

# ANKIETA

## W SPRAWIE REWIZJI KONSTYTUCJI POLSKIEJ

Uważając, że obowiązkiem „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” jest zaznajomienie społeczeństwa polskiego z poglądami ludzi nauki w tej materji, Redakcja rozpiisała powyższą ankietę. Celem naszej ankiety jest danie społeczeństwu fachowej, rzeczowej, możliwie sprecyzowanej i wolnej od „dyscypliny partyjnej” odpowiedzi, w jakim kierunku powinna nastąpić rewizja obecnie obowiązującej Konstytucji. Dlatego też ankietę naszą ograniczyliśmy do ścisłego udziału profesorów Uniwersytetów polskich, nie biorących udziału w czynnej polityce.

Pytania nasze ograniczyliśmy do trzech punktów:

1. Czy pożądana jest reforma Konstytucji marcowej wogóle?
2. Jakie zmiany w konkretnych ankietach uważa Pan Profesor w obecnym czasie za najpilniejsze i najważniejsze?
3. Jakie Pan Profesor proponuje brzmienie zreformowanych wzgl. dodanych artykułów Konstytucji?

*OPINIA DR. EDWARDA DUBANOWICZA*

Profesora Uniwersytetu Lwowskiego.

Nietylko potrzebę ale wprost konieczność dokonania rewizji obowiązującej Konstytucji uzasadniałem zawsze, ilekroć miałem sposobność zabrania głosu w tej sprawie, ostatnio w pracach: „Rewizja Konstytucji”, wyd. w styczniu 1926 r. w Poznaniu i „Z zagadnień konstytucyjnych”, Lwów—Warszawa 1928.

Uchwalona przy wielkim wysiłku patryjotycznej większości w marcu 1921 r. Konstytucja nasza zawiera maximum tego, co w ówczesnej nawpół rewolucyjnej atmosferze kraju było do osiągnięcia nie daje wszakże wystarczającej podstawy do rozwoju a nawet utrzymania bytu na dłuższą metę wielkiemu i w nader trudnych zewnętrznych i wewnętrznych warunkach postawionemu państwu polskiemu. Tylko w drodze wielkiego i wytrwałego wysiłku obywatelskiego może być ona, stopniowo, ulepszona i w miarę real-

nych doświadczeń dostosowana do potrzeb życia. Nauka nasza jest w pierwszym rzędzie powołana do torowania drogi temu wysiłkowi, a to tem więcej, że przy zadziwiająco rozpowszechnionym braku i nieładzie elementarnych pojęć prawnych doszliśmy do tego stanu anarchji i chaosu w tej dziedzinie, iż wielu ludzi dobrej woli nie jest w stanie odróżnić co w projektach zmiany naszego ustroju jest lekarstwem a co ciemnem znachorstwem, a nawet zgubną trucizną.

Współczesne państwo nie może trwale, jakikolwiekby miało ustroj, istnieć bez parlamentu lub z parlamentem fikcyjnym, albo posiadającym większość, nie kierującą swych działań względem na dobro państwa.

Naprawa składu i budowy ciał ustawodawczych jest tak istotną częścią naprawy naszego ustroju, iż projekty, które tę sprawę omijają, nie mogą być uznane za rzeczywiste i poważne próby naprawy.

Od składu i budowy ciał ustawodawczych zależy bowiem i należyte działanie tych ciał i celowa sprawność całej organizacji państwowej.

Przerost naszego Sejmu a niedorozwój innych organów władzy jest do usunięcia przy użyciu następujących środków:

1. Od wewnątrz przez naprawę składu i równorzędności stosunku obu Izb;

2. Od zewnątrz przez: a) postawienie na straży konstytucyjności ustaw i rozporządzeń Trybunału Konstytucyjnego; b) przez utrudnienie obalania rządu przez Sejm a to przy pomocy ograniczeń, które przedstawiłem w rozprawce „Z zagadnień konstytucyjnych” w 1928 r.

Usprawniając działanie ciał parlamentarnych, mają powyższe środki równocześnie ten konieczny skutek, iż wzmacniają funkcję wykonawczą państwa i zapewniają całemu ustrojowi państwowemu równowagę i panowanie prawa.

Po uposażeniu Głowy Państwa w prawo rozwiązywania Izb i prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w noweli konstytucyjnej z 1926 r. pozostaje z poprzednio wysuwanych przeze mnie postulatów z tego zakresu jedynie prawo zawieszającego „veta” ustawowego. Jest ono w stosunku do obu tamtych uprawnieniem najmniej doniosłym. Utworzenie Trybunału Konstytucyjnego zmniejszy z kolei jeszcze więcej jego niezbędność. Niemniej uważam dalej ten postulat za uzasadniony potrzebą zapewnienia Głowie Państwa w Polsce wszystkich normalnych jej atrybucyj przyjętych w systemie rządów parlamentarnych.

Natomiast projekt wyboru Głowy Państwa drogą głosowania powszechnego oraz fakt, iż za tą drogą, aczkolwiek tylko większością głosów opowiedziało się grono prawników (zob. „Rewizja Konst. Opinia zbior. grona prawników. Warsz. 1929), grono coprawda

zupełnie przygodne, zmusza mnie raz jeszcze do najpoważniejszego ostrzeżenia przed tym pomysłem. Argument, że i w Zgromadzeniu Narodowym wybór może być złym powinien wnioskodawcom raz wreszcie otworzyć oczy na nieodzowną ze wszystkich możliwych punktów widzenia konieczność naprawy ordynacji wyborczych.

Zmiana Senatu tylko w połowie jego składu z każdą nową kadencją, zapewnienie Senatowi przedstawicielstwa moralnych i gospodarczych interesów, modyfikacja równości a usunięcie proporcjonalności z ordynacji wyborczej i do Sejmu i do Senatu przy jednoczesnym zapewnieniu przedstawicielstwa polskiego na terenach mieszanych: oto główne linje wytyczne tej reformy.

Sprowadzenie prawa nietykalności poselskiej do właściwej miary uważałem zawsze i uważam za słuszny postulat, tak już jednak stosunkowo podrzędny, iż musiałbym mówiąc o nim, wymienić narówni z nim cały szereg innych szczegółowych postulatów naprawy naszego ustroju.

Wezwany do związętego przedstawienia najkonieczniejszych i najpilniejszych reform, składaam w tem miejscu pióro, łącząc dla Inicjatorów ankiety wyrazy prawdziwego poważania.

*OPINJA DR. WŁADYSŁAWA L. JAWORSKIEGO*

Profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego

Zapatrywanie moje na potrzebę i kierunek rewizji naszej konstytucji wypowiedziałem w mej książce „Projekt Konstytucji” (Kraków 1928). Zdaję sobie jednak sprawę, że projekt tam przedstawiony nie może być obecnie w całości przeprowadzony. Na przeszkodzie stoi przede wszystkim to, że zbudowany został na poglądach naukowych, które dzisiaj nie są jeszcze panującymi. Potrzeba czasu, aby się stały dobrem powszechnem. Drugą przyczyną jest to, że wedle mnie wyjściem z obecnego przesilenia ustrojowego jest zorganizowanie społeczeństwa wedle zawodów. Myśl ta zyskuje coraz więcej zwolenników, ale wprowadzenie jej w czyn wymaga długich przygotowań, których jeszcze nie poczyniliśmy. Z tych powodów rozumiem, że obecna rewizja konstytucji będzie miała mniejszy zakres i będzie się opierała na panujących pojęciach i teorjach.

Konstytucja marcowa zawiera sprzeczności, a życie wykazało, że są w niej luki, które trzeba było wypełnić niejednokrotnie dość ryzykowną interpretacją. Nie zawsze widzimy też w niej dość ściśle określone pojęcia, a to utrudnia konsekwentną interpretację. Dla przykładu cytujemy: nie widzimy, aby pojęcie ustawy, rozpoczyn-

dzenia i dekretu było jednolicie stosowaniem; stosunek premiera do ministrów nie jest jasno uregulowany, a nie możemy się także oprzeć na konstytucji, gdy idzie o stosunek Prezydenta Rzeczypospolitej do premiera i do poszczególnych ministrów; pamiętamy spór o sposób uchylecia dekretu Prezydenta; wielka dziedzina samorządu jest także terenem, na którym można się zbłąkać. Z wszystkimi temi kwestjami, a cytowaliśmy je tylko przykładowo, musi się zetknąć Komisja Konstytucyjna i starać się je rozstrzygnąć. Zakres jej działania zwiększy się, jeżeli zechce wprowadzić nowe instytucje, jako to Radę Stanu, Trybunał Konstytucyjny, Naczelną Izbę Gospodarczą i Sąd Wyborczy. Trzeba będzie wówczas nie tylko unormować te instytucje, ale określić także miejsce, jakie zajmują w całym ustroju państwowym, w szczególności określić ich stosunek do Rządu i Parlamentu. Wszystkimi temi sprawami zająłem się w mojej wyżej cytowanej książce i starałem się je wedle sił rozwiązać, nie chcę się więc powtarzać. Obecnie pragnę tylko podać te punkty, które moim zdaniem są najważniejsze, jeżeli nasz ustrój państwowy ma być poprawiony.

