

DR. STANISŁAW STARZYŃSKI

Profesor Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie.

O DAŻENIACH DO REFORMY USTROJU W NIEKTÓRYCH PAŃSTWACH A ZWŁASZCZA W POLSCE

Część II. Zastępstwo Prezydenta; wzmocnienie władzy Prezydenta; wzmocnienie władzy rządu oraz system prezydencki i system kanclerski a polityczna odpowiedzialność ministrów.

Zanim przystąpimy do omówienia wyżej wymienionych zagadnień, musimy powrócić na chwilę do tego, o czym była mowa w poprzednim numerze kwartalnym, o ile chodzi o Austryję. Projekt reformy konstytucji austriackiej, którym się tam zajmowaliśmy, stał się tymczasem ustawą austriacką z 7 grudnia 1929, ustawa ta zaś rozwiązała zagadnienia, omawiane przez nas w sposób odmienny od projektu rządowego, dzięki temu, co zwykle w takich wypadkach ma miejsce, t. j. kompromisowi pomiędzy rządem, względnie większością a opozycją. I tak, o ile chodzi o prawo dekreutowania ustaw tymczasowych przez Prezydenta, postanowiono, że konieczność natychmiastowego wydania takich zarządzeń musi się okazać w czasie, w którym Rada Narodowa nie jest zebrana, nie może się zebrać na czas, albo zahamowana jest w swej działalności przez siłę wyższą¹⁾. Wniosek wydania takich rozporządzeń musi wyjść od rządu i to w porozumieniu ze stałym subkomitetem ustanowionym przez komisję główną po myśli art. 55 ust. 2. konst., a wybranym wedle systemu proporcjonalnego. Po wydaniu takiego rozporządzenia musi być Rada Narodowa zwołana do ośmiu dni, i ma do czterech tygodni uchwalić odpowiednią ustawę, albo też zażądać, aby rząd natychmiast to rozporządzenie odwołał. Przedmiotem rozporządzenia nie może być (oprócz wymienionych poprzednio) ani pozbycie dobra państwowego, ani zakres prawa koalicyjnego ani ochrony lokatorów.

¹⁾ Przepis ten ma na celu zapobieżenie dawnej praktyce austriackiej za czasów cesarskich, kiedy to zamykano sesję Rady Państwa celem umozebnieniu wydania w drodze cesarskiego rozporządzenia takich przepisów, których potrzeba okazywała się jeszcze w czasie trwania sesji Rady Państwa, ale których nie spodziewano się móc przeprowadzić przez tę Radę.

Prawo zakładania *veta* przez Prezydenta przeciw uchwalonym ustawom nie zostało mu nadane, pomimo, że się na to zanościło.

Co się tyczy sposobu wyboru Prezydenta Austrii, to odrzucono pomysł proponowania kandydatur od góry (t. j. przez Zgromadzenie Narodowe lub Prezydenta), a zadowolniono się dokonywaniem wyboru przez plebiscyt, absolutną większością głosów. Jeżeli większość taka nie została osiągniętą przy pierwszym głosowaniu, powtarza się je, przyczem można głosować tylko na jednego z tych dwóch kandydatów, którzy przy poprzednim głosowaniu otrzymali najwięcej głosów; wolno jednak obu grupom wyborców, czyli stronnictwom, postawić w miejsce poprzednich kandydatur inne kandydatury. Łotwo sobie wyobrazić, jak silną musi być, przy takim systemie głosowania, dyscyplina partyjna, i jak ściśle i sprawnie musi funkcjonować cały aparat przygotowujący i przeprowadzający wybory. Skrócono okres wyborczy ze siedmiu lat na sześć lat. Uchwalono też możliwość złożenia Prezydenta z urzędu przez plebiscyt na żądanie Rady Związkowej, powzięte wskutek wniosku Rady Narodowej, uchwalonego większością $\frac{2}{3}$ części głosów, analogicznie jak w Rzeszy Niemieckiej ($\frac{2}{3}$ części głosów Reichstagu). Jeżeli wniosek o złożenie upadnie w plebiscycie, to upadek ten będzie uważany za nowy wybór Prezydenta na 6 lat i pociąga za sobą rozwiązanie Rady Narodowej (znów na wzór konstytucji Rzeszy Niemieckiej).

Przechodzimy teraz z powrotem do naszego tematu.

IV. Zastępstwo Prezydenta. Konstytucja litewska z 15 maja 1928, (ta sama, która ogłosiła Wilno stolicą Litwy) przekazuje zastępstwo Prezydenta Rzplitej Prezydentowi Ministrów²⁾. Konstytucja austriacka z 7 grudnia 1929 pozostawia je jak dotychczas, przy kanclerzu, ale tylko na 20 dni; gdyby potrzeba zastępstwa trwała dłużej, ma być ta sprawa uregulowana ustawowo³⁾ W Polsce, jak wiemy, należy zastępowanie Prezydenta do Marszałka Sejmu, co zaliczyliśmy do objawów t. zw. sejmokracji. O ile chodzi o zmianę, projekty są różne. Projekt klubu sejmowego B. B. porucza zastępstwo Prezesowi Rady Ministrów, który w takim razie powierza swoje prawo przewodniczenia w Radzie Ministrów innemu ministrowi; konstrukcja nieodpowiednia, gdyż w takim razie obsadzanie najwyższego a zarazem najszlachetniejszego i najbardziej odpowiedzialnego stanowiska w rządzie wysunęłoby się z rąk głowy państwa, a następnie i dlatego, że na czele państwa stanęłaby wtedy osobistość odpowiedzialna przed parlamentem a łącząca w sobie przytem poniekąd dwie instancje, odpowiedzialną i nieodpowiedzialną politycznie.

²⁾ Art. 47.

³⁾ Art. 64.

Dopiero w razie ustąpienia tego Prezesa Rady Ministrów miałyby być dokonany wybór Zastępcy Prezydenta Rzplitej przez Zgromadzenie Narodowe bez plebiscytu i t. d. — Wedle projektu prof. Wł. L. Jaworskiego sprawuje zastępstwo także Prezes Rady Ministrów, który w razie śmierci Prezydenta, jego rezygnacji lub ponad 3 miesiące trwającej przeszkody rozpisuje natychmiast nowe wybory elektorów. St. Bukowiecki porucza zastępstwo Prezesowi Ministrów. J. Tarnowski żąda dokonania przez Zgromadzenie Narodowe zaraz po wyborze Naczelnika Państwa wyboru jego zastępcy, tym samym trybem. Podobnie Opinia zbiorowa grona prawników⁴⁾, która jednak żąda słusznie na ten wypadek odpowiedniego rozszerzenia kompetencji premjera; a której mniejszość oświadczyła się za wyborem osobnego wiceprezydenta, dokonywanego razem z wyborem Prezydenta i w ten sam sposób, albo też za pozostawieniem prawa zastępstwa Marszałkowi Sejmowi, lub też poruczenie go Marszałkowi Senatu. Henryk Konic⁵⁾ żąda wyboru osobnego wiceprezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, z tem, że tenże pełniłby zastępstwo w razie śmierci Prezydenta aż do upływu siedmioletniej jego kadencji, w razie zaś opróżnienia urzędu Prezydenta w inny sposób miałyby go zastępować tylko do czasu dokonania nowego wyboru Prezydenta, z którą to chwilą urząd Wiceprezydenta gaśnie. Dlaczego niema nastąpić wybór nowego Prezydenta także i w razie śmierci dotychczasowego, nie jest nam jasnym. Glaser żąda także wyboru osobnego zastępcy „z analogicznym co Prezydent zakresem działania”, podobnie Głębocki, „osoba specjalnie wybrana lub ten kto otrzymał największą po Prezydencie ilość głosów przy wyborze Prezydenta, A. Peretiatkowicz chce Wiceprezydenta, wybranego jednocześnie z wyborem Prezydenta i przez to samo Zgromadzenie, natomiast M. Rostworowski sprzeciwia się wyborowi zastępcy *cum iure succedendi*⁶⁾, a oświadcza się za Regencją ustanowioną naprzód przez Prezydenta w chwili objęcia przezeń urzędu⁷⁾.

We fragmentach projektu polskiej partji socjalistycznej, ogłoszonych w rozprawie M. Niedziałkowskiego p. t. Demokracja parlamentarna w Polsce, Warszawa 1930, nie znajdujemy wzmianki o zastępstwie; co do wyboru Prezydenta zaś oświadcza się projekt, zgodnie z przeważną ilością innych, omówionych już przez nas projektów, za wyborem przez Zgromadzenie Na-

⁴⁾ Warszawa 1929 u F. Hoesicka.

⁵⁾ Zbiór materiałów, dotyczących zmian i uzupełnień Konstytucji Rzplitej Polskiej, Warszawa 1929.

⁶⁾ Z omawianych dotąd autorów żaden nie żądał *iuris succedendi*.

⁷⁾ Patrz Zbiór j. w. str. 13, 24, 68, 75.

rodowe, złożone jednak tylko z wybranych *ad hoc* elektorów, a w liczbie równającej się podwójnej ilości ustawowej liczby posłów, z wykluczeniem posłów i senatorów⁸).

