstytuantą, postąpiliby jednak lepiej, używając terminu, znajdującego się w konstytucji 3 maja, nazywając sejm ten Sejmem Konstytucyjnym.

Sejm ten bowiem określić miał ustrój państwa przez nadanie mu konstytucji, przychodził do skutku bez jakiegokolwiek określenia form działania, stawało przed nim zadanie budowy państwa w całości, kompetencje i czas jego trwania były nieograniczone.

Dekret o ordynacji wyborczej oparł prawo wyborcze na głosowaniu powszechnem (bez różnicy płci), bezpośredniem, równem, tajnem i proporcjonalnem, czyli stosunkowem. W ten sposób Konstytuanta Polska wyłoniona została z powszechnych wyborów, przeprowadzonych w niezmiernie trudnych okolicznościach, bo w dobie tworzenia się Państwa i wśród zamętu, wywołanego wojną światową, budowa zaś Państwa oparta została na podstawie demokratycznej.

§ 14. OKRES SEJMU USTAWODAWCZEGO. MAŁA KONSTYTUCJA. RADA OBRONY PAŃSTWA.

Dekret o wyborach do Sejmu Ustawodawczego zarządzał powszechne wybory poselskie na dzień 26-go stycznia 1919 r. Wybrany w dniu tym Sejm Ustawodawczy został zwołany dekretem Naczelnika Państwa z dnia 5 lutego 1919 r. do miasta stołecznego Warszawy na dzień 9 lutego 1919 r. Z dniem tym kończy się pierwsza część okresu przejściowego, władza z rąk dyktatora przeszła do przedstawicieli Narodu.

Uchwałą swą z 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (D. Z. Praw. Nr. 19, poz. 226), Sejm Ustawodawczy przyjął do wiadomości oświadczenie Józefa Piłsudskiego, że składa w ręce Sejmu urząd Naczelnika Państwa, oraz wyraził mu podziękowanie za pełne trudów sprawowanie urzędu w służbie dla Ojczyzny. W drugiej zaś części uchwały Sejm Ustawodawczy powierzył Józefowi Piłsudskiemu dalsze sprawowanie urzędu Naczelnika Państwa, aż do ustawowego uchwalenia tej części konstytucji, która określi zasadniczo przepisy o organizacji władz naczelnych w Państwie Polskiem, oraz sformułował zasady, na jakich powierzenie tego urzędu nastąpiło.

Według tych zasad, władzą suwerenną i ustawodawczą w Państwie Polskiem był Sejm Ustawodawczy. To ogłoszenie za zwierzchnią władzę państwową Sejmu Ustawodawczego wypływa z pojęć, według których źródło wszelkiej władzy znajduje się w narodzie; zwykły Sejm ma kompetencje ograniczone przepisami konstytucji, dopóki jednak ich niema, konstytuanta działa, jako władza, urządzająca wszelkie stosunki w państwie, będąca źródłem wszelkich władz. W ten sposób na przedstawicielstwo narodowe przeniesiono zwierzchnictwo narodu.

Władza suwerenna, czyli zwierzchnia, obejmuje w sobie pełnię władzy, wymieniono jednak obok niej władzę ustawodawczą, chodziło bowiem o sprecyzowanie form wykonywania władzy ustawodawczej a mianowicie skoncentrowania w Sejmie władzy ustawodawczej:

ustawy, uchwalone przez Sejm, ogłaszał marszałek Sejmu za podpisem, czyli z kontrasygnacją prezydenta ministrów i odpowiedniego ministra. Przepis ten był odmienny od przepisów, przyjętych w innych państwach, których konstytucje rezerwują głowie państwa prawo, jeżeli nie udzielania sankcji, to przynajmniej ogłaszania ustaw, uchwalonych przez parlament.

Stanowisko Naczelnika Państwa określała uchwała w ten sposób, że jest on przedstawicielem Państwa i najwyższym wykonawcą uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych. Naczelnik Państwa zatem reprezentował Państwo w stosunkach międzynarodowych i stał na czele administracji państwowej cywilnej i wojskowej, gdzie był aczkolwiek najwyższym, jednak tylko wykonawcą uchwał Sejmu. Należy uznać to za skutek koncentracji w Sejmie pełni władzy. Również wychodząc z zasady zwierzchnictwa Sejmu, uchwała lutowa uznaje zasadę odpowiedzialności Naczelnika Państwa za sprawowanie urzędu przed Sejmem, narówni z członkami Rządu. Uznając równorzędnie odpowiedzialność Naczelnika Państwa i Rządu, uchwała zawiera postanowienie, że każdy akt państwowy Naczelnika Państwa wymaga podpisu odnośnego ministra, czyli ministra, do którego zakresu działania odnosi się dany akt ze względu na swą treść. Naczelnik Państwa powołuje Rząd w pełnym składzie na podstawie porozumienia z Sejmem.[1])

Omawianą uchwałę Sejmu z lutego 1919 roku uzupełnia uchwała Sejmu z dnia 13 lutego 1920 roku (Dziennik Praw Nr. 17, poz. 84), na mocy której emisja biletów Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej, czyli jedynej emisyjnej instytucji bankowej Państwa Polskiego, lub innych biletów, obciążających Skarb Państwa, jak również zaciąganie pożyczek państwowych oraz przyjmowanie przez Państwo gwarancji finansowych nie może nastąpić bez uprzedniego zezwolenia Sejmu.

Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa zwana jest popularnie „Małą Konstytucją“ co odpowiada o tyle istocie rzeczy, że stworzyła ona ramy ustrojowe państwowości polskiej aż do chwili wejścia w moc obowiązującą konstytucji 1921 r. „Mała Konstytucja“, redagowana aż nazbyt zwięźle i pośpiesznie, ma na usprawiedliwienie swej bardzo niewystarczającej redakcji okoliczność, że obliczoną była na czas istotnie krótki, ponieważ jednak uchwalenie Konstytucji z przyczyn trudności wewnętrznych i zewnętrznych przeciągnęło się, „Mała Konstytucja“ działała znacznie dłużej, niż się spodziewano, bo do jesieni 1922 r.

„Mała Konstytucja“ faktycznie zaprowadziła rządy sejmowe, przy-

czem podkreślić należy, że tak zadania Sejmu, jak czas trwania mandatów poselskich, pozostały nieokreślone. Władza zatem Konstytuanty Polskiej w całym tym okresie pozostała formalnie nieograniczoną. W nowych formach prawnych, odpowiadających dokonanemu w świecie rozwojowi prawnopolitycznemu, dominującą myślą pierwszej uchwały, stwarzającej tymczasowy ustrój państwowy, powziętej przez przedstawicieli narodu po odzyskaniu niepodległości, pozostała tradycyjna polska troska o wolność polityczną; po dawnemu jednak nie zdołano jej pogodzić z kategoryczną potrzebą silnego rządu, odpowiedzialnego przed Sejmem, ale mającego większą swobodę działania, szczególnie konieczną w dobie organizowania Państwa. Nie można jednak koncepcji ustrojowej, ujętej w Małej Konstytucji uważać za zjawisko specyficznie polskie, odzwierciadlające jedynie układ ówczesny stosunków politycznych w naszym kraju. Koncentracja władzy w parlamencie, wypływająca z nieufności do władzy wykonawczej, jest charakterystyczna dla społeczeństw świeżo wyzwolonych z pod ucisku politycznego. Analogiczną koncepcję, co w Małej Konstytucji spotykamy w Konstytucji bawarskiej z dn. 14 sierpnia 1919 r., pruskiej z dn. 30 listopada 1920 r. i austrjackiej z dn. 1 października 1920 r. W Bawarji sejm mianował prezesa ministrów większością ustawowej liczby członków; prezes ministrów przedkładał sejmowi projekt listy pozostałych ministrów i obsadzał ich stanowiska w porozumieniu z sejmem. Przy opróżnieniu urzędu poszczególnego ministra postępowano w ten sam sposób (art. 58 Konst. baw. z 1919 r.). W Prusach sejm wybierał prezesa ministrów, który mianował pozostałych ministrów (art. 45 Konst. z 1920 r.). W Austrji Rada Narodowa wybierała rząd w głosowaniu imiennem na wniosek komisji głównej. Prezydent nie miał prawa jej odroczyć, ani rozwiązać i był odpowiedzialny przed Zgromadzeniem Związkowem t. j. połączonemi Radą Narodową i Radą Związkową (art. 70, 28, 68, 142). Pewne analogje zachodzą też z rezolucją z dn. 17 lutego 1871 r. powziętą przez francuskie Zgromadzenie Narodowe o mianowaniu Thiers'a naczelnikiem władzy wykonawczej republiki francuskiej, aczkolwiek rezolucja francuska przyznała szefowi egzekutywy bardziej czynną i samodzielną rolę, niż polska uchwała lutowa Naczelnikowi Państwa, oraz wymienione Konstytucje powojenne głowom państwa.

Mała Konstytucja, koncentrująca władzę państwową w ręku Sejmu Ustawodawczego, okazała się niewystarczającą w chwili zagrożenia bytu Państwa wskutek niepowodzeń w wojnie z Rosją w lecie 1920 r. Na zasadzie ustawy z dnia 1 lipca 1920 r. (Dz. U. R. P. 53/20 poz. 327) utworzono *Radę Obrony Państwa*, jako organ naczelny,

złożony z czynników rządowych i sejmowych, jednoczący w sobie funkcję wykonawczą i ustawodawczą w odniesieniu do wszystkich spraw, związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz zawarciem pokoju. Do Rady wchodzili Naczelnik Państwa, jako przewodniczący, marszałek Sejmu Ustawodawczego, dziesięciu posłów, wyznaczonych przez Sejm Ustawodawczy, prezydent ministrów, trzech członków rządu, wyznaczonych przez radę ministrów, wreszcie trzech członków wojskowości, wyznaczonych przez Naczelnego Wodza. Zastępcą przewodniczącego był prezydent ministrów. Do ważności uchwał potrzebna była obecność $^2/_3$ liczby członków, w tem przynajmniej $^1/_2$ ilości posłów, w skład Rady wchodzących. Rada wydawała rozporządzenia i zarządzenia, podlegające natychmiastowemu wykonaniu, przytem te z nich, które w myśl ustaw wymagają uchwały Sejmu, winny były być na najbliższem posiedzeniu Sejmu składane za pośrednictwem prezydenta ministrów do zatwierdzenia. Prowizoryczny charakter Rady zaznaczony został w przepisie, że Rada zostaje rozwiązana mocą uchwały Sejmu Ustawodawczego.

§ 15. UNIFIKACJA PRAWNOPOLITYCZNA DZIELNIC POLSKICH.

W czasie okresu przejściowego dokonała się zasadnicza unifikacja prawnopolityczna dzielnic polskich, aczkolwiek jeszcze liczne różnice w prawodawstwie administracyjnem, cywilnem i karnem, obowiązującem w tych dzielnicach, przetrwały poza ten okres. Przez blisko półtora stulecia dzielnice, które utworzyły Zjednoczone Państwo Polskie, należały do trzech różnych państw, wskutek czego wytworzyły się w nich odmienne stosunki polityczne, kulturalne i gospodarcze. Nadto w dobie zrzucenia jarzma zaborcy powstały w każdej dzielnicy władze miejscowe, wyłonione przez miejscowe społeczeństwo. Tak więc w zaborze austrjackim powstały: Polska Komisja Likwidacyjna w Krakowie oraz Tymczasowy Komitet Rządzący we Lwowie; w b. dzielnicy pruskiej powstała Naczelna Rada Ludowa. Władze te tylko stopniowo rezygnowały ze swych uprawnień na rzecz rządu centralnego, utworzonego w Warszawie. Z drugiej zaś strony, odmienność stosunków politycznych w poszczególnych dzielnicach czyniła konieczną stopniowość w unifikacji dzielnic, przeprowadzanie jej częściowe, jednem słowem, wytworzenie przejściowych urządzeń prawno-politycznych, któreby pozwoliły zrosnąć się organicznie trzem b. zaborom i dały naturalnym czynnikom wspólnoty kultury narodowej i łączności ekonomicznej przezwyciężyć sztucznie, w drodze gwałtu wytworzone, różnice międzydzielnicowe. W tym celu w latach 1919—1921 istniał w b. zaborze austrjackim urząd Generalnego

Delegata Rządu, w b. zaborze pruskim zaś do 1922 r. — ministerjum b. dzielnicy pruskiej. Od 1 września 1921 r., b. dzielnica austrjacka została podporządkowana całkowicie rządowi w Warszawie na zasadzie ustawy z dnia 3 lipca 1920 r. o tymczasowej organizacji władz administracyjnych b. Król. Galicji i Lodomerji z W. ks. krak. (Dz. U. R. P. Nr. 117 poz. 768). Ministerstwo b. dzielnicy pruskiej skasowane zostało ustawą z dnia 7 kwietnia 1932 r. (Dz. U. R. P. Nr. 30, poz. 247). W czasie wojny z Rosją podległy ziemie wschodnie administracji specjalnej, t. zw. Zarządowi Cywilnemu Ziem Wschodnich, na którego czele stał Komisarz Generalny (1919 — 1920), przy końcu zaś wojny Tymczasowemu Zarządowi Terenów Przyfrontowych i Etapowych. 4 lutego 1921 r. wydano ustawę, rozciągającą całkowicie władze organów centralnych Rzeczypospolitej na wschodnie jej ziemie (Dz. U. R. P. Nr. 115, poz. 760).

W ten sposób połączyły się dzielnice polskie w jednolity organizm państwowy. Za najważniejszy, potężny krok ku rzeczywistemu zjednoczeniu ich należy uważać zebranie się Sejmu Ustawodawczego, w którym zasiedli przedstawiciele dotąd rozdzielonych kordonami granicznymi ziem i wspólnym wysiłkiem stworzyli formy prawne dla odbudowanej Ojczyzny.

ROZDZIAŁ III.

Dzieje powstania Konstytucji 17 marca 1921 r.

§ 16. PRACE PRZYGOTOWAWCZE NAD PROJEKTEM KONSTYTUCJI. ANKIETA KONSTYTUCYJNA. PROJEKTY RZĄDOWE.

Uchwalenie Konstytucji Państwa Polskiego poprzedzają prace przygotowawcze nad ustaleniem jej zasad i ujęciem ich w formę prawną, trwające lat cztery (1917—1921). Czteroletni okres pracy nad konstytucją dzieli się na dwie części: 1) lata 1917—18 pracy w czasie okupacji wojennej kraju, wśród niewyjaśnionych ostatecznie perspektyw bytu państwowego Polski [1]); 2) lata 1919—21 pracy w Państwie niepodległem, powstałem z trzech zaborów, zmuszonem jednak do walki o swój byt i zachowanie świeżo osiągniętej niepodległości [2]).

Dnia 25 stycznia 1919 r. ówczesny prezydent rady ministrów Ignacy Paderewski powołał grono osób z mężów nauki i osób, biorących wybitny udział w życiu publicznem, celem poddania przygotowywanych dla Sejmu projektów konstytucji ocenie z naukowego i politycznego punktu widzenia. Gronu temu pod nazwą: *„Ankieta w sprawie projektu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej"* przewodniczył prof. Bobrzyński. Ankieta obradowała od 19 lutego 1919 r. do 12 marca tegoż roku i opracowała projekt konstytucji, oparty na ustroju republikańskim, systemie dwuizbowym oraz stanowisku prezy-

---

[1]) Do okresu pierwszego należy projekt Konstytucji Państwa Polskiego, opracowcny przez komisję sejmowo-konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu i przyjęty przez nią dn. 28 lipca 1917 r. Projekt ten przyjmował ustrój monarchji parlamentarnej, co odpowiadało ówczesnym zapatrywaniom społeczeństwa, nie wyłączając stronnictw lewicowych. Przedstawiciel P. P. S. w Tymczasowej Radzie Stanu W. Kunowski również, jako punkt wyjścia, uznał monarchję. Szczegółowe przedstawienie i uzasadnienie projektu T. R. S. patrz w pracy generalnego referenta projektu Buzka Józefa, *Projekt Konstytucji Państwa Polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu Konstytucji Państwa Polskiego z innemi Konstytucjami*, 4 tomy, Warszawa, 1918.

[2]) Teksty projektów z tego okresu patrz w wydawnictwie Kancelarji Naczelnika Państwa p. t. *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, 1920 r. (wraz z suplementem z tegoż roku). Szczegółową analizę tych projektów patrz u mnie w *Polskiem Prawie Politycznem*, str. 148 — 202.

denta Rzeczypospolitej, wzorowanem na konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Projektu, opracowanego przez ankietę, rząd nie przyjął, jako własny, przekazał go tylko Sejmowi Ustawodawczemu, jako materjał do prac nad konstytucją. Natomiast rząd wystąpił z projektem własnym w postaci deklaracji konstytucyjnej, którą na posiedzeniu Sejmu uzasadniał dnia 6 maja 1919 r. zastępca prezydenta ministrów, minister Stanisław Wojciechowski [1]). Wniesienie przez rząd projektu deklaracji konstytucyjnej wywołało jeneralną dyskusję sejmową na posiedzeniach w dniach 9, 10 i 13 maja [2]). Dyskusja ta stanowi pierwszą ogólną rozprawę w Sejmie nad konstytucją, jest też niezmiernie ważna ze względu na ujawnienie się w niej zasadniczych poglądów politycznych klubów sejmowych na przyszły ustrój Państwa. Projekt deklaracji podległ krytyce ze strony wszystkich ugrupowań Sejmu, odesłany do komisji konstytucyjnej, uznany był za nienadający się do merytorycznego traktowania. Nie mniej jednak niektóre idee projektu wywarły wpływ na projekty późniejsze.

Pod wpływem pierwszej rozprawy nad Konstytucją w Sejmie gabinet Ignacego Paderewskiego uchwalił 1 listopada 1919 r. projekt konstytucji, który następnie 3 listopada tegoż roku został wniesiony do Sejmu przez ministra Stanisława Wojciechowskiego, p. t.: Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Opiera się on na projekcie ankiety, zachowując w większości artykułów dosłowne brzmienie odpowiednich artykułów projektu ankiety. Rząd starał się przystosować projekt ten do tendencji politycznych, ujawnionych podczas rozpraw sejmowych nad deklaracją konstytucyjną, i stąd wprowadził do niego szereg zmian, a przedewszystkiem, zamiast właściwego systemu dwuizbowego, wprowadził sejm jednoizbowy, tworząc przy nim za wzorem projektu deklaracji konstytucyjnej, t. zw. straż praw, jako ciało, mające ograniczony udział w ustawodawstwie. Wprowadza również projekt obiór naczelnika Państwa przez powszechne głosowanie. Do tego projektu uchwalił następny gabinet Leopolda Skulskiego wprowadzić szereg zmian, dotyczących przedewszystkiem utworzenia senatu i wyboru prezydenta przez sejm i senat, zamiast w drodze plebiscytu, i 21 stycznia 1920 r. przesłał projekt tych zmian Sejmowi.

W tej postaci projekt rządowy konstytucji stał się podstawą, na której oparła się praca komisji konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego.

---

[1]) Patrz *Sprawozdanie stenograficzne z 33 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dn. 6. V. 1919 r.* (łamy 4 — 6).

[2]) Patrz *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzeń 35* (łamy 61 — 93), *36* (łamy 13 — 37) oraz *37* (łamy 3 — 68).

§ 17. PROJEKT KOMISJI KONSTYTUCYJNEJ SEJMU. UCHWALENIE KONSTYTUCJI. USTAWA PRZECHODNIA.

Sejm Ustawodawczy, zebrany w roku 1919, będący właściwie Sejmem Konstytucyjnym, miał za swe główne zadanie uchwalenie konstytucji Państwa. Wykonanie atoli tego zadania natrafiło na trudności zewnętrzne i wewnętrzne, tak więc: 1) wobec organizowania się Państwa, wyłoniła się potrzeba wydania mnóstwa ustaw, i zadanie to, nie cierpiące zwłoki, pochłaniało pracę Sejmu; 2) w Sejmie dopiero z upływem dłuższego czasu powoli skrystalizowały się poglądy na zasadnicze zagadnienia ustrojowe, co stanowiło istotną przyczynę opóźnienia prac sejmowych nad konstytucją.

Wobec tych trudności, leżących poza Sejmem oraz tkwiących w nim samym, komisja konstytucyjna Sejmu, utworzona 25 lutego 1919 r. i obradująca początkowo pod przewodnictwem posła Marjana Seydy, od końca zaś 1919 r. pod przewodnictwem posła d-ra Edwarda Dubanowicza, prace swe zamknąć mogła w swem sprawozdaniu dopiero 12 czerwca 1920 r.[1]) i przedstawić do dyskusji opracowany przez siebie projekt konstytucji na plenum Sejmu dopiero 8 lipca 1920 r., w chwili, najmniej sprzyjającej dla spokojnych i rzeczowych obrad nad konstytucją, bo w chwili niepowodzeń oręża polskiego na Wschodzie[2]).

Odbiegając znacznie w swej redakcji od projektu rządowego, projekt komisji stoi jednak na gruncie jego zasad.

Otwierając dyskusję nad projektem komisji na posiedzeniu plenarnem Sejmu w dniu 8 lipca 1920 r., sprawozdawca komisji poseł dr. Edward Dubanowicz podkreślił w swem przemówieniu, iż naczelną zasadą, która kierowała pracami komisji konstytucyjnej, była chęć oparcia ustroju naszego Państwa nie na próbach i eksperymentach, ale na doświadczeniu, o ile możności, własnego Państwa, gdzie zaś to doświadczenie urywało się, na doświadczeniu innych państw i narodów świata. Wierząc, iż przyrodzone, bogate zdolności naszego narodu znajdą w przyszłości pole do przystosowania ustroju Państwa do własnych potrzeb i udoskonalenia tego ustroju, komisja uznała, iż punktem wyjścia musi być wszakże przyjęcie ustroju, wypróbowanego gdziekolwiek na świecie, przynajmniej w jednem z większych państw. Ustrój taki musi być punktem wyjścia naszej pracy konstytu-

---

[1]) Patrz *druk sejmowy Nr. 1883: Sprawozdanie Kamisji Konstytucyjnej o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 1920.*

[2]) Patrz *Sprawozdanie stenograficzne ze 160 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 8 lipca 1920 r.* (łamy 4—49).

cyjnej. Mając zaś do wyboru pomiędzy ustrojem prezydjalnym, wyrosłym na gruncie Ameryki, a ustrojem parlamentarnym, powstałym w Anglji i we Francji, a stamtąd rozpowszechnionym wśród państw całego świata, komisja w swym projekcie świadomie stanęła na gruncie ustroju parlamentarnego, uważając, że system amerykański najzupełniej nie odpowiada naszym narodowym skłonnościom i właściwościom. Wobec tego, wypadło kierować się, jako wzorem, ustrojem trzeciej republiki francuskiej, co w znacznej mierze pozbawiło projekt komisji cech oryginalnej twórczości prawnej, wszelako niecałkowicie, ponieważ projekt ten pod wielu względami idzie dalej od konstytucji francuskiej 1875 r. w zrealizowaniu zasad demokracji parlamentarnej.

Projekt komisji wywołał na plenum Sejmu Ustawodawczego ożywioną dyskusję, która głównie dotyczyła kwestji sposobu elekcji prezydenta, systemu dwuizbowego, stosunku Państwa do Kościoła i do mniejszości narodowych.

Rozprawy nad konstytucją, wszczęte 8 lipca 1920 r., niebawem, bo już 16 lipca zostały przerwane z powodu wypadków wojennych i podjęte dopiero na jesieni, 24 września tegoż roku, ciągnęły się aż do połowy marca roku następnego, zakończone ostatecznem przyjęciem Konstytucji w dniu 17 marca 1921 r. Urzędowy tekst Konstytucji został ogłoszony dnia 1 czerwca 1921 r. w Nr. 44 Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Z tą chwilą postanowienia konstytucyjne zyskały moc obowiązującą czyli, że z dniem tym przestały obowiązywać te wszystkie przepisy prawne, które są z niemi sprzeczne, a nie wymagają dla ich zastąpienia wydania odpowiednich ustaw. Przyczyną tego jest nie tylko formalna wyższa moc ustawy konstytucyjnej, ale zastosowanie zasady zniesienia ustawy wcześniejszej przez późniejszą. Przeciwnie, dotychczasowe przepisy prawne, wymagające zastąpienia przez nowe, obowiązywały aż do wydania takowych, podobnie, jak przepisy Konstytucji, potrzebujące do swego wprowadzenia np. stworzenia nowych instytucyj, zyskały moc dopiero z wydaniem potrzebnych ustaw (art. 126).[1])

---

[1]) W kwestji tej istnieją rozbieżne orzeczenia Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Zgromadzenie ogólne Sądu Najwyższego przyjęło orzeczeniem z dnia 16 lutego 1924 r. pogląd wyrażony w tekście tej pracy, przeciwnie Najwyższy Trybunał Administracyjny w orzeczeniach z 14 czerwca 1923 r., 14 stycznia 1924 r. i 7 października 1924 r. stanął na stanowisku, że art. 126 nie daje podstaw do wprowadzenia różnicy pomiędzy przepisami Konstytucji, wymagającymi nowych ustaw lub nie wymagającymi takowych i że wszystkie ustawy wymagają uzgodnienia z Konstytucją w drodze ustawodawczej. Patrz Zieleniewski Leon, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Tekst z orzecznictwem Sądu Najwyższego i Najwyższego, Trybunału Administracyjnego, Warszawa, 1933.

BIBLIOTEKA
UMCS
LUBLIN

Dla wejścia w życie, Konstytucja wymaga przedewszystkiem utworzenia przewidzianych w niej najwyższych organów państwowych. Sprawę tę uregulowała ustawa przechodnia z dn. 18 maja 1921 r. (D. U. R. P. Nr. 44 poz. 268). Stosownie do tej ustawy, naczelne władze, istniejące w momencie uchwalenia Konstytucji, t. j. Naczelnik Państwa i Sejm Ustawodawczy, istniały aż do czasu utworzenia się nowych. Sejm Ustawodawczy z mocy tej ustawy rozwiązał się z samego prawa w dniu zebrania się Sejmu i Senatu, wybranych na podstawie nowej ordynacji wyborczej z d. 28 lipca 1922 r., t. j. w dniu 28 listopada 1922 r. Naczelnik Państwa zaś sprawował swój urząd do czasu objęcia go przez Prezydenta Rzeczypospolitej, wybranego na podstawie Konstytucji, t. j. do dnia 14 grudnia 1922 r.

Z chwilą utworzenia się nowych naczelnych władz, tak w zakresie ustawodawstwa, jak i władzy wykonawczej, skończył się ostatecznie okres tymczasowych instytucji państwowych i Rzeczpospolita rozpoczęła życie w ramach Konstytucji 17 marca 1921 r.

§ 20. USTRÓJ PAŃSTWA. PAŃSTWO POLSKIE — RZECZĄPOSPOLITĄ.

Ustrój Państwa Polskiego określił rozdział I-szy Konstytucji zatytutowany „Rzeczpospolita". Art. I tego rozdziału stanowił: „Państwo Polskie jest Rzecząpospolitą". W ten sposób Konstytucja marcowa ustaliła nazwę państwa zgodnie z tradycją przedrozbiorową, aczkolwiek Polska przedrozbiorowa była monarchją obieralną, a na mocy Konstytucji 3 maja przekształcić się miała w monarchję dziedziczną. Konstytucja marcowa używa tego słowa, zgodnie ze współczesną terminologją, na oznaczenie ustroju republikańskiego.

Nadto należy określenie państwa, jako Rzeczypospolitej, zawarte w art. 1, brać łącznie z treścią art. 2, głoszącego, że „władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu". W artykule tym Konstytucja przyjmuje zasadę zwierzchnictwa narodowego, nawiązując do tradycji Konstytucji 3 maja, głoszącej, że „wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli Narodu" (art. 5) oraz do wielkiego prądu konstytucjonalizmu nowoczesnego, wywodzącego się od rewolucji francuskiej. Zasada zwierzchnictwa narodowego uznaje naród za źródło i piastuna władzy zwierzchniej, a to przedewszystkiem przesądza republikańską formę rządu Państwa Polskiego i demokratyczny ustrój polityczny.

Zachowując istotę zwierzchnictwa przy sobie, Naród deleguje atrybuty jego organom, wykonywującym oznaczony Konstytucją zakres władzy. Według dalszego brzmienia art. 2, „organami Narodu w zakresie ustawodawstwa są Sejm i Senat, w zakresie władzy wykonawczej — Prezydent Rzeczypospolitej łącznie z odpowiedzialnymi ministrami, w zakresie wymiaru sprawiedliwości niezawisłe Sądy". W ustępie tym Konstytucja wymienia naczelne organy państwowe, których władza opierała się w ten sposób bezpośrednio na Konstytucji, i powierza każdemu z tych organów właściwy zakres działania, przyjmując zasadę podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądową. Koncepcję podziału władz uważali autorzy Konstytucji za tak zasadniczą, że na niej oparli konstrukcję przepisów Konstytucji, ujmując jej treść w działy, odpowiadające temu podziałowi władz. Jednakowoż urzeczywistniona została ta zasada w Konstytucji polskiej, jak i w innych konstytucjach współczesnych, w sposób jedynie względny, to znaczy, że każdy z tych naczelnych organów państwowych poza wykonywaniem właściwej mu funkcji brał także udział

Pr. Wil. t. VI, Wilno, 1933, zwłaszcza rozdział II: Współczesne pojęcie narodu. Rybarski R. *Naród, jednostka i klasa*, Warszawa, 1918. Zieleniewski. *O światopogląd oparty na pojęciu narodu*. Czasopismo prawn. i ekon. t. XXIV, Kraków 1926.

w funkcjach innych organów z tem wszakże zastrzeżeniem, że wszelki wyjątek od zasady podziału władz musiał się opierać na odpowiednim przepisie Konstytucji. Tak więc np. Prezydent Rzeczypospolitej brał udział we władzy ustawodawczej przez wydawanie rozporządzeń, Rząd korzystał z inicjatywy ustawodawczej, odwrotnie Sejm dokonywał niektórych aktów z natury swej administracyjnych, jak uchwalanie budżetu, zaciąganie pożyczek państwowych, zbycie nieruchomego majątku państwowego i t. p.

Rzeczpospolita Polska według Konstytucji marcowej była państwem jednolitem, aczkolwiek ustrój jej opierała Konstytucja na zasadzie „szerokiego samorządu terytorjalnego" (art. 3), zapowiadając nadanie samorządowi cech autonomji terytorjalnej [1]).

Najdalej pod tym względem idzie ustawa konstytucyjna z 15 listopada 1920 r. (Dz. U. R. P. Nr. 73, poz. 497), zawierająca statut organiczny województwa śląskiego. Ustawa ta zapewnia Śląskowi szeroką autonomję, obejmującą niemal cały zakres wewnętrznych spraw państwowych. Wyłączone z niej są: sprawy zagraniczne, wojskowe, pewne działy prawa cywilnego, handlowego, przemysłowego i karnego, ustawodawstwo proceduralne, zwalczanie epidemji i epizootji, komunikacja kolejowa, nie mająca charakteru lokalnego, ustawodawstwo o sztucznych drogach wodnych oraz regulacji rzek żeglownych i granicznych.

Statut organiczny Śląska nadaje mu również osobną administrację, na której czele stoją wojewoda i rada wojewódzka, która się składa z wojewody, jego zastępcy i 5 członków, wybranych w głosowaniu stosunkowem przez sejm śląski. Urzędy te mają szerszą kompetencję, niż w innych ziemiach Polski. Władzę ustawodawczą w zakresie autonomicznym wykonywuje sejm śląski. Autonomja śląska nie może być ograniczona bez zgody sejmu śląskiego. Stanowisko prawne Śląska osłabia wprawdzie zasadę jednolitości państwowej Polski, ale jej nie znosi, pomimo bowiem szerokich uprawnień autonomicznych, Śląsk nie jest państwem, połączonem z Polską, lecz prowincją Państwa Polskiego, a zatem integralną częścią Rzeczypospolitej. Na Śląsk rozciąga się władza centralnych organów państwa w taki sam sposób, jak i na inne części składowe państwa.

---

[1]) Rozwijająca postanowienia Konstytucji w tym względzie ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego (Dz. U. R. P. Nr. 90 poz. 829), która obok postanowień ogólnych, ustaliła postanowienia szczegółowe, odnoszące się do województw: lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego, rozszerzające kompetencję samorządu i uwzględniające właściwości tych województw o ludności narodowościowo mieszanej, nie weszła w życie.

§ 21. PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ.

Konstytucyjne stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej jest według Konstytucji marcowej stanowiskiem głowy państwa o ustroju republikańsko-parlamentarnym. W tym charakterze Prezydent reprezentował Państwo na zewnątrz, stał na czele władzy wykonawczej, a ponadto posiadał kompetencje także i w zakresie władzy ustawodawczej (zwoływanie, odraczanie i rozwiązywanie Sejmu i Senatu) oraz władzy sądowej (nominacje sędziów, prawo łaski). W ten sposób władza, która się koncentrowała w ręku Prezydenta Rzeczypospolitej, stanowiła podstawę dla wprawienia w ruch całej machiny organizacyjnej Państwa.

Prezydent Rzeczypospolitej wybierany był na lat siedem (art. 3 Konst.), podobnie jak prezydenci Francji, Czechosłowacji i Niemie Wybór dokonywany był przez Sejm i Senat, połączone w Zgr dzenie Narodowe. Sposób wyboru stał w związku z systemem dów parlamentarnych. Szczegóły wyboru określała ustawa z dn. 27 ca 1922 r., zawierająca regulamin Zgromadzenia narodowego dla w boru Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz. U. R. P. Nr. 66 poz. 596).

Po wyborze Prezydent składał przysięgę w Zgromadzeniu Na dowem, według formuły religijnej, zawierającej dogmatyczne pojęc chrześcijańskie (Bóg Wszechmogący w Trójcy Świętej Jedyny, Święt Syna Jego Męka), przysięgając Bogu i ślubując Narodowi Polskiem bronić praw Rzeczypospolitej, a przedewszystkiem Ustawy Konstyt cyjnej, służyć dobru powszechnemu Narodu, zło i niebezpieczeńst odwracać od Państwa, strzec godności imienia polskiego, sprawiedliwość względem wszystkich bez różnicy obywateli mieć za pierwszą cnotę i obowiązkom urzędu poświęcić się niepodzielnie (art. 54). Formuła przysięgi wyłączała pośrednio od urzędu Prezydenta niechrześcijan, pozatem wybranym mógł być każdy obywatel polski, odpowiadający ogólnym wymaganiom prawnym.

Zastępował Prezydenta Rzeczypospolitej Marszałek Sejmu (art. 40).

Odpowiednio do przyjętego przez Konstytucję systemu rządów parlamentarnych Prezydent Rzeczypospolitej sprawował władzę przez odpowiedzialnych przed Sejmem Ministrów (art. 43). Każdy akt rządowy Prezydenta wymagał dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu brali zań odpowiedzialność (kontrasygnata ministerjalna) (art. 44). W tym sensie art. 2 Konstytucji stanowił, iż organem Narodu w zakresie władzy wykonawczej jest Prezydent Rzeczypospolitej *łącznie* z odpowiedzialnymi ministrami.

Jako konsekwencję parlamentarnego ustroju Rzplitej, przyjmowała Konstytucja zasadę nieodpowiedzialności Prezydenta Rzplitej. Za czynności urzędowe Prezydent Rzplitej nie był odpowiedzialny ani parlamentarnie, ani cywilnie. Nie wyłączała natomiast Konstytucja odpowiedzialności karnej Prezydenta Rzeczypospolitej, który odpowiadał za przestępstwa karne wogóle, a w szczególności za zdradę kraju lub pogwałcenie Konstytucji. Pociągnąć Prezydenta do odpowiedzialności mógł tylko Sejm uchwałą, powziętą większością $^3/_5$ głosów przy obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów. Do rozpatrzenia sprawy i wydania wyroku powołany był Trybunał Stanu, złożony z I-go Prezesa Sądu Najwyższego, jako przewodniczącego, oraz 12 członków, których wybierały na cały czas kadencji sejmowej z poza swego grona — 8 Sejm, a 4 Senat (art. 64). Z chwilą postawienia w stan oskarżenia Prezydent Rzplitej musiał być zawieszony w urzędowaniu.

W zakresie władzy wykonawczej Prezydent Rzplitej mianował odwoływał Rząd czyli Radę Ministrów (art. 45). Co do mianowania dwołania Prezesa Rasy Ministrów Prezydent posiadał całkowitą malną swobodę, faktycznie liczyć się musiał z aktualną większoś Sejmu, który zwykłą większością głosów mógł zażądać ustąpienia dy Ministrów i każdego ministra. W mianowaniu i odwołaniu mistrów skrępowany był Prezydent wnioskiem Prezesa Rady Miniów (premjera), w czem wyrażała się jedność rządu.

Prezydent Rzplitej obsadzał również wyższe urzędy wojskowe ywilne. Według ustawy o państwowej służbie cywilnej z 17 luto o 1922 r. Prezydentowi Rzplitej zastrzeżone zostało mianowanie na tanowiska, zaliczone do pierwszych czterech stopni służbowych.

Prezydent Rzplitej miał prawo wydawać rozporządzenia wykoawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy i przeprowadzenie ich użyciem przymusu zapewnić (art. 44).

Do Prezydenta Rzplitej należało sprawowanie zwierzchnictwa sił zbrojnych Państwa z tem zastrzeżeniem że Prezydent nie mógł sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny. Na wypadek wojny Prezydent Rzplitej mianował naczelnego wodza sił zbrojnych na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez ministra spraw wojskowych (art. 46). Wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój mógł Prezydent Rzplitej tylko za uprzednią zgodą Sejmu (art. 50)[1]).

---

[1]) Kompetencję Prezydenta Rzplitej w zakresie wojskowym ustaliły: rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o wydawaniu dekretów w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych Państwa (Dz. U. R. P. Nr. 79 poz. 444) oraz wydany na jego podstawie dekret Prezydenta Rzplitej z tejże daty o sprawowa-

Szerokie i nader ważne uprawnienia przysługiwały Prezydentowi Rzplitej w zakresie polityki zagranicznej. Prezydent Rzplitej reprezentował państwo na zewnątrz, przyjmował przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych i wysyłał przedstawicieli dyplomatycznych Państwa polskiego do państw obcych (art. 48). Prezydent Rzplitej zawierał umowy (traktaty) z innemi państwami i podawał je do wiadomości Sejmu. Wszelako zgody Sejmu na ratyfikację wymagały umowy handlowe, celne, umowy, obciążające stale państwo pod względem finansowym, umowy, zawierające przepisy prawne, obowiązujące obywateli, albo wprowadzające zmianę granic państwa (art. 49).

W zakresie władzy ustawodawczej do Prezydenta Rzplitej należało zwoływanie sesji zwyczajnych i nadzwyczajnych Sejmu i Senatu, otwieranie ich, zamykanie i odraczanie (art. 25). Prezydent Rzplitej rozwiązywał Sejm i Senat po upływie czasu, na który zostały wybrane, nadto mógł rozwiązać ciała ustawodawcze przed upływem tego czasu, przy czem Konstytucja marcowa uzależniała to od zgody $^3/_5$ ustawowej liczby członków Senatu, który wówczas również z samego prawa był rozwiązany.

Prezydent Rzplitej nie posiadał prawa *veto* w stosunku do ustaw, uchwalonych przez ciała ustawodawcze. Dokonywał on tylko aktu ich podpisania wraz z odpowiednimi ministrami (promulgacja) i zarządzał ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw Rzplitej (art. 44). Inicjatywę ustawodawczą wykonywać mógł tylko za pośrednictwem Rządu.

W zakresie władzy sądowej przysługiwało Prezydentowi Rzplitej prawo mianowania sędziów (art. 76) oraz prawo łaski. Prezydent nie mógł jedynie ułaskawić ministrów, zasądzonych na skutek postanowienia ich w stan oskarżenia przez Sejm (art. 47).

---

niu dowództwa nad siłami zbrojnemi w czasie pokoju i o ustanowieniu generalnego inspektora sił zbrojnych (Dz. U. R. P. Nr. 79 poz. 445), częściowo zmieniony dekretem Prezydenta Rzplitej z dnia 30 kwietnia 1929 r. (Dz. U. R. P. Nr. 32 poz. 303).

Według przytoczonego rozporządzenia akty Prezydenta Rzplitej regulujące w sposób ogólny sprawy w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych, nie zastrzeżone dla władzy ustawodawczej, wydawane są w postaci dekretów Prezydenta Rzplitej, kontrasygnowanych przez ministra spraw wojskowych i ogłaszanych w Dzienniku Ustaw.

Według cyt. dekretu, Prezydent Rzplitej, jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych, sprawuje nad niemi dowództwo przez ministra spraw wojskowych, mianuje na podstawie uchwały rady ministrów na wniosek ministra spraw wojskowych — generalnego inspektora sił zbrojnych (t. j. generała, przewidzianego na naczelnego wodza), podsekrekretarzy stanu min. spr. wojsk. oraz szefa sztabu głównego, na wniosek ministra spraw wojskowych mianuje na stanowiska dowódcy dywizji, równorzędnych i wyższych, oraz nadaje pierwsze i następne stopnie oficerskie.

§ 22. RZĄD (RADA MINISTRÓW).

Tak w przepisach Konstytucji marcowej o mianowaniu i odwołaniu ministrów, o czem była mowa w rozdziale poprzednim, jak i w przepisach, określających działalność i odpowiedzialność ich, znajdowała wyraz konstytucyjna zasada rządów parlamentarnych. Dominujące stanowisko w rządzie przypadało Prezesowi Rady Ministrów, na wniosek którego ministrowie byli mianowani i odwoływani, i którego ustąpienie powodowało ustąpienie całego Rządu. On był szefem Rządu, przewodniczył na Radzie Ministrów i zapewnił jednolitość pracom Rządu.

Rada Ministrów spełniała funkcje polityczne i administracyjne. W zakresie pierwszych Rada Ministrów decydowała o stanowisku Rządu w zasadniczych kwestjach polityki tak wewnętrznej, jak zewnętrznej, ustalała to, co Konstytucja marcowa nazywała ogólnym kierunkiem działalności Rządu (art. 56). Pozatem Rada Ministrów załatwiała określone sprawy, odniesione do jej kompetencji bądź w Konstytucji, bądź w ustawach zwykłych. W samej Konstytucji do kompetencji Rady Ministrów zostało odniesione: wykonywanie inicjatywy ustawodawczej (art. 10), coroczne przedstawienie zamknięcia rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia (art. 7), dalej obsadzanie urzędów cywilnych i wojskowych przez Prezydenta Rzplitej odbywało się na wniosek Rady Min. (art. 45), jak również mianowanie naczelnego wodza na wypadek wojny (art. 46), a także zawieszenie niektórych praw obywatelskich za zezwoleniem Prezydenta Rzplitej (art. 124).

Poza aktami rządowymi, dokonywanymi kolegjalnie, czyli zbiorowo na Radzie Ministrów, ministrowie dokonywują aktów rządowych samodzielnie w zakresie przysługującej im kompetencji. Konstytucja pozostawiła osobnej ustawie określenie liczby, zakresu działania i wzajemnego stosunku ministrów. Przy końcu okresu Konstytucji marcowej istniało ministerstw 11 a mianowicie: spraw wewnętrznych, zagranicznych, wojskowych, skarbu, sprawiedliwości, wyznań religijnych i oświecenia publicznego, rolnictwa i reform rolnych, przemysłu i handlu, komunikacji, poczt i telegrafów, pracy i opieki społecznej. [1])

[1]) Przejściowo istniały ministerstwa: aprowizacji (dekret Rady Reg. 3.I.1918 r., zniesione ustawą 7.VII. 1921 r.), zdrowia publicznego, opieki społecznej i ochrony pracy (dekret Rady Reg. 4.IV.1918 — znies. dekretem 30.X.1918), kultury i sztuki (dekret Naczelnika Państza 5.XII.1918, znies. ustawą z 17.II.1922 r.), robót publicznych (dekret Naczelnika Państwa z 5.XII.1918 r. znies. rozp. prezydenta Rzplitej 21.V.1932 r.) b. dzielnicy pruskiej (ustawa 1.VIII.1919 r. znies. ustawą z 7.IV.1922 r.), reform rolnych (ustawa z 11.VIII.1923 r., połączone z ministerstwem rolnictwa rozp. Prezydenta Rzplitej z 21.V.1932 r.).

W ustroju parlamentarnym stosunek ministrów do parlamentu odgrywa rolę doniosłą. To też Konstytucja marcowa dopuszczała jednoczesne sprawowanie urzędu ministra (także i wice-ministra) i piastowanie mandatu do Sejmu lub Senatu. Niezależnie od tego, ministrowie (i delegowani przez nich urzędnicy) mieli prawo brać udział w posiedzeniach sejmowych i przemawiać poza koleją mówców.

Odpowiednio do podwójnej roli, jaką w państwie współczesnem odgrywają ministrowie 1-o członków gabinetu, 2-o szefów poszczególnych działów administracji państwowej, rozróżniała Konstytucja solidarną i indywidualną odpowiedzialność ministrów (art. 56). Odpowiedzialność solidarna odnosiła się do ogólnego kierunku polityki Rządu, t. j. obejmowała akty, dokonane przez ministrów kolegjalnie czyli przez Radę Ministrów. Odpowiedzialność indywidualna odnosiła się do działalności ministra w urzędzie, obejmując 1-o zgodność tej działalności z Konstytucją i innemi ustawami państwa 2-o działalność podległych ministrowi organów i 3-o kierunek polityki ministra.

Co do formy odpowiedzialności Konstytucja rozróżniała odpowiedzialność parlamentarną i konstytucyjną. Pierwsza nosiła charakter polityczny i realizowała się w formie żądania ustąpienia Rady Ministrów lub poszczególnego ministra, uchwalonego przez Sejm zwykłą większością głosów (votum nieufności) (art. 58).

Konstytucyjna odpowiedzialność opierała się na postawieniu ministra w stan oskarżenia przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności conajmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 59). Sądził ministrów Trybunał Stanu w tym samym składzie, który podaliśmy w rozdziale poprzednim.[2])

---

[2]) Konstytucja marcowa nie określała odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów, stanowiąc w art. 59 ust. 1, iż konstytucyjną odpowiedzialność ministrów i sposób jej urzeczywistnienia określi osobna ustawa. Ustawą tą była ustawa z dn. 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. Nr. 59 poz. 415). Według tej ustawy, wniosek o pociągnięcie ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej musiał być podpisany przynajmniej przez 100 posłów. Marszałek stawiał wniosek w ciągu 8 dni od jego zgłoszenia na porządku obrad, które ograniczały się do pytania, czy Sejm przychodzi nad wnioskiem do porządku dziennego, czy przekazuje go komisji do rozpatrzenia. Komisja przesłuchiwała ministra, świadków, znawców, badała dokumenty, dotyczące sprawy i przedstawiała Sejmowi wniosek, bądź postawienia ministra w stan oskarżenia, bądź odrzucenia wniosku. Oskarżenie ministra przed Trybunałem Stanu popierali 3 posłowie, wybrani przez Sejm zwykłą większością równocześnia z powzięciem uchwały o oskarżeniu. Nie mieli oni prawa odstąpić od oskarżenia. Członkami Trybunału Stanu mogły być osoby, nie piastujące żadnego urzędu państwowego, używające pełni praw obywatelskich, które ukończyły 40 lat, przyczem przynajmniej połowa wybieranych członków musiała posiadać ukończone wyższe studja prawnicze.

Trybunał mógł skazać ministra na pozbawienie czasowe lub stałe czynnego

§ 23. SEJM I SENAT.

Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej sprawowały według Konstytucji marcowej Sejm i Senat. Nazwy te nie są w tej Konstytucji użyte zgodnie z polską tradycją, albowiem Sejmem nazywała konstytucja nie całe ciało ustawodawcze, lecz tylko tę jego część, która według ogólnie przyjętej terminologji nazywana jest izbą poselską. W tej odmiennej terminologji użytej przez Konstytucję marcową, odzwierciedla się przyjęcie przez nią systemu dwuizbowego nie w czystej postaci, polegającej na istnieniu parlamentu, złożonego z dwuch równorzędnych izb, lecz w formie stworzenia dwuch organów reprezentacyjnych w zakresie ustawodawstwa, z których Senatowi przyznano bardzo ograniczoną rolę. Ta konstrukcja ciał ustawodawczych była wynikiem kompromisu, jaki po długich i zaciętych walkach został dokonany w Sejmie Ustawodawczym.

Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu określała Konstytucja oraz ustawy z 28 lipca 1922 r. zawierające ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu. (Dz. U. R. P. Nr. 66 poz. 590 i 591).

Czynne prawo wyborcze do Sejmu oparte zostało na tych samych zasadach co do Sejmu Ustawodawczego t. j. na głosowaniu 5-cioprzymiotnikowem (powszechnem bez różnicy płci, równem, tajnem, bezpośredniem i stosunkowem) z rozdziałem mandatów według systemu d'Hondt'a. System ten polega na głosowaniu na listy kandydatów, pomiędzy któremi dzieli się następnie mandaty w ten sposób, że liczby głosów ważnych, złożonych na poszczególne listy dzieli się kolejno przez 1, 2, 3 i t. d. aż do tej chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile jest mandatów w okręgu do podziału. Każdej liście kandydatów przyznaje się tyle mandatów poselskich, ile przypada jej liczb z pośród ustalonego w powyższy sposób szeregu liczb kolejno największych.

Celem wzmocnienia stronnictw większych, a przez to uniknięcia zbytniego rozproszkowania grup partyjnych w Sejmie, co łatwo nastąpić może przy systemie wyborów stosunkowych, zostały wprowadzone listy państwowe. Grupy wyborców, które zgłosiły listy okręgowe mogły oświadczyć, że przyłączają się do określonej listy pań-

---

i biernego prawa wyborczego, prawa piastowania urzędów, wydalenie ze służby państwowej, zmniejszenie uposażenia emerytalnego do połowy; mógł też poprzestać na uznaniu ministra za winnego bez wymierzenia kary, jak i stosować kary, przewidziane w ustawach karnych. Minister uznany za winnego tracił urząd z samego prawa.

stwowej. Mandaty z list państwowych b
d'Hondt'a proporcjonalnie do liczby
odpowiednie listy w okręgach, przy
przeprowadziły posłów przy

Sejm składał się
okręgowe i 72 na l

Prawo ud
bez różnicy
nych lat 2
wyborc
był

parła Konstytucja marcowa na równie de-
Sejmu. Różnice w prawie wyborczem
ców (przynajmniej 30 lat) oraz na
ztwo, w którem trzeba było
nego wszakże zamiesz-
stających z reformy
zędników, prze-
tu różniło się
iej lat 40,

o do

ustawodawcze, ważność drugich rozstrzygał Sąd Najwyższy (art. 19) Protest przeciwko wyborom mógł wnieść każdy wyborca w ciągu dni 14 od ogłoszenia ich wyniku.

Założeniem systemu reprezentacyjnego jest zgodność stanowiska parlamentu z wolą ciała wyborczego, przejawiającą się w opinji publicznej, stąd pochodzi konieczność odnawiania jego składu co pewien okres czasu, bądź w szczególnie ważnych momentach. Czas, na który parlament jest wybierany, stanowi okres ustawodawczy (kadencja). W Konstytucji marcowej był on jednoczesny dla Sejmu i Senatu i wynosił lat 5 (art. 11).

Możność wcześniejszego rozwiązania parlamentu, t. j. przed upływem kadencji, spełnia ogromnie ważną rolę regulatora, dającego sprawdzić zgodność większości parlamentu z opinją publiczną, z drugiej zaś strony stanowi ona dla głowy państwa i rządu niezwykle cenny oręż w razie konfliktu z parlamentem. Nowe wybory są odwołaniem się do kraju zarówno przy skomplikowanej sytuacji wewnątrz parlamentu, jak i przy konflikcie dwuch władz: wykonawczej i ustawodawczej. Możność rozwiązania parlamentu przeciwdziała wytworzeniu się rządów oligarchji parlamentarnej, już bowiem sama ewentualność użycia tego środka oddziaływuje psychologicznie na ugrupowania polityczne.

Jedną z głównych wad Konstytucji marcowej było to, że uzależniała ona prawo rozwiązania Sejmu przez Prezydenta Rzplitej od zgody 3/5 ustawowej liczby członków Senatu. Większość ta była nieosiągalna, tembardziej, że w razie rozwiązania Sejmu automatycznie ulegał rozwiązaniu i Senat. Prócz tego Konstytucja marcowa dawała Sejmowi prawo rozwiązania się mocą własnej uchwały, powziętej większością 2/3 głosów przy obecności połowy ustawowej liczby członków (art. 26). Zastosowanie tego przepisu było również mało prawdopodobne i mieć mogło miejsce chyba tylko w wyjątkowych okolicznościach. W razie rozwiązania Sejmu i Senatu wybory winny się odbyć najpóźniej w ciągu 90 dni od dnia rozwiązania. Termin ich musiał być oznaczony bądź uchwałą Sejmu, bądź w orędziu Prezydenta o jego rozwiązaniu. Jest to gwarancja ograniczenia czasu rządów bez udziału parlamentu.

Okres ustawodawczy może mieć cechę ciągłości (permanencji), bądź też dzielić się na sesje, na które głowa państwa zwołuje parlament. Konstytucja polska przyjmowała ten drugi system, przyczem rozróżniała sesje zwyczajne i sesje nadzwyczajne.

Sesja zwyczajna była coroczna i obowiązkowa. Zwoływany był na nią Sejm (i Senat) najpóźniej w październiku. Głównym jej zada-

niem było uchwalenie budżetu państwowego, stąd też przyjęto nazywać ją budżetową, aczkolwiek nieściśle, bo poświęconą była ona załatwianiu również i wszelkich innych spraw państwowych. Konstytucja marcowa zawierała przepis, że sesja zwyczajna nie może być zamknięta, dopóki budżet nie jest uchwalony. Sesja zwyczajna mogła być odroczona bez zgody Sejmu raz i na termin nie dłuższy niż 30 dni (art. 25).

Na sesje nadzwyczajne Sejm i Senat zwoływane były bądź według uznania Prezydenta Rzplitej, bądź na żądanie $^1/_3$ ogółu posłów, w tym ostatniem wypadku w ciągu 2 tygodni. Pod względem odroczenia i zamknięcia sesji nadzwyczajnej Prezydent Rzplitej nie był skrępowany przez Konstytucję.

Organizacja wewnętrzna Sejmu i Senatu i ich funkcjonowanie określone były częściowo w Konstytucji, częściowo zaś w uchwalonych przez nie regulaminach.

Sejm i Senat wybierały ze swego grona prezydjum, złożone z marszałka i wice-marszałka oraz sekretarzy (art. 28 i 29). Wśród praw i obowiązków marszałka należało odróżnić dwa rodzaje: 1) wynikające z jego stanowiska przewodniczącego Sejmu, a więc odnoszące się do kierowania jego obradami i wykonywania władzy dyscyplinarnej i policyjnej w Sejmie, 2) kompetencje specjalnie mu nadane przez Konstytucję t. j. zastępstwo Prezydenta Rzplitej (art. 40).

Sejm wyłaniał komisje, do których kierowane były wnioski rządowe i poselskie, poczem było pełnemu Sejmowi (plenum) składane o nich sprawozdanie dla powzięcia uchwały. Obrady Sejmu były jawne, ale na wniosek marszałka, przadstawiciela Rządu lub 30 posłów mógł Sejm uchwalić tajność posiedzenia. Nikt nie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności za zgodne z prawdą sprawozdanie z jawnego posiedzenia Sejmu lub Senatu. Do prawomocności uchwał potrzebna była zwykła większość i obecność przynajmniej $^1/_3$ ogółu ustawowej liczby posłów (quorum). Kwalifikowanej większości ($^3/_5$, $^2/_3$ lub $^{11}/_{20}$) głosów wymagała Konstytucja oraz kwalifikowanego quorum ($^1/_2$) dla niektórych spraw ważniejszych, a mianowicie: a) dla uchwał Sejmu: 1) dla usunięcia członków Najwyższej Izby Kontroli — większość $^3/_5$ (art. 9), 2) dla odrzucenia zmian w projekcie ustawy uchwalonych przez Senat — większość $^{11}/_{20}$ (art. 35), 3) dla uznania urzędu Prezydenta Rzplitej za opróżniony — większość $^3/_5$, quorum $^1/_2$ ustawowej liczby posłów (art. 42), 4) to samo dla pociągnięcia Prezydenta Rzplitej do odpowiedzialności karnej (art. 51), 5) to samo dla postawienia ministra w stan oskarżenia (art. 59), 6) to samo dla rewizji Konstytucji na II-im Sejmie, dla zmiany Konstytucji większość $^2/_3$,

quorum $^1/_2$ ustalonej liczby członków (art. 125 ust. 1); b) dla uchwał Senatu tylko co do zmiany Konstytucji większość $^2/_3$, quorum $^1/_2$ ustawowej liczby.

Przechodząc do praw i obowiązków członków ciał ustawodawczych, musimy przedewszystkiem zwrócić uwagę na ich konstytucyjne stanowisko. Według konstytucji byli oni przedstawicielami całego Narodu, z czego wynikało że nie mogli być krępowani instrukcjami wyborców. Ta sama idea reprezentowania Państwa, jako całości i służenia dobru tej całości, została wyrażona w formule ślubowania poselskiego (art. 20). Charakter reprezentantów całego Narodu posiadali również senatorowie.

Konstytucja zastrzegała, że posłowie i senatorowie wykonywują swe obowiązki osobiście (art. 27), treść tych obowiazków (udział w obradach plenarnych i komisyjnych) szczegółowo ustalał regulamin każdej z izb.

Posłowie i senatorowie korzystali z uprzywilejowanego stanowiska pod względem odpowiedzialności prawnej za swe czyny (t. zw. nietykalność poselska albo immunitet parlamentarny). Przywileje te były im przyznane przez Konstytucję nie w ich interesie osobistym, ale w interesie publicznym dla zapewnienia im wykonywania funkcyj poselskich bez przeszkody. Konstytucja odróżniała działalność zawodową posłów i senatorów t. j. wykonywanie mandatu od działalności pozazawodowej (art. 21). Co do pierwszej, bez względu czy miała miejsce w Sejmie lub poza Sejmem, posłowie nie mogli być pociągani do odpowiedzialności ani w czasie trwania mandatu ani po jego wygasnięciu. Od zasady tej uczynione były 2 wyjątki: 1) za przemówienia i odezwania się oraz manifestacje w Sejmie posłowie odpowiadali przed Sejmem, 2) za naruszenie prawa osoby trzeciej mogli być pociągnięci do odpowiedzialności sądowej za zezwoleniem Sejmu.

Co się tyczy pozazawodowej działalności posłów, to do odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej mogli być pociągani tylko za zgodą Sejmu. Pozbawienie wolności posła w razie schwytania na gorącym uczynku zbrodni pospolitej mogło być tylko chwilowem przytrzymaniem, na żądanie marszałka musiał on być uwolniony, zezwolenia na areszt mógł udzielić tylko Sejm. Z tych samych praw korzystali senatorowie. Ponadto członkowie Sejmu i Senatu pobierali djety, regulaminowo oznaczone, i bezpłatnie korzystali z państwowych środków komunikacyjnych (art. 24).

Funkcje polskich ciał ustawodawczych według Konstytucji marcowej możemy podzielić na: 1) ustawodawczą w ścisłem znaczeniu, 2) stanowiącą w kwestjach administracyjnych, 3) kontrolującą, 4) elekcyjną, 5) ustrojodawczą.

Funkcja ustawodawcza w ścisłem znaczeniu polegała na stanonowieniu wszelkich praw publicznych i prywatnych. Koncentrowała się ona w Sejmie, gdyż jak mówiła Konstytucja (art. 3), niema ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony. Był to główny moment twórczości ustawodawczej. W wykonaniu tego aktu uczestniczyły też inne czynniki państwowe, których udział również nie mógł być pominięty: Rząd, mający na równi z Sejmem inicjatywę ustawodawczą, Senat, mający prawo czynienia poprawek w uchwalonym przez Sejm tekście ustawy, Prezydent Rzplitej, dokonywujący aktu promulgacji i publikacji ustawy (patrz wyżej).

Większość projektów ustawodawczych pochodziła z inicjatywy Rządu. Wnosić je on mógł tylko do Sejmu. Senatowi prawo inicjatywy ustawodawczej nie przysługiwało.

Projekt uchwalony przez Sejm, był przekazany Senatowi do rozpatrzenia (art. 35). Jeżeli Senat nie podniósł w ciągu 30 dni od dnia doręczenia mu uchwalonego projektu ustawy żadnych przeciwko niemu zarzutów — Prezydent Rzplitej zarządzał ogłoszenie ustawy. Na wniosek Senatu mógł uczynić to Prezydent Rzplitej i przed upływem 30 dni. Jeżeli Senat postanowił projekt, uchwalony przez Sejm, zmienić lub odrzucić, powinien był zapowiedzieć to Sejmowi w ciągu powyższych 30 dni, a najdalej w ciągu następnych dni 30 zwrócić Sejmowi z proponowanemi zmianami. Jeżeli Sejm zmiany, przez Senat proponowane, uchwalił zwykłą większością albo odrzucił większością $^{11}/_{20}$ głosujących — Prezydent Rzplitej zarządzał ogłoszenie ustawy w brzmieniu ustalonem ponowną uchwałą Sejmu.

Rola Senatu przy uchwalaniu ustaw, przyznana mu przez Konstytucję, była ograniczona, jeszcze dalej poszła praktyka, która zidenfikowała odrzucenie przez Senat projektu sejmowego z maximum zmian i zastosowała przegłosowanie takiej uchwały Senatu większością $^{11}/_{20}$. Co innego jednak jest odrzucenie projektu przez Senat, a co innego proponowanie przezeń zmian, tylko co do drugich Konstytucja musiała określić procedurę, stanowiącą wyjście, podczas gdy przy odrzuceniu projektu, sprawa winna być uważana za zakończoną. Ustawa, w ten sposób uchwalona, zyskiwała moc obowiązującą w czasie przez nią samą określonym (art. 3).

Poza wykonywaniem funkcji ustawodawczej w ścisłem znaczeniu, ciała ustawodawcze dokonywały bądź w formie ustaw, bądź w formie uchwał, szeregu aktów administracyjnych, zwłaszcza w zakresie spraw finansowych.

Wśród aktów tych najważniejsze znaczenie posiada ustalenie budżetu, t. j. określenie wydatków i dochodów państwowych na

oznaczony przeciąg czasu. Określenie to odbywało się w formie ustawy budżetowej czyli finansowej, której część budżet stanowił, a która zarazem zawierała upoważnienie Rządu do pobierania podatków i pokrywania rozchodów.

W Konstytucji marcowej znajdujemy tylko krótkie sformułowanie samej zasady prawa budżetowego, a mianowicie, art. 4 stanowił, że ustawa państwowa ustala corocznie budżet na rok następny. A zatem w uchwaleniu budżetu uczestniczyły Sejm i Senat na zasadach ogólnych, jak przy uchwalaniu innych ustaw. Budżet winien był być uchwalony w roku poprzedzającym rok budżetowy, Konstytucja marcowa nie zawierała wszakże przepisu gwarantującego terminowe uchwalenie budżetu, klauzula zaś art. 25, według której sesja zwyczajna nie mogła być zamknięta, dopóki budżet nie został uchwalony, sprzyjała przeciąganiu obrad i zbliżeniu systemu sesji do systemu permanencji.

Ustalenie budżetu Państwa nie wyczerpywało ustawodawstwa finansowego. Prócz tego Konstytucja przewidywała załatwianie w formie ustawowej spraw następujących: zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomego majątku państwowego, nałożenie podatków i opłat publicznych, ustanowienie ceł i monopolów, ustalenie systemu monetarnego, przyjęcie gwarancji finansowej przez Państwo (art. 6).

Do kompetencji ciał ustawodawczych należała także kontrola parlamentarna nad działalnością finansową Rządu, co odbywało się w formie udzielenia lub odmowy Rządowi absolutorjum, na podstawie przedłożonego Sejmowi przez Rząd zamknięcia rachunków państwowych i wniosku Najwyższej Izby Kontroli Państwa (art. 9). Również za pośrednictwem specjalnej komisji Sejm i Senat wykonywały kontrolę nad długami Państwa (art. 7) [1]).

Prócz spraw finansowych w formie ustawy załatwiane były: coroczne ustalanie stanu liczebnego wojska i kontygentu rekruta (art. 5), udzielanie amnestji (art. 47), ratyfikacje traktatów (art. 49), zezwolenie na wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju (art. 50). Zatwierdzenie przez Sejm rozporządzenia o czasowem zawieszeniu niektórych praw obywatelskich (art. 124) nie wymagało formy ustawy.

---

[1]) W myśl ustawy z dnia 25 września 1922 r. o kontroli nad długami Państwa (Dz. U. R. P. Nr. 89, poz. 805), wykonywanie parlamentarnej kontroli nad długami Państwa powierzone zostało komisji kontroli długów Państwa, składającej się z 7 członków i 3 zastępców, przyczem Sejm wybiera z pośród swego grona 4 członków i 2 zastępców, Senat zaś — 2 członków i 1 zastępcę: przewodniczącego obierają członkowie z poza swego grona, lecz z pośród posłów, wzgl. senatorów.

Funkcja kontroli parlamentu nad Rządem wykonywana była w pełnym zakresie przez Sejm, w ograniczonym przez Senat. Środkami jej były: 1) prawo interpelacji, przysługujące zarówno Sejmowi, jak Senatowi. Minister miał obowiązek udzielić odpowiedzi ustnie lub pisemnie w terminie nie dłuższym, niż 6 tygodni, albo w umotywowanem oświadczeniu usprawiedliwić brak rzeczowej odpowiedzi. Sejm i Senat miały prawo dyskusji nad odpowiedzią Rządu na interpelację i powzięcia rezolucji (art. 33); 2) prawo ankiety parlamentarnej przyznała Konstytucja wyłącznie Sejmowi. Były to nadzwyczajne komisji wybierane przez Sejm dla zbadania poszczególnych spraw z prawem przesłuchiwania stron interesowanych oraz wzywania świadków i rzeczoznawców (art. 34), 3) prawo pociągania ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej przez Sejm, 4) prawo postawienia ministra w stan oskarżenia przez Sejm (ad 3 i 4) patrz wyżej).

Funkcja elekcyjna był to obiór Prezydenta Rzplitej przez Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe. O tem była mowa w § 21.

Funkcja ustrojodawcza polegała na prawie dokonywania zmiany i rewizji Konstytucji. Zmiana Konstytucji mogła być uchwalona przez Sejm i Senat większością $^2/_3$ głosów w każdej z izb i przy obecności połowy ustawowej liczby posłów (senatorów). Rewizja Konstytucji była perjodyczna co lat 25 i odbywała się zwyczajną większością Sejmu i Senatu, połączonych w Zgromadzenie Narodowe.

Konstytucja marcowa przewidywała jeszcze nadzwyczajną rewizję Konstytucji, której miał dokonać drugi Sejm, obrany na podstawie Konstytucji, przyczem miała ona odbyć się bez udziału Senatu i większością $^3/_5$ przy udziale conajmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Według art. 38 Konstytucji marcowej, ustawa zwykła nie mogła zawierać nic sprzecznego z Konstytucją, jednak był to przepis bez sankcji, wobec braku odpowiedniej instancji, któraby kontrolowała zgodność ustaw zwykłych z Konstytucją.

§ 24. WŁADZA SĄDOWA.

Wymiar sprawiedliwości poruczyła konstytucja odrębnym i niezawisłym organom — sądom, wykonywującym tę władzę w imieniu Rzeczypospolitej (art. 74).

Stanowisko organów wymiaru sprawiedliwości określała Konstytucja, stanowiąc, że sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu niezawiśli i podlegają tylko ustawom (art. 77 ust. 1). Niezawisłość sądu polega na dwojakiego rodzaju gwarancjach: 1) gwarancji mocy obowiązującej orzeczeń sądowych i 2) gwarancji, dotyczących osoby

sędziego. Co do pierwszych, Konstytucja stanowiła, że orzeczenia sądowe nie mogą być zmienione ani przez władzę ustawodawczą, ani przez władzę wykonawczą (art. 77 ust. 2). Wydając swe orzeczenia, sądy nie mogą wszelako badać ważności ustaw należycie ogłoszonych (art. 81). Co do gwarancji drugiego rodzaju, to polega ona na zasadzie nieusuwalności sędziów. Zgodnie z tą zasadą, sędzia mógł być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku wbrew swojej woli, jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w wypadkach, w ustawie wskazanych. Wyjątki do tego dopuszczalne były tylko dla wypadków, gdy przeniesienie sędziego na inne miejsce lub w stan spoczynku wywołane było zmianą w organizacji sądów, postanowioną w drodze ustawy (art. 78). Zabezpieczeniu niezawisłości sędziowskiej służył też immunitet sędziowski, polegający na uzależnieniu pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej lub pozbawienia wolności od uprzedniej zgody właściwego sądu (art. 79).

Szczegółowe określenie organizacji sądów pozostawiła Konstytucja ustawodawstwu zwykłemu, postanawiając jedynie, że sędziów mianuje Prezydent Rzplitej, z wyjątkiem sędziów pokoju, obieranych przez obywateli (art. 76). Przewidywała również Konstytucja powołanie sędziów przysięgłych dla orzekania o zbrodniach, zagrożonych cięższemi karami i o przestępstwach politycznych (art. 83).

Oprócz sądownictwa zwykłego t. j. dla spraw cywilnych i karnych z Sądem Najwyższym na czele (art. 84), na zasadzie Konstytucji marcowej powołane zostało sądownictwo administracyjne (Najw. Trybunał Administracyjny) sądownictwo nadzwyczajne (Trybunał Stanu) i sądownictwo wojskowe, a także Trybunał Kompetencyjny dla rozstrzygania sporów o właściwość między sądami a administracją (art. 86). [1])

[1]) Ustawą z dnia 25 listopada 1925 r. o Trybunale Kompetencyjnym (Dz. U. R. P. Nr. 126, poz. 897) ustalono, że składa się on z 2-ch prezesów i 14 członków mianowanych przez Prezydenta Rzplitej na wniosek Rady Ministrów. Prezesi mianowani są z pośród sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego po jednym z grona sędziów każdej z tych instytucyj i sprawują swe obowiązki kolejno według kadencyj, określonych w regulaminie Trybunału. Członkowie Trybunału mianowani są: a) w liczbie czterech z pośród sędziów Sądu Najwyższego, b) w liczbie czterech z pośród sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego, c) w liczbie sześciu osób, odznaczających się szczególną znajomością prawa, które jednak nie piastują żadnego urzędu, ani w sądownictwie, ani w administracji, przy czem profesorowie wyższych uczelni w rozumieniu tej ustawy nie są urzędnikami administracyjnymi. Kandydatów z grup: a) oraz b) przedstawia w liczbie podwójnej ogólne zgromadzenie Sądu Najwyższego, wzgl. Najwyższego Trybunału Administracyjnego, z grupy c)—wydziały prawne uniwersytetów państwowych, każdy po 3. Prezesi i członkowie Trybunału są mianowani na lat 5.

§ 25. ADMINISTRACJA I SAMORZĄD.

W organizacji administracji Konstytucja marcowa przyjęła: 1° zasadę dekoncentracji, 2° zasadę zespolenia w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnikiem organów administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorjalnych, 3° zasadę udziału obywateli, powołanych drogą wyborów, w wykonaniu zadań tych urzędów w granicach, określonych ustawami, czyli t. zw. urzędników honorowych (art. 66).

Stosownie do art. 65 ust. 1 Konstytucji, Państwo Polskie zostało podzielone dla celów administracyjnych w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty i gminy miejskie i wiejskie, mające stanowić równocześnie jednostki samorządu terytorjalnego. W organizacji władz pośrednich przyjęła Konstytucja zatem system 2-ch instancji: pierwszą stanowił powiat, drugą województwo. Gmina nie stanowiła instancji administracyjnej, była tylko organem wykonawczym administracji państwowej oraz jednostką samorządową.

Na zasadzie ustaw zwykłych Rzplita Polska podzielona została na następujące województwa: warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie, białostockie, poznańskie, pomorskie, śląskie, krakowskie, lwowskie, stanisławowskie, tarnopolskie, wołyńskie, poleskie, nowogródzkie i wileńskie; nadto stolica Rzplitej Warszawa stanowi odrębną jednostkę administracyjną (od r. 1928 województwo grodzkie).

Władza administracyjna na obszarze województwa skupiona została w ręku wojewody, na obszarze powiatu (starostwa) w ręku starosty (zasada zespolenia); ze względów technicznych wyodrębnione zostały władze administracji wojskowej, sądowej, skarbowej, szkolnej, kolejowej, pocztowo-telegraficznej, oraz urzędów ziemskich.

Konstytucja marcowa ustanowiła następujące rodzaje samorządu: 1) samorząd terytorjalny albo powszechny (art. 67) łącząc z nim samorząd narodowościowy (art. 109 ust. 2 i 3) 2) samorząd gospodarczy (art. 68), 3) samorząd wyznaniowy (art. 113).

Konstytucja przewidziała 3 stopnie samorządu terytorjalnego: wojewódzki, powiatowy i gminny, oraz dostosowała organizację samorządową do podziału administracyjnego Państwa. Konstytucja nie zawierała bliższych postanowień, dotyczących zakresu samorządu, mówiła jedynie że ustrój Rzplitej opiera się na zasadzie szerokiego samorządu terytorjalnego oraz że przedstawicielstwom tegoż przekazany będzie właściwy zakres ustawodawstwa (autonomja), zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa (art. 3 ust. 4).

Organy samorządowe Konstytucja podzieliła na stanowiące, czyli rady obieralne (rady gminne, miejskie, sejmiki powiatowe) i wykonawcze, utworzone w powiatach i województwach z zespolenia przedstawicieli samorządu i przedstawicieli państwowych władz administracyjnych pod przewodnictwem zwierzchnika administracji państwowej na danym terytorjum (starosty, wojewody) (art. 67).

Samorząd narodowościowy ustanowiła Konstytucja w ścisłym związku z samorządem terytorjalnym i w jego ramach w postaci autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno-prawnym.

Obok samorządu terytorjalnego przewiduje Konstytucja marcowa samorząd gospodarczy dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne, mające być połączone w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzplitej. Zadaniem tych organów była współpraca z władzami państwowemi w kierowaniu życiem gospodarczem.

Wreszcie przyznała Konstytucja samorząd związkom religijnym, uznanym przez Państwo, dając im prawo rządzenia się własnemi prawami. Według Konstytucji, naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań zajmuje Kościół Rzymsko-Katolicki, jako religja przeważającej części Narodu. Stosunek Państwa do Kościoła jest określony na podstawie układu ze Stolicą Apostolską (art. 114) [1]).

Dla zapewnienia legalności działań administracji (praworządności) Konstytucja przewidziała kilka rodzajów kontroli: 1) administracyjną w formie nadzoru instancji wyższych, 2) finansową, wykonywaną przez Najwyższą Izbę Kontroli i izby okręgowe [2]), 3) parlamentarną, o któ-

---

[1]) Stosownie do tego artykułu Konstytucji zawarty został konkordat ze Stolicą Apostolską dnia 10 lutego 1925 r. (Dz. U. Nr. 72, poz. 501). Według art. 1 konkordatu Kościół Katolicki, bez różnicy obrządku, korzystać będzie w Rzplitej Polskiej z pełnej wolności. Państwo zapewnia Kościołowi swobodne wykonywanie jego władzy duchownej i jego jurysdykcji, jak również swobodną administrację i zarząd jego sprawami i jego majątkiem, zgodnie z prawami boskiemi i prawem kanonicznem.

[2]) Kontrolę finansową wykonywuje, stosownie do art. 9 Konstytucji oraz ustawy z dnia 3 czerwca 1921 r. (Dz. U. R. P. Nr. 51 z r. 1921, poz. 314), Najwyższa Izba kontroli i podległe jej izby okręgowe. Kontrolą państwowa bada, czy czynności gospodarcze i finansowe władz i urzędów państwowych, ciał samorządowych oraz instytucji, działających przy finansowym ndziale skarbu Państwa, lub pod jego gwarancją, były legalne, wykonane z należytą oszczędnością i celewo pod względem gospodarczym.

Nadto Najw. Izba Kontroli bada zamknięcia racbunków państwowych i przedstawia corocznie Sejmowi wniosek o udzielenie lub odmówienie Rządowi absolutorjum. Konstytucja marcowa oparła budowę Najw. Izby Kontroli na zasadzie kolegjalności i niezależności sędziowskiej członków jej kolegjum, usuwalnych tylko uchwałą Sejmu, większością $^{3}/_{5}$ głosujących. Według Konstytucji tej, prezes Najwyższej Izby Kontroli

rej była mowa w § 22, 4) sądowo-administracyjną, wykonywaną przez sądownictwo-administracyjne z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele [1]).

§ 26. POWSZECHNE OBOWIĄZKI I PRAWA OBYWATELSKIE.

Konstytucja marcowa przyjęła zasadę wyłączenia jednoczesnej przynależności do Państwa Polskiego i do jakiegokolwiek innego państwa, stanowiąc, że obywatel polski nie może być jednocześnie obywatelem innego państwa (art. 87).

Obywatelstwo polskie nabywa się, według Konstytucji a) przez urodzenie z rodziców, mających obywatelstwo polskie, b) przez nadanie obywatelstwa ze strony władzy państwowej. Szczegółowe przepisy o nabyciu i utracie obywatelstwa zawiera ustawa z 20 stycznia 1920 r. oraz traktaty: wersalski traktat pokoju z 28 czerwca 1919 r. (Dz. U. R. P. Nr. 35 poz. 199 i 200) oraz t. zw. mały traktat wersalski między Polską a głównemi mocarstwami sprzymierzonemi i stowarzyszonemi z tejże daty (Dz. U. R. P. Nr. 110 z r. 1920 poz. 728) i ryski traktat pokoju Polski z Rosją i Ukrainą z 18 marca 1921 r. (Dz. U. R. P. Nr. 49 poz. 300) [2]).

Cudzoziemcy używają w Polsce równych praw z obywatelami pod warunkiem wzajemności i z zastrzeżeniem co do praw, dla któ-

---

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

[1]) Według art. 73, do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej, powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele. Ustawą tą była pierwotnie ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. R. P. Nr. 67, poz. 600), wprowadzająca narazie tylko jedną instancję sądowo-administracyjną.

Trybunał rozpoznaje skargi na zarządzenia i orzeczenia, wydane w ostatniej instancji przez władze rządowe lub samorządowe. Z pod orzecznictwa Trybunału są wyłączone: a) sprawy, należące do właściwości sądów zwyczajnych lub szczególnych, b) sprawy, w których władze admin. są uprawnione do rozstrzygania według swobodnego uznania w granicach, pozostawionych temu uznaniu, c) sprawy mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, o ile nie dotyczą naruszenia prawa ich obsadzania lub przedstawiania na nie kandydatów, d) sprawy, dotyczące działań wojennych, ustroju siły zbrojnej i mobilizacji, z wyjątkiem zaopatrzenia i uzupełnienia armji, f) sprawy dotyczące odpowiedzialności służbowej.

Ustawę tę nowelizowano kilkakrotnie, a wreszcie zniesiono i zastąpiono rozp. Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. (Dz. U. R. P. Nr. 94, poz. 806).

[2]) Omówienie szczegółowe postanowień tej ustawy oraz wymienionych traktatów patrz niżej.

rych ustawy wymagają obywatelstwa polskiego (art. 95 ust. 2) jak np. udział w wyborach do Sejmu, Senatu i ciał samorządowych, prawo wstąpienia na służbę państwową i t. p.

Jako powszechne obowiązki wymieniła Konstytucja: 1) wierność dla Rzplitej (art. 89), 2) szanowanie i przestrzeganie Konstytucji, ustaw i rozporządzeń władz (art. 90), 3) szanowanie władzy prawowitej i ułatwianie spełniania jej zadań oraz sumienne pełnienie obowiązków publicznych (art. 93), 4) powszechny obowiązek służby wojskowej (art. 91), 5) ponoszenie wszelkich ciężarów i świadczeń publicznych, ustanowionych ustawowo (art. 92), 6) wychowanie dzieci na prawych obywateli Ojczyzny (art. 94), 7) obowiązek nauki w zakresie szkoły powszechnej (przymus szkolny) (art. 94 i 118).

Prawa obywateli polskich, ustanowione przez Konstytucję marcową, dadzą się podzielić na 3 rodzaje:

I. prawa polityczne — czynne i bierne prawo wyborcze do Sejmu, Senatu (art. 12 i 13), ciał samorządowych (art. 67), piastowania urzędów (art. 66 i 93), wybór sędziów pokoju (art. 76), udział w sądzie przysięgłych (art. 83).

II. prawa obywatelskie w ścisłem znaczeniu: równość wobec prawa (art. 96); ochrona życia, wolności i mienia (art. 95); zapewnienie obywatelom wymiaru sprawiedliwości w drodze sądowej (art. 98), prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej obywatelowi przez organy państwowe (art. 121); prawo petycji (skargi) (art. 107); prawo opieki nad pracą (art. 102); prawo do opieki moralnej i pociechy religijnej w zakładach publicznych (art. 102); opieka nad macierzyństwem (art. 103); opieka nad dziećmi (art. 103); opieka nad pracą dzieci i kobiet (art. 103); prawo bezpłatnej nauki w szkołach państwowych (art. 119).

III. prawa wolnościowe: wolność osobista (art. 97); nietykalność mieszkania (art. 100); tajemnica korespondencji (art. 106); wolność przesiedlania się, wychodźctwa i wyboru zawodu (art. 101); nietykalność własności (art. 99); wolność prasy (art. 105); prawo koalicji, zgromadzania się i stowarzyszania się (art. 108); wolność nauki i nauczania (art. 117); wolność religijna (art. 111); wolność narodowościowa (art. 109 i 110).

Konstytucja marcowa przewidywała w art. 124 możność czasowego ograniczenia wolności obywatelskich przez zarządzenie stanu wyjątkowego, lub wojennego.

Zarządzenie stanu wyjątkowego, lub wojennego polega: 1) na czasowem zawieszeniu następujących praw obywatelskich: wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności prasy, tajemnicy korespondencji, prawa koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowa-

rzyszeń; zawieszenie to nastąpić może dla całego obszaru państwowego lub dla miejscowości, w których okaże się koniecznem ze względów bezpieczeństwa publicznego; 2) na dopuszczeniu wyjątku od zasady, iż siła zbrojna może być użyta tylko na żądanie władzy cywilnej, przy ścisłem zachowaniu ustaw, do uśmierzenia rozruchów, lub do przymusowego wykonania przepisów prawnych (art. 123), czyli na możności samodzielnego działania władz wojskowych, celem przywrócenia porządku, a więc na częściowem przejściu na władze wojskowe kompetencji władz cywilnych.

Zawieszenie wymienionych praw obywatelskich mogła zarządzić tylko Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzeczypospolitej: 1) podczas wojny, albo gdy grozi wybuch wojny; 2) w razie rozruchów wewnętrznych, lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających Konstytucji Państwa albo bezpieczeństwu obywateli.

Gwarancją, iż władza wykonawcza prawa tego nie nadużyje, były: 1) odpowiedzialność ministerjalna, 2) potrzeba uzyskania zezwolenia Prezydenta Rzeczypospolitej, przyczem, oczywiście, zezwolenie to nie mogło zmniejszyć odpowiedzialności parlamentarnej i konstytucyjnej Rady Ministrów za wydanie zarządzenia; 3) ingerencja Sejmu w postaci zatwierdzenia zarządzenia Rady Ministrów.

Według ust. 3 i 4 art. 124, zarządzenie takie Rady Ministrów musiało być przedstawione Sejmowi do zatwierdzenia: a) jeżeli nastąpiło w czasie trwania sesji sejmowej — przedstawione być musi Sejmowi natychmiast, t. j. na najbliższem posiedzeniu; b) jeśli nastąpiło w czasie przerwy w obradach sejmowych, a ma obowiązywać na obszarze, obejmującym więcej, niż jedno województwo — dla powzięcia odpowiedniej decyzji, Sejm zbiera się automatycznie w ciągu dni 8 od ogłoszenia owego zarządzenia, c) jeśli nastąpiło po zakończeniu okresu sejmowego, lub po rozwiązaniu Sejmu, to powinno być przedstawione Sejmowi nowoobranemu niezwłocznie na pierwszem posiedzeniu.

We wszystkich tych wypadkach, jeśli Sejm odmówi zatwierdzenia, stan wyjątkowy traci natychmiast moc obowiązującą. Konstytucja zastrzega, iż wyszczególnione wyżej zasady określi bliżej ustawa o stanie wyjątkowym [1]).

Zapowiedziała też Konstytucja marcowa wydania ustawy o stanie wojennym, która określi zasady czasowego zawieszenia wyżej wymienionych praw obywatelskich w czasie wojny na obszarze objętym działaniami wojennemi [2]).

---

[1]) Kwestję tę uregulowało rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 16 marca 1928 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. R. P. Nr. 32, poz. 307).

[2]) Rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o stanie wojennym (Dz. U. R. P. Nr. 8, poz. 54).

ROZDZIAŁ V.

Charakterystyka systemu politycznego, wytworzonego na podstawie Konstytucji marcowej.

§ 27. NAWIĄZANIE DO TRADYCJI RZĄDÓW SEJMOWYCH.

Twórcy Konstytucji marcowej oparli ustrój Państwa Polskiego na zasadach rządów parlamentarnych. Jak to zaznaczył w swem przemówieniu referent generalny projektu Konstytucji poseł dr. Edward Dubanowicz [1]), komisja konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego, mając do wyboru pomiędzy ustrojem prezydjalnym a parlamentarnym, świadomie stanęła na gruncie ustroju parlamentarnego, uważając, iż system amerykański nie odpowiada naszym narodowym skłonnościom i właściwościom. Nawiązywała Konstytucja marcowa do polskiej tradycji państwowej rządów sejmowych, a w szczególności do Konstytucji 3 maja, jak stwierdza to prof. St. Kutrzeba [2]), wykazując daleko idącą analogję zarówno co do ducha obu Konstytucyj [3]), jak i licznych ich szczegółowych przepisów [4]).

---

[1]) Patrz przemówienie sprawozdawcy Komisji Konstytucyjnej posła Dra E. Dubanowicza w dniu 8 lipca 1920 r. przy otwarciu dyskusji *(Sprawozdanie stenograficzne z CIX posiedzenia Sejmu Ustawodawczego*, łam 4).

[2]) Kutrzeba St. *Konstytucja a tradycja polska* (w pracy zbiorowej p. t. *Nasza Konstytucja*, Kraków 1922, str. 14 — 26). Patrz str. 18: „... o ile chodzi o tradycję polskiej prawnej przeszłości — marcowa Konstytucja bardzo silnie się na niej opiera. Gdybyśmy nie wiedzieli nic, że między Konstytucją z r. 1791 a tą z r. 1921 leży okres przeszło wiekowy rozbiorów, to moglibyśmy — porównywując obie te Konstytucje z sobą — przypuszczać, iż to w normalnym rozwoju pierwiastki prawne, wyrażone w pierwszej z nich, znalazły dalszy swój wyraz w drugiej".

[3]) Patrz tamże str. 25: „Stoi ona na tejże samej linji rozwoju, po której biegła dawna myśl państwowa polska. Jest oczywiście bogatszą, daje formy pełniejsze: wszakże przez tyle dziesiątków lat rozwijało się społeczeństwo pod wpływem coraz nowych kwestji i poglądów, wychodzących z niego lub też promieniejących na nie z zachodu. Pokrewieństwo jednak tego ustroju, tworzonego obecnie, a dawnego z przed rozbiorów, nie może być zaprzeczone: uderza zwłaszcza w porównaniu Konstytucji marcowej z Konstytucją z roku 1791, zarówno w ideji podstawowej, jak nawet co do szczegółów."

[4]) Patrz tamże str. 20: „W Rzeczypospolitej polskiej linja rozwoju szła konsekwentnie w kierunku coraz silniejszego ograniczania władzy królewskiej. Konstytucja 3-go maja tej linji rozwoju nie zmieniła, choć przeprowadziła pewną reorganizację w tym względzie... Jeżeli porównamy te przepisy z odpowiedniemi artykułami marco-

§ 28. RECEPCJA PARLAMENTARYZMU FRANCUSKIEGO.

Działając w odmiennych warunkach, niż to było przed rozbiorami, a przedewszystkiem opierając budowę Państwa na równości obywateli i głosowaniu 5-cioprzymiotnikowem oraz łącząc parlamentaryzm z republikańskim ustrojem państwa, twórcy Konstytucji wzorowali się na ustawach konstytucyjnych francuskich 1875 r., które stworzyły prototyp republiki parlamentarnej.

Wiele przepisów Konstytucji marcowej objaśnia się wprost recepcją francuskiego prawa konstytucyjnego. W ten sposób objaśnia się cała koncepcja instytucji prezydentury Rzeczypospolitej, obsadzanej na lat siedem z wyboru Zgromadzenia Narodowego, identycznie tworzonego co we Francji, stosunek Prezydenta do Rządu i parlamentu, a przedewszystkiem dominujące stanowisko Sejmu w ustroju państwowym. Takie ważne momenty ustrojowe, jak sposób tworzenia Rządu, warunki wykonywania swych funkcyj przez Prezydenta Rzplitej, w szczególności zasadniczy regulator funkcjonowania systemu parlamentarnego—możność rozwiązania parlamentu przez Prezydenta i warunki tegoż, wzorowano w intencji ustawodawczej i literze ustawy na prawie konstytucyjnem francuskiem.

Wynikiem tej recepcji francuskiego systemu konstytucyjnego było 1-o uczynienie z prezydentury instytucji ograniczonej właściwie do funkcyj reprezentacyjnych, 2-o słabość rządu, jego częste zmiany,

---

wej Konstytucji, to znajdziemy zupełną analogję ich ducha. Jakkolwiek na czele państwa — jako Rzeczypospolitej stoi prezydent, nie król, to jednak stanowisko ich obu prawie identyczne; prezydentem właściwie był ten monarcha według Konstytucji majowej, tylko z nazwą króla. Prezydent — według Konstytucji marcowej — nie może nic zarządzić bez kontrasygnaty ministerjalnej (art. 44). Ustawy podpisuje on i ogłasza (art. 44), lecz wpływu na ich uchwalenie nie ma żadnego... Zwłaszcza usunięcie prezydenta od wpływu na ustawodawstwo przez nieprzyznanie mu nawet prawa veta, co nieraz w republikach się trafia, a oddanie marszałkowi sejmowemu prawa zwoływania sejmu nawet wbrew prezydentowi, stanowią bardzo ciekawy analogon do postanowień majowych. Oczywiście niema tu zupełnej identyczności: podstawowa jednak zasada, z której płyną te przepisy, jest ta sama: zapewnienie przemożnego wpływu na bieg spraw państwowych reprezentacji społeczeństwa i jego przedstawicielowi—marszałkowi sejmowemu, a usunięcie na plan dalszy głowy państwa. Konstytucja marcowa nawiązuje tu do najbardziej polskiej z poprzednich, majowej—poprzez Konstytucje z lat 1807 i 1815, które — dalszemi będąc duchowi polskiemu — silniej zaznaczały siłę elementu monarchicznego. Ta sama w nowej Konstytucji, co za dawnych czasów, obawa przed silną władzą tej jednostki, która stoi na czele państwa i ma sobie podporządkowaną władzę wykonawczą." Patrz na str. 23: „Marcowa nasza ustawa łączy się z dawną tendencją usuwania na drugi plan senatu, która tak widocznie rysuje się w rozwoju walnego sejmu dawnej Rzplitej; przepisy jej (art. 35) są omal tylko drobną przeróbką przepisów Konstytucji trzeciomajowej."

3-o absolutyzm władzy Sejmu, 4-o przekształcenie Sejmu w oligarchję rządzącą, obieralną na lat 5, wobec faktycznej niemożności wcześniejszego rozwiązania go.

Wzorując się na Konstytucji III-ej republiki francuskiej, twórcy Konstytucji marcowej nie wzięli pod uwagę tych różnic w organizacji państwa i w stanie kulturalnym społeczeństwa, jakie zachodzą między Polską a Francją [1]).

§ 29. ABSOLUTYZM PARLAMENTARNY.

Pod wpływem zarówno rodzinnych tendencyj, jak i prądów, rozpowszechnionych w epoce powojennej w Europie, zasady parlamentaryzmu uległy w Polsce dalszemu rozwojowi w kierunku wzmocnienia supremacji parlamentu. A więc, według Konstytucji marcowej, Prezydent Rzplitej nie posiadał prawa inicjatywy ustawodawczej, ani prawa *veto* ustawodawczego (poza ustawami śląskiemi), ani nie przewodniczył na Radzie Ministrów (czego jednak Konstytucja wyraźnie nie wykluczała), prawa wojskowe miał bardziej ograniczone, niż prezydent francuski; prawo rozwiązania Sejmu bardziej utrudnione, niż we Francji. Skodyfikowano również ściśle odpowiedzialność polityczną ministrów, nie uznano jednak za potrzebne wzorować się na tych konstytucjach powojennych, jak pruska i czechosłowacka, które obstawiają kwalifikowanymi warunkami urzeczywistnienie odpowiedzialności politycznej rządu i poszczególnych ministrów, przez co stworzono możność obalenia rządu, wzgl. ministra przypadkową większością [2]).

---

[1]) Por. Estreicher St. *Przewodnia myśl Konstytucji polskiej w porównaniu do Konstytucyj obcych*, (w pracy zbiorowej *Nasza Konstytucja)* str. 204: „Hypertrofja władzy parlamentarnej nie budziła zaś we Francji wielkich obaw, bo wiedziano, że będzie miała swoją przeciwwagę w działalności znakomitej hierarchji administracyjnej, czerpiącej swe tradycje poprzez Napoleona i Rewolucję w epoce „dawnego porządku" w ustroju Ludwika XIV i Colberta, Ludwika XIII i Richelieugo. Administracja francuska scentralizowana, sprężysta i na pierwszorzędnem, wówczas 75 lat liczącem orzecznictwie Rady Stanu oparta wydawała się większości ówczesnych stronnictw dostateczną w praktyce korekturą teoretycznej supremacji parlamentu — i rzeczywiście tak się stało! ... Dodajmy do tego, że oddanie steru rządów parlamentowi nie przedstawiało we Francji dalej idących wątpliwości, skoro parlament jest zawsze zwierciadłem ogólnego poziomu kulturalnego; a przy wysokiej cywilizacji duchowej, materjalnej i politycznej, jaką szczyciła się od wieków i dotąd szczyci Francja, można było żywić nadzieję, że parlament wyszły nawet z demokratycznych wyborów, uzyska poziom dość wysoki, aby ciężar powierzony mu należycie udźwignąć... Francja była wreszcie krajem kulturalnie i narodowo prawie, że jednolitym, mogącym przeto wydać większość zdecydowaną, zwartą, do wykonywania rządów zdolną."

[2]) Fakt podobny zaszedł z ministrem oświaty Miklaszewskim, obalonym większością jednego głosu najzupełniej przypadkowo i niespodzianie dnia 10 grudnia 1924 r. (patrz mój artykuł p. t. *Parlamentaryzm polski na niewłaściwych torach* (Kurjer Warszawski Nr. 360—361 z dnia 27 grudnia 1924).

Z drugiej strony uczyniono zupełnie nierealną zwykłą broń gabinetu wobec izb, czyniąc faktycznie niemożliwem ich rozwiązanie. W ten sposób pozbawiono rząd jakiejkolwiek samodzielności w działaniu, oraz uczyniono stanowisko jego niestałem w stopniu najwyższym.

W zakresie władzy ustawodawczej stworzyła Konstytucja szczególne warunki dla przewagi izby poselskiej, nazwanej niewłaściwie Sejmem. Zamiast właściwego systemu dwuizbowego, przyjętego we Francji, wprowadza Konstytucja marcowa surogat dwuizbowości, uszczuplając niezmiernie prawa Senatu. Wewnętrzna struktura parlamentu polskiego nie osłabiała przeto wszechmocy izby poselskiej, nie stawiała szranek dla jaknajdalej idącego rozwinięcia zasady rządów parlamentarnych. Nie znała również Konstytucja marcowa badania konstytucyjności ustaw przez sądy zwykłe, czy specjalne (trybunał konstytucyjny), a zatem wykładnię i zachowanie konstytucji zawisłem czyniła li tylko od Sejmu. W ten sposób dochodzimy do wniosku, że Konstytucja nie stworzyła nie tylko żadnej politycznej przeciwwagi sejmu, ale żadnych szranek prawnych jego władzy. Nadto faktyczna nierozwiązalność Sejmu stworzyła dlań pewność sytuacji politycznej. Jeżeli jeszcze weźmiemy pod uwagę szczególnie szeroko zakreśloną nietykalność poselską, z której członkowie parlamentu polskiego korzystali nie tylko w czasie trwania sesji, lecz i poza sesjami, czyli że nietykalność ta stanowiła nie tylko warunek pracy ciał ustawodawczych, lecz *osobisty* przywilej poselski, to dojdziemy do wniosku, że wszystkie te przepisy konstytucyjne wytwarzały takie warunki polityczne, wśród których powstała specjalna *atmosfera polityczna*. Ta atmosfera polityczna polegała na ugruntowaniu się przekonania, iż parlament jest wszechmocny, rząd zaś wobec niego bezsilny. W tej atmosferze politycznej władza wykonawcza abdykowała nawet z tych uprawnień, które jej według Konstytucji przysługiwały, jak to jest też we Francji, gdzie uważa się zastosowanie veto prezydenta, lub rozwiązanie przezeń izby poselskiej za politycznie niemożliwe. Ta atmosfera polityczna i w Polsce stała się ważnym czynnikiem praktyki konstytucyjnej na niekorzyść władzy wykonawczej.

W wyniku tej analizy dochodzimy do wniosku, że system polityczny Konstytucji marcowej doprowadził do *absolutyzmu sejmowego* [1]).

Absolutyzm parlamentarny jest zniekształconą formą rządów parlamentarnych. System rządów gabinetu polega wprawdzie na założe-

[1]) Do tych wyników doszedłem w pracy swej: *O zmianie Konstytucji polskiej*, Wilno, rok 1927, patrz str. 6. Tamże użyłem terminu absolutyzm parlamentarny. Tego terminu używa też Czuma I., *Absolutyzm ustrojowy*, Lublin, rok 1934, str. 10.

niu, że rząd jest emanacją parlamentu, ale to nie znaczy, by rząd miał uledz absorbcji całkowitej przez parlament. Przeciwnie, rząd jest czynnikiem samodzielnym, opartym o większość parlamentarną, jako wyrazicielkę woli większości narodu, co stanowi podstawę całego systemu. Oparcie o większość parlamentarną nie odejmuje, lecz dodaje rządowi siły i prestige'u, rząd w tym systemie jest kierownikiem większości [2]). Absolutyzm parlamentarny nie jest więc w zgodzie z założeniem rządów parlamentarnych, samodzielną egzekutywą. Popada on też w konflikt z podstawą rządów reprezentacyjnych wogóle, t. j. wolą zwierzchnią narodu, która stanowić ma kryterjum ostateczne dla rządów państwa, parlament absolutny pozbawia bowiem naród na okres swej kadencji zwierzchnictwa państwowego.

§ 30. PRAKTYKA RZĄDÓW SEJMOWYCH.

Okolicznością, pogłębiającą u nas ujemne skutki absolutyzmu parlamentarnego, było to, że wprowadzony on został do Polski w momencie, kiedy państwo nie było jeszcze zorganizowane i skonsolidowane wewnętrznie. Przy różnolitości ustawodawczej w trzech b. zaborach, braku ciągłości tradycji państwowej, ujemnych reminiscencjach państwowości zaborczych, braku wyszkolonej administracji, kryzysie moralnym i gospodarczym, absolutyzm parlamentarny był najmniej odpowiednią formą rządów.

W praktyce zasada rządów parlamentarnych nie została całkowicie zrealizowana, ponieważ Sejm polski nie zdołał wyłonić z siebie trwałej większości, zdolnej do rządzenia państwem. Tem samem właściwe rządy parlamentarne, czyli rządy gabinetu parlamentarnego nie ustaliły się w Polsce. Prawie stałem, chronicznem zjawiskiem stały się w Polsce rządy t. zw. fachowe, pozaparlamentarne, będące zaprzeczeniem systemu parlamentarnego. Usiłowanie jaknajbardziej konsekwentnego rozwinięcia systemu parlamentarnego doprowadziło do stworzenia systemu niekompletnego, dlatego właśnie, że zapomniano o tych zastrzeżeniach i ograniczeniach jego, które stanowią doświad-

---

[2]) Gouet, Y. *Qu'est-ce que le régime parlementaire?* Revue du Droit Public, 1932, p. 229: „Les ministres... ne sont pas plus les serviteurs du parlement que ceux du Chef de l'Etat. — Chefs de la majorité, leur rôle ne consiste pas à se presenter á ellle „comme de modestes serviteurs, sollicitant ses instructions"; ils doivent, tant qu'elle veut les suivre, la diriger, la guider, tout en lui soumettant le contrôle *(a posteriori)* de leurs actes. — Ils représentent á la la fois le pouvoir exécutif dont ils sont les organes devant le parlement, et la volonté de la majorité parlementaire devant le Chef de l'Etat. Ils dirigent l'action exécutive dans le sens qu'ils croient conforme á l'intérêt de l'Etat et á leurs convictions".

czeniem historycznem stwierdzone warunki jego prawidłowego funkcjonowania [1]).

Politycznie zaś będąc pozbawione mocnego i pewnego oparcia w Sejmie, gabinety t. zw. fachowe, albo koalicyjne t. j. złożone z przedstawicieli różnych ugrupowań sejmowych, nie mogły prowadzić zdecydowanej i na dłuższą metę obliczonej działalności, co w ostatecznym rezultacie doprowadziło do załamania się całego systemu politycznego Konstytucji marcowej.

Parlamentaryzm, który zastosowany właściwie, może stworzyć najpełniejszą syntezę państwa i społeczeństwa [2]), w Polsce doprowadził do *jednostronności ustrojowej* [3]), do zbytniego uwydatnienia w ustroju przewagi społeczeństwa nad państwem, zasady wolności nad zasadą autorytetu.

---

[1]) Por. moją pracę *O zmianie Konstytucji polskiej*, str. 11.

[2]) Por. Starzewski M. *Recenzja o Ankiecie o Konstytucji 17 marca 1921 r*, wyd. przez prof. Wł. L. Jaworskiego, Przegląd Współczesny, rok 1924, str. 110.

[3]) Patrz mój artykuł: *Idea państwa w naszym ustroju konstytucyjnym*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej, Nr. 13 z dnia 29 marca 1924 r.

ROZDZIAŁ VI.

Zmiana Konstytucji w r. 1926.

§ 31. DWA KIERUNKI DĄŻEŃ REFORMISTYCZNYCH.

Zanim Konstytucja marcowa weszła w życie, już rozległy się głosy krytyki [1]). Już bowiem sama analiza jej przepisów musiała doprowadzić do ujawnienia jej jednostronności ustrojowej, a co zatem idzie do pesymicznych wniosków co do zastosowania jej w praktyce. Następnie, niemożność należytego funkcjonowania organizmu państwowego w jej ramach musiała głosy krytyki pomnożyć i spotęgować, obejmując poza studjami naukowemi, także i publicystykę, politykę czynną, znajdując wyraz w prasie, na zebraniach publicznych i w uchwałach stronnictw. Ujawniły się przytem 2 kierunki dążeń reformistycznych: jeden, który wychodził z założenia, że system parlamentarny jest dla Polski nieodpowiedni i że dążyć należy do podniesienia powagi i niezależności Prezydenta Rzplitej przez przyjęcie amerykańskiego systemu wyborów prezydenta [2]); drugi, który wychodził z obserwacji, że wskutek wadliwej konstrukcji system rządów parlamentarnych właściwie nie wszedł u nas w życie i że dążyć należy do uzdrowienia polskiego parlamentaryzmu [3]).

---

[1]) Starzyński St., *Konstytucja Państwa Polskiego*, Archiwum Tow. Naukowego we Lwowie, dział II, tom II, zeszyt I, Lwów, 1921. Tenże, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921*, Przegląd prawa i administracji, 1921. Tenże, *O Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.*, Gazeta Lwowska Nr. 80 i 81, Czas Nr. 84 — 85 z r. 1921. Tenże, *Kilka uwag o Konstytucji Polskiej z 17 marca 1921 r.*, Ruch prawniczy i ekonomiczny, zeszyt III z r. 1921, str. 413 i n.

[2]) Patrz pracę zbiorową p. t. *Nasza Konstytucja*, Kraków, 1922, artykuły prof. Estreichera, Jaworskiego i Rostworowskiego: a także *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.* pod redakcją prof. Wł. L. Jaworskiego (Czasopismo prawn. i ekonom., rocznik XXII, Kraków 1924), zwłaszcza art. prof. Jaworskiego p. t. *Rząd*. Patrz także recenzje ankiety przez prof. Konopczyńskiego (Przegląd Wszechpolski, 1924, str. 795 i n.) oraz d-ra Macieja Starzewskiego (Przegląd Współczesny, kwiecień 1924, str. 104 i n.).

[3]) Peretiatkowicz A., *Rewizja Konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej*, Przegląd Wszechpolski, 1925, str. 49 i nast. Tenże, w *Ankiecie w sprawie rewizji Konstytucji polskiej i ordyn. wyb.* (Ruch prawn. i ekonom., 1925, sfr. 435). Makowski J., *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzplitej* (Przegląd Wszechpolski, 1923, str. 573 i nast.) a także w *Ankiecie* Ruchu prawa i ekon., str. 433. Dubanowicz E. *Rewizja Konstytucji*, Poznań, 1926. Również senjor konstytucjonalistów pol-

§ 32. WNIOSKI POSELSKIE, DOTYCZĄCE ZMIANY KONSTYTUCJI I ORDYNACJI WYBORCZEJ.

Powszechnie uznano za najpilniejszą reformę zmianę art. 26 Konstytucji, uzależniającego rozwiązanie Sejmu przez Prezydenta Rzp'itej od zgody $^3/_5$ ustawowej liczby członków Senatu, który w tym wypadku rozwiązuje się z samego prawa, co stwarzało niemożność faktyczną rozwiązania Sejmu, a przez to unicestwiało równowagę między egzekutywą a legislatywą, będącą warunkiem normalnego funkcjonowania systemu parlamentarnego.

Jako wyraz tego powszechnego przekonania został zgłoszony przez cztery kluby sejmowe dnia 26 kwietnia 1926 r. projekt zmiany art. 26 Konstytucji [1]).

1-o zarówno Sejm, jak Senat, mogą rozwiązać się mocą własne uchwały, powziętej większością $^2/_3$ głosów, przy obecności połowy ustawowej liczby posłów, względnie senatorów. W razie powzięcia takiej uchwały przez Sejm, równocześnie z samego prawa rozwiązuje się Senat i odwrotnie;

2-o Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać Sejm i Senat orędziem, kontrasygnowanem przez prezesa Rady Ministrów.

Trzeci ustęp art. 26 o terminie 90-ciodniowym nowych wyborów wnioskodawcy zachowywali bez zmiany.

Nowy ten system uniezależniał Prezydenta Rzeczypospolitej co do rozwiązania Sejmu i Senatu od zgody Senatu, dopuszczając rozwiązanie samodzielne, oczywiście, w zwykłej formie konstytucyjnej, t. j. z kontrasygnatą prezesa Rady Ministrów, a więc pod jego odpowiedzialnością.

Możność rozwiązania Sejmu w intencjach wnioskodawców nie tylko miała stworzyć odpowiedni regulator systemu parlamentarnego

---

skich, prof. Stanisław Starzyński był zwolennikiem tego drugiego kierunku. Patrz art. tegoż p. t. *Kilka uwag o władzy Prezydenta Rzeczypospolitej.* (Drogi Polski, rok II, październik—grudzień 1923, Nr. 10—12, str. 379).

Pośrednie stanowisko zajmował Car St. *Z zagadnień konstytucyjnych Polski. Istota i zakres władzy Prezydenta Rzplitej Polskiej.* Warszawa, 1924, a także tezy w *Palestrze,* 1924, str. 205—206, rozwinięte na I Zjeździe Prawników Polskich w Wilnie w r. 1924 w sekcji prawa politycznego, w dyskusji nad któremi uznano, iż „nasz ustrój konstytucyjny cierpi na hipertrofję uprawnień władzy ustawodawczej oraz że należy dążyć w ramach systemu europejskiego do przywrócenia równowagi pomiędzy obu powyższemi władzami."

[1]) *Wniosek posłów z Klubów Chrześcijańskiej Demokracji, Związku Ludowo-Narodowego, Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast" i Narodowej Partji Robotniczej w sprawie zmiany Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. Druk sejmowy Nr. 2431.*

w sensie wytworzenia dla władzy wykonawczej przeciwwagi w stosunkach Rządu i Sejmu, ale także zapewnić prawidłowe funkcjonowanie Sejmu. Dlatego zmianę art. 26 Konstytucji wnioskodawcy łączyli ze zmianą ordynacji wyborczej, któraby mogła dać zdolny do pracy Sejm.

W tym celu jeszcze przed zgłoszeniem wniosku o zmianę art. 26 Konstytucji, zgłoszone zostały wnioski o zmianę ordynacji wyborczej do Sejmu i do Senatu [1]).

Te wszystkie wnioski klubów sejmowych ograniczały zmianę zarówno Konstytucji, jak ordynacji wyborczej do koniecznego minimum, mającego zapewnić Państwu zdolny do wykonania swych zadań parlament, jako podstawę ustroju państwowego. Zamach stanu 12 — 15 maja 1926 roku, wykazujący głęboki kryzys państwowy, postawił na porządku dziennym konieczność bardziej zasadniczych i dalej idących zmian Konstytucji. Nowy rząd prof. Bartla wystąpił 17 czerwca 1926 r. z projektem ustawy, zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję Rzplitej z dnia 17 marca 1921 r. [2]). Wobec zmienionych okoliczności te same, co poprzednio, kluby sejmowe wystąpiły z wnioskami, rozszerzającymi pierwotne swe propozycje zmian Konstytucji i ordynacji wyborczej [3]).

Zasadniczą tendencją projektów, które wyszły z inicjatywy klubów poselskich, była dążność do naprawienia jednostronnności ustrojowej, stworzonej przez Konstytucję marcową, a zatem zapewnienie tych przeciwwag i hamulców, które są konieczne dla ustalenia wew-

---

[1]) Były to:

Wniosek posłów z Sejmowego Klubu Chrześcijańsko-Narodowego w sprawie zmiany ordynacji wyborczej. (Druk sejmowy Nr. 2346).—Wniosek posłów ze Związku Ludowo-Narodowego w sprawie zmiany artykułu 9 ordynacji wyborczej do Sejmu i art. 4, 5 i 6 ordynacji do Senatu. (Druk sejmowy Nr. 2362).—Wniosek posłów z Klubu Chrześcijańskiej Demokracji w sprawie zmiany ustawy z dnia 28 lipca 1922 r. „Ordynacja wyborcza do Senatu". (Druk sejmowy Nr. 2386), oraz wniosek tegoż Klubu w sprawie zmiany ordynacji wyborczej do Sejmu. (Druk sejmowy Nr. 2387).

Wnioski te dążyły między innemi do zmniejszenia liczby posłów (z 444 na 320, wzgl. 224), podniesienia wieku wyborców i t. p. Treść ich patrz w mej pracy *O zmianie Konstytucji polskiej*, Wilno, 1927, str. 17 i n.

[2]) *Druk sejmowy Nr. 2455.*

[3]) *Wniosek posłów z Klubu Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast" w sprawie zmiany i uzupełnienia ustawy o Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. R. P. Nr. 44 poz. 267). (Druk sejmowy Nr. 2470).—Wniosek posłów z Klubu P. S. L. „Piast" z projektem ustawy upoważniającej Prezydenta Rzeczypospolitej do wydania nowej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu. (Druk sejmowy Nr. 2471.)—Wniosek posła Erdmana i kolegów z Klubu P. S. L. „Piast" w sprawie uzupełnienia art. 111 ordynacji wyborczej do Sejmu (Dz. Ust. R. P. Nr. 66 poz. 590). (Druk sejmo-*

nętrznej równowagi i prawidłowego funkcjonowania systemu. Mamy więc w tych projektach wyposażenie władzy wykonawczej w niezbędne atrybuty, stanowiące regulator normalnego ustroju parlamentarnego, ale nie tylko to: z drugiej strony mamy szereg zmian, odnoszących się do ciał ustawodawczych, mających na celu uczynić je bardziej zdolnemi do wykonywania swych funkcyj, posiadających przecież dla Państwa zasadnicze znaczenie. Naprawa parlamentaryzmu nie tylko przez rozszerzenie kompetencji i podniesienie autorytetu władzy wykonawczej, ale i przez reformę ciał ustawodawczych, była projektowaną zmianą Konstytucji, ujętą nie jednostronnie. Już przez to samo, iż projekty te, jako główną swą tendencję, mają dążność do zachowania i zapewnienia normalnego funkcjonowania parlamentaryzmu, posiadają one charakter demokratyczny.

§ 33. WNIOSEK RZĄDOWY ZMIANY KONSTYTUCJI.

Uchwalony przez Radę Ministrów 16 czerwca 1926 r. i następnego dnia przesłany Marszałkowi Sejmu projekt ustawy, zmieniającej i uzupełniającej Konstytucję, zmierzał do zmiany stosunku pomiędzy władzą wykonawczą i ustawodawczą. Wniosek rządowy, ograniczony do niewielu punktów, sprowadzał się do nowego rozgraniczenia kompetencji legislatywy i egzekutywy, nosił więc wyłącznie charakter funkcjonalny [1]), nie zmieniając konstrukcji prawnej naczelnych władz: Prezydenta Rzplitej, Sejmu, Senatu i Rządu. Przez zmianę stosunku egzekutywy i legislatywy projekt zmierzał do wzmocnienia tej pierwszej.

W uzasadnieniu, dołączonem do projektu ustawy, Rząd zaznacza, iż ustawa ma na celu zadośćuczynić tym najbardziej naglącym po-

---

wy Nr. 2495.) — *Wniosek posłów ze Związku Ludowo-Narodowego w sprawie zmiany Konstytucji z 17 marca 1921 r, (Druk sejmowy Nr. 2472.)* — *Wniosek posłów z Klubu Chrześc.-Narodowego i innych posłów, zawierający poprawki do Konstytucji z 17 marca 1921 r.. (Druk sejmowy Nr. 2473.)* — *Wniosek posłów z Klubu Chrześcijańskiej Demokracji w sprawie zmiany Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. (Druk sejmowy Nr. 2480.)* — *Wniosek posłów ze Związku Ludowo-Narodowego, Chrześc. Demokracji i Stronnictwa Chrześcijańsko-Narodowego w sprawie zmiany niektórych artykułów Konstytucji z 17 marca 1921 r. (Druk sejmowy Nr. 2482.)*

Treść tych wniosków patrz w mej pracy *O zmianie Konstytucji polskiej* str. 19-34.

[1]) Charakter funkcjonalny reformy został stwierdzony w przemówieniu ministra sprawiedliwości W. Makowskiego, uzasadniającego projekt rządowy na posiedzeniu Sejmu w dniu 6 lipca 1926 r. (*Spraw. sten.* CCXI/18): „Rząd przyszedł do wniosku, że te zmiany, jakie zaproponował, są dzisiaj koniecznością, że są one także warunkiem niezbędnym pożytecznej *współpracy organów państwowych na przyszłość*“ (podkreślenie nasze).

Patrz także: *Zmiana Konstytucji. Mowy i oświadczenia ministra sprawiedliwości prof. Wacława Makowskiego,* Warszawa, lipiec 1926, stron 56.

trzebom, których konieczność została ujawniona w ciągu ubiegłych lat od czasu uchwalenia Konstytucji 17 marca 1921 r.

Nie dotykając głębszych zmian i ogólnej rewizji konstytucji, projekt ogranicza się tylko do kilku najniezbędniejszych punktów, mających na celu:

1) zapewnienie Państwu budżetu, uchwalonego we właściwym terminie, co jest rzeczą niezbędną dla racjonalnej gospodarki finansowej Państwa i dla uporządkowania stanu finansowego i stosunków gospodarczych;

2) zapewnienie właściwego ustosunkowania organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, dającej możność celowej ich współpracy;

3) uporządkowanie stanu prawnego Rzeczypospolitej, którego nagłość z dniem każdym staje się coraz bardziej palącą, a dotychczasowy sposób postępowania nie może zapewnić szybkiego osiągnięcia rezultatów w tym względzie.

Projekt składał się z siedmiu artykułów, dwa ostatnie miały charakter klauzul formalnych, o powierzeniu wykonania ustawy prezesowi ministrów i wszystkim ministrom i wejścia ustawy w życie, t. j. nabrania przez nią mocy obowiązującej z dniem jej ogłoszenia, artykuł piąty miał charakter specjalny nadania Prezydentowi Rzplitej pełnomocnictw do 31 grudnia 1927 r. na podstawie zmienionej konstytucji, czyli przedstawiał się jako zastosowanie zmiany w konkretnym wypadku, właściwa więc reforma zawarta była w czterech pierwszych artykułach projektu, odnoszących się 1-o do art. 25 Konstytucji 17 marca 1921 r., 2-o do art. 26 a pośrednio i 4, 3-o do art. 35, 4-o nowy artykuł 38-a, pod względem treści odnoszący się do art. 44 Konstytucji.

1) *Do art. 25,* regulującego kwestję funkcjonowania Sejmu i Senatu (sesje zwyczajne i nadzwyczajne) wniosek rządowy zaproponował następujące zmiany:

1-o *co do sesji zwyczajnej:* rozpoczynanie jej nie w październiku, lecz we *wrześniu,* 2-o *co do sesji nadzwyczajnej:,* a) podniesienie ilości posłów, uprawnionej do żądania zwołania Sejmu z „$^1/_3$ ogółu“ t. j. aktualnego składu do „bezwzględnej większości ustawowej liczby posłów“, b) termin zwołania Sejmu na sesję nadzwyczajną na żądanie posłów ma być przedłużony z 2 tygodni do 30 dni, 3° zmiana ostatniego ustępu art. 25, który brzmiał: „Sejm zwołany w październiku na sesję zwyczajną, nie może być zamknięty przed uchwaleniem budżetu“ na brzmienie: „Sejm, zwołany we wrześniu na sesję zwyczajną, będzie zamknięty po upływie czterech miesięcy od dnia zło-

żenia przez Rząd Sejmowi projektu budżetu. Jeśli w ciągu tego czasu budżet Państwa nie będzie uchwalony, projekt budżetu, złożony przez Rząd, uzyskuje moc ustawy (art. 4) i będzie ogłoszony w Dzienniku Ustaw, jako rozporządzenie Prezydenta Rzplitej".

Ostatnia zmiana, proponowana przez rząd zniesienia dotychczasowej klauzuli budżetowej, pozwalającej na permanencję obrad, była bardzo istotna dla funkcjonowania Sejmu i Senatu. Jednocześnie Rząd dążył do zapewnienia uchwalenia budżetu przed początkiem roku. Projekt rządowy w tym punkcie szedł bardzo daleko i podważał uprawnienia budżetowe Sejmu.

2) *Do art. 26,* regulującego kwestję rozwiązania Sejmu i Senatu, Rząd przychylił się zasadniczo do wniosku 3 klubów z 26 kwietnia 1926 r., proponując jedynie przedłużenie okresu wyborczego z 90 na 120 dni.

Według projektu rządowego, Prezydent Rzeczypospolitej rozwiązuje Sejm i Senat wskutek uchwały Sejmu i Senatu, powziętej większością $^2/_3$ głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów, względnie senatorów.

Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać Sejm i Senat również na wniosek Rady Ministrów.

Orędzie rozwiązujące Sejm i Senat podpisuje, prócz Prezydenta Rzeczypospolitej, prezes Rady Ministrów i wszyscy ministrowie.

Wybory odbędą się w ciągu 120 dni od dnia rozwiązania, termin ich będzie oznaczony w orędziu Prezydenta Rzeczypospolitej o rozwiązaniu Sejmu i Senatu.

3) *Do art. 35,* określającego procedurę uchwalania ustaw, Rząd proponował dodanie *veto* zawieszającego, przyznanego Prezydentowi Rzplitej.

Według redakcji projektu, Prezydent Rzplitej może w ciągu dni 30 po otrzymaniu uchwalonej ustawy zażądać w umotywowanem orędziu ponownego jej rozpatrzenia. Jeśli Sejm zwróconą ustawę ponownie uchwali bez zmian bezwzględną większością ustawowej liczby posłów, Prezydent Rzplitej zarządzi jej ogłoszenie.

To sformułowanie szło dalej, niż ustawy konstytucyjne francuskie z r. 1875, nie wymagające przy powtórnej uchwale kwalifikowanej większości, nie tak wszakże daleko, jak w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdzie przy ponownem uchwaleniu wymagana jest większość $^2/_3$ głosów w każdej izbie.

4. *Nowy art. 38-a,* pod względem treści odnoszący się do art. 44 i mający wypełnić brak w niej ogólnej delegacji ustawodawczej. [1])

[1]) Jedynie ustęp 5-ty art. 3 Konstytucji marcowej mówi o rozporządzeniach, z których wynikają prawa i obowiązki obywateli. Mają one moc wtedy, gdy zostały

Artykuł ten przewiduje dwie formy delegacji ustawodawczej: 1-o ogólną czyli konstytucyjną, t. j. rozporządzenia z mocą ustawy na podstawie Konstytucji, 2-o specjalną t. j. rozporządzenia z mocą ustawy na podstawie upoważnienia ustawowego.

Ad 1. Według projektu, w przerwach między kadencjami (a nie sesjami) Sejmu t. j. gdy Sejm i Senat są rozwiązane (art. 26) lub gdy mandaty posłów i senatorów wygasły (art. 11), aż do chwili ponownego zebrania się Sejmu i Senatu może Prezydent Rzplitej wydawać rozporządzenia z mocą ustaw w przedmiotach zastrzeżonych ustawodawstwu, rozporządzenia te nie mogą jednak dotyczyć zmiany konstytucji.

Ad 2. Gdy Sejm jest zamknięty, a więc w przerwach między sesjami, Prezydent Rzplitej może wydawać takie rozporządzenia, ale tylko na podstawie upoważnienia ustawy szczególnej (art. 38-a ust. 2).

Jako gwarancje konstytucyjne przy wydawaniu tych rozporządzeń projekt przewiduje:

1-o rozporządzenia te wydawane będą z powołaniem się na niniejszy artykuł Konstytucji na wniosek Rady Ministrów i podpisane przez Prezydenta Rzplitej, prezesa Rady Ministrów i wszystkich ministrów, oraz ogłoszone w Dzienniku Ustaw. W rozporządzeniach na zasadzie ustawy szczególnej należy nadto powołać się na tę ustawę.

2-o rozporządzenie, wydane na zasadzie niniejszego artykułu, traci moc obowiązującą, jeśli go nie złożono Sejmowi w ciągu dni 15 po ponownem zebraniu się Sejmu.

Projekt rządowy nie dążył do stworzenia drugiego równoległego, choćby nawet podrzędnego źródła ustawodawstwa, albowiem delegację ogólną przewidywał tylko dla przerw pomiędzy kadencjami sejmowemi, ale za to bardzo szeroko formułował jej zakres, wyłączając tylko od niej Konstytucję oraz nie ograniczał prawa wydawania tych rozporządzeń do „nagłej konieczności państwowej".

Oceniając ogólnie projekt gabinetu Bartla, stwierdzimy, że cechowała ten projekt wyraźna tendencja do przywrócenia nie tylko

---

wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią. Jest to t. zw. specjalna delegacja ustawodawcza. Na tej konstytucyjnej podstawie oparte były t. zw. nieściśle pełnomocnictwa dla rządu Wł. Grabskiego, czyli ustawa z dnia 11 stycznia 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej (Dz. U. R. P. Nr. 4 poz. 28) oraz ustawa z dnia 31 lipca 1924 r., o naprawie Skarbu Państwa i poprawie gospodarstwa społecznego (Dz. U. R. P. Nr. 71 poz. 687). Udzielenie tej delegacji specjalnej nastąpiło po wysłuchaniu opinji konferencji rzeczoznawców w dn. 28. XII, 1923 r., która na wniosek prof. K. Lutostańskiego i mój wyłączyła możliwość udzielenia rządowi delegacji ogólnej ze względu na brak takowej w Konstytucji marcowej. Patrz moje artykuły: *Pełnomocnictwa skarbowe a Konstytucja*, Kurjer Warszawski z 27. XII. 1923, oraz *Konstytucyjne podstawy projektu pełnomocnictw skarbowych*, tamże 31. XII. 1923 r.

równowagi między władzami, wykonawczą i ustawodawczą, ale nawet dążenie do zapewnienia tej pierwszej przewagi nad drugą, projekt nosi wybitne cechy reakcji przeciwko absolutyzmowi parlamentarnemu. Reakcja ta szła zadaleko w zakresie prawa budżetowego, podważając zasady nie tylko parlamentaryzmu, ale wprost ustroju konstytucyjnego. Nie tkniętą natomiast projekt pozostawiał reformę ustroju władzy ustawodawczej. Pojęty przez swych autorów, jako mający charakter funkcjonalny, projekt dawał praktyczną możność usprawnienia machiny państwowej, korygował w pewnym stopniu jednostronność ustrojową, choć kwestji ogólnej reformy Konstytucji nie rozwiązywał.

Referent komisji konstytucyjnej Sejmu poseł *Chaciński* za podstawę swego referatu wziął zarówno projekt rządowy, jak i zgłoszone wnioski poselskie. W wyniku obrad nad tem sprawozdaniem, odbytych w dniach 9, 10 i 13 lipca 1926 r., komisja konstytucyjna rozszerzyła ramy projektu rządowego przez włączenie do swego projektu zmiany następujących jeszcze artykułów Konstytucji: 11-go (skreślenie stosunkowości), 3 i 4 (podwyższenie wieku dla prawa wybierania i wybieralności), 21 (zwężenie nietykalności poselskiej), 22 (sankcja naruszenia postanowień o nieuzyskiwaniu przez posłów żadnych korzyści od Rządu), 36 (okręgi wyborcze do Senatu), 58 (sposób wyrażenia Rządowi votum nieufności), 125 (przeniesienie postanowień co do nadzwyczajnej rewizji Konstytucji na 3 Sejm, w razie rozwiązania drugiego Sejmu przed upływem roku). Nadto zmieniła bardzo znacznie redakcję rządową w kwestji prawa budżetowego i wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, celem zwiększenia gwarancyj konstytucyjnych [1]). Z tych zmian, proponowanych przez komisję, rząd poparł za pośrednictwem ministra Makowskiego zmiany do art. 22, 58 i 125 [2]).

W wyniku obrad Sejmu [3]) i Senatu [4]) nad kwestją zmiany Konstytucji oprócz wniosków, objętych przedłożeniem rządowem, przyjęto jedynie uzupełnienie art. 22 i 58 Konstytucji. Znaczenie obrad

---

[1]) Patrz sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej o rządowym projekcie ustawy i o wnioskach poselskich w przedmiocie zmian i uzupełnień Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. (odbitka roneo Nr. 277).

[2]) Patrz przemówienie min. Makowskiego w Sejmie (*spraw. sten.* CCXCIII/23).

[3]) Patrz sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu w dniach, 5, 6, 16, 17, 19, 20 i 22 lipca (CCXCII (4 — 79), CCXCIII (3 — 102), CCXCIV (6 — 13), CCXCV 6—13, 52—62), CCXCVII (3—7), oraz w sprawie pełnomocnictw sprawozdania CCXCIV (13--52), CCXCV (14—56), CCXCVI (3—64), CCXCVII (7—13).

[4]) Patrz sprawozdania stenograficzne ze 135 i 136 posiedzeń Senatu.

sejmowych nad Konstytucją polega zatem przedewszystkiem na zmianie przepisów projektu rządowego w kwestji prawa budżetowego i prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Nadto nastąpiło oddzielenie kwestji pełnomocnictw dla Rządu i wyodrębnienie jej w osobną, zwykłą ustawę [1]) Nie przyjęto również wniosku o nadanie Prezydentowi Rzplitej prawa *veto* ustawodawczego, nie tylko w brzmieniu projektu rządowego, t. j. w szerokim zakresie, ale i nawet w bardzo wązkim, proponowanym przez komisję konstytucyjną Sejmu; jako motyw posłużył pogląd, że przy istnieniu Senatu *veto* jest zbyteczne.

§ 32. USTAWA Z DN. 2 SIERPNIA 1926 R., ZMIENIAJĄCA I UZUPEŁNIAJĄCA KONSTYTUCJĘ Z DN. 17 MARCA 1921 R.

Uchwalona znaczną większością głosów (246 przeciw 95) ustawa z 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję (Dz. U. R. P. Nr. 78 poz. 442) świadczy o przełomie, jaki dokonał się w świadomości społeczeństwa, na korzyść uznania potrzeb Państwa i zrozumienia konieczności państwowych.

Kwestje, które normuje ustawa sierpniowa są następujące:

1-o prawo rozwiązywania Sejmu i Senatu (art. 4 ustawy),

2-o wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy (art. 5),

3-o sposób uchwalania budżetu (art. 1 i 3),

4-o dodatkowy przepis do art. 22, zawierający sankcję, w razie naruszenia jego (art. 2),

5-o dodatkowy przepis do art. 58, zawierający jedno zastrzeżenie przy wyrażaniu votum nieufności ministrom (art. 6).

Ad. I. Zasadniczą zmianą Konstytucji, posiadającą istotne znaczenie dla systemu politycznego, jak o tem była mowa wyżej, była nowa redakcja art. 26 Konstytucji, dotyczącego kwestji rozwiązania Sejmu i Senatu.

Według ustawy konstytucyjnej z dnia 2 sierpnia 1926 r., rozwiązanie Sejmu i Senatu należy do wyłącznej kompetencji Prezydenta Rzplitej, który 1-o rozwiązuje Sejm i Senat po upływie czasu, na który zostały wybrane, czyli po upływie okresu ustawodawczego (kadencji parlamentarnej), i 2-o przed upływem czasu, na które zostały wybrane, i czyni to na wniosek Rady Ministrów umotywowanem orędziem, jednakże tylko raz jeden z tego samego powodu.

Ze zmienionego tekstu Konstytucji zniknęło samorozwiązanie się. Nie bacząc na te zmiany dwuch pierwszych ustępów art. 26,

[1]) Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej (odbitka roneo 278) w przedmiocie [illegible] Prezydenta Rzplitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (art. 5 projektu ustawy druk Nr. 2455).

pozostawiono bez zmiany ustęp trzeci, mówiący o terminie wyborów, które odbyć się mają w ciągu 90 dni od dnia rozwiązania, przyczem termin ich będzie wyznaczony bądź w orędziu Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu i Senatu, *bądź w uchwale Sejmu i Senatu.* Ostatnia możliwość była odtąd wykluczona, pozostawienie przeto słów „bądź w uchwale Sejmu i Senatu" stanowiło rażące przeoczenie redakcyjne [1]).

Ad. II. Brak w Konstytucji marcowej przepisu, ustanawiającego możność udzielenia rządowi ogólnej delegacji był bardzo dotkliwą luką, czego mieliśmy dowód w r. 1924.

Rozporządzenia z mocą ustawodawczą znały nietylko ustroje przedwojenne, przyczem niejednokrotnie były one nadużywane w celach antykonstytucyjnych jak np. w Austrji (słynny § 14), ale także znają je konstytucje powojenne, przyczem obstawiają je typowemi zastrzeżeniami [2])

Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. nadała prawo wydawania rozporządzeń Prezydentowi Rzplitej, uzupełniwszy art. 44 Konstytucji marcowej ustępami 5, 6 i 7-ym. Prawo to przysługiwało Prezydentowi Rzplitej w czasie, gdy Sejm i Senat były rozwiązane, a więc w przerwach między kadencjami. Skorzystać z niego Prezydent Rzplitej mógł w razie nagłej konieczności państwowej. Rozporządzenia te, według brzmienia ustawy, pozostawały „w zakresie ustawodawstwa państwowego", nie mogły zatem wkraczać w dziedzinę ustawodawstwa autonomicznego, przekazanego w myśl ust. 4 art. 3 organom samorządu terytorjalnego (ustawy wojewódzkie), co znalazło potwierdzenie *expressis verbis* w wyliczeniu spraw, wyjętych od uregulowania w tej drodze. Nie mogły bowiem rozporządzenia te dotyczeć: 1-o zmiany Konstytucji, 2-o ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, 3-o spraw wymienionych a) w art. 3 ust. Konst. t. j. przekazanych samorządom, b) art. 4 — t. j. ustalenia budżetu, c) art. 5 — ustalenia stanu liczebnego wojska i kontyngentu rekruta, d) art. 6 — zaciągnięcia pożycz-

---

[1]) Por. Siemieński J. *Jak praw nie pisać (z powodu ustawy o zmianie Konstytucji z dnia 2, VIII. 1926 r.)* Warszawa, 1926. str. 2.

[2]) Por. Starzyński St., *Sprawa § 14 Ustawy zasadniczej o reprezentacj państwa,* Czas. prawn. i ekon. 1904.

Z Konstytucyj powojennych w chwili zmiany Konstytucji polskiej w r. 1926 z ły rozporządzenia z mocą ustawodawczą: czechosłowacka (§ 54 p. 9—15), saska (§ 40 i 46) pruska (art. 55), bawarska (art. 61 p. 7), badeńska (art. 56), würtemb (art. 46), łotewska (art. 81), egipska (art. 81). Bezpośrednio przed zmianą Kon w Polsce wydawanie rozporządzeń z upoważnienia ustawy oraz rozporządzeń ustawy uregulowane zostało we Włoszech ustawą z dn. 31 stycznia 1926 r. Ufficiale del Regno d'Italia Nr. 25). Z polskich projektów Konstytucyj p to prawo tylko projekt Konstytucji, opracowany przez Tymczasową (art. 87).

ki państwowej, zbycia, zamiany i obciążenia nieruchomego majątku państwowego, nałożenia podatków i opłat publicznych, ustanowienia ceł i monopolów, ustalenia systemu monetarnego, przyjęcia gwarancji finansowej przez państwo; e) art. 8 — wykonania parlamentarnej kontroli nad długami państwa; f) art. 49 ust. 2 — zawarcia umów, które wymagają zgody Sejmu (umowy handlowe i celne, umowy, które stale obciążają pod względem finansowym państwo, albo zawierają przepisy prawne, obowiązujące obywateli, albo wprowadzają zmianę granic państwa, a także przymierza); g) art. 50 — wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju; h) art. 59 — konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów.

To wyliczenie spraw, wyjętych od regulacji w drodze rozporządzeń z mocą ustawy, było bardziej wyczerpujące, niż zazwyczaj spotykane w konstytucjach, i z punktu widzenia postulatów konstytucjonalizmu należy uznać je za zadawalniające. Wprowadzając do projektu rządowego podwójne ograniczenie rozporządzeń z mocą ustawy 1-o przez ograniczenie ich do „nagłej konieczności państwowej", 2-o wyliczenie wyczerpujące przedmiotów, wyjętych z pod tego rodzaju uregulowania, Sejm ulepszył niezmiernie pierwotny projekt rządowy z punktu widzenia postulatów konstytucjonalizmu.

Oprócz rozporządzeń z mocą ustawy, wydawanych w razie nagłej konieczności państwowej *(Notverordnungen, décrets-lois)*, ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. rozszerza znacznie prawo egzekutywy do wydawania rozporządzeń z upoważnienia ustawy, przewidziane, jak wiemy, w ust. 5 art. 3 konst. Podczas gdy dotychczas delegacja ustawodawcza dopuszczona była w bardzo wązkim zakresie, nowa redakcja art. 44 Konst. dała możność delegacji ustawodawczej jaknajszerszej. Wyjęta od niej została tylko zmiana Konstytucji, pozatem ustawa mogła upoważnić Prezydenta Rzplitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, w czasie i zakresie, przez tę ustawę wskazanym, czyli że nie było tu 1-o konstytucyjnego ograniczenia, 2-o użyta została forma częstotliwa („wydawania rozporządzeń"), 3-o nie były to rozporządzenia uzupełniające ustawę, lecz zastępujące ustawę.

W ten sposób zmiana Konstytucji stworzyła możność szerokiej działalności władzy wykonawczej w charakterze władzy ustawodawczej, wszelako z cechą *ograniczoności i drugorzędności;* jakikolwiek byłby zakres tej działalności, opierała się ona na *delegacji* władzy ustawodawczej i była tej władzy podporządkowana. Władza ustawodawcza zakreślała granice tej działalności i poddawała ją swej kontroli. Stąd też i wyłączenia tutaj mogły być nie tak liczne, jak przy rozporządzeniach, wydawanych w razie nagłej konieczności państwowej.

Jako wspólne gwarancje konstytucyjne podporządkowania działalności władzy wykonawczej w zakresie ustawodawstwa kontroli parlamentarnej w obu wypadkach, przyjęła ustawa z dn. 2 sierpnia 1926 r.:

1-o rozporządzenia te wydawane będą z powołaniem się na odnośne postanowienie Konstytucji,

2-o będą wydawane na wniosek Rady Ministrów i podpisane przez Prezydenta Rzplitej, prezesa Rady Ministrów i wszystkich ministrów, oraz ogłoszone w Dzienniku Ustaw,

3-o tracą one moc obowiązującą, jeżeli nie zostaną złożone Sejmowi w ciągu dni 14 po najbliższem posiedzeniu Sejmu lub jeżeli po złożeniu Sejmowi zostaną przez Sejm uchylone.

To ostatnie postanowienie wyłączyło od kontroli tych aktów Senat [1]).

Ad III. Zmiany i uzupełnienia, odnoszące się do uchwalenia budżetu, dotyczyły art. 4 i 25, i miały na celu zapewnić ustalenie budżetu we właściwym czasie.

Art. 4-ty Konstytucji marcowej zmieniono w tym sensie, iż ustawa państwa ustala corocznie budżet państwa na następny rok *budżetowy*, przez dodanie tego ostatniego słowa uniknięto utożsamienia roku budżetowego z kalendarzowym.

W art. 25 wprowadzono dwie grupy przepisów: a) przepisy odnoszące się do trybu ustalania budżetu (ustępy 6 — 11 wł. art. 25), b) przepisy, odnoszące się do gospodarstwa finansowego państwa w razie rozwiązania Sejmu.

Ustawa sierpniowa zachowała prawo Sejmu odrzucenia budżetu, a także Sejmu i Senatu wprowadzenia doń zmian i zajęła się wyłącznie kwestją terminowego ustalenia budżetu, pojmując tę funkcję jako konstytucyjny obowiązek legistatywy.

Dla uchwalenia budżetu przez Sejm i Senat ustaliła ustawa sierpniowa termin 5-ciomiesięczny. Nie później niż na 5 miesięcy przed rozpoczęciem roku budżetowego, Rząd składał na sesji Sejmowi projekt budżetu wraz z załącznikami, czyli całkowity materjał. Złożenie projektu budżetu przez Rząd w tym terminie stało się odtąd jego konstytucyjnym obowiązkiem.

Od chwili złożenia Sejmowi projektu budżetu, sesja sejmowa nie mogła być zamknięta, dopóki budżet nie został uchwalony, lub dopóki nie upłynęły terminy, przewidziane w tym artykule. A zatem dawna klauzula budżetowa została zastąpiona przez nową formułę, pozbawia-

---

[1]) Patrz w § 35 spór konstytucyjny między Rządem a Sejmem co do interpretacji tego przepisu, określającego procedurę uchylania rozporządzeń Prezydenta Rzplitej.

jącą parlament możności zabezpieczenia permanencji swych obrad. Odtąd z chwilą upływu 5-ciomiesięcznego terminu, sesja sejmowa mogła być zamknięta bez względu na stadjum, w jakiem znajdowały się prace Sejmu i Senatu nad budżetem [1]).

5-cio miesięczny okres, przeznaczony przez Konstytucję dla uchwalenia budżetu przez Sejm i Senat, ustawa sierpniowa dzieli w sposób następujący:

1-o $3^1/_2$ miesiąca dla uchwalenia budżetu przez Sejm;

2-o 30 dni dla uchwalenia budżetu przez Senat, czyli że odpada przewidziane w ust. 2 art. 35 zapowiadanie przez Senat zamiaru wprowadzenia zmian, na co przy innych ustawach ma Senat przeznaczone dni 30;

3-o 15 dni dla powtórnej uchwały Sejmu, w której może on zmiany proponowane przez Senat przyjąć zwykłą większością lub odrzucić większością $^{11}/_{20}$.

Są to terminy maksymalne, w razie niewykonania w ich granicach odnośnej kompetencji przez dany czynnik ustawodawczy w formie pozytywnej, ustawa sierpniowa przyjmuje domniemanie milczącej zgody — *tacitus consensus*. Domniemanie to mogło być tylko uchylone przez odrzucenie w całości przez Sejm przedstawionego przez Rząd projektu budżetu. Opierając się na tem domniemaniu ustawa sierpniowa przepisuje przechodzenie do następnych stadjów uchwalania budżetu z samego prawa z chwilą upływu maksymalnego terminu, wyznaczonego dla stadjum poprzedniego.

Wskutek tego budżet może być ustalony:

1-o w normalnej drodze ustawodawczej, t. j. przez Sejm i Senat, z zachowaniem ogólnych przepisów o roli Senatu w ustawodawstwie i ogłoszony przez Prezydenta;

2-o przez Sejm lub Senat, jeżeli które z tych ciał nie wykonało swej kompetencji w przepisanym maksymalnym terminie;

3-o w drodze ogłoszenia przez Prezydenta Rzplitej projektu rządowego, jako ustawy, bez uchwały Sejmu i Senatu.

Takie rozwiązanie sprawy wprawdzie zapewniało ustalenie budżetu w terminie, nasuwa wszelako objekcje ze względu na kolizję

---

[1]) Maksymalny okres dla uchwalenia budżetu pośrednio istniał, wzgl. istnieje w tych państwach, których konstytucje przewidują maksymalny termin trwania sesji zwyczajnej, a więc w Grecji istniał według Konst. z 11. X. 1862, Bawarji (Konst. 26. V. 1818), Danji (Konst. 5. VI. 1848). Jest to w obecnem prawie parlamentarnem przepis przestarzały, w Konst. franc. z 1875 r. znajdujemy termin 5 miesięcy jako minimalny (Ust. z 16. VII. 1875 art. I.), w Konst. rumuńskiej z 28. III. 1923 (art. 90) jest określone trwanie sesji parlamentu na 5 miesięcy, nigdzie niema uprawomocnienia się budżetu przez sam upływ czasu.

z art. 3 ust. 2 Konst. (niema ustawy bez zgody Sejmu regulaminowo wyrażonej) oraz z nowym brzmieniem art. 44, wyłączającym budżet z zakresu rozporządzeń z mocą ustawy [1]).

Druga grupa przepisów budżetowych, odnoszących się do art. 25 Konstytucji, stała w ścisłym związku ze zmianą art. 26, umożliwiającą rozwiązanie Sejmu i Senatu przez Prezydenta Rzplitej.

Przepisy te (ustęp przedostatni art. 25) przewidywały fakt rozwiązania Sejmu w momencie, gdy budżet na dany rok budżetowy lub przynajmniej prowizorjum budżetowe na czas aż do zebrania się nowego Sejmu nie zostało uchwalone. Przepisy te dawały Rządowi prawo w takim razie czynienia wydatków i pobierania dochodów w granicach zeszłorocznego budżetu, aż do uchwalenia przez Sejm i Senat prowizorjum budżetowego, które Rząd był obowiązany złożyć Sejmowi na pierwszem posiedzeniu po wyborach.

Analogicznie ustęp ostatni art. 25 w tych samych okolicznościach dawał Rządowi prawo zarządzenia poboru rekruta w granicach zeszłorocznego, przez Sejm uchwalonego kontyngentu.

Ad. IV. Dodatkowy przepis do art. 22 Konstytucji, skierowanego przeciw korupcji parlamentarnej, zawierający sankcję w razie naruszenia go. Chodziło o zakaz dla posłów i senatorów kupowania lub uzyskiwania dzierżaw dóbr państwowych, przyjmowania dostaw publicznych i robót rządowych, otrzymywania od Rządu koncesyj lub innych korzyści osobistych.

Artykuł ten jednak nie zawierał wyraźnie sprecyzowanej sankcji naruszenia jego przepisów. Dopiero ordynacja wyborcza do Sejmu z dnia 28 lipca 1922 r. (Dz. U. R. P. Nr. 66 poz. 590) ustaliła wygasnięcie mandatu posła w razie zajścia wypadków przewidzianych w art. 22 ustawy konstytucyjnej (art. 111 p. 9), przyczem wyjaśniła, iż korzystanie z reformy rolnej przez nabycie działki gruntu nie podpada pod przepisy art. 22.

---

[1]) Genezę koncepcji oznaczenia terminu uchwalenia budżetu znajdujemy u D-ra Karola Krzetuskiego, *Projekt ustawy o prawie budżetowem (Ankieta o Konstytucji,* Czas. pr. i ek. str. 81). Projekt oparty był na podstawie obrad komisji wyłonionej przez Towarzystwo Ekonomiczne w Krakowie, zawierał 5-miesięczny termin przygotowania przez Rząd i uchwalenia przez Sejm ustawy budżetowej, w tem Sejmowi przeznaczył projekt 3 miesiące dla zajęcia się preliminarzem, przyczem na 5 tygodni przed rozpoczęciem okresu budżetowego, jeżeli komisja budżetowa Sejmu nie przedłoży sprawozdania, Sejm przystępuje do obrad i uchwał na podstawie projektu rządowego, zadania zaś referenta pełnić ma minister skarbu. Projekt ten nie zawierał mechanicznego środka nadania mocy prawnej budżetowi przez upływ czasu, ale zato mieścił w sobie cały szereg innych zasad, zabezpieczających skarb przed niepożądanymi wpływami parlamentu, bez popadania w sprzeczność z Konstytucją.

Ustawa konstytucyjna z 2 sierpnia 1926 r. precyzuje 1) sposób stwierdzenia pogwałcenia art. 22 Konstytucji, 2) jego skutki prawne.

Ad. 1. Naruszenie postanowień art. 22 stwierdza Sąd Najwyższy na żądanie marszałka Sejmu lub Najwyższej Izby Kontroli.

Ad. 2. Poseł traci zarówno mandat poselski, jak i korzyści, od Rządu otrzymane.

Wreszcie ustawa z 2 sierpnia 1926 r. przewiduje wydanie osobnej ustawy, która określi szczegóły postępowania sądowego. [1])

Ad. V. Uzupełnienie art. 58 Konstytucji, odnoszącego się do wyrażenia Rządowi votum nieufności (odpowiedzialność parlamentarna Rządu przed Sejmem). Artykuł ten wymagał zwykłej większości i zwykłego quorum, oraz nie przewidywał żadnej specjalnej procedury, wskutek czego nie wykluczone było obalenie ministra lub Rządu przypadkową większością głosów.

Jako korektywę tego niezadawalniającego systemu pociągania ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej prostą większością głosów przy zwykłem quorum, przyjęto w ustawie z 2 sierpnia 1926 r. dodatkowe postanowienie (ustęp 2-gi art. 58), według którego wniosek, żądający ustąpienia Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów, nie może być poddany pod głosowanie na tem posiedzeniu, na którem został zgłoszony. Oczywiście, postanowienie to polepszyło położenie Rządu, gdyż zapobiegało obaleniu go większością przypadkową, ale stanowiło minimalną zmianę proceduralną, nie dotykało istoty tej kwestji, będącej decydującym punktem dla określenia systemu politycznego. Ograniczenie się rządu prof. Bartla tylko do tak nieznacznej zmiany pod tym względem jest bardzo charakterystyczne i rzuca światło na całą zmianę Konstytucji w r. 1926. [2])

---

[1]) Postępowanie to uregulowało rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 22 kwietnia 1927 r. o postępowaniu sądowem w razie naruszenia art. 22 Konstytucji (Dz. U. R. P. Nr. 41 poz. 368).

[2]) Bezpośrednie cele tej zmiany ujął prezes Rady Ministrów Bartel na posiedzeniu Sejmu w dniu 19 lipca 1926 r. (*Spraw. sten.* CCXC IV/21): „Nie może być mowy o dostatecznej naprawie naszego *systemu pracy państwowej* tak długo, dopóki podstawa tej pracy, sam rdzeń naszego ustroju — Konstytucja nie zostanie przynajmniej *w najgrubszych i najistotniejszych* poprawiona *zarysach, w punktach, dotyczących zagadnienia władzy*". (podkreślenia czasu).

ROZDZIAŁ VII.

Charakterystyka systemu politycznego, wprowadzonego w Polsce w r. 1926.

§ 35. SYSTEM RZĄDZENIA PO PRZEWROCIE MAJOWYM.

Z przedstawienia w rozdziale poprzednim przebiegu i wyników zmiany Konstytucji, dokonanej w r. 1926, widzimy, że zakres tej zmiany ograniczony został do kilku zagadnień konstytucyjnych, mających duże praktyczne znaczenie dla stosunku pomiędzy Rządem a parlamentem, ale nie decydujących o zmianie ustroju politycznego. Wszelako przy zmienionej i uzupełnionej w ten sposób Konstytucji marcowej wytworzony został w drodze praktyki system polityczny, całkowicie odmienny od tego, który istniał w latach 1921—1926, a który scharakteryzowaliśmy w rozdziale VI, jako absolutyzm parlamentarny.

Na miejsce absolutyzmu parlamentarnego wstępuje w tym okresie zdecydowana przewaga Rządu. Okres ten trwa od r. 1926 t. j. od zamachu stanu w dniach 12—15 maja aż do zmiany ustroju t. j. do wejścia w życie Konstytucji 23 kwietnia 1935 r. Przypadają na ten okres trzy kadencje parlamentarne: [1]): 1-o reszta kadencji ciał ustawodawczych, obranych w r. 1922, która trwała do 28 listopada 1927 r., 2-o kadencja ciał ustawodawczych, obranych w dniach 4 i 11 marca 1928 r., rozwiązanych przez Prezydenta Rzplitej w dn. 29 sierpnia 1930 r. oraz 3-o kadencja parlamentu obranego w dniach 16 i 23 listopada 1930 r., który został po uchwaleniu zmiany Konstytucji oraz ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu rozwiązany dnia 10 lipca 1935 r.

Tylko w czasie ostatniej kadencji Rząd posiadał w Sejmie stałą większość, a zatem możnaby mówić, iż dopiero w tym czasie zostały wypełnione warunki właściwych rządów parlamentarnych, t. j. większość jednolita w Sejmie oraz Rząd, będący kierownikiem tej większości. Formalnie system parlamentarny został wówczas zrealizowany, faktycznie jednak od przewrotu majowego w całym tym okresie rządy tworzyły się i zmieniały niezależnie od większości sejmowej, tak że nie można mówić *sensu stricto* o rządach parlamentarnych i w okresie III-ej kadencji sejmowej.

---

[1]) Jeżeli wyłączyć z obliczania kadencyj parlamentarnych Sejm Ustawodawczy (1919 — 1922), jako konstytucyjny, to numeracja kadencyj (okresów ustawodawczych) i sejmów będzie: Kadencja I — Sejm 1922 — 1927, Kadencja II — Sejm 1928 — 1930, Kadencja III — Sejm 1930 — 1935. Jest to numeracja urzędownie przyjęta i będziemy się jej trzymać.

§ 36. STOSUNEK RZĄDU DO SEJMU PO PRZEWROCIE MAJOWYM.

Ten odwrócony stosunek Rządu do parlamentu od r. 1926 wynikał ze stanowisko politycznego twórcy przewrotu majowego Marszałka Piłsudskiego, który wprawdzie nie odrzucał ideji reprezentacji parlamentarnej, ale był przeciwnikiem rządów parlamentu, czemu dawał wyraz w licznych oświadczeniach [1])

Wskutek tego po przewrocie majowym powstała w Polsce atmosfera polityczna, biegunowo przeciwna do tej, którą scharakteryzowaliśmy w rozdziale o okresie absolutyzmu parlamentarnego; uprawnienia ciał ustawodawczych interpretowane były zwężająco, uprawnienia zaś władzy wykonawczej rozszerzająco, co zwiększyło znaczenie zmian, wprowadzonych do Konstytucji w r. 1926. Kompetencja Sejmu i Senatu uległa zwężeniu tak co do strony politycznej, jak i ustawodawczej.

Wytworzeniu tej atmosfery politycznej sprzyjało to, że Sejm i Senat po przewrocie majowym pozostały w swym składzie do końca kadencji, t. j. ani nie rozwiązały się mocą własnej uchwały, do czego miały prawo do czasu uchwalenia zmiany Konstytucji w dn. 2 sierpnia 1926 r., ani też nie zostały po zmianie Konstytucji rozwiązane przez Prezydenta Rzplitej. Były one uważane za twór polityczny z epoki sejmowładztwa, aczkolwiek stanęły na gruncie nowowytworzonego porządku politycznego. Po ustąpieniu Prezydenta Rzplitej Stanisława Wojciechowskiego 14 maja 1926 r. (Monitor Polski Nr. 109), Marszałek Sejmu M. Rataj, jako zastępca Prezydenta Rzplitej, powołał I-szy rząd nowego regime'u (gabinet prof. Bartla — Monitor Polski Nr. 110), poczem Zgromadzenie Narodowe obrało 31 maja tegoż roku Prezydentem Rzplitej Marszałka Piłsudskiego (M. P. Nr. 121), a gdy elekt nie przyjął wyboru, zgodnie z jego zaleceniem w dniu 1 czerwca obrany został Prezydentem Rzplitej Ignacy Mościcki (M. P. 122), któremu Marszałek Sejmu przekazał władzę 4 czerwca tegoż roku

[1]) Patrz Piłsudski Józef, *Pisma — mowy — rozkazy*, Warszawa, 1930, oraz 1926 — 1930. *Przemówienia, wywiady, artykuły*. Warszawa, 1931. Patrz także Czapiński Wł. *Rozwój poglądów Józefa Piłsudskiego na prawo i ustawodawstwo* (Gazeta Administracji 1936, Nr. 2.)

W zeznaniu ministra *Składkowskiego* przed Trybunałem Stanu w procesie b. ministra *Czechowicza* w dniu 28 czerwca 1929 r. mamy stwierdzenie faktu, że określenie stosunku Rządu do Sejmu należało w tym okresie wyłącznie do Marszałka Piłsudskiego: „Uważam — powiedział min. Składkowski, że decydującym momentem w tej sprawie, najważniejszym, który uważam za swój obowiązek wypowiedzieć Wysokiemu Trybunałowi, to jest fakt, że obejmując swoje rządy Pan Marszałek Piłsudski zarówno w tym wypadku, kiedy był premjerem, jak i kiedy brał udział w Rządzie zastrzegł sobie wobec nas wszystkich, jako ministrów, że on będzie regulował stosunek Rządu do Sejmu".

(M. P. 124). Sejm i Senat I kadencji dokonały zmiany Konstytucji w myśl życzeń rządu oraz udzieliły Prezydentowi Rzplitej szerokich pełnomocnictw ustawodawczych ustawą, uchwaloną jednocześnie ze zmianą Konstytucji (Dz. U. R. P. Nr. 78 poz. 443).

