

Dr. WACŁAW KOMARNICKI
profesor prawa konstytucyjnego w Uniwersytecie Wileńskim
poseł sejmowy

O PRAWORZĄDNOŚĆ i ZDROWY USTRÓJ PAŃSTWOWY

AKTUALNE ZAGADNIENIA KONSTYTUCYJNE
Z OKRESU MAJ 1926 — MARZEC 1928 r.

WILNO, 1928.
SKŁAD GŁÓWNY W DOMU KSIĄŻKI POLSKIEJ.

Halbony

O PRAWORZĄDNOŚĆ I ZDROWY USTRÓJ
PAŃSTWOWY.

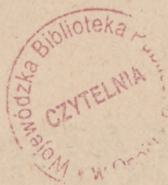
Dr. WACŁAW KOMARNICKI
profesor prawa konstytucyjnego w Uniwersytecie Wileńskim
poseł sejmowy

O PRAWORZĄDNOŚĆ i ZDROWY USTRÓJ PAŃSTWOWY

AKTUALNE ZAGADNIENIA KONSTYTUCYJNE
Z OKRESU MAJ 1926 — MARZEC 1928 r.

**Kolekcja
Emila Kornasia**

W I L N O, 1928.
SKŁAD GŁÓWNY W DOMU KSIĄŻKI POLSKIEJ.



CM KER

313488

DRUK. „ZORZA” WILNO, WILEŃSKA 15.

Wpisano do Księgi Akcesji

Akc. Dł nr 120 /2011/ CM

„Władza państwowa — to siła,
„oddana służeniu prawu”.

Duguit, Traité de dr. const.

Państwowość polska przeżywa głęboki długotrwały kryzys. Liczne, rozległe i trudne zadania, jakie zarówno na terenie wewnętrznym, jak i zagranicznym, stoją przed wskrzeszonym Państwem Polskiem, domagają się jaknajszybszego wyjścia z tego kryzysu. Przedłużanie go i pogłębianie byłoby równoznaczne z zahamowaniem rozwoju państwowości polskiej, a nawet cofnięciem jej wstecz w swym rozwoju. Wszystkie przeto siły winny być użyte, by nie tylko przyspieszyć wyjście z dzisiejszego impasse'u, ale by skierować naszą nawę państwową na prawidłowe tory, zapewnić państwu zdrowy ustrój.

Pierwszym kardynalnym warunkiem jest w tym względzie całkowite i skuteczne zabezpieczenie praworządności w państwie. Praworządność nie jest postulatem teorii, ani ideałem politycznym, lecz jest kategorycznym nakazem życia: jest ona założeniem dla normalnego funkcjonowania organizmu państwowego.

Zdrowy ustrój państwowy musi się oprzeć o tę naturalną podstawę organizacji państwowej, oraz czerpać swą siłę i żywotność z odpowiednich form organizacyjnych. Naczelne organy państwowe muszą być przystosowane do swych zadań, narzucanych im przez życie, a więc zbudowane na podstawie doświadczeń własnych i obcych.

W książce niniejszej daję zbiór artykułów, drukowanych w Kurjerze Warszawskim w ciągu dwuletniego okresu. Rozwazałem w nich poszczególne fazy kryzysu naszej państwowości, poddawałem analizie ze stanowiska prawa konstytucyjnego i polityki ustrojowej konflikty organów państwowych, będące wyrazem tego kryzysu. Uwagi, zawarte w tych artykułach,

zestawienie
jest wynikiem
własnym

nie straciły swej aktualności, stanowią przytem całość pod względem myślowym i ideowym, dlatego wydaję je obecnie w formie zbioru. Obok krytyki istniejącego stanu rzeczy, artykuły te zawierają i projekty naprawy naszego ustroju państwowego. Naprawa ta staje znów na porządku dziennym prac państwowych wobec zebrania się Sejmu, któremu z mocy konstytucji przypada rola Sejmu Konstytucyjnego. Oby ten Sejm znalazł szczęśliwe rozwiązanie naszych zagadnień ustrojowych, zapewnił państwu zdrowy ustrój, niezbędny warunek jego rozwoju.

Chciałbym, by uwagi, zawarte w tym zbiorze, rzuciły trochę światła na tę trudną i mozolną drogę.

Warszawa, 27 marca 1928 r.

AUTOR.

Ku odrodzeniu narodu i państwa.

Tragiczne przejścia majowe, jakich los nie oszczędził wskrzeszonemu państwu polskiemu, swą surową wymową faktów unaocznily całą grozę dzisiejszego naszego położenia. Gdyby jednak ta krwawa hekatomba bratobójczej walki miała ledz kamieniem na umysły i serca polskie, przytłoczyć je ostatecznie, istniejącą już przedtem depresję pogłębić, zabić w nas wiarę w państwowość polską, wtenczas dopiero stałaby się prawdziwą katastrofą narodową.

Nie wolno nam zapominać, iż *Respublica aeterna est*, iż państwo jest wieczne w tym sensie, iż stanowi ono nieprzerwany ciąg pokoleń, że jest ono dziedzictwem, stanowiącem depozyt, złożony do rąk aktualnie żyjącego pokolenia dla przekazania go, nieumniejszonego i nieuszczerplonego, pokoleniom następnym. Wśród najbardziej ponurych i ciężkich doświadczeń dziejowych nie wolno nam zwątpić o żywotnej sile narodu, mającego za sobą tysiącletnią tradycję dziejową, posiadającą niejedną chlubną kartę historii. Siła żywotna, odporność nerwowa, napięcie umysłu i woli zbiorowej, mogą chwilowo pod działaniem najróżnorodniejszych przyczyn w każdym narodzie osłabnąć, aby jednak potem tem intensywniej i bujniej się rozwinąć. Ta prawda socjologiczna stosuje się zwłaszcza do naszego narodu, wrażliwego, skłonnego raczej do wielkich porywów uczucia, niż wysiłków refleksji i stałego napięcia woli. Również aż nadto zrozumiałe jest psychiczne wyczerpanie dzisiejszego pokolenia, któremu dane było w tak stosunkowo krótkim okresie czasu przeżyć tyle głębokich zmian i przekształceń dziejowych.

Po przejściu zmiennych fal wojny światowej, o mury stolicy kraju w r. 1920 załamał się najazd bolszewickich hord,

wypadek majowski
w maju 1920 roku
w polsce
a polskimi i niemieckimi
w imieniu
państwa

ale to nie było

ale nie ma
pseudonimów
psychologów
wtedy i w tym
jednak było
to i następstwami
wewnętrznej i zewnętrznej

a obecnie w tych samych murach rozegrały się ponure sceny walk bratobójczych. Na wstępie bytu wskrzeszonego państwa historia nie oszczędziła stolicy jego widoku, unaoczniającego trudności tego bytu, jak by chciała wpoić w to serce narodu, a przez nie i w naród cały poczucie, iż nie czas spocząć na laurach odzyskanej niepodległości, że ta niepodległość pociąga za sobą ogrom zadań i trudów.

Stosunek społeczeństwa polskiego do własnego państwa był dotychczas fałszywie ujęty. Z jednej strony zdobywaliśmy się na ofiarność krwi i mienia dla obrony tego państwa, a z drugiej w dniach życia powszedniego zwracaliśmy się do tego państwa tylko z żądaniami, nie uświadamiając sobie na leżycie obowiązków swych względem niego. Te żądania nasze w stosunku do organizującego się państwa były wprost dziecinne, winiliśmy je za to, iż nie zapewnia ono powszechnego dobrobytu i ogólnej szczęśliwości, że nie zaspokaja wszelkich postulatów całości i jednostek. Nie chcieliśmy uznawać autorytetu jego, jednostronnie i przesadnie rozwinęliśmy zasadę wolności w ustroju jego, zlekceważyliśmy zarówno wskazania racji stanu, jak i prawdy nauki o państwie. Ustosunkowując się negatywnie do idei organizacji i autorytetu, podporządkowując państwo bezwzględnie i krańcowo społeczeństwu*), dziwiliśmy się osiągniętych ujemnym rezultatom, odzwierciadlającym z jednej strony nasze błędne założenia organizacyjne, a z drugiej braki i wady nieprzygotowanego państwowo społeczeństwa.

Jeżeli z lekcji historii mamy czerpać naukę dla przyszłości, jeżeli burze dziejowe mają oczyszczać atmosferę, a złowieszcze nawet błyski oświeślać nam naszą drogę, to pierwszą zmianą, jaką ostatnio przeżyła przez nas tragedia musi wywołać w psychice narodu, jest to zmiana zasadniczego stosunku do państwa. Musi przede wszystkim nastąpić uświadczenie obowiązków obywateli względem państwa, a co za tem idzie czynny udział ich w jego życiu. Dotychczas zainteresowanie obywateli sprawami państwowymi wcale nie odpowiada

*) Patrz mój artykuł p. t.: Przewodnia idea konstytucji marcowej w ankiecie o konstytucji, ogłoszonej przez „Czasopismo prawnicze i ekonomiczne”, roz. XXII, str. 427 in.

demokratyzmowi' urzędów państwowych, a wpływ opinii publicznej, tego regulatora stosunków w demokracjach, jest u nas minimalny. Dlatego nie mamy właściwie wielkich stronnictw narodowych, nasze partje są zbyt oderwane od społeczeństwa, wiodą żywot zamkniętych konwentykli, w których kwestje personalne odgrywają dominującą rolę. Wszystko to zaś pochodzi stąd, że ogół obywateli zachowuje się biernie wobec zagadnień państwowych. Oby dzisiejszy trudny moment w życiu państwa wpłynął na nasze społeczeństwo w kierunku zrozumienia, iż w demokracji losy państwa znajdują się w rękach obywateli, że przeto leżą na nich wielorakie obowiązki.

Obok tego dzisiejsza poważna chwila powinna pogłębić w nas poczucie konieczności państwowych, powinna pomódz przełamać demagogję, operującą frazesami, zastąpić doktrynerskie papierowe poglądy na państwo zrozumieniem warunków jego istnienia i rozwoju. Przełomowe momenty w życiu tak społeczeństwa, jak jednostki, muszą wywoływać *maximum* energii myśli i woli, poddawać rewizji dotychczasowe poglądy.

Spółeczeństwo polskie stanęło pod wrażeniem zamachu stanu w obronie konstytucji, tej krytykowanej nieraz nawet przesadnie konstytucji 17 marca, ujawniając przez to zdrowy instynkt zachowawczy. I słusznie. Konstytucja ta stanowi ramy, spajające trzy b. zabory, najważniejsze spoilo rozdzielonego tak długo narodu. Usunąć ją—to wywołać dawne antagonizmy, separatyzmy, cofnąć rozwój życia państwowego Polski do r. 1919. Jasną zaś jest rzeczą, że może być mowa jedynie o dalszym organicznym rozwoju państwowości polskiej, dlatego też sędzę, iż obrona konstytucji, jaką wykazało społeczeństwo instynktownie w chwili bieżącej, to obrona legalności, ale nie obrona słabych stron tej konstytucji. Wypadki majowe powinny nauczyć nas trzeźwo patrzeć na rzeczy, powinny być pojęte przez nas, jako objawy symptomatyczne niedomagań ustrojowych, przygotować nas do rzetelnej naprawy Rzeczypospolitej, a przede wszystkim do rozważnej, przemyślanej, ale gruntownej zmiany ordynacji wyborczej i reformy naszego parlamentaryzmu.