Ja oświadczałem się zawsze za istnieniem osobnego zastępcy Prezydenta, a nie za „pożycaniem” go sobie od Sejmu, albo od jakichkolwiek innych władz państwowych, co St. Glaser l.c. str. 13 podnosi, albowiem uważam, z czem się też St. Glaser identyfikuje, że głowa państwa winna mieć ingerencję na cały rząd w najobszerniejszym znaczeniu, a więc, że i zastępca tej głowy winien mieć, jeśli się tak wolno wyrazić, charakter uniwersalny, i dlatego proponowałem w r. 1921 stworzenie stanowiska osobnego Wiceprezydenta Rzplitej, zaś w r. 1928 oświadczyłem się, dążąc do przywrócenia zachwianej równowagi władz, za stworzeniem, dla celów zastępstwa Prezydenta, ciała zbiorowego, podobnego do regencji, a złożonego z przedstawicieli wszystkich trzech funkcji władzy państwowej, t. j. Prezesa Rady Ministrów, Prezydenta Sądu Najwyższego i Marszałka Sejmu; — gdyby zaś zastępstwo miało trwać dłużej niż 14 dni z powodu, iż Sejm jest rozwiązany (a więc nie można dokonać wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej), mieliby do tego ciała wejść jeszcze minister spraw wewnętrznych i Marszałek Senatu⁹).

We Francji zastępuje Prezydenta Rada Ministrów, w Niemczech w czasie wakansu Prezydent Sądu Najwyższego w Lipsku, a poza tem kanclerz Rzeszy, w Czechosłowacji rząd, a gdyby potrzeba zastępstwa trwała dłużej niż 6 miesięcy, wybiera Zgromadzenie Narodowe Wiceprezydenta, którego urząd trwa, dopóki nie ustanie przeszkoda.

II. Wzmocnienie władzy Prezydenta Rzeczypospolitej. Jest to główne zagadnienie, dokoła którego toczy się obecnie walka o reformę konstytucji, zwłaszcza jeżeli połączymy je ze zagadnieniem wzmocnienia rządu w ogóle. Na tem polu spotykamy całą skalę rozbieżnych zapatrywań, jakby rozpięty wachlarz, począwszy od jednej krańcowości, która nie pragnie zmienić prawie niczego, a skończywszy na drugiej, która pod wpływem niezro-

⁸) Warto zaznaczyć, że i p. Niedziałkowski stwierdza, że system plebiscytarny wyboru „mógłby łatwo strącić nas na samo dno meksykańskiej metody rządzenia, a tego Polska, jako państwo niepodległe, nie wytrzymałaby zapewne” l. c. str. 99. Wogóle dziwnem jest szukanie siły głowy państwa w tem, co wedle poczynionych w ciągu dwóch stuleci doświadczeń z wolną elekcją *viritem* w Polsce było właśnie słabością tej głowy, t. j. króla, i jedną z przyczyn anarchji i upadku a zarazem dawało sposobność do mieszania się obcych potencji w tę sprawę.

⁹) Konstytucja Państwa Polskiego, Lwów 1921, str. 39; Projekt reformy Konstytucji polskiej, art. 44, 45.

zumiałych wprost sugestyj dąży do przekształcenia dzisiejszej kryptodyktatury w jawną, prawniczo skonstruowaną dyktaturę ostrego typu, opartą na fikcji, że rząd republikański może być zupełnie uniezależnionym od Sejmu, a nawet że Sejm jest czemś, bez czego można się wogóle obejść, jeżeli rządzenie ze Sejmem byłoby za niewygodne. Jeżeli prof. St. Estreicher miał powiedzieć słusznie, że pewna forma obsadzania krzesła Prezydenta Rzplitej, proponowana przez kogoś na znanej ankiecie krakowskiej w r. 1923 „była znana w drugim wieku po Chrystusie ale nie dała dodatnich wyników”¹⁰⁾, to możnaby powiedzieć coś podobnego i o niektórych pomysłach reformy państwowego ustroju polskiego, dających w rezultacie absolutną dyktaturę, pomimo rozmaitych obsłonek i wypierań się, któremi te pomysły są otoczone.

Zapomina się przytem: 1) że Sejm nie jest jedynie dekoracyjną, ale integralną częścią składową konstytucyjnego ustroju państwowego, i to nawet w monarchji, a więc tembardziej w republice, gdzie jest zastępcą tego „narodu, do którego należy władza zwierzchnia” (art. 2. konst.), że więc nie może Sejmu nie być; 2) że pierwszym warunkiem konstytucyjności jest, aby rządy były kontrolowane i odpowiedzialne, bo tylko wtedy mogą one być naprawdę silne, czerpiąc swą siłę z zaufania narodu, którego bez tej kontroli i bez odpowiedzialności niema; stara prawda, stwierdzona setkami przykładów dziejowych, i dziwna rzecz, że ją jeszcze trzeba przypominać; 3) że zagadnienie silnego ustroju polega także i na równowadze funkcji władz państwowych, a nie na hipertrofji jednych, a zupełnem osłabieniu drugich; 4) że „niezależnienie Sejmu od rządu”, o którym się teraz tyle mówi, polega właśnie na tem, ażeby ten rozdział funkcyj, względnie rodzaj uprawnień przeprowadzić rozumnie i na zasadzie równowagi nieraz nawet z pewnem potrzebnem samoograniczeniem się, na tem, ażeby racjonalnie określić, co do której kategorii organów — rządu czy Sejmu — należy. Skoro zaś to się raz stanie, potrzeba się tego rozgraniczenia ściśle trzymać, na swoje wzajemne podwórka się nie wdzierać, nie prowadzić ze Sejmem „gry wojennej” ani nie uprawiać polityki „zaniechania” Sejmu, tak jak Sejm nie może „zaniechać” rządu; 5) że tak samo jak Sejm nie może być całkowicie uniezależniony od rządu, tak samo i rząd nie może być całkowicie uniezależniony od Sejmu, nie tylko dlatego, że oba te ciała przeznaczone czy skazane są na szczerą współpracę (aczkolwiek począć

¹⁰⁾ Nie wiemy, czy to istotnie powiedział, gdyż czerpiemy tę wiadomość tylko z Nr. 271 „Robotnika” z r. 1928, zaś głośniejszą w owym czasie broszurę posła Piaseckiego, zawierającą dokładne sprawozdanie z owej ankiety nie mieliśmy sposobności czytać.

na dwóch torach) dla tego samego celu, ale i dlatego, że wszystkie funkcje władzy zahaczają się i zazębiają wzajemnie o siebie, tak jak w każdym żyjącym organizmie¹¹⁾, gdyż państwo jest takim samym żywym organizmem, jak organizm fizyczny, i wszystko co się w nim dzieje, stoi do siebie w stosunku wzajemnej przyczynowości i skutku; 6) że wprawdzie mogą zajść wypadki, w których z powodu najwyższej racji państwowej, wypada przenieść funkcje organów legislatywy na egzekutywę, sejmu na rząd, — lub też odwrotnie — ale że to przeniesienie powinno być tylko czasowe, rzeczowo niewątpliwie uzasadnione i ograniczone do rzeczywistej potrzeby, a w wykonaniu jak najściślej interpretowane, tak aby nie naruszało zasady szczerej współpracy rządu z Sejmem na zasadzie równorzędności a nie przemieniało się we wzajemne negowanie się przez dwie współzawodniczące ze sobą władze. Należy przytem pamiętać, że, jeżeli się już ma koniecznie przyznać komuś wyższość i pierwszeństwo, to trzeba je przyznać legislatywie, gdyż ona jest najwyższym wyrazem woli suwerena, i ona określa zakres działania egzekutywy i ustrój jej organów, a nie odwrotnie.

I z tych tylko punktów widzenia oceniać możemy rozmaite projekty wzmocnienia władzy Prezydenta, względnie rządu jako całości.

Prof. Wł. L. Jaworski l. c. koncentruje całą władzę państwową w osobie Prezydenta. „Organem, który urzeczywistnia porządek prawny, stanowiący Państwo Polskie — mówi art. 1 projektu — jest wyłącznie Prezydent Rzplitej” dodając, że Prezydent ma wykonywać swą władzę wedle zasad moralności Chrystusowej i nie może być w tem żadną normą ograniczonym. Autor odmawia i Sejmowi i nawet sądom charakteru władzy, gdyż „nie widzi służących im środków przymusowych, a na tem polega władza” (str. 18), uważa je tylko za organa kontrolujące (str. 18 i 29). Następnie stwierdza, że wystarczyłoby zmienić w jego projekcie słowo „Prezydent” na słowo „król”, a przepisy o wyborze Prezydenta na przepisy o dziedziczeniu tronu, a cały projekt nadawałby się zupełnie do Polski monarchistycznej (str. 33). Władzę ustawodawczą Sejmu traktuje on jakgdyby wyjątek od takiejże władzy Prezydenta, któremu przyznaje w ten sposób więcej aniżeli samoistną inicjatywę ustawodawczą¹²⁾.

¹¹⁾ Ma to miejsce nie tylko wtedy, gdy rząd jest „parlamentarny”, ale i wtedy, gdy rząd jest powoływany wedle swobodnego uznania głowy państwa, a więc staje przed parlamentem „jako czynnik zewnętrzny”, jak się wyraża zwolennik tego systemu p. Adam Piasecki j. n. str. 34.