Art. I tej ustawy upoważnił Prezydenta Rzplitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie uzgodnienia ustaw obowiązujących z Konstytucją i wykonania jej postanowień, przewidujących wydanie osobnych ustaw, reorganizacji i uproszczenia administracji państwa, uporządkowania stanu prawnego w państwie, wymiaru sprawiedliwości oraz świadczeń społecznych, a także w zakresie zarządzeń, zmierzających do zabezpieczenia równowagi budżetowej, stabilizacji waluty i naprawy stanu gospodarczego w państwie, a w szczególności także w dziedzinie rolnictwa i leśnictwa. Wyłączenia od regulacji w drodze rozporządzeń Prezydenta Rzplitej były stosunkowo ograniczone [1]). Te pełnomocnictwa dla Prezydenta Rzplitej uchwalone zostały do dnia ukonstytuowania się nowego Sejmu, a zatem obejmowały resztę kadencji I-ej oraz przerwę między kadencjami. W akcie tym Sejm zrezygnował ze swych uprawnień, co pozwoliło Rządowi pomimo późniejszych z jego strony protestów odsunąć go do końca kadencji na plan drugi, ograniczyć tylko do spełniania formalnych funkcyj, i co stało się precedensem na przyszłość w zakresie stosunku Rządu do parlamentu w Polsce, tak w czasie II, jak i III-ej kadencji.

Wyraziło się to przedewszystkiem w ograniczeniu czasu obrad Sejmu. W przeciwieństwie do okresu przedmajowego, gdy Sejm obradował niemal w permanencji, okres ten ulega skróceniu do minimum, stosownie do znowelizowanego w r. 1926 brzmienia art. 25 Konstytucji, t. j. do 5 miesięcy sesji budżetowej, pomniejszanego o 30 dni, na które bywały ciała ustawodawcze corocznie odraczane, czyli w rezultacie do 4 miesięcy [2]). W kadencjach tych doszły do skutku tylko te sesje nadzwyczajne, które były zwołane z inicjatywy rządowej.

Ograniczanie funkcjonowania Sejmu oraz jego wpływu na sprawy państwowe (mianowanie Rządu w tym samym składzie, któremu Sejm

---

[1]) Artykuł 2-gi tejże ustawy wyłącza od rozporządzeń tych sprawy, wymienionej w art. 3 ust. 4, art. 4, 5, 8, 49 ust. 2, art. 50 i 59 Konst., jak również nakładanie nowych podatków i opłat publicznych, podwyższanie obowiązujących stawek podatkowych ponad normę, przewidzianą ustawą z dn. 1 lipca 1926 r. (Dz. U. R. P. Nr. 63 poz. 376), ustanawianie nowych monopoli i podwyższanie ceł, zwiększenie obiegu biletów zdawkowych i bilonu ponad dotychczasowe uprawnienia, obciążenie i zamianę nieruchomego majątku państwowego oraz zbycie tegoż, o ile wartość poszczególnego objektu przekracza 100,000 zł., zmianę ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, ustaw samorządowych, ordynacji wyborczej do organów samorządu, zmiany granic województw, ustaw językowych i szkolnych, ustawy antyalkoholowej oraz prawa małżeńskiego.

20 września 1926 r. wyraził votum nieufności), wreszcie rozwój i kierunek działalności dekretowej Rządu, wywoływało szereg konfliktów między Rządem a Sejmem, poczynając od jesieni 1926 r. Między innemi powstał spór konstytucyjny co do sposobu uchylania rozporządzeń z mocą ustawy Prezydenta Rzplitej. Podczas gdy Sejm powziął 19 września 1927 r. uchwałę o uchyleniu rozporządzenia o prawie prasowem, wydanego 10 maja 1927 r. (Dz. U. R. P. Nr. 45 poz. 398), uważając, że do uchylenia rozporządzenia z mocą ustawy wystarcza *uchwała* Sejmu, gdyż jest to akt kontroli Sejmu nad wykonaniem pełnomocnictw ustawodawczych, interpretując w tym sensie ostatnie zdanie znowelizowanego art. 44 Konstytucji, Rząd twierdził, że rozporządzenia te mogą być uchylane jedynie w drodze ustawodawczej, a więc z udziałem Senatu. Po upływie I kadencji wydane zostało niewiele zmienione nowe rozporządzenie o prawie prasowem z dn. 28 grudnia 1927 r. (Dz. U. R. P. Nr. 118 poz. 1010) i spór konstytucyjny o procedurę uchylania rozporządzeń z mocą ustawy przeszedł do II-ej kadencji.

W nowym Sejmie Klub prorządowy (Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem) był najliczniejszy, nie posiadał jednak w nim większości (128 posłów na 444). Większość taka natomiast powstała w Senacie (48 senatorów wraz z kilkoma sympatykami Bloku).

Kadencję tę wypełniają próby odzyskania przez Sejm swego stanowiska w państwie, połączone z usiłowaniami ułożenia *modus vivendi* między Sejmem a Rządem. Dążność do usamodzielnienia przejawiła się już w obiorze marszałka Sejmu (Ignacy Daszyński). Następnie spór o procedurę uchylania rozporządzeń Prezydenta Rzplitej z mocą ustawy został rozstrzygnięty na rzecz tezy Sejmu, do czego przyczyniło się orzeczenie Sądu Najwyższego z dn. 18 lutego 1928 r., w którem Sąd Najwyższy uznał, że Sejm może uchylać rozporządzenia te w formie uchwał, ale że zakwestjonowane rozporządzenie (chodziło o t. zw. dekret prasowy) obowiązuje, dopóki uchylenie jego nie zostało ogłoszone w „Dzien. Ustaw". Wobec tego znowelizowano rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dn. 25.XII.1927 r. (Dz. U. P. R. Nr. 3 poz. 18) o wydawaniu „Dziennika Ustaw" ustawą z dn. 12.II. 1930 r. (Dz. U. P. R. Nr. 13 poz. 89), dodając m. in. w art. 1 punkt. 3, według którego w Dzienniku Ustaw winny być ogłaszane uchwały Sejmu, powzięte w myśl art. 44 ust. 7 Konstytucji, uchylające rozporządzenia z mocą ustawy Prezydenta Rzplitej, a podpisane przez Marszałka Sejmu. Wobec tego uchwała Sejmu o uchyleniu „dekretu prasowego" została ogłoszona 28 lutego 1930 r. (Dz. U. R. P. Nr. 13 poz. 92) i rozporządzenie to zostało obowiązywać.

Głębszy konflikt między Sejmem a Rządem wynikł w zakresie kontroli nad wykonaniem budżetu. 20 marca 1929 r. Sejm postanowił pociągnąć do odpowiedzialności konstytucyjnej b. ministra skarbu G. Czechowicza za naruszenie ustawy skarbowej z dn. 22 marca 1927 r., polegające na tem, że od 1 kwietnia 1927 r. do 31 marca 1928 r. otwierał kredyty nie objęte budżetem i następnie nie złożył wniosków o uchwalenie tych kredytów w drodze ustawodawczej, czego Sejm domagał się [1]). Po odbyciu rozprawy Trybunał Stanu 23 czerwca t. r. postanowił zawiesić postępowanie do czasu wydania przez Sejm uchwały, zawierającej merytoryczną ocenę zakwestjonowanych przez Sejm pod względem formalnym kredytów [2]).

Gdy zaś zarysowała się między klubem prorządowym a pozostałymi klubami w Sejmie różnica zasadnicza poglądów na zakres i charakter rewizji Konstytucji, do której Sejm ten był na mocy ust. 3 art. 125 Konst. uprawniony bez udziału Senatu, Prezydent Rzplitej rozwiązał Sejm dn. 29 sierpnia 1930 r.

§ 37. PRZYSTOSOWANIE PORZĄDKU PRAWNEGO DO NOWEGO SYSTEMU POLITYCZNEGO.

Sejm III-ej kadencji, posiadający większość prorządową, stanął na gruncie koncepcji Marszałka Piłsudskiego co do roli parlamentu w Państwie. Prócz prac nad zmianą Konstytucji, o czem mowa będzie oddzielnie, współdziałał z Rządem nad zmianą porządku prawnego w kierunku przystosowania go do nowego systemu politycznego. Był jednak w dalszym ciągu ograniczony co do swej działalności 4-o miesięcznym trwaniem sesji budżetowej, wobec czego większa część pracy ustawodawczej została w tym okresie wykonana w formie rozporządzeń z mocą ustawy Prezydenta Rzplitej. Sejm czterokrotnie uchwalał ustawy, dające prezydentowi Rzplitej pełnomocnictwa ustawodawcze, a mianowicie: 17 marca 1932 r. (Dz. U. R. P. Nr. 22 poz. 65), 25 marca 1933 r. (Dz. U. R. P. Nr. 29, poz. 249), 15 marca 1934 r. (Dz. U. R. P. Nr. 28 poz. 221), oraz 26 marca 1935 r. (Dz. U. R. P. Nr. 28, poz. 215). Zakres tych pełnomocnictw był ustalany przez Sejm bardzo szeroko: w r. 1932 pełnomocnictwa objęły a) sprawy gospodarcze i finansowe, uporządkowanie stanu prawnego w państwie, wymiar sprawiedliwości oraz świadczenia społeczne, nie mogły one dotyczyć tych samych spraw, co pełnomocnictwa z 2 sierpnia 1926 r. i terminem, do którego mogły być wydawane, był dzień otwarcia

---

[1]) Patrz *Spraw. sten. z 53 pos. Sejmu z 26 lutego* 1929 r. (łamy 4 — 40) oraz *z 59 pos. Sejmu z 20 marca* 1929 r. (łam 15).

[2]) *Monitor Polski* Nr. 148.

najbliższej sesji zwyczajnej, b) organizację administracji państwowej— przyczem te rozporządzenia mogły być wydawane do dnia 31 grudnia 1934 r. [1]).

W r. 1933, 34 i 35 pełnomocnictwa były udzielane w postaci najszerszej t. j. z jednym wyjątkiem Konstytucji [2]).

To też rozporządzenia te przedstawiają się bardzo pokaźnie pod względem cyfrowym [3]), przyczem w formie ich ukazały się m. i. opracowane przez Komisję Kodyfikacyjną: kodeks procedury cywilnej, kodcks procedury karnej, kodeks karny, kodeks zobowiązań, kodeks handlowy, prawo o upadłości, a także prawo o ustroju sądów powszechnych, z dziedziny zaś administracji: rozp. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej z 19.I. 1928 r. (Dz. U. Nr. 11, poz. 86), postępowanie administracyjne z dnia 22. III. 1928 r. (Dz. U. Nr. 36 poz. 341), rozporządz. o przymusowem postępowaniu w administracji

---

[1]) Patrz druk sejmowy Nr. 531, zawierający projekt ustawy wraz z motywami a także *Spraw. sten. z 68 pos. Sejmu z dn. 14 marca 1932 r.* oraz *Spraw. sten. z pos. 38 Senatu z dn. 17 marca 1932 r.* Rozporządzenia w zakresie organizacji administracji publicznej odnosiły się do wszelkich władz, zakładów, instytucyj i organów rządowych w zakresie ich wewnętrznej organizacji, jak i trybu postępowania, oraz do organów samorządowych w zakresie sprawowanej przez nie administracji rządowej. Z mocy powyższych uprawnień Prezydent Rzplitej był władny: a) znosić, łączyć, dzielić i tworzyć urzędy, oraz ustalać zakres ich działania; b) regulować zasady wewnętrznej organizacji urzędów i trybu urzędowania; c) ustalać właściwość i tok instancyj, oraz zmieniać lub wydawać nowe przepisy we wszystkich dziedzinach postępowania administracyjnego, d) przeprowadzać zmiany w istniejącym podziale administracyjnym, e) przekazywać niektóre dotychczasowe funkcje organów administracji rządowej organom związków samorządowych, określać sposób ich sprawowania, sposób przyjmowania, zasady kwalifikacji i wynagrodzenia oraz przekazywać związkom samorządowym dochody w związku z przekazanemi funkcjami.

[2]) *Druki Sejmowe Nr. 739 i 898. Spraw. sten.* z 96 pos. Sejmu z dn. 15 marca 1933 r. (łamy 124 — 139), 121 pos. Sejmu z dn. 8 marca 1934 r. (łamy 112—114) oraz ze 125 pos. Sejmu z 13 marca 1934 r. (łamy 59—102).

[3]) Według statystyki, podanej przez J. Czerwińskiego w art. *Pełnomocnictwa* (Kurjer Warszawski, Nr. 292/1935), obejmującą i rozporządzenia, wydane w czasie rządu gab. Wł. Grabskiego, ogółem zostało wydanych 861 rozporządzeń ustawodawczych, z czego na Prezydenturę prof. Mościckiego wypada 737. Na gabinet Wł. Grabskiego wypada 68 rozporządzeń w I okresie (15. I. — 30. VI. 1924 r.) oraz 56 w II okresie (18. VIII. — 31. XII. 1924 r.) Największa liczba przypada na okres od 4. VIII 1926 — 27. III. 1928 r. (Koniec I-ej Kadencji i okres wyborczy II Kadencji) — 483, z tego 227 w czasie okresu wyborczego. Od 22. III. 1932 — 31. XII. 1934 r. wydano 252 rozp. Wreszcie od 18 kwietnia — 24 kwietnia 1935 r. 2 rozporządzenia. Do tego należy dodać rozp. wydawane przez Prezydenta Rzplitej na mocy Konstytucji w czasie, gdy Sejm był rozwiązany w r. 1930 i 1935 łącznie w ciągu 6 miesięcy wskutek czego liczba rozporządzeń ustawodawczych zwiększyła się o 58, a zatem ogólną ich liczbę należy powiększyć do 919. Czas trwania tych pełnomocnictw wyniósł ogółem 57 miesięcy.

z 22.III.1928 r. (Dz. U. Nr. 36 poz. 342), rozp. o postępowaniu karno-administracyjnem z 22.III.1928 r. (Dz. U. Nr. 18 poz. 368), prawo o stowarzyszeniach z dn. 27.X.1932 r. (Dz. U. Nr. 94 poz. 808).

Wyniki tej działalności ustawodawczej ocenił minister sprawiedliwości w swem przemówieniu z dnia 20 listopada 1934 r. na akademji ku uczczeniu dotychczasowych wyników pracy nad ujednostajnieniem ustawodawstwa (Monitor Polski Nr. 268 z r. 1934), stwierdzając, że usunęła ona prawo obce, przyczyniła się do unifikacji prawnej dzielnic Państwa i że rezultaty te nie mogłyby być osiągnięte w drodze ustawodawstwa sejmowego [1]). Dodać należy, że unifikacja prawa sądowego odbyła się na podstawie projektów, opracowanych przez istniejącą od r. 1919 Komisję Kodyfikacyjną.

Oceniając tę działalność ustawodawczą egzekutywy nie ze stanowiska legislacyjnego, ale ustroju państwowego, stwierdzić musimy, że jest ona przejawem zmiany faktycznego stosunku rządu do parlamentu w tym okresie, pomimo, że Konstytucja marcowa wciąż jeszcze obowiązująca, ustalała prymat sejmu, faktycznie w okresie tym, ostatecznie w III-ej kadencji sejmowej, ustalił się prymat egzekutywy. która również uzyskała wpływ na władzę sądową na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzplitej, zawierającego prawo o ustroju sądów powszechnych z dnia 6 lutego 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr. 12 poz. 93), zwiększającą ingerencję ministra sprawiedliwości do organizacji i działalności sądów oraz ograniczającą nieusuwalność sędziów [2]). Również

---

[1]) Minister Michałowski powiedział m. i.: „Wiemy o tem wszyscy, że kodyfikacja przeprowadzona została dotychczas bez wyjątku w formie rozporządzeń Prezydenta Rzplitej, opartych na pełnomocnictwach sejmowych... Jest nie do pomyślenia, aby w zwykłej drodze stanowienia ustaw przez ciała parlamentarne można było przeprowadzić kodyfikację, zakrojoną na tak szeroką miarę, jak unifikacja całokształtu prawodawstwa sądowego. Przyznam się, że podobny fakt historyczny nie jest mi znany. Wiem natomiast, że szereg prób parlamentarnego uchwalenia dużych projektów kodyfikacyjnych chybiło, grzebiąc w gruzach pierwszorzędnej wagi i doniosłości poczynania reformatorskie, bądź też przewlekając ich uchwalenie w beznadziejną nieskończoność". Z tego wyciągnął minister taką konkluzję: „Istotnie okazało się, że wszędzie, nawet w państwach klasycznego parlamentaryzmu, jak Francja, Anglja, Stany Zjednoczone, pilnym i skomplikowanym potrzebom państwowym nie jest parlament w stanie w czas zaradzić, że o wiele lepiej i sprawniej robi to Rząd, że zatem zachodzi potrzeba przelania na egzekutywę coś niecoś z ustawodawczych prerogatyw parlamentu. I dziś jesteśmy świadkami powszechnego niemal rozwoju prawodawstwa dekretowego, przy którego pomocy dokonywane są na świecie reformy najbardziej rozległe i wgłąb porządku prawnego sięgające".

[2]) Prawo to uległo częściowej zmianie na podstawie ustawy z dnia 4 marca 1929 r. (Dz. U. R. P. z 1930 r. Nr. 3, poz. 43), rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dnia 24 listopada 1930 r. (Dz. U. R. P. Nr. 80, poz. 626), rozporządzenia z dnia 23 sierpnia 1932 r. (Dz. U. R. P. Nr. 73, poz. 661), oraz rozporządzenia Prezydenta

nieusuwalność i nieprzenaszalność (bez ich zgody) sędziów była zawieszona dwukrotnie: w r. 1928 i 1932. Pierwszym razem zastosowano to zawieszenie w stosunku do sędziów Sądu Najwyższego na trzy miesiące, w stosunku do sędziów apelacyjnych na rok i grodzkich na 2 lata. W drugim wypadku zawieszenie trwało od wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta Rzplitej (23 sierpnia 1932 r.) do 31 października tegoż roku. Za jednym i drugim razem zawieszenie było całkowite, bez żadnych ograniczeń. Reforma sądowa objęła także i sądownictwo administracyjne. Rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 7 lutego 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr. 13 poz. 94) rozciągnęło na Najwyższy Trybunał Administracyjny szereg przepisów o ustroju Sądu Najwyższego, wprowadzonych rozporządzeniem o ustroju sądów powszechnych z 6 lutego 1928 r. Rozporządzenie z 3 grudnia 1928 r. (Dz. U. Nr. 96 poz. 657) uchyliło warunek kwalifikacyj sędziowskich, potrzebnych do objęcia urzędu I-go prezesa i prezesów Trybunału. Wreszcie rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 27 października 1932 r. (Dz. U. Nr. 94 poz. 806) dokonało zasadniczej jego reformy, a mianowicie nadzór nad Trybunałem został oddany prezesowi Rady Ministrów, a funkcja kierownika w zakresie administracyjnym i sądowym I-mu prezesowi, ograniczona została nieusuwalność sędziów, bowiem w trzech wypadkach, takich jak w prawie o ustroju sądów powszechnych możliwe odtąd stało się usunięcie sędziego wbrew jego woli. Wreszcie nieusuwalność sędziów Trybunału została zawieszona na okres 2-ch miesięcy od 15 listopada 1932 r. do 15 stycznia 1933 r. [1]).

Rozporządzenia ustawodawcze Prezydenta Rzpliej dokonały dzieła kodyfikacji prawnej w wielkim zakresie, w całokształcie wytworzyły one nowy porządek prawny w państwie. Zasadniczą ich tendencją było uprzywilejowanie czynnika administracji państwowej i danie mu przewagi nad czynnikiem społecznym. W budowie zaś samej administracji przejawia się tendencja ku skupieniu władzy w ręku jednostki, odsunięcie na plan drugi czynnika kolegjalnego, pozostawienie dużej sfery swobodnemu uznaniu organów administracji, ramowy charakter przepisów. Tendencje te są charakterystyczne również i dla ustawo-

---

Rzplitej z dnia 7 października 1932 r. (Dz. U. R. P. Nr. 86, poz. 734). Obwieszczeniem ministra sprawiedliwości z dnia 13 listopada 1932 r. ogłoszony został jednolity tekst prawa o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. R. P. Nr. 102, poz. 863). Patrz Jamontt J. *Historja i krytyka rozporządzenia o ustroju sądów powszechnych*, Warszawa, 1928. Mogilnicki A., *Niezawisłość sędziów w nowym ustroju sądowym*, Warszawa, 1928.

[1]) Patrz Chmurski A., *Reforma Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa, 1934.

dawstwa sejmowego III-ej kadencji, wystarczy dla przykładu przytoczyć ustawę z dnia 15 marca 1933 r. (Dz. U. Nr. 29, poz 247) o szkołach akademickich [1]), oraz ustawę z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego (Dz. U. Nr. 35 poz. 294.) [2]).

Ustawodawstwo to łącznie z nowym systemem rządzenia przygotowało przejście Polski do ustroju autorytatywnego. [3])

---

[1]) Tę ogólną tendencję, wspólną ustawodawstwu dekretowemu i sejmowemu w okresie III-ej kadencji, charakteryzuje prof. W. Świętosławski w odniesieniu do ustawy o szkołach akademickich w sposób następujący (w wydawnictwie zbiorowem:) *W obronie wolności szkół akademickich*, Kraków, 1933, str. 54): „Projekt nowej ustawy o szkołach akademickich oparty został na powziętej z góry teorji, że ciało zbiorowe nie jest zdolne do płodnej i pożytecznej pracy i dlatego należy dać pełnię władzy osobie, stojącej na czele ministerstwa oświaty. Przyjęty punkt widzenia sprawił, że niepodobna znaleźć w ustawie paragrafu, którego wykonanie nie mogłoby być sparaliżowane przez odpowiednie rozporządzenie ministra oświecenia. W tem znaczeniu ustawę, poza kilku paragrafami, ustalającemi funkcje rektora, dziekanów i profesorów i innych, należących do ciała pedagogicznego, możnaby było zastąpić krótko ujętym paragrafem, stwierdzającym, że minister zostaje upoważniony do wydawania wszelkich zarządzeń, regulujących życie szkół akademickich".

[2]) Por. Trzebski B. *Podstawowe idee i założenia nowej ustawy samorządowej* (Gazeta Adm. i Policji Państw. Nr. 12 z r. 1933): „... nowa ustawa samorządowa ogranicza znacznie zakres kolegjalnych zarządów w gminach wiejskich, i miastach tam gdzie przerost kompetencyj kolegjów osłabiał sprężystość administracji i poczucie odpowiedzialności kierowników... Poza tem cały zarząd i bieżąca administracja skupiona jest w ręku przełożonego gminy, który za nią ponosi odpowiedzialność (art. 46 i 47 ustawy). Stąd więc spersonifikowanie odpowiedzialności za wykonawstwo w gospodarce publicznej jest w samorządach podniesione do godności jednej z naczelnych zasad ustawy".

[3]) Patrz referat o projekcie ustawy konstytucyjnej senatora W. Rostworowskiego (druk Nr. 410), wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Senatu w dniu 11 grudnia 1934 r.: „Trzeba było wytworzyć w okresie przejściowym pewien dystans między dawnemi formami prawno-politycznemi i obyczajowemi, a nową rzeczywistością, powstałą w r. 1926.

„Czas, który nas dzieli od chwili przewrotu, nie został w tym kierunku zmarnowany. Oskarżane stale przez opozycję o bezprogramowość następujące po sobie rządy z konsekwencją, którą można już dzisiaj z pewnej perspektywy ocenić, stwarzały we wszystkich dziedzinach życia w sposób ostrożny, ale stanowczy, daleki od jaskrawości niektórych wzorów współczesnych, pewne fakty dokonane. I tą drogą, drogą związanego wspólną myślą przewodnią ustawodawstwa z jednej strony, i drogą codziennej praktyki rządzenia z drugiej, wytwarzano i wytworzono inną rzeczywistość polityczną, ugruntowano autorytet władzy, wzmocniono rolę kierowniczą i rozjemczą Państwa i zabezpieczono spokój i ład wewnętrzny".

ROZDZIAŁ VIII.

Próba rewizji Konstytucji w II-im Sejmie.

§ 38. UPRAWNIENIA DO REWIZJI KONSTYTUCJI II-GO SEJMU.

Konstytucja marcowa została uchwalona na podstawie kompromisu pomiędzy stronnictwami prawicy i lewicy Sejmu Ustawodawczego. Kwestją najbardziej sporną była instytucja Senatu: podczas gdy prawica dążyła do stworzenia właściwego systemu dwuizbowego, lewica odrzucała nawet Senat o ograniczonych uprawnieniach. Także inne kwestje, jak sposób obioru Prezydenta Rzplitej i t. p. budziły w Konstytuancie polskiej dużą różnicę zdań. Wzgląd na mający odbyć się w tym czasie plebiscyt na Górnym Śląsku, zarządzony przez traktat pokojowy wersalski dla zdecydowania o przynależności tej starej dzielnicy piastowskiej do Polski lub Niemiec, wpłynął na dojście do skutku tego kompromisu. Jednocześnie przewidziano ułatwioną rewizję w tych okolicznościach uchwalonej Konstytucji na II-im z kolei obranym na jej podstawie Sejmie t. j. na Sejmie II-ej kadencji większością nie $^2/_3$ głosów przy obecności $^1/_2$ ustawowej liczby posłów wymaganej wogóle przy zmianie Konstytucji (art. 125 ust. 1), ale większością mniejszą $^3/_5$ głosów przy tem samem quorum, jednak bez udziału Senatu (art. 125 ust. 3), podczas gdy przy zmianie Konstytucji Senat bierze udział. W ten sposób obok *„zmiany Konstytucji"*, której władne były dokonać w każdym czasie ciała ustawodawcze z zachowaniem procedury, określonej w ustępach 1 i 2 art. 125, oraz obok *rewizji perjodycznej,* mającej być dokonywaną co 25 lat zwykłą większością głosów Zgromadzenia Narodowego (ustęp 4-ty art. 125), Konstytucja marcowa przewidziała *rewizję nadzwyczajną* na II-im Sejmie.

Za ułatwieniem rewizji w niedługim czasie przemawiały też i inne okoliczności, wśród których uchwalona została Konstytucja marcowa. 1-o nie wszystkie ziemie polskie w chwili jej uchwalania wchodziły już w skład Państwa Polskiego, wskutek czego przedstawiciele ich nie mogli wziąć udziału w pracy nad Konstytucją i akcie jej uchwalenia (Małopolska Wschodnia, Kresy Wschodnie, Górny Śląsk), [1]) 2-o roz-

[1]) Wybory do Sejmu Ustawodawczego zostały rozpisane dekretem Naczelnika Państwa z dn. 28 listopada 1918 r. w 33 okręgach b. zaboru rosyjskiego, jednym okręgu Śląska Cieszyńskiego oraz w 11 okręgach b. zaboru austrjackiego, obejmujących Galicję zachodnią, kończąc na powiecie przemyskim.

W pozostałych okręgach b. zaboru austrjackiego, t. j. w Galicji wschodniej wy-

prawy nad Konstytucją odbywały się w czasie wojny z Rosją, co nie mogło stworzyć dla nich odpowiedniej atmosfery i skoncentrować na nich uwagi Rządu, Sejmu i społeczeństwa, a wreszcie 3-o brak doświadczenia państwowego, dający szczególnie odczuwać się w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości, pozbawiał w znacznej

---

bory nie mogły być przeprowadzone, wskutek czego dekret postanawiał, że wejdą do Sejmu posłowie polscy z tych okręgów do b. izby posłów rady państwa monarchji austrjackiej, jedynie w dwóch okręgach wyborczych m. Lwowa, opróżnionych przez śmierć posłów, zostały na ten sam dzień, co wybory powszechne, rozpisane wybory uzupełniające według postanowień dawnej austrjackiej ordynacji wyborczej z r. 1907. W sprawie wyborów w b. zaborze pruskim dekret zapowiadał wydanie niebawem zarządzenia po porozumieniu się z przedstawicielami miejscowego społeczeństwa. Również zapowiadał dekret powołanie do Sejmu przedstawicieli polaków na Litwie i Rusi. Co się tyczy przedstawicielstwa b. dzielnicy pruskiej, to sprawę tę początkowo załatwił dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. (Dz. Pr. Nr. 14/19 poz. 193) wydany w uzupełnieniu dekretu o ordynacji wyborczej i stanowiący, że polacy, którzy w r. 1918 posiadali mandat poselski do parlamentu Rzeszy Niemieckiej, są uprawnieni do udziału w obradach Sejmu Ustawodawczego na równych prawach z posłami wybranymi do tego Sejmu, jako przedstawiciele polaków zaboru pruskiego. Dopiero 5 kwietnia 1919 r. uchwalił Sejm ustawę w przedmiocie zmiany niektórych przepisów ordynacji wyborczej, objętej dekretami l. 46 i 47 Dz. Pr. P. P. z dnia 6 grudnia 1918 r., celem przeprowadzenia wyborów posłów do Sejmu Ustawodawczego Rzeczypospolitej Polskiej z części ziem polskich b. zaboru pruskiego (Dz. Pr. Nr. 301/9 poz. 253). Z chwilą dokonania wyborów wygasły mandaty członków Sejmu, zasiadających w nim z mocy dekretu z dn. 7 lutego 1919 r. Rozp. wyk. do tej ustawy z dn. 18 kwietnia 1919 r. (Dz. Pr. Nr. 33/10 poz. 270) zarządziło wybory na dzień 1 czerwca 1919 r. Wreszcie dn. 1 sierpnia 1919 r. wydana została ustawa o uzupełniających wyborach do Sejmu Ustawodawczego z dalszych części b. zaboru pruskiego (Dz. Pr. Nr. 65/19 poz. 393) t. j. na Pomorzu. Wybory w tych okręgach zarządzone zostały na 2 maja 1920 r. rozp. min. spr. wewn., z dn. 1 marca 1920 r. (Dz. P. Nr. 20/20 poz. 112).

Wobec niemożności odbycia wyborów na Śląsku Cieszyńskim i wobec zgłoszenia tam jednej listy, oznaczonej Nr. 1, uchwałą Sejmu z dn. 14 marca 1919 r. (Dz. Pr. Nr. 25/19 poz. 242) postanowiono uznać kandydatów tej listy za członków Sejmu Ustawodawczego.

Celem przeprowadzenia wyborów w okręgach białostockim i bielskim wydana została ustawa z dn. 10 maja 1919 r. w spr. zmiany niektórych przepisów ordynacji wyborczej z dn. 28. XI. 1918 r. celem przeprowadzenia wyborów w okręgach 35 i 34 (Dz. Pr. Nr. 40/19 poz. 294) oraz rozp. min. spr. wewn. z 15 maja 1919 r. (Dz. Pr. Nr. 40 poz. 295), wyznaczające wybory w tych okręgach na dzień 15 czerwca 1919 r.

Ustawa z dn. 4 lutego 1921 r. o unormowaniu stanu prawnopolitycznego na ziemiach, przyłączonych do obszaru Rzplitej na podstawie umowy o preliminaryjnym pokoju i rozejmie podpisanej w Rydze 12. X. 1919 r. (Dz. U. R. P. Nr. 16 poz. 93) zleciła Radzie Ministrów rozciągnięcie na te ziemie ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego ze zmianami, które obowiązywały w okręgu bielskim i białostockim, określenie okręgów wyborczych i liczby posłów oraz przeprowadzenie wyborów w ciągu 120 dni od chwili wejścia w życie ustawy. Wyborów tych jednak w oznaczonym terminie nie przeprowadzono. Weszli do Sejmu Ustawodawczego jedynie delegaci Sejmu Wileńskiego.

mierze naszą twórczość konstytucyjną cech samodzielności i możności przystosowania jej do potrzeb Państwa.

Do tych względów, związanych z samym momentem uchwalenia Konstytucji, przyłączyły się nowe, wypływające z ciężkiego przesilenia konstytucyjnego, które przejawiło się najprzód w przeroście parlamentaryzmu, a następnie w zamachu stanu w r. 1926.

Zmiana Konstytucji, dokonana 2 sierpnia 1926 r., jak widzieliśmy, była ograniczona tylko do punktów, posiadających dla Rządu aktualne znaczenie polityczne, a zatem nie rozwiązywała zagadnienia zasadniczej i całkowitej reformy ustroju państwowego.

Wreszcie reforma ta stała się tembardziej aktualną, że system polityczny, jaki powstał w wyniku zamachu stanu 1926 r., stworzył stan faktyczny, różniący się zasadniczo od założeń Konstytucji marcowej, stanowił bowiem przejście do systemu rządów autorytatywnych od systemu demokracji parlamentarnej.

W ten sposób przed Sejmem II-ej kadencji, który zebrał się dnia 27 marca 1928 r. stanęło zagadnienie reformy ustroju w swym całokształcie.

Zwrócił na to zadanie uwagę Sejmu Prezydent Rzplitej w orędziu o otwarciu Sejmu [1]).

§ 39. UCHWAŁA SEJMU O PRZYSTĄPIENIU DO REWIZJI. REGULAMIN POSTĘPOWANIA REWIZYJNEGO.

Z inicjatywą wykorzystania przyznanego II-emu Sejmowi prawa dokonania rewizji Konstytucji wystąpili poseł *Walery Sławek* i tow. z Klubu Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem w dniu 31 października 1928 r. zgłaszając wniosek uchwalenia przez Sejm rezolucji o przystąpieniu Sejmu do rewizji Konstytucji i wzywający Komisję Konstytucyjną Sejmu, „by przed upływem trzech miesięcy złożyła sprawozdanie co do mających się zaproponować zmian Ustawy Konstytucyjnej.“ [2])

---

[1]) *Spraw. sten. z I pos. Sejmu:* „Życzę Panom, byście czas umieli wyzyskać dla poprawienia powszechnie odczuwanych wad naszego ustroju państwowego, bez którego siły z żadnemi trudnościami uporać się nie będziemy w stanie. — Życzę Panom, byście z najlepszą wolą, liczącą się z realnemi potrzebami życia, szukali rozwiązania wielkiego zagadnienia harmonijnego współdziałania władz Państwa i to zarówno przez położenie nowych podstaw prawnych w tej dziedzinie, jak i przez zdrowe obyczaje codziennego życia“...

[2]) Druk Nr. 243.

Wychodząc z założenia:

że Sejm obecny, jako drugi z rzędu wybrany na zasadzie obowiązującej Konstytucji, władny jest, w myśl art. 125 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. Ust. Rz. P. Nr. 44, poz. 267), poddać rewizji tę ustawę własną uchwałą;

że udzielenie obecnemu Sejmowi nadzwyczajnych pełnomocnictw rewizyjnych

Wnioskodawcy nie przedstawili projektu zmian, ograniczając się w motywach, w jakie zaopatrzyli wniosek, do najogólniejszych postulatów: określenia stosunku władz: wykonawczej i ustawodawczej „w sposób zadawalający“ a zwłaszcza wzmocnienia władzy Prezydenta Rzplitej.

Wyjaśnienie przyjętej przez wnioskodawców procedury dał poseł prof. *Wacław Makowski,* przewodniczący Komisji Konstytucyjnej w swym referacie „o trybie postępowania w sprawie rewizji Ustawy Konstytucyjnej stosownie do ust. 3 art. 125 Ust. Konst. 17. III. 1921 z powodu wniosku B. B. W. R.“ (druk Nr. 265).

W referacie swym prof. Makowski dał interpretację rozróżnienia zmiany i rewizji Konstytucji, jakie mamy w art. 125 Konstytucji marcowej, uważając, że pojęcie rewizji Ustawy Konstytucyjnej jest szersze, niż pojęcie zmiany Konstytucji i że obejmuje ono nie tylko zmiany ustroju, ale także korektury tekstu Ustawy Konstytucyinej.

Przy zmianie Konstytucji, zdaniem referenta, stwierdzenie istnienia rozdźwięku pomiędzy wymogami życia a brzmieniem ustawy następuje w postaci wniosku o zmianę, zgłoszonego przez osoby, do tego uprawnione, w drugim wypadku t. j. przy rewizji ustawy Konstytucyjnej istnieje domniemanie prawdopodobieństwa takiego rozdźwięku i jest otwarta droga do jego usunięcia przez poddanie rewizji ustawy celem sprawdzenia, czy rozdźwięk nie powstał i w razie potrzeby usunięcia go. Przy rewizji Konstytucji przedmiotem obrad ma być sama Ustawa Konstytucyjna. Wobec tego, że art. 125 Konstytucji marcowej nie zawiera wyraźnych wskazówek co do procedury rewizji Konstytucji i regulamin sejmowy też jest pod tym względem niewystarczający, referat zaproponował uzupełnienie regulaminu. W szczególności prof. Makowski proponował, by uznać za przedmiot obrad i sprawozdań Komisji Konstytucyjnej tekst Konstytucji 1921 r.

---

miało na celu stworzenie konstytucyjnej możliwości wprowadzenia do ustawy z dnia 17 marca 1921 r. zmian opartych na doświadczeniu, zdobytem w okresie ubiegłym;

że obowiązująca Ustawa Konstytucyjna w swych zasadniczych zrębach nie zapewnia Państwu trwałych podstaw sprawnego ustroju;

że w szczególności zagadnienie z zakresu uprawnień władzy wykonawczej i jej stosunku do władzy ustawodawczej nie zostało rozwiązane w Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r. w sposób zadawalający:

że zwłaszcza zachodzi potrzeba wzmocnienia władzy Prezydenta Rzeczypospolitej, aby zapewnić Państwu trwałą i silną władzę wykonawczą, zdolną do twórczej pracy oraz wolną od zmiennych wpływów ugrupowań partyjnych —

z tych względów podpisani wnoszą: *Wysoki Sejm uchwalić raczy:*

Sejm na podstawie art. 125 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. Ust. Rz. P. Nr. 44, poz. 267) przystępuje do rewizji Konstytucji i poleca Komisji Konstytucyjnej, by przed upływem trzech miesięcy złożyła sprawozdanie co do mających się zaproponować zmian Ustawy Konstytucyjnej.

ze zmianami, wprowadzonemi w r. 1926, a za pierwsze czytanie uchwałę Sejmu, postanawiającą, że Sejm przystępuje do rewizji Ustawy Konstytucyjnej i odsyła ją do Komisji celem przygotowania sprawozdania. Sprawozdanie to powinno objąć zestawienie zgłoszonych wniosków oraz wyników dyskusji oraz proponowany tekst zmian. Nad sprawozdaniem Komisji Sejm odbędzie 2 czytania z zastrzeżeniami co do quorum i większości, wynikającemi z art. 125 Konstytucji. Uchwała przyjęta w III-em czytaniu będzie stanowiła tekst Ustawy Konstytucyjnej.

Komisja Konstytucyjna przyjęła głosami przedstawicieli wszystkich klubów polskich punkt I-szy uchwały, głoszący, że Sejm przystępuje do rewizji Konstytucji. Co do sposobu jej dokonania, większość Komisji Konstytucyjnej nie podzieliła poglądów prof. Makowskiego co do rozróżnienia zmiany i rewizji Konstytucji i była zdania, że przedmiotem obrad i sprawozdania Komisji w obu wypadkach, a więc i przy rewizji mogą być tylko konkretne wnioski zgodnie z ogólnemi postanowieniami regulaminu obrad sejmowych.[1]) Komisja Konstytucyjna uznała również, że przepisy ust. 2 art. 125 Konstytucji, ustalające sposób zgłaszania wniosków o zmianę Konstytucji (podpisanie wniosku przez conajmniej $^1/_4$ część ustawowej liczby posłów i zapowiedzenia go conajmniej na 15 dni) stosują się i do rewizji Konstytucji[2]) oraz stosownie do tego zaproponowała uchwalenie przez Sejm dodatkowych przepisów do regulaminu sejmowego (rozdział IX, art. 100—107).

---

[1]) Patrz druk Nr. 350: Sprawozdanie Komisji Konstytucyjnej o wniosku posła Walerego Sławka i tow.

[2]) Co do tego punktu nie zgodziłem się z większością Komisji i zgłosiłem wniosek mniejszości, który uzasadniałem na posiedzeniu Sejmu w dniu 15 stycznia 1929 r. (*Spraw. sten. z 38 pos. Sejmu* łamy 16—21). Powiedziałem m. in.: „Skoro niema pomiędzy pojęciem zmiany Konstytucji a rewizji ustawy konstytucyjnej różnicy ani ilościowej ani jakościowej, to ta różnica może być tylko natury formalnej, proceduralnej. A więc zmiana Konstytucji i rewizja Konstytucji to są pojęcia dokonywania reformy ustawy konstytucyjnej w odmienny sposób proceduralny, czyli, że zmiana Konstytucji na Sejmie obecnym dokonywa się w formie odmiennej". A dalej: „Istnieje racja prawna, by utrudnić zmianę Konstytucji w każdym czasie. Skoro Konstytucja ma posiadać wyższą moc od innych ustaw, więc inicjatywa w zakresie jej zmiany musi być specjalnie utrudniona, jeżeli Konstytucja ma być podstawą dla porządku prawnego. Jeżeli zaś z drugiej strony rewizja ustawy konstytucyjnej jest zgóry przewidziana w pewnym terminie, to znaczy, że ta rewizja ma być dokonana nie z woli takiego czy innego ugrupowania, ale z woli samej ustawy konstytucyjnej. A skoro tak jest, skoro istnieje wyraźnie stwierdzona wola ustawy konstytucyjnej dokonania jej rewizji, to w takim razie musi być umożliwiona jaknajpełniejsza realizacja tej woli, a więc rewizja Konstytucji musi być ułatwiona w takim stopniu, w jakim zmiana Konstytucji ułatwiona być nie może. Z tego powodu ust. 3 art. 125, mówiący o rewizji Konstytucji, żąda

Nad sprawozdaniem komisji Sejm odbył rozprawę na 2 posiedzeniach w dniach 15 i 22 stycznia 1929 r. [1]) poczem przyjął wnioski większości Komisji co do procedury rewizyjnej i uchwalił uzupełniające przepisy do regulaminu.

§ 40. ZGŁOSZENIE W SEJMIE PRZEZ KLUBY POSELSKIE PROJEKTU REWIZJI KONSTYTUCJI. DYSKUSJA NA PLENUM.

Stosując się do uchwały Sejmu z dnia 22 stycznia 1919 r., poseł Walery *Sławek* i koledzy z Klubu Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem zgłosili w miesiąc później wniosek, zawierający projekt rewizji Konstytucji. [2]) Nad wnioskiem tym Sejm odbył długą dyskusję na 4 posiedzeniach w dniach: 21 i 27 lutego oraz 1 i 4 marca 1929 r., w której wypowiedziało się 21 mówców [3]). Wnioskodawca poseł Sławek sformułował naczelny postulat wniosku, jako dążenie do zapewnienia Polsce „silnego rządu, opartego o autorytet głowy Państwa". Mają być dwie drogi do ujawnienia tego, co jest zdrowym instynktem Narodu: wybór Prezydenta i wybory do Sejmu i Senatu. Rolę parlamentu projekt pomniejsza, wnioskodawcy wszakże zaznaczali, że uważać to jednak należy za czasowe ograniczenie jego praw. [4])

---

tylko kwalifikowanego quorum i kwalifikowanej większości, mniejszej zresztą, niż przy zmianach Konstytucji. Skoro zaś o tych tylko warunkach mówi, a nie wymienia innych, to musimy konkludować, że tylko te warunki są specjalnemi warunkami, zaś pozostałe warunki pracy ustawodawczej należy stosować z ogólnych warunków... i w ten sposób jesteśmy odesłani do art. 13 i 19 regulaminu obrad Sejmu". Marszałek Sejmu Daszyński oświadczył, że uznaje możliwość takiej interpretacji, mówiąc: „Ja dodam od siebie że gdybym był przekonany, że ust. 3 (art. 125 Konst. przyp. mój) nie dopuszcza przepisów art. 19 regulaminu, nie poddałbym wniosku pod głosowanie" *(ibidem*, łam 47). Sejm przychylił się do wniosku większości Komisji.

[1]) *Spraw. sten. z 38 (ł. 9—38) i 39 (ł. 4—46) posiedzeń Sejmu.*

[2]) *Druk Nr. 444.*

[3]) *Spraw. sten.* z posiedzeń Sejmu: 52 (ł. 5—32), 54 (ł. 4—37), 55 (76—100) i 56 (ł. 10—72).

[4]) Z mowy posła *Sławka* (*Spraw. sten.* 52/6): „Rola parlamentu w naszym projekcie jest pomniejszona w porównaniu ze stanem obecnym. Lecz jako konsekwencja stale zmniejszających się form życia będą i w ustroju naszym w przyszłości zachodziły zmiany. Istota zagadnienia — spór o kompetencję — będzie wieczny. Gdy Sejm stanie się w przyszłości bardziej zdolnym do odpowiedzialności za Państwo, to z łatwością uprawnienia swoje rozszerzy". Podobnież poseł *Polakiewicz* (*Spraw. sten. 52/37*): „Projekt nasz stoi na gruncie parlamentu, odrzucając sejmowładztwo". Patrz także przemówienia posła *Radziwiłła* (54/20): „Chcemy jednak uniknąć ryzyka, zanim, jak się p. Daszyński wyraził, zwolna parlament polski się tego nauczy i zanim może sztuka rozumnego kompromisu stanie się jego udziałem, chcemy zabezpieczyć Państwo przed wielkiem niebezpieczeństwem, które te wady w sobie mieszczą. Widzimy więc jedyną drogę do zabezpieczenia wyższych interesów Państwa w tem, żeby jednej osobie, mianowicie

W dyskusji na plenum Sejmu projekt posła Sławka spotkał się z krytyką ze strony przedstawicieli pozostałych klubów, tak co do zasadniczej swej koncepcji—przesunięcia punkt ciężkości z parlamentu na osobę Prezydenta Rzplitej; jak i co do różnych postanowień szczegółowych. [1])

Po ukończeniu dyskusji 4 marca 1929 r. na plenum marszałek Sejmu odesłał wniosek posła Sławka do Komisji Konstytucyjnej, dokąd także już bez dyskusji na plenum zostały skierowane: wniosek Związku Parlamentarnego Polskich Socjalistów, Klubu Parlamentarnego P. S. L. „Wyzwolenie", Klubu Parlamentarnego Stronnictwa Chłopskiego z dnia 4 marca 1929 r. [2]) oraz zgłoszony w sesji następnej wniosek Klubów Parlamentarnych: Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast", Chrześcijańskiej Demokracji i Narodowej Partji Robotniczej z dnia 18 lutego 1930 r. [3]). Nadto Parlamentarny Klub Narodowy, nie rozporządzający wymaganą przez regulamin sejmowy liczbą podpisów (111), złożył swój projekt Konstytucji w formie poprawek, zgłoszonych na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w marcu 1929 r. [4]).

Prezydentowi Rzplitej, wybranemu stosunkowo na bardzo krótki okres czasu, a wybranemu drogą plebiscytu, dać wielkie i znacznym kosztem partyj politycznych i ich przywódców okupione upoważnienia i prawa". Poseł *Jan Piłsudski* (36/40) komentował tendencję zasadniczą reformy, jako zmianę *typu* demokracji: „Jeżeli więc proponujemy pewne zasady, które zmieniają zasady ścisłego ustroju parlamentarnego francuskiego, to nie można powiedzieć, że przez to zaprzepaszczamy sprawę demokracji. Nie, my proponujemy tylko całkiem inną demokrację".

[1]) Z przemówienia posła *Bagińskiego* (55/4—5): „Projekt rewizji Konstytucji, zgłoszony przez Bezpartyjny Blok, od tak dawna oczekiwany przez opinję publiczną, w treści swej obala demokrację parlamentarną, odsuwa lud od wpływów na rządy w kraju, daje wszechwładzę Prezydentowi i biurokracji, łamie zasadę we wszystkich współczesnych Konstytucjach ustaloną, zasadę równowagi władz, na czoło wysuwając władzę wykonawczą, której podporządkowana jest władza ustawodawcza". Według posła *Kiernika* (55/78): „... projekt ten doprowadziłby Państwo do katastrofy, albowiem stwarza on jedynowładztwo jednostki, oddaje władzę w państwie jednostce, a ponieważ o jednostki genjalne nie tak łatwo, gdyż genjusze rodzą się raz na setki lat, przeto z natury rzeczy nastąpiłyby nieodpowiedzialne rządy nie Prezydenta Rzplitej, ale rządu przez niego mianowanego, rządu nieodpowiedzialnego faktycznie przed przedstawicielstwem narodowem, co w rezultacie doprowadziłoby do systemu rządów kliki nieodpowiedzialnej, która zawsze około dyktatury i rządów absolutnych się rozwija. Następstwem byłyby rządy biurokracji cywilnej i wojskowej, które są nieszczęściem każdego państwa, które łamią siły moralne narodu, a usuwając społeczeństwo od wszelkiego wpływu na losy państwa i odpowiedzialności za tok spraw państwowych, doprowadzają naród do zupełnej bierności i obojętności w stosunku do Państwa."

[2]) Druk Nr. 555. Nazywać będziemy ten wniosek krótko: „wnioskiem lewicy".

[3]) Druk Nr. 666. Nazywać będziemy ten wniosek: „wnioskiem centrum".

[4]) Tekst wniosku wydrukowany w mojej pracy: *O Konstytucję Narodową*, Warszawa, 1930.

Komisja Konstytucyjna wydała *Zestawienie projektów reformy Konstytucji*, jako załącznik do druku Nr. 777.

§ 41. PROJEKT BEZPARTYJNEGO BLOKU WSPÓŁPRACY Z RZĄDEM.

Projektem Bezpartyjnego Bloku zajmiemy się szczegółowo, gdyż on jest pierwotnem sformułowaniem tych zasad ustrojowych, które, choć w niektórych nawet istotnych punktach zmienione, w większości jednak weszły do Kostytucji 23 kwietnia 1935 r. Rozpatrzenie więc tego projektu rzuca nam światło zarówno na tendencje ustrojowe obozu politycznego, który dokonał reformy ustroju, jak też przyczynia się do wyjaśnienia przepisów nowej polskiej Konstytucji.

Myślą zasadniczą projektu było, jak to stwierdziliśmy w §-ie poprzednim, postawienie na miejsce dotychczasowej fundamentalnej zasady ustroju państwowego Polski — rządów parlamentarnych — systemu rządów, opartych o autorytet Prezydenta Rzplitej, którego stanowisko określa projekt, iż jest on „najwyższym przedstawicielem władzy w Państwie Polskiem" (art. 3).

Łączy się z tem negatywny stosunek twórców projektu do zasady podziału władz. W związku z tem projektowali oni zmianę układu treści, opartego w Konstytucji marcowej na zasadzie podziału władz.

Nowy układ miał być następujący: Rozdział I: „Państwo Polskie" (art. 1—3), rozdział II: „Prezydent Rzeczypospolitej" (art. 4—22), rozdział III: „Sejm" (art. 23—50), rozdział IV: „Senat" (art. 51—52), rozdział V: „Rząd" (art. 53—63), rozdział VI: „Ustawodawstwo" (art. 64-72), rozdział VII: „Budżet" (art. 73—75), rozdział VIII: „Kontrola Finansowa" (art. 76—78), rozdział IX: „Administracja miejscowa i samorząd" (art. 79—85), rozdział X: „Sądownictwo" (art. 86—101), rozdział XI: „Prawa i obowiązki obywatelskie" (art. 102—141), rozdział XII: „Przepisy ogólne" (art. 142—143) [1]).

W układzie tym odnajdujemy pierwowzór układu Konstytucji kwietniowej. Zwraca w nim uwagę: 1-o zmiana nazwy I rozdziału, który brzmiał: „Rzeczpospolita" na „Państwo Polskie", 2-o przesunięcie rozdziału o Prezydencie Rzplitej na czoło układu, na miejsce rozdziału, mówiącego o władzy ustawodawczej, 3-o zastąpienie rozdziałów Konstytucji marcowej, mówiących o władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej, przez rozdziały, poświęcone poszczególnym naczelnym organom państwowym, przyczem wyodrębniono przepisy, dotyczące ich konstrukcji, od przepisów, określających funkcje państwowe.

---

[1]) Druk Nr. 444 zawiera tylko poszczególne zmiany oraz zmianę układu i numeracji artykułów. Tekst zmieniony patrz: *Na drodze do reformy Konstytucji*, nakładem „Głosu Prawdy", Warszawa, 1929.

Określając formę ustroju tak, jak Konstytucja marcowa: „Państwo Polskie jest Rzecząpospolitą“ (art. 1), projekt zmienia w art. 2 sformułowanie podstawowej normy o zwierzchnictwie Narodu, pozostaje wszakże zasadniczo na gruncie tej zasady, będącej podstawową tezą ustroju demokratycznego. Zamiast stwierdzenia, że „władza zwierzchnia w Rzplitej Polskiej *należy* do Narodu“, projekt wysuwa formułę: „*Zródłem* władzy w Rzplitej Polskiej jest Naród“.

Sejm Ustawodawczy przypisywał zasadnicze znaczenie do tego brzmienia art. 2 [1]), które jest w istocie dokładnem odtworzeniem art. 3 francuskiej deklaracji praw człowieka i obywatela [2]). Jednakowoż sformułowanie drugie — *o pochodzeniu* władzy od Narodu — znajdujemy w Konstytucji 3 maja [3]), a także w szeregu Konstytucyj XIX w. [4]). Brzmienie art. 2, zaprojektowane przez Komisję Konstytucyjną Sejmu Ustawodawczego i przyjęte przez Sejm opierało się na brzmieniu, ustalonem przez Ankietę Konstytucyjną pod przewodnictwem prof. Bobrzyńskiego. Niektórzy badacze prawa politycznego wypowiadają się jednak za sformułowaniem tej tezy w sensie pochodzenia władzy od

---

[1]) Patrz *Sprawozdanie stenograficzne z 167 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 24 września 1920 r.* (łam CLXVII/29), przemówienie posła ks. Kazimierza Lutosławskiego: „Zwrot, że władza zwierzchnia „pochodzi od narodu“ zamiast „należy do narodu“, mam wrażenie, nie jest szczęśliwy. Jabym się zapytał, jeśli władza zwierzchnia „pochodzi“ od narodu, to w kim jest ona dziś inwestowana? My chcemy stwierdzić, że nie jest ona przechodnią w narodzie, ale że pozostaje nieprzechodnio w narodzie i on ją piastuje i nie odstępuje nikomu, nawet czasowo. Jeśli mówimy o pochodzeniu władzy od narodu, to także absolutna dyktatura może „pochodzić“ od narodu“.

[2]) „Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation“ (Duguit et Monnier, „*Les Constitutions de la France*“ Paris 1915, p. 2).

[3]) V: „Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu“. W art. VI uznaje jednak Konstytucja 3 maja Izbę poselską „jako wyobrażenie i skład wszechwładztwa narodowego“...

[4]) Np. Konstytucja grecka z r. 1864 art. 21: „Wszelka władza *pochodzi* od narodu“, rumuńska z r. 1866 art. 31: „Wszystkie władze państwowe *pochodzą* od narodu“... (to samo Konstytucja rumuńska z r. 1923). Podobnież Konstytucja czechosłowacka z 1920 r. § 1: „Naród jest jedynem *źródłem* wszelkiej władzy państwowej w Republice czechosłowackiej“. Konstytucja Rzeszy Niemieckiej z 11.VIII.1919 r. (wejmarska): Art. 1. „Władza państwowa *pochodzi* od ludu“. Konst. austrjacka z 1920 r. „Władza jej (republiki) *pochodzi* od ludu“. Konstytucje powojenne XX w. używają jednak przeważnie zwrotu o należeniu władzy do narodu: gdańska (art. 3), finlandzka (§ 2), estońska (§ 1: „suwerenność spoczywa w rękach ludu“), litewska z r. 1922 (§ 1), pruska (art. 2: „piastunem władzy państwowej jest cały lud“).

Patrz *Nowe Konstytucje*, przełożone pod kierunkiem D-ra J. Makowskiego, Warszawa, 1925.

Narodu [1]). Możemy zatem stwierdzić, że sformułowanie projektu Bloku Bezpartyjnego w tym zasadniczym punkcie pozostaje na płaszczyźnie demokratycznej.

Nie pojmuje jednak projekt zasady zwierzchnictwa narodowego w sensie indywidualistycznym, nie rozproszkowuje cząstek jego pomiędzy jednostki, wchodzące w skład narodu, ani też nie dzieli atrybutów zwierzchnictwa pomiędzy naczelne organy państwowe. Przeciwnie, staje na gruncie uniwersalistycznym, stanowiąc w 2-giej części art. 2, że w Rzeczypospolitej jest „prawem naczelnem — Dobro Państwa" [2]). Zdanie to jest charakteru deklaratywnego i pojmować je należy, jako zaznaczenie zasadniczego stanowiska autorów projektu: wysunięcia dobra Państwa ponad dobro jednostek [3]), a co za tem idzie autorytetu władzy państwowej nad wolnością indywidualną.

Na miejsce podziału atrybutów zwierzchnictwa pomiędzy organy Narodu, jak to czyni Konstytucja marcowa w art. 2, projekt wysuwa zasadę koncentracji władzy i prymatu Prezydenta Rzplitej, w art. 3 głosząc, że „najwyższym przedstawicielem władzy w Państwie Polskiem jest Prezydent Rzplitej". Ze stanowiska prawnego ważne jest podkreślić zaznaczenie w projekcie *przedstawicielskiego* (reprezentacyjnego) charakteru władzy Prezydenta Rzplitej.

Ten przedstawicielski charakter Prezydenta Rzplitej w ujęciu omawianego projektu wiąże się ściśle ze sposobem jego obioru. Autorzy projektu, będąc nastrojeni anti-parlamentarnie, a dążąc do podniesienia autorytetu Prezydenta Rzplitej, uznali za wskazane przejść do

---

[1]) Patrz Jaworski Wł. L., *Uwagi prawnicze o projekcie Konstytucji*, Kraków, 1921 str. 4. Starzyński St., *Konstytucja Państwa Polskiego*, Lwów, 1921, str. 4—6.

[2]) Peretiatkowicz A., *Cezarym demokratyczny a Konstytucja polska*, Warszawa, 1929, str. 15: „W przeciwieństwie do tego prądu występuje... kierunek nadindywidualistyczny, uniwersalistyczny, organiczny, który nadaje szczególną wartość, wartość niemal absolutną pewnym czynnikom ponadindywidualnym, a przedewszystkiem organizacji państwowej. Upatruje on we własnem państwie wartość wyższą od wolności indywidualnej, głosi zasadę podporządkowania jednostki dobru państwowemu... Wyrazem tej ideologji jest projekt konstytucyjny Bloku Bezpartyjnego. Projekt ten zasługuje na szczególną uwagę... także dlatego, że jest najdalej idącym wyrazem idei silnej władzy państwowej, co wyraża artykuł I-szy projektu, gdy mówi, że „prawem naczelnem jest dobro państwa".

[3]) W przemówieniu na plenum Sejmu (*Spraw. sten.* LIV/25) wyraził poseł Lieberman obawę, że zdanie to podważa porządek prawny: „Więc ustawy pisane stoją na drugim planie, bo naczelnem prawem jest dobro Państwa... W tym przepisie rację stanu wzniesiono do wyżyny przepisu konstytucyjnego i na jego podstawie każda ustawa pisana może być przekreślona"... Sądzimy, że obawy te idą zadaleko, wobec tego że zdanie to wyraża jedynie zasadniczą tendencję polityczną autorów projektu. Może powodować jednak nieporozumienia.

plebiscytowego sposobu obioru[1]). Prawo wybierania Prezydenta Rzplitej przyznaje projekt (art. 5) każdemu obywatelowi polskiemu bez różnicy płci, który w dniu ogłoszenia wyborów ukończył lat 24 i używa pełni praw cywilnych i nie jest pozbawiony prawa wybierania do Sejmu ostatecznym lub nieostatecznym wyrokiem sądu.

Projekt ogranicza wszelako obiór do 2 kandydatów. Jednego kandydata wybierać miały Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe w głosowaniu tajnem, bezwzględną większością głosów przy obecności conajmniej połowy ustawowej liczby członków. Drugiego kandydata wskazuje ustępujący Prezydent Rzplitej. Gdyby ustępujący Prezydent Rzplitej wskazał tę samą osobę, która została wybrana przez Zgromadzenie Narodowe, albo zrzekł się prawa wskazania kandydata — to drugim kandydatem będzie osoba, która w ostatniem głosowaniu otrzymała kolejno największą liczbę głosów (art. 4).

Ograniczenie plebiscytu do 2-ch kandydatów miało na celu zmniejszenie niebezpieczeństw, połączonych z tą formą obioru głowy państwa, o których poucza nas własne doświadczenie z elekcją *viritim* królów w epoce przedrozbiorowej oraz praktyka współczesnych państw.

Ciałom ustawodawczym pozostawia projekt obiór jednego z kandydatów, a w szczególnym wypadku nawet obu, należy wziąć jednak pod uwagę zmniejszoną samodzielność parlamentu według koncepcji projektu, a w szczególności wpływ, jaki na jego skład miał uzyskać Prezydent Rzplitej przy pomocy prawa weryfikacji zaprotestowanych wyborów. W tym stanie rzeczy najbardziej istotne znaczenie posiada przy wyborze desygnacja ze strony ustępującego Prezydenta. Autorzy projektu chcieli w ten sposób zabezpieczyć ciągłość władzy, zbliżając się do koncepcji monarchicznej. We współczesnem prawie politycznem nie spotykamy się z podobną procedurą, poza oddalonym przykładem Konstytucji francuskiej z 14 stycznia 1851 r.[2]).

---

[1]) Patrz Makowski W. *Uwagi o projekcie reformy Konstytucji*, w wyd. „Głosu Prawdy", str. 76: „projekt ...wprowadza wyodrębnienie Prezydenta Rzplitej, widząc w nim najwyższego przedstawiciela wszelkiej władzy w państwie, mającego to przedstawicielstwo bezpośrednio z rąk narodu, a więc tylko przed narodem za nie odpowiedzialnego". Tamże: „Naród, przelewając swe zaufanie szczególne na Prezydenta Rzplitej, wkłada przez to samo na jego barki troskę o całokształt interesów państwa"...

[2]) Patrz Duguit et Monnier, *Les Constitutions de la France*, III éd. Paris, 1915, p. 276: Constitution du 14 janvier 1852 faite en vertu des pouvoirs délegués par le peuple français à Louis-Napoléon Bonaparte par le vote des 20 et 21 décembre 1851: Art. 17: Le Chef de l'Etat a le droit, par un acte secret et déposé aux archives du Sénat, de désigner le nom du citoyen qu'il recommande, dans l'intérêt de la France, à la confiance du Peuple et à ses suffrages".

Zachowując dotychczasowy tekst przysięgi Prezydenta, przenosi projekt miejsce jej złożenia ze Zgromadzenia Narodowego do Kościoła Katedralnego w Warszawie lub innem mieście Rzplitej (art. 9), co ma mieć symboliczne znaczenie uniezależnienia źródła władzy Prezydenta od parlamentu, a oparcia jej na podstawie głosowania powszechnego.

Projekt rozszerza kompetencję Prezydenta tak w zakresie ustawodawstwa, jak egzekutywy oraz sądownictwa.

W zakresie *ustawodawstwa* projekt przyznaje Prezydentowi Rzplitej udział w niem, ustalając zasadę (art. 65), że stanowienie praw publicznych i prywatnych należy do Prezydenta Rzplitej, Sejmu i Senatu. Według Konstytucji marcowej Prezydent dokonywał tylko promulgacji i publikacji ustaw, czyli 1) stwierdzał, że projekt ustawy został przyjęty przez ciała ustawodawcze i polecał wykonywanie nowej ustawy, jako prawa oraz 2) urzędowo podawałustawę do powszechnej wiadomości. Są to akty czysto wykonawcze, a nie udział w wytworzeniu ustawy. Nie posiadał natomiast Prezydent prawa inicjatywy ustawodawczej, ani prawa veta w jakiejkolwiek postaci.

W przeciwieństwie do tego dotychczasowego pozbawienia Prezydenta udziału w ustawodawstwie, projekt daje Prezydentowi 1) prawo inicjatywy ustawodawczej obok Rządu i Sejmu w całym zakresie ustawodawstwa państwowego, oraz 2) prawo veta ustawodawczego, określonego bardzo szeroko.

Promulgacji i publikacji ustawy dokonywuje Prezydent, według projektu w ciągu 30 dni od otrzymania ustawy, może jednak w tym terminie zwrócić ustawę Sejmowi z orędziem, żądającem ponownego jej rozpatrzenia. Ustawa ta może być rozpatrzona przez Sejm nie wcześniej, jak na najbliższej sesji zwyczajnej. Jeżeli Sejm i Senat zwróconą ustawę ponownie uchwalą większością absolutną ustawowej liczby posłów i senatorów, albo pomimo braku takiej większości w Senacie za ustawą wypowie się w Sejmie większość $^2/_3$ ustawowej liczby posłów, Prezydent Rzplitej stwierdzi moc ustawy i zarządzi jej ogłoszenie, *chyba że zarządzi rozwiązanie Sejmu i Senatu* (art. 70). Wobec tego, że projekt zachowuje zastrzeżenie dotychczasowe (według ustawy z 2.VIII.1926 r.), iż Prezydent Rzplitej może rozwiązać Sejm i Senat przed upływem czasu, na który zostały wybrane, tylko raz jeden z tego samego powodu (art. 11), projekt ustawy, odrzucony przez Prezydenta dwukrotnie w jednej kadencji, przechodzi do drugiej kadencji, gdzie Prezydent Rzplitej może zastosować do niego jeszcze raz veto, czyli że definitywnie będą go mogły uchwalić ciała ustawodawcze dopiero na 2-giej sesji zwyczajnej 2-giej kadencji, czyli po

4-ch latach, a wliczając jeszcze 3 miesięczny okres wyborczy po 4-ch latach i 3 miesiącach, jeżeli znajdzie się w Sejmie wymagana bardzo kwalifikowana większość. W tem ujęciu veto zawieszające Prezydenta Rzplitej zbliża się w praktyce do veta absolutnego.

Jednocześnie rozszerza projekt prawo wydawania przez Prezydenta Rzplitej rozporządzeń z mocą ustawy, noszących w projekcie nazwę *dekretów*. Według art. 44 ust. 5 Konstytucji marcowej, Prezydent Rzplitej miał prawo wydawać rozporządzenia te w czasie, gdy Sejm i Senat są *rozwiązane*, w razie *nagłej* konieczności państwowej. Pojęte więc były te rozporządzenia jako t. zw. *Notverordnungen* w ścisłem tego słowa znaczeniu i ograniczone do przerw między *kadencjami parlamentarnemi*. Według projektu (art. 71), Prezydent Rzplitej ma prawo wydawać dekrety w razie konieczności państwowej (opuszczono określenie: *nagłej*, co jest bardzo istotne) i *wówczas gdy sesja Sejmu jest zamknięta*, czyli i w czasie kadencji parlamentarnej.

Rozszerzenie prawa dekretowania nastąpiło również przez ograniczenie liczby spraw, wyłączonych od unormowania w tej drodze. Wyłączenia te są zgodne z dotychczasowem ujęciem ich w ustawie o zmianie Konstytucji z 2. VIII. 1926 r. tylko w następujących punktach: 1) zmiany Konstytucji, 2) ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, 3) ustaw o konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów, 4) sposobu wykonywania kontroli parlamentarnej nad długami Państwa, 5) budżetu, 6) systemu monetarnego, 7) ustanawiania nowych monopoli oraz dodano 8) amnestji. Natomiast ograniczono wyłączenia co do następujących punktów: 1) spraw, wymienionych w art. 3 ust. 4 Konstytucji marcowej t. j. przekazanych samorządom — przez sformułowanie: *„rozszerzenia lub uszczuplenia dziedzin"* z zakresu ustawodawstwa, przekazanych organom uchwalającym samorządu terytorjalnego; 2) zamiast: ustalenia stanu liczebnego wojska (art. 5 Konst. marc.): *„zwiększenia lub zmniejszenia kontyngentu rekruta w czasie pokoju"* w związku z proponowanem brzmieniem art. 67, według którego „Prezydent Rzplitej zarządza corocznie pobór rekruta w granicach ostatnio ustalonego kontyngentu" czyli ustawa, wymagana jest tylko dla zmiany kontyngentu, przyczem zmniejszenie może być uchwalone tylko na podstawie przedłożenia rządowego; 3) nakładanie nowych podatków i opłat publicznych, co wyłączała Konstytucja marcowa od rozporządzeń z mocą ustawy, w projekcie mamy: wyłączenie nakładania nowych podatków, natomiast *obowiązujące stawki podatkowe nie mogą być podwyższone więcej jako 10%*, a zatem stworzona miała być możność podwyższenia podatków w drodze dekretowej do tej granicy; 4) zbycia i obciążenia nieruchomego majątku pań-

stwowego — z ograniczeniem, wynikającem z proponowanego brzmienia art. 68: *„wartości przekraczającej w każdym poszczególnym wypadku 1.000.000 zł.*, 5) zaciągania pożyczek państwowych przez dodanie słów: *z wyjątkiem inwestycyjnych* — wyjątek podważał tu samą zasadę wobec niemożności ścisłego ustalenia, co podciągnąć można pod miano pożyczki inwestycyjnej. Wyłączenia nie wymieniały a) zgody parlamentu na ratyfikację umów międzynarodowych (art. 49 ust. 2 Konst.) oraz b) wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju (art. 50), chociaż odpowiednie artykuły projektu (18 i 19) wymagały udziału parlamentu w tych aktach.

Projekt zmieniał sposób wydawania dekretów przez to, że zamiast podpisów całego Rządu wymagał oprócz podpisu Prezydenta Rzplitej podpisów Prezesa Rady Ministów i ministra sprawiedliwości. Utrzymywał projekt przepis dotychczasowy, według którego dekrety tracą moc obowiązującą, jeżeli nie zostaną złożone Sejmowi w ciągu dni 14 po najbliższem posiedzeniu Sejmu, natomiast opuszczał prawo Sejmu do uchylania dekretów, z czego wnosić należało, że pozostawała jedynie możliwość uchylania dekretów w drodze ustawodawczej, ale wówczas w grę wchodziły przepisy o veto ustawodawczem Prezydenta Rzplitej, czyli uznać należy, iż projekt pozbawiał parlament środka skutecznej kontroli nad ustawodawstwem dekretowem.

Niezależnie od zapewnienia Prezydentowi Rzeczypospolitej udziału w ustawodawstwie oraz rozszerzenia jego prawa dekretowania, projekt przyznaje Prezydentowi wpływ na skład ciał ustawodawczych: a) *co do Sejmu* przez to, że o ważności wyborów zaprotestowanych rozstrzygać ma, według projektu, Prezydent Rzplitej (art. 31), a nie Sąd Najwyższy, jak dotychczas (art. 19 Konst. marc.). Zauważyć należy, iż jest to czynność w istocie swej sądowa i przekazanie jej Prezydentowi Rzplitej budzić musi wątpliwości zarówno zasadnicze, jak i praktyczne co do wykonalności tego przepisu [1]); b) *co do Senatu* przez to, że Prezydent Rzplitej uzyskuje prawo powoływania $^1/_3$ ustawowego składu Senatu na czas jego kadencji (art. 51 ust. 5).

W zakresie władzy wykonawczej czyli *rządowej* projekt nadaje Prezydentowi Rzplitej prawo przewodniczenia na posiedzeniu Rady

---

[1]) Patrz Peretiatkowicz A., *Cezaryzm demokratyczny*, str. 18: „Badanie ważności wyborów przez Prezydenta. Dziwny ten przepis zapoznaje, że badanie legalności wyborów jest czynnością sądową i że Prezydent nie może być tą funkcją obarczony. Przedewszystkiem dlatego, że niema na to czasu, a niekiedy i kompetencji. A powtóre może być narażony na zarzut, że to badanie przeprowadza w sposób stronniczy. Sama możliwość takiego zarzutu już podkopuje autorytet Prezydenta".

Ministrów (art. 53). Liczbę, zakres działania i wzajemny stosunek ministrów, jak również kompetencję Rady Ministrów, określi rozporządzenie Prezydenta Rzplitej (art. 54), podczas gdy według Konstytucji marcowej (art. 63) wchodziło to w zakres ustawodawstwa. Zmiana ta czyni z Prezydenta Rzplitej istotnego szefa władzy rządowej, tembardziej że projekt wprowadza pojęcie odpowiedzialności Rady Ministrów i poszczególnych ministrów przed Prezydentem Rzplitej za swoją działalność oraz za całość powierzonej im administracji (art. 57). Projekt nie określa tej odpowiedzialności, wobec czego polegać ona może tylko na odwołaniu przez Prezydenta ministra, który stracił jego zaufanie, do czego miał Prezydent prawo również i na podstawie Konstytucji marcowej (art. 45), bez ograniczenia, o ile chodziło o Prezesa Rady Ministrów, a z ograniczeniem przez wniosek tego ostatniego, gdy chodziło o członka gabinetu.

Projekt utrzymuje zasadę kontrasygnatury aktów rządowych Prezydenta Rzplitej przez Prezesa Rady Ministrów i ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność (art. 56), jednakowoż czyni wyłom w tej zasadzie, przyjmując, że nie wymagają kontrasygnaty: a) orędzia i wszelkie akty, dotyczące Sejmu i Senatu, b) mianowania i odwołania Prezesa Rady Ministrów, Generalnego Inspektora sił zbrojnych, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i urzędników kancelarji Cywilnej Prezydenta Rzeczypospolitej, c) mianowania i zwolnienia oficerów wszelkich stopni oraz wszelkie akty Prezydenta Rzeczypospolitej, jako Zwierzchnika sił zbrojnych, d) akty łaski i przekazane ustawami akty pieczy prawnej, e) mianowania sędziów, f) mianowania Prezesa i członków Trybunału Stanu.

Projekt utrzymuje wprawdzie zasadę konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów za akty rządowe Prezydenta Rzplitej (art. 59), czyli za zgodność tych aktów z Konstytucją i innemi ustawami (art. 59), ale uwolnienie od kontrasygnaty ministerjalnej najbardziej doniosłych aktów rządowych Prezydenta Rzplitej poważnie tę zasadę osłabia. Projekt utrzymuje zasadę nieodpowiedzialności Prezydenta Rzplitej za czynności urzędowe w postaci niezmienionej w stosunku do Konstytucji marcowej (art. 20 ust. 1 projektu opuszcza słowa końcowe art. 51 Konst. marcowej: „ani parlamentarnie, ani cywilnie"), utrzymuje również odpowiedzialność karną Prezydenta Rzplitej w tym samym, co Konstytucja marcowa, zakresie t. j. za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji oraz przestępstwo karne, zmienia wszakże warunki realizacji tej zasady:

1-o pociąga Prezydenta Rzplitej do tej odpowiedzialności nie Sejm większością $^{3}/_{5}$ głosów, przy obecności conajmniej połowy usta-

wowej liczby posłów, ale *Zgromadzenie Narodowe* (czyli połączone Sejm i Senat) *większością* $^3/_5$ *głosów, przy obecności conajmniej* $^2/_3$ *ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego;* podwyższa projekt więc quorum i wprowadza udział Senatu.

2-o zmienia skład Trybunału Stanu, przyznając Prezydentowi Rzplitej wpływ w tym względzie. Według art. 101 projektu, Trybunał Stanu składa się z Prezesa, mianowanego przez Prezydenta Rzplitej oraz z 12 członków. Czterech z nich mianuje Prezydent Rzplitej, czterech — wybiera Sejm i czterech — Senat. Członkami Trybunału Stanu, tak jak dotychczas, mogą być osoby, nie będące posłami ani senatorami, nie piastujące żadnego urzędu państwowego i używające pełni praw obywatelskich. Prezydent Rzplitej mianuje prezesa i czterech członków Trybunału Stanu zaraz po objęciu urzędu. Sejm i Senat wybierają członków Trybunału Stanu natychmiast po ukonstytuowaniu się. W razie zmiany na stanowisku Prezydenta Rzplitej mandaty prezesa i wszystkich członków Trybunału Stanu trwają do czasu objęcia urzędu przez następnego Prezydenta Rzplitej, a w razie rozwiązania Sejmu — do czasu ukonstytuowania się nowego Sejmu.

Wreszcie w zakresie *władzy sądowej* projekt przyznaje Prezydentowi Rzplitej prawo *umorzenia postępowania przed prawomocnem rozstrzygnięciem sprawy w poszczególnych wypadkach* (art. 14), oraz wykonywanie aktów pieczy prawnej, przekazane mu specjalnemi ustawami (art. 15). To drugie prawo sformułowane jest niejasno, natomiast pierwsze nasuwa poważne wątpliwości ze stanowiska zarówno autorytetu Prezydenta, jak i praworządności. [1])

Od omówienia konstytucyjnego stanowiska Prezydenta Rzplitej według koncepcji projektu przechodzimy do konstrukcji, jaką nadaje on parlamentowi tak co do jego składu, jak i warunków prawnych działalności oraz kompetencji.

Projekt utrzymuje pięcioprzymiotnikowe prawo wyborcze do Sejmu i Senatu, wprowadzając do dotychczasowego prawa wyborczego następujące zmiany:

---

[1]) Peretiatkowicz A., o. c., str. 18 poddaje krytyce mianowanie prezesa oraz jednej trzeciej członków Trybunału Stanu przez Prezydenta: „ponieważ Trybunał Stanu może również sądzić Prezydenta... przeto powoływanie swoich ewent. sędziów nie wydaje się rzeczą normalną ze stanowiska praworządności", co do prawa abolicji pisze: „Uprawnienie to nie przysługuje żadnemu Prezydentowi, a nawet nie przysługuje z reguły monarchom konstytucyjnym. Niema ono wielkiego znaczenia praktycznego, jednakże wywołuje wrażenie, że normalny wymiar sprawiedliwości w państwie może być zahamowany". Autor nazywa te dwie projektowane reformy łącznie z badaniem ważności wyborów przez Prezydenta oraz głosowaniem wojskowych „refleksami dyktatury", które nie dadzą się pogodzić z zasadami państwa praworządnego (tamże, str. 17).

a) podwyższa wiek, wymagany dla prawa wybierania do Sejmu do lat 24, a dla wybieralności do lat 30,

b) skreśla w art. 12 Konst. słowa: „wojskowi w służbie czynnej nie mają prawa głosowania", przez to dopuszczając ich do udziału w wyborach,

c) do wyłączenia z korzystania z prawa wyborczego obywateli, skazanych za przestępstwa, które określi ordynacja wyborcza, dodaje: ostatecznym lub *nieostatecznym* wyrokiem sądu,

d) ustala liczbę senatorów na 150,

e) tylko $^2/_3$ ustawowego składu Senatu podlega wyborowi przez województwa, $^1/_3$ jest powoływana przez Prezydenta Rzplitej.

Co do stanowiska konstytucyjnego posłów i senatorów projekt wprowadza następujące zmiany:

a) usuwa z Konstytucji określenie, że „posłowie są przedstawicielami całego narodu" (art. 20 Konst. marc.), zamiast zaś jego formułuje obowiązek zasadniczy posłów: „posłowie w wykonaniu swego mandatu pracować muszą dla dobra Państwa, jako całości" (art. 32 projektu);

b) ogranicza immunitet poselski, wychodząc z założenia, że „udział w rozstrzyganiu spraw Państwa bierze Sejm, jako całość. Poszczególni posłowie korzystają tylko z takich przywilejów osobistych, jakich wymaga ich uczestnictwo w pracach Sejmu" (art. 33 projektu). Zgodnie z tem projekt usuwa z art. 21 Konstytucji pojęcie „działalności w Sejmie lub *poza Sejmem*, wchodzącej w zakres wykonywania mandatu", ograniczając zawodową działalność poselską do Sejmu, formułując ją przytem restryktywnie: „posłowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za działalność w Sejmie, wchodzącą w zakres wykonania mandatu poselskiego, *a pozostającą w granicach regulaminu Sejmu*, ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu".

Poza działalnością w Sejmie posłowie odpowiadają, według projektu (art. 35), za działalność sprzeczną z prawem tak samo, jak pozostali obywatele. Zachowuje jednakże projekt przepisy art. 21 Konst. marc. 1-o o zawieszeniu na żądanie Sejmu postępowania karno-sądowego, karno-administracyjnego lub dyscyplinarnego, wdrożonego przeciw posłowi przed lub *po* uzyskaniu mandatu, dopuszczając wbrew art. 21 ten ostatni wypadek, i przyjmując nie, jak art. 21, zawieszenie na cały czas trwania mandatu, ale „na czas, wskazany w uchwale Sejmu"; 2-o postanowienie art. 21 Konst. marcowej, że przez cały czas trwania sesji posłowie nie mogą być pozbawieni wolności inaczej, jak za zezwoleniem Sejmu, oraz wyjątek od tej zasady — przytrzymanie

posła w wypadku schwytania go na gorącym uczynku, przytem zamiast słów art. 21 Konst.: „zbrodni pospolitej“, wprowadza projekt: „przestępstwa, zagrożonego karą więzienia“, odpada więc wyłączenie t. zw. przestępstw politycznych. Skreśla też projekt ostatnie słowa art. 21 Konst.: „na żądanie Marszałka przytrzymany musi być niezwłocznie zwolniony“.

c) wprowadza projekt, jako całkowite *novum*, odpowiedzialność posłów przed Trybunałem Stanu. Według art 34 projektu, za wystąpienia, sprzeczne z treścią ślubowania poselskiego, albo naruszające autorytet i powagę Sejmu, poseł może być na żądanie Marszałka Sejmu albo $^1/_4$ ustawowej liczby posłów, albo Ministra Sprawiedliwości, postawiony przed Trybunał Stanu i orzeczeniem tego Trybunału pozbawiony mandatu. Podkreślić należy, że sformułowanie zakresu odpowiedzialności posłów jest tu bardzo płynne i musiałoby w praktyce unicestwić zasadę niezależności poselskiej.

Co do warunków funkcjonowania Sejmu i Senatu należy zauważyć następujące zmiany, jakie pragnęli wprowadzić twórcy projektu:

a) pierwsze posiedzenie nowowybranego Sejmu ma się odbyć nie w trzeci, a w czwarty wtorek po dniu wyborów (art. 48),

b) zwołanie na sesję zwyczajną najpóźniej w listopadzie, a nie w październiku (art. 48).

c) czas trwania sesji zwyczajnej, zagwarantowany klauzulą budżetową, oznaczono na 4 miesiące (art. 74),

d) maksymalne odroczenie sesji zwyczajnej bez zgody Sejmu przedłużono z 30 na 60 dni, dodano wszakże zastrzeżenie, że czas ten nie wlicza się do biegu terminów, przepisanych dla czynności Sejmu wzgl. Senatu (art. 49),

e) podniesienie liczby posłów, mogących żądać zwołania sesji nadzwyczajnej z $^1/_3$ na $^1/_2$ ustawowej liczby, oraz dodanie zastrzeżenia, iż sesja nadzwyczajna ma być dla obrad nad sprawami, wymienionemi w zarządzeniu o jej zwołaniu, oraz nad projektami ustaw nagłych (art. 48),

f) podniesienie quorum, niezbędnego dla uchwał, z $^1/_3$ na $^1/_2$ ustawowej liczby posłów, oraz minimalnej liczby interpelantów do $^1/_6$ ustawowej liczby posłów (dotychczas według regulaminu sejmowego wystarczało 15 podpisów),

g) zamknięcie sesji powoduje wygaśnięcie nieukończonych prac, a w szczególności upadają niezałatwione przedłożenia rządowe, wnioski poselskie i interpelacje (art. 50).

Co do stosunku Sejmu do Senatu projekt wzmacnia stanowisko Senatu, w szczególności wprowadza:

1) udział Senatu w aktach, dotyczących: wyboru zastępcy Prezydenta Rzplitej w razie ustąpienia Prezesa Rady Ministrów (art. 6), powzięcia uchwały, czy urząd Prezydenta Rzplitej należy uznać za opróżniony w razie niesprawowania go przez Prezydenta w ciągu 3 miesięcy (art. 8).

2) zwiększenie udziału Senatu w ustawodawstwie: Senat może uchwalony przez Sejm projekt odrzucić w *całości;* jeżeli Sejm uchwali go ponownie większością $^{3}/_{5}$ głosów, projekt jest uchwalony, w przeciwnym razie upada. Także zmiany, proponowane przez Senat, Sejm może odrzucić większością $^{3}/_{5}$ (według Konst. marcowej $^{11}/_{20}$, art. 35); jeżeli Sejm proponowanych przez Senat zmian nie przyjmie zwykłą większością lub nie odrzuci większością $^{3}/_{5}$, projekt upada (art. 69).

Co do kompetencji Sejmu i Senatu, mówiliśmy już w rozważaniach o wzmocnieniu władzy Prezydenta Rzplitej o ograniczeniach w wykonywaniu funkcji ustawodawczej przez parlament i o zapewnieniu przewagi ustawodawstwa dekretowego nad ustawodawstwem w śc. słowa znaczeniu. Również i w zakresie kontroli Sejmu nad Rządem, projekt wysuwa ograniczenia odpowiedzialności parlamentarnej Rządu, a mianowicie:

1) wniosek, żądający ustąpienia Rządu lub poszczególnego ministra, musi być zgłoszony conajmniej przez $^{1}/_{4}$ ustawowej liczby posłów,

2) wniosek ten nie może być poddany pod obrady Sejmu przed upływem 7 dni od dnia zgłoszenia,

3) wniosek ten musi być uchwalony absolutną większością ustawowej liczby posłów. Oczywiście, Prezydent Rzplitej może odwołać Rząd albo rozwiązać Sejm (art. 60), ponieważ zaś może Sejm rozwiązać raz jeden z tego samego powodu (art. 11), votum nieufności uchwalone temu samemu Rządowi przez następny Sejm będzie definitywnym środkiem dla spowodowania ustąpienia Rządu. Zasadę rządów parlamentarnych projekt więc zachowuje, stwarza jednak bardzo silne gwarancje trwałości rządów, większość absolutna ustawowej liczby posłów jest niezmiernie trudna do osiągnięcia.

Również i realizację konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów projekt stara się utrudnić, podnosząc wymagane quorum dla uchwały Sejmu, stawiającej ministra w stan oskarżenia z $^{1}/_{2}$ do $^{2}/_{3}$ ustawowej liczby posłów, przy tej samej żądanej większości $^{3}/_{5}$ (art. 61). Takich samych warunków projekt wymaga dla usunięcia uchwałą Sejmu członków Kolegjum Najwyższej Izby Kontroli (art. 78).

Wreszcie projekt oddaje zastępstwo Prezydenta Rzplitej w razie, jeżeli Prezydent nie może sprawować urzędu oraz w razie opróżnienia urzędu jego wskutek śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny, *Prezesowi Rady Ministrów* (art. 6), podczas gdy funkcję tę na podstawie Konstytucji marcowej spawował Marszałek Sejmu (art. 40 Konst. marc.). Zmiana ta posiada znaczenie prestiżowe: pełnienie zastępcze funkcyj Prezydenta przez Marszałka Sejmu było wyrazem ideji rządów sejmowych, powierzenie ich szefowi Rządu znamionuje dominujące stanowisko, które chcieli zapewnić mu wnioskodawcy omawianego projektu.

W zakresie sądownictwa, poza przyznaniem Prezydentowi Rzplitej prawa umorzenia postępowania przed prawomocnem rozstrzygnięciem sprawy w poszczególnych przypadkach (art. 14), o czem była mowa wyżej, projekt:

a) skreśla ustęp 1 art. 76 o wyborze sędziów pokoju przez ludność,
b) skreśla art. 83 o powołaniu sądów przysięgłych do orzekania o zbrodniach, zagrożonych cięższemi karami i o przestępstwach politycznych,
c) wysuwa skasowanie Najwyższego Trybunału Administracyjnego i ustanowienie Sądu Najwyższego do spraw sądowych: cywilnych, karnych i *administracyjnych.* Reforma ta miałaby na celu uniknięcie rozbieżności w orzecznictwie tych 2-ch organów kasacyjnych. która wystąpiła kilkakrotnie w kwestjach zasadniczych, odrębne sądownictwo administracyjne projekt jednak pozostawia (art. 97).

Wreszcie dział, dotyczący praw i obowiązków obywatelskich (rozdział V Konstytucji marcowej art. 67 — 124) projekt zachowuje w mocy ze zmianami drugorzędnemi [1]).

---

[1]) Zmiany te są następujące (cytujemy artykuły Konstytucji marcowej, cyfry w nawiasach, oznaczają artykuły projektu: art. 101 (116): dodaje się ustęp: „Rzplita Polska otacza opieką obywateli swoich, zatrudnionych stale lub czasowo poza granicami Państwa"; art. 102 (117) dodaje się ustępy: „Osobne ustawy zapewnią nadzór państwowy nad materjalnemi, moralnemi i prawnemi warunkami pracy zarobkowej" oraz „Samodzielne warsztaty pracy rolniczej, przemysłowej i handlowej korzystają z opieki Państwa". Art. 103 (118) zamiast słów: „Osobne ustawy normują opiekę macierzyństwa" wstawia projekt: „Osobne ustawy normują ogólne warunki pracy kobiet i ochronę macierzyństwa" oraz w końcu artykułu: „Warunki dozwolonej pracy dzieci i młodzieży określone będą w osobnych ustawach, zmierzających do zabezpieczenia zdrowia fizycznego i moralnego". Art. 108 (123) dodaje się ustęp: „Stowarzyszanie się dla ochrony i poprawy warunków pracy najemnej nie może być zabronione ani ograniczone przez umowę". W art. 117 (132) dodaje się po I-em zdaniu: „Państwo zapewnia twórczości naukowej i artystycznej opiekę i pomoc materjalną. Dzieła sztuki, pamiątki historyczne, pomniki przyrody oraz krajobraz znajdują się pod opieką Państwa". Resztę treści

Istotą reformy, proponowanej przez omówiony projekt Bloku Bezpartyjnego, jest wysunięcie na plan pierwszy osoby i roli Prezydenta Rzplitej [1]), wskutek czego uprawnienia przedewszystkiem parlamentu, ale także i Rządu musiałyby być pomniejszone na rzecz uprawnień Prezydenta [2]). Nie tylko jednak zakres władzy, przyznawanej przez projekt Prezydentowi ma ważne znaczenie, z prawno-politycznego punktu widzenia ważny jest charakter sprawowanej władzy i jej podstawa. Projekt zachowuje podstawę demokratyczną władzy Prezydenta, poniekąd ją rozszerza, przechodząc od obioru głowy Państwa przez parlament do obioru przez plebiscyt, coprawda ograniczony, i na tej podstawie buduje rządy osobiste Prezydenta, będącego samodzielnym czynnikiem władzy a politycznie nieodpowiedzialnego. Aczkolwiek bowiem projekt nie znosi odpowiedzialności parlamentarnej Rządu, to obstawia jej realizację takiemi zastrzeżeniami, że w związku z całym szeregiem przepisów, ograniczających parlament, stwierdzić musimy, że projekt ten opiera się na przyjęciu zasady rządów autorytatywnych na miejsce rządów demokratyczno - parlamentarnych [3]). Jest to system t. zw. cezaryzmu demokratycznego [4]).

---

art. 117 projekt przenosi do art. 134 oraz dodaje art. 133: „Każdy ma prawo do wyników swojej twórczości artystycznej, naukowej albo technicznej. Państwo drogą układów międzynarodowych zapewni dziełom polskich twórców opiekę również i zagranicą".

[1]) Por. Makowski W. *Uwagi o projekcie reformy konstytucyjnej*, str. 74—79.

[2]) Szerer M. *Rząd czy Prezydent?* Warszawa, 1929 przeciwstawia powyższej koncepcji ideę przeniesienia ciężaru reformy na kwestję wzmocnienia władzy Rządu a nie Prezydenta.

[3]) Makowski W., o. c. str. 98 in. uważa: „że jest on (projekt B. B.) wyrazem dążenia do postawienia zdecydowanego kroku na drodze do dalszego rozwoju demokracji. Istotne podstawy demokracji współczesnej nietylko zostały zachowane, ale pogłębione, zostały natomiast zaproponowane środki do ukrócenia pewnych szkodliwych wybujałości życia demokratycznego". Przeciwnie Mirkine-Guetzévitch B., *Le renforcement de l'Exécutif et le régime parlamentaire*, Revue du Droit Public, 1930, p. 508: „Le projet polonais est surtout intéressant parce qu'il nous montre clairement comment la recherche de la primauté de l'Exécutif peut aboutir à l'établissement d'un type de pouvoir personnel... Le projet polonais... sort des cadres du *droit public démocratique* et aboutit au pouvoir personnel irresponsable, sur le modèle des anciennes constitutions européennes du *principe monarchique*... Le projet établit la dictature du Président, qui transmet cette dictature au Président suivant par un système d'élection extrêmement restrictif. Cette dictature est quelque peu attenuée par l'existence d'un parlement, limité dans ses droits, contrôlé par le Président dans sa composition même, et privé de tous ces fondements qui constituent non seulement le système juridique, mais le système psychologique de la Démocratie. Le système constitutionnel, qui est exposé dans le projet du „bloc gouvernemental", a sans nul doute des liens avec la théorie générale de l'Etat fasciste".

[4]) Termin ten zastosował pierwszy do systemu politycznego w Polsce od r. 1926 prof. Peretjatkowicz w pracy „*Cezaryzm demokratyczny a Konstytucja Polska*".

§ 42. PROJEKT LEWICY.

Projekt rewizji Konstytucji, zgłoszony przez kluby lewicowe Sejmu, zmierzał 1) do zrealizowania tych postulatów ustrojowych (politycznych i społecznych) które nie zostały uwzględnione przez Sejm Ustawodawczy, a które znalazły wyraz w projektach Konstytucji, zgłoszonych przez kluby lewicowe w r. 1919,[1]) nie wszystkie wszakże postulaty klubów lewicowych w Sejmie Ustawodawczym, zostały ponowione w II Sejmie, 2) do przywrócenia rządów parlamentarnych w postaci z przed przewrotu majowego r. 1926 i skuteczniejszego ich zabezpieczenia przez wypełnienie luk w przepisach Konstytucji, przy czem kierowano się konfliktami konstytucyjnemi z lat ostatnich.

Kwestja, która przy uchwalaniu Konstytucji marcowej, wywołała najzaciętsze spory, jednoizbowa czy dwuizbowa struktura parlamentu, została wznowiona. Projekt zawiera postulat zniesienia Senatu, choć jak wiadomo, Senat Konstytucji marcowej, będący wynikiem kompromisu, posiadał uprawnienia bardzo ograniczone. Zastępuje projekt Senat Komisją Kodyfikacyjną Sejmu, która przed ostateczną uchwałą Sejmu ma badać projekt ustawy wyłącznie pod względem jego sformułowania prawniczego (art. 18 projektu). Oczywiście, pełna jednoizbowość przyczyniłaby się do wzmożenia ujemnych stron absolutyzmu sejmowego. Część wnioskodawców, klub socjalistyczny wysunął zresztą projekt pewnego surogatu II-ej izby w postaci Izby Pracy, złożonej z przedstawicieli zawodowych organizacyj robotniczych i pracowniczych, która miałaby prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie wszystkich spraw dotyczących stosunków pracy oraz prawo opinjowania o projektach ustaw, dotyczących stosunków pracy przed ostatecznem ich uchwaleniem w Sejmie, oraz prawo interpelowania ministra opieki społecznej i ochrony pracy (art. 31).

W drugiej, również bardzo spornej kwestji w r. 1919, sposobu obioru Prezydenta Rzplitej, projekt ponawia wniosek socjalistyczny z Sejmu Ustawodawczego obioru przez elektorów, których liczba równa się podwójnej ilości ustawowej liczby posłów, przyczem elektorami („członkami Zgromadzenia Narodowego") nie mogliby być posłowie i ministrowie (art. 21).

---

[1]) Projekt stronnictwa „*Wyzwolenie*", zatytułowany „*Podstawa ładu Rzplitej Polskiej*", oraz projekt Konstytucji, zgłoszony 27 maja 1919 r. przez posła *M. Niedziałkowskiego* i tow. w imieniu związku polskich posłów socjalistycznych, jako „*Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzplitej Polskiej*". Szczegółowy rozbiór obu projektów patrz w mojem *Polskiem Prawie Politycznem*, str. 176—189. Patrz także: „*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 17 marca 1921 r. oraz projekt związku polskich posłów socjalistycznych*" ze wstępem *Czapińskiego K.* Warszawa 1921.

Z tendencyj wzmocnienia władzy wykonawczej, aktualnych w epoce II-go Sejmu i które znalazły wyraz we wszystkich innych projektach, mamy w projekcie lewicy tylko przepisy, regulujące procedurę wyrażenia *votum* nieufności Radzie Ministrów lub poszczególnym ministrom. Wniosek o *votum* nieufności może być głosowany dopiero po upływie 8 dni od dnia posiedzenia, na którem został zgłoszony, przyczem winien być podpisany conajmniej przez 25 posłów. Dla ważności głosowania potrzebna jest obecność przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów. Termin 8-iodniowy stosuje się i wtedy, gdy Rząd lub poszczególny minister przy głosowaniu nad jakąkolwiek sprawą stawia kwestję zaufania. Nie stosuje się ten termin, o ile zapadnie uchwała Sejmu, powzięta wiąkszością $^3/_5$ głosów przy obecności conajmniej $^1/_2$ ustawowej liczby posłów (art. 27).

Zmiany Konstytucji, dokonane w r. 1926, dotyczące 1-o prawa rozwiązania Sejmu przez Prezydenta Rzplitej, 2-o wydawania rozporządzeń z mocą ustawy przez Prezydenta, oraz 3-o prawa budżetowego, projekt utrzymuje, wprowadza do nich jednak różne modyfikacje na rzecz gwarancji praw parlamentu.

1-o. Projekt zachowuje prawo Prezydenta Rzplitej zwołania i zamknięcia sesji i kadencji Sejmu, przyczem na I-sze posiedzenie Sejm powinien być zwołany w trzeci wtorek po dniu wyborów, na sesję zwyczajną najpóźniej we wrześniu, a na sesję nadzwyczajną w każdym czasie wedle uznania Prezydenta a musi być zwołany na żądanie $^1/_4$ ustawowej liczby posłów w ciągu 15 dni z uwzględnieniem przedstawionego programu pracy. Projekt obniża zatem z $^1/_3$ na $^1/_4$ liczbę posłów, mogących domagać się zwołania sesji Sejmu, zwołanie Sejmu w określonych terminach na sesje zwyczajne i nadzwyczajne przez Prezydenta pojmuje, jako jego konstytucyjny obowiązek. Jako gwarancję dodatkową zachowania przepisów Konstytucji o zwoływaniu Sejmu, projekt zawiera klauzulę (p. 5 art. 36), według której gdyby Sejm nie został zwołany przez Prezydenta Rzplitej w tych terminach, Marszałek Sejmu zarządzi jego zwołanie najpóźniej w ciągu 7 dni od upływu tych terminów. Pozatem otwarcie Sejmu zwołanego przez Prezydenta Rzplitej należeć ma, według projektu, do Marszałka Sejmu.

Dla zagwarantowania funkcjonowania Sejmu projekt zawiera trzy postanowienia: 1) przed ukonstytuowaniem się Sejmu po wyborach i przed sprawdzeniem mandatów niezaprotestowanych pierwsza sesja Sejmu nie może być zamknięta, 2) sesja zwyczajna nie może być zamknięta przed uchwaleniem budżetu lub dopóki nie upłynie 5-cio-

miesięczny termin, 3) sesja nadzwyczajna, zwołana dla obrad nad sprawami, wymienionemi w zarządzeniu zwołującem, nie może być zamknięta bez zgody Sejmu przed wyczerpaniem obrad, a w żadnym razie przed upływem dni 30-tu.

Oryginalną cechą projektu jest zniesienie normalnych przerw między kadencjami sejmowemi. Oczywiście, przerwa ta nastąpić może, jeżeli Prezydent Rzplitej rozwiąże Sejm przed upływem kadencji, co może uczynić raz jeden z tego samego powodu i wówczas wybory odbędą się najpóźniej w ciągu 90-ciu dni. Pozatem Prezydent Rzplitej ma, według projektu, zarządzać nowe wybory *przed ukończeniem* kadencji Sejmu i zamykać tę kadencję *w dniu otwarcia nowego Sejmu* [1]). Dekret o zarządzeniu nowych wyborów pociąga za sobą jednoczesne zamknięcie sesji Sejmu, która zwołana może być tylko w wyjątkowych wypadkach, przewidzianych w art. 4 ust. 4 (przekroczenie budżetu), 50 (wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju), 50-a (zarządzenie mobilizacji), 124 (zawieszenie niektórych praw obywatelskich). Do tego sformułowania art. 13 projektu dodaje (widocznie nieuzgodniony z nim pod względem redakcyjnym) art. 11: „Jeżeli po zarządzeniu przez Prezydenta Rzplitej wyborów będzie tego wymagała nagła konieczność państwowa, jak groźne powikłania (?) międzynarodowe, albo wewnętrzne, lub niecierpiące zwłoki potrzeby skarbowe, Prezydent Rzplitej zwołuje Sejm na sesję nadzwyczajną. Pierwsza formuła (art. 13) jest bardzo restryktywna, druga bardzo nieokreślona.

Projekt dąży do ustalenia jednej daty wyborów do Sejmu, a mianowicie mają one odbywać się w pierwszą niedzielę lipca, i przypisuje do tego takie znaczenie, że nawet w razie rozwiązania Sejmu przed upływem kadencji przedłuża się kadencja następnego Sejmu tak, by o ile ten Sejm nie zostanie wcześniej rozwiązany, wybory mogły się odbyć w normalnym terminie w pierwszą niedzielę lipca.

Jak widzimy, projekt zawiera rygorystyczne przepisy, mające zabezpieczyć funkcjonowanie Sejmu. Idzie jednak stanowczo zadaleko w zakresie gwarancyj praw parlamentu, gdy żąda uprzedniej zgody Sejmu nie tylko już dla wypowiedzenia wojny, jak Konstytucja marcowa (art. 50), ale także dla zarządzenia przez Prezydenta Rzplitej na podstawie uchwały Rady Ministrów mobilizacji. Jeżeli sesja jest

---

[1]) Stwarzałoby to uprzywilejowane położenie dla posłów kończącego swą kadencją Sejmu, którzy w okresie wyborczym pobieraliby djety i korzystali bezpłatnie z państwowych środków komunikacyjnych. Ta premja wyborcza dla posłów służyłaby utrwaleniu oligarchji parlamentarnej.

zamknięta, lub zarządzono nowe wybory, Prezydent Rzplitej może wprawdzie ogłosić mobilizację na podstawie uchwały Rady Ministrów, w tych wypadkach jednak Sejm zbiera się z samego prawa najpóźniej na trzeci dzień od dnia ogłoszenia mobilizacji, celem powzięcia odpowiedniej decyzji. Jest to przepis całkowicie nierealny, nie liczący się z warunkami dzisiejszych konfliktów między państwami oraz środkami technicznymi współczesnej wojny. Jedyną możliwą tu gwarancją jest parlamentarna i konstytucyjna odpowiedzialność Rządu.

2-o. Te wyżej omówione punkty projektu, mające zabezpieczyć funkcjonowanie parlamentu, powodują ograniczenie prawa Prezydenta Rzplitej wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Odpadają rozporządzenia z mocą ustawy, wydawane w razie nagłej konieczności państwowej w czasie przerwy pomiędzy kadencjami (art. 44 ust. 5 Konst.) ponieważ normalnie tej przerwy, poza wypadkiem rozwiązania wcześniejszego Sejmu, nie będzie.

Projekt zachowuje jedynie możliwość udzielenia Prezydentowi przez Sejm pełnomocnictw ustawodawczych i żąda dla ich uchwalenia większości $^{11}/_{20}$ głosów przy obecności przynajmniej $^{1}/_{2}$ ustawowej liczby posłów. Wyjmuje z ich zakresu zmianę Konstytucji, ordynacji wyborczej, uchwalenie budżetu, kontyngentu rekruta, zaciągnięcie pożyczki państwowej, zbycie, zamianę i obciążenie nieruchomego majątku państwowego, nałożenie podatków i opłat, ustanowienie ceł i monopolów, ustalenie systemu monetarnego, przyjęcie gwarancji finansowej, kontrolę parlamentarną nad długami Państwa, sprawy samorządowe, wypowiedzenie wojny, zawarcie pokoju, ogłoszenie mobilizacji, ratyfikację traktatów, konstytucyjną odpowiedzialność ministrów, zawieszenie praw obywatelskich. Wreszcie projekt zastrzega, że uchwała Sejmu, uchylająca rozporządzenia, winna być ogłoszona w Dzienniku Ustaw w ciągu *trzech* dni od chwili jej powzięcia (art. 23).

3-o. Co do uchwalenia budżetu projekt zachowuje maksymalny 5-ciomiesięczny termin uchwalenia budżetu, po upływie którego w razie jeżeli Sejm budżetu nie uchwalił i nie odrzucił, Prezydent Rzplitej ogłasza budżet w brzmieniu projektu rządowego.

Jeżeli Sejm odrzuci w całości rządowy projekt budżetu, Rząd ma prawo czynić wydatki i pobierać dochody w granicach zeszłorocznego budżetu, ale tylko *w ciągu trzech miesięcy*. Zarazem winien Rząd przedłożyć projekt nowego budżetu lub prowizorjum budżetowego najpóźniej w ciągu 30 dni. Zachowuje projekt przepisy Konstytucji marcowej (art. 25 ust. 11) o pobieraniu dochodów i czy-

nieniu wydatków przez Rząd w granicach zeszłorocznego budżetu w razie rozwiązania Sejmu, jeśli budżet lub prowizorjum budżetowe nie jest uchwalone, z obowiązkiem przedłożenia prowizorjum budżetowego na pierwszem posiedzeniu Sejmu po wyborach. Projekt zawiera przytem zastrzeżenie, by zarówno w razie odrzucenia budżetu przez Sejm, jak i rozwiązania Sejmu przed uchwaleniem budżetu, wydatki, które Rząd ma prawo czynić nie przekraczały miesięcznie $^1/_{12}$ części ogólnej sumy wydatków według zeszłorocznego budżetu.

Projekt zawiera szereg przepisów, mających zagwarantować ścisłe wykonanie ustawy budżetowej. A więc zastrzega, że wszystkie wydatki państwowe mogą być uskuteczniane tylko na cele i w granicach kredytów, ustalonych w ustawie budżetowej. Otwieranie kredytów, nieobjętych budżetem lub przekraczających poszczególne pozycje budżetowe, może nastąpić *tylko w drodze ustawodawczej* pod warunkiem, że równocześnie zostaną uzyskane nowe wystarczające źródła dochodu. Jedynie w razie, gdy sesja Sejmu jest zamknięta lub zarządzone zostały nowe wybory, a nastąpiła *klęska żywiołowa lub inny wypadek nagły*, wymagający natychmiastowego wydatkowania sum ze Skarbu Państwa, wolno czynić wydatki na cele, nieprzewidziane w budżecie, albo na cele przewidziane, ale w granicach wyższych, niż je budżet określa, na podstawie uchwały Rady Ministrów, która obowiązana jest najdalej na trzeci dzień ogłosić ją w „Monitorze Polskim“, przesłać do Najwyższej Izby Kontroli Państwa, oraz złożyć Sejmowi wniosek o uzyskanie dodatkowych kredytów. Ponadto w tym wypadku Sejm zbiera się z samego prawa w ciągu dni 8-iu od ogłoszenia w „Monitorze Polskim“ powziętej przez Radę Ministrów uchwały. Jak widzimy, gwarancje ingerencji parlamentu do gospodarki budżetowej Rządu są tu posunięte bardzo daleko (art. 2, 4 projektu).

W związku z temi projektowanemi przepisami prawa budżetowego, projekt zawiera również zastrzeżenie co do terminu przedstawiania przez Rząd zamknięcia rachunków państwowych za poprzedni rok budżetowy do parlamentarnego zatwierdzenia. Ma to nastąpić do 1 października każdego roku, przy czem załączona ma być opinja Najw. Izby Kontroli. Co do tej Izby projekt pragnie zapewnić większy wpływ na nią Sejmu, wysuwając tezę, iż prezes Najw. Izby Kontroli jest mianowany przez Prezydenta Rzplitej z pośród trzech kandydatów, przedstawionych przez Sejm.

Z innych punktów projektu wymieniamy: przyznanię prawa inicjatywy ustawodawczej, obok Sejmu i Rządu, także Najwyższej Izbie

Gospodarczej i Izbie Pracy w sprawach, należących do ich kompetencji, oraz wprowadzenie bezpośredniej inicjatywy ludowej obywateli w liczbie niemniejszej niż 100,000 osób; pozbawienie wybieralności duchownych wszystkich wyznań w tych okręgach, w których pełnią obowiązki duszpasterskie; wyznaczenie 6-cio miesięcznego terminu dla Sądu Najwyższego do rozstrzygnięcia protestów wyborczych; zastrzeżenie, że tekst interpelacji, wniesionej regulaminowo na posiedzeniu Sejmu, nie podlega konfiskacie; rozszerzenie uprawnień nadzwyczajnych komisyj Sejmu (t. zw. komisje ankiety parlamentarnej) na „badanie aktów i dokumentów urzędowych, jak również w wypadkach, w których to jest konieczne dla ustalenia prawdy, — zwalniania urzędników od obowiązku dochowania tajemnicy urzędowej"; zasadę autonomji dla tych ziem, które są zamieszkałe przez ludność mieszaną pod względem narodowościowym; rozdział Kościoła od Państwa (art. 36—41 projektu), postulat szkoły jednolitej (art. 42 projektu: „Szkoła średnia stanowi dalszy ciąg szkoły powszechnej)".

Wreszcie projekt zawiera postulat reformy ustroju społecznego w dwuch odmianach: socjalistycznej i radykalno-agrarnej.

Według odmiany pierwszej, „Rzplita Polska przystosowuje formy własności do potrzeb Państwa i społeczeństwa. Wszystkie środki wytwarzania, komunikacji i wymiany podlegają kontroli Rzplitej. Państwo obejmować będzie w sposób ustawowo przepisany dojrzałe do tego gałęzie produkcji pod swój zarząd bezpośredni". Jest to dosłowna reprodukcja odpowiedniego punktu socjalistycznego projektu Konstytucji z r. 1919.

Odmiana radykalno-agrarna (Klubów Stronnictwa Chłopskiego i „Wyzwolenia") przebudowy ustroju społecznego zawierała tezę, że ziemia nie może „podlegać niebezpieczeństwu pozostawania lub skupienia w jednym ręku wielkich obszarów". Wskutek tego „pełne i niezachwiane prawo własności prywatnej... przysługiwać będzie posiadaczom obszarów, nie przekraczających 60 ha, a w okręgach przemysłowych i podmiejskich 30 ha"... „Nadwyżki obszarów ziemi ponad te normy przejdą jednorazowo do dyspozycji Państwa dla naprawy ustroju rolnego w Polsce przy oparciu go na drobnych, samodzielnych gospodarstwach rolnych, zdolnych do wytwórczości wysokiej i stanowiącej własność nowonabywców, przy pełnej ochronie tej własności ze strony Państwa". Przejmowanie nadwyżek wielkich obszarów przez Państwo ma być, według projektu, dokonane na mocy ustawy, „która może zwolnić Państwo od płacenia odszkodowania za ziemię i lasy, a jedynie określi obowiązek Państwa wobec wierzycieli sum, ciążących na gruntach wywłaszczonych".

W projekcie lewicy widać tendencję powrotu do absolutyzmu parlamentarnego, pogłębionego przez przejście do systemu jednoizbowego i rozszerzenie praw Sejmu. Projekt ten stanowi z jednej strony wyraz reakcji przeciwko systemowi politycznemu, jaki ustalił się w Polsce od przewrotu majowego, a z drugiej jest sformułowaniem tez ustrojowych radykalizmu politycznego i społecznego. Wprawdzie kluby lewicowe były w Sejmie II-ej kadencji najbardziej licznie reprezentowane, nie posiadały wszakże większości, wystarczającej dla samoistnej rewizji Konstytucji.

§ 43. PROJEKT CENTRUM.

Projekt rewizji Konstytucji, zgłoszony przez kluby centrowe: Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast", Chrześcijańską Demokrację i Narodową Partję Robotniczą (druk Nr. 666) idzie w kierunku wzmocnienia władzy wykonawczej i podniesienia autorytetu Prezydenta Rzplitej, nie ogranicza się jednak do zmian w zakresie władzy wykonawczej, ale zmierza również do reformy parlamentu, zresztą w ograniczonych rozmiarach, oraz skuteczniejszego zagwarantowania praworządności.

Punkt wyjścia projektu jest wspólny z projektem Bezpartyjnego Bloku, zawiera bowiem takie same określenie stanowiska Prezydenta Rzplitej, jako najwyższego przedstawiciela władzy zwierzchniej (art. 2). Co więcej, w ujęciu konstytucyjnej roli Prezydenta projekt centrum jest bliższy art. 11 Konstytucji Kwietniowej („Prezydent Rzplitej, jako czynnik nadrzędny w Państwie, harmonizuje działania naczelnych organów państwowych"), niż pierwotny projekt Bezpartyjnego Bloku, omówiony przez nas w § 41.

Według art. 3 projektu centrum, „Prezydent Rzplitej czuwa, aby organy władzy zwierzchniej Narodu wykonywały swe prace ku pożytkowi Państwa Polskiego, zapobiega szkodzie Państwa, gdyby którykolwiek z tych organów naruszał swem postępowaniem dobro Państwa i w tym celu stosuje środki, przysługujące mu na mocy Konstytucji".

Dla stworzenia podstawy dla tak ujętego nadrzędnego stanowiska Prezydenta, projekt centrum przyjmuje wybór jego przez Kongres Narodowy, złożony z 600 członków, wybieranych na lat 7 przez obywateli, posiadających czynne prawo wyborcze i ukończonych lat 24 w głosowaniu 4-o przymiotnikowem (niewymieniona: proporcjonalność). Bierne prawo wyborcze do Kongresu mają obywatele, którzy ukończyli lat 30, przyczem nie mogą być członkami Kongresu posłowie, senatorowie i ministrowie, urzędujący w dniu, w którym upływa termin składania list kandydatów (art. 4).

Wybory do Kongresu zarządza na 90 dni przed upływem swej kadencji Prezydent Rzplitej, a gdyby tego zaniedbał Prezes Trybunału Konstytucyjnego, gdyby zaś i ten nie zarządził wyborów, to winien uczynić to Marszałek Sejmu (art. 7).

W wypadku śmierci Prezydenta Rzplitej, zrzeczenia się przez niego urzędu, choroby, względnie innej przyczyny, uniemożliwiającej sprawowanie mu urzędu przez 3 miesiące, zastępuje go Prezes Trybunału Konstytucyjnego, aż do czasu dokonania wyborów Prezydenta przez Kongres Narodowy (art. 5 projektu). Zwołanie Kongresu w ciągu 2-ch tygodni należy do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Uchwała, uznająca urząd Prezydenta za opróżniony, może zapaść większością $^3/_5$ głosów przy obecności przynajmniej $^1/_2$ liczby członków Kongresu (art. 6 i 8). Pragnąc uniezależnić Prezydenta od parlamentu, projekt, jak widzimy, tworzy II-gą instytucję reprezentacyjną i przewodnictwo w niej oddaje sędziemu, z racji swego stanowiska, powołanemu do strzeżenia Konstytucji i bardziej oczywiście, niezależnemu, niż premjer. Sejmowi przyznaje wszakże projekt Konstytucji wpływ na obsadzenie tego stanowiska, gdyż Prezesa Trybunału Konstytucyjnego mianuje Prezydent Rzplitej z pośród trzech kandydatów, przedstawionych przez Sejm i posiadających kwalifikacje na urząd sędziowski (art. 94).

Co do kompetencyj Prezydenta Rzplitej, projekt zawiera ich rozszerzenie, pozostawiając Prezydenta w charakterze głowy Państwa o ustroju parlamentarnym. Od kontrasygnaty ministerjalnej projekt zwalnia: 1) mianowanie i odwołanie Prezesa Rady Ministrów, 2) mianowanie i odwołanie urzędników Kancelarji Cywilnej i Wojskowej Prezydenta, 3) akty łaski (art. 20).

Projekt zawiera przyznanie Prezydentowi Rzplitej prawo veta ustawodawczego wszakże nie w sformułowaniu tak daleko idącem, jak projekt Bloku Bezpartyjnego, ale wzorowanem na prawie veta Prezydenta republiki francuskiej. W ciągu 30 dni od otrzymania ustawy Prezydent dokonywuje jej promulgacji i publikacji, w tym terminie może zwrócić ustawę Sejmowi z orędziem, żądającem ponownego jej rozpatrzenia (art. 19). Ponowna uchwała Sejmu i Senatu, dla powzięcia której projekt nie żąda kwalifikowanej większości, jest ostateczna.

Projekt rozszerza prawo wydawania przez Prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy w czasie od ogłoszenia wybuchu wojny aż do zawarcia pokoju na cały zakres ustawodawstwa państwowego, z wyjątkiem zmiany Konstytucji, ordynacji wyborczej, oraz art. 14, 15, 28, 30 i 69 Konst., mówiących o prawie wyborczem, prawach Sejmu i sprawach finansowych samorządu (art. 18).

Nadto w zastosowaniu do wszystkich kategoryj rozporządzeń z mocą ustawy projekt stoi na stanowisku, że mogą one być uchylone bądź na mocy uchwały Sejmu, powziętej większością $^3/_5$ głosów bądź w zwykłym trybie ustawodawczym.

Co się tyczy władzy ustawodawczej projekt zmienia konstrukcję Senatu. Senat ma się składać ze 150 senatorów (tak, jak w projekcie B. B.). $^2/_3$ składu Senatu wybiera się w jednomandatowych okręgach w głosowaniu 4-o przymiotnikowem, $^1/_3$ część składu wybierana jest przez izby: rolniczą, handlowo-przemysłową, rzemieślniczą i pracy najemnej. Kadencja Senatu ma trwać lat 7 (art. 59). Pomimo tych zmian w strukturze Senatu, projekt nie zmienia jego kompetencji, w szczególności stosunku do Sejmu. Upośledzone stanowisko Senatu pozostaje.

Projekt zawiera wzmocnienie gwarancji praw parlamentu, analogiczne do projektu lewicy, co do niektórych wszakże nie idzie tak daleko. Ustala więc dla sesji nadzwyczajnej taką samą klauzulę, według której nie może być ona zamknięta bez zgody Sejmu aż do czasu wyczerpania przedmiotów obrad, wskazanych w żądaniu złożonem Prezydentowi Rzplitej, a w każdym razie przed upływem 30 dni od jej otwarcia. Czas, na który została odroczona sesja zwyczajna lub nadzwyczajna (jednorazowo bez zgody Sejmu do dni 30), nie wlicza się do czasu trwania sesji (art. 49).

Protesty wyborcze Sąd Najwyższy winien rozpatrzeć w ciągu roku (art. 42). Immunitet parlamentarny ogranicza projekt do działalności w Sejmie (art. 44).

Co do przekroczeń budżetu projekt zawiera identyczne postanowienia, co projekt lewicy, odnośnie do samej zasady, nie wprowadzając natomiast przepisów sankcyjnych w postaci automatycznego zebrania się Sejmu w razie, gdy konieczność państwowa spowodowała ich dokonanie (art. 26). Ustala projekt termin 1 grudnia dla przedstawienia przez Rząd zamknięcia rachunków państwowych za poprzedni rok budżetowy do parlamentarnego zatwierdzenia (art. 29), jak również zastrzega, że Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest mianowany przez Prezydenta Rzplitej z pośród trzech kandydatów, przedstawionych przez Sejm, oraz że kieruje bezpośrednio sprawy przestępstw na drogę sądową.

Poza wzmocnieniem gwarancyj praworządności budżetowej, projekt troszczy się o zapewnienie praworządności w Państwie wogóle, wysuwając postulat ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego, powołanego do orzekania o zgodności z Konstytucją ustaw i rozporządzeń z mocą ustawy oraz do rozstrzygania sporów między władzami admi-

nistracyjnemi a sądami, t. j. łączy w tym Trybunale funkcje Trybunału Kompetencyjnego z jego właściwemi funkcjami (art. 94).

W zakresie władzy wykonawczej projekt dąży do zapewnienia stałości rządów przez zastrzeżenia, odnoszące się do wyrażenia votum nieufności Rządowi lub poszczególnym ministrom.

Według art. 66 projektu, wniosek o votum nieufności musi być zgłoszony conajmniej przez 45 posłów, nie może być poddany pod obrady przed upływem 7 dni od dnia zgłoszenia, a może być uchwalony tylko większością $^3/_5$ przy obecności conajmniej $^1/_2$ ustawowej liczby posłów. Przy składzie Sejmu, ustalonym ordynacją wyborczą z r. 1922, t. 444, minimalna liczba głosów potrzebna do obalenia Rządu lub ministra wynosiłaby 133 posłów.

Oceniając tendencje ogólne projektu, stwierdzimy, że pozostawał on na gruncie ustroju dotychczasowego, t. j. demokracji parlamentarnej, wprowadzając do niego korektywy, zmierzające do usunięcia jego wad, stwierdzonych doświadczeniem z przed r. 1926 i po tym roku.

§ 44. PROJEKT KLUBU NARODOWEGO.

Cechą charakterystyczną projektu Klubu Narodowego jest to, że zawiera on reformę ustroju państwowego w jego całokształcie, nie ogranicza się tylko do zagadnienia władzy wykonawczej, ale uwzględnia w równej mierze także i reformę parlamentu [1]).

Przeciwstawia się projekt zarówno plebiscytowemu sposobowi obioru Prezydenta, jak i odrzuca obiór głowy Państwa przez elektorów, gdyż, jak doświadczenie amerykańskie uczy, sprowadza on się w istocie rzeczy do pierwszego systemu. Projekt zachowuje sposób obioru dotychczasowy t. j. przez Zgromadzenie Narodowe czyli obie Izby połączone — Izbę Poselską i Senat, wychodząc z założenia, że o władzy Prezydenta Rzplitej decydują nie przepisy o jego obiorze, ale przepisy, określające jego kompetencję. Pozatem podniesienie poziomu izb, zarówno Izby Poselskiej, jak i Senatu, stanowi polepszenie kolegjum wyborczego.

---

[1]) Patrz przemówienie moje na Komisji Konstytucyjnej Sejmu w dniu 30 stycznia 1930 r. (druk Nr. 777, str. 74): „Projekt Stronnictwa Narodowego, który chciałbym tutaj omówić tylko co do ogólnych tendencyj, opiera się na tej myśli, że jesteśmy zarówno przeciwni powrotowi do t. zw. sejmowładztwa, jak jesteśmy przeciwni dyktaturze jednostki, czy cezaryzmowi. Projekt nasz dąży do reformy Konstytucji wszechstronnej, do reformy, któraby nie ograniczała się do zagadnienia władzy wykonawczej. Nie ograniczamy się do hasła silnego Rządu, ale mówimy: silne państwo, uważając, że zarówno egzekutywa, jak i legislatywa, muszą funkcjonować odpowiednio i normalnie, ażeby osiągnąć wewnętrzną harmonję, ażeby osiągnąć zdrowy ustrój państwowy".

O zasadniczych tendencjach ustrojowych Stronnictwa Narodowego patrz Dmowski R., *Zagadnienie Rządu*, wyd. 2-gie, dopełnione, Warszawa, 1927.

Projekt rozszerza faktyczny wpływ na rządy Prezydenta Rzplitej, stanowiąc, że Prezydent może być obecny na posiedzeniu Rady Ministrów i na niem przewodniczyć, wzywać Radę Ministrów na naradę, jako też żądać od Prezesa Rady Miministrów i ministrów sprawozdań pisemnych o każdej sprawie, która należy do ich zakresu działania. Prezydent Rzplitej ma prawo bezpośredniego znoszenia się z każdym z ministrów z osobna; o treści rozmowy lub pisma ma być Prezes Rady Ministrów, przynajmniej po odbyciu rozmowy, zawiadomiony (art. 55).

Także i w zakresie władzy ustawodawczej projekt rozszerza uprawnienia Prezydenta przez przyznanie mu prawa veta w stosunku do projektów ustaw, uchwalonych przez Sejm. W przeciągu 30 dni Prezydent albo ogłasza ustawę, albo zwraca projekt z podaniem powodów Sejmowi, do ponownego rozpatrzenia i to tej Izbie, która go pierwsza uchwaliła. Jeżeli Sejm powtórnie uchwali go większością absolutną ustawowej liczby członków każdej Izby bez zmian, Prezydent ogłosi go bezzwłocznie. Projekt Klubu Narodowego nie żąda odesłania ustawy do następnej sesji zwyczajnej, jak to czyni projekt B. B., wymaga jednak dla ponownego jej uchwalenia większości bardzo wysokiej, zapewniając w ten sposób skuteczny wpływ Prezydenta na ustawodawstwo.

W zakresie reformy parlamentu projekt zawiera liczne i istotne zmiany. Najważniejszą z nich jest przyjęcie zasady równouprawnienia izb: poselskiej i Senatu, które projekt, zgodnie z tradycją polską, łącznie nazywa Sejmem.

Zrównanie praw Izby poselskiej i Senatu dotyczy: 1) w zakresie uchwalania ustaw: a) przyznanie Senatowi na równi z Izbą poselską inicjatywy ustawodawczej, b) Rząd może według własnego uznania wnosić projekty ustawodawcze do którejkolwiek z Izb, jedynie projekt budżetu państwowego i jego uzupełnienie muszą być najpierw wniesione do Izby poselskiej, c) każda ustawa wymaga zgodnej uchwały obu Izb. Jeżeli uchwały Izb nie są zgodne ze sobą, projekt poddany zostaje ponownemu rozpoznaniu celem osiągnięcia zgody. W razie ponownej niezgodności powołuje się Komisję porozumiewawczą, złożonej z równej liczby członków obranych przez każdą z Izb. Wniosek tej Komisji zostaje przedstawiony obydwom Izbom do uchwały. Jeżeli i tym razem nie dojdzie do zgodnej uchwały, projekt nie może być w ciągu tej samej sesji ponownie rozpatrywany.

2) w stosunku do Prezydenta Rzplitej: a) powzięcie uchwały o opróżnieniu urzędu Prezydenta Rzplitej oraz b) pociągnięcie Prezydenta Rzplitej do odpowiedzialności za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji lub przestępstwo karne należy do Izb połączonych.

3) w stosunku do Rządu: a) do odpowiedzialności parlamentartarnej pociąga Rząd każda z Izb Sejmu (system francuski), b) to samo dotyczy konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów, c) udzielanie absolutorjum Rządowi należy do każdej z Izb.

Co do struktury Izb projekt zawiera:

1) odnośnie do Izby poselskiej: a) podniesienie wieku czynnego prawa wyborczego do lat 24, b) zastosowanie proporcjonalności lub przedstawicielstwa mniejszości pozostawione ordynacji wyborczej.

2) odnośnie do Senatu: a) podniesienie składu liczebnego Senatu z $^1/_4$ do $^1/_2$ ustawowej liczby Izby poselskiej. b) po za tą liczbą do Senatu należą: 6 przedstawicieli duchowieństwa katolickiego, wydelegowanych przez Episkopat Polski oraz 3 przedstawicieli innych najliczniejszych wyznań niekatolickich, c) $^1/_2$ składu Senatu obierana jest w okręgach terytorjalnych systemem dotychczasowym, d) $^1/_4$ składu Senatu wybierają grupy, utworzone na podstawie posiadanego wyższego lub średniego wykształcenia, stwierdzonego świadectwem szkolnem, e) $^1/_4$ składu Senatu wybierają publiczno-prawne zrzeszenia gospodarcze: izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze i t. p. f) częściowe odnawianie składu Senatu: okres ustawodawczy Senatu trwa lat 9. Co trzy lata ustępuje $^1/_3$ część senatorów w porządku ustalonym przez ordynację wyborczą.

Co do stanowiska posłów i senatorów projekt wysuwa: a) sankcję złamania ślubowania: utrata mandatu po stwierdzeniu faktu złamania na wniosek Marszałka Izby przez Sąd Najwyższy, b) pojęcie nadużycia mandatu poselskiego (senatorskiego) poza Izbą w wypadkach ustawowo przewidzianych, za które posłowie (senatorowie) mogą być pociągnięci do odpowiedzialności sądowej za zgodą Izby.

Co do funkcjonowania Izb projekt zawiera następujące zmiany: a) określenie ścisłe terminów zebrania się Sejmu: na pierwsze posiedzenie w trzeci wtorek po dniu wyborów do Izby poselskiej i corocznie z samego prawa w trzeci wtorek października na sesję zwyczajną, b) podniesienie z $^1/_3$ na $^1/_2$ ustawowej liczby posłów lub senatorów, uprawnionych do żądania zwołania sesji nadzwyczajnej, c) zastrzeżenie, że sesja nadzwyczajna nie może być zamknięta ani odroczona bez zgody obu Izb przed załatwieniem sprawy, dla której Sejm został zwołany, d) utrzymując klauzulę budżetową i terminy uchwalenia budżetu według określenia ustawy z 2.VIII.1926 r., projekt zawiera zastrzeżenie, że w razie odroczenia sesji, bieg terminów wstrzymuje się na cały czas odroczenia[1]).

---

[1]) Zmiana redakcji ustępu 6 art. 25 Konstytucji w sensie wyraźnego stwierdzenia, że odroczenie sesji nie wlicza się do biegu terminów sesji budżetowej, było

Co do kompetencji Izb znajdujemy w projekcie:

1) co do prawa budżetowego: a) nader ważną dla praworządności budżetowej i prawidłowej gospodarki zasadę powszechności: budżet ma obejmować wszystkie dochody i wydatki państwowe; późniejsze zmiany w budżecie dopuszczalne są jedynie w drodze ustawodawczej, b) ustawy, uchwalone przez Sejm, a obciążające Skarb Państwa, z przekroczeniem norm budżetu, nie będą ogłaszane, dopóki Sejm nie uchwali sposobu pokrycia nowych wydatków, c) 10-ciomiesięczny termin dla przedstawienia przez Rząd corocznie zamknięcia rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia, d) nowe sformułowanie procedury uchwalania budżetu na miejsce ustalonej w r. 1926: budżet staje się ustawą w brzmieniu, uchwalonem przez Sejm, bądź przez jedną z Izb Sejmu, jeżeli druga Izba nie uchwaliła go we właściwym czasie. Jeżeli do tego czasu budżet, albo prowizorjum budżetowe nie zostanie przez żadną z Izb Sejmu uchwalone, to Rząd ma prawo czynić wydatki i pobierać dochody w granicach zeszłorocznego budżetu, przyczem ma prawo czynić wydatki wyższe, o ile wynikają z zobowiązań ustawowych lub prywatno-prawnych, jak również pobierać nowe dochody, przewidziane przez ustawy. Wyłącza zatem projekt ogłoszenie budżetu przez Prezydenta Rzplitej w brzmieniu projektu rządowego, jeżeli żadna z Izb w oznaczonym terminie uchwał co do całości budżetu nie powzięła.

2) co do odpowiedzialności parlamentarnej Rządu projekt zawiera szereg zastrzeżeń, mających stanowić gwarancję stałości rządów: a) wniosek o pociągnięcie Rządu do odpowiedzialności parlamentarnej powinien być umotywowany, zamierzano pozbawić go przez to wyłącznie negatywnego i personalnego charakteru, b) wniosek ten winien być podpisany przez $^1/_4$ ustawowego składu Izby poselskiej lub Senatu, c) nie może być poddany pod głosowanie wcześniej, niż po upływie 8 dni od chwili wniesienia, d) może być przyjęty bądź większością głosów ustawowej liczby posłów, względnie senatorów, bądź też w obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów wzgl. senatorów większością $^3/_5$ obecnych; to sformułowanie alternatywne zapobiegać miało utrzymaniu Rządu przez absentowanie się mniejszości, e) wniosek odnosić się ma do Rządu, jako całości, a nie do poszczególnych ministrów.

Projekt Klubu Narodowego dąży do wprowadzenia dwuch nowych organów państwowych, posiadających duże znaczenie dla pra-

---

przedmiotem nagłego wniosku Klubu Narodowego z dn. 28 grudnia 1929 r. (druk Nr. 607). Nagłość Sejm uchwalił 15 stycznia 1930 r. (*Spraw. sten.* z 67 pos. Sejmu, łamy 7—35), poczem odesłał go do Komisji Konstytucyjnej.

widłowego funkcjonowania całej organizacji państwowej, a mianowicie Rady Stanu i Trybunału Konstytucyjnego.

Rada Stanu służyć ma ulepszeniu ustawodawstwa zarówno zwykłego, jak i dekretowego. Miała to być instytucja opinjodawcza, ale wysłuchanie jej opinji byłoby obowiązkowe zarówno dla Rządu przy wnoszeniu projektów ustaw do Izb, jak przy wydawaniu rozporządzeń z mocą ustawy lub z upoważnienia ustawy, jak też dla Sejmu przy inicjatywie ustawodawczej posłów lub senatorów. Dlatego wnioski ustawodawcze Rządu i rozporządzenia tych 2-ch kategoryj mają zawierać wzmiankę: po wysłuchaniu opinji Rady Stanu. Wnioski zaś poselskie i senatorskie, zawierające projekty ustaw, kieruje Marszałek danej Izby do Rady Stanu dla wydania opinji w ciągu 30 dni. Oprócz korzystania z normalnej pomocy fachowej Rady Stanu przy ustawodawstwte fragmetarycznem, Sejm może polecić Radzie Stanu opracowanie systematyzacji ustaw i przygotowanie kodyfikacji pewnego działu ustawodawstwa.

Przeznaczając tak doniosłe zadania do spełnienia Radzie Stanu, projekt stara się zapewnić jej należyty skład, który stanowić mają: prezes i 30 radców stanu. Prezesa Rady Stanu mianuje Prezydent Rzplitej z pośród 3 kandydatów, przedstawionych wspólnie przez I prezesa Sądu Najwyższego, I prezesa Najw. Trybunału Administracyjnego i prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa. Radcowie Stanu są mianowani przez Prezydenta Rzplitej na wniosek prezesa Rady Stanu. Prezes i radcowie Stanu są nieusuwalni i korzystają z niezawisłości sędziowskiej, co jest niezmiernie ważne, jak poucza doświadczenie z t. zw. Radą Prawniczą, powołaną przez Rząd w r. 1926, członkowie której nie posiadali nieusuwalności i niezawisłości, zasięganie zaś jej opinji nie było dla Rządu obowiązkowe, brak tych niezbędnych dla instytucji opinjodawczej warunków sprawił, że Rada Prawnicza okazała się ciałem zupełnie nieżywotnem.

Powołanie do życia Rady Stanu usprawniłoby i podniosłoby poziom prac ustawodawczych Sejmu i Rządu i pozwoliłoby ograniczyć ustawodawstwo dekretowe, co przewiduje projekt, wymagając dla uchwalenia pełnomocnictw ustawodawczych dla Prezydenta Rzplitej zgody absolutnej większości ustawowej liczby posłów i senatorów.

Druga projektowana instytucja — Trybunał Konstytucyjny — służyć miała zapewnieniu zgodności z Konstytucją ustaw i rozporządzeń z mocą ustawy, tak co do treści, jak i sposobu ich wydania. Orzeczenie Trybunału, stwierdzające niezgodność z Konstytucją, unieważnia dany przepis. Orzeczenia swe Trybunał wydaje na wniosek Rządu, Izby poselskiej, Senatu, Sądu Najwyższego, Najw. Trybunału

Administracyjnego, Trybunału Kompetencyjnego, Trybunału Stanu, a w czasie rozwiązania Sejmu (odnośnie do rozporządzeń z mocą ustawy) także na wniosek Marszałka Izby poselskiej lub Senatu.

Projekt przewidywał skład Trybunału z 9 członków, przyczem przewodniczącego i 2-ch członków mianuje Prezydent Rzplitej, po 3-ch delegują Sąd Najwyższy i Najwyższy Trybunał Administracyjny [1]).

Wreszcie wspomnieć należy o możności powołania na czas wojny zmniejszonego składu Izb w postaci t. zw. Komisji Wojennej Sejmu, do której Izba poselska wybiera *większością* głosów (nie zaś proporcjonalnie, co posiada znaczenie dla niedopuszczenia do Komisji żywiołów niepożądanych) 24 posłów i Senat 12 senatorów oraz ich zastępców. Powołania tej Komisji dokonywuje Sejm ustawą, przekazując jej swoje uprawnienia ustawodawcze w zakresie spraw z wojną związanych oraz odnośnie do odpowiedzialności Naczelnego Wodza sił zbrojnych Państwa za akty, związane z dowództwem w czasie wojny. Oprócz przekonania o potrzebie utworzenia tej instytucji, wnioskodawcy kierowali się niewątpliwie doświadczeniem z Radą Obrony Państwa z r. 1920.

Projekt Klubu Narodowego, pozostając na gruncie demokracji parlamentarnej i rządów odpowiedzialnych, dążył do zapewnienia zarówno trwałości rządów, jak i naprawy parlamentu, wykazując też troskę o skuteczne zagwarantowanie praworządności i poszanowania Konstytucji.

§ 45. DYSKUSJA OGÓLNA W KOMISJI KONSTYTUCYJNEJ.

Do dyskusji ogólnej nad zgłoszonemi wnioskami rewizji Konstytucji przystąpiła Komisja Konstytucyjna w następnej sesji zwyczajnej dnia 11 stycznia 1930 r. [2]) Za podstawę jej posłużył przedewszystkiem

---

[1]) Już na samym początku II-ej kadencji sejmowej, dnia 24 kwietnia 1928 r. posłowie Związku Ludowo-Narodowego złożyli wniosek w sprawie ustanowienia Trybunału Konstytucyjnego (druk Nr. 38). Brzmienie wniosku jest powtórzone w projekcie Klubu Narodowego rewizji Konstytucji.

[2]) Patrz: *Druk Nr. 777; Sprawozdanie Stenograficzne z rozpraw Komisji Konstytucyjnej Sejmu R. P. nad rewizją Konstytucji.*

Przy końcu sesji zwyczajnej w marcu 1929 r. poseł Sławek i Kol. z B. B. W. R. złożyli wniosek w sprawie toku prac Komisji Konstytucyjnej (druk Nr. 534), który brzmiał: „Prace Komisji Konstytucyjnej w przedmiocie wniosku o rewizję Konstytucji trwać mają także w okresie odroczenia lub zamknięcia sesji sejmowej." Sejm odrzucił ten wniosek ze względu, że zamknięcie sesji sejmowej jest zamknięciem całokształtu prac Sejmu (patrz *Spraw. sten. z 61 pos. Sejmu z dn. 25 marca 1929 r.* (t. 73 — 88).

Nadmienić jeszcze należy, że Marszałek Sejmu podkreślił w swem przemówieniu na I-em posiedzeniu sesji 1929-30 w dniu 5 grudnia 1929 r. specjalne znaczenie prac Sejmu nad rewizją Konstytucji, mówiąc: „Sesja bieżąca ma przed sobą dwa wielkie za-

wniosek Bloku Bezpartyjnego, a także wniosek lewicy oraz projekt Klubu Narodowego, ponieważ wniosek centrum złożony został dopiero ku końcowi dyskusji.

Dyskusja rozpoczęła się od referatu posła *Jana Piłsudskiego* o wniosku B. B. i posła *Mieczysława Niedziałkowskiego* o wniosku lewicy.

Poseł Piłsudski, jako jeden z naczelnych postulatów, wysunął konieczność dania trwalszych podstaw rządom w państwie, a wypowiadając szereg krytycznych uwag co do parlamentaryzmu wogóle, a polskiego w szczególności, wykazując rozbicie społeczeństw na liczne partje, stwierdzał potrzebę ograniczenia „ultra-parlamentaryzmu" przez uniemożliwienie nadużywania prawa parlamentarnej kontroli Rządu. Punkt ciężkości reformy ustroju poseł Piłsudski widział w wysunięciu stanowiska Prezydenta Rzplitej ponad władze w Państwie i stworzeniu z urzędu Prezydenta czynnika nadrzędnego nad władzami. Dając mu pełną władzę w stosunku do Sejmu, należy zdaniem referenta uczynić źródłem pochodzenia jego władzy ten sam czynnik, z którego pochodzi Sejm, t. j. sam Naród. Z tego nadrzędnego stanowiska Prezydenta wyprowadził poseł Piłsudski potrzebę uprawnienia go do występowania w stosunku do władz w Państwie bez czyjejkolwiek kontrasygnaty, a więc przy zwołaniu i rozwiązaniu Sejmu i Senatu, przy nominacjach premjera, ministrów, oficerów, a także i sędziów. Zwiększenie władzy Prezydenta w stosunku do Rządu między innemi ma wyrazić się w tem, że Rząd musi cieszyć się zaufaniem zarówno Prezydenta, jak i Sejmu. W stosunku do władzy sądowej powinno być rozszerzone prawo łaski Prezydenta. W stosunku zaś do władzy ustawodawczej przedewszystkiem musi być dane Prezydentowi prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo ratyfikacji umów międzynarodowych, nie nakładających obowiązków na obywateli, prawo rozstrzygania ważności zakwestjonowanych wyborów sejmowych i senackich, dalej prawo veta zawieszającego i wreszcie musi być rozszerzone w porównaniu do dzisiejszej Konstytucji prawo dekretowania.

---

dania: uporządkowanie gospodarki finansowej Państwa i rewizję Konstytucji. Jedna i druga sprawa jest pilna i ważna. Uchwała z 22 stycznia b. r., mocą której Sejm zdecydował się przystąpić do pracy nad rewizją Ustawy Konstytucyjnej, powinna zostać jaknajrychlej wykonana. Niech mi wolno będzie wyrazić przekonanie, że wszystkie ugrupowania Wysokiej Izby uczynią w Komisji Konstytucyjnej wszelkie wysiłki, aby zadanie tego Sejmu — słusznie zwanego „Konstytucyjnym" spełnić w sposób dodatni. Mam nadzieję, że jeśli Sejmowi dany będzie czas potrzebny z natury rzeczy dla dokonania rewizji Konstytucji, Sejm tej pracy z pożytkiem dla kraju dokonana" (*druk Nr. 777*, str. 5).

Ten ostatni punkt szczególnie obszernie rozwinął w swym referacie poseł Piłsudski, wykazując wyższość ustawodawstwa dekretowego nad ustawodawstwem parlamentarnem, przedewszystkiem ilościową, podczas bowiem gdy Sejmy wydawały przeciętnie 130 ustaw rocznie, rządy pomajowe wydawały dwukrotnie wyższą liczbę rozporządzeń ustawodawczych, przeciętnie 276 rocznie.

Jako trzeci kardynalny postulat poseł Piłsudski wymienił podniesienie powagi parlamentu polskiego. Środkami ku temu celowi mają być: podniesienie wieku posłów i wyborców oraz ograniczenie immunitetu poselskiego, a także wprowadzenie do Senatu części członków z nominacji Prezydenta Rzplitej, co pozwoliłoby dobrać do Senatu specjalistów z różnych dziedzin, czyniąc niepotrzebnem tworzenie Rady Stanu.

Konkludując, poseł Piłsudski scharakteryzował wniosek Bezpartyjnego Bloku, jako „system pośredni między systemem demokracji francuskiej i systemem demokracji Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdzie władza wykonawcza całkowicie jest oddzielona i niezależna od władzy ustawodawczej". [1])

Analogja ta jednak jest nieścisła ze względu na zasadę konstytucyjnej nadrzędności Prezydenta i szeroko pojęte prawo jego wydawania dekretów, zresztą synkretyzm ustrojowy, łączący cechy odmiennych ustrojów nie zdołałby stworzyć systemu sharmonizowanego wewnętrznie, a przez to żywotnego. [2]) Stwierdzić raczej należy odmienność typu ustrojowego, zawartego we wniosku B. B.

Na biegunowo przeciwnem stanowisku stanął referent wniosku lewicy poseł Niedziałkowski, który bronił ustroju demokracji parlamentarnej, uważając, że przywiązuje on najlepiej masy do Państwa i stwarza w nich poczucie odpowiedzialności za jego losy. [3])

W dyskusji przedstawiciele Klubu narodowego (posłowie Winiarski, Komarnicki i Stroński) oraz grup centrowych (posłowie Kiernik, Milczyński, Chaciński, Bitner) stanęli na stanowisku kompromiso-

---

[1]) Druk Nr. 777, str. 11.

[2]) Por. moje przemówienie na Komisji Konstytucyjnej Sejmu (druk Nr. 777, str. 72). Patrz także Szerer M., *Rząd czy Prezydent?* Warszawa 1929.

[3]) Druk Nr. 777, str. str. 13: „Jaki jest sposób na to, ażeby najszersze masy społeczne, przedewszystkiem masy robotnicze dla nas socjalistów, masy włościańskie dla stronnictw chłopskich, masy pracownicze i t. d. nietylko przywiązać do Państwa, ale stworzyć w nich poczucie stałej niezmiennej odpowiedzialności za Państwo. Według mego przekonania jednym z największych argumentów na rzecz demokracji parlamentarnej jest to, że ona jedynie w dzisiejszych warunkach, (warunki mogą się zmienić), stwarza możliwość tego procesu przywiązania do Państwa mas przez tysiące rzeczy i drobnych i wielkich."

wem t. j. wzmocnienia władzy Prezydenta i Rządu i naprawy wad parlamentaryzmu, jednak, pomijając słabą liczebnie reprezentację tych grup w II-im Sejmie, także pomiędzy ich stanowiskiem a stanowiskiem Bloku Bezpartyjnego istniały zasadnicze różnice. Kluby te bowiem stały na stanowisku równowagi władz, podczas gdy Blok Bezpartyjny dążył do stworzenia zdecydowanej przewagi władzy wykonawczej, czyli przejścia do ustroju państwa autorytatywnego.

Dyskusja ogólna w Komisji Konstytucyjnej wypełniła 11 posiedzeń i ukończyła się 18 lutego 1930 r. poczem zostały przez przewodniczącego Komisji sformułowane zasadnicze kwestje (tezy), jako podstawa dla dyskusji szczegółowej. W dniach 6, 8 i 13 marca odbyło się głosowanie Komisji nad szeregiem tez, dotyczących działu Konstytucji, poświęconego stanowisku państwowemu Prezydenta Rzplitej, z wynikiem ujemnym dla wniosku Bloku Bezpartyjnego (przy większości kwestyj głosy rozstrzeliły się) oraz wybrano podkomisję dla sprecyzowania formuł prawnych w tym dziale.

Rząd zajmował w czasie dyskusji na Komisji Konstytucyjnej rolę obserwatora. Poprzedni gabinet d-ra K. Świtalskiego akcentował zainteresowanie swoje zagadnieniem reformy ustroju i członkowie jego na czele z premjerem wygłosili w różnych miastach szereg mów na temat konieczności rewizji Konstytucji [1]) w czasie odroczenia sesji sejmowej powstałego na tle konfiktu między Sejmem a Rządem, spowodowanego incydentem z 31 października (zebranie się oficerów w przedsionku Sejmu). Przemówienia członków gabinetu d-ra Świtalskiego zawierały bardzo ostrą krytykę Konstytucji marcowej, a w szczególności systemu rządów parlamentarnych, i zmierzały do wytworzenia nacisku opinji publicznej na większość Sejmu dla dokonania reformy ustroju. Pomimo tej kampanji członków Rządu za rewizją Konstytucji w duchu wzmocnienia władzy wykonawczej, gabinet d-ra Świtalskiego ani nie oświadczył, iż uznaje projekt Bloku Bezpartyjnego za uzgodniony z Rządem, ani nie zgłosił własnego projektu.

---

[1]) W szczególności mówili: premjer K. Świtalski 19 listopada 1929 r. w Warszawie na temat: *Zagadnienie Konstytucji* (tekst odczytu: Gazeta Polska z 20.XI), minister sprawiedliwości S t. Car 24 listopada w Krakowie: *Konstytucja 17 marca a polska rzeczywistość* (Gazeta Polska z 25. XI oraz osobne odbicie, Warszawa 1930), minister oświaty Czerwiński w Wilnie 28 listopada: *Konstytucja a wychowanie publiczne.* (Gazeta Polska z 29. XI), minister poczt i telegrafów I. Boerner w Katowicach 30 listopada: „*Wielkomocarstwowa Polska a dzisiejsza Konstytucja* (Gazeta Polska z 1. XII), minister przemysłu i handlu E. Kwiatkowski we Lwowie 1 grudnia: *Istotne założenia w walce o nowy ustrój* (Gazeta Polska z 2. XII oraz osobne odbicie, Warszawa, 1930) przewodniczący Komisji Konstytucyjnej prof. W. Makowski w Warszawie 3 grudnia: *Nowa Polska w nowej Europie* (Gazeta Polska z 4. XII).

Dnia 6 grudnia 1929 r. Sejm uchwalił votum nieufności gabinetowi d-ra Świtalskiego, poczem 29 grudnia objął rządy prof. Bartel i w tarciach między Rządem a parlamentem nastąpiło chwilowe odprężenie.

Jednakowoż w dalszym ciągu Rząd nie zdecydował się ingerować do zagadnienia naprawy ustroju, mimo że dnia 3 marca na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej podniesiono życzenie, by Rząd ustosunkował się do tej sprawy, a ewentualnie wystąpił z projektem rządowym, podobnie jak w r. 1926 [1]).

6 marca 1930 r. na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej przedstawiciel Rządu dał jedynie odpowiedź, że Rząd w tej fazie prac, w jakiej się znajdują, jeszcze zająć stanowiska nie może [2]).

---

[1]) Komisja Konstytucyjna uchwaliła 3 marca wniosek posła *Bagińskiego* odroczenia głosowania do 6 marca, przy czem zawierał wniosek wyrażenie przekonania, że do tego czasu Rząd zechce określić swoje stanowisko w sprawie rewizji Konstytucji, coby przyczyniło się do przyśpieszenia prac nad tem zagadnieniem (Kurjer Warszawski Nr. 62).

[2]) Oświadczenie przedstawiciela Rządu D-ra Piętaka na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w dniu 6 marca 1930 r. (Patrz *Kurjer Warszawski* Nr. 65 z 7. III. 1930 r.): „... Z pełnem zainteresowaniem śledził Rząd dotychczasowe narady Komisji Konstytucyjnej tego Sejmu nad zgłoszonemi przez Kluby poselskie projektami rewizyjnemi, informowany stale i bezzwłocznie przez swoich na każdem posiedzeniu komisji obecnych przedstawicieli o przebiegu dyskusji. W obecnem stadjum prac Komisji Rząd nie może jednak zająć stanowiska wobec nieokreślonych jeszcze wyników tych prac w momencie, w którym nie zostały oświetlone zasady uwidocznione w zgłoszonych projektach przez ich projektodawców i dopiero jedno zagadnienie, a mianowicie stanowisko Prezydenta Rzplitej, zostało przedyskutowane i ma być skierowane do podkomisji. Zagadnienie powyższe wiąże się tak ściśle z dalszemi przedstawionemi w projektach kwestjami, że jest niemożliwe składanie oświadczeń do tej jednej kwestji... Rząd wypowie się co do istotnych zmian Konstytucji po zapoznaniu się ze zdaniem Komisji odnośnie do całokształtu zagadnienia.

Załatwienie przez Sejm ustrojowego problemu, odpowiadającego istotnym potrzebom Państwa, uważa Rząd za konieczność państwową i będzie nadal z uwagą śledził tok prac sejmowych nad tym problemem w tej Wysokiej Izbie.

Po za tom Rząd może wskazać na swoje enuncjacje niejednokrotnie w ostatnich latach w przedmiocie rewizji Konstytucji wypowiadane, a po drugie w pierwszym rzędzie konieczność reform w kierunku:

1) uczynienia z urzędu Prezydenta Rzplitej czynnika nadrzędnego w Państwie, a to także za pomocą odpowiedniego jego wyboru,

2) należytego rozgraniczenia zakresu działania władzy ustawodawczej i wykonawczej,

3) zapewnienia Prezydentowi Rzpfitej veta ustawodawczego,

4) rozszerzenia ustawodawcych uprawnień Prezydenta Rzpiitej,

5) odpowiedniego ustalenia zakresu władzy Rządu i zapewnienia ciągłości prac jego,

6) ścisłego określenia odpowiedzialności poselskiej.

W kilka dni później premjer Bartel powołał specjalną komisję teoretyków i praktyków dla wysłuchania opinji o rewizji Konstytucji. Pierwsze posiedzenie wyznaczono na 18. III. jednak w przeddzień I-go posiedzenia gabinet prof. Bartla ustąpił i komisja nie zebrała się.

W tym stanie rzeczy zagadnienie rewizji Konstytucji w II-im Sejmie stanęło na martwym punkcie. Po ustąpieniu gabinetu prof. Bartla 17 marca 1929 r., prace Komisji Konstytucyjnej uległy przerwie w czasie przesilenia rządowego, poczem sesja Sejmu została 29 marca zamknięta, zaś dnia 29 sierpnia 1930 r. Prezydent Rzplitej rozwiązał Sejm i Senat, podając w swem orędziu, jako motyw, niezdolność Sejmu do dokonania reformy ustroju [1]).

---

[1]) Orędzie Prezydenta Rzplitej w sprawie rozwiązania Sejmu i Senatu (Monitor Polski Nr. 200): „Po dojrzałym namyśle stwierdzam, iż najważniejszą rzeczą do pracy wszystkich obywateli Polski jest naprawa zasadniczych praw rządzących Rzeczpospolitą, gdyż stanowią one podstawę dla wszystkich praw istniejących w Państwie. Naprawa jest konieczną, gdyż niestety dotąd uniknąć nie można chaosu prawnego, istniejącego w Rzeczypospolitej.

Gdy przekonałem się, że naprawy tej pomimo moich usiłowań dokonać nie potrafię za pomocą istniejącego obecnie Sejmu Rzplitej, zdecydowałem rozwiązać istniejący Sejm i Senat.!

ROZDZIAŁ IX.

Zmiana Konstytucji w III-im Sejmie.

§ 46. WZNOWIENIE PROJEKTU B. B. z r. 1929.

Nierozwiązane z przyczyn wyżej omówionych w II Sejmie, zagadnienie reformy ustroju przeszło do III-go Sejmu [1]). Posiadając jedynie zwykłą większość w III-im Sejmie, a nie kwalifikowaną, wymaganą przez Konstytucję marcową do jej zmiany, Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem, wniósł 6 lutego 1931 r. ponownie swój projekt z r. 1929, nadając mu jedynie inną redakcję, t. j. nie poprawek do tekstu obowiązującej Konstytucji, lecz formę pełnej ustawy [2]), jednocześnie zaznaczając, że uważa go jedynie *za punkt wyjścia* dla prac nad zmianą ustroju w nowym Sejmie i Senacie [3]). W dyskusji, która odbyła się nad projektem na plenum Sejmu w dniu 3 marca 1931 r. posłowie Bloku wezwali do współpracy nad reformą ustroju

---

[1]) Znalazło to wyraz w orędziu Prezydenta Rzplitej o otwarciu Sejmu w dniu 9 grudnia 1930 r. (Monitor Polski Nr. 284): „Z pośród wielu koniecznych prac, które nowowybrane Sejm i Senat będą musiały dokonać, wysuwa się na czoło naprawa Konstytucji. — Konstytucja, dotąd w Polsce obowiązująca, opracowywana była w zgiełku wojny zewnętrznej i wśród głębokich wewnętrznych rozbieżności. Nie była ona niezależnym dorobkiem własnego doświadczenia, własnej myśli i nie okazała się dziełem doskonałem, nie dając Państwu warunków dla rozwoju jego siły...

Wybory wprowadziły do Sejmu i Senatu przedstawicielstwo w składzie znacznie zmienionym. Pozwala mi to mieć nadzieję, że nowy Sejm i nowy Senat przystąpią do pracy z całą dobrą wolą, a w pierwszym rzędzie podejmą wielką pracę nad naprawą zasadniczych praw rządzących Rzplitą".

[2]) Druk Nr. 111. Tekst wniosku wraz z motywami: „Pragnąc przystąpić niezwłocznie do pracy nad wykonaniem tego zadania (t. j. naprawy ustroju Państwa przyp. nasz), niżej podpisani wnoszą załączony projekt Ustawy Konstytucyjnej w tem samem brzmieniu, w jakiem był złożony przez Blok Bezpartyjny w poprzednim Sejmie, w przekonaniu, że biorąc za punkt wyjścia projekt znany i rozważany przyczynią się do przyspieszenia prac nad zmianą Konstytucji.