(Kurjer Warszawski Nr 147 z dn. 31. V. 1926 r.).

Do czego dążymy w naszym ustroju państwowym?

Sytuacja prawna, jaka wytworzyła się w Polsce w wyniku wypadków majowych i faktów następnych, wymaga obiektywnego oświetlenia, komentarza ze stanowiska prawnopństwowego, danego *sine ira et studio* z jedynym celem ustalenia znaczenia faktów i ich konsekwencji. W poprzednim artykule p. t. „Ku odrodzeniu narodu i państwa” (*Kur. Warsz.* Nr. 147) wyraziłem głębokie przekonanie, że nawet tak ciężkie wstrząśnienia organizmu państwowego jakimi były wypadki majowe, musi ten organizm przezwyciężyć i z kryzysu wyjść odrodzony, obudziwszy nowe siły w społeczeństwie. Jeżeli jednak tak ma być, jeżeli *pronunciamento* majowe nie ma wywołać przynębienia społeczeństwa i utracenia wiary w państwowość polską, lecz przeciwnie wywołać jako reakcję wzmoczenie energii społecznej i troski o ocalenie państwa, to trzeba uświadomić sobie jasno istotę prawną faktów, rozgrywających się wśród nas.

Bezwątpienia, że nasz kryzys państwowy wykazuje zbyt wiele pierwiastków irracjonalnych, że jest niekonsekwentny zarówno w swej stronie negatywnej, jak pozytywnej. Miała to być, wedle autentycznego wyrażenia „rewolucja bez rewolucyjnych następstw”, co stanowi *contradictio in adjecto*, a przełożone na język faktów sprowadza się do *pseudokonstytucjonalizmu*, czyli zachowania *form* konstytucyjnych z wyrzuceniem ich z ich wewnętrznych treści. Być może, że ten pseudokonstytucjonalizm oszczędził nam dalszych głębszych przejść, ale może być on stosowany tylko przejściowo, na bardzo krótką metę, gdyż właściwie oznacza on *brak porządku prawnego*.

Rządy osobiste są przeciwne złożonej strukturze społeczeństw współczesnych; nie mogą być stosowane jako *system*, w pewnych wszakże wypadkach wyjątkowo mogą być pożyteczne, gdy genialna jednostka zdoła koło siebie skupić roz-

proszone siły narodu i poprowadzić je ku celowi, jasno przez siebie widzianemu, biorąc na siebie odpowiedzialność nie tylko formalną, ale i ostateczną, przed historją, za losy państwa. Jednak i przy rządach osobistych musi istnieć formuła prawna będąca wyrazem faktycznego stanu rzeczy, precyzująca przejawy woli kierującej państwem. Całkowita irracjonalność prawnopolityczna to albo despotja, albo anarchja, a że pierwsza jest niemożliwością społeczną w naszych czasach, pozostaje tylko druga.

Istotą dzisiejszego ustroju państwowego jest to, iż suwerenem jest *opinia publiczna*, to jest dzisiejszy wyraz zwierzchnictwa narodowego, dla tego i przy rządach osobistych czyny jednostki, kierującej państwem, muszą znajdować aprobatę opinii publicznej, widzącej w nich istotne uzdrowienie stosunków, myśl twórczą i trwałe czyny, przynoszące sukcesy państwu zarówno nawewnątrz, jak i nazewnątrz.

Jednak należy to z naciskiem zaznaczyć, że w dzisiejszym zorganizowanym społeczeństwie opinia publiczna to nie znaczy ulica, tłum. Panowanie ulicy rozpoczyna się tam, gdzie przestaje istnieć organizacja państwowa i społeczna, gdzie panuje anarchja.

Opinia społeczna musi posiadać *formy* swego uzewnętrznienia się, może to być system rządów bezpośrednich, bądź parlamentarnych, bądź wreszcie kombinacja obydwu.

Stało się banalnością złorzeczenie parlamentaryzmowi, rozliczne wady dzisiejszych parlamentów są zbyt znane, aby się o nich rozwodzić, zjawisko jest powszechne, a nie specyficznie polskie. Jednakowoż *krytyka parlamentaryzmu* nie jest jednoznaczna z *negacją* systemu rządów reprezentacyjnych. Jest wiele do ulepszenia w tej dziedzinie, dużo do zmiany, ale instytucja jako taka jest nie do odrzucenia.

I tutaj znowuż musimy zaakcentować konieczność form prawnych: można zmienić stosunek władzy wykonawczej do ustawodawczej, przejść od systemu parlamentarnego do prezydjalnego, wprowadzić jako korekturę referendum w rozmaitym zakresie, ale nie sposób nie tylko odrzucać idei reprezentacji narodowej, ani tej idei poniżać. Jeżeli sejm aktualny jest

*nie mniej jest
dotychczasowy
system absolutny*

niedobry, jeżeli nie wyraża opinii publicznej, to można go rozwiązać, a jeżeli aktualna ordynacja wyborcza nie daje odzwierciedlenia tej opinii, to ordynację zmienić należy, nie można jednak osłabiać autorytetu samej instytucji, którą można, jak powiedziałem, rozmaicie ukształtować, ale bez której obyć się byłoby zbyt trudno. Reprezentacja narodowa to naród zorganizowany.

Oczywiście, że Polska cierpiała na przerost parlamentaryzmu, że nie posiadała ona w swym ustroju nie tylko rozwinętego systemu władzy wykonawczej, ale sam parlament konstruowany był wadliwie przede wszystkim przez ułomną budowę senatu. Sejm nie znajdował szranek swej woli, ani w przeciwstawieniu mu się senatu, ani w istnieniu instancji władnej orzekać o konstytucyjności ustaw (trybunał konstytucyjny).

Ale nie można, chcąc być sprawiedliwym, winić sejm za wszystko. Wszak w r. 1924 prezydent Rzeczypospolitej korzystał z nader szerokich pełnomocnictw, sejm dał władzy wykonawczej możliwość czynu, a widocznie zadania były tak trudne, że i władza wykonawcza przed nimi załamała się i nie zdołała ich do końca doprowadzić.

Doświadczenie z pełnomocnictwami prezydenta Rzeczypospolitej z r. 1924 powinno nas przy całym zdecydowaniu co do sanacji stosunków i ulepszenia ustroju nauczyć ostrożności: zadania współczesnego państwa wogóle, a obecne Polski w szczególności są tak złożone, iż nie może ich rozwiązać sama władza, musi mieć ona zapewnione poparcie społeczeństwa. Jeżeli dzisiejsze organa opinii społecznej są złe, to trzeba je przetworzyć tak co do form działania, jak i składu. Położenie Polski zarówno wewnętrzne, jak międzynarodowe, jest tego rodzaju, że da się ująć w dwóch słowach: *czas nagli*. Od negacji trzeba przejść do czynów twórczych. Obyśmy jaknajprędzej weszli szczerze na drogę pracy, wiodącą ku jasno sformułowanemu celowi.

(*Kurjer Warszawski* Nr. 154 z dn. 6. VI. 1926 r.).

III.

Potrzeba gruntownej reformy.

Teoretycznie stronnictwo socjalistyczne ma rację, wysuwając żądanie rozwiązania sejmu i zarządzenia nowych wyborów. Odwołanie się do ogółu obywateli przed powzięciem decyzji w sprawie reform ustroju politycznego jest najzupełniej usprawiedliwione i odpowiada praktyce konstytucyjnej wielu państw, niektóre zaś konstytucje odnowienie ciał przedstawicielskich przed zmianą konstytucji wprost włączają do procedury rewizji konstytucyjnej. Wybory wówczas odbywają się pod hasłem tej rewizji, pośrednio więc wypowiada się o nich cały naród. Do tego możnaby dodać, że przecież konstytucja marcowa przewiduje, iż drugi z kolei sejm, obrany na jej podstawie, ma dokonać nadzwyczajnej rewizji konstytucji.

Wszelako są to wszystko względy teoretyczne. Nie mają one uzasadnienia formalnego w konstytucji naszej, która nie włącza do procedury rewizyjnej odnowienia ciał przedstawicielskich. Z drugiej zaś strony pożytek praktyczny zwrócenia się do ogółu wyborczego celem wypowiedzenia się jego w formie wyboru przedstawicieli pewnego kierunku rewizyjnego za tym kierunkiem jest, z góry powiedzmy, więcej niż problematyczny. Zwrócenie się takie byłoby równie bezcelowe, jak np. w kwestjach sanacji gospodarczo - finansowej, więcej, byłoby nawet szkodliwe, gdyż groziłoby zaprzepaszczeniem całej reformy, rzuconej na fale demagogji. Oczywiście, że byłoby wtenczas rzeczą żywiołów państwowych i narodowych opanowanie sytuacji i zapewnienie zwycięstwa idei naprawy Rzeczypospolitej, ale zapytajmy, czy położenie międzynarodowe i wewnętrzne Polski pozwala na wszczęcie walki wyborczej o ustrój państwowy? czy to położenie nie zniewala nas do skierowania energii społecznej do naprawy gospodarczej i obrony interesów Polski na terenie międzynarodowym? A z drugiej strony w zagadnieniu konstytucyjnym czy nie chodzi nam o zwiększenie sprawności organów państwowych, zarówno egzekutywy, jak legiślatury? Czy czas i miejsce dla budowania w Polsce obecnie, ide-

alnego“ ustroju państwowego, dla nowatorstwa i eksperymentowania? A jeżeli tak, to zagadnienie jest o wiele bardziej proste, bo leżące w płaszczyźnie wzmocnienia i usprawnienia organizacji państwowej poprostu po to, aby mogła ona podołać piętrzącym się przed nią trudnościom i zadaniom, jeżeli państwo polskie ma żyć i rozwijać się, a nie ginąć i kurczyć się. Reforma konstytucyjna jest wskazaniem życiowem organizmu Rzeczypospolitej, ona musi być punktem wyjścia dla prac dalszych, powinna być dokonana z rozmysłem i rozważą, ale bez rozkładania jej na dłuższy okres i na etapy, stosunki nasze bowiem domagają się stabilizacji oraz prac dalszych w innych dziedzinach życia państwowego. Dlatego dla mnie przepis art. 125 konstytucji o rewizji nadzwyczajnej na drugim sejmie stracił obecnie aktualność, skoro wypadki potoczyły się szybciej, niż przewidywano. Również słusznie na tem miejscu przed kilku dniami zauważono, że rewizja konstytucji stała się najzupełniej dojrzała, że przygotowana jest ona przez szereg studjów, rozpraw i ankiet.