¹²⁾ Uzasadnienie podane przez autora na str. 18, dlaczego on uważa ustawodawstwo, t. j. funkcję stanowienia norm prawnych, za kontrolę, t. j. za funk-

Stanowisko Prezydenta stara się autor wzmocnić m. in. przez to, że zniża ministrów do rzędu „urzędników”, podlegających w pierwszej linii Prezydentowi Ministrów, a z nim razem Prezydentowi Rzplitej, pozbawiając ich przez to głównego charakteru collegium, będącego gronem doradców głowy państwa (art. 34). Jest to z jednej strony przejście do amerykańskiego systemu prezydenckiego, w którym ministrowie, jak wiadomo, odpowiadają politycznie tylko przed Prezydentem, a wolni są od takiejże odpowiedzialności przed Sejmem; z drugiej strony jest krokiem na drodze do systemu kanclerskiego. Czyje zaś stanowisko miałyby wzmocnionem przez propozycję autora, że „uchwały Rady Ministrów zapadają jednomyślnością (art. 32), nie jest nam jasnym; w każdym razie ucierpiałaby na tem ciągłość rządu wskutek zbyt częstych zmian w osobach poszczególnych ministrów. Albo też musiano by zawierać zbyt częste kompromisy z własnem przekonaniem, graniczące z jego poświęceniem (*sacrifizio dell intelletto*).

Prócz tego znajdujemy w projekcie Prof. J. pomysły rozszerzenia władzy Prezydenta, omówione w poprzednim numerze „Ruchu” oraz daleko idące, o których będzie mowa łącznie z projektem klubu sejmowego B. B., dla którego projekt Prof. J. stał się pierwowzorem, a do którego rozpatrzenia obecnie przystępujemy.

Projekt klubu B. B. nie czyni wprawdzie Prezydenta Rzplitej wyłącznym organem władczym (jak to robi prof. J.), ale ogłasza go „najwyższym przedstawicielem władzy”, co mogłoby być słuszne, trzeba się jednak porozumieć przedtem, co do pojęcia „przedstawiciela” i co do zasięgu tej władzy. A tu właśnie leży cała trudność, projekt przyznaje bowiem Prezydentowi władzę, idącą o wiele zadaleko. Przedewszystkiem czyni zeń organ ustawodawczy, postawiony narówni ze Sejmem (art. 47), mówiąc, że stanowienie praw publicznych i prywatnych należy do Prezydenta Rzplitej, Sejmu i Senatu; a to wykracza bardzo znacznie poza prawo dekretowania ustaw tymczasowych w nadzwyczajnych wypadkach; przyznaje

cię sprawdzającą, czy się rząd tych norm trzyma, nie jest w stanie, jak sądzę, nikogo przekonać. Sekunduje mu jednak A. Piasecki (Zmiana ustroju a mocarstwowe stanowisko Polski, Kraków 1928, str. 29) mówiąc, że „parlament w Polsce powinien pozostać jako kontroler funkcjonowania państwa i jako reprezentant myślowych prądów społeczeństwa, służący za sprawdzian zgodności polityki państwowej z potrzebami i stanem wierzeń politycznych narodu”, ale o ustawodawczej, a więc głównej funkcji parlamentu niema w tej definicji ani słowa.

Prof. Jaworski nie uznaje nawet odróżniania trzech funkcji w pojęciu władzy państwowej („nie uznajemy ani władzy rzekomo jednej ale mającej trzy funkcje”).

mu także prawo samoistnej inicjatywy ustawodawczej, które właściwie nie wiedzieć co znaczy, bo albo jest czemś odmiennem od inicjatywy rządowej, a wtedy jest konstytucyjnie niedopuszczalnem, jako sprzeciwiająca się naczelnej zasadzie, że każdy akt rządowy Prezydenta musi być pokryty odpowiedzialnością ministra, i jako mogące postawić ministrów w wyraźnej sprzeczności z Prezydentem, — albo też jest czemś bezprzedmiotowem, bo jak słusznie wyraził się niedawno prof. R. Rybarski w Sejmie, inicjatywa ta sływa się w jedno z inicjatywą rządową¹³). Co więcej, projekt zwalnia cały szereg bardzo ważnych aktów rządowych Prezydenta od kontrasygnatury ministerjalnej, usuwając je w ten sposób z pod kontroli rządu odpowiedzialnego a tem samem czyniąc je aktami niepokrytymi niczyją odpowiedzialnością polityczną, bo Prezydent sam jest parlamentarnie nieodpowiedzialnym wedle dzisiejszej Konstytucji, a wedle projektu (art. 17) jest w o g ó l e nieodpowiedzialnym za czynności urzędowe. Do tych aktów niepokrytych odpowiedzialnością należą wedle obu projektów (B. B. i prof. J.) rozwiązanie Sejmu i Senatu, mianowanie Prezydenta Ministrów, Prezesa Najw. Izby Kontroli, Naczelnego Wodza w czasie wojny, Generalnego Inspektora sił zbrojnych, mianowanie oficerów; urzędników cywilnej kancelarji Prezydenta, wreszcie akty łaski; wedle projektu B. B. prócz tego wszystkie akta dotyczące Sejmu i Senatu, wszelkie akty Prezydenta jako Zwierzchnika sił zbrojnych, mianowanie sędziów, mianowanie Prezesa i czterech członków Trybunału Stanu, wreszcie przekazane Prezydentowi akty pieczy prawnej"; wedle projektu prof. J. natomiast dołączono tu jeszcze określenie sposobu urzę-

¹³) St. Car: Z zagadnień konstytucyjnych Polski, Warszawa 1924, broni tej inicjatywy, powołując się na art. 3 ustawy konst. francuskiej z 25 lutego 1875. Ale zważyć należy, że ta ustawa rozumie inicjatywę Prezydenta tylko jako inicjatywę rządową w o g ó l e, bo mówi, że „*le Président a l'initiative des lois concurremment avec les membres des deux Chambres*". — Mylnie mniema St. Bukowiecki: Przed rewizją konstytucji, str. 33, jakoby inicjatywa rządu oznaczała tylko inicjatywę samego ministerstwa bez porozumienia się z głową państwa, — bo wszakże art. 2 konst. nie mówi nic osobno o jakimś „rządzie”, tylko mówi o „Prezydencie łącznie z ministrami”, przeciwstawiając ich Sejmowi i Senatowi z jednej a niezawisłym Sądom z drugiej strony, zaś cały rozdział III konst., mający tytuł „władza wykonawcza” mówi o Prezydencie i ministrach”, a nie o samych ministrach. Więc oba te czynniki razem wzięte stanowią „rząd” w znaczeniu ogólnem, a sami ministrowie są nim tylko w znaczeniu ściślejszem. Patrz Starzyński: Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i t. d. jak niżej, str. 75. Opinię St. Bukowieckiego podziela Artur Miller: Uprawnienia Prezydenta Rzplitej w zakresie ustawodawstwa, Warszawa 1928, str. 16.

dowania Generalnego Inspektora sił zbrojnych, wszystkie przemówienia (sic) Prezydenta, oprócz orędzi do Izby, legitymacje dzieci nieślubnych, nadawanie orderów i odznaczeń. Prawo mianowania trzeciej części członków i Prezesa Trybunału Stanu sparaliżowałoby zupełnie niezawisłość tego Trybunału; tembardziej niedopuszczalnym jest żądanie, aby mandaty wszystkich członków tego Trybunału, wraz z Prezesem, zgasły z chwilą wyboru nowego Prezydenta; wszakże Trybunał ten nie jest żadnym przybocznym sądem prezydjalnym. Również nie wytrzymuje krytyki żądanie, aby o ważności zaprotestowanych wyborów do Sejmu rozstrzygał Prezydent Rzplitej; trudno także złożyć w jego ręce prawo abolicji (co czyni również wniosek prof. J.). Nadanie Prezydentowi prawa rozwiązywania Sejmu niejako za karę w razie jeżeli Sejm uchwalił wotum nieufności dla ministra albo ponowi uchwałę, przeciwko której Prezydent już raz założył *veto* (art. 45 i 52 projektu) wykracza jaskrawo poza granice normalnego stosunku rządu do Sejmu. Również nie odpowiada duchowi ustroju konstytucyjnego, aby tak ważny dział prawa publicznego, jakim jest określenie kompetencji Rady Ministrów oraz oznaczenie liczby, zakresu działania i wzajemnego stosunku ministrów był normowany przez samego Prezydenta ministrów a nie przez ustawę; prof. J a w o r s k i zezwała Prezydentowi na zmianę liczby ministrów, oraz na tworzenie t. zw. ministrów bez teki (co uważam za słuszne); zakres działania ministra ma określić ustawa; w razie jednak stworzenia nowego ministerstwa ma określać Prezydent sam potrzebne zmiany ustaw kompetencyjnych w drodze dekretu ustawowego (art. 21 i 33). Wreszcie należy podnieść, że projekt B. B. w przeciwieństwie do prof. J., pozostawia parlamentarną czyli polityczną odpowiedzialność ministrów, obwarowując słusznie jej wykonywanie pewnymi potrzebnymi utrudnieniami, co wychodzi na korzyść ciągłości rządu a tem samem wzmacnia władzę jego a pośrednio i Prezydenta Rzplitej.