„Nadajemy projektowi formę pełnej ustawy, a nie poprawek do tekstu obowiązującej Ustawy Konstytucyjnej, chcąc w ten sposób podkreślić, że przedmiotem rozważań i uchwał Sejmu ma być całokształt zagadnień, związanych z ustrojem Państwa".

[3]) *Sprawozdanie stenograficzne z 18 posiedzenia Sejmu* z dnia 3 marca 1936 r. Z przemówienia prezesa Klubu B.B. posła *J. Jędrzejewicza:* „Odrazu uważam za właściwe podkreślić, że projektu tego nie uważamy za dzieło doskonałe, zupełnie wykończone w treści i formie. Od chwili jego pierwszego zgłoszenia w ubiegłym Sejmie upłynęło sporo czasu, w ciągu którego życie szło naprzód i okoliczność ta wpłynąć może na te czy inne zmiany i poprawki w naszym projekcie".

również i kluby opozycyjne [1]), spotkali się jednak ze stanowiskiem odmownem, motywowanem przez przedstawicieli tych klubów, że mają do czynienia z tym samym projektem, który poddali zasadniczej krytyce w Sejmie poprzednim, oraz że nie uważają chwili obecnej za sprzyjającą do prac nad reformą ustroju wobec zaostrzenia się stosunków politycznych w kraju po ostatnich wyborach [2]). Kluby te nie zgłosiły w III-im Sejmie projektów zmiany Konstytucji, jak również powstrzymały się od udziału w dyskusji na Komisji Konstytucyjnej.

W tych okolicznościach przystępując do pracy nad zmianą Konstytucji, Komisja Konstytucyjna nie odbyła dyskusji ogólnej, którą zastąpił referat wstępny obranego referentem generalnym posła Stanisława Cara, wygłoszony w dniu 17 marca 1931 r.

Projekt nowej Konstytucji, według referenta generalnego, różni się od Konstytucji marcowej nie tylko we wnioskach praktycznych, ale też wychodzi z odmiennego założenia teoretycznego. Tem założeniem teoretycznem dla Konstytucji marcowej jest zasada podziału władzy państwowej, zaczerpnięta ze znanej doktryny Monteskjusza, a wyrażona w art. 2 Konstytucji.

Zapatrując się ujemnie na teorję Monteskjusza, zwłaszcza w jej praktycznem zastosowaniu, autorowie projektu odbiegają od tradycyjnego schematu podziału władz państwowych, wysuwając zasadę jednolitości i niepodzielności władzy państwowej, a na miejsce podziału władz zagadnienie ścisłego podziału kompetencyj pomiędzy poszczególnymi, naczelnymi organami władzy państwowej. W sporach kompetencyjnych między niemi czynnikiem rozjemczym może być tylko głowa Państwa, jako organ nadrzędny, reprezentujący interesy państwa, jako całości. Zamiast podziału referent pragnie, by zatryumfowała zasada współdziałania władz oraz konkluduje, że

---

[1]) *Spraw. sten. XVIII*/61 z przemówienia posła *Hołówki:* „I oto do tej wspólnej pracy, do tej wielkiej pracy, w której dla każdego jest miejsce, my Was wzywamy... Jeśli w tej sprawie zdołamy wyjść poza codzienne walki i spory, które — rozumiem, że muszą być—i jeśli potrafimy patrzeć oczyma przyszłości na te zagadnienia, to jestem przekonany, że Bóg naszej pracy pobłogosławi, bo ona będzie płynęła z najlepszej troski o Państwo".

[2]) *Spraw. sten. XVIII*/50: z przemówienia posła *Bitnera:* „I jakżeż Panowie dziś mogą przychodzić i nawoływać do pracy nad reformą Konstytucji, gdy jak widzimy wszyscy, niema tych warunków zasadniczych, niema tych warunków koniecznych w narodzie, któreby gwarantowały, że reforma utrwali się, że reforma stworzy silne i potężne Państwo". Z przemówienia posła *Niedziałkowskiego* (XVIII-46):...: miesiące które minęły dla Panów inaczej, a dla nas inaczej, nie mogą być przekreślone żadną mową, żadnem oświadczeniem, zwracającem się o wspólną pracę w jakiejbądź dziedzinie. Tu już nie może być żadnej wspólnej pracy". Patrz także oświadczenie posła *Winiarskiego* na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w dniu 5 listopada 1931 r.

z powyższych przesłanek wypływa pierwszy postulat — podniesienia powagi stanowiska Prezydenta Rzplitej oraz wyposażenia go w rzeczywiste, a nietylko dekoracyjne, atrybuty władzy. Poseł Car zaznacza jednocześnie, że stojąc na gruncie wzmocnienia władzy wykonawczej, wnioskodawcy nie dążą do obniżenia powagi parlamentu, w którym widzą organ odzwierciadlający opinję publiczną, i uważają za konieczne określić ściśle jego kompetencję, zaliczając do niej ustawodawstwo i kontrolę rządu. Natomiast przyswajanie sobie funkcyj ciała rządzącego jest, zdaniem referenta generalnego, niezdrową ambicją parlamentów, przyczyniającą się do obniżenia ich powagi oraz źródłem ciężkiego kryzysu, przeżywanego przez parlamentaryzm wogóle. Z naciskiem podkreśla poseł Car tendencje ustrojowe wnioskodawców: „uznając kontrolę parlamentu nad działalnością rządu—stwierdzamy przez to samo, że nie dążymy ani do dyktatury, ani do cezaryzmu, ani do jakiejkolwiekbądź innej formuły władzy arbitralnej".

Wreszcie zaznacza poseł Car, że wnioskodawcy nie dotykają szerokich, 5-cioprzymiotnikowych podstaw obecnie obowiązującego prawa wyborczego, choć uznają konieczność reformy składu ciał ustawodawczych.

W zakończeniu swego referatu poseł Car zaproponował podział materji konstytucyjnej, zawartej w projekcie, na poszczególne zagadnienia, które staną się przedmiotem oddzielnych referatów. Komisja Konstytucyjna zaaprobowała wniosek referenta [1]).

Jednocześnie uchwalono drugi wniosek generalnego referenta urządzenia ankiety wśród znawców prawa konstytucyjnego, według tego samego kwestjonarjusza.

Właściwym przedmiotem prac Komisji Konstytucyjnej stał się w ten sposób nie tekst projektu B. B., lecz tekst Ustawy Konstytucyjnej, zgodnie z metodą, zaleconą przez prof. Makowskiego w r. 1929 (patrz § 39).

§ 47. ANKIETA KONSTYTUCYJNA SEJMU.

Zanim Komisja Konstytucyjna przystąpiła do swych prac w następnej sesji zwyczajnej 1931/32, podczas przerwy między sesjami napływały odpowiedzi od osób, do których został rozesłany przez Marszałka Sejmu kwestjonarjusz. Prócz nich złożył memorjał w przedmiocie zmiany Konstytucji Episkopat Polski.

---

[1]) Patrz druk Nr. 236.

[2]) Odpowiedzi na ankietę zostały wydrukowane w czasopiśmie *Nowe Państwo*, począwszy od Nr. 2 tomu I, oraz w odbitkach, których ukazały się 4 zeszyty.

Odpowiedzi nadesłali: prof. Władysław Abraham, prezes Prokuratorji Generalnej Stanisław Bukowiecki, b. wojewoda Piotr Dunin-Borkowski, prof. Zygmunt Cybichowski, prof. Edward Dubanowicz, prof. Stanisław Estreicher, prof. Władysław Grabski, Konstanty Grzybowski, prokurator S. N. Jan Gumiński, prof. Ludwik Kulczycki, prof. Stanisław Kutrzeba, prof. Antoni Peretiatkowicz, prof. Leon Piniński, dr. Józef Siemieński, prof. Maciej Starzewski, prof. Stanisław Starzyński, dr. Kazimierz Zakrzewski oraz Towarzystwo Prawnicze w Warszawie.

Episkopat Polski w swym memorjale ogranicza się do spraw i artykułów Konstytucji, pośrednio lub bezpośrednio związanych z życiem religijnem w Polsce. W szczególności Episkopat oświadcza się przeciwko pominięciu wstępnej deklaracji Konstytucji marcowej, zaczynającej się od słów: „W Imię Boga Wszechmogącego!", tak ze względu na tradycję Polski, jak i dlatego, że bez tej deklaracji, stwierdzającej, że Bóg jest źródłem ostatecznem wszelkiej władzy, artykuł 2-gi, mówiący o źródle władzy i prawie naczelnem nabiera znaczenia niezgodnego z pojęciem ludzi wierzących w Boga i przy tem nastręcza sposobność głoszenia błędnych zapatrywań na etykę państwową. Oświadczył się Episkopat za zniesieniem list państwowych, przeciwko zasadzie proporcjonalności w prawie wyborczem, za wprowadzeniem Trybunału Konstytucyjnego, nadaniem inicjatywy ustawodawczej Senatowi, przeciwko nadaniu Prezydentowi Rzplitej prawa abolicji, oraz za zmianą redakcji artykułów Konstytucji, dotyczących stanowiska religji rzymsko-katolickiej, wyznań i kościołów mniejszości religijnych a także wypowiedział się za wprowadzeniem do Konstytucji zasady szkoły wyznaniowej tak w szkolnictwie państwowem, jak i prywatnem.

Uczestnicy ankiety sejmowej wyrazili opinje bardzo różnolite w szczegółach; przeważająca ich część wypowiedziała się za zmianą Konstytucji marcowej w kierunku wzmocnienia władzy wykonawczej. Nie wszyscy jednakowoż zajęli stanowisko negatywne w stosunku do obowiązującej Konstytucji i opartego na niej systemu demokracji parlamentarnej. Tak więc prof. *Kulczycki* był zdania, że „reakcja przeciw Konstytucji 1921 r. poszła za daleko" (II str. 101) oraz wyraził zdanie, że „tylko konstytucjonalizm z rządami parlamentarnemi w ścisłem znaczeniu tego słowa może dać gwarancję Polsce normalnego rozwoju" (II str. 126). W obronie parlamentaryzmu wystąpił również prof. *Estreicher*, choć żądał reformy ustroju, zawartego w Konstytucji 1921 r.[1])

---

[1]) Patrz Estreicher II, 31: „Parlamentaryzm jest mimo wszelkich przeciw niemu poruszonych zarzutów tą formą ustroju, od której nie wymyślono dotąd stoso-

Prof. *Cybichowski* stwierdzał, że projekt B. B. z 1931 r. utrzymuje w mocy większość postanowień Konstytucji marcowej, a zatem główna część jej okazała się dobrą, a początkowa jej niepopularność spowodowana była jej charakterem kompromisowym. [1])

Także i inni uczestnicy ankiety zastrzegali się przeciwko temu, by reforma ustroju miała doprowadzić do degradacji parlamentu, akcentują to stanowisko: prof. *Piniński,* [2]) prof. *Kutrzeba,* [3]) prof. *Sta-*

---

wniejszej dla nowoczesnych cywilizowanych społeczeństw... Pociągając obywatela do ciężkich i nieustannych świadczeń na rzecz państwa, musi się go do kontroli nad maszyną państwową wciągnąć, a tę kontrolę w nowoczesnych państwach może spełniać tylko parlament... Parlament stwarza węzeł między ludnością a państwem i jest jedynym znanym sposobem spopularyzowania państwa w sercach i mózgach ludności. Tem okupuje wszystkie swoje ujemne strony... Wszelkie pomysły, zmierzające do rządzenia w Polsce bez parlamentu uważam za równie szkodliwe, jak eksperyment z r. 1921 rządzenia Polską wyłącznie przez parlament (sejmokracja)."

[1]) Cybichowski II, 9—10: „Konstytucja marcowa nie zadowolniła żadnej partji, gdyż krytykowała ją tak samo prawica, jak lewica i centrum. Jest to dowodem, że żaden kierunek polityczny nie zdołał przeprowadzić swego programu ustrojowego i że wskutek tego Konstytucja marcowa ma charakter kompromisowy. Fakt ten nie posiada jednak charakteru wyjątkowego, lecz stanowi regułę w dziejach konstytucjonalizmu. Zdarza się nieraz, że ustawa konstytucyjna, początkowo krytykowana powszechnie, wytrzymuje próbę życia i zyskuje ogólny szacunek. Przykładem może być Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki z roku 1787, która potępiana w pierwszych latach swego istnienia przez wybitnych obywateli, dziś, jak słusznie powiedziano, uchodzi w oczach społeczeństwa za wykwit mądrości politycznej. Większość postanowień obecnej Konstytucji ma pozostać w mocy; zasady prawa wyborczego utrzymują się z wyjątkiem kwestji podwyższenia wieku wyborczego; pozostają zasady o sądownictwie, trwać mają przepisy o prawach i obowiązkach obywateli. Ponadto utrzymują się przepisy o kontroli państwa, o jego ustroju administracyjnym i wiele innych. Stąd wniosek, że główna część Konstytucji okazała się dobrą i wyszła zwycięsko z wielkich bojów, jakie od 10 lat staczać musiała."

[2]) Piniński, III, str. 20: „... o ile uzasadnionem jest dążenie do usunięcia, przesadnej „sejmokracji", tamującej działalność, sprawność i ciągłość rządu, to przestrzec należy przed zbyt daleko idącą tendencją w kierunku tego, co nazwaćby można „degradacją" ciała reprezentacyjnego. Mogłoby to bowiem zrazić żywioły wyższe pod względem etycznym i kulturalnym i spowodować usunięcie się ich od uczestnictwa w obu Izbach parlamentu, podczas gdy przeciwnie pożądanem jest właśnie podniesienie parlamentu pod względem intelektualnym i moralnym. Izba posłów i Senat nie powinny tamować sprężystości władzy wykonawczej, ale nie można wymagać, aby te ciała zostały zniżone do rodzaju powolnych i bezmyślnych sług każdego rządu".

[3]) Kutrzeba, III, str. 4: „Nie znaczy to jednak, by Sejm miał być sprowadzony do nicości. Przeciwnie, jest on koniecznie potrzebny i powinien spełniać doniosłe funkcje... Tylko tą drogą dopuszczenia społeczeństwa do rządów, w samorządzie i parlamentaryzmie, można to społeczeństwo związać z państwem, uczynić z przynależnych do państwa prawdziwych jego obywateli, wyszkolić tak, by kiedyś później można oddać temu społeczeństwu bezpiecznie pełne nawet rządy w państwie".

rzewski[1]). Niektórzy autorowie odpowiedzi wysuwają wyraźnie ideę równowagi władz, jak *Dunin-Borkowski*[2]), *St. Starzyński*[3]), inni, jak prof. *Estreicher*, prof. *Peretiatkowicz*, prezes *Bukowiecki* wypowiadają się za prymatem egzekutywy, przenosząc punkt ciężkości w ustroju na osobę Prezydenta Rzplitej, wyposażając go w „zwierzchnictwo", czyniąc z niego czynnik nadrzędny, kierowniczy. Jednakowoż i ci autorowie nie pojmują zasady zwierzchnictwa Prezydenta, jako dyktatury, ani prymatu egzekutywy, jako niekontrolowanych rządów biurokracji. Nawet zajmujący najbardziej krytyczne do obecnego stanu rzeczy stanowisko dr. *Siemieński*, stwierdzający, że „reforma musi sięgnąć głęboko — do podstaw nowoczesnego konstytucjonalizmu", wypowiada się przeciwko rządom osobistym, przeciwko zbyt daleko idącej reakcji, poddającej władzę ustawodawczą pod przewagę władzy wykonawczej i uważa, że „między rządami parlamentarnemi a rządami ministerjalnemi musi się znaleść postać rządów *nowa*"[4]).

Autorowie ci pojmują zwierzchnictwo Prezydenta jako władzę, harmonizującą współdziałanie władz naczelnych, jako czynnik, łagodzący spory, nadzorujący rząd i parlament, występujący w roli arbitra. Jako arbiter, Prezydent nie może być czynnie zaangażowany w konflikty dnia, będąc zaś nieodpowiedzialny, musi rządzić przez podlegających kontroli ministrów[5]). Niektórzy z uczestników ankiety

---

[1]) Starzewski, III, str. 25: „Inne rozwiązanie, niż na płaszczyźnie parlamentaryzmu, nie wydaje się dla nas przeto możliwem".

[2]) Dunin-Borkowski, II, str. 34: ... „trzecim systemem jest system równowagi tych władz między sobą. Będąc zwolennikiem tego ostatniego systemu ustrojowego, wszystkie odpowiedzi na ankietę, dostosowałem do tej zasadniczej tezy".

[3]) Starzyński, I, str. 65: „Założeniem projektu (który przedstawił prof. Starzyński łącznie ze swą opinją, przyp. nasz) jest: wzmocnić rząd, stworzyć zdolniejszy do pracy i na najracjonalniejszej podstawie oparty parlament, z równoczesnem ukróceniem t. zw. sejmokracji, ustalić równowagę „władz", uchylając niedowładność czy niedorozwój jednych a hypertrofję czyli przerost drugich, i w ten sposób skonstruować zdrowy ustrój konstytucyjny. A zaznaczam, że równowaga władz jest mojem zdaniem zawsze trwałą i żywą podstawą ustroju konstytucyjnego, wbrew wszystkim fantastycznym zwolennikom jednostronnej przebudowy ustroju, którzy uważają ją za przeżytek, należący do składu rupieci".

[4]) Siemieński, III, 56: „Potrzebny jest w dalszym ciągu parlament, jako organ ogółu obywateli. W szczególności potrzebna jest izba poselska, wychodząca z powszechnego głosowania. Nie po to, żeby rządziła, ale po to, żeby nie rządzono wbrew powszechności obywatelskiej". Tenże, str. 65: „Rządy osobiste są najściślej związane z osobą. Dyktatura, to nie system, to nie ustrój, to zjawisko historyczne. Ustalenie dyktatury, w której osoba dyktatora mogłaby się zmieniać — byłoby nieszczęściem".

[5]) Estreicher, II, str. 19: „Nasze bowiem unormowanie władzy Prezydenta państwa wychodzić powinno z założenia, że Prezydent ma być czynnikiem „neutralnym" w walkach partyjnych. Nie powinien się czuć mężem zaufania żadnej z grup państwo składających; powinien zachowywać bezstronność, polegającą na odczuciu inte-

opowiadają się wszakże za zniesieniem wzgl. daleko idącem ograniczeniem parlamentarnej odpowiedzialności ministrów, w tem widząc skuteczny środek zapewnienia trwałości rządów [3]). Za uwolnieniem niektórych aktów rządowych Prezydenta od kontrasygnaty wypowiadają się *Zakrzewski, Estreicher, Gumiński, Studnicki, Starzewski* [4]).

Ze stanowiskiem Prezydenta, jako czynnika nadrzędnego, szereg autorów łączy kwestję pochodzenia jego władzy czyli sposobu jego obioru. W kwestji tej zdania uczestników ankiety podzieliły się na 4 grupy: I-sza grupa, do której zaliczają się prof. *Dubanowicz, Cybichowski, Kulczycki i Piniński* opowiedziała się za zatrzymaniem sposobu dotychczasowego t. j. przez Zgromadzenie Narodowe (połączone

---

resu państwowego. Prawniczo powinno to prawidło moralne znaleźć wyraz w zwolnieniu go od walk politycznych (dlatego jestem przeciwny, aby wyznaczał swego następcę lub orzekał o ważności wyborów etc.), w zagwarantowaniu jego nieodpowiedzialności przez czas urzędowania". Starzewski, III, str. 25: „Szef Państwa jest więc arbitrem, przed którym odpowiadają tak Parlament — jak Rząd. Ale jako arbiter nie ma inicjatywy, a rola jego najistotniejsza zaczyna się wówczas dopiero, gdy spór powstanie między stronami i gdy któraś ze stron spór przed niego wniesie, żądając czy to udzielenia dymisji gabinetowi, czy to rozwiązania Parlamentu". Grabski Wł., I, 55: „Autorytet Prezydenta powinien stać wysoko, a w tym celu winien być chroniony przed tem, by nie ponosił on odpowiedzialności za sprawy natury bieżącej, za rządzenie krajem".

[3]) Bukowiecki, I. 25: „Uchylenie parlamentarnej odpowiedzialności Rządu uważam za konieczne następstwo zasady poddania ministrów pod władzę Prezydenta, jako zwierzchniego kierownika polityki państwowej z pozostawieniem Sejmowi ustawodawstwa, budżetu i kontroli". Dunin-Borkowski, I, 38: „Rząd nie odpowiada przed Sejmem ani przed Senatem". Peretiatkowicz, I, 61: „Najsłabszą strony reformy Konstytucji Polskiej w sierpniu 1926 r. było pozostawienie bez zmian przepisów o odpowiedzialności politycznej ministrów przed Sejmem, jakkolwiek unormowanie tej kwestji w kierunku skrajnych rządów parlamentarnych stanowiło piętę Achillesową Konstytucji marcowej. Lukę tę należy obecnie uzupełnić przez daleko idące ograniczenie rządów parlamentarnych, pozostawiając w całej pełni odpowiedzialność konstytucyjną ministrów za legalność ich działań urzędowych".

[4]) Contra Abraham, II, 4: „Wyjęcie zaś z pod rygoru kontrasygnaty spraw pierwszorzędnej wagi, zwiększa odpowiedzialność Głowy Państwa, nie przynosząc rzeczy samej odpowiedniego pożytku". Także Piniński, III, 18: „W projektach ...poruszono myśl wyjęcia całego szeregu aktów Prezydenta z pod reguły *kontrasygnacji ministerjalnej*. Pomysł ten, zostający w zasadniczej sprzeczności z kardynalnemi zasadami konstytucjonalizmu, uznanemi nietylko w republikach, ale także w monarchjach konstytucyjnych, uważam za zupełnie chybiony i nie mający w gruncie żadnego donioślejszego praktycznego znaczenia. Odpowiedzialność bowiem tak premjera, jak i ministrów resortowych wcale się nie ogranicza jeno do aktów stwierdzonych umieszczeniem na nich podpisu, lecz obejmuje wszelką ich polityczną działalność. Z gruntu mylnem byłoby bowiem mniemanie, że gdzie niema formalnej kontrasygnacji jakiegoś aktu w formę pisemnego ujętego, tam wszelka odpowiedzialność ministerjalna znika, tak, iż Prezydent Rzplitej będzie mógł robić i zarządzać, co mu się podoba, a premjer i ministrowie umyją sobie ręce od wszelkich z tego wynikłych skutków".

Sejm i Senat), II-ga grupa wypowiedziała się za koncepcją Zgromadzenia Narodowego, rozszerzonego przez udział przedstawicieli samorządu bądź też innych czynników społecznych, tutaj należą: prof. *Abraham*, prokurator *Gumiński*, prof. *Peretiatkowicz*, prof. *Starzyński* i *Wł. Studnicki*, III—grupa, w skład której wchodzą: profesorowie *Estreicher*, *Wł. Grabski i Kutrzeba*, projektuje przyjęcie systemu elektorskiego. Wreszcie IV grupa to zwolennicy systemu plebiscytowego: *Bukowiecki*, *Dunin-Borkowski*, *Grzybowski*, *Starzewski* i *Zakrzewski*. *St. Bukowiecki*, *Dunin-Borkowski* i *Estreicher* uważają wskazywanie kandydata przez ustępującego Prezydenta za niewłaściwe. Przeciw systemowi plebiscytowemu kategorycznie wypowiedział się prof. *Piniński*.

Z zagadnienia struktury parlamentu uczestnicy ankiety zwrócili szczególną uwagę na stanowisko i skład Senatu, wypowiadając się za rozszerzeniem jego kompetencyj, niektórzy zaś pragnęliby oprzeć jego skład na przedstawicielstwie interesów, szczególnie dr. *Zakrzewski* („izba zawodów") i dr. *Siemieński* („izba znawców").

Przeważna część uczestników ankiety wypowiedziała się za ograniczeniem kompetencyj parlamentu, motywując to zarówno względami ogólnej celowości państwowej, jak i dobrem samej instytucji, której zakres działania powinien być dopasowany do jej możliwości podołania mu [1]), niektórzy z autorów proponują rozszerzenie prawa dekretowania, wypowiadając się także za uregulowaniem inmunitetu poselskiego, liczni autorowie podkreślają konieczność zabezpieczenia niezawisłości parlamentu i jego członków, nie znalazł więc uznania projekt weryfikacji mandatów przez Prezydenta ani odpowiedzialności posłów przed Trybunałem Stanu.

Konieczność wzmocnienia gwarancyj praworządności jest podnoszona przez licznych autorów *(Dubanowicz, Dunin-Borkowski, Peretiatkowicz, Starzyński, Estreicher, Gumiński, Kulczycki, Kutrzeba, Starzewski)*, autowie ci, z wyjątkiem *Dunin-Borkowskiego i Gumińskiego*, wypowiadają się za powołaniem Trybunału Konstytucyjnego.

Reasumując ogólny wynik ankiety konstytucyjnej Sejmu, stwierdzić należy, że uczestnicy jej, różniąc się w szczegółach, pozostali na gruncie państwa konstytucyjnego, a więc koncepcyj, zachowujących „wieloorganowość" (według wyrażenia prof. Starzewskiego) oraz gwa-

[1]) *Grabski Wł.* I, str. 59: „Lepiej żeby Sejm miał mniejszą rolę w Państwie do spełnienia, ale żeby była ona szanowana przez wszystkich. Wtedy Sejmy następne odbudują autorytet, który poprzednie utraciły". Jest też prof. Grabski zwolennikiem szerokiego prawa dekretowania oraz wypowiada się za systemem kanclerskim, a podobnie jak prof. *K. Bartel* za przedstawianiem przez Rząd Sejmowi raz na rok sprawozdania z działalności za czas ubiegły i by uchwalenie votum zaufania wzgl. nieufności Rządowi całemu lub poszczególnym ministrom odbywało się tylko wówczas.

rancje praworządności, nie doradzając Sejmowi wejścia na drogę eksperymentów ustrojowych.

Oprócz indywidualnych odpowiedzi znawców zagadnień ustrojowych, Komisja Konstytucyjna Sejmu otrzymała opinje zbiorowe grup prawników-teoretyków i praktyków. Są to: opinja Towarzystwa Prawniczego w Warszawie [1]), opinja zbiorowa grupy prawników ogłoszona w r. 1929 [2]), oraz ankieta, wydana w tymże roku przez Stałą Delegację Zrzeszeń i Instytucyj prawniczych w *Zbiorze materjałów, dotyczących zmian i uzupełnień Konstytucji Rzplitej Polskiej* [3]).

Omawiając przygotowawcze prace do reformy ustroju, nie możemy pominąć poglądów wybitnego uczonego prof. *Wł. L. Jaworskiego*, zmarłego w r. 1930, wyrażonych w jego „*Projekcie Konstytucji*" z r. 1928, tembardziej że projekt ten wpłynął w sposób widoczny na koncepcję Prezydenta Rzplitej w Konstytucji kwietniowej.

Prof. Jaworski dąży w swem dziele zarówno do zasadniczej reformy ustroju państwowego, jak i do zmiany założeń współczesnego myślenia politycznego [4]). Na miejsce stanowiska indywidualistycznego

---

[1]) Opinja Towarzystwa Prawniczego w Warszawie, wydrukowana została w 2-im zesz. III t. Nowego Państwa. Towarzystwo wyłoniło specjalną Komisję, na czele której stał adw. Stefan *Urbanowicz*. Prace Komisja rozpoczęła 13 kwietnia 1931 r., odbyła 37 posiedzeń plenarnych i wyłoniła dla ustalenia ostatecznej formy opinji podkomisję w składzie p.p. Chmurskiego, Kopczyńskiego, Urbanowicza i Warszawskiego. Prace Komisji i podkomisji trwały 2 lata. Charakter zasadniczy opinji jest wyrażony w motywach, wyłożonych w przedmowie do niej: „Jeśli chodzi o najistotniejsze cechy treści, zawartej w niniejszej opinji, należy podkreślić, że stoi ona w zasadzie na stanowisku obowiązującej Konstytucji, wprowadza zmiany tylko tam, gdzie życie wykazało niewątpliwą konieczność usunięcia pewnych wadliwości lub wprowadzenia nowych instytucyj".

[2]) Patrz pracę p.t.: *Rewizja Konstytucji* opinja zbiorowa grona prawników Warszawa, r. 1929. W ankiecie tej brali udział: Baliński I., Chmurski A., Jackowski A., Littauer J., Müller Wł., Rymowicz Z., Waśkowski M., Bielawski B., Dubieński A., Kopczyński J., Morawski J., Poznański Cz., Supiński W. i Wyganowski Wł. We wstępie określają uczestnicy swe stanowisko: „do dyskusji przystąpiliśmy w przekonaniu, że traktujemy zagadnienie rewizji Konstytucji przedewszystkiem w płaszczyźnie prawa, a nie polityki... Jako wytyczne.,. przyjęliśmy zgodnie: 1. Ciągłość rozwoju historycznego i charakter Konstytucji, jako ustawy, mającej posiadać cechę względnej trwałości uzasadnia wniosek, że nie cała Konstytucja winna być przedmiotem rewizji, lecz tylko te jej postanowienia, które są przyczyną wyraźnych niedomagań naszego ustroju państwowego."

[3]) W Ankiecie tej, której kwestjonarjusz opracował prof. Peretiatkowicz, uczestniczyli: prof. Glaser St., adw. Głębocki K., prof. Konic H., prof. Mogilnicki A., prof. Peretiatkowicz A. i prof. Rostworowski M.

[4]) Patrz Jaworski Wł. L. *Projekt Konstytucji*, Kraków, 1928 str. 6: „...pragnąłbym zwrócić współczesne myślenie polityczne na inne drogi i poddać pod rozwagę pytanie, czy nasze dziedzictwo myśli politycznych nie wyczerpało się już i czy nie czas już, abyśmy sami zaczęli zbierać nowy kapitał".

i relatywistycznego pragnie wysunąć stanowisko uniwersalistyczne. Założenia te, konsekwentnie rozwinięte, doprowadziłyby do absolutyzmu ustrojowego, są one wyrazem prymatu państwa nad jednostką, co w naszych czasach przejawia się w tendencjach etatystycznych i kolektywistycznych. Prof. Jaworski nie idzie wszakże tak daleko i z założeń swych wysnuwa podstawową tezę swego projektu koncentracji władzy w ręku Prezydenta Rzplitej. Przez władzę rozumie prof. Jaworski możność używania środków przymusowych, dlatego odmawia charakteru władzy legislatywie i sądownictwu. Nie znaczy to jednak, by prof. Jaworski negował znaczenie parlamentu w ustroju Państwa. Przeciwnie, uważa go za niezbędny środek kontroli, a samą czynność ustawodawczą za ustalenie kryterjów kontroli [1]).

Autor projektu deklaruje, że nie jest zwolennikiem samorządu terytorjalnego, ale rozwija w projekcie bardzo wydatnie samorząd związków zawodowych, pojmując związki zawodowe, jako przymusowe, łączy z niemi samorząd narodowościowy, oraz tworzy z nich federację w postaci Naczelnej Izby Gospodarczej, a wreszcie daje im prawo wyboru połowy członków Senatu. Drugą połowę mianuje na czas kadencji Prezydent Rzplitej. Staje więc prof. Jaworski w swym projekcie na gruncie syndykalizmu. Projekt jego jest odbiciem współczesnych prądów w ujęciu prawniczem wielkiego uczonego, nie sądzimy wszakże, by odpowiadał on wymogom i warunkom polskiej rzeczywistości, jak również nie możemy zgodzić się na jego założenia teoretyczne, jak pojęcie władzy państwowej, odrzucenie teorji podziału władz, uznanie za jedyną władzę egzekutywy, określenie stosunku jednostki do Państwa.

Zaznaczyć w końcu należy, że zagadnienie reformy ustroju było przedmiotem wielu prac naukowych i publicystycznych, ogłaszanych oddzielnie lub w czasopismach [2]).

---

[1]) Tamże, str. 17—18. Patrz także krytykę projektu u prof. M. Rostworowskiego *Z rozważań konstytucyjnych na tle „Projektu Konstytucji"* Wł. L. Jaworskiego (w pracy zbiorowej: *Wł. L. Jaworskiego życie i działalność Kraków*, 1931, str. 51—58).

[2]) Oprócz prac już wymienionych patrz: Bartel K. *Zagadnienie parlamentaryzmu*, Wilno. 1928. Bartoszewicz J. *Zagadnienia polityki polskiej*, Warszawa, 1929. Bukowiecki St., *Przed rewizją Konstytucji*, Warszawa 1928. Car St., *Na drodze ku nowej Konstytucji*, Warszawa 1934. Chrząszczewski A., *Od sejmowładztwa do dyktatury*, Warszawa 1930. Czuma I., *Problemat stanowiska Głowy Państwa w Polsce*, Lublin 1930. Grabski St., *Państwo Narodowe*, Lwów 1929. Grzybowski K., *Od dyktatury ku kompromisowi konstytucyjnemu*. Kraków 1930. Jaworski Wł. L., *Myśli o ustroju państwowym*. Ruch prawniczy VII, oraz osobno Kraków, 1928. Koskowski B., *Chcecie rozwoju czy przewrotu?* Warszawa 1929. Motz B., *O reformie naszej Konstytucji w poszukiwaniu trwałego rządu*,

§ 48. PRACE KOMISJI KONSTYTUCYJNEJ SEJMU.

Rozpoczęte referatem wstępnym posła Stanisława Cara, wygłoszonym w dziesiątą rocznicę uchwalenia Konstytucji marcowej, prace Komisji Konstytucyjnej III-go Sejmu trwały w ciągu dwuch sesyj zwyczajnych w latach 1931/32 oraz 1932/33. Na posiedzeniach jej, odbywanych co tydzień, wyznaczeni referenci [1]) przedstawili poszczególne

---

Paryż, 1928. Niedziałkowski M., *Teorja i praktyka socjalizmu wobec nowych zagadnień*, Warszawa, 1926. Tenże, *Demokracja parlamentarna w Polsce*, Warszawa, 1928. Piasecki A., *Konstytucja faszystowska na tle polskich tendencyj naprawy Państwa* (odczyt), Warszawa, 1929. Tenże, *O kryterjach oceny projektu Konstytucji* (odczyt), Lwów, 1929. Tenże, *Zmiana ustroju a mocarstwowe stanowisko Polski*, Kraków, 1928. Tenże, *Zagadnienie Senatu Polski Współczesnej*. Materjały i opinje z przedmową Wł. Zawadzkiego, Warszawa, 1931. Tenże, *Tezy gospodarcze w Konstytucji*, Przegl. Współcz. 1931. Peretiatkowicz A., *Reforma Konstytucji polskiej*, Poznań, 1929. Sapieha E., *Konstytucja racji stanu*, Warszawa, 1930. Seidler T., *Rozważania ustrojowe*, Warszawa, 1929. Tenże, *Jednostka — Państwo — Rząd* — Próba syntezy, Warszawa, 1934. Simon J., *Zagadnienie społeczne w Konstytucji polskiej*, Warszawa. Starzewski M., *Od sejmowładztwa do rządów gabinetowych* (20. II. 1919—16.I.1934), Kraków, 1934. Starzyński St., *Projekt Konstytucji polskiej*, Lwów, 1928. Tenże, *Rozważania konstytucyjne*, Ruch prawniczy, 1931. Tenże, *Rozważania konstytucyjne*, Głos Prawa 1934. Studnicki Wł., *Zagadnienie ustrojowe*, projekt Konstytucji decentralistycznej, Warszawa, 1929. Szawleski M., *Na przełomie naszego ustroju państwowego*, Warszawa, 1929. Szerer M., *Skok w ciemnię*, Rzecz o projekcie Konstytucji B. B. W. R. Warszawa, 1932. Thugutt St., *W obronie parlamentaryzmu i demokracji*, Warszawa — Wilno, 1928. Tenże, *Uwagi o Konstytucji*, (Tydzień Nr. 4—7 z r. 1930) Winiarski B., *My i oni w walce o Konstytucję*, Poznań, 1935.

[1]) Całość materji podzielona została na 18 zagadnień, a mianowicie:

1. *Wybór Prezydenta. Zastępstwo Prezydenta* — ref. poseł Car (17.XII. 1931 i 14.I. 1932).
2. *Uprawnienia Prezydenta w stosunku do Sejmu i Senatu* — ref. pos. Car (29.X. i 5.XI 1931).
3. *Powoływanie Rządu i władz publicznych* — ref. pos. Czuma. (23.III.1933).
4. *Zwierzchnictwo sił zbrojnych* — ref. poseł Miedziński.
5. *Prawo łaski* — ref. poseł Paschalski.
6. *Uprawnienia reprezentacyjne Prezydenta* — ref. poseł Mackiewicz (10.III. i 17.IIII 1932).
7. *Odpowiedzialność Prezydenta* — ref. poseł Czuma (25.II i 3.III. 1932).
8. *Rząd* a) organizacja, b) stosunek do Prezydenta, c) stosunek premjera do ministrów, d) kontrasygnata, e) rozporządzenia wykonawcze — ref. poseł Jan Piłsudski, wygłosił p. Czuma o odpowiedzialności rządu (25.III. 1933) i p. Car o kontrasygnacie (27.III. 1933).
9. *Odpowiedzialność Rządu* — ref. poseł Car (16.III. 1933).
10. *Skład Sejmu* (zagadnienie prawa wyborczego) — ref. poseł Podoski (21.I. i 28.I. 1932).
11. *Skład i uprawnienie Senatu* — ref. poseł Seidler (11.II., 18.II. i 25.II. 1932)

zagadnienia, formułując tezy, nad któremi następnie odbywano dyskusję i co do których wyrażał swoją opinję poseł Car, jako referent generalny.

Rozważania referentów objęły materjał, przygotowany przez ankietę konstytucyjną, oraz obfitą literaturę, traktującą zagadnienie rewizji Konstytucji, a także zestawienia porównawcze współczesnych tendencyj politycznych i społecznych w prawie konstytucyjnem. Wywody referentów były dość obszerne (5 zeszytów, wydanych przez „Nowe Państwo"), niejednokrotnie nosiły charakter dyskusyj akademickich [1]). Wskutek tego, że referenci należeli wyłącznie do jednego klubu parlamentarnego (Bezpartyjnego Bloku), nie przejawiali różnic w zakresie

---

12. *Ustawodawstwo* a) sejmowe, b) dekrety Prezydenta, c) prawo veta, ref. poseł Jan Piłsudski, wygłosił p. W. Makowski *Stanowienie norm prawniczych* (23.II. 1933).
13. *Formy pracy Sejmu i Senatu* — ref. poseł Car.
14. *Budżet i kontrola finansowa* — budżet ref. poseł Miedziński (12.I. 1933), Kontrola finansowa ref. pos. Czuma (17.III. 1933).
15. *Nietykalność* (a) poselska, b) sprawozdań z obrad Sejmu i Senatu, c) odpowiedzialność posłów i senatorów za czynności związane z wykonywaniem mandatu, d) incompatibilia) — ref. pos. Podoski (14,II. i 11.II. 1932).
16. *Samorząd*: a) terytorjalny — ref. poseł Hołówko, wygłosił p. Duch (10.III. i 17.III. 1932), b) gospodarczy (Najwyższa Izba Gospodarcza) — ref. poseł Szawleski, c) uprawnienia administracyjne i ustawodawcze (inicjatywa) — tenże (25.III. 1933).
17. *Wymiar sprawiedliwości* — ref. poseł Paschalski.
18. *Prawa i obowiązki obywateli* — ref. poseł Fichna (9.III. 1933) oraz dodatkowo: ref. p. Mękarski (9.III. 1933) i p. Waśniewska (16.III. 1933).

W czasie prac dodano:

19. *Zmiana Konstytucji* — ref. Bogdani — (2.III. 1938).

Cyfry w nawiasach oznaczają daty wygłoszenia referatów oraz dyskusji nad niemi.

[1]) Uczestnik dyskusji poseł *Mękarski* tak ją scharakteryzował (*Prace Komisji Konstytucyjnej Sejmu*, t. II, str. 45): „Dotychczasowa nasza dyskusja toczy się niejako w dwóch płaszczyznach. Uwzględniając szerokie tło porównawcze we współczesności europejskiej mówimy o przemianach ustrojowych, jakie w samej swej strukturze przeżywa państwo nasze i naród w niem zorganizowany; wkraczając w dziedzinę historjozofji, socjologji, a nawet filozofji, mówimy o nowej ideologji ustrojowej państwa. Z drugiej zaś strony mówimy ściśle o przedmiocie, to jest o rewizji Konstytucji, o zagadnieniach konstruktywno-kodyfikacyjnych w ramach projektu Bloku. Taka dyskusja nie jest łatwa, bo trzeba cel bezpośredni uzgodnić z dynamiką procesów ustrojowych, które znajdują się *in statu nascendi*, jednak wywierają ogromny, że tak powiem, moralny wpływ na nasze umysły. Ten sposób pracy konstytucyjnej może niekiedy wywoływać wrażenie akademickości i chaotyczności i te momenty wyzyskuje tendencyjnie część prasy. Niemniej jednak ten charakter pracy jest trafny, skoro dążymy do dzieła zgodnego zarówno z duchową i materjalną rzeczywistością współczesnej Polski, jak z temi faktami ustrojowemi, które narastają we współczesnym świecie powojennym".

tendencyj politycznych (przejście do prymatu egzekutywy), różnice zato wyraźnie wystąpiły w zakresie zagadnień społecznych, jak reprezentacji interesów w Senacie, praw obywatelskich [1]). Najdłuższą dyskusję wywołały 2 ostatnie kwestje.

Wnioski referentów naogół szły po linji projektu B. B., wprowadzały jednak też i pewne zmiany, bądź rozwijając i uzupełniając niektóre punkty projektu, bądź też zastępując je nowem sformułowaniem.

Najważniejsze z tych zmian są następujące:

1-o *co do wyboru Prezydenta Rzplitej*: wprowadzono możliwość wyboru Prezydenta bez zarządzania plebiscytu w tym wypadku, gdy ustępujący Prezydent wskaże tego samego kandydata, którego wybrało Zgromadzenie Narodowe, kandydat ten uznany będzie za wybranego bez plebiscytu. Jeżeli ustępujący Prezydent zrzeka się prawa wskazania kandydata, plebiscytowi poddani zostaną 2 kandydaci Zgromadzenia Narodowego, którzy otrzymali największą liczbę głosów; jednakowoż jeżeli jeden z kandydatów otrzymał przynajmniej $^2/_3$ głosów ustawowego składu Zgromadzenia Narodowego, to będzie uznany za wybranego bez potrzeby zarządzenia głosowania powszechnego. W 2-ch więc wypadkach plebiscyt uznaje się za zbędny, co bardzo redukuje możliwość jego zastosowania.

2-o *co do odpowiedzialności Prezydenta Rzplitej*: wprowadzono 2 zmiany: a) zamiast określenia przedmiotu tej odpowiedzialności według brzmienia Konstytucji marcowej, utrzymanego jeszcze w projekcie B. B. („za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji lub przestępstwa karne"), przyjęto formułę: „za *umyślne* naruszenie Konstytucji oraz za przestępstwa karne", b) pociągnięcie Prezydenta do odpowiedzialności uzależniono od wniosku conajmniej połowy ustawowej liczby członków każdej z Izb Ustawodawczych.

3-o *co do uprawnień Prezydenta Rzplitej*: wprowadzono pojęcie „uprawnień osobistych (prerogatyw)" na oznaczenie aktów Prezydenta,

---

[1]) Mękarski (tamże): „Ta różnica uwydatniła się już w dyskusji nad uprawnieniami Głowy Państwa. Istotnych rozbieżności między nami wówczas nie było, ponieważ idea silnej władzy rządzącej jest najbardziej wspólną więzią, łączącą różne elementy BBWR. Zagadnienie staje się bardziej złożonem, gdy chodzi o ustrój przyszłych ciał ustawodawczych, a więc w istocie o zagadnienie nowej organizacji społeczeństwa".

Przewodniczący Komisji prof. Makowski w zakończeniu prac w sesji 1931/32 stwierdził (*Prace*, t. III, str. 41): „Dyskusja ujawniła zupełną swobodę zdań i poglądy ściśle indywidualne. Tak samo tezy referatów i poprawki były raczej wynikiem osobistych poglądów, jakkolwiek w ogólnej tendencji zgodne były z założeniami projektu Bezpartyjnego Bloku".

nie wymagających kontrasygnaty oraz rozszerzono w porównaniu z projektem B. B. liczbę tych aktów przez dodanie: 1) nominacji i odwołania Prezesa Sądu Najwyższego, Generalnego Komisarza Wyborczego i Naczelnego Wodza, 2) rozwiązania Sejmu i Senatu przed upływem kadencji; 3) powoływania senatorów, 4) aktów wydanych w wykonaniu prawa veta ustawodawczego, 5) zarządzeń o oddaniu członków Rządu pod sąd Trybunału Stanu, 6) orędzi, nie będących aktami w prawno-państwowem znaczeniu; skreślono z projektu B. B.: mianowania sędziów oraz prezesa i członków Trybunału Stanu.

4-o *co do Rządu*: a) co do mianowania wprowadzono tezę: „Prezydent Rzplitej powołuje Rząd bez udziału jakiegokolwiek bądź innego czynnika państwowego", ale zarazem ograniczono ją zaraz w tezie następnej, według której tylko Prezesa Rady Ministrów mianuje Prezydent według swego swobodnego uznania, zaś *na jego wniosek* mianuje i odwołuje ministrów (przywrócono sformułowanie Konst. marc.,) b) co do odpowiedzialności Rządu dodano, że wniosek o pociągnięcie Rządu do odpowiedzialności parlamentarnej 1) musi być motywowany i głosowany łącznie z motywami, 2) może być zgłoszony tylko podczas sesji zwyczajnej, 3) wniosek odrzucony nie może być ponawiany przed upływem 3 miesięcy, c) co do odpowiedzialności konstytucyjnej Rządu wprowadzono jej określenie, zwężające jej zakres: „odpowiedzialność konstytucyjna polega na oddaniu prezesa Rady Ministrów lub ministra pod sąd Trybunału Stanu za *umyślne* naruszenie Konstytucji lub ustaw, choćby ono nie stanowiło przestępstwa, przewidzianego przez Kodeks karny". Nadto wprowadzono możność wszczęcia postępowania przed Trybunałem Stanu nie tylko na skutek uchwały Sejmu, ale i zarządzenia Prezydenta Rzplitej.

5-o *co do Sejmu*: a) co do prawa wyborczego przyjęto: 1) utrzymanie 5-cioprzymiotnikowego prawa głosowania, wymieniając jednak w Konstytucji tylko 2 cechy: powszechność i tajność z pominięciem pozostałych przymiotników i przeniesieniem ich do ustawy o ordynacji wyborczej, „a to w celu ułatwienia stopniowej ewolucji prawa wyborczego, zgodnie z jego najnowszemi tendencjami rozwojowemi", 2) zmniejszenie liczby posłów, jednak nie poniżej 360, 3) wprowadzono możność wyłączeń od udziału w wyborach przez ramowy przepis Konstytucji, dopuszczający, by ordynacja wyborcza, uchwalona w drodze ustawodawczej, wskazała, jakie osoby są pozbawione prawa wybierania i wybieralności z powodu braku dostatecznych przymiotów moralnych, względnie umysłowych, 4) skreślono z projektu B. B. przepis o weryfikacji zaprotestowanych wyborów przez Prezydenta, a przywrócono sformułowanie Konstytucji marcowej, że o ważności wyborów

zaprotestowanych rozstrzyga Sąd Najwyższy; b) co do nietykalności poselskiej: 1) odpowiedzialność posłów przed Trybunałem Stanu sformułowano inaczej o tyle, że zamiast słów: „za wystąpienia... naruszające autorytet i powagę Sejmu“ użyto formuły: „zawierające znamiona przestępstwa, ściganego z urzędu“, 2) ograniczono immunitet sprawozdań z posiedzeń Sejmu przez wprowadzenie warunku: „jeśli odtwarzają one ściśle i w pełni przebieg tych obrad oraz są zgodne z ustalonym przez Marszałka Sejmu tekstem stenogramu“; c) co do form pracy Sejmu zamiast przepisu, zawartego w art. 50 projektu B. B., według którego zamknięcie sesji powoduje wygaśnięcie prac, a w szczególności upadają niezałatwione przedłożenia rządowe, wnioski poselskie i interpelacje, przyjęto sformułowanie mniej rygorystyczne, według którego przedłożenia te i wnioski nie wygasają automatycznie, lecz przechodzą do następnej sesji w takim stanie, w jakim znajdowały się w czasie zamknięcia; wnioski te wygasają, jeżeli wnioskodawcy nie zgłoszą w ciągu roku żądania o wznowienie nad niemi obrad.

6-o *co do Senatu* wystąpiły różnice wśród referentów i członków Komisji. Poseł *Seidler* w referacie o składzie i uprawnieniach Senatu wnosił, by przyznać Senatowi prawo inicjatywy ustawodawczej na równi z Sejmem, podczas gdy poseł prof. *Makowski* w referacie o stanowieniu norm prawnych wypowiedział się za przyznaniem inicjatywy ustawodawczej Prezydentowi Rzplitej, Rządowi i Izbie poselskiej. Co do składu Senatu referent poseł Seidler proponował, by ordynacja wyborcza, uchwalona w drodze ustawodawczej wskazała, z pośród jakich zrzeszeń prawa publicznego Prezydent Rzplitej powoływać będzie senatorów oraz określiła, jakim warunkom odpowiadać mają kandydaci na to stanowisko. W dyskusji niektórzy uczestnicy wypowiedzieli się za oparciem składu Senatu na reprezentacji zawodowej.

7-o *co do praw i obowiązków obywatelskich*: podporządkowanie praw, sformułowanych w Konstytucji, naczelnemu prawu: dobru Państwa i zapewnienie obowiązkom wobec Państwa bezwzględnej przewagi nad indywidualnemi przywilejami jednostki.

Jeszcze Komisja Konstytucyjna prac swych nie ukończyła, gdy prezes Bloku Bezpartyjnego poseł płk. Sławek wystąpił na zjeździe legjonistów w Warszawie w dniu 6 sierpnia 1933 r. z mową, wysuwającą nowe koncepcje ustrojowe.

§ 49. WYTYCZNE DLA REFORMY USTROJU W OŚWIADCZENIACH MARSZAŁKA PIŁSUDSKIEGO.

Ażeby zrozumieć wystąpienie płk. Sławka i jego znaczenie dla ostatniej fazy prac nad Konstytucją, trzeba przedstawić zasadnicze

wytyczne dla reformy ustroju, zawarte w przemówieniach, wywiadach i artykułach twórcy nowego regime'u Marszałka Piłsudskiego.

Podstawowe znaczenie ma tu przemówienie, wygłoszone przez Józefa Piłsudskiego, jako ustępującego Naczelnika Państwa, na zebraniu w prezydjum Rady Ministrów w dniu 4 grudnia 1922 r. [1]). W przemówieniu tem Naczelnik Państwa, motywując swą decyzję niekandydowania na urząd Prezydenta Rzplitej, określił swój stosunek do Małej Konstytucji i do Konstytucji marcowej, a zarazem sformułował swe poglądy ustrojowe. Biorąc za punkt wyjścia swe 4-letnie doświadczenie na stanowisku Naczelnika Państwa [2]), J. Piłsudski poddał krytyce określenie jego stanowiska w Małej Konstytucji, krępującej Naczelnika Państwa co do mianowania Rządu wymaganiem porozumienia z Sejmem i czyniącej go odpowiedzialnym przed Sejmem nawet w sferze dowództwa wojskowego. Konstytucja marcowa kompetencje głowy Państwa rozszerza, ale zdaniem Marszałka Piłsudskiego niedostatecznie. Pozostawia ona Prezydentowi większą swobodę w mianowaniu Rządu, ale odejmuje mu samodzielność w działaniu, żądając dla jego aktów kontrasygnaty ministerjalnej. W stosunku do Sejmu, stwierdza Marszałek, jest Prezydent postawiony przez Konstytucję marcową lepiej, niż w stosunku do ministrów, ale i tu określenia są szczupłe, i tu tak samo, jak w stosunku do Rządu pozostawiona mu jest właściwie jedynie droga wpływów osobistych [3]).

---

[1]) Patrz Piłsudski Józef, *Pisma — mowy — rozkazy*, tom V-ty str. 316-329.

[2]) Tamże, str. 316: „Postanowiłem przed wami wystąpić, jako ekspert. Jestem takim ekspertem jedynym w Polsce"...

[3]) Tamże, str. 318: „Najczęściej, zgodnie z Konstytucją, musi mieć on do czynienia z panami ministrami. Określone to jest w ten sposób, że on sprawuje rządy, rządzą zaś ministrowie, przyczem on jest nieodpowiedzialnym, odpowiedzialnymi są zaś oni. Sytuacja dla Prezydenta Rzplitej trudna i niewesoła. Albowiem każda jego czynność jest z racji jego nieodpowiedzialności kontrasygnowana. Znajduje się on tak, jak małe dziecko, pod stałą opieką ministrów... Zarazem jednak Pan Prezydent Rzplitej ma sprawować rządy. Ile tu pola do konfliktów, ile tu pola do tarć i ile tu świadomych lub bezwiednych przeszkód dla pracy Prezydenta Rzplitej. Rozumiem, że poza Ameryką wszędzie istnieje to samo, a zatem żyć z tem można, a skoro Konstytucja nasza tak każe, to i trzeba.

Niechybnie jednak wybrnąć z tego Prezydent Rzplitej może jedynie za pomocą osobistego wpływu, — wpływu, dla którego — prawda — niema żadnych ograniczeń, ale też i żadnego przymusu ani dla jednej, ani dla drugiej strony.

W sprawie ministrów sytuacja w długiej Konstytucji jest naprawiona w porównaniu z krótką pod jednym względem, a mianowicie — pod względem załatwiania kryzysów... W długiej Konstytucji pozostawione to jest indywidualnej, więc szybszej metodzie Pana Prezydenta Rzplitej. W tej roli, jak ją określałem, zegarmistrza, któremu przynoszą do naprawy zegarek, nie przez niego zepsuty, będzie miał pracę łatwiejszą, niż poprzednio ja ją miałem.

W krytyce Konstytucji marcowej, zawartej w tem przemówieniu, punkt ciężkości leży w stosunku Prezydenta do Rządu, a nie do Sejmu. Przeciwnie, w stosunku do Sejmu Marszałek Piłsudski stwierdza możliwości działania dla Prezydenta znacznie szersze, i przyznaje, że wykorzystanie ich uzależnione jest od jego indywidualności i osobistego autorytetu.

Dopiero później z okazji różnych konfliktów między Rządem a Sejmem, Marszałek Piłsudski poddawał wielokrotnie krytyce metody pracy Sejmu, a w szczególności tendencje do rządów sejmowych, oświadczał jednak co do swego zasadniczego stosunku do parlamentu, że uznaje konieczność jego utrzymania [1]).

Tendencjom do rządów sejmowych przeciwstawiał Marszałek Piłsudski koncepcję Prezydenta Rzplitej, jako jedynego suwerena w Polsce [2]), którego rolę pojmował, jako „regulowanie całej maszyny centralnej Państwa" [3]). Z rolą tą łączył postulat podporządkowania

---

I jest to może jedyny realny, nie kobiecy, wpływ Pana Prezydenta Rzplitej w stosunku do panów ministrów.

Jeżeli chodzi o Sejm i Senat, to nie wiem, czy rozmyślnie, czy bezwiednie, przypuszczam, że raczej bezwiednie, praca w tym kierunku została konstytucyjnie usunięta. Przejrzałem uważnie, na czem polegać może, według brzmienia Konstytucji, stosunek Prezydenta do Sejmu i Senatu i poza jego wyborem, znalazłem tylko grożące mu kary za zdradę Państwa, pogwałcenie Konstytucji i przestępstwo karne. Przypuszczam, że jest to przeoczenie. Pod tym względem Prezydent Rzplitej jest uzbrojony silniej dla konfliktów i tarć, niż w stosunku do ministrów, jest bowiem nieodpowiedzialny parlamentarnie przed Sejmem i Senatem. Praca jego więc w tym kierunku może się odznaczać pewną siłą, o ile zechce. Polegać jednak musi i w tym wypadku jedynie na swoich osobistych zdolnościach wywierania wpływu temi czy innemi drogami".

[1]) Patrz Piłsudski Józef, *1926—1930—Przemówienia, wywiady, artykuły*— wydanie nowe A. Anusza i Wł. Pobóg-Malinowskiego, Warszawa, 1931, z przemówienia do przedstawicieli B. B. w dniu 13 marca 1928 r. str. 132: „Ja nie idę na skasowanie Sejmu, chcę uszanować obecne formy Państwa... Polska powinna mieć ustrój parlamentarny i nie może być na świecie wyjątkiem, jak Włochy i Rosja". Podobnie w wywiadzie z dn. 13 września 1930 r. czytamy (tamże str. 293): „Co do mnie, proszę pana, nie sądzę, aby można było obejść się bez jakiegoś przedstawicielstwa, wybranego i czyniącego zadość poczuciu odpowiedzialności".

[2]) Wywiad z dnia 26 listopada 1930 r., tamże, str. 333: „Pozostawiam następną ważną dziedzinę, mianowicie—pracę jedynego suwerena w Polsce—Pana Prezydenta Rzplitej—do omówienia innym razem".

[3]) Wywiad z dnia 13 grudnia 1930 r., tamże, str. 339: „...zdaniem mojem, rola Prezydenta sprowadzać się musi nie do czego innego, jak do musu regulowania całej maszyny centralnej Państwa. Zgadza się to najzupełniej z wielkością roli Prezydenta, dla której równej nie znajdziemy w Państwie i dla której każda Konstytucja również wyjątkowe prawa stanowi, gdyż tyczy się ona tylko jednego człowieka, gdyż w rolę tę wchodzą esencje, nie poddające się określeniu lub w dodatku rozmyślnie fałszowane. Praca ta regulowania wydaje mi się o tyle konieczna, że brak tej pracy daje się nadzwyczajnie odczuwać nie tylko u nas, ale i na całym Bożym świecie. Od-

Prezydentowi bezpośrednio Rządu i Sejmu, natomiast przeciwny był sprawowaniu przez Prezydenta osobiście władzy wykonawczej [1]). Zapewnienie tego stanowiska Prezydentowi łączył Marszałek Piłsudski z obiorem jego nie przez parlament, ale przez „cały kraj“ [2]).

Duży nacisk kładł Marszałek Piłsudski na przeprowadzenie ścisłego podziału kompetencyj pomiędzy Prezydenta, Rząd oraz Sejm i Senat, uważając, że brakiem Konstytucji marcowej było pomieszanie kompetencyj tych naczelnych organów Państwa, a nadto stworzenie nieodpowiednich warunków współpracy Prezydenta i premjera [3]). Jako postulaty przy zmianie Konstytucji wysuwał Marszałek Piłsudski zwężenie zakresu ustawodawstwa, wyłączenie ingerencji Sejmu do funkcji rządzenia w sensie oddzielenia „techniki“ od polityki—pierwsza należy do Rządu, druga do Sejmu, zniesienie immunitetu sądowego dla posłów, poprawę regulaminu sejmowego, wreszcie wprowadzenie do budżetu pewnej elastyczności [4]).

---

dawać zaś ją należy nie stronom, lecz człowiekowi, który od stron jest uniezależniony... główną pracą Prezydenta musi być regulowanie najwyższej pracy państwowej, tak, aby ona zbyt wielkich zgrzytów nie miała i by przeszkody, które napotyka, nie były rozwiązywane zanadto jednostronnie, to znaczy, że praca Prezydenta, jako najwyższa dbać musi o równowagę i harmonję, pomimo wszelkich tarć i nawet walk“...

[1]) Tamże, str. 340: „Lecz wtedy gdy ta właśnie rola (regulowania tarć, przyp. nasz) przypada Prezydentowi, nie może Prezydent być pozbawiony bezpośredniej władzy nad wszystkiemi stronami, które dają starcia, brak harmonji i zgrzyty. Nie może zatem Konstytucja nie dać Prezydentowi praw bezpośrednich w stosunku do każdego z ministrów, tak samo, jak w stosunku do Sejmu czy Senatu“. Tamże str. 338 „Dla tego też pozostawić należy Rządowi, który się podzielić na kilkanaście gałęzi może, wszystko to, co jest Rządem istotnym, i wszystko to, co jest związane z techniką pracy rządowej, i nie należy Prezydenta, najwyższego ze wszystkich obywateli Państwa, obciążać rzeczami techniki rządzenia, pozostawiając jemu swobodę w innej dziedzinie pracy rządowej“.

[2]) Tamże, str. 343: „... wiążę zawsze całość poruszonych przezemnie kwestyj z wyborem Prezydenta inną drogą, niż przez Sejm i Senat, tak, by uczynić i prawnie i zwyczajowo, Prezydenta możliwie od tej strony niezależnym i wybranym zatem inną drogą przez cały kraj.“

[3]) Wywiad z 26.XI. 1930 r., tamże str. 327: „... właściwie Konstytucja ma zawierać tylko coś w rodzaju układu, coś w rodzaju kontraktu pomiędzy trzema głównemi sprężynami, poruszającemi centralę państwową; coś w rodzaju ścisłego podziału funkcyj państwowych pomiędzy temi trzema sprężynami. Gdyż główną wadą dotychczasowej Konstytucji jest zupełny brak ścisłości właśnie w dziedzinie podziału funkcyj pomiędzy Prezydentem, Rządem, Sejmem i Senatem — tak, że cała Konstytucja ułożona jest jak gdyby tylko na to, ażeby się wszyscy pomiędzy sobą kłócili“.

[4]) Tamże str. 328—333.

Uznając dokonanie zmiany Konstytucji za niezmiernie doniosłe, ograniczał się jednak Marszałek Piłsudski w swych enuncjacjach tylko do niektórych punktów reformy oraz do wskazań ogólnych, powstrzymując się od bezpośredniego współudziału w pracy nad tem zagadnieniem i ustawodawcze jego rozwiązanie pozostawiając Blokowi Bezpartyjnemu [1]).

§ 50. ANKIETA PRZYGOTOWAWCZA BLOKU BEZPARTYJNEGO. MOWA PŁK. SŁAWKA W DN. 6 SIERPNIA R. 1933.

Różnolity skład B. B. W. R., obejmującego wszelkie kierunki polityczno-społeczne od konserwatystów począwszy, a na radykałach i socjalistach skończywszy, utrudniał wykonanie tego zadania.

W początku pracy nad reformą ustroju państwowego zwołana na zaproszenie posła W. Sławka ankieta przygotowawcza ujawniła wielką rozbieżność zdań wśród uczestników, tak co do samych założeń, jak i co do tez szczegółowych. Odbyła się ona w dniach 30, 31 lipca i 1 sierpnia 1928 r. pod przewodnictwem prof. W. Makowskiego. Wzięli w niej udział wyłącznie członkowie B. B.: [2]) Anusz A., Bukowiecki St., Car St., Estreicher St., Grzybowski K., Hołówko T., Jędrzejewicz J., Kamieniecki W., Kościałkowski M., Lechnicki Z., Maciesza A., Mackiewicz St., Matuszewski I., Makowski W., Ohanowicz A. Paciorkowski J., Piasecki A., Piłsudski Jan, Prystor A., Radziwiłł J., Roman W., Rostworowski W., Sławek W., Switalski K., Targowski J., Zawadzki Wł. Dyskusja koncentrowała się koło 3 kwestyj: 1) rola i spo-

---

[1]) Wywiad z 26 listopada 1930 r. (t a m ż e, str. 315 i nast.): „Jako główną zaś pracę, która stać musi na czele wszystkich innych, stawiam nie co innego, jak zmianę Konstytucji. Jako dziedzictwo Klub Bloku Bezpartyjnego ma za sobą swój projekt zmiany Konstytucji, wniesiony do przeszłego Sejmu. Muszę stwierdzić, że klub usilnie się starał o pociągnięcie mnie osobiście do tej pracy. Nie mogę też nie powiedzieć, że ja — równie usilnie — starałem się tej pracy uniknąć, dla tej poprostu zwyczajnej przyczyny, że nie czuję się uzdolnionym do formułowań prawnych w jakiejkolwiek kwestji. A że jestem człowiekiem, który może zawsze za Napoleonem powtórzyć: *j'aime les choses bien faites* — lubię rzeczy dobrze odrobione — nie chciałem pomimo starań klubu, brać osobiście udziału w wypracowywaniu wielkiej liczby paragrafów, z których się Konstytucja składa. Praca ta bowiem mnie bardzo nuży i nigdy nie próbowałem nawet być zadowolony z takiej pracy. Niestety, nie mogę powiedzieć, żebym zdołał uniknąć w zupełności tej pracy". Próbę sformułowania zasadniczych tez ustrojowych Marszałka Piłsuuskiego dał poseł *A. Piasecki* w odczycie wygłoszonym w dniu 28 lutego 1931 r. u Marszałka Senatu Wł. Raczkiewicza a następnie ogłosił ten odczyt, jako rękopis, p. t. *Tezy konstytucyjne Marszałka Piłsudskiego*, Warszawa 1931.

[2]) Nazwiska uczestników cytuję za referatem posła *Seidlera* w Komisji konstytucyjnej w dniu 11 lutego 1932 r. *(Prace Komisji*, II, str. 22).

sób wyboru Głowy Państwa, 2) stosunek Rządu do Prezydenta i parlamentu, 3) skład parlamentu i uprawnienia Senatu [1]).

Nie posiadając gotowego projektu zmiany Konstytucji, klub B. B. poszedł, jak to przedstawiliśmy wyżej, drogą poprawek do Konstytucji marcowej, co jednak nie znajdowało uznania ze strony Marszałka Piłsudskiego [2]).

Po upływie 5-ciu lat od początku tych prac prezes klubu poseł płk. W. Sławek na zjeździe legjonistów w dniu 6 sierpnia 1933 r. wystąpił z mową, stanowiącą punkt zwrotny w pracach Bloku [3]).

Znaczenie tej mowy polega przedewszystkiem na porzuceniu przez Blok Bezpartyjny tekstu Konstytucji marcowej, jako podstawy reformy, i na wystąpieniu z nową koncepcją, obejmującą 1-o odmienne założenia ideologiczne, 2-o nowe sformułowanie roli Prezydenta Rzplitej, 3-o odmienne określenie stosunku obywatela do Państwa, 4-o wysunięcie koncepcji elity i oparcia na niej budowy Senatu.

Odmienne założenia ideologiczne, mające stanowić zasady nowej Konstytucji, które prezes Sławek podaje w tej mowie i zapowiada, że Blok dążyć będzie do przeprowadzenia ich przez ciała ustawodawcze, wypływają, jak to on podkreśla, z wytycznych Marszałka Piłsudskiego, który odrzucił myśl dyktatury, wskazał na konieczność wzmocnienia władzy Prezydenta Rzplitej, co częściowo zostało uskutecznione w poprawkach do Konstytucji z 2 sierpnia 1926 r. oraz wskazał „na konieczność uzdrowienia środowiska działaczy politycznych, ich metod pracy fałszywych i deprawujących".

Z tych dwuch wskazań wynikają dwa postulaty, które ma zrealizować nowa Konstytucja: 1-o podniesienie roli Prezydenta Rzplitej i 2-o zespolenie obywatela z państwem.

W zakresie pierwszego postulatu prezes Sławek wysuwa ideę zwierzchnictwa Prezydenta. „W pracy naszej nad reformą Konstytucji zmierzamy do tego, by Prezydent Rzplitej był istotnie zwierzchnikiem, by mógł ponosić odpowiedzialność, którą historja nań wkłada".

---

[1]) Dla użytku ankiety poseł Car i płk. Matuszewski przedłożyli projekty nowej Konstytucji, prof. Wł. L. Jaworski projekt części Konstytucji, dotyczący Prezydenta Rzplitej wraz z umotywowaniem, p. p. Bukowiecki, Estreicher, Kamieniecki i Kochanowski przedłożyli tezy ogólne. Prof. Zawadzki i poseł Piasecki złożyli poprawki do istniejącej Konstytucji wraz z umotywowaniem. Szczegółowo o tem Piasecki A., *Sprawozdanie z ankiety przygotowawczej do reformy Konstytucji*, Warszawa, 1928, (wydane, jako rękopis, lecz wielokrotnie cytowane w dyskusji sejmowej).

[2]) Wywiad z 26 listopada 1930 r. (tamże, str. 327): „Przedewszystkiem oświadczyłem, że mi się bardzo niepodoba postanowienie klubu wzięcia za podstawę dotychczasowej Konstytucji"...

[3]) Patrz: *Gazeta Polska* Nr. 216 z 7 sierpnia 1933 r. dodatek, zatytułowany: „*Wytyczne nowej Konstytucji*".

Według Konstytucji marcowej Prezydent jest tylko zwierzchnikiem władzy wykonawczej. „Inne władze — wielogłowe i nieodpowiedzialne — nieodpowiedzialny zamęt mają prawo wnosić". Podziałowi władz przeciwstawia prezes Sławek zasadę jedności i niepodzielności władzy i skupienia jej w ręku Prezydenta, „pod którego zwierzchnictwem pozostawać mają organa władzy, przeznaczone do spełniania przeznaczonych im zadań". Harmonizowanie ich działalności i rozstrzyganie konfliktów między niemi należeć winno do Prezydenta".

W zakresie drugiego postulatu mówca wysunął „przestawienie myślenia z roli biernej i obronnej na czynną i współdziałającą". „Obronny stosunek obywatela do Państwa, który się rozwinął na tle walk z absolutyzmem monarchów, pozostał i utrzymuje się pomimo, iż rola państwa uległa z rozwojem życia tak ogromnemu przeobrażeniu".

W dawnem państwie obywatel w stosunku do państwa był, „jakby kontrahentem, bronionym przez ustawy", a najważniejszemi zagadnieniami były gwarancje praw obywatelskich. Nowe państwo, państwo dzisiejsze „już nie jest folwarkiem monarchy, jest ono wspólnem dobrem wszystkich jego obywateli, dobrem nie tylko pokolenia żyjącego, dobrem, które ma być przekazane pokoleniom następnym".

Takie pojmowanie roli obywatela przekazała nam przeszłość Polski. „Zapomniano, że przed rozbiorami ówczesne społeczeństwo szlacheckie pojmowało Państwo, jako „rzecz pospolitą", rzecz wspólną, jakby wspólne dobro. Oznacza to coś więcej, niż zasady ustroju republikańskiego. W słowie Rzeczpospolita mieściło się pojęcie współwłasności ogółu obywateli — jak na owe czasy — rzecz prosta — tylko szlachty".

Uwzględnienie w ustroju Państwa w większym stopniu „prawa przymusu" uważa mówca za ważne, ale to zdaniem jego, nie wystarcza, gdyż „za pomocą aparatu państwowego można wymusić posłuch, lecz nie można wydobyć twórczości", zaś „na twórczości jednostek, na ich czynnym wysiłku opiera się wartość ich życia i dorobek zbiorowy".

By cel ten osiągnąć, trzeba, zdaniem płk. Sławka stworzyć ze wszystkich warstw narodu rekrutującą się elitę. Uważa on za *punkt najważniejszy* „podniesienie znaczenia zarówno pracy na rzecz dobra zbiorowego, jak i ludzi, którzy w tej pracy przodują". „Aby dla tych wartości miejsce zrobić — oświadcza on — pragniemy w nowej Konstytucji przyznać rolę specjalną ludziom, którzy w życie wnosić je będą".

Uprzywilejowane stanowisko w Państwie elity nie będzie polegało, według koncepcji płk. Sławka, na przyznaniu jej członkom koncesji osobistych, ale tylko w zwiększeniu ich prawa do oddziaływania na sprawy publiczne. Nazywa on ich „ludźmi przodującymi, czy zasłużonymi, czy kadrą obywatelską".

Zachowując równe prawo wyborcze do Sejmu, gdzie „mogą się ze sobą ścierać sprzeczne interesy i potrzeby", występuje płk. Sławek z projektem przyznania elicie, tak pojętej, prawa wybierania $^2/_3$ składu senatorów, zachowując $^1/_3$ miejsc dla senatorów, powołanych przez Prezydenta Rzplitej.

Pierwszy Senat wybrać mają Kawalerowie Virtuti Militari i Krzyża Niepodległości, jako ci, którzy „zostali już wyróżnieni za swoją pracę większą, niż dali inni". Następnie elita tworzyć i odnawiać ma się drogą zaliczania do niej przez Senat.

Senat, obrany w ten sposób, byłby instytucją stałą t. j. skład jego byłby co 2 lub 3 lata częściowo odnawiany, jego uprawnienia byłyby zwiększone przez przyznanie mu równego głosu z Sejmem „w decyzjach, które najważniejszych spraw Państwa mogą dotyczeć".

Mowa płk. Sławka wprowadza zasadnicze zmiany do koncepcji reformy ustroju państwowego, zawartej w projekcie B. B. z r. 1929, ponowionym w r. 1931 i uznanym za substrat prac Komisji Konstytucyjnej w III-im Sejmie. Koncepcję poprzednią określiliśmy, jako cezaryzm demokratyczny, ponieważ opierała ona rozszerzenie władzy Prezydenta Rzplitej na bezpośredniem pochodzeniu jego władzy od narodu. Płk. Sławek pomija milczeniem źródło pochodzenia władzy Prezydenta, uznaje natomiast za punkt najważniejszy stworzenie elity i nadanie organowi, przez nią w $^2/_3$ wytworzonemu — Senatowi, stanowiska równorzędnego z Sejmem. Wobec zaś ograniczenia praw Sejmu na rzecz Prezydenta Rzplitej, co stanowi zasadniczą część projektu, i o czem mówiliśmy wyżej, dominujące stanowisko w Państwie koncepcja płk. Sławka zapewnia Prezydentowi w oparciu o Senat. W ten sposób koncepcja reformy ustroju Państwa schodzi z gruntu demokratycznego na podstawę węższą — oligarchiczną.

§ 51. LEGJON ZASŁUŻONYCH.

W następnym §-ie zajmiemy się realizacją koncepcji ustrojowej płk. Sławka w tezach konstytucyjnych posła Cara, które stały się podstawą dla Konstytucji kwietniowej. Na tem miejscu chcemy omówić projekt stworzenia instytucji t. zw. Legjonu Zasłużonych, bę-

dący próbą ujęcia ustawowego ideji płk. Sławka o „kadrze obywatelskiej", gdyż przyczyni się to do pełnego zrozumienia jego myśli [1])

Jako cel utworzenia Legjonu Zasłużonych, projekt ustawy podaje zapewnienie Państwu trwałego oparcia na pracy obywateli, którzy działalnością swą na rzecz dobra zbiorowego „przodują".

Obowiązki ich określa projekt w ten sposób, że mają „w pracy na rzecz dobra zbiorowego nigdy nie ustawać, doskonalić się w cnotach obywatelskich, rozniecać i pogłębiać w sobie poczucie odpowiedzialności za swoje działania w służbie publicznej, honoru strzec niezłomnie, troskę o godność, rozwój i moc Państwa za pierwsze mieć sobie przykazanie". Jedynem ich uprawnieniem szczególnem ma być prawo wybierania do Senatu.

Projekt przewiduje następujące organy L. Z.: a) *Kapitułę*, b) *Komisje kwalifikacyjne*, c) *Sądy honorowe*, d) *Zjazdy wojewódzkie*, e) *Zjazdy powiatowe*. Do organów tych należy zaliczyć i Senat.

Kapituła składa się z 30 senatorów, wybranych przez Senat na okres trzyletni.

Komisja kwalifikacyjna istnieje jedna na każde województwo, składa się z przewodniczącego i jego zastępców oraz członków, mianowanych z pośród obywateli zasłużonych na okres trzyletni przez Marszałka Senatu na wniosek przewodniczącego Kapituły. Projekt przewiduje również w każdem województwie istnienie *sądu honorowego*, składającego się z prezesa, wice-prezesów i sędziów, powoływanych na okres trzyletni przez Marszałka Senatu z pośród kandydatów, wybranych w liczbie potrójnej przez zjazdy wojewódzkie L. Z.

Zjazdy Legjonu Zasłużonych mają być według projektu dwojakie: *powiatowe* i *wojewódzkie*. W zjazdach powiatowych uczestniczą wszyscy zamieszkali na obszarze powiatu obywatele zasłużeni, którzy są wpisani do L. Z. przynajmniej od roku. W zjazdach wojewódzkich biorą udział delegaci, wybrani na zjazdach powiatowych L. Z. w liczbie po jednym delegacie na 25 obywateli zasłużonych.

Do Legjonu Zasłużonych z mocy samego prawa należą senatorowie, a więc wchodzą do niego tak samo senatorowie, mianowani przez Prezydenta Rzplitej. Godność obywatela zasłużonego nadaje Senat na wniosek Kapituły. Pozbawionym tej godności można być tylko na mocy prawomocnego wyroku sądu honorowego Legjonu Zasłużonych.

---

[1]) Projekt ten przedstawił na posiedzeniu Komisji konstytucyjnej referent generalny poseł Car w dniu 18 stycznia 1934 r. Treść jego przytaczamy według nienumerowanej odbitki ronco, rozdanej członkom Komisji na tem posiedzeniu. Treść ta została podana *in extenso* przez Kumanieckiego K., *Nowa Konstytucja polska*, Kraków, 1935, str. 111—114.

Projekt określa szczegółowo postępowanie nadawcze przy powoływaniu obywateli do kategorji zasłużonych.

Prawo zgłoszenia kandydata przysługuje każdemu obywatelowi, korzystającemu z pełni praw cywilnych i obywatelskich. Zgłoszenia mają być kierowane do Senatu na ręce przewodniczącego Kapituły L. Z., która, jeżeli postanowi wszcząć postępowania nadawcze, zapytuje najpierw kandydata, czy potwierdza prawidłowość danych, zawartych w zgłoszeniu, przesyła sprawę do komisji kwalifikacyjnej tego województwa, w którem kandydat mieszka i ogłasza o toczącem się postępowaniu w gazecie rządowej. W ciągu 3-ch miesięcy każdy obywatel może wnieść przeciwko kandydatowi zarzuty do komisji kwalifikacyjnej. Po upływie tego terminu komisja kwalifikacyjna przesyła do Kapituły swą umotywowaną opinję o kandydacie, przyczem wniosek o odrzucenie zgłoszenia z powodu braku przymiotów moralnych jest wiążący dla Kapituły.

Kapituła może a) powziąć uchwałę, zalecającą Senatowi nadanie kandydatowi godności obywatela zasłużonego, b) umorzyć postępowanie, odrzucając zgłoszenie, c) odroczyć postępowanie, jako niedojrzałe do rozstrzygnięcia, d) zażądać od komisji kwalifikacyjnej uzupełnienia badań.

Może być też zastosowane skrócone postępowanie nadawcze z pominięciem komisji kwalifikacyjnej, jeżeli chodzi o obywatela, który „swemi czynami rozsławił imię Polski, albo przez swą powszechnie znaną działalność wyróżnił się chlubnie w pracy na rzecz dobra zbiorowego". W tym wypadku Kapituła kieruje sprawę wprost do Senatu.

W obu wypadkach rozstrzyga o wniosku Senat bez dyskusji. W razie przyjęcia kandydata Marszałek Senatu ogłasza o tem w gazecie rządowej, a przewodniczący Kapituły zawiadamia kandydata o nadaniu mu godności obywatela zasłużonego, wpisuje do ksiąg L. Z. oraz przesyła jego kartę przewodniczącemu właściwej komisji kwalifikacyjnej w celu włączenia jej do kartoteki wojewódzkiej Legjonu Zasłużonych.

Koncepcję elity, zawartą w mowie płk. Sławka, projekt ustawy, mający ją zrealizować, rozwijał przez danie jej organizacji, obejmującej całe Państwo, zaopatrzonej w dwa organa centralne: Senat i Kapitułę, oraz lokalne: Komisje kwalifikacyjne i zjazdy wojewódzkie i powiatowe, i posiadającej specjalne sądy. W ten sposób zorganizowani „obywatele zasłużeni" stanowiliby osobną kategorję obywateli, a zarazem przedstawialiby zorganizowaną grupę w społeczeństwie. Projekt ustawy wprawdzie przyznaje tej grupie, jako jedyne uprawnienie, prawo wyborcze do Senatu, ale grupa, której członkowie ofi-

cjalnie uznani byliby za zasłużonych, a więc wyżej od pozostałych obywateli stojących, grupa zorganizowana, musiałaby stać się ciałem, przeciwstawiającem się reszcie obywateli, solidarnem w stosunku do nich, w łonie swem posiadającem wewnętrzną dynamikę w kierunku rozszerzania swego wpływu politycznego.

Projekt „pierwotnej kadry", składającej się z kawalerów dwuch orderów, wywołał krytykę. Opinja publiczna uznała, że posiadanie orderu nie zawsze jest wystarczającem kryterjum zasługi, gdyż przecież nie wszyscy istotnie zasłużeni posiadają ordery i odwrotnie wśród odznaczonych orderem są ludzie różnej wartości, wreszcie z dokonania przez człowieka w przeszłości, w pewnej epoce jego życia, czynu większej wartości nie można wnioskować niezbicie o jego stałej dyspozycji do większego wysiłku, a więc o wartości trwałej, chodzi zaś tu nie o przeszłość, ale o przyszłość.

Rozpatrując koncepcję płk. Sławka nie abstrakcyjnie, ale realnie, jako zjawisko polityczne, jako ideę, mającą przybrać kształty materjalne, organizacyjne, należy widzieć w niej przejaw tych współczesnych tendencyj oligarchicznych do stworzenia grupy rządzącej, które w dzisiejszych państwach autorytatywnych przybrały postać systemu monopartyjnego.

Projekt płk. Sławka stworzenia elity został przez niego wycofany latem 1934 r., wskutek przeciwstawienia się Marszałka Piłsudskiego temu projektowi, co stwierdził płk. Sławek w oświadczeniu podanem do publicznej wiadomości [1]). Pozostały jednak w różnych przepisach Konstytucji kwietniowej, jak w postanowieniach ogólnych, w sposobie wyboru Prezydenta Rzplitej i częściowo w przepisach o składzie i roli Senatu, wyraźne wpływy koncepcji płk. Sławka o „kadrze obywatelskiej".

---

[1]) Patrz oświadczenie płk. Sławka na posiedzeniu połączonych grup kostytucyjnych B. B. W. R. (sejmowej i senackiej) w dniu 23 czerwca 1934 r. (Czas z 30.VI.1934 Nr. 177): „Już wtedy, kiedy koncepcję Legjonu Zasłużonych wysunąłem, zdawałem sobie sprawę z dużych trudności przy jego tworzeniu i wyraźnie zdawałem sobie sprawę, że tutaj ujawni się przedewszystkiem następująca trudność: ci, którzy mają kwalifikować i zaliczać do Legjonu Zasłużonych, mogą nie umieć uniezależnić się od takich lub innych wpływów, takich lub innych poleceń, takich lub innych nacisków. Przewidywałem tę trudność. Sądziłem jednak, że trzeba na to ryzyko iść, bowiem zasada dobierania ludzi wedle ich wartości i zasług może dać zaspokojenie istotnie wielkiej potrzebie, którą wysuwa ciągle i stale życie, potrzebie szukania tych jednostek, które czy w charakterze doradczym, czy bezpośrednio czynnym, miałyby wpływać na życie zbiorowe, a które swą bezinteresownością, swojemi kwalifikacjami moralnemi dawałyby gwarancję, że będą służyły dobru powszechnemu.

„Gdy zestawiłem dobre strony, jakie wnieść może w życie stworzenie Legjonu Zasłużonych, z niebezpieczeństwami, jakie tutaj mogłyby się kryć, uważałem, że raczej

§ 52. TEZY KONSTYTUCYJNE. UCHWAŁA SEJMU Z DNIA 26 STYCZNIA 1934 R.

Po mowie sierpniowej prezesa Bloku Bezpartyjnego płk. Sławka, zawierającej gotową i całkowitą koncepcję nowego ustroju państwowego, prace nad zmianą Konstytucji, przez 5 lat w niezbyt intensywnem tempie prowadzone, odrazu ruszyły z miejsca. W nowej sesji zwyczajnej 1933/34 Komisja Konstytucyjna nie przystąpiła do wyczerpania 18 referatów szczegółowych według programu, nakreślonego przez posła Cara w dniu 17 marca 1931 r., aczkolwiek jeszcze kilka z tych referatów nie zostało Komisji Konstytucyjnej przedstawionych i przez nią przedyskutowanych [1]).

Natomiast referent generalny poseł Car przedstawił na posiedzeniu plenarnem Klubu B. B. W. R. w dniu 14 grudnia 1933 r. zasady nowej Konstytucji, ujęte w 63 tezach. Tezy te nie są zreasumowaniem tylko tez szczegółowych, zgłoszonych przez referentów w sesjach 1931/32 i 1932/33, w niektórych ważnych punktach odbiegają od nich, są one prawniczem ujęciem programu ustrojowego, zawartego w mowie sierpniowej płk. Sławka. Wszelako w przemówieniu swem na klubie B. B. W. R. poseł Car nie nawiązuje do tej mowy prezesa klubu, ale do prac Komisji Konstytucyjnej, wspomina też o „pracy wewnętrznej", jak sądzić należy, w klubie B. B., i stwierdza, że w pracy tej wnioskodawcy przebyli szereg etapów, zanim oderwali się „od utartych ścieżek myślenia" i postanowili budować nowy ustrój od podstaw, opierając go na odmiennych założeniach, niż Konstytucja marcowa [2]). Tezy Konstytucyjne posła Cara nie mają więc za podstawę Konstytucji marcowej, co było punktem wyjścia dla wniosku Bloku Bezpartyjnego w r. 1929 i 1931, nie przedstawiają

---

trzeba iść na to, że trzeba Legjon Zasłużonych stworzyć i dać mu w ustroju państwa miejsce wyraźne.

„Obecnie, gdy po ostatniej rozmowie z Komendantem przemyślałem ponownie całe zagadnienie, doszedłem do wniosku, który zgłaszam panom w formie proponowanych rozstrzygnięć.

„Z zasadniczej linji szukania w społeczeństwie wartości moralnych, szukania ludzi zasłużonych, ludzi, dających bezinteresownie wysiłek na rzecz dobra zbiorowego, z tej głównej linji schodzić nie powinniśmy i dla tego podtrzymuję swój projekt, żeby Legjon Zasłużonych tworzyć. Stwórzmy go na podstawie ustawy, która się jednak nie wiąże bezpośrednio z Konstytucją. Projekt tej ustawy omówimy osobno. Natomiast dopóki Legjon Zasłużonych, który ma powstać, nie wykaże swoich dla życia publicznego walorów, dopóty będzie, jakbym się wyraził, w stadjum zdawania egzaminu. Jeżeli utrzyma poziom wysoko i skupi istotne autorytety moralne, rozproszone po kraju, to w oparciu o wartość moralną znajdzie dla siebie miejsce w społeczeństwie i w ustroju państwa".

[1]) Nie wygłoszono następujących referatów, objętych planem posła Cara: formy pracy Sejmu i Senatu (ref. pos. Car), zwierzchnictwo sił zbrojnych (ref. poseł Miedziński), prawo łaski i wymiar sprawiedliwości (oba ref. poseł Paschalski).

[2]) Z mowy posła Cara *Na drodze ku nowej Konstytucji*, Warszawa, 1934 r.

się one, jako zmiany dotychczasowej Konstytucji, lecz są oparte na odmiennych założeniach. [1])

Wśród założeń tych niema zasady rządów parlamentarnych i podziału władz, stanowiących podstawę Konstytucji marcowej. Zasadą, na której opierają się Tezy Konstytucyjne, jest pogląd, że „ośrodek woli w państwie winien być skoncentrowany w jednostce, bo tylko wtedy uzyskuje się pewność, iż zagadnienia trudne i wymagające szybkiej decyzji będą należycie rozwiązywane". Nadrzędność władzy Prezydenta Rzplitej niema być jednak synonimem władzy absolutnej. Poseł Car podkreśla dodatni stosunek wnioskodawców do demokracji, rozumianej, jako „zespolenie z państwem szerokich warstw społeczeństwa — oraz zapewnienie wszystkim obywatelom *równych szans* w zdobywaniu uprawnień do wpływania na bieg spraw publicznych". Natomiast projektodawcy zeszli ze stanowiska równości absolutnej, jak ją zarysowała deklaracja praw człowieka i obywatela. Skąd płynie różnica w konstrukcji Sejmu i Senatu, jaką przyjmują Tezy Konstytucyjne. Sejm ma być w dalszym ciągu oparty na 5-cio przymiotnikowem prawie wyborczem, ponieważ ma być organem opinji publicznej, i ponieważ zmianę zasad ordynacji wyborczej do Sejmu referent nie uważa za posiadającą istotne znaczenie. Senat buduje poseł Car na koncepcji płk. Sławka obywateli zasłużonych, nie uzasadnia jednak jej temi argumentami moralno-politycznemi, co prezes Bezpartyjnego Bloku, ale tradycyjną teorją izby wyższej, wnoszącej do prac parlamentarnych pierwiastki refleksji i ciągłości, obok izby niższej (Sejmu), „kierującego się momentami emocjonalnemi lub instynktem, a operującego metodą liczby". [2])

Charakteryzując ogólnie projekt, zawarty w Tezach Konstytucyjnych, stwierdza poseł Car, że „odrzucając zarówno krańcowości demoliberalizmu, jak i przejaskrawienia państwa władczego—dążymy do zespolenia obywatela z państwem, chcemy, aby ogół obywateli to zrozumiał, że Państwo Polskie — to ich wspólne dobro". [3]) Tak

---

str. 147): „Pierwotne nasze zamierzenia szły w tym kierunku, aby naprawić tylko błędy dotychczasowego ustroju; w miarę jednak głębszego wnikania w istotę zagadnień, przyszliśmy do przekonania, że na tej podstawie, na jakiej jest oparta Konstytucja marcowa, nowego ustroju budować niepodobna; postanowiliśmy przeto przebudowę rozpocząć od podstaw, gdyż Konstytucja marcowa nie zadowalała nas w swych naistotniejszych założeniach".

[1]) Wystarczy wymienić usunięcie z projektu przepisów o odpowiedzialności Prezydenta Rzplitej przed Trybunałem Stanu oraz odmienną konstrukcję Senatu.

[2]) Z mowy posła Cara (t a m ż e, str. 153): „Z tej potrzeby urodziła się koncepcja Senatu, jako czynnika umiaru i dojrzałości w pracach ustawodawczych, oraz siedliska, odzwierciadlającego rację stanu w ważnych momentach życia państwowego".

[3]) Tamże, str. 155.

więc zasady ogólne, na których został oparty projekt, są te, jakie sformułował prezes Sławek w swej mowie, zachowana jest ich stylizacja jak również koncepcja obywateli zasłużonych. Jest to zatem ustrój państwa autorytatywnego, koncentrującego władzę w ręku Prezydenta Rzplitej, w oparciu o senat oligarchiczny.

20 grudnia 1933 r. Tezy Konstytucyjne zostały przedstawione przez referenta generalnego na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej, która nad nimi odbyła dyskusję w dniu 11 stycznia 1934 r. Stanowiące uzupełnienie Tez Konstytucyjnych zasady statutu Legjonu Zasłużonych przedstawił poseł Car na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w dniu 18 stycznia 1934 r.

Przedkładając tezy na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej, referent generalny przedstawił je, jako wynik dwuletniej pracy Komisji [1]). Pomiędzy dwoma biegunami: wolności obywatelskiej i absolutyzmu władzy projekt, który przedkłada, znajduje się pośrodku. [2])

W dyskusji [3]) przedstawiciele opozycji (posłowie Róg, Czapiński Bitner i Jankowski) wypowiedzieli się przeciwko tendencjom ustrojowym, zawartym w tezach, motywując to tem, że projekt pozbawia zwierzchnictwa Naród Polski i że jest właściwie likwidacją demokratycznego ustroju Państwa Polskiego, że prowadzi do systemu rządów biurokracji cywilnej i wojskowej, oraz że nie jest zgodny z zasadami chrześcijańskiemi. Przedstawiciele Bloku Bezpartyjnego (posłowie Sławek, Paschalski, Makowski, Miedziński) uzasadniali naczelne założenia tez, podkreślając znaczenie moralne zespolenia obywatela z Państwem oraz dowodząc, że Polska, chcąc być w grze międzynarowej partnerem o równych szansach musi mieć ustrój, zapewniający

---

[1]) *Prace Komisji konstytucyjnej Sejmu* (*Nowe Państwo*, tom III, zeszyt 3, str. 63): „W toku prac Komisji wygłoszone były referaty, zakończone tezami. Tez tych narazie nie głosowano, gdyż zachodziła potrzeba uzgodnienia ich po wyczerpaniu całego materjału. Na podstawie tych tez referent generalny miał przedłożyć całokształt. Obecnie wywiązuję się z tego obowiązku i przedkładam tezy, oparte na materjale, któryśmy zdobyli w toku dwuletniej naszej pracy". Poseł Car oświadczył na tem posiedzeniu (t a m ż e): „mam już gotowy projekt Konstytucji, ale obecnie go Panom nie przedkładam, przedewszystkiem z tego formalnego powodu, że chciałem lojalnie wykonać naszą uchwałę, a powtóre z tego względu merytorycznego, że materjał jest bardzo obszerny i przed dyskutowaniem zredagowanego projektu trzeba uzgodnić zasadnicze punkty widzenia".

[2]) Tekst tez konstytucyjnych wraz z uzasadnieniem patrz druk Nr. 820, a także w *Nowem Państwie* t. III z 3 str. 88 i nast. Na czele uzasadnienia znajdujemy subjektywny i nieuzasadniony historycznie pogląd na Konstytucję marcową: „Konstytucja marcowa, na obcych oparta wzorach, zrodziła się z obcej przeżytej już doktryny ustrojowej. Jeżeli możnaby dopatrzeć się w niej rodzimych pierwiastków — to chyba tylko pierwiastków anarchji, wyrażonej w nieszczęsnem haśle: „Polska nierządem stoi".

[3]) T a m ż e, str. 66—87.

siłę Państwa, wobec tego zwłaszcza, że sąsiedzi jej mają rządy silne, zdolne do decyzji i działania.

Po ukończeniu dyskusji Komisja konstytucyjna uchwaliła większością głosów dnia 18 stycznia przyjąć tezy zgłoszone za podstawę dla dalszych prac nad redakcją Ustawy konstytucyjnej i złożyć sprawozdanie z prac dotychczasowych na plenum Sejmu [1]).

Sprawozdanie to złożył referent generalny poseł Car na posiedzeniu Sejmu w dniu 26 stycznia 1934 r. [2]) obszernie uzasadniając koncepcję ustrojową, zawartą w tezach, przeobrażeniami, jakim podległy państwa po wielkiej wojnie. Skończyła się epoka, którą rozpoczęła rewolucja francuska w końcu XVIII wieku i która najpełniej charakteryzowała wiek XIX. W jakim kierunku pójdzie dalszy rozwój, tego jeszcze przewidzieć niepodobna. Funkcje państwa, jego zadania i cele bardzo się skomplikowały, wobec tego nie może być ono oparte na takich samych podstawach ustrojowych, na których opierało się państwo przedwojenne t. j. na liberalizmie politycznym i gospodarczym. I jeżeli się mówi obecnie o kryzysie ustrojowym, to jest to zagadnienie głębsze, niżby się na pierwszy rzut oka wydawało. To już nie jest tylko jakieś drobne niedomaganie, oparte na wadach parlamentaryzmu, które możnaby usunąć. Według referenta, parlamentaryzm należy dziś do przeszłości, ale przejście od ustroju parlamentarnego do dyktatury uważa za niefortunne, ponieważ dyktatura nie czyni zadość potrzebom nowoczesnego państwa. W naszym przyszłym ustroju chcemy widzieć połączenie i sharmonizowanie dwuch zasad naczelnych: mocnej władzy z wolnością obywatela. Państwo to nie ma być państwem liberalistycznem, dającem przewagę jednostce nad interesem publicznym, ale także nie ma być państwem władczem, stanowiącem cel samo w sobie, lecz ma być wspólnem dobrem, należącem do wszystkich obywateli.

---

[1]) Druk Nr. 111 (patrz także *Nowe Państwo*, III, 3 str. 88: *Sprawozdanie Komisji konstytucyjnej z toku prac nad wnioskiem Klubu parlamentarnego B. B. W. R. w sprawie zmiany Konstytucji;* „W wyniku odbytej dyskusji powzięto w dniu 18 stycznia 1934 r. następującą uchwałę:

„Komisja przyjmuje tezy zgłoszone przez referenta generalnego oraz uznaje je za podstawę dalszych prac nad redakcją ustawy konstytucyjnej".

Wobec tego, że w ten sposób został zakończony istotny etap prac Komisji konstytucyjnej, referent generalny zgłosił wniosek, aby sprawozdanie z prac Komisji złożone zostało na plenum Sejmu. Przychylając się do tego wniosku, Komisja powzięła następującą uchwałę:

„Komisja konstytucyjna postanawia złożyć Sejmowi sprawozdanie ze swoich dodychczasowych prac nad rewizją Konstytucji".

„W wykonaniu tej uchwały składamy niniejsze sprawozdanie, załączając doń przyjęte przez Komisję tezy wraz z uzasadnieniem".

[1]) Patrz *Sprawozdanie stenograficzne* ze 108 *posiedzenia Sejmu.*

Po tem ogólnem uzasadnieniu poseł Car przeszedł do omówienia pierwszych 10-ciu tez, stanowiących zasady ogólne, oraz do scharakteryzowania najważniejszych punktów szczegółowych. Poglądami, które w tej części swego przemówienia wyrazał, zajmiemy się niżej przy omawianiu systemu Konstytucji kwietniowej.

Przemówienie referenta generalnego nie kończyło się żadnym wnioskiem, któryby Sejm miał uchwalić, ponieważ uchwała Komisji konstytucyjnej upoważniała go tylko do złożenia Sejmowi sprawozdania z dotychczasowego stanu prac. Mogło więc ono wywołać jedynie dyskusję na plenum Sejmu, czyli wypowiedzenie przez kluby parlamentarne poglądów, wyrażonych już przez ich przedstawicieli w dniu 11 stycznia 1934 r. na posiedzeniu Komisji konstytucyjnej. Rozprawa na plenum Sejmu w dniu 26 stycznia 1934 r. nie nad *projektem* Konstytucji, ale nad *tezami* projektu, nie mogła stanowić etapu w znaczeniu regulaminowem prac parlamentarnych nad Konstytucją. Prowadzenie debaty w tej formie, poza przewidzianemi dla każdej ustawy przez regulamin trzema czytaniami, wywołało formalne sprzeciwy ze strony klubów opozycyjnych, ograniczenie się ich do krótkich deklaracyj i nie wzięcie przez nie udziału w dyskusji merytorycznej [1]).

W dalszej dyskusji wzięli udział posłowie, popierający projekt, prof. W. Makowski i ks. Szydelski, oraz złożyli krótkie deklaracje przedstawiciele klubów ukraińskiego, żydowskiego i poseł białoruski.

Po przerwie zabrał głos referent generalny poseł Car i oświadczył: „ponieważ, jak wynika z oświadczeń wszystkich odłamów opozycji, opozycja nie interesuje się zagadnieniami naprawy ustroju, przeto sądzę, że niema przeszkód, aby załatwić tę sprawę odrazu". Było to jednak rozumowanie polityczne, a nie prawnicze, i ono prowadziło referenta generalnego do zgłoszenia wniosku: „ażeby tezy, które dziś przedłożyliśmy, a które były przez trzy lata dyskutowane

[1]) Oświadczenie posła prof. B. Winiarskiego (*Spraw. sten.* CVIII/22): „Postępowanie Sejmu dla wniosków, zawierających projekty ustaw, określa art. 14 i następne regulaminu, poddając je trzem czytaniom. W szczególności postępowanie na podstawie sprawozdania Komisji ustala ściśle art. 16 regulaminu, który przepisuje t. zw. drugie czytanie, określając je, jako omówienie i przegłosowanie poszczególnych artykułów ustawy. Sprawozdania, odpowiadającego tym wymaganiom, Sejm nie ma przed sobą, gdyż Komisja wogóle nie przedstawia żadnego wniosku wraz z projektem ustawy, ujętym w artykuły, lecz tylko sprawozdanie z dotychczasowych prac z załącznikiem p. t. Tezy Konstytucyjne. Znaczy to, że w sprawie wniosku o zmianę Konstytucji (druk Nr. 111) nie może być powzięta uchwała Sejmu zgodnie z art. 3 Konstytucji, t. j. w sposób regulaminowo ustalony. Rozprawa, tocząca się poza regulaminowo przepisanym trybem trzech czytań, nie prowadzi do celu, a gdyby miała stanowić próbę obejścia wymagań art. 3 i art. 125, byłaby pogwałceniem prawa".

w naszej Komisji, uznać za projekt Konstytucji", zamiast tytułu „tezy konstytucyjne" umieścić tytuł „ustawa konstytucyjna", a numery tez oznaczyć, jako numerację poszczególnych artykułów" [1]).

Przeciwko zgłoszeniu tego wniosku protestował poseł prof. Stanisław Stroński [2]). Poczem poseł Car postawił wniosek o uzupełnienie porządku dziennego oraz skrócenie postępowania formalnego w myśl art. 18-a i b regulaminu [3]), co zostało przez Sejm przyjęte, i tezy konstytucyjne, uznane za projekt Konstytucji, zostały w nieobecności posłów klubów opozycyjnych, uchwalone en bloc przez Sejm w drugiem i trzeciem czytaniu, w głosowaniu zwykłem przez powstanie z miejsc a więc bez obliczenia głosów; większość $^2/_3$ była widoczna, jednak należało ustalić quorum [4]).

---

[1]) Zgłoszenie tego wniosku przez referenta bez upoważnienia Komisji kolidowało z art. 47 regulaminu obrad Sejmu: „Sprawozdawcy nie wolno zgłaszać wniosków we własnem imieniu". Na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w dniu 7 marca 1935 r. (cytujemy według djarjusza sejmowego, patrz także *Kurjer Warszawski* Nr. 66 wyd. por.) poseł Car powiedział: „...referent nie ma prawa stawiać wniosków merytorycznych, lecz przysługuje mu to prawo, jeśli chodzi o wnioski formalne. Ja zaś wniosku merytorycznego nie stawiałem, a do formalnego miałem pełne prawo".

[2]) Oświadczenie posła prof. St. Strońskiego (*Spraw. sten.* CVIII/56): „Wniosek, który przed chwilą został postawiony, jest całkowicie niezgodny z Konstytucją i z regulaminem. Jako ustawa musi być załatwiony według art. 3 Konstytucji, t. zn. musi przejść przez trzy czytania, oprócz tego jako ustawa w sprawie zmiany Konstytucji musi być załatwiony tak, jak przewiduje art. 125 Konstytucji — wobec tego ten wniosek jest regulaminowo całkowicie niedopuszczalny".

[3]) Art. 18 regulaminu obrad Sejmu (druk Nr. 388): „Sejm może uchwalić następujące skrócenie postępowania formalnego: a) uwolnienie wniosków lub sprawozdań od drukowania, b) dopuszczenie natychmiastowej rozprawy bez odesłania do komisji".

[4]) Art. 53 regulaminu obrad Sejmu: „Głosowanie jawne odbywa się przez powstanie z miejsc. — Jeżeli jeden z członków urzędującego prezydjum poda w wątpliwość wynik głosowania — następuje obliczenie głosów. — Obliczenie głosów musi nastąpić prócz tego wtenczas, gdy wniosek wymaga większości kwalifikowanej".

Na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Sejmu w dniu 8 marca 1935 r. poseł Car uzasadniał zgodność tego sposobu głosowania z regulaminem tak (cytujemy według djarjusza sejmowego, patrz także *Kurjer Warszawski* Nr. 66 wyd. poranne): „Jeśli chodzi o artykuł 53, to dotyczy on obliczenia głosów, gdy ustawa wymaga kwalifikowanej większości. Aż do przemówienia p. marszałka Rataja miałem z tem największy kłopot, bo przepis art. 53 jednak istotnie wymaga przeliczenia głosów. Ale ustawy przecież trzeba czytać według intencji prawodawcy i nie doprowadzać ich do absurdu. Z kłopotu wyprowadził mnie p. Rataj, który jest przecież autorytetem dla panów i sam przeprowadzał ustawę konstytucyjną. P. marszałek Rataj słusznie twierdzi, że jeżeli na sali wszyscy stoją, to już jest dostatecznym sprawdzianem wymaganej większości" Nadmienił też poseł Car, że quorum nie było przez nikogo kwestjonowane. Zdanie marsz. Rataja, na które powołuje się p. Car, brzmiało (według djarjusza): „Przyznaję, że większość $^2/_3$ można było stwierdzić na oko, skoro wszyscy posłowie stali, natomiast

§ 53. UCHWALENIE PROJEKTU KONSTYTUCJI PRZEZ SENAT.

Dopiero ku końcowi sesji zwyczajnej 1933/34 Marszałek Sejmu przesłał do Senatu projekt Konstytucji, uchwalony 26 stycznia, wobec czego mógł się nią Senat zająć jedynie na następnej sesji zwyczajnej. Na referenta projektu został powołany przez senacką Komisji Konstytucyjną senator Wojciech Rostworowski, przy czem Komisja uchwaliła zaprosić w charakterze rzeczoznawców, współautorów projektu posłów: płk. Sławka, Cara i prof. Makowskiego, oraz profesorów prawa politycznego: Stanisława Starzyńskiego ze Lwowa i mnie.

Zanim Senat przystąpił do rozpatrywania projektu, nastąpiło oświadczenie płk. Sławka z dnia 23 czerwca 1934 r., o którem mówiliśmy w § 51, o porzuceniu koncepcji Legjonu Zasłużonych, która była jedną z podstawowych idej Tez Konstytucyjnych. Referent senacki projektu zgodnie z tem oświadczeniem skreślił postanowienia art. 36 projektu sejmowego o powoływaniu $^2/_3$ senatorów przez obywateli zasłużonych, nie wprowadził jednak zamiast skreślonego przepisu innego, pozytywnie określającego sposób wyboru tej części senatorów, pozostawiając uregulowanie tej kwestji ordynacji wyborczej do Senatu, a zatem ustawie zwykłej. Pomimo że w ten sposób skład Senatu pozostał nierozstrzygnięty w Konstytucji, zostało zachowane jego stanowisko, przyznane mu w projekcie sejmowym, zapewniające mu wielki wpływ zarówno na ustawodawstwo, jak i na kontrolę rządu. Pozostał też w części poświęconej zasadom ogólnym art. 7, zawierający zasadę elitatyzmu. [1])

W referacie swym, wygłoszonym na senackiej Komisji Konstytucyjnej w dniu 11 grudnia 1934 r., [2]) prócz tej zasadniczej zmiany, zaproponował senator Rostworowski dwie ważne poprawki merytoryczne: skreślenia proporcjonalności z pomiędzy cech prawa wyborczego do Sejmu, wymienionych w Konstytucji, oraz w przepisach końcowych pozbawienie autonomji województwa śląskiego gwarancji, zawartej w statucie organicznym z dn. 15 lipca 1920 r. niedokonywania jej

---

quorum na oko stwierdzić nie można. Więc temu przepisowi regulaminu nie stało się zadość"...

O tezach Konstytucyjnych patrz: Makarewicz J. *Kodyfikacja Konstytucji*, Lwów, 1934. Piasecki A. *Zasady nowej Konstytucji*, Kraków, 1934. Starzewski M., *Uwagi prawnopolityczne nad projektem Konstytucji Wice-Marszałka Cara*, Kraków, 1934.

[1]) „Wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra zbiorowego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne".

[2]) Druk Nr. 410. Patrz także *Nowe Państwo*, t. III zeszyt 4 str. 55 i nast. oraz w osobnej odbitce.

zmiany bez zgody Sejmu śląskiego, proponując, by statut organiczny mógł być zmieniany ustawą państwową [1]).

Oprócz tych zmian merytorycznych, referent senacki dokonał pracy skodyfikowania fragmentarycznych, zawierających wiele luk przepisów projektu z 26 stycznia 1934 r. [2]) Na 46 poprawek, proponowanych przez sen. Rostworowskiego, 43 było charakteru kodyfikacyjnego.

W dniach 13 i 14 grudnia 1934 r. odbyła się dyskusja ogólna w senackiej Komisji Konstytucyjnej, w której poza senatorami wzięli udział też zaproszeni rzeczoznawcy. Przemawiali jedynie senatorzy, należący do klubów opozycyjnych: Woźnicki (Klub ludowy), Kłuszyńska (P. P. S.), prof. Głąbiński (Klub narodowy), polemizując z wywodami referenta i poddając projekt krytyce oraz złożył deklarację, żądającą autonomji terytorjalnej dla Małopolski wschodniej sen. Hcrbaczewski (Klub ukraiński).

Krytyczne stanowisko w stosunku do projektu zajął senjor polskich uczonych prawa politycznego prof. St. Starzyński [3]). Deklarując się jako nacjonalista, nienależący do żadnego stronnictwa, który uważa naród za suwerena, a w państwie widzi tylko formę, wypowiedział się za tem, by Prezydent był współsuwerenem i wobec tego by był odpowiedzialny. Krytykę teorji podziału władz według koncepcji Monteskjusza, wielokrotnie wypowiadaną w czasie prac nad projektem Konstytucjl, uważa prof. Starzyński za wynik mylnego jej pojmowania, albowiem „nie są to trzy odrębne władze, lecz emanacja jednej władzy, trzy działy uprawnień władzy suwerennej, słowem władze te są organami suwerenności państwa". W związku z tem wyraża on zdziwienie z powodu zaproponowanej hierarchji organów państwa. Do hierarchji nie należą ani Sejm, ani Senat, ani sąd, gdyż podporządkowanie ich zwierzchnictwu Prezydenta oznaczałoby, że Prezydent ma względem nich władzę rozkazodawczą, gdy tymczasem ma on tylko władzę porządkową. W dalszej części przemówienia prof. Starzyński zanalizował postanowienia projektu, odnoszące się do poszczególnych organów Państwa, wypowiadając się przeciwko wyborom Prezydenta zarówno w drodze plebiscytu, jak i przez ograniczone grono elektorów oraz przeciwko zastępowaniu Prezydenta przez Marszałka Senatu, wówczas gdy Senat jest rozwiązany. Nie godzi się również z ograniczeniem

---

[1]) Sejm śląski w dniu 15 lutego 1935 r. uchwalił protest przeciwko temu wnioskowi.

[2]) Z referatu sen. Rostworowskiego: „Warunki, w jakich projekt Konstytucji został w dniu 26 stycznia uchwalony, sprawiły, że pod względem kodyfikacyjnym wymaga on pewnych uzupełnień i bardziej ścisłych prawniczych sformułowań. Zasadnicza jednak konstrukcja projektu pozostaje niezmieniona".

[3]) Patrz streszczenie w *Nowem Państwie*, t. III z. 4 str. 89—91.

kontrasygnaty ministerjalnej a także z nadaniem dekretom w niektórych razach wyższej mocy obowiązującej, aniżeli ustawom. Co do prawa wyborczego do izby poselskiej wypowiada się za stworzeniem dwuch sieci okręgów wyborczych, jedna obejmowałaby wszystkich wyborców, dostęp do drugiej ograniczony byłby przez cenzus przynależności do korporacji gospodarczej, lub naukowy. Uważa mówca, że veto Prezydenta według projektu idzie zadaleko w wypadku zmiany Konstytucji. Kwestję praw obywatelskich uważa za bardzo istotną i ubolewa, że przekreślony został art. 97 Konstytucji, odnoszący się do wolności osobistej i art. 100, odnoszący się do nietykalności mieszkania. Prof. Starzyński kończy swą opinję uwagą, iż zgadza się ze zdaniem ś. p. ministra Pierackiego, iż należy dążyć do tego, by istniał wolny obywatel w silnem państwie. „Idzie tylko o to, co rozumiemy pod słowem silne państwo. Za siłę państwa nie można rozumieć wielkiej ilości rozkazów i wielkiej surowości przepisów, ale ich racjonalność i celowość oraz zgodność z pojęciami etycznemi i moralnością obywatelską“ [1]).

Zabierając głos na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w charakterze rzeczoznawcy, zająłem się omówieniem formy projektu oraz jego konstrukcji prawnej. W części pierwszej wskazałem na braki w redakcji projektu oraz wypowiedziałem się za wyłączeniem z tekstu zdań deklaratywnych, operujących nieścisłemi i niesprecyzowanemi pojęciami. W części drugiej omówiłem zasady ustrojowe, na których oparty został projekt, konkludując, że „cechuje projekt jednostronność, biegunowo przeciwna tej, która była w Konstytucji marcowej, że mamy tu przewagę państwa nad społeczeństwem, bardzo wyraźnie zarysowaną i do extremu doprowadzoną“ [2]).

Przemówienie prof. *Makowskiego* poświęcone było polemice z senatorami, którzy krytykowali projekt, oraz omówieniu zasadniczych jego pojęć, jak stosunku państwa do obywatela w koncepcji projektu i zagadnienia podziału władz. Wzywał prof. Makowski do rewizji pojęć, które utraciły realną treść.

Również i poseł Car, przemawiając, jako rzeczoznawca, poświęcił

---

[1]) Odtworzenie ścisłe przemówienia ś. p. Rektora Starzyńskiego na Komisji Konstytucyjnej Senatu jest utrudnione niezmiernie przez to, że djarjusz sejmowy podał uwagi jego w bardzo sumarycznym skrócie. Poglądy, wypowiedziane na Komisji, wyraził wielki uczony w pracach: *Rozważania ustrojowe* (*Głos Prawa*, Nr. 4—5 z r. 1934) oraz *Analiza Konstytucji Rzplitej Polskiej z 23 kwietnia 1935* (*Rocznik Prawniczy Wileński*, t. VIII).

[2]) Pełny tekst mego przemówienia patrz: *Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej* (*Rocznik Prawniczy Wileński*, t. VII, oraz w osobnej odbitce, Wilno, 1935). Streszczenie patrz w *Nowem Państwie*, t. III, z. 4, str. 91—95.)

dużo uwagi zagadnieniu stosunku obywatela do państwa, przyczem zaznaczył, że: „my w zasadniczych linjach naszej koncepcji co do tego problematu nie odbiegamy zbyt daleko od zasad deklaracji praw człowieka i obywatela (z 1789 roku).“ Co do roli Prezydenta poseł Car wypowiedział opinję, że ma zapewnić ona równowagę władz. W przemówieniu swem na posiedzeniu senackiej Komisji mówca akcentował umiarkowany charakter projektu [1]).

Po krótkiem przemówieniu płk. Sławka i replikach senatorów Głąbińskiego i Woźnickiego, referent sen. Rostworowski zakonkludował, że „jest widoczna troska, by nie pójść zadaleko“, że „w porównaniu z poprzednim projektem pewne rzeczy są złagodzone“ i że „metodą autorów projektu było szukanie rozwiązań między ekstremistycznemi prądami, które panują współcześnie a typem państwa integralnie liberalnego“.

Na posiedzeniu z 20 grudnia 1934 r. Senat zgodnie z art. 35 Konstytucji marcowej uchwalił zapowiedzenie zmian w projekcie ustawy konstytucyjnej [2]). Na posiedzeniach Komisji Konstytucyjnej w dniach: 19, 20 i 21 grudnia 1934 r. oraz 7 i 11 stycznia 1935 r. została przeprowadzona dyskusja szczegółowa, poczem Komisja większością głosów uchwaliła techniczno-kodyfikacyjne i merytoryczne poprawki referenta, zgłoszone przez niego na początku obrad Komisji oraz przy zakończeniu dyskusji, w której liczni mówcy zwrócili szczególną uwagę na brak w projekcie niezbędnych gwarancyj praw obywatelskich. Pod wpływem tych uwag referent zgłosił do działu o sądownictwie (art. 51) przepisy o ochronie wolności osobistej, nietykalności mieszkania i tajemnicy korespondencji, oraz gwarancję niemożności zamknięcia obywatelom drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy lub szkody [3]). Jednakowoż i z temi poprawkami unormowanie tak ważnej kwestji, jaką jest stosunek państwa do obywatela, pozostało w projekcie załatwione w sposób niezadawalający: normy, dotyczące praw obywatelskich, rozproszono w trzech działach: I-ym (wolność sumienia, słowa i zrzeszeń i ochrona pracy), w IX (art. 51) oraz w XIV, w którym zachowane zostały w mocy obowiązującej, ale nie włączone do nowej Konstytucji, art. 99, 109—118 oraz 120 Kon-

---

[1]) „Sądzę, że nasze rozstrzygnięcia ustrojowe nacechowane są umiarem i że, wzmacniając władzę, nie doprowadziliśmy do jej przerostu kosztem innych ważnych momentów ustrojowych, a w szczególności—kosztem ograniczenia inicjatywy i wolności indywidualnej jednostki. Sharmonizowanie wolności obywatelskiej z mocą państwa—było naszą szczerą intencją i rzeczywistą troską“. Patrz *Nowe Państwo*, t. III, z. 4, str. 120.

[2]) Patrz *sprawozdanie stenograficzne* z 68 posiedzenia z 20 grudnia 1934 r. (łamy 14—18).

[3]) Patrz druk Nr. 420.

stytucji marcowej. Takie fragmentaryczne unormowanie praw obywatelskich nastręczać może duże trudności interpretacyjne.

Dnia 16 stycznia 1935 r. sprawozdanie Komisji konstytucyjnej o projekcie Konstytucji zostało przedstawione plenum Senatu i wywołało długą dyskusję[1]). Projekt oraz zmiany, proponowane przez Senat, uzasadniał referent sen. Rostworowski, popierany przez senatorów, należących należących do Bloku Bezpartyjnego: Jundziłła, Everta, Dąmbskiego i Romana. Zbliżony do klubu prorządowego senator prof. Makarewicz, aprobując założenia ideowe projektu, poddał krytyce ich kodyfikacyjne ujęcie[2]). Krytyce zasadniczej poddali projekt senatorowie należący do klubów opozycyjnych: prof. Głąbiński, Woźnicki, Kłuszyńska, Bartoszewicz, Januszewski, Kulerski, Marchlewski i Szafranek, w przeciwieństwie do referenta i senatorów z klubu prorządowego utrzymując, że projekt posiada tendencje absolutystyczne. Sen. Kędzior wypowiedział się przeciwko uchyleniu gwarancji statutu organicznego Śląska. Przedstawiciele klubów ukraińskich (sen. Horbaczewski i Makuch) oraz niemieckiego (Utta) oświadczyli się przeciw projektowi. Po ukończeniu dyskusji Senat uchwalił projekt zgodnie z wnioskami referenta, większością $^2/_3$ w imiennem głosowaniu (74 głosy za projektem, 24 — przeciw projektowi, od głosowania wstrzymał się sen. Makarewicz).

§ 54. UCHWALENIE PRZEZ SEJM NOWEJ KONSTYTUCJI.

Uchwalonym przez Senat tekstem projektu Konstytucji zajęła się Komisja konstytucyjna Sejmu na dwuch posiedzeniach w dniach 28 lutego i 7 marca 1935 r. W sprawozdaniu swem referent generalny poseł Car, rekapitulując podstawowe wytyczne projektowanej re-

---

[1]) Patrz *Sprawozdanie stenograficzne z 69 posiedzenia Senatu w dniu 16 stycznia 1935 r.* (łamy 3—103).

[2]) Z przemówienia sen. Makarewicza (łamy 61—62): „Projekt nowej Konstytucji jest, jak wiadomo, dziełem zbyt szybkiej decyzji Sejmu. Odbija się to w jego zewnętrznej szacie kodyfikacyjnej, niema też wątpliwości, że na wypadek uchwalenia będzie musiała nowa Konstytucja niejednokrotnie ulegać rewizji. Jest to fatalna tradycja polskiego ustawodawstwa. Niejedna polska ustawa, nieprzygotowana należycie, uległa temu samemu losowi. Uchwała sejmowa z przed roku przedstawia znaczny szereg kodyfikacyjnych błędów. Komisja konstytucyjna Senatu zadała sobie wiele pracy i w znacznej części błędy te usunęła. Wielka praca sen. Rostworowskiego zasługuje na pełne uznanie, niemniej projekt, przedstawiony obecnie Senatowi do przyjęcia, daleki jest od ideału. Przeciwnie, zawiera on jeszcze cały szereg usterek zasadniczych... W tych warunkach projekt Konstytucji uznać należy raczej, jako cenny materjał do dyskusji, niż za dojrzałe dzieło kodyfikacyjne". Przemówienie to wyszło też w osobnej broszurze: Makarewicz J. *Dla czego wstrzymałem się od głosowania?* Lwów, 1935.

formy [1]), stwierdził, że zmiany, jakie do projektu wprowadza Senat, noszą przeważnie charakter kodyfikacyjny. Głębsze zmiany dotyczą prawa wyborczego do Sejmu, struktury organizacyjnej Senatu, nadto w rozdziale o sądownictwie zostały bardziej szczegółowo określone niektóre prawa obywatelskie. Referent wypowiedział się za przyjęciem zarówno kodyfikacyjnych, jak i merytorycznych poprawek Senatu, uważając za słuszne skreślenie proporcjonalności w prawie wyborczem do Sejmu [2]) oraz przyjmując odmienne rozwiązanie co do składu Senatu, chociaż nie ma to oznaczać wyrzeczenia się koncepcji pierwotnej co do Senatu, lecz tylko odłożenie jej realizacji, jak świadczy o tem zachowanie w projekcie art. 7 [3]). W zakończeniu referent generalny wniósł o przyjęcie całości poprawek.

Po sprawozdaniu referenta generalnego rozwinęła się dyskusja,

---

[1]) Ze sprawozdania posła Cara (cytujemy za djarjuszem sejmowym, patrz *Gazeta Polska* z dn. 1.III.1935 r.): „Dążymy w niej (nowej Konstytucji, przyp. nasz): do wzmocnienia władzy wykonawczej i ugruntowania autorytetu głowy Państwa i Rządu, a co zatem idzie i powagi samego Państwa; do ukrócenia szkodliwego w swych skutkach dla Państwa sejmowładztwa; do zniszczenia nieodpowiedzialnej, a zaborczej w swych ambitnych dążeniach oligarchji sejmowej; do usprawnienia działalności organów państwowych przez ścisłe określenie ich kompetencji; do zabezpieczenia rzeczywistej równowagi pomiędzy naczelnemi organami Państwa przez wytworzenie w osobie Prezydenta Rzplitej, jako głowy Państwa czynnika nadrzędnego, któryby w razie konfliktów politycznych mógł odegrać rolę najwyższego arbitra i rozjemcy; do stuszowania przerostów systemu parlamentarnego, zwłaszcza w dziedzinie prawa parlamentu do obalania rządu, nieraz bez wszelkiego zgoła rzeczowego powodu, w drodze t. zw. wniosków o votum nieufności; wreszcie do jasnego i szczerego określenia stosunku obywatela do Państwa, które, będąc wspólnem dobrem wszystkich obywateli, żąda od nich czynnego współdziałania w urzeczywistnieniu swych celów, a nie bierności i odgradzania się od Państwa, jak od kontrahenta, któremu się nie ufa. Oto założenia podstawowe, na których zbudowana jest nowa Konstytucja".

[2]) Tamże: „W art. 27 Senat skreślił proporcjonalność wyborów. Jest to słuszne dla tego, że nie należy stwarzać zbyt sztywnych ram dla ordynacyj wyborczych. Jeżeli to jednak czynimy, to tylko dla tego, aby podkreślić, że nie odstępujemy od form demokratycznych. Zachowanie proporcjonalności byłoby pewnem usztywnianiem ordynacji wyborczej, co o tyle nie jest wskazane, że żyjemy w okresie przewartościowywania się pojęć. Pozostawiamy więc wolną rękę przyszłym ordynacjom, co zresztą nie przesądza, by przyszła ordynacja nie posiadała również proporcjonalności".

[3]) Tamże: „Jeżeli chodzi o dział V — Senat, to kwestja ta była odmiennie rozwiązana w projekcie sejmowym. Od ujęcia tego odstąpiliśmy, nadając temu rozdziałowi w Senacie inne brzmienie. Sprawa ta została wyjaśniona przez publiczne wystąpienie płk. Sławka, nie będę więc powracał do jej szczegółów, pragnę jednak podkreślić, że nie zrzekamy się zasadniczej koncepcji Senatu, opartej na art. 7 projektu Konstytucji. Nie zrzekając się treści, zmieniamy formę, przenosząc realizację naszej koncepcji na dłuższy przeciąg czasu, pragniemy bowiem, aby Senat stał się sformułowaniem i wyrazem potrzeb życia".

w której nie uczestniczyli przedstawiciele Bloku Bezpartyjnego, lecz tylko członkowie polskich klubów opozycyjnych i mniejszości narodowych.

W dyskusji wzięli udział ze strony klubu ludowego b. marszałek Rataj, posłowie Czernicki i Smoła, ze strony klubu narodowego posłowie Winiarski, St. Stroński i Komarnicki, klubu socjalistów polskich poseł Czapiński, klubu narodowej partji robotniczej poseł Jankowski, klubu chrześcijańsko-ludowego poseł Bitner oraz klubu żydowskiego poseł Rottenstreich.

Przedstawiciele polskiej opozycji poddali krytyce zarówno sposób uchwalenia tez konstytucyjnych [1]), jak redakcję projektu w tej postaci, w jakiej wyszedł on z Senatu [2]), proponowane przez Senat zmiany, wreszcie całokształt projektu [3]), wypowiadając się nietylko za odrzuceniem zmian, uchwalonych przez Senat, ale także domagając się rozpoczęcia procedury uchwalenia nowej Konstytucji od początku wobec kwestjonowania przez nich legalności uchwały Sejmu z 26 stycznia 1934.

Poseł Rottenstreich postawił wniosek o odrzucenie uchwały Senatu w punkcie, dotyczącym skreślenia proporcjonalności.

Przy zakończeniu dyskusji referent generalny replikował posłom opozycyjnym, dowodząc legalności uchwały Sejmu z 26 stycznia 1934 r. Argumentację tę posła Cara omówiliśmy w §-ie poprzednim.

Po przemówieniu referenta generalnego Komisja konstytucyjna przyjęła zmiany, uchwalone przez Senat większością głosów [4]).

---

[1]) Patrz podane za djarjuszem sejmowym sprawozdanie z posiedzenia Komisji konstytucyjnej *w Kurjerze Warszawskim* z dnia 1 i 8 marca 1935 r.

[2]) Stroną redakcyjną zajął się przedewszystkiem poseł prof. *St. Stroński*, wykazując niedostateczność korekty tekstu, dokonanej przez Senat.

[3]) Z przemówienia posła Winiarskiego: „...zmiany w jednych artykułach powodują także pewne zmiany i w innych, z któremi są organicznie związane. Dotyczy to np. składu Senatu, elity... faktem jest, że dawniejszy projekt, który zawierał zasadę elity, wiązał to logicznie z rozszerzeniem zakresu władzy Prezydenta. Obecnie elita odpadła, co będzie z Senatem niewiadomo, a z chwilą usunięcia elity władza Prezydenta staje się już zbyt wielką. Usunięcie proporcjonalności jest również zmianą bardzo poważną i nie uważamy jej za korzystną. Jest przecież coś jeszcze lepszego, niż głosowanie na osoby, mianowicie głosowanie na programy. Usunięcie proporcjonalności da w rezultacie jeszcze większe rozproszkowanie społeczeństwa i uniemożliwi powstawanie wielkich i zorganizowanych stronnictw. Doniosłą też zmianą jest przepis, dotyczący Śląska. Uważamy za pożądane ścisłe zespolenie Śląska z resztą Państwa, zwłaszcza moralne, choć także i formalne, ale to ostatnie nie w takiej formie. Państwo polskie ma pewne zobowiązania, że nie będzie to zrobione bez zgody samego Śląska, a tu tymczasem proponuje się to zrobić mimochodem, co już wywołuje sprzeciwy ze strony Sejmu śląskiego".

[4]) Patrz druk Nr. 1125: *Sprawozdanie Komisji konstytucyjnej o zmianach, zaproponowanych przez Senat do uchwalonego przez Sejm w dniu 26 stycznia 1934 r. projektu ustawy konstytucyjnej* (druk Nr. 820—bis).

Dnia 23 marca 1935 r. odbyła się dwunastogodzinna rozprawa na plenum Sejmu, stanowiąca ostatnie stadjum w procesie uchwalenia nowej Konstytucji przez parlament. Decyzja bowiem co do zmian, wprowadzonych do projektu Konstytucji przez Senat, ustalić miała ostatecznie fakt uchwalenia nowego ustroju, jak również ustalenie definitywnego tekstu nowej Konstytucji.

Rozprawa odbywała się w niezwykłem napięciu, wszyscy bowiem mówcy, zarówno popierający projekt, jak i zwalczający go, uświadamiali sobie w pełni decydujące znaczenie rozprawy i uchwały Sejmu. Uwagi ich przeto nie ograniczały się tylko do omówienia poprawek Senatu, ale zawierały zasadnicze ich ustosunkowanie się do projektu nowego ustroju Państwa [1]).

Rozpoczynając rozprawę, referent generalny poseł Car przedstawił zarys historyczny przebiegu dotychczasowego pracy nad zmianą ustroju, poczem omówił poprawki Senatu i w zakończeniu podkreślił doniosłość historyczną posiedzenia, które ma ustalić przyszłe formy organizacyjne Państwa.

Zasadniczą deklarację złożył poseł Sławek, jako prezes Bloku Bezpartyjnego. W deklaracji tej po wypowiedzeniu ogólnych sądów co do przedrozbiorowego ustroju Rzplitej w duchu historycznej szkoły krakowskiej i po podkreśleniu swej zasadniczej tezy „równania ku górze", oświadczył, że dwa naczelne zagadnienia znalazły swe rozwiązanie w projekcie: zabezpieczenie Państwa przed nawrotem do nieodpowiedzialnych rządów sejmowych i określenie jasne, jaki ma być stosunek obywatela do Państwa [2]).

Z poglądami, wyrażonemi w deklaracji posła Sławka, polemizowali przedstawiciele klubów opozycyjnych posłowie: Winiarski, Rataj, Niedziałkowski, wychodząc z odmiennego pojmowania państwa i stosunku państwa do społeczeństwa, wypowiadając obawy przed prze-

---

[1]) Przebieg rozpraw podajemy według djarjusza sejmowego, ponieważ w czasie druku niniejszej pracy (maj 1936) sprawozdanie stenograficzne ze 142 posiedzenia Sejmu z dnia 23/24 marca 1935 r. jeszcze nie ukazało się z pod prasy.

[2]) Z mowy posła Sławka: „Szukaliśmy rozwiązań z duchem Narodu zgodnych. Pragnęliśmy z dziejów naszych uchwycić dobre i złe, twórcze i rozkładowe właściwości duszy polskiej, aby znaleźć zrozumienie i podporządkowanie się tym prawom zasadniczym, które mają w Polsce regulować życie... Dwa naczelne zagadnienia wymagały rozstrzygnięć. Pierwsze to zabezpieczenie Państwa przed nawrotem do nieodpowiedzialnych rządów sejmowych... Zwiększenie władzy Prezydenta Rzplitej było naszym zamiarem i znajduje w Konstytucji swój wyraz. Zadania i uprawnienia naczelnych organów Państwa są wyraźnie w Konstytucji określone. Stworzono również ramy, w których życie i jego rozwój oprzeć się będą mogły na swobodnej twórczości społeczeństwa. Konstytucja jasno mówi, jakim ma być w Polsce stosunek obywatela do Państwa"

rostem biurokracji i dowodząc pożytku dla państwa z istnienia organów, wyrażających opinję publiczną, t. j. wielkich stronnictw politycznych[1]). Z obroną projektu wystąpili prof. Makowski i poseł Miedziński z Bloku Bezpartyjnego, poseł Piestrzyński z klubu ruchu narodowego, poseł Michałkiewicz z agrarnego stronnictwa chłopskiego i poseł Bryła z klubu chrześcijańsko-społecznego. Ze strony opozycji w dalszej dyskusji wzięli udział: poseł Jankowski z narodowej partji robotniczej, poseł Szulik z chrześcijańskiej demokracji, poseł Bitner z klubu chrześcijańsko-ludowego, posłowie Trąmpczyński i St. Strońskі z klubu narodowego, posłowie Czapiński i Żuławski z polskiej partji socjalistycznej oraz poseł Czernicki z klubu ludowego. Przedstawiciele klubów mniejszości narodowych (klub ukraiński „Unda", klub radykałów ukraińskich, klub niemiecki i koło żydowskie) oświadczyli, że kluby ich nie wezmą udziału w głosowaniu.

Po wyczerpaniu dyskusji Marszałek Sejmu zarządził głosowanie nad poprawkami Senatu, przyczem odbywało się ono imiennie przez wywoływanie z listy. Za odrzuceniem poprawek Senatu oddano głosów 139, za przyjęciem ich 260. Marszałek Sejmu stwierdził, że ponieważ niema za odrzuceniem poprawek Senatu $^{11}/_{20}$, wymaganych przez Konstytucję marcową dla odrzucenia zmian ustawy, uchwalonych przez Senat, zatem zmiany te zostały uchwalone. Oświadczenie Marszałka Sejmu wywołało sprzeciwy posła Róga i St. Strońskiego, dowodzących, że artykuł 35 nie odnosi się do Konstytucji, że zgodnie z art. 125 Konstytucji musi być zmiana Konstytucji uchwalona zarówno w Sejmie, jak i w Senacie większością $^{2}/_{3}$ głosów. Trzeba zaznaczyć, że taka była praktyka dotychczasowa, ustalona w r. 1926 przez ówczesnego Marszałka Sejmu Rataja w porozumieniu z Rządem[2]).

---

[1]) Z przemówienia posła Rataja: „Jednym z istotnych filarów projektu jest przeświadczenie panów, że silny rząd jest równoznaczny z silnem państwem. Zwalczamy to z całą mocą i świadomością, wiedząc, że robimy to w interesie Państwa. Przeświadczenie takie stanowi bowiem wielkie niebezpieczeństwo, gdyż rząd to ludzie omylni i krótkotrwali, a Państwo jest wieczne i mądre".

[2]) Patrz *Sprawozdanie stenograficzne* z 299 posiedzenia Sejmu z 2.VIII.1926 r. (łamy 23/24): Marszałek: Przed przystąpieniem do głosowania pragnąłbym ustalić procedurę co do sposobu głosowania poprawek Senatu w sprawie zmiany Konstytucji. Stoję, jak to już oświadczyłem na Komisji konstytucyjnej na tem stanowisku, że z art. 125 wynikają 2 wskazania. Pierwsze, że prawo inicjatywy w sprawie zmiany Konstytucji przysługuje tylko Sejmowi, a jak to interpretowaliśmy w swoim czasie, także Rządowi na podstawie art. 10. To rzecz jedna. Druga rzecz, że w sprawie zmian Konstytucji Sejm i Senat są równouprawnione w tem znaczeniu, że art. 35 niema zastosowania, o ile chodzi o poprawki do ustawy zmieniającej Konstytucję... Te postanowienia, któreby uzyskały tylko $^{2}/_{3}$ Sejmu albo tylko Senatu, nie mogłyby stać się ustawą... Gdybyśmy przyjęli, że Sejm może większością $^{2}/_{3}$ głosów odrzucić poprawki Senatu,

Marszałek Sejmu dr. Świtalski na sprzeciwy posłów odpowiedział dłuższym wywodem, w którym wykazywał racjonalność swego komentowania Konstytucji, popierał je powołaniem się na zdanie ś. p. prof. Wł. L. Jaworskiego i oświadczył, że sprawę uważa za przesądzoną [1]). Zarzut do protokułu, wniesiony przez posła St. Strońskiego, został odrzucony większością głosów Sejmu na następnem posiedzeniu w dniu 28 marca 1935 r. [2]).

Rozstrzygnięta w ten sposób na terenie parlamentarnym, sprawa zmiany Konstytucji została definitywnie rozstrzygnięta przez akt promulgacji Ustawy konstytucyjnej w dniu 23 kwietnia 1935 r. przez Prezydenta Rzplitej. Nowa Konstytucja ogłoszona w Nr. 30 Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 kwietnia 1935 r., nabyła moc obowiązującą z dniem ogłoszenia. Jako jej datę przyjęto nie datę ostatecznej uchwały Sejmu, (jak przy Konstytucji marcowej, zmianie Konstytucji w r. 1926 i ustawach zwykłych), ale datę promulgacji jej przez Prezydenta Rzplitej, stąd nazywa w skrócie Konstytucją kwietniową.

§ 55. USTAWY WYKONAWCZE DO KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ: USTAWA O WYBORZE PREZYDENTA RZPLITEJ. USTAWY O ORDYNACJACH WYBORCZYCH DO SEJMU I SENATU.

Konstytucja kwietniowa nie zawiera przepisów przejściowych, określających pierwsze ukonstytuowanie się naczelnych organów państwowych na jej podstawie. Nie uchwalił również Sejm oddzielnej ustawy przechodniej, regulującej tę sprawę, jak to uczynił Sejm Ustawodawczy, uchwalając ustawę z dnia 18 maja 1921 r. (patrz § 17). Utrzymał się więc w mocy stan dotychczasowy, tembardziej, że dla uzupełnienia nowej Konstytucji potrzeba było uchwalić ustawy:

---

tak jak Sejm w pierwszem, względnie drugiem lub trzeciem czytaniu, mógł przyjmować swój tekst, to niewątpliwie byłoby to zupełnie wyeliminowanie Senatu ze zmiany Konstytucji".

[1]) Oświadczenie Marszałka na 142 posiedzeniu Sejmu 23/24.III.1935 r. „Wobec podniesionych tu zarzutów, zgodnie z uprawnieniami, które mi daje art. 11 ustęp 2 regulaminu w związku z art. 3 ustęp 2 Konstytucji konkluduję, że w tej chwili moglibyśmy mieć do czynienia tylko z trybem, przewidzianym w art. 35 Konstytucji i art. 24 regulaminu i według norm tam zawartych przeprowadziłem głosowanie... w jakim trybie mogłyby być poprawki Senatu do ustawy konstytucyjnej przez nas odrzucone? Sądzę, że tylko w trybie art. 35 Konstytucji i art. 24 ust. 3 regulaminu obrad Sejmu. Mogę się tu powołać na autorytet prof. Wł. L. Jaworskiego, który wyraźnie mówi, że po uchwaleniu rewizji Konstytucji przez $^2/_3$ Sejmu i przez $^2/_3$ Senatu następuje postępowanie określone w art 35. Inne stanowisko byłoby sprzeczne z intencją ustawodawczą"...

[2]) *Sprawozdanie stenograficzne* ze 143 posiedzenia Sejmu w dniu 28 marca 1935 r.

ustawę o wyborze Prezydenta Rzplitej oraz ustawy o ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu.

O ile pierwsza z tych ustaw, odnosząca się do wyboru Prezydenta, wobec dość szczegółowego określenia systemu wyboru w Konstytucji, miała ograniczone zadanie sprecyzowania norm o charakterze technicznym, o tyle dwie ostatnie, mające określić skład parlamentu, posiadają bardzo ważne znaczenie pod względem prawno-politycznym. Wprawdzie Konstytucja przyjęła co do prawa wyborczego do Sejmu zasadę 4-roprzymiotnikowego prawa głosowania, co do Senatu natomiast pozostawiła całkowitą swobodę ustawodawcy, z jedynem zastrzeżeniem, że w drodze wyborów mogą być powołane tylko $^2/_3$ składu Senatu, wobec zastrzeżenia mianowania $^1/_3$ przez Prezydenta.

W koncepcji płk. Sławka, sformułowanej w mowie z 6 sierpnia 1933 r. (patrz § 50), Senat, oparty na podstawie oligarchicznej, stanowił, obok zasady koncentracji władzy w osobie Prezydenta Rzplitej, najważniejszy punkt. Jednak ten punkt programu prezesa Bloku Bezpartyjnego, jak wiemy, nie został zrealizowany w projektowanej formie t. zw. Legjonu Zasłużonych. W ten sposób wytworzyła się luka w systemie. Dla jej wypełnienia, a raczej dla zrekompensowania zaniechanej rozbudowy Senatu, twórcy nowego ustroju Państwa zwrócili uwagę na prawo wyborcze do Sejmu, co do którego pierwotnie zamierzali zachować zasady dotychczasowej ordynacji wyborczej [1]), jak to stwierdziliśmy na podstawie ich wielokrotnych oświadczeń w parlamencie i jak to jest zaznaczone w pierwotnym tekście tez konstytucyjnych. [2])

W to nowe stadjum ewolucji ustroju państwowego wprowadza nas mowa płk. Sławka z dnia 7 maja 1935 r., wówczas premjera i prezesa Bloku Bezpartyjnego, wygłoszona na posiedzeniu połączonych komisyjnych grup konstytucyjnych Sejmu i Senatu [3]).

W mowie tej płk. Sławek przedstawia scharakteryzowaną wyżej zmianę poglądów Bloku na skład i rolę Sejmu i Senatu. Przyznaje on, że „szukaliśmy najpierw odpowiedzi na pytania: a) kto ma wybierać senatorów, i b) jakie uprawnienia przyznać Senatowi".

---

[1]) Por. referat posła Podoskiego B. o składzie Sejmu, wygłoszony na posiedzeniu Komisji konstytucyjnej Sejmu w dniu 21 stycznia 1932 r., oraz w dniu 28 stycznia 1932 r. (*Nowe Państwo*, t. II, z. 1, str. 118—149).

[2]) Teza 27: „Sejm składa się z posłów, wybranych w głosowaniu powszechnem, tajnem, równem, bezpośredniem i stosunkowem (kwestję wprowadzenia tych przymiotników do Konstytucji, czy też przeniesienia niektórych z nich do ordynacji wyborczej, pozostawiam do rozważenia)".

[3]) Tekst patrz: *Gazeta Polska* z dn. 8.V.1935 r. Nr. 126.

Pierwotnie były zamiary zostawić co do Sejmu stan dotychczasowy, określając jego rolę „jako przedstawicielstwo najszerzej ujętej opinji społeczeństwa", i dlatego skłaniano się ku myśli, że załatwienie reformy składu Sejmu przeniesione zostanie na następną kadencję.

Jako inicjatora projektu nowej ordynacji wyborczej do Sejmu wymienił płk. Sławek b. premjera prof. Leona Kozłowskiego. Reforma ta została zaprojektowana bardzo radykalnie w stosunku do systemu dotychczasowego, a celem jej jest przejście do takiego systemu ordynacji wyborczej, „któraby odebrała partjom monopol na stawianie kandydatur poselskich". System ten ma „zamknąć partjom możność narzucania od góry swoich kandydatów i mącenia tem samem swobodnej opinji społeczeństwa". [1])

Zgodnie z tem punkt ciężkości projektowanej reformy leży w prawie zgłaszania kandydatur. Według płk. Sławka trzeba „poszukiwanie ludzi, którychby należało postawić, jako kandydatów, powierzyć samemu społeczeństwu". Organem społeczeństwa, powołanym do wystawiania kandydatur, ma być w każdym okręgu zgromadzenie okręgowe, złożone z ludzi obdarzonych zaufaniem miejscowego społeczeństwa: przedstawicieli samorządu terytorjalnego, gospodarczego i związków zawodowych. [2]) To zgromadzenie ma ustalać listę kandydatów w ilości nie mniejszej, niż podwójna ilość posłów. Wyborca będzie mógł oddać głos tylko na kandydatów, umieszczonych na liście, ustalonej w ten sposób.

W mowie tej płk. Sławek oznajmia decyzję zmniejszenia liczby posłów do 200, obieranych w 100 okręgach dwumandatowych systemem względnej większości. Warto przypomnieć, że w czasie prac Komisji Konstytucyjnej w r. 1932 uznano, że liczba posłów nie może być mniejsza, niż 360.

Odebranie Sejmowi charakteru reprezentacji politycznej, [1]) oparcie jej na organizacjach społecznych apolitycznych, daleko idące zmniejszenie liczby posłów, aczkolwiek według słów premjera Sławka

---

[1]) Patrz opinję prof. St. Starzyńskiego w artykule: *Wobec obrad nad ordynacją* (*Kurjer Warszawski* z 23 maja 1935 r. Nr. 140 wyd. wiecz.) „Główną zasadą jest dążność do pozbawienia naszego parlamentu charakteru ciała politycznego przez niedopuszczenie do wybierania Sejmu, zarówno jak Senatu przez stronnictwa polityczne na podstawie zgłaszanych przez nie list kandydackich, lecz urządzenie wyborów w ten sposób, by z nich wychodziły tylko same jednostki bezpartyjne, z którychby można stworzyć t. zw. „monopartję" jedyną, bezbarwną, a z natury rzeczy ściśle rządową...".

[2]) Z mowy płk. Sławka: „... stopniowo ześrodkowywała się nasza uwaga na tych organizacjach społecznych, których działalność nie była głoszeniem haseł czy zasad, lecz zmierzała do realizowania w najróżnorodniejszych dziedzinach życia konkretnych zamierzeń."

miało podnieść powagę Sejmu, to jednak niewątpliwie zmniejszyć musiało znaczenie polityczne Sejmu.[1])

Pozatem projektowana reforma znalazła się w kolizji z postanowieniami Konstytucji Kwietniowej, określającej czynne i bierne prawo wyborcze do Sejmu: art. 32 (bezpośredniość) i art. 33 ust. 2 (wybieralność)[2]).

W tej samej mowie płk. Sławek podał zasady ordynacji wyborczej do Senatu, zbudowane na tej podstawie, że „senat ma reprezentować większe doświadczenie oraz wszechstronniejsze pojmowanie racji stanu". Z tego względu nie ma pochodzić on z głosowania powszechnego, prawo wybierania do Senatu ma przysługiwać tym, „którzy wybili się ponad innych, dzięki bądź swoim zasługom, bądź zaufaniu, jakiem zostali obdarzeni przez swoje otoczenie". Rozróżnia zatem płk. Sławek dwie kategorje uprawnionych do głosowania do Senatu: 1) z tytułu zasługi osobistej na rzecz dobra zbiorowego—tu należą ci, których zasługi zostały ocenione przez Państwo przez nadanie orderów i odznaczeń, zarówno wojskowych, jak i cywilnych, 2) z tytułu zaufania obywateli—tu należą ci, których ludność wybrała do władz samorządu terytorjalnego, gospodarczego i zarządów organizacyj społecznych. Wybory do Senatu mają być pośrednie, dwustopniowe.

Po przemówieniu płk. Sławka na temże zebraniu poseł Podoski zreferował szczegółowo zasady obu ordynacyj wyborczych[3]) poczem projekty ustaw były dyskutowane w ciągu maja w grupach konstytucyjnych Bloku Bezpartyjnego.

Dla ustawodawczego załatwienia projektów trzech ustaw Prezydent Rzplitej zwołał Sejm i Senat na sesję nadzwyczajną z dniem 1 czerwca 1935 r. Na pierwszem posiedzeniu Sejmu w dniu 6 czerwca Klub Bezpartyjnego Bloku zgłosił projekty ustaw: o wyborze Prezydenta Rzplitej,[4]) o ordynacji wyborczej do Sejmu[5]) oraz o ordynacji wyborczej do Senatu.[6]) Na temże posiedzeniu Związek Parlamentarny

---

[1]) Starzyński (tamże): „Tą drogą miałoby nastąpić „odpolitycznienie" Sejmu, który właśnie z natury rzeczy jest i powinien być wszędzie ciałem *par excellence* politycznem. A jednocześnie doprowadziłaby ta droga do ogromnego osłabienia skutecznej działalności Sejmu na polu „kontroli nad działalnością rządu" (art. 29 i 3 Konst.)"

[2]) Starzyński (tamże): „Nadanie wspomnianym zgromadzeniom okręgowym monopolu stawiania kandydatów nie godzi się, oczywiście, z zasadą bezpośredniości wyborów"...

[3]) *Gazeta Polska* z tegoż dnia.

[4]) Druk Nr. 1168.

[5]) Druk Nr. 1169.

[6]) Druk Nr. 1170.

Polskich Socjalistów zgłosił wniosek w sprawie ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu [1]) zawierający projekt ustawy o zmianach w ustawach z dnia 28 lipca 1922 r. o ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu; zmiany te szły w kierunku wyzyskania reszt głosów zgodnie z t. zw. systemem badeńskim.

Na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej w dniu 7 czerwca na referenta projektu ustawy o wyborze Prezydenta Rzplitej powołano posła St. Cara, projektów Bloku o obu ordynacjach posła B. Podoskiego, socjalistycznego projektu zmiany ordynacyj posła M. Niedziałkowskiego.

Po odbyciu dyskusji ogólnej, w której przeciwko projektom Bloku, dotyczącym ordynacyj wyborczych, wypowiedziały się wszystkie kluby opozycyjne, Komisja Konstytucyjna uchwaliła przyjąć za podstawę dyskusji szczegółowej projekty Bloku, odrzucając tem samem projekt socjalistyczny.

Dyskusja na plenum Sejmu nad ordynacją wyborczą odbyła się 25 czerwca 1935 r. [2]) Uczestniczyli w niej referenci projektów oraz przedstawiciele klubów opozycyjnych. Na następnem posiedzeniu Sejmu w dniu 26 czerwca 1935 r. został projekt ordynacji wyborczej do Sejmu uchwalony w drugiem czytaniu, zaś projekt ordynacji wyborczej do Senatu przedyskutowany i uchwalony w drugiem i trzeciem czytaniu. Na posiedzeniu w dniu 27 czerwca Sejm uchwalił ustawę o wyborze Prezydenta Rzplitej, a na ostatniem posiedzeniu w dniu 28 czerwca ustawę o ordynacji wyborczej do Sejmu w trzeciem czytaniu.

W Senacie ustawę o wyborze Prezydenta Rzplitej referował senator St. Dąmbski, o ordynacji wyborczej do Sejmu—sen. H. Löwenherz, ordynacji wyborczej do Senatu—sen. W. Roman. Po uchwaleniu tych projektów przez Senat bez zmian w dniu 4 lipca i promulgacji przez Prezydenta Rzplitej nabyły one mocy obowiązującej dnia 8 lipca 1935 r. [3]) Analizą ich przepisów zajmiemy się w części drugej łącznie z przedstawieniem systemu prawnopolitycznego Konstytucji Kwietniowej.

---

[1]) Druk Nr. 1171.

[2]) Patrz *Sprawozdanie stenograficzne* z 145, 146, 148 i 149 posiedzeń Sejmu.

[3]) Dz. U. R. P. Nr. 47.

CZĘŚĆ DRUGA.

SYSTEM PRAWNO-POLITYCZNY KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ.

ROZDZIAŁ X.

Charakterystyka ogólna Konstytucji kwietniowej.

§ 56. UKŁAD TREŚCI W KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ.

W przeciwieństwie do Konstytucji marcowej, która za podstawę układu swej treści przyjęła zasadę trójpodziału władz, Konstytucja kwietniowa nie uznaje tej zasady ani w znaczeniu politycznem, ani w znaczeniu techniczno-prawnem (podziału kompetencji) [1]. Obcą jest także jej i nie odpowiada jej przepisom wysuwana przez niektórych prawników zasada dwupodziału władzy na władzę, stanowiącą prawo i władzę, wykonywującą prawo. Konstytucja kwietniowa bowiem przyjmuje zasadę koncentracji władzy w osobie Prezydenta Rzeczpospolitej (art. 2 ust. 4), który sprawuje ją zarówno w zakresie stanowienia, jak i wykonywania prawa. Z zasady zaś koncentracji władzy w osobie Prezydenta Rzplitej wynikło określenie naczelnych organów państwowych, jako zostających pod jego zwierzchnictwem (art. 3 (1)). Jako takie Konstytucja wymienia: Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy i Kontrolę Państwową. Za podstawę podziału swej treści przyjmuje Konstytucja kwietniowa rozróż-

[1]) Patrz uzasadnienie tez konstytucyjnych (druk sejmowy Nr. 820): „Zrywając z systemem rządów parlamentarnych, projekt jednocześnie bierze rozbrat z doktryną Monteskjusza o podziale władz, która w swej czystej i nie zniekształconej formie utrzymuje się dotychczas w ustroju Stanów Zjednoczonych Afryki Północnej. Doktryna ta, zrodzona w końcu XVIII stulecia, uchodzi dzisiaj słusznie za przestarzałą i niedoskonałą, w praktycznem zastosowaniu wprowadza bowiem trzy władze przeciwstawiające się sobie bez jakiegokolwiek łącznika między niemi i daje pole do konfliktów między władzami, nie przewidując sposobu ich rozstrzygania przez czynnik do tego powołany". Co do podziału kompetencji patrz referat o projekcie Ustawy konstytucyjnej sen. W. Rostworowskiego (druk Senatu Nr. 400, str. 4): „Jeśli art. 2 projektu mówi o jednolitej i niepodzielnej władzy i skupia ją w osobie Głowy Państwa, to nie znaczy bynajmniej, żeby jego autorzy zrywali z podziałem funkcji między poszczególnemi organami Państwa. Jest raczej wprost przeciwnie". Jest to jednak podział na zupełnie odmiennych zasadach, o czem niżej.

nienie organów państwowych: po przepisach ogólnych, zatytułowanych *Rzeczpospolita Polska* (art. 1—10), w dziale II-im omawia stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzplitej (art. 11—24) a następnie w dziale III-im zawiera przepisy o Rządzie (art. 25—30); dział IV nosi tytuł: Sejm (art. 31—45); dział V: Senat (art. 46—48). Następnie Konstytucja od tego podziału podmiotowego (według organów) przechodzi do przedmiotowego (według funkcyj) i w dziale VI zajmuje się ustawodawstwem (art. 49—57), a w dziale VII budżetem (art. 58—60), poczem wraca do systemu podmiotowego: dział VIII (art. 61—63) zatytułowany jest: Siły Zbrojne, by jednak znowu wrócić do systemu przedmiotowego: dział IX nosi nagłówek: Wymiar Sprawiedliwości (a nie Sądy) (art. 64—71); dział X: Administracja państwowa (art. 72—76) — właściwie miejsce jego byłoby bądź w dziale III (Rząd), bądź w bezpośredniej z nim łączności — na tem zyskałaby przejrzystość układu [1]). Dział XI: Kontrola Państwowa (art. 77). Dział XII: Stan zagrożenia Państwa (art. 78—79). Dział XIII: Zmiana Konstytucji (art. 80). Dział XIV: Przepisy końcowe (art. 81).

Nadto poza tym układem pozostawiono przepisy Konstytucji marcowej, które zachowały moc na podstawie art. 81 (2) Konstytucji kwietniowej (art. 99, 109—118, 120) niewłączenie ich do tekstu Konstytucji jest wadą konstrukcyjną [2]). Z tem łączy się rozproszenie przepisów, dotyczących praw obywatelskich w trzech działach Konstytucji: I-ym (art. 5: wolność sumienia, słowa i zrzeszeń, art. 7: równość obywatela bez względu na pochodzenie, wyznanie, płeć i narodowość (2) oraz możność wprowadzenia różnic w prawach politycznych, art. 8: opieka nad pracą), w IX (art. 68: prawo skargi sądowej, wolność osobista, nietykalność mieszkania, tajemnica korespondencji, sądy wyjątkowe), wreszcie dział XIV t. j. przepisy końcowe odsyłają do zachowanych w mocy niektórych artykułów Konstytucji marcowej. Brak więc jest w Konstytucji kwietniowej działu, poświęconego stosunkowi obywatela do Państwa, analogicznego do rozdziału V Konstytucji marcowej, omawiającego powszechne obowiązki i prawa obywatelskie (art. 87—124). Nie chodzi tu o zachowanie tradycji konstytucyjnej, wywo-

---

[1]) Znamienne dla układu Konstytucji jest również zmiana kolejności działów, poświęconych legislatywie i egzekutywie. Podczas gdy Konstytucja marcowa najpierw mówiła o władzy ustawodawczej, później zaś zawierała przepisy, odnoszące się do władzy wykonawczej i określające stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzplitej, Rządu i administracji, Konstytucja kwietniowa mówi o Sejmie i Senacie po przepisach, odnoszących się nietylko do Prezydenta Rzplitej, ale także Rządu.