Wychodzę z założenia, że parlament musi być utrzymanym i że wskutek tego istotnymi celami reformy są dwie kwestje:

1. Jakie należy wprowadzić w konstytucji zmiany, aby parlament uczynić zdolnym do wypełniania tych zadań, do których jest powołany?

2. Jakie zawierać powinna konstytucja urzędzenia, aby nawet wówczas, gdy parlament nie spełnia swoich zadań, państwo mogło istnieć?

ad. 1. Do osiągnięcia pierwszego celu służą:

a) Zniesienie proporcjonalności przy wyborach do Sejmu. Pociągnie to za sobą opuszczenie w artykule 11 Konstytucji wyrazów „i stosunkowem”, tudzież zmianę ordynacji wyborczej do Sejmu. Wybory odbywać się będą w okręgach jednomandatowych. W okręgach narodowo-mieszanych wybory odbywać się powinny w sposób określony w postanowieniu, które proponuję umieścić jako następne ustępy artykułu 11, a które mają opiewać:

„Państwo Polskie podzielone jest na okręgi wyborcze. Na każde 70.000 mieszkańców wedle ostatniego spisu ludności, przypada jeden okręg wyborczy”.

„Każdy okręg nie uznany za narodowo-mieszany wybiera jednego posła. Wybrany jest, kto otrzymał bezwzględną większość głosów. Jeżeli nikt nie otrzymał tej większości, następuje wybór ściślejszy między dwoma kandydatami, którzy otrzymali największą ilość głosów”.

„Jeżeli w czasie kadencji mandat został opróżniony, następuje wybór uzupełniający”.

„Przed każdymi wyborami Prezydent Rzplitej oznaczy dekretem na podstawie wniosku Rady Ministrów, które okręgi wyborcze zostają uznane za narodowo-mieszane. Okręgi te obejmować będą 140.000 ludności i wybierają dwóch posłów”.

„Każdy wyborca głosuje tylko na jednego z pośród zgłoszonych w sposób określony ordynacją wyborczą kandydatów, których narodowość będzie podaną w piśmie zawierającym zgłoszenie”.

„Wybrany będzie ten, kto otrzymał bezwzględną większość głosów, oddanych na kandydatów jednej narodowości. Większość ta jednak musi wynosić minimum głosów, które Prez. Rz. przed każdymi wyborami oznaczy dekretem na podstawie wniosku Rady Ministrów”.

„Gdyby tylko kandydat jednej narodowości otrzymał wymaganą wedle poprzedniego ustępu ilość głosów, druga narodowość w danym okręgu nie będzie w danej kadencji mieć posła”.

„Gdyby żaden z kandydatów obydwóch narodowości nie otrzymał wymaganej ilości głosów, nastąpi wybór ściślejszy między czterema kandydatami po dwóch z każdej narodowości, którzy otrzymali największą ilość głosów wśród kandydatów danej narodowości”.

„Gdyby przy wyborze ściślejszym żaden z kandydatów nie otrzymał minimum głosów, Prezydent Rzplitej dekretem na wniosek Prezesa Rady Ministrów, oparty na uchwale Rady Ministrów, podda rewizji wysokość tego minimum, poczem nastąpi wybór dodatkowy wedle powyższych postanowień”.

„W zgłoszeniu kandydata podanym być musi także jego zastępca, który otrzymuje mandat w razie opróżnienia go przez wybranego kandydata”.

Argumenty, które mojem zdaniem przemawiają przeciwko proporcjonalności, podałem w mojej książce na str. 122 nast. Sposób wyboru w okręgach narodowo-mieszanych omówiłem w mojej książce na str. 131 nast.

b) Do osiągnięcia pierwszego z wyżej wymienionych celów służy dalej zmiana składu Senatu. Pierwszy ustęp art. 36 konstytucji, winien otrzymać następujące brzmienie:

„Senat składa się z senatorów, których liczba wynosi połowę liczby posłów do Sejmu, oznaczonej ordynacją wyborczą do Sejmu”.

„Połowę senatorów wybierają samorządowe związki zawodowe, sfederowane w Naczelnej Izbie Gospodarczej, połowę zaś mianuje na czas kadencji Prezydent Rzplitej na wniosek Prezesa Rady Ministrów oparty na uchwale Rady Ministrów”.

„W razie opróżnienia mandatu pochodzącego z wyboru nastąpi wybór uzupełniający, w razie zaś opróżnienia mandatu pochodzącego z mianowania nastąpi mianowanie uzupełniające”.

Ponieważ jednak utworzenie i takie zorganizowanie Naczelnej Izby Gospodarczej, żeby mogła być użyta do wyboru Senatorów, wymagać będzie dłuższego czasu, przeto proponuję, jako art. 127 Konstytucji postanowienie:

„Postanowienia niniejszej ustawy o wyborze połowy członków Senatu ze związków zawodowych i o przeprowadzeniu tych wyborów przez Naczelną Izbę Gospodarczą zostają zawieszane aż do zorganizowania wedle postanowień niniejszej ustawy tych związków zawodowych i Naczelnej Izby Gospodarczej”.

„Równocześnie z niniejszą ustawą wydaną zostanie ustawa o wyborze połowy członków Senatu z istniejących już obecnie związków zawodowych wolnych i gospodarczych”.

c) Trzecim środkiem wiodącym do osiągnięcia pierwszego z wyżej wymienionych celów jest równouprawnienie Senatu i Sejmu. Pociągnie to za sobą zmianę ust. drugiego artykułu 3, który powinien opiewać: „Niema ustawy bez zgodnych uchwał Sejmu i Senatu, wyrażonych w sposób regulaminowo ustalony”.

Pociągnie to za sobą dalej nadanie artykułowi 35 następującego brzmienia:

„Jeżeli Izba, do której Rząd wniósł przedłożenie, odrzuci je w zupełności, Rząd może je wnieść do drugiej Izby, a gdy tam zostanie uchwalone, wraca do pierwszej. Ponowne odrzucenie powoduje upadek sprawy”.

„Gdyby druga Izba poczyniła poprawki w uchwałach pierwszej Izby, przedłożenie wraca do pierwszej Izby do obrad i uchwał tylko nad poprawkami. Gdyby wówczas pierwsza Izba odrzuciła poprawki, co do których druga Izba w osobnej uchwale nie zaznaczyła, że od nich czyni zależnem wogóle dojście do skutku ustawy, ustawa przychodzi do skutku w brzmieniu uchwalonem przez pierwszą Izbę przy ponownych obradach”.

„Jeżeli różnica między uchwałami Izb tyczy się tylko wysokości liczby, każda Izba wybiera po piętnastu swych członków, a organ ten pod kolejnem przewodnictwem Marszałków, od starszego wiekiem poczynając, rozstrzyga sprawę ostatecznie. Przewodniczący nie głosuje. W razie równości głosów rozstrzyga Prezydent Rzplitej. Do obrad tej delegacji stosuje się regulamin Sejmu”.

„Wnioski poselskie wzgl. senatorskie lub Nacz. Rady Gosp., odrzucone w zupełności przez Izbę, do której zostały wniesione, upadają odrazu, zresztą zaś stosuje się do nich powyższe postanowienia”.

Ad. 2). Środki, dążące do osiągnięcia drugiego z wyżej wymienionych celów, znane są pod utartą nazwą „wzmocnienie władzy Prezydenta Rzplitej”. Jestem zdania, że wszystkie postanowienia obecnie obowiązującej Konstytucji odnoszące się do Prezydenta

Rzplitej powinny ulec rewizji z jednolitego punktu widzenia i dałem temu wyraz w mej wyżej cytowanej książce. Obecnie pragnę podnieść te tylko momenty, które są istotne, a za istotne uważam postanowienia zabezpieczające byt i funkcjonowanie Państwa, gdy parlament z jakiegokolwiek powodu nie spełnia swych zadań. Od różnić należy dwa przypadki: a) parlament nie funkcjonuje, bo nie jest zebrany i b) parlament jest zebrany, ale nie funkcjonuje z jakiegokolwiek powodu, n. p. obstrukcji, niemożności utworzenia większości itp. W obydwóch przypadkach Konstytucja winna wskazywać sposób wyjścia. Jest nim przyznanie Prezydentowi kompetencji parlamentu w ramach, któreby obejmowały obie kategorie przypadków. Kompetencję tę ograniczyłbym tylko w jednym punkcie, to jest nie rozciągałaby się ona na zmianę konstytucji. Zdaję sobie sprawę z oporu, który wywołałoby tego rodzaju postanowienie u ludzi wychowanych na dotychczasowych wzorach konstytucyjnych. Jednak potrzeba takiego postanowienia jest odczuwaną. Dowodem jest projekt konclerza Schobera dla Austrii, Zgromadzenie Narodowe wprowadziło do niego zmiany, ale i tak co, zostało uchwalone, jest dostatecznie elastyczne.

Z legislatywą Prezydenta Rzplitej łączy się kwestja przedkładania jego dekretów parlamentowi i kwestja unormowania sposobu, gdyby parlament pragnął je uchylić. Wedle mnie może to nastąpić tylko w drodze ustawy i dlatego odpadają mojem zdaniem obie powyższe kwestje.