J. T a r n o w s k i i l. c. określa Naczelnika Państwa (bo tak go nazywa), jako najwyższy organ państwa, stojący na straży wszystkich jego interesów, przedstawiający Państwo jako całość i powołany do kierowania całym aparatem państwowym, oraz do czuwania nad jego biegiem regularnym i prawidłowym (art. 11), a sprawujący władzę bądź wprost, bądź za pośrednictwem mianowanych przez siebie organów (art. 12); ten ostani zwrot idzie w każdym razie za daleko, gdyż władzę sprawują także i niżsi urzędnicy, mianowani nie przez Prezydenta, ale n. p. przez wojewodę. Naczelnik państwa ma prawo dekretować ustawy tymczasowe, prawo weta absolutnego, oraz prawo odwołania się w każdej sprawie do narodu

we formie referendum; może mianować Prezesa Gabinetu bez niczyjej kontrasygnatury i przewodniczyć w Radzie Ministrów. Inicjatywa ustawodawcza ma przysługiwać wyłącznie rządowi. Niema żadnej odpowiedzialności Ministrów przed Sejmem. Henryk Konic, l. c. przyznaje również Prezydentowi Rzplitej prawo przewodnictwa na sesjach Rady Ministrów, oraz prawo abolicji, prawo żądania wyjaśnień od wszelkich władz rządowych i samorządowych, oraz bardzo ważne prawo osobistego pociągnięcia ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej. Prawo to przysługiwało względnie przysługuje i królowi w różnych mniejszych państwach europejskich, a zna je i dzisiejsza konstytucja rumuńska z 28 marca 1923. Oświadcza się za tem i St. Bukowiecki l. c. str. 36. M. Niedziałkowski l. c. nie poświęca zagadnieniu wzmocnienia władzy Prezydenta żadnych uwag. St. Bukowiecki: Przed rewizją, widzi główne jej wzmocnienie w dokonywaniu wyboru Prezydenta przez plebiscyt, który ma być bezpośrednim objawem woli narodu, a nie objawem woli stronnictw sejmowych, oraz w tem, by ministrowie byli podlegli służbowo i politycznie tylko Prezydentowi Rzplitej. T. Hołowko¹⁴⁾ widzi środek zaradczy w wybieraniu Prezydenta dożywotnio, a St. Car miał proponować ustawę przejściową, wedle której pierwszym Prezydentem na podstawie zreformowanej Konstytucji miałby być Marszałek Piłsudski (lub osoba przez niego powołana) na okres lat dziesięciu¹⁵⁾.

Za dożywotnią Prezydenturą oświadcza się także Z. Sitnicki, j. n.

Ja ograniczyłem się w moim „Projekcie reformy konstytucji”, wydanym jako rękopis w roku 1928 do przyznania Prezydentowi prawa wydawania samodzielnych a kontrasygnowanych przez ministra rozporządzeń w granicach ustaw w zakresie celów państwowych, do stwierdzenia, że Prezydent ma prawo przewodniczenia względnie uczestniczenia we wszystkich posiedzeniach Rady Ministrów, oraz zażądać zwolania jej w każdej chwili (art. 58 i 62) a trwam w przekonaniu, któremu zawsze dawałem wyraz, że Prezydent ma prawo bezpośredniego znoszenia się z każdym z ministrów z osobna, za poprzedzeniem względnie późniejszym zawiadomieniem Prezesa R. M. o treści rozmowy (art. 62); przyczem nie ulega dla mnie wątpliwości, że Prezydent może spowodować każdej chwili ustąpienie całego gabinetu względnie poszczególnych ministrów już na mocy dzisiej-

¹⁴⁾ O naprawę Konstytucji. Droga, Nr. 9. z 1929.

¹⁵⁾ O ile wierzyć informacjom „Robotnika” opartym na sprawozdaniu p. Piaseckiego z ankiety krakowskiej 1928, drukowanemu jako rękopis.

szezo brzmienia art. 45 konst. a bez względu na Sejm¹⁶⁾ oraz, że może powstrzymać niewłaściwą inicjatywę ustawodawczą.

Tu zatrzymać nam się na chwilę wypada przy poglądach oraz propozycjach wypowiedzianych przez p. sędziego Zygmunta Sitnickiego w artykule p. t. „O wzmocnienie konstytucyjnego stanowiska Głowy Państwa”¹⁷⁾, oraz p. Dr. Gustawa Groegera w artykule: „Dyktatura ex lege”¹⁸⁾. Zgadzam się zupełnie z p. Sitnickim co do tego, że Głowa Państwa w ścisłym tego słowa znaczeniu powinna być „wierzchołkiem piramidy państwowej”, a nie „częstką organu drugorzędowego” oraz, że należy tak skonstruować szkielet budowy władz naczelnych, by głowa państwa znalazła w niej miejsce w punkcie wierzchołkowym, nie w jednej płaszczyźnie poziomej z dwoma innymi rodzajami organów, a do tego „łącznie z ministrami”. Nie proponowałem tego wprawdzie w moim projekcie konstytucji z roku 1928 tak samo jak nie proponowałem i wielu innych rzeczy, bo kładłem tam wagę na kilka tylko punktów najważniejszych, i chcąc zyskać dla nich poparcie, nie tykałem innych, mniej praktycznie doniosłych. Ale uznaję, że art. 2 konst. jest nieodpowiednio skodyfikowany, zmianę jego jednak należałoby przeprowadzić w sposób, dla republiki jedynie właściwy, tj. że Prezydent ani nie jest źródłem władzy, ani też tej władzy w całości w siebie nie wchłania, lecz tylko bierze udział w każdej z nich. Dałem temu pogładowi wyraz jeszcze w r. 1921¹⁹⁾ i potem w r. 1929²⁰⁾. Sądzę, że można by nadać art. 1 i art. 2 konstytucji następujące brzmienie: „Art. 1. Państwo polskie jest Rzeczpospolitą. Głową państwa i jego przedstawicielem jest Prezydent Rzplitej”. „Art. 2. Władza zwierzchnia w Rzplitej Polskiej należy do narodu, albo „pochodzi od narodu”, który ją wykonuje zapomocą organów, ustanowionych w myśl tej Konstytucji dla ustawodawstwa, władzy wykonawczej, kontroli rządu i niezawisłego wymiaru sprawiedliwości”. Taki tekst uchyliby, jak mi nie mam, różne trudności i kolizje kodyfikacyjne²¹⁾.

¹⁶⁾ Patrz Starzyński: Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw europejskich, Lwów, 1928, str. 84.

¹⁷⁾ „Ruch prawn.” etc. — kwartał I 1929.

¹⁸⁾ „Ruch prawn.” etc. — kwartał III 1929.

¹⁹⁾ Konstytucja państwa polskiego. Lwów 1929, str. 39.

²⁰⁾ Ocena projektu B. P. W. R. w sprawie reformy konstytucji (Gazeta poranna Nr. 9061—9063 z 1929).

²¹⁾ Prezydent Rzplitej nie jest jednak do tego stopnia upośledzony w swej władzy (jak to sądzi Sitnicki), aby nie był najwyższym zwierzchnikiem armji także i w czasie wojny; on jest nim i wtedy, tylko nie może sprawować naczelnego dowództwa w polu (art. 46 konst.).

Bardzo ciekawy problem porusza Dr. G r o e g e r, czy nie byłoby dobrze, zamiast silenia się na rozmaite pomysły wzmocnienia władzy Prezydenta, co uważa autor za niekorzystne, a tembardziej zamiast dopuszczenia do powstawania różnych dyktatur drogą zamachów stanów, uzurpacyi czy innych faktów dokonanych przewidzieć i ulegalizować już w samej konstytucji instytucję dyktatury, któraby w razie zaistnienia ściśle określonego w konstytucji groźnego niebezpieczeństwa lub stanu konieczności państwowej wchodziła niejako automatycznie w życie. Autor stwierdza słusznie, że „stan faktycznych nielegalnych dyktatur, stan t. zw. silnych rządów, które rządzą ponad parlamentami lub ponad głowę tych parlamentów, z zupełnem ich pominięciem, lub też tylko z pozornem ich respektowaniem, jest stanem, na dłuższy okres czasu, zawsze szkodliwym”, i uważa, że „choćby stan taki wynikał rzeczywicie ze stanu konieczności państwowej” to jednak „wywołuje on u stronnictw opozycyjnych zarzut, że stan takiej dyktatury. . . . jest postępowaniem *in fraudem legis*, a więc stanem sprzecznym ze samym pojęciem państwa praworządnego”, wrażenie naszym zdaniem słuszne, co zapewne i autor uzna, skoro uznaje, że „parlamentaryzm i kontrola rządu nie dadzą się niczem innym lepszym zastąpić”. Uzasadnienie tej instytucji w Rzymie widzi autor w „*Senatus consultum ultimum*” wydanem po wojnach punickich, które przez znaną uchwałę *Caveant Consules, ne quid detrimenti, Respublica capiat*”, mogło wzmocnić władzę konsulów do potęgi władzy dyktatorskiej (cytuję to dosłownie wedle autora).