[2]) Wskazywałem na to w swem przemówieniu na Komisji konstytucyjnej Senatu w dn. 13 grudnia 1933 r. (*Uwagi prawnicze o projekcie nowej Konstytucji polskiej. Rocznik Prawniczy Wileński*, t. VII, str. 224 oraz *Nowe Państwo* t. III. z. 4 str. 91).

dzącej się od deklaracji praw, ale o uregulowanie konstytucyjne jednego z podstawowych zagadnień ustrojowych: stosunku wzajemnego Państwa i obywatela. Działu tego jednak Konstytucja kwietniowa nie zawiera nie przez zaniedbanie redakcyjne, ale zgodnie z intencją jej autorów, że nie ma być ona kontraktem między Państwem a obywatelem, ani niema jej cechować „obronny stosunek obywatela do państwa"[1]), lecz że ma stanowić „statut organizacyjny" Państwa.

Tak więc układ treści w Konstytucji kwietniowej odzwierciedla zasadnicze stanowisko ustrojowe jej twórców; zarówno kolejność działów, jak połączenie podziału podmiotowego (według organów) z podziałem przedmiotowym (według funkcyj)[1]), jak wreszcie brak odrębnego działu, poświęconego prawom obywatelskim — znajdują wyjaśnienie w podstawowych tendencjach ustrojowych autorów Konstytucji.

Budowa Konstytucji kwietniowej różni się od redakcji Konstytucji marcowej jeszcze pod jednym względem: nie poprzedza jej wstępna deklaracja, stojąca poza tekstem rozdziałów Konstytucji, a zawierająca jej zasadnicze przesłanki ideologiczne. Brak jednak tej deklaracji nie przesądził o tem, by twórcy nowej konstytucji ograniczyli się tylko do systemu norm prawnych, określających strukturę i funkcjonowanie organów państwowych i nie uważali za potrzebne sformułować założeń i postulatów ideologicznych nowego ustroju Państwa. Sama w sobie tendencja ta jest zrozumiała i uzasadniona.

Również prof. Makarewicz J., *Kodyfikacja Konstytucji*, Lwów, 1934, str. 15 sądzi, że: „Jeżeli jakakolwiek część Konstytucji marcowej zachowuje swoją moc, to znaczy, że Konstytucja marcowa stanowi podstawę, trzon, a uchwała sejmowa z r. 1934 stanowi tylko nowelizację Konstytucji marcowej... Tytuł nowej ustawy powinien zatem opiewać: „Ustawa z dnia... w sprawie częściowej zmiany Konstytucji 17 marca 1921 r.".

[1]) Z przemówienia płk. Sławka na zjeździe legjonistów w Warszawie w dniu 6 sierpnia 1933 r.

[1]) Jest to wynik oddzielenia przepisów, określających strukturę organów państwowych, od przepisów, regulujących zasadnicze funkcje Państwa, co pochodzi z odrzucenia trójpodziału władz. Tak więc pojęcia: „władzy prawodawczej" i „władzy wykonawczej", stanowiące podstawę dla układu Konstytucji marcowej, są w systemie Konstytucji kwietniowej nieaktualne, gdyż zarówno parlament nie jest jedynym organem ustawodawstwa, jak też rząd nie ogranicza się do zadań wykonawczych. O rozróżnieniu pojęcia „władzy" i „organu" patrz u Panunzio S., *Allgemeine Theorie des faschistischen Staates*, Berlin u. Leipzig, 1934, s. 51: „Gibt die Regierung selbst die Gesetze oder erlässt die Normen, so ist sie in diesem Fall nicht ein Organ der Executive, sondern der Legislative. Das Organ darf nicht mit der „Gewalt" verwechselt werden. Die Gewalt ist nur eine gedankliche, gedachte Vereinigung verschiedener Organe. Sie ist keine Realität, will sagen keine gegenständliche Wesenheit, die genau abgegrenzt oder abgrenzbar wäre. Vielmehr ist sie ein reiner Begriff, eine Synthese, die unser Geist vollzieht".

Konstytucja bowiem, jako podstawa całego porządku prawnego, zrealizowanego w państwie, zawiera w sobie jego założenia. Założenia te są ideami politycznemi, w których krystalizuje się pogląd danego środowiska na cele współżycia danej grupy społecznej w ramach organizacji państwowej oraz na środki zapewniające ich osiągnięcie U podłoża każdej konstytucji leży pewna wiara lub doktryna polityczna, będąca wyrazem pojęć i dążeń politycznych, kulturalnych, gospodarczych danej epoki czy grupy, czynnej w tej epoce — jest to meta — jurydyczne założenie Konstytucji. W tym sensie każda Konstytucja jest dokumentem historyczno-politycznym [1]).

Postulaty ideologiczne zostają w Konstytucji transponowane w normy prawne [2]). Konstytucja, jako ustawa, stanowi system norm, system instytucyj prawnych, system prawno-polityczny, podlegający badaniu metodą dogmatyczną.

Obydwa elementy muszą być w Konstytucji ściśle rozgraniczone, jak również wyodrębnione w jej redakcji. Zgodnie z tem, autorzy Konstytucji marcowej poprzedzili tekst ustawy konstytucyjnej wstępem historyczno-politycznym, w samym zaś tekście konsekwentnie uniknęli wprowadzenia jakichkolwiek tez teoretycznych, czy postulatów praktycznych, dając redakcję ściśle prawniczą t. j. system norm [3]).

Autorzy Konstytucji kwietniowej postąpili inaczej. Zamiast we wstępie do Konstytucji, umieścili zasady ogólne w rozdziale I-ym, zatytułowanym: Rzeczpospolita Polska, umieszczając w nim, a także

---

[1]) Por. moją pracę p. t. *Przewodnia idea Konstytucji marcowej, (Ankieta o Konstytucji Czasop. prawn. i ek., t. XXII,* str. 427): „Usprawiedliwioną wszelako jest też inna metoda, mianowicie historyczno-polityczna... Stosując metodę tę, wychodzimy poza obręb dogmatyki prawnej i wkraczamy w sferę nauk politycznych. To nam pozwala ująć określenia i pojęcia danej Konstytucji już nie statycznie, lecz dynamicznie, w związku z podłożem społecznem, na którem powstają i żyją. W ten sposób wchodzimy w świat *idej* politycznych, które zostały skrystalizowane w formie określeń prawnych, oceniamy sposób i stopień ich urzeczywistnienia, konsekwencję w ich przeprowadzeniu. Przy badaniu tego rodzaju konstatujemy, jakich doktryn politycznych oraz tendencyj społecznych jest dana Konstytucja wyrazem, stwierdzamy jej związek z epoką, odnajdujemy ten prąd dziejowy, z którego się wyłoniła, poza twórcami jej w znaczeniu prawodawczego aktu, ustalamy jej ojcostwo ideowe".

[2]) Oczywiście, że decydujące znaczenie dla określenia ustroju danego państwa posiadają nie tezy doktrynalne Konstytucji, ale jej materjalno-prawne postanowienia, które mogą być w sprzeczności z jej założeniami. Słusznie Jaworski Wł. L. *Projekt Konstytucji,* r. 1928, str. 9.

[3]) Nawet zdanie 1 art. 2 Konstytucji marcowej (Władza zwierzchnia w Rzplitej Polskiej należy do Narodu) nie jest tezą teoretyczną, ale częścią konstrukcji prawniczej, co widać jasno ze związku jego z następnemi zdaniami tegoż artykułu, treść jego bowiem przesądza o przedstawicielskim charakterze naczelnych organów państwowych.

i poza nim [1]), zdania deklaratywne, nie posiadające charakteru norm prawnych. Stwarza to pewne trudności interpretacyjne [2]) i stanowi wadę ze stanowiska prawnego [3]). Autorzy Konstytucji usprawiedliwiają to wszakże osobliwościami stworzonego przez nich ustroju państwowego, który w ten tylko sposób mógł być określony [4]).

---

[1]) Art. 31 ust. 3, art. 60 ust. 1, art. 64 ust. 2, art. 72 ust. 1.

[2]) Wskazałem na nie w swem przemówieniu na Komisji Konstytucyjnej Senatu w dniu 13 grudnia 1934 r. patrz moje *Uwagi prawnicze* str. 220 i nast. Por. także Starzewski M. *Uwagi prawnopolityczne nad projektem Konstytucji Wice-Marszałka Cara*, Kraków, 1934, str. 8: „Wszystkie te stwierdzenia o wysokim poziomie ideowym nie mogą wzbudzić żadnych zastrzeżeń... Prawnik jednak może być zdania, że właściwsze miejsce dla tych prawd ogólnych byłoby nie w tekście samym prawa pozytywnego, lecz w jakimś uroczystym do niego wstępie".

[3]) Kładzie nacisk na to prof. Wł. L. Jaworski, *Projekt Konstytucji*, 1928 r., str. 7 in.: „Konstytucja, jak każda ustawa, jest wyrazem poglądu na świat i postulatów ustawodawcy, ale właśnie dlatego, że jest ustawą, nie powinna zawierać ani żadnej teorji ani też postulatów, bo jest tylko prawniczym ich wyrazem". A dalej: „zamieszczanie tej lub innej teorji w Konstytucji nie jest pracą kodyfikacyjną, ale propagandową. Dlatego sumienny kodyfikator powinien się wystrzegać wszystkich takich zdań, określeń i t. p., a ściśle trzymać się swojego zadania, to jest podawać w ustawie tylko normy, to jest zdania, określające dwie sytuacje, połączone ze sobą przymusem". Krytyka art. 2 Konstytucji marcowej, jako zawierającego dwie teorje: zwierzchnictwa narodowego i podziału władz, zdaniem naszem, nie jest uzasadniona, mamy w nim bowiem podział kompetencji pomiędzy organy państwowe. Również pojęcie normy prawnej, jakiem posługuje się prof. Jaworski jest zbyt ciasne. Z drugiej strony zwrócić musimy uwagę, że prof. Jaworski w swym projekcie Konstytucji również nie uniknął tez teoretycznych i postulatów, patrz art. 1 projektu: „Organem, który urzeczywistnia porządek prawny, stanowiący Państwo Polskie, jest wyłącznie Prezydent Rzplitej... Władzę wykonywa Prezydent wedle zasad moralności Chrystusowej i nie może być w tem żadną normą ograniczony". Jest jasne, że mamy tutaj nawet definicję państwa według teorji Kelsena. W kwestji tej zgadzam się ze zdaniem prof. Rostworowskiego M. *Z rozważań konstytucyjnych na tle „Projektu Konstytucji"* W. L. Jaworskiego *(Wł. L. Jaworskiego życie i działalność*, Kraków, 1931, str. 52): „niema miejsca w Konstytucji dla pustych frazesów, pozbawionych w dziedzinie pozytywnej wszelkich konsekwencyj: że, natomiast, idee, obdarzone pewną potencjalną energją— mniejsza o to, czy znajdą się lub nie znajdą w tekście Konstytucji—zasługiwać w pełni będą, by stać się przedmiotem krytyki i dyskusji, przyjęcia lub odrzucenia".

[4]) Patrz przemówienie sen. Rostworowskiego W. na posiedzeniu Komisji Konst. Senatu (druk Senatu Nr. 400): „Przy budowie projektu można było wybrać jedną z dwuch dróg. Mogliśmy iść za radą prawników i, wychodząc z założenia, że Konstytucja jest ustawą, a zatem może zawierać jedynie normy prawne, odrzucić w niej wszelkie definicje i odjąć jej całkowicie charakter deklaratywny; albo też, zgodnie z praktyką starych i nowych ustaw konstytucyjnych, zarówno polskich, jak obcych, wnieść do niej pewne tezy, które, nie będąc normami, mają głębokie znaczenie wychowawcze, gdyż kształtują rozwój narodu i są dla tego rozwoju podstawą filozoficzną i moralną. Projekt nie poszedł drogą, proponowaną przez prawników, ale pokusił się zdobyte przez pokolenie współczesne nowe pojęcia polityczne wnieść i utrwalić

§ 57. TEZY IDEOLOGICZNE KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ.

Tezy ideologiczne, umieszczone na czele nowej Konstytucji, mają w intencji jej autorów, stanowić kryterjum dla pojmowania nowej struktury Państwa, oraz być wyrazem tendencyj ustrojowych, których realizacja przypaść ma ustawom wykonawczym do Konstytucji, a także służyć za podstawę dla całego nowego porządku prawnego [1]).

Ta nowa struktura Państwa i nowy porządek prawny przez te właśnie założenia ideologiczne mają odróżniać się od ustroju dotychczasowego, ale także nie być naśladownictwem współczesnych eksperymentów ustrojowych, dokonywanych w Rosji, Włoszech i Niemczech, stanowić mają zatem wytwór oryginalny polskiej twórczości prawnopolitycznej [2]). Chodziło autorom Konstytucji o sformułowanie w tych tezach nowego poglądu na Państwo, na stosunek Państwa do społeczeństwa i jednostki. Oryginalność tych postulatów ustrojowych jest wszelako ograniczona, pozostają one w związku z prądami epoki wyrażającymi się w t. zw. państwie autorytatywnem i ulegającymi modyfikacjom, zależnie od środowiska, do którego są przenoszone, pod

---

w nowej Konstytucji. I sądzę, że nie można było zrobić inaczej, że było polityczną koniecznością w płynnych stosunkach obecnych, wobec opinji publicznej, która się błąka w chaosie współczesnych doktryn, rzucając się z jednego ekstremu w drugi, wytyczyć drogi i wskazać podstawy, na których chcemy budować, wzmacniać i rozwijać nasze państwo".

[1]) Patrz przemówienie prof. Makowskiego, jako rzeczoznawcy, na Komisji Konstytucyjnej Senatu (*Nowe Państwo*, t. III z. 4 str. 100): „Tak samo, jak tamtych 17 artykułów (francuskiej Deklaracji praw z r. 1789) miało olbrzymie znaczenie społeczne, tak samo te 10 artykułów powinny mieć i muszą mieć także ogromne znaczenie... Tak właśnie o ten katechizm obywatelski chodzi, właśnie chodzi o to, ażeby, czy to urzędnik, czy obywatel, wtedy, kiedy przychodzi do interpretacji jakichkolwiek przepisów ustawodawczych, mógł się powołać, że w Konstytucji jest powiedziane to i to, że więc należy w razie wątpliwości te przepisy interpretować nie według jakiejkolwiekbądź innej zasady, tylko według tej zasady, która w Konstytucji jest jako deklaracja wypowiedziana". Patrz tamże (str. 110) przemówienie posła Cara: „przystępując do przebudowy naszego ustroju w epoce dokonywujących się przeobrażeń w pojęciach i formach współżycia społecznego i państwowego—mówiąc krótko—pragnąc zbudować nowe państwo na przełomie dziejów, musieliśmy się ustosunkować do szeregu zagadnień podstawowych, które stanowią niezbędne elementy składowe każdego państwa, każdego ustroju... to jest powód, dla którego musieliśmy ten akt poprzedzić *rodzajem deklaracji praw*, zawierającej podstawy przyszłego ustroju, z których będą czerpać swe źródło instytucje prawne, rozwinięte szczegółowo w dalszych rozdziałach Konstytucji i w ustawodawstwie zwykłem".

[2]) Z cyt. przemówienia sen. Rostworowskiego (tamże): „W pierwszych dziesięciu artykułach projektu zawarte jest oblicze i charakterystyka nowego państwa, niepodobnego zarówno do państwa liberalnego, jak do tych eksperymentalnych wzorów, które budują nasi sąsiedzi ze wschodu i zachodu".

to nie ze względu na interes klasowy, lecz ogólny, gdyż uznaje w ust. 1 tegoż artykułu, iż „praca jest podstawą rozwoju i potęgi Rzeczypospolitej".

Ogólnie charakteryzując stanowisko Konstytucji kwietniowej, wyrażone w tezach ideologicznych I-go rozdziału, potocznie zwanego „dekalogiem", co do roli państwa i stosunku jego do społeczeństwa i jednostki, stwierdzić musimy, że opiera się ono na zasadach, przeciwnych państwu liberalnemu. Wprawdzie i państwo liberalne nie było w rzeczywistości oparte na zasadzie czystego indywidualizmu [1]), lecz służyło interesom grup społecznych, i stawało się coraz bardziej państwem socjalnem, wychodziło jednak z założenia publicznych praw podmiotowych, przysługujących jednostkom i ich grupom. Nowa Konstytucja przechodzi na grunt „zespolenia obywatela z Państwem", co rozumieć należy w sensie uniwersalizmu, t. j. oparcia stosunku jednostki i społeczeństwa do Państwa na obowiązkach, wypływających z funkcji społecznej członków zbiorowości, a ustalanych przez Państwo. Otwiera to drogę szerokiej interwencji Państwa do stosunków społecznych, gospodarczych i kulturalnych, co do których przypada w tym systemie Państwu rola kierownicza. Realizacja tej roli może, zależnie nie tyle od intencyj twórców Konstytucji, ile od konkretnych warunków społeczno-politycznych, przybrać postać etatyzmu, planowej gospodarki, syndykalizmu, a nawet kolektywizmu [2]). Może stanowić ewolucję w kierunku państwa total-

---

[1]) Słusznie pisze prof. Rybarski R. w pracy *Siła i prawo*, Warszawa, 1936, str. 29: „Historja życia społecznego to w znacznym bardzo stopniu historja walki między różnemi rodzajami związków społecznych. I na tle tej historji przeciwstawienie między jednostką a społeczeństwem wygląda niezbyt realnie. W gruncie rzeczy pod tą firmą toczą się walki różnych związków społecznych; „prawa jednostki" to tylko zawołanie bojowe. Jakobini w dobie rewolucji francuskiej w imię praw jednostki niszczyli cechy, gildje, odrębności prowincjonalne, ustrój stanowy, by te „wolne" jednostki poddać tyranji państwa. Czasem znowu występuje się przeciw państwu, by poddać jednostkę tyranji związku zawodowego. W imię praw jednostki niszczy się łączność narodową z tą myślą, by na miejsce narodowej solidarności stworzyć ogólno-ludzką solidarność. Wiele się mówi o jednostce, ale myśli się o czem innem".

[2]) Bardzo daleko w swych wnioskach ze stanowiska uniwersalistycznego dochodzi prof. Jaworski Wł. L., jak widać z cyt. art. *Indywidualizm a uniwersalizm w Konstytucji marcowej*, gdzie wysuwa postulat, że Naczelna Izba Gospodarcza, przewidziana w artykule 68 Konst. marc., „powinna ująć państwo, jako całość, powinna stworzyć plan gospodarczy dla całego państwa i jednostkom wyznaczyć funkcje gospodarcze ze względu na interes państwa, a więc wykluczyć konkurencję jednostek i grup między sobą... Wspólna organizacja kierowałaby danym przemysłem, zamykałaby przedsiębiorstwa nierentujące się, przemieniałaby dane przedsiębiorstwa na inne i t. d. Organizacja taka przekroczyłaby, oczywiście, granice jednego państwa i doprowadziłaby do internacjonalnego porozumienia na gruncie gospodarczym". O art 102 Konstytucji

nego, aczkolwiek twórcy Konstytucji, jak to widać z licznych ich oświadczeń i czemu dali wyraz w niektórych artykułach rozdziału I, chcieli stworzyć formę pośrednią pomiędzy dawnem państwem liberalnem, a zjawiskiem współczesnem—państwem totalnem [1]). Sformułowania, jakie dali swym ideom, stworzyły ramy dość szerokie, by życie mogło wypełnić je rozmaitą treścią. Które z tez otrzymają w dalszym rozwoju stosunków społeczno-politycznych w Polsce przewagę, czy te, które akcentują zasadę uniwersalistyczną, czy te, które pozostawiają zasadę indywidualistyczną, zależy nie od tekstu tez. Tezy są programem budowy i działania Państwa, dlatego istnieć może pewna dysproporcja nie tylko pomiędzy ich brzmieniem a rzeczywistym układem stosunków społeczno-politycznych, ale także pomiędzy niemi a konstrukcją organizacji państwowej i normami szczegółowemi, ustalającemi stosunek Państwa do obywateli. Rozumie się, że decydujące znaczenie będą miały te ostatnie [2]).

Związek pomiędzy scharakteryzowanem powyżej ujęciem zasadniczem roli Państwa a jego strukturą organizacyjną wyrażają artykuły 2 i 3 rozdziału I-go, mówiące o Prezydencie Rzplitej oraz o organach Państwa, pozostających pod jego zwierzchnictwem.

Dążąc do stworzenia Państwa o szeroko pojętej interwencji do

---

marcowej pisze: „Już jednak następny ustęp ma charakter indywidualistyczny, przeciwstawia bowiem znowu obywateli państwu, nadając im prawo podmiotowe do ubezpieczenia społecznego, przyczem prawo to, jak każde prawo indywidualistyczne wypływa z jednostki, jako z jednego z tych elementów, których suma stanowi państwo, *a nie wypływa z całości, w której jednostka egzystuje tylko o tyle, o ile jest członem całości*". Prof. Jaworski oparł swój projekt Konstytucji na ustroju syndykalistycznym, patrz jego *Projekt Konstytucji*, Kraków, 1928, a także *Myśli o ustroju państwowym*, Ruch pr. i ek. 1928 oraz *W sprawie nowej Konstytucji*, Kraków, 1928.

[1]) Nie tylko twórcy nowego ustroju oświadczyli się w licznych deklaracjach przeciwko wprowadzeniu ustroju totalnego w Polsce. Co do tego panuje u nas niemal powszechna opinja negatywna. Tak więc prof. Rybarski R. w pracy *Siła i prawo*, Warszawa, 1936 bardzo kategorycznie występuje przeciwko państwu monopolicznemu (totalnemu), taksamo prof. Winiarski B. w pracy *My i oni w walce o Konstytucję*, Poznań, 1935. Negatywne w stosunku do totalizmu stanowisko sfer katolickich wyraża Ks. Kobyliński J. w art. *Człowiek w państwie totalnem* (Ruch Katolicki, r. VI, nr. 6 czerwiec 1936).

[2]) Rozbieżność między I-ym rozdziałem Konstytucji kwietniowej a dalszymi, określającymi szczegółowo ustrój Państwa, widzi sen. Makarewicz J. (*spraw: sten.* LXIX, 59): „Mimo wszystkich uprawnień Prezydenta stwierdzić należy, że między nastrojami, które wywołuje dekalog Konstytucji (t. j. pierwszych 10 artykułów) a treścią projektu zachodzi poważna rozbieżność. Dekalog brzmi, jak fanfara bojowa w kierunku państwa totalnego... Przepisy szczegółowe projektu okazują nam, jako przyszłą formę życia państwowego nie państwo totalne, lecz zwykłą oligarchję parlamentarną, której dla równowagi przeciwstawiono oligarchję urzędniczą"... Z tą oceną sen. Makarewicza, zwłaszcza co do przepisów szczegółowych Konstytucji, nie możemy się zgodzić.

stosunków społecznych, tezy ideologiczne w artykułach tych przyjmują zasadę koncentracji władzy w osobie Prezydenta Rzplitej. To nas prowadzi do rozpatrzenia podstawowej struktury organizacyjnej Państwa według Konstytucji kwietniowej.

§ 58. STRUKTURA ORGANIZACYJNA PAŃSTWA W KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ.

Dla scharakteryzowania stworzonego przez siebie ustroju państwowego twórcy Konstytucji kwietniowej używali w czasie dyskusji w Sejmie i Senacie nad projektem Konstytucji oraz w późniejszych komentarzach po uchwaleniu ustawy wyrażenia „nowe państwo", co oznaczać miało nie tylko nowe ideologiczne założenia Konstytucji, ale i nową strukturę organizacyjną Państwa, niemieszczącą się w dotychczasowych schematach klasyfikacyjnych [1]).

W mniejszym lub większym stopniu każde państwo przedstawia indywidualność historyczno-polityczną, a więc odmienny twór prawno-polityczny, nie mniej jednak istnieje możność klasyfikacji ustrojów państwowych przez wyodrębnienie cech indywidualnych i typowych i tą drogą zaliczenie danego państwa do pewnego typu ustrojowego. Nie chodzi nam przy tem o doktrynę polityczną, leżącą u podłoża konstrukcji prawnej państwa, np. doktrynę zwierzchnictwa narodu, czy głowy państwa, ale o schemat organizacyjny państwa [2]).

Uważanie schematu organizacyjnego, przyjętego przez Konstytucję kwietniową, za realizację „nowego państwa" jest o tyle uspra-

---

[1]) Takie zdanie wypowiedział m. i. w swym referacie sen. Rostworowski W. (druk nr. 400): „Żadna bowiem ze znanych i będących w obiegu etykiet politycznych nie daje się do tego wyjątkowego zjawiska, jakie stanowi Polska współczesna, bez reszty zastosować. I wydaje mi się, że ta niemożność wynalezienia dla niej w chwili obecnej nomenklatury ustrojowej, któraby całkowicie odpowiadała istniejącej dotychczas w nauce i życiu wzorom, jest może wskazówką, że jesteśmy na drodze do nowego ustroju"...

[2]) W schemacie tym nie wszystkie elementy mają jednakowe znaczenie dla budowy całości. Przy tem rozmaite urządzenia państwowe mogą kształtować się pod wpływem różnych doktryn i wzorów, i dlatego możliwą jest wielość klasyfikacyj ustrojów państwowych, opartych o różne momenty organizacyjne, jako podstawy klasyfikacyjne. Wśród tych klasyfikacyj podstawowe znaczenie dla określenia ustroju państwa posiada stosunek legislatywy i egzekutywy. Prawniczo, gdyż obejmuje istotne z punktu widzenia prawa rozróżnienie funkcyj wytwarzania porządku prawnego i jego urzeczywistniania, politycznie, gdyż równowaga między organami, sprawującymi te funkcje, czy też prymat legislatywy nad egzekutywą lub odwrotnie, a nawet koncentracja obu funkcyj w legislatywie lub egzekutywie, to są momenty istotne również i dla określenia systemu politycznego. O klasyfikacji ustrojów państwowych patrz: Delbez L., *Recherches sur la classification des formes politiques,* Revue du Droit public. 1929, p. 371 et suiv. Jellinek G., *Allg. Staatslehre,* Berlin, 1921, S. 661 ff. Kelsen H., *Allg. Staatslehre,* Berlin, 1925, S. 320 ff. Korkunow N. M. *Lekcji po obszczej tieorji prawa,* Petersburg, 1904, str. 255 i nast. Starzewski M., *Systematyka ustrojów politycznych,* Ruch pr. ek. 1936, III str. 193 i nast.

wiedliwione, że w stosunku do Konstytucji poprzedniej został on oparty na zupełnie odmiennych zasadach, i to pozostających w związku z współczesnymi przeobrażeniami struktury państw w szeregu krajów[1]).

Zasady te, które stały się fundamentalnem założeniem nowego ustroju państwowego Polski, dadzą się scharakteryzować negatywnie, jako odrzucenie systemu parlamentarnego rządów, pozytywnie, jako koncentracja władzy państwowej w osobie Prezydenta Rzplitej.

Co do odrzucenia systemu rządów parlamentarnych nie tylko mamy liczne oświadczenia twórców Konstytucji[2]), a nawet deklarację wyraźną nieuznania ich w samej Konstytucji (art. 31 p. 3: „funkcje rządzenia Państwem nie należą do Sejmu"), co nie byłoby jeszcze decydujące, ale co najważniejsze, wyłączone są one przez podporządkowanie parlamentu Prezydentowi Rzplitej (art. 3 p. 1).

Wprawdzie Konstytucja przewiduje odpowiedzialność parlamentarną Rządu (art. 29), ale formułuje warunki i konsekwencje wyrażenia votum nieufności Rządowi przez Sejm tak, że nie tylko czyni niezmiernie mało prawdopodobnem dojście do skutku obalenie Rządu w tej drodze, ale, co jest decydujące dla oceny ustrojowej, ostateczne rozstrzygnięcie oddaje Prezydentowi Rzplitej (art. 29 p. 3 i 4). Zgodnie z Konstytucją, może istnieć Rząd, któremu Sejm wyraził votum nieufności, jak również Prezydent Rzplitej może udzielić dymisji Rządowi, cieszącemu się zaufaniem Sejmu. Taksamo odrzucenie budżetu przez Sejm nie pociąga za sobą ustąpienia Rządu.

Odrzucając ustrój parlamentarny Konstytucja nie przyjęła zasady rządów prezydenckich na wzór Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdyż nie czyni Prezydenta szefem egzekutywy, mającym

---

[1]) Patrz Car St., *Na drodze ku nowej Konstytucji*, Warszawa 1934, str. 145; „musieliśmy zerwać z systemem rządów parlamentarnych, a odrzucając tę najistotniejszą podstawę obecnej Konstytucji, musieliśmy przystąpić do opracowania nowego ustroju, opartego na zupełnie odmiennych zasadach".

[2]) Patrz *Uzasadnienie tez konstytucyjnych* (druk sejmowy Nr. 820, str. 8): „Projekt zrywa ostatecznie z systemem rządów parlamentarnych. System ten, recypowany w pełni przez Konstytucję marcową, wykazał wszędzie swą nieprzydatność. Rządy parlamentarne są rządami, wyłanianemi przez większość parlamentarną. Większość określa się liczbą. Na liczbie więc opiera się metoda pracy parlamentu. Od liczby zawisło istnienie i trwałość rządów. W krajach, w których, wskutek rozbicia się opinji na wiele rozbieżnych kierunków, większość w parlamencie zależy od przypadkowego układu sił, system rządów parlamentarnych, wywołując częste zmiany kierowników nawy państwowej, doprowadza do zaniku autorytetu rządu, do rozpylenia odpowiedzialności za kierunek polityki państwowej... Dzisiaj, gdy coraz więcej państw opiera swój ustrój na mocnych i zdecydowanych rządach, utrzymywanie w Polsce systemu rządów parlamentarnych byłoby conajmniej krótkowzrocznością".

wprawdzie w Ameryce wielki wpływ na legislatywę za pomocą prawa veto ustawodawczego, ale nie posiadającym prawa dekretowania, uzależnionym od Senatu co do nominacyj urzędników i co do ratyfikacyj traktatów [1]).

Również i ta forma rządów prezydenckich, która jest rozpowszechniona w państwach Ameryki Południowej i Środkowej, i która bardziej jeszcze wzmacnia jego władzę przez prawo t. zw. interwencji prezydenckiej, dające mu możność ogłoszenia stanu wojennego i zawieszenia gwarancyj konstytucyjnych, co otwiera mu drogę do legalnej dyktatury i czyni go wszechwładnym panem państwa, nie odpowiada formom, przyjętym przez Konstytucję kwietniową [1]). Niektóre z tych Konstytucyj przedstawiają o tyle tylko analogji z nową Konstytucją polską, że kojarzą formę rządów prezydenckich z częściowym parlamentaryzmem (zwłaszcza Konstytucja Ekwadoru). Ponadto Prezydent według Konstytucji kwietniowej posiada większe uprawnienia, niż prezydenci południowo-amerykańscy poza stanem wojennym, np. prawo dekretowania, wyznaczenie kandydata na następcę i t. p.

Koncepcja konstytucyjnego stanowiska Prezydenta Rzplitej, jaką mamy w Konstytucji kwietniowej, nie odpowiada zatem roli głowy państwa ani w ustroju parlamentarnym, ani w prezydenckim. Nie jest bowiem Prezydent Rzplitej głową państwa, która „panuje, lecz nie rządzi" i której akty urzędowe pokryte są całkowicie przez odpowiedzialność ministerjalną, nie jednoczy także ze swem stanowiskiem roli szefa egzekutywy, działającego samoistnie przy pomocy swych mężów zaufania, jako sekretarzy stanu, odpowiedzialnego wespół z nimi konstytucyjnie przed parlamentem.

Konstytucja kwietniowa wymaga nie dla wszystkich aktów urzędowych Prezydenta Rzplitej kontrasygnaty ministerjalnej, nadając mu t. zw. prerogatywy czyli pewien zakres władzy osobistej (art. 13). Jednocześnie Konstytucja uznaje Prezydenta za nieodpowiedzialnego prawnie ani politycznie za swe czynności urzędowe (art. 15). W ten

---

[1]) O ewolucji ustroju prezydenckiego w St. Zj. A. P. w ramach Konstytucji 1787 r. od przewagi Kongresu („congressional government" według Wilsona) do przewagi politycznej prezydenta i jego wpływie na całokształt życia państwowego Stanów Zj. patrz Wachlowski Z., *Rząd prezydencjalny w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Lwów, 1935.

[2]) Por. Mirkine-Guetzévitch B., *Les Constitutions des Nations Américaines*. Paris, 1932. Tenże, *Les récentes révisions constitutionnelles en Europe* (1933—1935), Bulletin trimestriel de la Société de Législation comparée Nr. 1 ex 1936 pp. 83—110. Cornelius C. G. *Die foederalistischen Staatsverfassungen Lateinamerikas*. Berlin, 1932. Dareste, *Les Constitutions modernes*, IV. Amérique latine, Paris, 1932.

sposób powstała pewna kategorja aktów państwowych, za które nikt nie jest odpowiedzialny w sensie prawnym i które pokrywa jedynie *autorytet* Prezydenta, a zatem mamy przyjęcie zasady rządów nieodpowiedzialnych prawnie, czyli przejście na grunt państwa *autorytatywnego* [1]). Luka w gwarancjach prawnych oddziaływuje i na akty, objęte kontrasygnatą, zmniejszając jej znaczenie i nadając charakter autorytatywności całokształtowi ustroju.

Ten autorytatywny charakter nowego ustroju Państwa wymaga przyjęcia za jego podstawę zasady koncentracji władzy. Twórcy Konstytucji wypowiadali się w czasie jej powstawania w sposób zdecydowany przeciwko zasadzie podziału władz [2]), zwalczał ją też w sposób energiczny autor, który wywarł wielki wpływ na koncepcję Prezydenta w Konstytucji kwietniowej, prof. Wł. L. Jaworski [3]). To też Konstytucja przyjmuje, jako naczelną zasadę, określającą strukturę organizacyjną Państwa, koncentrację władzy w osobie Prezydenta Rzplitej (art. 2 p. 4), uznając, że w jego osobie skupia się jednolita

---

[1]) Państwo autorytatywne przeciwstawia się t. zw. państwu prawnemu. Należy jednak wziąć pod uwagę, że pojęcie państwa prawnego występuje w 2-ch znaczeniach: 1° w znaczeniu pierwotnem, wytworzonem przez liberalizm gospodarczy i polityczny, oznaczało reakcję przeciwko państwu policyjnemu i ograniczenie zadań państwowych do funkcyj prawnych, 2° w znaczeniu współczesnem sprowadza się do postulatu podporządkowania prawu całej działalności państwowej, a w szczególności egzekutywy; jest to więc zagadnienie urzeczywistnienia w ustroju państwowym zasady kontroli i odpowiedzialności, czyli gwarancji praworządności. Tylko w tem drugiem znaczeniu można przeciwstawić państwo autorytatywne państwu prawnemu, należy jednak nie zapominać, że to przeciwstawienie istnieje również i przy skupieniu władzy w parlamencie, czyli przy t. zw. absolutyzmie parlamentarnym. Por. Genzmer F., *Rechtsstaat (Politisches Handwörterbuch)*, Leipzig, 1923, Bd. II. S. 418 ff. Mayer O. *Deutsches Vervaltungsrecht*, Bd I. S. 56 ff. 2 Aufl. Leipzig, 1914. Thoma R. *Rechtsstaatsidee und Verwaltungsrechtswissenschaft*, Jahrb. des öff. Rechts, Bd. IV. S. 196 ff. Rohatyn G., *Rechtsstaat und Polizeistaat als historische Typen*, Zeitschr. f. off. Recht, Bd. XI, S. 429 ff. Kelsen H. *Allg. Staatslehre*, Berlin, 1925 S. 91 u. 247. Przeciwko przyjętemu ogólnie terminowi „państwo autorytatywne" zastrzega się prof. Starzyński St. w pracy *Droga ustawodawcza (Księga pamiątkowa ku czci Leona Pinińskiego*, Lwów, 1936, str. 238): „Niektórzy nazywają państwa, hołdujące temu kierunkowi, państwami autorytatywnemi, co jest, wedle mnie, mylne, bo autorytet jest pojęciem moralnem, a nie władczem, oznacza powagę moralną, przed którą się dobrowolnie pochyla głowę, a nie nakaz, zaopatrzony w przymus". Trzeba jednak rozróżnić dwa znaczenia słowa: *autorytet, autorité, Autorität* — władzy (prawnej) i powagi (moralnej, naukowej).

[2]) Patrz referat sen. Rostworowskiego (druk senacki Nr. 410, str. 4): „Projekt zrywa z dotychczasową teorją o podziale władz, stając na stanowisku, że „władza państwowa jest jednolita i niepodzielna i skupia się w osobie Głowy Państwa". Jest to punkt zasadniczy projektu, problem, który nie przestał być aktualnym od chwili powstania Rzplitei i który musi być rozwiązany, jeżeli hasło silnego państwa nie ma pozostać pustem hasłem".

[3]) Patrz Jaworski Wł. L., *Projekt Konstytucji*, str. 8,20.

roli symbolu ciągłości i jedności państwa (Król we włoskim ustroju faszystowskim). Istota bowiem cezaryzmu leży w osobistych rządach jednostki. Będąc raczej systemem politycznym, cezaryzm może przybierać rozmaitą postać ustrojową. W każdym jednak razie właściwe mu są tendencje anti-parlamentarne. Wobec tego szuka on bezpośredniego kontaktu z opinją publiczną, stara się ją organizować, działa na nią za pomocą wzmożonej propagandy, osiąga jej poparcie drogą plebiscytów, stąd bywa często uważany za rodzaj demokracji bezpośredniej [1]). Wskazuje się również, że ta forma demokracji odpowiada wystąpieniu na widownię polityczną szerokich mas społecznych, wprowadzonych na nią przez głosowanie powszechne. Masy te potrzebują kierownictwa, a udział swój w życiu politycznem przejawiać mogą tylko w formie aprobaty działań władzy [2]). Cezaryzm odbiera organizowanie opinji publicznej partjom politycznym, występuje przeciwko państwu partyj, w którem faktyczna decyzja w sprawach państwowych należy nie do organów państwowych, ustanowionych przez Konstytucję, lecz do leaderów organizacyj politycznych [3]). Dążąc do oparcia się na zorganizowanej przez siebie opinji publicznej cezaryzm współczesny wiąże się z systemem mono-partyjnym oraz usiłuje polityczne zróżniczkowanie społeczeństwa zastąpić organizacją zawodowo-gospodarczą (ustrój korporacyjny).

Cechy te odnajdujemy w nowym ustroju państwowym Polski, jednakowoż nie wszystkie z nich są jednakowo rozwinięte, niektóre są tylko zaznaczone, jako możliwe tendencje rozwojowe. Przedewszystkiem Konstytucja kwietniowa pozostawia ograniczony co prawda w swych kompetencjach Sejm, ale oparty o głosowanie powszechne.

Możność przebudowy społecznej zawiera art. 7 Konstytucji, jak to przedstawiliśmy w poprzednim §-ie. Artykuł ten wypowiada zasadę elity, a nieokreślenie przez Konstytucję składu 2/3 Senatu ułatwia dalszą ewolucję w tym kierunku bez potrzeby zmiany Konstytucji.

Ograniczając wpływ polityczny Sejmu, Konstytucja kwietniowa tem samem ogranicza i wpływ partyj politycznych. Dalej w tym kierunku poszły ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu z 8 lipca 1935 r., które zostały zbudowane w ten sposób, by zniweczyć wpływ poli-

---

[1]) Pogląd taki nie da się utrzymać, gdyż ustrój, zawierający elementy demokracji bezpośredniej (referendum, inicjatywa ludowa) wymaga, jako swego uzupełnienia, tak jak w systemie szwajcarskim, dyrektorjalnej formy egzekutywy.

[2]) Por. Panunzio, o. c., str. 88: „Das parlamentarische Regime in Zeitalter der grossen Massen unbedingt aufrechterhalten wollen, ist ebenso absurd, wie wenn man einem kräftigen Manne im reifer Alter ein Kinderkleid anziehen wollen".

[3]) Por. Pelloux, *Les partis politiques dans les constitutions d'après guerre* (Révue du Droit Public, 1934, p. 238 et suiv.).

tyczny partyj politycznych na skład Sejmu i Senatu, przyczem konstytucyjna zasada wyborów powszechnych i bezpośrednich do Sejmu została naruszona. Nie stworzono jednak żadnej nowej organizacji politycznej społeczeństwa, zadawalniając się wpływami administracji rządowej na kształtowanie się opinji publicznej.

Z cech ustroju cezarystycznego najpełniejsze urzeczywistnienie znalazła w nowym ustroju Polski zasada koncentracji władzy w ręku Głowy Państwa. Daje ona konstytucyjną możliwość Prezydentowi Rzplitej zapewnienia funkcjonowania organizacji Państwa z wyeliminowaniem współudziału parlamentu. Z drugiej strony struktura Państwa została tak ukształtowana, by pozostawić możność konstytucyjnej współpracy Prezydenta z parlamentem. Mamy więc w Konstytucji kwietniowej swoisty dualizm ustrojowy, co otwiera możność dalszej ewolucji bądź w kierunku autorytatywnym, bądź demokratycznym. Dominującą wszakże cechą nowego ustroju Polski jest jego autorytatywny charakter: pozostawione cechy demokratyczne odgrywają rolę drugoplanową, możność wykorzystania ich zawisła od woli Prezydenta Rzplitej [1]).

Trwałość ustroju i ciągłość polityczną starają się zabezpieczyć przepisy o desygnowaniu przez ustępującego Prezydenta kandydata na swego następcę.

Dalsza ewolucja ustroju politycznego, stworzonego przez Konstytucję kwietniową, i jego trwałość zależne są nie od brzmienia artykułów konstytucyjnych, ale od rozwoju stosunków społeczno-politycznych w Polsce.

§ 59. JEDNOLITOŚĆ PAŃSTWOWA RZECZYPOSPOLITEJ. PRAWNO-PAŃSTWOWE POŁOŻENIE ŚLĄSKA.

Według Konstytucji kwietniowej tak, jak i według Konstytucji poprzedniej, posiada Rzeczpospolita ustrój państwa jednolitego, wszystkie bowiem trzy elementy, składające się na pojęcie państwa, odnoszą się do całości Rzplitej, zachowując swą wewnętrzną jednolitość.

Jednolitą jest władza państwowa, koncentrująca się w osobie Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 2). Także żadnych rozróżnień nie czyni Konstytucja między obywatelami, więc choć nie zawiera prze-

---

[1]) Z tych względów, wyszczególnionych w tekście, nie nazywamy nowego ustroju politycznego Polski cezaryzmem *demokratycznym*, ani *liberalnym*. Wyżej zastrzegliśmy się przeciw uważaniu cezaryzmu za rodzaj demokracji bezpośredniej. Zresztą termin cezaryzm demokratyczny ma charakter historyczno-lokalny: powstał w Ameryce Południowej na oznaczenie dyktatury „dobrotliwej", „ojcowskiej", wykonywanej na wzór Boliwara, oswobodziciela Ameryki Południowej. Przymiotnik zaś: liberalny określać może nie zasady ustroju, lecz ich stosowanie w praktyce.

pisów, regulujących przynależność państwową czyli obywatelstwo, nie ulega wątpliwości, że istnieje jedno obywatelstwo polskie. Wreszcie, jednolitem jest terytorjum Państwa, gdyż Konstytucja przewiduje jedynie podział jego na „obszary administracyjne", a mianowicie województwa, powiaty i gminy wiejskie, „dla celów administracji ogólnej" (art. 73).

Jednolitość państwowa jest w Konstytucji kwietniowej silniej zaakcentowana, niż w Konstytucji marcowej. W określeniu samorządu terytorjalnego, jego zadań i form działania, nowa Konstytucja używa formuł znacznie węższych, niż poprzednia.

Podczas, gdy art. 3 Konstytucji marcowej głosił, że Rzplita opiera swój ustrój na zasadzie „szerokiego samorządu terytorjalnego", a zatem zaliczał samorząd terytorjalny do jednej z podstaw ustroju Państwa, to Konstytucja kwietniowa wprowdzie wymienia samorząd terytorjalny w rozdziale I-ym czyli w tezach ideologicznych, ale przyznaje nie tak doniosłą rolę samorządowi, używając formuły, iż „Państwo powoła samorząd terytorjalny i gospodarczy *do udziału* w wykonywaniu zadań życia zbiorowego" (art. 4 p. 3).

Konstytucja marcowa zawierała klauzulę autonomiczną, zapowiadając przekazanie „przedstawicielstwom tego (t. j. terytorjalnego) samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa" (art. 3 ust. 4). Zamiast tego, Konstytucja kwietniowa mówi tylko o prawie samorządów wydawania dla swego obszaru norm obowiązujących pod warunkiem zatwierdzenia tych norm przez władzę nadzorczą (art. 75 p. 2). Normodawcza działalność organów samorządowych przejawiać się ma nie w postaci ustawodawstwa autonomicznego, lecz w formie uchwał, które po zatwierdzeniu przez organy nadzorcze uzyskują moc rozporządzeń administracyjnych.

Poza tym ogólnym systemem administracji samorządowej znajduje się w dalszym ciągu Województwo Śląskie, korzystające z autonomji na podstawie ustawy konstytucyjnej z dnia 15 lipca 1920 r., zawierającej statut organiczny Woj. Śląskiego (Dz. U. R. P. Nr. 73 poz. 497).

Wprawdzie statut organiczny Śląska nadaje mu ustrój, zbliżony raczej do ustroju państwa, niż prowincji autonomicznej, tak że dało to podstawę prof. Wł. L. Jaworskiemu do mniemania, że stosunek Śląska do Polski jest właściwie unją realną dwóch państw [1]), jednakże uważamy, że dla określenia stosunku Śląska do Rzplitej nie potrzebujemy uciekać się do konstrukcji unji realnej, ani też uważać Śląska

---

[1]) Jaworski Wł. L. *Konstytucja 17 marca* 1921 r. (Prawa Państwa Polskiego zeszyt II A) str. 7 i 125.

za państwo. Śląsk jest jedynie *krajem*, czyli prowincją państwową, stanowiącą integralną składową częścią Państwa Polskiego, co zaznacza wyraźnie statut organiczny w art. 1-ym, aczkolwiek rządzoną na zasadach najdalej posuniętej decentralizacji. Dla porównania można przytoczyć najbardziej pokrewne typy ustrojowe, jakimi były kraje koronne dawnej monarchji austrjackiej, na podstawie patentu z dnia 26 lutego 1861 r. Organy legislatywy i egzekutywy śląskiej nie posiadają charakteru organów komunalnych, lecz są organami autonomicznymi.

Prawno-polityczne stanowisko Śląska osłabia wprawdzie zasadę jednolitości Państwa Polskiego, ale jej nie znosi. Były wypowiadane zdania, że statut organiczny, jako uchwalony wcześniej, niż Konstytucja marcowa, powinien był z nią być uzgodniony w przepisanym dla uzgodnienia ustawodawstwa z jej postanowieniami rocznym terminie, nie można jednak przyjąć, by w Sejmie Ustawodawczym uważano koncepcję autonomji śląskiej za sprzeczną z zasadami Konstytucji i mimo to uchwalono ją właśnie w czasie drugiego czytania Ustawy Konstytucyjnej Rzplitej, rozpoczętego 8 lipca 1920 r., opartej na zasadzie jednolitości państwowej. Konstytucja marcowa nie wspomina o statucie organicznym.

Konstytucja kwietniowa zawiera potwierdzenie autonomji śląskiej, stanowiąc w art. 81 p. 3, iż ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. wraz ze zmianami, wprowadzonemi przez ustawy późniejsze [1]), zachowuje swą moc. Jednocześnie Konstytucja wprowadza zasadniczą zmianę do statutu organicznego, dotyczącą jego nowelizacji.

Według art. 44 statutu organicznego, ustawa, zmieniająca statut organiczny, a ograniczająca prawa ustawodawstwa lub samorządu śląskiego, wymaga zgody Sejmu Śląskiego. Pomimo, że Sejm Śląski zgody tej nie wyraził, Konstytucja kwietniowa zmieniła art. 44 statutu w ten sposób, że zmiany statutu organicznego wymagają ustawy państwowej, a zatem 1° warunek zgody Sejmu Sląskiego został w przyszłości uchylony i 2° statut organiczny stracił charakter ustawy konstytucyjnej.

Odrębne stanowisko Śląska zostało w ten sposób pozbawione dotychczasowej gwarancji, jednak prawny charakter jego, jako prowincji autonomicznej, nie został zniesiony, gdyż prawa autonomiczne opierają się na delegacji władzy państwowej.

---

[1]) Ustawy z dnia 8 marca 1921 r. (Dz. U. Nr. 26, poz. 146), z dnia 30 lipca 1921 r. (Dz. U. Nr. 69, poz. 449), z dnia 18 października 1921 r. (Dz. U. Nr. 85, poz. 608) oraz z dnia 18 marca 1925 r. (Dz. U. Nr 36, poz. 240).

§ 60. SYMBOLE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ: GODŁA I BARWY PAŃSTWOWE.

Osobowość prawną państwa uzewnętrznia się w symbolach, ją wyrażających, godłach i barwach, określonych ustawowo. Konstytucja kwietniowa kwestji godeł i barw państwowych nie porusza. Kwestja ta została uregulowana ustawą z dnia 1 sierpnia 1919 roku o godłach i barwach Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. Nr. 69, poz. 416), zastąpioną następnie rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 grudnia 1927 r. o godłach i barwach państwowych oraz o znakach, chorągwiach i pieczęciach (Dz. U. R. P. Nr. 115, poz. 980), zmienionem częściowo rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 listopada 1930 r. (Dz. U. R. P. Nr. 80, poz. 629).

Rozp. z r. 1927 postanawia, że godłami państwowemi są: 1) herb państwowy, t. j. wizerunek orła białego ze złotemi szponami, na prostokątnej tarczy w czerwoncm polu, 2) chorągiew Rzeczypospolitej, przysługująca wyłącznie Prezydentowi Rzeczypospolitej, t. j. chorągiew barwy czerwonej z wizerunkiem orła państwowego pośrodku i z obramieniem dookoła. Stosunek szerokości do długości chorągwi wynosi 5 : 6, wysokość wizerunku orła państwowego w stosunku do szerokości chorągwi 3 : 5.

Barwami państwowemi są kolory: biały i czerwony w dwuch poziomych równoległych pasach o równej szerokości i długości, z których górny jest biały, a dolny czerwony (odcień cynobru).

Flagą państwową jest chorągiew o barwach państwowych. Władze, urzędy i instytucje państwowe zagranicą używają flagi państwowej z herbem państwowym pośrodku białego pasa.

Banderą handlową morską jest chorągiew o barwach państwowych, z herbem państwowym w pośrodku białego pasa.

Banderą wojenną morską jest chorągiew z wcięciem trójkątnem o barwach państwowych, z herbem państwowym pośrodku białego pasa. Prócz bandery wojennej, ustanawia się następujące chorągwie okrętowe marynarki wojennej: a) proporzec, który przedstawia chorągiew prostokątną o barwach państwowych z krzyżem kawalerskim pośrodku, którego ramiona położone w czerwonym pasie białe. Pośrodku krzyża na okrągłej tarczy czerwonej znajduje się ramię zbrojne, zwrócone mieczem od drzewca; b) znak okrętów wojennych, będących w kampanji i pod dowództwem oficera marynarki wojennej jest to wstęga o barwach państwowych z głębokiem wcięciem na końcu, krzyżem kawalerskim przy drzewcu, o barwie podwójnej, lecz bez ramienia zbrojnego. Chorągwią pułków piechoty i saperów jest chorągiew kwadratowa biała z wizerunkiem krzyża kawalerskiego barwy czerwonej na każdej stronie. Bok chorągwi wynosi 1 metr.

Na prawej stronie chorągwi, t. j. na lewo od krzyża kawalerskiego znajduje się pośrodku krzyża kawalerskiego wizerunek orła państwowego, otoczony wieńcem laurowym. Pomiędzy ramionami krzyża umieszczony jest w rogach w mniejszych wieńcach laurowych numer pułku. Na lewej stronie chorągwi, t. j. na prawo od drzewca znajduje się pośrodku krzyża kawalerskiego napis trzywierszowy „Honor i Ojczyzna“, otoczony wieńcem laurowym. W rogach, taksamo jak na stronie prawej, umieszczony jest numer pułku. Na drzewcu pod orłem przywiązana jest kokarda o barwach państwowych. Wieńce w rogach i liczby pułku na lewej stronie chorągwi mogą być zastąpione innemi emblematami, umieszczonemi na tarczach, wzory których zatwierdza Prezydent Rzplitej na wniosek ministra spraw wojskowych.

Pieczęcią państwową jest tłoczona pieczęć okrągła średnicy 77 mm. z wyobrażeniem orła państwowego pośrodu na tle heraldycznem i napisem „Rzeczpospolita Polska“ w otoku. Pieczęcie władz i urzędów państwowych są okrągłe, zaś władz samorządowych owalne.

Używanie przez osoby, lub instytucje nieuprawnione wyszczególnionych w rozporządzeniu godeł, chorągwi, bander i pieczęci z orłem państwowym jest wzbronione i podlega karze. Taksamo karalne jest używanie godeł i barw państwowych w sposób, uchybiający czci, należnej Rzeczypospolitej, albo umyślne ich znieważenie.

ROZDZIAŁ XI.

Prezydent Rzeczypospolitej.

§ 61. WYBÓR PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ.

Sposób wyboru Prezydenta Rzplitej posiada specjalne znaczenie w systemie Konstytucji kwietniowej, opartym na zasadzie koncentracji władzy w osobie Głowy Państwa. Aby zapewnić normalne funkcjonowanie systemu t. j. by atrybuty władzy Prezydenta były w pełni przez niego wykonane, potrzeba było zabezpieczyć w miarę możności wybór na to stanowisko mężów stanu miary nieprzeciętnej, o wyraźnie zarysowanej indywidualności. Parlament, jako kolegjum wyborcze, skłonny jest raczej do kandydatur kompromisowych, pozatem zasadnicza tendencja do zapewnienia Prezydentowi supremacji politycznej, skłoniła twórców Konstytucji kwietniowej do przyjęcia innego sposobu wyboru Prezydenta, niż ten, który istniał w Polsce na podstawie Konstytucji marcowej.

Nie uważając wyboru Prezydenta przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe za odpowiednią podstawę dla władzy Prezydenta, obawiając się, że nie posiadałby on w razie takiego sposobu wyboru odpowiedniego autorytetu, nie uznali twórcy Konstytucji za wskazane przejść wprost do systemu przeciwnego t. j. wyborów Głowy Państwa przez ogół obywateli bezpośrednio (plebiscyt) lub pośrednio (przez specjalnie obranych elektorów). Wprawdzie wybór Prezydenta przez naród daje mu najszerszą podstawę oparcia w opinji publicznej, jednak wzgląd ten nie mógł być decydujący wobec przyjęcia koncepcji stanowiska Prezydenta Rzplitej w tej postaci, z jaką spotykamy się w Konstytucji kwietniowej. Autorytet Prezydenta w tym systemie opiera się o przyznany mu przez Konstytucję szeroki zakres uprawnień i wypływa z koncentracji władzy w jego ręku i jego nieodpowiedzialności, co stwarza mu quasi — monarsze stanowisko, nie zaś z liczby głosów, uzyskanych przy plebiscycie. Do tego zasadniczego względu przeciwko oparciu wyboru Prezydenta o głosowanie powszechne obywateli przyłączyły się ujemne doświadczenia z elekcją *viritim* z epoki przedrozbiorowej oraz fakt istnienia w Państwie Polskiem dość silnych elementów niepolskich, mogących przy systemie plebiscytowym wywierać zbyt duży wpływ na ich wynik.

Wymienione względy sprawiły odsunięcie znajdującego się w projektach B. B. z lat 1929 i 1931 plebiscytowego sposobu wyboru Prezydenta Rzplitej na plan trzeci i pozbawienie go znaczenia podstawy procedury elekcyjnej, sprowadzenie go do roli uzupełniającej w złożonym systemie wyboru, przyjętym przez Konstytucję.

W systemie tym podstawowa rola przypada ustępującemu Prezydentowi Rzplitej, któremu Konstytucja przyznaje prawo desygnowania kandydata na swego następcę (art. 16 p. 3). Przepis ten zapewnić ma *ciągłość* władzy, osiąganą w monarchjach przez istnienie dynastji. Sposób rozwiązania tego zagadnienia w ramach ustroju republikańskiego przez Konstytucję kwietniową stanowi istotną nowość, niespotykaną obecnie, poza oddalonym przykładem francuskiej Konstytucji z r. 1852. O przyjęciu tego rozwiązania zdecydował pogląd, że „ustępujący Prezydent Rzplitej, a więc czynnik posiadający duże doświadczenie państwowe, zapoznany dokładnie z potrzebami polskiej racji stanu, a zarazem czynnik najbardziej objektywny w Państwie, gdyż osiągnął już najwyższe stanowisko i zaszczyty w Państwie" [1]) posiada specjalne kwalifikacje do sądzenia, kto byłby kandydatem najodpowiedniejszym do objęcia następstwa. Wpływ ustępującego Prezydenta na wybór jego następcy wysuwa się na plan pierwszy, pomimo, że art. 16 Konstytucji ujmuje to prawo ustępującego Prezydenta desygnowania kandydata na swego następcę fakultatywnie (art. 16 p. 3 i 4), a więc jako uprawnienie, z którego ewentualnie skorzysta on dopiero po wyborze kandydata przez Zgromadzenie Elektorów, czyli tylko wtedy, gdy kandydata, wysuniętego przez to Zgromadzenie, nie będzie aprobował. Okoliczność ta właśnie daje Prezydentowi możność bądź uczynienia wyboru kandydata Zgromadzenia definitywnym, gdyż o ile w ciągu dni siedmiu Prezydent Rzplitej ze swego uprawnienia wysunięcia kandydata nie skorzysta, kandydat Zgromadzenia Elektorów uznany będzie za obranego na Prezydenta Rzplitej (art. 16 p. 5), bądź zakwestjonowania tego wyboru, co powoduje poddanie obu kandydatów głosowaniu powszechnemu, mającemu zadecydować, który z nich zostanie Prezydentem Rzplitej (art. 16 p. 4). Plebiscyt wchodzi więc w grę na trzecim dopiero planie, w razie różnicy zdań pomiędzy ustępującym Prezydentem a Zgromadzeniem Elektorów i ograniczony jest tylko do rozstrzygnięcia pomiędzy dwoma kandydatami. [2])

---

[1]) Z mocy posła Cara na 147 posiedzeniu Sejmu w dn. 27 czerwca 1935 r. (*Spraw. sten.* CXLVII/21).

[2]) To ujęcie roli plebiscytu w wyborze Prezydenta Rzplitej podkreślił w dyskusji sejmowej poseł Strońskі St. (*Spraw. sten. CXLVII/13*): „... istotą tej ustawy jest to, że rzeczywiście unika ona wyboru Prezydenta w głosowaniu powszechnem i powierza wybór Prezydenta Rzplitej nielicznemu gronu 80 osób, wyznaczonych przez

Nie wpływa także ogół obywateli na wybór Prezydenta Rzplitej pośrednio przez wybory Elektorów, gdyż Zgromadzenie Elektorów składa się z 80 osób, w tem 5 wirylistów oraz 75 elektorów, wybranych w $^2/_3$ przez Sejm a w $^1/_3$ przez Senat (art. 17 p. 1). Do wyboru elektorów powołany jest więc parlament, a i w gronie wirylistów mamy Marszałków Senatu i Sejmu, przyczem przewodnictwo należy do Marszałka Senatu, a zastępstwo przewodniczącego do Marszałka Sejmu. Poza tem do grona wirylistów wchodzą: Prezes Rady Ministrów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz Generalny Inspektor Sił Zbrojnych, [1]) t. j. osoby, mianowane przez Prezydenta.

Pomimo więc zastrzeżeń, które twórcy Konstytucji mieli przeciwko wyborowi Prezydenta Rzplitej przez parlament, wybór elektorów oddali nie ogółowi obywateli, ani innym korporacjom, jak np. przedstawicielstwom samorządów, ale Izbom Ustawodawczym.

Co do osób, mogących być wybranymi do Zgromadzenia Elektorów, Konstytucja nie zawiera żadnych warunków. Również ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. nie reguluje wybieralności do Zgromadzenia Elektorów. Przez analogję należy tu stosować przepis o wybieralności do Sejmu (art. 33) t. j. korzystanie z pełni praw cywilnych i obywatelskich, ukończenie lat 30 i nienależenie do kategorji osób, pozbawionych przez ordynację wyborczą prawa wybierania i wybieralności z braku dostatecznych przymiotów moralnych lub umysłowych. Wprawdzie Konstytucja używa na oznaczenie elektorów określenia: „wybranych z pośród obywateli *najgodniejszych*", może to jednak oznaczać tylko nieograniczenie wybieralności do członków Izb Ustawodawczych, pozatem wobec nieokreślenia przez Konstytucję, co rozumie przez obywatela najgodniejszego, nie stanowi to ograniczenia wybieralności do Zgromadzenia Elektorów. Jedynie w razie rozwinięcia zasady elitarnej zawartej w art. 7 p. 1 Konstytucji, mogłoby nastąpić ograniczenie tej wybieralności.

Sejm i Senat". Poseł Car St., referent ustawy, dowodził przeciwnie (CXLVII, 21): „Plebiscyt według nowej Konstytucji jest rzeczą zupełnie realną. Bo proszę Panów, tak, jak walczy się o to, ażeby do prawa konstytucyjnego wprowadzić zasadę, że Głowa Państwa ma możność rozwiązania Izb ustawodawczych, chociaż z tego uprawnienia nie musi robić częstego użytku, tak samo istnienie takiej instytucji, jak plebiscyt w ustawodawstwie już odgrywa pewną rolę wiążącą. Istnienie możliwości przeniesienia zagadnienia wyboru Prezydenta Rzplitej na głosowanie powszechne już jest samo przez się bardzo ważną korektywą natury politycznej, która niewątpliwie zaważy na wyborze kandydatów przez Zgromadzenie Elektorów".

[1]) Brak w gronie wirylistów Prymasa Polski, zarówno ze względu na tradycję państwową przedrozbiorową, jak ze względu na szczególny autorytet moralny Głowy Episkopatu polskiego, oraz Prezesa Polskiej Akademji Umiejętności, jako przedstawiciela nauki polskiej. Domagałem się tego w czasie obrad, patrz mój art. *Jeszcze jeden projekt* (Kurjer Warsz. Nr. 217 z r. 1933).

Procedurę utworzenia i uruchomienia Zgromadzenia Elektorów określa art. 18 Konstytucji w ten sposób, że dla dokonania wyboru zbiorą się Sejm i Senat na zaproszenie swych Marszałków na trzy dni przed terminem Zgromadzenia. Z brzmienia tego wynika, że gdyby termin ten wypadł poza okresem sesji parlamentarnej, zwołanie sesji nadzwyczajnej przez Prezydenta Rzplitej dla dokonania wyboru elektorów nie jest konieczne.

Jeżeli termin ten wypadnie na okres między rozwiązaniem Sejmu i Senatu a ogłoszeniem wyborów do Izb Ustawodawczych w nowym składzie, wówczas wyboru elektorów dokonają posłowie i senatorowie, wchodzący w skład poprzedniego Sejmu i Senatu (art. 18 p. 3). To powołanie Izb, których pełnomocnictwa wygasły, do działania w tak doniosłej dla Państwa sprawie, przedstawia poważne wątpliwości prawnicze, [1]) może też w konkretnym wypadku wywoływać trudności polityczne, dałoby się i jednych i drugich uniknąć, gdyby Konstytucja ustalała dłuższy okres, w którym Prezydent Rzplitej miałby dokonać zwołania Zgromadzenia Elektorów, jak to czyniła Konstytucja marcowa, ustalając ten okres na ostatni kwartał siedmiolecia urzędowania Prezydenta Rzplitej. Konstytucja kwietniowa zadawala się tylko określeniem terminu, do którego Prezydent ma zwołania dokonać, a mianowicie Zgromadzenie Elektorów zwołuje Prezydent Rzplitej najpóźniej na 15-ty dzień przed upływem swego urzędowania, nie określa zaś terminu, od którego może to uczynić, a więc nie krępuje go pod tym względem [2]), nie ustala też żadnej sankcji na wypadek, gdy Prezydent Rzplitej nie zwoła Zgromadzenia Elektorów w terminie, określonym przez Konstytucję, jako najpóźniejszy. Elektorowie, wybrani przez Izby na trzy dni przed tym terminem, oraz wiryliści nie mogą zebrać się z mocy samego prawa, jedyną gwarancją, posiadającą zresztą znaczenie ograniczone, jest tu odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów, ponieważ zwołanie Zgromadzenia Elektorów przez Prezydenta Rzplitej nie należy do prerogatyw Prezydenta. Akt zwołania winien być kontrasygnowany przez Prezesa Rady Ministrów. Z aktów uczestnictwa Prezydenta Rzplitej w procedurze elekcyjnej, jako prerogatywy wymienia art. 13 tylko: 1) wskazywanie jednego z kandydatów i 2) zarządzenie głosowania powszechnego.

---

[1]) Por. Starzyński St. *Analiza Konstytucji R. P. z 23 kwietnia 1935 r.*, RPW VII, str. 13: „Sądzę, że lepiej byłoby przyśpieszyć ile możności nowe wybory, aniżeli pozostawiać je ciałom, które, jako rozwiązane, mogą nie odczuwać już dostatecznie swej odpowiedzialności".

[2]) Na możliwość komplikacyj politycznych z tego powodu wskazał w cytowanej mowie poseł Stroński St. (CCXLVII/12).

Jeżeli w czasie wyborów Prezydenta Rzplitej, urząd Prezydenta nie jest obsadzony, funkcje jego w procedurze elekcyjnej wykonywuje zastępczo Marszałek Senatu, a gdyby Izby były w tym czasie rozwiązane—Marszałek rozwiązanego Senatu[1]). Przewodnictwo w Zgromadzeniu Elektorów przechodzi wówczas do Marszałka Sejmu.

Szczegóły techniczne procedury elekcyjnej określa ustawa z dn. 8 lipca 1935 r. o wyborze Prezydenta Rzplitej (Dr. U. R. P. Nr. 47, poz. 321), która, stosownie do dwuch przewidzianych przez Konstytucję ewentualności, dzieli się na 2 części: część I-a obejmuje postępowanie w Zgromadzeniu Elektorów, część II-a plebiscyt.

W zarządzeniu, zwołującem Zgromadzenie, ogłoszonem w Dzienniku Ustaw oraz doręczonem w odpisach Marszałkom Izb Ustawodawczych, Prezydent Rzplitej oznacza miejsce i termin Zgromadzenia. Termin ten ma przypaść nie wcześniej niż na siódmy dzień po ogłoszeniu zarządzenia, nie później jednak ze względu na przepis Konstytucji (art. 18 p. 1 Konstyt.) niż na piętnasty dzień przed upływem okresu urzędowania Prezydenta Rzplitej. Zarządzenie więc musi być wydane nie później jak na 21 dni przed upływem tego okresu.

Wyboru elektorów dokonywują Sejm i Senat, każda Izba z osobna, na 3 dni przed terminem Zgromadzenia, w głosowaniu na listy, zgłaszane na piśmie na ręce Marszałka i podpisane przez ośmiu conajmniej posłów bądź senatorów. Każdy poseł lub senator może podpisać tylko jedną listę. Liczba kandydatów na liście nie może być wyższa od ilości mandatów elektorskich, przypadających na daną Izbę.

W razie zgłoszenia jednej tylko listy kandydatów albo kilku list z ogólną liczbą kandydatów, nie większą od ilości mandatów, przypadających na daną Izbę, uważa się zgłoszonych kandydatów za wybranych bez głosowania. Jeżeli liczba zgłoszonych kandydatów przewyższa liczbę mandatów do obsadzenia, wtenczas posłowie (senatorowie) oddają głosy na listy, wypisując na kartkach przynajmniej nazwisko czołowego kandydata. Mamy więc system list zamkniętych, t. j. głosujący nie może zmienić ich, wykreślać niektóre nazwiska i t.p. a kandydaci uzuskują mandaty w kolejności znajdowania się na liście.

---

[1]) Por. Starzyński St., o. c., str. 14: „Ten stan rzeczy mógłby być niekorzystny ze względu na wybór nowego Prezydenta, albowiem wtedy przysługiwałoby prawo samoistnego postawienia kandydatury na Prezydenta człowiekowi, który, nie będąc już Marszałkiem, możeby nie chciał stać się przy tym wyborze czynnikiem decydującym przez przystąpienie do kandydatury zgłoszonej przez elektorów i możeby *pro exoneranda conscientia* wolał postawić własnego kandydata i sprowokować tak niepożądany mojem zdaniem plebiscyt (art. 21, 23)".

Liczby głosów ważnych, oddanych na poszczególne listy dzieli. się przez 4, liczba bowiem elektorów, przypadających na każdą Izbę, jest w przybliżeniu czterokrotnie mniejsza od liczby członków danej Izby; każda lista otrzymuje ilość mandatów, odpowiadających ilorazowi z tego dzielenia. Wskutek rozbicia się głosów, absencji na posiedzeniu niektórych posłów lub senatorów, mogą w ten sposób nie być obsadzone wszystkie mandaty; pozostałe mandaty otrzymuje lista, która uzyskała bezwzględną większość głosów, a gdyby żadna lista takiej większości nie miała, otrzymują po jednym z pozostałych mandatów listy, na które oddano największą liczbę głosów. Gdyby odwrotnie łączna ilość mandatów, przypadających na poszczególne listy w Sejmie, wyniosła ponad 50, los rozstrzyga, którym listom mają być odjęte mandaty, stanowiące nadwyżkę.

Jeżeli ten sam kandydat został obrany z kilku list, nie wymaga się bowiem uprzedniej zgody kandydata na zamieszczenie go na liście, los rozstrzyga, z której listy otrzymuje mandat.

Ponieważ elektorowie mogą być obrani i z poza grona członków Izby, ustawa przyznaje im immunitet, stanowiąc, że nie można pozbawić ich wolności w czasie od wyboru do wygaśnięcia mandatu, oraz nadaje im prawo bezpłatnego przejazdu państwowemi środkami komunikacji od miejsca pobytu do miejsca siedziby Zgromadzenia i z powrotem do miejsca zamieszkania. Brak przepisu o przyznaniu im djet na okres pełnienia swych funkcyj.

Ustawa zarówno co do posiedzenia Izb, na których dokonywuje się wyboru elektorów, jak co do posiedzeń Zgromadzenia zawiera zakaz obrad i uchwał, te ostatnie są z mocy samego prawa nieważne. Zapobiedz ma to dawaniu elektorom instrukcyj w formie uchwał Izb oraz niepożądanym manifestacjom członków Zgromadzenia. W razie niewłaściwego zachowania się elektora, przewodniczący Zgromadzenia t. j. Marszałek Senatu, wzg. Sejmu może udzielić mu najprzód napomnienia, a następnie wykluczyć z posiedzenia.

Do prawomocności uchwał Zgromadzenia niezbędna jest obecność przewodniczącego i conajmniej połowy ustawowej liczby elektorów, czyli 41 członków. Ewentualne nieprzyjęcia godności elektora przez wybranych kandydatów nie skutkują nieważności Zgromadzenia, o ile istnieje wymagane quorum 41 członków. W razie braku quorum posiedzenie może być odroczone na czas nie dłuższy niż 24 godziny.

Na posiedzeniu Zgromadzenia mogą być obecni wyłącznie elektorzy. Składają oni na początku ślubowanie, które brzmi: „Ślubuję uroczyście i zaręczam honorem, że przy wyborze kandydata na Prezydenta Rzplitej kierować się będę troską o dobro Państwa Polskiego“.

Po czem następuje zgłaszanie na piśmie kandydatów na Prezydenta Rzplitej.

Każdy elektor podpisać może tylko jedno zgłoszenie. Zgłoszenie musi być podpisane conajmniej przez 8 elektorów. Wobec tego maksymalna liczba kandydatów może być 10.

Sposób wyboru został zachowany ten sam, który był przyjęty przez ustawę z dnia 27 lipca 1922 r., zawierającą regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzplitej (Dz. U. R. P. Nr. 66 poz. 596). Za wybranego uważa się kandydata, który otrzymał bezwzględną większość ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów tej większości nie uzyskał, zarządza się głosowanie ponowne, przy czem skreśla się kandydata, który otrzymał najmniejszą liczbę głosów w głosowaniu poprzedniem, dopóki nie zostanie 2 kandydatów. W razie równości głosów przeprowadza się głosowanie powtórne, a gdy ono da ten sam wynik, los rozstrzyga, którego się wyłącza, wzgl. który został wybrany.

O wyniku wyborów przewodniczący Zgromadzenia składa sprawozdanie ustępującemu Prezydentowi Rzplitej, a Prezes Rady Ministrów zawiadamia wybranego kandydata, który w ciągu 3 dni winien oświadczyć, czy wybór przyjmuje. Jeżeli kandydat wyboru nie przyjmuje, Prezes Rady Ministrów zawiadamia o tem przewodniczącego Zgromadzenia, który zwoła Zgromadzenie ponownie w celu wyboru innego kandydata.

Jeżeli ustępujący Prezydent Rzplitej złoży na ręce Prezesa Rady Ministrów oświadczenie na piśmie, że nie zamierza skorzystać z prawa wskazania kandydata, albo w ciągu 7 dni nie wskaże innego kandydata—Prezes Rady Ministrów ogłosi o tem w Dzienniku Ustaw, stwierdzając jednocześnie, że kandydat Zgromadzenia został obrany na Prezydenta Rzplitej.

Jeżeli ustępujący Prezydent Rzplitej postanowił wskazać ze swej strony kandydata, wówczas zarządzi on w ciągu 7 dni od wyboru kandydata przez Zgromadzenie głosowanie powszechne. Zarządzenie to ogłoszone ma być w Dzienniku Ustaw i zawierać a) oznaczenie dnia głosowania, b) imiona i nazwiska obu kandydatów. Głosowanie ma się odbyć w niedzielę, nie później niż 30-go dnia po jego zarządzeniu. W głosowaniu biorą udział obywatele, którzy ukończyli lat 24 i mają czynne prawo wyborcze do Sejmu.

Ustawa nie przewiduje sporządzania spisów wyborców, lecz przyjmuje system legitymacyj wyborczych, które wyborcy otrzymują najpóźniej dziesiątego dnia przed dniem głosowania od przełożonego gminy, w której zamieszkiwali w przededniu zarządzenia plebiscytu, obywatele zaś polscy, zamieszkali w W. M. Gdańsku od Komisarza

Rządu w Gdyni. W razie nieotrzymania tej legitymacji, pomimo reklamacji u przełożonego gminy do 4-go dnia przed plebiscytem, służy wyborcy prawo reklamacji do organu administracji rządowej, wykonywującego władzę nadzorczą nad przełożonym gminy.

Ustawa traktuje plebiscyt, jako rozstrzygnięcie w drodze głosowania obywateli różnicy zdań co do kandydatury na urząd Prezydenta Rzplitej pomiędzy ustępującym Prezydentem a Zgromadzeniem Elektorów, przyznając prawa stron obu czynnikom t. j. Prezydentowi i Zgromadzeniu, przy czem to ostatnie reprezentuje jego przewodniczący. To pojmowanie plebiscytu odzwierciedla się w budowie organów, powołanych do jego przeprowadzenia. Są niemi: a) Generalny Komisarz Wyborczy, b) Państwowa Komisja Wyborcza, c) wojewódzkie i obwodowe komisje wyborcze.

Generalny Komisarz Wyborczy nie jest specjalnie dla przeprowadzenia plebiscytu powoływany, lecz ten sam, który pełni tę funkcję przy wyborach do Izb Ustawodawczych, i którego mandat trwa przez całą ich kadencję. Jest on przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej, do której wchodzi 6-ciu członków, powołanych w połowie przez ustępującego Prezydenta, a w połowie przez przewodniczącego Zgromadzenia Elektorów [1]).

Wojewódzkie i obwodowe komisje wyborcze powoływane będą w ten sam sposób, jak okręgowe i obwodowe komisje wyborcze przy wyborach do Sejmu.

Przy wojewódzkich komisjach wyborczych ustanowieni będą dwaj komisarze wyborczy, z nich jeden, powołany przez ustępującego Prezydenta, drugi przez przewodniczącego Zgromadzenia Elektorów, jako organy kontroli, ustanowione przez strony. Mogą być oni obecni na posiedzeniach komisyj wyborczych i wyznaczaią mężów zaufania, którzy są obecni w lokalu podczas głosowania.

Głosowanie odbywa się jednego dnia w całem Państwie. Akt głosowania przeprowadza się na tych samych zasadach, co w ordynacji wyborczej do Sejmu.

Wynik ustala się kolejno w obwodach, województwach i w całem Państwie, które przy tym wyborze stanowi jeden okręg.

Po ustaleniu wyniku głosowania, Państwowa Komisja Wyborcza stwierdzi wybór Prezydenta Rzplitej. W razie równości głosów na obydwu kandydatów, o wyborze rozstrzyga los, wyciągnięty przez przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej.

---

[1]) Referent ustawy poseł Car St. w cyt. mowie (CCXLVII/7) uzasadniał to w słowach: „a więc ta komisja jest ustanowiona przez czynniki, które w wyniku głosowania są *zainteresowane*" (podkreślenie nasze).

Do zgłoszenia protestu przeciwko wyborowi nie są uprawnieni obywatele, lecz jedynie członkowie Państwowej Komisji Wyborczej i to tylko podczas posiedzenia komisji, wynika to z koncepcji wyborów, jako *sui generis* arbitrażu pomiędzy dwiema stronami: ustępującym Prezydentem Rzplitej i Zgromadzeniem Elektorów. Protest więc wnoszą przedstawiciele jednej lub drugiej strony.

W razie zgłoszenia protestu Państwowa Komisja Wyborcza przerywa posiedzenie, przesyłając protest do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, który najpóźniej w ciągu 5 dni wydaje orzeczenie, bądź unieważniające wybór, bądź prostujące wynik, ustalony przez Państwową Komisję Wyborczą niezgodnie z przepisami ustawy, bądź protest odrzuca. W razie unieważnienia wyboru Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego ogłasza wyrok w gazecie rządowej. Ponowne głosowanie odbywa się w najbliższą niedzielę po ogłoszeniu wyroku.

O wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej ogłasza Generalny Komisarz Wyborczy w Dzienniku Ustaw.

Kandydaci na Prezydenta Rzplitej pozostają podczas całego postępowania wyborczego aż do dnia objęcia urzędowania przez nowoobranego Prezydenta pod ochroną prawa, służącą Prezydentowi Rzplitej. Ma to na celu zapobiedz niewłaściwym formom ich krytyki.

§ 62. OKRES URZĘDOWANIA PREZYDENTA RZPLITEJ. DOPUSZCZALNOŚĆ PONOWNEGO WYBORU.

Konstytucja kwietniowa utrzymuje siedmioletni okres urzędowania Prezydenta Rzplitej, ustalony przez Konstytucję marcową. Okres ten liczy się od dnia objęcia urzędu (art. 20 p. 1). Przedłuża się on w dwuch wypadkach: 1) w razie, gdy dla dokonania wyboru nowego Prezydenta zarządzony został plebiscyt, okres ten przedłuża się o czas niezbędny dla jego przeprowadzenia (art. 20 p. 2). Potrzeba tego przepisu wynikła z tego, że Konstytucja ustaliła najpóźniejszy termin zwołania Zgromadzenia Elektorów przez ustępującego Prezydenta krótszy (15 dni), niż czas, przepisany na wysunięcie przez niego kandydata (7 dni) oraz postępowanie plebiscytowe (30 dni + ewentualnie 7 dni dla ponownego plebiscytu); 2) w razie wojny okres urzędowania przedłuża się do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju (art. 24 p. 1). Przyjęcie tego przepisu przez Konstytucję spowodowane zostało nie tylko przez chęć uniknięcia w czasie wojny wzmożenia napięcia politycznego oraz przez wzgląd na możliwe trudności w przeprowadzeniu plebiscytu, ale także objaśnia się tem, że Konstytucja nadaje Prezydentowi prerogatywę stanowienia o wojnie i pokoju (art. 12 p. f).

Okres urzędowania Prezydenta Rzplitej trwa lat siedem zarówno wtedy, gdy następuje po upływie całego okresu urzędowania poprzednika, jak i wtedy, gdy urząd Prezydenta został opróżniony wcześniej wskutek zgonu poprzednika, zrzeczenia się przez niego urzędu (art. 21) albo uznania uchwałą połączonych Izb Ustawodawczych, że urząd ten został opróżniony wskutek trwałej niemożności Prezydenta sprawowania go.

Konstytucja nie zawiera żadnych ograniczeń co do ponownego wyboru Prezydenta, rola zaś, jaką przy akcie wyboru Konstytucja porucza ustępującemu Prezydentowi, czyni jego reelekcję bardzo prawdopodobną, co odpowiada intencjom Konstytucji zapewnienia ciągłości władzy.

§ 63. ZASTĘPSTWO PREZYDENTA RZPLITEJ.

Potrzeba zastępstwa Prezydenta Rzplitej może zachodzić: 1) w razie opróżnienia się urzędu Prezydenta przed upływem 7-iolecia urzędowania a) wskutek śmierci, b) wskutek zrzeczenia się przezeń urzędu (art. 21), 2) w razie trwałej niemożności sprawowania przez Prezydenta urzędu (art. 22).

W tym drugim wypadku Marszałek Senatu zwołuje połączone Izby Ustawodawcze celem rozstrzygnięcia, czy urząd Prezydenta należy uznać za opróżniony (art. 22 p. 1). Uchwała Izb zapaść musi większością 3/5 (art. 22 p. 2). Konstytucja kwietniowa nie określa, jak należy rozumieć *trwałą* niemożność sprawowania urzędu, przeciwnie niż Konstytucja marcowa, która dawała co do tego wyraźne kryterjum: niesprawowanie urzędu przez 3 miesiące (art. 42 ust. 1 Konst. marc.). Trwała niemożność spowodowana być może nieuleczalną chorobą, uniemożliwiającą urzędowanie, jako paraliż, wywołujący bezwład ręki, wskutek czego Prezydent nie może wykonywać podpisu, i t. p. tutaj też należy znajdowanie się Prezydenta w niewoli. Brak w Konstytucji ścisłego terminu dla określenia trwałości przeszkody jest poważną luką.

Sprawowanie zastępcze funkcyj Prezydenta w czasie, gdy urząd jego jest opróżniony, powierza Konstytucja Marszałkowi Senatu, a gdyby Senat był rozwiązany Marszałkowi rozwiązanego Senatu (art. 23). Przenosi więc Konstytucja zastępstwo Prezydenta z Marszałka Sejmu, który był zastępcą Prezydenta na mocy Konstytucji marcowej; wyraża się w tem utrata przez Sejm dominującego stanowiska politycznego w Państwie, a w szczególności przewagi nad Senatem. Senat jest tutaj uprzywilejowany, gdyż 1/3 jego składu pochodzi z nominacji Prezydenta, a przez to stoi on niejako bliżej Głowy Państwa, brak

zaś konstytucyjnych przepisów co do składu pozostałych 2/3 pozwala na oparcie go na kwalifikowanem prawie wyborczem.

Marszałek Senatu, jako zastępca Prezydenta Rzplitej, korzysta ze wszystkich uprawnień z urzędem Prezydenta związanych (art. 23). Okres jego urzędowania stara się Konstytucja ograniczyć tylko do czasu niezbędnego dla dokonania wyboru nowego Prezydenta, ustanawiając jego obowiązek niezwłocznego zwołania Zgromadzenia Elektorów (art. 21 i 22 p. 3).

Co do *formy* zrzeczenia się przez Prezydenta Rzplitej swego urzędu Konstytucja nie zawiera żadnych przepisów, podobnie jak Konstytucja poprzednia. Zważywszy osobisty charakter tej decyzji, przyjąć należy formę pisma Prezydenta Rzplitej do Marszałka Senatu, jako jego zastępcy.

§ 64. WYZNACZENIE NASTĘPCY NA CZAS WOJNY.

Wyłom w przepisach ogólnych, powierzających zastępstwo Prezydenta Marszałkowi Senatu, czynią przepisy o wyznaczeniu przez Prezydenta następcy na czas wojny.

Te same motywy zapewnienia ciągłości władzy najwyższej w okresie szczególnie dla Państwa krytycznym, jakim jest wojna, sprawiły, że Konstytucja wprowadza nadzwyczajny sposób prowizorycznego obsadzenia urzędu Prezydenta Rzplitej w czasie wojny. Wyznacza następcę na czas wojny Prezydent Rzplitej osobnym aktem ogłoszonym w gazecie rządowej (art. 24 p. 1). Akt ten zalicza Konstytucja do t. zw. prerogatyw t. j. aktów, wolnych od kontrasygnaty (art. 13 p. b). Stylizacja art. 24 Konstytucji jest niejasna co do określenia momentu, w którym winno nastąpić wyznaczenie następcy. Możnaby przy literalnej wykładni dojść do wniosku, że czyni to Prezydent po upływie swego 7-ioletniego okresu urzędowania, t. j. *wówczas* gdy został ten okres przedłużony, jednak *ratio legis* przemawia za tem, by akt ten był przez Prezydenta wydany bezpośrednio po wybuchu wojny. Z tych samych względów wydanie tego aktu stanowi nie uprawnienie, lecz obowiązek konstytucyjny Prezydenta. Uwolnienie go od kontrasygnaty odnosi się do zapewnienia Prezydentowi swobody materjalnej co do określenia osoby następcy.

Rozumie się, że następcą może być i Marszałek Senatu. Przepisy o wyznaczeniu następcy rezerwują Prezydentowi możność wyboru innej osoby, gdyby nie uznał za odpowiednie skorzystać z ustawowego zastępcy.

Okres urzędowania następcy trwa do upływu trzech miesięcy od zawarcia pokoju (art. 24 p. 2). Korzysta on ze wszystkich upraw-

nień Prezydenta, a więc i z tych, które Konstytucja nadaje ustępującemu Prezydentowi w stosunku do wyboru nowego Prezydenta, co wzmacnia jego szanse do zamiany prowizorycznego sprawowania władzy na sprawowanie jej przez normalny okres 7-ioletni.

§ 65. OBJĘCIE URZĘDU PRZEZ PREZYDENTA RZPLITEJ.

Przed objęciem urzędu Prezydent Rzplitej składa przysięgę, której treść określa art. 19 p. 1 Konstytucji.[1]) Zgodnie z użyciem nazwy przysięgi jest to akt państwowy charakteru religijnego. Tekst przysięgi oparty jest na dogmatycznych pojęciach chrześcijańskich Trójcy św. i Męki Syna Bożego, a treść jej odpowiada ujęciu roli Prezydenta w Państwie przez tezy ideologiczne, zawarte w pierwszych dziesięciu artykułach Konstytucji. Zgodnie z tem tekst ten nie zawiera ślubowania Narodowi Polskiemu, które znajdowało się w dotychczasowej przysiędze Prezydenta, ustalonej przez Konstytucję marcową.

Konstytucja obecna nie ustala miejsce złożenia przysięgi oraz nie wymienia osób, w obecności których to ma nastąpić, zawiera tylko przepis, iż akt złożenia przysięgi stwierdzają podpisem: nowoobrany Prezydent Rzplitej oraz osoby urzędowe, obecne przy zaprzysiężeniu (art. 19 p. 2).[2])

Aczkolwiek nowy tekst przysięgi nie zawiera słów, znajdujących się w tekście poprzednim: „przysięgam... na urzędzie Prezydenta Rzeczypospolitej, *który obejmuję*"..., sądzić wszakże należy, że akt złożenia przysięgi przez Prezydenta Rzplitej jest identyczny z aktem objęcia przez niego urzędu. Konstytucja ani ustawa o wyborze Prezydenta Rzplitej nie zawierają żadnych pod tym wyględem przepisów, pozostawiając rzecz do ustalenia w drodze praktyki.

Nie określa również Konstytucja momentu objęcia urzędu przez nowoobranego Prezydenta. Brak ten uzupełnia ustawa z 8 lipca 1935 r. o wyborze Prezydenta Rzplitej, stanowiąc, że nowoobrany Prezydent obejmuje urząd w ostatnim dniu okresu urzędowania ustępującego

---

[1]) „Świadom odpowiedzialności wobec Boga i historji za losy Państwa, przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu, w Trójcy Świętej Jedynemu, na urzędzie Prezydenta Rzeczypospolitej: praw zwierzchniczych Państwa bronić, jego godności strzec, ustawę Konstytucyjną stosować, względem wszystkich obywateli równą kierować się sprawiedliwością, zło i niebezpieczeństwo od Państwa odwracać, a troskę o Jego dobro za naczelny poczytywać sobie obowiązek. Tak mi dopomóż Bóg i Święta Syna Jego Męka. Amen".

[2]) Według Konstytucji marcowej Prezydent składał przysięgę w Zgromadzeniu Narodowem, t. j. wobec organu kreacyjnego. Analogiczne rozstrzygnięcie w nowym systemie wyboru Prezydenta doprowadziłoby do składania przysięgi na ręce ustępującego Prezydenta, wzgl. Marszałka Senatu w obecności Zgromadzenia Elektorów.

Prezydenta; w razie wcześniejszego zgonu lub zrzeczenia się urzędu przez ustępującego Prezydenta — nowoobrany Prezydent obejmuje urząd niezwłocznie (art. 66 p. 1). Niezwłoczne objęcie urzędu następuje również wtedy, gdy wybór odbył się *przed* upływem siedmiolecia poprzednika wskutek przedterminowego opróżnienia się tego urzędu (art. 21 — 22 Konst. art. 66 p. 2 ustawy).

Akt objęcia urzędu zostaje ogłoszony w Dzienniku Ustaw (art. 66 p. 4 ustawy).

§ 66. WYBIERALNOŚĆ NA URZĄD PREZYDENTA RZPLITEJ. INCOMPATIBILIA PREZYDENCKIE. UPOSAŻENIE PREZYDENTA RZPLITEJ.

Konstytucja kwietniowa taksamo, jak marcowa, nie zawiera żadnych przepisów, określających wybieralność na urząd Prezydenta Rzplitej. Wybranym przeto na ten urząd może być każdy obywatel polski, bez różnicy płci, odpowiadający ogólnym wymaganiom prawnym, a zatem używający w pełni praw cywilnych i mający ukończone lat 21. Nie stawiając żądania żadnych kwalifikacyj specjalnych od kandydata na urząd Prezydenta, Konstytucja uważa, że gwarancją wyboru osoby odpowiedniej jest sposób wyboru, przez nią przyjęty.

Pośrednio, przez ustalenie w art. 19 treści przysięgi, według formuły religijnej, zawierającej dogmatyczne pojęcia chrześcijańskie (Trójca Święta i Męka Syna Bożego), Konstytucja obecna tak, jak poprzednia, wyłącza od piastowania prezydentury niechrześcijan i ateistów.

Nie zawiera także Konstytucja kwietniowa zastrzeżenia co do niepołączalności (incompatibilitas) urzędu Prezydeta Rzplitej z piastowaniem innego urzędu i mandatu poselskiego lub senatorskiego. W Konstytucji marcowej sprawa ta była uregulowana artykułem 53, ustanawiającym incompatibilia prezydenckie, w wykonaniu którego ustawa z 27 lipca 1922 r. polecała w razie piastowania przez nowoobranego Prezydenta jakiegokolwiek urzędu lub mandatu parlamentarnego zamieszczenie wzmianki o złożeniu przezeń tego urzędu względnie mandatu w protokule przejęcia władzy.

Nie mówi również Konstytucja obecna o uposażeniu Prezydenta Rzplitej, Konstytucja poprzednia zawierała samą zasadę (art. 52), stanowiąc, iż Prezydent Rzplitej otrzymuje uposażenie według przepisów osobnej ustawy. Ustawa taka nie została wydana, a wysokość uposażenia Prezydenta określa coroczny budżet państwowy.

Wydana została jedynie ustawa z dn. 6 lipca 1923 r. w sprawie honorowego dożywotniego uposażenia Prezydenta Rzplitej (Dz. U. R. P. Nr. 75 poz. 585), znowelizowana ustawą z 10 marca 1934 r. (Dz. U. R. P. Nr. 26 poz. 201), obowiązująca obecnie.

Na podstawie tej ustawy Prezydent Rzplitej otrzymuje po ustąpieniu dożywotnie uposażenie w wysokości, przewidzianej dla grupy I uposażenia zasadniczego funkcjonarjuszów państwowych; jeżeli zaś b. Prezydent wstępuje do służby państwowej lub instytucji państwowej, to pobiera wedle swego wyboru bądź to uposażenie dożywotnie, bądź uposażenie, przywiązane do odnośnego stanowiska służbowego. Po ustąpieniu ze służby państwowej pobiera nadal uposażenie dożywotnie. Uposażenia tego b. Prezydent nie traci wskutek wyboru do Sejmu lub Senatu. Wdowa i sieroty po Prezydencie pobierają zaopatrzenie emerytalne, obliczone w stosunku do honorowego dożywotniego uposażenia według zasad ustawy o zaopatrzeniu emerytalnem funkcjonarjuszów państwowych.

§ 67. KLASYFIKACJA KOMPETENCYJ PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ.

Omawiając w § 58 strukturę organizacyjną Państwa w Konstytucji kwietniowej, daliśmy ogólną charakterystykę konstytucyjnego stanowiska Prezydenta Rzplitej, stanowisko to bowiem jest założeniem podstawowem koncepcji ustrojowej, przyjętej przez Konstytucję.

Według tej koncepcji, Prezydent Rzplitej jest najwyższym organem państwowym, piastunem zwierzchnictwa państwowego, koncentrującym w swej osobie jednolitą i niepodzielną władzę państwową. Naczelne organy Państwa, wymienione w art. 3 Konstytucji: Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy i Kontrola państwowa, pozostają pod jego zwierzchnictwem.

Konstytucja określa Prezydenta, jako „czynnik nadrzędny" (art. 11), co oznaczać ma nie tylko stanowisko jego, jako Głowy Państwa, która konstytucyjnie jest punktem wyjścia dla ogółu funkcyj państwowych, lecz która symbolizuje tylko jedność państwową, sprawując władzę za pośrednictwem naczelnych organów państwowych. W przeciwieństwie do Głowy Państwa o ustroju parlamentarnym, która *„panuje, lecz nie rządzi"*, Prezydent Rzplitej jest według Konstytucji kwietniowej jedynym *suwerenem* w Państwie, żaden z organów naczelnych nie jest w tem znaczeniu czynnikiem współrządzącym, wszystkie one są hierarchicznie podporządkowane najwyższemu organowi — Prezydentowi Rzplitej.

Stosunek do nich Prezydenta wyraża art. 11 Konstytucji, stanowiąc, iż „Prezydent Rzplitej, jako czynnik nadrzędny w Państwie, *harmonizuje działania naczelnych organów państwowych*".

Ze stanowiska prawnego funkcja harmonizowania działań naczelnych organów państwowych oznacza *wykonywanie kontroli* nad niemi przez Prezydenta Rzplitej. Nie sprowadza się kontrola ta do

rozstrzygania konfliktów pomiędzy Rządem a parlamentem, jak w systemie monarchji konstytucyjnej, w której monarcha posiada t. zw. *pouvoir modérateur*. Nie jest bowiem Prezydent ograniczony tylko do przechylania szali na stronę bądź egzekutywy, bądź legislatywy w razie nastąpienia pomiędzy niemi konfliktu. Przeciwnie, kontrolę tę wykonywuje on *proprio motu*, poddając ocenie własnej działania naczelnych organów państwowych i ingerując do nich także bez wniosku któregokolwiek z nich. Wykonywując tę kontrolę Prezydent może np. w każdym czasie odwołać premjera lub ministra, albo rozwiązać Sejm i Senat. W tem prawie kontroli przejawia się stanowisko Prezydenta, jako czynnika nadrzędnego, jego rola *kierownicza*, sprawowanie przez niego rządów w najszerszem tego słowa znaczeniu.

Nie jest on wszelako do niej ograniczony. Konstytucja przyznaje Prezydentowi szereg uprawnień tak w zakresie funkcji normodawczej czyli wytwarzania porządku prawnego, jak i w zakresie urzeczywistnienia tego porządku czyli funkcji zarządu Państwem. Tę ostatnią funkcję podzielić możemy na akty zarządu wewnętrznego i akty zarządu zewnętrznego (polityka zagraniczna).

Oprócz ogólnych kompetencyj Prezydenta Rzplitej, t. j. sprawowanych przezeń w czasie pokojowym, Konstytucja nadaje mu kompetencje nadzwyczajne w razie wojny (art. 79).

W ten sposób klasyfikacja kompetencyj Prezydenta Rzplitej przedstawiać się będzie następująco:

A. Kompetencje ogólne, B. Kompetencje nadzwyczajne. Z kolei punkt A podzielimy na I. Kontrola Prezydenta Rzplitej nad naczelnymi organami państwowymi; II. Ingerencja Prezydenta Rzplitej: 1) do funkcji normodawczej, 2) do zarządu Państwem: a) akty zarządu wewnętrznego, b) akty zarządu zewnętrznego [1]).

Schemat ten daje nam możność zorjentowania się w całokształcie różnorodnych uprawnień, przyznanych przez Konstytucję Prezydentowi Rzplitej. Na tem polega rola pomocnicza schematu. Nie należy jednak zapominać o wewnętrznym związku, który istnieje między temi uprawnieniami, a w szczególności, że funkcja kontrolująca, jako naczelna, przenika i do ingerencji Prezydenta do materjalnych funkcyj państwowych: normodawczej i zarządu Państwem. Wyodrębnienia przeto tej funkcji i wysunięcia jej na plan pierwszy dokonaliśmy 1) ze względu na to, że Konstytucja nadaje jej znaczenie specjalne, co uzewnętrznia się przez poświęcenie jej art. 11, stojącego na czele

---

[1]) Deryng A. *Akty rządowe Głowy Państwa*, Lwów, 1934, klasyfikuje akty rządowe Prezydenta na akty *kontroli* oraz akty, mające charakter *bezpośredniego sprawowania rządów we wszelkim zakresie*, pojmuje jednak inaczej funkcję kontroli i wskutek tego dochodzi do stworzenia schematu odmiennego, niż jest podany tutaj.

działu, traktującego o Prezydencie Rzplitej, 2) ze względu na specyficzne środki tej kontroli, przysługujące Prezydentowi Rzplitej, jako Głowie Państwa.

Te specyficzne środki kontroli obejmują: 1) prawo rozwiązania Sejmu i Senatu (art. 12 p. b oraz art. 13 p. h), 2) prawo odwołania Prezesa Rady Ministrów (art. 13 p. c) i ministrów (art. 28), czyli t. zw. odpowiedzialność polityczna ministrów, 3) prawo oddawania członków Rządu pod sąd Trybunału Stanu (art. 13 p. i) czyli pociąganie ministrów do t. zw. odpowiedzialności konstytucyjnej. Niektóre akty zarządu wewnętrznego zawierają w sobie też element kontroli ze strony Prezydenta, jednak te trzy wymienione wyżej uprawnienia należy postawić osobno, jako mające na celu wyłączne i bezpośrednie wykonanie funkcji kontroli nad naczelnymi organami państwowymi, przyznanej Prezydentowi art. 11 Konstytucji.

Ingerencja Prezydenta Rzplitej do materjalnych funkcyj państwowych obejmuje:

1) w zakresie funkcji normodawczej:

a) udział w ustawodawstwie konstytucyjnem: α) prawo uprzywilejowanej inicjatywy w sprawie zmiany Konstytucji (art. 80 p. 1 i 2), β) prawo veta w stosunku do projektu zmiany Konstytucji, uchwalonego przez Izby Ustawodawcze (art. 80 p. 4), γ) promulgacja i publikacja zmienionej ustawy konstytucyjnej;

b) udział w ustawodawstwie parlamentarnem: α) prawo veta zawieszającego (art. 54 p. 2 i 3), β) promulgacja i publikacja ustaw (art. 54 p. 1);

c) wykonywanie ustawodawstwa dekretowego (art. 49 p. 1 b oraz 57): α) z upoważnienia Konstytucji w przerwie pomiędzy kadencjami parlamentarnemi (art. 55 p. 2), β) z upoważnienia ustawy (art. 55 p. 1), γ) z tytułu zwierzchnictwa nad administracją oraz zwierzchnictwa sił zbrojnych (art. 56, 63, 74).

2) w zakresie zarządu wewnętrznego Państwem:

a) udział w obsadzaniu urzędu Prezydenta Rzplitej: α) zwołanie Zgromadzenia Elektorów (art. 18), β) wskazanie jednego z kandydatów na Prezydenta Rzplitej (art. 13 p. 2 a), γ) zarządzanie głosowania powszechnego (art. 13 p. 2 a);

b) mianowanie Rządu: α) mianowanie według swego uznania Prezesa Rady Ministrów (art. 12 p. a oraz art. 13 p. 2 c), β) mianowanie ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 12 p. a);

c) uprawnienia w stosunku do Sejmu i Senatu: α) mianowanie 1/3 składu Senatu (art. 13 p. 2 f oraz art. 47 p. 1), β) zwoływanie Sejmu i Senatu (art. 12 p. b), γ) zarządzanie otwarcia, odroczenia

i zamknięcia sesji Sejmu i Senatu (art. 12 p. c), σ) określanie przedmiotu obrad sesji nadzwyczajnej Sejmu i Senatu, zwołanej z własnej inicjatywy (art. 36 p. 2);

d) uprawnienia w zakresie sądownictwa: α) mianowanie i odwoływanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 13 p. 2 c), β) mianowanie sędziów sądów powszechnych (art. 65), γ) mianowanie sędziów Trybunału Stanu (art. 13 p. 2 e oraz art. 71 p. 2), δ) wykonywanie prawa łaski (art. 12 p. j).

e) w zakresie kontroli państwowej: α) mianowanie i odwoływanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 12 p. 2 c i 77 p. 3), β) mianowanie i odwoływanie członków kolegjum N. I. K. (art. 77 p. 3).

f) w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych:

α) sprawowanie zwierzchnictwa sił zbrojnych (art. 12 p. d), β) mianowanie i odwoływanie Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych art. 13 p. 2 d), γ) coroczne zarządzanie poboru rekruta (art. 62 p. 1).

g) obsadzanie urzędów państwowych, co do których ustawowo zastrzeżone jest mianowanie przez Prezydenta Rzplitej (art. 12 p. h), w szczególności mianowanie i zwalnianie Szefa i urzędników Kancelarji Cywilnej (art. 13 p. g.)[1]).

h) w zakresie skarbowości: zarządzenie ogłoszenia budżetu (art. 58 p. 5).

i) udzielanie zezwolenia Radzie Ministrów na zarządzenie stanu wyjątkowego (art. 78).

3) w zakresie polityki zagranicznej:

a) reprezentowanie Państwa nazewnątrz i wykonywanie czynnego i biernego prawa poselstwa (art. 12 p. e), b) stanowienie o wojnie i pokoju (art. 12 p. f), c) zawieranie i ratyfikowanie umów międzynarodowych (art. 12 p. g), d) udzielanie zezwolenia na tymczasowe wprowadzenie w życie umów handlowych lub celnych przed uzyskaniem zgody Izb Ustawodawczych na ratyfikację (art. 52 p. 2).

Nadzwyczajne uprawnienia Prezydenta Rzplitej na wypadek wojny obejmują:

a) wyznaczenie na czas wojny następcy Prezydenta Rzplitej (art. 13 p. 2 b), b) postanawianie o użyciu sił zbrojnych do obrony Państwa (art. 63 p. 2), w co wchodzi ewent. sprawowanie przez

---

[1]) Słusznie poddał krytyce na Komisji Konstytucyjnej Sejmu poseł *Stroński St.* redakcję art. 12 p. h. („obsadza urzędy państwowe, jemu zastrzeżone"), czyniąc uwagę, iż jedynym urzędem zastrzeżonym Prezydentowi jest urząd Prezydenta Rzplitej i że powinno być: „obsadza urzędy państwowe, na które mianowanie jest mu ustawowo zastrzeżone".

Prezydenta funkcyj Naczelnego Wodza, c) mianowanie Naczelnego Wodza (art. 13 p. 2 d) oraz pociąganie go do odpowiedzialności (art. 63 p. 4), d) zarządzanie stanu wojennego (art. 79 p. 1), e) prawo wydawania dekretów w zakresie całego ustawodawstwa państwowego z wyjątkiem zmiany Konstytucji (art. 79 p. 2), f) uprawnienia w stosunku do Izb Ustawodawczych (art. 79 p. 2): α) prawo przedłużenia kadencji Izb Ustawodawczych do czasu zawarcia pokoju, β) prawo otwierania, odraczania i zamykania sesji Sejmu i Senatu w terminach, dostosowanych do potrzeb obrony Państwa, γ) powoływanie Sejmu i Senatu w zmniejszonym składzie, δ) wykonywanie uprawnień, przewidzianych ustawą o stanie wyjątkowym (art. 79 p. 3).

Powyższy przegląd uprawnień konstytucyjnych Prezydenta Rzplitej wykazuje, iż odnoszą się one do zakresu wszystkich funkcyj państwowych.

Od klasyfikacyj tych uprawnień *ratione materiae* przechodzimy do klasyfikacji form aktów urzędowych Prezydenta Rzplitej.

§ 68. FORMA AKTÓW URZĘDOWYCH PREZYDENTA RZPLITEJ. PREROGATYWY. CZYNNOŚCI URZĘDOWE.

Pod względem formy możemy akty urzędowe Prezydenta Rzplitej klasyfikować z dwuch punktów widzenia: 1° zależnie od przedmiotu aktu i 2° zależnie od charakteru, w jakim działał Prezydent, dokonywując aktu.

Ad. I. Rozpatrując akt urzędowy Prezydenta pod względem przedmiotowym rozróżnić musimy 1° stanowienie przez Prezydenta norm ogólnych. 2° wydawanie zarządzeń w poszczególnych sprawach. Pierwszy rodzaj aktów urzędowych Prezydenta nazywa Konstytucja dekretami, drugiego rodzaju nie nazywa Konstytucja ogólnie, wymieniając tylko treść różnych aktów, odnoszących się do tej grupy. Będą to nominacje, odwołania z urzędów, zarządzenia w stosunku do ciał ustawodawczych, regulujące ich funkcjonowanie, jak zwołanie, otwarcie, odroczenie, zamknięcie, rozwiązanie, akty łaski, zezwolenie na wprowadzenie przez Radę Ministrów stanu wyjątkowego, zarządzenie stanu wojennego. Tutaj należy też wykonywanie przez Prezydenta prawa veta, z tą różnicą, że nie jest to zarządzenie definitywne, lecz posiada tylko moc zawieszającą do czasu ponownej uchwały Izb Ustawodawczych. Osobno pod względem formalnym należy postawić wykonanie przez Prezydenta prawa inicjatywy w sprawie zmiany Konstytucji. Akt ten ma charakter wniosku i tak go też nazywa Konstytucja (art. 80 p. 2).

Dekrety Prezydenta są pod względem formalnym nie aktami administracyjnymi czyli rozporządzeniami, ale aktami ustawodawczymi

(art. 57 p. 1 i 2), te zaś z nich, które są wydawane przez Prezydenta w wykonywaniu zwierzchnictwa nad Rządem, administracją i siłami zbrojnemi mają formalną moc wyższą od ustaw, ponieważ mogą być zmieniane tylko drogą dekretów (art. 56).

Natomiast nie przewiduje Konstytucja, jako odrębnej formy aktów urzędowych Prezydenta, orędzi, przez które rozumieć należy akty, nie zawierające decyzji Głowy Państwa, lecz wypowiadające w sposób uroczysty pogląd Głowy Państwa na ważną sprawę państwową, z któremi zwraca się ona do parlamentu lub Narodu. Konstytucja marcowa przewidywała formę orędzia dla zarządzenia Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu i Senatu, co wynikało z konieczności umotywowania tego zarządzenia, gdyż Konstytucja dopuszczała rozwiązanie ciał ustawodawczych tylko raz z tego samego powodu.

Konstytucja kwietniowa nie przewiduje tego sposobu porozumiewania się Prezydenta Rzplitej z Sejmem i Senatem, aczkolwiek naczelna funkcja, przyznana przez Konstytucję Prezydentowi, harmonizowania działań naczelnych organów państwowych, czyni szczególnie potrzebnem ten sposób zwracania się Głowy Państwa do Izb. Jako normalny sposób komunikowania się Prezydenta z Izbami należy przyjąć zwracanie się jego do nich za pośrednictwem Rządu, a w szczególności Prezesa Rady Ministrów, jako przez ten organ, który według Konstytucji (art. 25 p. 3), ustala ogólne zasady polityki państwowej. Nadto istnieje możliwość wypowiedzenia przez Prezydenta swego poglądu w formie oficjalnej z okazji i w tekście wydawanego przez niego zarządzenia, odnoszącego się do zwołania, otwarcia, zamknięcia lub rozwiązania Sejmu. Do uzupełnienia w tem miejscu Konstytucji powołaną jest praktyka konstytucyjna, która dopuszcza wydawanie przez Prezydenta orędzi np. z powodu otwarcia Sejmu.

Ad. II. Pod względem podmiotowym podzielić możemy akty urzędowe Prezydenta Rzplitej zależnie od tego, czy wydając dany akt, Prezydent działał 1° w charakterze „czynnika nadrzędnego" t. j. w ścisłym charakterze Głowy Państwa, czy 2° w charakterze Zwierzchnika Rządu, czy 3° w charakterze Zwierzchnika Sił Zbrojnych.

Akty pierwszego rodzaju nazywa Konstytucja „prerogatywami" albo „uprawnieniami osobistemi" (art. 13 p. 1). Termin „prerogatywa" jest zapożyczony z angielskiego prawa monarchicznego, w którem oznacza dyskrecjonalną władzę królewską, t. j. prawa korony pozostałe po wyłączeniu sfery, do której ingeruje parlament, posiadający t. zw. przywilej według terminologji angielskiej. [1]) W syste-

[1]) Patrz Hatschek J. *Englische Verfassungsgeschichte*, München n. Berlin, 1913, S. 204 ff. określa prerogatywę jako pozostałość dawnej wszechwładzy monarszej.

mie Konstytucji kwietniowej użycie tego słowa może przedstawiać tylko oddaloną i nieścisłą historycznie analogję. Niezadawalający jest również termin drugi, gdyż chodzi tu nie o uprawnienia, odnoszące się do *osoby* Prezydenta,[1]) lecz o jego władzę osobistą czyli niezależną od współdziałania jakiegokolwiek czynnika państwowego. Z takiego pojmowania tych aktów wypływa postanowienie Konstytucji, według którego akty te nie wymagają kontrasygnaty ministerjalnej (art. 14 p. 2).

Przy stworzeniu tej uprzywilejowanej kategorji aktów Prezydenta chodziło o zapewnienie Prezydentowi całkowitej swobody decyzji, o to, by akty te nie były formalnie tylko wykonywane przez Głowę Państwa, merytorycznie zaś decydowane przez inny organ—Rząd lub parlament.[2]) W aktach tych przejawić się ma moment samodzielnej roli państwowej Prezydenta Rzplitej, przez to jednak Prezydent staje się politycznie zaangażowany, co wchodzi w kolizję z jego całkowitą nieodpowiedzialnością.[3])

Obejmuje ono prawo wydawania rozporządzeń prater legem, dyspensowania od ustaw, zwoływania parlamentu, rozwiązywania go i t. d.

Są to więc akty rządowe monarchy, w tem znaczeniu w Anglji przeciwstawia się pojęciu self-government pojęcie government by prerogative. Prerogatywa monarsza, wykonywana samodzielnie przez króla, z biegiem ewolucji przeszła co do wykonywania na gabinet.

[1]) Por. Starzewski M., *Uwagi*, str. 25: „Można kwestjonować szczęśliwość tej terminologji, skoro „osobiste uprawnienia" nie dotyczą bynajmniej osoby samej Prezydenta, np. praw do pensji, do honorów, do wyższej ochrony prawnej i t. d., ale odnoszą się do wykonywania oznaczonych funkcyj publicznych"...

[2]) Por. referat posła Cara St., *o Kontrasygnacie* (*Nowe Państwo*, t. III z. I str. 99): „...ze stanowiska koncepcji ustrojowej projektu, która polega na emancypacji Głowy Państwa i Rządu z pod wpływów czynnika parlamentarnego — utrzymanie kontrasygnaty w jej dotychczasowem znaczeniu i zakresie nie jest możliwe... są dziedziny życia publicznego, które nie mogą być regulowane na podstawie z góry ułożonych szematów, lecz które wymagają w każdym poszczególnym wypadku indywidualnego traktowania, żywego przejawu woli, jasnej myśli porządkującej, a może nawet twórczego przejawu intuicji... Wszystko to są decyzje, których trafność zależeć będzie od instynktu politycznego tego czynnika, któremu naród okazał zaufanie, powołując go do sprawowania najwyższych funkcyj w państwie... W zakresie służących mu prerogatyw Prezydent Rzplitej musi być nieodpowiedzialny politycznie tak, jak w zakresie swych uprawnień ustawodawczych nie odpowiedzialnemi politycznie są Sejm i Senat... celowość tych decyzyj, skoro zostały one wydane przez najwyższy i konstytucyjnie właściwy czynnik w państwie — nie może już być przez nikogo kwestjonowaną i dlatego wszelka kontrasygnata ministra byłaby w danym wypadku zbyteczną".

[3]) Patrz Starzyński St. *Rozważania konstytucyjne*, (*Ruch pr.* 1931, str. 264): „nadrzędność nie wyklucza bynajmniej potrzeby, a nawet konieczności pokrywania aktów nadrzędnych odpowiedzialnością rządu; monarcha jest *zawsze nadrzędny*, a mimo to jego akta rządowe, nawet rozmowy na audjencjach są pokrywane odpowiedzialnością mi-

Konstytucja przyjmuje system wyliczenia uprawnień, należących do kategorji prerogatyw, obejmując niemi (art. 13 p. 2): a) wskazywanie jednego z kandydatów na Prezydenta Rzplitej i zarządzanie głosowania powszechnego, b) wyznaczanie na czas wojny następcy Prezydenta Rzplitej, c) mianowanie i odwoływanie Prezesa Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, d) mianowanie i zwalnianie Naczelnego Wodza i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, e) powoływanie Sędziów Trybunału Stanu, f) powoływanie senatorów, piastujących mandat z wyboru Prezydenta, g) mianowanie i zwalnianie Szefa i urzędników Kancelarji Cywilnej, h) rozwiązywanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji, i) oddawanie członków Rządu pod sąd Trybunału Stanu, j) stosowanie prawa łaski. [1])

Lista ta obejmuje wykonywanie przez Prezydenta funkcji kontroli nad naczelnymi organami państwowymi, z wyjątkiem pociągania ministrów (poza premjerem) do odpowiedzialności politycznej, co prawniczo jest niekonsekwentne, ale zostało wyłączone ze względu na stosunek ministrów do Prezesa Rady Ministrów. Poza funkcją kontroli weszły do grupy prerogatyw akty tworzenia naczelnych organów państwowych włącznie z udziałem Prezydenta w obsadzeniu urzędu Prezydenta Rzplitej. Znajduje się też wśród nich prawo łaski, co jest najbardziej uzasadnione ze względu na psychologiczną stronę tego aktu, natychmiast nie jest objęty prerogatywami udział Prezydenta w funkcji normodawczej, aczkolwiek były sugestje, by nie wymagać kontrasygnaty dla veta ustawodawczego [2]).

---

nistrów". Patrz także Peretiatkowicz A., *Nowa Konstytucja polska (Ruch pr.* 1935, str. 58): „...czy nie lepiej dla powagi Prezydenta, ażeby za jego akty urzędowe odpowiedzialnym był w oczach społeczeństwa minister, którego łatwiej w razie potrzeby zmienić?" Natomiast Starzewski M. *Uwagi*, str. 56 wypowiada się na rzecz wprowadzenia prerogatyw: „Ustanowienie prerogatyw stanowi najbardziej może oryginalną część projektu. Wzmacniają one niewątpliwie stanowisko Prezydenta, nadają mu wyraźne znamię organu, stojącego na czele Państwa, mogącego wywrzeć na jego losy decydujący wpływ w ważnych dla życia narodowego chwilach. Polska byłaby jedyną Republiką, która umiała zastąpić władzę Monarchy organem naprawdę do pełnienia tych zadań zdolnym i odpowiednio uzbrojonym".

[1]) Lista ta prerogatyw jest bardzo zbliżona do proponowanej przez X. Sapiehę E. w jego: *Konstytucja racji stanu*, z r. 1930. Prerogatywy wymienione w art. 13 Konst. pod punktami c, d, e, f, g, h, są uwzględnione przez X. Sapiehę, nadto dochodzą inne, w liczbie ogólnej 12. Taksamo prof. Jaworski Wł. L. w swym projekcie Konstytucji przyjmuje niewymaganie kontrasygnaty dla szeregu aktów urzędowych Prezydenta. Z członków ankiety konstytucyjnej Sejmu jedynie Zakrzewski K. wypowiedział się za uwolnieniem od kontrasygnaty większej liczby aktów Prezydenta.

[2]) Oba projekty: Sapiehy i Jaworskiego nie wymagają dla veta kontrasygnaty.

Lista prerogatyw, zawarta w art. 13, jest wyczerpująca. Konstytucja przyjęła ze względu na uprzywilejowanie tej grupy system enumeracji ograniczającej [1]), wszystkie inne akty urzędowe Prezydenta, nie objęte tem wyliczeniem, wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra (art. 14 p. 1). [2])

Jest to druga kategorja aktów urzędowych Prezydenta. Aktów tych dokonywuje Prezydent z tytułu zwierzchnictwa nad Rządem [3]). Nie są to jednak materjalnie jedynie akty rządowe Prezydenta, t. j. odnoszące się do egzekutywy. Należy tutaj udział Prezydenta w funkcji normodawczej, tak w ustawodawstwie parlamentarnem, jak i w ustawodawstwie dekretowem, a także akty rządowe, odnoszące się do zarządu wewnętrznego Państwem i polityki zagranicznej, z wyjątkiem tych, które zostały zaliczone do prerogatyw.

Co do formy tych aktów Konstytucja stanowi, że dla ich ważności wymagana jest kontrasygnata podwójna: premjera i właściwego ministra. Natomiast nie zaznacza Konstytucja tego, co było wyszczególnione w analogicznym przepisie Konstytucji marcowej, a mianowicie wiążącą się z kontrasygnatą odpowiedzialność ministerjalną. W redakcji art. 14 p. 1, odpowiadającego art. 44 ust. 4 Konstytucji marcowej, opuszczono słowa: „którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność". To nam wskazuje na zmienione znaczenie kontrasygnaty w nowej Konstytucji.

W ustroju parlamentarnym kontrasygnata stanowiła niezbędny element rządów parlamentarnych, posiadała zasadnicze znaczenie polityczne. Była bowiem technicznym środkiem dla stwierdzenia odpowiedzialności ministra za akty Prezydenta Rzplitej. Wprawdzie odpowiedzialność ta nie ograniczała się do aktów kontrasygnowanych, ale była ogólną, t. j. obejmowała wszystkie czynności urzędowe

---

[1]) Por. C a r, l. c., str. 100: „Ze stanowiska techniczno - ustawodawczego należy zmierzać do tego, aby akty Prezydenta Rzplitej, nie wymagające kontrasygnaty, były w ustawie konstytucyjnej limitatywnie wyliczone. Stąd płynąłby wniosek, że wszelkie inne akty Prezydenta, nieobjęte wyłączeniem, wymagałyby kontrasygnaty".

[2]) Kompetencje Prezydenta zostały w Konstytucji nieprawidłowo skodyfikowane w art. 12 i 13. W art. 13 jest mowa o prerogatywach. Z tego wynikałoby, że art. 12 mówi o pozostałych uprawnieniach, wymagających kontrasygnaty. Tak jednak nie jest. Art. 12 mówi ogólnie o kompetencjach Prezydenta, zarówno należących do prerogatyw, jak i do aktów kontrasygnowanych. Nie jest to jednak wyliczenie wyczerpujące kompetencyj Prezydenta np. nie wymienia się prawa veta ustawodawczego. Artykuł ten wobec tego jest zbędny.

[3]) Por. C a r, ibidem: „Natomiast w wypadkach, gdy Prezydent działa nie jako Głowa Państwa, lecz jako szef egzekutywy, gdy wydaje decyzje, nie wchodzące w zakres jego prerogatyw zwierzchniczych, gdy stosuje prawo lub swoim autorytetem pokrywa działania Rządu — tam kontrasygnata jest potrzebna".

Prezydenta, a więc i zdziałane nie w formie pisemnej, jak np. jego przemówienia, a taksamo i zaniechania, czyli niewykonanie przez Prezydenta konstytucyjnego obowiązku, ale była zewnętrznym znakiem, stwierdzającym przyjęcie przez ministra odpowiedzialności w konkretnym wypadku *wobec parlamentu.*

Konstytucja kwietniowa pozostawia odpowiedzialność parlamentarną Rządu w postaci bardzo zredukowanej i stąd nasuwa się wniosek o zredukowaniu znaczenia prawno-politycznego kontrasygnaty. Nie ten wzgląd jest przecież rozstrzygający: decydującym momentem w tej kwestji jest podporządkowanie zwierzchnictwu Prezydenta Rzplitej nie tylko Rządu, ale i parlamentu. Niema więc miejsca w systemie Konstytucji kwietniowej na pośrednią choćby kontrolę działań Prezydenta przez Parlament, a zatem i zastępczą odpowiedzialność ministrów za Prezydenta. Odpowiadają oni tylko za własne działania, dlatego kontrasygnata w tym systemie, prócz stwierdzenia (konfirmowania, notyfikowania) podpisu Głowy Państwa, oznacza stwierdzenie udziału ministra w danym akcie, nie w jedynym celu odpowiedzialności parlamentarnej za dany akt, ale co ważniejsze, odpowiedzialności politycznej premjera lub ministra przed Prezydentem, jeśli okaże się, że akt ten został dokonany na skutek złych rad czy informacji, jakich udzielili oni Prezydentowi.[1]) Nie tylko pod względem politycznym inne jest działanie kontrasygnaty w systemie autorytatywnym Konstytucji kwietniowej, niż w systemie parlamentarnym Konstytucji marcowej, ale i pod względem prawnym odpowiedzialność konstytucyjna może być znacznie łatwiej zrealizowana przez Prezydenta, a więc i w tym wypadku zastosowana przez niego i objąć może nie tylko współdziałanie wadliwe premjera lub ministra przy wydaniu aktu, ale także naruszenie jego obowiązku wykonania tego aktu. Jest więc i pod względem prawnym kontrasygnata aktów Prezydenta środkiem kontroli nad działalnością Rządu nie tylko ze strony parlamentu, ale i ze strony Prezydenta i dlatego wymagana jest ona przy aktach jego, dokonywanych z tytułu zwierzchnictwa nad Rządem.

W specjalną grupę pod względem formy aktów należy wyodrębnić akty Prezydenta, jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych. Konstytucja (art 63 p. 1) pozostawia Prezydentowi oznaczenie w drodze wydanego przez

---

[1]) Por. Car, ibidem: „Minister kontrasygnujący akt Prezydenta odpowiada nie tylko przed Sejmem w imię służącego Sejmowi prawa kontroli, ale w myśl zasady ogólnej, także i przed Prezydentem. Dla Prezydenta kontrasygnata stanowić będzie rękojmię, że akt przedłożony mu do ostatecznej aprobaty, został należycie zbadany zarówno co do legalności, jak i celowości przez właściwego ministra, który miał obowiązek akt ten wszechstronnie rozważyć i należytą formę prawną mu nadać".

siebie dekretu sposobu kontrasygnowania tych aktów. Dekretem z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnemi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju (Dz. U. R. P. Nr. 38 p. 286), akty urzędowe, wydawane przez Prezydenta w tym charakterze, zostały podzielone na dekrety i zarządzenia (art. 2 § 1) i ustalono, że mają być one kontrasygnowane przez przez Ministra Spraw Wojskowych, a w sprawach, wiążących się z obroną Państwa i wykraczających poza zakres działania Ministra Spraw Wojskowych przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra Spraw Wojskowych (art. 2 § 2).

Konstytucja kwietniowa nie używa terminu ogólnego „czynności urzędowych Prezydenta", obejmującego nie tylko akty urzędowe w pisemnej formie zdziałane, ale także wszelkie jego wystąpienia urzędowe, jak jego mowy, wygłaszane przy rozmaitych okolicznościach, rozmowy z członkami korpusu dyplomatycznego i t. p. W systemie parlamentarnym należy przyjąć rozciągnięcie odpowiedzialności ministerjalnej i za czynności rządowe Prezydenta, nie będące aktami urzędowymi. W systemie Konstytucji kwietniowej takie pojmowanie odpowiedzialności ministerjalnej z powyżej przytoczonych względów jest niemożliwe i dlatego Konstytucja nie wspomina o „czynnościach urzędowych Prezydenta", jako pojęciu szerszem, obejmującem i jego wystąpienia oficjalne.

§ 69. AKTY URZĘDOWE PREZYDENTA RZPLITEJ W ZAKRESIE KONTROLI NAD IZBAMI USTAWODAWCZEMI I RZĄDEM.

Z tytułu zwierzchnictwa Prezydenta Rzplitej nad naczelnymi organami państwowemi przysługuje mu wykonywanie nad nimi kontroli. Wykonywując tę kontrolę Prezydent stwierdza, czy organy państwa, wymienione w art. 3 Konstytucji, spełniają swe zadanie naczelne, którem jest, według tego artykułu (p. 2) „służenie Rzeczypospolitej". Szczególne znaczenie posiada kontrola, wykonywana przez Prezydenta nad Izbami Ustawodawczemi i Rządem, jako czynnikami *par excellence* politycznymi. Ich wzajemne stosunki charakteryzują system polityczny, jaki się rozwija w ramach danego ustroju. Kontrola Prezydenta nad pozostałymi organami państwowymi, wymienionymi w art. 3, t. j. Siłami Zbrojnemi, Sądami i Kontrolą Państwową—nie posiada tego charakteru politycznego i wiąże się z zapewnieniem ich prawidłowego funkcjonowania, a przeto rozpatrywana być winna w łączności z udziałem Prezydenta w zarządzie Państwem.

Z charakteru politycznego kontroli Prezydenta nad parlamentem i Rządem wypływa również specyficzność celów i środków tej kontroli. Celem jej jest „harmonizowanie działań naczelnych organów

państwowych", co pojęciowo mieści w sobie regulowanie przez Prezydenta, jako czynnik nadrzędny, wzajemnych stosunków tych organów. Do tego jednak nie ogranicza się rola Prezydenta w tym zakresie, lecz przysługuje mu możność swobodnej oceny działalności Rządu i parlamentu ze względu na dobro Państwa, troska o które jest jego naczelnym obowiązkiem (art. 2 p. 2). Środkami tej kontroli są: 1) rozwiązanie Sejmu i Senatu przed upływem kadencji, 2) odpowiedzialność polityczna Prezesa Rady Ministrów i Ministrów przed Prezydentem, 3) prawo Prezydenta pociągania Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Prawo rozwiązania Izb Ustawodawczych przed upływem kadencji należy do władzy dyskrecjonalnej Prezydenta czyli do t. zw. prerogatyw. Wykonuje on je samoistnie, czego zewnętrznym znakiem jest niewymaganie dla tego aktu kontrasygnaty ministerjalnej. Nie potrzebuje Prezydent dla dokonania tego aktu wniosku Rządu. Wprawdzie Konstytucja wymaga dla rozwiązania Sejmu przed upływem kadencji wskazania powodu (art. 32 p. 3), może to mieć jednak tylko znaczenie polityczne, a nie prawne, ponieważ Konstytucja nie zawiera zastrzeżenia, iż ciała ustawodawcze mogą być rozwiązane raz tylko z tego samego powodu. Praktyczne znaczenie podobnego zastrzeżenia jest niewielkie, posiada ono jednak znaczenie zasadnicze uznania aktu wyborów do nowych izb, jako arbitrażu, obowiązującego dla stron t. j. Rządu i parlamentu. Ponieważ w akcie rozwiązania Rząd formalnie nie uczestniczy, Prezydent zaś ze względu na swe nadrzędne stanowisko nie może występować wobec parlamentu, jako strona, nie może być on krępowany w jakimkolwiek kierunku co do wydania tego zarządzenia, ilekroć uzna je za wskazane. Względy pozaprawne, konieczność liczenia się z opinją publiczną w każdym systemie ustrojowym, wpływać będą tu ograniczająco i wytwarzać odpowiednią praktykę konstytucyjną. Nieuczestniczenie Rządu w tym akcie w formie kontrasygnaty zarządzenia Prezydenta nadać musi rozwiązaniu Izb charakter środka nadzwyczajnego, stosowanego w wyjątkowych sytuacjach, gdyż angażującego bezpośrednio autorytet Prezydenta. Rozwiązanie obu Izb musi być jednoczesne, ze względu na to, iż kadencja Senatu rozpoczyna się i kończy jednocześnie z kadencją Sejmu (art. 47 p. 2).

Taki sam charakter posiada i drugi środek kontroli Prezydenta, dany mu przez Konstytucję w stosunku do Rządu. Odpowiedzialność polityczna Rządu przed Prezydentem polega na prawie jego odwołania Prezesa Rady Ministrów i Ministrów *w każdym czasie* (art. 28). Słowa Konstytucji: w każdym czasie—oznaczać mają pełnię swobodnego uznania Prezydenta w udzieleniu dymisji Rządowi lub ministrowi. Prezy-

dent może udzielić tej dymisji na żądanie Sejmu (art. 29 p. 1, 2), wzgl. na podstawie poparcia Senatu (art. 29 p. 3), ale może udzielić dymisji ministrom z własnej inicjatywy, nawet gdyby posiadali zaufanie Izb.

W razie zgodnego żądania obu Izb ustąpienia Rządu lub ministra, Prezydent ma prawo wyboru: odwołania Rządu lub ministra albo rozwiązania Sejmu i Senatu (art. 29 p. 4). W tym jedynym wypadku wybór jednego z tych zarządzeń nie stanowi aktu swobodnego uznania Prezydenta, lecz jest jego konstytucyjnym obowiązkiem. Zachowuje wszakże Prezydent swobodę w ocenie wyniku wyborów i decyzji ostatecznej co do odwołania Rządu lub ministra.

Trzeci wreszcie środek kontroli Prezydenta, przyznany mu przez Konstytucję w stosunku do Rządu, polega na prawa Prezydenta pociągania Prezesa Rady Ministrów lub ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu za umyślne naruszenie Konstytucji lub innego aktu ustawodawczego, dokonane w związku z urzędowaniem (art. 30 p. 1 i 2). Korzystanie z tego środka kontroli przysługuje także Izbom połączonym (art. 30 p. 2 i 3), zważywszy jednak na wymagania kwalifikowanej większości i kwalifikowanego *quorum*, realizacja tego rodzaju kontroli jest o wiele łatwiejsza przez Prezydenta, niż przez Izby.

§ 70. AKTY URZĘDOWE PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ W ZAKRESIE FUNKCJI NORMODAWCZEJ.

W zakresie funkcji normodawczej rozróżniamy udział Prezydenta Rzplitej: 1) w ustawodawstwie konstytucyjnem, 2) w ustawodawstwie zwykłem (parlamentarnem) oraz 3) wykonywanie ustawodawstwa dekretowego.

I. Konstytucja kwietniowa zapewnia Prezydentowi Rzplitej przeważający wpływ na ustawodawstwo konstytucyjnie tak pozytywny, jak i negatywny. Pozytywnie, Prezydent Rzplitej spowodować może zmianę Konstytucji w trybie ułatwionym, negatywnie, może udaremnić zmianę Konstytucji, uchwaloną przez Izby Ustawodawcze.

Pozytywny wpływ na ustawodawstwo konstytucyjne zapewnia Prezydentowi jego prawo uprzewilejowanej inicjatywy zmiany Konstytucji. Uprzywilejowanie to polega 1) na tem, że wniosek, postawiony przez Prezydenta Rzplitej, może być głosowany tylko w całości i bez zmian lub ze zmianami, na które Rząd imieniem Prezydenta Rzplitej wyrazi zgodę (art. 80 p. 2) oraz 2) na tem, że uchwalenie tego wniosku wymaga zgodnych uchwał Sejmu i Senatu, powziętych *zwykłą* większością głosów (art. 80 p. 3), czyli że uchwala się go tak, jak ustawę zwykłą, w odróżnieniu od wniosków, pochodzą-

cych z inicjatywy Rządu lub Sejmu, dla uchwalenia których potrzeba większości kwalifikowanej.

Negatywny (hamujący) wpływ na ustawodawstwo konstytucyjnie wywiera Prezydent za pomocą veta w stosunku do projektu ustawy, zmieniającego Konstytucję, uchwalonego przez Izby Ustawodawcze. W ciągu 30 dni od otrzymania tego projektu może on zwrócić go Sejmowi z żądaniem ponownego rozpatrzenia, które nastąpić może nie wcześniej, niż na następnej kadencji (art. 80 p. 4). Jeżeli Izby Ustawodawcze uchwalą ponownie projekt bez zmian, wówczas Prezydent ma do wyboru: zarządzenie ogłoszenia projektu, albo rozwiązanie Sejmu i Senatu (art. 80 p. 5). W ten sposób może Prezydent zahamować uchwalenie nieaprobowanego przez siebie projektu zmiany Konstytucji w ciągu 2-ch kadencyj ustawodawczych. Formalnie i w trzeciej kadencji Prezydent zachowuje możność zastosowania veto, politycznie wszakże trudno to przyjąć bez przewidywania głębokiego kryzysu konstytucyjnego; może również w międzyczasie upłynąć okres urzędowania Prezydenta Rzplitej.

To sformułowanie veta Prezydenta w zakresie zmiany Konstytucji nadaje mu właściwie charakter *sankcji* zmiany ustawy konstytucyjnej. W wypadku uprzywilejowanej inicjatywy Prezydentu, mamy udzielenie tej sankcji z góry, w wypadku inicjatywy Rządu lub Sejmu —*ex post*. Przyznanie Prezydentowi Rzplitej decydującego wpływu na ustawodawstwo konstytucyjne wypływa z jego stanowiska najwyższego organu, posiadającego suwerenność.

II. Nie tak daleko idące uprawnienia, jak w ustawodawstwie konstytucyjnem, posiada Prezydent w ustawodawstwie zwykłem czyli parlamentarnem. Nie posiada on na tem polu prawa inicjatywy, lecz jedynie 1) prawo veta zawieszającego i 2) prawo promulgacji i publikacji ustaw. Prawa te wszakże zapewniają Prezydentowi skuteczny wpływ na ustawodawstwo parlamentu.

Veto Prezydenta jest w Konstytucji skonstruowane następująco (art. 54 p. 2 i 3): termin założenia go w formie zwrócenia Sejmowi projektu ustawy do ponownego uchwalenia określa Konstytucja na dni 30 i łączy z niem 2 zastrzeżenia: 1-o upływu czasu, ponowne przyjęcie przez Izby zakwestjonowanego projektu nastąpić może nie wcześniej, niż na najbliższej sesji zwyczajnej i 2-o wymagania kwalifikowanej większości w obu Izbach, a mianowicie większości ustawowej liczby posłów i senatorów. Dwa te zastrzeżenia: odesłanie do następnej sesji zwyczajnej oraz wymaganie bardzo wysokiej większości zapewniają skuteczność veta Prezydenta. Ponowne uchwalenie projektu przez Izby z zachowaniem tych 2-ch zastrzeżeń oraz bez wprowadzenia zmian (wszelka zmiana czyni projekt nowym) ustala konstytu-

cyjny obowiązek Prezydenta podpisania i ogłoszenia ustawy, czyli że nie przysługuje mu prawo analogiczne, jak przy uchwalaniu projektu zmiany Konstytucji, rozwiązania Izb Ustawodawczych.

Veto ustawodawcze Prezydenta, tak w zastosowaniu do ustaw konstytucyjnych, jak zwykłych, nie należy do prerogatyw, a zatem wykonywane być musi za kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, t. j. przy zmianie Konstytucji, wszystkich ministrów, przy ustawach zwykłych prócz premjera także ministra, do którego resortu należy przedmiot projektu ustawy. Działa więc tutaj Prezydent nie w charakterze czynnika nadrzędnego, ale zwierzchnika Rządu, nie jest to jednak prawidłowe ujęcie przez Konstytucję ingerencji Prezydenta do ustawodawstwa tak ze stanowiska konstrukcji prawniczej, jak też jest nieuzgodnione z polityczną koncepcją prerogatyw.

Akty promulgacji i publikacji ustaw są dokonywane przez Prezydenta również w charakterze zwierzchnika Rządu: *promulgacja* jest to urzędowe stwierdzenie faktu, że projekt przyjęty został przez czynniki ustawodawcze i polecenie wykonywania nowej ustawy, jako prawa obowiązującego; *publikacja* jest to urzędowe podanie ustawy do powszechnej wiadomości. Obu aktów dokonywuje Prezydent za kontrasygnatą premjera i właściwego ministra. Ogłoszenie ustawy następuje w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 54 p. 1).

Mówiąc o promulgacji, Konstytucja kwietniowa akcentuje moment konstytucyjności uchwalenia ustawy („Prezydent Rzplitej stwierdzi podpisem moc ustawy *konstytucyjnie* uchwalonej"), co odnosi się do formalnej zgodności ustawy z Konstytucją t. j. zachowania form procedury ustawodawczej. Do badania materjalnej zgodności uchwalonych ustaw z Konstytucją Prezydent może wykorzystać prawo veta, posiadające wprawdzie moc tylko zawieszającą, ale, jak wykazaliśmy, połączoną ze skutecznemi gwarancjami, utrudniającemi uchwalenie ustawy wbrew woli Prezydenta.

III. Prawo wydawania dekretów oznacza wykonywanie przez Prezydenta Rzplitej funkcji ustawodawczej, bądź na podstawie upoważnienia Konstytucji, bądź na podstawie delegacji Izb Ustawodawczych.

Konstytucja upoważnia Prezydenta do wydawania dekretów: a) w przerwie między kadencjami parlamentarnemi (art. 55 p. 2), b) z tytułu zwierzchnictwa nad Rządem, administracją i wojskiem (art. 56, 63, 74). Upoważnienie konstytucyjne stanowi również podstawę dla wydawania przez Prezydenta dekretów w czasie stanu wojennego, o czem będziemy mówić osobno. Również i w wypadku delegacji ustawodawczej podstawą prawną dla wydawania dekretów

jest Konstytucja, która tę delegację przewiduje uzależniając dekretowanie od zgody Izb Ustawodawczych, podczas gdy we wszystkich innych prawo wydawania dekretów jest samoistne, t. j. oparte bezpośrednio na Konstytucji [1]).

Konstytucja kwietniowa nie tylko stwarza nowe rodzaje dekretów, nieznane znowelizowanej w r. 1926 Konstytucji marcowej, ale formułuje warunki ich wydawania przez Prezydenta w sensie zmniejszenia ograniczeń tego prawa, a także ujmuje zasadniczo inaczej samą istotę tej funkcji Prezydenta.

Pierwszy rodzaj dekretów, historycznie najstarszy, bo występujący jeszcze w niektórych konstytucjach przedwojennych w postaci t. zw. ustawodawstwa tymczasowego [2]), stanowią dekrety z konieczności państwowej *(Notverordnungen, règlements de necessité)*. Konstytucja kwietniowa utrzymała przyjęte zarówno w konstytucjach przedwojennych, jak i w Konstytucji 1921/26 r., ograniczenie wydawania dekretów tego rodzaju tylko w czasie przerw pomiędzy kadencjami parlamentarnemi, t. j. gdy Izby Ustawodawcze są rozwiązane. Nie poszła więc nowa Konstytucja polska za przykładem Konstytucji wejmarskiej, dającej w art. 48 prawo prezydentowi Rzeszy wydawania dekretów z konieczności w każdym czasie, ani włoskiej ustawy z 31 stycznia 1926 r. o uprawnieniu władzy wykonawczej do wydawania norm prawnych, również przewidującej stałą możność dekretowania [3]). Rozszerzyła natomiast Konstytucja kwietniowa to prawo Prezydenta przez opuszczenie wymagania, *by konieczność była nagłą* t. j. by zwłoka w wydaniu ustawy przez parlament, spowodowana upływem czasu niezbędnego dla zebrania się Izb nie przyniosła niepowetowanej szkody dla Państwa *(periculum in mora)*. O tem, czy zachodzi konieczność państwowa decyduje Prezydent na wniosek Rządu.

Następujące materje nie mogą być w tej drodze uregulowane: 1) zmiana Konstytucji, 2) ordynacja wyborcza, 3) budżet, 4) nakładanie podatków i ustanawianie monopoli, 5) system monetarny, 6) zaciąganie pożyczek państwowych, 7) zbywanie i obciążanie nieruchomego majątku państwowego, oszacowanego na kwotę ponad 100.000 zł.

---

[1]) Por. Mycielski A. *Dekrety w powojennem prawie konstytucyjnem* Ruch pr. 1933, z. IV, str. 180.

[2]) Patrz Starzyński St. *O t. zw. ustawodawstwie tymczasowem*, Lwów, 1883. Tenże, *Sprawa § 14 Ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa*, Czas. prawn. i ekon. 1904 str. 162 i 366. Tenże, *Ustawa zasadnicza o reprezentacji państwa z 21.XI.1867 r. w Kodeksie prawa politycznego*. str. 433. Komarnicki W., *Ustrój państwowy Austro-Węgier w oświetleniu historycznem i prawnem*. Warszawa 1918 — literatura podana na str. 161.

[3]) Patrz Mussolini, *Le Fascisme, doctrine, institutions*. Paris, 1933 p. 195.

W porównaniu do Konstytucji poprzedniej zakres dekretów z konieczności rozszerzył się, gdyż wyłączenia nie objęły: 1) spraw, przekazanych autonomicznemu ustawodawstwu samorządów, 2) ustalania stanu liczebnego wojska i kontyngentu rekruta, 3) ustanowienia ceł i przyjęcia gwarancji finansowej przez Państwo, 4) wykonania parlamentarnej kontroli nad długami Państwa, 5) zawarcia traktatów które wymagają zgody Sejmu, 6) konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów. Odpadło też z wyłączeń wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju, jako nie należące do kompetencji Izb według nowej Konstytucji.

Drugi rodzaj dekretów, opartych o upoważnienie Konstytucji, stanowią dekrety, dotyczące organizacji Rządu, zwierzchnictwa Sił Zbrojnych oraz organizacji administracji rządowej. Od dekretów pierwszego rodzaju różnią się przez to, że mogą być wydawane w każdym czasie, i że zmieniane lub uchylane mogą być tylko przez dekrety Prezydenta.

Konstytucja marcowa zastrzegała dla wydawania przepisów o organizacji Rządu (art. 63) oraz administracji (art. 65) drogę ustawodawczą. Natomiast mógł Prezydent z tytułu zwierzchnictwa Sił Zbrojnych wydawać dekrety, regulujące w sposób ogólny sprawy w zakresie najwyższego zwierzchnictwa Sił Zbrojnych, nie zastrzeżone dla władzy ustawodawczej, co zostało unormowane rozporządzeniem Prezydenta Rzplitei z dnia 6 sierpnia 1926 r. (Dz. U. Nr. 97 poz. 444). Dekrety te nie posiadały mocy ustawodawczej.

Wydawanie przepisów organizacyjnych w drodze dekretowej należy uznać za konsekwencję zwierzchnictwa Prezydenta nad Rządem, administracją i siłami zbrojnemi. Prezydent działa tutaj, jako szef egzekutywy i zwierzchnik sił zbrojnych. Również praktyka konstytucyjna francuska traktuje specjalnie prawo wydawania rozporządzeń przez prezydenta republiki w dziedzinie administracji *(règlements d'administration publique)*, posiadają one wszakże moc rozporządzeń i oczywiście nie wykluczają uregulowania ustawodawczego tej dziedziny [1]). Wykluczenie drogi ustawodawczej w tej dziedzinie jest nieuzasadnione i może w praktyce powodować trudności, rzeczą niemożliwą bowiem jest wyodrębnienie ścisłe przepisów organizacyjnych od innych, a w szczególności od przepisów Konstytucji [2]).

---

[1]) Por. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 610 et sq.

[2]) Por. Starzyński St., *Droga ustawodawcza*, (*Ks. pam. ku czci L. Pinińskiego*, II, str. 243): „Zdaje nam się, że bardzo trudno jest określić pojęciowo granicę pomiędzy „organizacją Rządu" a podstawowymi przepisami Konstytucji, i że wskutek tego mogą być łatwo postanowienia konstytucyjne konfiskowane na rzecz dekretów Prezydenta".

Wreszcie trzeci rodzaj dekretów oparty jest na delegacji ustawodawczej i utrzymany w sformułowaniu noweli 1926 r. do Konstytucji marcowej. Czas trwania i zakres delegacji określa ustawa, upoważnieniem tem nie może być objęta zmiana Konstytucji (art. 55 p. 1).

Wszystkie rodzaje dekretów Konstytucja stawia na równi z ustawami i zalicza je do kategorji t. zw. aktów ustawodawczych (art. 49), jako drugi rodzaj obok ustaw, przyznając im zasadniczą równorzędność. Stwierdza to Konstytucja, stanowiąc (art. 57 p. 2), iż ilekroć Konstytucja lub ustawy dla unormowania poszczególnej dziedziny z zakresu ustawodawstwa wymagają ustawy, dziedzina ta może być unormowana również dekretem Prezydenta Rzplitej, wydanym w warunkach, Konstytucją oznaczonych [1]).

Termin: „akt ustawodawczy" ma być pojęciem, obejmującem a) ustawy, b) dekrety. Jest to terminologja niewłaściwa, gdyż akt ustawodawczy, podobnie jak akt administracyjny[2]) lub sądowy oznacza czynność urzędową odpowiedniego organu, a więc samo działanie, wykonywanie pewnej funkcji, nie zaś wytwór działania. Akt ustawodawczy oznacza działanie organu ustawodawczego, w zastosowaniu do dekretów Prezydenta oznaczać to ma, iż są one emanacją samoistnej kompetencji Prezydenta, działającego w charakterze organu ustawodawstwa. Konstytucja kwietniowa odrzuca tem samem pojęcie ustawodawstwa tymczasowego lub zastępczego *(provisoriche Gesetzgebung, Gesetzersetzende Verordungen)*, lecz przyjmuje zasadniczą równorzędność dwuch źródeł ustawodawstwa: parlamentu i Prezydenta.

Konsekwencją takiego pojmowania istoty ustawodawstwa dekretowego jest to, że Konstytucja kwietniowa nie zawiera przepisu o przedstawianiu dekretów Izbom Ustawodawczym w określonym terminie i o utracie przez nie mocy obowiązującej w razie uchybienia temu terminowi, jak to zarządzała nowela 1926 r. do Konstytucji marcowej odnośnie do rozporządzeń z mocą ustawy. Idzie też dalej pod tym względem niż cyt. włoska ustawa z 1926 r., która wymaga przemiany dekretu królewskiego na ustawę w ciągu 2 lat pod rygorem utraty w braku tej przemiany mocy obowiązującej przez dekret (*conversione in legge*). Konstytucja kwietniowa nie wymaga przedsta-

---

[1]) Makarewicz, *Kodyfikacja Konstytucji* str. 8, uważa, iż artykuł ten ustanawia nowy rodzaj dekretów poza wymienionemi 3 rodzajami t. j. z upoważnienia ustawy, z konieczności i poza sferą zastrzeżoną specjalnie z art. 56. Pogląd ten nie da się utrzymać, stałby w kolizji z przepisami o pozostałych rodzajach dekretów — przepis ten wyraża myśl hierarchicznej równości norm dekretowych i ustawowych, co jest zresztą zbędne, bo wynika z przyznania dekretom mocy ustaw.

[2]) Kumaniecki K. Wł. *Akt administracyjny*, Kraków, 1913, str. 11. Makarewicz, ibidem, str. 6.

wienia dekretów Izbom i ogranicza się do przepisu, że dekrety mogą być zmieniane lub uchylane tylko aktem ustawodawczym (art. 55 p. 3). Nie wystarcza więc uchylenie uchwałą jednej izby, jak to było w Konstytucji 1921/26, gdy Sejm mógł anulować rozporządzenie z mocą ustawy własną uchwałą, ani jak to jest we włoskiej ustawie 1926 r., gdzie wystarcza odrzucenie dekretu przez jedną z izb. Nie idzie jednak Konstytucja kwietniowa tak daleko, jak art. 48 konstytucji wejmarskiej, dozwalający parlamentowi *żądać* tylko uchylenia dekretu, podczas gdy samo uchylenie następuje w drodze zarządzenia Prezydenta Rzeszy.

Co do form wydawania dekretów z konieczności i z delegacji stanowi Konstytucja, że wydawane są one *na wniosek* Rady Ministrów, natomiast wystarcza kontrasygnata Prezesa Rady Ministrów i właściwego przedmiotowo ministra. Utrata charakteru aktu ustawodawstwa tymczasowego lub zastępczego spowodowała zbędność kontrasygnaty dekretu przez cały Rząd, jak tego wymagały konstytucje przedwojenne i nowela 1926 r.

Dekrety mają moc ustawy i ogłaszane są z powołaniem się na podstawę konstytucyjną w Dzienniku Ustaw (art. 57 p. 1). Sądy nie mają prawo badać ich materjalnej ważności, co wynika z ich charakteru aktu ustawodawczego i czego Konstytucja zakazuje im wyraźnie (art. 64 p. 5).

Odnośnie do dekretów, wydawanych przez Prezydenta Rzplitej, jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych, cyt. dekret z 9 maja 1936 r. ustala ich treść, a mianowicie Prezydent w drodze dekretu: a) określa sposób odbywania służby wojskowej i podstawowe obowiązki i prawa żołnierza, b) wydaje dla Sił Zbrojnych przepisy dyscyplinarne i przepisy o pociąganiu żołnierzy do odpowiedzialności honorowej, c) ustala porty i przystanie wojenne oraz obszary warowne i rejony umocnione.

Reasumując ingerencję Prezydenta Rzplitej do funkcji normodawczej, stwierdzić musimy przyznanie przez Konstytucję Prezydentowi przewagi na polu ustawodawstwa nad Izbami Ustawodawczemi, wynikającą z zasadniczego zrównania dekretów z ustawami, oraz z trudności uchylania dekretu przez ustawę, podpadającą pod działanie veto ze strony Prezydenta. Wreszcie, co do zgodności dekretów z Konstytucją decyduje Prezydent Rzplitej, jednocześnie będąc ich źródłem.

§ 71. AKTY URZĘDOWE PREZYDENTA RZPLITEJ W ZAKRESIE ZARZĄDU WEWNĘTRZNEGO PAŃSTWEM.

W zakresie zarządu wewnętrznego Państwem Prezydent Rzplitej dokonywuje aktów rządowych, stanowiących punkt wyjścia dla dzia-

łalności wszystkich naczelnych organów. Co do treści swojej są to desygnacje, mianowania, odwołania, regulowanie funkcjonowania ciał reprezentacyjnych, zarządzenie ogłoszenia budżetu, udzielenie zezwolenia na zarządzenie stanu wyjątkowego, wreszcie prawo łaski.

I. Tutaj należy udział ustępującego Prezydenta Rzplitej w obsadzaniu urzędu Prezydenta Rzplitej, o czem była mowa w § 61.

II. Mianowanie Rządu, przy czem rozróżnić trzeba mianowanie Prezesa Rady Ministrów, co należy do prerogatyw Prezydenta, oraz mianowanie ministrów na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Z wyjątkiem różnicy formalnej, polegającej na braku kontrasygnaty na nominacji premjera, jest to ten sam system mianowania Rządu, jaki był przyjęty w Konstytucji marcowej, według której (art. 45) mianowanie premjera następowało stosownie do uznania Prezydenta, mianowanie zaś pozostałych ministrów na wniosek premjera. Identyczność systemu posiada w każdej z tych Konstytucyj odmienne uzasadnienie: w marcowej wynika ona z systemu gabinetowego (parlamentarnego) rządów, w kwietniowej zaś z przyjęcia systemu kanclerskiego. Faktyczną swobodę w wyborze premjera posiada Prezydent obecnie większą, niż przy Konstytucji marcowej, przy której musiał liczyć się z większością Sejmu, co przy obecnym systemie konstytucyjnym odgrywa rolę nie zasadniczą, lecz dodatkową.

III. Uprawnienia Prezydenta Rzplitej w stosunku do Sejmu i Senatu polegają na 1) powołaniu $^1/_3$ składu Senatu (art. 13 p. 2 f oraz 47 p. 1) oraz 2) na prawie ingerencji do biegu prac parlamentarnych za pomocą zwołania, otwarcia, odroczenia i zamknięcia sesyj Izb Ustawodawczych.

A. Powołanie $^1/_3$ części Senatu przez Prezydenta zapewnia mu duży wpływ na jego skład. Członków mianowanych spotykamy w izbach wyższych wielu państw jak w Anglji, Włoszech, w przedwojennych konstytucjach Austrji, Węgier, Prus i Rosji, z nowych konstytucyj w konstytucji jugosłowiańskiej z 3 września 1931 r. ($^1/_2$ składu) oraz w ustawie węgierskiej z 1926 r. (40-tu mianowanych dożywotnio i 7-iu na 5 lat, razem 47 nominatów na 253 członków).

Wpływ Prezydenta na Senat przez mianowanych przez niego senatorów zwiększa okoliczność, że powołanie następuje na jedną kadencję, gdyż rozwiązanie Senatu powoduje odnowienie całego jego składu, co w wyższym stopniu uzależnia nominatów od Głowy Państwa. Konstytucja nie zawiera żadnych przepisów, dotyczących kwalifikacyj, jakim mają odpowiadać senatorowie nominowani, zaś ordynacja wyborcza do Senatu z dnia 8 lipca 1935 r. (Dz. U. Nr. 47 poz. 320) ustala, iż Prezydent powołuje senatorów z pośród obywateli, mających prawo wybieralności do Senatu (art. 40 p. 1), co

sprowadza się do posiadania prawa wybieralności do Sejmu z jedynem zastrzeżeniem ukończenia 40-tu lat przed dniem zarządzenia wyborów (art. 4). Nie wymaga się zatem od senatorów nominowanych wyższych kwalifikacyj, jak pełnienia przez określony czas funkcyj publicznych i t. p., czego zazwyczaj konstytucje i ordynacje wyborcze, wprowadzające czynnik mianowany do izby wyższej, wymagają w celu podniesienia poziomu izby przez czynnik doświadczenia państwowego. Pod tym względem Prezydent Rzplitej posiada zupełną swobodę wyboru kandydatów, która faktycznie może być wykorzystana przez Rząd, jeżeli zechce on wyjednać u Prezydenta nominacje, wzmacniające grupy, bardziej odpowiadające mu z aktualno-politycznego punktu widzenia. Przy tej hipotezie powołanie senatorów przez Prezydenta stanowiłoby korektywę polityczną wyniku wyborów.

B. Regulowanie funkcjonowania Izb Ustawodawczych należy do Prezydenta. Uprawnienia Prezydenta w tej dziedzinie obejmują: a) zwołanie i rozwiązanie Sejmu i Senatu (art. 12 p. b oraz art. 13 p. h), b) zarządzenie otwarcia, odroczenia i zamknięcia sesji Sejmu i Senatu (art. 12 p. c.), c) określenie przedmiotu obrad sesji nadzwyczajnej Sejmu i Senatu, zwołanej z własnej inicjatywy i uzupełnienie porządku obrad sesji, zwołanej z inicjatywy posłów (art. 36 p. 2).

Pierwsze uprawnienie (zwołanie) odnosi się do nowoobranych Izb Ustawodawczych, pozostałe stanowią ingerencję do biegu prac parlamentarnych w toku kadencji.