Z tego punktu widzenia projekt rewizji konstytucji, przedłożony przez rząd p. Bartla, zupełnie nas nie zadawała. Nie wdajemy się na razie w krytykę poszczególnych projektowanych zmian i uzupełnień, aczkolwiek dużo one nasuwają uwag krytycznych. Musimy tutaj zaznaczyć i podkreślić fragmentaryczność projektu; jest to nic innego, jak doraźne łatanie naszej konstytucji. Widać na pierwszy rzut oka, że autorowie tego nie frasowali się nad tem, czy te zmiany będą dopasowane do całokształtu przepisów konstytucyjnych, jak dany przepis będzie wyglądał w towarzystwie innego i czy w zestawieniu z nim nie będzie martwy. Przecież każdy laik rozumie, że między przepisami ustawy konstytucyjnej istnieje związek wzajemny i że mechaniczne wstawki są naprawdę niesolidną robotą.

Dla przykładu weźmy prawo *veta* prezydenckiego i rozważmy, czy w ustroju parlamentarnym ma ono szanse realne. Praktyka III-ej republiki francuskiej daje na to przeczącą odpowiedź. Również prawo rozwiązania izb w ustroju tym przedstawia się problematycznie. Nie posuwam się jednak tak daleko, abym odrzucał te wnioski, ale uważam je za niewy-

starczające, uważam, że nie ulegną one chromania naszego ustroju i że same w sobie będą nieżywotne.

Wniosek konstytucyjny rządu p. Bartla nosi wyraźne piętno wniosku doraźnego, tymczasowego, wniosku przygotowanego *ad hoc*. Rząd obecny sądzi, że w konjunkturze politycznej, jaka się wytworzyła w wyniku wypadków majowych, wobec bezsily parlamentu i ztąd faktycznego zawieszenia formy rządów parlamentarnych, te zmiany, które proponuje dla swych celów, wystarczą mu, o resztę zaś się nie troszczy. Ale to nadaje zgłoszonym wnioskom charakter specjalny, niejako wyjątkowy. Jest to nie zasadnicza naprawa ustroju państwowego, lecz są to pełnomocnictwa rządowe, zredagowane w formie ogólnej.

(*Kurjer Warsz. Nr. 169 z dn. 22. VI. 1926 r.*).

IV

Rywalizacja sejmu i senatu.

Konflikt konstytucyjny między sejmem a senatem roztrzygnięty jest na niekorzyść senatu przez fakt opublikowania ustawy zmieniającej konstytucję w brzmieniu ustalonym ponowną uchwałą sejmu, podczas gdy p. marszałek senatu żądał, aby uchwała sejmu w spornym punkcie jeszcze raz została poddana rozważaniu i decyzji senatu. P. marszałek Trąpczyński opierał swe stanowisko na wykładni art. 125 konstytucji, według którego zmiana konstytucji wymaga zgody zarówno sejmu i senatu, wyrażonej w każdym z tych ciał większością $\frac{2}{3}$ głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów, wzgl. senatorów. Stanowisko p. marszałka Trąpczyńskiego wydaje mi się najzupełniej uzasadnione z prawniczego punktu widzenia. Już w swej pracy o polskim prawie politycznym (str. 581) zauważyłem, że przy zmianie konstytucji senat jest równouprawniony z sejmem pisząc, że „zmiana konstytucji, w odróżnieniu od ustawy zwykłej, może być udaremniona przez senat i to dwoma sposobami: 1) brakiem quorum, 2) brakiem większości $\frac{2}{3}$ głosów.” Jasne jest, że konstytucja marcowa odróżnia ustawodawstwo

zwykle od konstytucyjnego i w zakresie tego ostatniego nadaje senatom, z wyjątkiem drugiego z kolei obranego na podstawie tejże konstytucji, równe prawa z sejmem. A zatem tylko tekst, uchwalony zgodnie przez sejm i senat, stanowi zmianę konstytucji ściśle formalnie przeprowadzoną. Zastosowanie art. 35 konst. o poprawkach senatu do ustaw zwykłych jest tutaj, zdaniem mojem, wyłączone.

W sporze tym jednak sejm zwyciężył, jako czynnik politycznie silniejszy, moment polityczny przeważył moment prawniczy. Tak więc i w tym razie, podobnie jak poprzednio, gdy chodziło o wykładnię art. 35 konstytucji, ustalono wykładnię, zmniejszającą prawa senatu. Ma się wrażenie, że nasza praktyka konstytucyjna kieruje się stale maksymą: *in dubiis semper contra senatum*. Czy jednak takie stanowisko jest uzasadnione i czy jest zgodne z interesem państwa, a w szczególności z podniesieniem poziomu pracy ustawodawczej, a pośrednio wzmocnieniem autorytetu parlamentu?

Obserwując tę nieprzychylną senatowi tendencję naszej praktyki konstytucyjnej możnaby mniemać, że chodzi tu o walkę demokracji z arystokratyczną izbą wyższą, konserwatywną, reakcyjną, jak kto woli. Tymczasem rzecz ma się inaczej. Senat polski, jak wiemy, pod względem swego składu upodobniony jest do sejmu, oparty na takiej samej szerokiej podstawie demokratycznej, co sejm, boć przecież wyższy wiek wyborców i elektów do senatu nie może być na serio uważany za zasadę przeciwdemokratyczną. Senat polski jest tak samo bliski ogółowi wyborczemu, społeczeństwu, narodowi, jak sejm, ponieważ wychodzi nie z wyborów pośrednich, wielostopniowych, lecz z wyborów bezpośrednich, jest organem, powoływanym przez szerokie masy. To też stanowisko konstytucyjne senatu określa konstytucja marcowa (art. 2) jako *organu Narodu*, ustalając, że organami Narodu w zakresie władzy ustawodawczej są sejm i senat. Niekonsekwencją jest w stosunku do konstrukcji składu senatu określenie przez konstytucję jego kompetencji. Inaczej postąpili twórcy konstytucji belgijskiej, którzy ze zbliżenia składu obu izb wyciągnęli wniosek zbliżenia ich kompetencji. To samo da się powiedzieć o senacie francuskim według ustaw

konstytucyjnych z r. 1875, chociaż ten oparty jest nie na bezpośrednich wyborach.

Kiedy mówi się o uprawnieniach izb ustawodawczych, należy rozróżnić uprawnienia polityczne i ustawodawcze. Przewaga izby poselskiej w zakresie politycznym jest rzeczą konieczną i naturalną. Od tej izby zależeć winna decyzja w sprawach politycznych, tutaj winny rozstrzygać się losy rządów, jest to właściwa arena walki o rządy, o władzę. Senat, chociażby oparty na identycznym prawie wyborczym, co izba poselska, nie powinien być tą areną, powinien w zakresie politycznym posiadać mniejsze od sejmu prawa, inaczej los gabinetu, zagrożonego z dwóch stron, byłby już całkiem niepewny.

Na dyskusje w senacie nie przychodzi publiczność, nie interesuje się niemi, galerje podczas obrad senatu są puste, na co zwrócono już uwagę w dyskusji w senacie, lecz nie jest to dowód zbyteczności tej instytucji. Galerje senatu są puste, bo dyskusje w nim są i powinny być pozbawione sensacji politycznej, a przecież publiczność do parlamentu przychodzi jedynie dla sensacji, dla efektów zewnętrznych, podczas rzeczowych obrad jej niema zarówno w sejmie, jak i w senacie.

Senat jest organem ustawodawczym *stricto sensu*, punkt ciężkości jego funkcji leży w dziedzinie pracy ustawodawczej, ale już na tem polu kompetencje jego nie powinny być ścieśniane. Tembardziej powinno to być uznane w Polsce, gdzie potrzeba podniesienia poziomu ustawodawstwa, zarówno w ogólnym interesie państwa, jak specjalnie w interesie autorytetu parlamentu, jest nazbyt widoczna. Rywalizacja obu izb powinna być zastąpiona przez ich ścisłą współpracę. Niestety, art. 6 w przyjętej redakcji zmniejsza pole tej współpracy, i to w dziedzinie ustawodawczej, zmiana konstytucji przeto w tym punkcie nie może być uznana za dodatnią.

(Kurjer Warsz. Nr. 216 z dn. 8. VIII, 1926 r.)

Terminy konstytucyjne.

Zarówno w swych pracach naukowych o konstytucji polskiej, jak i w artykułach publicystycznych, zamieszczanych na tem miejscu, reprezentowałem zawsze pogląd, iż Prezydent Rzeczypospolitej powinien wykonywać wszystkie uprawnienia, przysługujące mu na podstawie konstytucji, jako głowie państwa. Uprawnienia te bowiem stanowią jego kompetencje, czyli legalny zakres działania, nie mogą one pozostać niewykonanemi, jeżeli prezydent ma w pełni odegrać swą rolę konstytucyjną. Uprawnienia te są nadto środkami wpływu Prezydenta w życiu państwa. Jak wiadomo, są one zakresłone bardzo wąsko, pożądana jest ich interpretacja, faworyzująca wzrost wpływu i *prestige* u głowy państwa, z tem jednak zastrzeżeniem, aby w konsekwencjach swych nie wywołała sprzeczności ani z literą, ani z duchem konstytucji. Dlatego też w szczególności broniłem poglądu, według którego Prezydent Rzeczypospolitej może i powinien uczestniczyć w pracach rady ministrów, wzorem francuskiej praktyki konstytucyjnej, a także czeskosłowackiej (tej ostatniej, opartej na wyraźnych przepisach konstytucji). W kwestji tej wychodziłem z założenia, iż skoro nasza konstytucja, nie mówiąc wprawdzie o udziale Prezydenta w obradach rady ministrów wyraźnie, nie wyłącza go jednakże, to wobec tego, iż udział ten, jak dowodzi przykład Francji i Czechosłowacji, zgodny jest z ustrojem republiki parlamentarnej, możliwy jest przeto także i u nas, a jeżeli może zapewnić pożądane dla państwa rezultaty, to powinien być w drodze praktyki konstytucyjnej ustalony. Jest to przykład zarówno interpretacji konstytucji *in favorem* władzy głowy państwa jak i jej granic: zgodności z zasadami naszego ustroju państwowego.