W wykonaniu powyższych rozważań proponuję w miejsce dodanych do art. 44 przez ustawę z 2 sierpnia 1926 ustępów następującego postanowienia:

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

„Prezydent Rzeczypospolitej może bez powyższego upoważnienia wydawać rozporządzenia z mocą ustawy, w czasie, gdy Sejm i Senat nie są zebrane. Rozporządzenia te jednak nie mogą tyczyć się zmian konstytucji. Takie samo prawo służy Prezydentowi Rzeczypospolitej, gdy Sejm i Senat są zebrane, ale nie są zdolne do uchwalenia odnośnej ustawy”.

„Powyższe rozporządzenia Prezydenta mogą być uchylone tylko w drodze ustawy”.

Problem, który w toczącej się obecnie dyskusji o reformie konstytucji nazywa się „wzmocnieniem władzy Prezydenta”, obejmuje jeszcze cały szereg kwestyj, jak tak zwane veto Prezydenta, odpowiedzialność Ministrów przed Prezydentem, ograniczenia votum nieufności dla Rządu i t. p. Daleki jestem od niedoceniaenia ważności tych postanowień, ale ich nie przeceniam. Kto tę kwestję

przemysli, ten musi dojść do przekonania, że w ostatniej linii są to kwestje polityczne czyli, że o ich egzekucji decyduje siła polityczna. Inaczej jest ze sprawą, którą uważam za istotną w tem znaczeniu, że bez jej załatwienia nie może być mowy o rzeczywistej poprawie stosunków. Załatwienie, które proponuję, ma oczywiście w ostatniej linii także naturę polityczną, ale egzekucja tego postanowienia rozgrywa się nie wyłącznie na terenie politycznym, ale w całym życiu prawnym ludności. Idzie bowiem o sądy. Rozporządzenie Prezydenta musi mieć opartą na Konstytucji moc ustawy, aby przez sądy było stosowane. Dlatego proponowane przeze mnie postanowienia uważam za istotne i najważniejsze. Jest to jedyne lekarstwo na chorobę, która w obecnej dobie dziejowej trawi parlamentaryzm.

*OPINIA LUDWIKA KULCZYCKIEGO*

Profesora Szkoły Nauk Politycznych w Warszawie.

Niewątpliwe potrzeby zmiany Konstytucji. Celem ich powinno być:

1. Usunięcie z konstytucji wszelkich niedomówień i luk;
2. konsekwentne przeprowadzenie systemu dwuizbowego w organizacji ustawodawstwa;
3. ściśle uzgadnianie ustaw z konstytucją,
4. zabezpieczenie rządów od przypadkowego obalania;
5. zaprowadzenie szerokiego samorządu terytorjalnego;
6. nadanie mniejszościom narodowo-kulturalnej autonomji w zakresie odpowiadającym stopniowi ich odrębności i rozwoju kulturalnego.

W *art. 10.* Pierwsze zdanie brzmieć powinno: Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługuje Rządowi, Sejmowi i Senatowi. Dalszy ciąg *art.* tego bez zmian.

W *art. 33.* początek zdania zaczynać się powinien od wyrazów: Posłowie i senatorowie mają prawo i t. d. *Art.* kończyć się powinien zdaniem: Na żądanie interpelantów odpowiedź musi być Sejmowi, albo Senatowi zakomunikowana. Sejm i Senat mogą odpowiedź rządu uczynić przedmiotem dyskusji i uchwały.

W *art. 35.* ustęp drugi powinien być przerobiony w sposób następujący: Jeżeli Senat projekt ustawy uchwalony przez Sejm odrzuci powinien zapowiedzieć to Sejmowi w ciągu powyższych 30 dni. Jeżeli odrzucony przez Senat projekt ustawy zostanie w tem samym brzmieniu uchwalony większością  $\frac{2}{3}$  głosów, to przechodzi ponownie do Senatu, który może go odrzucić conajmniej taką samą większością. Tak odrzucony projekt ustawy nie może w tej samej sesji wejść na porządek dzienny do Sejmu. W następnej Sesji uchwa-



lony w Sejmie tą samą większością staje się ustawą. Jeżeli projekt ustawy uchwalony przez Sejm i odrzucony przez Senat, po powrocie do Sejmu nie uzyska w nim  $\frac{2}{3}$  głosów, to tem samem upada i może być wznowiony w sesji następnej jako zupełnie nowy. Jeżeli zaś w Sejmie uzyska  $\frac{2}{3}$  głosów, a Senat odrzuci go zwykłą tylko większością, to Prezydent Rzeczypospolitej w czasie nie dalszym niż 30 dni ogłosi ustawę w jego brzmieniu.

Jeżeli Sejm, zmiany przez Senat proponowane uchwali zwykłą większością głosów, albo odrzuci większością  $\frac{3}{5}$  głosów — Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy w czasie nie dalszym niż 30 dni, w brzmieniu w jakim projekt przeszedł w Sejmie.

Zmiana, którą proponuję, wypełnia dwie luki w konstytucji marcowej.

1. odróżnia bowiem wyraźnie odrzucenie projektu ustawy od jego zmiany i wyprowadza z tego konsekwencje;

2. określa dokładnie termin ogłoszenia ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej, czego konstytucja nasza dziś obowiązująca nie robi.

*Art. 38* powinien być zmieniony i uzupełniony przez dodanie ustępu drugiego w brzmieniu następującem:

Żadna ustawa, ani rozporządzenie z mocą ustawy nie mogą stać w sprzeczności z konstytucją.

W tym celu tworzy się Trybunał Konstytucyjny, który na wniosek Rządu, Sejmu, Senatu, Sądu Najwyższego, Trybunału Kompetencyjnego, Trybunału Stanu, Najwyższego Trybunału Administracyjnego orzeka o zgodności z konstytucją ustaw i rozporządzeń z mocą ustawy. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczą zarówno treści jak i sposobu wydania ustaw i rozporządzeń. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzające sprzeczność ustaw i rozporządzeń z mocą ustawy z konstytucją, czy to ze względu na ich treść, czy też sposób ich wydania unieważniają przez to samo te ustawy i rozporządzenia z mocą ustawy. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego winny być natychmiast ogłaszane w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Jeżeli Sejm i Senat jest rozwiązany to Marszałek Sejmu, albo Senatu może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem dotyczącym rozpatrzenia zgodności ustaw czy rozporządzeń z mocą ustawy z konstytucją.

Jeżeli Sejm albo Senat jest odroczone, to na żądanie  $\frac{1}{3}$  posłów, czy senatorów Marszałek Sejmu, albo Senatu wystąpić może z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o rozpatrzenie zgodności ustaw i rozporządzeń z mocą ustawy z konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny składa się z 7 członków; Prezesa mianuje Prezydent Rzeczypospolitej, po jednym wybierają Sejm, Senat, dwu Sąd Najwyższy, jednego Najwyższy Trybunał Administracyjny i jednego Trybunał Kompetencyjny. Do członków Trybunału Konstytucyjnego stosują się przepisy art. 78 i 79 konstytucji.

Bliższe postanowienia dotyczące członków Trybunału Konstytucyjnego, okresu ich urzędowania delegowania i mianowania, oraz postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym określi ustawa osobna.

W *art. 44* ustęp drugi kończyć się powinien wyrazami: wymagają zgody Sejmu i Senatu.

*Art. 45* powinien kończyć się wyrazami: za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu.

*Art. 58* powinien być zmieniony i uzupełniony w sposób następujący: Do odpowiedzialności parlamentarnej pociąga ministrów Sejm na wniosek conajmniej 45 posłów zwykłą większością, przy obecności przynajmniej 300 posłów. Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie Sejmu.

Wniosek żądający ustąpienia Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów nie może być poddany pod głosowanie wcześniej niż w dni 5 po jego zgłoszeniu.

W *art. 60* po wyrazach w posiedzeniach sejmowych należy dodać i senackich.

*Art. 125* powinien być zmieniony: rozróżnienie pomiędzy zmianami w konstytucji, a jej rewizją jest zbędne, gdyż trudno tu przeprowadzić wyraźną granicę, zresztą konstytucja marcowa sama nie określa co jest zmianą jej, a co rewizją.

W *art. tym* pierwsze dwa ustępy powinny pozostać bez zmian. Ustęp zaś trzeci brzmieć powinien tak:

Po uchwaleniu zmiany konstytucji przez Sejm i Senat Prezydent Rzeczypospolitej natychmiast rozwiązuje Sejm i Senat i zarządza nowe wybory nie później niż w trzy miesiące po ich rozwiązaniu.

Sejm i Senat zbierają się w trzeci wtorek po wyborach i łączą w Zgromadzenie Narodowe, które przeprowadza rewizję konstytucji zwyczajną większością głosów, przy obecności conajmniej 400 członków.

Niezależnie od zmian powyższych *art. konstytucji* należałoby rozwinąć w ustawach specjalnych ustęp czwarty *art. 3. konstytucji*, dotyczącego kompetencji samorządu terytorjalnego. To samo dotyczy ustępu drugiego *art. 109* mówiący o autonomicznych związkach mniejszości narodowych w Państwie Polskiem.

OPINJA DR. WŁADYSŁAWA MALINIAKA

Profesora Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie.