Konstytucja formułuje warunki objektywne oraz terminy, od nastąpienia których zależy wykonanie przez Prezydenta przysługujących mu w stosunku do Izb Ustawodawczych uprawnień, pojmując te uprawnienia, jako wykonanie przez Prezydenta jego konstytucyjnego obowiązku. Nie stwarza jednak Konstytucja sankcji wykonania tego obowiązku w postaci zebrania się Izb z samego prawa, gdyż sprzeciwiałoby to się zasadzie zwierzchnictwa Prezydenta nad Sejmem i Senatem. Pozostaje jedynie odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów, ponieważ akty te, w przeciwieństwie do przedterminowego rozwiązania Izb, nie należą do prerogatyw i winny być przez premjera kontrasygnowane.

Konstytucja zawiera postanowienie, że zwołanie Izb Ustawodawczych na pierwsze posiedzenie w nowej kadencji ma nastąpić nie później, niż trzydziestego dnia po ogłoszeniu wyniku wyborów do Izb Ustawodawczych (art. 35 p. 1). Nie ustala więc sama Konstytucja ścisłego terminu pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu, jak to czyniła Konstytucja marcowa, przyjmując jako ten termin trzeci wtorek po dniu wyborów (art. 25). Spornem jednak wówczas było, czy na-

leży rozumieć to po dniu wyborów do Sejmu, czy do Senatu. Konstytucja kwietniowa odsyła dla ustalenia tego terminu do przepisów ordynacji wyborczej, dotyczących ogłoszenia wyborów. Obecnie obowiązująca ordynacja wyborcza do Sejmu z 8 lipca 1935 r. nakazuje Generalnemu Komisarzowi Wyborczemu ogłoszenie w gazecie rządowej wyniku wyborów do Sejmu w dwunastym dniu po głosowaniu (art. 76 p. 1), zaś ordynacja wyborcza do Senatu 8 lipca 1935 r. poleca mu ogłosić jednocześnie wynik wyborów do Senatu (art. 34 p. 1). W ten sposób Izby Ustawodawcze zebrać się mają nie później niż 42 dnia po wyborach do Sejmu. W granicach tego terminu *ad quem* zwołać ma Izby Prezydent Rzplitej, wykonywując swój obowiązek konstytucyjny.

Utrzymując 5-cioletnią kadencję parlamentarną, utrzymuje też Konstytucja kwietniowa dotychczasowy podział kadencji na sesje i rozróżnia sesje zwyczajne i nadzwyczajne. Wytyczną nowej Konstytucji jest ograniczyć czas trwania prac parlamentarnych, stosownie do zmniejszonej roli konstytucyjnej Izb Ustawodawczych. Tak więc ostateczny termin zwołania sesji zwyczajnej został przesunięty z października na listopad (art. 35 p. 2) i czas jej trwania określono na 4 miesiące, chyba że budżet będzie uchwalony w terminie wcześniejszym, wówczas Prezydent może zamknąć sesję przed upływem maksymalnego terminu. Utrzymując postanowienie Konstytucji marcowej, według którego Prezydent może sesję zwyczajną odroczyć raz na dni 30, odroczenie zaś na czas dłuższy lub ponowienie odroczenia wymaga zgody Sejmu, Konstytucja kwietniowa dodaje przepis, stanowiący, że okresu przerwy, spowodowanej odroczeniem nie wlicza się do biegu terminów, przepisanych Konstytucją dla czynności sejmowych (art. 35 p. 5), co dotychczas było sporne.

Temu samemu celowi, co ograniczenie czasu trwania sesji zwyczajnej, służą przepisy Konstytucji, precyzujące zwołanie Izb na sesję nadzwyczajną. Prezydent Rzplitej może zwołać sesję nadzwyczajną: a) według swego uznania w każdym czasie, oraz b) w ciągu 30 dni na wniosek conajmniej połowy ustawowej liczby posłów, wzgl. senatorów. Dotychczasowy termin zwołania sesji nadzwyczajnej został przedłużony z dwuch tygodni do 30 dni, a ilość żądających zwołania posłów z 1/3 na 1/2, co bezsprzecznie utrudnia zwołanie tej sesji, uzasadnienie zaś swoje znajduje w tem, że chce się zapobiedz nadużywaniu prawa tego przez mniejszość parlamentarną [1]).

---

[1]) Francuska ustawa konstytucyjna z 16 lipca 1875 r. wymaga dla zwołania parlamentu na sesję nadzwyczajną żądania, wyrażonego przez absolutną większość człon-

Zwołując sesję nadzwyczajną z własnej inicjatywy, Prezydent ustala przedmiot jej obrad w zarządzeniu zwołującem. W razie zwołania sesji z inicjatywy posłów, porządek obrad obejmie sprawy, wymienione we wniosku o otwarciu takiej sesji, Prezydent Rzplitej może jednak uzupełnić porządek dzienny na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub Marszałka Sejmu sprawami, które uzna za nagłe (art. 36 p. 2). Konstytucja nie nakłada na Prezydenta obowiązku jednoczesnego zwołania obu Izb na sesję.

IV. Uprawnienia Prezydenta w zakresie sądownictwa obejmują: a) mianowanie i odwołanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 13 p. 2 c, b) mianowanie sędziów sądów powszechnych (art. 65), c) mianowanie sędziów Trybunału Stanu (art. 13 p. 2 e oraz art. 71 p. 2), d) wykonywanie prawa łaski (art. 12 p. j).

Z pośród wszystkich nominacyj w dziale sądownictwa powszechnego wyodrębnia Konstytucja mianowanie (a także i odwołanie) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, podkreślając stanowisko jego w hierarchji sądów powszechnych, z którem związana jest szczególnie ważna pod względem konstytucyjnym jego rola w sądownictwie konstytucyjnem, jako przewodniczącego Trybunału Stanu. Mianowanie i odwołanie jego stanowi prerogatywę Prezydenta Rzplitej, a zatem nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i Ministra Sprawiedliwości, jako właściwego ministra. Także nominacja sędziów Trybunału Stanu zaliczona została do prerogatyw Prezydenta, ograniczony on tu jest wszelako do wyboru ich z pośród kandydatów, przedstawionych w liczbie podwójnej w połowie przez Sejm, w połowie przez Senat, oraz koniecznością równomiernego uwzględnienia kandydatów każdej z Izb (art. 71 p. 2).

Co do sędziów sądów powszechnych Konstytucja zawiera samą zasadę mianowania ich przez Prezydenta, łącząc ją z zastrzeżeniem: „jeżeli ustawy inaczej nie stanowią" (art. 65 p. 1).

Konstytucja kwietniowa przyznaje Prezydentowi Rzplitej prawo łaski (art. 13 p. j), co należy z reguły do atrybutów Głowy Państwa w konstytucjach współczesnych. Ujmuje przy tem istotę tego prawa oraz zakres jego odmiennie od Konstytucji marcowej, która zaliczała akty łaski do aktów rządowych Prezydenta Rzplitej, a zatem wymagała dla nich kontrasygnaty premjera i ministra sprawiedliwości. Akt ułaskawienia jest aktem z natury swej sądowym, stanowi ingerencję

---

ków każdej izby (art. 2). Konstytucja czecho-słowacka, przewidująca 2 sesje zwyczajne, wymaga takiejże większości, dopuszcza jednak zwołanie parlamentu na żądanie $^{2}/_{5}$ posłów jednej z izb, o ile od ostatniej sesji zwyczajnej upłynęły przynajmniej 4 miesiące.

Głowy Państwa do wymiaru sprawiedliwości[1]) i dlatego słusznie Konstytucja zawiera odnoszace się do niego normy w dziale IX, poświęconym wymiarowi sprawiedliwości.

Wykonywując akt łaski, Prezydent Rzplitej działa nie jako szef egzekutywy, gdyż według art. 64 p. 4 Konstytucji, „orzeczenia sądowe nie mogą być zmieniane, ani uchylane inne organa władzy", lecz jako czynnik nadrzędny, posiadający zwierzchnictwo nad organami państwowemi, a więc w danym razie z tytułu zwierzchnictwa nad Sądami.

Zakres prawa łaski określa art. 69 Konstytucji, według którego, „Prezydent Rzplitej władny jest aktem łaski darować lub złagodzić skazanemu karę wymierzoną orzeczeniem prawomocnem, tudzież uchylić skutki skazania".

Akt łaski pojęty tu jest słusznie, jako akt, stosowany nie w toku instancyj sądowych, lecz po za niemi, to znaczy do orzeczeń prawomocnych. Konstytucja kwietniowa pojmuje zasadniczo zakres tego prawa taksamo, jak Konstytucja marcowa, t.j. w najpełniejszem zastosowaniu, obejmując niem nie tylko darowanie lub złagodzenie kary ale i darowanie skutków zasądzenia, co nie zawsze wchodzi do pojęcia aktu łaski. Nadto Konstytucja kwietniowa rozszerza to prawo, usuwając znajdujące się w Konstytucji poprzedniej zastrzeżenie, według którego, „Prezydent nie może stosować tego prawa do ministrów, zasądzonych na skutek postawienia ich w stan oskarżenia przez Sejm" (art. 47 p.2 Konst. marc.). Zastrzeżenie to w Konstytucji marcowej było przyjęte za wzorem innych konstytucyj demokratycznych i opierało się na doświadczeniach historycznych, wykazujących nadużywanie tego prawa przez absolutnych monarchów w celu dyspensowania od mocy obowiązującej prawa przez miłych im poddanych[2]), pozatem odpowia-

---

[1]) Por. Krzymuski E., *w Ankiecie Jaworskiego o Konstytucji marcowej* (str. 134): „W świetle powyższego zapatrywania ułaskawienie przestępcy przez Prezydenta Rzplitej przedstawiałoby się, jako akt możliwie najrozumniej pojętego wymiaru sprawiedliwości. Wyrok sprawiedliwy ze stanowiska prawa obowiązującego Prezydent Rzplitej przekształca w drodze łaski w wyrok sprawiedliwy ze stanowiska prawa trafnego, bo prawa, biorącego w rachubę szczególnie wysoki stopień, w jakim charakter konkretny danego przypadku odstępuje od kwalifikacji abstrakcyjnej, nadawanej mu przez ustawę. Wyjątkowo więc, z upoważnienia Konstytucji, Prezydent Rzplitej działa tutaj, jako organ nie władzy wykonawczej (art. 2), lecz władzy sądowej Narodu". Ostatnie zdanie odnosi się do konstrukcji prawnej organów, przyjętej przez Konstytucję marcową.

[2]) Historyczne zastrzeżenie to wywodzi się z angielskiego *Act of settlement* z r. 1701, podobny przepis zawiera Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, znajdował się on również w Konstytucji Francuskiej 1848 r., brak go natomiast w ustawie konstytucyjnej z 25 lutego 1875 r. Brak ten komentatorzy francuscy uwa-

dało wzajemnemu stosunkowi Prezydenta i Sejmu w ustroju republiki parlamentarnej. Zastrzeżenie to w Konstytucji kwietniowej zostało usunięte, gdyż przyjmuje ona akt łaski, jako prerogatywę Prezydenta posiadającego zwierzchnictwo zarówno nad sądami, jak i parlamentem. Jak wyżej zauważyliśmy, warunki realizacji odpowiedzialności konstytucyjnej ministrów są tak w Konstytucji kwietniowej sformułowane, że przeznaczony jest i ten rodzaj odpowiedzialności ministrów do stosowania raczej przez Prezydenta, niż przez Izby Ustawodawcze. Ale i w wypadku zasądzenia ministra przez Trybunał Stanu z oskarżenia Izb przesługuje Prezydentowi możność ułaskawienia ministra, jako posiadającemu zwierzchnictwo nad organami państwowymi, a więc i w stosunku do orzeczeń Trybunału Stanu, jako organu sądownictwa konstytucyjnego. Prawo to nie może być ograniczone.

Prawo łaski pojmuje Konstytucja kwietniowa, zgodnie z ogólnie przyjętem pojmowaniem, jako akt na rzecz pewnych indywidualnie oznaczonych osób w odróżnieniu od amnestji, jako aktu, odnoszącego się do pewnej kategorji osób skazanych za przestępstwa pewnego rodzaju. Nie zastrzega jednak Konstytucja dla amnestji drogi ustawodawczej, czyli formy ustawy, uchwalonej przez parlament, jak tego wymagała Konstytucja marcowa (art. 47 p. 3), ale formułuje to w ten sposób, że „amnestja wymaga aktu ustawodawczego" (art. 69 p. 2). Wobec tego jest możliwem udzielenie amnestji nie tylko w formie ustawy, lecz i dekretu Prezydenta Rzplitej, w szczególności, pomijając nieprzedstawiający wątpliwości wypadek wydania dekretu amnestyjnego na podstawie delegacji ustawodawczej, także samodzielnie, w przerwie między kadencjami parlamentarnemi, jako rozporządzenie z konieczności, gdyż amnestja nie należy do wyjątków, wyliczonych w art. 55 p. 2, oraz w czasie stanu wojennego, gdyż wtenczas Prezydent Rzplitej posiada prawo wydawania dekretów w zakresie nieograniczonym.

V. Analogiczne uprawnienia, jak w organizacji sądownictwa, przysługują Prezydentowi Rzplitej w stosunku do kontroli państwowej. Wspólną podstawą prawną jest tu niezależność od Rządu, która musi istnieć analogicznie jak sądownictwie, i której istnienie co do Najwyższej Izby Kontroli przyjmuje Konstytucja (art. 77 p. 2). Dla zapewnienia tej niezależności Konstytucja usuwa wpływ Rządu na nominacje w zakresie kontroli państwowej, a mianowicie:

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli mianuje i odwołuje Prezydent

---

żają za nieistotny, wobec zasad ustroju repnbliki parlamentarnej. Nie uznawały wcale prawa łaski pierwsze konstytucje francuskie epoki Wielkiej Rewolucji, jak konstytucja 1791 r. i konstytucja III r. republiki.

Rzplitej bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i bez wniosku Rady Ministrów — akty te bowiem zaliczone zostały do prerogatyw Prezydenta (art. 13 p. 2 c oraz 77 p. 3),

członków kolegjum N. I. K. mianuje Prezydent Rzplitej na wniosek i za kontrasygnatą Prezesa Najwyższej Izby Kontroli (art. 77 p. 3).

Powyższe sformułowanie sposobu nominacji Prezesa i członków kolegjum N. I. K. daje możność zrealizowania jej konstrukcji w postaci, określonej już w dekrecie Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. (Dz. Praw Nr. 14 poz. 183), jako „władzy podległej bezpośrednio Naczelnikowi Państwa", co zostało utrzymane i rozszerzone w ustawie z dnia 3 czerwca 1921 r. (Dz. U. Nr. 51 poz. 314) w sformułowaniu: „Kontrola Państwowa jest władzą... od Rządu niezależną, podległą bezpośrednio Prezydentowi Rzplitej". Przy Konstytucji marcowej, w ustroju parlamentarnym wytworzyła się wszakże zależność od Rządu wskutek wymagania dla nominacyj wniosku Rady Ministrów i kontrasygnaty premjera, a z drugiej strony od Sejmu wskutek przyjęcia zasady usuwalności członków kolegjum większością $^3/_5$ głosów Sejmu. Obecnie pozostała zasada odpowiedzialności Prezesa N. I. K. za sprawowanie urzędu na zasadach, ustalonych dla odpowiedzialności ministrów (art. 77, p. 4), a więc odpowiedzialność potrójna: polityczna, parlamentarna i konstytucyjna, a z tych najistotniejszą i najbardziej realną jest odpowiedzialność przed Prezydentem Rzplitej.

VI. W zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych Prezydent Rzplitej dokonywuje tak w czasie pokoju, jak i w stanie wojny aktów urzędowych, wchodzących bądź w zakres funkcji normodawczej (dekrety), bądź w zakres aktów administracyjnych (zarządzenia). O kompetencjach Prezydenta Rzplitej, jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych w czasie wojny będziemy mówić w § 73, poprzednio zaś omówiliśmy jego akty normodawcze w czasie pokoju. Na tem miejscu przedstawimy akty urzędowe Prezydenta Rzplitej, należące do dziedziny zarządu Sił Zbrojnych. Tu należą: a) sprawowanie zwierzchnictwa Sił Zbrojnych (art. 12 p. d), b) mianowanie i odwoływanie Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (art. 13, p. 2 d), c) coroczne zarządzanie poboru rekruta (art. 62 p. 1).

Zasadę zwierzchnictwa Głowy Państwa nad siłami zbrojnemi przyjmują powszechnie konstytucje współczesne, nie tylko monarchiczne, ale i republikańskie, jak francuska [1]), niemiecka [2]), czechosło-

---

[1]) Art. 3 Ustawy Konst. z 25 lutego 1875 r.: „Il (Président) dispose de la force armée".

[2]) Art. 47: „Der Reichspräsident hat den Oberbefehl über die gesamte Wehrmacht des Reiches".

wacka[1]). Zasadę tę przyjmowała również i Konstytucja marcowa, stanowiąc w art. 46, iż „Prezydent Rzplitej jest zarazem najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych Państwa", ale sprawowanie tego zwierzchnictwa było ograniczone warunkami działania Prezydenta w ramach ustroju parlamentarnego[2]).

Konstytucja kwietniowa zalicza troskę o „obronność Państwa" do naczelnych obowiązków Prezydenta Rzplitej (art. 2 p. 3). Uległy zmianie warunki działania Prezydenta i w tym zakresie, odpowiednio do zmiany jego konstytucyjnego stanowiska, wszelako zakres jego kompetencji w czasie pokoju pozostał jednakowy. Dekret z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnemi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju (Dz. U. Nr. 38 poz. 286) ustala, iż Prezydent Rzplitej zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnemi w czasie pokoju sprawuje przez a) Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, b) Ministra Spraw Wojskowych (art. 1 § 1). Według dekretu (art. 1 § 2) siły zbrojne są podporządkowane Prezydentowi Rzplitej przez Ministra Spraw Wojskowych, jednak znaczenie tego ministra zostało zmniejszone w porównaniu do dotychczasowego stanowiska (Konstytucja marcowa i dekrety 6 sierpnia 1926 r. oraz 30 kwietnia 1929 r.) 1-o wskutek ogólnej zmiany stosunku ministrów do Prezydenta, oraz 2-o na rzecz Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych.

Dekret z 1936 r. wyszczególnia zarządzenia Prezydenta, jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych, a mianowicie: a) nadawanie żołnierzom pierwszego i następnych stopni oficerskich, b) mianowanie i zwalnianie na wniosek Ministra Spraw Wojskowych, uzgodniony z Generalnym Inspektorem Sił Zbrojnych, podsekretarzy stanu w Ministerstwie Spraw Wojskowych, Inspektorów Armji, Generałów do Prac, Szefa Sztabu Głównego, Generałów Inspekcjonujących oraz Dowódców dywizyj, Dowódców równorzędnych i wyższych, c) nadawanie orderów i odznaczeń wojskowych.

Zarządzenia te odnoszą się więc do spraw personalnych Sił Zbrojnych[3]). Ponadto jest Prezydent Rzplitej przewodniczącym Komitetu Obrony Rzeczypospolitej (art. 10) i go zwołuje (art. 12).

---

[1]) § 64 p. 10: „Jest on najwyższym zwierzchnikiem wszystkich sił obrony narodowej".

[2]) Por. str. 40—41 tej pracy, oraz str. 268—272 mojego *Polskiego Prawa Politycznego.*

[3]) Znaczenie skoncentrowania w ręku Prezydenta Rzplitej decyzji w sprawach personalnych podkreśla Sikorski Wł. gen. w art. *Podstawy organizacji naczelnych władz wojskowych (w Ankiecie Jaworskiego* str. 448): „Jest to zgodne z postanowieniami Konstytucji, a pokrywa się najzupełniej z interesami wojska. Prawo

Do Prezydenta Rzplitej należy także zarządzanie corocznie poboru rekruta w granicach ustalonego kontyngentu (art. 62 p. 1). Zmiana kontyngentu wymaga aktu ustawodawczego (art. 62 p. 2), t. j. ustawy lub dekretu. Jednakże nie jest wskazanem używać formy dekretu przy uchwalaniu spełnienia przez obywateli ich kardynalnego obowiązku względem Państwa. Wszystkie Sejmy od czasu wskrzeszenia Polski wykazały pod tym względem wielką ofiarność patrjotyczną.

Ze wszystkich atrybucyj Prezydenta Rzplitej w zakresie sprawowania zwierzchnictwa sił zbrojnych w czasie pokoju najdonioślejsze znaczenie posiada wykonywane w formie prerogatywy mianowanie i zwalnianie Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (art. 13 p. d). Cyt. dekret z r. 1936 określa to stanowisko tak samo jak dekret z r. 1926, który stworzył je, a mianowicie, iż Generalny Inspektor Sił Zbrojnych jest generałem, przewidzianym na Naczelnego Wodza (art 4). Z utrzymania i dalszego rozwinięcia tego stanowiska, utworzonego w czasie obowiązywania Konstytucji marcowej, która zawierała zakaz sprawowania przez Prezydenta naczelnego dowództwa w czasie wojny (art. 46 p. 1), jest widoczne, iż choć Konstytucja kwietniowa takiego zakazu nie zawiera, uważa jednak za niemożliwe z przyczyn faktycznych łączenie w jednej osobie funkcyj Głowy Państwa i Naczelnego Wodza.

Doświadczenia wielkiej wojny wykazały konieczność stworzenia stanowiska generała przewidzianego na naczelnego wodza w razie wybuchu wojny, mającego za swe zadanie przygotować obronę Państwa [1]). Z tak pojętej roli Generalnego Inspektora wynika określenie

---

nominacji i awansów oficerów, prawo przenoszenia, zwalniania i reaktywowania ich, swobodna wreszcie poza raz ustalonym etatem w tych sprawach decyzja — to szerokie bardzo pełnomocnictwo. Prawo to, złożone dawniej w rękach królów czy cesarzy, stanowiło ostoję ich władzy absolutnej. Dzisiaj zachowane ono być musi w ręku Prezydenta Rzplitej. W ten tylko bowiem sposób interesy Państwa i wojska będą warowane skutecznie, — wszelka zaś polityka personalna, prowadzona pod innym kątem widzenia, aniżeli potrzeby Państwa, będzie wykluczona".

[1]) Por. Sikorski, l. c. str. 442: „W żadnem z państw, biorących udział w wojnie 1914—18 r., nie istniało w czasie pokoju stanowisko generała, przewidzianego na naczelnego wodza wojsk w czasie wojny. Żadne z państw tych nie zdawało sobie sprawy z ogromu zadań, które wojna stawia przed naczelnem dowództwem, z jego władzy prawie dyktatorskiej i płynącej stąd konieczności starannego przygotowania jej zakresu działania już w czasie pokoju. Błąd ten zemścił się dotkliwie. Improwizowanie naczelnego dowództwa w ostatniej, najtrudniejszej chwili, improwizowanie całego szeregu sztabów, gmatwało w momencie najgorętszym sytuację, potęgowało chaos a w rezultacie wynosiło wodza, który w początkach wojny nie dysponował zgranym sztabem, nie znał swych wojsk, ani też swych kompetencyj . . . . faktów powyższych wysnuto wszędzie na Zachodzie odpowiednie konsekwencje. We wszystkich zatem wojskach za-

jego kompetencyj. Dekret 1936 r. określa je, jako „nadawanie właściwego kierunku pracom nad obroną Państwa i przygotowaniem Sił Zbrojnych na wypadek konfliktu zbrojnego“ (art. 5), w szczególności zaliczając do nich: a) stawianie Rządowi postulatów w dziedzinie obrony Państwa, b) przygotowywanie planów operacyjnych i mobilizacyjnych, c) dawanie Ministrowi Spraw Wojskowych, który dowodzi bezpośrednio i dysponuje w czasie pokoju Siłami Zbrojnemi, dyrektyw co do przygotowania ich do zadań wojennych, d) kontrolę w dziedzinie wyszkolenia, sprawności bojowej i przygotowania wojennego Sił Zbrojnych, e) stawianie Ministrowi Spraw Wojskowych wiążących postulatów co do obsady stanowisk od dowódców pułków wzwyż (art. 5). Nadto Generalny Inspektor jest zastępcą przewodniczącego Komitetu Obrony Rzplitej, może stawiać wniosek do Prezydenta Rzplitej o jego zwołanie (art. 11 i 12).

Dla wykonania swego zadania Generalny Inspektor potrzebuje współdziałania Rządu tak w czasie pokoju, jak i w czasie wojny, jako Naczelny Wódz [1]). Kordynacja prac nad przygotowaniem obrony Państwa odbywa się w Komitecie Obrony Rzplitej z udziałem premjera oraz ministrów spraw wewnętrznych, zagranicznych, spraw wojskowych, skarbu, przemysłu i handlu (art. 11 § 2). Nadto dekret z 1936 r. postanawia, że na żądanie Generalnego Inspektora skierowane do poszczególnych ministrów, odpowiedni dyrektorzy departamentów współpracują z Sekretarjatem Obrony Rzeczypospolitej (art. 13 § 2).

Współpracując z Rządem, Generalny Inspektor jest od niego całkowicie niezależny, gdyż mianowanie i odwołanie jego należy do prerogatyw Prezydenta, a więc odbywa się bez wniosku Rady Ministrów i bez kontrasygnaty premjera i Ministra Spraw Wojskowych.

---

chodnich stworzono po wojnie posterunek generała, przewidzianego na naczelnego wodza, powierzając te funkcje w jednym wypadku generalnemu inspektorowi wojsk, w drugim wypadku szefowi Sztabu Generalnego“. A dalej na str. 450: „Stwierdzam przeto, że wydaje mi się rzeczą wprost nielogiczną improwizować w czasie wojny absolutną prawie na froncie władzę wodza, nie stwarzając jej zawiązku już w czasie pokoju. A więc ten, który ma dowodzić wojskiem w chwilach próby, w najcięższym momencie ojczyzny, który ma żądać największych ofiar od podwładnych sobie, bo ofiary życia, który poniesie za losy wojska i kraju pełną wówczas odpowiedzialność, nie istnieje wcale w czasie pokoju. Nie przygotowuje się on do tak odpowiedzielnej roli już w czasie pokoju, nie poznaje swych najbliższych współpracowników, nie nawiązuje tych serdecznych węzłów z żołnierzem, bez których niema faktycznego dowództwa, niema możności prowadzenia żołnierzy w bój“.

[1]) Sikorski, l. c. str. 443: „Podjęto również inicjatywę uzgodnienia wszystkich prac rządu, podejmowanych w jego łonie dla celów obrony Państwa. Zrozumiano tam (t. j. na Zachodzie), że trwałe zabezpieczenie bytu Państwa spoczywa w ręku rządu, jako całości, że w razie wojny rząd gromadzi oraz rozdziela zasoby i środki działania“.

Uwolnienie nominacji i odwołania Generalnego Inspektora i Naczelnego Wodza od kontrasygnaty ministerjalnej oznacza nietylko wzmocnienie władzy Prezydenta w tym zakresie, ale także emancypację władzy wojskowej z pod wpływu Rządu. Wprawdzie Minister spraw wojskowych reprezentuje w Rządzie sprawy obrony Państwa, ale jest on uzależniony od Generalnego Inspektora, gdyż „wedle dyrektyw jego referuje jego wnioski" (art. 6 § 1 d).

Emancypacja władzy wojskowej z pod wpływu Rządu jest poważnem zagadnieniem ustrojowem, brzemiennem w konsekwencje polityczne. W ten sposób bowiem wytwarza się dualizm władz, który doprowadzić musi do przewagi władzy wojskowej nad cywilną. W tym też kierunku poszła praktyka państwowa, zapewniając Generalnemu Inspektorowi wpływ na mianowanie Rządu [1]) i przemieniając zasadę koncentracji władzy w ręku Prezydenta Rzplitej na współrządy (duumvirat) Prezydenta Rzplitej i Generalnego Inspektora. To stanowisko Generalnego Inspektora w ustroju państwowym zostało sprecyzowane w okólniku Prezesa Rady Ministrów Sławoja-Składkowskiego z dnia 13 lipca 1936 r. Okólnik ten zarządza, że Generalny Inspektor jest pierwszą osobą w Państwie po Prezydencie Rzplitej i że premjer obowiązany jest do posłuszeństwa względem niego [2]). Okólnik ten wprowadza w drodze praktyki, lecz nie w drodze formalnej zmiany Konstytucji, przeprowadzonej w trybie przewidzianym w art. 80, zasadniczą przemianę ustrojową. Faktyczna realizacja zasady Wodza, podstawowej ideji Konstytucji, jak to dowiedliśmy w § 58, została przeniesiona na Generalnego Inspektora, przyczem motywy urzędowe do tego zarządzenia powołały się na wzgląd na obronność Państwa [3]). Niewątpliwie przemiana ta oznacza dalsze pogłębienie zasady państwa autorytatywnego.

VII. Obsadzanie urzędów państwowych przez Prezydenta Rzeczypospolitej odnosi się tylko do urzędów, na które mianowanie

---

[1]) Patrz oświadczenie Prezesa Rady Ministrów gen. *Sławoja-Składkowskiego* na posiedzeniu Sejmu z dnia 4 czerwca 1936 r. (*Spraw. sten. XXVI/6*): „Mam zaszczyt przedstawić się Wysokiej Izbie: z rozkazu Prezydenta Rzplitej i gen. Śmigłego zostałem premjerem".

[2]) Patrz komunikat agencji „Iskra" (*Kurjer Warsz.* Nr. 193 wyd. por.): „Prezes Rady Ministrów gen. Sławoj-Składkowski wystosował w dniu 13 lipca 1936 r. do wszystkich ministrów i wojewodów pismo treści następującej: „Zgodnie z wolą Pana Prezydenta Rzeczypospolitej Ignacego Mościckiego zarządzam, co następuje: Generał Rydz-Śmigły, wyznaczony przez Marszałka Piłsudskiego, jako pierwszy obrońca ojczyzny, pierwszy współpracownik Pana Prezydenta Rzeczypospolitej w rządzeniu Państwem, ma być uważany i szanowany, jako pierwsza w Polsce osoba po Panu Prezydencie Rzeczypospolitej. Wszyscy funkcjonarjusze państwowi z Prezesem Rady Ministrów na czele okazywać mu winni objawy honoru i posłuszeństwa".

[3]) Z komentarza podanego przez agencję „Iskra": „W treści swej zarządzenie

przez Prezydenta zostanie zastrzeżone w ustawach (art. 12 p. h). Według ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr. 21 poz. 164) znowelizowanej rozp. Prezydenta 27 października 1932 r. (Dz. U. Nr. 87 poz. 737) Prezydent Rzplitej mianuje podsekretarzy stanu i wojewodów, na wniosek właściwej władzy naczelnej, uchwalony przez Radę Ministrów, mianowania zaś ambasadorów, ministrów pełnomocnych i posłów nadzwyczajnych oraz na inne stanowiska, zastrzeżone odrębnemi ustawami, dokonywuje Prezydent na wniosek właściwej władzy naczelnej w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów. Według rozp. z dnia 24.II. 1928 r. (Dz. U. Nr. 24 poz. 204). Prezydent Rzplitej mianuje profesorów szkół akademickich. Mianowania na urzędy państwowe dokonywuje Prezydent na wniosek właściwego ministra, uzgodniony z premjerem i za kontrasygnatą właściwego ministra. Jedynie mianowanie i zwalnianie Szefa i urzędników Kancelarji Cywilnej zalicza Konstytucja (art. 13 p. g) do prerogatyw. Konstytucja marcowa wymagała dla nominacyj urzędników Kancelarji Cywilnej kontrasygnaty premjera, którego też czyniła odpowiedzialnym przed Sejmem za ich działania (art. 45 p. 3), co miało zabezpieczyć pełną realizację systemu rządów parlamentarnych. Konstytucja kwietniowa, nadając Prezydentowi możność działania samodzielnego, chce zapewnić mu odpowiedni do tego aparat, złożony z ludzi, swobodnie przezeń dobieranych. Wszelako uwolnienie od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów nominacji Szefa Kancelarji Cywilnej może mieć poważne konsekwencje polityczne, wynikające z usamodzielnienia tego stanowiska w stosunku do premjera i Rządu.

VIII. W zakresie skarbowości do Prezydenta Rzplitej należy zarządzenie ogłoszenia budżetu, stosownie do przepisów art. 58 Konstytucji. Wprawdzie budżet ustala ustawa (w sensie formalnym), ale ze względu na specjalne warunki, w jakich ta ustawa jest uchwalana (wyłączna inicjatywa Rządu, niemożność podwyższenia wydatków bez zgody Rządu, prekluzyjne terminy), Konstytucja w odróżnieniu od wszystkich innych ustaw formułuje kompetencję Prezydenta ogłoszenia budżetu, jako jego konstytucyjny obowiązek, czyli nie przyznaje mu prawa veta. Wykonanie zresztą tego prawa byłoby niemożliwe

---

Prezesa Rady Ministrów nie zawiera żadnego novum. Szczególne warunki geopolityczne Polski, jak również doświadczenia historyczne nakazują Narodowi wytężoną czujność i przezorność w dziedzinie obronności kraju oraz psychicznej i materjalnej gotowości bojowej jego obywateli. Stąd też mąż, sprawujący pieczę i władzę nad kompleksem sił i środków, mających na celu utrzymanie całości i nienaruszalności Rzplitej, zajmuje w oczach Narodu szczególne stanowisko. Ta tradycja, biorąca swój początek od pierwszego i zwycięskiego Wodza Naczelnego w odrodzonem Państwie, Marszałka Piłsudskiego ma być, zgodnie z Jego wolą i wyczuciem jej potrzeby, w Narodzie kontynuowana".

ze względu na ustalenie ścisłych terminów jego uchwalenia przez Izby ustawodawcze.

IX. Udzielanie zezwolenia Radzie Ministrów na wprowadzenie stanu wyjątkowego w razie zagrożenia Państwa z zewnątrz, jak również w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających ustrojowi lub bezpieczeństwu obywateli należy do kompetencji Prezydenta Rzplitej (art. 78). Zezwolenie to nie może znieść odpowiedzialności konstytucyjnej i parlamentarnej Rady Ministrów za wydanie tego zarządzenia, ale ma być gwarancją, że Rząd prawa tego nie nadużyje. Uprawnienie to przeszło do nowej Konstytucji z poprzedniej.

§ 72. AKTY RZĄDOWE PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ W ZAKRESIE POLITYKI ZAGRANICZNEJ.

Szerokie i nader ważne uprawnienia przysługują Prezydentowi Rzplitej w zakresie polityki zagranicznej.

Uprawnienia te z reguły przyznawane są Głowie Państwa ze względu na naturę i charakter czynności dyplomatycznych, wymagających ciągłości, jednolitości, wyrobienia, zachowania dyskrecji i t. p. jednem słowem cech, które w dostatecznej mierze dla wypełnienia tych trudnych i subtelnych zadań mogą być właściwe tylko naczelnikowi państwa, nie zaś kolegjalnemu organowi, jakim jest parlament. To też Konstytucja marcowa, za przykładem innych konstytucyj republikańskich, przyznawała Prezydentowi Rzplitej ogólnie przyjmowane uprawnienia Głowy Państwa w zakresie reprezentacji międzynarodowej państwa, czyniąc jedynie większe zastrzeżenia, niż francuska ustawa konstytucyjna z 16 lipca 1875 r. albo konstytucja wejmarska Rzeszy z r. 1919, lub konstytucja czecho-słowacka z r. 1920, a także prawo angielskie, co do traktatów, dla których ratyfikacji wymagana jest zgoda parlamentu [1]).

---

[1]) Loi const. du 16 juillet 1875, art. 8: Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs á l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'etranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 Art. 45. Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Reichstags. La Const. de la Rép. Tchécoslovaque § 64 p. 1: Les traités commerciaux; les traités imposant à l'Etat ou aux citoyens des charges ou des obligations quelconques, soit de propriété soit personnelles et specialement des charges militaires; les traités impliquant des changements dans le territoire de l'Etat nécessitent le consentement de l'Assemblée Nationale. Quant aux changements des territoires de l'Etat, le consentement de l'Assemblée Nationale est donné sous forme de loi constitutio-

W Konstytucji kwietniowej ten wzgląd na kompetencje ustawodawcze parlamentu nie odgrywa tak decydującej roli, wobec szerokich uprawnień Prezydenta w zakresie ustawodawstwa. Zasadniczo zaś, decydujący wpływ Prezydenta na politykę zagraniczną wynika z uznania przez Konstytucję (art. 2 p. 3) troski o „stanowisko (Państwa) wśród narodów świata" za jeden z jego naczelnych obowiązków.

Przysługuje zatem Prezydentowi prawo reprezentacji Państwa nazewnątrz (art. 12 p. e). Jest to prawo ogólne (*ius representationis omnimodo)*, na mocy którego Prezydent powołany jest do reprezentowania Państwa, jako podmiotu prawa narodów, w stosunkach międzynarodowych, wszelkie zaś wyłączenia z tego prawa ogólnego, muszą być wyraźnie w Konstytucji wyszczególnione. Na rzecz Prezydenta ustala się tu domniemanie kompetencyjne [1]).

Prezydent wykonywuje prawo reprezentacji Państwa nazewnątrz przez przyjmowanie przedstawicieli państw obcych i wysyłanie przedstawicieli dyplomatycznych Państwa Polskiego (art. 12 p. e). Prawo to obejmuje udzielanie agreacji t. j. aprobaty osoby kandydata na przedstawiciela obcego państwa w Polsce oraz uwierzytelniania czyli akredytowania przedstawicieli dyplomatycznych Polski za granicą. Akty te wymagają współdziałania premjera i ministra spraw zagranicznych.

Prawo zawierania i ratyfikowania umów z innemi państwami przyznaje Konstytucja Prezydentowi w zakresie, przyjmowanym z reguły w państwach współczesnych, wymagając przed ratyfikacją zgody Izb Ustawodawczych, wyrażonej w formie ustawy, dla umów następujących: a) handlowych, b) celnych, c) obciążających stale Skarb Państwa, d) zawierających zobowiązanie nałożenia nowych ciężarów na obywateli, e) powodujących zmianę granic Państwa (art. 52 p. 1).

Wymaganie formy *ustawy* nietylko jest sformułowaniem ściślejszem, niż znajdujące się w Konstytucji marcowej, która mówiła o zgodzie *Sejmu* (art. 49), choć w praktyce stosowano drogą ustawodawczą dla ratyfikacyj, ale także oznacza wykluczenie ratyfikacji w drodze dekretu Prezydenta, użyłaby bowiem Konstytucja, w razie przeciwnym pojęcia szerszego t. j. aktu ustawodawczego.

---

nnelle". W Anglji parlament niezależnie od prawa żądania wyjaśnień w sprawie zawartych traktatów, ingeruje do traktatów o tyle, o ile potrzebna jest dla ich wykonania zmiana ustawodawstwa albo otwarcie nowych kredytów. Konstytucja marcowa rozszerzała ingerencję parlamentu przez żądanie zgody Sejmu dla traktatów, które „zawierają przepisy prawne, obowiązujące obywateli" (art. 49), por. Komarnicki W., *Polskie Prawo Polityczne*, str. 283. O tendencji konstytucyj powojennych rozszerzenia wpływu parlamentów na ratyfikację traktatów patrz Mirkine-Guétzevitch B. *Les nouvelles tendances du droit const. Le principe de l'unité du droit public dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre. (Revue du droit public*. 1922, p. 202).

[1]) Por. Ehrlich L. *Prawo narodów*, wyd. II, Lwów, 1932, str. 240.

W zasadzie tej czyni wszelako Konstytucja poważny wyłom: w przypadkach niecierpiących zwłoki Prezydent Rzplitej może przed ratyfikacją, na wniosek Rady Ministów, wprowadzić tymczasowo w życie wszystkie lub niektóre postanowienia, zawarte w umowach handlowych lub celnych (art. 52 p. 2). Konstytucja nie ogranicza możności wydania przez Prezydenta takiego zarządzenia do przerw między kadencjami lub sesjami Izb ustawodawczych, a więc Prezydent może wydać takie zarządzenie także w czasie sesji Izb, a przez to postawić Izby wobec faktu dokonanego. Co do odmowy udzielenia zgody na ratyfikację prowizorycznie wprowadzonej w życie umowy Izby są skrępowane nie tylko względami na możliwe komplikacje międzynarodowe, ale także i względami konstytucyjnymi. Uchwała Izb, zawierająca projekt ustawy o odmowie zgody na ratyfikację, może być za pomocą veto Prezydenta zawieszona do następnej sesji zwyczajnej, a dla ponownego uchwalenia wymaga się większości kwalifikowanej. Przez ten czas umowa „tymczasowa" wprowadzona w życie obowiązuje, a tem samem wpływ Izb na zawieranie umów handlowych i celnych staje się iluzoryczny.

Nie wymaga Konstytucja zgody Izb na ratyfikację umów politycznych *par excellence*, jakiemi są przymierza, usuwając w ten sposób wpływ parlamentu na politykę zagraniczną Prezydenta i Rządu. W ścisłym związku z tem stoi oddanie przez Konstytucję decyzji o wojnie i pokoju Prezydentowi Rzplitej (art. 12 p. f.). Formalny akt wypowiedzenia wojny następuje w drodze zarządzenia Prezydenta z kontrasygnatą premjera i właściwego ministra t. j. ministra spraw zagranicznych, z natury rzeczy zaopatrzony być musi w motywy. Traktat pokoju nie wymaga uprzedniej zgody Izb na ratyfikację, chyba, że zawiera dyspozycje, objęte art. 52 p. 1, np. zmianę granic Państwa. Uczestnictwo Rządu w tych aktach Prezydenta w osobach premjera i ministra spraw zagranicznych, daje Izbom Ustawodawczym możność kontroli, znaczenie jej wszakże jest ograniczone nie tylko ze względów ogólnych, ale i wskutek okoliczności, że w stosunku do wypowiedzenia wojny może być wykonane dopiero po zawarciu pokoju.

Wypowiedzenie wojny przez Prezydenta Rzplitej może być spowodowane przez fakt, niezależny od jego woli, jak np. inwazja obcych sił zbrojnych na terytorjum Rzplitej, wówczas akt wypowiedzenia wojny ma charakter raczej formalny, jeśli nie jest wogóle zbyteczny, a obowiązkiem Prezydenta i Rządu jest przystąpić bezzwłocznie do obrony kraju. Może być jednak wypowiedzenie wojny wynikiem zarządzeń wojskowych Prezydenta, jako zwierzchnika sił zbrojnych (z udziałem ministra spraw wojskowych), bądź wynikiem polityki zagranicznej Rządu, prowadzonej pod kontrolą Prezydenta. Oddanie decyzji o woj-

nie i pokoju w ręce Prezydenta odpowiada całkowicie koncepcji jego stanowiska w Konstytucji kwietniowej, jest bowiem zasadniczym atrykułem zwierzchnictwa, sprawowanego przez Prezydenta, a w szczególności wypływa z jego uprawnień w zakresie polityki zagranicznej i zwierzchnictwa sił zbrojnych, w oparciu o jego obowiązek naczelny, polegający na trosce o gotowość obronną Państwa i stanowisko jego wśród narodów świata (art. 2 p. 3). Nasuwa jednak to postanowienie Konstytucji objekcje natury politycznej i prawnej. Pierwsze wypływają z charakteru wojny współczesnej: są one wojnami, toczonemi z udziałem szerokich mas, a w tem znaczeniu wojnami narodowemi — usuwanie udziału przedstawicielstwa narodowego z aktu wypowiedzenia wojny jest przeto niewskazane. [1]) Nadto, wypowiedzenie wojny w trybie formalnie uproszczonym nie odpowiada tendencjom pokojowym polskiej polityki zagranicznej. [2]) Wszelako sformułowanie tego aktu przez Konstytucję (Prezydent Rzplitej... stanowi o wojnie i pokoju) nie koliduje z zobowiązaniami międzynarodowemi Polski, wynikającemi z Paktu Ligi i Paktu Kellogg'a.

Objekcje prawne przeciwko wypowiadaniu wojny przez Prezydenta bez udziału parlamentu wywołuje wzgląd na konsekwencje konstytucyjne tego aktu: w stanie wojennym Prezydent Rzplitej uzyskuje ogromne rozszerzenie władzy kosztem dalszego ograniczenia praw parlamentu. [3])

§ 73. NADZWYCZAJNE UPRAWNIENIA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ W CZASIE STANU WOJENNEGO.

W doktrynie i systemach konstytucyjnych, opartych na zasadzie podziału władz, prowadzenie wojny zaliczano do funkcji nadzwyczajnych, a więc nie mieszczących się w ramach trójpodziału. Nie można

---

[1]) Przeciwko wyłączeniu Izb Ustawodawczych od udziału w akcie wypowiedzenia wojny wypowiadają się: Chmurski A. *Nowa Konstytucja*, str. 52 oraz Deryng A., *Akty rządowe Głowy Państwa*, str. 110. Natomiast aprobuje takie rozwiązanie Starzewski M. *Uwagi prawno-polityczne*, str. 34.

[2]) Te względy skłoniły posła *Mackiewicza St.* referującego na Komisji konstytucyjnej w dniu 10 marca 1932 r. tę kwestję do wypowiedzenia się za utrzymaniem przepisu, wymagającego uprzedniej zgody Sejmu na wypowiedzenie wojny: „...uważam, że Polska przy każdej sposobności powinna podkreślać pokojowość swojej polityki, ten szczery i bezwzględny pacyfizm, który naszą politykę zagraniczną cechuje Pozostawiam więc wyrazy o uprzedniej zgodzie Sejmu, aby wskazać, że nie leży w moich zamiarach udostępniać Prezydentowi możliwość wojny, jako narzędzia w polityce zagranicznej". (*Nowe Państwo*, t. II z. 2 str. 139). To oświadczenie wskazuje, że pierwotnie nie było zamiaru pozbawienia parlamentu tego prawa.

[3]) Co do stanowiska Konstytucyj współczesnych patrz notę na str. 245 Według Konstytucji 3-maja decyzja o wojnie i pokoju należała do Sejmu (art. VI).

bowiem pojmować prowadzenia wojny, jako sprawowania funkcji wykonawczej, gdyż wojna wymaga współdziałania wszystkich władz państwowych i czyni koniecznem przystosowanie ich do działania w zasadniczo odmiennych warunkach, niż w czasie pokoju. Doświadczenia wojny światowej wykazały, że przepisy konstytucyjne, określające funkcjonowanie organów państwowych, w czasie wojny, były niewystarczające, wobec czego konieczność wojenna zmusiła do uzupełnienia ich w drodze praktyki, nielegalnej ze stanowiska prawa konstytucyjnego (francuskie *décrets-lois* w czasie wojny 1914—18). Takiemu położeniu, niepożądanemu zarówno z punktu widzenia najbardziej żywotnych interesów państwa, jak i z punktu widzenia praworządności, zapobiedz mają specjalne przepisy, obliczone na wypadek wojny, które zawiera Konstytucja kwietniowa i co stanowi jej oryginalną cechę. Nie świadczy to bynajmniej o agresywnych zamiarach Państwa Polskiego, lecz w tem położeniu geo-politycznem, w jakiem znajduje się ono, jest najzupełniej usprawiedliwione.

Ogólny charakter tych przepisów polega na przyznaniu przez Konstytucję Prezydentowi Rzplitej nadzwyczajnych uprawnień, dzięki którym zyskuje on władzę niemal absolutną. Izby Ustawodawcze są tem samem ograniczone w wykonywaniu swych uprawnień normalnych, a funkcjonowanie ich uzależnione od uznania Prezydenta, odpowiednio do okoliczności wojennych. Tak więc służą wówczas Prezydentowi następujące uprawnienia w stosunku do Izb: a) prawo przedłużenia kadencji do czasu zawarcia pokoju — co uzasadnione jest niemożnością przeprowadzenia wyborów, b) prawo otwierania, odraczania i zamykania sesji Sejmu i Senatu w terminach, dostosowanych do potrzeb obrony Państwa, co w szczególności zwalnia Prezydenta od obserwowania przepisów, dotyczących terminów otwarcia i zamknięcia sesji zwyczajnej oraz ograniczeń co do jej odroczenia, c) powoływanie Sejmu i Senatu w zmniejszonym składzie—co stanowi bardzo odpowiednie przystosowanie przedstawicielstwa narodowego do warunków wojny, lecz co powinno być ściślej w Konstytucji określone [1]). Odmienne w czasie wojny unormowanie działalności parlamentu jest potrzebne, natomiast wyłączenie go z życia państwowego w tym momencie miałoby ujemne skutki, gdyż utrudniałoby kontakt Prezydenta i Rządu ze społeczeństwem.

---

[1]) Genezy tego przepisu szukać należy we wniosku Klubu Narodowegz, zgłoszonym w II-im Sejmie (patrz wyżej str. 124) o powoływaniu na czas wojny t. zw. Komisji Wojennej Sejmu. Wniosek określał dokładnie sposób powołania i skład Komisji, uwzględniając zarówno interes obrony Państwa, jak i interes ochrony ustroju konstytucyjnego.

W związku z ograniczeniem działalności Izb w czasie wojny, Prezydent uzyskuje prawo wydawania dekretów w zakresie całego ustawodawstwa państwowego, z wyjątkiem zmiany Konstytucji, bez upoważnienia ze strony Izb, t. j. bez upoważnienia go w drodze ustawodawczej, lecz na podstawie samej Konstytucji. Szczególnie praktyczne znaczenie posiada możność ustalenia budżetu Państwa w czasie wojny w tej drodze.

Nadzwyczajne uprawnienia wykonawcze Prezydenta w czasie wojny obejmują: a) postanowienie o użyciu sił zbrojnych do obrony Państwa (art. 63 p. 2), w co wchodzi ewent. sprawowanie przez Prezydenta funkcyj Naczelnego Wodza, b) mianowanie Naczelnego Wodza (art.13 p. 2 d) oraz pociąganie go do odpowiedzialności (art. 63 p. 4). W razie mianowania Naczelnego Wodza prawo dysponowania siłami zbrojnemi przechodzi na niego; c) zarządzenie stanu wojennego (art. 79 p. 1) oraz d) wykonywanie uprawnień, przepisanych ustawą o stanie wyjątkowym (art. 79 p. 3). Punkty a) i b) odnoszą się bezpośrednio do prowadzenia wojny, punkty c) i d) mają znaczenie ogólne, odnosząc się do całego porządku prawnego w Państwie.

Ważnem jest podkreślić, że wszystkie uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta tak w zakresie ustawodawczym, jak i wykonawczym, przysługują mu nie tylko w czasie wojny, ale w czasie trwania stanu wojennego, co może się nie pokrywać co do czasu. Zarządzenie stanu wojennego może wyprzedzać wybuch wojny, trwać on może również i po zawarciu pokoju. Nie wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju, ale zarządzenie przez Prezydenta Rzplitej stanu wojennego i odwołanie go w tymże trybie określają czas, w którym Prezydent korzysta z tych uprawnień. Ze stanowiska konstytucyjnego posiada to szczególne znaczenie.

W razie wojny (a nie tylko stanu wojennego) wchodzą w życie przepisy Konstytucji o prawie Prezydenta wyznaczenia następcy na czas wojny (art. 13 p. 2 b), oraz przedłużenia okresu urzędowania Prezydenta i jego następcy do upływu 3 miesięcy od zawarcia pokoju (art. 24 p. 1 i 2), o czem była mowa w § 63.

Tylko wyznaczenie następcy na czas wojny oraz mianowanie i zwalnianie Naczelnego Wodza stanowią prerogatywy Prezydenta Rzplitej, wszystkie pozostałe nadzwyczajne uprawnienia Prezydenta winny być kontrasygnowane przez premjera i właściwego ministra.

§ 74. ZASADA NIEODPOWIEDZIALNOŚCI PREZYDENTA RZPLITEJ.

Według Konstytucji kwietniowej, Prezydent Rzplitej za swe akty urzędowe nie jest odpowiedzialny (art. 15 p. 1), za czyny zaś, niezwiązane ze sprawowaniem urzędu, Prezydent Rzplitej nie może być pociągnięty do odpowiedzialności w okresie urzędowania (art. 15 p. 2).

Konstytucja kwietniowa przyjmuje zatem zasadę wykluczenia odpowiedzialności Prezydenta nie tylko politycznej tak, jak to przyjmowała Konstytucja marcowa (art. 51 p. 1), ale także i karnej, zarówno za pogwałcenie Konstytucji, jak i za przestępstwa karne, w przeciwieństwie do Konstytucji poprzedniej, która ustanawiała w tych wypadkach dla Prezydenta kompetencję specjalnego sądu — Trybunału Stanu (art. 52 p. 2).

W systemie parlamentarnym, przyjętym przez Konstytucję marcową, odpowiedzialność polityczna Prezydenta pokryta była odpowiedzialnością polityczną Rządu. W Konstytucji kwietniowej stanowisko Prezydenta jest całkowicie zmienione: posiada on zakres władzy osobistej (t. zw. prerogatywy), w którym działa bez kontrasygnaty ministerjalnej, aktów urzędowych, nie włączonych do tego zakresu, dokonywuje wprawdzie Prezydent za kontrasygnatą premjera i właściwego ministra, ale znaczenie kontrasygnaty jest tu zmienione, jak to wykazaliśmy w § 68, i wobec tego niemożliwem jest przyjąć zasadę politycznej odpowiedzialności zastępczej ministrów także i za akty kontrasygnowane.

Konstytucja kwietniowa idzie dalej i wyłącza także prawną odpowiedzialność Prezydenta t. j. zarówno konstytucyjną, jak i karną. Koncentracja władzy w ręku jednostki nie znajduje w Konstytucji kwietniowej odpowiednika w formie indywidualnej odpowiedzialności prawnej, jak w systemie prezydenckim w postaci *impeachment* [1]).

Takie połączenie dwuch zasad: władzy rzeczywistej i nieodpo-

---

[1]) Pierwotnie Blok Bezpartyjny zamierzał utrzymać odpowiedzialność Prezydenta Rzplitej przed Trybunałem Stanu za umyślne naruszenie Konstytucji i przestępstwo karne. Referent tej kwestji w Komisji konstytucyjnej pos. *Czuma I.* uzasadniał 25 lutego 1932 r. konieczność tej odpowiedzialności: „Nie jest bowiem zamiarem pracy Bloku zastąpić dotychczasową sumaryczną i nieuchwytną prawniczo odpowiedzialność konstytucyjną Prezydenta i ministrów na ich żadną odpowiedzialność . . . Natomiast w koncepcji Bloku leży ścisłe rozgraniczenie poszczególnych typów odpowiedzialności z równoczesnem skorygowaniem uprawnień w sensie ich pewnej równowagi oraz nadzielenie najwyższych organów państwa odpowiedzialnością ściśle sformułowaną i nie dopuszczającą wątpliwości większych a zatem arbitralności z czyjej by to nie było strony". (Patrz *Nowe Państwo* t. II z. 2 str. 128).

wiedzialności znamionuje, jak to wykazaliśmy w § 58, przejście do systemu rządów autorytatywnych, t. j. niepoddanych kontroli prawnej.

Konstytucja kwietniowa zawiera motywy, mające uzasadniać przyjęcie tego systemu. Mieszczą się one w art. 2 p. 2, formułującym jako jedną z tez ideologicznych zasadę: „na nim (t. j. Prezydencie Rzplitej) spoczywa odpowiedzialność wobec Boga i historji za losy Państwa". Zdanie to z punktu widzenia prawnego nie mówi nic więcej, niż art. 15: odpowiedzialność wobec Boga i historji oznacza nieodpowiedzialność w sensie prawnym. Formuła ta jest oparta na pojęciach monarchicznych, ale koncepcja monarchji wywodzi się z pojęć transcendentalnych — łaski Bożej, oraz króla, jako namiestnika Boga na ziemi. W świetle tych pojęć usprawiedliwiona jest specjalna odpowiedzialność monarchy przed Bogiem [1]).

W republice, gdzie Prezydent jest tylko pierwszym obywatelem, ponosić on może choć kwalifikowaną, ale na miarę ogólno-ludzką zakrojoną odpowiedzialność. Potwierdza to Konstytucja kwietniowa, ustalając, że każde pokolenie (a więc wszyscy) jest odpowiedzialne przed *potomnością* swoim honorem i imieniem (art. 1 p. 4) za spełnienie obowiązku wzmożenia wysiłkiem własnym siły i powagi Państwa (art. 1 p. 3). Odpowiedzialność przed potomnością jest pojęciem jednoznacznem z odpowiedzialnością przed historją [2]).

Rozwiązania tych trudności należy szukać w poglądach historjozoficznych twórców Konstytucji, w ich wierze w misję dziejową Prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej. Analogiczne poglądy na rolę jednostki wyjątkowej znajdujemy we wszystkich epokach: w starożytności mamy wzór doskonale mądrego, nadziemskiego męża politycznego ἀνήρ βασιλικός w Polityku Platona, w średniowieczu ideał ten przyobleka się w postać monarchy uniwersalnego w rozprawie Dantego *De Monarchia*, w czasach współczesnych mamy ideę Wodza. Do tych poglądów dołącza się nieufny stosunek do zbiorowości, w dzisiejszej wersji przejawiający się w niechęci do parlamentów i partyj politycznych.

U podstawy koncepcji Prezydenta Rzplitej, zrealizowanej w Konstytucji kwietniowej, leży zasada Wodza, jako męża stanu, obdarzonego wyjątkową indywidualnością, przerastającego swą miarą współ-

---

[1]) Por. Bossuet, *Politique tirée des propres paroles de l'Ecriture Sainte*, III, 2, 1: „Les princes agissent donc comme ministres de Dieu, et ses lieutenants sur la terre... C'est pour cela que nous avons vu que le trône Royal n'est pas le trône d'un homme, mais le trône de Dieu même".

[2]) Por. Makarewicz J. *Kodyfikacja Konstytucji*, str. 23: „Odpowiedzialność wobec Boga nie jest wyjątkowym przywilejem Prezydentów R. P., jest powszechną, tak nas uczy religja".

czesne pokolenie. Ta koncepcja była miarodajna zarówno dla przyjęcia zasady koncentracji władzy w ręku Prezydenta, jak i całkowitej jego nieodpowiedzialności.

Rzeczywistość może niejednokrotnie nie odpowiedzieć tym postulatom, wziętym za podstawę nowego ustroju Państwa, indywidualność nie wszystkich Prezydentów może być tak rozwinięta i silna, by podołać mogli oni samoistnie ogromowi, włożonych na nich zadań, a wówczas siłą rzeczy ciężar ten przesunie się na organ kolegjalny, stojący najbliżej Prezydenta t. j. Rząd na czele z premjerem, bądź też na inny czynnik państwowy.

ROZDZIAŁ XII.

Rząd.

§ 75. POJĘCIE RZĄDU W KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ.

Odrzuciwszy zasadę trójpodziału władz, tem samem Konstytucja kwietniowa odrzuciła również i pojęcie „władzy wykonawczej", obejmującej Prezydenta Rzplitej oraz Radę Ministrów. Przeciwstawia się nowa Konstytucja dotychczasowej koncepcji władzy wykonawczej, którą w sformułowaniu Konstytucji marcowej, stanowili Prezydent Rzplitej *łącznie* z odpowiedzialnymi ministrami (art. 2). Na czele tak pojętej władzy wykonawczej stał Prezydent Rzplitej, gdyż według art. 43 Konst. marcowej on sprawował władzę wykonawczą *przez* odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników.

Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzplitej jest w nowym ustroju państwowym całkiem inne. Nie jest on już szefem egzekutywy, lecz Głową Państwa, sprawującą zwierzchnictwo nad naczelnymi organami państwowymi, a wśród nich nad Rządem (art. 3). W ten sposób Rząd, jako organ państwowy, całkowicie się wyodrębnia z dawnego szerszego pojęcia egzekutywy.

To pojęcie egzekutywy staje się nieaktualne w nowym ustroju państwowym z innego jeszcze powodu. Mieści bowiem ono w sobie pojęcie narzędzia cudzej woli, t. j. woli innego czynnika. Zarówno w ustroju parlamentarnym, jak prezydenckim, wola ta jest zawarta w ustawie. Podporządkowanie egzekutywy ustawie pociągało za sobą jej hierarchiczną niższość w stosunku do legislatywy. W państwie autorytatywnym ten stosunek się odwraca. Pojęcie legislatywy przestaje być identyczne z pojęciem parlamentu wobec rozwoju ustawodawstwa dekretowego. Na miejsce pojęcia władzy wykonawczej wstępuje pojęcie władzy rządowej, wysuwającej się na czoło w hierarchji prawno-politycznej organów państwowych, jako czynnik inicjatywy i kierownictwa [1]). Oznacza to emancypację czynnika rządu w ustroju państwo-

---

[1]) Por. co do tych tendencyj współczesnych państw autorytatywnych: Panunzio S., *Allgemeine Theorie des faschistischen Staates*, Berlin 1934, S. 52: „Ja in der Tat, vom politischen und systematischen Standpunkt aus muss man sogar sagen, dass der Ausdruck Exekutivgewalt geradezu falsch ist. Man muss, wie es der Faschismus

wym w porównaniu zarówno do ustroju prezydenckiego, przy którym ministrowie są całkowicie podporządkowani głowie państwa, jako szefowi rzeczywistemu, jak i w ustroju parlamentarnym (poza Anglją) [1]), w którym rząd jest uzależniony od parlamentu, a w systemie absolutyzmu parlamentarnego stanowi jego komitet wykonawczy.

To pojęcie Rządu, jako organu odrębnego i kierowniczego, formułuje art. 25 p. 1 Konstytucji kwietniowej, stanowiąc: „Rząd kieruje sprawami Państwa, niezastrzeżonemi innym organom władzy". Mamy tu ogólną klauzulę kompetencyjną, wyodrębniającą Rząd od „innych organów władzy" t. j. organów Państwa, wymienionych w art. 3. Nie może być przypadkowem, lecz jest znamiennem, że art. 3 Konstytucji na pierwszem miejscu wśród organów Państwa wymienia Rząd, wysuwając go przed Sejmem i Senatem.

Rząd składa się z Prezesa Rady Ministrów i Ministrów (art. 25 p. 2). Pojęcie Rządu oznacza więc ogół ministrów, wśród których Konstytucja wyróżnia Prezesa Rady Ministrów, wymieniając go specjalnie. Wprowadza tu Konstytucja drugi termin, obok terminu Rząd, a mianowicie „Rada Ministrów". Jest to pojęcie ściślejsze, oznaczające organ kolegjalny, złożony ze wszystkich ministrów pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów (art. 26).

Pojęcie Rządu zastąpiło w nowej Konstytucji dawne pojęcie egzekutywy, obejmuje więc zarówno Prezesa Rady Ministrów i Ministrów, działających w swych zakresach działania i pozostających pod kierownictwem Prezesa Rady Ministrów, jak i Radę Ministrów, jako kolegjum.

Chcąc zatem poznać organizację i funkcjonowanie Rządu, musimy zanalizować przepisy Konstytucji, dotyczące Prezesa Rady Ministrów, Ministrów i Rady Ministrów.

Dla określenia konstytucyjnego stanowiska Rządu będziemy musieli wyświetlić stosunek Rządu 1° do Prezydenta Rzplitej 2° do Izb Ustawodawczych. Stosunek ten obejmuje: mianowanie i odwołanie ministrów, uczestnictwo ministrów w aktach urzędowych Prezydenta Rzplitej oraz w funkcjonowaniu Izb Ustawodawczych, wreszcie odpowiedzialność ministrów.

---

auch tut, von *Regierung* sprechen. Die Regierungsgeschäfte führen heisst nicht reine Exekutivakte vornehmen — befindet sich unter den Regierungsgeschäften doch in erster Linie die Aufgabe, Anorndnungen zu geben, und ist doch das Gesetz nichts anderes als eine rechtliche Anorndnung, ein Befehl, iussum!... Und unter den gesetzgebenden Gewalten ist ohne Zweifel heute die Regierung zu nennen".

[1]) Właściwy system parlamentarny w postaci, w jakiej wytworzył się Anglji polega na zasadzie równowagi władz, przy której szef gabinetu ministrów, będący jednocześnie leaderem większości parlamentarnej, jest właściwym kierownikiem parlamentu. Patrz wyżej str. 6 nota 2. Zostaje i tu jednak nadrzędne stanowisko ustawy.

§ 76. MIANOWANIE I ODWOŁANIE MINISTRÓW.

Jak już mówiliśmy w § 71, mianowanie i odwołanie ministrów należy do Prezydenta Rzplitej. Konstytucja odróżnia mianowanie Prezesa Rady Ministrów, które stanowi prerogatywę Prezydenta, czyli nie wymaga kontrasygnaty, od mianowania pozostałych ministrów. Prezesa Rady Ministrów mianuje Prezydent Rzplitej według swego uznania, t. j. jak dotychczas, z tą jednak róznicą że w wyborze premjera nie jest skrępowany koniecznością liczenia się z większością sejmową, jak przy systemie parlamentarnym. Mianowanie pozostałych ministrów odbywa się także według dotychczasowego systemu t. j. na wniosek premjera. Identyczność systemów mianowania Rządu, według obu Konstytucyj marcowej i kwietniowej, wypływa ze specjalnego stanowiska, jakie w obu konstytucjach przypada premjerowi — w pierwszej jako szefowi rządu parlamentarnego, w drugiej jako szefowi rządu, opartego na ustroju kanclerskim, o czem niżej.

System dotychczasowy został zachowany i pod tym względem, że Prezydent Rzplitej może mianować ministrem tak członka Izby Ustawodawczej, jak i osobę, nie należącą do parlamentu. Wprawdzie Konstytucja kwietniowa tej kwestji sama nie reguluje, ale odsyła do ustawy zwykłej (art. 43 p. 2), lecz ordynacje wyborcze do Sejmu (art. 84 p. 2) i Senatu (art. 42 p. 2) z 8 lipca 1935 r. stanowią, że ministrowie, podsekretarze stanu i profesorowie szkół akademickich nie potrzebują urlopu w razie wyboru na posła lub senatora, a także odwrotnie, ze objęcie tych stanowisk nie powoduje utraty mandatu (art. 86 p. 2 e ord. wyb. do Sejmu i art. 45 p. 2 e ord. wyb. do Senatu), a zatem dopuszczają łączenie urzędu ministra z mandatem poselskim lub senatorskim.

Brak jest natomiast w Konstytucji kwietniowej przepisu analogicznego do art. 61 Konstytucji marcowej, który ustanawiał *incompatibilitas* między urzędem ministra a piastowaniem jakiegokolwiek innego urzędu oraz uczestnictwem w zarządzie i władzach kontrolujących instytucyj, na zysk obliczonych.

W mianowaniu ministrów nie jest obecnie Prezydent skrępowany ustawowo oznaczoną liczbą ministrów, gdyż organizacja Rządu została wyjęta z pod kompetencji Izb Ustawodawczych i jest ustalana w drodze dekretu Prezydenta Rzplitej (art. 56). Dla utworzenia nowego ministerstwa potrzeba wydania przez Prezydenta dekretu. Prezydent może jednak mianować ministra bez teki, gdyż Konstytucja wyraźnie rozróżnia w działalności ministrów: kierownictwo poszczególnych działów administracji państwowej i spełnianie zadań szczególnych.

Odwołanie Prezesa Rady Ministrów przez Prezydenta stanowi również prerogatywę Głowy Państwa, odwołanie pozostałych ministrów wymaga kontrasygnaty premjera, choć wniosek jego nie jest konieczny, gdyż ministrowie mogą być w każdym czasie przez Prezydenta odwołani (art. 28). Ustąpienie Prezesa Rady Ministrów powoduje w tym systemie tak samo, jak w systemie parlamentarnym, ustąpienie całego Rządu, na wniosek nowego premjera mianowani być muszą nowi ministrowie (bądź ci sami na nowo).

§ 77. STANOWISKO W RZĄDZIE PREZESA RADY MINISTRÓW.

Szczególne stanowisko w Rządzie zapewniają Prezesowi Rady Ministrów nie tylko przepisy Konstytucji o jego mianowaniu i odwołaniu oraz o mianowaniu innych ministrów, ale także przepisy, określające jego kompetencję. W kompetencji Prezesa Rady Ministrów możemy odróżnić 1-o kierownictwo Rządu (art. 25 p. 3) i 2-o przewodnictwo w Radzie Ministrów (art. 26).

W odróżnieniu od premjera gabinetu parlamentarnego, którego rola polega na przewodniczeniu w Radzie Ministrów, jako organie kolegjalnie ustalającym politykę Rządu, Prezes Rady Ministrów uzyskuje, według Konstytucji kwietniowej, stanowisko istotnego szefa Rządu. Konstytucja kwietniowa przenosi punkt ciężkości w zakresie władzy rządowej z Rady Ministrów na Prezesa Rady Ministrów. Do niego bowiem, nie do Rady należy ustalenie ogólnych zasad polityki państwowej (art. 25 p. 3).

Odpowiednio do tej zmiany roli Prezesa Rady Ministrów, zmianie uległ w porównaniu do stanu dotychczasowego, opartego na Konstytucji marcowej, stosunek jego do ministrów. On kieruje pracami Rządu (art. 25 p. 3), może zatem dawać ministrom dyrektywy, wynikające z ustalonych przez siebie ogólnych zasad polityki państwowej, uzgadniać ich działalność i żądać sprawozdań z ich działalności. W ten sposób Prezes Rady Ministrów przestaje być w stosunku do ministrów *primus inter pares* i uzyskuje w stosunku do nich stanowisko kierownicze. On też reprezentuje Rząd (art. 25 p. 3), a więc przysługuje mu to prawo w stosunku do Prezydenta Rzplitej oraz organów państwowych, wymienionych w art. 3 Konstytucji, m. i. także wobec Izb Ustawodawczych.

To stanowisko w Rządzie Prezesa Rady Ministrów możemy uważać za przyjęcie w konstrukcji Rządu zasad systemu kanclerskiego. Ministrowie stają się w tym systemie kierownikami poszczególnych działów administracji państwowej lub spełniają zadania szczególne poruczone im (art. 25 p. 4), poruczenie może pochodzić od Prezydenta Rzplitej, jako zwierzchnika Rządu, i stanowić podstawę do

powołania do gabinetu ministra bez teki, bądź od Prezesa Rady Ministrów, jeżeli chodzi o zadania konkretne. Zachowują wszakże ministrowie stanowisko członków organu kolegjalnego—Rady Ministrów, istnienie tego organu ogranicza zasadę koncentracji władzy rządowej w ręku Prezesa Rady Ministrów. Zachowaniu ich względnej samodzielności służy prawo kontrasygnaty wespół z Prezesem Rady Ministrów aktów rządowych Prezydenta Rzplitej.

Nie realizuje przeto Konstytucja kwietniowa systemu kanclerskiego w czystej postaci, t. j. z przyznaniem wyłącznie Prezesowi Rady Ministrów charakteru politycznego, z wyłącznem prawem kontrasygnaty aktów rządowych Głowy Państwa i podporządkowania służbowego mu ministrów. Nie mamy więc u nas systemu kanclerskiego w pełnem zastosowaniu, jak w Niemczech na podstawie konstytucji Rzeszy z 1871 r. [1]), lecz raczej w analogicznym zakresie, jak w konstytucji wejmarskiej z roku 1919 [2]). Na upodobnienie w tym punkcie Konstytucji kwietniowej do Konstytucji wejmarskiej wpłynął fakt istnienia odpowiedzialności parlamentarnej w obu Konstytucjach choć w nader różnym zakresie [3]).

Określenie stanowiska Prezesa Rady Ministrów przez Konstytucję kwietniową przedstawia dużo analogji z uprawnieniami szefa rządu włoskiego, przyznanemi mu ustawą z 24 grudnia 1925 r. [4]). Teo-

---

[1]) Art. 15: Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.

Art. 17. — . . . Die Anorndnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt". Pod kierownictwem i odpowiedzialnością Kanclerza Rrzeszy działały centralne organy, jak: Auswärtiges Amt Reichsamt des Innern, Reichsmarineamt, Reichsjustizamt, Reichsschatzamt i t. d. Por. Rönne, *Verfassung des Deutschen Reiches*, Berlin, 1912, S. 171 ff.

[2]) Art. 56: Der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür gegenüber dem Reichstag die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Reichsminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständing und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Reichstag".

[3]) Poseł Car St. nazywa system Konstytucji kwietniowej *półkanclerskim* (*Spraw. sten.* CVIII/15).

[4]) Ustawa z 24 grudnia 1925 r. o uprawnieniach i prerogatywach szefa rządu: Art. 2: Szef Rządu, pierwszy minister sekretarz Stanu, jest mianowany i odwoływany iprzez Króla i jest odpowiedzialny przed Królem za kierunek ogólnej polityki Rządu. Dekret nominacyjny Szefa Rządu pierwszego ministra jest kontrasygnowany przez niego, odwoławczy przez jego następcę. Ministrowie, sekretarze stanu są mianowani i odwoływani przez Króla na wniosek Szefa Rządu pierwszego ministra. Są oni odpowiedzialni przed Królem i przed Szefem Rządu za wszelkie akty i zarządzenia ich ministerstw. Art. 3: Szef Rządu pierwszy minister kieruje i uzgadnia pracę ministrów, rozstrzyga kolizje, jakie między nimi mogą powstać, zwołuje Radę Ministrów i na niej przewodniczy.

retycy faszyzmu widzą w tej konstrukcji oryginalną myśl ustrojową tego prądu [1]). Oczywiście, że wzrost uprawnień i prestiżu szefa rządu jest w państwach autorytatywnych niezbędną częścią systemu rządzenia, ale i ze strony przeciwnej — zwolenników ustroju parlamentarno-demokratycznego wysuwa się postulat wzmocnienia pozycji premjera, uczynienia go faktycznym kierownikiem rządu [2]). Od tej reformy oczekuje się przywrócenia równowagi między egzekutywą a legislatywą, od niej uzależnia się dobre funkcjonowanie zarówno rządu, jak i parlamentu, jednem słowem uzdrowienia systemu parlamentarnego.

Jesteśmy zdania, iż tendencja ta jest zdrowa i słuszna. W Polsce współczesnej mieliśmy dwukrotną próbę w ramach Konstytucji marcowej (za gabinetów Władysława Grabskiego i Kazimierza Bartla) stosowania systemu kanclerskiego z pozytywnym rezultatem co do usprawnienia prac Rządu i wzmocnienia jego stanowiska. Reformę Rządu w tym kierunku, przedsięwziętą przez Konstytucję kwietniową, należy uznać za pożądaną, aczkolwiek nie jest ona całkowita, a co gorsza, że dobre jej skutki paraliżowane są przez przepisy Konstytucji, zaliczające do prerogatyw Prezydenta Rzplitej mianowanie i odwołanie Szefa Kancelarji Cywilnej, Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

---

[1]) Por. Panunzio, o. c., str. 109 określa tak stanowisko Szefa Rządu według tej ustawy: „Dann ist das faschistische Regime das Regime des Regierungschef, und zwar im Hinblick auf die Ausdehnung der Funktionen, Vorrechte und Machtbefugnisse dieser Figur und deshalb, weil er *tatsächlich* die königliche Vorrechte, die totale Regierungsgewalt ausübt, die verfassungsgemäss in der Person des Königs ruht und deren alleiniger Träger der König ist"... Autor ten uważa, że system faszystowski Szefa Rządu zbliża się bardziej do stanowiska premjera angielskiego, również wykonywującego prerogatywy Króla, niż do stanowiska niemieckiego kanclerza, ze względu na bardziej zbliżoną pozycję monarchy włoskiego do angielskiego niż niemieckiego. Różnice jednak *podstaw i założeń* obu ustrojów są większe, niż dzisiejszych Włoch i przedwojennej Rzeszy.

[2]) Wypowiada się za tem zdecydowanie socjalistyczny premjer francuski Blum L., *La reforme gouvernementale*, Paris, 1936 (II wydanie, I-sze wyszło w r. 1918) patrz str. 27: „tout travail collectif comporte des règles fixes et exige une direction unique. Cette direction, c'est le président du Conseil qui doit l'assumer;... Il doit diriger le travail de ses ministres, c'est-á-dire le travail administratif... Habituons nous á voir en lui ce qu'il est ou ce qu'il devrait être: un monarque—un monarque á qui d'avance les lignes de son action furent tracées, un monarque temporaire et constamment révocable, mais nanti cependant, aussi longtemps que la confiance du Parlement lui prête vie, de la totalité du pouvoir executif, rassemblant et incarnant en lui toutes les forces vives de la nation"... Blum przeciwny jest, by premjer obejmował prócz kierownictwa jakąś specjalną tekę (str. 29), odwrotnie cyt. ustawa faszystowska przewiduje właśnie kumulację resortów w ręku szefa rządu. Rozumie się, że formy prawne zestawianych tu ustrojów są nader różne, wspólną jest jednak tendencja ustrojowa ku koncentracji władzy wykonawczej, przejawiająca się w tych różnych systemach.

O ile nominacje 2-ch ostatnich dostojników mają mniejsze znaczenie polityczne, choć nie są go pozbawione, o tyle nominacja Szefa Kancelarji Cywilnej i Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych mają pierwszorzędne znaczenie polityczne. Uwolnienie tych nominacyj i odwołań od kontrasygnaty premjera powodować musi emancypację z pod jego wpływu bezpośredniego doradcy Prezydenta Rzplitej, jakim jest Szef Kancelarji Cywilnej, oraz usamodzielnienie się polityczne władzy wojskowej. Jedno i drugie osłabia zasadę koncentracji władzy w Rządzie—najbardziej cenną reformę naszego ustroju. Konstytucja kwietniowa do kompetencji Prezesa Rady Ministrów odnosi ustalanie zasad polityki *państwowej* (a nie rządowej), i dlatego Prezes Rady Ministrów jest powołany przez Konstytucję do roli istotnego kierownika tej polityki pod kontrolą Prezydenta Rzplitej i Izb Ustawodawczych.

§ 78. KOMPETENCJA RADY MINISTRÓW.

Według Konstytucji kwietniowej, Rada Ministrów jest organem kolegjalnym dla rozstrzygania spraw, wymagających uchwały wszystkich członków Rządu (art. 26).

Negatywnie da się zatem scharakteryzować kompetencje Rady Ministrów w ten sposób, że nie należą do niej: 1) akty, odnoszące się do kierownictwa poszczególnych działów administracji państwowej (art. 25 p. 4) oraz 2) ze względu na uprawnienia Prezesa Rady Ministrów: ustalenie zasad ogólnych polityki państwowej (art. 25 p. 3).

Zmniejszona więc została funkcja polityczna Rady, odjęte bowiem zostało jej to, co Konstytucja marcowa nazywa „ogólnym kierunkiem polityki Rządu". Radzie przypada w udziale funkcja administracyjna w najszerszem tego słowa znaczeniu czyli funkcja rządzenia, nie pozbawiona, oczywiście, elementu politycznego, ale ograniczona pod tym względem przez dyrektywy Prezesa Rady Ministrów.

Rada Ministrów powołana jest do załatwiania pewnych ściśle określonych bądź w Konstytucji, bądź w ustawach zwykłych, spraw, przyczem, odnosząc te sprawy do jej kompetencji ustawodawca kierował się bądź względem na ich szczególne znaczenie dla Państwa, bądź też naturą danych spraw, ich charakterem, powodującym, że należą one nie do sfery działania jednego ministra, lecz kilku. Niezależnie od tego, Rada Ministrów występować może, jako instancja pośrednicząca w razie rozbieżności zdań pomiędzy poszczególnymi ministrami w konkretnej sprawie, w której rozstrzygnięciu są zainteresowane działy administracji państwowej, przez nich reprezentowane.

Określenie kompetencji Rady Ministrów, podobnie jak kompe-

tencji Prezesa Rady Ministrów oraz Ministrów pozostawia Konstytucja dekretowi Prezydenta (art. 25 p. 5), potrzebę wydania którego dla rozgraniczenia zakresu działania tych organów należy uznać za bardzo aktualną.

W samej Konstytucji następujące sprawy odniesione zostały do kompetencji Rady Ministrów:

1) wydawanie rozporządzeń celem wykonania aktów ustawodawczych i z powołaniem się na nie (art. 27 p. 1). To samo uprawnienie przysługuje Prezesowi Rady Ministrów i Ministrom. Rozporządzenia te nie mogą stać w sprzeczności z aktami ustawodawczymi i co do tego podlegają kontroli sądów. Mają być ogłaszane w Dzienniku Ustaw (art. 27 p. 2). Kompetencja reglamentacyjna Rady Ministrów, Prezesa Rady i Ministrów rozgraniczona zostanie zapewne przez dekret, określający kompetencję tych organów. Praktycznie sprawę tę obecnie załatwia się w formie t. zw. klauzuli wykonawczej, zawartej w każdym akcie ustawodawczym i określającej, jakim ministrom porucza się jego wykonanie.

2) wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 50 p. 1). Projekty ustaw, opracowane w poszczególnych ministerstwach, są przez odpowiednich ministrów wnoszone na Radę Ministrów, poddawane na niej dyskusji, a następnie wnoszone do Sejmu, jako projekty rządowe, z czego wynika prawo Rady Ministrów do wprowadzania do projektów tych zmian, jakie uzna ona za stosowne.

Wyłączna inicjatywa należy do Rady Ministrów w sprawach budżetu, kontyngentu rekruta i ratyfikacji umów międzynarodowych (art. 50 p. 2, 58 p. 2 oraz 60 p. 2 i 3).

W związku z tem stoją dwa uprawnienia Rady Ministrów:

3) udzielanie zgody Sejmowi na uchwalenie ustawy, pociągającej za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, dla których niema pokrycia w budżecie (art. 50 p. 3), oraz

4) występowanie do Prezydenta Rzplitej z wnioskiem o tymczasowe wprowadzenie w życie umów handlowych i celnych (art. 52 p. 2).

5) występowanie do Prezydenta Rzplitej z wnioskiem o wydanie dekretu z upoważnienia ustawy (art. 55 p. 1 i 3) i dekretu z konieczności (art. 55 p. 2 i 3). Postępowanie tu jest analogiczne, jak przy wykonaniu inicjatywy ustawodawczej. Brak w Konstytucji zastrzeżenia wniosku Rady Ministrów dla dekretów, dotyczących organizacji Rządu, zwierzchnictwa sił zbrojnych i organizacji administracji rządowej (art. 56), aczkolwiek z charakteru spraw wniosek taki jest niezbędny, przypuścić należy stosowanie w praktyce postępowania takiego samego, co przy dekretach dwóch pierwszych kategoryj.

6) uchwalenie w razie konieczności państwowej uskutecznienia wydatku bez upoważnienia ustawowego (art. 59 p. 2). Uchwała Rady Ministrów ma być jednocześnie ogłoszona w gazecie rządowej i podana do wiadomości Najwyższej Izby Kontroli. Konstytucja nie określa, do kogo należy wykonanie tego obowiązku, przyjąć należy odpowiedzialność za jego spełnienie wszystkich ministrów. W ciągu 7 dni od powzięcia uchwały Rada Ministrów ma przesłać do Sejmu projekt ustawy o przyznaniu kredytów dodatkowych.

7) wykonywanie zeszłorocznego budżetu, w razie jeżeli z powodu rozwiązania Izb Ustawodawczych budżet lub prowizorjum budżetowe nie jest uchwalone (art. 60 p. 2), co stosuje się także i w razie odrzucenia budżetu przez Sejm (art. 60 p. 3) z tem, że Rada Ministrów w ciągu 7-miu dni od odrzucenia prześle do Sejmu nowy projekt budżetu lub prowizorjum budżetowego i że wydatki nie mogą być wyższe od zaprojektowanych w budżecie odrzuconym.

8) wykonywanie nadzoru nad samorządem terytorjalnym i gospodarczym należy do Rządu (art. 75 p. 5 i art. 76 p. 4). Z natury rzeczy tu wynika, iż nadzór ten sprawują poszczególni ministrowie w swoim zakresie przez powołane organy administracji rządowej lub organy samorządu wyższego stopnia. Kompetencja Rady Ministrów wchodzić tu może w grę, o ile chodzi o dyrektywy lub uzgodnienie działań różnych ministrów.

9) zarządzenie stanu wyjątkowego za zezwoleniem Prezydenta Rzplitej (art. 78 p. 1).

10) inicjatywa w sprawie zmiany Konstytucji (art. 80 p. 1) oraz wyrażanie zgody na zmiany we wniosku Prezydenta Rzplitej w jego imieniu (art. 80 p. 2).

Zwrócić należy uwagę na szwankującą terminologję Konstytucji co do używania terminu szerszego „Rząd" i ściślejszego „Rada Ministrów". W odniesieniu do spraw, omówionych tutaj pod punktami 2, 3, 6, 7, 8 i 10, używa Konstytucja terminu „Rząd"—w pozostałych punktach, gdzie mowa jest o *wnioskach*, wymieniona jest Rada Ministrów, jako ciało uchwałodawcze. Jednak i w pierwszej kategorji spraw niezbędna jest uchwała Rady Ministrów, podpadają one zatem pod określenie art. 26 Konstytucji.

§ 79. SKŁAD RZĄDU i ORGANIZACJA MINISTERSTW.

Poza udziałem w Radzie Ministrów ministerstw stoją na czele odrębnych działów administracji Państwowej—ministerstw, stanowiących najwyższą instancję administracyjną.

Powstanie w Polsce współczesnej ministersw odnosi się do dekretu Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. (Dz. Pr. Nr. 1/18 poz. 1),

który ustanowił następujące ministerstwa: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, skarbu, oświaty i wyznań, rolnictwa i dóbr koronnych, przemysłu i handlu, opieki społecznej i ochrony pracy oraz aprowizacji. Nadto przy prezydencie ministrów na zasadzie tegoż dekretu funkcjonowały: departament spraw politycznych, odpowiadający ministerstwu spraw zagranicznych, komisja wojskowa i komisja urzędnicza.

Zmiany w tym pierwotnym składzie Rady Ministrów następowały na mocy dekretów Rady Regencyjnej, Naczelnika Państwa, ustaw sejmowych i rozporządzeń Prezydenta Rzplitej (patrz wyżej str. 42 nota).

Dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. określił także kompetencję i formy działania Rady Ministrów, Prezydenta Ministrów oraz poszczególnych ministrów. Określenia te wyróżniają się swą precyzją i przejrzystością, którym nie dorównały wszelkie późniejsze przepisy. Konstytucja marcowa pozostawiła osobnej ustawie określenie liczby, zakresu działania i wzajemnego stosunku ministrów (art. 63). Ustawa ta jednak nie ukazała się, wobec czego w dalszym ciągu normuje te sprawy cyt. dekret Rady Regencyjnej. Na podstawie tego dekretu wydała Rada Ministrów rozporządzenie w sprawie organizacji zasad urzędowania ministrów dn. 28 października 1920 r.[1]), zastąpione następnie rozporządzeniem analogicznem z dnia 25 sierpnia 1926[2]).

Według tych rozporządzeń, ministerstwa zorganizowane są na podstawie systemu biurowego czyli opierają się na władzy jednoosobowej—ministra. Minister sprawuje naczelną władzę w zakresie poruczonego mu działu służby. Pełni on swe funkcje urzędowe przy pomocy urzędników ministerstwa. O ile ustawy nie stanowią inaczej, żaden z urzędników ministerstwa nie posiada samodzielnej władzy, lecz sprawuje ją tylko z upoważnienia ministra w granicach zakreślonych przepisami organizacyjnymi i poleceniami ministra. Minister jest zwierzchnikiem wszystkich urzędników ministerstwa, nadaje ogólny kierunek jego działalności i sprawuje nad tą działalnością naczelny nadzór. W szczególności minister: a) udziela dyrektyw ze stanowiska politycznego i interesu publicznego, b) nadaje kierunek pracom legislacyjnym, c) koordynuje działalność departamentów ministerstwa oraz specjalnych urzędów, d) aprobuje projekty załatwienia spraw, które sobie do aprobaty zastrzeże. Do tych ostatnich z reguły należą: a) projekty ustaw i rozporządzeń oraz innych uchwał, wnoszone na Radę Ministrów, b) projekty własnych rozporządzeń ministra, c) spra-

[1]) Monitor Polski Nr. 251.
[2]) Monitor Polski Nr. 203.

wy odnoszące się do Prezydenta Rzplitej, Sejmu i Senatu, w szczeg. odpowiedzi na interpelacje, d) ważniejsze sprawy osobowe i organizacyjne.

Ministerstwa dzielą się na departamenty z dyrektorami departamentów na czele, departamenty zaś—na wydziały, kierowane przez naczelników. Liczbę i kompetencję departamentów i wydziałów ustalają statuty organizacyjne ministerstw, uchwalone przez Radę Ministrów na wniosek właściwego ministra [1]).

Ministra zastępuje jeden z podsekretarzy stanu według decyzji ministra, a w braku decyzji posiadający starszeństwo służbowe, jeżeli zaś podsekretarza stanu niema—jeden z dyrektorów departamentu.

Minister ma prawo wydawania rozporządzeń wykonawczych i zarządzeń. Jeżeli w jakiejś sprawie, wchodzącej w zakres działania ministra decyduje Rada Ministrów i przedkłada ją Prezydentowi, czyni to na wniosek właściwego ministra.

Obecna organizacja ministerstw przedstawia się w ogólnych zarysach, jak następuje: [2]).

A. *Prezydjum Rady Ministrów*—stanowi biuro premjera, mające na celu utrzymanie łączności z poszczególnymi resortami i obsłużenie posiedzeń Rady Ministrów. Składa się z 1) biura prezydjalnego (sprawy polityczne), 2) biura prawnego, 3) biura ekonomicznego, 4) biura usprawnienia administracji [3]).

Od Prezesa Rady Ministrów zależą: Polska Agencja Telegraficzna (Pat), gazeta rządowa: „Monitor Polski", dyrekcja drukarń państwowych oraz fundusz kultury narodowej.

B. Poszczególne ministerstwa:

1. *Ministerstwo Spraw Wewnętrznych* — sprawuje administrację ogólno-polityczną, policję bezpieczeństwa oraz nadzór nad samorządem terytorjalnym i dzieli się na 4 departamenty: 1) polityczny, 2) samorządowy, 3) administracyjny, 4) techniczn[illegible]-budowlany oraz gabi-

---

[1]) Statuty organizacyjne ministerstw publikowa[illegible] w Monitorze Polskim, z wyjątkiem Ministerstwa Spraw Wojskowych, którego [illegible] i jego zmiany ukazują się w Dzienniku Rozkazów. Statuty te ulegają dość częstym zmianom co do szczegółów, zwłaszcza co do podziału kompetencji pomiędzy wydziały.

[2]) Patrz szczegółowo: Wasiutyński B., *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych.* III wyd. Poznań, 1933. Patrz także Paszkudzki A., *Konstytucja Rzplitej Polskiej z dn. 23 kwietnia 1935.* Tekst i komentarz, Warszawa, str. 39 i nast.

[3]) Rozp. Rady Min. z dn. 28.VIII.1926 r. w sprawie zatwierdzenia statutu organizacyjnego Prezydjum R. M. (Monitor Nr. 196). Rozp. R. M. w sprawie zmian statutu org. Prezydjum R. M. z dn. 23.III. 1927 r. (Monitor Nr. 73). Uchwała R. M. w sprawie statutu org. Prezydjum R M. z dn. 12.XII.1930 r. (Monitor 288).

net ministra, biuro personalne, biuro wojskowe, biuro aprowizacyjne[1]). Ministrowi podlega Główny Komendant Policji Państwowej, Dowódca Korpusu Ochrony Pogranicza oraz Główny Urząd Statystyczny[2]).

2. *Ministerstwo Spraw Zagranicznych*—obejmuje swoją kompetencją sprawy ogólno-polityczne, wynikające z utrzymywania stosunków z państwami obcemi i związane z ochroną obywateli polskich zagranicą i składa się z 3-ch departamentów: 1) polityczno-ekonomicznego, 2) konsularnego, 3) administracyjnego oraz z gabinetu ministra i wydziału osobowego, podlegającego bezpośrednio podsekretarzowi stanu[3]). Ministerstwu podlegają zagranicą ambasady, poselstwa, konsulaty generalne, konsulaty i wice-konsulaty oraz Komisarz Generalny Rzplitej w W. M. Gdańsku.

3. *Ministerstwo Spraw Wojskowych* — kompetencją swoją obejmuje sprawy wojskowe. W szczególności na podstawie dekretu Prezydenta Rzplitej z dn. 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnemi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju, do ministra spraw wojskowych należy dowodzenie siłami zbrojnemi w czasie pokoju. Przy Ministrze istnieje biuro personalne i gabinet ministra.

Ministrowi podlega 2-ch wice-ministrów. Do I-go wice-ministra należą sprawy w dziedzinie rozkazodawstwa, organizacji, wyszkolenia i spraw osobowych wojska w czasie pokoju, przy pomocy biura ogólno-organizacyjnego oraz departamentów I piechoty, II kawalerji, III artylerji, IV aeronautyki, oraz szefostw: 1) saperów, 2) łączności i 3) broni pancernej. Do II-go wice-ministra należy kierownictwo administracji wojskowej przy pomocy biura ogólno-administracyjnego oraz departamentów: V. inżynierji, VI. budownictwa, VII. intendentury, VIII. sanitarnego, IX. sprawiedliwości, X. technicznego. Nadto istnieje w ministerstwie korpus kontrolerów i kierownictwo marynarki wojennej oraz przy ministerstwie działa państwowy urząd wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego z dyrektorem na czele[4]).

4. *Ministerstwo Skarbu*—obejmuje sprawy, wchodzące w zakres skarbowości państwowej, oraz polityki finansowej Państwa, podatków,

---

[1]) Uchwała R. M. z dn. 25 czerwca 1932 r. (Monitor Nr. 148).

[2]) Ustawa z dn. 21 października 1919 r. (Dz. U. Nr. 85 p. 464), zm. ustawą z dn. 1.VI.1922 r. (Dz. U. R. P. Nr. 60 poz. 436).

[3]) Rozp. R. M. z dn. 26 marca 1928 r. (Monitor Nr. 82). zmienione uchw. R. M. z dn. 27 lutego 1931 r. (Monitor Nr. 48).

[4]) Dziennik Rozkazów Nr. 18 p. 185 z r. 1926, Nr. 24 p. 303 z 1927 r., Nr. 28, p. 344 z 1927 r., Nr. 35 p. 409 z 1927 r., Nr. 3 poz. 26 z r. 1929, Nr. 14 p. 142 z r. 1929, Nr. 23 p. 288 i 289 z r. 1931, Nr. 7 poz. 97 z r. 1933.

ceł, spraw monetarnych i emisyjnych, sprawy emerytur i zaopatrzeń, nadzoru nad zakładami kredytowymi i asekuracyjnymi.

Ministerstwo Skarbu dzieli się na: gabinet ministra, biuro personalne i 8 departamentów: 1) ogólny, 2) obrotu pieniężnego, 3) budżetowy, 4) ceł, 5) podatków i opłat, 6) akcyz i monopolów, 7) kasowy, 8) likwidacyjny [1]).

Przy Ministerstwie Skarbu istnieją następujące urzędy: I. Prokuratorja Generalna — której zadaniem jest zastępstwo sądowe w sprawach, dotyczących spraw i interesów majątkowych i publicznych Państwa oraz wydawanie opinij prawnych w tych sprawach, udzielanie porady prawnej i współdziałanie w sporządzaniu aktów prawnych dotyczących praw i interesów Państwa. Na czele Prokuratorji stoi prezes, mianowany przez Prezydenta Rzplitej na wniosek Rady Ministrów [2]).

II. Państwowy Urząd Kontroli Ubezpieczeń.

III. Naczelny Inspektorat Straży Celnej.

IV. Dyrekcje: Polskiego Monopolu Tytoniowego, Państwowego Monopolu Spirytusowego, Polskiego Monopolu Solnego—zarządzające przedsiębiorstwami państwowemi, będącemi osobami prawnemi.

V. Generalna Dyrekcja Loterji Państwowej.

5. *Ministerstwo Sprawiedliwości* w swej kompetencji ma sprawy, dotyczące wymiaru sprawiedliwości, więziennictwo i wydawanie Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej. Dzieli się Ministerstwo na departamenty: 1) ustawodawczy, 2) administracyjny, 3) karny [3]).

Przy Ministerstwie istnieje Komisja Kodyfikacyjna, powołana ustawą z dnia 3 czerwca 1919 r. [4]) celem przygotowania projektów jednolitego ustawodawstwa cywilnego i karnego oraz innych projektów ustawodawczych na skutek uchwały Sejmu lub w porozumieniu z Ministerstwem Sprawiedliwości.

Wydawanie Dziennika Ustaw reguluje obecnie dekret z dn. 6 września 1935 r. [5]). Są w nim ogłaszane: 1) akty ustawodawcze, 2) umowy z innemi państwami oraz z W. M. Gdańskiem, 3) rozporządzenia Prezydenta Rzplitej, dotyczące tymczasowego wprowadzenia w życie postanowień, zawartych w umowach handlowych i celnych, 4) zarządzenia Prezydenta Rzplitej o stanie wojennym i zarządzenie Rady Ministrów o stanie wyjątkowym, 5) zarządzenie Prezy-

---

[1]) Rozp. R. M. 8.IV.1924 (Monitor Nr. 65), zm. rozp. R. M. z dn. 29.VIII.1927 (M. P. 208), zm. uchwałą R. M. z dn. 9.XI.1935 (M. P. 266).

[2]) Rozp. Prezydenta Rzplitej z 9 grudnia 1924 r. (Dz U. R. P. Nr. 107 p. 967).

[3]) Rozp. R. M. z dn. 21.I.1924 r. (Monitor Nr. 26 i 42).

[4]) Dz. Praw. Nr. 44 poz. 315.

[5]) Dz. U. Nr. 68 poz. 423.

denta Rzplitej o corocznym poborze rekruta, 6) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i ministrów, wydane celem wykonania aktów ustawodawczych i z powołaniem się na nie, 7) oświadczenia rządowe, stwierdzające zajście warunków, od których zależy moc obowiązująca umów z innemi państwami i W. M. Gdańskiem oraz oświadczenia rządowe o przystąpieniu Rzplitej imieniem W. M. Gdańska lub o przystąpieniu państw obcych do umów zawartych przez Rzplitę Polską, bądź o dokonanych ratyfikacjach.

Ogłoszenie w Dzienniku Ustaw innych aktów prawnych nastąpić może z mocy szczególnego przepisu aktu ustawodawczego.

Akty ustawodawcze i rozporządzenia, ogłoszone w Dzienniku Ustaw, wchodzą w życie ósmego dnia po ogłoszeniu, jeżeli same nie stanowią inaczej.

6. *Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego* sprawuje zarząd szkolnictwa wszelkich typów i stopni, opiekę nad nauką, literaturą, sztuką, archiwami, zbiorami państwowemi, bibljotekami państwowemi, oraz nad sprawami wyznaniowemi. Dzieli się na biuro personalne i 5 departamentów: 1) ogólny, 2) szkolnictwa ogólno-kształcącego, 3) szkolnictwa zawodowego, 4) nauki i szkół wyższych, 5) wyznań religijnych, oraz nie wchodzące w skład departamentów wydziały: prezydjalny, sztuki i archiwów państwowych [1]). Przy Ministerstwie istnieje Państwowa Rada Oświecenia Publicznego.

7. *Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych* obejmuje swym zakresem działania sprawy rolnictwa, oraz sprawy, związane z przebudową ustroju rolnego (reformy rolnej), 3 departamenty: 1) ekonomiczny, 2) produkcji rolnej i weterynarji, 3) urządzeń rolnych oraz gabinet ministra i biuro wojskowe [2]).

8. *Ministerstwo Przemysłu i Handlu*—z kompetencją obejmującą organizację przemysłu, górnictwa i handlu, dzieli się na 5 departamentów: 1) ogólny, 2) górniczo-hutniczy, 3) przemysłowy, 4) handlowy, 5) morski, oraz biuro personalne, biuro wojskowe i biuro elektryfikacji. Nadto ministrowi podlegają: Główny Urząd Miar, Urząd Patentowy, Państwowy Urząd Geologiczny, Państwowy Instytut Eksportowy, Instytut Badań Konjunktur Gospodarczych i Cen, Kolegjum Górnicze [3]).

9. *Ministerstwo Opieki Społecznej* — z kompetencją obejmującą sprawy dobroczynności, opiekę nad pracą i ubezpieczenia społeczne,

---

[1]) Rozp. R. M. z dn. 29.VIII.1928 r. (M. P. Nr. 212), zm. rozp. R. M. 9.IX.1931 (M. P. 213). Uchwała R. M. z dn. 2.VII.1936 r. (M. P. 158).

[2]) Rozp. R. M. z dn. 25.VI.32 r. (M. P. 148).

[3]) Rozp. R. M. z dn. 25.VI.1932 (M. P. 148). Uchwała R. M. z dn. 17.I.1936 r. (M. P. 39).

4 departamenty: I pracy, II ubezp. społ., III opieki sp. i IV służby zdrowia oraz gabinet min. i biuro pers. [1]). Przy ministerstwie istnieją: Urząd Emigracyjny, Główny Inspektorat Pracy, Główny Urząd Ubezpieczeń, Zarząd Główny Funduszu Bezrobocia.

10. *Ministerstwo Komunikacji* zarządza kolejami państwowemi, wykonuje nadzór nad kolejami prywatnemi i lotnictwem cywilnem. Ministerstwo składa się z gabinetu ministra i departamentów: ogólnego, finansowego, handlowo-taryfowego, ruchu kolejowego, utrzymania i budowy koleji, mechaniczny i zasobów kolejowych, lotnictwa cywilnego oraz biur: personalnego, wojskowego, dróg wodnych, sanitarno-kolejowego i pomiarowego. Przy ministerstwie istnieje Państwowa Rada Kolejowa [2]).

11. *Ministerstwo Poczt i Telegrafów* — zarządza przedsiębiorstwem państwowem „Polska Poczta, Telegraf i Telefon" i dzieli się na departamenty: I administracyjny, II pocztowy, III techniczny oraz biuro personalne i wydział wojskowy [3]).

§ 80. STOSUNEK MINISTRÓW DO PREZYDENTA RZPLITEJ.

Ustanowione przez Konstytucję kwietniową podporządkowanie Rządu pod zwierzchnictwo Prezydenta znajduje wyraz 1° w konieczności posiadania przez Prezesa Rady Ministrów i Ministrów zaufania Prezydenta, 2° w kontroli działań Rządu przez Prezydenta.

Konstytucja kwietniowa nie określa form współpracy Prezydenta z Rządem, jak to: uczestniczenia Prezydenta w posiedzeniach Rady Ministrów i ewent. prawa przewodniczenia na nich oraz obowiązku Prezesa Rady Ministrów i ministrów składania sprawozdań ustnych i piśmiennych Prezydentowi.

Dotychczasowa praktyka konstytucyjna polska nie przyjęła zwyczaju uczestniczenia i przewodniczenia na posiedzeniach Rządu przez Prezydenta, a Konstytucja kwietniowa, mówiąc tylko o przewodnictwie Prezesa Rady, nie daje podstawy do zmiany tej ustalonej praktyki. Wytworzył się jedynie zwyczaj narad Prezydenta z Prezesem Rady oraz Generalnym Inspektorem z udziałem Ministra Spraw Zagranicznych. Obowiązek składania sprawozdań Prezydentowi przez ministrów wypływa z podporządkowania ich jemu, jako zwierzchnikowi, ze względu jedynie na kierownicze stanowisko w Rządzie Prezesa Rady przyjąć należy, jeżeli nie obecność jego przy rozmowie Prezy-

---

[1]) Rozp. R. M. z 12.VI.1932 (M. P. 148).

[2]) Uchwała R. M. z dn. 8.VII.1932 (M. P. 161).

[3]) Uchwała R. M. z 12.VI.1931 (M. P. Nr. 143) oraz z dn. 18.IX.1936 r. (M. P. 226).

denta z członkami Rządu, to konieczność poinformowania go o treści rozmowy.

Najściślejszy związek zachodzi z natury rzeczy między Prezydentem a Prezesem Rady. Ustalenie ogólnych zasad polityki państwowej oraz kierownictwo pracami Rządu, należące do Prezesa Rady, czyli wykonywanie funkcji rządzenia może odbywać się w ścisłym kontakcie Prezesa Rady z Prezydentem. Ogólne zasady polityki państwowej muszą być aprobowane przez Prezydenta. Wprawdzie kontakt między Prezydentem a szefem Rządu rozluźnia istnienie prerogatyw Prezydenta, a w szczególności uniezależnienie od Prezesa Rady Ministrów Szefa Kancelarji Cywilnej i Generalnego Inspektora, ale z drugiej strony przyjęcie systemu kanclerskiego o tyle wzmacnia pozycję Prezesa Rady, że na niego w praktyce przejdzie faktyczne wykonywanie większości atrybutów władzy Prezydenta, rozumie się w ramach udzielonych mu przez Prezydenta dyrektyw. Tylko bowiem z udziałem Rządu może Prezydent wykonać niezmiernie szeroki zakres swej władzy, a to prowadzić musi do faktycznego wykonywania kompetencyj prezydenckich przez Rząd, a przedewszystkiem przez premjera. Rezultat nie jest jednakże identyczny z rolą Rządu w ustroju parlamentarnym: uzależnienie Rządu od Prezydenta łączy się z osłabieniem zależności od Izb Ustawodawczych, co wydatnie wzmacnia pozycję Rządu, zachodzi więc tu raczej stosunek odwrotny: podczas gdy w systemie parlamentarnym odpowiedzialność ministrów pokrywała działania Prezydenta, w systemie obecnym nieodpowiedzialność Prezydenta pokrywa działania ministrów.

§ 81. STOSUNEK MINISTRÓW DO IZB USTAWODAWCZYCH.

Pomimo zmniejszonego zakresu działania i znaczenia politycznego parlamentu według Konstytucji kwietniowej, stosunek wzajemny Rządu i Izb posiada duże znaczenie. Wobec rozrostu ustawodawstwa dekretowego znaczenie to leży nie w sferze sprawowania przez Sejm i Senat funkcji ustawodawczej, lecz kontroli nad Rządem i uchwalenia budżetu. Te dwie ostatnie kompetencje Izb czynią koniecznym ścisły kontakt ministrów z Izbami, który wyrażać się musi w ciągłych stosunkach ministrów i Izb. Dużej wagi są przeto formy prawne tych stosunków.

Zasadniczą kwestją w tem zagadnieniu jest parlamentaryzacja urzędu ministra w znaczeniu możności prawnej jednoczesnego piastowania mandatu i sprawowania tego urzędu. Konstytucja kwietniowa nie reguluje tej sprawy, pozostawiając ją ustawodawstwu zwykłemu (art. 43 p. 2). Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu z 8 lipca 1935 r. dopuszczają łączenie urzędu ministra z piastowaniem mandatu parla-

mentarnego. Odnosi się to także i do podsekretarzy stanu. Parlamentaryzacja tego urzędu, czyniąc go dostępnym dla działaczy parlamentarnych, tem samem nadaje mu znaczenie polityczne, co jednak w systemie Konstytucji kwietniowej odgrywa rolę mniejszą, niż przy ustroju parlamentarnym.

Stosunki urzędowe ministrów i Izb bez względu na to, czy są oni posłami lub senatorami, normuje art. 45, według którego (p. 1), Prezes Rady Ministrów, ministrowie i delegowani przez nich urzędnicy mają prawo brać udział w posiedzeniach Sejmu i Senatu oraz przemawiać poza koleją mówców.

Z redakcji tego artykułu wynika 1° dopuszczenie do udziału w posiedzeniach Izb ministrów w ich charakterze urzędowym t. j. członków Rządu; 2° dopuszczenie ich do udziału w tych posiedzeniach bez względu na to, czy są posłami lub senatorami; 3° nadaje im prawo, konstytucyjne zagwarantowane, a zatem nie mogące być im odjęte regulaminem Izby, przemawiania poza koleją mówców, zapisanych do głosu; 4° daje im prawo delegowania na posiedzenia Izb urzędników, którym przysługuje takież prawo do zabierania głosu, rozumie się w granicach delegacji, t. j. spraw danego ministerstwa, wzgl. konkretnej sprawy, dla której zostali delegowani.

Odpowiednikiem prawa ministrów brania udziału w posiedzeniach parlamentarnych i zabierania na nich głosu, a w ten sposób wpływania na przebieg dyskusji i mające być powzięte uchwały, jest prawo Izb żądania obecności ministrów, wtedy gdy zachodzi potrzeba udzielenia Izbie wyjaśnień. W ten tylko bowiem sposób zasada bezpośredniego komunikowania się rządu i parlamentu przeprowadzona jest całkowicie i konsekwentnie, zgodnie ze swą istotną celowością, którą nie jest jedynie umożliwienie rządowi wpływania na dyskusję i uchwały parlamentarne, lecz wogóle zapewnienia prawidłowego funkcjonowania władz państwowych. Dlatego ten instytut komunikowania się rządu i parlamentu musi być dwustronny t. j. musi zarówno zapewniać ministrom *prawo* uczestniczenia w obradach parlamentu, jak też parlamentowi *prawo* żądania obecności ministra na swych posiedzeniach i udzielenia parlamentowi wyjaśnień. Pierwsze prawo, wchodzące w skład kompetencji ministrjalnej [1]) dane jest w interesie Rządu, drugie, stanowiące część konstytucyjnych uprawnień parlamentu dane jest w interesie Izb, całość zaś instytutu zabezpiecza interesy państwowe, jako takie.

Konstytucja kwietniowa nie zawiera zastrzeżenia prawa Izb żądania obecności ministra na swych posiedzeniach. Znajduje się

---

[1]) Jellinek G., *Besondere Staatslehre*, Ausg. Schriften u. Reden, B. II, S. 279.

w niej tylko, zawarte w art. 45 p. 2 prawo posłów i senatorów zwracania się do Prezesa Rady Ministrów i ministrów z interpelacjami w sprawach, dotyczących ich zakresu działania w sposób, regulaminem przepisany. Nie określiła Konstytucja kwietniowa formy odpowiedzi ministra, nie wyklucza zatem i formy pisemnej, dopuszczonej także przez Konstytucję marcową, a zatem z prawa interpelacji nie można wydedukować prawa żądania obecności ministrów w Izbie. Dotychczasowa praktyka jest pod tym względem niestała i dużo pozostawia do życzenia z punktu widzenia normalnej współpracy Rządu i Izb.

§ 82. ODPOWIEDZIALNOŚĆ MINISTRÓW.

Kwestję odpowiedzialności ministerjalnej rozpatrywać możemy z trzech punktów widzenia, 1° jej zakresu, czyli tych czynności urzędowych, na jakie się rozciąga, 2° jej rodzajów, 3° form jej realizacji.

I. Zakres odpowiedzialności ministrów wynika z ich konstytucyjnego stanowiska, jako a) członków Rady Ministrów oraz b) szefów poszczególnych działów administracji państwowej.

Odpowiedzialność obejmuje przeto: kolektywną działalność Rządu, dokonywaną kolegjalnie w Radzie Ministrów, oraz działalność indywidualną ministra w kierowanym przez niego dziale administracji lub przy spełnianiu poruczonego mu specjalnego zadania.

Ze względu na zmienioną przez Konstytucję kwietniowę strukturę Rządu, kolektywna działalność Rządu uległa zmniejszeniu na rzecz rozszerzonej kompetencji Prezesa Rady Ministrów. Nie do Rady, ale do jej Prezesa należy ustalanie ogólnych zasad polityki państwowej. Do kolektywnej działalności Rrządu pozostaje zatem sprawowanie kolegjalne zarządu w zakresie kompetencji Rady Ministrów, o czem była mowa w § 78. Odpowiednio do tego ulega rozszerzeniu odpowiedzialność Prezesa Rady Ministrów. Także i w stosunku do poszczególnych ministrów Prezes Rady Ministrów otrzymał funkcję kierowniczą, co również musi być uwzględnione przy ustalaniu zakresu odpowiedzialności premjera i pozostałych ministrów.

Nie można przyjąć odpowiedzialności zastępczej Prezesa Rady Ministrów i ministrów za akty Prezydenta Rzplitej. Zastosowanie tej odpowiedzialności wyłącza nie tylko zmieniony charakter kontrasygnaty oraz istnienie aktów niekontrasygnowanych, ale zmiana przez Konstytucję kwietniową konstytucyjnego stanowiska Prezydenta.

W systemie parlamentarnym zastępcza odpowiedzialność ministrów za akty Głowy Państwa pokrywała te akty w stosunku do krytyki ze strony parlamentu. W systemie Konstytucji kwietniowej,

podporządkowującej parlament Prezydentowi, nie istnieje wcale kwestja zastępczej odpowiedzialności ministrów za akty Głowy Państwa. Możliwą jest tylko odpowiedzialność ministrów za udział w aktach Głowy Państwa, nieprawidłowy pod względem legalności lub celowości, czyli na podstawie ogólnej: odpowiedzialności za ich własną działalność. Że nie jest to odpowiedzialność zastępcza, dowodzi to, że istnieje ona nie tylko wobec Izb Ustawodawczych, ale i wobec Prezydenta.

Nie jest określona w Konstytucji kwietniowej odpowiedzialność ministrów za podległych im urzędników, wynika ona wszakże z ustroju monokratycznego ministerstw t. j. ze stanowiska ministra, jako szefa danego działu administracji i służbowego podporządkowania urzędników ministrowi. Wszelako brak jest ogólnego stwierdzenia w Konstytucji odpowiedzialności ministra za podległych mu urzędników.

Słowo: „działalność" Rządu lub ministra należy rozumieć w znaczeniu wykonywania obowiązku konstytucyjnego, niekoniecznie przeto oznaczać ono musi czynność, stosować się może również do bezczynności, o ile istniał konstytucyjny obowiązek, wynikający z kompetencji danego organu, do wykonania pewnej czynności.

Odpowiedzialność ministerjalna obejmuje tak *legalność* jak i *celowość* działalności ministra. Tę pierwszą Konstytucja kwietniowa ogranicza do umyślnego naruszenia Konstytucji lub innego aktu ustawodawczego (art. 30 p. 1).

II. Konstytucja kwietniowa rozróżnia *trzy rodzaje* odpowiedzialności ministerjalnej: 1) polityczną, 2) parlamentarną i 3) konstytucyjną.

Odpowiedzialność polityczna oznacza utratę przez Rząd lub ministra zaufania organu, sprawującego władzę zwierzchnią. W monarchjach absolutnych i konstytucyjnych ten rodzaj odpowiedzialności istnieje wobec monarchy, w ustrojach parlamentarnych wobec parlamentu, ale także i wobec Głowy Państwa. Sprowadza się on do pozbawienia władzy danego ministra lub całego Rządu. Przytem, o ile chodzi o wyrażenie ministrowi votum nieufności przez parlament, jako przedstawicielstwo Narodu, Rząd może wyjednać u Głowy Państwa rozwiązanie parlamentu i ustąpić dopiero w razie potwierdzenia w drodze wyborów negatywnego stanowiska parlamentu.

Konstytucja marcowa przyjmowała, zgodnie z tem, odpowiedzialność ministrów tak wobec Prezydenta, gdyż mógł on odwołać premjera według swego uznania, a ministrów na jego wniosek, jak też wobec Sejmu, który mógł zażądać ustąpienia Rządu lub ministra, przyczem odpowiedzialność wobec Sejmu nazwała odpowiedzialnością parlamentarną. W istocie jednak odpowiedzialność parlamentarna

jest odpowiedzialnością polityczną, polega bowiem na ustąpieniu Rządu lub ministra w razie uchwalenia votum nieufności przez Sejm.

Konstytucja kwietniowa rozróżnia odpowiedzialność polityczną od parlamentarnej i tą pierwszą nazwą oznacza jedynie odpowiedzialność ministrów przed Prezydentem Rzplitej. To rozróżnienie stoi w ścisłym związku z przyznaniem przez Konstytucję kwietniową Prezydentowi charakteru czynnika nadrzędnego, t. j. wyłącznego piastuna zwierzchnictwa. W ten sposób użycie odrębnej nazwy na oznaczenie tego rodzaju odpowiedzialności nie jest tylko jej silnem uwydatnieniem [1]), ale zarazem zaznaczeniem odmiennego jej charakteru. Utrata przez Rząd lub ministra zaufania Prezydenta powodować *musi* ustąpienie Rządu lub ministra, jest to konsekwencja zwierzchnictwa Prezydenta nad Rządem. Skutek ten następuje z reguły w razie konfliktu Rządu z Głową Państwa, w ustroju Konstytucji kwietniowej posiada Prezydent większą swobodę co do zmiany Rządu, niż w ustrojach parlamentarnych, nie będąc skrępowany koniecznością ścisłego uwzględniania stanowiska większości parlamentarnej.

Drugi rodzaj odpowiedzialności, wyodrębniony w odpowiedzialności parlamentarnej, tej cechy nie posiada. Odpowiedzialność ta bowiem opiera się na zgoła odmiennej podstawie, niż odpowiedzialność przed Prezydentem, a także niż poprzednio odpowiedzialność parlamentarna przed Sejmem według Konstytucji marcowej [2]).

Podczas gdy Sejm był według Konstytucji marcowej „organem Narodu" czyli piastunem zwierzchniej władzy w zakresie ustawodawstwa (art. 2 Konst. marc.), Sejm i Senat według nowej Konstytucji znajdują się pod zwierzchnictwem Prezydenta. Nie cofnięcie zatem zaufania przez organ władzy zwierchniej, co uznaliśmy za istotę odpowiedzialności politycznej, ale wykonywanie prawa kontroli nad działalnością Rządu jest podstawą dla zażądania ustąpienia Rządu lub ministra (art. 29 p. 1).

Żądanie to wyrażone przez Sejm nie pociąga za sobą ustąpienia Rządu lub ministra, o ile nie zostanie przyjęte przez Prezydenta albo poparte przez Senat, a i w tym razie Prezydent Rzplitej może nie odwołać Rządu, lecz rozwiązać Sejm i Senat (art. 29 p. 4), w nowych

---

[1]) Starzewski M., *Uwagi prawno-polityczne*, str. 67.

[2]) Od czasu nowelizacji Konstytucji marcowej w r. 1926 możliwem było również w Polsce rozwiązanie Sejmu w razie uchwalenia votum nieufności Rządowi lub ministrowi, do tego jednak nie doszło pomimo bardzo zaostrzonych stosunków pomiędzy Rządem a Sejmem w latach 1928—30. Nie użyto tego środka po obaleniu przez Sejm gabinetu Świtalskiego (grudzień 1929 r.), ani po uchwaleniu votum nieufności ministrowi opieki społecznej w gabinecie Bartla, który potem ustąpił 17 marca 1930 r. Jako powód rozwiązania Sejmu, co nastąpiło w sierpniu tegoż roku, podał Prezydent Rzplitej niezdolność Sejmu do dokonania rewizji Konstytucji.

zaś Izbach Ustawodawczych następuje ewentualne wznowienie całej procedury od początku [1]).

Trzeci rodzaj odpowiedzialności ministrów, przyjęty przez Konstytucję kwietniową, jest to odpowiedzialność konstytucyjna przed Trybunałem Stanu. Konstytucja kwietniowa uwydatnia jej ściśle prawny charakter przez zmianę składu Trybunału. Jednocześnie ogranicza ją do odpowiedzialności ministra za umyślne naruszenie Konstytucji lub innego aktu ustawodawczego, dokonane w związku z urzędowaniem (art. 30 p. 1). Jest to wielkie zwężenie tej odpowiedzialności w stosunku do postanowień Konstytucji marcowej oraz ustawy z dnia 27 kwietnia 1923 r. o Trybunale Stanu [2]). Wprawdzie odpowiedzialność konstytucyjna utraciła w państwach współczesnych pierwotne swoje znaczenie wobec rozwoju odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, ale właśnie przy ograniczeniu przez Konstytucję kwietniową odpowiedzialności parlamentarnej tem samem odpowiedzialność konstytucyjna odzyskuje swoje znaczenie. Nie jest to tylko kwestja politycznego stosunku parlamentu i Rządu, ale przedewszystkiem gwarancji praworządności.

Dalsza zmiana polega na tem, że do odpowiedzialności konstytucyjnej pociągać ministrów może nie tylko parlament (w połączonych Izbach Ustawodawczych w miejsce Sejmu, jak było dotychczas), ale także i Prezydent Rzplitej. To prawo Prezydenta pojęte być może, jako czuwanie nad legalnością działań Rządu przez czynnik nadrzędny, czyli zgodnie z koncepcją tego rodzaju odpowiedzialności, jako ściśle prawną, ograniczone jest do momentu legalności, tembardziej że rozporządza Prezydent w stosunku do ministrów możnością nieograniczonego zastosowania odpowiedzialności politycznej.

III. Formy realizacji odpowiedzialności ministrów przedstawiają się odmiennie w każdym z jej rodzajów. Wspólną atoli cechą procedury we wszystkich trzech rodzajach jest przyznanie przez Konstytu-

---

[1]) Nie sądzimy jednakże, by politycznie możliwem było nieuwzględnienie powtórnego votum nieufności, wyrażonego przez Sejm przy wyborach, bez spowodowania ciężkiego kryzysu państwowego.

[2]) Według art. 1 tej ustawy (Dz. U. Nr. 59 poz. 415), minister odpowiada konstytucyjnie przed Trybunałem Stanu za działania i zaniechania, wynikłe z winy umyślnej lub nieumyślnej, któremi w zakresie swojego urzędowania, lub też w zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki Rządu, naruszył Konstytucję Rzplitej lub inną ustawę, naraził Państwo na niebezpieczeństwo, lub interesom Państwa oczywistą i znaczną wyrządził szkodę. Na tych samych zasadach minister odpowiada za działania i zaniechania Prezydenta Rzplitej albo zastępującego go Marszałka Sejmu, a nadto we właściwym sobie zakresie ogólnego kierunku działalności i polityki Rządu także za działania i zaniechania Rady Ministrów oraz innych ministrów, jeśli owych działań lub zaniechań stał się bezpośrednio winny, lub dopuścił do nich z winy umyślnej lub nieumyślnej.

cję dominującej roli Prezydentowi Rzplitej. Rozpatrzymy kolejno formy procedury w każdym z rodzajów odpowiedzialności ministrów.

A. Odpowiedzialność polityczna ministrów istnieje przed Prezydentem Rzplitej i polega na jego prawie odwołania Prezesa Rady Ministrów i ministrów w każdym czasie. Jest to akt dyskrecjonalnej władzy Głowy Państwa. Dokonywując go Prezydent występuje, jako czynnik nadrzędny, harmonizujący działania naczelnych organów państwowych t. j. wykonywujący nad nimi kontrolę zwierzchnią. Akt odwołania Prezesa Rady Ministrów należy do prerogatyw Prezydenta, akt odwołania ministrów wymaga kontrasygnaty premjera, nie jest wszakże uzależniony od jego wniosku. Odwołanie dotyczeć może tak całego Rządu, jak i poszczególnych ministrów.

B. Odpowiedzialność parlamentarna realizuje się w drodze wykonywania przez Sejm przyznanego mu przez Konstytucję prawa kontroli nad działalnością Rządu (art 31 p. 1 i 2 a). Zażądać ustąpienie Rządu lub ministra może tylko Sejm (art. 29 p. 1), Senat nie posiada w tej kwestji prawa początkowania czyli inicjatywy (art. 46 p. 2 a). Konstytucja zawiera zastrzeżenie, że wniosek taki może być zgłoszony tylko podczas sesji zwyczajnej (art. 29 p. 2), wyłącza zatem zgłoszenie go podczas sesji nadzwyczajnej, czyniąc bezprzedmiotowem tem samem żądanie posłów zwołania takiej sesji w celu obalenia Rządu. Ponieważ sesja zwyczajna trwa od listopada do kwietnia czyli maksymalnie 4 miesiące, przez pozostałe 2/3 roku Rząd zabezpieczony jest od możliwości uchwalenia mu votum nieufności przez Sejm, co wzmacnia ogromnie jego trwałość i daje możność spokojnej pracy, jest atoli znacznem ograniczeniem prawa Sejmu wykonywania kontroli nad Rządem.

Poza tem zastrzeżeniem przyjmuje Konstytucja z noweli 1926 r. do Konstytucji marcowej przepis, iż głosowanie nad wnioskiem o ustąpienie Rządu i ministra nie może się odbyć na posiedzeniu, podczas którego został zgłoszony (art. 29 p. 2), co ma zabezpieczyć Rząd przed obaleniem przypadkową większością. Odmiennie od niektórych współczesnych Konstytucyj [1]) i wbrew wnioskom kilku klubów poselskich w czasie rozpraw w II-im Sejmie nad rewizją Konstytucji, nie wymaga Konstytucja kwietniowa specjalnej procedury przy zgłaszaniu i załatwianiu wniosku o votum nieufności, ani też nie

[1]) Według Konstytucji czechosłowackiej (§ 75—77), uchwalenie votum nieufności rządowi wymaga obecności absolutnej większości posłów i absolutnej większości głosów oraz głosowania imiennego, wniosek zaś o wyrażenie rządowi votum nieufności winien być podpisany conajmniej przez stu posłów i przekazany komisji, która obowiązana jest przedstawić referat o nim najpóźniej w ciągu tygodnia. Rzecz inna, gdy sam rząd stawia kwestję zaufania.

żąda dłuższego odstępu czasu pomiędzy zgłoszeniem wniosku a głosowaniem nad nim, wreszcie nie żąda przyjęcia go kwalifikowaną większością bądź przy kwalifikowanem quorum. Te wszystkie dalsze zastrzeżenia uznano za zbędne, wobec dostatecznego zabezpieczenia trwałości Rządu przez 1° ograniczenie do sesji zwyczajnej możności zgłoszenia takiego wniosku oraz 2° przez przyjęcie udziału Senatu i Prezydenta w powzięciu ostatecznej decyzji. Stosuje się zatem do uchwalenia votum nieufności ogólny przepis o prawomocności uchwał Sejmu t. j. zwykła większość głosów przy obecności conajmniej 1/3 ustawowej liczby posłów (art. 37 i 29 p. 3). Nadto regulamin Sejmu z dn. 5.X.1935 r. zawiera postanowienie, że o wniosku żądającym ustąpienia Rządu lub ministra, rozstrzyga Izba bez uprzedniego odesłania wniosku do komisji (art. 84).

W razie uchwalenia wniosku przez Sejm, Konstytucja daje możność Prezydentowi Rzplitej w ciągu dni trzech bądź odwołania Rządu lub ministra, bądź rozwiązania Izb Ustawodawczych; jeżeli atoli Prezydent ani nie udzieli dymisji Rządowi lub ministrowi, ani nie rozwiąże Izb, wniosek będzie rozpatrywany przez Senat na najbliższem posiedzeniu (art. 29 p. 3).

Co do traktowania wniosku w Senacie, Konstytucja nie zawiera żadnych przepisów po za zaznaczeniem, że „Senat narówni z Sejmem, choć bez prawa początkowania, bierze udział w rozstrzyganiu... o wniosku, żądającym ustąpienia Rządu lub Ministra", przyjąć należy obowiązywanie i w Senacie zwykłej procedury przyjmowania uchwał, zgodnie z art. 37 Konstytucji. Regulamin Senatu, tak samo jak Sejmu, wyklucza odesłanie wniosku do komisji (art. 79).

Jeżeli Senat wypowie się za wnioskiem, to znaczy uchwali go, Prezydent odwoła Rząd lub ministra, chyba że rozwiąże Sejm i Senat (art. 29 p. 4). Ustala tu zatem Konstytucja obowiązek konstytucyjny Prezydenta dokonania jednego z tych aktów.

Jeżeli jednak Senat nie zaaprobuje wniosku Sejmu, wówczas, gdy Prezydent uzna to za możliwe, pozostają zarówno Izby, jak i Rząd w dotychczasowym składzie. Trudności w tym systemie nastręcza zatrzymanie jednoczesne i Sejmu i Rządu, przeciwko któremu Sejm się wypowiedział.

C. *Odpowiedzialność konstytucyjna* określona jest w Konstytucji pod względem proceduralnym co do następujących punktów:

1° prawo pociągania do niej służy Prezydentowi Rzplitej, a także Sejmowi i Senatowi w Izbach Połączonych (art. 30 p. 2),

2° uchwała Izb Połączonych, oddająca Prezesa Rady Ministrów lub ministra pod sąd Trybunału Stanu, zapada większością 3/5 gło-

sów przy obecności połowy ustawowej liczby członków Izb Połączonych (art. 30 p. 3).

Nadto Konstytucja określa skład Trybunału Stanu i sposób jego powołania (art. 71). Pozostawiając na jego czele, jako przewodniczącego, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Konstytucja zmienia dotychczasowy jego skład, zmniejszając liczbę członków z 12 do 6-ciu, przyczem członkami jego mogą być tylko sędziowie sądów powszechnych. Przewiduje też Konstytucja zastępców, liczbę ich określiła ustawa o Trybunale Stanu z dnia 14 lipca 1936 r. (Dz. U. Nr. 56 poz. 403) również na 6-ciu. Sędziów Trybunału Stanu i ich zastępców powołuje Prezydent Rzplitej na okres trzyletni. Akt powołania należy do prerogatyw Prezydenta. Sędziowie i zastępcy powoływani są z pośród kandydatów, przedstawionych w liczbie podwójnej w połowie przez Sejm, a w połowie przez Senat, z równomiernem uwzględnieniem kandydatów każdej z Izb. Ustawa o Trybunale dodaje, że tego samego kandydata nie mogą przedstawić obie Izby i że sędzią Trybunału i jego zastępcą może być tylko sędzia, pozostający w służbie czynnej.

Ustawa o Trybunale Stanu określa w rozdziale II-im postępowanie w sprawach członków Rządu, pociągniętych do odpowiedzialności konstytucyjnej na podstawie bądź postanowienia Prezydenta Rzplitej bądź uchwały Izb Połączonych.

W pierwszym wypadku Prezydent kieruje postanowienie swoje do przewodniczącego Trybunału. Na podstawie tego postanowienia pierwszy prokurator Sądu Najwyższego składa Trybunałowi wniosek, zawierający: a) dokładne określenie zarzucanego czynu, b) wskazanie przepisu, który został naruszony, c) uzasadnienie.

W drugim wypadku wniosek powinien być podpisany co najmniej przez 1/4 ustawowej liczby członków obu Izb i zawierać te same dane. Wniosek ma być złożony Marszałkowi Senatu, który zwołuje posiedzenie Izb Połączonych i na niem przewodniczy, zastępcą jego jest Marszałek Sejmu. Jest to posiedzenie wstępne, na którem nie przeprowadza się dyskusji, lecz jedynie wybiera komisję, złożoną z przewodniczącego i 10 członków. Rozprawa odbywa się dopiero na podstawie sprawozdania komisji, ograniczenie dyskusji do jednego razu ma na celu ochronę autorytetu Rządu [1]). Minister, przeciwko któremu jest wniosek skierowany, ma prawo być obecny na posiedzeniu Izb i zabierać głos.

---

[1]) Patrz dyskusję nad projektem ustawy na posiedzeniu Sejmu 24.III.1936 r. (*Spraw. sten.* XXIII/5—12).

Po powzięciu uchwały o oddaniu oskarżonego pod sąd Trybunału, Izby Połączone dokonywują wyboru oskarżyciela publicznego, którym może być tylko osoba, odpowiadająca warunkom, wymaganym do objęcia stanowiska sędziowskiego. Marszałek Senatu przekazuje uchwałę przewodniczącemu Trybunału. Uchwała ta zastępuje prawomocny akt oskarżenia. Powództwo cywilne jest niedopuszczalne.

Postępowanie przed Trybunałem odbywa się według zasad postępowania karnego przed sądami I-ej instancji, jeżeli ustawa o Trybunale nie stanowi inaczej. Trybunał orzeka w składzie przewodniczącego i 6 sędziów; wyrok w części dotyczącej winy, zapada większością 5 głosów. Orzeczenia są prawomocne z chwilą ogłoszenia.

Za naruszenia, zawierające znamiona przestępstwa, określonego w przepisach karnych, Trybunał wymierza kary zasadnicze, przewidziane tymi przepisami. Za inne naruszenia Trybunał wymierza łącznie lub z osobna następujące kary: utraty praw publicznych, utraty obywatelskich praw honorowych, zmniejszenia lub pozbawienia uposażenia emerytalnego.

Utrata praw publicznych obejmuje utratę biernego i czynnego prawa wyboru do ciał ustawodawczych, samorządowych i innych instytucyj prawa publicznego, udziału w wymiarze sprawiedliwości, utratę urzędów i stanowisk publicznych i zdolności do ich uzyskania. Utrata obywatelskich praw honorowych obejmuje utratę tytułów zaszczytnych, orderów i odznaczeń, tudzież zdolności do ich uzyskania. Utratę praw orzeka Trybunał na czas od 2 do 10 lat lub na zawsze.

Trybunał może, z uwagi na szczególne okoliczności czynu, poprzestać na stwierdzeniu winy oskarżonego. Minister uznany za winnego, traci urząd z mocy prawa. Ordynacje wyborcze z 8 lipca 1935 r. przywiązują do tego jako skutek utratę prawa wybierania i wybieralności do Izb Ustawodawczych na lat 10.

Nie można oddać członka Rządu pod sąd Trybunału z powodu naruszenia, popełnionego przed 5-ciu laty, jednak jeżeli naruszenie zawiera znamiona przestępstwa, przedawnienie ścigania następuje w okresie, przewidzianym przepisami karnymi.

Utrata urzędu nie powoduje wygaśnięcia odpowiedzialności konstytucyjnej.

ROZDZIAŁ XIII.

Izby Ustawodawcze.

§ 83. KONSTRUKCJA IZB USTAWODAWCZYCH W KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ.

Reforma, którą przeprowadziła Konstytucja kwietniowa w stosunku do ciał ustawodawczych, jest nie mniej głęboka i zasadnicza, niż reforma konstytucyjnego stanowiska Prezydenta Rzplitej. Stanowi ona, jakgdyby odwrotną stronę reformy instytutu Prezydentury: przesunięciu punktu ciężkości w ustroju ku Głowie Państwa odpowiada zmniejszenie roli i kompetencyj ciał ustawodawczych.

Nie mniej głębokie zmiany zaszły w samej strukturze parlamentu: bezwzględna przewaga Sejmu nad Senatem została wydatnie zmniejszona na rzecz rozszerzenia praw Senatu z widoczną tendencją podkreślenia i wysunięcia konstytucyjnej roli tej Izby. Genezy tej zmiany poglądów na stosunek dwóch Izb szukać należy nie tylko w kilkunastoletniem doświadczeniu własnem Polski współczesnej, ale także i przedewszystkiem w tendencjach elitarnych, ożywiających twórców Konstytucji kwietniowej pod wpływem prądów obecnej epoki.

Ta różnica w pojmowaniu roli dwóch Izb znalazła w pierwotnym projekcie, uchwalonym przez Sejm 26 stycznia 1934 r., nawet wyraz w dwuch formułach charakterystycznych, określających intencje ustawodawcze: Sejm pojęty był, jako „organ Państwa, odzwierciadlający opinję publiczną", Senat zaś—jako „organ Państwa, odzwierciadlający wolę elementów najbardziej czynnych w budowaniu dobra zbiorowego". Po krytyce w komisji konstytucyjnej i na plenum Senatu formuły te z tekstu Konstytucji usunięto, jak również przepisy, określające elitarny skład Senatu, pozostawiając unormowanie składu Senatu ustawie zwykłej, wszystkie jednak kompetencje Senatu, zawarte w pierwotnym projekcie pozostały. W ten sposób konstrukcja parlamentu polskiego zbliżyła się do pełnej dwuizbowości, aczkolwiek pewne różnice w kompetencjach dwóch Izb zachowano.

W rozdziale niniejszym, traktującym o Izbach Ustawodawczych, omówimy najprzód ustrój Sejmu i Senatu, a następnie ich funkcje.

§ 84. ZASADY PRAWA WYBORCZEGO DO SEJMU, ZAWARTE W KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ.

I. Czynne prawo wyborcze do Sejmu, czyli według terminologji, użytej w Konstytucji kwietniowej (jak i marcowej), prawo wybierania oparte zostało na zasadzie 4-o przymiotnikowego systemu

wyborczego, t. j. głosowania powszechnego, tajnego, równego i bezpośredniego. W odróżnieniu od dotychczasowego systemu nie zawiera ono cechy proporcjonalności, zachowanej w uchwale Sejmu z 1934 r.[1]), i usunięta przez Senat[2]). Zmiana ta została przyjęta przez Sejm ze względu na to, że uznanie tej cechy za zasadę konstytucyjną prawa wyborczego jest sporne i że może być ona uwzględniona w ordynacji wyborczej, przez co system wyborczy staje się bardziej elastyczny i może być łatwiej przystosowany do zmieniających się potrzeb i poglądów, pozostając wszakże na gruncie demokratycznym[3]).

Zgodnie z tem założeniem, art. 33 p. 1 Konstytucji postanawia, iż prawo wybierania ma każdy obywatel bez różnicy płci, który przed dniem zarządzenia wyborów ukończył lat 24 oraz korzysta w pełni z praw cywilnych i obywatelskich.

W porównaniu do przepisów Konstytucji poprzedniej nastąpiło podniesienie wieku czynnego prawa wyborczego, co było dość powszechnym postulatem w czasie prac nad zmianą Konstytucji i co

---

[1]) Z referatu posła *Cara St.* na posiedzeniu Sejmu dn. 26 stycznia 1934 r. (*Spraw. sten.* CVIII/18): „Nie zmieniamy również demokratycznych podstaw prawa wyborczego, zachowując wszystkie pięć przymiotników: powszechność, równość, tajność, bezpośredniość i stosunkowość. Mamy wątpliwość tylko, czy nie należy jednego z tych przymiotników, a mianowicie proporcjonalności zamieścić tylko w ordynacji wyborczej, a nie w Konstytucji. Ale nie jest to zagadnienie dla nas istotne, bo naszym szczerym zamiarem jest oprzeć prawo wyborcze do Sejmu na szerokich podstawach demokratycznych, na prawie wyborczem pięcioprzymiotnikowem".

[2]) Z referatu sen. *Rostworowskiego W.* na posiedzeniu Komisji konstytucyjnej Senatu w dn. 11 grudnia 1934 r. (druk Nr. 410 str. 11): „Proponujemy jedynie skreślenie z art. 27 projektu jednego przymiotnika, najbardziej w nauce i w praktyce życia spornego — proporcjonalności. Utrzymując powszechność, tajność, równość i bezpośredniość, nie możemy być narażeni na zarzut, że zrywamy z podstawami demokratycznego prawa wyborczego".

[3]) Z referatu posła *Cara St.* na posiedzeniu Sejmu z dn. 23/24 marca 1935 r. (*Spraw. sten.* CXLII/35): „Podkreślam, że przez skreślenie z projektu ustawy konstytucyjnej zasady proporcjonalności nie przesądzamy pozostawienia jej w naszem ustawodawstwie zwykłem. Chciałbym przypomnieć Panom, że w ustawodawstwie francuskiem Konstytucja nie określa bliżej zasad prawa wyborczego; niemniej w systemie wyborczym, który obowiązywał we Francji w ubiegłym wieku, już była raz wprowadzona zasada proporcjonalności, później się jej wyrzeczono, a obecnie znów odzywają się głosy, ażeby do niej powrócić.

Proszę Panów, mówiłem, że wielkie demokracje świata są niezmiernie skąpe w określaniu w Konstytucjach przymiotników prawa wyborczego i ograniczają się do jednego — zasady powszechności. Dlaczego przeto my pozostawiliśmy 4 przymiotniki... a skreśliliśmy tylko jeden — zasadę proporcjonalności? Uczyniliśmy to dla tego, że mamy już za sobą 15 lat istnienia Państwa Polskiego i pewne przyzwyczajenia, zżycia się z pewnemi formami, a z drugiej strony dlatego, że w naszych koncepcjach ustrojowych stoimy szczerze na podstawie demokratycznej, a ponieważ te 4 przymiotniki są wykładnikiem zasad demokracji, przeto nie chcieliśmy ich skreślić z Konstytucji".

najzupełniej jest uzasadnione. Nie uzależnia też Konstytucja wykonywania prawa wyborczego od zamieszkiwania w okręgu wyborczym przynajmniej od przede dnia ogłoszenia wyborów w Dzienniku Ustaw, czego wymagała słusznie Konstytucja marcowa, a co obecna Konstytucja pozostawiła do uregulowania ustawie o ordynacji wyborczej, tak samo jak oznaczenie kategorji osób, pozbawionych prawa wybierania z braku dostatecznych przymiotów moralnych i umysłowych (art. 30), nie ograniczając przeto wyłączeń do osób, skazanych za określone przestępstwa.

Zamiast wyłączenia od udziału w głosowaniu wojskowych w służbie czynnej (art. 12 Konst. marc.), Konstytucja obecna przyjmuje przepis, który brzmi: „w głosowaniu nie biorą udziału wojskowi, należący do zmobilizowanej części wojska lub marynarki wojennej" (art. 32 p. 6). Ze względu na podniesienie minimum wieku wyborców do lat 24 stosowanie tego przepisu nie obejmie całego składu wojska t. j. szeregowych powoływanych w 21-ym roku życia do służby, zastosowanie jego ograniczy się do oficerów i podoficerów zawodowych. Przyznaje im Konstytucja prawo głosowania, wyjęci będą od tego ci tylko z nich, którzy będą należeć do zmobilizowanej części sił zbrojnych, to znaczy postawionych na stopie wojennej, co może być zarówno w czasie wojny, jak i w czasie pokoju [1]). Mobilizację zarządza Prezydent Rzplitej na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez Ministra Spraw Wojskowych [2]).

Wyłączenie wojskowych w służbie czynnej od głosowania ma, oczywiście, specjalne podstawy: zachowania karności w armji i wyłączenia z niej polityki, dlatego jest przyjmowane powszechnie przez konstytucje po za nielicznymi wyjątkami.

II. Co się tyczy biernego prawa wyborczego, czyli warunków wybieralności, Konstytucja zmienia warunek, dotyczący wieku, podwyższając go z 25 lat do 30. Wiek, wymagany dla wybieralności do Sejmu, jest wyższy np. od wymaganego przez ustawę francuską z 30 listopada 1875 r., ale odpowiada określeniu identycznemu wieku w konstytucji czecho-słowackiej. Niewątpliwie podwyższenie

---

[1]) Patrz art. Mobilizacja w *Encyklopedji wojskowej* pod red. mjr. *Laskowskiego O.* Warszawa, 1935, t. V, str. 535: „Mobilizacja — całokształt czynności, zmierzających do rozbudowy wojska lądowego i floty do stanów woj., oraz przystosowania całokształtu życia i wytwórczości kraju do potrzeb wojny. M. jest powszechna lub częściowa. Powodem mogą być: zagrożenie państwa przez sąsiada (ów), wewnętrzne rozruchy, w końcu cele ćwiczebne i wyszkoleniowe".

[2]) Ustawa z dn. 23 maja 1924 r. o powszechnym obowiązku służby wojskowej, zm. rozp. Prezydenta Rzplitej z dn. 11.I.1928 r. (Dz. U. Nr. 4 poz. 26) w brzmieniu jednolitego tekstu, ogłoszonego obwieszczeniem Min. Spr. Wojsk. z dn. 8 marca 1928 r. (Dz. U. Nr. 46 poz. 458). Art. 84 i 86.

wieku, potrzebnego dla wybieralności, leży w interesie dobrego funkcjonowania Izb. Zgodnie zatem z art. 33 p. 2 Konstytucji, prawo wybieralności ma każdy obywatel, mający prawo wybierania, jeżeli ukończył lat 30.

Także i co do określenia kategoryj osób, pozbawionych wybieralności, z braku dostatecznych przymiotów moralnych i umysłowych, Konstytucja odsyła do ordynacji wyborczej.

Pozostała również w Konstytucji nieuregulowana kwestja ograniczenia wybieralności niektórych kategoryj urzędników państwowych. Są to ograniczenia konieczne zarówno ze względu na dobro służby, jak i nieskrępowanie aktu wyborczego, powinny być jednak ustalone w Konstytucji, nie zaś w ustawie zwykłej, ponieważ dotyczą wykonywania zasadniczych praw obywatelskich.

Od pozbawienia wybieralności odróżnić należy *incompatibilitas*, czyli wykluczenie możności łączenia z mandatem poselskim określonych przez prawo stanowisk lub uczestniczenia w określonych stosunkach prawnych. Różnica polega tu na tem, że wybór osoby, nie posiadającej wybieralności, jest nieważny, w drugim zaś wypadku wybór jest ważny, tylko wybrany musi w ciągu określonego czasu zdecydować, czy zrzeka się stanowiska, którego nie może łączyć z piastowaniem mandatu, czy nie przyjmuje mandatu.

Konstytucja ustala *incompatibilitas* pomiędzy piastowaniem mandatu poselskiego i senatorskiego, co objaśnia się niemożnością faktyczną i prawną łączenia w jednej osobie wymienionych funkcyj.

Poza tem Konstytucja postanawia ogólnie, iż posłowi nie wolno wykonywać czynności, nie dających się pogodzić ze sprawowaniem mandatu, pod skutkami, określonemi w ustawie (art. 43 p. 3), sprecyzowanie tych czynności, pozostawiając ustawie. Z pomiędzy tych czynności, co do których istnieje *incompatibilitas* z piastowaniem mandatu, wymienia te, przy których niezależność poselska byłaby narażona na szwank oraz interesy Państwa mogłyby być zagrożone. Jest to sfera osobistych korzyści, jakieby posłowie mogli otrzymywać od Rządu, co stanowi zjawisko t. zw. korupcji parlamentarnej, wielce szkodliwej dla obyczajów publicznych.

Ten rodzaj *incompatibilitatis* formułuje Konstytucja w art. 44 p. 1, stanowiąc, iż posłowi nie wolno na swoje, ani na obce imię, ani też w imieniu przedsiębiorstw, spółek lub towarzystw na zysk obliczonych, nabywać dóbr państwowych ani uzyskiwać ich dzierżaw, podejmować się dostaw i robót rządowych, ani otrzymywać od Rządu koncesyj lub innych korzyści osobistych. Zakazy te obejmują sferę interesów materjalnych, natomiast istniejący w analogicznym art. 22 Konstytucji marcowej zakaz otrzymywania przez posła od Rządu od-

znaczeń, z wyjątkiem wojskowych, nie został utrzymany przez obecną Konstytucję.

Konstytucja ustanawia sankcję naruszenia zakazów, zawartych w art. 44 p. 1, w formie utraty mandatu poselskiego i korzyści osobistych od Rządu otrzymanych, oraz przewiduje postępowanie w tego rodzaju sprawach: oddanie posła pod sąd Trybunału Stanu na żądanie Marszałka Sejmu lub Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa (art. 44 p. 2).

Jednakowoż Konstytucja przewiduje możność dyspensy od powyższych zakazów w konkretnym wypadku. Marszałek Sejmu może na podstawie uchwały Komisji Regulaminowej, powziętej większością 3/5 głosów, udzielić posłowi w poszczególnym przypadku zezwolenia na wejście z Rządem w stosunek prawny, jeżeli stosunek ten nie jest sprzeczny z dobrymi obyczajami (art. 44 p. 3). Jakiekolwiek jednak odchylenia od tych zakazów są niepożądane, dobro powszechne, a w szczególności autorytet moralny reprezentacji parlamentarnej wymagają w tej dziedzinie całkowitego rygoryzmu [1]).

Temu samemu celowi t. j. zapewnieniu niezależności poselskiej przez zapobieżenie zjednywania sobie posłów za pomocą względów osobistych, służy przepis art. 43 p. 2 Konstytucji, stanowiący, iż ustawa oznaczy urzędy i stanowiska, których przyjęcie pociąga za sobą utratę mandatu poselskiego. Przepis ten nie ustanawia *incompatibilitatis* pomiędzy tymi urzędami i stanowiskami a piastowaniem mandatu, lecz ma na celu zapobieżeniu przyjmowania tych urzędów i stanowisk *w czasie* piastowania mandatu, by wykluczyć ten środek wpływu na posłów.

§ 85. PRAWO WYBORCZE DO SEJMU, ZAWARTE W ORDYNACJI Z DN. 8 LIPCA 1935 R.

Nader nieliczne przepisy Konstytucji kwietniowej, odnoszące się do zasad prawa wyborczego, uzupełnia ordynacja wyborcza do Sejmu z dn. 8 lipca 1935 r. (Dz. U. Nr. 47 poz. 319). Znajdujemy w tej usta-

---

[1]) W III-im Sejmie wniósł Klub Narodowy dn. 14 lutego 1933 r. wniosek w sprawie wykonania art. 22 Konstytucji, zabraniającego wyzyskiwania mandatu poselskiego lub senatorskiego dla osobistych korzyści (druk Nr. 715), zawierający projekt ustawy wykonawczej do tego artykułu Konstytucji. Wniosek ten popierałem na Komisji konstytucyjnej w czasie sesji 1933/34; został on w częściowo zmodyfikowanej postaci uchwalony przez Komisję w marcu 1934 r. Poseł Sławek, prezes Klubu B. B., podał opracowany projekt ustawy w okólniku do posłów swego klubu, zalecając stosowanie się doń, zanim w najbliższej sesji będzie uchwalony (patrz *Gazeta Polska* Nr. 82 z dn. 23.III.1934 r.) Pomimo to w sesji ostatniej 1934/35 Sejm projektu tego nie uchwalił. Dopominałem się o włączenie go do ordynacji wyborczej podczas rozpraw w Sejmie w dniu 25 czerwca 1935 r., ale bezskutecznie (*Spraw sten.* CXLV/172).

wie wyszczególnienie kategoryj obywateli, pozbawionych prawa wybierania lub wybieralności, w wykonaniu art. 33 p. 3 Konstytucji.

A. Nie mają prawa wybierania: a) pozbawieni lub ograniczeni w zdolności do działań prawnych, b) pozbawieni praw rodzicielskich lub opiekuńczych, c) wydaleni na mocy wyroku sądu dyscyplinarnego ze służby państwowej lub samorządowej albo pozbawieni wyrokiem takiego sądu stanowiska publicznego lub prawa wykonywania zawodu—w ciągu lat 5-ciu od uprawomocnienia się wyroku, d) wykluczeni od służby wojskowej, e) pozbawieni orzeczeniem Trybunału Stanu mandatu poselskiego lub senatorskiego albo urzędu ministra w ciągu lat 10 od orzeczenia, f) skazani wyrokiem sądowym, choćby nieprawomocnym, na utratę praw publicznych bądź na karę wydalenia z wojska, marynarki wojennej lub z korpusu oficerskiego, g) skazani wyrokiem sądowym na karę zasadniczą pozbawienia wolności za przestępstwo, popełnione z chęci zysku lub innych niskich pobudek, w ciągu lat 5 od uprawomocnienia się wyroku, h) utrzymujący się z nierządu, i) umieszczeni przez sąd w zakładzie leczniczym, w domu pracy przymusowej lub w zakładzie dla niepoprawnych, j) umieszczeni w zamkniętym zakładzie dla psychicznie chorych.

B. Ordynacja wyborcza dopuszcza zasadniczo wybieralność urzędników państwowych i samorządowych, ustanawiając jedynie wyłączenia wybieralności w okręgach ich służby, by zapobiedz możliwości wykorzystania przez urzędnika swego stanowiska dla zapewnienia sobie wyboru. Nie mają prawa wybieralności w okręgach, na obszarze których pełnią służbę: a) wojewodowie (Komisarz Rządu m. st. Warszawy) oraz podlegli im urzędnicy, b) prokuratorzy sądów powszechnych z wyjątkiem Sądu Najwyższego, c) kuratorzy okręgów szkolnych oraz podlegli im naczelnicy wydziałów, wizytatorzy i inspektorzy szkolni, d) dyrektorzy izb skarbowych oraz podlegli im urzędnicy, e) oficerowie i szeregowi policji z wyjątkiem pełniących służbę we władzach centralnych.

Funkcjonarjusze państwowi, sędziowie i prokuratorzy oraz pracownicy samorządowi a także żołnierze zawodowi w razie wyboru otrzymują z samego prawa urlop bezpłatny na czas piastowania mandatu. W razie piastowania mandatu w ciągu conajmniej 10 lat w następujących po sobie kadencjach Izb Ustawodawczych, ulegają przeniesieniu w stan spoczynku, jeżeli przyjmą mandat do następnego Sejmu.

Nie stosuje się ten przepis do ministrów, podsekretarzy stanu i profesorów szkół akademickich, którzy nie potrzebują urlopu i mogą łączyć sprawowanie swych funkcyj z piastowaniem mandatu.

Natomiast objęcie płatnej służby państwowej z wyjątkiem stanowiska ministra, podsekretarza stanu albo profesora szkoły akademickiej lub objęcie stanowiska funkcjonarjusza publicznego, jeżeli powołanie na to stanowisko nastąpiło nie na podstawie wyboru albo wniosku organów samorządu terytorjalnego lub gospodarczego powoduje utratę mandatu. *Ratio legis* jest zapobiec korupcji. Również przyjęcie mandatu senatorskiego powoduje utratę mandatu poselskiego z racji niepołączalności tych dwóch mandatów.

Poza tymi przepisami, uzupełniającymi nieliczne postanowienia Konstytucji kwietniowej, dotyczące wyborów do Sejmu, ordynacja wyborcza z 1935 r. daje nowy system prawa wyborczego, i w ten sposób przedstawia się nam, jako zasadnicza reforma tej niezmiernie ważnej dziedziny ustrojowej. Wpływa ona na stanowisko parlamentu w Państwie, gdyż stanowisko to zależy nie tylko od określenia kompetencyj, ale i składu parlamentu. Kwestja bowiem kompetencyj organu władzy nie przedstawia się sztywno tak, jak jest sprecyzowana w przepisach Konstytucji, ale w praktyce państwowej zależy od tego, jaką dynamikę wewnętrzną posiada w sobie dany organ. Od tego bowiem zależy, czy przyznane mu kompetencje zdoła on wykorzystać, czy ulegnie ekspansji innych czynników państwowych, czy przeciwnie, kompetencje swoje, nawet szczupło w przepisach Konstytucji zakreślone, w praktyce zdoła on rozszerzyć i wzmocnić. Żywotność organu zależy od jego budowy, odnośnie zaś parlamentu od podstawy, na której się opiera t. j. od konstrukcji ciała wyborczego.

Zasadnicza reforma prawa wyborczego w ustawie z 8 lipca 1935 r. polega na następujących momentach:

I. *Zmniejszenie liczby posłów.* Obszar Państwa dzieli ordynacja na 104 okręgi wyborcze. Na każdy okręg przypadają 2 mandaty poselskie. W ten sposób poseł reprezentuje 150—250 tysięcy mieszkańców. Zbyt mała liczba posłów odbija się ujemnie na sprawności prac komisyj, których ze względu na różnorodność zagadnień państwowych i społecznych w parlamencie współczesnym musi być dużo [1]). Skład faktyczny z reguły będzie niższy od ustawowego, gdyż jeden mandat w okręgu może pozostać nieobsadzony bądź to wskutek nieuzyskania potrzebnego minimum głosów przez pozostałych kandydatów, bądź wskutek wygaśnięcia lub utraty mandatu. Wybory do-

---

[1]) Nie można tych liczb zestawiać z liczebnością Sejmów w Polsce przedrozbiorowej, która wahała się koło 200, jak to czyni pos. *Podoski (Spraw. sten.*CXLV/11). ze względu nie tylko na inną gęstość zaludnienia, ale i odmienne zadania parlamentów w tej epoce. Odmienną opinję co do dopuszczalnej redukcji liczby posłów wypowiadał poseł *Podoski* w r. 1932, patrz wyżej str. 140—143.

datkowe zarządza się w razie wakowania obu mandatów w okręgu lub w razie obniżenia się składu Sejmu o więcej niż $^1/_{10}$.