Autor mówi nam jednak, że potem nastąpił *dictator perpetuus*, a z nim razem *leges datae*, aż w końcu przyszedł *Imperator perpetuus*. Zważywszy to wszystko, a mając wgląd w dzisiejsze stosunki w Polsce, bałbym się reformy, proponowanej przez szanownego autora, tembardziej, że w razie jej przyjęcia powstawałyby za każdym razem spory i walki o to, czy warunki przewidziane w konstytucji dla ogłoszenia w życie dyktatury w danym wypadku zaistniały, czy też nie zaistniały, a więc czy mamy stan legalny czy zamach stanu.

Przechodzimy teraz do odpowiedzialności politycznej ministrów przed Sejmem. Projekt prof. Wł. Leopolda Jaworskiego uchyla ją już przez samo zrobienie ministrów zwykłymi urzędnikami; uchylają ją również S t. B u k o w i e c k i j. w. A. P e-

Przytaczając postanowienia Konstytucji 3 Maja, idące w duchu wzmocnienia władzy królewskiej, pominął jednak autor dwa ustępy art. VII konst., które osłabiają jego argumentację. Pierwszy brzmi, że król jest „nic sam przez się nie czyniący”, a drugi mówi, że gdyby żaden z ministrów decyzji królewskiej podpisać nie chciał, król od decyzji tej odstąpi.

retiatkowicz²²), J. Tarnowski j. w., Rostworowski²³), i niektórzy inni. Natomiast oświadcza się za nią słusznie bardzo przeważająca ilość teoretyków jak i praktyków, jak W. Komarnicki i E. Dubanowicz we wszystkich swych pismach, Z. Cybichowski w swym Podręczniku prawa politycznego, H. Konic w swym projekcie, Mieczysław Szerer²⁴), St. Glaser i K. Głębocki w cytowanym tylokrotnie Zbiorze, Opinia zbiorowa grona prawników j. w. (jednogłośnie), a również, co na szczególniejszą zasługuje uwagę, pięciokrotny Prezydent ministrów prof. Kazimierz Bartel²⁵), obecny minister sprawiedliwości, St. Car²⁶) i wreszcie projekt konstytucji klubu B. B., przez St. Cara gorliwie broniony, tudzież zarówno narodowo-demokratyczny jak i centro-lewicowy program reformy konstytucji, i wielu innych, a między nimi i piszący te słowa. Swoją drogą trzeba uznać za *communis opinio*, że sposób pociągania do tej odpowiedzialności powinien być utrudniony przez żądanie absolutnej większości ustawowej ilości głosów w Sejmie za wnioskiem, niektórzy n. p. H. Konic l. c. i Głębocki l. c. wymagają do tego zgodnej uchwały obu Izb, powziętej w każdej z nich, zwykłą większością głosów, (a więc dalsze utrudnienie); inni, jak Opinia zbiorowa grona prawników²⁷), chcą przyznać prawo oskarżania każdej Izbie z osobna, co ja także uczyniłem w art. 66 mego projektu; tak samo St. Glaser w „Zbiorze”. Mogą też być słusznie wprowadzone i inne obstrżenia, zapobiegające lekkomyślnemu przerywaniu ciągłości istnienia gabinetu oraz wykluczające przypadkowe dorywcze uchwały.

Polityczna odpowiedzialność rządu wobec Sejmu jest naszym zdaniem jednym z filarów konstytucyjnego ustroju w myśl zasady, że, im więcej praw kto posiada (a my pragniemy, żeby rząd był silny), tem ściślej musi być kontrolowany. Twierdzenie, jakoby w kontrolowaniu rządu przez parlament, który go w krajach klasycznego parlamentaryzmu wytwarza, tkwił oczywisty nonsens, jest paradoksem, albowiem wszystkie zbiorowe organizmy publiczne, czyto państwowe, czy prywatne (gminy, powiaty, spółki zarobkowe, banki i t. d.) same ustanawiają swoje zarządy (dyrekcje) i same je

²²) Reforma konstytucji polskiej, Kraków 1929, Cezaryzm demokratyczny a konstytucja polska, Warszawa 1929.

²³) Zbiór j. w.

²⁴) Rząd czy Prezydent? Warszawa 1929.

²⁵) Niedomagania parlamentaryzmu, Warszawa 1928.

²⁶) Z zagadnień konstytucyjnych Polski, Warszawa 1924, str. 79, 80.

²⁷) Specjalnie Dr. W. Supiński, który swoją opinię ogłosił jako aneks w cytowanej rozprawie Ant. Peretiatkowicza o Cezaryzmie.

kontrolują, — a powtóre Polska nie jest bynajmniej krajem „klasycznego” parlamentaryzmu i ministrów nie mianuje Sejm, ale Prezydent Rzplitej bez pytania Sejmu.

O konstytucyjnej odpowiedzialności niema potrzeby wspominać, gdyż w tej mierze istnieje prawie zupełna zgodność zapatrywań.

Chodzi teraz tylko o to, komu ministrowie podlegają, i kto ma różne rodzaje odpowiedzialności realizować. Tu rozchodzą się zdania w trzech kierunkach. Jedni, jak widzieliśmy, chcą pozostawić, *mutatis mutandis*, dzisiejszy stan rzeczy, t. j. i polityczną i prawną odpowiedzialność rządu przed Sejmem. Tu projekt B. B. wprowadza tę inowację, że czyni ministrów odpowiedzialnymi również i przed Prezydentem Rzplitej za ich działalność oraz za całość powierzonej im administracji (art. XLII) nie określając bliżej rodzaju odpowiedzialności, jaki ma na myśli; jeśli chodziłoby tylko o możliwość oddalenia ministrów, to tę odpowiedzialność ma Prezydent, jak wyżej zaznaczyliśmy, już i dzisiaj.

Druga grupa eliminuje odpowiedzialność polityczną przed Sejmem; na czele *Prof. Jaworski*, który mówi dalej, że ministrowie „są urzędnikami podlegającymi w pierwszej linii Prezesowi Rady Ministrów, a razem z nim Prezydentowi Rzplitej” (art. 34), oczywiście politycznie i służbowo, przyczem *Prof. J.* pozostawia ich odpowiedzialność konstytucyjną przed Sejmem, *via* Trybunał Stanu (art. 82), przyznając prawo oskarżenia i Senatowi. Tu należą i inni, wyżej wymienieni przeciwnicy politycznej odpowiedzialności przed Sejmem, którzy przez to samo zbliżają się do systemu prezydenckiego amerykańskiego, ale się tem od niego różnią, że system amerykański nie zna wogóle Prezesa Ministrów, tylko zna luźnych Sekretarzy Stanu, zgrupowanych dokoła Prezydenta Stanów Zjednoczonych, i podległych mu politycznie i służbowo, z odpowiedzialnością przytem konstytucyjną przed kongresem. Do systemu tego zbliża się bardzo *St. Bukowiecki* l. c. żądający, by wszyscy ministrowie odpowiadali wprost przed Prezydentem Rzplitej i służbowo i politycznie, zaś przed Sejmem tylko konstytucyjnie, natomiast *Miecz. Szerer* l. c. zwalcza obszernie i stanowczo prezydenccjalizm amerykański, wykazując szczegółowo, że nie jest on ani władzą tak silną, ani tak całkiem niezawisłą od kongresu, jak niektórzy sądzą, a z drugiej strony, że pozbawia Izby kongresowe możliwości realizowania odpowiedzialności politycznej rządu. Trzecią grupę stanowiliby nieliczni dotąd zwolennicy t. zw. systemu kanclerskiego, który zdefiniował dla Polski Prezydent Ministrów *Dr. Kazimierz Bartel* w ten sposób²⁸⁾, że „premier,

²⁸⁾ Niedomagania parlamentaryzmu, j. w.

względnie kanclerz, jest faktycznym kierownikiem rządu i *on* odpowiada przed Prezydentem", to znaczy, ściśle biorąc, że odpowiedzialność innych ministrów, kończy się na odpowiedzialność przed kanclerzem, któremu oni „w pewnym stopniu” podlegają; przyczem znów Prof. Bartel zrobił różnicę pomiędzy ministrami a kierownikami ministerstw, z których „pierwsi odpowiadają wspólnie z innymi za całość polityki rządu, a drudzy wyłącznie za swój resort”. Do tego systemu kanclerskiego należy i J. Tarnowski wedle którego wszyscy ministrowie podlegają Prezydentowi Gabinetu i tylko jemu, Prezydent Gabinetu zaś i tylko on jest odpowiedzialny przed Naczelnikiem Państwa (art. 30), przyczem Tarnowski idzie dalej, bo wyklucza, jak się rzekło, wszelkiego rodzaju odpowiedzialność rządu przed Sejmem, Prezydent Bartel zaś ją uznaje (l. c. str. 6 oraz *exposé* sejmowe). — A skoro ją wyraźnie uznaje, a zarazem jest zwolennikiem systemu kanclerskiego, t. j. odpowiedzialności premiera za wszystkich ministrów, to, przypuszczać wolno, że z tej właśnie przyczyny, zgłosił Prezydent Bartel zsolidaryzowanie się swoje i całego Gabinetu z oskarżonym ministrem skarbu p. Czechowiczem i gotowość całego rządu do dźwignania współodpowiedzialności, o czem mówi nam w swej broszurze: „Kilka uwag o praktyce parlamentarnej w Polsce”, Warszawa 1929.