Również i w kwestji regulowania przez Prezydenta Rzeczypospolitej funkcjonowania parlamentu przez akty zwoływania i zamykania sesji, wypowiadałem się za wykonywaniem tej kompetencji przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Jeszcze w r. 1924 na zjeździe prawników polskich w Wilnie, w dyskusji nad

referatem obecnego wiceministra sprawiedliwości, p. Cara wypowiedziałem pogląd, iż podobna ingerencja Prezydenta do życia parlamentarnego jest pożądana, mimo, iż wydawać się może formalnością, pozbawioną istotnego znaczenia. Wypowiadając ten pogląd, byłem przekonany, iż obecnie nie ulega wątpliwości, iż czasy heroicznej walki między parlamentem, a rządem, charakteryzujące pierwsze dziesiątki lat monarchji konstytucyjnej, należą do przeszłości, że prawa parlamentu nie są pojmowane, jako istniejące w jego subiektywnym interesie, lecz jako kompetencje organu państwowego, istniejące w interesie państwa. Normalne funkcjonowanie parlamentu to normalne funkcjonowanie państwa, wszak konstytucja przewiduje załatwienie t. zw. konieczności państwowych w drodze uchwał parlamentu.

Dlatego też, wypowiadając się za zwoływaniem i zamykaniem sesji sejmowych przez Prezydenta Rzeczypospolitej, jako wyrazem *współpracy tych naczelných organów państwowych*, nawet nie wyobrażałem sobie, aby mogła ona być wykonywana inaczej, jak w ścisłych formach konstytucyjnych, to znaczy z zachowaniem litery i ducha konstytucji.

Przepisy art. 25 konstytucji w tej materji są jasne. Mają one nic innego, jak konstytucyjne zagwarantowanie *rozpoczęcia* zwyczajnej (budżetowej) sesji sejmowej corocznie *w październiku*. Sejm *zwołany*, to znaczy zebrany legalnie, a więc zarówno na podstawie dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej, jak i w terminie konstytucyjnym. Akt zwołania pozbawiony byłby treści i znaczenia, gdyby w nim nie było ścisłego oznaczenia daty otwarcia obrad. Otwarcie jest tylko wykonaniem zwołania, a nie osobnym aktem, używając terminologii prawniczej, ma deklaracyjne a nie konstytutywne znaczenie.

Z tych wszystkich względów należy nad powstaniem konfliktu konstytucyjnego szczególnie ubolewać. Wnosi on zamieszanie do naszego życia państwowego, podważa sens niewątpliwych przepisów konstytucyjnych, władzy wykonawczej nie może przynieść żadnych korzyści politycznych, zatracą nasze siły na spór jałowy.

Należy przeto wyrazić gorące życzenie, aby konflikt został

jaknajprędzej skończony, zarówno w interesie ogólnym państwa, jak i specjalnym, wzmocnienia wpływu Prezydenta Rzeczypospolitej w życiu państwowem. Jako szczerzy zwolennik wzmocnienia stanowiska konstytucyjnego głowy państwa, ubolewam, gdy na tem tle powstają konflikty, a zatem wywoływane są wątpliwości zarówno teoretyczne, jak praktyczne.

(*Kurfer Warsz. Nr. 304 z dnia 5. XI. 1926 r.*)

VI.

Uchylanie dekretów.

Niedawno na tem miejscu zajmowaliśmy się konfliktem konstytucyjnym, jaki wynikł między rządem a parlamentem w sprawie zwołania sesji zwyczajnej sejmu i senatu. Spór wynikł na tle art. 25 konstytucji. Ustęp tego artykułu, mówiący o zwoływaniu i otwieraniu sejmu przez Prezydenta, był dotychczas martwą literą, nie było więc własnej praktyki konstytucyjnej, trzeba było ją ustalić na podstawie brzmienia konstytucji, ogólnych zasad konstytucjonalizmu i wzorów obcych.

Ale okres, w którym żyjemy, jest w Polsce epoką zagadnień konstytucyjnych. Gdy jedne schodzą z porządku dziennego, wyłaniają się nowe. Bez wątpienia jest to wskaźnikiem nieustalenia się ostatecznego stosunków politycznych. Poza tem redakcja ustawy z d. 2 sierpnia 1926 r. o zmianie konstytucji, wydanej naprędce i w wirze zamętu politycznego, jest szczególnie podatna do powstawania wątpliwości konstytucyjnych.

Ostatnio wątpliwości te powstały na tle art. 44 konstytucji, w swej nowej formie stanowiącego podstawę do wydawania przez Prezydenta Rzeczypospolitej dekretów z mocą ustawy. Dekrety te tracą moc obowiązującą, jeżeli nie będą złożone sejmowi w ciągu 14 dni po najbliższem posiedzeniu sejmu lub jeżeli po złożeniu sejmowi będą przez sejm uchylone.

Już sama redakcja tego przepisu jest niewystarczająca, ponieważ nie mówi o formie uchylenia dekretów. Wnioskować jednak należy, iż ponieważ według brzmienia jego uchyla de-

dekrety sejm, o udziale zaś senatu przepis nic nie mówi, dekrety uchylane są w drodze uchwał sejmu, a więc nie w drodze ustawodawczej. Zresztą, prócz brzmienia przepisu, mamy dowód w historii jego powstania, iż chodziło o uchylanie dekretów nie w drodze ustawodawczej, lecz w drodze uchwały sejmu, mianowicie przy uchwalaniu zmiany konstytucji odrzucona została poprawka senatora Kasznicy, proponującego dodanie słów: „w trybie ustawodawczym“.

Uchylenie dekretu w drodze uchwały sejmu nastąpić może dopiero po złożeniu go sejmowi przez rząd. Tutaj brzmienie konstytucji nie pozostawia żadnej wątpliwości. Zachodzi jednak pytanie, czy dekret nie może być uchylony w drodze ustawodawczej, zanim będzie przez rząd przedstawiony?

Na to pytanie należy bezwarunkowo odpowiedzieć twierdząco. Wszelka ustawa, prócz konstytucyjnej, może być przez sejm i senat w zwykłej drodze ustawodawczej uchylona; stosuje się to zatem *a fortiori* do dekretów. Nie mogą one mieć mocy wyższej od ustaw, uchwalonych przez parlament. Dekrety powstają na mocy delegacji władzy ustawodawczej; władza delegowana, jest to władza podporządkowana i ograniczona. Ograniczona jest ta władza do zakresu delegacji, którego przekroczyć jej nie wolno, podporządkowana zaś jest woli władzy udzielającej delegacji.

Zmiana konstytucji nie uszczupliła władzy ustawodawczej sejmu, nie stworzyła drugiego, równorzędnego źródła ustawodawstwa. Przeciwnie, stworzyła tylko możliwość wydawania przez władzę wykonawczą dekretów, t. j. rozporządzeń z mocą ustawy, dodajmy tutaj: z prowizoryczną mocą ustawodawczą. To znaczy: dekrety wprowadzają skutki ustawowe, aż do ich uchylenia, ale możliwość ich uchylenia jest z góry w konstytucji przewidziana, są one więc wydane pod warunkiem rozwiązującym, nie są ostatecznymi normami, ustawowemi, stąd mogą być uchylone nie tylko przez ustawę, lecz przez uchwałę w trybie specjalnie przewidzianym.

Okoliczność, iż nowelizacja art. 44 konstytucji jest późniejsza, niż art. 3 i 10 konstytucji, mówiących o wykonywaniu władzy ustawodawczej przez sejm, nic nie ma do rzeczy: nie



zachodzi tutaj wcale stosunek ustawy późniejszej specjalnej do ustawy wcześniejszej ogólnej. Normy dawne konstytucji, łącznie z nowymi, tworzą jedną całość, jedną ustawę konstytucyjną; prawidłowa wykładnia musi je uzgodnić, wytłumaczyć bez wewnętrznej sprzeczności.

Sprzeczność ta zresztą wcale nie zachodzi: została wprowadzie stworzona specjalna procedura uchylania dekretów w drodze uchwały sejmu, ale ona nie może skasować normalnego *modus procedendi*, wypływającego z pojęcia władzy ustawodawczej. W sprawowaniu swej funkcji podstawowej, ustawodawczej, sejm może być przez działalność władzy wykonawczej w formie dekretów jedynie uzupełniony, nigdy zaś ograniczony.

Władza dekretowania jest wkraczaniem władzy wykonawczej na teren właściwy władzy ustawodawczej. Dlatego też z politycznego punktu widzenia władza dekretowania musi być wykonywana z maximum rozwagi i ostrożności, z prawnego punktu widzenia musi być wykonywana ściśle w granicach prawnych, to znaczy z zachowaniem przepisów konstytucyjnych wogóle i w szczególności ustawy o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy.

Przekroczenie granic prawnych, t. j. bądź niezgodność dekretu z konstytucją, bądź przekroczenie zakresu upoważnienia, jak również wyraźna rozbieżność polityczna między rządem a sejmem, ujawniona w dekreście, daje możność sejmowi do wkroczenia i powzięcia uchwały, unicestwiającej dany dekret. Przez uchwałę tę sejm wykonywuje władzę kontrolującą nad sprawowaniem przez rząd udzielonego mu pełnomocnictwa. Dzięki takiemu właśnie charakterowi tego aktu sejmowego konstytucja nadaje mu formę uproszczoną uchwały. Zniesienie dekretu nie uwłacza powadze Prezydenta Rzeczypospolitej, w żadnym jednak razie nie można upatrywać w tem winy ze strony sejmu, wprost przeciwnie, jest rzeczą rządu przez wykonywanie władzy dekretowania ze *skrupulatnością prawną i polityczną* sprowadzić fakty znoszenia dekretów Prezydenta przez sejm do minimum, oraz nie wywoływać przy tej okazji jawnej kolizji z opinią społeczną i parlamentem. To ostatnie bowiem tylko mogłoby przyczynić się do ujmy

prestig'u głowy państwa, a więc przyniosłoby większą szkodę, niż możliwe korzyści, wypływające z dekretu.

Rzeczą jest jasną, iż obok tej specjalnej funkcji, kontrolującej wydawanie dekretów; sejm wykonywuje swobodnie i w pełnym zakresie władzę ustawodawczą, w drodze ustawodawczej może więc znosić wszelkie przepisy prawne, z wyjątkiem konstytucyjnych.

Z zadowoleniem stwierdzam, iż sejm w swej uchwale, interpretującej art. 44 konst., stanął na tem jedynie uzasadnionem stanowisku, które tu starałem się wyjaśnić i udowodnić dla należytego poinformowania opinii publicznej.

(Kurjer Warsz. Nr. 330 z dn. 1. XII. 1926 r.).

VII.

Naprawa ordynacji wyborczej.

Eksperyment rządów pomajowych dowiódł poglądowo nawet najbardziej zagorzałym przeciwnikom parlamentaryzmu, iż w ustroju współczesnego państwa parlament jest przecież niezbędną częścią maszyny państwowej, i to odgrywającą w funkcjonowaniu tej maszyny rolę zasadniczą.