II. *Usunięcie proporcjonalności.* Ordynacja przyjmuje system względnej większości. Mandaty w okręgu otrzymują ci dwaj kandydaci, którzy uzyskali największe ilości głosów, nie mniej jednak, niż po 10.000 (art. 73). Ponieważ każdy wyborca ma prawo oddać głosy na 2-ch kandydatów (art. 62), system 2-mandatowy nie daje możności reprezentacji większości i mniejszości, lecz daje efekty takie same, co system okręgów jednomandatowych. System t. zw. względnej większości, jak doświadczenie wielu krajów uczy, doprowadza często do tego, że większość w parlamencie jest mniejszością w kraju, co nie jest zjawiskiem zdrowem i pożądanem [1]). Ta okoliczność, że niewielka nadwyżka głosów często zapewnia przewagę, czyni walkę wyborczą szczególnie ostrą; przeciwnicy chwytają się wszelkich, często niewybrednych środków, by zdobyć większość, jak korupcja, szkalowanie przeciwnika, presja i t. p.[2]). Możliwy jest ten system przy zrównoważonym temperamencie anglosaskim, pozatem odpowiada angielskiej strukturze życia politycznego, opartej na systemie dwóch partyj [3]).

Przed wojną światową system większościowy był w państwach europejskich prawie wyłącznie stosowany, od tego czasu został przeważnie zarzucony. System ten zbliża wprawdzie posła do okręgu, ale ma to i ujemne skutki, gdyż staje się on rzecznikiem interesów lokalnych, zbytnio od wyborców uzależnionym [4]).

---

[1]) Por. Braunias K., *Das parlamentarische Wahlrecht*, Berlin, 1932, II t. str. 178 i nast. przytacza takie cyfry, jak np. we Francji przy tym systemie w r. 1914 wybrani do parlamentu kandydaci uzyskali — 4.810.693 głosy, zaś niewybrani — 6.366.786 gł. W r. 1922 w Anglji konserwatyści, którzy zwyciężyli i zdobyli 344 mandaty, uzyskali 6.900.477 gł., podczas gdy opozycja, która zdobyła tylko 271 mandatów, uzyskała 9.349.849 gł. Szczególny rezultat osiągnięty był w r. 1929 przy wyborach w okręgu Northwich, w którym kandydat konserwatywny uzyskał 15.477 gł., kandydat partji pracy 15.473 gł., kandydat liberalny 14.163 gł. Tak więc 4 głosy większości zapewniły mandat mniejszości, wynoszącej 15.477 gł., podczas gdy przeciwnicy reprezentowali łącznie 29.636 głosów.

[2]) Por. Braunias K., ibidem, str. 183.

[3]) Francja przeszła od r. 1919 do 1927 do wyborów proporcjonalnych, skoro system większościowy nie zdołał dać jej stałej i silnej, zwartej większości, zapewnienie której ma być największym jego plusem. Powrót do systemu większościowego i trzymanie się go spowodowane jest we Francji interesami partyjnymi, gdyż łączy się z systemem 2-ch głosowań (w razie nieosiągnięcia w I-em głosowaniu absolutnej większości), co daje możność partjom kombinacyj wyborczych w II-iem głosowaniu.

[4]) Por. Jèze G., *Législation, jurispr. et bibl. du dr. publ.* (Jahrbuch des öff. Rechts, VII 1913, str. 30): „Les députés sont trop près des électeurs; ils subissent trop leur influence, et inversement ils exercent trop de pression sur leurs électeurs. Soucieux de leur réélection, ils se préoccupent plus de satisfaire les interêts particuliers de

III. *Ustalenie listy kandydatów na posłów* w drodze specjalnej procedury. Najbardziej istotną reformę wprowadziła ordynacja z 1935 r. przez stworzenie specjalnego organu, uprawnionego do wyłącznego ustalania kandydatów na posłów. Organem tym jest *zgromadzenie okręgowe*, które składa się (art. 32):

a) *z okręgowego komisarza wyborczego*, jako przewodniczącego; b) *z delegatów samorządu terytorjalnego*, wybranych: 1) przez rady powiatowe—po 1-ym delegacie na 20.000 mieszkańców, 2) przez rady gminne—po 2-ch delegatów na gminę, liczącą powyżej 6.000 mieszk., a po 1-ym w pozostałych, 3) przez rady miejskie—po 1-ym delegacie na 4.000 mieszk. miasta, wydzielonego z powiatowego związku samorządowego, a na 6.000 w pozostałych miastach; c) *z delegatów samorządu gospodarczego i organizacyj zawodowych*, wybranych 1) przez Izbę Rolniczą po 1-ym delegacie na dwuch delegatów rad powiatowych, wchodzących w skład danego zgromadzenia okręgowego, 2) przez Izbę Przemysłowo-Handlową—po 1-ym delegacie na 500 wyborców do Izby, zamieszkałych na obszarze okręgu, 3) przez Izbę Rzemieślniczą—po 1-ym delegacie na 500 wyborców do Izby, zamieszkałych na obszarze okręgu, 4) przez organizacje zawodowe pracowników fizycznych—po 1-ym delegacie na 2-ch delegatów rad miejskiej oraz rad gminnych w gminach, utworzonych z osad przemysłowych, 5) przez organizacje zawodowe pracowników umysłowych—po 1-ym delegacie na 2-ch delegatów pracowników fizycznych.

Nadto w okręgach wyborczych, liczących ponad 75.000 ludności miejskiej, w skład zgromadzenia okręgowego wchodzą: a) *delegaci samorządu zawodowego*, wybrani: 1) przez izbę lekarską—po 3-ch na okrąg, 2) przez izbę adwokacką — po 2-ch na okrąg, 3) przez izbę notarjalną—po 1-ym na okrąg, b) delegaci zrzeszeń technicznych—po 3-ch na okrąg, c) delegatki organizacyj kobiecych—po 5 na okrąg.

W okręgach, na których obszarze znajduje się szkoła akademicka wchodzą do zgrom. okr. delegaci szkół akademickich—po 3-ch na szkołę wielowydziałową i po 1-ym delegacie na szkołę jednowydziałową.

Pozatem w skład zgr. okr. wchodzą delegaci, zgłoszeni po jednym przez conajmniej 500 wyborców, zamieszkałych w okręgu wy-

---

leur arrondissement, que les interêts généraux du pays. De plus ils ont une tendance à se servir des fonctionnaires cormme d'agents électoraux; les fonctionnaires ne sont plus les serviteurs de la chose publique; ils deviennent les créatures du député. Toute l'administration est faussée. Comme l'a dit un Président du Conseil des Ministres M. A. Briand, la plupart des arrondissements électoraux sont devenus aujourd'hui des *mares stagnantes*. Ils en dégagent des miasmes de corruption mortels pour le pays".

borczym (art. 33). Podpisy na zgłoszeniu mają być poświadczone przez notarjusza, co niezmiernie utrudnia wykorzystanie tego prawa, nie dającego zresztą możności zdobycia większego wpływu w zgr. okr. Wyborca podpisać może tylko jedno zgłoszenie pod rygorem nieważności podpisanych przezeń zgłoszeń, sankcja ta może dać powód do nadużyć.

Delegatem do zgromadzenia okręgowego może być tylko wyborca, zamieszkały w okręgu wyborczym conajmniej rok przed zarządzeniem wyborów do Sejmu.

Zgromadzenie okręgowe zwołuje wojewoda w 30 dniu po zarządzeniu wyborów. Lista ma zawierać conajmniej 4-ch kandydatów. Prawo zgłaszania kandydatów przysługuje każdemu członkowi zgr. okr. nie wyłączając przewodniczącego. Z pośród zgłoszonych kandydatów na posłów zostaną wpisani na listę: a) wszyscy, jeżeli liczba ich nie przewyższa 4-ch, albo b) gdyby liczba ich przewyższała 4-ch, ci, którzy uzyskali głosy 1/4 głosujących w zgr. okr. (art. 44). O kolejności umieszczenia na liście rozstrzyga przewaga głosów.

Zgromadzenie okręgowe jest organem, monopolizującym prawo wystawiania kandydatów na posłów. Stworzenie takiego organu motywowane było tendencją do wykluczenia pośrednictwa partyj politycznych przy wysuwaniu kandydatur i oddania decyzji co do ich ustalenia organizacjom społecznym na czele z samorządem terytorjalnym, jako reprezentującym najbardziej szerokie warstwy społeczeństwa ze względu na to, że oparty on jest na podstawie wyborów powszechnych [1]).

Zauważyć należy, że w dotychczasowej ordynacji wyborczej do Sejmu nie było monopolu partyj przy wysuwaniu kandydatów gdyż prawo to przysługiwało grupom obywateli, liczącym 50 osób. Praktyka wyborów do Sejmów z lat 1919, 1922, 1928 i 1930 wykazywała dużo list, wysuwanych przez swobodnie wytworzone grupy obywatelskie. Monopol partyj istniał jedynie przy t. zw. listach państwowych (patrz § 23). Udział partyj, jako organizacyj politycznych, przy wyborach do Sejmu, jako ciała *par excellence* politycznego, jest zrozumiały i naturalny. Chodzić może jedynie o wytworzenie normalnych

---

[1]) Por. Deryng A., *Zasady nowej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu (Ruch pr.* 1936, str. 27): „Dawna ordynacja wyborcza stawiała przed wyborcą problem wyboru programu politycznego (choć przynajmniej teoretycznie), nowa ordynacja wyborcza problem wyboru zacieśnia i ogranicza, żądając od wyborcy tylko wyboru osoby z pośród ograniczonego grona kandydatów". Patrz referat posła *Podoskiego B.* (*Spraw. sten.* CXLV/6—14): „reforma wyborcza dąży po pierwsze do oparcia Izby poselskiej na zasadzie reprezentacji ogółu obywateli bez pośrednictwa partyj politycznych; po drugie do bliższego związania Sejmu ze społeczeństwem przez zastąpienie głosowania na listy systemem głosowania na osoby"...

warunków dla powstawania opinji publicznej, której organami są m. i. stronnictwa polityczne [1]).

Organizacje zawodowe i samorządowe nie mogą służyć za podstawę dla życia politycznego, nie tylko z powodu ich słabego rozwoju w Polsce, ale i dlatego, że byłoby to skierowanie życia politycznego na tory wyłącznie obrony interesów materjalnych, gospodarczych, klasowych z uszczerbkiem dla interesów ogólnych, państwowych i narodowych.

Stworzenie organu monopolizującego prawo ustalania kandydatów na posłów stanowi ograniczenie zarówno prawa wybierania, jak i wybieralności, a zatem koliduje z zasadami prawa wyborczego, przyjętego przez Konstytucję kwietniową: powszechnością, bezpośredniością i równością [2]).

Zamiast swobodnie ustalanych kandydatur instytucja ta wprowadza kandydatury oficjalne. Jest to zjawisko, które w historji prawa wyborczego występowało niejednokrotnie. Było ono znane we Francji ancien regime'u, gdy król unieważniał kandydatury do stanów generalnych, również za rządów Napoleona I i III, a także i za rządów republikańskich [3]).

---

[1]) Patrz Triepel H., *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1928. Kelsen H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1929.

[2]) Argumenty co do kolizji tej koncepcji z Konstytucją kwietniową zreasumował poseł *Stroński St.* (CXLVI/3): koncepcja ta „1) przyznane w Konstytucji obywatelom ściśle i wyraźne prawo wybierania (art. 33) ogranicza do prawa głosowania, które jest tylko częścią wybierania, przenosi zaś rzeczywiste prawo wybierania, przez wyznaczenie kandydatów, na nieliczne grona t. zw. zgromadzeń okręgowych które wyposaża w wyłączność przywileju, 2) wskutek tego zaś niweczy też przyznane w Konstytucji (art. 32) właściwości wyboru w drodze głosowania powszechnego, (gdyż tylko niektórzy mieliby prawo wybierania kandydatów), równego (gdyż jedni wybierają kandydatów i głosują, a inni tylko głosują) i bezpośredniego (gdyż naprzód niektórzy wybierają kandydatów, a dopiero potem wszyscy głosują), 3) nadto uchyla również przyznaną w Konstytucji (art. 32) zasadę tajności, gdyż dla wprowadzenia do owych zgromadzeń okręgowych jednego delegata wymaga 500 podpisów uwierzytelnionych notarjalnie, czyli dla niezbędnej do wyznaczenia kandydata liczby kilkudziesięciu delegatów wymaga paru lub kilku dziesiątek tysięcy podpisów notarjalnie uwierzytelnionych, co jest obejściem przepisu tajności, 4) odebrane obywatelom polityczne prawo wybierania . . . przenosi na samorządy terytorjalne, których działalność jednak znowuż Konstytucja ogranicza ściśle do „urzeczywistniania zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych" (art. 75), oraz na samorządy gospodarcze, które powołane według ścisłego określenia Konstytucji „dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego" (art. 76), czyli wykracza poza zastrzeżone konstytucyjnie dla obu tych samorządów działania, 5) odbiera przez postanowienia art. 62 tej ustawy rzeczywiste prawo głosowania nieumiejącym czytać i pisać, wbrew art. 33 Konstytucji"... Argument pod 4) idzie zadaleko, wobec braku zakazu w Konstytucji, ustawa może nadać organowi nowe uprawnienia — jest to przepis *praeter legem*, a nie *contra legem*.

[3]) Francis-Bernard, *La Liberté de candidature aux assemblées législa-*

Ograniczenie swobody wyborców musi powodować ich zobojętnienie dla aktu wyborczego, a co zatem idzie zwiększać absencję przy głosowaniu[1]). Z drugiej zaś strony osłabia to autorytet parlamentu i nie pozwala na należyte wykorzystanie przezeń pozostawionych mu kompetencyj.

IV. *Organizacja władz wyborczych* opiera się na współdziałaniu czynnika sądowego, administracyjnego i obywatelskiego, z wyłączeniem udziału stronnictw politycznych, których mężowie zaufania przy poprzedniej ordynacji tworzyli t. zw. główną komisję wyborczą. Do przeprowadzenia wyborów powołane są następujące organy specjalne: 1) generalny komisarz wyborczy, 2) okręgowe komisje wyborcze, 3) obwodowe komisje wyborcze, 4) komisarze wyborczy.

Generalnego komisarza powołuje Prezydent Rzplitej z pośród sędziów lub osób, odpowiadających warunkom, wymaganym do objęcia stanowiska sędziowskiego. Ustawa nie określa na czyj wniosek następuje to powołanie. Według ordynacji z 1922 r. mianowanie to następowało na wniosek Prezesa Rady Ministrów z pomiędzy trzech kandydatów, przedstawionych przez zebranie Prezesów Sądu Najwyższego. Mandat gen. komisarza trwa przez całą kadencję Sejmu.

Okręgowe komisje wyborcze składają się z przewodniczącego, powołanego przez gen. komisarza wyb. z pośród sędziów, sprawujących urząd w okręgu wyborczym, na wniosek prezesa sądu apelacyjnego, w którego okręgu mieści się siedziba komisji oraz z 4-ch członków, powołanych przez wydział wojewódzki. W m. stoł. Warszawie członków komisyj okręgowych powołuje w połowie komisarz rządu, a w połowie prezydent miasta. Obwodowe komisje wyborcze składają się z przewodniczącego, powołanego przez przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej oraz 4-ch członków, powołanych w połowie przez władze administracji ogólnej, a w połowie przez przełożonego gminy.

Dla każdego okręgu wyborczego powołuje minister spraw wewnętrznych komisarza wyborczego, jako organ nadzorczy nad działalnością komisyj okręgowych i obwodowych. Komisarz wyborczy wykonywuje ważną funkcję przewodniczącego zgromadzeń okręgowych, ustalających kandydatury na posłów.

---

tives en France et á l'etranger, Paris, 1925. Dla zapobieżenia tej praktyce uchwalony został art. 10 ustawy konst. z 16 lipca 1875 r. o wyłącznej weryfikacji mandatów przez Izbę Deputowanych, to znaczy, że nikt poza Izbą niema prawa decydować o wybieralności obywateli.

[1]) Piekałkiewicz J. *Przybliżone obliczenia odsetka głosujących przy wyborach do Sejmu w 1935 r.* (Ruch pr. 1936, I, str. 65), oblicza na 37,1 odsetek głosujących w stosunku do uprawnionych w całej Polsce.

V. *Procedura wyborcza.* Wybory do Sejmu zarządza Prezydent Rzplitej, wyznaczając jednocześnie dzień głosowania. Konstytucja wymaga, by Prezydent zarządził wybory w ciągu dni 30 od rozwiązania Sejmu (art. 32 p. 4). Akt ten ogłasza się w Dzienniku Ustaw. Głosowanie odbywa się w niedzielę, nie wcześniej niż 54 i nie później niż 60 dnia po zarządzeniu wyborów.

Spisy wyborców dla każdego obwodu głosowania sporządzają przełożeni gmin, wciągając do nich tych obywateli, którzy zamieszkiwali w danym obwodzie w przededniu zarządzenia wyborów. Reklamacje co do pominięcia osoby uprawnionej, wzgl. umieszczenia nieuprawnionej rozstrzyga komisja obwodowa w I instancji, a przewodniczący okręgowej komisji w II inst. Okręgowa komisja zatwierdza listy kandydatów na posłów. Akt głosowania przeprowadzają komisje obwodowe jednego dnia w całem Państwie.

Głosowanie odbywa się za pomocą urzędowej karty dostarczonej wyborcy przy zjawieniu się dla oddania głosu. Karty te zawierają imiona i nazwiska kandydatów, wydrukowane w kolejności umieszczenia ich na liście. Wyborca oznacza kreskami na karcie nazwiska kandydatów, na których pragnie oddać głos. Jeśli wyborca odda kartę niewypełnioną, uważa się, że oddał głos na dwóch pierwszych kandydatów, co stanowi ich duże uprzywilejowanie.

Wynik wyborów do Sejmu ogłasza generalny komisarz wyborczy w 12-ym dniu po głosowaniu w gazecie rządowej.

Konstytucja kwietniowa nie zawiera żadnego postanowienia o sposobie sprawdzania ważności wyborów. Ordynacja wyborcza porucza funkcję rozstrzygania protestów wyborczych Sądowi Najwyższemu, aczkolwiek kompetencja ta Sądu Najwyższego powinna mieć podstawę konstytucyjną.

Do wniesienia protestu ma prawo każdy obywatel, mający prawo wybierania do Sejmu. Termin wynosi dni 7 od ogłoszenia wyborów. Sąd Najwyższy unieważnia wybory w okręgu lub głosowanie w obwodzie, jeżeli popełnione przestępstwo lub uchybienie mogło wpłynąć na wynik wyborów w całym okręgu. Ponowne wybory zarządza minister spraw wewnętrznych w ciągu 30 dni od daty wyroku.

§ 86. ZASADY, OKREŚLAJĄCE SKŁAD SENATU, ZAWARTE W KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ.

Konstytucja kwietniowa, zwiększając wydatnie rolę konstytucyjną Senatu przez przyznanie mu szerszych kompetencyj od dotychczas posiadanych, nie związała tej reformy z określeniem składu Izby wyższej. Ograniczyła się Konstytucja do ustalenia zasady, iż 1/3 składu Senatu ma być powoływana przez Prezydenta Rzplitej (art. 47 p. 1),

co ma stanowić jego prerogatywę (art. 13 p. f), 2/3 zaś mają być powołane w drodze wyborów (art. 47 p. 1). Konstytucja zastrzega, że kadencja Senatu rozpoczyna się i kończy jednocześnie z kadencją Sejmu (art. 47 p. 2), przez co wyłącza możliwość wprowadzenia systemu częściowego odnawiania składu Senatu co pewien czas. Nie zawiera pozatem Konstytucja żadnego określenia prawa wyborczego do Senatu, stanowiąc, że ordynacja wyborcza do Senatu określi liczbę senatorów, oraz sposób ich powoływania tudzież oznaczy kategorje osób, którym służyć będzie prawo wybierania i wybieralności (art. 47 p. 3).

Prawo wyborcze do Senatu nie posiada żadnych ograniczeń w Konstytucji i może być swobodnie ustanawiane i zmieniane w drodze zwykłego ustawodawstwa. Sposób kompletowania Senatu posiada znaczenie decydujące dla określenia wpływu realnego i wartości tej instytucji w systemie konstytucyjnym.

§ 87. PRAWO WYBORCZE DO SENATU, ZAWARTE W ORDYNACJI Z DN. 8 LIPCA 1935 R.

Zalety systemu dwuizbowego występują w całej pełni, jeżeli skład Senatu tak będzie określony, iż stanowić on będzie w systemie prawnopolitycznym czynnik nowy, odmienny od współistniejących, a zatem oparty o inne zasady i interesy, niż te, które reprezentuje izba poselska. Przy oparciu tej ostatniej na prawie głosowania powszechnego i równego, zapewniającego panowanie wyłączne liczby i nieuwzględniającego nadzwyczaj złożonej struktury społeczeństw współczesnych, potrzeba jest izby, opartej na prawie wyborczem kwalifikowanem, nie w sensie przywilejów stanowych lub klasowych, ale w sensie zróżnicowania społecznego i uwzględnienia w reprezentacji czynników ważkich w życiu Narodu, choć nie występujących w masie. Takimi czynnikami są: religja, nauka, doświadczenie w sprawach państwowych, interesy zawodowe i gospodarcze.

Ordynacja wyborcza do Senatu z 8 lipca 1935 r. jest pierwszą próbą, podjętą w Polsce współczesnej, stworzenia Senatu na podstawie prawa wyborczego kwalifikowanego, t. j. nie będącego ani powszechnem, ani równem, ani bezpośredniem, ani stosunkowem. Bez wątpienia, stanowi ona próbę daleko odbiegającą w stosunku do stanu dotychczasowego, przy którym dla czynnego i biernego prawa wyborczego do Senatu obowiązywał jedynie wyższy cenzus wieku, niż do Sejmu. Przeciwstawia się także i poprzednim projektom klubu B. B., poza koncepcją płk. Sławka o t. zw. Legjonie Zasłużonych.

Punktem wyjścia dla tej ordynacji jest art. 7 Konst., według którego, wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na

sprawy publiczne. Trudność realizacji tej myśli polega na znalezieniu objektywnych sprawdzianów zasługi obywatelskiej. Ordynacja Senacka z r. 1935 usiłuje rozszerzyć koncepcję płk. Sławka z r. 1934, ale czyni to w sposób niedostateczny, częściowo zachowując jego kryterja (odznaczenia), częściowo uzupełniając je nowymi momentami natury formalnej, nie sięgającymi do istoty struktury społecznej [1]).

I. *Skład Senatu* określa ordynacja wyborcza na 96 senatorów, obniżając niewiele (o 15) stan dotychczasowy.

Z tej liczby Prezydent Rzplitej powołuje 32 senatorów, 64 wybierają przez swych delegatów w wojewódzkich kolegjach wyborczych obywatele, mający prawo wybierania z tytułu a) zasługi, b) wykształcenia i c) zaufania. Ordynacja stara się o utrzymanie stosunku 1:2 senatorów nominowanych i wybieranych podczas całej kadencji i dlatego wprowadza w odróżnieniu od ordynacji sejmowej zastępców, którzy uzyskują mandaty w razie wygaśnięcia lub utraty mandatu przez senatora. Mandat może pozostać nieobsadzony do końca kadencji tylko wtedy, gdy senator dany niema już zastępcy. Ordynacja ustala podział mandatów senatorów wybranych pomiędzy województwa [2]).

II. *Prawo wybierania do Senatu* mają: 1) z tytułu *zasługi osobistej:* obywatele, odznaczeni orderami: Orła Białego, Virtuti Militari, Krzyżem lub Medalem Niepodległości, Krzyżem Walecznych, Odrodzenia Polski lub Krzyżem Zasługi; 2) z tytułu *wykształcenia:* a) obywatele, którzy ukończyli szkołę wyższą lub zawodową stopnia licealnego, liceum pedagogiczne albo szkołę podchorążych, b) obywatele, którzy ukończyli jedną ze szkół równorzędnych z określonemi w ustępie poprzedzającym albo posiadają stopień oficerski; 3) z tytułu *zaufania obywateli*: a) obywatele, piastujący stanowiska z wyboru w *samorządzie terytorjalnym,* a mianowicie: członkowie rad (sejmików) wojewódzkich, powiatowych, gminnych i miejskich oraz członkowie zarządów miejskich, b) obywatele, piastujący stanowiska we władzach *samorządu gospodarczego* oraz w zarządach *organizacyj*

---

[1]) Wątpliwości te miał i referent pos. *Podoski B.* (CXLVI/17): „Napewno jeśli chodzi o nasze rozwiązanie, niezawsze słusznie dostaną z tytułu wykształcenia prawo wybierania do Senatu ci z pośród obywateli, którzy życiem publicznem mało się interesują, albo znów prawa tego zostaną pominięci ludzie, zasłużeni w przeszłości dla sprawy publicznej, ale pominięci przy odznaczeniach. Ale w ogólnem ujęciu stanowić oni będą niewielki odsetek" . . .

[2]) Na m. st. Warszawę oraz woj. kieleckie i lwowskie przypada po 6 sen., na warszawskie i łódzkie po 5, na lubelskie, wołyńskie, krakowskie i poznańskie po 4, na wileńskie, białostockie, tarnopolskie i śląskie po 3, na nowogródzkie, poleskie, stanisławowskie i pomorskie po 2.

gospodarczych i zawodowych, a mianowicie: radcowie izb rolniczych, przemysłowo-handlowych i rzemieślniczych, przewodniczący zarządów cechów oraz oddziałów tych zrzeszeń przemysłowych i rzemieślniczych związków gospodarczych, które objęte są prawem przemysłowem, przewodniczący zarządów kółek rolniczych, zrzeszonych w Związku Izb i Organizacyj Rolniczych, oraz przewodniczący zarządów oddziałów (kół) tych pracowniczych organizacyj zawodowych, które liczą conajmniej 1.000 członków, płacących składki, c) przewodniczący zarządów kół miejscowych (oddziałów, organizacyj miejscowych) *stowarzyszeń wyższej użyteczności*, d) członkowie zarządów wyższych szczebli organizacyjnych tych zrzeszeń, które są określone w lit. b) i c). Wymienione zrzeszenia, aby mogły zapewnić prawa wybierania do Senatu z tytułu przewodnictwa lub uczestnictwa w nich, muszą działać conajmniej na 3 lata przed zarządzeniem wyborów do Senatu.

Ogólny warunek, dotyczący wszystkich kategoryj wyborców do Senatu, jest warunek wieku t. j. ukończone lat 30 przed dniem zarządzenia wyborów do Senatu oraz posiadanie prawa wybierania do Sejmu, o czem była mowa w §-ie poprzednim.

III. *Prawo wybieralności do Senatu* jest szerzej ujęte, niż prawo wybierania do tej Izby. Poza wymaganiem wyższego wieku t. j. lat 40, przyznane zostało ono obywatelom, posiadającym prawo wybierania *do Sejmu*. Tym samym warunkom mają odpowiadać senatorowie, powołani przez Prezydenta Rzplitej.

Ordynacja senacka łączy pierwiastek indywidualistyczny z korporacyjnym, nie przeprowadzając konsekwentnie zasady t. zw. reprezentacji interesów, oraz dając Senatowi zbyt wązką podstawę wyborczą, co odbić się może ujemnie na jego znaczeniu politycznem.

IV. *Dwustopniowość wyborów*. Okręgiem wyborczym do Senatu pozostaje, jak dotychczas, województwo. W każdem z województw (także i w stolicy Państwa – Warszawie) powstaje jedno *wojewódzkie kolegjum wyborcze*, składające się z delegatów, wybranych na *zebraniach obwodowych*.

Każdy powiat dzieli się na *obwody wyborcze*, licząc 90—120 wyborców do Senatu. Na każdy obwód przypada jeden delegat do wojewódzkiego kolegjum wyborczego.

Wybór delegatów do woj. kolegjów wyb. odbywa się jednego dnia w całem Państwie. W zebraniach obwodowych biorą udział obywatele, wpisani do spisu wyborców w danym obwodzie. Każdy wyborca ma prawo zgłosić jednego kandydata z pośród uprawnionych do udziału w zebraniu. Za wybranego uważa się tego, kto uzyskał bezwzględną większość, ewent. który w głosowaniu ściślejszem na 3 kandydatów otrzymał największą ilość głosów.

Zebranie woj. kolegjów wyb. odbywają się jednego dnia w całem Państwie w miastach wojewódzkich i są ważne bez względu na ilość obecnych delegatów. Postępowanie w woj. kolegjum wyb. dzieli się na 2 stadja: 1) wyznaczenie kandydatów, 2) dokonanie wyboru senatorów.

Kolegjum na wniosek przewodniczącego wybiera zwykłą większością głosów z pośród delegatów obecnych na zebraniu *komisję główną*, złożoną z 15 członków na czele z przewodniczącym kolegjum, celem ułożenia przez nią listy kandydatów na senatorów. Obrady komisji są niejawne, uchwały zapadają większością głosów.

Liczba kandydatów na liście, złożonej przez komisję główną, nie może przewyższać podwójnej ilości mandatów senatorskich, przypadających na dane województwo. Grupa delegatów, złożona conajmniej z 20-tu, ma prawo zażądać wpisania na listę i jej kandydata.

Jeżeli liczba kandydatów na liście nie będzie wyższa od ilości mandatów, przypadających na dane województwo, głosowanie nie odbędzie się, a za wybranych uważa się wszystkich zgłoszonych kandydatów. Jeśli liczba kandydatów jest większa, zarządza się głosowanie i za wybranych uważa się kandydatów, którzy uzyskali w I-em głosowaniu bezwzględną większość. Jeżeli I-sze głosowanie nie da wyniku lub da tylko wynik częściowy, następuje głosowanie ściślejsze po skreśleniu tych kandydatów, którzy otrzymali najmniejsze ilości głosów tak, by liczba pozostałych nie była większa od podwójnej ilości mandatów, pozostałych do obsadzenia. Za wybranych w głosowaniu ściślejszem uważa się tych, którzy otrzymali największą ilość głosów.

IV. *Organizacja władz wyborczych* jest częściowo wspólna dla Sejmu i Senatu. Wyborami kieruje ten sam gen. komisarz wyborczy, który powołuje przewodniczących woj. kolegjów wyborczych i ich zastępców z pośród osób, mających prawo wybierania do Senatu. Przewodniczących zebrań obwodowych i ich zastępców powołuje przewodniczący okręgowej komisji wyborczej do Sejmu, na której obszarze odbędą się te zebrania, również z pośród wyborców do Senatu.

V. *Procedura wyborcza.* Wybory do Senatu zarządza Prezydent Rzplitej jednocześnie z zarządzeniem wyborów do Sejmu. Akt zarządzenia ogłasza się w Dzienniku Ustaw. Wybór delegatów do woj. kolegjów wyb. odbywa się w niedzielę na 2 tygodnie przed dniem głosowania do Sejmu, wybór senatorów w woj. kolegjach wyb. — w następną niedzielę po dniu głosowania do Sejmu, powołanie zaś senatorów przez Prezydenta Rzplitej w ciągu dni 7-iu od ogłoszenia

wyniku wyborów do Senatu, które następuje jednocześnie z ogłoszeniem wyniku wyborów do Sejmu.

Ordynacja senacka przewiduje prowadzenie przez władze administracji ogólnej stałych spisów wyborców do Senatu dla każdego obwodu. Spisy te conajmniej raz na rok mają być poddawane rewizji.

Protest przeciwko wyborom do Senatu wnieść może w ciągu 7 dni od ogłoszenia wyniku do Sądu Najwyższego każdy delegat do woj. kolegjum wyb., inne zaś osoby tylko na tej podstawie, że zaskarżona czynność pozbawiła je prawa udziału w postępowaniu wyborczem.

W razie unieważnienia wyborów przez Sąd Najwyższy minister spraw wewn. zarządza ponowne wybory w ciągu dni 30 i, o ile Sąd Najwyższy inaczej nie zarządzi, dokona ich woj. kolegjum wyb. w tym samym składzie delegatów.

§ 88. ORGANIZACJA IZB USTAWODAWCZYCH I FORMY PRAWNE ICH FUNKCJONOWANIA.

Ustrój Izb i formy prawne ich funkcjonowania określa Konstytucja. Przepisy uzupełniające, które ustalają szczegółowo procedurę parlamentu, zawierają regulaminy Izb. Obecnie obowiązuje regulamin Sejmu, uchwalony 5 października 1935 r. i niemal identyczny tymczasowy regulamin Senatu z tegoż dnia.

Wśród przepisów, odnoszących się do organizacji Izb rozróżnić możemy dwie grupy: pierwsza grupa przepisów określa strukturę i funkcjonowanie Izb, jako organów państwowych, czyli odnosi się do nich wziętych w całości, druga grupa określa prawa i obowiązki członków Izb—posłów i senatorów.

W pierwszej grupie przepisów wyróżnimy, jako zagadnienia odrębne: 1° kwestję okresu trwania Izb oraz czasu ich działalności, 2° kwestję organizacji wewnętrznej i form funkcjonowania Izb czyli procedurę parlamentarną.

W drugiej grupie przepisów zajmiemy się 1° ogólnym charakterem funkcji poselskiej (senatorskiej), 2° początkiem piastowania mandatu przez posła (senatora) i jego ustaniem, 3° kwestją immunitetu parlamentarnego oraz odpowiedzialności konstytucyjnej posłów i senatorów oraz 3° kwestją uposażenia materjalnego posłów i senatorów.

A. I. *Czas trwania Izb* czyli długość *okresu ustawodawczego,* nazywanego przez Konstytucję kwietniową *kadencją* Sejmu i Senatu, jest przez nią określony na lat pięć licząc od dnia zwołania (art. 32 p. 2), t. j. od dnia pierwszego posiedzenia, na które zwołuje po wyborach Prezydent Rzplitej Sejm celem ukonstytuowania się Sejmu. Na to pierwsze posiedzenie nowej kadencji Sejm ma być zwołany nie póź-

niej, niż 30-go dnia po ogłoszeniu wyniku wyborów do Izb Ustawodawczych (art. 35 p. 1). Według regulaminu Sejmu, uchwalonego 5 października 1935 r. (druk Nr. 2), o dniu pierwszego posiedzenia zawiadamia nowoobranych posłów biuro Sejmu, przesyłając im w odpisie zarządzenie Prezydenta o zwołaniu Sejmu (art. 2 p. 2 reg.) Przedmiotem obrad tego pierwszego posiedzenia jest 1) ukonstytuowanie się Sejmu t. j. złożenie ślubowania przez posłów, wybór Marszałka, wice-marszałków i sekretarzy, a pozatem może być tylko 2) uchwalenie regulaminu (art. 6 reg.).

Utrzymała zatem Konstytucja kwietniowa dotychczasową długość kadencji Izb, odpowiadającą przeciętnej długości okresu ustawodawczego w większych państwach [1]), okres ten jest on dostatecznie długi, by Izby mogły w jego ramach wykonywać swe zadania samodzielnie t. j. bez presji ze strony ciała wyborczego, zgodnie z założeniami czystego systemu reprezentacyjnego, nie jest zaś zbyt długi, by mogła wytworzyć się zasadnicza rozbieżność między Izbami a opinją publiczną.

Kadencja Senatu rozpoczyna się i kończy jednocześnie z kadencją Sejmu (art. 47 p. 2). Zrównanie kadencji Senatu z kadencją sejmową tak co do długości jej trwania, jak też jej jednoczesności, jest wyrazem w Konstytucji kwietniowej nie tyle tendencyj do zbliżenia zasad organizacyjnych obu Izb, ale przedewszystkiem uniknięcia zbyt częstych wyborów [2]).

Z jednoczesności kadencji Sejmu i Senatu wynika, że i skrócenie tej kadencji w drodze przedterminowego rozwiązania Sejmu i Senatu przez Prezydenta Rzplitej odnosi się do obu Izb. Rozwiązanie takie wymaga wskazania powodu (art. 32 p. 3), który może dotyczyć jednej tylko Izby, aczkolwiek zarządzenie stosować się musi do obu Izb.

Konstytucja przyjmuje podział kadencji na sesje czyli okresy, stanowiące zamknięte w sobie całości, w których Izby są czynne. Zwołanie Izb na sesje zalicza Konstytucja do uprawnień Prezydenta Rzplitej, dopuszczając zatem ingerencję Głowy Państwa do regulowania funkcjonowania parlamentu. Od tej zasady czyni Konstytucja

---

[1]) We Francji kadencja izby deputowanych trwa według ustawy z 30 listopada 1875 r. 4 lata, senatu zaś według ustawy z 24 lutego 1875 r. i 9 grudnia 1884 r. 9 lat z odnowieniem 1/3 składu co 3 lata; w Stanach Zjednoczonych A. P. kadencja izby reprezentantów trwa 2 lata, zaś Senatu lat 6, przyczem co 2 lata ustępuje 1/3 część senatorów; w Niemczech Konstytucja 1871 r. ustanowiła trzyletnią kadencję parlamentu, przedłużoną ustawą z 19.III-1888 r. do lat 5, konstytucja wejmarska z r. 1919 wprowadziła 4-oletnią kadencję; w Anglji od r. 1911 kadencja izby gmin trwa lat 5; Czechosłowacja przyjęła 6-cioletni okres ustawodawczy dla izby posłów, a 8-ioletni dla senatu.

[2]) Por. Car St. referat na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej 29.X-1931 r. (*Nowe Państwo*, t. II z. 1 str. 49).

jedynie 2 wyjątki, w których Izby zgromadzają się bez zwołania przez Prezydenta: 1° dla obioru elektorów Izby zbierają się w określonym terminie (3 dni przed zebraniem się Zgromadzenia Elektorów) na zaproszenie swych Marszałków (art. 18 p. 2), 2° jeżeli Prezydent Rzplitej nie może trwale sprawować urzędu, zwołuje Izby Połączone Marszałek Senatu (art. 22).

Konstytucja rozróżnia sesje zwyczajne i nadzwyczajne. Ustanawia ona *jedną* sesję zwyczajną w roku, ustalając 1° legalny termin jej otwarcia przez Prezydenta, 2° minimalny czas jej trwania. Warunki te ograniczają dyskrecjonalny charakter tej kompetencji Prezydenta.

Terminem najpóźniejszym otwarcia sesji zwyczajnej jest listopad, czyli że Prezydent Rzplitej może zwołać Izby na sesję zwyczajną wcześniej, do zwołania zaś w listopadzie jest konstytucyjnie obowiązany.

Czas trwania sesji zwyczajnej oznaczony jest na 4 miesiące, może być jednak skrócony, jeżeli budżet będzie uchwalony w terminie wcześniejszym (art. 35 p. 2). Klauzula budżetowa zapewnia Izbom pewne minimum trwania ich działalności w ciągu roku, zabezpieczając je przed wcześniejszem zamknięciem sesji przez Prezydenta. W tych granicach może być sesja odroczona, ale tylko raz jeden i na okres nie dłuższy niż dni 30, ponowienie odroczenia lub odroczenie na okres dłuższy wymagają zgody danej Izby t. j. Sejmu lub Senatu (art. 35 p. 3 i 4). Okresu przerwy, spowodowanej odroczeniem sesji, nie wlicza się do biegu terminów, przepisanych Konstytucją dla czynności Sejmu i Senatu (art. 35 p. 5), a zatem nie wpływa ona na skrócenie 4-o miesięcznego minimalnego okresu trwania corocznej sesji zwyczajnej, z zastrzeżeniem, wynikającem z wcześniejszego uchwalenia budżetu, co jednak uzależnione jest w granicach terminów konstytucyjnych od woli Izb.

Czas trwania sesji zwyczajnej został w obecnej Konstytucji skrócony o miesiąc w porozumieniu do Konstytucji poprzedniej według noweli 1926 r., w związku z tem stoi też przesunięcie początku tej sesji z października na listopad.

Aczkolwiek Konstytucja kwietniowa tak jak i inne konstytucje, jak np. ustawa konstytucyjna francuska z 16 lipca 1875 r.[1]) oznacza jedynie minimalny czas trwania sesji zwyczajnej, to jednak ustanawiając maksymalny termin uchwalenia budżetu, pozbawia parlament możności przeciągnięcia obrad, czyli że dłuższe trwanie sesji zwyczajnej uzależnione jest od uznania Prezydenta Rzplitej, co w do-

---

[1]) Art. 1: Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque annéé.

tychczasowej praktyce zmienia minimalny okres trwania prac parlamentarnych na maksymalny czas funkcjonowania Izb w ciągu roku. Jest to ograniczenie czasu rzeczywistego trwania prac Izb, świadomie i celowo ustalone w nowej Konstytucji celem zapobieżenia przemiany systemu sesyj na system permanencji czyli ciągłości obrad parlamentarnych, ku czemu parlamenty mają naturalną tendencję, a co komplikuje i utrudnia system rządzenia [1]). Ograniczenie to jest wyrazem upadku politycznego znaczenia polskiego parlamentu, a także i zmniejszenia jego kompetencyj, które mogą być wykonywane częściowo i przez Prezydenta Rzplitej (ustawodawstwo dekretowe, wykorzystywane przez dotychczasową praktykę w szerokich rozmiarach).

Ograniczenie do 4-ch miesięcy obrad Izb zapewnia Prezydentowi i Rządowi swobodę działania w ciągu 2/3 roku. Kontrola tej działalności ze strony przedstawicielstwa narodowego odbywać się może przedewszystkiem w związku z uchwaleniem budżetu, co stanowi główny przedmiot obrad Izb w sesji zwyczajnej, choć w odróżnieniu od Konstytucji marcowej obecna Konstytucja nie wymienia budżetu, jako jednego z głównych celów, dla których zbierają się corocznie Izby na sesję zwyczajną. W związku z tem niewłaściwem byłoby oznaczanie dorocznej sesji zwyczajnej mianem budżetowej, co zaczęło wchodzić w użycie [2]), a co byłoby uzasadnione tylko wtedy, gdyby były 2 sesje zwyczajne w roku, jak to jest według konstytucji czechosłowackiej [3]).

Czteromiesięczny okres prac parlamentarnych może okazać się niewystarczający dla wykonania przez Izby kompetencji ustawodawczej w razie sprowadzenia do właściwych rozmiarów ustawodawstwa dekretowego.

Oprócz corocznej sesji zwyczajnej Konstytucja przewiduje sesje nadzwyczajne. Według art. 36 p. 1, Prezydent Rzplitej może zarządzić otwarcie sesji nadzwyczajnej w każdym czasie a) według swego uznania b) na wniosek conajmniej 1/2 ustawowej liczby posłów wzgl. senatorów. W tym drugim wypadku Prezydent obowiązany jest zwołać sesję nadzwyczajną w ciągu 30 dni.

W pierwszym wypadku akt zwołania sesji ma charakter całkowicie dyskrecjonalny. Posiadanie tej kompetencji przez Głowę Państwa jest konieczne, gdyż z natury swych funkcyj posiada ona najwięcej danych dla sądzenia, czy bieg spraw państwowych w pewnym mo-

---

[1]) Por. Car St. tamże str. 51—52.

[2]) Termin ten spotykamy w zarządzeniach Prezydenta Rzplitej z dn. 25.III-1927, 22.VI-1928 r., 25.III-1929 r., 29.III-1930 r., 21.III-1931 r. Por. Car tamże str. 53.

[3]) Konstytucja czechosłowacka przewiduje dwie sesje zwyczajne: wiosenną w marcu i jesienną w październiku (§ 28).

mencie czyni niezbędnem wznowienie pracy ciał ustawodawczych. Spowodowane to być może przez konieczność udziału Izb w aktach państwowych, dla których Konstytucja tego udziału wymaga, a których załatwienia nie można odłożyć do sesji zwyczajnej, jak to np. było w r. 1931, w którym Prezydent zwołał 19 kwietnia Sejm i Senat na sesję nadzwyczajną dla załatwienia rządowego projektu ustawy o oddaniu do eksploatacji kolei Herby Nowe—Gdynia francusko-polskiemu towarzystwu oraz o udzieleniu poręki państwowej dla pożyczki zagranicznej w wysokości około miljarda fr. fr. Zmniejszenie kompetencji Izb przez oddanie Prezydentowi stanowienia o wojnie i pokoju, przez możność tymczasowego wprowadzenia w życie traktatów międzynarodowych przez Prezydenta przed ratyfikacją, szerokie stosowanie ustawodawstwa dekretowego, redukują znacznie konieczność zwołania sesji nadzwyczajnej z inicjatywy Prezydenta.

W porównaniu z sesją zwyczajną, sesja nadzwyczajna podlega odmiennym regułom a) co do przedmiotu obrad, b) co do czasu trwania, c) do jednoczesności obrad obu Izb.

Co do przedmiotu obrad postanawia Konstytucja (art. 36 p. 2), iż podczas sesji nadzwyczajnej mogą nim być wyłącznie sprawy, wymienione w zarządzeniu Prezydenta Rzplitej albo we wniosku o otwarcie takiej sesji, zgłoszonym przez posłów, oraz sprawy, których załatwienia na najbliższej sesji wymagają ustawy lub regulamin obrad. Do tych ostatnich zaliczyć należy tego rodzaju sprawy, jak np. zaprzysiężenie nowych posłów lub przyjęcie do wiadomości wygaśnięcia mandatu, uzupełnienie składu komisji, zgłaszanie interpelacyj, i t.p. Pozatem Prezydent Rzplitej posiada prawo uzupełnienia pierwotnego projektu obrad przez sprawy, które uzna za nagłe na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub Marszałka Sejmu.

Z przedmiotów obrad sesji nadzwyczajnej wyłącza Konstytucja wniosek o votum nieufności dla Rządu lub ministra, może on być wygłoszony tylko w czasie sesji zwyczajnej (art. 29 p. 2), tem samem redukuje ogromnie możliwość inicjatywy członków Izb zwołania sesji nadzwyczajnej, usuwając główny motyw dla takiej inicjatywy.

Konstytucja nie zawiera analogicznych gwarancji co do trwania sesji nadzwyczajnej, jakie istnieją co do sesji zwyczajnej, a zatem Prezydent Rzplitej nie jest konstytucyjnie skrępowany co do zamknięcia lub odroczenia sesji nadzwyczajnej.

Również co do jednoczesności zwołania na sesję nadzwyczajną obu Izb, Konstytucja nie zawiera żadnych zastrzeżeń, z czego wynika, że zwołując sesję według swego uznania Prezydent może zwołać początkowo tylko Sejm, Senat zaś dopiero w chwili, gdy zajdzie potrzeba współdziałania Senatu. Przy zwołaniu sesji z inicjatywy posłów wzgl.

senatorów odrębność organizacyjna każdej z Izb wymaga wystąpienia z odpowiednim wnioskiem oddzielnie członków Sejmu i Senatu[1]).

Konstytucja nie zawiera postanowień, dotyczących wpływu zamknięcia sesji na ciągłość prac parlamentarnych. Według ogólnie przyjętych reguł, zamknięcie sesji w odróżnieniu od odroczenia ciągłość prac parlamentu przerywa tak, że w nowej sesji nie mogą być one kontynuowane, lecz muszą być podjęte na nowo. Sprawę tę regulują obecne regulaminy Izb (art. 43 reg. Sejmu i Senatu), według których projekty ustaw a także wnioski, nie mające charakteru ustawodawczego, niezałatwione podczas sesji zwyczajnej, nie wygasają z chwilą zamknięcia sesji, jednakże Sejm podejmie dalszą pracę nad niemi tylko w przypadku, gdy Rząd albo wnioskodawca tego zażąda. Niezałatwione projekty ustaw i wnioski wygasają, jeżeli żądanie takie nie będzie zgłoszone w ciągu najbliższej sesji zwyczajnej. Nie stosuje się jednak tego przepisu do projektów ustaw, zwróconych Sejmowi przez Senat w trybie art. 53 Konstytncji t. j. przy odrzuceniu projektu lub lub wprowadzeniu doń przez Senat zmian. Przepisy te w sposób racjonalny ograniczają wpływ zamknięcia sesji na ciągłość praw parlamentarnych.

Ad. II. Organizacja wewnętrzna Izb i złączona z nią kwestja *funkcjonowania* Izb czyli *procedury* parlamentarnej jest określona co do zasad przez Konstytucję, szczegóły rozwijają regulaminy Izb.

Konstytucja kwietniowa wspomina tylko ubocznie o regulaminie Izb (art. 36 p. 2 i 45 p. 2) i o Komisji regulaminowej (art. 44 p. 3), nie odsyła jednak wyraźnie uregulowania organizacji wewnętrznej Izb do regulaminu, jak to czyniła Konstytucja marcowa (art. 29), ustalając jego treść.

Regulamin może być ustalony w drodze ustawy, jak to było w Austrji (ustawa z 12.IV.1853 r.) oraz obecnie w Czechosłowacji (ustawy z 15.IV.1920 r.), co jest zjawiskiem rzadkiem, najczęściej przepisy Konstytucji, określające organizację i procedurę parlamentu, uzupełniane są przez uchwały danej Izby.

Przepisy, opierające się na uchwale izby, t. j. powzięte przez nią samą bez udziału jakiegokolwiek innego czynnika, t. j. bez przyjęcia ich przez drugą izbę i bez promulgacji i publikacji przez Głowę

---

[1]) W czasie obowiązywania Konstytucji marcowej zaszedł precedens w tym względzie. Na żądanie posłów zwołania sesji w maju 1930 r. nastąpiło zwołanie tylko Sejmu, motywowane tem, że Senat nie domaga się zwołania sesji. Patrz Car, tamże, str. 58. Równoczesność sesyj obu Izb wymagają Konstytucje francuska z r. 1875 i czechosłowacka z r. 1920.

Państwa [1]), oczywiście, w ten sam sposób mogą być zmienione, a zatem w wydaniu ich i zmianie izba nie jest skrępowana udziałem innego czynnika. Przepisy te stanowią regulamin parlamentarny we właściwem t. j. formalnem znaczeniu (w odróżnieniu od regulaminu w znaczeniu materjalnem, obejmującem także normy porządkowe, zawarte w Konstytucji i ustawach).

Prawo każdej izby do nadania sobie w drodze własnej uchwały regulaminu częstokroć uważane jest za wyraz jej autonomji wewnętrznej [2]), jednak pogląd ten z punktu widzenia prawnego należy uznać za nieścisły, izby parlamentu nie są obecnie korporacjami, lecz organami Państwa [3]), ich uchwały tworzą część ogólnego porządku prawnego, uzupełniają przepisy, zawarte w Konstytucji i ustawach. Z tego ich charakteru wynika, ze nie mogą one sprzeciwiać się postanowieniom Konstytucji i ustaw, co nie da się zawsze zabezpieczyć, wskutek czego odgrywają nieraz rolę czynnika, przeobrażającego Konstytucję.

Regulamin parlamentarny przyjęto nazywać „wewnętrzną ustawą" izby [4]); istotnie, regulamin określa wewnętrzny porządek izby, jako to: ukonstytuowanie się izby, wybór prezydjum (biura) i komisyj, przygotowywania spraw w komisjach, dyskusje, głosowania i wybory parlamentarne, wreszcie dyscyplinę parlamentarną. Tem jednak nie wyczerpuje się treść regulaminu. Zawierać on może nie tylko przepisy, odnoszące się do członków izby, przepisy te obejmują także określenie stosunków do drugiej izby, komunikowania się z nią, oraz stosunków do rządu i publiczności (jawność posiedzeń, petycje). Dlatego nazwa „wewnętrznej ustawy" nie jest ścisła.

Nadanie sobie przez izbę własną uchwałą regulaminu uważane jest za przywilej ciał ustawodawczych, wynikający wprost z natury ich składu i funkcyj, a zatem istnienie jego musi być domniemywane i wtedy, gdy Konstytucja nie zawiera żadnych co do tego postanowień [5]).

W kwestji organizacji i funkcjonowania Sejmu i Senatu Konstytucja kwietniowa zawiera tylko kilka zasad, a mianowicie: 1-o obiór Marszałka (art. 34 p. 1 i 48), 2-o warunki prawomocności uchwał

---

[1]) Wyjątek stanowi regulamin Reichstagu Rzeszy Niemieckiej, uchwalony w formie rezolucji, mimo to opublikowany jest w Reichsgesetzblatt (r. 1931, Teil II, nr. 9 str. 221). Patrz Zieleniewski L. *Regulamin Senatu na tle regulaminów oraz praktyki Izb Ustawodawczych w Polsce i innych państwach*, Warszawa, 1933, str. 12.

[2]) Duguit L. *Traité*, p. 318. Cybichowski Z. *Polskie prawo państwowe*. Warszawa, 1929, t. III, str. 158.

[3]) Jellinek G., *Besondere Staatslehre*, s. 252.

[4]) Duguit, o. c. p. 314. *Esmein*, o. c. p. 848.

[5]) Esmein tamże. Odmiennie: Grzybowski K. *Treść i forma regulaminu parlamentarnego na tle Konstytucji marcowej* (Przegl. pr. i admin., 1928, Nr. 4).

: quorum i wymagana większość (art. 37 i 48), 3-o jawność posiedzeń (art. 38 i 48), 4-o obecność członków Rządu na posiedzeniach (art. 45 p. 1 i 48), 5-o prawo interpelacyj (art. 45 p. 2 i 3 oraz 48). Wreszcie pod 6-o rozpatrzymy kwestje, unormowane tylko przez regulamin.

1-o. Według art. 34 p. 1 Sejm wybiera[1]) ze swego grona Marszałka na okres kadencji. Art. 48 rozciąga to prawo na Senat.

Konstytucja kwietniowa nie przedłuża mandatu Marszałka i jego zastępców aż do ukonstytuowania się następnego Sejmu (Senatu), jak to czyniła Konstytucja marcowa (art. 28 i 37), przez co pozostawiała reprezentację czynnika parlamentarnego w Państwie także i w okresie przerwy między kadencjami, co w stosunku do Marszałka miało specjalne uzasadnienie w tem, że był on z mocy Konstytucji zastępcą Prezydenta Rzplitej. Obecnie Konstytucja ogranicza się do przepisu, według którego, do czasu ukonstytowania się następnego Sejmu, Marszałek zachowuje uprawnienia, służące mu przy wyborze Prezydenta Rzplitej (art. 34 p. 2). Uprawnienia te Marszałka rozwiązanego Sejmu polegają na 1° zwołaniu posłów rozwiązanego Sejmu dla obioru elektorów (art. 18 p. 3), 2° zastępstwie Marszałka Senatu, jako przewodniczącego Zgromadzenia Elektorów (art. 17 p. 1). Co do Marszałka rozwiązanego Senatu Konstytucja zawiera przepis, że sprawuje on w razie opróżnienia urzędu Prezydenta Rzplitej w tym czasie zastępczo jego funkcje (art. 23).

Określenie praw i obowiązków Marszałka, jako przewodniczącego Izby, zawierają regulaminy Izb.

Charakterystyczną cechą ewolucji ustroju naszego parlamentu jest stały wzrost kompetencji Marszałka[2]).

W szczególności Marszałek Sejmu: a) stoi na straży godności Sejmu i ścisłego przestrzegania przez Sejm praw i obowiązków, wyni-

---

[1]) Patrz oświadczenie Marszałka Cara przy przyjęciu wyboru (*Spraw. sten.* I/16): „Prosiłem p. przewodniczącego o zarządzenie przerwy w obradach dzisiejszego posiedzenia, gdyż chciałem iść śladem tradycji, zapoczątkowanej przez p. Marszałka poprzedniego Sejmu, zapytać P. Prezydenta Rzplitej, czy objęcie przezemnie stanowiska Marszałka Sejmu spotka się z aprobatą z jego strony. To, co pod rządem dawnej Konstytucji było tradycją rozumną i piękną, stało się pod rządem Konstytucji nowej obowiązkiem, wypływającym z zasad obecnego ustroju... Po otrzymaniu od P. Prezydenta przychylnej odpowiedzi zdecydowałem się wybór przyjąć".

[2]) Por. Zieleniewski L., *Regulaminy Sejmu i Senatu.* Nowe Państwo, t. IV, z. 2, str. 35: „Ogólną tendencję zmian regulaminów w odrodzonem Państwie Polskiem było wyposażenie za każdym razem Marszałka w coraz to szersze uprawnienia". Cybichowski, o. c., t. III, str. 159: „Najwięcej uderzają w tych regulaminach szerokie kompetencje Marszałka. Znakomitą większość przepisów regulaminowych można przedstawić pod kątem widzenia kompetencyj Marszałka, z któremi się łączą".

kających z Konstytucji i innych aktów ustawodawczych, b) reprezentuje Sejm nazewnątrz, c) przewodniczy obradom Sejmu i czuwa nad ich powagą, d) przestrzega prawidłowego biegu prac Sejmu, e) sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze, należącym do Sejmu, f) mianuje i zwalnia funkcjonarjuszy biura Sejmu (art. 9 reg.), g) podpisuje w imieniu Sejmu oraz jego organów pisma, wychodzące nazewnątrz (art. 10), h) jest stróżem regulaminu, uprawnionym do jego wykładni; w przypadkach wątpliwych Marszałek rozstrzyga ostatecznie, może jednak zasięgnąć opinji komisji regulaminowej lub odwołać się do Izby o rozstrzygnięcie (art. 11), i) wykonywuje szereg funkcyj w procedurze wyznaczania posiedzeń, ustalania porządku dziennego, zgłaszania i uchwalania ustaw, wniosków, obioru komisyj i t. p.

Do prezydjum Sejmu, prócz Marszałka, wchodzi 5 wice-marszałków oraz 8 sekretarzy, wybranych przez Sejm. Kompetencje Marszałka Senatu określone są identycznie; Senat wybiera 3 wice-marszałków i 6 sekretarzy.

2°. Warunki prawomocności uchwał Sejmu i Senatu określa Konstytucja (art. 37 i 48) w ten sposób, iż wymaga dla nich 1° zwykłej większości głosów oraz 2° obecności conajmniej 1/3 ustawowej liczby posłów, jeżeli Konstytucja inaczej nie stanowi.

Kwalifikowanej większości wymaga Konstytucja:

a) dla uchwał Sejmu:

dla odrzucenia uchwały Senatu, odrzucającej projekt ustawy lub wprowadzającej w nim zmiany—większość 3/5 głosów (art. 53 p. 2).

b) dla uchwał zarówno Sejmu jak i Senatu:

1) dla ponownego uchwalenia projektu ustawy, przeciwko któremu Prezydent Rzplitej założył veto (art. 54 p. 3) większości ustawowej liczby posłów i senatorów;

2) dla uchwalenia projektu zmiany Konstytucji z inicjatywy Rządu lub Sejmu większości ustawowej liczby posłów i senatorów (art. 80 p. 3)

c) dla Izb Połączonych:

1) dla uznania urzędu Prezydenta Rzplitej za opróżniony większość 3/5 ustawowej liczby członków Izb Połączonych (art. 22 p. 2),

2) dla oddania Prezesa Rady Ministrów lub ministra pod sąd Trybunału Stanu—większość 3/5 głosów, przy czem w tym jedynym wypadku Konstytucja wymaga kwalifikowanego quorum conajmniej połowy ustawowej liczby członków Izb Połączonych (art. 30 p. 3).

3° Jawność posiedzeń Sejmu i Senatu jest przyjęte przez Konstytucję, jako zasada (art. 58 p. 1 i art. 40), od której Izba może

uchwalić wyjątek t. j. tajność obrad (art. 28 p. 2 i art. 48). Zarówno zasada, jako i wyjątek są powszechnie uznane.

Jawność posiedzeń przejawia się: 1) w dopuszczeniu publiczności na galerję sali posiedzeń plenarnych, 2) w możności publikowania w druku sprawozdań z jawnych posiedzeń Sejmu czyli w t. zw. immunitecie tych sprawozdań. Immunitet może być dwojaki: osobisty t. j. nieodpowiedzialność wydawcy i materjalny t. j. wykluczenie konfiskaty druku.

To ostatnie prawo wymaga reglamentacji dla zapobieżenia przekroczeniom jak np. niezgodnego z prawdą oświetlenia przebiegu posiedzenia, immunizowania tekstów, zawierających treść karalną, używania tego prawa, jako środka propagandy anty-państwowej.

Sprawozdanie z posiedzenia jawnego Izby musi być zgodne z prawdą t. j. z urzędowem stwierdzeniem faktycznego przebiegu posiedzenia. Z każdego plenarnego posiedzenia Sejmu (Senatu) sporządzony zostaje protokół i stenogram, wydawane z polecenia Marszałka, są one wyłącznem stwierdzeniem przebiegu obrad Izby (art. 38 p. 3 i art. 48). W stosunku do ich tekstu przysługuje Marszałkowi, przyznawane z reguły przewodniczącemu Izby w ciałach ustawodawczych, prawo cenzury. Marszałek może skreślić z protokółu i stenogramu zwroty, zawierające treść sprzeczną z obowiązkiem wierności dla Państwa Polskiego (art. 42 p. 2 reg.), oczywiście, także wszelką treść, zawierającą znamiona przestępstwa. Zgodność z protokółem i stenogramem stanowi pierwszy warunek immunizacji sprawozdania.

Konstytucja wymaga nadto, by sprawozdanie odtwarzało „w pełni i ściśle przebieg tych obrad" (art. 38 p. 4 i art. 48)—nie znaczy to, by można było publikować tylko sprawozdania, obejmujące całe posiedzenie; dopuszczalne są sprawozdania fragmentaryczne, ale tak ujęte, by dawały czytelnikowi wierny obraz przebiegu części posiedzenia, stanowiącej zamkniętą w sobie całość.

Konstytucja kwietniowa tak, jak i marcowa (art. 31), w przeciwieństwie do pierwotnego uregulowania tej sprawy przez ustawę z 8 kwietnia 1919 r. (Dz. Pr. Nr. 31 poz. 263), przyjmuje tylko immunitet osobisty: nikogo nie można pociągać do odpowiedzialności za ogłaszanie i rozpowszechnianie sprawozdań z jawnych obrad Sejmu (Senatu), jeżeli odtwarzają one w pełni i ściśle przebieg tych obrad (art. 38 p. 4 i art. 48)[1]). Uregulowanie immunizacji materjalnej pozostawia się ogólnym przepisom prasowym.

---

[1]) Sprawa ta była żywo dyskutowana w r. 1925 w związku z nadużywaniem prawa interpelacyj przez posłów komunistycznych. Patrz Marczewski A., *Czy przedruki interpelacyj mogą być konfiskowane?* Warszawa 1925.

4° Obecność członków Rządu na posiedzeniach Izb reguluje art. 45 p. 1 i art. 48 Konst., według których Prezes Rady Ministrów, ministrowie i delegowani przez nich urzędnicy mają prawo brać udział w posiedzeniach Sejmu, oraz przemawiać poza koleją mówców.

To postanowienie Konstytucji uzupełnione jest przez regulamin, stanowiący (art. 41), iż prawo wstępu na salę obrad mają posłowie (senatorowie), członkowie i przedstawiciele Rządu, Marszałek i członkowie prezydjum drugiej Izby, Generalny Inspektor Sił Zbrojnych, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli i delegowani przez nich urzędnicy, a także funkcjonarjusze biura Sejmu. Nie należą oni do „publiczności", a zatem należy wnioskować (bo regulamin co do tego milczy), że mogą znajdować się na sali i w razie uchwalenia przez Izbę tajności, przeciwnie, niż członkowie drugiej Izby poza Marszałkiem i prezydjum.

Na posiedzeniach komisji mogą być obecni—bez prawa brania udziału w obradach—posłowie, nie należący do komisji, oraz senatorowie. W razie uchwalenia tajności obrad mogą być poza przewodniczącym i członkami komisji—jeszcze tylko Marszałek Sejmu, generalny sprawozdawca budżetu, przedstawiciele Rządu i prezes Najwyższej Izby Kontroli.

5°. Prawo interpelacyj (art. 45 p. 2 i 3 oraz art. 48). Konstytucja postanawia, że posłowie (senatorowie) mogą zwracać się do Prezesa Rady Ministrów i ministrów z interpelacjami w sprawach, dotyczących ich zakresu działania, w sposób określony regulaminem. Prezes Rady Ministrów lub interpelowany minister obowiązany jest udzielić odpowiedzi w ciągu 45 dni albo podać powody, uzasadniające odmowę odpowiedzi.

Regulamin obecny określa prawo interpelacji, jako indywidualne prawo poselskie (senatorskie). Poseł może złożyć interpelację tylko we własnem imieniu (art. 33 p. 1). Dotychczasowe regulaminy polskich Izb dopuszczały tylko interpelacje grupowe, żądając najprzód (do 16.XII.1930)—15 podpisów, a później 30.

Po przyjęciu do laski marszałkowskiej (cenzura marszałkowska tekstu, art. 35 reg.), interpelacje odsyłane są do Prezesa Rady Ministrów bez rozprawy. Marszałek Izby przesyła odpowiedź pisemną interpelantowi. Marszałek wniesie interpelację na porządek dzienny 1) jeżeli tego zażąda interpelant, 2) jeżeli Prezes Rady Ministrów lub interpelowany minister zawiadomi go, że zamierza udzielić ustnej odpowiedzi. Sejm po wysłuchaniu treści interpelacji i odpowiedzi Rządu, rozstrzyga, czy ma się odbyć rozprawa. Jest ona ograniczona: zabrać w niej głos może tylko interpelant oraz jeden z posłów, zajmujący odmienne od interpelanta stanowisko.

6°. Kwestje, o których Konstytucja nie mówi, a których unormowanie znajduje się tylko w regulaminach Izb, są nader liczne i ważne.

Regulaminy obecne zmieniają zasadniczo strukturę wewnętrzną Izb, opartą dotychczas na istnieniu klubów poselskich, uznanych przez poprzednie ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu z 1922 r., które przez instytucję list państwowych nadawały im stanowisko prawnopolityczne. Obecne ordynacje wyborcze są zbudowane na negacji roli partyj politycznych w życiu Państwa, konsekwentnie wykluczają istnienie, a przynajmniej oficjalne uznanie klubów, tworzonych przez członków parlamentu, kluby bowiem parlamentarne czyli t. zw. frakcje mogłyby stać się źródłem powstania odpowiadających im ugrupowań w kraju czyli stronnictw, a zatem unicestwić zasadnicze założenie nowej struktury parlamentu według ordynacyj wyborczych z r. 1935.

Negatywnego stosunku do organizacyj politycznych nie uzupełnia myśl konstruktywna: nie stworzono na ich miejsce żadnej innej struktury Sejmu, jak np. korporacyjnej (słaby rozwój ruchu zawodowego w Polsce i brak należytej jego organizacji), regjonalnej (grożącej rozbudzeniem antagonizmów międzydzielnicowych), a wreszcie monopartyjnej (jak we Włoszech, gdzie wszyscy członkowie parlamentu należą do stronnictwa faszystowskiego, wykluczenie ze stronnictwa powoduje utratę mandatu [1]).

Struktura Sejmu i Senatu według nowych regulaminów oparta została na zasadzie czystej indywidualnej reprezentacji. Jest to rozwiązanie nasuwające poważne wątpliwości w zastosowaniu do Narodu, przejawiającego skłonność wybitną do przerostu indywidualizmu. Reminiscencje historyczne sejmów i sejmików przedrozbiorowych winny tu nakazywać dużą ostrożność [2]).

Poza tymi względami ogólnymi, brak stałych ugrupowań w ciałach ustawodawczych utrudnia niezmiernie ich funkcjonowanie. Wynikła stąd konieczność zasadniczej przebudowy regulaminu.

Najważniejszą zmianą jest przyjęcie na miejsce inicjatywy grupowej inicjatywy indywidualnej: taksamo jak interpelacja, o czem była mowa poprzednio, także projekt ustawy lub wniosek może złożyć

---

[1]) Art. 19 statutu narodowego stronnictwa faszystowskiego z 1932 r. przewiduje sub. 5. karę wykluczenia ze stronnictwa wymierzaną przez sekretarza stronnictwa za zdradę sprawy rewolucji faszystowskiej oraz w razie skazania sądownie za przestępstwa, hańbiące godność ludzką (art. 20). Na senatorów i posłów kary dyscyplinarne może nakładać sekretarz stronnictwa (art. 22). Patrz *Nowe Państwo*, t. III, z. 4, str. 50. Patrz tamże Zieleniewski L. *Organizacja wewnętrzna monopartyj.*

[2]) O indywidualizacji w łonie sejmów i sejmików Polski przedrozbiorowej patrz Konopczyński Wł. *Liberum veto*, studjum porównawczo-historyczne, Kraków, 1918

poseł tylko we własnem imieniu (art. 33 p. 1). Niektóre współczesne regulaminy dopuszczają obok grupowej inicjatywy także i indywidualną, obstawiają ją jednak zastrzeżeniami, mającemi uchronić Izbę od zajmowania się niedostatecznie przygotowanymi wnioskami [1]). Regulamin polski ogranicza cenzurę marszałkowską wniosków do sprawdzenia, czy wniosek nie jest sprzeczny z Konstytucją lub czy nie wychodzi poza zakres uprawnień Sejmu (art. 34).

Brak organizacji klubów uczynił koniecznem rozszerzenie kompetencyj Marszałka, by usunąć trudności co do wyboru komisyj, ustalenia porządku posiedzeń, kolejności i czasu przemówień [2]).

Komisje: stałe dla określonego rodzaju spraw i niestałe dla poszczególnych spraw wybiera Sejm. Marszałek może zaproponować skład komisji; Izba może w tym wypadku skład ten uzupełnić [3]). Głosowanie odbywa się tylko wtedy, jeżeli liczba zgłoszonych kandydatów, nie odpowiada liczbie miejsc do obsadzenia. Wybory odbywają się w ten sam sposób, co członków prezydjum Sejmu: (I głosowanie: absolutną większością, ewent. II głosowanie ściślejsze art. 16).

Porzadek dzienny ustala Marszałek. Na porządek dzienny mogą być wniesione tylko sprawy, znane posłom z druków, rozdanych im przynajmniej na 24 godziny przed terminem posiedzenia.

Posiedzenia plenarne zwołuje Marszałek. O posiedzeniu powinien być zawiadomiony Prezes Rady Ministrów, a o obradach nad budżetem, kredytami dodatkowymi, zamknięciem rachunków państwo-

---

[1]) Np. regulamin włoskiej izby deputowanych z dn. 1 marca 1929 r. Por. Zieleniewski L., *Regulaminy Sejmu i Senatu*, str. 39.

[2]) Patrz oświadczenie Marszałka Cara na otwarciu nowego Sejmu w dn 4.XI. 1935 r. (*Spraw. sten.* I/17): „Po oparciu życia parlamentarnego na nowych podstawach rola posła uległa całkowitej zmianie; poseł odzyskał niezależność od sztabu partyjnego i będzie się kierować własnym sądem o rzeczy. W związku z tem praca w Sejmie musi być zracjonalizowana i ujęta w ścisłe ramy organizacyjne... Jest to tembardziej konieczne, że cała technika pracy wewnętrznej musi ulec gruntownej zmianie, gdyż wobec nieistnienia klubów politycznych w Sejmie, każdy poseł będzie decydował za samego siebie, nie oglądając się na narzucone mu z góry nakazy partyjne. Nastąpi więc niewątpliwie większe zróżnicowanie, większe zindywidualizowanie prac Sejmu. Mimo to muszą być zastosowane takie metody pracy, aby Sejm stał się instytucją zdolną do pracy pozytywnej i twórczej i aby mogła w nim krystalizować się wola zbiorowości, reprezentowanej przez posłów".

[3]) Patrz referat o projekcie regulaminu posła Podoskiego (I/23): „Nowa Konstytucja, nowe ordynacje wyborcze zupełnie inaczej ujmują rolę posła. Dzisiaj ma on samoistnie wyrabiać sobie sąd o rzeczy. Stąd płynie konieczność, ażeby dać mu możliwie szeroką możność brania udziału we wszystkich stadjach prac sejmowych, a zatem nietylko na plenum, ale i w komisjach. Stąd też nowy regulamin zrywa przedewszystkiem z zasadą delegowania posłów do komisyj przez zespoły klubowe i oddaje prawo tworzenia komisyj samej Izbie".

wych i wnioskiem o absolutorjum dla Rządu—także Prezes Najwyższej Izby Kontroli Państwa (art. 39).

Obradami kieruje Marszałek lub wyznaczony przez niego wicemarszałek. Jezykiem obrad jest język polski (art. 31). Kolejność przemówień ustala Marszałek. Sprawozdawcy komisji, przemawiającemu dłużej niż godzinę, może Marszałek oznaczyć czas na dokończenie przemówienia. Inni posłowie mogą przemawiać najwyżej $^1/_2$ godziny. Specjalnie co do kontyngentu czasu przemówień w rozprawie budżetowej, zamiast dotychczasowej praktyki wyznaczania kontyngentów dla poszczególnych klubów, obecny regulamin przyjmuje kontyngenty czasu dla rozprawy ogólnej oraz dla poszczególnych części budżetu.

Regulamin utrzymuje system trzech czytań dla projektów ustawodawczych. Pierwsze czytanie polega na odesłaniu projektu do komisji bez dyskusji. Rozprawa odbywa się tylko wtedy, gdy dla omówienia zasad projektu, zgłoszonego przez Rząd, zabierze głos przedstawiciel Rządu. Komisja wybiera sprawozdawcę, który w dwutygodniowym terminie winien jest jej złożyć sprawozdanie. Każdy poseł może złożyć na piśmie swe uwagi sprawozdawcy, który obowiązany jest zreferować je komisji. Drugie czytanie może odbyć się najwcześniej po upływie 48 godzin od rozdania posłom sprawozdania w druku. Polega ono: a) na zreferowaniu Izbie projektu ustawy w brzmieniu, zaproponowanem przez komisję, b) na zapoznaniu Izby z wnioskami mniejszości komisji, c) na przeprowadzeniu rozprawy nad sprawozdaniem, d) na przegłosowaniu projektu (art. 59). Przed otwarciem rozprawy posłowie mogą zgłaszać z miejsca krótkie zapytania do sprawozdawcy (art. 61). W toku rozprawy może zgłaszać poprawki Rząd oraz każdy poseł po porozumieniu się ze sprawozdawcą. Jeżeli to porozumienie nie nastąpi, poseł może zgłosić wniosek o odesłanie projektu do komisji, bądź odwołać się do Marszałka. Trzecie czytanie może się odbyć niezwłocznie, jeżeli Izba w II-em czytaniu przyjęła projekt ustawy w brzmieniu, zaproponowanem przez komisję; jeśli zaś Izba wprowadziła zmiany, wtenczas odbyć się może nie wcześniej, niż następnego dnia po przyjęciu projektu w II-em czytaniu, w międzyczasie komisja może rozważyć, czy przyjęte poprawki nie powodują sprzeczuości pomiędzy poszczególnemi postanowieniami ustawy. Trzecie czytanie polega a) na krótkiem omówieniu poprawek, zgłoszonych przez Rząd, bądź przez sprawozdawcę, a zmierzających do przywrócenia projektowi brzmienia, nadanego przez komisję, bądź przez wnioskodawców, ponawiających poprawki, odrzucone w II-em czytaniu, bądź zgłoszonych przez komisję, b) na ostatecznem przegłosowaniu projektu, c) na przegłosowaniu rezolucyj.

Projekty ustaw, zwrócone Sejmowi przez Senat na podstawie art. 53 Konstytucji, Marszałek Sejmu przekazuje wprost do komisji, nad sprawozdaniem której Sejm odbywa krótką rozprawę i przystępuje do głosowania. Jeżeli Senat obejmie kilka zmian jedną uchwałą, nad zmianami temi można głosować tylko łącznie. Przepis ten, mający na celu zapewnienie ustawom jednolitości wewnętrznej, rozszerza uprawnienia Senatu.

Przechodzimy do drugiej grupy przepisów o ustroju parlamentu, określających stanowisko poszczególnych członków Izb.

B. I. Ogólny charakter funkcji poselskiej (senatorskiej) nie został w Konstytucji kwietniowej zaznaczony w przeciwieństwie do Konstytucji marcowej, która w art. 20 formułowała zasadę, iż posłowie (senatorowie) są przedstawicielami całego narodu, i jako tacy, nie mogą być krępowani żadnemi instrukcjami wyborców. W przepisie tym wyrażony był właściwy reprezentacyjny charakter posłów, ujęty zgodnie z nowożytną koncepcją publiczno-prawną reprezentacji narodowej. Koncepcja ta, opierając się na pojęciu organu państwowego, wyłącza ideę mandatu imperatywnego. Usunięcie z tekstu obecnej Konstytucji tego określenia nie cznacza powrotu na stanowisko przedstawicielstwa, związanego instrukcjami wyborców, ale wiąże się ze zmianą roli parlamentu w nowym ustroju Polski. Posiadanie przez posłów ogólnego charakteru reprezentacyjnego kolidowałoby z nadrzędnem stanowiskiem Prezydenta Rzplitej. Posłowie i senatorowie, będący z prawnego punktu widzenia członkami kolektywnego organu, politycznie są przedstawicielami opinji publicznej swego okręgu, ich charakter reprezentacyjny jest zatem ograniczony. Ewolucja ta konstytucyjnego stanowiska członków Izb zbliża to stanowisko do roli członków kongresu Stanów Zjednoczonych A. P., reprezentujących jedynie okręg, podczas gdy tylko Prezydent Stanów reprezentuje cały naród (państwo) [1]).

B. II. Początek piastowania mandatu i jego ustanie określają Konstytucja, ordynacja wyborcza i regulaminy Izb. Każdy wybrany poseł (senator) otrzymuje w ciągu 3 dni po ogłoszeniu wyborów list wierzytelny od Generalnego Komisarza Wyborczego. Objęcie mandatu zaczyna się dopiero od złożenia ślubowania, którego treść ustala

---

[1]) Pierwotnie projektowano utrzymać określenie charakteru funkcji poselskiej przez umieszczenie słów: „Posłowie w wykonywaniu swego mandatu pracować muszą dla dobra Państwa, jako całości, i nie są krępowani żadnemi instrukcjami wyborców". (Patrz referat posła Podoskiego z 4.II.1932 r. (*Nowe Państwo*, t. II z. 5 str. 167).

art. 39 p. 1 Konst.[1]). Odmowa ślubowania lub ślubowanie z zastrzeżeniem równoznaczne jest z nieprzyjęciem mandatu.

Oddając rozstrzyganie protestów przeciwko wyborom członków Izb Sądowi Najwyższemu, ordynacje wyborcze nie mówią nic o sprawdzeniu przez same Izby mandatów niezaprotestowanych (weryfikacja), wobec czego Sejm i Senat nie mają obecnie prawa kontroli nad swym składem.

Kwestja legalności składu parlamentu nie ogranicza się do kwestji ważności wyborów. Już w czasie piastowania mandatu przez członka parlamentu mogą zajść okoliczności, wskutek których traci on ustawowe kwalifikacje, wymagane od posła, wzgl. senatora. Sprawę tę Konstytucja pozostawia do uregulowania ustawie zwykłej, stanowiąc, że ustawa oznaczy urzędy i stanowiska, których przyjęcie pociąga za sobą utratę mandatu (art. 43 p. 2). Regulują ją w sposób identyczny ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu. Wygaśnięcie mandatu następuje w razie śmierci posła (senatora) lub zrzeczenia się mandatu. Utrata mandatu z samego prawa następuje w razie a) kandydowania więcej niż w jednym okręgu, b) nieuczestniczenia w 15 z kolei posiedzeniach Izby bez usprawiedliwionego powodu, c) odmówienia złożenia ślubowania lub złożenia go z zastrzeżeniem, d) przyjęcia przez posła mandatu senatorskiego (i odwrotnie), e) objęcia płatnej służby państwowej z wyjątkiem stanowiska ministra, podsekretarza stanu lub profesora szkoły akademickiej, j) objęcia stanowiska funkcjonarjusza publicznego, jeżeli powołanie na to stanowisko nastąpiło nie na podstawie wyboru albo wniosku organów samorządu terytorjalnego lub gospodarczego, g) utraty prawa wybieralności. W wypadkach tych utrata mandatu następuje z samego prawa, o czem Marszałek komunikuje Izbie na najbliższem posiedzeniu. Brak jest przepisów, odnoszących się do ustalenia niektórych z tych faktów i powzięcia o nich wiadomości przez Marszałka.

O przyczynach, powodujących brak wybieralności, mówiliśmy w § 85. Opierają się one na tytułach: a) cywilno-prawnych, b) karnych, przyczem wyróżnić należy od ogólno-karnej odpowiedzialności odpowiedzialność dyscyplinarną oraz konstytucyjną ministrów i członków Izb. Pozatem do przyczyn, pozbawiajających wybieralności, należą fakty, dyskwalifikujące osobę pod względem moralnym lub umysłowym, wyszczególnione przez ordynacje. Zajście tych faktów lub zaistnienie jednego z powodów, opartych na tytule cywilno-prawnym,

---

[1]) „Świadom obowiązku wierności wobec Państwa Polskiego, ślubuję uroczyście i zaręczam honorem, jako poseł na Sejm Rzeczypospolitej, w pracy na rzecz dobra Państwa nie ustawać, a troskę o jego godność, zwartość i moc za pierwsze mieć sobie przykazanie". Art. 48 stosuje ten tekst i do senatorów.

pociąga za sobą utratę wybieralności, a zatem i mandatu. Co do powodów, opartych na tytułach karnych i wynikających z odpowiedzialności dyscyplinarnej, nastąpienie ich nie jest przez przepisy Konstytucji zasadniczo wyłączone, gdyż posłowie (senatorowie) odpowiadają za działalność, nie związaną z uczestnictwem w pracach Sejmu, narówni z innymi obywatelami (art. 42 p. 1), jednakże realizacja tej odpowiedzialności w czasie piastowania mandatu ulega ograniczeniu, gdyż karne postępowanie sądowe lub administracyjne a także postępowanie dyscyplinarne, wszczęte przeciw posłowi przed lub po uzyskaniu mandatu, należy na żądanie Sejmu zawiesić do wygaśnięcia mandatu (art. 42 p. 2). Wobec tego istotne znaczenie wśród tytułów utraty wybieralności posiada pozbawienie posła (senatora) mandatu orzeczeniem Trybunału Stanu, o czem niżej pod p. III.

B. *III. Immunitet parlamentarny* czyli t. zw. nieściśle nietykalność poselska (senatorska) polega na uprzywilejowanem stanowisku członków parlamentu pod względem odpowiedzialności prawnej. Instytut ten ma na celu zapewnienie swobodnego funkcjonowania parlamentu przez zabezpieczenie jego członków od ograniczeń ich wolności osobistej ze strony administracji i sądów. Powstanie jego odnosi się do epoki walki pomiędzy władzą królewską a parlamentami i stoi w związku z brakiem wyodrębnienia w ówczesnej epoce sądów od administracji. We współczesnem państwie prawnem, którego ustrój zawiera gwarancje praworządności, podporządkowuje działania administracji ustawie, zapewnia jednostce ochronę prawa ze strony niezależnych sądów, te przesłanki, na których instytut ten został zbudowany, straciły swą aktualność, wobec czego niektórzy uważają go za anachronizm[1]). Jednakże zasada państwa prawnego ulega w dzisiejszych czasach ograniczeniu w państwach, rządzonych bądź to na podstawie absolutyzmu parlamentarnego, bądź to ustroju autorytatywnego. Niezależność sądów w sensie niewywierania wpływu na ich działalność ze strony Rządu i administracji w sprawach, mających tło polityczne, nie da się osiągnąć w sposób doskonały. Poza tem pewne ścieśnienie kompetencji sądów w stosunku do członków parlamentu może być czasowo potrzebne. Wreszcie działania członka parlamentu, wchodzące w zakres wykonywania przezeń mandatu, a więc będące jego czynnościami urzędowemi, z natury swej nie mogą podlegać badaniu innych organów, jak administracja i sąd, i o ile nie wykraczają poza ich konstytucyjny zakres muszą być bądź wolne od wszelkiej kontroli i pozostawione swobodnemu uznaniu danego członka parla-

---

[1]) Kelsen H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1929. str. 42 nazywa immunitet „das ganz unzeitgemässe Privilegium".

mentu, bądź poddane kontroli ze strony parlamentu. Wymaga tego konstrukcja parlamentu, jako odrębnego organu państwowego i postulat zapewnienia mu (względnej) niezależności.

Nie nadając absolutnego znaczenia pojęciu immunitetu, lecz zapatrując się nań, jako na instytucję, mającą zapewnić ciału ustawodawmu niezależność, a przez to stworzyć dlań warunki najbardziej sprzyjające jego normalnemu funkcjonowaniu [1]), w tej jego racji bytu widzimy określenie jego treści. Treść ta jest zmienna i jest zależna od konkretnego ukształtowania się stosunku między parlamentem a rządem, oraz od stopnia niezależności sądów.

Zagadnienie to odbyło w Polsce współczesnej ciekawą ewolucję, podlegając już czterokrotnej kodyfikacji: w dekrecie Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. (Dz. Pr. Nr. 14 poz. 178), w ustawie z 8 kwietnia 1919 r. o nietykalności poselskiej (Dz. Pr. Nr. 31 poz. 263) [2]), w art. 21 Konstytucji marcowej oraz w art. 41—42 Konstytucji kwietniowej. Najbardziej liberalnie ujęte zostało ono w ustawie z 8 kwietnia 1919 r., odnoszącej się do członków Sejmu Ustawodawczego, znalazło również w Konstytucji marcowej szerokie rozwiązanie [3]), Konstytucja kwietniowa natomiast ogranicza jego zakres i poddaje szczegółowemu unormowaniu. Unormowanie tego instytutu jest potrzebne, gdyż nadużycia immunitetu obniżają powagę prawa i autorytet parlamentu [4]), muszą być jednak tak sformułowane, by dawały odpowiednie gwarancje prawne swobodnego funkcjonowania parlamentowi i jego członkom. Instytut ten bowiem istnieje nie w interesie jednostek, lecz powszechnym.

Zgodnie z tem, Konstytucja kwietniowa wypowiada na czele przepisów, określających immunitet parlamentarny, podstawową zasadę, na której opierają się one: „posłowie (senatorowie) korzystają tylko z takich rękojmi nietykalności, jakich wymaga ich uczestnictwo

---

[1]) Por. Esmein, Eléments p. 806: „Il s'agit d'assurer aux représentants l'indépendance et la securité la plus complète pour l'accomplissement de leur mission. Il ne faut pas que, par des poursuites vexatoires et mal fondées, le pouvoir exécutif ou les particuliers puissent arracher le sénateur ou le député aux travaux parlamentaires, ou le troubler, l'inquiéter, l'intimider".

[2]) Patrz szczegółowy rozbiór dekretu i ustawy z r. 1919 oraz przegląd teoryj immunitetu Komarnicki W. *Polskie Prawo Polityczne*, str. 75—88.

[3]) Patrz Komarnicki W., o. c., str. 452—460.

[4]) Z referatu posła Podoskiego (*Nowe Państwo*, t. II z. 5 str. 165): „Dążąc do zmiany przepisów, zabezpieczających niezawisłość poselską, Klub bezpartyjny stawia sobie za cel naprawę ustroju Sejmu, podniesienie jego powagi i autorytetu, oraz stworzenie warunków, umożliwiających usuwanie z parlamentu polskiego jednostek, których działalność nie licuje z godnością poselską i pokładanem w nich zaufaniem przez ogół obywateli".

w pracach Sejmu" (art. 41 p. 1 i art. 48). Z zasady tej wypływa 1) odmienne unormowanie odpowiedzialności za czynności, stanowiące uczestnictwo w pracach Sejmu, czemu poświęca Konstytucja art. 41, 2) zasadnicze zrównanie odpowiedzialności posłów (senatorów) za działalność, niezwiązaną z uczestnictwem w pracach Sejmu, z odpowiedzialnością innych obywateli (art. 42 p. 1 i art. 48), 3) możność Sejmu (Senatu) żądania zawieszenia realizacji tego drugiego rodzaju odpowiedzialności (art. 42 p. 2—4 i art. 48).

I. Uczestnictwo w pracach Sejmu (Senatu) polega według regulaminu (art. 24) na uczestniczeniu w posiedzeniach plenarnych Sejmu (Senatu) i braniu udziału w pracach komisyj, do których poseł (senator) został powołany. Czynności, których dokonywuje w plenum i komisjach członek Izby polegają: 1) na wygłaszaniu przemówień, 2) zgłaszaniu wniosków i interpelacyj, 3) na głosowaniu, 4) tu dochodzi także zachowanie się posła na terenie parlamentu: okrzyki, wznoszone przez niego, przerywanie mówcom i t. p.

Z tych czynności należy wyłączyć czynność głosowania, która nie może nigdy stać się powodem pociągnięcia członka Izby do odpowiedzialności, ani w czasie trwania mandatu, ani po jego wygaśnięciu. Jest to założenie funkcjonowania parlamentu i wykonywania mandatu. Konstytucja kwietniowa o niem nie wspomina, ale wobec tego, że ustala sposób odpowiedzialności za wszystkie inne rodzaje działalności parlamentarnej, ten zaś pomija milczeniem, tem samem przyjmuje nieodpowiedzialność członka Izb za głosowania w plenum i w komisjach.

Co do pozostałych rodzajów czynności członka Izby, stanowiących uczestnictwo jego w pracach Izby, Konstytucja ustanawia odpowiedzialność dyscyplinarną przed Izbą jako wyłączną: za treść wygłoszonych w Izbie przemówień lub zgłoszonych wniosków i interpelacyj, oraz za niewłaściwe zachowanie się podczas obrad — posłowie (senatorowie) odpowiadają tylko przed Sejmem (Senatem) (art. 41 p. 2 i art. 48).

Odpowiedzialność dyscyplinarną posłów i senatorów regulują regulaminy Izb. Władzę porządkową i dyscyplinarną na posiedzeniach plenarnych wykonywuje Marszałek i plenum Izby, na posiedzeniach komisyjnych przewodniczący komisji oraz Marszałek, jako instancja odwoławcza. Nadto Marszałkowi przysługuje władza dyscyplinarna na obszarze, należącym do Sejmu (Senatu) poza salą obrad plenarnych lub komisyjnych.

Władza porządkowa Marszałka polega 1) na przywoływaniu mówcy do rzeczy, jeżeli odbiega w przemówieniu od przedmiotu obrad, i 2) odebraniu mu głosu po powtórnem przywołaniu do rzeczy.

Marszałek wymierza następujące kary dyscyplinarne: a) przywołanie do porządku, jeżeli poseł zachowuje się w sposób, nieodpowiadający godności Sejmu lub powadze obrad, albo zakłóca spokój uporczywem przerywaniem; posłowi przemawiającemu Marszałek może odebrać głos po powtórnem przywołaniu do porządku; b) przywołanie do porządku z zapisaniem do protokółu, jako kara wyższa; posłowi przemawiającemu może marszałek odebrać głos; związana jest z tą karą utrata 5% djet miesięcznych; 3) wykluczenie z posiedzenia— jako kara najwyższa, stosowana, jeżeli poseł zachowuje się w sposób jaskrawo nieodpowiadający godności Sejmu, bądź wykracza przeciw obowiązkom, zawartym w ślubowaniu, bądź na tem samem posiedzeniu podlegał już karze dyscyplinarnej. Marszałek ma prawo wykluczyć posła (senatora) z trzech posiedzeń; na wniosek Marszałka Sejm (Senat) bez rozprawy może wykluczyć na miesiąc. Konsekwencją wykluczenia przez Marszałka jest utrata połowy djet miesięcznych, a przez Sejm—miesięcznych. Przewodniczący komisji może przywoływać mówców do rzeczy oraz stosować kary dyscyplinarne takie, jak Marszałek, z ograniczeniem wykluczenia do jednego posiedzenia. Od kary dyscyplinarnej, orzeczonej przez przewodniczącego komisji można odwołać się do Marszałka, który orzeka ostatecznie.

Dotychczasowe regulaminy polskich Izb przewidywały sąd honorowy dla posłów, których cześć została przez innego posła zakwestjonowana. Nowe regulaminy z 1935 r. tworzą sąd marszałkowski do orzekania w sprawach o czyny, nie licujące z honorem i godnością posła. Sąd ten nie działa tylko z inicjatywy stron, ale także *ex officio*, ustanawia się bowiem przy nim *rzecznika*, wybieranego przez Sejm, na wniosek którego Marszałek wszczyna postępowanie. Sąd marszałkowski składa się z prezesów i wiceprezesów, wybranych przez Sejm oraz z sędziów, powołanych przez strony. Sąd ten może wymierzyć następujące kary: a) wytknąć winnemu niewłaściwość postępowania, b) udzielić nagany, c) udzielić nagany połączonej z zakazem uczestniczenia w pracach Sejmu na określony przeciąg czasu, d) orzec, że winny nie jest godzien piastowania mandatu poselskiego (art. 108 reg. Sejmu). Według regulaminu Senatu (art. 103) niema kary, wymienionej pod c). Konstrukcja sądu nadaje mu charakter sądu dyscyplinarnego, jednakowoż nie jest władny on pozbawić posła (senatora) mandatu, opierającego się na Konstytucji i ustawie o ordynacji wyborczej, a więc normach hierarchicznie wyższych od uchwały organu jednej Izby.

Od wyłącznej odpowiedzialności dyscyplinarnej przed Izbą za czynności, należące do uczestnictwa w pracach Sejmu (Senatu) Konstytucja czyni dwa wyjątki:

1) za wystąpienia sprzeczne z obowiązkiem wierności wobec Państwa Polskiego albo zawierające znamiona przestępstwa, ściganego z urzędu,—poseł (senator) może być uchwałą Sejmu (Senatu) albo na żądanie Marszałka Izby lub Ministra Sprawiedliwości oddany pod sąd Trybunału Stanu (art. 41 p. 3 i art. 48) i orzeczeniem tego Trybunału pozbawiony mandatu;

2) za naruszenie praw osoby trzeciej podczas obrad Sejmu (Senatu) poseł (senator) może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej, ale tylko za zezwoleniem Sejmu (Senatu) (art. 41 p. 4 i art. 48—t. zw. wydanie posła sądowi).

Art. 1. Konstytucja kwietniowa wprowadza możność pozbawienia członka parlamentu mandatu i przyjmuje jako forum — organ sądownictwa konstytucyjnego — Trybunał Stanu. Nie oznacza to jednak przyjęcia zasady odpowiedzialności konstytucyjnej posłów, przedmiotem bowiem naruszenia prawa nie jest, jak to ma zastosowanie do ministrów, naruszenie Konstytucji lub innego aktu ustawodawczego, gdyż członek parlamentu jest członkiem organu kolegjalnego, działania jego indywidualne sprowadzają się do uczestnictwa w pracach tego organu, nie mogą więc samoistnie naruszać Konstytucji. Odpowiedzialność ta z natury swej upodabnia się do karnej, aczkolwiek ograniczona jest do pozbawienia mandatu.

Konstytucja określa ją, jako odpowiedzialność „za wystąpienia", należy rozumieć w Izbie, i domniemywać, że słowo „wystąpienia" jest skrótem, oznaczającym czynności parlamentarne, wyliczone w punkcie poprzednim tegoż artykułu (przemówienia, wnioski, interpelacje i zachowanie się podczas obrad). Zakres tej odpowiedzialności jest szeroki: obejmuje on 1) takie „wystąpienia", które nie stanowią przestępstwa, ale kolidują z obowiązkiem wierności dla Państwa, czyli sprzeczne są z jego żywotnymi interesami; niewątpliwie członek parlamentu ma kwalifikowany obowiązek dbałości o dobro Państwa, mogą być jednak w chwilach zaostrzenia antagonizmów politycznych interpretacje co do tego niedostatecznie ścisłe i stąd pochodzić oskarżenia przeciwników politycznych, 2) takie „wystąpienia", które zawierają znamiona przestępstwa, ściganego z urzędu np. podżeganie w mowie do zbrodni. Określenie tych przestępstw, jako ściganych z urzędu, nie jest ograniczeniem zakresu odpowiedzialności, nie tylko z tej racji, że przestępstwa, co do których ściganie następuje z oskarżenia prywatnego, stanowią stosunkowo nieliczny wyjątek w kodeksie karnym, ale dlatego że do nich odnosi się następny punkt tegoż artykułu Konstytucji.

Oddanie posła (senatora) pod sąd Trybunału Stanu nastąpić może 1) z mocy uchwały Sejmu, 2) na żądanie Marszałka Sejmu,

3) na żądanie Ministra Sprawiedliwości. Zasadnicze wątpliwości budzi posiadanie tej kompetencji przez członka Rządu i to w całej rozciągłości, a więc nie tylko w odniesieniu do wystąpień, zawierających znamiona przestępstwa, ale i także zakwestjonowanych politycznie t. j. odnoszących się do naruszenia obowiązku wierności względem Państwa. Jest to bardzo daleko idące ograniczenie immunitetu parlamentarnego, podważa ono w sposób istotny niezależność Sejmu i Senatu, dając Rządowi do rozporządzenia w momentach ostrych konfliktów z parlamentem niezmiernie drastyczny środek presji na Izby i ich członków.

Posłów i senatorów sądzi Trybunał Stanu w składzie tym samym, który jest przewidziany dla sądu nad ministrami. Kompetencja jego nie ogranicza się do spraw, wytoczonych przeciw posłom i senatorom z art. 41 p. 3, ale rozciąga się także i na sprawy z art. 44 p. 2. Trybunał Stanu orzeka (zamiast Sądu Najwyższego, jak było od r. 1926 na mocy noweli do Konstytucji marcowej i ustawy z 22.IV. 1927 r. o postępowaniu sądowem w razie naruszenia postanowień art. 22 Konst. Dz. U. 41 poz. 468) na żądanie Marszałka Sejmu (Senatu) lub Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w sprawach o naruszenie zakazu otrzymywania przez członków Izb korzyści osobistych od Rządu. W tym wypadku prócz pozbawienia mandatu winny traci także korzyści osobiste, od Rządu otrzymane.

Postępowanie w sprawach senatorów i posłów, pociągniętych do odpowiedzialności z art. 41 p. 3 i 44 p. 2 Konst., określa ustawa o Trybunale Stanu z dnia 14 lipca 1936 r. (Dz. U. Nr. 56 poz. 403).

Po powzięciu uchwały o oddaniu posła lub senatora pod sąd Trybunału Stanu, właściwa Izba dokonywuje wyboru oskarżyciela publicznego. Marszałek tej Izby przekazuje uchwałę lub swe żądanie przewodniczącemu Trybunału, zawiadamiając go jednocześnie, kto w danej sprawie jest oskarżycielem publicznym. Przy oddaniu pod sąd na żądanie Ministra Sprawiedliwości lub Prezesa Najwyższej Izby Kontroli oskarżycielem publicznym jest pierwszy prokurator Sądu Najwyższego lub delegowany przez niego prokurator tegoż Sądu.

Po otrzymaniu uchwały lub żądania w sprawie pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności, Trybunał Stanu na posiedzeniu niejawnem poweźmie uchwałę, dotyczącą tymczasowego zawieszenia oskarżonego w sprawowaniu mandatu, co pociąga za sobą wstrzymanie wypłaty djet, oraz prawa bezpłatnego korzystania z państwowych środków komunikacyjnych. Pozatem stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu w przypadku odpowiedzialności członków Rządu.

Nie można wszcząć postępowania przeciw posłowi lub senatorowi, który już nie piastuje mandatu, albo gdy upłynęła kadencja Izby, podczas której dopuścił się zarzucanego czynu.

Jeżeli poseł lub senator przestaje piastować mandat po wszczęciu postępowania, lecz przed wydaniem przez Trybunał Stanu orzeczenia, Trybunał ogranicza orzeczenie do kwestji winy i utraty korzyści od Rządu otrzymanych.

Ad. 2). Konstytucja obecna przyjmuje z poprzedniej możność pociągnięcia posła (senatora) do odpowiedzialności sądowej za naruszenie podczas obrad praw osoby „trzeciej" (np. przez zniesławienie), ale tylko za zezwoleniem Sejmu. Nazwą osoby „trzeciej" oznacza Konstytucja osoby, nie należące do składu danej Izby.

II. Przyjmując zasadę zrównania odpowiedzialności członków Izby za działalność, niezwiązaną z uczestnictwem w pracach parlamentu, z odpowiedzialnością innych obywateli (art. 42 p. 1 i art. 48), Konstytucja dopuszcza zawieszenie postępowania karno-sądowego, administracyjnego lub dyscyplinarnego, wszczętego przed lub po uzyskaniu mandatu, na żądanie Sejmu (Senatu) do wygaśnięcia mandatu (art. 42 p. 2 i art. 48). Z brzmienia konstytucji („postępowanie... należy... zawiesić") wynika, że żądanie takie, wyrażone przez Izbę, jest dla sądów, administracji i władzy dyscyplinarnej obowiązujące.

Prawo to ustawione jest w interesie Izb, by członkowie ich nie byli odrywani od prac parlamentarnych [1]). Natomiast nie ogranicza Konstytucja kwietniowa, jak np. francuska ustawa z dn. 16 lipca 1875 r. (art. 14) zawieszenia postępowania tylko do trwania sesji.

Jeśli żądania zawieszenia niema, wtenczas członkowie Izb muszą stosować się do powszechnie obowiązujących przepisów proceduralnych.

Nie zawiera Konstytucja kwietniowa zakazu pozbawienia posłów (senatorów) wolności tak przez organy administracyjne, jak sądowe. W pierwszym wypadku poseł lub senator zatrzymany, ma być niezwłocznie wypuszczony na wolność na żądanie Marszałka Sejmu (art. 42 p. 4 i art. 48). W drugim wypadku żądanie musi być wystosowane

---

[1]) Car St. (Nowe Państwo t. II z. 5 str. 169): „Główna różnica między dotychczasowym stanem, a tym, który chcemy zaprowadzić, polegałaby na tem, że obecnie nie można ścigać posła, dopóki nie jest uzyskane zezwolenie Sejmu, a my pragniemy postawić zasadę odwrotną, że ścigać posła można, a tylko Sejm władny jest zażądać wstrzymania przewodu sądowego. Dzisiaj istnieje domniemanie, że każdy poseł jest nieodzowny dla prawidłowego przebiegu prac Sejmu. My uważamy, że Sejm dopiero w konkretnym wypadku powinien stwierdzić, czy tak jest istotnie. Sejm może stwierdzić, że wypadek jest szczególnie małej wagi, albo, że zachodzi wątpliwość, czy istnieje poważna podstawa do ścigania posła".

na podstawie uchwały plenum Sejmu (Senatu), ponieważ mamy w niem ingerencję do postępowania sądowego.

W związku z ewentualnością zawieszenia postępowania przeciwko członkom Izby, postanawia Konstytucja (art. 42 p. 3 i art. 48), że przedawnienie nie biegnie w czasie zawieszenia postępowania karnego lub dyscyplinarnego.

III. Konstytucja zapewnia posłom i senatorom korzystanie z uposażenia pieniężnego. Według art. 40 posłowie otrzymują djety, art. 48 rozciąga to postanowienie na senatorów. Przyjmując za Konstytucją marcową dla oznaczenia uposażenia posłów i senatorów termin „djety" Konstytucja nadaje mu charakter odszkodowania, indemnizacji, zwrotu kosztów utrzymania posła (senatora), zmuszonego poświęcić swój czas pracom parlamentarnym z uszczerbkiem swej działalności ekonomicznej. Istnienie djet jest koniecznością w czasach demokratycznego prawa wyborczego, wywołuje jednak ujemne zjawisko polityków zawodowych, utrzymujących się z nich.

Konstytucja marcowa określenie wysokości djet pozostawiała regulaminowi Sejmu (Senatu), takiego upoważnienia Konstytucja kwietniowa nie zawiera, wobec czego wysokość djet powinna określić specjalna ustawa [1]).

Oprócz prawa do otrzymywania djet art. 40 i 48 Konstytucji zapewniają posłom (senatorom) prawo do bezpłatnego korzystania z państwowych środków komunikacji w granicach Państwa. Przywilej ten ma na celu ułatwiać zetknięcie się bezpośrednie przedstawicieli narodu z ogółem obywateli Państwa, co dla działalności parlamentarnej posiada znaczenie doniosłe.

§ 89. KOMPETENCJE KONSTYTUCYJNE (FUNKCJE) IZB USTAWODAWCZYCH.

Konstytucja kwietniowa określa kompetencje konstytucyjne (funkcje) Izb Ustawodawczych: Sejmu w art. 31 i Senatu w art. 46.

A. *Funkcje Sejmu* określa Konstytucja pozytywnie i negatywnie. Konstytucja wymienia w art. 31 p. 1 następujące funkcje, które sprawuje Sejm: 1) funkcje ustawodawcze, 2) kontrolę nad działalnością

---

[1]) Określenie wysokości djet w ustawie skarbowej (budżecie) nie wystarcza, gdyż jak pisze, Grodyński T. *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem.* Warszawa 1932, str. 14: „Funkcja prawna budżetu ogranicza się jednak tylko do zakazów i nakazów między parlamentem.. a rządem... Budżet nie stwarza natomiast ani nie umarza żadnych praw ani obowiązków osób trzecich"... Tak samo Rybarski R., *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935 str. 45: „Budżet nie stwarza praw podmiotowych osób trzecich, ani ich nie zmienia; zamieszczenie jakiejś pozycji w budżecie ani nie jest podstawą roszczenia, któregoby można dochodzić na drodze prawnej, ani też nie wprowadza żadnego tytułu prawnego do obciążenia ludności".

Rządu (funkcję kontrolującą), 3) ustalanie budżetu i 4) nakładanie ciężarów na obywateli.

Konstytucja wyszczególnia (art. 31 p. 2) formy wykonywania przez Sejm funkcji kontrolującej. Wyraża się ona w prawie: a) żądania ustąpienia Rządu lub ministra, b) pociągania wespół z Senatem Prezesa Rady Ministrów lub ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej, c) interpelowania Rządu, d) zatwierdzania corocznie zamknięć rachunków państwowych i udzielania Rządowi absolutorjum, e) udziału w wykonywaniu kontroli nad długami Państwa.

Funkcyj ustawodawczych Konstytucja nie określa. Wyróżnić należy ustawodawstwo konstytucyjne i zwykłe, t. j. udział Sejmu w zmianie Konstytucji (funkcja ustrojodawcza) i w wydawaniu ustaw zwykłych. To ostatnie obejmie wszelkie akty, dokonywane przez Sejm w formie ustawy. Niektóre z nich Konstytucja wyraźnie wymienia, o czem niżej przy rozważaniu szczegółowem funkcji ustawodawczej.

Wyodrębnia natomiast Konstytucja z funkcyj ustawodawczych ustalanie budżetu (winno być: uchwalanie) i nakładanie ciężarów na obywateli, aczkolwiek i jedno i drugie odbywa się w formie ustawy. Przez „nakładanie ciężarów" rozumieć należy ustanawianie świadczeń osobistych (powinność wojskowa) i finansowych, obywateli na rzecz Państwa. Uchwalanie budżetu i świadczeń finansowych oznaczyć możemy mianem funkcji finansowej, włączając do niej i akty zarządu finansowego zastrzeżone Izbom (art. 51).

Określenie funkcyj Sejmu, które daje art. 31 p. 1 nie jest wyczerpujące. Po za nim Konstytucja: a) powołuje Sejm do współudziału w elekcji Prezydenta Rzplitej przez wybór 50 elektorów (art. 17 p. 1 i art. 18), b) daje mu prawo łącznie z Senatem (w Izbach Połączonych) powzięcia uchwały o uznaniu urzędu Prezydenta Rzplitej za opróżniony (art. 22), c) przyznaje mu prawo żądania uchylenia stanu wyjątkowego (art. 78 p. 4)—prawo to należy do funkcji kontrolującej.

Wyliczone przez Konstytucję funkcje Sejmu możemy usystematyzować następująco: 1) funkcja ustawodawcza, 2) funkcja finansowa, 3) funkcja kontrolująca, 4) funkcja elekcyjna (współudział w aktach, przewidzianych w art. 17, 18 i 22 Konst.). Schemat ten posłuży nam do rozpatrzenia kompetencyj Sejmu [1]).

---

[1]) Pod względem formy akty parlamentu dzielą się na ustawy i uchwały. Temu rozróżnieniu odpowiada odróżnienie funkcji ustawodawczej od pozostałych (kontrolującej i elekcyjnej). Funkcja finansowa wyraża się przeważnie w ustawach, choć należą do niej też akty kontroli, wykonywane w formie uchwał (udzielanie absolutorjum, kontrola nad długami Państwa). Wyodrębniliśmy ją dla większej przejrzystości schematu oraz ze względu na szczególne jej prawno-polityczne znaczenie.

Konstytucja kwietniowa określa kompetencję Sejmu także i negatywnie, używając formuły, iż „funkcje rządzenia Państwem nie należą do Sejmu" (art. 31 p. 3). Z punktu widzenia kodyfikacyjnego (techniczno-prawnego) określenie to jest zbędne, gdyż podział kompetencyj pomiędzy organy państwowe określa się pozytywnie przez przydział pewnego ich zakresu do pewnego organu[1]). Pozatem przepis ten nie może wykluczyć wpływu Sejmu na funkcję rządzenia, gdyż wpływ ten zapewnia mu funkcja kontroli nad działalnością Rządu, której środki wylicza art. 31 p. 2. Nie tylko jednak *ex post* przy wykonywaniu kontroli Sejm może wpływać na funkcję rządzenia, ale może też czynić to za pomocą rezolucyj, czyli uchwał, zawierających postulaty Sejmu. Prawo zgłaszania i uchwalania rezolucyj w związku z obradami nad projektem ustawy przewiduje regulamin Sejmu (art. 55 i 82). Szczególnie ważne znaczenie posiadają rezolucje, przyjmowane przez Sejm w związku z uchwaleniem budżetu (ustawy skarbowej). W rezolucjach tych według ustalonych zwyczajów Sejm zwraca się do Rządu o wydanie niezbędnych zarządzeń, zgłasza postulaty co do sposobu funkcjonowania rozmaitych gałęzi administracji i t. p. Rezolucje te nie posiadają dla Rządu mocy wiążącej, wyrażają bowiem tylko opinję Sejmu, mogącą stanowić dla Rządu materjał pomocniczy, uwzględnienie ich przez Rząd zależy od momentów faktycznych t. j. liczenia się przezeń z Sejmem, jako czynnikiem politycznym.

Wykonywanie prawa kontroli i prawa uchwalania rezolucyj stanowi bezsprzecznie ingerencję do funkcji rządzenia. Ingerencji tej nie tylko nie sposób wykluczyć, ale jest ona najzupełniej legalną i nie stoi w sprzeczności z p. 3 art. 31. Jest to bowiem *pośredni* udział w funkcji rządzenia. Przepis zaś ten może wyłączać tylko *bezpośrednie* wykonywanie rządów przez parlament w postaci uchwalania wiążących dyrektyw dla Rządu. Przyczyna umieszczenia go w Konstytucji kwietniowej jest nie natury prawnej—podziału kompetencyj, lecz natury politycznej. Zawiera on w sobie negację rządów parlamentarnych, jest reakcją przeciwko systemowi absolutyzmu parlamentarnego (t. zw. sejmowładztwo). Funkcję rządzenia należy tu pojąć w sensie politycznym, jako kierownictwo spraw państwowych, obejmujące w sobie inicjatywę i decyzję. Art. 31 p. 3 formułuje negatywnie tę samą myśl, którą art. 25 wyraża pozytywnie przez określenie kompetencji Rządu. Pozatem trzeba zauważyć, iż przepis art. 31 p. 3 nie może wykluczyć

---

[1]) Por. Komarnicki W. *Uwagi prawnicze*, RPW t. VII. str. 223: „równie dobrze możnaby napisać, że i funkcja sądzenia nie należy do Sejmu, że nie należy doń nauczanie, dowodzenie wojskiem i t. d. ad infinitum."

politycznego wpływu Sejmu na funkcję rządzenia, to bowiem zależy od układu stosunków faktycznych [1]).

B. *Funkcje Senatu* określa Konstytucja (art. 46 p. 1), jako drugiej Izby Ustawodawczej, która rozpatruje budżet i projekty ustaw, uchwalone przez Sejm, oraz uczestniczy w wykonywaniu kontroli nad długami Państwa. Nie ograniczając do tego funkcyj Senatu, przyznaje mu Konstytucja (art. 46 p. 2) branie udziału narówni z Sejmem, lecz bez prawa początkowania (inicjatywy) w rozstrzyganiu następujących spraw: a) o wniosku, żądającym ustąpienia Rządu lub ministra, b) o ustawach, zwróconych Izbom Ustawodawczym przez Prezydenta Rzplitej do ponownego rozpatrzenia, c) o zmianie Konstytucji, d) o uchylaniu zarządzeń, wprowadzających stan wyjątkowy.

Określenia te wymagają usystematyzowania i korektury co do ich sformułowania. Przedewszystkiem zbyt wązko określa art. 46 p. 1 udział Senatu w ustawodawstwie i uchwaleniu budżetu, jako „rozpatrywanie", podczas gdy istotą tej funkcji jest „uchwalanie" t. j. powzięcie przez Senat, jako drugą Izbę, uchwały, stanowiącej współudział w wykonywaniu funkcji ustawodawczej. Do tego współudziału w ustawodawstwie odnieść należy i p. b oraz p. c art. 46 p. 2 t. j. udział Senatu w ponownem uchwaleniu projektu ustawy, w razie zastosowania przez Prezydenta Rzplitej do niego prawa veto oraz udział w zmianie Konstytucji. Udział w funkcji ustawodawczej Senatu obejmuje wszystkie akty, dokonywane w formie ustawy, a zatem i te specjalnie przez Konstytucję wymienione, jako wymagające formy ustawy czy aktu ustawodawczego, które wyszczególnimy niżej przy omawianiu funkcji ustawodawczej.

---

[1]) Ciekawe światło na pojmowanie art. 31 Konstytucji rzuca przemówienie Marszałka Sejmu C a r a na otwarciu nowego Sejmu w dn. 4. XI. 1935 r. (*Spraw. sten.* I/16 - 17): „Nowa Konstytucja określa w sposób odmienny rolę Izb Ustawodawczych w hierarchji naczelnych władz państwowych. Sejm jest niewątpliwie ważnym organem państwowym, organem niezbędnym, bez którego niepodobna sobie wyobrazić prawidłowej, rozumnej i celowej organizacji Państwa. Sejm polski jest pierwszą Izbą ustawodawczą oraz posiada szerokie uprawnienia w zakresie wykonywania kontroli nad działalnością Rządu. Ale w tych ramach zamykają się jego kompetencje: funkcje rządzenia Państwem nie należą do Sejmu. — I oto pierwszem zadaniem mojem będzie czuwanie nad tem, aby działalność obecnego Sejmu, — pierwszego, który się zebrał po wejściu w życie nowej Konstytucji, — obracała się ściśle w ramach konstytucyjnych i nie wykraczała poza te ramy. — Doświadczenia własne, i nietylko własne, wskazuje nam, że sięganie Sejmu po władzę rządzenia odbija się zgubnie na biegu spraw państwowych, a może nawet zaciążyć nad losami Państwa, nie przysparzając samemu Sejmowi ani laurów, ani chwały, gdyż liczne i wielogłowe ciało nie posiada warunków niezbędnych do rządzenia i nie może być ośrodkiem woli, przejawiającej się szybko, sprawnie i stanowczo".

Udział w uchwaleniu budżetu i ustawodawstwie finansowem t. j. w nakładaniu ciężarów na obywateli stanowi udział Senatu w funkcji finansowej. Wprawdzie o nakładaniu ciężarów na obywateli mówi Konstytucja tylko w określeniu kompetencyj Sejmu, ale nie ulega wątpliwości, że Senat w niem uczestniczy, gdyż odbywa się ono w formie ustawy, (tak samo i w zmianie kontyngentu rekruta). Konstytucja przyznaje Senatowi udział również i w funkcji kontrolującej, kodyfikuje jednak te uprawnienia w sposób wadliwy. Oddzielnie mówi w p. 1 art. 46 o uczestnictwie Senatu w wykonywaniu kontroli nad długami Państwa, w p. 2 tegoż artykułu o udziale w pociągnięciu Rządu do odpowiedzialności parlamentarnej i o uchylaniu zarządzeń, wprowadzających stan wyjątkowy. Pomija natomiast w tem wyliczeniu Konstytucja udział Senatu w pociąganiu wespół z Sejmem w Izbach Połączonych Prezesa Rady Ministrów i ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej. Nie mówi też o prawie Senatu interpelowania Rządu (art. 45).

Wreszcie Senat uczestniczy także i w aktach, związanych z wyborem Prezydenta Rzplitej (art. 17 i 18) i z uznaniem jego urzędu za opróżniony (art. 22), podobnie jak Sejm.

W wyniku tej analizy stwierdzamy udział Senatu we wszystkich funkcjach Sejmu i dlatego systematyka jego funkcyj odpowiada schematowi, przyjętemu dla Sejmu. Będziemy zatem w szczegółowych rozważaniach, odnoszących się do tych funkcyj traktować łącznie udział w nich obu Izb. Co do ich wzajemnego ustosunkowania się przy wykonywaniu tych funkcyj zauważymy jeszcze ogólnie, że w całym ich zakresie, poza wyjątkiem interpelowania Rządu, Senat, zgodnie ze swem określeniem, jako *drugiej* Izby, nie posiada prawa inicjatywy. Nie przyjmuje zatem Konstytucja zasady pełnego systemu dwuizbowego czyli równości kompetencyj Izb, lecz nadaje Senatowi przedewszystkiem charakter czynnika hamującego w stosunku do Sejmu. Nie sprowadza wszakże Konstytucja uprawnień Senatu do roli czysto negatywnej: w ustawodawstwie Senat może wprowadzać do projektów ustaw zmiany (art. 53), udział zaś jego w funkcji kontrolującej (odpowiedzialność parlamentarna i konstytucyjna) stanowi też pozytywny warunek jej realizacji. Wspólną inicjatywę posłów i senatorów, jako członków Izb Połączonych, dopuszcza Konstytucja odnośnie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Obecnie przejdziemy do rozważania kolejnego funkcyj Izb Ustawodawczych.

I. *Funkcja ustawodawcza.* Konstytucja kwietniowa poświęca ustawodawstwu odrębny rozdział (VI). Nie mogła bowiem Konstytucja przepisów, dotyczących wykonywania go, umieścić w rozdziałach, dotyczących Sejmu i Senatu, t. j. traktować łącznie strukturę

i funkcje ciał ustawodawczych, gdyż według jej przepisów wykonywanie władzy ustawodawczej nie należy w całym zakresie do Izb ustawodawczych, lecz jest podzielone pomiędzy Prezydenta i parlament, z wyraźną przewagą Prezydenta, jako organu ustawodawstwa dekretowego (patrz wyżej § 70). W rozdziale przeto, poświęconym ustawodawstwu, zawiera Konstytucja przepisy, dotyczące obu rodzajów ustawodawstwa: zwykłego t. j. wykonywanego przez Izby Ustawodawczego i dekretowego t. j. wykonywanego przez Prezydenta Rzplitej.

W przeciwieństwie do zasadniczej tezy Konstytucji marcowej: „niema ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony" (art. 3 ust. 2), Konstytucja kwietniowa przyjmuje istnienie dwóch równorzędnych źródeł ustawodawstwa: Izb Ustawodawczych i Prezydenta Rzplitej, przyjmując system „dualizmu ustawodawczego". Równorzędność ustaw i dekretów wyraża Konstytucja 1) przez objęcie ich wspólną nazwą aktu ustawodawczego (art. 49 p. 1)—nazwę tę poddaliśmy krytyce na str. 231, 2) przez przyznanie dekretom mocy ustaw (art. 57 p. 1), 3) przez możność zastąpienia ustawy przez dekret, wydany w warunkach Konstytucją oznaczonych (art. 57 p. 2), 4) przez wymaganie ustawy (a nie uchwały Izby) dla zniesienia lub zmiany dekretu (art. 55 p. 3). Ten stosunek równorzędności naruszony jest na niekorzyść ustaw, gdyż jeden z rodzajów dekretów, a mianowicie dekrety z art. 56 nie mogą być przez ustawę uchylone ani zmienione.

Ustawodawstwo dekretowe nie posiada zatem charakteru ustawodawstwa wyjątkowego lub tymczasowego, podlegającego kontroli parlamentu, lecz staje się formą odrębną, po części niezależną i przeważającą pod względem liczebnym.

Takie ograniczenie kompetencyj parlamentu w dziedzinie mu właściwej t. j. na polu ustawodawstwa, wynika z autorytatywnych tendencyj Konstytucji kwietniowej i jest zjawiskiem w obecnych czasach dość rozpowszechnionem, spotykanem w państwach o ustrojach zbliżonych. Nie można zjawiska tego uzasadniać tempem współczesnego życia, skomplikowaniem dzisiejszego ustawodawstwa i t. p. Istnieją bowiem najrozmaitsze sposoby usprawnienia pracy Izb, kiedy zachodzi tego potrzeba (np. przez skrócenie postępowania), bądź uwzględnienia czynnika fachowego (np. przez wezwanie ekspertów). Ustawodawstwo dekretowe, wydawane w sposób uproszczony i przyśpieszony, musi szwankować pod względem techniki prawnej, ponadto powoduje nadmiar norm prawnych. Wyłącza też udział opinji publicznej z działalności ustawodawczej, biuro-

kratyzuje tę dziedzinę, która powinna pozostać w ścisłym kontakcie z życiem społecznem [1]).

Tak dla dobra ustawodawstwa, jak i dla prawidłowego podziału funkcyj pomiędzy Izby a Rząd, jak wreszcie dla uwzględnienia czynnika opinji publicznej przy stanowieniu prawa, należy tak ustalić praktykę konstytucyjną, by szerokie możliwości dekretowania, stworzone przez Konstytucję kwietniową, zachowane były dla okoliczności naprawdę wyjątkowych. Krótka jeszcze praktyka stosowania nowej Konstytucji wykazuje jednak tendencje jaknajszerszego wykorzystania prawa dekretowania. Wzorem praktyki z lat 1926 — 1935 prawo to uzyskiwane jest nie tylko na czas każdej przerwy między sesjami, ale także częściowo i w czasie trwania sesji [2]). Motywy do przedłożenia rządowego próbowały nawet uzasadnić żądanie pełnomocnictw stałą praktyką żądania ich na czas przerwy między sesjami, spotkało się to jednak z protestem ze strony Sejmu [3]).

---

[1]) Por. Komarnicki W. *Ustawodawstwo administracyjne.* Kurj. Warsz. Nr. 312 z 11. XI. 1932 r. „Ustawodawstwo dektetowe to jest ustawodawstwo, które wywodzi się z rozmaitych departamentów i wydziałów ministerjalnych. Końcowe jego etapy: uchwała Rady Ministrów i podpis Głowy Państwa mają raczej formalny charakter. Zarówno więc przez genezę swoją, jak i przez swoje tendencje, jest ono ustawodawstwem administracyjnem, to jest wykonywanem przez administrację i z wyłącznem uwzględnieniem jej punktu widzenia. Jakkolwiek wielką jest rola administracji w życiu zbiorowem, czynnik drugi — obywatelski, społeczny nie może być ignorowany".

[2]) Wnet po zebraniu się nowego Sejmu zwołana została sesja nadzwyczajna (18. X. 1935 r.) dla załatwienia projektu ustawy o pełnomocnictwach ustawodawczych w zakresie spraw gospodarczych do 1. I. 1936 r. Na końcu I-ej sesji zwyczajnej Rząd zażądał pełnomocnictw do czasu otwarcia sesji nadzwyczajnej, nie dłużej niż do 1. VI. 36 r. w sprawach gospodarczych i finansowych z wyjątkiem zmiany rozp. o stabilizacji złotego i z wyjątkiem spraw, które były przedmiotem inicjatywy Rządu w czasie sesji zwyczajnej i nie zostały uchwalone przez Izby. Żądanie to spotkało się ze sprzeciwem ze strony licznych posłów i wywołało długą dyskusję w komisji i na plenum (patrz *Spraw. sten.* z 26. III. 1936 r. XXIV/3-35). Na następnem posiedzeniu Sejm ustąpił i uchwalił pełnomocnictwa w żądanym zakresie. Także na sesji nadzwyczajnej Rząd wystąpił z żądaniem pełnomocnictw w sprawach finansowych, gospodarczych i obrony Państwa i ustalenia stosunku Państwa do Kościoła Ew. - Aug. — z wyjątkiem rozp. o stabilizacji złotego i nakładania nowych obciążeń (druki Nr. 169 i 188). Sejm przedłożenie uchwalił bez poprawek i bez podnoszenia kwestji zasadniczej. Słusznie zauważył poseł Szczepański (XXIV/9): „Nasz nowy parlament posiada już swoją historję. Sesja zwyczajna zaczęła się od uchwalenia pełnomocnictw. Pierwsza sesja zwyczajna kończy się również rozważaniem sprawy pełnomocnictw".

[3]) Motywy zawarte w druku nr. 152: „*Wzorem lat ubiegłych* Rząd wnosi o udzielenie Panu Prezydentowi prawa wydawania dekretów w czasie przerwy w pracach parlamentarnych. Przedstawiony projekt ma na celu zapewnienie Rządowi w razie niezbędnej konieczności możliwości szybkiego działania w drodze aktów ustawodawczych". Patrz contra poseł Podoski (XXIV/8): „...nie mogę się... zgodzić na to, żeby udzielanie pełnomocnictw stało się prawem zwyczajowem... Dlatego, że gdyby instytucja peł-

Z dopuszczenia przez Konstytucję dwóch równorzędnych ustawodawstw wynikać mogą kolizje norm ustawowych i dekretowych, które ze względu na przyjęcie ich równorzędności, rozstrzygać należy jedynie na zasadach ogólnych wykładni, a przedewszystkiem zasady *legis posteriori*. Większe trudności w praktyce nasuwać będą dekrety, wydawane z art. 56 t. j. dotyczące organizacji Rządu, zwierzchnictwa Sił Zbrojnych oraz organizacji administracji rządowej. Przy dekretach tego rodzaju możliwe są kolizje z ustawami, jak np. z ustawą o służbie cywilnej, z ustawami, określającemi organizację samorządu i t. p. Wobec tego, że dekrety te mogą być zmienione tylko przez takież dekrety, parlament pozbawiony jest wpływu na usunięcie spowodowanych przez nie kolizji, chyba że własne ustawodawstwo zdecyduje się podporządkować dekretowemu.

W zastrzeżeniu dla niektórych aktów państwowych wymagania formy ustawy, Konstytucja używa bądź wyrażenia „ustawa", bądź w innych miejscach „akt ustawodawczy". Tak więc formy *ustawy* wymaga Konstytucja dla: 1) zgody Izb Ustawodawczych na ratyfikację niektórych umów międzynarodowych (art. 52 p. 1), 2) dla upoważnienia Prezydenta do wydawania dekretów (art. 55 p. 1), 3) dla ustalenia budżetu (art. 58 p. 1) 4) dla określenia organizacji sądów powszechnych (art. 65 i 66 p. 1) i wojskowych (art. 70 p. 2), 5) dla określenia warunków, w jakich może być dokonana rewizja osobista lub domowa albo naruszona tajemnica korespondencji lub dopuszczone sądy wyjątkowe (art. 68 p. 3 i 5), 6) dla określenia warunków nadania gminie miejskiej praw powiatu lub województwa (art. 73 p. 3), 7) dla ustalenia zakresu reglamentacyjnej kompetencji organów samorządu terytorjalnego (art. 75 p. 2) i nadawania związkom samorządów osobowości publiczno-prawnej (art. 75 p. 4), 8) dla łączenia izb samorządu gospodarczego w związki (art. 76 p. 2) i powołania Naczelnej Izby Gospodarczej (art. 76 p. 3).

---

nomocnictw na okres pomiędzy sesjami miała mieć charakter instytucji stałej, to odpowiednie przepisy Konstytucji kwietniowej byłyby inaczej sformułowane. Tego jednak nie uczyniono. A stało się to nie przez przypadek. Należy zatem dawanie pełnomocnictw ograniczyć jedynie do wyjątkowych okoliczności". Patrz także mowę posła Zaklika W. (*Spraw. sten.* III/91-94), zawierającą precyzyjne sformułowanie argumentacji contra dotychczasowej praktyce i następującą konkluzję: „Uznawałbym drogę dekretowania i udzielania pełnomocnictw, ale tylko pod pewnymi ściśle określonymi warunkami, przy istnieniu pewnych przesłanek. Temi przesłankami są: po 1), gdyby istniał przemyślany już w szczegółach plan gospodarczy i gdyby ten plan gospodarczy w swoich zasadach wytycznych był przyjęty przez Sejm... W drugim wypadku, uznawałbym potrzebę dekretowania, gdyby w rachubę wchodziły sprawy walutowe... W trzecim wypadku uznawałbym potrzebę dekretowania, gdyby wymagała tego sytuacja zagraniczna".

Formy *aktu ustawodawczego* wymaga Konstytucja 1) dla niektórych spraw finansowych: zaciągnięcia pożyczki państwowej, zbycia lub obciążenia nieruchomego majątku państwowego, oszacowanego na kwotę ponad 100.000 zł., nałożenia podatków lub opłat publicznych, ustanowienia ceł lub monopoli, ustalenia systemu monetarnego, jak również przyjęcia gwarancji finansowej przez Skarb Państwa (art. 51), 2) zmiany kontygentu rekruta (art. 62 p. 2), 3) dla reorganizacji sądów (art. 66 p. 2), 4) dla udzielenia amnestji (art. 69), 5) dla podziału Państwa na województwa (art. 73 p. 2). Wreszcie co się tyczy ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu, to Konstytucja wyłącza ją tylko od wydania w drodze dekretu z konieczności, czyli że poza tem należy zaliczyć ją do grupy drugiej.

Wprawdzie Konstytucja zawiera wyraźną i kategoryczną formułę co do możności zastąpienia ustawy przez dekret (art. 57 p. 2), jednakowoż używanie przez Konstytucję dwojakiej terminologji, nawet w tym samym artykule (art. 66 i 73), nie może być przypadkowe, ani też być tylko odmienną stylizacją, lecz musi wskazywać na odmienne traktowanie przez nią dwóch grup materyj ustawodawczych. Zresztą rodzaj niektórych spraw wyłącza możność załatwienia ich w drodze dekretu, jak np. punkty 1 i 2 I-ej grupy, co do innych, jak p. 3 tejże grupy należy też wyłączyć dekret, pozostałe mogą być uregulowane w drodze dekretu, lecz charakter ich widocznie czyni bardziej wskazaną dla ich uregulowania drogę ustawodawstwa zwykłego.

Z tego przeglądu *zakresu ustawodawstwa* dochodzimy do wniosku, że jedynie Ustawa Konstytucyjna wyłączona jest bezwzględnie od zmiany w drodze dekretu. Posiada ona wyższą moc formalną, gdyż według art. 49 p. 2 „żaden akt ustawodawczy nie może stać w sprzeczności z Konstytucją". Wobec tego jednak, iż „sądy nie mają prawa badać ważności aktów ustawodawczych, należycie ogłoszonych" (art. 64 p. 5), czyli że ograniczone są tylko do krytyki formalnej, nie mają zaś prawa krytyki materjalnej, przepis ten pozbawiony jest skutecznej sankcji prawnej. Zastosowanie veto Prezydenta w celu zapewnienia zgodności ustaw z Konstytucją ma znaczenie z natury rzeczy ograniczone.

Procedurę uchwalania ustaw czyli etapy t. zw. *drogi ustawodawczej* omówiliśmy w rozdziale, poświęconym formom działania Izb Ustawodawczych, a odnośnie do udziału w niej Prezydenta Rzplitej i Rządu w rozdziałach im poświęconych. Na tem miejscu pozostają nam do omówienia dwie kwestje: 1) uregulowanie przez Konstytucję prawa inicjatywy ustawodawczej oraz 2) udział Senatu w procedurze ustawodawczej.

Ad 1). Konstytucja przyznaje prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw zwykłych Rządowi i Sejmowi (art. 50 p. 1), w zakresie zmiany Konstytucji Prezydentowi Rzplitej, Rządowi i Sejmowi (art. 80 p. 1). Sposób wykonania tego prawa przez wymienione organy był omówiony wyżej, zaznaczymy tutaj, że do zmiany ustawy konstytucyjnej wymaga Konstytucja wniosku 1/4 ustawowej liczby posłów. Senat jest więc prawa inicjatywy ustawodawczej pozbawiony. Może jednak Senat wprowadzać zmiany do projektów ustaw.

Inicjatywa Sejmu jest ograniczona przez Konstytucję dwojako: 1) przez zastrzeżenie wyłącznej inicjatywy Rządowi w sprawach budżetu, kontygentu rekruta i ratyfikacji umów międzynarodowych (art. 50 p. 2). Najbardziej ograniczony jest Sejm co do budżetu: niema ograniczeń tylko co do zmian strony dochodowej, co do strony rozchodowej Sejm może zmniejszać wydatki, nie może ich podwyższyć, ani zaprojektować nowych bez zgody Rządu (art. 59 p. 1), łączy się to z ograniczeniem następnem, 2) Sejm nie może bez zgody Rządu uchwalić ustawy, pociągającej za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, dla których niema pokrycia w budżecie (art. 50 p. 3). Ograniczenie to wykonania przez Sejm prawa inicjatywy idzie bardzo daleko, odejmując jej niemal całkowicie znaczenie praktyczne. [1]) Ze sformułowania wszakże tego ograniczenia wynika, że Marszałek winien dopuszczać składanie takich wniosków w Izbie i tylko Rząd może zaoponować przeciw uchwaleniu takiego wniosku w toku procedury ustawodawczej. Nie podpada zatem to ograniczenie pod przepis art. 34 p. 1 regulaminu Sejmu [2]).

Ad. 2). Do udziału Senatu w procedurze ustawodawczej Konstytucja niesłusznie stosuje nazwę „rozpatrzenia" projektów ustaw, uchwalonych przez Sejm (art. 46 p. 1 i art. 53 p. 1). Istotą udziału Senatu w procedurze ustawodawczej jest powzięcie uchwały, która może: 1) odrzucać projekt, 2) wprowadzać w nim zmiany (art. 53 p. 2).

Gdyby Konstytucja przyjęła właściwy system dwuizbowy, oparty na równouprawnieniu Izb, wtedy konsekwencją odrzucenia projektu przez Senat byłoby uznanie go za odrzucony przez parlament. Konstytucja jednak przyjmuje poddanie uchwały Senatu pod ponowną

---

[1]) Konstytucja marcowa żądała tylko w art. 10, by wnioski i projekty ustaw, pociągające za sobą wydatki ze Skarbu Państwa, podawały sposób ich zużycia i pokrycia, zaś Konstytucja czecho-słowacka żąda dla każdego projektu ustawy, wnoszonego przez członków jednej z izb dołączenia uwag co do jego znaczenia finansowego, oraz wniosków pokrycia kosztów, jakie za sobą pociąga.

[2]) Art. 34 p. 1: Marszałek nie może przyjąć projektu ustawy, sprzecznego z Kostytucją, ani wniosku, wychodzącego poza zakres uprawnień Sejmu.

uchwałę Sejmu, zarówno w przypadku odrzucenia projektu przez Senat, jak i wprowadzenia doń zmian. Sejm może uchwałę Senatu odrzucić większością 3/5 głosów, w razie przeciwnym uchwałę Senatu uważa się za przyjętą (art. 53 p. 2).

Wzmocnienie stanowiska Senatu w porównaniu ze stanem dotychczasowym, opartym na art. 35 Konst. marcowej, polega na: 1) podwyższeniu większości, wymaganej dla odrzucenia uchwały Senatu z 11/20 na 3/5, 2) na przyjęciu zasady, że w razie nieosiągnięcia wymaganej kwalifikowanej większości dla ponownej uchwały Sejmu, uchwała Senatu uważana jest za przyjętą, podczas gdy dotychczas przyjmowano w drodze uzupełniającej wykładni art. 37-go Konstytucji marcowej, że odnośne projekty upadają w całości lub w tych częściach, co do których nie osiągnięto w Sejmie 11/20 przy odrzucaniu poprawek Senatu, 3) na braku terminów co do uchwalenia projektu przez Senat w przeciwieństwie do Konstytucji marcowej, która wyznaczała Senatowi 30 dni dla zapowiedzenia zmian i 30 dni dla zwrotu projektu Sejmowi z proponowanemi zmianami.

Żadnych prekluzyjnych terminów co do postępowania ustawodawczego nie zawiera także regulamin Senatu. Projekty ustaw, nadesłane z Sejmu, Marszałek przekazuje do komisji. Ważniejsze projekty ustaw, a zwłaszcza ustawę budżetową, przekazuje Marszałek komisji po wniesieniu projektu ustawy w Sejmie i wybraniu przez Senat właściwej komisji (art. 44). Ten ostatni przepis jest uzasadniony tylko do ustawy budżetowej, co do której istnieją terminy prekluzyjne, stosowanie go jednak budzi wątpliwości ze względu na brzmienie art. 53 p. 1 Konstytucji. Nad sprawozdaniem komisji Senat odbywa rozprawę, poczem przystępuje do głosowania nad projektem ustawy i zgłoszonemi poprawkami do niej.

II. *Funkcja finansowa.* Wśród aktów, wchodzących w skład tej funkcji, rozróżnimy 1) akty, za pomocą których Izby Ustawodawcze upoważniają Rząd do określonych czynności finansowych, oraz 2) akty, za pomocą których kontrolują wykonanie tych czynności.

Do aktów I-ej kategorji zaliczymy: a) akty, wymienione w art. 51 Konstytucji, b) uchwalenie budżetu (art. 58).

Do aktów II-ej kategorji należą: a) zatwierdzenie coroczne zamknięć rachunków państwowych i udzielenie Rządowi absolutorjum (art. 31 p. 2d i art. 77), b) parlamentarną kontrolę nad długami Państwa (art. 31 p. 2e i art. 46 p. 1).

A. a) Konstytucja kwietniowa w art. 51 wymaga formy aktu ustawodawczego dla zaciągnięcia pożyczki państwowej, zbycia lub obciążenia nieruchomego majątku państwowego, oszacowanego na kwotę ponad 100.000 złotych, nałożenia podatków lub opłat publicz-

nych, ustanowienia ceł lub monopoli, ustalenia systemu monetarnego, jak również przyjęcia gwarancji finansowej przez Państwo.

Z wyjątkiem: ustanawiania ceł, nakładania opłat publicznych (lecz nie podatków) i przyjęcia gwarancji finansowej przez Państwo— akty te nie mogą być dokonane na podstawie dekretu z konieczności, wydanego w czasie przerwy między kadencjami parlamentarnemi, czyli—poza stanem wojennym—mogą być uregulowane w formie dekretu tylko na podstawie delegacji ustawodawczej. Łączy się to uprawnienie Izb z uprawnieniem przyznanem im, w art. 52, wymagającym zgody Izb na ratyfikację umów międzynarodowych: handlowych, celnych, obciążających stale Skarb Państwa, zawierających zobowiązanie nałożenia nowych ciężarów na obywateli albo powodujących zmianę granic Państwa.

Akty te zawierają w sobie dysponowanie majątkiem narodowym, bądź objektami, należącemi do Państwa, bądź mieniem, należącem do obywateli, wymaganie zgody zainteresowanych na dokonanie ich sięga wieków średnich, choć było później przedmiotem walk w epoce absolutyzmu, obecnie nie jest kwestjonowane, posiadając nie tyle znaczenie polityczne, co gospodarcze.

b). Wśród aktów pierwszej kategorji najważniejsze znaczenie posiada ustalenie budżetu, t. j. określenie wydatków i dochodów państwowych na oznaczony przeciąg czasu. Określenie to odbywa się w formie ustawy budżetowej czyli skarbowej *(loi de finances, Etatsgesetz vel Finanzgesetz)*, której część budżet stanowi, a która zarazem zawiera upoważnienie rządu do pobierania podatków i pokrywania rozchodów. Jako postulaty teorji konstytucyjnej budżetu są uważane [1]): 1° forma jego, jako ustawy, przez co aczkolwiek sam budżet, jako taki nie zawiera żadnych przepisów prawnych [2]), uzyskuje on charakter, a zatem i moc formalną ustawy, i w ten sposób

---

[1]) Por. Rybarski R. *Nauka skarbowości*, Warszawa, 1935, str. 23 i nast. Grodyński T., *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczem*, Kraków, 1932, str. 21, Głąbiński St. *Nauka skarbowości*, Warszawa — Lwów, 1925, Krzyżanowski A. *Nauka skarbowości*, Poznań, 1923, Weinfeld J. *Skarbowość polska*, Warszawa, 1934, Stahl Z. *Istota budżetu na tle rozwoju historycznego i współczesnych tendencyj konstytucyjnych*, Lwów, 1934. Czuma J., *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Lublin, 1924.

[2]) Sam budżet stapowi formę załącznika do t. zw. ustawy skarbowej w ścisłem znaczeniu, która ustala ogólne (końcowe) sumy budżetu i która po za tą istotną treścią może zawierać także i inne postanowienia, bądź wiążące się ściśle i bezpośrednio z treścią budżetu, bądź dotyczące różnych innych, z budżetem tylko pośrednio związanych spraw finansowych. Są to t. zw. obładowania ustawy skarbowej, mogące zawierać różnorodne normy prawne. Por. Grodyński, o. c. str. 99. Rybarski, o. c. str. 44.

rząd zostaje zobowiązany do prowadzenia gospodarki finansowej według niego; 2° krótki okres czasu, na który bywa ustalany, a który z reguły obecnie nie przekracza roku, co w silnym stopniu uzależnia egzekutywę od legislatywy; 3° powszechność jego, t. j. obejmowanie sobą *wszystkich* wydatków i dochodów państwowych w danym okresie; od tej reguły dopuszczane są wyjątki; 4° specjalność jego pozycji, w szczególności zawartych w nim kredytów, t. j. możność użycia przez rząd wpisanych w nim kredytów wyłącznie na cel oznaczony; specjalność pozycji budżetowych może mieć różne stopnie, ograniczać się np. może do ministerstw, tak że rząd będzie miał swobodę w dysponowaniu sumami w granicach potrzeb poszczególnych ministerstw, może jednak specjalność sięgać dalej np. ograniczać rząd w dysponowaniu sumami w zakresie wydatków departamentów ministerjalnych, lub iść jeszcze dalej.

Przechodząc do przepisów Konstytucji kwietniowej w tej materji, znajdujemy w niej jako zasadę naczelną prawa budżetowego, przepis (art. 58 p. 1): „ustawa ustala corocznie budżet Państwa", a zatem 1° wymaganie formy ustawy dla ustalenia budżetu, 2° roczny okres czasu, na który ma być budżet ustalany, 3° jako konsekwencję tej naczelnej zasady, Konstytucja zawiera przepis (art. 59 p. 2), według którego Rząd nie może czynić wydatków bez upoważnienia ustawowego, chyba że zachodzi konieczność państwowa. W tym przypadku Rząd, na podstawie uchwały Rady Ministrów, dokona niezbędnego wydatku, przesyłając do Sejmu w terminie siedmiodniowym od powzięcia uchwały projekt ustawy o przyznaniu kredytów dodatkowych. Uchwała Rady Ministrów będzie jednocześnie ogłoszona w gazecie rządowej i podana do wiadomości Najwyższej Izby Kontroli. W przepisie tym Konstytucja ustala drogę ustawodawczą dla uchwalenia kredytów dodatkowych. Zarazem jednak daje Konstytucja Rządowi możność czynienia wydatków pozabudżetowych według swego uznania, gdyż fakt nastąpienia konieczności państwowej stwierdza decyzja Rady Ministrów, Izby mają możność wydania swego sądu o tem dopiero *ex post* łącznie z zatwierdzeniem tych kredytów, najczęściej po kilku miesiącach.

Jako drugą naczelną zasadę prawa budżetowego przyjmuje Konstytucja tezę: „Państwo nie może pozostawać bez budżetu" (art. 60 p. 1). Teza ta ma charakter deklaratywny, realizację jej zapewnić mają przepisy o uchwaleniu budżetu, jednakowoż nie mogą one wykluczyć możności gospodarki bezbudżetowej t. j. nieuchwalenia budżetu w czasie właściwym. Państwo nie może pozostawać bez budżetu w sensie gospodarczym, lecz nie konstytucyjnym. Konstytucja przewiduje w art. 60 p. 2 taki wypadek oraz postępowanie w razie jego nastąpienia.

Mianowicie, jeżeli z powodu rozwiązania Izb Ustawodawczych budżet lub przynajmniej prowizorjum budżetowe do dnia, w którym rozpoczyna się nowy okres budżetowy, nie jest uchwalony, — Rząd ma prawo pobierać dochody i czynić wydatki w granicach zeszłorocznego budżetu aż do czasu uchwalenia prowizorju budżetowego lub budżetu, który Rząd złoży nowoobranemu Sejmowi na pierwszem posiedzeniu.

Jak już nadmieniliśmy, wyłączną inicjatywę co do budżetu posiada Rząd. Do niego należy ułożenie preliminarza budżetowego t. j. projektu budżetu. Konstytucja ustala termin, w którym Rząd obowiązany jest złożyć Sejmowi projekt budżetu, stanowiąc, iż ma to nastąpić nie później, niż na cztery miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego, oraz że budżet ma być złożony Sejmowi „na sesji" czyli po otwarciu sesji. Z postanowienia tego widać, iż Konstytucja nie utożsamia roku budżetowego z kalendarzowym. Od r. 1927 początek roku budżetowego w Polsce przypada na 1 kwietnia, podobnie jak w Anglji i w kilku innych państwach [1]). Późniejsze rozpoczynanie roku budżetowego motywowane jest postulatami zarządu skarbowego: na początek roku kalendarzowego przypadają zazwyczaj większe wypłaty ze strony skarbu (za dostawy), a przeto dokonywanie ich w ciągu roku budżetowego jest dogodniejsze dla skarbu niż na początku [2]), mogą też działać tu i względy na realność budżetu i ściślejsze szacowanie danin publicznych, co w państwach rolniczych, jak Polska zależy przedewszystkiem od wyniku zbiorów [3]). Ze stanowiska konstytucyjnego decydującym jest postulat, by termin rozpoczęcia roku budżetowego tak był ustalony, by Izby miały dostateczny czas na rozpatrzenie i uchwalenie budżetu, gdyż to jest pierwszym warunkiem dla uchwalenia budżetu na czas t. j. przed rozpoczęciem roku budżetowego, co dla prawidłowej gospodarki posiada znaczenie pierwszorzędne.

Konstytucja kwietniowa przyjmuje 4-omiesięczny okres czasu prac nad budżetem, co uzgodnione jest z rozpoczęciem roku budżetowego w dniu 1 kwietnia przez początek sesji zwyczajnej Izb w listopadzie. Okres ten w porównaniu z okresem, przyjętym przez nowelę 1926 r. do Konstytucji marcowej, skrócony jest o miesiąc, co kompensuje się przez postanowienie, że okresu przerwy, spowodowanej odroczeniem przez Prezydenta sesji Izb (do dni 30), obecnie nie wlicza do biegu terminów konstytucyjnych, w których granicach

---

[1]) Grodyński, o. c. str. 216.

[2]) Radziszewski H., *Nauka skarbowości*, wyd. 2-gie, Warszawa, 1919, str. 532.

[3]) Grodyński, ibidem. Niektóre państwa, biorąc ten ostatni wzgląd pod uwagę, rozpoczynają rok budżetowy od 1 lipca.

budżet ma być uchwalony. Jeśli jednak otwarcie sesji nastąpi w terminie najpóźniejszym, to odroczenie sesji musi spowodować bądź skrócenie czasu pracy Sejmu lub Senatu nad budżetem, bądź nieuchwalenie budżetu przed rozpoczęciem roku budżetowego.

Postulat terminowego uchwalenia budżetu odgrywa w Konstytucji kwietniowej taką samą decydującą rolę dla konstrukcji systemu uchwalania budżetu, jak w sierpniowej noweli konstytucyjnej z r. 1926. Konstytucja kwietniowa przejmuje z tej noweli sposób rozwiązania tej kwestji (patrz wyżej str. 76). Skróceniu uległy, odpowiednio do skrócenia okresu sesji, maksymalne terminy pracy Izb nad budżetem: na rozpatrzenie budżetu pozostawia Konstytucja Sejmowi 90 dni od złożenia projektu przez Rząd, Senatowi — 20 dni od upływu terminu, przepisanego dla Sejmu (art. 58 p. 3), wreszcie na rozpatrzenie zmian, zaproponowanych przez Senat, pozostawia Konstytucja Sejmowi 10 dni od upływu terminu, przepisanego dla Senatu (art. 58 p. 4).

Sankcję zachowania przez Izby tych terminów ustanawia Konstytucja kwietniowa przez przyjęcie przepisu, że a) jeżeli która z nich t. j. Sejm lub Senat w przepisanym terminie budżetu nie rozpatrzył, to znaczy nie uchwalił, wtedy Prezydent Rzplitej ogłasza budżet w brzmieniu, nadanem mu przez tę Izbę, która go w przepisanym terminie uchwaliła, b) jeżeli zaś żadna z Izb w przepisanym terminie budżetu nie uchwaliła, wtenczas Prezydent ogłasza budżet w brzmieniu projektu rządowego (art. 58 p. 5).

To rozwiązanie zagadnienia terminowego uchwalenia budżetu opiera się na koncepcji prawa budżetowego parlamentu, jako wykonania przezeń jego konstytucyjnego obowiązku [1]). Sankcja wykonania tego obowiązku stanowi oryginalną cechę polskiego systemu uchwalania budżetu. Sankcja ta opiera się na domniemaniu milczącej zgody —*tacitus consensus*—danej Izby, która nie wyraziła jej w określonym terminie w sposób pozytywny. Opierając się na tem domniemaniu, Konstytucja przepisuje przechodzenie z samego prawa do następnych stadjów uchwalania budżetu z chwilą upływu maksymalnego terminu, wyznaczonego dla stadjum poprzedniego [2]). Mamy tu odstąpienie od

---

[1]) Stanowisko to akcentowane jest szczególnie przez naukę niemiecką patrz Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, Tübingen, 1919 (1887). Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, V Aufl. IV Bd. Berlin, 1914. Seidler, *Budget u. Budgetrecht*, Wien, 1885.

[2]) Że wykładnia taka tej koncepcji jest słuszna, dowodzi przemówienie ministra sprawiedliwości Makowskiego w rozprawach sejmowych nad nowelą konstytucyjną 1926 r. (CCXCIII/26): „Nie mówi się tutaj, że to będzie ustawa, tylko on (budżet) będzie ogłoszony, jako ustawa. Znowu z punktu widzenia rozumowania prawniczego jest to drobna, ale dość istotna różnica, *jest to merytoryczna równoważność z ustawą*

naturalnej procedury ustawodawczej, wymagającej uchwał obu Izb, a w razie różnych uchwał, ponownej uchwały Sejmu. Rozwiązanie to nastręcza trudności zasadnicze i praktyczne. Zasadniczo, ogłoszenie projektu rządowego przez Prezydenta bez uchwały Izby stanowi wydanie dekretu, zastępującego ustawę, co koliduje z brzmieniem art. 58 p. 1. Nie zmienia się natura prawna tego aktu przez udział jednej Izby: mamy tu dekret, wydany za aprobatą Sejmu lub Senatu. Praktycznie, niezałatwienie budżetu przez Sejm lub Senat w określonym terminie trudno będzie uważać za ich milczącą zgodę wtedy, gdy rozprawy budżetowe ujawniły negatywne stanowisko większości Izby do preliminarza budżetowego, przyczem mogły być powzięte uchwały co do zmian niektórych części, a jedynie uchwała co do całości budżetu nie została jeszcze powzięta. Również w toku rozpraw Rząd mógł zgłosić poprawki do preliminarza, modyfikując swój pierwotny projekt, co w praktyce zdarza się dość często. Omawiane rozwiązanie terminowego uchwalenia budżetu ma za sobą silne uzasadnienie skarbowo-gospodarcze, jednakowoż nie można budżetu traktować z tego wyłącznie stanowiska i pomijać strony prawno-politycznej zagadnienia [1]. Można jednak zauważyć, że zarówno powszechna ewolucja tego instytutu we współczesnych państwach, tak parlamentarnych, jak autorytatywnych, wykazuje zmniejszanie się politycznego znaczenia aktu uchwalenia budżetu, jak również wskazać na fakt, że nawet w epoce najostrzejszego konfliktu między Sejmem a Rządem w latach 1928-30, Sejm nie uciekł się do odrzucenia budżetu. Okoliczność ta zmniejsza możliwość ujawnienia się w praktyce ujemnych stron przyjętego systemu uchwalenia budżetu. Jednakowoż uniezależnienie się Rządu od Izb w zakresie prawa budżetowego musi być uważane za

---

bez formalnej równoważności. Zatem z punktu widzenia konsekwencyj prawniczych jest to bardzo proste i naturalne, sprzeczności żadnej tutaj niema, niema także jakiegokolwiek bądź nadania specjalnych praw Senatowi, albowiem to jest supozycja, że Senat uchwala dopiero to, co zostanie albo uchwalone przez Sejm, albo też Sejm mając sobie pozostawiony odpowiedni okres 3 i pół miesięcy czasu, nie uzna za właściwe poddać tego swemu rozważaniu, wtedy Senat uchwali to, *co milcząco przez Sejm zostało zaaprobowane i wtedy supozycja, domniemanie, o aprobacie sejmowej istnieje. Zgoda regulaminem przepisana istnieje*, a art. 3 bynajmniej nie mówi o tem, że zgoda musi być wyrażona pozytywnie, tylko zgoda musi być wyrażona w sposób regulamino przepisany, a ten regulaminowo przepisany sposób jest tutaj właśnie podany", (podkreślenia nasze). Mamy tu oficjalne potwierdzenie 1-o, iż budżet ogłoszony jest „jako ustawa" t. j., że jest to rozporządzenie z mocą ustawy, 2-o fikcji milczącej zgody Sejmu.

[1]) Przestrzega przed tem również prof. Głąbiński St. w swej *Nauce skarbowości*, wydanie nowe (trzecie), Warszawa—Lwów, 1925, str. 153: „W nauce skarbowości zatem należy unikać jednostronnej oceny prawa budżetowego wyłącznie ze skarbowego stanowiska".

charakterystyczny objaw znacznej utraty wpływu politycznego parlamentu.

Konstytucja kwietniowa nie tylko wyłącza inicjatywę Sejmu w zakresie budżetu, co odpowiada powszechnej ewolucji, zachodzącej w państwach współczesnych, ale także za przykładem Anglji, ogranicza możność wprowadzania zmian do budżetu przez Izby [1]). Postanawia bowiem, że wydatki, niezaprojektowane nie mogą być podwyższone bez zgody Rządu (art. 59 p. 1). Pozostaje zatem Izbom jedynie samodzielne prawo redukcji pozycyj budżetowych, oraz uzgadniania zwiększania poszczególnych pozycyj z przedstawicielami Rządu na posiedzeniach komisji budżetowej. W kierunku ograniczenia możności zmian budżetu za pomocą poprawek deputowanych szedł również niezrealizowany projekt rewizji francuskich ustaw konstytucyjnych prezydenta Doumergue'a [2]).

Jak widać z powyższego przedstawienia uprawnień Izb w zakresie uchwalania budżetu, uprawnienia te uległy dalszej redukcji w porównaniu z nowelą konstytucyjną 1926 r., zostało jednak zachowane podstawowe prawo parlamentu: odrzucenia budżetu. Możność odrzucenia poszczególnych części budżetu wynika z prawa Sejmu i Senatu wprowadzenia do budżetu zmian, redukujących pozycje wpływów i wydatków. Do uchwał Senatu stosuje się tu ogólna procedura przegłosowania ponownego przez Sejm (art. 53 p. 2). Konstytucja kwieniowa przewiduje również możność odrzucenia przez Sejm budżetu w całości (art. 60 p. 3). Natomiast nie wspomina o analogicznem

---

[1]) E. Hilton Young w ten sposób charakteryzuje system angielski: „Nie można proponować żadnego kredytu (grant), o ile nie żąda go minister. Nie można zrobić propozycji, by nałożono podatek lub go zwiększono, o ile na to minister nie wyrazi zgody Korony i przez to nie stwierdzi, że pieniądze są potrzebne na służbę publiczną". To ograniczenie nałożył sam na siebie parlament angielski. Jak pisze dalej ten autor „pozostawienie finansowej inicjatywy władzy wykonawczej jest jednym z kamieni węgielnych dobrego rządu. Zrównoważyć dochody i wydatki, to skrupulatna i delikatna operacja; tylko władza wykonawcza ma podwójną znajomość, w tym wypadku potrzebną, tego, czego z jednej strony potrzeba i wiele to będzie kosztowało, a z drugiej wiele prawdopodobnie przyniosą podatki"... cyt. u Rybarskiego, str. 60. Analogicznie do tej praktyki angielskiej Sejm Ustawodawczy uchwalił 16 grudnia 1921 r.: „Sejm postanawia, że aż do czasu uzyskania równowagi w budżecie Rzplitej nie będzie uchwalał wydatków bez zgody ministra skarbu". Patrz referat posła Miedzińskiego o budżecie na Komisji konstytucyjnej (Nowe Państwo t. II z. 8).