Zreasumujmy nasze wywody. Hasło wzmocnienia władzy Prezydenta jest naogół słuszne, ale w projektach, poświęconych urzeczywistnieniu go spotykamy się z rozwinięciem władzy Prezydjalnej do granic skrajnie przesadnych. Powtarzamy, że władza Prezydenta w republice nie może polegać na zaabsorbowaniu całej władzy w jego osobie, tak jak w monarchji, gdzie monarcha sam jest suwerenem i źródłem władzy, tylko ma polegać na rozumnym i celowym współdziałaniu głowy państwa we wszystkich funkcjach państwowych. Nie zapominajmy, że Prezydent ma i dziś już niepoślednią władzę: może zwoływać, zamykać i rozwiązywać Sejm, może wydawać dekrety ustawodawcze w razie nagłej konieczności państwowej o ile Sejm jest rozwiązany, może otrzymać prawo wydawania takichże dekretów także i podczas istnienia Sejmu; wiemy, że otrzymał to prawo w r. 1926 i że zrobił z niego obfity użytek, bo wydał 480 dekretów, a wiemy ponadto, że otrzymał je jeszcze i poprzednio przez ustawę z 11. stycznia 1924, kiedy prawna możliwość tak daleko idącej delegacji ustawodawczej była jeszcze, jak się wyraża St. Bukowiecki l. c. nader „kwestyjną”. Prezydent ma prawo usunięcia każdej chwili całego gabinetu wbrew jego woli i może przeszkodzić każdej szkodliwej inicjatywie ministerstwa przez proste danie mu do poznania, że na tej podstawie nie może z nim pracować, a skoro się te prawa powszechnie uzna, i skoro Prezydent

otrzymał *veto* ustawodawcze i niektóre jeszcze pomniejsze uprawnienia, to będzie miał zaprawdę władzę dostateczną²⁹⁾, i nie będzie można wszczynać alarmu, że władza Prezydenta jest niesłychanie ograniczona.

Możnaby mu jeszcze dodać prawo wydawania odezw czyli orędy do narodu i do Sejmu, — oczywiście kontrasygnowanych przynajmniej przez Prezydenta Ministrów, z czem łączyłoby się prawo Sejmu do udzielania odpowiedzi na wystosowane do niego orędzie we formie adresu do Prezydenta. Tymczasem projekty Wł. Leopolda Jaworskiego, J. Tarnowskiego i Klubu B. B. W. R. robią z niego rodzaj samowładcy, a to głównie przez bardzo znaczne ograniczenie obowiązku kontrasygnatury ministerjalnej przy najważniejszych sprawach, przez daleko idące ułatwienie wydawania dekretów ustawodawczych w połączeniu z utrudnieniem ich uchylecia przez Sejm, którego czasem obrad Prezydent rozporządza, oraz przez różne kombinacje, dość misternie obmyślane. Tak n. p. Prezydent, założywszy zawieszające *veto* przeciw pewnej ustawie, miałby prawo, wedle projektu B. B. rozwiązać Sejm, któryby przy tej ustawie obstawał. Co to znaczy? to znaczy, że w ten sposób ustawa nie weszłaby zapewne nigdy w życie, bo prawdopodobnie przeprowadzonoby nowe wybory pod hasłem potępienia tej ustawy, i nowy Sejm jużby jej nie ponowił. Więc *veto* zawieszające zamienia się w ten sposób automatycznie w *veto* absolutne. Albo: Sejm uchwała odmówić ministrowi zaufania. Prezydent w odpowiedzi na to nie zwalnia ministra, ale rozwiązuje Sejm (idea p. Hołówwki l. c. wprowadzona do projektu Klubu B. B.). To znaczy, że pozbawiony zaufania mnister pozostaje na stanowisku, że Sejm nowy, wybrany pod hasłem obrony tego ministra, a probuje milcząco jego pozostanie w urzędzie i nie pociąga Prezydenta do odpowiedzialności za pogwałcenie Konstytucji (art. 51). Albo: Prezydent Rzplitej sprawdza zaprotestowane wybory do Sejmu. Protest można założyć natychmiast po wyborach przeciw każdemu aktowi wyborczemu, bo może on być całkiem bezpodstawny, ale mimo to jest protestem, więc można się postarać o protesty ze wszystkich okręgów wyborczych, i wtedy Prezydent może unieważnić cały Sejm.

I to wszystko ma pozostawać niepokryte żadną odpowiedzialnością polityczną albowiem wedle art. 50 projektu wszelkie akty, dotyczące Sejmu i Senatu wolne są od kontrasygnatury ministerjalnej.

²⁹⁾ Do przeciwników prezydjalnego prawa *veta* należy i Artur Miller l. c. str. 31 sq.

Ale idźmy dalej.

Jedną trzecią część członków Senatu mianuje sam Prezydent Rzplitej, także bez kontrasygnatury i to na każdą kadencję Sejmową na nowo, czyli co pięć lat; zbyt wielką ilość tych nominatów może się stać t. zw. języczkiem u wagi przy tworzeniu większości w Senacie i można się obawiać, że rząd przez nią zapanuje zupełnie nad uchwałami Senatu (art. 51 proj.). W razie oskarżenia ministra oświadczą się w danym razie wszyscy ośmiu członkowie Trybunału, wybrani przez Sejm i przez Senat za winą oskarżonego, oświadczenie to może jednak zostać ubezwładnione przez głosowanie wszystkich członków Trybunału, zasiadających tam z urzędu oraz z nominacji Prezydenta Rzplitej, gdyż jest ich razem pięciu, a ustawa o Trybunale Stanu mówi, że dla uznania oskarżonego za winnego potrzeba większości $\frac{2}{3}$ części członków t. j. w tym wypadku $8\frac{2}{3}$, czyli 9. Do uchwały sejmowej, pociągającej ministra do konstytucyjnej odpowiedzialności, wymaganą, będzie obecność co najmniej $\frac{2}{3}$ części ustawowej liczby posłów, a z tego, co najmniej $\frac{3}{5}$, części głosów za oskarżeniem. Nie zapominajmy wreszcie, że przez projekt B. B. uzyskują prawo wyborcze wszyscy wojskowi w służbie czynnej dotychczas od tego prawa wykluczeni (art. 12), i że wskutek tego naczelné władze wojskowe otrzymałyby przemożny wpływ na wynik wyborów.

To wszystko razem pokrywa poseł Ad. Piasecki skromną nazwą dążenia do przyznania Prezydentowi Rzplitej mocy regulowania współpracy parlamentu i rządu, do uczynienia zeń władzy, która może harmonizować i hamować poczynania rządu i parlamentu³⁰). Nam się zdaje, że to jest raczej dążeniem do stworzenia w Polsce samowładnej Prezydentokracji, czyli dyktatury ostrego tonu.

Reforma polegać winna, zdaniem naszym nie tyle w rozszerzaniu praw nieodpowiedzialnego Prezydenta, ile w uchylaniu rozmaitych postanowień zanadto „sejmokratycznych”, (jak dożywotnia bezkarność posłów za uczynki popełnione nawet poza Sejmem, jak usuwania Prezydenta przez samą Izbę poselską, jak zastępowanie Prezydenta przez Marszałka Sejmu, jak ograniczenie grona elektorów Prezydenta tylko do grona członków Sejmu i Senatu, a bez

³⁰) O kryterjach oceny projektu Konstytucji, Warszawa 1928, str. 31. Przypomina mi to królewską „*pouvoir modérateur et régulateur*”, którą propagował Benjamin Constant w swych dziełach z początku XIX wieku (*Esquisse de constitution, Principes de politique*), ale która, choć królewska, nie szła ani w części tak daleko, jak ta, którą Klub B. B. i jego poplecznicy chcą dać dziś Prezydentowi Polski i która wychodziła z założenia „*le roi régné mais il ne gouverne pas*”.

współdziałaniu najgłówniejszych samorządów, jak obalenie ministrów prostą większością głosów zwyczajnego kompletu Izby) — a również nawzajem w uchwaleniu różnych postanowień, kładących tamę drażnieniu Sejmu przez rząd; — a oczywiście drażnieniem jest n. p. zwoływanie sesji sejmowej i zamykanie jej po pięciu minutach, albo cała sprawa dekretu prasowego, albo najnowsza świeżo ukuta w Ministerstwie Sprawiedliwości teza, że Sejm nie ma prawa uchwalić osobnego postanowienia o zmianie art. 25 Konstytucji (przedłużenie okresu obrad Sejmu nad budżetem wskutek przerwy w czasie trwania sesji), dlatego, że na porządku dziennym Sejmu stoi „rewizja” całej Konstytucji³¹⁾.” Reforma nie powinna polegać na przyjęciu amerykańskiego systemu podporządkowania rządu Prezydentowi, gdyż, jak już powiedzieliśmy, każde zwiększenie władzy powinno się łączyć ze zwiększeniem odpowiedzialności, podczas gdy Ameryka czyni odwrotnie, rozszerza zbyt znacznie władzę Prezydenta, a nie pokrywa jej niczyją odpowiedzialnością i dlatego wzór amerykański jest szkodliwy, podobnie jak analogiczne projekty polskie. Poseł Adam Piasecki mówi wprawdzie, zgodnie z nami, że „zwiększenie władzy Głowy Państwa pociąga za sobą oczywiście wzmoczoną osobistą odpowiedzialność” i że „władzy bez odpowiedzialności być nie może i być nie powinno”, ale cóż z tego, skoro on ma tu na myśli tylko odpowiedzialność „przed opinią publiczną”³²⁾, t. j. odpowiedzialność czysto moralną, która istnieje zawsze, wobec Boga i ludzi sama przez się i od której żadna ustawa nikogo zwolnić nie może, a pomija odpowiedzialność realną, efektywną, którą w tym wypadku może dać tylko kontrasygnatura ministerjalna, przez projekt B. B. w najważniejszych dziedzinach usunięta.