1. *Czy pożądana jest reforma Konstytucji marcowej wogóle?*

Wywody poniższe dają odpowiedź twierdzącą na niniejsze pytanie.

2. *Jakie zmiany w konkretnych artykułach uważam w obecnym czasie za najlepsze i najważniejsze?*

Za najpilniejsze i najważniejsze uważam zmiany w art. 26, 35, 37, 39, 58.

Art. 26 należy tak przeredagować, aby stało się również możliwe rozwiązanie Sejmu bez Senatu, i vice versa. Jest zupełnie jasne, że zupełnie tak samo, jak nader często zachodzi potrzeba rozwiązania obu izb, tak samo może ona zająć tylko względem jednej z izb, — i K. powinna w całości potrzebie takiej czynić zadość. Tak też jest w Czechosłowacji (§ 31 II).

Z art. 26 III należy usunąć skandal kodyfikacyjny. Jest nim zwrot „bądź w uchwale Sejmu i Senatu”. Zwrot ten jest spadkiem po poprzedniej redakcji art. 26, bezmyślnie przepisany do znowelizowanej redakcji tego artykułu, nie przewidującej możliwości rozwiązania Sejmu mocą własnej uchwały.

§ 1. Kryzys konstytucjonalizmu a zmiana Konstytucji marcowej.

Konieczność zmian artykułów, traktujących o organizacji i kompetencjach Senatu pozostaje w najściślejszym związku z zagadnieniem dolegliwości, której zmiana ta ma zaradzić — z kryzysem konstytucjonalizmu.

Istnienie tego kryzysu dziś kwestjonować może tylko albo demagogja, albo nieuctwo albo wreszcie zupełna powierzchowność, przystrojona w pozory erudycji. Do ostatniej kategorii zaliczyć należy te wszystkie, do znudzenia powtarzane twierdzenia, kwestjonujące istnienie kryzysu w konstytucjonalizmie z tego względu, że każdy inny system jest jeszcze gorszy, że wady, wytykane konstytucjonalizmowi właściwe są innym, przedkonstytucyjnym ustrojom lub dyktaturom. Ostatnim argumentem, z wytrwałością godną znacznie lepszej sprawy, stale wojuje N i e d z i a ł k o w s k i. Nie jest to, rzecz jasna, żaden argument, gdyż wszystkie te inne ustroje, właśnie na skutek tych wad, bezpowrotnie zapadły się w nicość, co dla konstytucjonalizmu nie może być przecież najmniejszą pociechą.

Argument pierwszy jest również rozbrajająco naiwny. Kwestjonowanie istnienia kryzysu w konstytucjonalizmie tylko dlatego, że inne systemy są jeszcze gorsze jest akurat tak samo uzasadnione,

co nieuznawanie faktu, że stan paralityka jest groźny, gdyż jeszcze groźniejszy jest stan paralityka, cierpiącego na raka. Jasne jest przecież, że znamiona paralityczne występować muszą w systemie, którego cała istota opiera się na większości, gdy większość ta coraz częściej staje sięomalże nieosiągalna, i gdy jej moc obowiązującą wielokrotnie kwestjonują przysięgli obrońcy demokracji parlamentarnej (obszernie pisałem o tem w Gaz. Sądowej 1926 Nr. 44 p. 603 do 606 Nr. 45 p. 615—16).

Zwolennicy uprawiania wobec kryzysu konstytucjonalizmu polityki strusiej wszczełi wielką triumfalną wrzawę z powodu artykułów *Poincaré'go*, ogłoszonych w prasie południowo-amerykańskiej, w których miał on kwestjonować istnienie tego kryzysu. Wszystkim tym szczególnie polecić należy późniejszy artykuł tegoż *Poincaré'go*, którego tytuł jest już całym programem: „Kryzys parlamentów” (Neue Fr. Presse 23. 2. 30).

W artykule tym *Poincaré* trafnie wytyka parlamentom wszystkie ich grzechy pierworodne: sejmowładztwo, partyjnictwo, polowanie na teki, osłabianie władzy wykonawczej i t. d.

Szczególnie zaś ważny jest fakt, że istnienie beznadziejnego kryzysu demokracji i parlamentarizmu stwierdza nikt inny tylko *Kautsky*, i że słusznie wskazuje jego źródło — brak większości<sup>1)</sup>.

§ 2. Zmiana Konstytucji musi zaradzić niebezpieczeństwu demagogji.

Z chwilą, gdy djagnoza kryzysu ustalona została bezsprzecznie w sensie dodatnim należy, z kolei, wskazać przyczyny tej dolegliwości, wreszcie zastanowić się nad terapią.

Przyczyn jest bardzo wiele (obszernie o tem Gaz. Sąd. 1926 Nr. Nr. 35—52. Szczególnie p. 718). Terapię rozpocząć należy od usuwania przyczyny najważniejszej. Jest nią beznadziejnie niski poziom wyborców.

Że poziom wyborców nie tylko polskich ale nawet angielskich i amerykańskich jest istotnie beznadziejnie niski, o tem świadczą fakty. Kilka specjalnie jaskrawych i charakterystycznych przytoczyłem gdzieindziej („Wybory a. . . zasady”. — *Droga* 1928. Nr. 9, str. 842—51). O równie beznadziejnym stanie rzeczy świadczą wyniki referendum szwajcarskiego (Fakty u Maliniaka: *Demokracja a parlamentarizm* 30—32). Ewolucja ostatnich czasów beznadziejność tę tylko potęguje. Referendum w Szwajcarii znajduje się w stanie likwidacji, i to likwidacji contra legem: Wobec tego, że w referendum wyborcy odrzucali najważniejsze ustawy, parlament szwajcarski zaczął korzystać z przepisu, stanowiącego, że refe-

<sup>1)</sup> Kautsky: *Die materialistische Geschichtsauffassung*. 2 A. (1929) 2/599 g.

rendum nie podlegają „uchwały związkowe”, uznane za pilne (art. 89 II). Ustawy, którym groziło odrzucenie w referendum, parlament szwajcarski przyjmie w formie „uchwał związkowych”, które uznaje za pilne. *Giacometti* zupełnie słusznie stwierdza, że takie posługiwanie się art. 89 II zarówno pozbawia wyborcę jego praw konstytucyjnych, jak i że dzieje się to z pogwałceniem K.

Wymieniona ewolucja referendum szwajcarskiego jest tembardziej znamienna i doniosła, że odbyła się w czasach ostatnich, już w wieku 20-ym. Właśnie doświadczenia ostatnich czasów, poczynione w jednym z najkulturalniejszych krajów i posiadającym dawną tradycję i praktykę demokratyczną, — w całej pełni świadczą o beznadziejności wiary w to, że przeciętny wyborca potrafi zdobyć się na należycie pogłębiony pogląd na zjawiska polityczne i społeczne. Przykład referendum szwajcarskiego tłumaczy nam też całkowicie przyczynę tej wstecznej ewolucji jednej z najbardziej podstawowych instytucyj demokracji politycznej: Rozbieżność między faktycznym wyrobieniem przeciętnego wyborcy a tem wyrobieniem, które jest niezbędne w interesie normalnego rozwoju, rozbieżność ta będzie się stale zwiększać z tego powodu, — że stosunki społeczne i polityczne stale i nader szybko komplikuje się. Dlatego też jest zupełnie niemożliwe, aby zdolności orjentacyjne przeciętnych mas wyborczych, chociażby w przybliżeniu, dotrzymały kroku szybkości, z jaką komplikacje te następują. Z tego to względu na niczem nie jest oparta wiara, że t. zw. praca uświadamiająca może wpłynąć na istotną zmianę w tym stanie rzeczy.

Na tej beznadziejności sytuacji żeruje wszelaka demagogja i partyjniactwo<sup>2)</sup>. Ma ona zadanie znakomicie ułatwione. Z jednej strony — masy ciemne, które politycznie są i będą ciemne, — z drugiej zaś strony — rzeczywistość, która nader hojna jest w dostarczaniu żeru demagogji. O istocie tego żeru poucza zasada heterogenji celów. Polega ona na tem, że w skutku czynów ludzkich obok wyników zamierzonych zachodzą wyniki niezamierzone i niepożądane. Takim heterogenicznym skutkiem społecznej produkcji kapitalistycznej jest np. klęska bezrobocia, — tymczasowo zło nieuniknione. Istota demagogji polega na tem, że taki nieunikniony skutek ujemny przedstawia się jako skutek nieudolności „rządów klasowych”. Jak dalece wobec bezrobocia bezsilne są wszelkie rządy o tem świadczy, o burżuazyjną klasowość tak niepodejrzany gabinet jak ten, na którego czele stoi *Macdonald*. Wiadomo, że bezrobocie w Anglii, od czasu objęcia władzy przez *Macdonalda*, wzro-

<sup>2)</sup> O społeczno-politycznej istocie tego zjawiska pisałem obszernie w tygodniku *Głos prawdy* 1926, Nr. 161—165.

sło bardzo znacznie i nadal stale wzrasta. Wiadomo też, że zarówno liberałowie, jak i socjaliści znaczny przyrost swych głosów, w czasie ostatnich wyborów, zawdzięczają przede wszystkim temu, że oba te stronnictwa stale wytykały i wypominały rządowi konserwatywnemu, że dowodem jego nieudolności jest właśnie stały wzrost bezrobocia. Stan tej sprawy za rządów Macdonalda świadczy najlepiej o tem, jak wiele było demagogji w tej krytyce opozycji przeciwko rządowi *Baldwina*.