Eksperyment pomajowy dowiódł rzeczy dalszej i głębszej. Rozwiał on iluzję co do możliwości naprawy stosunków w państwie przez sam rząd. W ciągu trzech kwartałów gabinety pomajowe rozwijały swą działalność swobodnie i bez krępowania przez parlament, posiadały przytem prawo dekretowania norm prawnych w niebywale szerokim zakresie, jednakowoż osiągnięte wyniki są całkiem skromne i nie zawierają w sobie nic przełomowego, epokowego. Z drugiej zaś strony, w chwilach trudniejszych rządy te oglądały się na sejm, tak surowo osądzony poprzednio i obarczony odpowiedzialnością za wszystkie niedomagania państwa.

To wszystko zważywszy, sądzimy, iż dotychczasowy bilans rządów, opartych na zmianie konstytucji, a jeszcze bardziej na nowej praktyce i nowych formach wzajemnych sto-

sunków rządu i sejmu, uprawnia nas zupełnie do twierdzenia: niema istotnej naprawy Rzeczypospolitej bez reformy parlamentaryzmu polskiego.

Słusznie uważa znany uczony wiedeński, Kelsen, iż parlament zajmuje wśród organów państwowych zgola wyjątkowe stanowisko: parlament stanowi węzeł życiowy społeczeństwa i państwa; w nim życie społeczne wylewa się jako w swe formy: w państwo i w prawo; w nim i przezeń działają twórcze siły społeczne, poglądy religijne i etyczne, interesy gospodarcze i t. d. Nowe ożywcze pierwiastki i wartości do życia państwowego wnieść można przeto przedewszystkiem przez odrodzenie parlamentaryzmu na nowych, racją państwową podyktowanych podstawach. Najlepsza biurokracja nie zastąpi tego współdziałania społeczeństwa z państwem, które jest wynikiem zdrowego, t. j. normalnie funkcjonującego parlamentu.

W konkluzji swej wydanej niedawno pracy „O zmianie konstytucji polskiej“ (Wilno, 1927) zauważyłem, iż dzieło naprawy Rzeczypospolitej nie jest skończone, przeciwnie, iż jest dopiero zaczęte, i że wielu wymaga wysiłków, aby było do końca doprowadzone, t. j. byśmy uzyskali zdrowy ustroj państwowy, mogący zapewnić i zabezpieczyć wszechstronny rozwój naszego państwa. Zeszłoroczna zmiana konstytucji była jednostronna, ograniczała się do rozszerzenia kompetencji władzy wykonawczej, nie wniknięto zupełnie w potrzebę reformy samego parlamentu. Tem samem wartość dokonanej zmiany obniżono, zatrzymano się w pół drogi i nie dotarto do istoty rzeczy.

A jednak świadomość konieczności uchwalenia już obecnie zmian, jeżeli już nie przepisów konstytucyjnych, odnoszących się do parlamentu, lecz choć częściowych poprawek do ordynacji wyborczych do sejmu i senatu przez odpowiedzialne koła politycznie powszechnie jest odczuwana. Stronnictwa narodowe nawiązują do swych najważniejszych postulatów reformy wyborczej, wysuniętych jeszcze w *marcu* roku zeszłego, wysuwają one przytem te właśnie postulaty, które stanowią *conditio sine qua non* naprawy stosunków parlamentarnych. Wnioski te bowiem zmierzają wprost i bez ogródek do rozwiązania najbar-

dziej podstawowego kapitalnego dla każdego parlamentu zagadnienia: zapewnienie silnej, świadomej, państwu oddanej, większości parlamentarnej. Przewodnią ideą tych wniosków jest wzmocnienie w sejmie, a przeto i w państwie, znaczenia żywiołów czysto polskich, żywiołów kulturalnie i gospodarczo wyżej stojących, tych, na których opiera się byt państwa.

Słusznie powiedziano w sejmie w dyskusji nad zmianą konstytucji, iż konstytucję uchwała się na dobre, ale i na złe czasy. Ustrój państwowy powinien być oparty na tak solidnych podstawach, aby dawał narodowi możliwość przetrwania wszelkich czasów, i aby z trudnego położenia, w jakim każdy naród znaleźć się może, wybawiał go nie przypadek, ale mądre i przewidujące urządzenia państwowe.

Świat się racjonalizuje, tak samo i ustrój państwowy musi być przystosowany do realnych potrzeb państwa i Polska pod tym względem nie może stanowić wyjątku. Trzeba, aby szerokie koła naszego społeczeństwa przeniknęły się przekonaniem, iż projektowana reforma wyborcza zawiera właśnie zadośćuczynienie elementarnym potrzebom państwowym i że jako taka jest konieczna i niezbędna. Czas wyjść z krainy cudów i niespodzianek na pole racjonalnej pracy państwowej.

(Kurjer Warsz. Nr. 91 z dn. 2. IV. 1927).

VIII

Czy hasło monarchji jest w Polsce aktualne?

PRÓBA ŻYCIA.

W momencie powstawania państwa polskiego, nadanie państwu temu ustroju republikańskiego uważane powszechnie było za aksjomat. Wyraził to w dobitnej formie w dyskusji nad konstytucją poseł Jan Dąbski:

„Konstytucja nasza formę republikańską musi ustalić i pod tym względem wszelka polemika jest nieaktualna. Bo skoro naokoło nas pobankrutowały trony, a korony cesarskie i królewskie potoczyły się na ulicę, skoro mo-

narchowie będą stawali przed trybunałem świata, to zaproponowanie w tych czasach jakiejś innej formy rządu, aniżeli republika, byłoby anachronizmem." (Spraw. sten. z pos. sejmu ust. z d. 9 marca 1919 r.).

Tworzyło się państwo polskie pod hasłem ultrademokracji. Hasłem tym ulegało społeczeństwo polskie w dobie po zakończeniu wielkiej wojny, podobnie, jak i inne społeczeństwa europejskie. Z tych nastrojów społecznych wyszła konstytucja marcowa.

Wiele z tych haseł nie wytrzymało próby życia. Ztąd po ośmioletniem istnieniu państwa przyszedł okres rewizji pojęć i zmiany nastrojów. I znowu ten okres zbiegł się ze zmianą prądów politycznych w innych krajach: zwrotem ku trosce o państwo i tendencję ku wywyższeniu i wzmocnieniu władzy.

Na tle tej ewolucji pojęć i nastrojów politycznych powstał w Polsce stosunkowo niedawno ruch monarchistyczny. Wobec tego powstaje pytanie, czy ruch ten istotnie jest integralną częścią programu naprawy państwa, czy spełnienie jego postulatów mogłoby przyczynić się do uzdrowienia stosunków politycznych, których nie może dotychczas rozwiązać zadowolająca co rzeczpospolita.

Tylko wówczas hasło monarchji uznać będziemy mogli za aktualne, gdy stwierdzimy, że jego realizacja przyczyniłaby się do konsolidacji państwa. W przeciwnym razie będziemy zmuszeni w ruchu monarchistycznym widzieć jedynie symptomatyczny objaw niezadowolenia z istniejących stosunków i szukania z nich wyjścia bez uświadamiania sobie odpowiednich dróg i środków.

Zachodzi więc zasadnicze pytanie, czy: 1) monarchja może oznaczać istotą zmianę systemu politycznego, oraz 2) czy istnieją warunki polityczno-społeczne dla zmiany ustroju państwa w tym kierunku. Trzeba bowiem tę zmianę oprzeć na solidarniejszej podstawie, niż przemijające nastroje społeczne.

ZASADA MONARCHIZMU.

Przedewszystkiem musimy więc określić różnicę między ustrojem monarchistycznym, a republikańskim, a w tym celu musimy sformułować zasadę monarchizmu.

Pozostawiając na stronie monarchje absolutne, jako związane z minionym okresem historycznym i zgoła odmiennymi od współczesnych stosunkami społecznymi, mamy dwie formy monarchji: monarchję konstytucyjną i monarchję parlamentarną. Pierwsza urzeczywistnia w czystej postaci i w pełni zasadę monarchizmu, podczas, gdy druga jest tylko częściowem tej zasady urzeczywistnieniem, jest kompromisem między zasadą monarchiczną a republikańską.

Nowoczesna monarchja konstytucyjna powstała we Francji i w Niemczech. Była ona kontynuacją monarchji absolutnej, przystosowaniem jej do nowych warunków, powstałych w dobie Restauracji. Prototypem jej jest karta konstytucyjna Ludwika XVIII z 4 czerwca 1814 r.

Karta konstytucyjna 1814 r. dała klasyczne sformułowanie zasady monarchizmu, jako przeciwstawienia zasadom zwierzchnictwa ludu i podziału władz, głoszonym przez filozofów XVIII w. i W. Rewolucję.

Monarchję uważa karta za instytucję odwieczną, opartą na prawie Boskiem. Wychodzi ona, jako z założenia, z ciągłości dziejowej państwa francuskiego. Dlatego nie normuje ona praw monarchy do tronu, ani nie porusza kwestji następstwa tronu. Monarcha jest źródłem władzy i wyłącznym piastunem zwierzchnictwa — suwerenem. Karta jest jego darem, zawiera dobrowolne ograniczenia władzy królewskiej. Pełnia władzy koncentruje się w ręku króla, jedynie do wykonywania niektórych funkcji dopuścił on przedstawicieli narodu. Izba, parów i izba deputowanych współdziałają z królem w wykonywaniu władzy ustawodawczej.

Wpływ karty Ludwika XVIII na dalszy rozwój monarchji konstytucyjnej był wielki; przedewszystkiem znalazła ona echo w Niemczech, nie tylko w postaci szeregu konstytucji, ale także w postaci licznych teorii.

Teorie te doskonale streszcza Gerber (*Grundsätze des deutschen Staatsrechts*, 3 wyd., 1880, str. 74): „also keine Theilung der Gewalten und keine Mitherrschaft des Parlaments“. Precyzyjnie formułuje tę tezę art. 5 konstytucji hanowerskiej z r. 1840: „Der König vereinigt als Souverän die gesamte Staatsgewalt ungetheilt in sich“.

Jak widzimy, w monarchji konstytucyjnej pełnia władzy należy do monarchy, on posiada władzę suwerenną, opartą na własnem prawie. Przeciwnie, prawa parlamentu są ograniczone w ramach nadanej mu kompetencji i wypływają z prawa monarchy, jako z jedyne go źródła władzy.

Obok monarchji konstytucyjnych, w których zasada monarchizmu występuje w czystej postaci, mamy szereg konstytucji francuska 1791 r., lub konstytucja belgijska 1831 r., które zasadę monarchizmu próbują godzić z zasadą zwierzchnictwa narodu. W ten sposób powstaje mieszana forma rządu. Prawa monarchy określone są w konstytucji. Źródłem władzy jest naród. Tutaj należą t. zw. monarchje parlamentarne, t. j. monarchje, w których istnieją rządy parlamentarne.

MONARCHJA A REPUBLIKA.

Monarchje tego typu stanowią pośrednią formę ustrojową pomiędzy monarchją konstytucyjną, a republiką. Może nawet powstać pytanie, czy są one właściwie monarchjami, czy forma monarchiczna nie jest u nich pozorem, [ukrywającym treść republikańską, skoro oparte są one na kompromisie między zasadą zwierzchnictwa monarchy, a zasadą zwierzchnictwa narodu.