Ta kontrasygnatura da zarazem Prezydentowi silny punkt oparcia, bo będzie dowodem, że Prezydent nie jest w swych zamie-

³¹⁾ Odróżnianie pomiędzy „rewizją” a „zmianą” Konstytucji wedle art. 125 nie ma żadnej prawniczej wartości, a „drugi Sejm”, t. j. obecny, ma trwać jeszcze trzy lata, o ileby go rząd przedtem rozwiązał. Nie zdołały mnie w tej mierze niestety przekonać ani wielokrotne wywody prof. Makowskiego, ani sejmowe przemówienia wiceministra Sieczkowskiego i posła Podolskiego z B. B. Patrz publikacją p. t. „Na drodze do reformy Konstytucji”. Warszawa 1929. Myli się też minister Boerner twierdząc, że gdyby dzisiejszy Sejm nie zmienił konstytucji to trzeba by czekać na zmianę aż do Zgromadzenia Narodowego w r. 1946, albowiem Konstytucję może zmienić za zgodą Senatu, każdy Sejm co roku, jak to już było w r. 1926 (Wielkomocarstwowa Polska a dzisiejsza Konstytucja, Warszawa 1930).

³²⁾ Zmiana ustroju a mocarstwowe stanowisko Polski, Kraków 1928, str. 38.

reniach osamotniony, że grono jego urzędowych doradców i wnioskodawców stoi przy nim i za nim, — i wtedy może Prezydent łatwiej i śmielej podjąć i dźwigać cały ciężar najwyższego stopnia odpowiedzialności moralnej, na nim spoczywającej³³⁾ i uniknie się paradoksu³⁴⁾, tkwiącego w tem, że odpowiedzialność zmniejsza się w razie zwiększania się władzy.

Z wielkiem zdziwieniem, i, muszę powiedzieć, z żalem wyczytałem w tejże rozprawie ministra Kwiatkowskiego, będącego osobistością tak wysokiej miary, twierdzenie, że domaganie się od rządu w tej chwili skodyfikowania niezbędnych zmian ustroju Państwa, jest „zwykłym faryzeuszostwem” (str. 29). W sprawach pierwszorzędnej dla państwa doniosłości, a przytem zarówno trudnych jak i przez sam rząd z najwyższym naciskiem urgowanych jest inicjatywa rządowa stałą regułą i zasadą. Tymczasem widzimy, że rząd, ani się nie identyfikuje — na szczęście — z projektem, wniesionym przez klub *par excellence* prorządowy B. B., (o którym zostało powiedzianem w chwili jego wniesienia, że nie można w nim zmienić ani jednej litery), ani nie występuje z własnym projektem, ani z drugiej strony nie folguje w napieraniu na Sejm, by on koniecznie i to jak najprędzej, konstytucję gruntownie zreformował, i nikt nie wie, czego właściwie rząd chce. Ustosunkowanie wzajemnych stanowisk rządu i Sejmu w tej sprawie (realne i pozytywne), które przyrzeka minister Kwiatkowski na str. 29 byłoby daleko łatwiejsze, gdyby rząd wystąpił z własnym, wolnym od skrajności, zrównoważonym i na dojrzałej rozwadze opartym projektem, nie tonącym we fluktach bezdennej frazeologii, wysiłającej się na reklamę projektu B. B.

Dopóki się nie zgodzimy na to, że ze zwiększeniem władzy głowy Państwa musi postępować *pari passu* pokrywanie tej zwiększonej władzy odpowiedzialnością ministerjalną, dopóty niepodobna pójść za hasłem, dziś z takim naciskiem wygłaszanem „przeniesienia punktu ciężkości władzy wykonawczej w państwie na Osobę Prezydenta”³⁵⁾, tembardziej, że władza jego jest, jakśmy wyżej wykazali, większą aniżeli powszechnie sądzą. Niepomierne rozszerzenie władzy Prezydenta tłumaczył poseł Jan Piłsudski na posiedzeniu komisji konstytucyjnej tem, że trzeba, by reforma dała „Marszałkowi” „możność” korzystania z tych praw, które mu daje Konstytucja. Nam się zdaje, że Pan Marszałek korzysta nietylko ze

³³⁾ Patrz Eugen. Kwiatkowski: Istotne założenia w walce o nowy ustrój, Warszawa 1930, str. 26.

³⁴⁾ E. Kwiatkowski tamże, str. 19, 20.

³⁵⁾ N. p. St. Car: Konstytucja 17. marca a polska rzeczywistość, Warszawa 1930, str. 42.

wszystkich tych praw, ale i z niektórych innych; w przeciwnym razie bowiem nie mielibyśmy dzisiaj t. zw. kryptodyktatury, czy cesaryzmu demokratycznego, którego istnienie stwierdzają wszyscy, nie wyłączając stronnictwa B. B.

Polse potrzeba Prezydenta z odpowiednim zakresem rzeczywistej władzy, ale bez amerykańskiej onnipotencji³⁶), politycznie nieodpowiedzialnego, ale zato krytego odpowiedzialnością ministrów.

Na zakończenie jeszcze kilka uwag. Zarzuca się często Konstytucji naszej z r. 1921, że była robiona przeciw jednemu człowiekowi. Czy nie byłby słusznym zarzut, że natarczywa kampanja, którą się prowadzi za szybką, doraźną zmianą Konstytucji w określonym wyżej kierunku, posilkowaną przez oratorską „*tournée*” ministrów, jest usiłowaniem zrobienia Konstytucji na rzecz jednego człowieka? ³⁷) Twierdzi się słusznie, że Konstytucja nie może być robioną na dziś i na jutro, ale że ma być dziełem trwałem, w którym całe generacje mają wzrastać, wychowywać się i czcić ją jako nieetykalną świętość narodową³⁸). Czy Konstytucja, robiona dla jednego człowieka może być dziełem trwałem i uwielbianem przez szereg generacyj? czy zwolennicy tego poglądu nie widzą ogromnej niekonsekwencji, w którą mimowoli popadają? Mówi się wreszcie, że gruntownej reformy Konstytucji wymagają nasze stosunki między-

³⁶) Zwracamy jeszcze raz uwagę na silne argumenty M. Szerera przeciw amerykańskiemu systemowi.

³⁷) Ówczesny premier, Dr. Świtalski, ukazał nam w perspektywie, jeżeli nie zamach stanu, to przynajmniej nowe wybory, mówiąc o „tarcjach na większej przestrzeni” i dodając: „Napewno wskutek tego, że w chwilowej konstelacji parlamentarnej niema odpowiedniej arytmetycznej ilości głosów za rewizją Konstytucji w kierunku jaki uważamy za konieczny dla dobra państwa, nie ustaniemy i nie zrezygnujemy z walki o swe cele, a i te wygramy”. (O rewizji Konstytucji, Warszawa 1930, str. 35).

Z pobłażliwym uśmiechem należy przyjąć twierdzenie S. K. w „Dzienniku Lwowskim” z 1. grudnia z. r., że „ze zdania 1 art. 2 Konstytucji dzisiejszej wynika, iż można przeprowadzić reformę Konstytucji w drodze *referendum*”. Byłaby to suwerenność rewolucyjna *à la Stèves*, ale nie konstytucyjna polegająca na starej zresztą zasadzie, że ustawy krępują i tego kto je nadał.

Minister St. Car powiedział w swej mowie wygłoszonej w Krakowie dnia 24. listopada 1927, że „forma prawna”, w jakiej zostanie przeprowadzona reforma Konstytucji, jest rzeczą drugorzędną. Zdaje mi się, że trudno to rozumieć inaczej, jak tylko tak, że jeżeli rzecz nie da się zrobić w formie prawnej, to trzeba będzie ją zrobić i zrobi się w formie poza prawnej.

³⁸) St. Zakrzewski: Na marginesie Konstytucji Stanów Zjednoczonych (Gazeta Lwowska 1929).

narodowe; sąsiedowanie z Niemcami i ze Sowiecami, to nie przelewki, powiedział były premier Świtalski niedawno na publicznym wykładzie w Krakowie. Że to nie przelewki, to wszyscy doskonale i od dawna wiemy, ale cóż z tego? W r. 1920, gdy wybuchła wojna bolszewicka, uchwalił Sejm (uzupełniając t. zw. krótką Konstytucję z lutego 1919) ustawę o Radzie Obrony Państwa z bardzo szerokimi pełnomocnictwami i ta Rada wywiązała się całkiem dobrze ze swego zadania.