### § 3. Konieczność przekształcenia dwuizbowości parlamentu polskiego.

Demagogja tedy jest rakiem, który toczy współczesne demokracje.

Na nią też przede wszystkim znaleźć się musi środek, jeżeli demokracja ta ma się ostać.

Z kolei więc wyłania się kwestja, dotycząca terapii tej choroby.

Nie należy ona do zadań łatwych.

Bezsporne jest, że współczesny system wyborów sześćo-przymiotnikowych daje demagogji maximum sposobności do uprawiania swych orgij. Im masy uczestniczące w wyborach są szersze, tem większa jest ich bezwładność, tem prostszych i jaskrawszych, znacząco to bardziej demagogicznych, potrzeba środków, aby je poruszyć i dla siebie zjednać.

Pomimo to nie pozostaje nic innego, jak pogodzić się z tym systemem wyborczym w zastosowaniu do izb poselskich. Przemawiają za tem następujące okoliczności:

1. Przywiązanie do systemu tego bardzo mocno tkwi w świadomości mas, — i liczenie się z tem jest niezbędne tak samo, jak konieczne jest liczenie się z zakorzenioną wiarą w inne fikcje.

2. Zwalczanie tej fikcji nie rokuje widoków powodzenia przede wszystkim dlatego, że nie istnieje żaden wypróbowany inny system wyborczy, w imię którego należałoby zwalczać system wyborów 6-przymiotnikowych. Doświadczenia przekonały, że wszystkie wcześniejsze systemy, w ostatecznem podsumowaniu braków i zalet, są conajmniej równie złe.

3. Systemy wcześniejsze posiadają jeden brak pierworodny: W pozbawionych lub w pokrzywdzonych w prawach wyborczych zradzają nieodparte przeświadczenie, że właśnie ta ich krzywda wyborcza jest głównem źródłem wszelkiego zła. To przeświadczenie znakomicie ułatwia demagogji zwalanie wszelkiego zła na rządzących, i odrazu uniemożliwia, wszelkie rzeczowe ustosunkowanie się pokrzywdzonych do rządzących. Przykłady przedwojennych Prus, Belgji a nawet Anglji, dostarczają, pod tym względem, aż nazbyt jaskrawych dowodów.

Wobec tego nie pozostaje nic innego, jak pogodzić się z 6-przymiotnikowemi wyborami do izb poselskich.

Znacznie mniej głęboko tkwi skłonność do dogmatycznego adorowania 6-przymiotnikowych wyborów do izb wyższych.

Pomimo sprzeciwu polskiej lewicy zasadnicza niezbędność izby wyższej nie może ulegać najmniejszej wątpliwości. Przemawia za tem konieczność istnienia instancyj, a więc ta sama okoliczność, która w zastosowaniu do organizacji władz administracyjnych i sądowych uchodzi przeciw za kanon praworządności i demokracji. Jasne jest, że to co w dziedzinie zasad organizacyjnych administracji i sądownictwa uchodzi za bezwzględnie bezsporne, raz na zawsze na rzecz demokracji ostatecznie przesądzone, nie może odrazu stać się antydemokratyczne z chwilą, gdy tę samą zasadę usiłuje się zastosować do organizacji władz ustawodawczych.

Nie tylko, że nic podobnego stać się nie może, — ale ponadto, liczne okoliczności sprawiają, że konieczność instancyj w ustawodawstwie jest bez porównania bardziej nieodzowna niż nawet w sądownictwie i administracji.

Okoliczności te są następujące:

1. W porównaniu do sądownictwa i administracji ustawodawstwo jest funkcją najwyższą, tembardziej tedy organ funkcję tę sprawiający musi być wyposażony w to minimum gwarancyj, jakie niższym funkcjom istnienia instancyj zapewnia.

2. Organ tej władzy najwyższej kreowany jest w możliwie najgorszych okolicznościach: Pod wpływem demagogji, w atmosferze roznamiętnienia wiecowego i przez masy wyborców, nieposiadających, pod tym względem, absolutnie żadnych kwalifikacyj. — Organy sądowe i administracyjne powoływane są według pewnych pobierów rzeczowych, w atmosferze spokojnej, przez czynniki nie pozbawione kwalifikacyj rzeczowych. Jeżeli pomimo to w organizacji władz, w ten sposób kreowanych, musi obowiązywać zasada instancyj, to jest to po tysiącokroć bardziej niezbędne w organizacji władz, których kreowanie odbywa się w warunkach będących absolutnem zaprzeczeniem tych najelementarniejszych gwarancyj.

3. Na stanowiska administracyjne i sądowe dobiera się jednostki z troską o kwalifikacje rzeczowe, — przy doborze posłów troska ta gra rolę najmniejszą. Decydujący zaś jest fakt, czy dany osobnik znalazł łaskę w oczach partyjnych matadorów.

Wobec powyższych bezsprzecznych faktów tylko demagogja i ciemnota polityczna izbę poselską, wybraną w 6-przymiotnikowem głosowaniu uważać może za wyraz woli społeczeństwa, i to taki wyraz, od którego niemożliwe już jest żadne odwołanie.

Wręcz przeciwnie, odwołanie to jest wprost życiową koniecznością.

## § 4. Sposób obioru Senatu i jego kompetencje.

Z kolei wyłania się kwestja, dotycząca zasad organizacyjnych izby wyższej.

O wyborze tych zasad decyduje to zło, któremu mają one przeciwdziałać. Złem tem jest brak kwalifikacyj wybierających i wynikająca stąd orgja demagogji. Niezbędne jest tedy, aby system wyborów do senatu gwarantował wyższe kwalifikacje wybierających a przez to, ipso facto, zmniejszał szanse demagogji.

Sposobem bardzo sprzyjającym osiągnięciu obu tych celów są wybory Senatu przez najwyższe ciała samorządowe i nominowanie senatorów przez Prezydenta Rzplitej.

Obiór senatorów przez najwyższe ciała samorządowe (a więc przez przysłe sejmiki wojewódzkie i rady miejskie wielkich ośrodków miejskich) ma zalety następujące:

1. W dużym stopniu eliminuje partyjnictwo i demagogję. Tak wybitni znawcy przedmiotu, jak Low i Bryce stwierdzają, że zarówno w Anglii, jak i Stanach Zjednoczonych, w wyborach do samorządów, pierwiastek zaciekłości partyjnickiej odgrywa znaczenie mniejszą rolę, niż w wyborach do ciał parlamentarnych, — że w wyborach samorządowych przeważają zazwyczaj względy natury rzeczowej, i że z tego powodu, znacznie jest też łatwiej o kompromis, niż w czasie wyborów do parlamentu. Wybory do samorządów ożywiają tendencje kompromisowe — wybory parlamentarne — partyjnicką zaciekłość, dążącą przedewszystkiem do utracenia przeciwnika.

Te obserwacje Low'a i Barce'a potwierdzają też i nasze doświadczenia: W całym szeregu samorządów istnieją zarządy, utworzone z trwałych koalicj tych samych stronnictw, które, na terenie parlamentarnym, z zapamiętałością skaczą sobie do oczu.

Jasne jest tedy, że wybory, dokonane przez ciała, nie zatrute jadem partyjnictwa i demagogji, — dadzą zupełnie inne wyniki, niż wybory, odbywające się w środowisku, całkowicie opanowanym przez te kłątwy, ciężące nad wszelkimi aktami, w których uczestniczą ciemne i bezwładne masy.

2. Obiór przez samorządy wprowadza do wyborów pewien czynnik kompetencji. Można bynajmniej nie przeceniać obecnego poziomu wyrobienia członków ciał samorządowych. Jednakże nie sposób jest nie przyznać, że praca w tych ciałach jest dobrą szkołą życia publicznego, — jest również szkołą stałą, w przeciwstawieniu do dorywczego „uświadamiania" na wiecach, które stanowi jedyną szkołę polityczną mas.

Poza tem nie mniej ważna jest okoliczność, że wyrobienie, względnie nieznacznej ilości jednostek, stale pracujących w samorządzie, wymaga bez porównania mniej czasu i wysiłku, niż wyro-



bienie milionowych mas wyborczych, które ze sprawami rządu nie stykają się ani bezpośrednio ani stale.

Znacznie wyższy poziom parlamentu szwajcarskiego jest wynikiem właśnie okoliczności, iż w kraju tym praktyka, wymagająca, aby kandydat na posła posiadał za sobą znaczną pracę samorządową, — dawno już stała się prawem zwyczajowym.

Tej też okoliczności przypisać należy fakt, że według omalże powszechnej opinii w Polsce, wyższe ciała samorządowe powinny być wybierane przez niższe. Doświadczenie samorządu pruskiego przekonało, że ten system wyborczy daje z punktu widzenia rzeczowości, bardzo dodatnie wyniki.

#### § 5. Nominacji w Senacie.

Na znaczne podniesienie kwalifikacyj rzeczowych Senatu wpływem może ustanowienie senatorów z mianowania Prezydenta.