[2]) Por. Tardieu A. *L'heure de la décision*, str. 137 i nast. por. taże Rybarski, o. c., str. 60: „Poniekąd nawet ograniczenie inicjatywy parlamentarnej w sprawach finansowych jest logicznem ukoronowaniem zasady rządów większości parlamentarnej. Rząd jest przedstawicielem tej większości... Wiekszość nie może utrudniać pracy rządowi, stawiać wniosków, które nie odpowiadają jego planom; przecież każdej chwili może ten rząd zmienić, jeżeli jest niezadowolona z jego działania".

prawie Senatu, można jednak przyjąć, że czyni to ze względu na okoliczność, iż votum Senatu nie jest ostateczne i że rozstrzyga ponowne głosowanie Sejmu, a zatem ta druga ewentualność prawniczo sprowadza się do pierwszej.

Przyjmując możność odrzucenia budżetu w całości przez Sejm, Konstytucja kwietniowa na tę ewentualność zawiera dyspozycję, według której 1-o Rząd ma w ciągu 7-miu dni od odrzucenia preliminarza budżetowego przesłać do Sejmu nowy projekt budżetu lub prowizorjum budżetowego, oraz 2-o gospodarując w międzyczasie na podstawie zeszłorocznego budżetu, nie może Rząd czynić wydatków wyższych w poszczególnych pozycjach od zaprojektowanych w budżecie odrzuconym (art. 60 p. 3).

Z treści tego przepisu wynika, iż Konstytucja kwietniowa nie uznaje odrzucenia budżetu za akt o charakterze politycznym, stanowiący votum nieufności Sejmu dla Rządu, gdyż 1-o uchwalenie budżetu uważa za obowiązek Sejmu, wynikający z zasady, iż Państwo nie może pozostać bez budżetu (art. 60 p. 1), oraz 2-o dla uchwalenia votum nieufności przyjmuje ściśle określoną procedurę (art. 29), tem samem wyłączając obalenie Rządu w drodze pośredniej.

Wszelako pojmowanie uchwalenia budżetu jako konstytucyjnego obowiązku Izb należy rozumieć nie w sensie konieczności przyznania kredytów wszelkiemu Rządowi, przeciwnie niedanie środków finansowych temu Rządowi, który zdaniem większości Izb prowadzi wadliwie sprawy państwowe, należy uważać za wykonanie tego obowiązku przez Izby w sposób właściwy w tym wypadku. Proceduralne zaś utrudnienia w uchwaleniu votum nieufności mogą w konsekwencji skłaniać Izby do pośrednich form wyrażania go[1]). Z tych względów przepis art. 60 p. 3 okazać się może niewystarczający dla rozwiązania wytworzonej sytuacji, przewiduje on bowiem tylko ewentualność zmiany projektu przez Rząd[2]). Odrzucenie budżetu należy w każdym razie uznać za przejaw głębokiego konfliktu między Sejmem a Rządem, powodujący konieczność interwencji Prezydenta Rzplitej, jako czynnika harmonizującego działania naczelnych orga-

---

[1]) Związek między odrzuceniem en bloc budżetu, a votum nieufności dla Rządu stwierdził w swym referacie o budżecie na komisji konstytucyjnej poseł Miedziński B. (*Nowe Państwo*, t. II z. 8), uznając odrzucenie budżetu za pośrednią formę votum nieufności i żądając dla niego takiej samej większości, jak dla votum nieufności (pierwotnie proponowano większość kwalifikowaną dla obu aktów). Do tego stanowiska przychylił się w dyskusji poseł Car.

[2]) Makarewicz, o. c. str. 11: „Zachodzi wielkie prawdopodobieństwo, że Sejm wszedłszy na płaszczyznę demonstracji, odrzuci także ten nowy projekt i nie uchwali prowizorjum budżetowego".

nów państwowych (art. 11), analogicznie do sytuacji, przewidzianej w art. 29.

B. a) Do kompetencji Izb w sprawach finansowych należy prócz uchwalania budżetu i wymienionych ustaw finansowych także prawo wykonywania kontroli parlamentarnej nad działalnością finansową Rządu. Wykonywanie kontroli tej stoi w ścisłym związku z kompetencją uchwalania budżetu i podatków, stanowiąc uzupełnienie tej kompetencji.

Jednakże zatwierdzenie coroczne zamknięć rachunków państwowych t. j. szczegółowego sprawozdania z wykonania budżetu i udzielenie Rządowi absolutorjum (art. 31 p. 2d i art. 77) przyznane jest przez Konstytucję jedynie Sejmowi — Senat nie uczestniczy w tym akcie, dokonywanym w formie uchwały Sejmu, na podstawie wniosku Najwyższej Izby Kontroli Państwa. Bardziej wskazaną byłaby forma ustawy. Ustawa o absolutorjum *(loi de comptes)* byłaby w ten sposób logicznem uzupełnieniem ustawy budżetowej *(loi de finances)*. Zauważyć należy, że Izby wykonywują kontrolę nad wykonaniem budżetu pośrednio przez dyskusję nad preliminarzem budżetowym, stąd zainteresowanie ich zamknięciem rachunków państwowych jest słabsze.

b) Kontrolę parlamentarną nad długami państwa wykonywują obie Izby (art 31 p. 2e i art. 46 p. 1). Sposób wykonywania jej określa ustawa z 2 stycznia 1936 r. (Dz. U. Nr. 2 poz. 3). Organem Izb do wykonywania tej funkcji jest Komisja Kontroli Długów Państwa, składająca się z przewodniczącego i 8 członków. W ciągu miesiąca od dnia zwołania Sejmu i Senatu Izby wybierają na czas trwania mandatów (t. j. normalnie na kadencję) każda ze swego grona po 4 członków i tyluż zastępców. Członkowie komisji wybierają przewodniczącego z pośród posłów i senatorów z poza swego grona.

Kontrola, wykonywana przez komisję rozciąga się: 1) na długi emisyjne Państwa, 2) na długi gotówkowe, zaciągnięte przez Państwo na zasadzie umów z innemi państwami lub zobowiązań, wystawionych poszczególnym wierzycielom, 3) na gwarancje finansowe, przyjęte przez skarb Państwa, 4) na emisję znaków pieniężnych. Komisja bada, czy czynności te dokonane zostały zgodnie z upoważnieniem ustawowem i właściwie zaksięgowane, oraz sporządza wykaz długów Państwa oraz gwarancyj finansowych, przyjętych przez Skarb Państwa, według stanu na pierwszy dzień każdego półrocza okresu budżetowego i ogłasza go w Monitorze Polskim w ciągu 2-ch pierwszych miesięcy nowego półrocza. Minister Skarbu obowiązany jest zawiadamiać komisję o zmianach w stanie długów i gwarancyj Państwa oraz udzielać jej wszelkich wyjaśnień w zakresie jej działania.

III. Funkcja kontrolująca, do której należą: a) pociąganie ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej (art. 29), b) pociąganie ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej (art. 30), c) interpelowanie ministrów (art. 45), omówiona została wyżej w rozdziałach o Prezydencie Rzplitej i Rządzie oraz o formach działania Izb. Zwrócić należy uwagę na usunięcie prawa ankiety parlamentarnej, istniejącego w Konstytucji marcowej.

IV. Funkcja elekcyjna t. j. udział Izb w procedurze obioru Prezydenta Rzplitej, omówiona została w § 61.

ROZDZIAŁ XIV.

Siły zbrojne.

§ 90. SIŁY ZBROJNE, JAKO ORGAN PAŃSTWA.

Konstytucja kwietniowa pojmuje Siły Zbrojne, jako jeden z naczelnych organów państwowych, pozostających pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzplitej i wyliczonych w art. 3, przy tem w hierarchji tych organów umieściła je po Rządzie i Izbach Ustawodawczych, a przed Sądami i Kontrolą Państwową.

Poświęcając Siłom Zbrojnym odrębny rozdział, Konstytucja kwietniowa idzie za tradycją Konstytucji 3-go Maja. Również Konstytucje: Księstwa Warszawskiego i Królestwa Polskiego zawierały rozdziały, mówiące o sile zbrojnej. Używały te trzy Konstytucje terminu tego w liczbie pojedyńczej: siła zbrojna, a Konstytucja 3 Maja: siła zbrojna narodowa. O ile dwie ostatnie Konstytucje zawierały tylko przepisy, dotyczące składu i utrzymania siły zbrojnej, Konstytucja 3 Maja zawiera także przepisy ogólne, określające zadania siły zbrojnej narodowej, stosunek Narodu do wojska i odwrotnie, a wreszcie obowiązki konstytucyjne wojska, które „powinno zostawać ciągle pod posłuszeństwem władzy wykonawczej, stosownie do opisów prawa, powinno wykonać przysięgę na wierność Narodowi i Królowi i na obronę Konstytucji narodowej".

Konstytucja kwietniowa daje również określenie zadań Sił Zbrojnych w słowach: „Siły Zbrojne stoją na straży bezpieczeństwa i praw zwierzchniczych Rzplitej" (art. 61 p. 1). Bezpieczeństwo należy rozumieć zarówno w sensie bezpieczeństwa zewnętrznego, jak i wewnętrznego, to znaczy obrony Państwa zarówno przed najazdem, jak też tłumienia rozruchów, gdy władze cywilne nie mogą podołać zadaniu (t. zw. asystencja wojskowa).

Konstytucja kwietniowa ogranicza się do określenia zadań Sił Zbrojnych, jako organu Państwa, nie wprowadzając zgodnie z redakcją tez ideologicznych do tej definicji pojęcia Narodu. Stosunek Sił Zbrojnych do Narodu i odwrotnie określa ustawa z dn. 23 maja 1924 r. o powszechnym obowiązku wojskowym, zm. rozp. Prezydenta Rzplitej z dn. 11 stycznia 1928 r. (tekst Dz. U. Nr. 46 poz. 458).

Określenie to brzmi: „Wojsko narodowe, siła zbrojna Państwa, będące ochroną i ostoją niepodległości i wolności Rzplitej, po wsze czasy podlegać będzie opiece Narodu“ (art. 1).

Konstytucja kwietniowa ustanawia powszechny obowiązek obywateli w zakresie obrony Państwa, zawierając przepis, iż „wszyscy obywatele są obowiązani do służby wojskowej i świadczeń na rzecz obrony Państwa“ (art. 61 p. 2). Nie zastrzega Konstytucja kwietniowa drogi ustawodawczej dla określenia rodzaju, sposobu, czasu trwania służby i zwolnienia od tego obowiązku oraz określenia świadczeń wojskowych, jak to czyniła Konstytucja marcowa (art. 91). Zastrzeżenie to wszakże wynika z uprawnienia ogólnego, przyznanego przez Konstytucję w art. 31 Sejmowi: „nakładania ciężarów na obywateli“.

Zarządzanie corocznie poboru rekruta w granicach ustalonego kontyngentu zalicza Konstytucja do kompetencji Prezydenta Rzplitej (art. 62 p. 1), wymagając jedynie dla zmiany kontyngentu aktu ustawodawczego (art. 62 p. 2). Z zestawienia brzmienia p. 1 i 2 art. 62 wynika, że formy aktu ustawodawczego wymaga tylko zwiększenie, nie zaś zmniejszenie kontyngentu.

§ 91. ZASADY ORGANIZACJI SIŁ ZBROJNYCH.

Naczelną zasadą Konstytucji w tym względzie jest podporządkowanie Sił Zbrojnych zwierzchnictwu Prezydenta Rzplitej (art. 12 p. d). Zwierzchnictwo to wykonuje Prezydent częściowo, jako władzę osobistą, częściowo zaś z udziałem Rządu. Do I-ej kategorji należy mianowanie i odwołanie Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych oraz Naczelnego Wodza (art. 13 p. d) i pociąganie tego ostatniego do odpowiedzialności za akty związane z dowództwem (art. 63 p. 4). Do drugiej kategorji należy 1) wydawanie dekretów w zakresie zwierzchnictwa Sił Zbrojnych a w szczególności dekretu, określającego organizację naczelnych władz wojskowych, w którym Prezydent oznaczy sposób kontrasygnowania aktów, wydawanych przez siebie, jako Zwierzchnika Sił Zbrojnych (art. 63 p. 1), innemi słowy, udział Rządu w tych aktach, 2) wydawanie zarządzeń, stosownie do wymienionego dekretu o organizacji naczelnych władz wojskowych.

Te uprawnienia Prezydenta Rzplitej, oraz wynikające z nich stanowisko Generalnego Inspektora oraz Ministra Spraw Wojskowych i zasady dekretu o organizacji Sił Zbrojnych w czasie pokoju z dnia 9 maja 1935 r. omówiliśmy wyżej w § 71. Uprawnienia te ograniczają ingerencję Rządu i Izb do spraw Sił Zbrojnych.

ROZDZIAŁ XV.

Wymiar sprawiedliwości.

§ 92. STANOWISKO ORGANÓW SĄDOWNICTWA W KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ.

Dla określenia zasadniczego stanowiska prawnopolitycznego organów sądownictwa według Konstytucji kwietniowej zwrócić się przedewszystkiem należy do art. 3 Konstytucji, wyszczególniającego organy państwowe, znajdujące się pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzplitej, t. j. organy naczelne. Wśród nich są wymienione także Sądy. Organizacji ich i zasadom funkcjonowania poświęca Konstytucja rozdział IX, zatytułowany: wymiar sprawiedliwości. Na podstawie tego tekstu stwierdzić możemy: 1) iż wśród funkcyj państwowych Konstytucja wyodrębnia funkcję wymiaru sprawiedliwości, 2) iż wykonywanie tej funkcji oddaje specjalnym organom, t. j. sądom, których stanowisko określa, jako organów, podległych bezpośrednio zwierzchnictwu Prezydenta Rzplitej, czyli równorzędnych w stosunku do pozostałych organów, wymienionych w art. 3, a zatem niezależnych od tych organów, sprawujących odmienne funkcje.

Nawiązaniem do formuły zasadniczej, określającej stanowisko sądownictwa, użytej w art. 3, jest naczelny przepis rozdziału IX t. j. art. 64 p. 1, według którego, sądy wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, to znaczy nie ma mocy delegacji jakiejkolwiek innej władzy w Państwie, lecz samodzielnie, w oparciu o swe konstytucyjne uprawnienia.

Tę odrębność funkcji sądowej podkreśla Konstytucja przez umieszczenie w tymże artykule tezy charakteru deklaracyjnego: „przez wymiar sprawiedliwości sądy strzegą ładu prawnego w Państwie i kształtują poczucie prawne społeczeństwa" (art. 64 p. 2). Wprawdzie znajdowanie się tego zdania w tekście Konstytucji (poza deklaracją ideologiczną) oraz jego sformułowanie budzą wątpliwości natury formalnej i merytorycznej [1]), ze stanowiska konstytucyjnego zdanie to oznaczać może podkreślenie, jako wyłącznego zadania sądów, by stały one niewzruszenie na straży obowiązującego prawa. Zadaniem ich

---

[1]) Por. wyżej str. 178. Patrz także Makarewicz, o. c. str. 22.

jest „strzec ładu prawnego w Państwie", a przez to „kształtować poczucie prawne społeczeństwa". Niedopuszczalnem przeto jest mówić o możliwości kolizji między kryterjum legalności, a kryterjum celowości, czyli racji stanu w zakresie kompetencji sądów. W tym bowiem zakresie racja stanu identyfikuje się ze ścisłą legalnością, t. j. zapewnieniem wykonania obowiązującego prawa. Sądy działają nie tylko na podstawie i w ramach prawa, jak inne organy, ale *celem* ich działalności jest realizacja prawa. Jest to realizacja nie jakiejś abstrakcyjnej sprawiedliwości, ale norm prawnych, obowiązujących w Państwie. Porządek prawny musi być ukształtowany tak, by zabezpieczał interesy państwowe, jego ścisła realizacja stanowi kardynalny i wyłączny interes Państwa na terenie działania organów sądowych.

Ustaliliśmy na podstawie art. 3 i 64 p. 1 i 2 zasadę odrębności funkcji wymiaru sprawiedliwości oraz organów sprawujących ją czyli sądów, stwierdzić musimy 1° zakres tej funkcji, 2° prawne warunki jej wykonywania.

Ad 1°. Art. 64 p. 1 i 2 określają funkcję sądową, jako „wymiar sprawiedliwości". W związku z tem art. 68 p. 1 ustala: „iż żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy lub szkody".

Gdybyśmy chcieli brać te określenia literalnie, to dojść musielibyśmy do wniosku, że pojęcie funkcji sądowej, jakie znajdziemy w Konstytucji, jest bardzo wązkie, bo ograniczone do orzekania w sprawach o prawa podmiotowe. Pojęcie to w takim razie nie obejmowałoby orzecznictwa w sprawach o pogwałcenie wyłącznie porządku prawnego (prawa przedmiotowego) bez naruszenia czyichkolwiek praw podmiotowych, a tembardziej orzekania w t. zw. kwestjach niespornych, jak w kwestjach stanu, o ile nikt nie kwestjonuje określonej sytuacji legalnej danej jednostki, a chodzi tylko o stwierdzenie (ustalenie) stanu. Sądzimy wszakże, że cyt. artykuły Konstytucji kwietniowej, wzorowane na analogicznych artykułach Konstytucji marcowej, oznaczają tylko ogólnie funkcję sądów, jako funkcję sądową w znaczeniu materjalnem t. j. ocenę zgodności pewnego działania lub stanu z prawem.

Jednakowoż Konstytucja mówi także o „sprawowaniu urzędu sędziowskiego" (art. 64 p. 3), stosując to określenie do oznaczenia zakresu niezawisłości sędziowskiej. Do sprawowania urzędu sędziowskiego mogą być zaliczone przez ustawy zwykłe inne jeszcze zadania poza wymiarem sprawiedliwości *stricto sensu,* a będące aktami administracyjnymi, jak prowadzenie różnych rejestrów, ksiąg gruntowych,

dokonywanie legalizacyj, udział w postępowaniu egzekucyjnem i t. p.[1]). Ustawy o ordynacjach wyborczych do Izb Ustawodawczych powierzają Sądowi Najwyższemu rozstrzyganie protestów wyborczych, co wprawdzie należy do sądownictwa w znaczeniu materjalnem, ale nosi charakter polityczny. Te same ustawy powołują sędziów do funkcjonowania w charakterze przewodniczących komisyj wyborczych, a więc do sprawowania czynności, posiadających wielkie znaczenie zarówno prawne, jak polityczne.

Jest to rozszerzenie zakresu działania organów sądowych po za funkcję sądową w materjalnem znaczeniu, spowodowane względami zapewnienia maximum gwarancyj prawnych przy dokonywaniu wymienionych aktów; jednakowoż trzeba zauważyć, że załatwianie spraw tego rodzaju odciąga organy sądowe od spełniania właściwego zadania, przeciąża je pracą, a w niektórych wypadkach może narazić na szwank ich autorytet, np. przez wmieszanie sędziów do spraw politycznych.

To ustawowe rozszerzenie kompetencji organów sądowych uzupełnia pojęcie „wymiaru sprawiedliwości", przyjęte przez Konstytucję dla określenia funkcji sądowej—jest to uzupełnienie *praeter legem* w stosunku do Ustawy Konstytucyjnej. Ze stanowiska konstytucyjnego wysuwa się zarówno teoretyczny, jak praktyczny postulat *jednolitości* pojęcia funkcji sądowej czyli „sprawowania urzędu sędziowskiego". Pojęcie to zatem obejmuje i wyżej wymienione akty administracyjne, dokonywane przez organy sądowe, wzgl. przez powołanych do ich wykonania sędziów.

Podczas gdy ustawy zwykłe rozszerzają zakres funkcji sądowej, Konstytucja broni właściwego jej zakresu przed redukcją przez inne organy, a w szczególności administracyjne. Taki jest cel art. 68 p. 1, z którym wiąże się p. 6 tegoż artykułu, stanowiący, iż „ustawy przeprowadzą zasadę, że sprawy, w których karę orzekła władza administracyjna, będą na żądanie strony przekazane na drogę postępowania sądowego". Art. 68 p. 1 zabezpiecza obywatelowi dochodzenie szkody (postępowanie odszkodowawcze czyli cywilne) lub krzywdy (postępowanie karne z oskarżenia prywatnego) w drodze sądowej, art. 68 p. 6 obejmuje postępowanie karno-administracyjne i karne[2]). Artykuły te wiążą władzę ustawodawczą (art. 49 p. 2), są jednak, pozbawione sankcji.

---

[1]) Wróblewski St., *Sądownictwo* (w zbiorze: *Nasza Konstytucja*), Kraków, 1922, str. 77. Gołąb St. *Sądownictwo cywilne w Konstytucji*, Czas. pr. i ek. t. XXII, str. 314—316.

[2]) Fierich K., *Sprawa przejścia z drogi administracyjnej na drogę sądową* (Czas. praw. i ek. t. XXII, str. 333). Gołąb St., o. c., str. 315,

Wypływa to z określenia stosunku orzecznictwa sądowego do ustawodawstwa przez Konstytucję w art. 64 p. 5: „sądy nie mają prawa badać ważności aktów ustawodawczych, należycie ogłoszonych". Zakaz badania ważności ustaw i dekretów stanowi bardzo ważny moment w określeniu kompetencji sądów. Wynika z tego, że przy stosowaniu ustawy lub dekretu sąd może jedynie sprawdzić autentyczność t. j. czy ustawa lub dekret zostały ogłoszone należycie czyli poprawnie pod względem formalnym oraz zgodnie z oryginałem uchwały Izb, gdyby nasuwała się co do tego wątpliwość. Gdy jednak autentyczność jest ustalona, sąd nie może badać konstytucyjności ustaw i dekretów czyli zgodności ich z Konstytucją, lecz obowiązany jest ustawę lub dekret zastosować.

Z brzmienia przytoczonego zakazu art. 64 p. 5 wypływa możność badania przez sądy mocy prawnej rozporządzeń, t. j. decydowania o zgodności ich z aktami ustawodawczymi (art. 27 p. 2), a co za tem idzie wyłączenia zastosowania danego przepisu, zawartego w rozporządzeniu, w danym konkretnym wypadku, do którego też ogranicza się moc obowiązująca decyzji sądowej.

Funkcja wymiaru sprawiedliwości czyli funkcja sądowa w materjalnem znaczeniu polega na orzecznictwie. Odróżnić od niej należy, aczkolwiek w ścisłym pozostającą z nią związku, administrację sądownictwa [1]), która obejmuje: organizowanie sądów, t. j. tworzenie nowych, przenoszenie dotychczasowych, zmianę okręgów sądowych, uchwalenie regulaminów sądów, czuwanie nad należytym tokiem urzędowania w sądach czyli t. zw. prawo nadzoru i t. p. Wykonywana jest ona w odróżnieniu od juryzdykcji właściwej za pomocą instrukcji, okólników i rozporządzeń. Administracja sądownictwa ma zabezpieczyć funkcjonowanie sądów, a więc pośrednio i dobry wymiar sprawiedliwości, bez ingerencji wszelako do orzecznictwa sądowego, t. j. odnosić się może tylko do zewnętrznej, formalnej strony działalności sędziowskiej, lecz nie może dotykać strony wewnętrznej [2]). Wykonywać ją mogą bądź organy sądowe (prezesi, sądy hierarchicznie wyższe, sądy dyscyplinarne), bądź minister sprawiedliwości, jako właściwy dla danego działu administracji minister.

Ad 2°. Przechodząc do drugiej kwestji, t. j. określenia warunków prawnych sprawowania funkcji sądowej przez organy sądownictwa, czyli określenia stopnia ich niezależności, znajdujemy w Konstytucji wyraźne wyrzeczenie zasady niezawisłości sądu. Zasadę tę

---

[1]) Por. Gołąb, l. c. str. 311.

[2]) Por. Waśkowski E., *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno, 1932, str. 54.

formułuje Konstytucja w art. 64 p. 3: „Sędziowie są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawiśli".

Niezawisłość sądu sprowadza się do gwarancji dwojakiego rodzaju: 1) gwarancji mocy obowiązującej orzeczeń sądowych, 2) gwarancyj, dotyczących osoby sędziego.

W sferze gwarancyj pierwszego rodzaju ustala Konstytucja w art. 64 p. 4: „Orzeczenia sądowe nie mogą być zmieniane ani uchylane przez inne organa władzy". Istnieje zatem jedynie możliwość zmiany lub uchylenia ich w toku instancyj, t. j. przez sąd wyższej instancji w trybie przepisanym przez ustawy proceduralne [1]), a także w drodze aktu łaski Prezydenta Rzplitej, bądź w formie aktu ustawodawczego, jeżeli chodzi o amnestję (art. 69 p. 1 i 2, patrz wyżej str. 236—238).

W sferze gwarancyj drugiego rodzaju Konstytucja zawiera postanowienia, dotyczące: 1) trybu obsadzania stanowisk sędziowskich, 2) zasady nieusuwalności sędziów, 3) immunitetu sędziowskiego (nietykalności), 4) zasady odrębnego stanowiska sędziów i ich uposażenia.

Według art. 65 p. 1, sędziów mianuje Prezydent Rzplitej, jeżeli ustawy inaczej nie stanowią. Przepis ten powierza uregulowanie sprawy obsadzenia stanowisk sędziowskich ustawie zwykłej. Może ona zlecić nominację innemu organowi np. ministrowi sprawiedliwości lub Radzie Ministrów a także uwzględnić zasadę wyboru na niektóre z nich, jak to czyniła Konstytucja marcowa, która stanowiła, że sędziowie pokoju z reguły wybierani są przez ludność. Mianowanie przez Głowę Państwa może być połączone z prawem przedstawiania kandydatów przez sądy.

Mianowanie sędziów przez Prezydenta Rzplitej lub inny organ, wzgl. wybory ich przez ludność, nie mogą sprowadzać uzależnienia ich od władzy nominującej lub wyborców. W tym celu koniecznem jest wyłączyć możność odwołania ich przez czynniki, którym Konstytucja lub ustawa przyznała kompetencje organów tworzących. Zgodnie z tą zasadą postanawia Konstytucja w art. 66 p. 1, iż sędzia może być złożony z urzędu, zawieszony w urzędowaniu, przeniesiony na inne miejsce lub w stan spoczynku wbrew swojej woli jedynie mocą orzeczenia sądowego i tylko w przypadkach, ustawą przewidzianych. Wyjątek od tej zasady uczyniono jedynie dla przypadku,

---

[1]) Po za tym trybem może jedynie Sąd Najwyższy uchylać w trybie nadzoru na wniosek pierwszego prokuratora orzeczenia, wydane w sprawach, które ze względu na osoby, będące stronami, lub na przedmiot nie podlegają orzecznictwu sądów powszechnych, bądź w sprawach karnych przez sąd rzeczowo niewłaściwy, chyba że był nim sąd wyższej instancji, bądź wydane przez sąd, w którego składzie uczestniczyła osoba, nieuprawniona do wydawania wyroków (Art. 77 prawo o ustroju sądów powsz.)

gdy przeniesienie sędziego na inne miejsce urzędowania lub w stan spoczynku jest wywołane zmianą w organizacji sądów, postanowioną przez akt ustawodawczy (art. 66 p. 2). Klauzula, w jaką powszechnie zaopatrywana jest zasada nieusuwalności: *quamdiu se bene gesserint*, przyjęta więc jest w Konstytucji kwietniowej, przyczem skonstruowana jest w ten sposób, iż nie może służyć dla nadwątlenia samej zasady, ponieważ o zastosowaniu tej klauzuli decydują władze sądowe.

Konstytucja kwietniowa zachowuje też przyjęty przez poprzednią Konstytucję immunitet sędziowski, precyzując jego stronę proceduralną oraz korygując przesadne sformułowanie nietykalności. Według art. 67, sędzia nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego ani zatrzymany bez nakazu sądu, chyba że został schwytany na gorącym uczynku. Odpada możność sądu zażądania w tym ostatnim wypadku niezwłocznego zwolnienia aresztowanego, co przewidywała Konstytucja marcowa.

Wreszcie, Konstytucja pozostawia ustawom określenie organizacji sądów, tudzież odrębnego stanowiska sędziów, ich praw i obowiązków oraz uposażenia (art. 65 p. 2). Zapewnienie sędziom odrębnego stanowiska należy pojmować, jako możność uregulowania stosunku służbowego sędziów na specjalnych zasadach, t. j. dopuszczalność wyjątków od zasad ogólnych, na podstawie których uregulowany jest ustawowo stosunek służbowy urzędników państwowych. Szczególne znaczenie posiadają przepisy co do awansowania sędziów, zwiększania ich uposażeń, otrzymywania przez nich orderów i odznaczeń, gdyż tą drogą zagrożona być może ich niezawisłość nie mniej, niż przez możność usunięcia ze stanowiska. Ważnem dla zabezpieczenia ich niezawisłości jest także niepołączalność stanowiska sędziego z piastowaniem innych urzędów państwowych, przynależnością do stronnictw politycznych, podejmowaniem się zajęć ubocznych i t. p.

§ 93. ZASADY ORGANIZACJI SĄDÓW.

Pozostawiając ustawom określenie organizacji sądów, Konstytucja nie podaje ich struktury. Konstytucja ogranicza się do wyszczególnienia czterech organów, mających charakter sądowy: a) Sądu Najwyższego do spraw cywilnych i karnych, b) Najwyższego Trybunału Administracyjnego do orzekania o legalności aktów administracyjnych, oraz c) Trybunału Kompetencyjnego do rozstrzygania sporów o właściwość między sądami a innemi organami władzy (art. 70 p. 1), a także d) Trybunału Stanu dla orzekania w sprawach ministrów, senatorów i posłów, pociągniętych do odpowiedzialności konstytucyjnej (art. 71).

Przewiduje także Konstytucja odrębne sądownictwo wojskowe, pozostawiając ustawom określenie jego odrębnej organizacji, właściwości, toku postępowania, oraz praw i obowiązków członków tych sądów (art. 70 p. 2).

Ustawom także pozostawia Konstytucja określenie dopuszczalności sądów wyjątkowych w przypadkach, przez nie przewidzianych (art. 68 p. 5).

Całość funkcji sądowej dzieli Konstytucja pomiędzy organami sądownictwa zwyczajnego albo powszechnego a organami sądownictwa szczególnego. Pierwsze obejmują sądownictwo cywilne i karne, drugie sądownictwo konstytucyjne, administracyjne i wojskowe.

Do sądownictwa konstytucyjnego, prócz Trybunału Stanu [1]), zaliczyć możemy Trybunał Kompetencyjny, gdyż rozstrzyga on o zakresie działania dwuch rodzajów organów: administracji i sądownictwa[2]), częściowo też w tym charakterze działa Sąd Najwyższy, gdy wykonywuje funkcje trybunału wyborczego (rozstrzyganie protestów wyborczych)[3]).

Najwyższy Trybunał Administracyjny włącza Konstytucja pod względem formalnym do organów wymiaru sprawiedliwości, w przeciwieństwie do Konstytucji marcowej, która traktowała o sądownictwie administracyjnem w dziale, dotyczącym władzy wykonawczej. Sądownictwo administracyjne bada legalność aktów administracyjnych, jest organem, wykonywującym kontrolę administracji w formach postępowania sądowego. Zaliczenie go do organów sądowych zapewnić ma jego organom niezawisłość sędziowską. Konstytucja kwietniowa, nadając charakter organu sądowego w sensie formalnym Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu, nie przesądza struktury niższych sądów administracyjnych, których funkcje pełnić mogą organy administracyjne przy zastosowaniu odrębnego postępowania. Kompetencję i organizację N. Trybunału Adm. omówimy w rozdziale, dotyczącym administracji, na tem miejscu zaznaczymy jedynie, że i pod względem organizacyjnym nie jest on włączony do ogólnego systemu sądownictwa, gdyż naczelny nadzór nad nim sprawuje Prezes Rady Ministrów.

Obecny ustrój sądownictwa powszechnego, określony został jeszcze na podstawie Konstytucji marcowej w rozporządzeniu Pre-

---

[1]) Patrz wyżej str. 276 i nast.

[2]) Por. Glaser St. *Zarys polskiego procesu karnego*, Warszawa, 1929, str. 8. Organizację Trybunału Kompetencyjnego patrz wyżej str. 53 nota.

[3]) Patrz wyżej str. 291 i 296.

zydenta Rzplitej z dn. 6 lutego 1928 r.[1]), nie zawiera wszelako postanowień sprzecznych z Konstytucją kwietniową, wobec nielicznych różnic w sformułowaniach działów o sądownictwie w obu Konstytucjach[2]).

Według rozporządzenia tego, wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych i karnych sprawują: sądy grodzkie oraz sędziowie pokoju, sądy okręgowe, sądy apelacyjne oraz Sąd Najwyższy. Tworzenie i znoszenie sądów grodzkich, okręgowych i apelacyjnych następuje w drodze ustawy. O ustanowieniu, ustaleniu okręgów i znoszeniu sędziów grodzkich decyduje minister sprawiedliwości. Sędziowie grodzcy i pokoju działają jednoosobowo, sędziowie pokoju są wybierani na lat 5 w głosowaniu tajnem przez mieszkańców danego okręgu, posiadających prawo wybierania do Sejmu. Sądy okręgowe i apelacyjne składają się z prezesa, wice-prezesów i sędziów, Sąd Najwyższy z pierwszego prezesa, prezesów i sędziów. W sądach okręgowych, apelacyjnych i Sądzie Najwyższym wszyscy sędziowie danego sądu tworzą zgromadzenie ogólne, które corocznie najpóźniej w listopadzie wybiera na rok następny 3 członków i 3 zastępców do kolegjum administracyjnego. Ponadto w skład kolegjum administracyjnego wchodzą: prezes sądu, jako przewodniczący, oraz powołani przez niego dwaj członkowie zgromadzenia ogólnego. Kolegjum adm. dokonywuje podziału czynności, wyboru członków sądu dyscyplinarnego, oraz wskazuje kandydatów na wolne stanowiska. W sądzie okręgowym kolegjum wskazuje 3 kandydatów na wakujące stanowisko, uchwałę tę prezes sądu okręgowego przesyła prezesowi sądu apelacyjnego wraz ze swą opinją, którego z kandydatów uważa za najodpowiedniejszego. Kolegjum administracyjne sądu apelacyjnego w ciągu 7 dni wyraża swoją opinję o kandydatach, wskazanych w uchwale, przy czem może wskazać dodatkowych kandydatów. Opinję tę prezes sądu apelacyjnego przesyła ministrowi sprawiedliwości wraz ze swą opinją, którego z kandydatów uważa za najodpowiedniejszego. Ten sam tryb stosuje się przy przedstawianiu kandydatów na stanowiska sędziów apelacyj-

---

[1]) Patrz wyżej str. 86—87 tekst oraz nota 2. Na tem miejscu omawiamy te tylko przepisy, które mają znaczenie dla określenia stanowiska konstytucyjnego sędziów i warunków działania sądów.

[2]) Najważniejsze różnice są: 1) brak w Konstytucji kwietniowej wzmianki o sędziach pokoju, z reguły wybieranych przez ludność (art. 76 Konst. marc.), 2) określenie ściślejsze immunitetu sędziowskiego niż w Konst. marc., 3) brak wzmianki o zasadzie jawności rozpraw w sprawach cywilnych i karnych (art. 82 Konst. marcowej), 4) brak zastrzeżenia sądu przysięgłych dla orzekania o zbrodniach, zagrożonych cięższemi karami i o przestępstwach politycznych (art. 83 K. m.). Co do tej ostatniej kwestji patrz Glaser St. Komentarz do art. 83 K. m. Czas. pr. i ek. XXII, str. 334 i nast.

nych z tem, że czynności sądu okręgowego wykonywuje sąd apelacyjny, a sądu apelacyjnego—Sąd Najwyższy. Co do obsadzania stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym prawo przedstawienia 3 kandydatów przysługuje kolegjum administracyjnemu tego sądu— uchwałę tę pierwszy prezes S. N. przesyła ministrowi sprawiedliwości wraz ze swą opinją co do kandydata, którego uważa za najodpowiedniejszego.

Minister sprawiedliwości przedstawia w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów do mianowania Prezydentowi Rzplitej jednego z kandydatów, wskazanych przez sądy. Może on przedstawić także kandydatów z poza osób wskazanych przez sądy z tem, że ogólna liczba dokonanych w ten sposób w ciągu roku mianowań nie może przewyższać 1/10 przeciętnej liczby mianowań z ostatniego trzechlecia, obliczonej oddzielnie dla sądów okręgowych i apelacyjnych, w Sądzie Najwyższym liczba sędziów, w ten sposób mianowanych nie może przekraczać 1/10 całego składu. Przepisy te nie mają zastosowania do nominacji prezesów i wice-prezesów.

Mianowanie sędziego na inne stanowisko lub przeniesienie go na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za jego zgodą, z wyjątkiem wypadków przeniesienia: a) z powodu zwinięcia stanowiska, wywołanego postanowioną w drodze ustawy zmianą ustroju sądownictwa, lub zniesienia danego sądu, b) z powodu powstałego powinowactwa pomiędzy sędziami, lub sędziami a prokuratorami danego sądu, c) dla dobra wymiaru sprawiedliwości lub powagi stanowiska sędziowskiego na podstawie orzeczenia sądu wyższego, d) w drodze dyscyplinarnej.

Sądy dyscyplinarne są następujące: a) sąd dyscyplinarny okręgu apelacyjnego, orzekający w I-ej instancji w składzie 3 sędziów sądu apelacyjnego w sprawach przeciw sędziom sądów grodzkich i okręgowych, b) sąd dyscyplinarny wyższy orzekający w składzie 3 sędziów Sądów Najwyższego, stanowiący I instancję dla spraw przeciw sędziom sądów apelacyjnych i Sądu Najwyższego oraz II instancję dla sędziów grodzkich i okręgowych, c) najwyższy sąd dyscyplinarny, orzekający w składzie 5 sędziów S. N. w sprawach rozpoznanych w I-ej instancji przez sąd dyscyplinarny wyższy.

Naczelny nadzór nad wszystkimi sądami i sędziami sprawuje minister sprawiedliwości. Nadzór nie może wkraczać w dziedzinę, w której w myśl art. 64 Konst., sędziowie są niezawiśli. Nadzór wykonywuje minister osobiście, bądź przez podsekretarza stanu lub przez delegowanych sędziów instancyj równorzędnych lub wyższych. Nadzór uprawnia do żądania wyjaśnień, wglądania w czynności i usuwania oczywistych usterek oraz kierowania sprawy do sądu dyscyplinarnego,

nadto minister oraz prezesi, co do sądów podległych ich nadzorowi, mają prawo uchylać zarządzenia administracyjne, niezgodne z prawem lub regulaminami.

Listy pierwotne przysięgłych układają zarządy gmin, poczem ulegają one sprawdzeniu przez władze powiatowe administracji ogólnej i przesyłane są prezesowi sądu okręgowego. Z list pierwotnych komisja okręgowa sądu układa listy roczne. Przysięgłymi mogą być obywatele płci męskiej, korzystający z pełni praw obywatelskich, mający conajmniej lat 30 i nie więcej niż 70, rozumiejący po polsku i umiejący czytać i pisać, zamieszkali przynajmniej od 2-ch lat na obszarze danej gminy.

Z pośród sądownictwa szczególnego [1]) omówimy zasadniczą strukturę sądów wojskowych [2]). Do orzekania w sprawach karnych osób wojskowych lub pozostających w pewnym stosunku do wojska (np. jeńcy wojenni, zakładnicy, inwalidzi) powołane są: A. w wojsku 1) wojskowe sądy rejonowe i 2) wojskowe sądy okręgowe, B. w marynarce wojskowej: 1) sądy marynarskie i 2) sądy admiralskie, oraz wspólny dla obu: Najwyższy Sąd Wojskowy z siedzibą w Warszawie. Ponadto jako sądy nadzwyczajne—sądy doraźne, sądy polowe i morskie sądy wojenne. Z wyjątkiem Sądu Najwyższego sądy wojskowe oparte są na systemie ławniczym. Postępowanie karne wojskowe udziela szerokich uprawnień właściwym dowódcom co do wdrożenia procesu i jego biegu (zwierzchnik sądowo-karny).

---

[1]) Tu należą sądy duchowne wyznań uznanych w Państwie, sądy pracy, urzędy rozjemcze dla zakładów ubezpieczeniowych, sądy polubowne przy izbach handlowo-przemysłowych i t. d.

[2]) Organizacja sądów wojskowych opiera się na dekrecie Prezydenta Rzplitej z dn. 29 września 1936 r. prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. Nr. 76 poz. 536).

ROZDZIAŁ XVI.

Administracja państwowa.

§ 94. POJĘCIE ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ W KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ.

Konstytucja kwietniowa poświęca osobny rozdział administracji państwowej, aczkolwiek słusznie nie zalicza jej do odrębnych naczelnych organów państwowych, gdyż funkcję administracyjną sprawuje Rząd łącznie z funkcją rządzenia i przy pomocy podporządkowanych sobie organów (podwładnych lub nadzorowanych).

Na czele rozdziału, poświęconego administracji państwowej, Konstytucja wygłasza tezę, nie mającą charakteru normatywnego, lecz deklaracyjny, określającą administrację państwową, jako służbę publiczną (art. 72 p. 1). Teza ta stoi w ścisłym związku z tezami ideologicznemi Konstytucji, zawartemi w jej pierwszych dziesięciu artykułach. Tam też byłoby właściwsze dla niej miejsce, niż w tekście Ustawy Konstytucyjnej. Tezę tę uważać możemy za konsekwencję podstawowego założenia Konstytucji, iż „Państwo Polskie jest wspólnem dobrem wszystkich obywateli" (art. 1 p. 1). Z tego założenia wynika pojmowanie zadań państwa, jako starania o dobro powszechne, realizacja tych zadań następuje za pomocą ogółu organów państwowych, a wśród nich administracji państwowej przypada funkcja spełniania służby publicznej t. j. dokonywania szeregu usług publicznych. Usługi te mają na względzie całość t. j. Państwo, a zarazem ogół obywateli [1]).

Nie posiadając charakteru normatywnego, teza ta jest wskazaniem 1° dla ustawodawcy 2° dla organów administracji. Cecha autorytatywności nowego ustroju Państwa jest tu uzupełniana i uzasadniana przez nadanie temu ustrojowi charakteru państwa społecznego w sensie troski Państwa o dobro powszechne, wyrażające się w pełnieniu przez nie usług publicznych. Odpowiednio do tego celu winien być nietylko kształtowany porządek prawny, ale i sprawowana ta funkcja,

---

[1]) Istotę funkcji administracyjnej w pełnieniu usług publicznych (le service public) upatruje nauka francuska por. Duguit, *Les transformations du droit public* Paris. 1921, *Hauriou Principes du droit public*, Paris. 1910. Patrz też Kumaniecki K. *Administracja* art. w Encykl. nauk pol. pod redakcją dr Reymana 1936, t. I. Makowski W. *Państwo społeczne*, Warszawa 1936.

która wchodzi w bezpośrednią styczność z życiem zbiorowem i indywidualnem t. j. funkcja administracyjna.

Z tego pojmowania zadań Państwa i realizacji ich za pomocą sprawowania funkcji administracyjnej wynika ujęcie tej funkcji przez Konstytycję kwietniową, jako jedności, objętej nazwą administracji państwowej. Termin ten odpowiada dotychczas w nauce i praktyce używanemu terminowi „administracji publicznej", w obrębie której rozróżniano administrację państwową i administrację samorządową. Dotychczasowa terminologja przeciwstawiała dwa rodzaje administracji: państwową i samorządową, aczkolwiek łączyła je w pojęciu nadrzędnem administracji publicznej. Schemat ten opierał się na przeciwstawieniu państwa i samorządu i przyjęciu (względnej) samodzielności samorządu w stosunku do państwa. U podstawy tego przeciwstawienia leżało przeciwstawienie głębsze: państwa i społeczeństwa, uzasadnienie tego przeciwstawienia było polityczne[1]). Skłoniło to nawet niektórych autorów do zapatrywania, że przeciwstawienie to miało rację bytu w czasach niewoli politycznej, z chwilą zaś odzyskania niepodległości państwo nie może być przeciwstawiane społeczeństwu, a co zatem idzie ograniczane, lecz zadania jego powinny być pojęte jaknajszerzej, powinno być ono wykorzystane jaknajpełniej, jako niezmiernie ważny czynnik życia zbiorowego. W tych nowych warunkach samorząd miał jakoby utracić swe dotychczasowe znaczenie[2]). Tendencja ku redukcji roli samorządu w państwie współczesnem da się istotnie stwierdzić i to taksamo w ustrojach demokratyczno - parlamentarnych, jak autorytatywnych. W pierwszych uważa się, że wolność polityczna obywateli zabezpieczona jest przez parlamentaryzację rządów[3]), centralny parlament jest organem zarówno państwa, jak i społeczeństwa, w drugich państwo, przyjmując na siebie troskę o dobro powszechne, uważa się również

---

[1]) Jaworski Wł. L. w pracy *Państwo przyszłości* (Gaz. Adm. i Pol. Państ. 1924, Nr. 2) wyraża pogląd, że idea odrębnej administracji niepaństwowej, idea ciał samorządowych, stanowiących odrębne osoby prawne, nie odpowiada postulatom demokracji. Myślenie demokratyczne identyfikuje państwo z obywatelem; obywatel niema i nie może mieć interesów przeciwnych państwu, niema więc potrzeby wyodrębniania. Wyraził to pięknie Montesquieu w zdaniu: „miłość do państwa w demokracji jest miłością samej demokracji, a ta miłość jest miłością równości". Samorząd służył za środek walki obywateli z państwem absolutystycznem. Samorząd ciągle jest środkiem walki różnych narodowości, zamieszkujących dane państwo. — Zapatrywanie to jest jednostronne. W samorządzie może być wyrażone nie tylko idea przeciwstawienia, ale i uzupełnienia działalności państwa przez współdziałanie obywateli i w ten sposób jest samorząd jedną z form, w których uzewnętrznia się demokratyzacja państwa.

[2]) Jaworski Wł. L. ibidem.

[3]) Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wyd. II, Wilno, 1934, str. 38 i nast.

za syntezę tych dwóch pierwiastków: czysto-państwowego i społecznego.

Do tych tendencyj politycznych dołączają się względy, wynikające z poglądów współczesnej nauki prawa na państwo. Państwo nie identyfikuje się z organizacją władzy najwyższej, z aparatem organów, sprawujących władzę, a tembardziej z rządem, czy grupą rządzącą, ale pojmuje się jako syntezę trzech elementów, a więc obejmujące ogół obywateli, społeczeństwo, naród.

Tak pojęte państwo jest jednością i źródłem wyłącznem prawa. Samorząd może być więc tylko instytucją państwową, t. j. stworzoną przez prawo państwa, nie może mieć praw niezależnych od nadania mu ich przez państwo. Jest więc tylko rodzajem administracji państwowej, posiada raczej znaczenie techniczne, jego zakres zależy od uznania, jaki sposób organizacji administracyjny jest bardziej celowy. Państwo bowiem osiągać może swe cele w sposób dwojaki: przez zobowiązanie obywateli bądź przez nadanie im uprawnień [1]). Rozróżniamy zatem *administrację rządową*, czyli scentralizowaną i *administrację samorządową*, czyli zdecentralizowaną.

Pogląd ten należy o tyle skorygować, że znaczenie samorządu nie jest tylko techniczne, ale także polityczne. To drugie jest raczej podstawowe i decydujące dla powierzenia niektórych agend przez państwo organom samorządowym, agendy te bowiem pod względem technicznym niejednokrotnie mogłyby być bardziej sprawnie wykonywane przez wyszkolone zawodowo organy administracji rządowej. Poza potrzebą wytworzenia ścisłej łączności pomiędzy organizacją państwową a społeczeństwem, poza obustronną korzyścią z włączenia czynnika obywatelskiego do tej organizacji—dla państwa (jako całości) przez spełnianie funkcji administracyjnych przez bezpośrednio zainteresowanych, a więc i znających potrzeby lokalne, dla społeczeństwa (jako elementu całości) przez zaprawienie się do funkcyj publicznych i rzeczowego ich traktowania, samorząd posiada znaczenie ważnego czynnika *kontroli* Rządu i administracji rządowej. Z tych względów posiadać muszą organy samorządowe pewien stopień samodzielności, czyli niezawisłości, mieć określone ściśle uprawnienia i obowiązki, a podlegając nadzorowi ze strony Rządu, nie być co do tego pozostawione dowolności, lecz mieć zapewniony ściśle zakres działania i możność funkcjonowania w ramach prawa. W tym celu samorząd posiadać musi gwarancje prawne swych kompetencyj, zabezpieczające go nie przed państwem, którego część integralną stanowi, ale wobec organów rządowych, posiadających nad nim naturalną, faktyczną prze-

---

[1]) Jellinek G. *Allgemeine Staatslehre*, str. 638.

wagę. Gwarancje te polegają na przyznaniu związkom samorządowym osobowości publiczno-prawnej i ochronie ich uprawnień w drodze sądownictwa administracyjnego [1]).

Administracja rządowa t. j. oparta na zasadzie centralistycznej, polega na sprawowaniu administracji przez urzędników mianowanych (pośrednio lub bezpośrednio) przez rząd centralny i od niego zależnych (hierarchja biurokratyczna). Administracja samorządowa t. j. oparta na zasadzie decentralistycznej, sprawowana jest przez organy, niezależne bezpośrednio od rządu centralnego, lecz jedynie podlegające nadzorowi z jego strony, i z reguły wyłaniane drogą wyborów [2]) przez pewną grupę społeczną, wytworzoną bądź na podstawie wspólnoty terytorjalnej (samorząd terytorjalny albo powszechny), bądź nieterytorjalnej (samorządy specjalne: gospodarcze, zawodowe, wyznaniowe i t. p.)

Pojmując administrację państwową w podanem powyżej znaczeniu, jako całość, Konstytucja kwietniowa rozróżnia, jako organy sprawujące ją: a) administrację rządową, b) samorząd terytorjalny, c) samorząd gospodarczy (art. 72 p. 2).

§ 95 ZASADY USTROJU ADMINISTRACYJNEGO W KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ.

W organizacji administracji państwowej rozróżnić musimy: a. organy centralne czyli ministerstwa oraz b. organy lokalne.

Ministerstwa są wprawdzie organami pracy ministrów, jako członków Rządu, jednocześnie jednak są naczelnymi organami administracyjnymi w pewnym rzeczowo wyodrębnionym dziale administracji, ponieważ ustrój administracyjny Polski współczesnej oparty jest nie na zasadzie prowincjonalnej, lecz realnej. Ustrój ministerstw rozpatrzyliśmy wyżej w § 79.

---

[1]) Pogląd ten reprezentują m. i. Jaworski Wł. L., *Projekt Konstytucji*, str. 18: „Wyrazem prawniczym samorządu jest to, że każdy organ samorządowy jest osobą prawną". Także Hernritt, *Grundlehren des Verwaltunsrechtes*, Tübingen. 1921 str. 187: „Unter Selbstverwaltung versteht man somit jeden Anteil an der öffentlichen Verwaltung, welcher einzelnen, als Verbands — personen organisierten, Gruppen der menschlichen Gesellschaft innerhalb des Staates mit Zulassung der Staatsgewalt zwecks besserer Wahrnehmung der von ihnen vertretenen Interessen zu eigenem Recht eingeräumt ist". Contra Panejko, o. c. str. 115.

[2]) Moment pochodzenia organu z wyboru, a nie z nominacji nie decyduje o jego charakterze samorządowym, gdyż zdarzają się organy samorządowe z nominacji, jednak stanowi to odchylenie od właściwej formy organizacyjnej tej instytucji, podważając jej prawną i polityczną niezawisłość. Opierając się na prawie pozytywnem możemy rozróżniać typy ustroju, instytucji, organu i odchylenia od typu, stanowiące jego deformację.

W ustroju organów lokalnych pierwszem zagadnieniem jest kwestja podziału administracyjnego Państwa [1]). Konstytucja Kwietniowa utrzymuje podział przyjęty przez Konstytucję marcową [2]), stanowiąc, iż dla celów administracji ogólnej Państwo będzie podzielone pod względem terytorjalnym na obszary administracyjne, a mianowicie województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie (art. 73 p. 1).

Administrację ogólną albo polityczną, sprawowaną przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, odróżniamy od administracji specjalnej, jak wojskowej, skarbowej, szkolnej i t. p. Dla celów administracji specjalnej Państwo dzielimy na okręgi dowództwa korpusów, izb skarbowych, szkolne, sądowe i t. p. Podstawowe znaczenie wśród tych podziałów Państwa ma podział dla celów administracji ogólnej, z którym Konstytucja (art. 75, p. 1) łączy organizację samorządu terytorjalnego. Podział na okręgi dla celów administracji specjalnej powinien być skoordynowany z tym podstawowym podziałem.

W administracji lokalnej odróżnić musimy władze pośrednie (województwa i powiaty) i władze lokalne w śc. zn. t. j. miejscowe (gminy miejskie i wiejskie).

W organizacji władz pośrednich przyjmuje Konstytucja system dwóch instancyj: pierwszą stanowi powiat, drugą województwo. Województwo dzieli się na powiaty, te zaś na gminy miejskie i wiejskie.

Władze gminne stanowią władzę lokalną w śc. zn. Gmina nie stanowi *instancji* administracyjnej, lecz jest jednostką samorządową oraz organem wykonawczym administracji rządowej, a przedewszystkiem powiatu. Trójstopniowy podział administracyjny Państwa łączy się z dwustopniowym systemem administracji ogólnej.

Dla ustalenia podziału administracyjnego Państwa Konstytucja marcowa wymagała drogi ustawodawczej, co jest uzasadnione, zwłaszcza w stosunku do województw, gdyż posiada on nie tylko znaczenie techniczno-administracyjne, ale także wielkie znaczenie polityczne, narodowościowe, gospodarcze, zainteresowane w nim są nie tylko władze, ale i ludność. Konstytucja kwietniowa wymaga formy aktu ustawodawczego tylko dla podziału na województwa (art. 73, p. 2), a zatem powiaty i gminy mogą być tworzone w drodze rozporządzeń Rządu. Przewiduje też Konstytucja możność odstąpienia w konkretnym wypadku od zasady trójstopniowego podziału administracyjnego, stanowiąc, że gminy miejskie mogą w warunkach oznaczonych ustawą,

---

[1]) Patrz *Materjały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*. Tom I i IV. *Podział Administracyjny Państwa*. Warszawa, 1929—30.

[2]) Wytworzony wcześniej na podstawie ustaw zwykłych, patrz Komarnicki W. *Polskie Prawo Polityczne*, str. 362.

tworzyć powiat lub województwo grodzkie (art. 73, p. 3). Drodze ustawodawczej zastrzega Konstytucja tylko ustalenie warunków (np. określenie wymaganej liczby ludności gminy), samo zaś utworzenie powiatu grodzkiego może być uskutecznione drogą rozporządzenia.

W przeciwieństwie do Konstytucji marcowej, która zawierała kilka wytycznych dla organizacji administracji rządowej (art. 66: zasady dekoncentracji, zespolenia, udziału czynnika obywatelskiego[1]), Konstytucja kwietniowa wytycznych w tym względzie nie daje i uregulowanie tych spraw przekazuje Prezydentowi Rzplitej, stanowiąc, iż organizację administracji rządowej, a w szczególności zakres działania jej organów określi dekret Prezydenta Rzplitej (art. 74). Dziedzina ta zostaje wyjęta z pod ustawodawstwa Sejmu i Senatu, gdyż dekrety, wydane na podstawie tego artykułu, zmieniane i uchylane być mogą tylko przez takież dekrety Prezydenta Rzplitej (art. 56). Kompetencja ta Prezydenta, jako stanowiąca wyjątek od normalnej drogi ustawodawczej musi być komentowana jak najściślej. Nie podlegają więc jej sprawy np. związane ze stosunkiem administracji rządowej do samorządu, przepisy o służbie cywilnej (pragmatyka urzędnicza, ustawy uposażeniowe i emerytalne), ponieważ określają prawa i obowiązki obywatela, który wszedł z państwem w szczególny stosunek t. zw. stosunek służbowy. Dekretom organizacyjnym pozostaje określenie struktury i kompetencji organów administracyjnych. Do nich należy powoływanie i znoszenie urzędów, rozumie się, w granicach uchwalonego przez Izby Ustawodawcze budżetu.

Dekrety te mogą ustalać przepisy zasadnicze, pozostawiając ich sprecyzowanie w drodze rozporządzeń wykonawczych Rządowi, ministrom, wojewodom, analogicznie do rozporządzeń wykonawczych do ustaw. W szczególności zależeć to będzie od postanowień dekretu o organizacji Rządu (art. 56), który zastąpi dekret Rady Regencyjnej z 3.I.1918 r. i który może określić reglamentacyjną kompetencję Rady Ministrów i poszczególnych ministrów (wydawanie statutów, regulaminów, rozporządzeń wykonawczych do tego dekretu[2]).

§ 96. ORGANIZACJA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ.

Organizacja administracji rządowej opiera się na rozporządzeniu Prezydenta Rzplitej z dn. 19 stycznia 1928 r.[3]), które dokonało unifi-

---

[1]) Postulaty reform patrz: Bobrzyński M., Kasznica St. i Smólski St. *Projekt reorganizacji administracji państwowej*, aneks do Jaworskiego *Projektu Konstytucji*, Kraków, 1928. Hausner R. *Zmiana Konstytucji a usprawnienie administracji*, Warszawa, 1931. Chmurski A. *Reforma administracji*, W-wa, 1926.

[2]) Por. Matuszewski K. *Dekret organizacyjny*, Ruch pr. XVI, str. 344.

[3]) Rozp. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej Dz. U Nr. 11 poz. 86.

kacji (z zachowaniem niektórych odrębności w b. dzielnicy pruskiej) ustroju administracyjnego, wytworzonego w pierwszych latach po wskrzeszeniu Państwa [1]) i dostosowało tę organizację do zasad ustroju administracyjnego, przyjętych przez Konstytucję marcową. Obecnie obowiązuje ono w tekście ustalonym obwieszczeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 25 sierpnia 1936 r. [2]), wydanym z upoważnienia rozporządzeń Prezydenta Rzplitej z 12 czerwca i 28 grudnia 1934 r.[3]). Tekst ten dostosowany został do zmian, wprowadzonych do rozporządzenia z 19.I.1928 r. przez ustawy i rozporządzenia późniejsze, a w szczególności Konstytucję kwietniową oraz ustawę z dn. 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego [4]).

Rozporządzenie styczniowe [5]) ustala system władz administracji ogólnej. Są niemi: 1) wojewodowie, komisarz Rządu na m. st. Warszawę, starostowie powiatowi i starostowie grodzcy, 2) organy związków samorządu terytorjalnego, o ile spełniają zadania administracji ogólnej.

Komisarz Rządu na m. st. Warszawę zrównany jest co do swego stanowiska i zakresu działania z wojewodą. Starostowie grodzcy stoją na czele powiatów miejskich t. j. miast, liczących więcej niż 75.000 mieszkańców. Rada Ministrów może tworzyć wyjątkowo powiaty miejskie z miast, liczących mniej niż 75.000 mieszk. Starostę mianuje Minister Spraw Wewnętrznych. Wojewoda podlega pod względem osobowym Ministrowi spraw wewnętrznych, pod względem służbowym zależnie od rodzaju spraw Prezesowi Rady Ministrów oraz właściwym ministrom. Starosta pod względem osobowym podlega wojewodzie wzgl. Ministrowi Spraw Wewnętrznych, pod względem służbowym zaś bezpośrednio wojewodzie.

Rozporządzenie styczniowe opiera ustrój administracyjny na rozróżnieniu władz zespolonych t. j. podporządkowanych władzy wojewody i starosty i niezespolonych, t. j. podległych bezpośrednio władzom centralnym, lecz w pewnym stopniu od wojewody uzależnionych.

Wojewodę mianuje Prezydent Rzplitej na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów.

---

[1]) Patrz szczegółowo dzieje unifikacji administracyjnej dzielnic Polski: Komarnicki W. *Polskie Prawo Polityczne*, str. 95—128.

[2]) D. U. Nr. 80 poz. 555 ex 1936.

[3]) Dz. U. Nr. 80 poz. 743 i Nr. 110 poz. 976 ex 1934.

[4]) Hausner R., *Jednolity tekst rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 19 stycznia 1928 r.* Gazeta Administracji, XVIII, Nr. 23.

[5]) Kasznica St. *Władze administracji ogólnej po reorganizacji, dokonanej Rp. P. R. 19/I 1928 r.* Ruch pr. VIII, z. II str. 137 i nast. Wasiutyński B., *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*, wyd. III, Poznań 1933.

Z tego powodu wojewoda i starosta posiadają podwójny charakter: 1) przedstawiciela Rządu na obszarze województwa wzg. powiatu, 2) szefa administracji ogólnej, t. j. administracji spraw wewnętrznych oraz innych działów administracji, bezpośrednio zespolonych we władzach administracji ogólnej.

Jako przedstawiciel Rządu wojewoda ma obowiązek i prawo: 1) wyłącznego reprezentowania Rządu przy uroczystych wystąpieniach, o ile Prezes Rady Ministrów nie wyśle osobnego delegata, 2) uzgadniania działalności całej administracji rządowej na obszarze województwa w myśl zasadniczej linji działalności Rządu, 3) ogólnego nadzoru nad sprawami osobowymi funkcjonarjuszów państwowych ze stanowiska wymogów bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, 4) uzgadniania działalności administracji cywilnej, jako też interesów gospodarczych województwa z potrzebami obrony Państwa, Do starosty stosują się analogicznie uprawnienia, wymienione pod 1) i 2).

Uprawnienia wojewody, jako przedstawiciela Rządu, zapewniają mu wpływ na działy niezespolone: 1) naczelnicy tych działów są obowiązani uzgadniać z wojewodą projekty swych zarządzeń natury ogólnej lub takich, które mają szczególne znaczenie dla polityki Rządu na obszarze województwa, 2) wojewoda ma prawo żądać od nich wyjaśnień, a w wypadkach szczególnie ważnych osobiście wejrzeć w tok spraw tych instytucyj, z wyjątkiem zakładów naukowych i przedsiębiorstw, 3) urządzać perjodyczne zebrania naczelników tych działów, odbywane pod jego przewodnictwem w celu stałego uzgadniania działalności wszystkich działów administracji rządowej między sobę i z zasadniczą linją działalności Rządu, 4) wojewoda ma prawo uczestniczyć w posiedzeniach wszystkich kolegjalnych organów administracyjnych na obszarze województwa i na nich przewodniczyć, 5) opinji wojewody wymaga przyjęcie do służby państwowej osób, podlegających przepisom o państwowej służbie cywilnej [1]), otrzymanie przez funkcjonarjusza państwowego stanowiska samoistnego i kierowniczego, otrzymanie przez urzędników i obywateli odznaczeń (orderów, krzyżów, medali) z wyjątkiem odznaczeń za zasługi wojskowe i funkcjonarjuszów władz centralnych; każda władza państwowa winna niezwłocznie rozpatrzeć wniosek wojewody o przeniesienie lub usunięcie podległego jej funkcjonarjusza na terenie województwa.

Rada Ministrów może upoważnić wojewodę do zażądania wstrzymania wykonania zarządzeń władz centralnych, które wojewoda uważa

---

[1]) Nie podlegają tej ustawie sędziowie, prokuratorzy, aplikanci sądowi, pracownicy kolejowi służby techniczno-wykonawczej (ale nie administracyjnej) oraz pocztowo-telegr. a także nauczyciele szkół państwowych.

za sprzeczne z równoczesnymi zarządzeniami innej władzy centralnej albo za niekorzystne dla Państwa wobec zmiany stanu faktycznego, w zarządzeniu nie uwzględnionego, a także zarządzeń władz na obszarze województwa, które on uzna za sprzeczne z zasadami, wytkniętemi przez władze centralne, albo niedopuszczalne z tych że powodów co pierwsze. Nie dotyczy to prawo w dziale oświecenia spraw o charakterze naukowym i ściśle pedagogicznym oraz w dziale kolejnictwa spraw technicznych i bezpieczeństwa ruchu.

W stosunku do spraw wojskowych niezależnie od normalnych obowiązków wojewody, jako szefa administracji ogólnej, w zakresie uzupełniania i zaopatrzenia armji, a) czuwa on nad należytem uwzględnieniem interesów obrony Państwa przez wszystkie działy administracji, b) inicjuje i kieruje współdziałaniem czynników społecznych w akcji przygotowania obrony Państwa oraz opieki nad żołnierzami, c) czuwa nad należytem uwzględnieniem przez organy wojskowe interesów gospodarczych województwa.

Na wypadek mobilizacji, ogłoszenia stanu wyjątkowego, albo w innych wypadkach, gdy ze względy na interes Państwa Rada Ministrów uzna to za konieczne, wojewoda obejmuje kierownictwo całej administracji rządowej na obszarze województwa, z wyjątkiem administracji wojskowej, wymiaru sprawiedliwości, kolejnictwa oraz poczt i telegrafów. Wtenczas jest on zwierzchnikiem wszystkich władz, urzędów i organów rządowych oraz służbowym przełożonym ich funkcjonarjuszów.

Do zakresu działania wojewody, jako szefa administracji ogólnej, należą sprawy administracji 1) spraw wewnętrznych, 2) przemysłu i handlu, z wyjątkiem adm. górniczej, urzędów probierczych, służby legalizacji narzędzi mierniczych i władz morskich, 3) rolnictwa i reform rolnych, z wyjątkiem adm. lasów państw., chowu koni, instytutów badawczo-naukowych, i innych, które mu nie podlegają stosownie do obowiązujących przepisów, 4) opieki społecznej, z wyj. spraw przekazanych inspekcji pracy, 5) komunikacji, z wyj. kolejnictwa, 6) wyznań rel. i ośw. publ. w zakresie spraw wyznaniowych oraz sztuki i kultury (ochrona zabytków, przyrody i t. p.), 7) skarbowej w zakresie daniny lasowej oraz pomocy państwowej na odbudowę budynków zniszczonych wskutek działań wojennych, 8) wszelkich innych, w których właściwość jego ustalają specjalne przepisy.

Sprawy administracji ogólnej załatwia wojewoda przy pomocy urzędu wojewódzkiego. Nadto dla współdziałania z wojewodą w wykonaniu zadań administracji ogólnej powołuje się czynnik obywatelski, reprezentowany przez organy samorządu wojewódzkiego. Do czasu zorganizowania samorządu wojewódzkiego tworzy się przy wojewodzie

kolegjalne organy: radę wojewódzką i wydział wojewodzki. Rada wojewódzka składa się z członków, wybranych przez rady powiatowe i rady miejskie miast, wydzielonych z powiatowych związków samorządowych po jednym przez każdą radę powiatową lub radę miejską. Rada wojewódzka jest organem opinjodawczym. Przynajmniej raz na rok wojewoda obowiązany jest przedstawić radzie sprawozdanie o ogólnym stanie województwa i wysłuchać opinji rady co do ogólnych potrzeb województwa. Wydział wojewódzki składa się z: 1) wojewody, wzgl. wicewojewody, jako przewodniczącego, 2) 2-ch innych urzędników państwowych, z których jednego wyznacza minister spraw wewn., drugiego zaś powołuje się stosownie do rodzaju spraw, 3) 3-ch członków wybranych na lat 4 przez radę wojewódzką z pośród mieszkańców województwa, posiadających bierne prawo wyborcze do rady wojew. Wydział wojew. ma głos doradczy w sprawach, przekazanych mu przez wojewodę i głos stanowczy w sprawie nadzoru nad samorządem powiatowym. Minister spraw wew. może rozwiązać radę i wydział woj. przed upływem kadencji.

Starosta przewodniczy na zebraniach perjodycznych władz i urzędów I-ej inst. celem uzgodnienia ich działalności, jest wykonawcą zleceń wojewody oraz może spełniać zlecone mu przez wojewodę specjalne uprawnienia w stosunku do władz, działających na obszarze powiatu. Sprawy, należące do jego kompetencji załatwia starosta przy pomocy starostwa. Nadto mogą być ustanowione ekspozytury starostwa poza jego siedzibą oraz sprawy mogą być załatwiane perjodycznie poza tą siedzibą przez starostę lub wyznaczonych przez wojewodę urzędników (roki starościńskie). Do współdziałania ze starostą pow. powołany jest czynnik obywatelski reprezentowany przez organy samorządu pow., a mianowicie: rada powiatowa i wydział powiatowy, ze starostą grodzkim zaś—kolegjum, powołane z członków rady miejskiej wzgl. magistratu.

Specjalny ustrój posiada m. stoł. Warszawa. Władzami administracji ogólnej na obszarze m. st. Warszawy są: a) komisarz rządu na m. st. Warszawę, b) starostowie grodzcy, c) zarząd miejski Warszawy w zakresie poruczonym przez ministra spraw wewn. w porozumieniu z właściwymi ministrami.

Rozporządzenie zachowuje pewne odrębności ustroju administracyjnego na obszarze województw: poznańskiego i pomorskiego. Nie tworzy się tam rad wojewódzkich, lecz ich kompetencja należy do sejmików wojewódzkich, zadania zaś wydziałów woj. spełniają istniejące w tych województwach wydziały wojewódzkie powiatowych związków komunalnych za pośrednictwem izb wojewódzkich, w których skład wchodzą 3 członkowie oraz ich zastępcy, wybierani

przez wydział woj. w głosowaniu stosunkowem z pośród mieszkańców województwa, posiadających prawo wybieralności do sejmiku wojewódzkiego, ponadto wojewoda oraz 2 urzędnicy państwowi, z tem, że miejsce drugiego urzędnika, o ile rodzaj spraw nie wymaga fachowca, zajmuje sędzia woj. sądu adm., powołany przez Min. spraw wewn.

§ 97. POJĘCIE I RODZAJE SAMORZĄDU W KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ.

Instytucję samorządu zalicza Konstytucja kwietniowa do swych zasadniczych założeń, gdyż formułuje w tezach ideologicznych t. j. naczelnych 10-ciu artykułach zasadę samorządu, jego rodzaje i zadania. Art. 4 p. 3 Konstytucji głosi, że „Państwo powoła samorząd terytorjalny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego". Z brzmienia tego artykułu wynika 1° oparcie instytucji samorządu na powołaniu przez Państwo t. j. stwierdzenie pochodzenia jego uprawnień od delegacji państwowej, 2° rozróżnienie dwóch rodzajów samorządu: terytorjalnego i gospodarczego, 3° pojmowanie zadań samorządu, jako *udziału* w wykonywaniu zadań życia zbiorowego. Ten ostatni punkt łączy się z określeniem samorządu zarówno terytorjalnego, jak i gospodarczego, które daje Konstytucja w art. 72 p. 2, jako rodzajów administracji państwowej.

Pojęcie samorządu, jako rodzaju administracji państwowej, wyjaśniliśmy wyżej przez rozróżnienie administracji scentralizowanej od administracji zdecentralizowanej czyli samorządowej. Pojęcie to uzupełnia się przez zestawienie treści p. 3 artykułu 4 Konstytucji z treścią dwóch poprzednich punktów tegoż artykułu. Poświęcone są one kształtowaniu się w ramach Państwa i w oparciu się o nie życia społeczeństwa (p. 1), oraz zapewnieniu mu przez Państwo swobodnego rozwoju, oraz nadawaniu mu kierunku i normowaniu jego warunków, gdy tego dobro powszechne wymaga (p. 2). Z tego zestawienia widać, że Konstytucja uważa samorząd za *organizację społeczeństwa* w ramach państwa.

Tworząc syntezę z tych dwóch pojmowań samorządu: 1° jako administracji zdecentralizowanej i 2° jako organizacji społeczeństwa, możemy zdefinjować jego pojęcie według Konstytucji kwietniowej, jako *udział w administracji grup społecznych.* W tej formie przedstawia się w pełnej postaci sprawowanie administracji przez samych zainteresowanych.

Zainteresowani ci tworzą związki, czyli grupy, oparte o pewne interesy, uznane przez Państwo, i dla zrealizowania których Państwo przekształca te grupy w korporacje, nadając im osobowość prawną, tak w prawie prywatnem, jak też w prawie publicznem, wyposaża-

jąc je dla określonych celów w *imperium* i czyniąc z nich w ten sposób *korporacje albo ciała samorządowe, związki prawa publicznego* [1]).

Dwie te strony osobowości prawnej korporacji samorządowych Konstytucja nasza rozróżnia ściśle, jak to zobaczymy niżej.

Dzięki nadaniu im przez Państwo osobowości publiczno-prawnej, ciała samorządowe zostają wyposażone we władzę, opartą na własnem, aczkolwiek pochodnem (delegowanem) prawie.

Oprócz wymienionych w art. 4 p. 3 rodzajów samorządu Konstytucja kwietniowa przejmuje z Konstytucji marcowej dwa inne rodzaje: narodowościowy i wyznaniowy, gdyż zachowuje w mocy (art. 81 p. 2) dotyczące tych samorządów artykuły 109 oraz 113-116 Konstytucji marcowej.

Konstytucja polska zatem uznaje następujące grupy społeczne, jako substrat do wytworzenia publiczno - prawnych korporacji samorządowych:

1-o wspólnotę terytorjalną, 2-o wspólnotę gospodarczą, 3-o wspólnotę narodowościową, 4-o wspólnotę wyznaniową.

Zbadamy kolejno, na jakich zasadach Konstytucja opiera każdy z tych rodzajów samorządu.

I) *Samorząd terytorjalny* jest to samorząd korporacji terytorjalnych, czyli korporacji, jakie tworzy ludność części terytorjum państwowego, uznanej za jednostkę terytorjalną.

Pomimo wzrostu w naszych czasach znaczenia samorządu gospodarczego, stanowi samorząd terytorjalny bezsprzecznie najważniejszą formę samorządu: w strukturze jego widzimy analogję do struktury Państwa, które jest korporacją terytorjalną. Jak Państwu i funkcjom państwowym właściwy jest charakter podwójnie powszechny, subjektywny i objektywny, t. j. tak ze względu na skład, jak i przedmiot działalności korporacji, tak też jednostki samorządu terytorjalnego, noszą cechę tej podwójnej powszechności: ogarniają ogół ludności związanej (przynależnej prawnie) z danem terytorjum i zasadniczo mają na celu zaspokojenie nie jakichś specjalnych, jednostronnych jej interesów, lecz troskę ogólną o jej interesy, co przy określeniu ustawowem ich kompetencji sprowadza się do powierzenia im pieczy podstawowych interesów ludności danego okręgu, stanowiących warunki jej bytu.

Pierwszą kwestją przy przedstawianiu ustroju samorządowego w danem państwie jest określenie, jakim jednostkom terytorjalnym on przysługuje. Wielkość jednostki terytorjalnej, jaka korzystać ma z samorządu, posiada pierwszorzędne znaczenie dla całej jego konstrukcji; wielkość ta, t. j. zaludnienie i terytorjum jest czynnikiem,

---

[1]) Por. Komarnicki W. *Polskie Prawo Polityczne*, str. 368.

określającym zarówno środki materjalne danej jednostki samorządowej, jak i jej zadania. Stąd też mogą współcześnie istnieć w danem państwie związki samorządowe węższe i szersze, tak, że na terytorjum związku szerszego istnieć może kilka związków węższych, ściślejszych. W ten sposób powstaje gradacja ciał samorządowych, między któremi, oczywiście, muszą zachodzić liczne stosunki, unormowane prawnie, i wytwarza się obok systemu rządowej organizacji administracyjnej system administracji samorządowej.

Konstytucja obecna, taksamo jak poprzednia, dostosowuje budowę samorządu terytorjalnego do podziału administracyjnego Państwa. stanowiąc, że stosownie do podziału Państwa na obszary administracyjne powołuje się samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny (art. 75 p. 1), czyli przewiduje trzystopniowy system administracji samorządowej.

Przewiduje również Konstytucja możność tworzenia t. zw. związków celowych czyli związków jednostek samorządowych dla dokonania wspólnemi siłami pewnych określonych, konkretnych zadań (art. 75 p. 3). Idzie tu przedewszystkiem o rozleglejsze zadania natury ekonomicznej, np. budowę kanałów, przechodzących przez szereg powiatów. Potrzeba tych związków wynikać może z tego, że samorząd wojewódzki nie jest jeszcze poza b. dzielnicą pruską zorganizowany, aczkolwiek względy gospodarcze mogą skłaniać niektóre powiaty do wchodzenia ze sobą w stosunek ściślejszy po za związkiem, wynikającym dla nich z przynależności do województwa [1]). Ważne zastrzeżenie zawiera Konstytucja (art. 75 p. 4) iż osobowość publiczno-prawną może związkom samorządów nadać ustawa. Zastrzeżenie drogi ustawodawczej jest tu konieczne tak, by zapobiec zbyt pohopnemu, niedostatecznie uzasadnionemu tworzeniu tych związków, jak i zmianie faktycznej w ten sposób ustawowo ustalonego podziału administracyjnego Państwa na województwa.

W tymże artykule Konstytucja formułuje zadania samorządu terytorjalnego, jako „urzeczywistnianie zadań administracjj państwowej w zakresie potrzeb miejscowych" czyli pojmuje samorząd jako zarząd interesów lokalnych, co jest dość wązkiem ujęciem, nie obejmuje bowiem spełniania przez organy samorządowe niektórych agend w interesie ogólno-państwowym, jak np. sporządzanie list wyborców do Izb Ustawodawczych, wystawiania legitymacyj wyborczych przy plebiscycie, zarządzonym dla obioru Prezydenta Rzplitej, współdziałania przy poborze wojskowym i t. p.

---

[1]) Przepis ten jest recypowany z Konstytucji marcowej (art. 65 p. 2), patrz przemówienie posła dr. Dubanowicza w Sejmie Ustawodawczym w dniu 8.III.1921 (*Spr. sten.* CCXVI/16).

Dla urzeczywistnienia zadań samorządu posiada doniosłe znaczenie przyznanie mu przez Konstytucję *kompetencji normodawczej*. Udzielenie mu tego prawa Konstytucja łączy z następującemi zastrzeżeniami: 1° że zakres stanowienia norm obowiązujących będzie oznaczony przez ustawy, 2° że koniecznem będzie zatwierdzenie tych norm przez powołaną do tego władzę nadzorczą, 3° że moc obowiązująca ich ograniczona będzie do obszaru danej jednostki samorządowej (art. 75 p. 2).

Nie przyznaje Konstytucja obecna normom tym charakteru ustawowego, nie wyposaża jednostek samorządowych, także stopnia najwyższego t. j. wojewódzkich związków samorządowych w autonomję, w przeciwieństwie do Konstytucji marcowej, która zapowiadała (art. 3) przekazanie przedstawicielstwom samorządu terytorjalnego „właściwego zakresu ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa", pozostawiając zresztą także bliższe określenie autonomicznego ustawodawstwa samorządów ustawom państwowym. Według Konstytucji obecnej, normy te będą uchwałami samorządowych organów stanowiących, zatwierdzonemi przez władze nadzorcze, a więc posiadającemi moc rozporządzeń.

Dla konstytucyjnej koncepcji samorządu ważnem jest nie tylko (i nietyle) oznaczenie w Konstytucji zakresu jego kompetencyj, ale zapewnienie mu gwarancji jego niezawisłości. Niezawisłość może być tylko względna, szranki swe znajdując w ingerencji Państwa do spraw samorządowych w postaci nadzoru administracyjnego, polegającego przedewszystkiem na kontroli legalności działań organów samorządowych, w niektórych jednak sprawach szczególnej wagi rozciąganego i na celowość ich działań, jak np. przy zatwierdzaniu budżetu, niektórych podatków komunalnych i t. p. Konstytucja kwietniowa pojmuje nadzór państwowy nad samorządem w sensie pełnym t. j. obejmującym zarówno legalność, jak i celowość, gdyż mówi ogólnie: „nadzór nad działalnością samorządu" (art. 75 p. 5).

Sprawowanie nadzoru oddaje Konstytucja Rządowi, który może go sprawować bądź przez swoje organy t. j. organy administracji rządowej bądź przez organy samorządu stopnia wyższego. Nie precyzuje Konstytucja form nadzoru, ani także nie zastrzega uregulowania tych form drodze ustawodawczej, jak to np. czyniła Konstytucja marcowa, stanowią, że „wypadki, w których uchwały organów samorządowych wymagać będą wyjątkowo zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia lub przez ministerstwa, bądź określone ustawami" (art. 70). Konieczność ograniczenia nadzoru administracyjnego wynika z samej ideji samorządu. Władza nadzorcza nie może stać się władzą przełożoną. Z odrębności ciał samorządowych wynika również prawo

skargi ich w trybie sądowo-administracyjnym na zarządzenia władz nadzorczych.

Struktury organów samorządowych Konstytucja obecna nie określa wcale, nie chcąc najwidoczniej krępować ustawodawcy pod tym względem i dając możność dostosowania tej struktury do zmieniających się potrzeb społeczeństwa i Państwa. W porównaniu z poprzednią Konstytucją obecna zawiera znacznie mniej przepisów, dotyczących samorządu terytorjalnego. Inne konstytucje są jednak pod tym względem bardziej lakoniczne, zawierając bardziej jeszcze ogólne postanowienia[1]), albo zgoła pomijają ten przedmiot milczeniem, co jednak jest niesłuszne ze względu na wagę tego przedmiotu i potrzebę gwarancyj konstytucyjnych dla podstaw, na których oparty ma być samorząd.

II. *Samorząd gospodarczy,* istniejący już w Polsce na podstawie art. 68 Konstytucji marcowej, choć jeszcze niecałkowicie zorganizowany, przyjmuje również Konstytucja kwietniowa, jako drugi, obok terytorjalnego, rodzaj samorządu. Podobnie, jak i co do samorządu terytorjalnego, Konstytucja nie określa bliżej kompetencyj i organizacji samorządu gospodarczego, ustala tylko ogólne zasady. Według tych zasad, samorząd gospodarczy ma być samorządem dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, przytem organem jego w każdej dziedzinie ma być odpowiednia „izba" czyli reprezentacja. Art. 76 p. 1 Konstytucji wymienia tylko przykładowo: izby rolnicze, przemysłowo-handlowe, rzemieślnicze, pracy, wolnych zawodów, dodaje bowiem w końcu: „oraz inne zrzeszenia publiczno-prawne". Jest więc samorząd gospodarczy identyczny z samorządem zawodowym najszerzej pojętym. Zawody czyli grupy społeczne, oparte na jednorodnym interesie gospodarczym, zostaną zorganizowane w korporacje czyli zrzeszenia publiczno-prawne, które powołają, jako swój organ, reprezentację danej grupy—odpowiednią izbę. Zarówno sposób powołania tego organu, jak ustrój i kompetencje jego nie są określone w Konstytucji.

Konstytucja przewiduje jedynie możność łączenia izb w związki i nadawania tym związkom osobowości publiczno-prawnej. Wymaga to formy ustawy (art. 76 p. 2). W ten sposób izby, stanowiące reprezentację danej grupy gospodarczej (zawodowej) na pewnym obszarze, będą mogły tworzyć związki i w tej drodze wytwarzać wyższe stopnie samorządu gospodarczego, obejmujące bądź jakąś dzielnicę Pań-

---

[1]) Np. Konstytucja czecho-słowacka zawiera taki przepis: § 91: skład i kompetencję ciał samorządowych regulują specjalne ustawy. Zestawienie przepisów różnych konstytucyj o samorządzie patrz w referacie posła D u c h a (*Nowe Państwo,* t. II z. 7 str. 100).

stwa, np. Wielkopolskę, Pomorze, i t. p. bądź też całe Państwo. W ten sposób będzie mogła wytwarzać się także łączność pomiędzy izbami, reprezentującemi różne zawody gospodarcze w pewnych dzielnicach, bądź w całem państwie. Ta druga ewantualność prowadzi nas do zagadnienia centralnego organu samorządu gospodarczego.

Możność powołania go w drodze ustawodawczej przewiduje Konstytucja (art. 76 p. 3) w postaci Naczelnej Izby Gospodarczej. Konstytucja określa ogólnie zadania, jakim ma służyć ten organ, a przez to pośrednio i jego zakres działania. Może to być: 1) rozważanie zagadnień, dotyczących całokształtu życia gospodarczego, 2) opinjowanie o projektach ustaw gospodarczych, 3) harmonizowanie poczynań w poszczególnych gałęziach gospodarstwa narodowego. Zadania Naczelnej Izby formułuje Konstytucja nie tylko bardzo ogólnie, zgodnie z charakterem swych norm, ale i restryktywnie: w szczególności określa jej rolę, jako organu opinjodawczego. Nie jest przeto zamiarem Konstytucji nadać Naczelnej Izbie Gospodarczej charakter trzeciej izby parlamentu, obok Sejmu i Senatu. Będzie mogła ona współdziałać z Rządem i Izbami Ustawodawczemi w regulowaniu ustawodawczem życia gospodarczego przez opinjowanie projektów ustaw, mających związek z życiem gospodarczem (w tym sensie należy rozumieć nieco wązkie określenie Konstytucji: „ustaw gospodarczych"), a także występować do Rządu (bądź za pośrednictwem poszczególnych posłów) z projektami ustaw. Formalnej inicjatywy ustawodawczej przyznać jej nie będzie można, gdyż według kategorycznego brzmienia art. 50 Konst. prawo to należy wyłącznie do Rządu i Sejmu i żaden *inny* czynnik nie jest w nim przewidziany.

Natomiast trzecie z wyliczonych przez Konstytucję zadań N.I.G-ej pozwala na rozwinięcie przez nią reglamentacji życia gospodarczego w drodze rozporządzeń, wydawanych w zakresie ustawowo ustalonym. Posiadanie pewnego zakresu działania, w którymby N.I.G. mogła wydawać rozporządzenia bądź zarządzenia, jest konieczne, jeżeli ma być ona organem *samorządu* w śc. słowa zn., a nie tylko instytucją doradczą. Ustawa określi stosunek N. I. G. do poszczególnych izb. W każdym razie będzie niezbędną ingerencja jej do tych spraw, przekazanych samorządowi gospodarczemu, w których nie jest zainteresowana jedna poszczególna dziedzina gospodarcza, reprezentowana przez poszczególną izbę, lecz dwie lub więcej grup. Połączenie izb samorządu gospodarczego w N. I. G. uczyni z niej przedstawicielstwo interesów gospodarczych kraju, ujętych nie pod specjalnym kątem widzenia jednej grupy, lecz ze stanowiska ogólnego, i stworzy zeń ważny czynnik solidarności społecznej wszystkich grup wytwórczych.

Konstytucja kwietniowa, podobnie jak marcowa, traktuje zagadnienie samorządu gospodarczego w sposób ostrożny. Konstytucja nie poszła za licznymi głosami, nawołującymi, by uczynić ten samorząd szczególnie ważnym momentem reformy ustroju politycznego [1]). Widoczna jest tendencja Konstytucji uczynienia z przewidywanych w art. 76 organów tylko czynnika samorządowego, a nie politycznego, również N. I. G. nie ma być rodzajem parlamentu gospodarczego. Charakter samorządowy tych organów zaznacza Konstytucja także i przez zastrzeżenie prawa nadzoru nad nimi Rządowi, który wykonywuje go przez powołane do tego organy (art. 76 p. 4). Ze względu jednak na związek spraw gospodarczych z politycznemi, i na te drugie wpływ N. I. G-ej nie da się wykluczyć. Obecna ordynacja wyborcza do Sejmu wprowadzając przedstawicieli samorządu gospodarczego do zgromadzeń okręgowych, ustalających kandydatury na posłów, zapewnia organom tego samorządu pewien wpływ polityczny. Zgodnie z ogólną ewolucją współczesną przewidywać należy dalszy rozwój samorządu gospodarczego, a stąd rosnące jego znaczenie w ustroju państwowym. Koniecznem też będzie wytworzenie łączności pomiędzy organami obu rodzajów samorządu: terytorjalnego i gospodarczego [2]).

III. Art. 81 p. 2 Konstytucji kwietniowej utrzymuje w mocy art. 109 Konstytucji marcowej, zawierający zasady *samorządu narodowościowego*. Oparty on jest na założeniu, wyrzeczonym w pierwszym ustępie art. 109, iż każdy obywatel ma prawo zachowania swej narodowości i pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych [3]).

---

[1]) W szczególności Jaworski Wł. L. *Projekt Konstytucji*, 1928, str. 78. Ankieta o Konstytucji marcowej, Czas. pr. XXII, str. 162 i n. Patrz także referat posła Szawleskiego na Komisji Konst. Sejmu z 23.III.1933 r. (Nowe Państwo, t. III z. 9 str. 88).

[2]) Patrz Panejko J., *Ustrój samorządu terytorjalnego w Polsce*, Kraków, 1928, str. 326.

[3]) Wykonanie tego prawa w szerokim zakresie zabezpieczają trzy t. zw. ustawy językowe, a mianowicie: 1) ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych (Dz. U. Nr. 73, poz. 724), 2) ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o języku urzędowania sądów, urzędów prokuratorskich i notarjatu (Dz. U. R. P. Nr. 78, poz. 757) i 3) ustawa z dn. 31 lipca 1924 r., zawierająca niektóre postanowienia o organizacji szkolnictwa (Dz. U. R. P. Nr. 79, poz. 766).

Pierwsza z tych ustaw stanowi, że językiem państwowym Rzplitej Polskiej jest język polski. W języku państwowym urzędują wszystkie rządowe i samorządowe władze i urzędy administracyjne zarówno w służbie wewnętrznej, jak zewnętrznej. Wyjątki ustala ustawa na rzecz: 1) obywateli polskich narodowości ruskiej (rusińskiej) na obszarze województw: lwowskiego, tarnopolskiego, stanisławowskiego, wołyńskiego i poleskiego, 2) narodowości białoruskiej na obszarze województw: poleskiego, nowogródzkiego, wileńskiego oraz powiatów: grodzieńskiego i wołkowyskiego w województwie

Jako środek do osiągnięcia tego celu, art. 109 ust. 2 przyjmuje powołanie do życia samorządu narodowościowego, stanowiąc, że osobne ustawy państwowe zabezpieczą mniejszościom w Państwie Polskiem pełny i swobodny rozwój ich właściwości narodowościowych przy pomocy autonomicznych związków mniejszości o charakterze publiczno - prawnym w obrębie związków samorządu powszechnego.

Zasadnicze znaczenie posiada ustalenie ścisłego związku samorządu narodowościowego z powszechnym czyli terytorjalnym, co de-

---

białostockiem, 3) narodowości litewskiej w pow. święciańskim i gminach z większością litewską dawnego powiatu trockiego. Na obszarach tych cywilne władze i urzędy adm. I i II inst. oraz władze samorządowe przyjmują podania i ustne oświadczenia także w języku macierzystym i odpowiadają w województwach: lwowskiem, tarnopolskiem i stanisławowskiem w 2 językach: państwowym i w języku podania, a na pozostałych obszarach w języku państwowym, a na życzenie stron w 2 językach. Urzędy gmin wiejskich odpowiadają w języku podań, władze miejskie miast wydzielonych, zależnie od uchwały rady miejskiej. W obradach rad gminnych, miejskich, sejmików powiatowych i wojewódzkich narówni z językiem państwowym mogą być używane też języki miejscowe, które są dopuszczone w podaniach w danem województwie, w miastach wydzielonych decyduje rada miejska. Również obwieszczenia władz samorządowych mogą być na podstawie uchwały danego ciała samorządowego sporządzane w 2-ch językach, przyczem język państwowy musi być na pierwszem miejscu. Obwieszczenia władz państwowych będą sporządzone w tych samych językach, co obwieszczenia władz samorządowych w danej gminie. Przepisy powyższe nie dotyczą władz i urzędów kolei żelaznych, poczt, telegrafów i telefonów.

Druga z tych ustaw ustala, że językiem urzędowania wewnętrznego i zewnętrznego sądów, urzędów prokuratorskich i notarjatu jest język polski, jako język państwowy. Jednakowoż obywatele polscy narodowości ruskiej (rusińskiej), białoruskiej i litewskiej mają prawo na tym samym obszarze, o którym była mowa w ustawie poprzedniej, używać w sądach i urzędach prokuratorskich swego języka macierzystego w słowie oraz na piśmie z tem, że o ile strona druga lub jej zastępca, albo sędzia przysięgły nie rozumie języka, sąd musi mu przedstawić treść zeznań, oświadczeń i wywodów, bądź przybrać tłumacza, oraz na żądanie tej strony, przedstawione w ciągu 14 dni od doręczenia jej pisma w języku macierzystym drugiej strony, musi być dostarczone jej przez tę stronę tłomaczenie na język państwowy. Według uznania sądu, oświadczenia złożone w języku macierzystym mają być także w tym języku zaprotokułowane, obok języka państwowego. W dochodzeniach i śledztwach karnych zeznania oświadczenia oskarżonych i świadków mają być na żądanie protokułowane obok języka państwowego także w języku, w którym były złożone. Oskarżony może żądać tłomaczenia aktu oskarżenia na język macierzysty. Wyroki, orzeczenia, decyzje, mają być na żądanie strony oskarżonej, wzgl. stron w postępowaniu niespornem zaopatrzone w tłomaczenie na język macierzysty. Adwokaci, zastępcy stron narodowości ruskiej, lub białoruskiej, mają prawa używać języka macierzystego, z wyjątkiem wywodów przed sądem orzekającym, które wolno wygłaszać w języku macierzystym tylko w okręgu sądu apel. lwowskiego. Obywatelom narodowości ruskiej te same uprawnienia językowe przysługują w sądach apelacyjnych w Lublinie i w Wilnie w sprawach odwołań od wyroków i decyzji sądów z siedzibą w woj. wołyńskiem i poleskiem, nadto mogą oni

cyduje o jego zakresie działania terytorjalnym i rzeczowym. Służyć ma on rozwojowi *właściwości* narodowych, a więc tego, co nazywamy kulturą narodową. Słowo „mniejszość", użyte w art. 109 nie oznacza jedynie elementów niepolskich, lecz mniejszość w danej jednostce samorządowej, a zatem może być to mniejszość złożona zarówno z ludności polskiej, jak i niepolskiej.

Art. 109 zawiera tylko ogólne i niezupełnie jasne postanowienia co do organizacji tego samorządu. W szczególności niejasnem jest pojęcie *autonomicznego* związku mniejszości. Sądzić należy, że niema tu mowy o autonomji w znaczeniu ścisłem, t. j. wyodrębnieniu pod względem ustawodawczym, tembardziej obecnie, gdyż Konstytucja kwietniowa nie przewiduje autonomicznego ustawodawstwa organów samorządu terytorjalnego. Chodzić tu może jedynie o usamodzielnienie przedstawicieli mniejszości w stosunku do organów danej jednostki samorządowej w zakresie działania samorządu narodowościowego. A zatem przedstawiciele mniejszości uczestniczą w życiu tej jednostki samorządowej wspólnie z pozostałymi, o ile chodzi o sprawy ogólnego znaczenia, działają natomiast samodzielnie w sprawach, posiadających znaczenie dla kultury narodowej.

Wreszcie trzeci ustęp art. 109 stanowi, iż Państwo będzie miało w stosunku do działalności tych związków mniejszościowych prawo kontroli oraz uzupełnienia w razie potrzeby ich środków finansowych. Postanowienie to również zredagowane jest bardzo ogólnie. Sądzić należy, że stanowi ono uzupełnienie przepisów, odnoszących się do samorządu terytorjalnego t. j. obok nadzoru, wykonywanego na zasadach ogólnych nad tym samorządem (art. 75 p. 5), przewiduje możność specjalnej kontroli, oraz obok zaspakajania potrzeb finansowych tego samorządu ze źródeł wspólnych z samorządem terytorjalnym,

---

żądać, aby wyroki i decyzje Sądu Najwyższego w sprawach wyroków i decyzji sądów okręgu sądu apelacyjnego lwowskiego były sporządzone w 2-ch językach.

Trzecia ustawa odnosi się do tego samego, co poprzednie, obszaru, i ustala, że zasadniczym typem szkoły państwowej na nim, w myśl zasady godzenia i łączenia dla zgodnego współżycia ludności narodowo mieszanych ziem, a nie dzielenia jej, jest szkoła wspólna, wychowująca na dobrych obywateli Państwa dzieci narodowości polskiej i niepolskiej we wzajemnym szacunku ich narodowych właściwości.

Zapewnienie nauki w języku macierzystym w szkole powszechnej w gminach, posiadających 25% ludności ruskiej, białoruskiej lub litewskiej, następuje na żądanie rodziców 40 dzieci w wieku szkolnym, jeśli zaś jest w tymże obwodzie szkolnym conajmniej 20 dzieci, których rodzice żądają nauki w języku państwowym, wykład będzie dwujęzyczny, przyczem połowa godzin przeznaczona będzie na naukę w języku ruskim lub białoruskim. Państwową szkołę średnią dwujęzyczną zakłada się na żądanie rodziców 150 uczni narodowości ruskiej lub białoruskiej. We wszystkich szkołach zapewnioną być musi nauka języka państwowego, historji i geografji Polski wraz z nauką o Polsce współczesnej.

przewiduje subwencjonowanie celów samorządu narodowościowego przez Państwo [1]).

IV. Samorząd wyznaniowy opiera się na art. 114—116 Konstytucji marcowej, utrzymanych w mocy art. 81 p. 2 Konstytucji kwietniowej. Nie znajduje się on tak, jak samorząd narodowościowy, w związku z ustrojem administracji państwowej, lecz stanowi realizację wolności religijnej, przeto rozpatrzymy go w rozdziale o prawach i obowiązkach obywatelskich.

§ 98. ORGANIZACJA SAMORZĄDU.

I. W ciągu pierwszych 15 lat istnienia Państwa Polskiego ustrój *samorządu terytorjalnego* opierał się na nader różnolitem ustawodawstwie, pochodzącem w większości z czasów zaborczych, częściowo zaś już z czasów po wskrzeszeniu Państwa [2]). Uporządkowanie tego stanu prawnego stanowiło ważny czynnik w zjednoczeniu państwowem dzielnic Polski, aczkolwiek znaczne różnice kulturalne, jakie zachodzą między niemi, powodują konieczność zachowania pewnych odrębności ustrojowych, dopuszczających większą niezawisłość samorządu w dzielnicach wyżej pod względem rozwoju kulturalnego i gospodarczego stojących, a czyniących koniecznem wzmocnienie ingerencji administracji rządowej w pozostałych dzielnicach.

Różnolitość ustrojową w tej dziedzinie usuwa w znacznej mierze, ale nie całkowicie, ustawa z dn. 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego (Dz. U. Nr. 35 poz. 294), nie odnosząca się tylko do Woj. Śląskiego [3]). Ustawa ta wprowadza jednolitość co do zasad ustrojowych, pozostawiając postanowienia ustaw

---

[1]) Próbą zorganizowania samorządu narodowościowego w ramach samorządu wojewódzkiego była ustawa z dn. 22.IX.1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczeg. woj. lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz. U. Nr. 90 poz. 829), jednak ustawa ta nie weszła w życie.

[2]) Wyszczególnienie tych wszystkich ustaw o samorządzie patrz w referacie posła Polakiewicza *(spraw. sten. LXXXV/62-65)*.

[3]) Patrz: *Druk sejmowy № 460* zawierający przedłożenie rządowe, zawierające projekt ustawy wraz z motywami, z dn. 16.I.1932 r. *Druk sejmowy № 700:* sprawozdanie komisji administracyjnej o rządowym projekcie ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego. *Druk sejmowy № 712:* brzmienie projektu ustalone przez Sejm. *Druk senacki № 51:* Sprawozdanie komisji administracyjnej o projekcie ustawy. *Sprawozdania stenograficzne* z 85, 86, 87 i 90-go posiedzeń Sejmu w dniach 13, 14, 15 i 18 lutego 1933 r. *Sprawozdanie sten.* z 51 pos. Senatu w dn. 14 marca 1933 r. *Sprawozdanie sten.* z 100 pos. Sejmu z dn. 23 marca 1933 r.

Próby kodyfikacji ustaw samorządowych były stale podejmowane od r. 1919. W r. 1927 doprowadzono prace nad reformą gminy wiejskiej do III-go czytania, rozwiązanie Sejmu uniemożliwiło uchwalenie projektu. Teksty wszystkich projektów patrz *Samorząd terytorjalny*, rok III, 1931 zeszyty 3-4.

dzielnicowych w licznych, choć raczej drugorzędnych kwestjach. Stanowić więc ma ona tylko etap w unifikacji ustrojowej samorządu, oraz w rozwoju jego form organizacyjnych. To też nie wprowadza ona w całej pełni przewidzianego w obu Konstytucjach: marcowej i kwietniowej trójstopniowego ustroju samorządu, nie tworząc stopnia najwyższego t. j. wojewódzkiego, pozostawia jednak niezmieniony samorząd wojewódzki w woj. poznańskiem i pomorskiem.

Z zasad, na których ustawa 1933 r. opiera się, należy podkreślić upowszechnienie typu gminy zbiorowej, dotychczas istniejącej tylko w b. zaborze rosyjskim. Chodziło przy tej reformie nie tylko o ujednostajnienie typu gminy, jako podstawowej komórki ustroju administracyjnego, ale o stworzenie na obszarze całego Państwa gminy dostatecznie silnej do wypełniania ciążących na niej zadań, a w szczególności poruczonych jej przez Państwo [1]). Przyjęcie zasady gminy zbiorowej spowodowało utworzenie poddziałów gmin wiejskich, istniejących dotychczas też tylko w b. zaborze rosyjskim, gromad, nie przewidzianych w Konstytucji. Gromada ma być przedewszystkiem podmiotem praw majątkowych, oraz ma współdziałać z gminą wiejską w wykonywaniu jej zadań oraz zarządzać sprawami o znaczeniu wyłącznie miejscowem. Intencją ustawy nie jest nadanie jej charakteru czwartego stopnia samorządu, stąd daleko idące podporządkowanie jej gminie, wszelako jest gromada podmiotem nie tylko prywatnych, ale i publicznych praw [2]).

---

[1]) Art. 10 p. 2 ustawy: Wielkość obszaru gminy powinna odpowiadać naturalnemu, o ile możności, zasięgowi wspólnego zainteresowania lokalnemi sprawami publicznemi ogółu mieszkańców połączonych miejscowości, jak również zapewnić gminie zdolność wykonywania ciążących na niej zadań. Por. Podwiński St., *Zagadnienie wielkości gminy wiejskiej w Polsce*, Sam. ter. 1929, z. IV. Jaroszyński M., *Zasadniczy typ gminy wiejskiej w Polsce*, Sam. ter. 1930, z. I. Brzeziński W., *Terytorjalna organizacja gminy wiejskiej w Polsce*. Wnioski do reformy, W-wa 1932. Bujak Fr., *Uwagi o zamierzonych reformach administracyjnych*, Samorząd, Nr. 44 — 45 1931 r.

[2]) Por. Jaroszyński M. *Ustawa z 23.III 1933 r.* art. w Samorządzie teryt. V, 1933, z. 1 - 2 str. 127: „Sumując, należy powiedzieć, że gromada jest przymusowym związkiem o charakterze terytorjalnym, zorganizowanym korporacyjnie, posiadającym samodzielny zakres działania w dziedzinie administracji publicznej i wyposażonym we władzę zwierzchnią. Jest więc instytucją prawa publicznego, korporacją prawno-publiczną, jednostką samorządu terytorjalnego". Podobnie sen. Wasiutyński B. w mowie z dn. 14.III 1933 r. *(spraw. sten.* LI/18*)*: „stwierdzam, że gromada według tego projektu jest związkiem prawno-politycznym, jest samorządem terytorjalnym. Ta gromada nie jest przecież tylko spółką właścicieli jakiegoś dobra, z którego użytkują członkowie, tylko jest związkiem administracji publicznej. Posiada majątek przeznaczony na zaspokojenie potrzeb publicznych, posiada wybrane organa uchwalające i stanowiące, których celem jest wykonywanie tej administracji".

Zasadniczą tendencją ustawy jest przy rozgraniczeniu kompetencyj organów wykonawczych i uchwałodawczych danie przewagi tym pierwszym, a wśród nich przełożonym jednostek samorządowych, z czem łączy się tendencja ustawy do spersonifikowania odpowiedzialności. Jednocześnie ustawa przewiduje szerokie uprawnienia dla władz nadzorczych, porządkowując organy samorządowe organom administracji rządowej, a przez to ograniczając niezawisłość samorządu.

Podniesienie poziomu fachowego organów wykonawczych ma być osiągnięte przez rozróżnienie członków niezawodowych i zawodowych. Do pierwszych należą podwójci oraz ławnicy we wszystkich gminach wiejskich i miejskich; wójtowie mogą być zawodowi lub niezawodowi, w miastach, wydzielonych z powiatowego związku samorządowego mogą być powoływani tylko zawodowi prezydenci i wiceprezydenci, w innych burmistrzowie mogą być zawodowi lub niezawodowi. Zawodowi członkowie muszą posiadać odpowiednie kwalifikacje (cenzus wykształcenia i praktyka samorządowa lub administracyjna) oraz oddawać się czynnościom służbowym, jako głównemu zajęciu.

Zmiany ordynacyj wyborczych do organów samorządowych przeprowadza ustawa z celem pozbawienia wyborów, a stąd i reprezentacji samorządowej charakteru politycznego przez osłabienie wpływu stronnictw politycznych na wybory i działalność samorządu. Wybory bezpośrednie organów stanowiących przyjmuje ustawa w gromadach i gminach miejskich, pośrednie w gminach wiejskich i pow. związkach samorządowych. Szczegółowe określenie postępowania wyborczego pozostawia ustawa regulaminom wyborczym, do wydania których upoważnia ministra spraw wewnętrznych.

Ustawa wprowadza jednolitą pięcioletnią kadencję dla organów stanowiących i zarządzających w gminach wiejskich, miejskich i w powiatowych związkach samorządowych, natomiast dla zawodowych członków zarządów gmin wiejskich i miejskich kadencję dziesięcioletnią, co ma na celu zapewnienie większej stałości i ciągłości kierownictwa.

Przy wyborach bezpośrednich prawo wybierania ustawa nadaje każdemu obywatelowi bez różnicy płci, mającemu ukończone 24 lata, mieszkającemu od roku na obszarze danego związku samorządowego i posiadającemu prawo wybierania do Sejmu. Od warunku rocznego zamieszkiwania są zwolnieni: właściciele lub posiadacze nieruchomości, znajdujących się na tym obszarze, funkcjonarjusze państwowi, samorządowi, duchowni świeccy i zakonni, zawodowi wojskowi służby czynnej oraz członkowie rodzin tych osób, a także obywatele honorowi. Dla wybieralności ustawa wymaga ukończenia lat 30 i posiada-

nia prawa wybierania do organów samorządowych, ponadto do rady miejskiej i do rady powiatowej oraz na stanowisko ławnika miejskiego władanie językiem polskim w słowie i piśmie, przyczem minister spraw wewnętrznych może czasowo zawiesić to ostatnie wymaganie dla poszczególnych obszarów Państwa. Te same warunki wymagane są dla wybieralności na urząd niezawodowego burmistrza w miastach, liczących nie więcej niż 5.000 mieszk., jak również wiceburmistrza oraz wójta i podwójciego, zaś dla prezydentów miast i zawodowych burmistrzów cenzus średniego wykształcenia i 3 letnia praca na stanowisku administracyjnem I kategorji lub w zarządzie miejskim. Nie mogą wchodzić do organów samorządowych pozostający w służbie czynnej: wojskowi, funkcjonarjusze powiatowych i wojewódzkich władz administracji ogólnej oraz powiatowych związków samorządowych, policji i straży granicznej, a w Warszawie również funkcjonarjusze min. spraw wewnętrznych.

Dla podniesienia dyscypliny społecznej ustawa zawiera przepis, iż kto wyraził zgodę na postawienie swej kandydatury do organu samorządowego na niepłatne stanowisko z wyboru, obowiązany jest przyjąć mandat i sprawować go do końca kadencji, bądź dopóki mieszka na obszarze tego związku samorządowego, dla złożenia zaś mandatu potrzebuje zwolnienia przez wydział powiatowy, wzgl. magistrat w miastach wydzielonych.

Rozpatrzymy kolejno ustrój 1-o gmin wiejskich, 2-o gmin miejskich i 3-o powiatowych związków samorządowych.

Ad. 1-o. Obszar gminy wiejskiej, jeżeli nie stanowi jednej miejscowości, dzieli się na gromady. Gromadę stanowi z reguły każda miejscowość, mogą jednak miejscowości być połączone we wspólną gromadę. Organami gromady są: rada gromadzka lub zebranie gromadzkie — jako organ uchwalający, sołtys i podsołtys — jako organy wykonawcze. Rada musi być ustanowiona w gromadach, liczących ponad 200 mieszkańców oraz w gromadach o mniejszem zaludnieniu, powstałych z dotychczasowych gmin. Członkami jej są: sołtys, podsołtys oraz radni w liczbie od 12—30. Wybory do rady gromadzkiej są powszechne, równe i bezpośrednie, a na żądanie $^1/_5$ wyborców tajne, odbywają się według systemu głosowania ścieśnionego *(vote limité)* wyborca głosuje na $^1/_4$ liczby mandatów, bądź na jedną osobę w okręgach wyborczych, jeżeli na takowe gromada zostanie podzielona, a na które przypada od 1 do 3 mandatów. Sołtysa i podsołtysa wybierają na lat 3 radni bądź zebranie gromadzkie, w którem uczestniczą wszyscy mieszkańcy gminy, mający prawo wybierania. Przyjęcie urzędu sołtysa jest obowiązkowe.

Organami samorządu gmin wiejskich są: rada gminna i zarząd gminny. Członkami rady są: członkowie zarządu gminy oraz radni w liczbie od 12—20. Do zarządu gminy wchodzą: wójt, podwójci oraz 2—3 ławników. Obierani są oni przez radnych. Radnych zaś wybiera gminne kolegjum wyborcze, do którego wchodzą a) radni gromadzcy, b) delegaci od gromad, nie posiadających rad, w liczbie od 2—10, c) sołtysi i podsołtysi wszystkich gromad. Gmina może być podzielona na okręgi wyborcze. Wybory są równe, stosunkowe i tajne.

Ad 2°. Organami samorządu miejskiego są: rada miejska i zarząd miejski. Do rady wchodzą: członkowie zarządu oraz radni w liczbie od 12 (w miastach do 5.000 mieszk.) do 72 (ponad 25.000 mieszk.). W m. st. Warszawie rada miejska liczy 100 radnych [1]). Wybory do rad miejskich są powszechne, równe, tajne, bezpośrednie i stosunkowe. Miasta do 5.000 mieszk. mogą stanowić jeden okrąg wyborczy, inne dzielą się na okręgi wyborcze, na które przypada liczba mandatów, ustalona przez władze rządowe adm. ogólnej, w zależności od liczby mieszkańców. W okręgu głosuje się imiennie na nazwiska kandydatów, umieszczonych na zgłoszonych listach. Wyborca rozporządzający tylu głosami, ilu radnych wybiera się w danym okręgu, może zamieścić na karcie pełną liczbę kandydatów albo oddać wszystkie głosy (skumulować) na jednego kandydata albo część głosów skupić na jednym kandydacie, a resztę głosów dać innym kandydatom, zawsze jednak może głosować tylko na kandydatów umieszczonych na jednej ze zgłoszonych list. Podział bowiem mandatów odbywa się najprzód pomiędzy listami systemem stosunkowym d'Hondt'a; z pomiędzy kandydatów danej listy wybrani są ci, którzy otrzymali kolejno największą liczbę głosów, oddanych na daną listę. Zarząd miejski składa się: z burmistrza i wiceburmistrza, bądź prezydenta miasta i jednego lub więcej wiceprezydentów (w Warszawie do 5, w Krakowie, Lwowie, Łodzi, Poznaniu i Wilnie do 3, w in-

[1]) Rozp. Prezydenta Rzplitej z dn. 24 IX 1934 r. o tymczasowych organach ustrojowych m. st. Warszawy (Dz. U. Nr. 86 poz. 778) wprowadza ustrój prowizoryczny stolicy. Tymczasowe organy ustrojowe gminy m. st. Warszawy sprawować mają funkcje organów samorządowych do czasu ukonstytuowania się tychże po wydaniu ustawy o stołecznym samorządzie wojewódzkim. Tymcz. zarząd miejski składa się z prezydenta miasta, powoływanego i odwoływanego przez Radę Ministrów na wniosek ministra spraw wewn. oraz 5 wiceprezydentów, mianowanych przez ministra spraw. wewn. Tymcz. rada miejska pod przewodnictwem prezydenta miasta złożona jest z 36 członków, powołanych i odwoływanych przez ministra spraw wewn. z pośród osób, odpowiadających warunkom wybieralności do rad miejskich ze szczególnem uwzględnieniem osób, reprezentujących sfery gospodarcze i zawodowe. Jest to organ opinjodawczy. Skład komisji rewizyjnej ustala i powołuje przewodniczącego i członków minister spraw wewn.

nych 2, wyjątkowo 3), oraz ławników, których liczba stanowi 10% ustawowej liczby radnych. Prezydenta miasta i wiceprezydenta, burmistrza i wiceburmistrza wybierają radni w głosowaniu tajnem większością głosów ustawowej ich liczby, ławników zaś w głosowaniu tajnem i stosunkowem.

Na posiedzeniach rady miejskiej przewodniczy burmistrz bądź prezydent miasta, z wyjątkiem gdy chodzi o wybory zarządu miejskiego i komisji rewizyjnej bądź o rozpatrzenie sprawozdania komisji rewizyjnej, wtedy przewodniczy jeden z radnych.

Miasto, liczące mniej niż 3000 mieszk., może znieść Rada Ministrów i nadać mu ustrój gminy wiejskiej; zniesienie miasta, liczącego conajmniej 3000 mieszk. może nastąpić tylko w drodze ustawodawczej.

Ad 1—2. Ustawa rozgranicza kompetencje rad i zarządów w gminach wiejskich i miejskich. Do zakresu działania rady należy powołanie organu zarządzającego i kontrola nad jego działalnością oraz stanowienie norm i zasad, dotyczących zarządu sprawami gminy i jej gospodarki, a wśród nich najważniejsze znaczenie posiadają uchwały w sprawach finansowych (przeliminarze budżetowe, pożyczki i t. p.). Zarząd gminy tylko w sprawach, wyliczonych w ustawie, działa kolegjalnie, z reguły zaś jednoosobowo. Przełożony gminy działa samodzielnie pod osobistą odpowiedzialnością przy pomocy innych członków zarządu i funkcjonarjuszy gminy.

Ad 3. Powiat administracyjny stanowi jednocześnie powiatowy związek samorządowy. Miasta, liczące ponad 25.000 mieszk., są wydzielone ze związku pow. i spełniają funkcje samorządu powiatowego.

Zakres działania samorządu powiatowego obejmuje zadania gospodarcze, zdrowotne i kulturalne, przyczem działalność jego nosi charakter uzupełniający w stosunku do działalności gmin, pozatem ma on i zadania samoistne, ustalone przez ustawy [1]).

Organami powiatowego związku samorządowego są: rada powiatowa, wydział powiatowy i starosta. Członkami rady powiatowej są radni i czlonkowie wydziału powiatowego. Radnych wybierają kolegja wyborcze, złożone z radnych i członków zarządów gmin wiejskich i miast, niewydzielonych z pow. związku samorządowego. Poszczególne kolegja mogą obejmować wyborców z 2 lub więcej gmin. Liczba radnych wynosi od każdej gminy wiejskiej po 2, od gmin miejskich, zależnie od liczby mieszkańców od 2 do 5. Wybory są

---

[1]) Ustalony dekretem z dn. 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej b. zaboru rosyjskiego (Dz. Praw Nr. 13 poz. 141), która ustawa 1933 r. rozciąga na b. zabór austryjacki.

jawne, a na żądanie $^1/_5$ obecnych tajne. Jeżeli kolegjum wybiera 2 radnych, wyborca głosuje na jednego ze zgłoszonych kandydatów, przy większej liczbie mandatów wybory są stosunkowe. Wydział powiatowy składa się ze starosty, który jest jednocześnie przewodniczącym rady powiatowej, oraz 6 członków, wybranych przez radę powiatową w głosowaniu tajnem i stosunkowem.

Pozostaje nam omówić *nadzór* nad działalnością samorządu. Władzę nadzorczą dla gmin wiejskich i miast, niewydzielonych z powiatów związków samorządowych, sprawuje wydział powiatowy, dla miast wydzielonych—wojewoda przy udziale wydziału wojewódzkiego (izby wojewódzkiej) z głosem stanowczym, dla m. Warszawy—minister spraw wewnętrznych. Od decyzji bezpośredniej władzy nadzorczej przysługuje odwołanie do władzy bezpośrednio wyższej; decyzje ministra spraw wewnętrznych są ostateczne w administracyjnym toku instancyj.

Nadzór rozciąga się tak na legalność uchwał, jak i na ich celowość. Środkami jego są: 1) zatwierdzenie uchwał organów samorządowych, wymagane przez ustawę 1933 r. w niektórych sprawach, a mianowicie: dla uchwalenia statutów miejscowych, etatów służbowych, wynagrodzeń dla członków zarządu gminy, pragmatyki służbowej funkcjonarjuszy, statutów emerytalnych, nabycia, zbycia i zamiany nieruchomości, dzierżaw i koncesji ponad 6 lat, darowizn i zapisów, ustalania nazw ulic i wznoszenia pomników oraz świadczeń w naturze, 2) nadzór finansowy—ustaliły ustawy o finansach samorządów[1]), wymagające zatwierdzenia władz nadzorczych dla uchwał w sprawie ustanowienia samoistnych podatków, niektórych dodatków do podatków, zaciągania pożyczek, oraz budżetu, 3) rozwiązanie organów samorządowych, w razie 1) istotnego naruszenia obowiązujących przepisów, 2) nieprawidłowej gospodarki, 3) dopuszczenia wystąpień publicznych członków organu, obniżających zaufanie i powagę jego. Organy ustrojowe gmin wiejskich i miast niewydzielonych może rozwiązać wojewoda po zasięgnięciu opinji wydziału woj. (izby woj.), miast wydzielonych i pow. zw. sam.—minister spraw wewn., Warszawy—Rada Ministrów. Wybory do rady gminnej powinny być zarządzone w ciągu 3 mies., do rady miejskiej i powiatowej w ciągu 6 mies. — termin ten może być przedłużony o dalsze 6 miesięcy. W razie rozwiązania organu zarządzającego organ stanowiący winien dokonać wyborów w ciągu 12 tygodni, 4) usunięcie członka organu

---

[1]) Ustawa o tymczasowem uregulowaniu finansów komunalnych z dn. 11.VIII. 1923 r. (Dz. U. Nr. 94 poz. 747), zm. rozp. Prezydenta Rzplitej z dn. 1.VI.1927 r. (Dz. U. Nr. 50 p. 448), 22.III.1928 r. (Dz. U. Nr. 36 p. 335) i 17.III.1932 r. (Dz. U. Nr. 25 p. 228) — tekst jednolity Dz. U. Nr. 106 p. 884 z r. 1932.

zarządzającego, dopóki nie zostanie uchwalona ustawa dyscyplinarna, następuje (poza woj. Poznańskiem i Pomorskiem) decyzją wojewody przy udziale wydziału woj. z głosem stanowczym (niezawodowi członkowie zarządów gmin wiejskich i miast niewydzielonych), ministra spraw wewnętrznych na wniosek wojewody, powzięty przy udziale wydziału woj. z głosem stanowczym, co do zawodowych wójtów i burmistrzów oraz niezawodowych członków magistratów miast wydzielonych i członków wydziałów pow., Rady Ministrów co do innych, 5) zawieszenie w urzędowaniu członka organu zarządzającego może być dokonane przez te same władze.

Najsilniejszym środkiem wpływu Rządu na działalność samorządu jest prawo zatwierdzania wyboru członków organów zarządzających przez władze administracji ogólnej [1]), a mianowicie zatwierdzeniu starosty powiatowego podlegają wybory: sołtysów, podsołtysów, niezawodowych wójtów, podwójcich, niezawodowych burmistrzów i wiceburmistrzów w miastach, nie będących siedzibą starostw; zatwierdzeniu wojewody—wybory zawodowych wójtów, burmistrzów i wiceburmistrzów oraz niezawodowych burmistrzów i wiceburmistrzów w miastach, stanowiących siedzibę starostw; ministra spraw wewn.—wybory prezydentów i wiceprezydentów miast; Rady Ministrów—prezydenta m. Warszawy. Ustawa przewiduje nadto możność powołania tymczasowego zarządu gminy przez starostę wzgl. przez wojewodę i ustanowienia rady przybocznej przy tymczasowym przełożonym gminy.

Ustawa 1933 r. zachowuje istniejący w woj. poznańskiem i pomorskiem samorząd wojewódzki, którego organami są: sejmik wojewódzki, wydział wojew. i starosta krajowy. Sejmik składa się z delegatów, wybranych przez powiaty wiejskie i miejskie w liczbie zależnej od ilości mieszkańców na lat 4. Wyborów dokonywują rady powiatowe i miejskie. Sejmik wybiera członków wydziału woj. z pomiędzy mieszkańców województwa, posiadających bierne prawo wyborcze, oraz starosty krajowego, wybieranego na lat 6—12. Członków wydziału w woj. pozn. oraz starostów krajowych zatwierdza minister spr. wewn. Nadzór wykonywuje w I-ej instancji wojewoda, w II-ej minister spraw wewn.

Ustawa 1933 r. nie stosuje się do Śląska, który na podstawie ustawy z dn. 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny woj.

---

[1]) W sporze pomiędzy wice-ministrem Korsakiem Wł., a sen. Wasiutyńskim B., (*Spraw. sten.* LI str. 22 i 63), czy zatwierdzanie organów zarządzających stanowi akt nadzoru, wypowiadamy się w sensie twierdzącym w myśl argumentacji sen. Wasiutyńskiego.

śląskiego [1]) posiada ustrój autonomiczny. Ustawa ta zapewnia Śląskowi szeroką autonomję, stwarza odrębny organ ustawodawstwa śląskiego— Sejm Śląski [2]) — i określa jego kompetencję tak, że obejmuje ona właściwie cały nieomal zakres wewnętrznych spraw państwowych. Wyłączone z niej są: sprawy zagraniczne i wojskowe oraz niektóre inne, jak pewne działy prawa cywilnego, handlowego, przemysłowego i karnego, ustawodawstwo proceduralne, zwalczanie epidemji i epizootji, komunikacja kolejowa, nie mająca charakteru lokalnego, ustawodawstwo o sztucznych drogach wodnych oraz regulacji rzek żeglownych i granicznych [3]).

Statut organiczny przewiduje również osobną administrację województwa śląskiego, na której czele stoją wojewoda i rada wojewódzka. Rada wojewódzka składa się z wojewody śląskiego, z zastępcy tegoż i 5 członków, wybranych w głosowaniu stosunkowem przez Sejm Śląski. Urzędy te mają inną kompetencję, niż noszące taką samą nazwę urzędy w innych ziemiach Rzeczypospolitej. Zasadniczo wojewodzie śląskiemu służy kompetencja naczelnego prezesa, według ustaw pruskich, względnie prezydenta kraju, według dawnych ustaw austryjackich. Rada wojewódzka korzysta z praw, nadanych jej statutem organicznym i późniejszemi ustawami państwowemi i śląskiemi, a także z praw, nadanych ustawami pruskiemi radzie prowincjonalnej, względnie wydziałowi prowincjonalnemu, oraz z praw na-

---

[1]) Por. wyżej str. 197—198. Patrz także: *Materjały do Ustawy Konstytucyjnej z dn. 15.VII.1920 r.* wydane w r. 1932 przez Sejm Śląski, jako załącznik do druku Nr. 228/III.

[2]) Ustawa (państwowa) z dn. 8 lipca 1935 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu (Dz. U. Nr. 47 poz. 319) uchyliła ustawę (państwową) z 22.III.1929 r. (Dz. U. Nr. 12, poz. 87 z r. 1930) zawierającą ordynację wyborczą do Sejmu Śląskiego, i zastosowała do Śląska przepisy ogólne nowej ordynacji wyborczej. Ustala ona skład Sejmu Śląskiego na 24 posłów, wybranych w 12 dwumandatowych okręgach. Mandaty uzyskują dwaj kandydaci, którzy otrzymali największe ilości głosów, niemniej jednak niż 5.000 głosów. Prawo wybierania i wybieralności służy tylko obywatelom, zamieszkałym na obszarze woj. śl. w przededniu zarządzenia wyborów. Przewodniczących okręgowych komisyj wyborczych powołuje generalny komisarz wyborczy z pośród sędziów, sprawujących urząd na obszarze woj. śl.; okręgowych komisarzy wyborczych powołuje wojewoda śląski. W skład zgromadzeń okręgowych jako delegaci samorządu terytorjalnego wchodzą delegaci wybrani przez: 1) tymczasowe organy stanowiące powiatowych związków samorządowych, a w powiatach bielskim i cieszyńskim przez powiatowe zgromadzenie przełożonych gmin, po 1-ym na 8000 mieszk., 2) przez rady miejskie (rady gm. i wydziały gm. w miastach) po 1-ym na 3.000 mieszk., 3) przez rady gminne (wydziały gm.) po 1-ym delegacie na 3.000 mieszk. Izby: przemysłowo-handlowa i rzemieślnicza wysyłają po 1-ym delegacie na 250 wyborców do izby. Protesty przeciw wyborom rozstrzyga sąd apelacyjny w Katowicach.

[3]) Szczegóły patrz Komarnicki W., *Polskie Prawo Polityczne*, str. 228.

danych statutem krajowym lub innemi austrjackiemi ustawami wydziałowi krajowemu [1]).

Statut organiczny zastrzegł Sejmowi Śląskiemu ustawodawstwo o ustroju śląskich władz administracyjnych i samorządowych. Wobec nieuchwalenia przewidzianej przez statut ustawy o ustroju wewnętrznym woj. śląskiego obowiązują dawne pruskie przepisy w górnośląskiej części, ustawy austrjackie i krajowe śląskie w części cieszyńskiej ze zmianami, wprowadzonemi przez ustawy Sejmu Śląskiego [2]).

Wreszcie specjalny ustrój posiada nowo-wybudowany port Gdynia na podstawie rozp. Prezydenta Rzplitej z dnia 24 listopada 1930 r. o ustroju miasta Gdyni (Dz. U. Nr. 80 poz. 630). Gdynia tworzy powiat miejski, na czele którego stoi mianowany przez ministra spraw wewn. w porozumieniu z ministrem przemysłu i handlu oraz ministrem skarbu komisarz rządu, który łączy w swem ręku zakres działania burmistrza magistratu, przewodniczącego rady miejskiej oraz starosty grodzkiego. Rada miejska m. Gdyni składa się z 20 członków, z których 10 pochodzi z wyborów, 10 zaś mianuje i odwołuje minister spraw wewn. w porozumieniu z ministrem przemysłu i handlu. Ustrój ten, wychodzący po za ramy, ustalone w Konstytucji, nadany został na okres 5-cioletni, który może być przez Radę Ministrów przedłużony na dalsze 3 lata.

II. *Samorząd gospodarczy* jest zorganizowany tylko częściowo (nieuregulowanie organizacji związków zawodowych pracowników umysłowych i fizycznych, brak izby pracy oraz Naczelnej Izby Gospodarczej). Obecnie istnieje on w rolnictwie, przemyśle i handlu, rzemiośle oraz t. zw. zawodach wolnych: adwokackim i lekarskim.

Samorząd zawodowy rolniczy powołało do życia rozp. Prezydenta Rzplitej z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr. 39, poz. 385) o izbach rolniczych. [3]) Izby rolnicze są jednostkami samorządu gospodarczego i posiadają osobowość publiczno-prawną. Okrąg izby obejmuje obszar jednego województwa. Zadaniem izb jest: a) przedstawicielstwo i obrona interesów rolnictwa, b) samodzielne przedsiębranie środków w zakresie wszechstronnego popierania rolnictwa w granicach obowiązującego prawa, c) współdziałanie z władzami rządowemi i samorządowemi we wszelkich sprawach, dotyczących rolnictwa. Organami izb są: rada izby, zarząd izby i prezes izby. Rada składa się z radców, mianowanych przez ministra rolnictwa, i z radców

---

[1]) Patrz Komarnicki W. o. c. str. 229—230.

[2]) Patrz teksty w wydawnictwie Sejmu Śląskiego: *Druk Nr. 220/III: Ustawy Sejmu Śląskiego, 1922—1933 r.*

[3]) Zmienione rozp. Prezydenta Rzplitej z dn. 27.X.1932 r. (Dz. U. Nr. 94, poz. 817). Jednolity tekst obw. Min. Roln. z 22.XI.1932 r. (Dz. U. Nr. 2 r. 1933 poz. 16).

wybieranych na lat 6 w 2 grupach: a) w okręgach wyborczych przez członków organów uchwalających samorządu terytorj., właścicieli, dzierżawców lub kierowników gospodarstw rolnych w okręgu izby, lub też pracujących w tym okręgu w dziedzinie rolnictwa i mających przynajmniej średnie wykształcenie rolnicze, b) przez organizacje rolnicze, które do tego powoła minister rolnictwa. Rada izby wybiera ze swego grona zarząd na lat 3, zarząd zaś wybiera ze swego grona prezesa i wice-prezesa. Nadzór nad samorządem rolniczym wykonywuje minister rolnictwa.

Samorząd zawodowy przemysłowo-handlowy reguluje rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 15 lipca 1927 r. (Dz. U. R. P. Nr. 67, poz. 591) o izbach przemysłowo-handlowych [1]). Rozp. określa izby, jako instytucje samorządu gosp. i osoby publiczno-prawne. W skład izb wchodzą radcowie z wyboru, radcowie mianowani i ewent. radcowie kooptowani. Liczba radców z nominacji przez ministra przemysłu i handlu wynosi 1/10 radców z wyboru. Rada wybiera na lat 5 prezydjum (zarząd), złożone z prezesa i wice-prezesów. Nadzór nad tym samorządem wykonywuje minister przemysłu i handlu.

Organizację *samorządu rzemieślniczego* ustala rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 27 października 1933 r. o izbach rzemieślniczych i ich związku (Dz. U. R. P. Nr. 85, poz. 638) [2]). Rozp. tworzy izby rzemieślnicze celem stałej reprezentacji interesów przemysłu rzemieślniczego. Izba rzemieślnicza składa się z radców w 3/5 częściach wybranych na lat 5 przez rzemieślników i w 2/5 powołanych na taki sam czas przez ministra przemysłu i handlu. Wszystkie izby tworzą związek. Zebranie radców wybiera 3 kandydatów na dyrektora izby, z nich jednego zatwierdza minister przemysłu i handlu, do którego należy nadzór.

Samorząd zawodowy adwokacki określony jest przez prawo o ustroju adwokatury, wydane w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dn. 7 października 1932 r. (Dz. U. Nr. 86 poz. 733). Adwokaci, mający siedzibę w okręgu jednego sądu apelacyjnego, tworzą izbę adwokacką. Organami izby są: zgromadzenie adwokatów, odbywające się co roku w listopadzie dla wyboru rady adwokackiej i sądu dyscyplinarnego. Nadzór nad działalnością rad adwokackich sprawuje naczelna rada adwokacka, do której izby wysyłają po 2 delegatów do 500 czł. oraz po 1-ym od każdych następnych 500. Nadzór państwowy wykonywuje minister sprawiedliwości.

Samorząd zawodowy lekarski opiera się na ustawie z dn. 15 marca

---

[1]) Zm. ustawą z dn. 10.III.1932 r. (Dz. U. Nr. 29, poz. 292).

[2]) Zm. rozp. Prezydenta Rzplitej z dn. 28.XII 1934 r. (Dz. U. Nr. 110, poz. 976).

1934 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr. poz. 275). Organami jego są: naczelna izba lekarska i okręgowe izby lekarskie, obejmujące obszar jednego lub więcej województw. Organami izby są: rada, wybierana przez członków, która z pośród siebie wybiera zarząd z 5—12 czł., komisję rewizyjną i sąd dyscyplinarny. Naczelną izbę lekarską tworzą przedstawiciele okręgowych izb lekarskich po 1-ym na każdą rozpoczętą liczbę 400 czł. wybierani na lat 5 przez izby okręgowe. Nadzór państwowy sprawuje minister opieki społecznej.

Oprócz organizacji poszczególnych grup gospodarczo-zawodowych w formie jednostek samorządowych, w obrębie administracji rządowej istnieje szereg organów kolegjalnych, w których obok urzędników państwowych zasiadają przedstawiciele organizacyj zawodowych, w czem wyraża się udział obywateli, jako t. zw. urzędników honorowych, w spełnieniu zadań niektórych urzędów, w formie czynnika doradczego, wzgl. kontrolującego [1]).

§ 99. GWARANCJE PRAWORZĄDNOŚCI. NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI. NAJWYŻSZY TRYBUNAŁ ADMINISTRACYJNY.

Dla całkowitej charakterystyki ustroju administracyjnego Rzeczypospolitej, musimy omówić przeprowadzenie w tym ustroju zasady panowania prawa, a więc podporządkowania działalności organów państwowych obowiązującemu prawu, czyli praworządności. O praworządności ustroju Państwa decyduje posiadanie przezeń *gwarancji*, czyli *rękojmi* urzeczywistnienia tej zasady.

Gwarancje mogą być natury faktycznej, polegać na ustosunkowaniu się sił czynników politycznych i społecznych: są to gwarancje polityczne i społeczne. Tutaj chodzi nam o gwarancje prawne.

Gwarancje prawne polegają na przeprowadzeniu dwóch zasad w ustroju państwowym: 1) systemu kontroli, 2) orzecznictwa sądowego w odniesieniu do działań administracji. Zasady te realizują się dzięki temu, że z jednej strony obywatelom przyznane są do rozporządzenia środki prawne dochodzenia swych praw i interesów, z drugiej strony — agenci administracyjni mogą być pociągnięci do odpowiedzialności prawnej.

Konstytucja przewiduje trzy rodzaje kontroli: a) administracyjną, b) finansową, c) parlamentarną.

I-a. *Kontrola administracyjna* czyli wewnętrzna urzeczywistnia się przez podział kompetencji w znaczeniu specjalizacji funkcji i hierarchiczny ustrój władz (art. 25 oraz 73).

---

[1]) Przegląd tych organów patrz Grzybowski K., *Samorząd zawodowy w Polsce*, Kraków, 1928.

Konstytucja zasad tych nie rozwija, pozostawiając sprecyzowanie i rozwinięcie ich dekretowi organizacyjnemu.

b. *Kontrolę finansową* wykonywuje Najwyższa Izba Kontroli. Konstytucja określa: a) zakres jej funkcji oraz b) zasady jej organizacji. Art. 77 Konstytucji ustala, że Najwyższa Izba Kontroli powołana jest: 1) do kontroli pod względem finansowym gospodarki Państwa oraz związków publiczno-prawnych, 2) badania zamknięć rachunków państwowych i 3) przedstawiania Sejmowi corocznie wniosków o absolutorjum dla Rządu.

Zasady organizacji N. I. K. mają zapewnić wykonanie jej zadań, które przedstawiają dużo analogji do funkcji sądowej, nie w sensie rozstrzygania sporów prawnych, ale w sensie stwierdzania zachowania wzgl. naruszenia prawa. Dlatego struktura N. I. K. opiera się na zasadzie kolegjalności (art. 77 p. 1), podobnie jak struktura sądów (poza niższymi), w przeciwieństwie do monokratycznego (biurowego) ustroju organów administracji. Nie można jednak zakwalifikować stanowiska prawno-politycznego kontroli państwowej, jako organów sądowych, gdyż pomimo tej analogji, jest ona funkcją odmienną. Organy kontroli są organami administracyjnymi i stanowią wśród nich organy uniezależnione, wyodrębnione i oparte na odmiennych zasadach. Zadania kontroli polegają bowiem nie na administracji pewnego działu, lecz na ocenie legalności i celowości postępowania administracji z punktu widzenia finansowego. Z tego też powodu Konstytucja marcowa (art. 9) zapewniała członkom kolegjum N. I. K. „niezawisłość sędziowską". Obecna Konstytucja przyznaje członkom kolegjum N. I. K. „niezawisłość" (art. 77 p. 1), oraz stwierdza, że „N. I. K. jest niezależna od Rządu" (art. 77 p. 2).

Niezależność od Rządu wyraża się przedewszystkiem w uniezależnieniu nominacji i odwołania prezesa i członków kolegjum N. I. K. od Rządu. Mianowanie i odwołanie prezesa N. I. K. stanowi prerogatywę Prezydenta Rzplitej (art. 13 p. 2 c oraz 77 p. 3). Członkowie kolegjum N. I. K. mianowani i odwoływani są przez Prezydenta Rzplitej na wniosek i za kontrasygnatą prezesa N. I. K. (art. 77 p. 3 [1]).

Konstytucja zalicza kontrolę państwową do naczelnych organów państwowych, wymienionych w art. 3, podporządkowanych bezpośrednio Prezydentowi Rzplitej. Na tem opiera się równorzędne z ministrami stanowisko prezesa N. I. K. w hierarchji organów państwowych, co Konstytucja stwierdza wyraźnie w odniesieniu do odpowiedzialności jego, stanowiąc, że jest on za sprawowa-

---

[1]) Według ustawy z 3.VI.1921 r. w skład N. I. K. wchodzą: 1) Kolegjum N. I. K., 2) departamenty, 3) wydział personalny. Kolegjum stanowią: prezes N. I. K., jako przewodniczący, obaj wice-prezesi, dyrektorowie departamentów i ich zastępcy.

nie swego urzędu odpowiedzialny według zasad, ustalonych dla odpowiedzialności ministrów. Możność pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej i parlamentarnej (np. za bezczynność) prezesa N. I. K. zapewnia Sejmowi pewien wpływ na funkcjonowanie N. I. K., co jest niezbędne, gdyż między N. I. K. a Sejmem musi istnieć współpraca w zakresie kontroli nad Rządem. Równorzędność z ministrami prezesa N. I. K. nie jest całkowita, gdyż według ustawy z 3 czerwca 1921 r. (Dz. U. Nr. 51 poz. 314) nie może być on członkiem Sejmu i Senatu, taksamo jak wiceprezesi, zajmujący stanowisko podsekretarzy stanu, oraz pozostali członkowie kolegjum.

Podporządkowanie N. I. K. Prezydentowi Rzplitej wyraża się, prócz uprawnień Prezydenta w zakresie mianowań i odwołań prezesa i członków kolegjum, w obowiązku N. I. K. przedstawiania wniosku o udzielenie lub odmówienie Rządowi absolutorjum (art. 7 ustawy), a także sprawozdania z czynności, dokonanych w okresie budżetowym (art. 8. p. 1 ustawy), a wypadkach szczególniejszej wagi lub niecierpiących zwłoki sprawozdania i wniosków z poszczególnych wyników kontroli (art. 8. p. 2) jednocześnie Prezydentowi Rzplitej, Sejmowi i Senatowi.

Ustawa z 3.VI 1921 r. przewiduje obok N. I. K. izby okręgowe oraz precyzuje zadania kontroli państwowej, stanowiąc, iż kontrola państwowa bada, czy czynności gospodarcze i finansowe władz i urzędów państwowych, ciał samorządowych oraz instytucyj, działających przy finansowym udziale skarbu Państwa lub pod jego gwarancją, były legalne, wykonane z należytą oszczędnością i celowo, pod względem gospodarczym (art. 4 ustawy). Moment legalności czynności władz i urzędów państwowych i samorządowych stanowi zatem m. in. przedmiot kontroli finansowej, wykonywanej przez organy kontroli państwowej.

C. *Kontrolę parlamentarną* omówiliśmy w rozdziale, poświęconym Izbom Ustawodawczym. Cechą parlamentarnej kontroli jest jej charakter polityczny, sprawiający, iż często służy ona przedewszystkiem celom politycznym. Konstrukcja Izb Ustawodawczych według Konstytucji kwietniowej oraz ordynacyj wyborczych i regulaminów Izb z r. 1935 ma wyłączyć moment partyjno-polityczny, nie jest to jednak całkowicie osiągalne.

II. Zastosowanie *orzecznictwa sądowego* do działań administracji stanowi najważniejszą, gdyż ściśle prawną gwarancję legalności działań administracji, a przeto najpewniejszą i najściślejszą ochronę tak praw podmiotowych jednostek i korporacyj, jak i prawa przedmiotowego, czyli porządku prawnego.

Ingerencja sądowa do sporów prawnych, wynikłych z powodu działalności władz administracyjnych, może należeć do kompetencji sądownictwa zwykłego czyli powszechnego, bądź do sądownictwa szczególnego t. zw. administracyjnego. Konstytucja kwietniowa przyjmuje za Konstytucją marcową to drugie rozwiązanie, ustanawiając w art. 70 p. 1 Najwyższy Trybunał Administracyjny do orzekania o legalności aktów administracyjnych.

W porównaniu z Konstytucją marcową obecna Konstytucja nie mówi, tak jak ona o powołaniu „sądownictwa administracyjnego z N. T. A. na czele" (art. 73 Konst. marc.), lecz wymienia tylko N. T. A. zgodnie ze stanem faktycznym w całem Państwie, poza b. dzielnicą pruską, w której jedynie istnieją sądy administracyjne niższe. Stosuje się tu ogólny przepis art. 65 p. 2, który określenie organizacji sądów pozostawia ustawom. Konstytucja kwietniowa bowiem w przeciwieństwie do marcowej mówi o N. T. A. w dziale, poświęconym wymiarowi sprawiedliwości, a nie w dziale, traktującym o administracji. Konstytucja obecna unika przesądzenia kwestji istnienia tych niższych instancyj i zasad ich organizacji, nie wysuwając takich wytycznych, jak oparcie organizacji sądów administracyjnych na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego, które zawierała Konstytucja marcowa.

Natomiast kompetencję N. T. A. Konstytucja obecna formułuje taksamo, jak poprzednia: „orzekanie o legalności aktów administracyjnych". Opuszczenie przytem przez obecną Konstytucję bliższego określenia, znajdującego się w art. 73 Konst. marcowej: „w zakresie administracji tak rządowej, jak samorządowej" niema znaczenia, gdyż Konstytucja obecna stoi na stanowisku jedności pojęcia administracji, obejmując mianem administracji państwowej tak administrację rządową, jak i samorządową (patrz wyżej § 94).

Obie Konstytucje zatem stoją na stanowisku najbardziej szerokiego ujęcia kompetencji sądownictwa administracyjnego, pojmując ją, jako ochronę prawa przedmiotowego, a nie tylko podmiotowego. Legalność aktów administracyjnych jest to zgodność ich z prawem przedmiotowem, bez względu na to, czy przy naruszeniu go zostają naruszone czyjeś prawa podmiotowe. Wszelako to ujęcie szerokie kompetencji sądownictwa administracyjnego zwężają ustawy, organizujące to sądownictwo, t. j. najprzód ustawa z dn. 3 sierpnia 1922 r. o N. T. A. (Dz. U. Nr. 86 poz. 400), a później rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dn. 27 października 1932 r. o N. T. A. (Dz. U. Nr. 94 poz. 806), które zastąpiło tę ustawę. Według art. 49 rozporządzenia z 1932 r. odpowiadającego art. 9 ustawy z r. 1922, do zaskarżenia orzeczenia lub zarządzenia przed Trybunałem uprawniony jest każdy,

kto twierdzi, że naruszono jego prawa lub że go obciążono obowiązkiem bez podstawy prawnej. Nienaruszenie zatem prawa podmiotowego oraz nieobciążenie obowiązkiem bez podstawy prawnej jest przedmiotem ochrony ze strony N. T. A [1]).

Natomiast zgodnie z obu Konstytucjami, tak ustawa z 1922 r. jak i rozporządzenie z 1932 r. przyjmują dla określenia kompetencji N. T. A. klauzulę ogólną, od której następnie czynią wyłączenia systemem enumeratywnym.

Tak więc według rozporządzenia 1932 r. do czasu utworzenia sądów administracyjnych niższego stopnia N. T. A. stanowi jedyną instancję sądową, powołaną do orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej (art. 1). Z pod orzecznictwa Trybunału rozporządzenie wyłącza: 1) sprawy, podlegające właściwości sądów powszechnych lub sądów szczególnych oraz sprawy, rozpoznawane przez ogólne zgromadzenia lub kolegja administracyjne wszelkich sądów; 2) sprawy, w których władze administracyjne uprawnione są do rozstrzygania według swobodnego uznania, w granicach, pozostawionych temu uznaniu; 3) sprawy mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, o ile nie dotyczą naruszenia prawa ich obsadzania lub przedstawiania na nie kandydatów; 4) sprawy, dotyczące reprezentacji Państwa i obywateli wobec państw i władz obcych oraz sprawy bezpośrednio z powyższemi związane; 5) sprawy, dotyczące działań wojennych, ustroju siły zbrojnej i mobilizacji, z wyjątkiem spraw zaopatrzenia i uzupełnienia armji; 6) sprawy, dotyczące odpowiedzialności służbowej; 7) inne sprawy, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią (art. 6).

Punkt I-szy chroni kompetencję sądów zwykłych i szczególnych, jak np. wojskowych, pozostałe natomiast wyjmują z pod orzecznictwa Trybunału te akty administracyjne, które stanowią akty władzy dyskrecjonalnej, (akty swobodnego uznania, mianowania, sprawy dyploma-

---

[1]) Ujęcie to wzorowane jest na przedwojennem ustawodawstwie austrjackiem (art. 15 ust. 2 ustawy zasadniczej o władzy sędziowskiej z 1867 r. Por. Jaworski Wł. L. *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, str. 33. Patrz także: Baudoin de Courtenay S. *Ustawa o N. T. A. a art. 73 Konst.* Warszawa, 1924 Chmurski A., *Reforma N. T. A.* Warszawa, 1934. Bielawski, *Sądy adm. w Polsce*, Dz. Urz. Min. Spr. 1920. Hilarowicz T., *N. T. A. i jego kompetencja*. W-wa 1925. Langrod J. *Zarys sądownictwa administracyjnego*, W-wa 1925. Tenże, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków, 1928. Przybylski, *Sądownictwo adm. w Polsce*, Dz. Urz. Min. Spr. 1920. Sawicki J., *Ustawa o N.T.A.* Warszawa, 1924 (tekst z komentarzem). Tenże, *Sądy adm. w Polsce*, Dz. Urz. Min. Spr. 1920.

tyczne, sprawy wojskowe), bądź co do których istnieje odrębne postępowanie (sprawy dyscyplinarne) [1]).

N. T. A. posiada charakter instancji kasacyjnej. Rozpoznaje on skargi na orzeczenia i zarządzenia ostateczne w toku postępowania administracyjnego (art. 3), przy czem skarga winna być wniesiona w terminie dwumiesięcznym, licząc od dnia doręczenia zaskarżanego orzeczenia lub zarządzenia (art. 57 p. 2). Władzą pozwaną jest władza, która wydała zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie (art. 50). Trybunał uchyla wyrokiem zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie z powodu wadliwego postępowania, jeżeli uzna: 1) że stan faktyczny sprawy wymaga uzupełnienia, 2) że pozwana władza przyjęła stan faktyczny sprzecznie z aktami, 3) że ze szkodą skarżącego naruszono formy postępowania administracyjnego (art. 84). Wyroki N. T. A. mają charakter uchylający *(contentieux de l'annulation)*, nie zawierają merytorycznego załatwienia sprawy, które uskutecznić ma władza, której zarządzenie lub orzeczenie zostało przez Trybunał uchylone. Obowiązana jest ona to uczynić w ciągu miesiąca od dnia doręczenia jej wypisu wyroku i związana jest w danej sprawie zapatrywaniami, zawartemi w uzasadnieniu wyroku (art. 89). Wyroki Trybunału są ostateczne (art. 91).

Organizacja N. T. A. jest dostosowana do ustroju sądów powszechnych według rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z r. 1928.

Trybunał wydaje wyroki w imieniu Rzplitej Polskiej (art. 4), nie ma prawa badania ważności ustaw należycie ogłoszonych (art. 7). Sędziowie N. T. A. są w sprawowaniu swego urzędu sędziowskiego niezawiśli i podlegają tylko ustawom (art. 27).

Trybunał składa się z pierwszego prezesa, prezesów i sędziów (art. 8). Pierwszy prezes jest kierownikiem Trybunału (art. 18) i sprawuje bezpośredni nadzór nad Trybunałem i sędziami, naczelny nadzór należy do Prezesa Rady Ministrów (art. 21). System nominacyjny jest taki sam, jak w sądach powszechnych, jak również tak samo zorganizowana jest odpowiedzialność dyscyplinarna.

Trybunał rozstrzyga sprawy po przeprowadzeniu rozprawy. Jeżeli jednak strony nie zgłoszą wyraźnego wniosku o przeprowadzenie

---

[1]) Częściowo, o ile chodzi o sprawy dyplomatyczne i wojenne, podpadną one pod pojęcie, które teorja i praktyka we Francji i Niemczech, obejmuje nazwą actes de gouvernement, Regierungsakte t. j. akty, posiadające charakter polityczny. O rozróżnieniu acte de gouvernement od acte discretionnaire patrz Duez P. *Les actes de gouvernement*, (*Annuaire de l'Institut int. de droit public*, 1931 p. 35 et suiv. Tamże rozprawy Laun'a, Smend'a i Vauthier, dotyczące tego samego tematu. W roczniku 1935 tegoż wydawnictwa patrz prace Laun'a, Laski'ego i Gascony Marin'a o władzy dyskrecjonalnej).

rozprawy, Trybunał może według uznania sprawę rozpoznać na posiedzeniu niejawnem (art. 72). Przed Trybunałem obowiązuje t. zw. przymus adwokacki t. j. obowiązkowe zastępstwo przez adwokata; nie dotyczy to adwokatów, sędziów, prokuratorów, profesorów i docentów prawa, referendarzy Prokuratorji Generalnej i notarjuszy z kwalifikacjami sędziowskiemi lub adwokackiemi (art. 54).

Rozporządzenie 1932 r. nie narusza istniejącego na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego oraz górnośląskiej części województwa Śląskiego istniejącego tam systemu sądownictwa administracyjnego, posiadającego 3 instancje: wydziały powiatowe i miejskie (I inst. w niektórych sprawach), wojewódzkie sądy administracyjne (instancja apelacyjna od wydziałów pow. i miejskich, w innych sprawach I inst.) i N. T. A.

Na N. T. A. przeszły kompetencje b. Senatu Administracyjnego Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, Krajowego Urzędu Wodnego, Trybunału Rzeszy dla spraw finansowych, Senatu Administracyjnego Sądu Apelacyjnego Woj. Śląskiego.

N. T. A. stanowi instancję apelacyjną od woj. sądów administracyjnych, orzekających w I-ej instancji; od wyroków woj. sądów administracyjnych, powziętych w II-ej instancji, przysługuje skarga rewizyjna do N. T. A., oparta na nienależytem zastosowaniu prawa lub błędach istotnych w postępowaniu.

Konstytucja kwietniowa dopuszcza wyjątkowo w jednym wypadku ingerencję sądów zwykłych do sporów prawnych, wywołanych działalnością administracji. Odnosi się doń przepis, recypowany z Konstytucji marcowej (art. 68 p. 6 [1]), który stanowi, że ustawy przeprowadzą zasadę, że sprawy, w których karę orzekła władza administracyjna, będą na żądanie strony przekazane na drogę postępowania sądowego. Artykuł ten ustala kontrolę sądową nad wydawaniem przez administrację orzeczeń karnych za wykroczenia (postępowanie karno-administracyjne). Nie ma tu natomiast mowy o przyznaniu stronom prawa odwołania się na drogę sądową od decyzji administracyjnej użycia środków przymusowych (postępowanie przymusowe). Środki te bowiem nie stanowią kary w znaczeniu prawnem.

---

[1]) Różni się on od odpowiadającego mu art. 72 Konst. marc., który mówił o orzeczeniach, zapadłych w I-ej instancji, i o odwołaniu się do właściwego sądu. Art. 72 wywołał krytykę, odnoszącą się zarówno do samej zasady, jak i jej zastosowania. Patrz Till E., *Odwołanie się od karnych orzeczeń adm. a Konstytucja*, Czas pr. i ek. XXII, str. 227. Rappaport E. St., *Orzecznictwo karno-adm. w świetle Konst. R.P. (postępowanie karno-administracyjne)*, tamże, str. 232. Zimerman M. *Art. 72 Konst. a dotychczasowe ustawodawstwo polskie*. Lwów, 1930.

Konstytucja kwietniowa nie reguluje kwestji środków prawnych, przysługujących obywatelom dla dochodzenia swych praw, pozostawiając tę kwestję ustawom zwykłym, odnoszącym się do postępowania administracyjnego. Taksamo nie określa odpowiedzialności funkcjonarjuszy administracyjnych, poza odpowiedzialnością ministrów.

ROZDZIAŁ XVII.

Obywatele Rzeczypospolitej.

§ 100. STANOWISKO PRAWNO-POLITYCZNE OBYWATELI WEDŁUG KONSTYTUCJI KWIETNIOWEJ.

Dotychczasowe nasze rozważania koncentrowały się koło zagadnienia władzy: budowy naczelnych organów Państwa, ich funkcjonowania oraz stosunków wzajemnych. Oczywiście, że przy traktowaniu tego zagadnienia musieliśmy uwzględnić także udział obywateli w wytworzeniu i funkcjonowaniu organów państwowych, czyli rolę, jaką im Konstytucja przeznacza w zakresie zagadnienia władzy. W zakresie tym obywatele, jako ogół i jako jednostki, działają w charakterze organów państwowych. Nie wyczerpuje to jednak zagadnienia wzajemnego stosunku Państwa i obywateli. Obywatel nie jest tylko organem Państwa, ale i samoistną jednostką, określenie stosunku obywatela do Państwa jest prawniczem sformułowaniem stosunku jednostki do zbiorowości, naszego wewnętrznego „ja" do światła zewnętrznego[1]). Określenie stanowiska obywateli w Państwie, wyrażające się w dwustronnym stosunku, jest drugiem, obok zagadnienia władzy, podstawowem zagadnieniem konstytucyjnem, posiadającem nie mniejsze od pierwszego znaczenie.

Konstytucja kwietniowa traktuje oba te zagadnienia bardzo nierównomiernie, przeważającą część swych przepisów poświęcając zagadnieniu władzy, co do drugiego zagadnienia ograniczając się do fragmentarycznych przepisów, częściowo zaś do zachowania w mocy niektórych artykułów Konstytucji marcowej o prawach obywateli. Zainteresowanie twórców nowej konstytucji koncentrowało się koło reformy politycznej czyli zagadnienia władzy, usuwając na plan drugi

---

[1]) Por. Jaworski Wł. L. *Państwo przyszłości*. Gaz. Adm. i Pol. Państw. 1924, str. 68: „Zagadnienie to opiewa: ja i świat", „podmiot i przedmiot", „jednostka i inni ludzie". Z naszego punktu widzenia kwestja ta ścieśniona opiewa: „jednostka i państwo".

kwestje praw jednostki oraz zagadnienia społeczne. Stwierdzają to uczestnicy ankiety konstytucyjnej z r. 1931/32 (patrz § 47)[1]) oraz referenci projektu konstytucyjnego B. B. w Sejmie[2]).