Pytanie to jest równoznaczne z zagadnieniem istoty monarchji.

Współczesna nauka nie daje nam jednolitego rozwiązania tego zagadnienia. Obok doktryny, podzielanej przez większość pisarzy, mogącej być uznana za panującą, istnieją zdania odrębne. Takie zdania odrębne mają tak wybitni uczeni, jak Jellinek i Duguit.

Określenie monarchji u Jellinka jest bardzo proste. Monarchją nazywa on państwo, pozostające pod wodzą fizycznej woli (Ogólna nauka o państwie, polski przekład, Warszawa, 1924, str. 527). Republiką jest dla niego państwo, którem kieruje wola mniejszego lub większego kolegium. Monarchja jest więc to dla Jellinka jedynowładztwo, republika — wielowładztwo. Zdaje sobie wszakże Jellinek sprawę, że mówić o koncentracji władzy w ręku monarchy, byłoby oczywistą fikcją. Dlatego formuluje on swą teorię ostrożniej: uważa, że wszyst-

kie funkcje państwowe mają swój punkt wyjścia w monarsze, który jest zarazem ich punktem jednoczącym (str. 540). Najistotniejsza cecha w ten sposób ustalonego typu monarchji polega na tem, wyjaśnia Jellinek (str. 541), że w nim żadna zmiana konstytucyjnego porządku w państwie nie może nastąpić inaczej, jak tylko zgodnie z wolą monarchy.

Pogląd Jellinka nas nie przekonywa: nie możemy wykryć różnic w kompetencjach pomiędzy monarchą konstytucyjnym (zwłaszcza w monarchji parlamentarnej), a prezydentem republiki. Stosując kryterjum Jellinka moglibyśmy dzisiejszą Anglię uznać za republikę. Również argument o konieczności sankcji zmiany konstytucji przez monarchę nie jest rozstrzygający i wystarczający dla uzasadnienia różnicy ustrojów, gdyby go nawet przyjąć, to wymagałby uzasadnienia, jest to raczej konsekwencja innej zasady. Zresztą zdarzały się monarchje, w której sankcji monarszej konstytucja innej zasady. Zresztą zdarzały się monarchje, w której sankcji monarszej konstytucja nie wymagała, jak np. konstytucja francuska 1791 r., konstytucja cesarstwa niemieckiego z r. 1871. To też jaskrawą ilustracją sztuczności teorii Jellinka było to, iż uważał on b. cesarstwo niemieckie za republikę, wobec władzy najwyższej, jaką w nim posiadało kolegium — rada związkowa.

Duguit upatruje jedyną różnicę między monarchją a republiką w tem, że w pierwszej istnieje dziedziczny zwierzchnik państwa. (Traité, 2 wyd., 1923, str. 607). Pogląd ten jest u niego wyrazem negacji teorii, usiłujących uzasadnić jakościowe różnice między monarchją a republiką. Pogląd ten jednak nie da się utrzymać, wobec istnienia w historii monarchji elekcyjnych (w Polsce, w Niemczech). Można tylko powiedzieć, iż monarchji lepiej odpowiada dziedziczność, a republice — elekcja.

Panująca teoria monarchji, reprezentowana najlepiej przez wiedeńskiego prof. Bernatzika, daje następujące rozróżnienie ustroju monarchicznego od republikańskiego: państwo, w którym najwyższy organ posiada własne prawo do swego stanowiska, jest monarchją; przeciwnie, republiką jest państwo, w którym piastun najwyższego urzędu jest tylko mandatarju-

szem, sługą państwa, nie posiadając do swego stanowiska własnego prawa. (Bernatzik, Republik u. Monarchie, 1919, str. 33). Teorja ta wyjaśnia nam zadowalająco właściwości ustroju monarchicznego, uprzywilejowane stanowisko monarchy i dynastji, nieodpowiedzialność monarchy i t. d.

KRÓL A PREZYDENT.

W świetle tych rozważań dochodzimy do wniosków: 1) pomiędzy kompetencjami głowy państwa w monarchji a republice niema zasadniczo jakościowej różnicy; 2) różnica polega na charakterze władzy. Monarcha, sprawując władzę, urzeczywistnia własne prawo, to znaczy niepo pochodne, nienadane; słusznie używa określeń, jak: „mój lud, mój rząd, moje wojsko”. Oczywiście, im na dawniejszejszym tytule opiera się to prawo, na tytule odwiecznego posiadania, tem większy autorytet *caeteris paribus* posiada monarcha. Stąd też posiadając takie same kompetencje, co prezydent obieralny i politycznie zależny, może monarcha wywierać wpływ większy na bieg spraw państwowych. Wpływ ten jednak jest wyłącznie natury moralnej, nie wynika jednak on z różnic w kompetencjach, specjalnych bowiem prerogatyw, wyróżniających go od prezydenta republiki, we współczesnem państwie monarcha nie posiada. Zresztą nie należy przeceniać możliwości moralnego wpływu monarchy: w dobie ciężkiego kryzysu państwowego zazwyczaj nie ryzykuje wystawienia na próbę autorytetu monarchy, monarcha odgrywa raczej bierną rolę widza i akceptuje fakty dokonane. Wszak taki, a nie inny, był przebieg tryumfu faszyzmu we Włoszech, w których osoba *il duce* Mussoliniego usunęła w cień osobę króla Wiktora Emanuela.

KONKLUZJE DLA POLSKI.

Z tego, co powiedzieliśmy, wynikają jasne konkluzje co do Polski. Gdyby Polska posiadała dynastję narodową, opierając swe prawa na tytule odwiecznego posiadania, a jeszcze bardziej na wielkich zasługach historycznych dla narodu i państwa, to nawet przy zachowaniu dzisiejszego ustroju parlamentarnego posiadałaby bardzo ważny czynnik konsolidacji pań-

stwowej i ciągłości politycznej. O tem, aby można było prze-
nieść punkt ciężkości rządów do korony, to jest zrezygnować
z ustroju parlamentarnego na rzecz ustroju monarchji konsty-
tucyjnej w obecnych warunkach, przy naszej psychice narodo-
wej, naszych tradycjach republikańskich, oraz przeżyciu się tej
formy rządów w Europie wogóle, zdaje mi się na serjo nie
może być mowy.

Jeżeli zaś wątpliwe to byłoby przy posiadaniu przez Pol-
skę starej dynastji narodowej, to zgoła jest nierealne w braku
takiej. Musiałby bowiem nastąpić wybór dynastji. Dynastja ta
nie mogłaby więc wylegitymować się ani tytułem odwiecznego
posiadania, ani zasługami historycznymi. Musiałaby, przeciwnie,
zyskiwać popularność w narodzie, zachodzi obawa, że za cenę
koncesji najrozmaitszego rodzaju. O wpływie moralnym i auto-
rytecie głowy państwa w tych warunkach niebyłoby mowy.

Przykład bałkańskich monarchji, Serbji, Grecji, Bułgarji,
potwierdza nasze zdanie o efemeryczności podobnych tronów,
w szczególności pouczające są dzieje monarchji serbskiej,
Obrenowiczów i Karadżordżewiczów, usiłującej wytworzyć dy-
nastję z bohaterów narodowych.

To wszystko prowadzi nas do konkluzji, iż zmiany ustroju
republikańskiego na monarchiczny nie uważamy za integralną
część naprawy ustroju państwa. Naprawa ustroju potrzebuje
reform znacznie dalej sięgających: zmiany prawa wyborczego,
wprowadzenia istotnej dwuizbowości i t. d. Jest to więc za-
gadnienie skomplikowane i trudne, wymagające odrodzenia
psychiki narodowej, rewolucji ducha, przełamania nas samych.
Mechaniczne rozwiązanie: zmiana ustroju na monarchiczny —
tu nie pomoże, propagować je — to iść w kierunku najmniej-
szego oporu, konserwować inercję narodową i łudzić siebie
sami. Jest to ta naiwna wiara naszych przodków, iż elekt
wszystko w państwie sam zrobi: i wojsko swym sumptem wystawi,
i twierdze pobiuduje, a naród nie będzie potrzebował się ruszyć
i natrudzić. Smutne wspomnienie *pacta convent'* ów staje mi w wy-
obraźni, gdy widzę ludzi wierzących w cud monarchistyczny.

Jeszcze jedno trzeba zaznaczyć. Zagadnienie monarchji
można rozważać nie tylko jako zagadnienie polityki wewnętrz-

nej; należy ono też do polityki zagranicznej. Wpływ monarchy na politykę zagraniczną jest znacznie większy, niż na stosunki wewnętrzne. Oczywiście, w specjalnym przypadku ustroj monarchistyczny może przed państwem otwierać możliwości i perspektywy przyrostu potęgi przez koneksje, aljanse, unje. To są jednak zgoła wyjątkowe okoliczności. I w nich trzeba pamiętać, iż z punktu widzenia ustroju państwa zagadnienie monarchji jest neutralne, a więc potrzebne są zasadnicze reformy konstytucyjne, oraz iż charakter narodu państwa w żadnym razie nie może być na szwank narażony.

(*Kurjer Warsz. Nr. 105 z dn. 16. IV. 1927 r.*).

IX.

Złe zwyczaje konstytucyjne.

Niewdzięcznem zaiste zadaniem jest powołanie prawnika w odrodzonej Polsce! Poczucie prawa i jego poszanowanie w naszym społeczeństwie niesłuchanie przytłumiła stuletnia niewola i rządy autokratyczne, oparte na bezprawiu i gwałcie, stąd też i dla wskrzeszonej państwowości polskiej prawo stało się czemś zewnętrznem, luźnie z nią związanem, jakimś zbędnem skrępowaniem, wbrew tej elementarnej, a jakże głębokiej prawdzie, wypowiedzianej w ankiecie o konstytucji (Kraków, 1924, str. 33) przez nestora konstytucjonalistów polskich, rektora Stanisława Starzyńskiego:

„Praworządność jest czemś, co się musi samo przez się rozumieć“.

Przeciwnie. Popularny jest w Polsce pogląd, że ponad praworządnością stoi racja państwowa, że względy prawne muszą ustępować względom politycznym, jak gdyby przestrzeganie praworządności przez państwo nie było nietylko jego pierwszym obowiązkiem, ale nie leżało w jego dobrze zrozumianym interesie, nie było podyktowane właśnie racją stanu.