Przemawiają za tem okoliczności następujące:

1. Tylko z nominacji łatwo znaleźć się mogą w parlamencie jednostki o znanych i uznanych kwalifikacjach.

Im jednostka bardziej wyrasta ponad przeciętność, tem bardziej niemożliwe staje się dla niej naginanie się do schematu doktrynek, ustanawianych przez partyjne wielkości o bardzo wątpliwych kwalifikacjach rzeczowych. Równie trudne jest kaptowanie sobie benewolencji miernot i nicości partyjnych, zwanych przewodcami, zaś bez tej benewolencji znalezienie się na liście kandydatów na posłów jest niemożliwe.

To zaś umieszczenie pociąga za sobą dalszy, nader przykry obowiązek, kaptowania sobie benewolencji wyborców.

2. Tylko istnienie możności wpływania na skład ciał parlamentarnych przez mianowania daje możność względnie łatwego kształtowania ich składu zgodnie z wielkimi zadaniami, którym aktualne, przypadkowe i partyjnickie większości sprostać nie potrafią. Należy przypomnieć, że jedynie możności mianowania lordów w nieograniczonej ilości, Anglja zawdzięcza znalezienie pokojowego wyjścia z sytuacji beznadziejnych. Wystarczy wymienić dla przykładu: Reformę wyborczą z r. 1832 i reformę Izby Lordów r. 1911.

„Obrońcy demokracji" wszczynają wiele wrzawy dokoła tych „mianowańców". Byłaby ona uzasadniona, gdyby istotnie głowy państwa stale reprezentowały interesy klasowego wstecznictwa a izby „z wyborów powszechnych" sublimowaną mądrość stanu. Ponieważ tak bynajmniej nie jest, więc i nominacji nie powinni nastrożać większych zastrzeżeń, niż „wybrańcy ludu". Nominacji mogą tem mniej budzić nieufności, że pochodzą z mianowania Prezydenta, obranego przez wybory powszechne.

3. Nominacje dokonywane przez głowę państwa są nieraz jedyną formą, mogącą zagwarantować rzeczowość. Świadczy o tem

fakt, że w nader licznych demokracjach sądy wyższych instancji są mianowane. Okoliczność, że mianowania te odbywają się na podstawie prezenty jest, że stanowiska „praw ludu”, zupełnie bez znaczenia, gdyż do prezenty uskuteczniejszej przez „mianowańców” w pełni stosuje się przecież prawda, że wart Pac pałaca.

4. Wymienione reformy angielskie z r. 1832, 1911 świadczą o wielkiej postępowej roli nominatów.

5. O takiej samej ich roli świadczy w Polsce Komisja Ankietowa, która zbadała warunki wytwórczości w przemyśle, a z której prasa socjalistyczna czerpie pełnymi garściami.

6. Za nominatami przemawia wreszcie okoliczność, że rządy, w bardzo wielu wypadkach, skuteczniej broniły postępu, niż parlamenty. Wystarczy przypomnieć dzieje pruskiej reformy wyborczej. Odpowiedź, że Sejm pruski kierował się względami klasowymi, nie dowodzi niczego, gdyż obecne sejmy „wyborów powszechnych”, aż nazbyt często, nie kierują się żadnymi względami, gdyż nie mają żadnej stałej większości. Najjaskrawiej objawy te występują obecnie znowu we Francji. Nie o wiele lepiej jest w Anglii i Niemczech.

Ponieważ nie ulega żadnej kwestji, że Senat obrany nie przez ignorantów, podbehtywanych przez partyjników i demagogów i nie składający się, w swej znacznej części, z ignorantów, partyjników i demagogów, — w niczem nie będzie ustępować Izbie poselskiej, — jasne jest przeto, że powinien mieć pełnię praw, conajmniej równą kompetencjom Izby poselskiej.

#### § 6. Wybory Prezydenta przez głosowanie powszechne.

Nieodzownym warunkiem stworzenia w państwie punktu stałego, w którymby ogniskowała się racja stanu Polski, jest danie Prezydentowi Rzplitej możności faktycznego sprawowania kompetencji, które ma na papierze.

Że ponad usprawiedliwionymi interesami klasowymi istnieją nie mniej realne i ważne interesy solidarystyczne, o tem nie wątpi dziś nikt komu doktrynerstwo lub demagogja nie przesłoniły widoku rzeczywistości (obszernie pisałem o tem w „Epoce” 1928. 16. IX. — 28. IX. oraz w „Polskiej Oświacie Pozaszkolnej” 1929 Nr. 6 p. 290—299). Te to interesy solidarystyczne muszą stanowić przedmiot szczególnej troski Głowy Państwa.

Aby obowiązkowi temu sprostać, Prezydent posiadać musi faktyczne, a nie papierowe tylko kompetencje. Na papierze kompetencje prezydenta francuskiego względem parlamentu, pod niejednym względem, są znacznie rozleglejsze niż nawet atrybucje prezydenta Stanów Zjednoczonych:

1. Prezydent francuski może rozwiązać Izbę Deputowanych za zgodą Senatu.

2. Może odroczyć obrady izb.

3. Może samodzielnie mianować rząd, na co prezyd. amerykański musi mieć zgodę Senatu.

Rola praktyczna tych bardzo rozległych kompetencji równa sięomalże zeru, tak samo, jak i kompetencją domagania się od parlamentu ponownych debat nad ustawą. Natomiastomalże wszystkie kompetencje prezydenta amerykańskiego są bardzo żywotne.

Najistotniejsza przyczyna tej uderzającej różnicy tkwi w sposobie obioru prezydenta. System francuski daje parlamentowi maximum możliwości obierania takiego prezydenta, któryby nie decydował się na skorzystanie z przysługujących mu kompetencji. Dlatego to w r. 1920 nie tylko Clemenceau ale i Poincaré upadł na rzecz Dechanela. W r. 1920 Poincaré, jako kandydat na Prezydenta, otrzymał zdaje się 14 głosów. Fakt, że w r. 1913 Poincaré został obrany, tłumaczy się zupełnie wyjątkową ówczesną sytuacją, kiedy to wojna europejska już wisiała w powietrzu. — Fakt zaś, że Clemenceau okazał się godnym miana „ojca zwycięstwa”, a pomimo to, w tym właśnie charakterze nie okazał się godnym prezydentury, — fakt ten jest tak nieskończenie wymowny, że wszelkie komentarze stają się zbyteczne.

System francuski daje ponadto parlamentowi możność obalenia prezydenta, tak samo, jak ministrów. Świadczą o tem losy *Thiersa, Mac Mahona, Grèvy'ego, Casimir-Periera, Milleranda*. — Przy systemie amerykańskim możność ta jest bez porównania mniejsza, gdyż obalenie prezydenta, za którym oświadczyły się milionowe rzesze obywateli, jest o wiele trudniejsza, niż polityka, który zazwyczaj jest mężem zaufania tylko pewnych koteryj parlamentarnych. Samo doświadczenie amerykańskie świadczy o tem niezbitcie.

W przeciwstawieniu do systemu francuskiego, dającego koterjom parlamentarnym maximum wpływu na prezydenta, system amerykański możliwości te redukuje bardzo znacznie naskutek trzech okoliczności:

1. Parlament jako taki nie ma żadnego wpływu na ustalanie osoby prezydenta.

2. Parlament nie ma też możliwości obalania prezydenta.

3. Naskutek obu tych okoliczności istnieje też możliwość wyboru i utrzymania się indywidualności wybitnych. Chociażby doświadczenie w. 20-go świadczy o tem wymownie: Dwukrotny wybór Roosevelta (1901—9) i Wilsona (1913—21), wybór Hoovera nie pozostawiają co do tego żadnych wątpliwości.

Nawet najbardziej paradoksalny wynik wyborów powszechnych, z których prezydentem wyszedł *Hindenburg*, jest jeszcze

walnym argumentem na rzecz tego systemu — Hindenburg, w czasie swych już kilkuletnich rządów, dowiódł, że pomimo swej zdecydowanie monarchistycznej przeszłości, pomimo to, że był kandydatem Tirpitz, pomimo, wreszcie swego bardzo podeszłego wieku, potrafi być prezydentem, którego takt, lojalność i rozum bardzo wysoko ceni właśnie obóz republikański, a więc akurat ten, który w czasie wyborów prowadził przeciwko Hindenburgowi kampanję nieprzejednaną. W wyborach powszechnych wybitnej, historycznej indywidualności jest łatwiej zwyciężyć, niż miernocie. Hindenburg, narówni z Ludendorffem, ponosi odpowiedzialność za katastrofę, jaka poraziła Niemcy w r. 1918. Jednakże jako kandydat na prezydenta Hindenburg otrzymał około 20 milionów głosów, gdy Ludendorff — 300 tysięcy!

Hindenburg jest gentleman a Ludendorff awanturnik. Na tej różnicy masy potrafiły się poznać.