Recepcji całego rozdziału V-go Konstytucji marcowej z niewielkiemi zmianami, co pierwotnie było projektowane, przeciwstawił się krytyczny pogląd twórców nowej Konstytucji na zasadniczą koncepcję stosunku obywatela do Państwa, wywodzącą się z haseł francuskiej deklaracji praw człowieka i obywatela z r. 1789, czyli opartą na stanowisku indywidualistycznem, przeciwstawiającem jednostkę Państwu. Temu stanowisku przeciwstawia nowa Konstytucja stanowisko uniwersalistyczne, charakteryzujące się prymatem zbiorowości czyli Państwa, podporządkowaniem jednostki, jako członu całości, czyli zespoleniem obywatela z Państwem.

Odnosząc się krytycznie do treści rozdziału V-go Konstytucji marcowej, twórcy nowej Konstytucji wskazywali na to, że w przewa-

---

[1]) Patrz opinję Bukowieckiego St. (Nowe Państwo, t. I, z. 2): „ze stosunku redakcji jednego 18-go punktu (prawa i obowiązki obywateli, patrz wyżej str. 140 przyp. nasz), mającego objąć ogromny splot zagadnień kapitalnych do poprzednich 17-tu, wolno mi wnosić, że właściwie sprawy, p. 18-ym objęte, dotknięte są w kwestjonarjuszu raczej ze względów formalnych, nie stanowiąc szczególnego zainteresowania autorów".

[2]) Patrz referat posła Fichny na komisji konstytucyjnej w dn. 9.III 1933 r. (Nowe Państwo, t. II z. 8): „Logicznie przemyślany i konsekwentnie opracowany przez klub B. B. program zmiany Konstytucji, program istotnej przebudowy dotychczasowego ustroju, posiada jedną zasadniczą wadę: mówi o domu, który gruntownej ma ulec przeróbce, mało mówi o człowieku: o gospodarzu i mieszkańcu tego domu. Autorzy projektu główny i zasadniczy nacisk kładą na zagadnienie wzmocnienia władzy wykonawczej w Polsce. „Dążąc do uzdrowienia i poprawy dotychczasowych form życia państwowego przez nadanie głowie państwa charakteru czynnika nadrzędnego i rozjemczego, przez zapewnienie trwałości rządu, przez zracjonalizowanie i usprawnienie metod pracy parlamentu i ściślejsze określenie jego atrybucji", (patrz referat p. wiceministra Cara, wygłoszony na posiedzeniu komisji konstyt. Sejmu w dn. 17.III 1931 r.) nic albo bardzo mało wspominają o tak istotnem, poważnem i głębokiem zagadnieniu, jakiem jest sprawa uzdrowienia i uobywatelnienia narodu".

Z referatu posła Mękarskiego St. na posiedzeniu komisji konstytucyjnej Sejmu w dniu 9.III 1933 r. (Nowe Państwo, t. II z. 8): „Możnaby przypuścić, że autorom projektu, którzy ciężar gatunkowy swej ideologji konstytucyjnej umieścili w zagadnieniu Głowy Państwa, Rządu i ciał przedstawicielskich—nie zależało na wprowadzeniu istotnych zmian, względnie na przebudowie Konstytucji w tej części, która zawiera przepisy o prawach i obowiązkach obywateli".

Z referatu posłanki Waśniewskiej E. na posiedzeniu kom. konst. w dniu 16.III 1933 r. (Nowe Państwo t. II z. 8): „Mówi się i pisze głównie o stronie politycznej Konstytucji, uważając ją za podstawę ustroju, gdy stronę społeczną się pomija, albo zaledwie się ją potrąca".

żającej liczbie artykuły tego rodzaju zawierają truizmy, prawdy przez nikogo niekwestjonowane, które z zasad przeobraziły się w fakty. Z drugiej zaś strony wskazywali na to, że rozdział ten nie uwzględnia w należytej mierze nowych zagadnień, jakie wysunął rozwój społeczny naszych czasów, kwestyj socjalnych i gospodarczych, a które traktowane są szerzej w niektórych konstytucjach powojennych, niż w Konstytucji marcowej, że wystarczy wymienić konstytucję wejmarską Niemiec z r. 1919.

Przeniósłszy punkt ciężkości do zagadnienia władzy, twórcy Konstytucji kwietniowej nie uznali za możliwe[1]) całkowicie pominąć w przepisach Konstytucji określenie stosunku obywateli do Państwa, nie tylko ze względu na dążenie do reformy całokształtu ustroju Państwa, ale także ze względu na zasadniczą zmianę stanowiska obywateli w Państwie w nowym ustroju. Przejście od demokracji parlamentarnej do systemu rządów autorytatywnych musiało znaleść swe odbicie i w tej dziedzinie. Z drugiej zaś strony trzeba było oznaczyć granice autorytatywności nowego ustroju, skoro nie miał być on ustrojem państwa totalnego, lecz formą pośrednią pomiędzy państwem liberalnem a totalnem.

Ten nowy typ ustrojowy stanowić ma, według określeń jego twórców, t. zw. państwo społeczne[2]). Istotę jego wyraża art. 1 p. 1 Konstytucji: „Państwo Polskie jest wspólnem dobrem wszystkich obywateli". W podstawowej tezie tej Konstytucja wypowiada zasadę solidaryzmu, jako założenie nowego ustroju Państwa, w którym zadania państwa nie sprowadzają się do ochrony praw indywidualnych, lecz polegają na spełnianiu służby publicznej czyli funkcyj społecznych. Z zasady tej wypływa interwencja państwa do stosunków społecznych w szerokiej mierze. Wzajemne przenikanie się państwa

---

[1]) Francuskie ustawy konstytucyjne z r. 1875 nie zawierają przepisów, dotyczących praw obywatelskich, ale deklaracja praw z r. 1789 wciąż uważana jest za podstawę prawa publicznego Francuzów. Pozatem słusznie pisze Makowski W. *Państwo społeczne*, W-wa 1936, str. 70: „nie jest to jednak wzór godny naśladowania w całej rozciągłości; trzeba było prawie stu lat praktyki życia konstytucyjnego po Wielkiej Rewolucji, ażeby móc swobodną twórczością tej praktyki uzupełniać bez większych wstrząśnień luki ustaw ustrojowych".

[2]) Patrz referat posła Mękarskiego l. c.: „obok zarysowującej się na horyzoncie współczesnych przemian ustrojowych, coraz większej omnipotencji państwa, ukazuje się jednak drugi jeszcze zasadniczy ich element: prawo społeczne w miejsce prawa jednostki... zagadnienie, które możnaby zawrzeć w formule: upaństwowić społeczeństwo i uspołecznić państwo... Wchodzimy w epokę państwa władczego, jako państwa społecznego". Makowski W. w swej koncepcji państwa społecznego (o. c.) nawiązuje do poglądów Petrażyckiego, Stammlera, Radbrucha, Duguit, Hauriou i in.

i społeczeństwa prowadzi do etatyzacji życia społecznego [1]). Te dalsze cechy tego typu formułują art. 4. p. 1 i 2, art. 5 oraz art. 9 [2]).

Wobec tego, że nowy ten typ ustrojowy oparty został na idei zespolenia obywatela z państwem czyli że stanowić ma przezwyciężenie antynomji jednostki i państwa i że według tej ideologji obwarowania praw jednostki straciły swą rację bytu, nowa Konstytucja nie zawiera szczegółowej kodyfikacji praw indywidualnych. Całkowicie jednak obyć się bez niej okazało się niemożliwem. Najważniejsze z tych praw wymienia rozdział I-szy Konstytucji. Są to: 1) wolność sumienia, słowa i zrzeszeń (art. 5 p. 2) 2) uprawnienia obywateli do wpływania na sprawy publiczne czyli prawa polityczne (art. 7), 3) równouprawnienie polityczne obywateli bez względu na pochodzenie, wyznanie, płeć i narodowość, połączone z zasadą elitaryzmu (art. 7), 4) udział obywateli w wykonywaniu zadań życia zbiorowego w formie samorządu terytorjalnego i gospodarczego (art. 4 p. 3), 5) opieka nad pracą (art. 8). Umieszczenie tych praw obywateli w rozdziale I-ym, formułującym podstawy ustrojowe, wskazuje na przypisanie tym prawom przez Konstytucję znaczenia fundamentalnych zasad ustroju, wysunięcia ich na plan pierwszy wśród praw pozostałych.

Te inne prawa obywateli umieszczone zostały częściowo w dziale IX, poświęconym wymiarowi sprawiedliwości, oraz częściowo zachowane zostały przez art. 81 p. 2 Konstytucji w sformułowaniu Konstytucji marcowej.

Do pierwszej grupy należą: 1) wolność osobista, nietykalność mieszkania i tajemnica korespondencji (art. 68 p. 2, 3 i 4), 2) prawo sądowego dochodzenia swej krzywdy lub szkody (art. 68 p. 1), 3) wyłączenie możności pozbawienia obywatela sądu, któremu z prawa podlega (art. 68 p. 4), 4) niekaralność czynów niezabronionych przez prawo przed jego popełnieniem czyli: *nulla poena sine lege* (art. 68 p. 4).

Do drugiej grupy zaliczono: 1) prawo własności (art. 99), 2) prawo wolności narodowej (art. 109) oraz prawa mniejszości narodowościowych, wyznaniowych lub językowych (art. 110), 3) prawo wolności religijnej i opieki Państwa nad religją (art. 111—116 oraz 120),

---

[1]) Peretiatkowicz A. *Polska deklaracja konstytucyjna z 1935 r.* (Ruch pr. i ek. t. XVI, z. IV, str. 272) określa solidaryzm, jako doktrynę społeczną, stanowiącą kierunek pośredni pomiędzy liberalizmem a socjalizmem. Rozwinięta na terenie francuskim przez ekonomistów Gide'a i Bouglé, przez socjologa Durkheima i polityka Leona Bourgeois, doktryna solidaryzmu wysuwa na pierwszy plan nie zasadę współzawodnictwa, ale zasadę współdziałania, nie zasadę walki klas lub rywalizacji jednostek, ale zasadę *współzależności* wszystkich jednostek, stanowiących społeczeństwo ludzkie.

[2]) Patrz wyżej str. 184—186.

4) wolność nauki i nauczania (art. 117), połączona z obowiązkiem szkolnym w zakresie szkoły powszechnej (art. 118 [1]).

Przegląd ten praw obywatelskich, wyszczególnionych przez Konstytucję kwietniową łącznie z częściową recepcją rozdziału V-go Konstytucji marcowej, wykazuje uznawanie przez Konstytucję praw trojakiego rodzaju: 1) *politycznych* czyli wpływania obywateli na sprawy publiczne, 2) *obywatelskich* w śc. znaczeniu, czyli pozytywnych świadczeń Państwa na rzecz jednostek i grup społecznych t. j. spełniania przez Państwo usług publicznych, 3) *wolnościowych*—zapewniających jednostkom sfery działania, wolne od ingerencji państwowej, mających służyć rozwojowi twórczości indywidualnej oraz swobodnemu rozwojowi życia społecznego.

Pierwszy rodzaj praw traktuje Konstytucja w związku z przepisami o organach Państwa. Tu należą: 1) udział w głosowaniu powszechnem (plebiscycie) dla obioru Prezydenta Rzplitej z pośród 2 kandydatów (art. 16 p. 4), 2) możność piastowania mandatu elektora, (art. 17 p. 1) 3) prawo wybierania i wybieralności do Izb Ustawodawczych (art. 33 i 47), 4) udział w samorządzie terytorjalnym (art. 75) i gospodarczym (art. 76). Przyjąć też należy 5) prawo piastowania urzędów państwowych, pośrednie oparcie znajdujące w art. 6. Prawa polityczne omówiliśmy w związku z organizacją władz. Znaczenie ich jest zmniejszone 1) przez ograniczenie plebiscytu do wyboru pomiędzy 2-ma kandydatami, wysuniętymi przez Zgromadzenie Elektorów i ustępującego Prezydenta, 2) zmniejszoną rolę polityczną Izb Ustawodawczych i 3) ograniczeniem niezawisłości i zakresu działania samorządu. Jest to wynikiem cechy zasadniczej nowego ustroju Państwa t. j. autorytatywności tego ustroju.

Prawom obywatelskim w śc. znaczeniu koncepcja państwa społecznego przeznacza rolę szczególną, dominującą ponad 2-ma pozostałymi rodzajami praw t. j. politycznymi i wolnościowymi. Co się tyczy tej kategorji praw, Konstytucja kwietniowa wypowiada zasadę ingerencji Państwa do życia społecznego dla zapewnienia mu oparcia, nadawania kierunku oraz normowania jego warunków (art. 4), a także zapewnienia obywatelom możności rozwoju wartości osobistych (art. 5). Nie daje jednak Konstytucja szczegółowej specyfikacji praw obywatelskich w śc. znaczeniu, mówi tylko o opiece nad pracą i o wyko-

---

[1]) Z pośród uchylonych artykułów rozdziału V-go Konstytucji marcowej nie mają odpowiedników w Konstytucji kwietniowej: art. 87—88, dotyczące obywatelstwa, art. 90, 92 i 93, odnoszące się do obowiązków obywatelskich, art. 95 o ochronie życia, wolności i mienia wszystkich na obszarze Rzplitej oraz o prawie cudzoziemców, art. 101 określający wolność przesiedlania się, wychodźctwa i wyboru zawodu, art. 103 ochrona dzieci i macierzyństwa, art. 104 wolności opinji, art. 107 prawo petycji.

nywaniu przez Państwo funkcji rozjemczej w zakresie stosunków społecznych (art. 9). Recypując część tylko rozdziału V Konstytucji marcowej, nowa Konstytucja zawiera szczuplejszą liczbę praw tej kategorji, niż Konstytucja poprzednia. Nie obejmuje ona takich zagadnień, jak ochrona rodziny, opieka nad dziećmi, ochrona macierzyństwa, zdrowia i moralności społecznej, wybór zawodu, możność przesiedlania się i wychodźctwa[1]). Zamieszczenie przynajmniej niektórych z nich dawałoby wskazania dla ustawodawcy oraz posiadało dla obywateli znaczenie wychowawcze. Nieumieszczenie tych praw w Konstytucji oznacza pozostawienie ustawodawcy w ich zakresie swobody, ograniczonej jedynie ogólnem kryterjum dobra powszechnego. Należące do tego działu ustawodawstwo socjalne jest zresztą bardzo rozwinięte już od pierwszych lat istnienia wskrzeszonego Państwa Polskiego.

Prawa wolnościowe ustanawia Konstytucja kwietniowa zarówno w zakresie wolności indywidualnej, jak i zbiorowej. Z jednej strony stwierdza ona, iż „twórczość jednostki jest dźwignią życia zbiorowego" (art. 5 p. 1), z drugiej zaś mówi o zapewnieniu przez Państwo swobodnego rozwoju życia społecznego (art. 4 p. 2). Granicą tych wolności jest dobro powszechne. Ze stanowiska konstytucyjncgo wysuwa się postulat, by unormowanie wolności indywidualnej i zbiorowej dokonywać się mogło jedynie w formie ustawy. Tego zastrzeżenia w Konstytucji brak, jednakowoż wymienione tezy jej odróżniają zupełnie wyraźnie przyjęty przez nią system konstytucyjny od totalizmu państwowego, nieodpowiadającego ani psychologji politycznej Narodu Polskiego, ani naszym tradycjom państwowym, do których należy nadanie prawa *Neminem captivabimus* już w r. 1430, a więc na 250 lat przed słynnym angielskim *Habeas Corpus act* (r. 1679).

Z zasady zespolenia obywateli z państwem wynika uwydatnienie przez Konstytucję obowiązków obywatelskich. Nie posiadanie podmiotowych praw przez jednostki, jako podmioty odrębne, ale spełnianie przez jednostki swych funkcyj społecznych czyli obowiązków obywatelskich jest podstawą stosunków między obywatelami a Państwem. Kodyfikacja obowiązków obywatelskich w obecnej Konstytucji jest ujęta w ten sam sposób, co praw obywatelskich: fundamentalne zasady formułuje rozdział I-szy, konkretne obowiązki wyszczególniają następne rozdziały.

Jako podstawowy obowiązek obywatelski uznaje Konstytucja pracę dla Państwa t. j. dokonywanie wysiłków, które mają „wzmóc

---

[1]) W toku dyskusji na komisji konstytucyjnej posłanka Waśniewska E. proponowała w swym referacie uwzględnić przy zmianie Konstytucji te kwestje.

siłę i powagę Państwa" (art. 1 p. 3). Jest to obowiązek natury moralnej, stąd też Konstytucja przyjmuje dla spełnienia jego sankcje moralne, bardzo ogólnie ujęte („odpowiedzialność przed potomnością honorem i imieniem"). Prawnicze sformułowanie tego podstawowego obowiązku daje art. 6, stanowiący, iż „obywatele winni są Państwu wierność oraz rzetelne spełnianie nakładanych przez nie obowiązków". Obowiązek wierności polega na oddaniu się obywatela Państwu t. j. oddaniu swych sił i środków na rzecz utrzymania bytu i rozwoju Państwa. Odróżnia on obywateli od cudzoziemców, których obowiązuje w stosunku do obcego państwa, w jakiem przebywają lub z którem wchodzą w stosunki, jedynie lojalność czyli postępowanie z dobrą wiarą, nieszkodzenie temu państwu w sposób podstępny. Nie wymaga się jednak od cudzoziemców ofiary na rzecz obcego państwa. Moment pozytywny, ofiary, poświęcenia swych celów indywidualnych dla celów państwowych, czynnego współdziałania na rzecz własnego Państwa stanowi istotę wierności obywatelskiej.

Z prawa Sejmu: „nakładania ciężarów na obywateli" (art. 31 p. 1) wynika obowiązek obywateli ponoszenia ciężarów w ten sposób ustalonych. Konkretnie wymienia Konstytucja kwietniowa tylko powszechny obowiązek służby wojskowej i ponoszenia świadczeń na rzecz obrony Państwa (art. 61 p. 2) oraz obowiązek nauki w zakresie szkoły powszechnej (art. 118 Konst. marc.).Pozatem ustawy zwykłe ustalają obowiązki obywateli, niektóre z nich są fakultatywne t. j. przyjęcie ich zależy od zgody obywatela np. mandatu do Sejmu lub Senatu inne zaś kategoryczne, od wykonywania których można być zwolnionym tylko przy pewnych warunkach, jak wieku, stanu zdrowia i t.p. np. przyjęcie urzędu sołtysa lub funkcji sędziego przysięgłego.

Po tych ogólnych rozważaniach, dotyczących trzech rodzajów praw obywateli według Konstytucji kwietniowej i scharakteryzowaniu obowiązków obywatelskich, pozostaje nam omówić bardziej szczegółowo każde z tych rodzajów praw. Przed tem jednak musimy przedstawić przepisy obowiązujące o obywatelstwie polskiem.

§ 101. OBYWATELSTWO POLSKIE. POŁOŻENIE PRAWNE CUDZOZIEMCÓW W POLSCE.

Formułując prawa i obowiązki indywidualne, jako prawa i obowiązki obywateli, Konstytucja zasadniczo przypisuje je nie jednostkom jako takim, lecz przynależnym do Państwa. Nie zawiera jednak Konstytucja żadnych określeń, kogo należy uważać za obywatela, ani jakie jest położenie prawne cudzoziemców w Państwie Polskiem. W tym stanie rzeczy obie te kwestje reguluje ustawodawstwo zwykłe dotychczas obowiązujące.

I. Pierwszej z tych kwestyj poświęcona jest ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz. U. R. P. Nr. 7, poz. 44). Przyjmuje ona jako swe zasadnicze założenie zasadę wyłączenia podwójnej przynależności państwowej: obywatel polski nie może być jednocześnie obywatelem państwa innego (art. 1). Następnie określa ona, kto przez sam fakt przywrócenia niepodległości państwowej Polski stał się obywatelem polskim (art. 2).

Z mocy samego prawa stał się obywatelem polskim z dniem ogłoszenia ustawy (t. j. 31 stycznia 1920 r.) każdy, bez różnicy płci, wieku, wyznania i narodowości: 1) kto był w tym dniu na obszarze Państwa Polskiego osiedlony, o ile mu nie służy obywatelstwo innego państwa; 2) kto do dnia wejścia w życie tej ustawy urodził się na obszarze Państwa Polskiego, o ile mu nie przysługuje obywatelstwo innego państwa; 3) komu na mocy traktatów międzynarodowych obywatelstwo polskie przysługuje.

Za osiedlonego w Państwie Polskiem, w znaczeniu omawianej ustawy, uważany jest, kto: a) zapisany jest lub ma prawo być zapisany do ksiąg stałej ludności byłego Królestwa Polskiego; b) ma prawo swojszczyzny w jednej z gmin na obszarze Państwa Polskiego, stanowiącym poprzednio część składową państwa austrjackiego lub węgierskiego; c) miał już przed 1 stycznia 1908 r. z tytułu obywatelstwa niemieckiego stałe miejsce zamieszkania na obszarze Państwa Polskiego, stanowiącym poprzednio część składową państwa pruskiego; d) był zapisany do gminy miejskiej, lub wiejskiej, albo do jednej z organizacji stanowych na ziemiach byłego Cesarstwa Rosyjskiego, jakie wchodzą w skład Państwa Polskiego.

Zanim jeszcze ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie polskiem została wydana, ustalony został w drodze traktatowej szereg postanowień co do nabycia obywatelstwa polskiego z samego prawa przez obywateli byłych państw rozbiorowych. Postanowienia te mieszczą się w traktacie między głównemi mocarstwami sprzymierzonemi i stowarzyszonemi a Polską, podpisanym w Wersalu 28 czerwca 1919 r., a ratyfikowanym ustawą z dnia 31 lipca 1919 r. (Dz. U. R. P. Nr. 35 z roku 1920, poz. 199 oraz Nr. 110 z r. 1920, poz. 728), oraz w wersalskim traktacie pokojowym między koalicją a Niemcami z tejże daty (Dz. U. R. P. Nr. 35 z r. 1920, poz. 199 i 200). Przy wydawaniu ustawy o obywatelstwie w przepisach jej uwzględniono postanowienia traktatowe, jednakowoż w praktyce wystąpiły trudności, wobec odmiennej interpretacji przez Niemcy postanowień traktatowych, a zwłaszcza art. 3 i 4 traktatu głównych mocarstw z Polską. Ta różnica zdań pomiędzy Polską a Niemcami doprowadziła po dłuższych sporach i rokowaniach bezpośrednich i przy udziale Ligi Narodów do

rozstrzygnięcia sporu w drodze arbitrażu i zawarcia konwencji polsko-niemieckiej, podpisanej w Wiedniu dn. 30 sierpnia 1924 r.

W szczególności, przepis, zawarty w art. 3 traktatu wersalskiego głównych mocarstw z Polską, o uznaniu za obywateli polskich z samego prawa tych obywateli niemieckich, austrjackich, węgierskich lub rosyjskich, którzy w chwili uzyskania przez ten traktat mocy obowiązującej, są osiedleni (domiciliés) na terytorjum, uznanem lub które będzie uznane za część składową Polski, odpowiada p. 1 art. 2 ustawy o obywatelstwie. Osiedlenie, czyli „domicyl", jest pojęciem prawnem, ponieważ treść tego pojęcia nie jest ustalona w ogólnem prawie międzynarodowem, ani też nie jest określona w traktacie, należy uważać, iż traktat posługuje się tym terminem, jako oznaczającym pojęcie, określone w ustawodawstwach miejscowych. Ustawa polska o obywatelstwie w punktach a—d art. 2 ustala to pojęcie zgodnie z obowiązującem ustawodawstwem w każdym b. zaborze, wykonywuje zatem przepis traktatu.

Również przepis art. 4 ust. 1 traktatu wersalskiego głównych mocarstw z Polską odpowiada punktowi 2 art. 2 ustawy [1]).

Co się tyczy obywateli rosyjskich, bezpośrednie zastosowanie do nich postanowień wersalskich stało się niemożliwe, wobec braku uznania ich ze strony Rosji, a nawet wręcz negatywnego stanowiska

---

[1]) Art. 4 ust. 1 traktatu głównych mocarstw z Polską: „Polska uznaje za obywateli polskich z samego prawa i bez żadnych formalności osoby przynależności niemieckiej, austrjackiej, węgierskiej, czy rosyjskiej urodzone na wspomnianem terytorjum z rodziców tamże osiadłych, chociażby w chwili, gdy niniejszy traktat nabierze mocy obowiązującej, nie miały tam stałego zamieszkania".

Jednakowoż na podstawie orzeczenia arbitra, którym był przewodniczący Trybunału Rozjemczego dla Górnego Śląska dr. Kaeckenbeeck, przyjęto w konw. wied. co do obywateli niemieckich odmienne pojęcie domicylu, nie w sensie administracyjno-prawnego osiedlenia, lecz faktycznego zamieszkania, odpowiadającego 4 warunkom: a) dana osoba osiedliła się faktycznie w obrębie całego terytorjum Polski, a nie tylko w obrębie b. zaboru pruskiego, b) dąży tam do zrealizowania swych celów życiowych, c) przybywa tam zazwyczaj i regularnie, d) nie ma zamiaru opuszczenia siedziby (art. 3 i 4 konw. wied.). Konwencja dopuszcza nawet możność podwójnego domicylu (w Polsce i w Niemczech). Także art. 4 traktatu głównych mocarstw z Polską uległ rozszerzającej interpretacji na podstawie opinji doradczej Stałego Trybunału Sprawiedliwości z dn. 15 września 1923 r. i orzeczenia arbitra. Stosownie do tego konwencja wied. przyjmuje, że obywatelem polskim staje się każdy obywatel niemiecki, urodzony na terytorjum Polski z rodziców, mających tam stałe zamieszkanie jedynie w chwili jego urodzenia się. Dla Górnego Śląska kwestję obywatelstwa reguluje konwencja niemiecko-polska, podpisana w Genewie 15 maja 1922 r. Szczegółowo patrz: Kierski K. *Zbiór ustaw i rozporządzeń o obywatelstwie polskiem*, Poznań, 1925. Kutrzeba St. *Polskie prawo polityczne według traktatów*, Kraków, 1923. Kumaniecki K. Wł. *Polskie prawo administracyjne* (wydane wspólnie z Wasiutyńskim B. i Panejką J.) Kraków, 1929, str. 103 i nast.

jej wobec traktatów, zawartych przez główne mocarstwa w zakończeniu wojny światowej. Pomimo to jednak postanowienia traktatu ryskiego zostały dzięki staraniom polskiej strony uzgodnione z klauzulami wersalskiemi. Traktat pokoju Polski z Rosją i Ukrainą, zawarty w Rydze dnia 18 marca 1921 r. (Dz. U. R. P. Nr. 49, poz. 300), w art. 6 reguluje kwestję przynależności państwowej ludności ziem wschodnich Polski. Zredagowany jest on w formie postanowień, określających opcję, czyli wybór przynależności państwowej. Z przepisów tych widać, że prawo wyboru obywatelstwa zostało zapewnione jednostkom, podpadającym pod postanowienia ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie polskiem. Różnica polega na tem, iż uważanie za obywateli polskich osób tych, przebywających w Polsce, uzależnia się od posiadania przez nie obywatelstwa byłego imperjum rosyjskiego w dniu 1 sierpnia 1914 r., uważanie zaś osób, przebywających w chwili ratyfikacji traktatu ryskiego na obszarze Rosji i Ukrainy, uzależnia się od wykonania prawa opcji na rzecz Polski.

W ścisłym związku z przepisami ustawy z dnia 20 stycznia 1920 roku, ustalającymi kwalifikacje nabycia obywatelstwa polskiego z samego prawa, łączy się przepis art. 3 tejże ustawy, wprowadzający uznanie za obywateli polskich polaków-repatrjantów, t. j. wracających do ojczyzny, co jest uzasadnione ze względu na przywrócenie niepodległości Polski po półtora stulecia niewoli i walk, albowiem te wypadki dziejowe wywołały powstanie licznej emigracji polskiej. Według artykułu tego, obywatele państw innych pochodzenia polskiego, oraz ich potomkowie uznani będą za obywateli Państwa Polskiego, skoro po powrocie do Państwa Polskiego złożą w urzędzie administracyjmym swego miejsca zamieszkania dowody pochodzenia polskiego wraz oświadczeniem, że chcą być obywatelami polskimi i zrzekają się obywatelstwa innego państwa [1]).

Ustawa z dnia 20 stycznia 1920 r. zawiera także określenia, dotyczące nabycia i utraty obywatelstwa polskiego, regulujące na przyszłość te kwestje bez względu na odbudowanie Państwa.

---

[1]) Nieco odmienne w tej kwestji postanowienia zawiera traktat ryski (art. 6 § 2): „Również uważane będą za obywateli polskich osoby, które ukończyły lat 18 i znajdują się na obszarze Rosji lub Ukrainy, jeśli w przewidzianym w artykule niniejszym trybie opcji wyrażą odpowiednie życzenie i udowodnią, że pochodzą od uczestników walki o niepodległość Polski w okresie od 1830 do 1865 r., lub są potomkami osób, które nie dalej, niż w trzeciem pokoleniu, stale zamieszkiwały na terytorjum dawnej Rzeczypospolitej Polskiej, oraz udowodnią, że one same swą działalnością, używaniem języka polskiego, jako mowy potocznej, i wychowywaniem swego potomstwa zaznaczyły w sposób oczywisty przywiązanie swe do narodowości polskiej". Patrz Rundstein S., *Obywatelstwo i opcja w traktacie ryskim*, Warszawa, 1921.

Co się tyczy nabycia obywatelstwa polskiego, prawo polskie przyjmuje zasadę osobowości. Według omawianej ustawy, obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie, t. j. pochodzenie ślubne od ojca, będącego obywatelem polskim, lub urodzenie nieślubne z matki, będącej obywatelką polską (art. 5).

Wszelako na podstawie traktatu wersalskiego głównych mocarstw z Polską, dopuszczone zostało stosowanie, jako tytułu do nabycia obywatelstwa, także zasady terytorjalnej. Według art. 6 wymienionego traktatu, wszystkie osoby, urodzone na terytorjum polskiem, które nie są z tytułu urodzenia obywatelami innego państwa, będą ipso facto obywatelami Państwa Polskiego. Z tytułu tego będą więc obywatelami polskimi zrodzone w Polsce dzieci cudzoziemców, których państwa przyjmują zasadę terytorjalną. Jak widzimy, zakres zastosowania tej zasady do nabycia obywatelstwa polskiego jest bardzo ograniczony, uważać ją możemy za wyjątek od ogólnej zasady osobowości, przyjętej w prawie polskiem; nabycie obywatelstwa polskiego na zasadzie tego przepisu traktatu wersalskiego podpada według ustawy styczniowej pod kategorję nabycia obywatelstwa na mocy traktatów międzynarodowych.

Ustawa o obywatelstwie dopuszcza w art. 5 domniemanie obywatelstwa polskiego w tym wypadku, jeśli na obszarze Państwa Polskiego znalezione zostanie dziecko rodziców niewiadomych, lub jeżeli się ono tamże z rodziców niewiadomych urodzi. Dziecko to będzie uważane za obywatela polskiego, dopóki by się nie okazało, że przysługuje mu obywatelstwo innego państwa. Domniemanie to nie oznacza częściowego choćby dopuszczenia zasady terytorjalnej dla nabycia obywatelstwa polskiego, lecz opiera się na prawdopodobieństwie pochodzenia znalezionego, względnie zrodzonego na terytorjum polskiem dziecka od rodziców obywateli polskich.

Z innych faktów z dziedziny życia familijnego uznaje ustawa o obywatelstwie, jako tytuły nabycia obywatelstwa, uprawnienie, uznanie i przysposobienie (adopcję), oraz zamążpójście za obywatela polskiego. W drodze uprawnienia, uznania lub przysposobienia uzyskują dzieci, liczące najwyżej 18 lat, prawo obywatelstwa ojca lub matki, względnie osoby przyspasabiającej (art. 4 i 6). W dziedzinie prawa małżeńskiego, ustawa zawiera postanowienie, (art. 7), iż przez zamążpójście nabywa obywatelstwo polskie cudzoziemka, poślubiająca obywatela polskiego, postanawia również ustawa (art. 10), iż obywatelka polska, która przez zamążpójście za cudzoziemca utraciła obywatelstwo polskie, odzyskuje je, jeżeli po ustaniu tego małżeństwa i osiedleniu się w Polsce, złoży odpowiednie oświadczenie w urzędzie administracyjnym swego miejsca zamieszkania.

Do drugiej kategorji tytułów nabycia obywatelstwa polskiego należy nadanie obywatelstwa ze strony powołanej władzy państwowej. Ustawa o obywatelstwie rozróżnia nadanie normalne (art. 8) i nadanie wyjątkowe (art. 9).

Obywatelstwo polskie może być nadane na prośbę osoby, pragnącej je uzyskać, jeśli ta osoba wykaże: a) że prowadziła nieposzlakowany tryb życia; b) że przebywa stale przynajmniej od 10 lat w granicach Państwa Polskiego; c) że posiada środki utrzymania lub zarobkowania dla siebie i swojej rodziny; d) że posiada znajomość języka polskiego oraz e) przedstawi zaświadczenie swej dotychczasowej władzy państwowej, że tak ona sama, jak i członkowie rodziny, mający razem z nią uzyskać obywatelstwo polskie, utracą z chwilą jego nabycia obywatelstwo dotychczasowe; od przedstawienia tego zaświadczenia wolni są obywatele państw, z któremi Polska znajduje się w stanie wojny; wystarczy złożenie przez nich oświadczenia o zrzeczeniu się dotychczasowego obywatelstwa[1]). Za małoletnich oraz inne osoby, ograniczone w zdolności do działań prawnych, wnoszą prośbę o nadanie im obywatelstwa polskiego ich prawni zastępcy.

W wypadkach wyjątkowych, zasługujących na szczególne uwzględnienie, obywatelstwo polskie może być nadane osobom, nie odpowiadającym poszczególnym warunkom z pośród powyżej wymienionych, zwłaszcza na obszarze b. Cesarstwa Rosyjskiego, jaki wchodzi w skład Państwa Polskiego. W żadnym jednak razie obywatelstwo polskie nie może być nadane osobom, ukaranym przez sądy polskie za przestępstwa, pociągające za sobą ograniczenie praw, dopóki to ograniczenie trwa, tudzież osobom, znajdującym się w stanie upadłości (konkursie).

Nadanie obywatelstwa w konkretnych wypadkach nie jest obowiązkiem władzy, lecz stanowi akt swobodnego uznania, dlatego może być odmówione nawet osobie, posiadającej wszystkie wymienione warunki.

Nadanie obywatelstwa, jak również orzekanie o jego utracie należy do kompetencji ministra spraw wewnętrznych (art. 12 ustawy), który może wykonanie jej przelać na organy administracyjne II instancji. W myśl rozporządzenia tego ministra z dnia 7 czerwca 1920 r., województwa nadawać będą obywatelstwo tylko w tych wypadkach, gdy proszący zadośćuczynił w całej pełni wszystkim warunkom nadania normalnego.

---

[1]) P. e. opiera się na rozp. min. spr. wewn. z dn. 7.VI. 1920 r.

Nabycie obywatelstwa polskiego nastąpić może, stosownie do art. 4 p. 5 ustawy, przez objęcie urzędu publicznego w Państwie Polskiem lub przyjęcie do służby wojskowej polskiej, o ile nie uczyniono przeciwnego zastrzeżenia przy nominacji, względnie przyjęciu do wojska [1]).

Pozostaje także możliwem nabycie obywatelstwa polskiego na podstawie traktatów międzynarodowych, jakie w przyszłości przez Państwo Polskie zawarte zostaną.

Utrata obywatelstwa polskiego następuje, według art. 11 ustawy, przez nabycie obcego obywatelstwa, a także przez przyjęcie urzędu publicznego, lub wstąpienie do służby wojskowej w państwie obcem bez zgody Rządu polskiego. Zezwolenia na nabycie obcego obywatelstwa obywatel polski nie potrzebuje, jedynie osoby, obowiązane do czynnej służby wojskowej, nabyć mogą obywatelstwo obce nie inaczej, jak po wyjednaniu na to zezwolenia od ministra spraw wojskowych, w przeciwnym razie nie przestaną być uważane za obywateli polskich [2]). Konsekwentnie, utracić mogą obywatelstwo polskie przez przyjęcie obcego urzędu, lub wstąpienie do obcej służby wojskowej bez zezwolenia polskiego ministra spraw wojskowych tylko osoby, nie obowiązane do służby w wojsku polskiem. Osoby, do tej służby obowiązane, mogą być pozbawione obywatelstwa polskiego za niespełnienie obowiązku służby wojskowej, stosownie do rozporządzenia Rady Obrony Państwa z dnia 11 sierpnia 1920 r. (Dz. U. R. P. Nr. 81, poz. 540).

Ustawa o obywatelstwie z dnia 20 stycznia 1920 r. nie wymienia pomiędzy tytułami utraty obywatelstwa zamążpójścia obywatelki polskiej za cudzoziemca. Wobec tego, utrata obywatelstwa polskiego przez fakt poślubienia przez polkę cudzoziemca następuje tylko w takim razie, jeżeli nabywa ona, według ustawodawstwa państwa, do którego należy jej mąż, obywatelstwo tego państwa przez fakt zamążpójścia.

Nabycie i utrata obywatelstwa polskiego, o ile inaczej nie zastrzega postanowienie ministra spraw wewnętrznych, rozciąga się na żonę nabywającego, lub tracącego obywatelstwo polskie oraz na

---

[1]) Przepis ten jest nieaktualny wobec przepisu art. 6 ustawy z dnia 7 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. R. P. Nr. 21, poz. 164), według którego urzędnikiem może być mianowany jedynie obywatel polski. Przepisy zaś o służbie wojskowej są zbudowane na obowiązku obywateli, prócz tego Sąd Najwyższy wyjaśnił, że służba wojskowa, jako stosunek publiczno - prawny, ograniczona jest do obywateli własnych.

[2]) Zmieniono rozp. Prezydenta Rzplitej z dn. 3.III. 1932 r. (Dz. U. Nr. 109 poz. 896): zezwolenia udziela właściwy wojewoda, w porozumieniu z właściwym dowódcą korpusu w przypadku zamiaru wstąpienia do służby wojskowej w państwie obcem.

dzieci do 18 roku życia, a zastrzeżeniem co do osób, obowiązanych do czynnej służby wojskowej. Nabycie obywatelstwa przez nadanie rozciąga się na osoby drugie tylko o tyle, o ile władza, nadająca obywatelstwo, inaczej nie zastrzegła.

Wreszcie, podobnie, jak tytułem nabycia obywatelstwa, tak i jego utraty, mogą być postanowienia, zawarte w traktatach międzynarodowych.

II. Położenie prawne *cudzoziemców* w Polsce regulują ustawy zwykłe, wydane na podstawie (obecnie zniesionego) art. 95 Konst. marcowej, który stanowił, że „cudzoziemcy używają pod warunkiem wzajemności równych praw z obywatelami Państwa Polskiego oraz mają z nimi równe obowiązki, o ile ustawy wyraźnie nie wymagają obywatelstwa polskiego". Szereg ustaw zastrzega korzystanie z praw, przyznanych przez nie, od posiadania obywatelstwa polskiego, jak ordynacje wyborcze do Izb Ustawodawczych, ciał samorządowych, ustawa o państwowej służbie cywilnej, przepisy, dotyczące sił zbrojnych i t. p. Ustawa z 24.III.1926 r. (Dz. U. Nr. 31 poz. 178) wprowadziła szereg ograniczeń co do nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Kwestję ruchu cudzoziemców (wjazd, pobyt, przejazd) reguluje rozporządzenie Prezydenta Rzplitej o cudzoziemcach z dnia 13.VIII. 1926 r. (Dz. U. Nr. 83 poz. 465).

§ 102. PRAWA POLITYCZNE.

Prawa polityczne obywateli polskich czyli według nomenklatury, użytej w art. 7 Konstytucji kwietniowej: „uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne" omówiliśmy szczegółowo w rozdziałach, poświęconych budowie i funkcjonowaniu naczelnych organów państwowych, wykazując udział w nich obywateli tak, jak został on określony przez Konstytucję oraz ustawy wykonawcze do Konstytucji, a więc ordynacje wyborcze do Izb Ustawodawczych, ustawy samorządowe i t. p. Usystematyzowany przegląd tych praw daliśmy w § 100.

Na tem miejscu pozostaje nam omówić zasadniczą kwestję określenia warunków, jakim odpowiadać musi obywatel dla posiadania i wykonywania tych uprawnień. Warunki te określają poszczególne ustawy, uzależniając np. prawo wybierania lub wybieralności na rozmaite stanowiska w Państwie albo piastowania urzędów od posiadania odpowiedniego wieku, zamieszkiwania w okręgu wyborczym przez określony przeciąg czasu, posiadania określonego cenzusu wykształcenia i t. p. Warunki te ustalają specjalne kwalifikacje, jakie są wymagane dla objęcia urzędu państwowego, stanowiska w samorządzie, w sądzie przysięgłych i t. p.

Poza tymi ustawowymi wymogami, Konstytucja kwietniowa ustala dwa zasadnicze kryterja posiadania tych uprawnień: negatywne i pozytywne.

Negatywne kryterjum ustala art. 7 p. 2, który stanowi, że „ani pochodzenie, ani wyznanie, ani płeć, ani narodowość nie mogą być powodem ograniczenia tych uprawnień". Formułując ten przepis, Konstytucja przyjmuje, jako jedną z fundamentalnych zasad ustroju, równość obywateli w zakresie uprawnień politycznych, czyli ich równouprawnienie polityczne. Zasada ta oznacza wyłączenie uprzywilejowania czyli odrębnego, wyjątkowego traktowania pod względem prawnym grup społecznych, a więc stwarzania dla niektórych z nich szczególnie korzystnego stanowiska prawnego, dla innych zaś stanowiska upośledzonego. Zasada ta zwraca się przedewszystkiem ku ustawodawcy, stanowiąc naczelną zasadę dla określenia tych specjalnych wymogów ustawowych co do piastowania urzędów, prawa wybierania i wybieralności do korporacyj publiczno-prawnych i t. p., o których mówiliśmy wyżej. Dotyczy ona także i wykonywania ustaw, co do którego nie mogą również być czynione różnice pomiędzy obywatelami, zależnie od ich pochodzenia, wyznania, płci lub narodowości. Oznacza to, że obywatel nie może ograniczony być w swych uprawnieniach politycznych z racji przynależności do jednej z wymienionych w art. 7 p. 2 grup. Nie wyklucza to natomiast nadania przez ustawy pewnej grupie takich specjalnych uprawnień, któreby nie łączyły się z upośledzeniem grup innych, np. samorządu narodowościowego lub wyznaniowego. Co do tego, oczywiście muszą być czynione różnice pomiędzy obywatelami, różnice te są podstawą dla tych instytucyj. *Ratio legis* zasady równości jest wykluczyć jedynie czynienie takich różnic między obywatelami, któreby faworyzowały jedne grupy z uszczerbkiem innych.

Konstytucja kwietniowa mówi o równości obywatelskiej tylko w zakresie uprawnień politycznych, nie wypowiadając ogólnej zasady równości obywateli wobec prawa. Zasada ta sformułowana, w deklaracji praw człowieka i obywatela z r. 1789 [1]), przyjęta została za podstawę ustawodawstw współczesnych, ustanawiających powszechne wymogi dla zdolności prawnej. Z tego względu można uważać ją za ogólnie uznaną, to zapewne spowodowało nieumieszczenie jej w tekście Konstytucji kwietniowej, której twórcy zastrzegali się przeciwko wypowiadaniu w niej „truizmów". Ze względu jednak na fundamentalne znaczenie tej zasady dla całego ustawodawstwa, należało wyrazić ją w Konstytucji *expressis verbis*.

---

[1]) Art. 6: „La loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse".

Różnice faktyczne, jakie istnieją między ludźmi, mogą znaleźć wyraz prawny, o ile różnice te przejawiły się w czynach jednostki, pożytecznych dla ogółu. Dlatego też, jako zgodne z zasadą równości obywateli, uznać należy odznaczenia, udzielane tym z nich, którzy swem bohaterstwem, wiedzą lub talentem, wyróżnili się z ogółu i przynieśli temu ogółowi czynami swymi pożytek. Tytułem do tych odznaczeń musi być pewien czyn, pewna zasługa społeczna jednostki, odznaczenie to musi być dostępne dla każdej jednostki, tak samo zasłużonej, i mieć charakter indywidualny. Jednem słowem, zasada równości nie dopuszcza grupowych, (stanowych, kastowych, klasowych) przywilejów, lecz tylko przywileje indywidualne, oparte na zasłudze indywidualnej. W przywilejach indywidualnych, jak orderach, stopniach naukowych lub zawodowych, znajduje wyraz konieczna korektywa bezwzględnego stosowania zasady równości, a mianowicie uwzględnienie różnic faktycznych bez zniesienia samej zasady, owszem bardziej konsekwentnego jej przeprowadzenia [1]). Tak samo nie są sprzeczne z zasadą równości obywateli ograniczenia praw jednostek występnych na mocy wyroku sądowego, byle te ograniczenia stosowane były do wszelkiej jednostki, która podobny czyn karalny popełni, bez względu na jej stanowisko społeczne.

Jest to stanowisko, które zajmują konstytucje współczesne przeważającej większości państw demokratycznych, jak Francji, Czechosłowacji, polskiej Konstytucji marcowej. Niektóre tylko z nich nie uznają odznaczeń, prócz wojskowych, jak Szwajcarja, Estonja, konstytucja wejmarska Rzeszy.

Konstytucja kwietniowa idzie pod tym względem dalej, niż inne konstytucje, i z zasługi obywatela czyni drugie kryterjum, pozytywne, dla określenia uprawnień politycznych. Według art. 7 p. 1, „wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego mierzone będą jego uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne". Formułuje tu Konstytucja zasadę elitaryzmu, pod względem genezy swej zgodną z zasadą równości obywatelskiej. Wysuwa ona cnotę obywatelską, jako tytuł do nadania niektórym obywatelom szerszych uprawnień politycznych. Kryterjum cnoty obywatelskiej, wzięte samo w sobie, jest najsłuszniejszą podstawą dla rządów państwem, zasadniczo rządzić powinni najlepsi i najmędrsi, postulat ten wysuwano od czasów starożytnej Grecji i niejednokrotnie w czasach późniejszych, przyczem podkreślano szczególne znaczenie cnoty obywatelskiej w ustroju republikańskim. Jednakowoż znaleść objektywne kryterjum cnoty obywatelskiej czyli wysiłku i zasługi na rzecz dobra powszech-

---

[1]) Por. Duguit, Manuel, p. 223. *Esmein, Eléments*, p. 989.

nego jest rzeczą niezmiernie trudną, nawiązanie zaś do tej zasady, jako konsekwencyj, szerszych uprawnień politycznych również nasuwa wątpliwości, gdyż wysiłek musiałby być stały i ciągły, a nie odnoszący się do pewnej epoki w życiu zasłużonego obywatela, a stąd koniecznem byłoby poddawanie perjodycznej cenzurze zasługi obywateli.

Szersze zastosowanie tego kryterjum mogłoby doprowadzić do stworzenia grupy obywateli, uprzywilejowanej pod względem politycznym, czyli do ustroju oligarchicznego. Istniejące w czasie dokonywania zmiany Konstytucji tendencje w tym kierunku nie zostały zrealizowane w pierwotnie projektowanej formie (patrz § 51), ich częściową realizacją jest konstrukcja prawa wyborczego do Senatu w ordynacji z dn. 8 lipca 1935 r. (patrz § 87). Atoli brzmienie art. 7 p. 1 pozostawia kwestję szerszego uwzględnienia zasady elitaryzmu w ustroju Rzeczypospolitej otwartą na przyszłość.

Konstytucja kwietniowa nie zawiera postanowień, dotyczących otrzymania przez obywateli orderów i odznaczeń, polskich i cudzoziemskich. Wobec tego sprawę tę regulują ustawy zwykłe.

W Rzeczypospolitej istnieją ordery i odznaczenia, powszechne i wojskowe, na zasadzie ustaw, wydanych częściowo jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji marcowej, a później znowelizowanych, częściowo wydanych już po jej uchwaleniu [1]).

Są to: 1) ordery powszechne: a) Orła Białego, b) Odrodzenia Polski; c) odznaczenie cywilne: Krzyż Zasługi; 2) ordery i odznaczenia wojskowe: a) Virtuti Militari, b) Krzyż Walecznych, c) Krzyż i Medal Niepodległości; odznaki honorowe: za pobyt na froncie i za rany i kontuzje.

Order Orła Białego ustanowiony (a właściwie przywrócony) został na mocy ustawy z dnia 4 lutego 1921 roku (Dz. U. R. P. Nr. 24, poz. 136) w celu nagradzania znamienitych zasług, zarówno cywilnych, jak wojskowych, położonych w czasie pokoju lub wojny dla chwały i pożytku Rzeczypospolitej. Order „Orła Białego" jest najwyższą odznaką honorową Rzeczypospolitej i jest nadawany osobom, które istotnie i wybitnie przyczyniły się do odzyskania lub utrwalenia niepodległości i zjednoczenia Polski, albo do jej rozkwitu.

Odznakami orderu „Orła Białego" są krzyż orderowy, gwiazda orderowa, wstęga orderowa i łańcuch orderowy.

Odznaki orderowe nadaje na przedstawienie Rady Ministrów Prezydent Rzplitej w drodze osobnych dekretów, ogłaszanych w ga-

---

[1]) Łoza St. i Bieńkowski St. *Ordery i odznaczenia krajowe i zagraniczne*, Warszawa 1928. Sejda K. *Ordery. odznaczenia i medale Rz. P.*, Warszawa, 1932. Sadowski H., *Ordery i odznaki zaszczytne w Polsce*, Warszawa, 1904.

zecie rządowej, z kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów. Uchwała Rady Ministrów o przedstawieniu do odznaczenia powinna zapaść większością $^2/_3$ głosów. Wnioski poszczególnych ministrów przed złożeniem ich Radzie Ministrów podlegają rozpatrzeniu kapituły orderu. Wszyscy kawalerowie orderu „Orła Białego" łączą się w zgromadzenie kawalerów z wielkim mistrzem orderu i kapitułą na czele, obieraną w liczbie 5 członk. i 2 zast., co 3 lata przez zgromadzenie kawalerów z pośród swego grona. Uroczystą odznaką godności wielkiego mistrza jest łańcuch orderu, stanowiący klejnot Rzeczypospolitej. Prezydent Rzplitej z tytułu swego wyboru na ten urząd staje się kawalerem orderu „Orła Białego", jest z urzędu wielkim mistrzem orderu, i jako taki, przewodniczy w kapitule. Cudzoziemcy, którzy położyli zasługi dla Państwa Polskiego, mogą być zaszczycani odznakami orderu, nie wchodzą jednak w skład kapituły, ani zgromadzenia kawalerów.

Order „Odrodzenia Polski" ustanowiony został na mocy ustawy z dnia 4 lutego 1921 r. (Dz. U. R. P. Nr. 24, poz. 137), w celu nagradzania zasług, położonych w służbie dla Państwa i społeczeństwa. Orderem „Odrodzenia Polski" mogą być odznaczani nieskazitelnego charakteru i sumiennej pracy obywatele, którzy się szczególnie zasłużyli Ojczyźnie przez dokonanie czynów wybitnych, niezwykłe zalety umysłu i charakteru ujawniających. Według ustawy z dn. 28 kwietnia 1922 r. (Dz. U. R. P. Nr. 31, poz. 235) order „Odrodzenia Polski" dzieli się na 5 klas. Odznakami jego są w poszczególnych klasach: a) w klasie I wielki krzyż, zawieszony na szerokiej wstędze orderowej, przepasanej z prawego ramienia na lewy bok; obok wstęgi na lewej piersi gwiazda orderowa; b) w klasie II krzyż średniej wielkości, zawieszony na szyi na węższej wstędze; na prawej piersi gwiazda orderowa, c) w klasie III krzyż i wstęga tak, jak w klasie II, bez gwiazdy; d) w klasie IV krzyż mały, przypięty do lewej piersi na wstędze wąskiej, na wstędze rozetka, upięta z tejże wstążki; e) w klasie V krzyż mniejszy, przypięty do lewej piersi na wstędze wąskiej. Kawalerowie orderu „Odrodzenia Polski" w zależności od nadanych im klas orderu otrzymują następujące tytuły: a) w klasie I — kawaler wielkiej wstęgi orderu „Odrodzenia Polski", b) w klasie II — kawaler krzyża komandorskiego z gwiazdą orderu „Odrodzenia Polski", c) w klasie III — kawaler krzyża komandorskiego orderu „Odrodzenia Polski"; d) w klasie IV — kawaler krzyża oficerskiego orderu „Odrodzenia Polski"; e) w klasie V — kawaler orderu „Odrodzenia Polski". Odznaki orderowe nadaje Prezydent Rzplitej w drodze osobnych dekretów, ogłaszanych w gazecie rządowej, za kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów. Prezydent Rzplitej z tytułu swe-

go wyboru jest kawalerem orderu „Odrodzenia Polski" I klasy, jest z urzędu wielkim mistrzem orderu i, jako taki, przewodniczy kapitule.

Ustawą z dnia 23 marca 1923 r. (Dz. U. R. P. Nr. 62, poz. 458), ustanowiony został „Krzyż Zasługi" celem odznaczania osób, które od chwili wskrzeszenia Państwa Polskiego położyły względem niego lub jego obywateli zasługi, spełniając czyny, nie leżące w zakresie ich zwyczajnych obowiązków, a przynoszących znaczną korzyść Państwu lub poszczególnym obywatelom.

Krzyż Zasługi dzieli się na trzy stopnie: a) krzyż złoty, b) krzyż srebrny, c) krzyż bronzowy. Złoty „Krzyż Zasługi" nadaje Prezydent Rzplitej na przedstawienie Prezesa Rady Ministrów, na podstawie wniosków poszczególnych ministrów. Srebrny oraz bronzowy „Krzyż Zasługi" nadaje Prezes Rady Ministrów na wniosek poszczególnych ministrów. Cudzoziemcom „Krzyż Zasługi" nadaje Prezydent Rzplitej na wniosek ministra spraw zagranicznych, przedstawiony przez Prezesa Rady Ministrów. Odznaczenie „Krzyżem Zasługi" może być udzielone tej samej osobie w każdym stopniu czterokrotnie w niemniejszych, jak roczne odstępach czasu. Odznaczeni otrzymują oprócz „Krzyża" dyplom, stwierdzający jego nadanie z wyszczególnieniem czynu, za jaki został nadany [1]).

Order wojskowy pod nazwą „Virtuti Militari", ustanowiony władzą królewską w r. 1792 i potwierdzony Konstytucją Sejmu Rzeczypospolitej z dnia 23 listopada 1793 r., został przywrócony na mocy ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. (Dz. U. R. P. Nr. 67, poz. 409). Order wojskowy „Virtuti Militari" jest nagrodą czynów wybitnego męstwa i odwagi, dokonanych w boju i połączonych z poświęceniem się dla dobra Ojczyzny. Ustawą z dnia 25 marca 1933 r. (Dz. U. R. Nr. 33, poz. 285) o orderze wojennym „Virtuti Militari", zmieniono to określenie, definjując, iż jest on orderem wojennym i jest nagrodą wybitnych czynów wojennych, połączonych z ofiarnością w myśl hasła „Honor i Ojczyzna".

---

[1]) Rozp. Prezydenta Rzplitej z dn. 7.III.1928 r. (Dz. U. Nr. 30 poz. 279) został ustanowiony „Krzyż Zasługi za dzielność" dla wyróżnienia funkcjonarjuszy policji, straży granicznej oraz oficerów i szeregowych korpusu ochrony pogranicza za czyny, spełnione z wykazaniem wyjątkowej odwagi i z narażeniem życia. Krzyż ten nadaje Prezes Rady Ministrów na wniosek min. spr. wewn. Do tej odznaki przywiązana jest pensja dożywotnia 200 zł. rocznie.

Medal za ratowanie ginących ustanowiony został rozp. Prezydenta z dn. 22.III. 1928 r. (Dz, U. Nr. 37 poz. 351). Nadaje go min. spraw wewn., który może to prawo przekazać wojewodom.

Order „Virtuti Militari" dzieli się na pięć klas [1]).

Do posiadania każdego orderu „Virtuti Militari" przywiązane jest prawo na dożywotnią pensję orderową roczną w wysokości 300 zł. p. Państwo zobowiązane jest dostarczyć kawalerom orderu pracy, zapewniającej im utrzymanie, a niezdolnym do niej zaopatrzenia. Prócz tego, odznaczeni nim korzystają z niektórych innych przywilejów, jak z pierwszeństwa przy obsadzaniu urzędów państwowych i samorządowych, przy przyjęciu do zakładów inwalidów, przy nadziale ziemi, i przy przyjmowaniu dzieci na miejsca stypendjalne w zakładach wychowawczych rządowych, mają prawo do leczenia na koszt skarbu Państwa w razie choroby, pozostającej w związku z działalnością w czasie wojny, wreszcie prawo do 80% zniżki kolejowej kolejami państwowemi lub przez Państwo zarządzanemi. Posiadacze orderu „Virtuti Militari", tworzą braterski zespół pod nazwą „Zgromadzenia kawalerów orderu „Virtuti Militari" z kanclerzem orderu i kapitułą na czele. Dniem święta orderu „Virtuti Militari" ustanowiony jest dzień 3 maja, jako rocznica wiekopomnej konstytucji 1791 r., w której obronie inicjatywa do stworzenia tego orderu powstała. Order „Virtuti Militari" nadaje naczelny wódz, a po zawarciu pokoju—były naczelny wódz, a w braku jego, jeden z najwyższych dowódców z czasu wojny, wybrany przez kapitułę orderu.

Celem nagradzania czynów męstwa i odwagi, wykazanych w boju, ustanowiona została rozporządzeniem Rady Obrony Państwa z dnia 11 sierpnia 1920 r. (Dz. U. R. P. Nr. 87, poz. 572), odznaka wojskowa pod nazwą „Krzyż Walecznych".

„Krzyżem Walecznych" może być odznaczony czterokrotnie każdy oficer i każdy szeregowiec armji czynnej, który wyróżnił się czynem męstwa i odwagi w boju. Żadnego odstępu czasu między czterokrotnem nadawaniem krzyża nie wymaga się. W wypadkach wyjątkowych na tej samej zasadzie „Krzyż Walecznych" przyznawać można również osobom cywilnym, współdziałającym z armją czynną. Nadawanie „Krzyża Walecznych" jest prawem wodza naczelnego, który prawo to może przekazywać podległym dowódcom wojskowym, nie niższym wszakże od dowódcy pułku.

---

[1]) Według art. 2 ustawy, klasę I stanowi „Wielki Krzyż" orderu zawieszony na wstędze szerokiej, przepasanej przez prawe ramię na lewy bok. Obok wstęgi na lewej piersi nosi się gwiazdę orderową; klasę II stanowi Krzyż Komandorski, mniejszy od krzyża klasy I, do noszenia na wstędze na szyi, klasę III stanowi Krzyż Kawalerski mniejszy od krzyża komandorskiego do noszenia na lewej piersi; klasę IV stanowi Krzyż Złoty, tego samego kształtu, co krzyż kawalerski, lecz z wąskiemi paskami czarno-emaljowanemi po brzegach, do noszenia na lewej piersi; klasę V stanowi Krzyż Srebrny tego samego kształtu, ce krzyż złoty, do noszenia w ten sam sposób.

Rozporządzeniem Prezydenta Rzplitej z dnia 29 października 1930 r. (Dz. U. R. P. Nr. 75, poz. 591), ustanowione zostały: „Krzyż Niepodległości" i „Medal Niepodległości" celem odznaczenia osób, które zasłużyły się czynnie dla niepodległości Ojczyzny w okresie przed wojną światową lub podczas jej trwania, oraz w okresie walk orężnych polskich w latach 1918—1921, z wyjątkiem wojny polsko-rosyjskiej na obszarze Polski. Dla tych, którzy walczyli z bronią w ręku o niepodległość Ojczyzny przed wojną światową lub poza szeregami armji wzgl. walką tą kierowali, może być przyznany „Krzyż Niepodległości z mieczami".

Krzyż i Medal Niepodległości nadaje Prezydent Rzplitej na przedstawienie Prezesa Rady Ministrów na podstawie wniosków Komitetu Krzyża i Medalu Niepodległości. Komitet ten składa się z pierwszych dziesięciu osób, którym Prezydent Rzplitej na wniosek Rady Ministrów nada Krzyż Niepodległości. W razie ustąpienia członka, komitet powołuje nowego z pośród odznaczonych krzyżem.

Krzyż Niepodległości zajmuje w kolejności orderów i odznaczeń polskich miejsce przed krzyżem oficerskim orderu Odrodzenia Polski, zaś Medal Niepodległości przed srebrnym Krzyżem Zasługi. Krzyż i Medal Niepodległości można nadawać wyłącznie do 31 grudnia 1933 roku.

Ustawą z 21 marca 1931 r. (Dz. U. R. P. Nr. 3, poz. 216) nadano „Krzyżowi i Medalowi Niepodległości" charakter odznaczenia wojskowego.

Odznaka honorowa dla oficerów (równorzędnych) i szeregowców za czas pobytu na froncie w postaci naszywki na rękawie z galonu srebrnego kształtu kąta prostego oraz odznaka honorowa dla tychże za rany i kontuzje, odniesione w obronie Ojczyzny, w postaci naszywki na piersi ze wstążeczki barw orderu „Virtuti Militari" ustanowione zostały rozporządzeniami Rady Obrony Państwa z dnia 14 lipca 1920 r. (Dz. U. R. P. Nr. 83, poz. 554 i 555).

Sprawę przyjmowania przez obywateli polskich odznaczeń cudzoziemskich reguluje ustawa z dnia 9 kwietnia 1936 r. (Dz. U. R. P. Nr. 34, poz. 261). Obywatelowi Rzplitej nie wolno przyjmować bez zezwolenia Prezydenta Rzplitej żadnych odznaczeń cudzoziemskich [1]).

---

[1]) Rozp. min. spr. zagr. z dn. 1.V.1936 r. wydane w porozumieniu z min. spraw wewn. w sprawie wykonania ustawy z dn. 9.IV.1936 r. (Dz. U. Nr. 34 poz. 271) reguluje procedurę uzyskiwania zezwolenia Prezydenta. Podanie o zezwolenie składają funkcjonarjusze państwowi w drodze służbowej przez właściwego ministra, wszyscy inni obywatele przez powiatową władzę administracji ogólnej, a zamieszkali zagranicą przez urzędy konsularne.

§ 103. PRAWA OBYWATELSKIE W ŚCISŁEM ZNACZENIU.

Prawa obywatelskie w ścisłem znaczeniu polegają na udzieleniu przez Państwo ochrony i opieki dobrom i interesom indywidualnym i społecznym. Ochrona ta polegać może bądź na wykonywaniu przez Państwo swych funkcyj prawnych, a więc wytworzeniu i utrzymaniu porządku prawnego, bądź nosić charakter opieki państwowej za pomocą świadczeń Państwa w zakresie materjalnym i duchowym.

Do kategorji praw obywatelskich, polegających na udzieleniu przez Państwo ochrony prawnej dobrom i interesom indywidualnym, odnieść należy zapewnienie obywatelom wymiaru sprawiedliwości w drodze sądowej (art. 68 p. 1, 4 i 5). Według wymienionego artykułu, żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy lub szkody. Nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega, ani karany za czyn, niezabroniony przez prawo przed jego popełnieniem, ani też zatrzymany bez nakazu sądu dłużej niż 48 godzin. Sądy wyjątkowe są dopuszczalne tylko w przypadkach, przewidzianych w ustawie.

Przepisy tego artykułu posiadają szczególnie ważne znaczenie dla obywateli, zapewniając im bezpieczeństwo osobiste *(sûreté)*, przez zapewnienie kontroli sądowej nad pozbawieniem ich wolności, przez pozostawienie im drogi sądowej dla dochodzenia swych praw (krzywdy lub szkody), co wyklucza wymiar sprawiedliwości przez organy wykonawcze [2]), a z drugiej strony daje możność obywatelowi dochodzenia krzywdy i szkody, wyrządzonej przez te właśnie organy, wreszcie ustala zasadnicze kryterja wymiaru sprawiedliwości, zgodne z postulatami państwa prawnego, t. j. 1) domniemanie właściwości sądu zwykłego, 2) dopuszczenie sądów wyjątkowych tylko w przypadkach przewidzianych ustawą, 3) niekaralność czynu niezabronionego przez prawo, wydane przed jego popełnieniem: *nullum crimen sine lege anteriori*, co łączy się z zasadą: *nulla poena sine lege*.

Przez przyjęcie tych zasad system Konstytucji kwietniowej odróżnia się zasadniczo co do tego fundamentalnego zagadnienia, mającego zarówno wielką doniosłość praktyczną dla obywateli, jak również określającego najgłębiej istotę stosunku Państwa do obywatela, od systemów, przyjętych przez współczesne państwa totalne, jak Rosję Sowiecką lub Trzecią Rzeszę, odrzucających te zasady. Systemy karne państw totalnych schodzą z gruntu wyłącznej karalności czynów, zabronionych uprzednio przez ustawę, dopuszczając stosowanie analogji

---

[2]) A przynajmniej *definitywny* wymiar czyli że od orzeczeń władz adm. musi istnieć odwołanie do sądu.

w prawie karnem, na miejsce pojęcia kary wprowadzając pojęcie ochrony społecznej, przyjmując „tworzenie prawa przez odpowiednie stosowanie ustawy" *(Rechtsschöpfung durch entsprechende Anwendung des Strafgesetzes)*, wreszcie także i wsteczną moc ustawy [1]).

Zasady gwarancji bezpieczeństwa prawnego obywateli, przyjęte tak przez Konstytucję marcową, jak kwietniową, realizuje w pełni polski kodeks karny z r. 1932 [2]). Jedyny wyjątek pod tym względem stanowi rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 17.VI.1934 r. (Dz. U. R. P. Nr. 50, poz. 473) w sprawie osób, zagrażających bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu [3]). Przedstawia ono analogję do instytucji aresztu ochronnego *(Schutzhaft)*, wprowadzonej w Niemczech w r. 1933 „dla ochrony narodu i państwa" [4]).

Wprawdzie Konstytucja kwietniowa mówi tylko o równouprawnieniu politycznem obywateli (art. 7 p. 2), a nie zawiera ogólnej zasady równości obywateli wobec prawa, a także nie recypuje z Konstytucji marcowej przepisu art. 95, zapewniającego na swoim obszarze ochronę życia, wolności i mienia wszystkim bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religji, to jednak nie ulega wątpliwości, że zasady te w dalszym ciągu są uznawane, jako podstawy ustrojowe, co także pośrednio znajduje potwierdzenie w przepisach art. 68 Konstytucji, które na tem miejscu zanalizowaliśmy.

Anomalję prawną i polityczną przedstawia t. zw. traktat mniejszościowy, narzucony Polsce przez główne mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone, nie biorący pod uwagę tradycji wolnościowych polskich. Przy odzyskaniu przez Polskę niepodległości, główne mocarstwa, t. j. wielkie mocarstwa koalicji, zażądały od niej zgody na gwarancje międzynarodowe ochrony praw obywatelskich tych obywateli Państwa Polskiego, którzy należą do mniejszości rasowych, religijnych

---

[1]) Patrz Makarewicz J. *Prawo karne i prawa obywatela*, Ruch pr. z. III. 1936.

[2]) Makarewicz, l. c. str. 118: „Prawo karne polskie nie jest prawem „ochrony społecznej", pozostawionej do swobodnego stosowania przez sędziego, lecz jest *magna charta obywatela... Ustawodawstwo polskie nie naruszyło praw obywatela.* Tradycyjne umiłowanie wolności indywidualnej jest zbyt silne w szerokich masach polskiego społeczeństwa, by do tego przyjść mogło".

[3]) Według rozp., osoby te mogą ulec przytrzymaniu oraz przymusowemu umieszczeniu w miejscach odosobnienia, nieprzeznaczonych dla osób skazanych lub aresztowanych z powodu przestępstw. Zarządzenie w sprawie przytrzymania wydają władze administracji ogólnej. Postanowienie o przymusowem odosobnieniu wydaje sędzia śledczy na wniosek władzy, która zarządziła przytrzymanie. Od postanowienia sędziego nie służą środki odwoławcze. Czas odosobnienia oznaczony jest na 3 miesiące, może być przedłużony w związku z zachowaniem się odosobnionego. Osoby odosobnione mogą być zatrudnione pracą.

[4]) Notverordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat vom 28.II.1933 (R. G. Bl. I. 83).

i językowych, i co uzyskały w traktacie, zawartym z Polską w Wersalu dnia 28-go czerwca 1919 r. (Dz. U. R. P. Nr. 110, poz. 728). Analogiczne traktaty zawarły te mocarstwa z Austrją, Czechosłowacją, Jugosławją, Bułgarją, Węgrami, Rumunją, Grecją i Armenją [1]). Ustalając zobowiązanie międzynarodowe Polski udzielenia wszystkim mieszkańcom bez różnicy urodzenia, narodowości, języka, rasy czy religji zupełnej i całkowitej ochrony życia i wolności, a także prawo swobodnego wykonywania praktyk, zarówno publicznie, jak prywatnie swej wiary, o ile praktyki te nie będą w niezgodzie z porządkiem publicznym i dobrymi obyczajami, traktat zawiera także zasadę równości wobec prawa wszystkich obywateli polskich bez różnicy rasy, języka lub religji, a mianowicie, korzystania z tych samych praw cywilnych i politycznych, dopuszczenia do urzędów publicznych, obowiązków i zaszczytów, lub wykonywania różnych zawodów i przemysłu. Rozwijając zasadę równości traktat stanowi, iż obywatele polscy, należący do mniejszości etnicznych, religijnych lub językowych, korzystać mają z takiego samego traktowania i z takich samych gwarancyj ustawowych oraz faktycznych, jak inni obywatele polscy [2]). Będą mieli oni równe prawa do zakładania własnym kosztem instytucyj dobroczynnych, religijnych lub społecznych, używania w nich własnego języka i swobodnego w nich wykonywania praktyk swojej religji. Traktat zajmuje się zapewnieniem udzielania nauczania początkowego dzieciom obywateli polskich innego języka, niż polski, w ich własnym języku, oraz przeznaczenia z funduszów publicznych odpowiednich sum na potrzeby wychowawcze, religijne i dobroczynne obywateli polskich, należących do mniejszości etnicznych, religijnych lub językowych z zastrzeżeniem, iż do obywateli polskich języka niemieckiego postanowienia te będą miały zastosowanie tylko w tych

---

[1]) Nadto przy przyjęciu do Ligi musiały złożyć deklaracje co do ochrony mniejszości: Albanja, Estonja, Łotwa i Litwa. Patrz Kutrzeba St. *Mniejszości w najnowszem prawie międzynarodowem*, Lwów, 1925. Zaleski Wł. J. *Międzynarodowa ochrona mniejszości*, W-wa, 1932. Sworakowski W. *Międzynarodowe zobowiązania mniejszościowe Polski*, W-wa, 1935. Kraus H. *Das Recht der Minoritäten*. Materialien, Berlin, 1927.

[2]) Por. ustawę z dnia 13 marca 1931 r. o wygaśnięciu mocy prawnej przepisów wyjątkowych, związanych z pochodzeniem, narodowością, jezykiem, rasą lub religją obywateli Rzeczypospolitej (Dz. U. R. P Nr. 31, poz. 214). Według tej ustawy, zawarte w przepisach prawnych, wydanych przed odzyskaniem państwowości polskiej, ograniczenia praw, jak również przywileje obywateli z tytułu ich pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religji, sprzeczne ze stanem prawnym, wynikającym z odzyskania państwowości polskiej, bądź niezgodne z postanowieniami Konstytucji o równości obywateli wobec prawa, nie mają mocy obowiązującej, choćby takie przepisy wyjątkowe nie były uchylone wyraźnem rozporządzeniem ustawy. Ustawa weszła w życie z dniem ogłoszenia, t. j. 10 kwietnia 1931 r.

częściach Polski, które dn. 1 sierpnia 1914 r. stanowiły terytorjum niemieckie. Specjalnie mówi traktat o komitetach szkolnych żydowskich. Zawiera traktat także postanowienie, iż nie będzie wydane żadne ograniczenie swobodnego używania przez obywatela polskiego jakiegokolwiek języka, czy to w stosunkach prywatnych lub handlowych, czy to w sprawach religijnych, prasowych lub w publikacjach wszelkiego rodzaju, czy to na zebraniach publicznych, jak również zarządza, iż bez względu na ustanowienie przez rząd polski języka urzędowego, mają być poczynione obywatelom polskim języka innego, niż polski, odpowiednie ułatwienia w używaniu ich języka w sądach zarówno ustnie, jak i na piśmie. Wreszcie traktat mówi o gwarancjach święcenia szabasu. Z wyjątkiem tego ostatniego postanowienia, stanowiącego szczególny przywilej, zapewniony wyznawcom religji mojżeszowej, wszystkie pozostałe nie wychodzą poza ramy równouprawnienia obywatelskiego oraz wolności narodowej. Postanowienia te nietylko znalazły pełny wyraz w Konstytucji polskiej, ale zostały bez porównania rozszerzone, wskutek przyjęcia przez Konstytucję zasady samorządu wyznaniowego i narodowościowego. Nie w treści tych przepisów leży ich zła strona, lecz w charakterze ich i gwarancjach, jakie im zapewniono.

W art. 1 traktatu Polska zobowiązała się uznać przepisy te za prawa zasadnicze oraz zgodziła się, że żadna ustawa, rozporządzenie lub działalność urzędowa nie stanie w sprzeczności lub przeciwieństwie do tych postanowień, ani nie będzie miała wbrew nim mocy. Postanowienia te, o ile dotyczą osób, należących do mniejszości rasowych, religijnych lub językowych, według art. 12 tegoż traktatu, mają stanowić zobowiąnie o znaczeniu międzynarodowem, oddane pod gwarancję Ligi Narodów. Nie będą one mogły być zmienione bez zgody większości Rady Ligi Narodów, a spory, wynikłe między Rządem polskim a jakimkolwiek z członków Rady Ligi Narodów co do stosowania tych postanowień mają być przekazywane Stałemu Trybunałowi Sprawiedliwości Międzynarodowej, przyczem decyzje jego będą bezapelacyjne i posiadać będą moc obowiązującą. Takie postawienie sprawy ochrony mniejszości należy uznać za sprzeczne ze zwierzchnictwem państwowem, a także z zasadą równości obywateli, ponieważ stwarza ono kategorję uprzywilejowaną wśród nich [1]).

[1]) Decyzja Konferencji Ambasadorów głównych mocarstw koalicji z dn. 20 października 1921 r. przyjęta przez Rząd polski 22 października tegoż roku (patrz oświadczenie rządowe z dn. 23 maja 1922 r. w sprawie podziału Górnego Śląska (Dz. U. R. P. Nr. 44, poz. 369), przyznająca Polsce część Górnego Śląska, rozciągnęła przepisy traktatu mniejszościowego (t. zw. małego traktatu wersalskiego) na część przyznaną Polsce, oraz uznała, że zarówno słuszność, jak i utrzymanie życia ekonomicznego na Górnym Śląsku wymaga, aby rząd niemiecki zobowiązał się do przyjęcia przynajmniej

Na XV-em Zgromadzeniu Ligi Narodów w r. 1934 polski minister spraw zagranicznych zażądał zastąpienia tych wyjątkowych norm stworzeniem ogólnych norm międzynarodowych, dotyczących traktowania mniejszości we wszystkich państwach, i oświadczył, że aż do tego czasu Polska wstrzyma się od współpracy międzynarodowej w wykonywaniu tego traktatu [1]).

Przechodząc do drugiej kategorji praw obywatelskich, polegających na korzystaniu z pomocy państwa, czyli opieki państwowej, znajdujemy w Konstytucji kwietniowej, oprócz zasad ogólnych (art. 4 i art. 5), tylko zapewnienie opieki nad pracą (art. 8). Państwo sprawuje nadzór nad warunkami pracy t. j. interwenjuje w drodze ustawodawstwa, administracji i sądownictwa do stosunków, wynikłych z pracy. Do artykułu tego nawiązuje się ustawodawstwo socjalne, rozbudowane szeroko od pierwszych lat po wskrzeszeniu Państwa, przy rozbudowie którego stale względy socjalne przeważały nad momentami gospodarczymi.

Podobnie jak Konstytucja marcowa w deklaracji wstępnej zapewniała „pracy poszanowanie, należne prawa i szczególną opiekę Państwa", tak samo Konstytucja kwietniowa oświadcza, iż „praca jest podstawą rozwoju i potęgi Rzplitej" (art. 8 p. 1).

Uspołecznienie państwa jest cechą ogólną państwa współczesnego, występującą niezależnie od przyjętego przez konkretne państwo ustroju politycznego, czy to demokracji parlamentarnej, czy systemu autorytatywnego.

---

na lat 15, poczynając od chwili ostatecznego przyznania terytorjum, postanowień, odpowiadających artykułom: 1, 2, 7, 8 i 9 (ustępy 1, 2) 10, 11 i 12 tego traktatu, odnośnie do części Górnego Śląska, uznanej jako ostatecznie wchodzącej w skład Niemiec.

Polsko-niemiecka konwencja górno-śląska, zawarta w Genewie dnia 15 maja 1922 r. ratyfikowana przez Polskę dnia 1 czerwca 1922 r. (Dz. U. R. P. Nr. 44, poz. 371) reguluje szczegółowo ochronę mniejszości na Górnym Śląsku w cz. III-ej (art. 64—158). Konwencja przewiduje utworzenie tak w polskiej, jak i niemieckiej części Górnego Śląska urzędów do spraw mniejszości, do których osoby, należące do mniejszości, będą mogły wnosić podania w przedmiocie wykładni i stosowania tej części konwencji przez władze administracyjne. Jeżeli petent nie będzie zadowolony z załatwienia jego podania, Urząd do spraw mniejszości prześle podanie do prezydenta górno-śląskiej komisji mieszanej polsko-niemieckiej (w składzie 2 polaków, 2 niemców i prezydent innej narodowości, mianowany przez Radę Ligi Narodów), który wyrazi pogląd na daną sprawę i zakomunikuje go urzędowi do spraw mniejszości, ten zaś zawiadomi o nim odnośne władze administracyjne. Petent ma prawo odwołać się do Rady Ligi Narodów.

[1]) Z deklaracji min. Becka J.: „En attendant la mise en vigueur d'un système général et uniforme de la protection des minorités, mon Gouvernement se voit obligé de se refuser, à partir d'aujourd'hui, à toute collaboration avec les organes internationaux en ce qui concerne le contrôle de l'application par la Pologne du système de la protection des minorités". (S. d. N. Journal officiel Nr. 125. Actes de la XV-e session ordinaire de l'Assemblée. IV-e séance plénière, 13.IX.1934, p. 43).

§ 104. PRAWA WOLNOŚCIOWE.

Natomiast zasadnicza różnica zachodzi pomiędzy państwami demokratycznemi a autorytatywnemi co do praw wolnościowych. Nie jest słuszny pogląd, sprowadzający uznawanie praw wolnościowych obywateli do zjawiska t. zw. państwa liberalnego i widzący w nich odbicie zasady *laisser-faire*, czyli systemu gospodarki kapitalistycznej, dla której ma koncepcja ta tworzyć dogodne dla klas posiadających formy polityczne. Nie negując, że idea praw wolnościowych mogła być i była wykorzystana w w. XIX w interesie klasowym warstw posiadających (świata kapitału), nie mniej jednak nieścisłem ze stanowiska historycznego byłoby ją do tej roli ograniczać: służyła przecież ona i wyzwoleniu „świata pracy" czyli klasy robotniczej (rozszerzanie praw politycznych, wolność prasy, wolność koalicji, prawo do strajku). Ściślej przeto jest mówić, że idea praw wolnościowych obywateli jest identyczna z ideą nowożytnego państwa konstytucyjnego. Konstytucjonalizm bowiem oznacza ograniczenie praw państwa przez uznanie sfery praw indywidualnych. Tej koncepcji ograniczenia kompetencji państwowej przeciwstawia się koncepcja omnipotencji państwowej, stanowiąca istotę współczesnego zjawiska t. zw. państwa totalnego. Państwo to, podporządkowując całkowicie jednostkę swym celom, czyni z niej jedynie narzędzie tych celów, a zatem nie uznaje wolności obywatela.

Jak przedstawiliśmy wyżej, Konstytucja kwietniowa, przyjęła wprawdzie za swą podstawę ustrój autorytatywny, nie przeszła jednak na stanowisko totalistyczne, jako nieodpowiadające polskim tradycjom państwowym i polskiej psychologji politycznej. Dlatego też znajdujemy w niej uznanie samej zasady wolności obywatelskiej, wymienienie głównych praw wolnościowych w rozdziałach I i IX-ym, nadto recepcję częściową V-go rozdziału Konstytucji marcowej. Wszelako sformułowania, jakie daje Konstytucja obecna prawom wolnościowym, są szczególnie zwięzłe, a przez to zostawiające bardzo dużą swobodę normowaniu tej kwestji przez ustawy zwykłe. Trzeba w tem widzieć charakterystyczną cechę epoki, w której prawom tym przypisuje się znaczenie mniejsze, niż przepisom, dotyczącym władzy państwowej.

Dla usystematyzowania rozproszonych w trzech działach Konstytucji praw wolnościowych, możemy przyjąć za kryterjum ich klasyfikacji rozróżnienie, czy służą one interesom materjalnym, czy moralnym. Drugie rozróżnienie polegałoby na uwzględnieniu w nich czynnika czysto indywidualnego i zbiorowego czyli społecznego, zależnie od tego, czy odnoszą się one do jednostki, jako takiej, chro-

niąc jej osobę, mieszkanie i mienie, czy do jednostki, oddziaływującej na inne, wzgl. występującej w zbiorowości, np. prawo zgromadzania się, zrzeszania się, prasy i t. p. Niektórym jednak prawom właściwe są oba elementy czyli że mają one charakter mieszany: obok własności indywidualnej mówi się o własności zbiorowej, obok wolności sumienia występuje wolność kościelna i t. p. Z tego względu za podstawę weźmiemy pierwsze kryterjum i kolejno rozpatrzymy: a) z pośród pierwszych 1) wolność osobistą (art. 68 p. 2, 3, 4) 2) nietykalność mieszkania (art. 68 p. 2 i 3), 3) tajemnicę korespondencji (art. 68 p. 2), 4) nietykalność własności (art. 99 Konst. marc.); b) z pośród drugich: 1) wolność słowa (art. 5), 2) wolność zrzeszania się (art. 5), 3) wolność nauki i nauczania (art. 117 K. m.), 4) wolność religijną (art. 5 Konst. kw. i art. 111—116 K. m.), 5) wolność narodowościową (art. 109 i 110 K. m.).

I. Wolność osobista, zwana częstokroć wolnością fizyczną, ponieważ chroni osobę (corpus) obywatela, polega na gwarancjach, zabezpieczających jednostkę przed dowolnem i bezprawnem aresztowaniem. Gwarancjami temi są: 1-o określenie ustawowe tych wypadków, w których pozbawienie wolności osobistej jest dopuszczalne, 2-o uzależnienie pozbawienia wolności od rozkazu tych organów państwowych, które są niezależne i kierują się wyłącznie przepisami prawa, t. j. organów sądowych. W ścisłym związku z nią znajdują się:

II. Nietykalność mieszkania oraz

III. Tajemnica korespondencji.

Konstytucja kwietniowa o tych trzech formach wolności osobistej traktuje w rozdziale IX-ym, poświęconym wymiarowi sprawiedliwości, chcąc przez to zaznaczyć oddanie ich pod ochronę organów sądowych. Natomiast zbyt wązkiem pojmowaniem tych gwarancyj byłoby ograniczenie ich do pozbawienia wolności obywateli w związku z postępowaniem sądowem, przeciwnie rozciąga się ona na wszelkie pozbawienia i ograniczenia tej wolności t. j. także dokonywane z inicjatywy organów administracyjnych.

Konstytucja kwietniowa w art. 68 p. 2 głosi, że „poręcza się wolność osobistą, nietykalność mieszkania i tajemnicę korespondencji". Jako gwarancję Konstytucja przyjmuje wymaganie formy ustawy dla ograniczeń tych wolności: „ustawy określą warunki, w jakich może być dokonana rewizja osobista lub domowa albo naruszona tajemnica korespondencji (art. 68 p. 3). Drugą gwarancję wolności osobistej zawiera przepis art. 68 p. 4, według którego „nikt nie może być . . . zatrzymany bez nakazu sądu dłużej, niż 48 godzin". Jako podstawę dla zatrzymania obywatela przyjmuje Konstytucja zasadniczo nakaz władz sądowych. W wypadkach zaś, gdy zachodzi konieczność na-

tychmiastowego aresztowania np. dla zapobieżenia popełnienia zbrodni lub uniemożliwienia ucieczki przestępcy, trzeba potwierdzenia *ex post* zarządzenia administracyjnego przez organy sądowe w terminie, określonym przez Konstytucję.

IV. Nietykalność własności jest w Konstytucji naszej uznana, jako fundamentalna zasada, określona, jako jedna z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, jednakowoż w sformułowaniu tej zasady Konstytucja nasza odbiega od tradycyjnej formuły, i mówi nie wyłącznie o własności indywidualnej, lecz o „wszelkiej własności", wymieniając wszakże na pierwszem miejscu własność osobistą poszczególnych obywateli, a potem dopiero mówiąc o zbiorowej własności związków obywateli, instytucyj, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa. Art. 99 Konst. marc. stanowi, iż Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, t. j. czy podmiotami jej są jednostki fizyczne, czy osoby prawne (związki obywateli, instytucje, ciała samorządowe, Państwo).

Jako konsekwencję tego uznania własności, znajdujemy w tymże artykule: 1-o poręczenie wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochrony ich mienia, 2-o dopuszczenie zniesienia lub ograniczenia własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności: a) tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych i b) za odszkodowaniem. W sprecyzowaniu tych konsekwencyj uznania instytutu własności, wyraziło się zasadnicze uznanie jej nietykalności, przy czem w sformułowaniu wyjątków od tej zasady, pozostaje Konstytucja na gruncie tradycyjnym, czyli powszechnego dotychczasowego ustawodawstwa.

Wszelako w następnem zdaniu art. 99, Konstytucja czyni ustępstwa na rzecz nowych prądów, uznających we własności indywidualnej nie prawo subjektywne jednostek, lecz funkcję społeczną, a stąd dążących do ograniczenia zarówno uprawnień jednostek posiadających, jak i do uspołecznienia dóbr, czyli zastąpienia własności indywidualnej własnością zbiorową [1]). Zwłaszcza w czasie wojny światowej socjalizacja prawa prywatnego poczyniła znaczne postępy, czego dowodem są spotykane w większości krajów takie ustawy, jak o przy-

---

[1]) Inne konstytucje, współcześnie z Konstytucją marcową uchwalone, idą pod tym względem jeszcze dalej, zwłaszcza konstytucja wejmarska Rzeszy niemieckiej, poświęcająca temu zagadnieniu cały dział, zatytułowany: życie gospodarcze (art. 151-165), nie mówiąc o konstytucji Rosji sowieckiej z r. 1918, państwa, które dokonało rewolucji socjalnej. Por. Heydel A. *Własność prywatna w nowych konstytucjach*, Czas pr. i ek. XXII str. 372 i n. Fenichel L. *Problem własności w najnowszych konstytucjach*, tamże, str. 352. Duguit, *Les transformations du droit privé après le code de Napoléon*. Paris, 1912, p. 148 et suiv.

musowem zagospodarowaniu odłogów lub o ochronie lokatorów, po wojnie zaś wzmogły się w wielu krajach tendencje etatystyczne i dążenia do t. zw. planowej gospodarki, łączące się z ograniczeniami własności prywatnej. W Konstytucji polskiej prąd ten znalazł wyraz w postawieniu obok własności indywidualnej własności zbiorowej, co ze stanowiska prawnego mieści się w dotychczasowym systemie prawa prywatnego, uznającego, jako podmioty praw osoby fizyczne i moralne, z politycznego natomiast punktu widzenia jest bardzo znamienne, jako chęć równorzędnego postawienia własności indywidualnej i kolektywnej. W tym kierunku też idzie sformułowanie zasady wyłącznej własności państwowej, aczkolwiek nie posuwa się ono do proklamowania stopniowego uspołecznienia gałęzi produkcji, co postulowała odrzucona przez Sejm Ustawodawczy poprawka klubu socjalistycznego [1]). Według art. 99, tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa, oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody—mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia.

Najważniejszy wszelako wyłom w zasadzie nietykalności własności stanowi przyjęcie zasady przymusowego wykupu ziemi w celu dokonania reformy rolnej. Według art. 99 ust. 2, ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określą przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność. Jak widać z tekstu Konstytucji ten wyłom w zasadzie nietykalności własności dopuszczony jest nie w celach socjalizacji władania ziemią, lecz ma być jedynie środkiem reformy rolnej, opartej na zasadzie własności indywidualnej.

V. *Wolność słowa.* Przyjmując za jedno ze swych fundamentalnych założeń tezę, według której „twórczość jednostki jest dźwignią życia zbiorowego" (art. 5 p. 1), a zgodnie z tem przyjmując jako obowiązek (zadanie) Państwa zapewnienie obywatelom *możności rozwoju ich wartości osobistych* (art. 5 p. 2), Konstytucja kwietniowa przyjmuje

---

[1]) *Druk sejmowy* Nr. 1883, str. 39: „Rzeczpospolita przystosowuje formy własności do potrzeb społecznych i interesów pracy. Wszystkie środki wytwarzania, komunikacji i wymiany podlegają kontroli Rzeczypospolitej.

Państwo zajmować będzie, w sposób ustawowo określony, dojrzałe do uspołecznienia gałęzie produkcji pod swój zarząd bezpośredni".

zasadę autonomji osobowości ludzkiej, szranki swe znajdującej w autonomji innych jednostek, członków społeczeństwa, oraz w interesie ogólnym, jakim jest porządek publiczny, dobre obyczaje i t. p., co Konstytucja kwietniowa ujmuje w normę: „granicą wolności tych (t. j. odnoszących się do autonomji jednostek) jest dobro powszechne" (art. 5 p. 3). Zgodnie z tem stanowiskiem Konstytucja kwietniowa przyjmuje zasadę wolności słowa (art. 5 p. 2) czyli prawa obywateli do swobodnego wyrażania swych myśli. Rozróżnić możemy a) wolność słowa drukowanego czyli wolność prasy, b) wolność słowa, ustnie wyrażonego, czyli wolność zgromadzania się.

a. *Wolność prasy* nie jest w Konstytucji, poza ogólną zasadą wolności słowa, uregulowana, i unormowanie tego prawa, posiadającego wielkie znaczenie społeczno-polityczne, pozostawione jest ustawom i rozporządzeniom i pozbawione wiążących wytycznych, danych przez Konstytucję. Zasada wolności prasy wymaga, by w stosunku do prasy nie stosowano systemu zezwoleń tak na wyrażanie myśli w druku, jak i na rozpowszechnianie druków (system koncesji na wydawanie druków, cenzura prewencyjna, odbieranie debitu pocztowego drukom krajowym i t. p.). Nadużycia wolności prasy, w myśl tej zasady, podlegają interwencji państwowej, mającej na celu wymierzenie kary, wzgl. orzeczenie odszkodowania cywilnego, przyczem interwencja ta winna być dokonywana przez organy sądowe.

Konstytucyjne unormowanie wolności prasy posiada duże znaczenie tak dla ochrony tej wolności, jak i dla zabezpieczenia przed jej nadużyciem porządku prawnego, moralności publicznej, oraz poszczególnych obywateli przed zniesławieniem, szantażem i t. p. Brak tego unormowania przez Konstytucję kwietniową stanowi przeto dotkliwą lukę, nie jest on jednak prawdopodobnie przypadkowy, ale spowodowany krytycznem ustosunkowaniem się twórców Konstytucji do wolności prasy [1]) i stąd tendencją pozostawienia tej kwestji do unormowania w drodze ustaw i rozporządzeń. Nadużycia wolności prasy mogą przynosić poważne szkody społeczne i indywidualne, nie mniej jednak prasa, jako organ opinji publicznej, spełnia ważną funkcję kontroli społecznej, przyczynia się do wykrycia rozmaitych nadużyć,

---

[1]) Patrz referat posła Mękarskiego St. na komisji konst. w dn. 9.III.1933 r. (Nowe Państwo, t. II z. 8): „jest to jedno z najszkodliwszych, najbardziej anarchicznych praw... W tym stanie rzeczy mówić o wolności prasy i gwarantować ją w konstytucjach, istotnie jest szyderstwem, z pewnością zaś wielkiem moralnem nieporozumieniem. Czy jednak w takim razie nie należy uczynić zdecydowanego kroku i całkowicie opuścić ten artykuł z konstytucji, jako niezgodny z interesem i dobrem państwa, jako głęboko niemoralny. Państwo... niema potrzeby i niema obowiązku tolerować innej prasy, jak tylko tę, która czynnie afirmuje naczelne prawo—Dobro Państwa".

informuje władze o potrzebach ludności, zastępuje skutecznie dawne prawo petycji i t. p. Państwa totalne znoszą wolność prasy i monopolizują prasę codzienną na rzecz regime'u.

Brak konstytucyjnego unormowania wolności prasy jest tem dotkliwszy, że nie posiadamy obecnie jednolitego ustawodawstwa prasowego.

W pierwszem dziesięcioleciu (1918—1927) obowiązywały różnolite przepisy w poszczególnych dzielnicach: w Królestwie Kongresowem i Ziemiach Wschodnich [1]) dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych (D. U. Rz. P. Nr. 14, poz. 186), w województwach: poznańskiem, pomorskiem i górnośląskiej części woj. śląskiego ustawa prasowa z 7 maja 1874 r., wreszcie w województwach małopolskich ustawy prasowe austrjackie z 17 grudnia 1862 r., 15 października 1868 r. i 9 lipca 1894 r. Dodać do tego należy różnolite przepisy przemysłowe, dotyczące zakładów drukarskich, oraz różnorodne przepisy karne, obowiązujące w poszczególnych dzielnicach.

Różnolite przepisy dzielnicowe zastąpiło rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 10 maja 1927 r. o prawie prasowem (Dz. U. R. P. Nr. 45, poz. 398), zmienione rozp. Prez. Rzplitej z dnia 28 grudnia 1927 r. (Dz. U. R. P. Nr. 118, poz. 1010). Tekst jednolity ogłosił minister sprawiedliwości obwieszczeniem z 4 stycznia 1928 r. Sejm uchwałą z dnia 19 września 1927 r. uchylił rozp. Prez. Rzplitej z dnia 10 maja 1927 r. o prawie prasowem, ale uchwała ta ogłoszona została dopiero zarządzeniem Prez. Rzplitej z dnia 28 lutego 1930 r. (Dz. U. R. P. Nr. 13, poz. 92). W ten sposób przywrócony został stan pierwotny. Nowe zmiany wprowadził kodeks karny z r. 1932 [2]).

Różniąc się w szczegółach, obecnie obowiązujące dzielnicowe przepisy prasowe przyjmują zasadę wolności prasy, opartą na systemie meldunkowym co do wydawania czasopism i represji sądowo-karnej za przestępstwa w druku.

b. *Wolność zgromadzania się.* Przez zgromadzenia w zn. prawa politycznego pojmować należy skupienie się jednoczesne w miejscu publicznem mnóstwa osób dla wyrażenia swych myśli i poglądów. W tem znaczeniu zgromadzenia odróżniane są od zebrań prywatnych, t. j. odbywanych w miejscu prywatnem, czyli mieszkaniu

---

[1]) Na Ziemiach Wschodnich dekret z 1919 r. obowiązywał od 3.VIII.1921 r. a w ziemi wileńskiej od 26.VI.1922 r. Do tego czasu obowiązywały tam tymczasowe przepisy prasowe, zawarte w rozp. Gen. Kom. Z. W. z 17.VII.1919 r. a w ziemi wileńskiej także dekrety naczelnego dowódcy wojsk Litwy Środkowej.

[2]) Teksty patrz: Zieleniewski L., *Ustawodawstwo prasowe*, W-wa, 1933, oraz suplement I z r. 1934.

obywatela a także od takich zebrań, odbywających się w miejscach publicznych, których celem nie jest wymiana poglądów, a więc nabożeństw, jarmarków i t. p. Granicami wolności zgromadzeń są wolność indywidualna oraz interes publiczny, a więc porządek prawny. Dlatego obowiązkiem władz jest czuwać, by na zgromadzeniu nie została naruszona wolność indywidualna, np. przez gwałty, dokonywane na osobach, uczestniczących w zgromadzeniu, lub postronnych, by przez zgromadzenia nie tamowano ruchu ulicznego, nie zakłócano spokoju nocnego, porządku, nie wywoływano rozruchów, nie podburzano do przestępstw.

Korzystanie z tej wolności reguluje obecnie ustawa z dn. 11 marca 1932 r. (Dz. U. Nr. 48 p. 450). Ustawa ta rozróżnia zgromadzenia publiczne oraz zgromadzenia niepubliczne, czyli zebrania. Zgromadzenia dzielą się na 1) odbywające się w lokalach, 2) pod gołem niebem, do czego zaliczają się także pochody i manifestacje. O zwołaniu zgromadzenia w lokalu należy zawiadomić powiatową władzę administracji ogólnej na 2 dni przedtem, zgromadzenia pod gołem niebem mogą odbyć się tylko za zezwoleniem władzy. Władza może zakazać odbycia zgromadzenia, jeżeli sprzeciwiałoby się ono przepisom ustawy, ustaw karnych, albo zagrażałoby bezpieczeństwu, spokojowi lub porządkowi publicznemu. Zgromadzenia pod gołem niebem są niedopuszczalne w promieniu $^1/_2$ klm. od miejsca urzędowego pobytu Prezydenta Rzplitej, posiedzeń Sejmu i Senatu, przez cały czas trwania sesji, oraz od koszar i innych objektów wojskowych. Nie wymagają zgłoszeń zgromadzenia przedwyborcze w lokalach, zaś zgromadzenia takie pod gołem niebem podlegają tylko zgłoszeniu.

Zgromadzeniami niepublicznemi są: 1) zebrania osób znanych osobiście zwołującemu lub przewodniczącemu i odbywające się w lokalach, 2) zebrania członków legalnie istniejących zrzeszeń. Zebrania nie wymagają ani zgłoszenia, ani zezwolenia.

VI. Wolność zrzeszania się (w Konstytucji określona niewłaściwie, jako wolność *zrzeszeń*) polega na prawie zakładania stowarzyszeń i związków czyli trwałego zjednoczenia ludzi w formie organizacji dla osiągnięcia określonego celu i na swobodnem przejawianiu ich działalności w ramach obowiązującego prawa.

Stowarzyszenia i związki dzielą się według celów, do jakich dążą. Zasadniczym podziałem jest rozróżnienie stowarzyszeń gospodarczych, mających na celu zyski materjalne, od stowarzyszeń w znaczeniu ścisłem, nie mających na celu zysków materjalnych, lecz cele ideowe, jak to: polityczne, religijne, naukowe, kulturalne, towarzyskie, sportowe. Stowarzyszenia gospodarcze należą do zakresu prawa

prywatnego, prawo polityczne zajmuje się tylko drugim rodzajem stowarzyszeń, co do nich bowiem wyłania się kwestja zasady i zakresu wolności obywateli, czyli prawa stowarzyszania się. Prawo to, ulegało szczególnym, po za Anglją, ograniczeniom w najbardziej kulturalnych państwach, tak przez wymaganie zezwoleń administracji na zawiązanie stowarzyszeń, jak też przez ścisłą kontrolę policyjną nad ich działalnością, wreszcie prawo administracji do ich rozwiązania. Przy zasadzie wolności stowarzyszeń warunkiem jedynym korzystania z tego prawa jest działalność legalna, czyli zgodna z prawem. Zgodne z tą zasadą będzie wymaganie zawiadomienia władzy o zawiązaniu stowarzyszenia, byle nie było połączone z uciążliwemi formalnościami i tylko czyniło zadość wymaganiu jawnej działalności, prawo administracji do zawieszenia działalności stowarzyszenia, którego działalność stała się sprzeczna z prawem, wreszcie rozwiązanie stowarzyszenia na mocy orzeczenia sądowego. Niezależnie od tego, nabycie i utrata przez stowarzyszenie charakteru osoby prawnej, czyli podmiotu praw prywatnych, może i winno podlegać reglamentacji prawnej w interesie porządku prawnego, zabezpieczenia praw stowarzyszonych oraz osób trzecich, w szczególności musi być ściśle określona zdolność prawna stowarzyszenia, która z reguły ograniczona jest do środków osiągnięcia celu, dla którego stowarzyszenie istnieje.

Mówiąc o wolności zrzeszania się, trzeba uwzględnić specjalnie prawo koalicji, przez które należy rozumieć prawo do zakładania stowarzyszeń zawodowych (związki zawodowe, syndykaty), czyli stowarzyszeń, mających na celu obronę interesów zawodowych przedsiębiorców lub pracowników pewnej gałęzi przemysłu, handlu lub rolnictwa. Prawo koalicji sprowadza się właściwie do prawa zawiązywania stowarzyszeń, jest jednak wyodrębniane, ze względu na ścisły związek między niem a wolnością zajęcia i zarobkowania, wskutek czego przedstawia pewne osobliwości, ponadto obecnie odgrywać zaczyna coraz większą rolę przy regulowaniu stosunków społecznych (umowy zbiorowe). Granicami prawa koalicji, jak wszelkich praw wolnościowych, jest wolność jednostek i interes publiczny, polegający na zachowaniu porządku prawnego.

Korzystanie z wolności zrzeszania się reguluje obecnie rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 27 października 1932 r.: prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr. 94 p. 808).

Rozporządzenie to ustala, że prawo łączenia się w stowarzyszenia przysługuje obywatelom w wieku od lat 18. Zakazanem jest a) tworzenie stowarzyszeń, przyjmujących zasadę bezwzględnego posłuszeństwa członków władzom stowarzyszenia, b) łączenia w stowarzyszeniach celów wychowania fizycznego, gimnastycznych lub

sportowych z celami politycznymi. Rozporządzenie dzieli stowarzyszenia na zwykłe i zarejestrowane. Te pierwsze wymagają zgłoszenia u powiatowej władzy administracyjnej, brak zakazu w ciągu 4 tygodni daje prawo do rozpoczęcia działalności. Władza zakaże założenia stowarzyszenia, o ile istnienie jego nie da się pogodzić z prawem albo może spowodować zagrożenie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Stowarzyszenia zarejestrowane są takie, które posiadają osobowość prawną. Rejestruje stowarzyszenia urząd wojewódzki. Stowarzyszenia, których rozwój jest szczególnie użyteczny dla interesu państwowego lub społecznego Rzplitej, mogą być uznane za stowarzyszenia wyższej użyteczności w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na wniosek ministra spraw wewn. w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami. Uznaniu towarzyszy nadanie stowarzyszeniu odpowiedniego statutu, ewent. przywileju wyłączności działania w określonym zakresie na obszarze całego Państwa. Korzystają one ze szczególnych ulg i zwolnień w podatkach i opłatach tak państwowych, jak samorządowych. Nadzór nad działalnością stowarzyszeń wykonywują władze administracji ogólnej, mogą one przeglądać akta stowarzyszenia, żądać spisów członków, a w razie uchybień udzielać upomnień i żądać ich usunięcia, a także zawiesić do 2-ch miesięcy stowarzyszenie i wnieść o rozwiązanie stowarzyszenia do Sądu Okręgowego, który rozstrzyga przy zastosowaniu przepisów postępowania karnego. Specjalnemu nadzorowi ministra spraw wewn. podlegają stowarzyszenia wyższej użyteczności. Osobne przepisy odnoszą się do pracowniczych związków zawodowych (dekret Naczelnika Państwa z dn. 8.II.1919 r. Dz. P. Nr. 15 poz. 209). Podlegają one rejestracji przez inspektora pracy (miejscowe) wzgl. głównego inspektora pracy, jeżeli chodzi o związki, mające tworzyć oddziały w obrębie całego Państwa. Ustawa z dn. 3.XII.1924 r. (Dz. U. Nr. 114 p. 1012) podporządkowała zrzeszenia urzędników państwowych pod ogólną ustawę o stowarzyszeniach.

VII. Wolność nauki i nauczania. Utrzymany w mocy obowiązującej art. 117 Konstytucji marcowej stanowi, że badania naukowe i ogłaszanie ich wyników są wolne. Wnioskiem z zasady wolności nauki jest wolność wykładu w szkołach akademickich: Państwo nie narzuca wykładu oficjalnych doktryn, jest to bowiem dziedzina dlań obca [1]).

---

[1]) Wydana przed uchwaleniem Konstytucji ustawa o szkołach akademickich z dnia 13 lipca 1920 r. (Dz. U. R. P. Nr. 72, poz. 494) zbudowana została na zasadzie wolności nauki, zagwarantowanej przyznaniem szerokiego samorządu szkołom akademickim. Ustawa ta została zastąpiona ustawą z dnia 15 marca 1933 r. (Dz. U. R. P. Nr. 29, poz. 247), samorząd szkół akademickich ograniczającą na rzecz zwiększenia

Konstytucja nasza w tym samym artykule uznaje ogólną zasadę wolności nauczania, stanowiąc, iż każdy obywatel ma prawo nauczać, założyć szkołę i zakład wychowawczy i kierować niemi, skoro uczyni zadość warunkom, w ustawie przepisanym, w zakresie kwalifikacyj nauczycieli, bezpieczeństwa powierzonych mu dzieci i lojalnego stosunku do Państwa. A zatem, Konstytucja nasza nie stoi na stanowisku państwowego monopolu nauczania, dopuszczając zasadę szkolnictwa prywatnego, żąda jedynie zachowania, jako koniecznych warunków, zapewnienia odpowiedniego poziomu nauczania, bezpieczeństwa (a zatem i warunków higjeny), oraz lojalnego stosunku do Państwa. Ten ostatni warunek należy pojmować, jako konsekwencję obowiązku obywatelskiego wierności dla Rzeczypospolitej Polskiej i szanowania jej Konstytucji oraz ustaw, czyli zabronienie wpajania dzieciom uczuć wrogich względem Państwa Polskiego albo jego ustroju. W żadnym jednak razie warunek ten nie może dotyczyć poglądów politycznych nauczycieli lub ich przynależności partyjnej.

Jako gwarancję przestrzegania w szkolnictwie tych zasad przyjmuje Konstytucja prawo kontroli państwowej nad całem szkolnictwem, stanowiąc, iż wszystkie szkoły i zakłady wychowawcze, zarówno publiczne, jak i prywatne, podlegają nadzorowi władz państwowych w zakresie, przez ustawy określonym.

Wreszcie, w szkołach, utrzymywanych w całości lub w części przez Państwo lub ciała samorządowe, t. j. w szkołach państwowych, samorządowych lub subwencjonowanych przez Państwo lub ciała samorządowe, a których program obejmuje kształcenie młodzieży poniżej lat 18, ustanawia Konstytucja w art. 120 obowiązkowość nauki religji dla wszystkich uczniów. Odrzuca zatem Konstytucja zasadę świeckiej szkoły państwowej, nie przyjmuje też i zasady szkoły wyznaniowej, t. j. kształcącej dzieci jednego wyznania; szkoły wyznaniowe mogą być zakładane przez związki religijne na zasadzie art. 113, jako szkoły prywatne, jak również możliwe są świeckie szkoły prywatne. Art. 120 postanawia nadto, iż kierownictwo i nadzór nauki religji w szkołach należy do właściwego związku religijnego z zastrzeżeniem naczelnego prawa nadzoru dla państwowych władz szkolnych [1]).

---

uprawnień ministra wyznań rel. i oświecenia publicznego. Stanowisko prawne profesorów określiło na tych samych zasadach rozp. Prezydenta Rzplitej z dn. 27.X.1932 r., w sprawie zmiany rozp. Prezydenta z dn. 24.II.1928 r. o stosunku służbowym profesorów państw. szkół akademickich (Dz. U. Nr. 94, poz. 819).

Patrz także *spraw. sten.* z pos. Sejmu 91 (20.II.1933 r.), 92 (21.II.1933) i 96 (15.III.1933) oraz 50 pos. Senatu (4.III.1933 r.).

[1]) Zasady te Konstytucji rozwija ustawa z dn. 11.III.1932 r. o ustroju szkolnictwa (Dz. U. Nr. 38, poz. 389).

VIII. *Wolność religijna.* Wolność religijna polega na wolności dwojakiego rodzaju: 1° wolności sumienia i wyznania, 2° wolności kościelnej. Wolność sumienia i wyznania przysługuje jednostce, nosi charakter indywidualny i sprowadzić się daje do wolności opinji, jako wolności pojęciowo pierwotnej, chociaż historycznie postulat wolności sumienia i wyznania wyłonił się najpierw. Wolność sumienia polega na możności wierzenia, względnie niewierzenia w jakąkolwiek doktrynę religijną, t. j. na posiadaniu jakichkolwiek przekonań religijnych, a więc także na prawie każdego pełnoletniego obywatela swobodnego wyboru religji. Praktyczne znaczenie wolność sumienia posiada dopiero w połączeniu z wolnością wyznania, t. j. prawem uzewnętrzniania swych wierzeń za pomocą obrzędów (kultu) i propagandy. Oprócz prawa swobodnego wykonywania czynności religijnych, wolność sumienia i wyznania znajduje swój prawny wyraz w równouprawnieniu obywatelskiem i politycznem wszystkich obywateli, bez względu na ich wyznanie.

Wolność kościelna natomiast przysługuje zbiorowościom, związkom religijnym [1]), nosi charakter społeczny i przedstawia szczególny rodzaj wolności stowarzyszania się. Polega ona na możności zakładania nowych związków religijnych, wolności organizacji kościelnej i zarządu swemi sprawami wewnętrznemi, wreszcie równouprawnieniu wszystkich związków religijnych. Niejednokrotnie wolność kościelna znajdowała uzupełnienie przez uprzywilejowanie w postaci subsydjowania związków religijnych przez Państwo, przyznawania im niektórych atrybucyj związków publiczno-prawnych i t. p.

Granice wolności religijnej są takie same, jak wszelkiej innej wolności: wolność indywidualna i interes publiczny, polegający na zachowaniu porządku prawnego. Stąd Państwo winno czuwać, by działalność religijna, w szczególności propaganda religijna nie krępowała wolności jednostek, nie stała w sprzeczności z moralnością publiczną, nie zakłócała spokoju publicznego, nie wzniecała nastrojów wrogich Państwu lub jakimkolwiek grupom ludności.

Wolność religijna, tak pojęta, jest całkowicie uwzględniona w Konstytucji marcowej, której przepisy Konstytucja kwietniowa utrzymała w mocy obowiązującej.

---

[1]) Konstytucja nie określa pojęcia związku religijnego. Według przyjętego ogólnie pojęcia są to zbiorowości, które obejmują i normują całość życia religijnego swych członków, w przeciwieństwie do stowarzyszeń religijnych, np. dobroczynnych, kulturalno-oświatowych, etycznych i t. p. mających na celu zaspokojenie tylko pewnych specjalnych potrzeb swych członków i podpadających pod ustawę o stowarzyszeniach. Por. Abraham Wł. *Konstytucja a stosunki wyznaniowe i Kościół.* (W wyd. zbiorowem *Nasza Konstytucja),* Kraków, 1922 str. 125. Sawicki J. *Podstawy konstytucyjne ustawodawstwa wyznaniowego w Polsce.* (Przegląd Współczesny, wrzesień 1936 str. 55).

1°. Konstytucja poręcza w art. 111 wolność sumienia i wyznania wszystkim obywatelom. Jako konsekwencje tej zasady przyjmuje Konstytucja: a) iż wszyscy mieszkańcy Państwa Polskiego mają prawo wolnego wyznawania zarówno publicznie, jak prywatnie swej wiary i wykonywania przepisów swej religji lub obrządku (ust. 2 art. 111); iż nikt nie może być zmuszony do udziału w czynnościach lub obrzędach religijnych, o ile nie podlega władzy rodzicielskiej lub opiekuńczej (art. 112 zd. 3); c) iż żaden obywatel nie może być z powodu swego wyznania i przekonań religijnych ograniczony w prawach, przysługującym innym obywatelom (art. 111 zd. 2).

Granice wolności wyznania zawierają zastrzeżenia: a) iż wyznawanie wiary lub wykonywanie przepisów swej religji lub obrządku nie może sprzeciwiać się porządkowi publicznemu, ani obyczajności publicznej (art. 111 ust. 2); b) iż wolności wyznania nie wolno używać w sposób, przeciwny ustawom (art. 112 zd. 1); c) iż nikt nie może uchylać się od spełnienia obowiązków publicznych z powodu swoich wierzeń religijnych (art. 112 zd. 2).

Przyjmując zasadę wolności wyznania i sumienia, nie uważa Konstytucja religji za dziedzinę obojętną dla Państwa. Przeciwnie podkreśla jej znaczenie państwowe i społeczne przez uznanie za obowiązkową nauki religji w szkołach państwowych i samorządowych. (art. 120 K. m.), co znajduje się w związku z zastrzeżeniem co do podległych władzy rodzicielskiej lub opiekuńczej (art. 112) i o czem była mowa wyżej przy rozpatrywaniu wolności nauczania.

Wolność kościelną Konstytucja polska uznaje również, stanowiąc: a) iż uznanie nowego lub dotąd prawnie nieuznanego wyznania nie będzie odmówione związkom religijnym, których urządzenia, nauka i ustrój nie są przeciwne porządkowi publicznemu, ani obyczajności publicznej (art. 116); b) iż każdy związek religijny, uznany przez Państwo, ma prawo urządzać zbiorowe i publiczne nabożeństwa, może posiadać i nabywać majątek ruchomy i nieruchomy, zarządzać nim i rozporządzać, pozostaje w posiadaniu i używaniu swych fundacji i funduszów, tudzież zakładów dla celów wyznaniowych, naukowych i dobroczynnych. Żaden związek religijny nie może stawać w sprzeczności z ustawami Państwa (art. 113); c) równouprawnienie wyznań z przyznaniem wszakże wyznaniu rzymsko-katolickiemu, jako religji przeważającej większości narodu, naczelnego stanowiska (art. 114 ust. 1).

Ograniczeniem wolności kościelnej jest instytut uznania przez Państwo; dla zapobieżenia, by urządzenia, nauka i ustrój związków religijnych nie sprzeciwiały się porządkowi publicznemu, ani obyczajności publicznej, oraz by związki religijne nie stały w sprzeczności z ustawami Państwa, wystarczyłoby ustanowienie odpowie-

działności prawnej za naruszenie prawa i możności zakazu praktyk, sprzecznych z prawem. Przyczyną wprowadzenia instytutu uznania jest: a) iż z uznaniem związku religijnego łączy się przyznanie mu osobowości prywatno-prawnej, b) nadanie samorządu wyznaniowego (art. 114—115).

Art. 113 nadaje związkom religijnym, uznanym przez Państwo osobowość prawną, wyliczone w nim jednak atrybucje nie wychodzą poza granice prawa prywatnego; posiadając je tylko, związki religijne byłyby jedynie specjalnym rodzajem stowarzyszeń prywatnych, jak tego domagała się w swym wniosku partja socjalistyczna.

Konstytucja polska idzie jednak dalej[1]) i w art. 114 i 115 przyznaje związkom religijnym prawo „rządzenia się własnemi prawami", a zatem przyznaje im: 1-o autonomję (własne prawa), 2-o samorząd, a więc osobowość publiczno-prawną, udzielając im (w ograniczonym zakresie) *imperium*.

Tutaj należy osobno traktować stosunek Konstytucji do Kościoła Rzymsko-Katolickiego i do innych wyznań. W art. 114 Konstytucja stanowi, iż wyznanie rzymsko-katolickie, będące religją przeważającej większości narodu, zajmuje w Państwie naczelne stanowisko wśród równouprawnionych wyznań. Uznaje więc Konstytucja zasadę równouprawnienia wyznań i nie łącząc z wyznawaniem religji katolickiej przywilejów obywatelskich, nadaje wszakże Kościołowi Rzymsko-Katolickiemu, jako korporacji, stanowisko „naczelne" czyli prerogatywy specjalne.

Stanowisko prawne Kościoła Rzymsko-Katolickiego określa Konstytucja w sposób następujący:

1-o w postanowieniu, przyznającemu Kościołowi temu naczelne stanowisko w Państwie, oczywiście, mieści się uznanie jego ze strony Państwa, czyli że osobnego aktu uznania państwowego Kościół Rz.-Katolicki nie potrzebuje;

2-o według art. 114 ust. 2, Kościół Rzymsko-Katolicki rządzi się własnemi prawami, a zatem Konstytucja uznaje prawo kanoniczne i nadaje mu moc obowiązującą w Państwie;

3-o według art. 114 ust. 2, stosunek Państwa do Kościoła będzie określony na podstawie układu ze Stolicą Apostolską, który podlega ratyfikacji przez Sejm.

---

[1]) Kwestja stosunku Państwa do Kościoła wywołała długą zasadniczą dyskusję w Sejmie Ustawodawczym, tak podczas pierwszego, jak i drugiego czytania Konstytucji, przy czem mówcy zajmowali się głównie stosunkiem Państwa do Kościoła Rzymsko-Katolickiego. Redakcja artykułów Konstytucji nosi ślady kompromisu. Patrz *spraw. sten.* z posiedzeń Sejmu: 180 (29.X.1920 r.), 186 (17.XI.1920 r.) i 187 (19.XI.1920 r.).

Przez postanowienie to Państwo Polskie wyrzeka się jednostronnego uregulowania stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w drodze ustawy, lecz przyjmuje zasadę konkordatu. W tej drodze nastąpić musi określenie, w jakiej mierze Państwo udzieli Kościołowi Rzymsko-Katolickiemu imperium, czyli sankcji prawnej dla wykonywania jego ustaw i rozporządzeń (uznanie ślubów religijnych, warunków ważności małżeństwa i t. p.). W tej drodze również musi nastąpić uzgodnienie ustaw kościelnych i państwowych i usunięcie ewentualnych kolizyj ich.

Stosunek Państwa do innych wyznań jest następujący:

1-o. Wśród wyznań tych należy stosownie do art. 115 rozróżnić „kościoły mniejszości religijnych" i „inne, prawnie uznane związki religijne". Kościoły mniejszości religijnych, jak wynika z redakcji art. 115 i 116, podobnie, jak Kościół Rzymsko-Katolicki nie potrzebują specjalnego aktu uznania ze strony Państwa. Art. 116 mówi o uznaniu *nowego lub dotąd prawie nieuznanego* wyznania i uzależnia udzielenia uznania („uznanie... nie będzie odmówione") od warunku, by urządzenia, nauka i ustrój nie były przeciwne porządkowi publicznemu, ani obyczajności publicznej. A zatem należy wnioskować, że przez kościoły mniejszości religijnych należy rozumieć te wyznania, które w Państwie Polskiem były uznane przed uzyskaniem mocy obowiązującej przez Konstytucję [1]).

Art. 116 pomija milczeniem kwestję formy aktu uznania, t. j. czy może być on dany w formie ustawy, czy też rozporządzenia władzy wykonawczej. Konsekwencja prawnicza wymaga w związku z art. 114 i 115 konieczności drogi ustawodawczej w tym razie, a i względy teoretyczne za tem przemawiają.

2-o. Według art. 115 ust. 1, kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne rządzą się same własnemi ustawami, których uznania Państwo nie odmówi, o ile nie zawierają postanowień, sprzecznych z prawem [2]).

Postanowienie to nadaje kościołom mniejszości religijnych i innym prawnie uznanym związkom religijnym autonomję i samorząd, ograniczając jednak zasadę autonomji zastrzeżeniem uznania własnych

---

[1]) Nomenklatura Kościoły „mniejszości religijnych" wzięta została z t. zw. traktatu mniejszościowego. Użycie słowa: „Kościół" wymagałoby ograniczenia tej nazwy do wyznań chrześcijańskich. Mniejszość religijna nie jest identyczna z mniejszością narodową, np. rusini-unici należą wyznaniowo do większości t. j. do Kościoła Katolickiego.

[2]) Uznanie tych ustaw czyli autonomicznych norm prawa tych związków nie wymaga drogi ustawodawczej, stanowi bowiem akt nadzoru nad samorządem wyznaniowym, wykonywanym przez ministra wyznań rel. i ośw. publ. Taksamo Abraham, l. c, str. 129.

ustaw tych kościołów i związków religijnych przez Państwo, co uzależnione jest od tego, by nie były sprzeczne z prawem, czyli ustawami państwowemi.

3-o. Według art. 115 ust. 2, stosunek Państwa do tych kościołów i wyznań będzie ustalony w drodze ustawowej po porozumieniu się z ich prawnemi reprezentacjami.

Stosownie do tego postanowienia, stosunek Państwa do kościołów mniejszości religijnych i innych prawnie uznanych związków religijnych, określany będzie w drodze ustawy, a więc jednostronnie, aczkolwiek po porozumieniu się z ich prawnemi reprezentacjami, czyli po wysłuchaniu ich dezyderatów. Tutaj zasadnicza zachodzi różnica z określeniem stosunku Państwa do Kościoła Rzymsko-Katolickiego, które odbywa się w drodze układu między Państwem a Stolicą Apostolską.

IX. Wolność narodowościowa, według Konstytucji polskiej, posiada analogiczną konstrukcję, co wolność religijna, czyli polega na wolności dwojakiego rodzaju: 1) indywidualnej, 2) zbiorowej czyli społecznej.

Wolność narodowościowa indywidualna sprowadza się do: a) równouprawnienia politycznego obywateli wszystkich narodowości (art. 7 Konst. kw.), b) prawa każdego obywatela do zachowania swej narodowości i pielęgnowania swojej mowy i właściwości narodowych (art. 109 ust. 1 Konst. marc.), c) specjalnie zawarowanego dla obywateli polskich, należących do mniejszości narodowościowych, wyznaniowych lub językowych równego z innymi obywatelami prawa do zakładania, nadzoru i zawiadywania swoim kosztem zakładów dobroczynnych, religijnych i społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych oraz używania w nich swobodnie swej mowy i wykonywania przepisów religji (art. 110 Konst. marc.).

Wolność narodowościowa społeczna polega na przyznanem przez Konstytucję samorządzie narodowościowym w obrębie związków samorządu powszechnego (art. 109 ust. 2 i 3 Konst. marc.), o czem była mowa w rozdziale, poświęconym samorządowi.

§ 105. ZAWIESZENIE SWOBÓD OBYWATELSKICH W CZASIE STANU ZAGROŻENIA PAŃSTWA.

W życiu każdego państwa zajść mogą okoliczności nadzwyczajne, kiedy nie wystarczają przepisy prawne, przeznaczone dla normalnego biegu życia zbiorowego. Okoliczności te odnosić się mogą bądź do stosunków zewnętrznych (wybuch lub groźba wybuchu wojny), bądź wewnętrznych (rozruchy, rewolucja). W tych momentach krytycznych dla ocalenia bytu Państwa niezbędną rzeczą jest wzmocnienie władzy,

a co zatem idzie ścieśnienie swobód obywatelskich. Jest to stan wyższej konieczności, usprawiedliwiający użycie środków nadzwyczajnych bez upoważnienia parlamentu. Mogłyby one być użyte przez rząd i następnie ratyfikowane *ex post* przez parlament, system ten jednak poza Anglją nie jest przyjęty ze względu na związane z tem niebezpieczeństwa dla ustroju konstytucyjnego. Rozszerzenie kompetencji rządu i ścieśnienie swobód obywatelskich oznacza bowiem częściowe zawieszenie Konstytucji. Konstytucja powinna określać te okoliczności, od nastania których uzależnione jest zawieszenie gwarancyj konstytucyjnych praw obywateli i uprawnienie Rządu do użycia nadzwyczajnych środków dla obrony Państwa, czyli zarządzenie t. zw. stanu wyjątkowego, zwanego pierwotnie stanem oblężenia *(état de siège, Belagerungszustand)*, gdyż początkowo nosił on charakter wyłącznie militarny i dopiero później powstało pojęcie stanu wyjątkowego w sensie rozszerzenia kompetencji władz cywilnych. Konstytucja, bądź ustawa winna dawać ogólne przepisy dla działań władz w czasie tego stanu, określające ich zwiększoną interwencję do stosunków społecznych, ograniczenia praw obywateli, oraz możność zwiększenia nakładanych na obywateli ciężarów i t. p.

Z natury rzeczy przepisy te mieć mogą tylko bardzo ogólny (ramowy) charakter. Okoliczność ta czyni koniecznem wzmocnienie kontroli parlamentarnej nad zarządzeniem stanu wyjątkowego. W tym celu Konstytucja, bądź ustawa, zawierać winna jako sankcję tej kontroli, możność zniesienia uchwałą parlamentu stanu wyjątkowego w razie stwierdzenia, że ogłoszenie jego nie było konieczne [1]). W braku takich zastrzeżeń, zarządzanie stanu wyjątkowego może być przez głowę państwa, wzgl. rząd nadużywane, co prowadzi do podkopania ustroju konstytucyjnego, bądź do dyktatury, czego jaskrawe przykłady dostarcza nam powojenna praktyka niemiecka, która wykorzystała niejasne i ogólne postanowienia art. 48 konstytucji wejmarskiej dla stworzenia dyktatury prezydenta Rzeszy i dla obalenia ustroju, opartego na tej konstytucji [1]), a także praktyka państw południowo-amerykańskich, gdzie również zarządzanie stanu wyjątkowego służy do uzyskania przez prezydentów dyktatury.

---

[1]) Jeszcze dalej idzie francuska ustawa z 3 kwietnia 1878 r. (loi sur l'état de siège), która zasadniczo dla ogłoszenia tego stanu wymaga ustawy, a w czasie odroczenia Izb daje prawo ogłoszenia prezydentowi republiki po zasiągnięciu opinji rady ministrów, wówczas jednak izby zbierają się z samego prawa w ciągu 2 dni.

[2]) Patrz Gmelin H., *Ausnahmezustand*, art. w Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Berlin, 1926 I B. S. 455 oraz tenże w Handbuch der Politik, III Aufl. Berlin, 1921, s. 156.

Przechodząc od tych ogólnych uwag do przepisów Konstytucji kwietniowej, rozpatrzymy, w jaki sposób określa ona 1-o nastąpienie okoliczności, czyniących niezbędnem ogłoszenie stanu wyjątkowego, 2-o kogo uprawnia do wydania tego zarządzenia, 3-o jak określa prawo kontroli ze strony Izb Ustawodawczych nad wydaniem tego zarządzenia, 4-o jakie konsekwencje wiąże z zarządzeniem tego stanu.

Ad. 1-o. Konstytucja kwietniowa określa te okoliczności ogólnie, jako „stan zagrożenia Państwa", poświęcając temu stanowi rozdział XII (art. 78—79) i pojęciem tem obejmując stan wyjątkowy (art. 78) oraz będący jego odmianą — stan wojenny (art. 79). Konstytucja wyszczególnia okoliczności, uprawniające do zarządzenia stanu wyjątkowego, wzgl. wojennego. Zarządzenie stanu wyjątkowego może nastąpić: a) w razie zagrożenia Państwa zzewnątrz, jak również b) w razie rozruchów wewnętrznych lub c) rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających ustrojowi lub bezpieczeństwu Państwa, albo bezpieczeństwu obywateli. Szczególne zaostrzenie sytuacji międzynarodowej, zarządzenie mobilizacji w sąsiedniem państwie, koncentracja sił zbrojnych na pograniczu przez jedno z państw sąsiednich — stanowić mogą o zagrożeniu Państwa zzewnątrz. Z przyczyn wewnętrznych Konstytucja wymienia rozruchy oraz knowania o charakterze zdrady stanu, a więc odkrycie spisku rewolucyjnego, przygotowań do zamachu stanu, a także przerwanie normalnego biegu życia przez strajk powszechny lub w zakładach użyteczności publicznej, w szczególności strajk kolejowy, anarchję i t. p., zagraża bowiem to bądź ustrojowi lub bezpieczeństwu Państwa bądź bezpieczeństwu obywateli[1]). Zagrożenie Państwa może dotyczeć całego jego obszaru, bądź tylko jakiejś części.

Zarządzenie stanu wojennego uzależnia Konstytucja od konieczności użycia sił zbrojnych do obrony Państwa czyli mamy tu stopień wyższy zagrożenia, kiedy niebezpieczeństwo zewnętrzne (wybuch lub groźba wybuchu wojny lub rewolucji) jest szczególnie aktualne i zmusza do zarządzeń wojennych, jak mobilizacja sił zbrojnych i t. p.

Ad. 2-o. Do zarządzenia stanu wyjątkowego Konstytucja uprawnia Radę Ministrów z zastrzeżeniem uzyskania zgody Prezydenta Rzplitej. Użycie terminu „Rada Ministrów" zamiast Rząd oznacza konieczność uchwały kolegjum, stanowiącego Rady Ministrów. Formułę: stan wyjątkowy „zarządzi Rada Ministrów za zezwoleniem Prezydenta Rzplitej" recypowano z konstytucji marcowej (art. 124), nabiera ona wszakże obecnie odmiennego znaczenia. W systemie parlamen-

---

[1]) Por. nadzwyczajne ustawodawstwo czechosłowackie dla obrony republiki Annuaire de l'Institut International de Droit public, 1934 p. 747 et. suiv.

tarnym użyta była ona z celem osłonięcia Głowy Państwa od krytyki w Sejmie przy ewentualnem znoszeniu tego stanu, aczkolwiek wystarczyłoby do tego celu zwykłe zastosowanie kontrasygnaty premjera i ministrów, w obecnym układzie Prezydent, dając zezwolenie, działa jako czynnik nadrzędny, wykonywujący kontrolę nad działaniami Rządu.

Natomiast stan wojenny zarządza Prezydent Rzplitej, aktu tego Konstytucja nie zalicza do prerogatyw, czyli winien być on kontrasygnowany przez Prezesa Rady Ministrów i właściwych ministrów. Formalnie zatem niema istotnych różnic między sposobami zarządzenia stanu wyjątkowego czy wojennego.

Ad. 3-o. Kontrolę Izb Ustawodawczych nad zarządzeniem stanu wyjątkowego ujmuje Konstytucja w ten sposób, że zarządzenie to będzie przesłane do Sejmu w ciągu 7 dni od ogłoszenia (art. 78 p. 2), a jeżeli Sejm jest rozwiązany, zarządzenie o ogłoszeniu stanu wyjątkowego będzie złożone nowoobranemu Sejmowi na pierwszem posiedzeniu (art. 78 p. 3).

Użycie biernej formy przy stylizacji tych przepisów powoduje niesprecyzowanie, do kogo należy przesłanie do Sejmu urzędowego zawiadomienia o zarządzeniu. Przyjąć należy, że obowiązek ten ciąży na organie, który to zarządzenie wydał t. j. na Radzie Ministrów.

Ważniejszym atoli jest brak w Konstytucji przepisu o zebraniu się Izb Ustawodawczych z samego prawa w razie ogłoszenia stanu wyjątkowego, co za wzorem francuskiej ustawy z r. 1878 przyjmowała Konstytucja marcowa, jeżeli zarządzenie nastąpiło w czasie przerwy w obradach sejmowych, a miało obowiązywać na obszarze, obejmującem więcej, niż jedno województwo. W obecnym stanie rzeczy, jeżeli zarządzenie to wydane zostanie poza 4-o miesięcznym okresem sesji zwyczajnej, wówczas wykonanie przez Izby przysługującego im prawa kontroli będzie bardzo utrudnione i spóźnione.

Nie wyłącza Konstytucja obecna, podobnie jak poprzednia, zarządzenia stanu wyjątkowego w czasie przerwy pomiędzy kadencjami, jak to czyni francuska ustawa z 1878 r.[1]). Złożenie urzędowego zawiadomienia nowoobranemu Sejmowi o zarządzeniu stanu wyjątko-

---

[1]) Loi du 3 avril 1878. Art. 3: En cas de dissolution de la Chambre des députés, et jusqu'à l'accomplissement entier des opérations électorales, l'état de siège ne pourra, même provisoirement, être déclaré par le Président de la République. Néanmoins, s'il y avait guerre étrangère, le Président, de l'avis du Conseil des Ministres, pourrait déclarer l'état de siège dans les territoires menacés par l'ennemi, à condition de convoquer les collèges électoraux et de réunir les Chambres dans le plus bref délai possible". Dla tego drugiego przypadku (wojny) Konstytucja kwietniowa przewiduje ogłoszenie nie stanu wyjątkowego, lecz wojennego.

wego jest gwarancją niewystarczającą, samo zaś odbycie wyborów w czasie trwania tego stanu i wynikających z niego ograniczeń swobód obywatelskich (zwłaszcza zgromadzeń i prasy) nasuwa poważne wątpliwości. Nie wykluczonem jest uprzednie rozwiązanie Izb przed wydaniem ogłoszenia o zarządzeniu stanu wyjątkowego właśnie w celu uniknięcia kontroli parlamentu. Co do sposobu wykonania kontroli parlamentarnej nad zarządzeniem stanu wyjątkowego, Konstytucja daje Sejmowi możność zażądania uchylenia zarządzenia (art. 78 p. 4), przyczem wniosek taki nie może być głosowany na posiedzeniu, podczas którego został zgłoszony (art. 78 p. 5). Jeżeli Senat wypowie się za uchwałą Sejmu, Rząd niezwłocznie uchyli zarządzenie (art. 78 p. 6).

Konstytucja nie przewiduje środków kontroli parlamentarnej nad zarządzeniem stanu wojennego, z natury rzeczy możliwą jest tu tylko kontrola *ex post* łącznie z ogólną oceną działań Rządu w tym okresie.

Ad. 4-o. Konsekwencje ogłoszenia stanu wyjątkowego formułuje Konstytucja w ten sposób, że ogłoszenie tego stanu daje Rządowi prawo zawieszania na czas trwania jego swobód obywatelskich oraz możność korzystania z uprawnień szczególnych, przewidzianych ustawą o stanie wyjątkowym (art. 78 p. 7). Nie wyszczególnia zatem Konstytucja obecna w przeciwieństwie do poprzedniej tych praw wolnościowych, które ulegają w czasie tego stanu zawieszeniu, pozostawiając to unormowaniu w drodze ustawodawczej.

Ogłoszenie stanu wojennego pociąga za sobą uzyskanie przez Prezydenta nadzwyczajnych uprawnień, omówionych przez nas w § 73. Ponadto w czasie trwania stanu wojennego Rząd korzysta z uprawnień, przewidzianych ustawą o stanie wyjątkowym, a nadto z uprawnień szczególnych, określonych ustawą o stanie wojennym (art. 79 p. 3).

Dotychczas konsekwencje ogłoszenia stanu wyjątkowego regulowało rozporządzenie (z mocą ustawy) Prezydenta Rzplitej z dnia 16 marca 1928 r. (Dz. U. Nr. 32 poz. 307), zaś stanu wojennego rozp. Prezydenta z dn. 16 stycznia 1928 r. (Dz U. Nr. 8 poz. 54). Obecnie Rząd wystąpił z wnioskiem dostosowania pierwszego z nich do obecnej Konstytucji [1]), który został uchwalony przez Sejm i Senat i czeka na ostateczne załatwienie poprawek senackich w Sejmie oraz promulgację [2]).

Z uwzględnieniem tych najnowszych zmian, unormowanie stanu wyjątkowego zawiera następujące szczegółowe określenia, dotyczące sposobu jego ogłoszenia, jego skutków oraz uchylenia.

Zarządzenie Rady Ministrów, oprócz ogłoszenia w Dzienniku

---

[1]) Patrz druk sejmowy Nr. 202.

[2]) Patrz druk sejmowy Nr. 267 i druk senacki Nr. 134.

Ustaw, należy nadto obwieścić w gminach, objętych stanem wyjątkowym. Wchodzi ono w życie na obszarze powiatu z dniem obwieszczenia go w mieście, będącem siedzibą powiatowej władzy administracji ogólnej, a w razie przeszkód w siedzibie właściwej wojewódzkiej władzy adm. ogólnej. Obwieszczenie powinno wymieniać swobody obywatelskie, które ulegają zawieszeniu, oraz skutki ich zawieszenia.

Wprowadzenie stanu wyjątkowego powoduje zawieszenie czasowe następujących swobód obywatelskich: wolności osobistej, nietykalności mieszkania, wolności słowa, tajemnicy korespondencji, wolności zrzeszeń. Ustawa określa skutki, które następują z samego prawa, o ile Rada Ministrów nie zacieśni ich zakresu.

Zawieszenie wolności osobistej daje władzy adm. ogólnej samoistne prawo dokonywania rewizyj osobistych, zatrzymywania w areszcie w ciągu 8 dni, stosowania w sprawach karno-administracyjnych aresztu do 2 miesięcy, internowania w osobnych miejscach na czas do 3 mies., konfinowania (wyznaczenia przymusowego pobytu) do 6 miesięcy, wreszcie wydalenia z obszaru, objętego stanem wyjątkowym. Internowanie i konfinowanie do dni 30 zarządza pow. władza adm. og., na okres dłuższy — wojewódzka.

Zawieszenie nietykalności mieszkania pociąga za sobą samoistne prawo administracji do dokonywania rewizyj domowych.

Zawieszenie wolności słowa uprawnia do wprowadzenia cenzury prewencyjnej, zawieszania czasopism, konfiskaty druków, odbierania debitu pocztowego, zakazu wydawania nowych czasopism, rozpowszechniania druków i wykonywania przemysłu drukarskiego bez uprzedniego zezwolenia, oraz cenzury, kontroli i przerywania publicznych produkcji utworów.

Zawieszenie tajemnicy korespondencji uprawnia administrację do przeglądania korespondencji, do jej konfiskaty, oraz do przerywania rozmów telefonicznych i radjowych.

Zawieszenie wolności zrzeszeń powoduje uzależnienie powstawania nowych zrzeszeń od zezwolenia administracji, która może też zawieszać i ograniczać działalność istniejących zrzeszeń.

W czasie trwania stanu wyjątkowego minister spraw wewnętrznych może w porozumieniu z właściwymi ministrami wydawać wyjątkowe rozporządzenia i zarządzenia o wyrabianiu broni i amunicji, przebywania w miejscach publicznych, noszenia odznak i mundurów, dokonywania zdjęć fotograficznych, o dowodach i meldunkach, kontroli ruchu na kolejach, zaopatrzenia ludności w artykuły pierwszej potrzeby i t. d. oraz wprowadzać osobiste i rzeczowe świadczenia ludności.

widywała konstytucja grecka z 1864 r. oraz konstytucja nikaraguańska z 1905 r., nowa konstytucja grecka z 1927 r. zadowolniła się niezmiennością pięcioletnią.

Wszystko to są próby usztywnienia ustroju państwowego, jak jednak są zawodne, tego dowodzi najlepiej przykład konstytucji francuskiej 1791 r., która zamiast 10-letniego trwania istniała tylko rok i ustąpiła tyranji konwentu. Uczynienie konstytucji zbyt sztywną jest przedsięwzięciem ryzykownem i nieroztropnem: życie nie da się ująć w stężałe formy i pod naporem jego pękają one, często wśród niepożądanych wstrząśnień społecznych. Stąd też wskazaniem ustawodawczem jest nie iść zbyt daleko w usztywnieniu konstytucji i zabezpieczyć możność legalnego jej przystosowania do zmiennych warunków życia narodu. Doświadczenie historyczne przedewszystkiem z konstytucją włoską t. zw. statutem 1848 r., nie ustanawiającym formalnej różnicy pomiędzy sobą a ustawami zwykłemi, a mimo to trwającym od tego czasu przez dziesiątki lat uczy, że t. zw. konstytucje elastyczne mogą okazać się trwalszemi od najbardziej usztywnionych. Sztywność formalna a trwałość faktyczna są to dwie rzeczy różne. Trwałość ustroju zabezpieczyć może tylko odpowiadanie możliwie doskonałe przez konstytucję potrzebom narodu, jego charakterowi, jego ideałom etycznym.

§ 107. PROCEDURA ZMIANY KONSTYTUCJI, PRZYJĘTA PRZEZ KONSTYTUCJĘ KWIETNIOWĄ.

Kwestji zmiany Konstytucji jest poświęcony rozdział XIII, zawierający art. 80. Według tego artykułu, zmiana Konstytucji może być dokonana z inicjatywy: a) Prezydenta Rzeczypospolitej, b) Rządu, c) $^1/_4$ ustawowej liczby posłów. Dokonanie zmiany Konstytucji z inicjatywy Prezydenta Konstytucja bardzo ułatwia, gdyż dla jej uchwalenia wystarczają zgodne uchwały Sejmu i Senatu, powzięte zwykłą większością głosów, przyczem kwalifikowane quorum także nie jest wymagane; zawiera atoli Konstytucja zastrzeżenie, że wniosek, postawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej, może być głosowany tylko w całości lub ze zmianami, na które Rząd imieniem Prezydenta wyrazi zgodę. W tym więc ułatwionym wypadku zmiany Konstytucji Izby ograniczone są do roli biernej zaakceptowania projektu Prezydenta, nie mogąc wnieść doń niczego samodzielnego. Ułatwienia proceduralne [1]) wykorzystane być mogą tylko o tyle, o ile Prezydent przez akt inicjatywy zgóry niejako sankcjonuje mające nastąpić zmiany.

---

[1]) Patrz uzasadnienie tych ułatwień proceduralnych w referacie posła Bogdaniego R. o zmianie Konstytucji, wygłoszonym w dniu 2.III.1933 r. (Nowe Państwo t. II z. 8 str. 105): „Ciężar bowiem gatunkowy inicjatywy tego czynnika nadrzęd-

W przeciwieństwie do tej ułatwionej zmiany Konstytucji z inicjatywy Prezydenta, zmiana jej z inicjatywy Rządu lub Sejmu jest według art. 80 p. 3—5 ogromnie utrudniona. Utrudnienia przewidziane tutaj są dwojakiej natury: 1-mo potrzebne są zgodne uchwały Sejmu i Senatu, powzięte większością ustawowej liczby posłów i senatorów. Warunek ten jest zrozumiały i racjonalny, wymaga go hierarchiczna wyższość ustawy konstytucyjnej nad ustawami zwykłemi. 2-do Prezydent Rzplitej może w ciągu 30 dni po otrzymaniu projektu ustawy, zmieniającego Konstytucję (t. j. uchwały Izb Ustawodawczych, dotyczącej zmiany Konstytucji), zwrócić go Sejmowi z żądaniem ponownego rozpatrzenia, które może nastąpić nie wcześniej, niż na następnej kadencji, a więc przez nowoobrany Sejm po upływie 5-cioletniego okresu ustawodawczego, o ile ta kadencja nie zostanie skrócona przez rozwiązanie Izb przez Prezydenta.

Jeżeli Izby Ustawodawcze w drugiej kadencji uchwalą ponownie projekt bez zmian, Prezydent Rzplitej ma do wyboru: 1) stwierdzić jej moc swym podpisem i zarządzić jej ogłoszenie, 2) rozwiązać Sejm i Senat (art. 80 p. 5). Przez rozwiązanie Izb Prezydent może więc udaremnić uchwalenie zmiany Konstytucji jeszcze w drugiej kadencji. Co się dzieje dalej, Konstytucja nie przewiduje, formalnie zatem Prezydent zachowuje w dalszym ciągu prawo veto i rozwiązania Sejmu, inaczej bowiem Konstytucja zawierałaby przepis analogiczny do art. 54 p. 3, dotyczącego uchwalania ustaw zwykłych.

Veto Prezydenta w zastosowaniu do zmian Ustawy konstytucyjnej zbliża się do prawa sankcji, czyli że wbrew woli Prezydenta Konstytucja formalnie nie może być zmieniona, co wzorowane jest na ustrojach monarchicznych, a co w systemie Konstytucji kwietniowej wiąże się z nadrzędną rolą Prezydenta, oraz powierzeniem Prezydentowi przez Konstytucję troski o losy Państwa, a zatem i o zapewnienie Państwu odpowiedniego ustroju.

---

nego, jakim chcemy mieć Prezydenta, powinien być tak wielki, Jego autorytet tak potężny, że starczyć powinien za jakąkolwiek *inną* rękojmię trwałości Konstytucji, względnie, że z danego Mu prawa inicjatywy w kierunku jej zmiany, będzie On czynił użytek z wielkim umiarem".

SKOROWIDZ

ARTYKUŁÓW KONSTYTUCJI ORAZ USTAW.

(liczby oznaczają stronice, nn.—następne, u.—ustawy, r.—rozporządzenie, d. — dekret).

I. Konstytucja kwietniowa.

Art. 1—181, 183, 194, 252, 351, 391, 395. **Art. 2**—175, 192, 193, 196, 225, 246, 248, 252. **Art. 3**—175, 190, 193, 197, 214, 224, 254, 257, 339, 341, 342, 382. **Art. 4**—186, 197, 361, 362, 392, 393, 394, 414, **Art. 5** — 185, 186, 392 nn., 414, 416, 418, 419. **Art. 6** — 185, 393, 395. **Art. 7** — 185, 195, 202, 292, 392, 403 nn., 411. **Art. 8**—186, 392, 414. **Art. 9**—186, 392, 394. Art. **10** — 185. **Art. 11** — 193, 214, 215, 216, 337. **Art. 12**—193, 209, 216, 217, 234, 236, 239, 244, 246, 247, 281, 340. **Art. 13**—191, 193, 204, 211, 216 nn., 233, 234, 236, 239, 244, 250, 292, 340, 382. **Art. 14** — 220, 221. **Art. 15**—191, 251. **Art. 16**—202, 393. **Art. 17** —203, 303, 320, 323, 393. **Art. 18**—204, 205, 216, 298, 303, 320, 323. **Art. 19**—212, 213. **Art. 20**—209. **Art. 21**—210, 211, 213, 298. **Art. 22** — 210, 211, 213, 304, 320, 322. **Art. 23** — 210, 303. **Art. 24**—209, 211, 250. **Art. 25**—193, 219, 234, 255, 257, 260, 261, 321, 381. **Art. 26**—255, 257. **Art. 27** — 261, 344. **Art. 28**—216, 225, 257, 305. **Art. 29**—190, 226, 272, 276, 300, 301, 336 nn. **Art. 30**—226, 272, 274, 275, 281, 304, 338. **Art. 31**—190, 275, 277, 319, 320, 321, 329, 337, 340, 395. **Art. 32**—225, 281, 291, 296, 297. **Art. 33**—202, 280, 282, 284, 393. **Art. 34**—302, 303. **Art. 35**—234, 235, 297, 298. **Art. 36**—234, 236, 299, 300, 301. **Art. 37**—276, 303, 304. **Art. 38**—303, 305. **Art. 39**—311. **Art. 40** — 304, 319. **Art. 41**—313, 314, 316, 317. **Art. 42** — 312 nn., 318, 319. **Art. 43** — 256, 269, 282, 283, 311. **Art. 44**—282, 283, 301, 317. **Art. 45**—233, 270, 271, 301, 303, 306, 323, 338. **Art. 46**—275, 303, 319, 322, 323, 328, 337. **Art. 47**—216, 225, 233, 237, 238, 291, 292, 297, 303, 393. **Art. 48**—303 nn., 311, 314, 316, 318, 319. **Art. 49**—216, 231, 246, 324, 327, 329, 343. **Art. 50** — 261, 228, 366. **Art. 51** — 320, 327, 329. **Art. 52**—217, 246, 247, 261, 326, 330. **Art. 53**—304, 323, 328, 329, 335. **Art. 54**—216, 227, 228, 304, 438. **Art. 55**—216, 228, 231, 232, 238, 261, 324, 326. **Art. 56**—216, 219, 228, 256, 261, 324, 326, 356. **Art. 57**—216, 219, 231, 232, 324, 327. **Art. 58**—216, 217, 244, 261, 304, 326, 329, 331, 333, 334, 335. **Art. 59**—262, 328, 329, 331, 335. **Art. 60**—261, 262, 331, 335, 336. **Art. 61**—339, 340, 395. **Art. 62**—217, 239, 241, 327, 340. **Art. 63**—216, 217, 218, 223, 228, 230, 250, 340. **Art. 64**—232, 236, 327, 341, 342, 344, 345, 349. **Art. 65**—217, 230, 237, 326, 345, 346, 384. **Art. 66**—326, 327, 345, 346. **Art. 67**—346. **Art. 68**—176, 326, 342, 343, 347, 387, 392, 410, 411, 416. **Art. 69**—237, 238, 327, 345. **Art. 70**—326, 346, 347, 384. **Art. 71**—217, 236, 277, 346. **Art. 72**—351. **Art. 73**—197, 326, 327, 355, 356, 381, 384. **Art. 74** — 216, 228, 356. **Art. 75** — 197, 262, 326, 355, 363, 364, 369, 393. **Art. 76**—262, 326, 365, 366, 367, 393. **Art. 77**—217, 238, 239, 329, 337, 382. **Art. 78**—216, 217, 245, 262, 431, 432, 433. **Art. 79**—215, 218, 250, 431, 433. **Art. 80**—216, 218, 226, 227, 243, 262, 304, 328, 437, 438. **Art. 81**—176, 198, 367, 370, 392.

II. Artykuły Konstytucji marcowej, utrzymane w mocy obowiązującej.

Art. 99—176, 392, 416, 417, 418. **Art. 109**—176, 362, 367, 368, 369, 392, 416, 429. **Art. 110**—416, 429. **Art. 111**—392, 416, 426. **Art. 112**—392, 416, 426. **Art. 113**—392, 416, 424, 426, 427. **Art. 114**—370, 392, 416, 426, nn. **Art. 115** — 370, 392, 416, 427, nn. **Art. 116**—370, 392, 426, 428. **Art. 117**—392, 393, 416, 423. **Art. 118**—393, 395. **Art. 120**—392, 424, 426.

III. Ważniejsze ustawy i dekrety.

U. i **R.** o godłach i barwach państw. 199. **U.** o wyborze Prez. Rzp. 203, 205 nn. 212. **U.** o hon. doż. uposażeniu Prez. Rzp. 213. **U.** o ord. wyb. do Sejmu — 195, 235, 256, 269, 283 nn. **U.** o ord. wyb. do Senatu — 195, 235, 269, 292 nn. **D.** o spraw. zwierzch. nad Siłami Zbrojn. 232, 240 nn. 340. **R.** prawo o ustroju sądów powsz. 85, 348 nn. **U.** o Trybunale Stanu—277 nn. 317 nn. **R.** o N. T. A. 56, 384 nn. **U.** o Tryb. Komp. 53. **U.** o Kontroli państw. 55, 239, 383 nn. **U.** o Kontroli nad długami Państwa 337. **U.** o państw. służbie cyw. 244. **R.** o organizacji adm. og. 85, 356 nn. **U.** o ustroju samorządu ter. 370 nn. **U.** Statut organiczny woj. śląskiego 197, 377 nn. **U.** językowe 367 nn. **U.** o obywatelstwie 396. **U.** o orderach 405 nn. **U.** prasowe 420. **U.** o zgromadzeniach 421. **R.** o stowarzyszeniach 422 nn.

ERRATA.

Na str. 73 zamiast § 32 winno być: § 34.

Na str. 194 nota wiersz 3 od góry zamiast: podobności winno—być: podobnież.

Na str. 263 wiersz 19 od góry zamiast: — w sprawie organizacji zasad — winno być: w sprawie zasad organizacji.

Na str. 326 wiersz 1 od dołu opuszczono: 9) Dla określenia szczególnych uprawnień Rządu w czasie stanu wyjątkowego i wojennego (art. 78 i 79).

UWAGA: Ustawodawstwo jest uwzględnione w tej pracy według stanu w dn. 1 stycznia 1937 r. — Ortografja użyta jest dawna ze względu na rozpoczęcie druku przed reformą pisowni.

§ 66. Wybieralność na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej. Incompatibilia prezydenckie. Uposażenie Prezydenta Rzeczypospolitej str. 213.—§ 67. Klasyfikacja kompetencyj Prezydenta Rzeczypospolitej str 214.—§ 68. Forma aktów urzędowych Prezydenta Rzeczypospolitej. Prerogatywy. Czynności urzędowe str. 218. — § 69. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie kontroli nad Izbami Ustawodawczemi i Rządem str. 224.—§ 70. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie funkcji normodawczej str. 226. — § 71. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie zarządu wewnętrznego Państwem str. 232. — § 72. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej str. 245.—§ 73. Nadzwyczajne uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej w czasie stanu wojennego str. 248.—§ 74. Zasada nieodpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej str. 251.

Rozdział XII: **Rząd** . . . . . str. 254—278

§ 75. Pojęcie Rządu w Konstytucji kwietniowej str. 254.—§ 76. Mianowanie i odwołanie ministrów str. 256.—§ 77. Stanowisko w Rządzie Prezesa Rady Ministrów str. 257.—§ 78. Kompetencje Rady Ministrów str. 260. — § 79. Skład Rządu. Organizacja Ministerstw str. 262.—§ 80. Stosunek ministrów do Prezydenta Rzeczypospolitej str. 268.— § 81. Stosunek ministrów do Izb Ustawodawczych str. 269. — § 82. Odpowiedzialność ministrów str. 271.

Rozdział XIII: **Izby Ustawodawcze** . . . . . str. 279—338

§ 83. Konstrukcja Izb Ustawodawczych w Konstytucji kwietniowej str. 279. — § 84. Zasady prawa wyborczego do Sejmu, zawarte w Konstytucji kwietniowej str. 279.— § 85. Prawo wyborcze do Sejmu, zawarte w ordynacji z dn. 8 lipca 1935 r. str. 283.— § 86. Zasady określające skład Senatu, zawarte w Konstytucji kwietniowej str. 291.— § 87. Prawo wyborcze do Senatu, zawarte w ordynacji z dn. 8 lipca 1935 r. str. 292.— § 88. Organizacja Izb Ustawodawczych i formy prawne ich funkcjonowania str. 296.— § 89. Kompetencje konstytucyjne Izb Ustawodawczych str. 319.

Rozdział XIV: **Siły Zbrojne** . . . . . str. 339—340

§ 90. Siły zbrojne, jako organ Państwa str. 339. — § 91. Zasady organizacji Sił Zbrojnych str. 340.

Rozdział XV: **Wymiar sprawiedliwości** . . . . . str. 341—350

§ 92. Stanowisko organów sądownictwa w Konstytucji kwietniowej str. 341. — § 93. Zasady organizacji Sądów str. 346.

Rozdział XVI: **Administracja państwowa** . . . . . str. 351—388

§ 94. Pojęcie administracji państwowej w Konstytucji kwietniowej str. 351.—§ 95. Zasady ustroju administracyjnego w Konstytucji kwietniowej str. 354. — § 96. Organizacja administracji rządowej str. 356. — § 97. Pojęcie i rodzaje samorządu w Konstytucji kwietniowej str. 361. — § 98. Organizacja samorządu str. 370.— § 99. Gwarancje praworządności. Najwyższa Izba Kontroli. Najwyższy Trybunał Administracyjny str.381.

Rozdział XVII: **Obywatele Rzeczypospolitej** . . . . . str. 389—435

§ 100. Stanowisko prawno-polityczne obywateli według Konstytucji kwietniowej str. 389.—§ 101. Obywatelstwo polskie. Położenie prawne cudzoziemców w Polsce str. 395.—§ 102. Prawa polityczne str. 402. — § 103. Prawa obywatelskie w śc. zn. str. 410.—§ 104. Prawa wolnościowe str. 415.—§ 105. Zawieszenie swobód obywatelskich w czasie stanu zagrożenia Państwa str. 429.

Rozdział XVIII: **Zmiana Konstytucji** . . . . . str. 436—438

§ 106. Sztywność Konstytucji a trwałość ustroju str. 436. — § 107. Procedura zmiany Konstytucji, przyjęta przez Konstytucję kwietniową str. 437. — Skorowidz str. 439. — Errata str. 440.

Oddział w Łodzi
BIBLIOTEKA
BIBLIOTEKA UNCS LUBLIN