Jakże prawdziwe są wskazania rektora Starzyńskiego, zarówno wielkiego uczonego, jak i parlamentarzysty z pięknymi tradycjami:

„Jest więc rzeczą konieczną, ażeby wszystkie czyniki władzy publicznej przejęły się do głębi przeświadczeniem o konieczności jaknajściślejszej praworządności na każdym kroku, poczynwszy od wielkich akcji ustawodawczych, które muszą być zupełnie szarmonizowane z konstytucją—o ile nie mają za cel jej zmiany—a skończywszy na najdrobniejszych zarządzeniach administracyjnych. Brak praworządności niszczy i kompromituje naszą państwowość i nazewnętrz i nawewnętrz; ...z uczuciem głębokiego upokorzenia czytałem niedawno powiedzenie bardzo wybitnego francuskiego polityka p. Barrère: *En Pologne on pense, qu' „on peut supprimer le droit parla loi“*“.

Tych wskazań jednak nie słuchali sternicy nawy państwowej polskiej od wskrzeszenia państwa polskiego aż po dni dzisiejsze. Pod tym względem nic się nie zmieniło: dzisiejszy system rządzenia, jak i dawne nieograniczone rządy sejmowe, zbytłych skrupułów w zakresie prawnym nie miały i nie mają.

Wprawdzie często zewnątrznie mogłoby się wydawać, że prawo było zachowane, ale w rzeczywistości tak nie jest. Zachowano literę prawa, ale wypaczono jego sens zapomocą niedozwolonej wykładni—*interpretatio abusiva*. Nie jest zaś poszanowaniem prawa poszanowanie tylko jego litery.

Ta prawda ma znaczenie ogólne, jak i ogólną bolączką jest w Polsce brak poszanowania prawa — zarówno w obrębie praw jednostek, w prawie prywatnem, jak i w obrębie ustroju konstytucyjnego w prawie publicznem.

Nasz system konstytucyjny przechodzi ciężkie, długotrwałe przesilenie. Zeszłoroczna rewizja konstytucji sprawy nie załatwiła, nie usunęła tego źródła konfliktów konstytucyjnych, jakim jest nieustalony stosunek władzy wykonawczej — rządu do władzy ustawodawczej—sejmu i senatu. Zmiana ta konstytucji nie zdoła osiągnąć tego, co powinno być jej celem: osiągnięcie współpracy rządu i sejmu.

Tej współpracy naczelných organów państwowych niema i to stanowi najgroźniejsze zjawisko chwili, albowiem zawiesza właściwie funkcjonowanie systemu konstytucyjnego, to zaś

podważa praworządność w państwie w jej punkcie najistotniejszym.

Ewolucja systemu konstytucyjnego jest nie tylko możliwa, ale i pożądana; na tem miejscu nie precyzujemy jej kierunku i szczegółów, w każdym jednak razie wyłączyć musimy ewolucję w drodze niedozwolonej wykładni. Dozwołoną zaś tylko jest ta wykładnia, która szanuje nie tylko literę, ale i ducha ustawy.

Regulowanie perjodyczności pracy sejmu i senatu należy według konstytucji obowiązującej do prezydenta Rzeczypospolitej, aczkolwiek zawiera też konstytucja odpowiednie gwarancje zarówno dla zwołania i trwania sesji zwyczajnej, jak i nadzwyczajnej.

W przepisach tych leży, jako zasadniczy motyw, zapewnienie współpracy rządu i parlamentu. Przepisy te przeto nie mogą być używane, jako środek do eliminowania parlamentu, jako czynnika prawnopolitycznego, z życia państwa.

Jak wszelki przepis ustawy, tak i wszelka kompetencja konstytucyjna, wykonywana być musi zgodnie z jej racją, to znaczy z rolą, jaką odgrywa w całokształcie norm konstytucyjnych. Kompetencja ta jest niejako jednokierunkowa, użyta w niewłaściwym kierunku nie spełnia swego znaczenia regulującego, lecz rozstraja system. Z takiego zaś użycia tej kompetencji płynie to niebezpieczeństwo, że może być uczyniony pochopnie wniosek o jej całkowitej zbyteczności i wręcz szkodliwości, co znów będzie niesłuszne. Tak ocenia praktyka konstytucyjna francuska jedyny w dziejach trzeciej republiki fakt odroczenia, a następnie rozwiązania, izby deputowanych w r. 1877 przez marszałka Mac-Mahona. Fakt ten zdepopularyzował we Francji mieszanie się władzy wykonawczej do regulowania sesji i kadencji parlamentarnych. Obawiamy się, żeby raptowne zamknięcie nadzwyczajnej sesji sejmowej w toku pracy ciał ustawodawczych nie miało takiego samego wyniku i w Polsce.

Dla prawników-konstytucjonalistów dzisiejsze formy stosunku rządu i sejmu, tak w kwestjach otwarcia jak zamknięcia sesji, tak w kwestjach otwarcia, jak zamknięcia sesji, oraz komunikowania się rządu z sejmem, przedstawiają się

jako coś dziwnego, coś, co nasuwa reminiscencje z ubiegłego stulecia, walk heroicznych rządu i parlamentu, Czasy te jednak w Europie dawno minęły i poczucie, że państwo jest jedno, że władza państwowa stanowi jedność, choć się przejawia w różnych organach — egzekutywie i legislatywie — należy do najoczywistszych prawd. Żaden z organów, ani rząd ani sejm nie stanowi państwa w państwie, lecz oba są jedynie współdziałającymi czynnikami tego samego organizmu państwowego. Rywalizacja między nimi jest to objaw anormalny, normalną jest ich ścisła współpraca. Jeżeli to ma znaczenie ogólne, to tembardziej stosuje się do naszego państwa, które ma tyle pozytywnych zadań do rozwiązania, które tyle trudności musi pokonać i które nie może pozwolić sobie na luksus walk i tarć wewnętrznych.

(Kurjer Warszawski Nr. 199 z 22 lipca 1927 r.)

X.

Zadania ostatniej sesji sejmowej.

Zamknięty nagle, nieoczekiwanie, w toku swych prac ustawodawczych, wbrew zwyczajom konstytucyjnym, w lipcu sejm, zwołany obecnie z widoczną zwłoką na sesję nadzwyczajną, miałby w normalnych warunkach pracy parlamentarnej bardzo obszerne pole pracy. Wymagają, oczywiście, przedewszystkiem zakończenia rozpoczęte prace sesji poprzedniej, tu zaś na czoło wysuwają się ustawy samorządowe, będące wynikiem długich prac komisyjnych, dalekie wprowadzie od ideału, ale bądź co bądź stanowiące znaczne ulepszenie dzisiejszego ustroju samorządowego, nader różnolitego, a w b. zaborze rosyjskim stanowiącego produkt roboty doraźnej, wyrażnie tymczasowej, dokonanej w momencie nie ustabilizowanych stosunków w latach 1918 i 1919.

Rcforma samorządu wydaje się tembardziej koniecznem zadaniem teraz, gdy w wielu miejscowościach, zwłaszcza na kresach wschodnich, nastąpiło rozbitcie ciał samorządowych i uczynienie ich niezdolnymi do realnej pracy w wyniku ostat-

nich wyborów, niezbyt roztropnie przez ministerjum spraw wewnętrznych zarządzonych.

Dalej, rewizja dekretów Prezydenta Rzeczypospolitej dostarczyłaby z pewnością dużo pracy naszemu parlamentowi. W rewizji tej względy konstytucyjne, prawne i ekonomiczno-skarbowe wchodziłyby w grę i wymagały licznych i daleko idących korektów ustawodawstwa dekretowego.

Atoli te wszystkie ważne zadania państwowe, zdajemy tu sobie dobrze sprawę, mogłyby być dokonane tylko w warunkach normalnych pracy parlamentarnej, od tych zaś sejm i senat są w obecnym momencie nader dalekie.

Przedewszystkiem ma tu znaczenie powszechny, właściwy wszystkim parlamentom, dobiegającym do kresu swej kadencji, motyw natury psychologicznej. Zrozumiała jest rzeczą, że zdolność do spokojnej, rzeczowej pracy parlamentu zmniejsza się przy końcu okresu ustawodawczego, i że wobec nadchodzących wyborów tak poszczególni posłowie, jak i całe frakcje parlamentarne skłonne są kierować się w tym czasie przedewszystkiem względami wyborczemi. Ztąd też w angielskiej praktyce konstytucyjnej spotykamy się z niejednokrotnem sztucznem skróceniem kadencji parlamentarnej przez rozwiązanie parlamentu przed upływem legalnego terminu.

Do tych względów natury ogólnej dołączają się w parlamencie polskim aż nazbyt znane momenty specjalne. Od półtora roku sejm i senat pracują w warunkach anormalnych, i ztąd też u wielu posłów ponad wszelkimi programami działania góruje myśl o samorozwiązaniu sejmu. W tem widzą oni jedyny sposób wyjścia z dzisiejszej sytuacji i uratowania kredytu moralnego instytucji przedstawicielstwa narodowego.

Byłem i jestem zawsze zwolennikiem naprawy ustroju Rzeczypospolitej, określonego w konstytucji marcowej, przez wzmocnienie władzy wykonawczej i ograniczenie absolutyzmu sejmowego. Jest to jednak program zrównoważenia naszego ustroju, a celem jego jest usprawnienie działania maszyny państwowej przez zapewnienie zgodnego współdziałania dwu niezbędnych czynników państwa: władzy ustawodawczej i wykonawczej. Rzeczą przecież jest jasną, że poza wyjątkowemi

i przejściowymi momentami, punkt ciężkości organizmu państwowego leży i leżeć musi w przedstawicielstwie narodowym, gdyż państwo współczesne musi opierać się na ogóle: jest ono za wielką i zbyt skomplikowaną organizacją, aby jego był mógł się oprzeć na jednej jakiejś warstwie, lub grupie społeczeństwa, albo genialnej nawet jednostce.

Ztąd wynika, iż instytucji przedstawicielstwa narodowego nie wolno jest lekkomyślnie dyskredytować, bo jest to podważanie podstaw państwa, a zatem torowanie drogi anarchji, a więc rozkładowi państwa i społeczeństwa.

Drugi wniosek, iż należy instytucję przedstawicielstwa narodowego tak ulepszyć, aby zapewnić parlamentowi możliwość prawidłowego funkcjonowania. W tej dziedzinie możliwości reformy są niemal nieograniczone.

Sądzimy, że sejm następny, któremu konstytucja marcową przyznaje rolę sejmu konstytucyjnego, a któremu tę rolę wprost narzuca obecna chwila przejściowa, skorzysta z doświadczeń dotychczasowych i dokona reformy konstytucyjnej, przede wszystkim w dziedzinie reformy ustroju parlamentarnego. Aby jednak sejm następny mógł spełnić to niesłychanie dla przyszłości państwa ważne zadanie, musi sam być zdolny do pracy i chcieć dokonać dzieła, któreby skonsolidowało nasze państwo. Nie dokona zaś tego, jeżeli dotychczasowa ordynacja wyborcza pozostanie bez zmiany. Można nawet z góry przypuszczać, że wybrany na podstawie dzisiejszej ordynacji wyborczej przyszedł sejm będzie gorszy i mniej zdolny do pracy, niż obecny, bo od roku z górą rozbicie wewnętrzne społeczeństwa niebywale wzrosło i agresywność mniejszości narodowych znacznie się wzmogła.