To wenerowanie mas bynajmniej nie pozostaje w sprzeczności z tem, co wyżej powiedziane było o ich ciemnocie politycznej. Liczne głosy, które padły na Hindenburga były dowodem uznania przedewszystkiem dla jego kwalifikacyj ludzkich bynajmniej zaś nie wyłącznie — dla politycznych. Na Hindenburgu bynajmniej nie głosowali jedynie wyznawcy zasad monarchicznych. Świadczy o tem fakt, że ilość głosów, która padła na Hindenburga znacznie przewyższa ogólną liczbę głosów, osiągniętych przez obóz monarchistyczny w wyborach. Ludzki typ Hindenburga bardzo przypomina Wilhelma I. lub Aleksandra III, za których panowania Niemcy i Rosja były państwami potężnymi i, pomimo wszystko, rozwijającymi się normalnie. Walory ludzkie obu tych władców występują w całej wyrazistości w zestawieniu z ich następcami Wilhelmem II. i Mikołajem II., których też rządy ściągnęły na ich państwa bezprzykładne katastrofy. — Praktyka przekonała tedy, że na walorach ludzkich wyborca poznać się potrafi.

§ 7. Ograniczenie politycznej odpowiedzialności Rządu.

Bezwzględnie konieczna jest zmiana art. 58 I w sensie zastąpienia „zwyczajnej większości”, wymaganej do obalenia Rządu przez „absolutną większość ustawowej liczby posłów”, jak to proponuje art. XLV projektu BBWR. Zupełnie tak samo stawia sprawę art. 57 V K. pruskiej, który wymaga połowy kompletu Sejmu krajowego. K. pruska jest, jak wiadomo, również dziełem koalicji wejmarskiej, w której stronnictwa lewicowe bardzo znacznie przeważały.

Nawet najwybitniejsi radykali francuscy przyznają, że sytuacja obecnych rządów francuskich wymaga zasadniczych zmian.

*Gabriel Séailles*, członek komitetu centralnego stronnictwa radykalnego i profesor Sorbony jeszcze w r. 1917 pisał o Francji: „Należy usunąć nadużycia jako to tyranję polityków, bonapartyzm parlamentarny. Należy zapobiec dezorganizowaniu administracji przez faworytyzm. Należy zaradzić niestałości ministerjów, której przyczyną jest „polowanie na teki”. Najgorszem nadużyciem jest polowanie na teki”.

Zupełnie to samo z powodu upadku gabinetu Tardieu'go pisał w „Robotniku” (3. 3. 30 p. 1 III) R. *Winter*:

„Grupa Louchera (lewica radykalna) nie jest odpowiednikiem żadnej partji, lecz luźnym związkiem osobników o rozbieżnych nieraz przekonaniach polityczno-społecznych (najczęściej bez żadnych przekonań), złączonych jednym wspólnym celem, którym jest polów tek ministerjalnych. Ta grupa „polawiaczy tek”, licząca 51 osób (mieszczą się między nimi jednostki bezinteresowniejsze), odegrała niezbyt pochlebną rolę, jeszcze w poprzedniej Izbie, odrywając się od „Kartelu lewicy”, w najkrytyczniejszej dlań chwili, gdy reakcja wściekle atakowała jego Rząd”.

Socjalista *Frossard* oświadcza się przeciwko rozbięciu Izby Deputowanych na zbyt wielką ilość grup, gdyż „rozmnażanie się grup powoduje rozmnażanie się tek”. (Przemówienie, wygłoszone w Izbie dnia 5. 3. 30).

Komisja spraw politycznych Unji Interparlamentarnej przyjęła projekt uchwały, zwracającej uwagę konferencji na „nagłą konieczność” (*Dringendlichkeit*) zapewnienie większej stałości rządów i parlamentów przez recypowanie systemu powoływania rządów, istniejącego w Szwajcarji lub w Stanach Zjednoczonych.

*Ed. Herriot* już w 10 dni po utworzeniu 13-go gabinetu *Brianda* stwierdzał, że sytuacja jego jest paradoksalna, i że „pewnego dnia Francja przeżyje polityczną sanację, która jest równie konieczna, jak sanacja finansowa” (*N. F. Presse* 11. 8. 29 r. 3 I).

Upadek *Brianda* p. *Bezmaski* tłumaczył w *Robotniku* (24. 10. 1929) tem, że „na targowisku ambicji i próżności, jakim jest parlament, co kilka miesięcy rodzi się *genjusz*”. *Genjusza* tego, rzecz oczywista, rozsądza żądza zostania ministrem. Dlatego *Bezmaski* słusznie przypomina powiedzenie *Macdonalda*, że „życie polityka (to) wieczna huśtawka”.

Ustalenie zasady, że obalenie Rządu możliwe jest tylko powyższą kwalifikowaną większością, ułatwi niewątpliwie dokonanie

„owej koniecznej politycznej sanacji”, utrudni bowiem parlamentarnym „genjuszom” wprawianie rządów w ruch „huśtawkowy”, gdyż genjusz żywi nadzieję, że w ten sposób „wyhuśta” tekę i dla siebie.

Wobec powyższych sądów obrona przez Niedziałkowskiego stanu rzeczy, który w Polsce istniał przed majem r. 1926, jest tylko jeszcze jednym dowodem zupełnego braku zrozumienia sytuacji przez tego „przewódcę” parlamentarnego. Tyleż co ta obrona wart jest argument Niedziałkowskiego, zwalczający twierdzenie, że przedmajowy stan rzeczy nie wpływał niekorzystnie na stałość i siłę rządu. Twierdzi on, że z 13 przedmajowych gabinetów tylko dwa zostały obalone przez wyraźne Votum nieufności. Nie jest to żaden argument wobec wielce wymownej liczby 13 gabinetów w ciągu 7 lat. Liczba ta aż nadto wymownie świadczy o tem, że przeciętna trwałość gabinetów była znikoma, czego, z koniecznością, wynikała ich słabość. Jasne jest przeto, że słabość ta jest nie do uniknięcia, skoro nad rządem ustawicznie wisi zmora obalenia poprostu „zwyczajną większością”, która wynosić może nawet 1 głos. (W swoim czasie min. Supiński uważał za swój obowiązek ustąpić dlatego, że otrzymał tylko jeden głos większości). Ten stan rzeczy stwarza dla rządu wielce demoralizującą i męczącą konieczność każdorazowego kaptowania sobie klubów, a nawet nielicznych klubików, skwapliwie wyzyskujących swoją sytuację języczka u wagi.

Zupełnie demagogiczne jest twierdzenie, że i w okresie pomajowym rządu zmieniają się często. Zmiany te jednak mają na celu przedewszystkiem szukanie ludzi, zmiany w „demokracji parlamentarnej” przedewszystkiem wprawianie rządu w ruch huśtawkowy przez genjuszów, którym pilno do władzy.

Wreszcie, nic też nie jest wart argument, że parlamentarna Francja wygrała wojnę światową. Właśnie ta Francja była do wojny najzupełniej nieprzygotowana, i nikt inny tylko *Poincaré* opowiada w swych pamiętnikach, że powszechny nastrój ogółu i władz przed bitwą nad Marną był skrajnie pesymistyczny. Do wygranej Francji, w wysokim stopniu przyczyniła się nieobliczalna dyplomacja Wilhelma II., która sprawiła, że, z chwilą wybuchu wojny Niemcy znalazły się w zupełnem osamotnieniu, chociaż sam *Bethmann-Holweg* przyznaje, że nawet Anglja nie dążyła do otoczenia Niemiec. A więc i tu przedewszystkiem cudze błędy nie zaś własne cnoty „parlamentarnej demokracji”. Jeżeli o tę demokrację idzie, to ona właśnie zrobiła wszystko, co było możliwe, żeby Francja w r. 1914, pod względem organizacyjnym, znalazła się w sytuacji jaknajgorszej. Fakt ten rzucał się jak najjaskrawiej w oczy w zestawieniu z Niemcami.

*OPINIA DR. ANTONIEGO PERETIATKOWICZA*

Profesora Uniwersytetu Poznańskiego.

Licząc się z realnymi możliwościami obecnej sytuacji politycznej, uważam za najpilniejsze następujące zmiany naszej Konstytucji:

1. Podniesienie granicy wieku przy prawie wyborczym do Sejmu do 24 lat. Uzasadnione to jest przede wszystkim tem, że w okresie 21—24 lat mężczyźni z reguły odbywają służbę wojskową. Poza tem chodzi o pewną dojrzałość polityczną.

2. Ograniczenie odpowiedzialności politycznej ministrów. Ustąpienie gabinetu powinno następować dopiero po uchwaleniu votum nieufności przez absolutną większość ustawowej liczby posłów. Nie jest to może dostateczne zabezpieczenie trwałości Rządu, ale w każdym razie stanowiłoby wielki krok naprzód w porównaniu z obecnym stanem prawnym.

3. Zmiana sposobu wyboru Prezydenta. Ponieważ wybór przez Zgromadzenie Narodowe zanadto uzależnia Prezydenta od parlamentu, a wybór przez głosowanie powszechne daje zbyt wiele pola do demagogji, przeto najwłaściwszym byłby wybór przez Zgromadzenie Narodowe rozszerzone, a mianowicie uzupełnione przez elektorów, powołanych przez ciała samorządowe wojewódzkie (Sejmiki wzgl. Rady Wojewódzkie). Główną zaletą tego systemu jest to, że unika on demagogji, ponieważ ciała samorządowe wojewódzkie są nieliczne i mniej partyjnie zabarwione, aniżeli wybory powszechne. System ten równocześnie zmniejsza wpływy żywiołów antypaństwowych, zwłaszcza z ziem wschodnich, ponieważ żywiołów tych z reguły nie widzimy w ciałach samorządowych wojewódzkich.