A tak samo jak dzisiejsza Konstytucja, tak nie pozwala i projekt B. B. i projekt Prof. Wł. Leop. Jaworskiego, Prezydentowi Rzplitej wypowiedzieć wojny bez uprzedniej zgody Sejmu — zaś do akcji odpornej nakłada na każdy rząd nietylko prawo ale i obowiązek, jak również do przygotowywania środków zaradczych i do szkolenia armji. Więc niema powodu „nastawiania się” i „podchodzenia” do tych problemów w sposób taki, jak to czynią projekt B. B. i niektóre inne, t. j. przez dyktaturę ostrego typu i doprowadzanie roli Sejmu (który i tak w krytycznej chwili byłby niezbędnym) do minimum. A wreszcie, i ci politycy, którzy uznają, że dyktatura może być w danym razie potrzebną lub nawet konieczną, stwierdzają, że ona, jeżeli ma się okazać pożyteczną, może być tylko przejściową, krótkotrwałą (St. Estreicher, A. Perettiakowicz i wielu innych). Tymczasem projekty jak B. B. i inne im najbliższe dążą do zakwaterowania i ustabilizowania dyktatury jawnej i twardej, na nieograniczony okres czasu.

Dopiero podczas korekty doszły mych rąk projekty rewizji konstytucji, złożone przez stronnictwo narodowe (N. D.) oraz przez stronnictwa centrowe (Ch. D., N. P. R. i Piast). Nie możemy się już niemi, dla braku czasu i miejsca, zajmować obszerniej, ograniczymy się więc tylko do tych sześciu zagadnień, które w poprzednim i w obecnym zeszytcie „Ruchu” omawialiśmy. I tak: 1) Dekrety Prezydenta z mocą ustawy. Projekt N. D. żąda, aby ustawa upoważniająca Prezydenta do wydawania dekretów ustawodawczych została uchwalona w obu Izbach Sejmowych absolutną większością ustawowej liczby posłów i senatorów. Do uchylenia dekretu wystarcza w ciągu roku prosta uchwała Izby poselskiej lub Senatu, po upływie roku zaś potrzeba już ustawy. Wedle projektu Centrowego potrzeba do uchylenia dekretu większości $\frac{3}{5}$ części głosów poselskich, albo też łącznej uchwały obu Izb; — prawo dekretowania przewidziane jest tylko na wypadek wojny.

2. Prawo weta przysznają Prezydentowi oba projekta.

3. Sposób wyboru Prezydenta pozostać ma wedle projektu Klubu N. D. bez zmiany. Projekt centrowy proponuje natomiast rzecz dość oryginalną, a mianowicie wybór Prezydenta przez osobny Kongres Narodowy, złożony z 600 elektorów, mają-

cych najmniej 30 lat, a wybranych przez ogół obywateli, mających co najmniej 24 lat oraz czynne prawo wyborcze do Sejmu. Mandat kongresu ma trwać 7 lat, ażeby, w razie opróżnienia fotelu prezydjalnego w ciągu siedmioletniego trwania mandatu, można odrazu dokonać nowego wyboru.

4. Zastępstwo Prezydenta ma sprawować, wedle projektu N. D., marszałek Sejmu jak dotąd, a w razie przeszkody Marszałek Senatu. Wedle projektu Centrowego ma być zastępcą Prezydenta Prezes Trybunału Konstytucyjnego.

5. Wzmocnienie władzy Prezydenta i rządu. Wedle projektu N. D. wymieniony jest na pierwszym miejscu jako organ narodu, Prezydent Rzplitej (sam, bez wzmianki o ministrach); w projekcie centrowym określony jest Prezydent jako najwyższy przedstawiciel władzy zwierzchniej narodu³⁹).

6. Polityczna odpowiedzialność ministrów. Wedle projektu N. D. wniosek o wyrażenie nieufności musi być umotywowany, podpisany przynajmniej przez ¼ część ustawowego składu Izby poselskiej lub Senatu, poddany pod głosowanie dopiero za 8 dni po wniesieniu go i przyjęty kwalifikowanemi większością-

³⁹) W Nr. 41 „Kurjera Warszawskiego” z b. r. znajdujemy artykuł *Jerzego Rogowicza* p. t. *Reforma Władzy Prezydenta*, określający stanowisko Prezydenta Rzplitej mniej więcej podobnie, a zarazem w sposób zbliżający się do zaproponowanej powyżej przez mnie definicji. Projekt Klubu narodowego (N. D.) ogłoszony jest w całości i z motywami w broszurze *W. Komarnickiego: O konstytucję narodową*, Warszawa 1930. Ocenę projektu centrowego, pióra prof. *Petiatkowicza*, ogłoszoną w „Dzienniku Poznańskim”, podaje w skróceniu „Słowo Polskie” z d. 1. marca b. r. *Konstanty Grzybowski* w art. p. t. „Od dyktatury ku kompromisowi konstytucyjnemu” (*Przegląd Współczesny* z 1. lutego 1930) wypowiada zdanie, że rozbieżność co do zasad podstawowych i co do politycznych elementów rewizji jest pomiędzy stronnictwami nie do przewyciężenia; wlicza potem 9 punktów, co do których zachodzi zbieżność między projektami grup (B. B., P. P. S., N. D. i Centrum) oraz 14 zupełnie odosobnionych postulatów poszczególnych grup.

Prof. Wł. Jaworski w zeszycie jubileuszowym „Ruchu” w art. p. t. „Hasła reformy Konstytucji” zapewnia, że reforma Konstytucji nie może ani usuwać ani ograniczać demokracji i jej wyrazu, którym jest parlament.

. W obecnym stanie kultury parlament jest koniecznością W reformie idzie o co innego, idzie o to, aby zapewnić państwu egzystencję”. Nie wątpimy, że prof. J. nie zamierzał wykreślać wogóle parlamentu z rzędu urzędów państwowych, ale nie wystarcza samo jego formalne istnienie; trzeba, żeby on był organem pełnomocnym i żeby wykonywanie przezeń jego praw i atrybucyj nie było i nie mogło być uważane za zagrażanie egzystencji państwowej.

mi głosów. Wedle projektu centrowego wystarczy podpis 45 posłów i musi uzyskać większość $\frac{3}{5}$ głosujących, w obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów.

7. System kanclerski. Wedle projektu centrowego ministrowie mają być podporządkowani Prezydentowi gabinetu, który sam jeden ma się porozumiewać z Prezydentem Rzeczypospolitej, a którego nominacja nie potrzebuje kontrasygnatury.

Wreszcie należy zaznaczyć: 1) że sejmowa Komisja Konstytucyjna uchwaliła tekst, że władza „p o c h o d z i o d n a r o d u”, za czym i ja się oświadczałem tak w mej książce o Konstytucji Państwa Polskiego (j. w. str. 5), jakoteż i w dziele o współczesnym ustroju prawnopolitycznym Polski i t. d. (j. w. str. 13 sq.); 2) że reprezentant rządu złożył na tejsze Komisji, wskutek jej nalegań, pewne oświadczenia określające ogólnikowo żądania rządu w sprawie konstytucyjnej; 3) że postulaty te powtórzył w senacie Premier Bartel w swej rozgłosnej mowie z dn. 12. marca b. r., przyczem się okazało, że conajmniej $\frac{3}{4}$ ich części są już urzeczywistnione w dzisiejszej Konstytucji; 4) że nie tylko prasa t. zw. opozycyjna, ale i bardzo przeważna część prasy innej domaga się stanowczo od rządu wystąpienia z własnym projektem Konstytucji.

Wedle nowej Konstytucji litewskiej z 15. maja 1928 wzmocnienie władzy Prezydenta państwa polega przede wszystkim na uchyleniu dotychczasowego przepisu (art. 52 starej Konstytucji), wedle którego rozwiązanie Sejmu przez Prezydenta miało ten skutek, iż po zebraniu się nowego Sejmu miało się wybierać Prezydenta ponownie, a więc, że Prezydent Republiki, rozwiązując Sejm, popełnia tem samem polityczne samobójstwo.

W Austrii wzmocnienie władzy Prezydenta przez Konstytucję z 7. Grudnia 1929 objawiło się przedewszystkiem w tem, że Prezydent otrzymał prawo zwoływania Rady Narodowej dwa razy do roku na sesje zwyczajne, podczas gdy dotychczas miał to zrobić tylko raz, po nowych wyborach Rady, a potem Rada N. sama się odraczała. Otrzymał także prawo rozwiązywania Rady N. ale tylko raz z tego samego powodu, podobnie jak w Niemczech i w Polsce. Prezydent zyskał też prawo mianowania kanclerza oraz (na jego wniosek) innych ministrów, i ma prawo samodzielnego zwolnienia kanclerza i całego rządu z urzędowania, — dotychczas wybierała ich Rada Narodowa⁴⁰⁾.

⁴⁰⁾ O projekcie reformy konstytucji austriackiej ogłosił szereg uwag krytycznych Prof. Wł. Leop. Jaworski w „Czasie” Nr. 252, 253, 255, 256 z r. 1929.