4. Nadanie Prezydentowi prawa „veto” ustawodawczego. Jeżeli Prezydent zażąda ponownego rozpatrzenia ustawy, to ponowne i definitywne uchwalenie ustawy wymaga absolutnej większości ustawowej liczby posłów i senatorów.

5. Ograniczenie nietykalności poselskiej. Za wystąpienia antypaństwowe posłowie mogą być postawieni przed Trybunał Stanu i pozbawieni mandatu poselskiego. Trybunał Stanu powinien się składać z elementów politycznie neutralnych, a mianowicie z reprezentantów Wydziałów prawnych uniwersytetów państwowych oraz z reprezentantów Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego.

6. Skasowywanie przy wyborach do Sejmu i Senatu systemu proporcjonalnego, który jest głównem źródłem partyjnictwa politycznego. Można zrobić wyjątki dla okręgów narodo-mieszanych.

## OPINIA DR. STANISŁAWA STARZYŃSKIEGO

Profesora Uniwersytetu Lwowskiego.

*Na pytanie 1.* Tak.*Na pytanie 2.*

1. Zmienić określenie stanowiska Prezydenta Rzplitej.
2. Określić sposób mianowania członków N. I. K.
3. Przyznać Senatowi prawo inicjatywy ustawodawczej, zatwierdzania traktatów międzynarodowych, pociągania ministrów i Prezydenta Rzplitej do odpowiedzialności, uczestniczenia w złożeniu Prezydenta Rzplitej z urzędu, pociągania Prezesa N. I. K. także do odpowiedzialności, i wogóle zrównać stanowisko obu Izb przez zmianę art. 35 w tym duchu, że do dojścia każdej ustawy do skutku potrzeba zgody obu Izb, i że ustawa, odrzucona w całości przez jedną Izbę upada całkowicie.
4. Wykreślić proporcjonalność z rzędu koniecznych warunków prawa wyborczego.
5. Podnieść wiek wyborców do Sejmu na 24 lat.
6. Podnieść wiek wybieralności posłów na 30 lat.
7. Ograniczyć nietykalność poselską przez skreślenie nietykalności dożywotniej za czyny poza Izbą popełnione, chociażby one wchodziły w zakres wykonywania mandatu poselskiego.
8. Zapewnić Sejmowi pięć miesięcy czasu na obrady budżetowe nawet chociażby podczas sesji budżetowej (od 31/10 do 30/3 następnego roku) nastąpiło odroczenie sesji. Skreślić z art. 35 Konstytucji obowiązek z a p o w i a d a n i a zmian przez Senat.
9. Rozszerzyć nazwę „Sejmu” na obie Izby razem; a poszczególne Izby nazywać: „Izba poselska” i „Senat”.
10. Przyznać Senatowi także prawo wybierania komisji śledczych (art. 34).
11. Zmienić sposób tworzenia Senatu przez wprowadzenie doń także pewnej ilości osób nie pochodzących z bezpośredniego powszechnego ludowego wyboru (przez Związki zawodowe, wirylistów, nominacje).
- 11a. Rozszerzyć grono Zgromadzenia Narodowego, wybierającego Prezydenta Rzplitej przez dodanie doń kilkudziesięciu reprezentantów samorządów wojewódzkich i miast statutowych.
12. Zastępstwo Prezydenta Rzplitej poruszyć trójosobowemu gronu, złożonemu z Marszałka Sejmu, Prezesa Rady Ministrów i pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.
13. Zabezpieczyć prawo uchylania rozporządzeń dekretowych Prezydenta Rzplitej (art. 44 Konst.) przez uchwałę Izby Poselskiej



(której mają być najpierwej przedłożone) względnie później przez uchwałę Senatu, który także ma mieć prawo odrzucenia dekretów, które to uchwały mają być ogłoszone w D. U. R. P.

14. W art. 48 opuścić słowa „na zewnątrz”, a po słowie „Państwo” dodać: (art. 2. Konst.).

15. Wniosek żądający ustąpienia ministra, potrzebuje przejść przez komisję; do jego uchwalenia potrzeba obecności trzech piątych ustawowej ilości członków Izby, a większości połowy głosów takiejże ilości członków Izby.

16. Bezpłatność szkolnictwa jest obowiązkową tylko w szkołach powszechnych.

17. Ustęp 2, art. 125 Konst. i ust. 2, art. 126 Konst. odpadają.

18. Przyznać Prezydentowi Rzplitej prawo *veto* zawieszającego, oraz prawo samoistnego zwoływania Rady Ministrów i przewodniczenia na jej posiedzeniach, osobistego porozumiewania się wprost z każdym ministrem, oraz prawo wydawania samoistnych orędzi (odezw) do narodu, kontrasygnowanych przez Premjera.

19. Można by także przyznać Prezydentowi prawo wydawania takich orędzi kontrasygnowanych do Sejmu, z czem łączyłoby się prawo odpowiadania przez Sejm we formie adresu do Prezydenta.

20. Zmienić prawo wyborcze do Sejmu w ten sposób, aby obok mandatów obsadzanych w sposób dzisiejszy wprowadzić pewną część mandatów obsadzanych jedno-osobowo, tudzież pewną część mandatów obsadzanych przez związki i organizacje zawodowe, co może się łączyć ze systemem częściowo wielokrotnego (pluralnego) prawa wyborczego.

*Na pytanie 3.*

*Art. 1. Konst.* ma brzmieć: „Państwo polskie jest Rzeczpospolitą. Głową państwa i jego przedstawicielem jest Prezydent Rzeczypospolitej”.

*Art. 2 Konst.* „Władza zwierzchnia w Rzplitej polskiej należy do narodu, (albo: pochodzi od narodu), który ją wykonuje zapomocą organów, ustanowionych w myśl niniejszej Konstytucji dla ustawodawstwa, władzy wykonawczej, kontroli rządu i niezawisłego wymiaru sprawiedliwości”.

*Art. 9* po słowach „członków jej kolegjum” wstawić „mianowanych przez Prezydenta Rzplitej na wniosek Rady Ministrów”, a ostatnie słowa „Sejmem” zamienić na „Izbą poselską i Senatem”.

*W Art. 25* dodać do ustępu 6-go zdanie: „Gdyby w okresie trwania sesji budżetowej nastąpiło jej odroczenie, będzie sesja budżetowa, po ustaniu odroczenia, o taki sam okres czasu przedłużona, a rząd będzie przez tenże okres przedłużenia czynił wydatki i pobierał dochody w granicach zeszłorocznego budżetu”.

Ostatni *ustęp art. 44* ma brzmieć: Rozporządzenia te tracą moc obowiązującą, jeżeli nie zostaną złożone Izbie poselskiej w ciągu 14 dni po jej najbliższym posiedzeniu, lub jeżeli zostaną przez zwykłą uchwałę tej Izby uchylone, albo też, jeżeli po zatwierdzeniu ich przez tę Izbę zostaną uchylone przez zwykłą uchwałę Senatu, którą Senat może powziąć otrzymawszy z Izby poselskiej zawiadomienie o zatwierdzeniu. Do dania zawiadomienia jest Izba poselska zobowiązana. Uchwały tak jednej jak i drugiej Izby sejmowej dotyczące zatwierdzenia lub uchylenia będących w mowie rozporządzeń mają być ogłoszone pod odpowiedzialnością całego ministerstwa, w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej natychmiast po nadejściu zawiadomienia od dotyczącej Izby Sejmowej do Prezydium Rady Ministrów.

*Art. 74.* Sądownictwo jest niezawisłe: Sądy wymierzają sprawiedliwość w imieniu Rzplitej Polskiej.

\*

Brzmienia innych artykułów nie podaję, gdyż skodyfikowanie ich z uwzględnieniem moich wniosków jest rzeczą czysto mechaniczno-techniczną (n. p. zamiast „Sejm” napisać „Izba poselska”, zamiast „Izba poselska i Senat” napisać „Sejm”). A zresztą przekroczyłoby to wyznaczoną maksymalną granicę 3 stron druku. — Kodyfikowania artykułów o składzie Izby poselskiej, i o prawie wyborczym do nich, nie podaję, (jakkolwiek uczyniłem to w moim „Projekcie reformy konstytucji” ogłoszonym w r. 1928), albowiem pragnąłbym, by na tym punkcie, może najważniejszym z całej konstytucji, mogło dojść do jakiegoś kompromisu przynajmniej w przybliżeniu.

Zastrzegam jednak trzy zasadnicze punkty:

21. Im dalej na wschód, tem większe okręgi wyborcze (względnie mniej posłów).
22. Im dalej na zachód, tem więcej mandatów na jeden okręg (względnie tem więcej posłów).
23. W każdym okręgu wyborczym, o ile one będą wielomandatowe albo proporcjonalne, musi być możność wybrania przynajmniej jednego Polaka — albo też poprostu okręgi polskie i ruskie, czyli kataster narodowościowy.

Oświadczam się za stworzeniem Trybunału Konstytucyjnego i za stworzeniem Rady Stanu wedle znanych projektów (*mutatis mutandis*).