Z tych względów uważamy za konieczne w interesie ogólnym państwa, aby w obecnej, zapewne ostatniej, sesji sejmowej, dokonał on, jeśli nie daleko idącej reformy ordynacji wyborczej, bo to przechodzi możliwości polityczne, wynikające z układu sił politycznych w sejmie, to jednak takiej reformy ordynacji wyborczej, któraby zapewniła następniemu sejmowi, mającemu decydować o losach państwa, *zdecydowanie polską* większość.

W reformie ordynacji wyborczej, jaka powinna być dokonana jeszcze przez sejm obecny, chodzić winno nie o zmianę *zasad* ordynacji wyborczej, poza ewentualnem częściowem ograniczeniem zasady proporcjonalności wyborów, ale o zapewnienie przedstawicielstwa polskiego w województwach wschodnich, i o nową reportycję mandatów poselskich pomiędzy okręgi, któraby zapewniła przewagę w sejmie dzielnic wyżej stojących kulturalnie.

O reformie takiej mówiono w komisji konstytucyjnej sejm w sesji poprzedniej. Pierwszorzędne interesy państwowe czynią konieczne dokonanie tej reformy w sesji obecnej. Oświecona, zabiegająca w przyszłość troską o losy państwa, opinia społeczna ma prawo domagać się od sejmu i rządu, aby reforma ordynacji wyborczej w tym skromnym, a koniecznym zakresie została dokonana. To jedno bowiem może zapewnić państwu naszemu spokojny rozwój w latach najbliższych.

(Kurjer Warszawski, Nr. 257. z dn. 19. IX. 1927).

XI.

Depopularyzacja zdrowej idei.

Gdym przed kilkunastu dniami na tem miejscu rozwijał zadania ostatniej sesji sejmowej w obliczu jej otwarcia, nie sądziłem, iż nastąpi tak rychło raptowne jej odroczenie. Jeżeli trudno było być optymistą co do ułożenia się modus vivendi pomiędzy rządem a sejmem i możliwość ich trwałej współpracy, to przecież należało oczekiwać, iż w zakresie konieczności państwowych na schyłku swej kadencji, sejm będzie mógł wykonać swe funkcje, przez konstytucję mu przeznaczone. Odroczenie sejmu i senatu na termin maksymalny, jaki dopuszcza konstytucja, wobec blizkiego upływu kadencji parlamentarnej skraca do minimum czas pozostały do pracy sejmu i senatu i uniemożliwia wykonanie zadań istotnie dla dalszego rozwoju państwa niezbędnych.

Trzeba być fanatycznym przeciwnikiem ustroju parlamen-

tarnego i nie ogarniać całości zadań państwa, aby z wytworzonej sytuacji się cieszyć i nie żywić jaknajdalej idących obaw o żywotne interesy państwowe.

Ale pozostawmy na stronie niemożność załatwienia przez sejm i senat szeregu pierwszorzędnych spraw i oceńmy sam fakt odroczenia sesji na tle naszego życia konstytucyjnego. Odroczenie to, brane w związku z raptownym zamknięciem sesji w lipcu i całym stosunkiem rządu do sejmu i senatu, nie jest faktem oderwanym, nie wskazuje na konflikt rządu i sejmu, odnoszący się do jakiegoś konkretnego zagadnienia państwowego, lecz, przeciwnie, charakteryzuje ogólny stosunek rządu do parlamentu. Jest to stosunek wyłącznie negatywny: poza uchwaleniem budżetu, kontygentu rekruta, ratyfikacją traktatów, rząd nie uznaje rozwinięcia przez sejm jakiegokolwiek inicjatywy, ani wykonywania przez ciała ustawodawcze kontroli parlamentarnej.

Jest oczywiście i pozostającym poza wszelkim sporem, że stosunek ten nie pozostaje w ramach konstytucji obowiązującej. Aczkolwiek przeważnie zachowywane są przepisy formalne konstytucji (poza wypadkiem niezwołania senatu na sesję nadzwyczajną!), to jednak system rządzenia, system polityczny nie odpowiada przepisom konstytucji obowiązującej. W ten sposób mamy wyraźny rozłam między stanem faktycznym a obowiązującym stanem prawnym. Nie wchodzę tutaj zupełnie w ocenę polityczną wytworzonego stanu faktycznego, w to, czy stanowi on dodatnią ewolucję stosunków politycznych, czy ujemną, chodzi mi o stwierdzenie tej przepaści między naszym życiem konstytucyjnym a konstytucją obowiązującą.

A przecież rządy pomajowe miały możliwość dostosowania według swych zapatrywań konstytucji do życia, mogły sprawić przekształcenie ustroju. Rządy te jednak zadowolily się zmianą kilku przepisów tej konstytucji, pozostawiając inne nietknięte, zachowując w całości system polityczny, w konstytucji tej przyjęty. Wolno przeto przypuszczać, rządząc się prawami logiki, iż zachowując pozostałe przepisy konstytucyjne, rządy pomajowe udzieliły im swej sankcji, przyjęły je, akceptowały.

W stwierdzeniach tych można iść dalej. Motywem stwo-

rzenia przez rząd rady prawniczej była chęć rozwinięcia przez rząd działalności, mającej na celu wykonanie w drodze dekretów przepisu art. 126 konstytucji o uzgodnieniu z konstytucją istniejących przepisów i urządzeń prawnych. A zatem wciąż pozostawało się w ramach konstytucji marcowej, jako obowiązującej.

W pracy swej o zmianie konstytucji, dokonanej w sierpniu 1926 r., uznałem tę zmianę za niewystarczającą. Widziałem w niej częściowe spełnienie programu reformy, wysuwanego przez stronnictwa narodowe w sejmie i senacie na długo przed przewrotem majowym. Wzmocnienie władzy wykonawczej stanowiło integralną część tego programu. Wzmocnienie to pojmowano jednak w granicach racjonalnych, to znaczy nie mogło ono ani przekreślać praw władzy ustawodawczej, ani przede wszystkim usuwać władzy wykonawczej z pod wszelkiej kontroli. Moment kontroli bowiem jest zasadniczym czynnikiem praworządności. Dalsza ewolucja stosunku władz wykonawczej i ustawodawczej przedstawiała się, oczywiście, jako ewolucja prawna, a nie zgola tylko faktyczna.

Tymczasem obecnie wytworzona sytuacja stanowi rozdział między prawem a faktem, przytem nie można jej uznać za dalszy etap stopniowego wzmacniania władzy wykonawczej. Przerzuciliśmy się bowiem od absolutyzmu sejmowego do absolutyzmu ministerjalnego, a to właśnie przedstawia to niebezpieczeństwo, że ideę trwałego wzmocnienia władzy rządu może z powrotem zdepopularyzować.

Idea władzy i idea prawa są z sobą ściśle zespolone. Prawdziwie silna może być tylko władza oparta na ścisłym wykonywaniu prawa. W historii naszej, w charakterze narodowym mamy skłonności wyłamywania się z pod prawa, a i czasy obecne nie sprzyjają rozwojowi poczucia i poszanowania prawa. Powinniśmy jednak pamiętać, że podstawą bytu państwa jest prawo, i że złamanie jego nie okupią pozorne i chwilowe korzyści i tryumfy.

(Kurjer Warszawski Nr. 268 z dn. 30 IX. 1927 r.)

XII.

Stosunek dekretów do ustaw i uchwał sejmowych.

Sprawa uchylonych przez sejm dekretów prasowych wywołała ożywioną dyskusję. Jak wiadomo, rząd i parlament zajmują w tej sprawie przeciwne stanowiska, które znalazły swój wyraz w wymianie listów pomiędzy p. marszałkiem Ratajem a p. premierem Piłsudskim.

Zamieszanie w sprawie dekretów czyli rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawodawczą trwa. Nie sposób przy tem składać całej winy na niedostateczną redakcję odnośnych ustępów art. 44 konstytucji, dodanych na mocy ustawy rewizyjnej z dnia 2 sierpnia 1926 r. Ustawodawca nie jest obowiązany dawać w ustawie definicji pojęć prawnych, i dostatecznie w nauce ustalonych. Nadto dla wykładni każdego instytutu prawa trzeba komentować go w związku z całokształtem systemu prawnego, którego część stanowi. Jedyną przeto metodą ściśle prawniczą wykładni norm prawnych jest ściśle stosowanie terminów prawnych i ustalenie zakresu zastosowania danego pojęcia w danej normie na podstawie związku tej normy z całokształtem norm stanowiących całość, czyli ustawę. Jeżeli będziemy ściśle zachowywali reguły logiki, to rezultat musi być jeden, tak jak w matematyce nie może być dwóch prawidłowych a odmiennych rozwiązań tego samego zagadnienia.

O dekretach Prezydenta Rzeczypospolitej i ich uchylaniu pisałem na tem miejscu w roku zeszłym (patrz mój artykuł p. t. „Uchylanie dekretów“ w Nr. 330 „Kurjera Warsz.“ z dnia 1-go grudnia 1926 r.). Nie będę przeto obecnie powtarzał wywodów tam podanych, ograniczę się tylko do kilku dodatkowych uwag, wywołanych najnowszą fazą sporu konstytucyjnego w tym przedmiocie.

Chcę więc stwierdzić, że mylny jest z prawnego punktu

widzenia pogląd, jakoby 1) dekrety mogły być uchylone jedynie w formie ustawy; 2) jakoby uchwała sejmu, uchwalająca dekret, nie mogła być ogłoszona w „Dzienniku ustaw“, ze względu na to, iż ustawa w sprawie wydawania „Dziennika ustaw Rzeczypospolitej polskiej“ z dnia 31 lipca 1919 r. nie przewiduje ogłaszania w nim uchwał sejmowych.

Dekretowanie norm, mających moc ustawową, przez władzę wykonawczą, jest to prawo nadzwyczajne, wyjątkowe, stanowiące odstępstwo od zasady podziału władz, musi być preto komentowane *strictissime*, nie dopuszcza wykładni rozszerzającej. W terminologii niemieckiej rozporządzenia z mocą ustawodawczą noszą zgodnie z tem nazwę „*Notverordnungen*“, a więc rozporządzeń, wydawanych z konieczności, gdy zwłoka jest niemożliwa, bądź zagraża istotnym interesom państwowym. Również rozporządzenia, wydawane przez władzę wykonawczą z upoważnienia parlamentu, są tylko pomocniczem, wtórnym źródłem prawa. W systemie konstytucyjnym nie da się wprost pomyśleć legalna możność wydawania rozporządzeń wbrew intencjom parlamentu, byłoby to bowiem działanie pełnomocnika wbrew woli pełnomocodawcy.

Dlatego też wydawanie tych rozporządzeń obstarwione jest we wszystkich konstytucjach, które je przewidują, specjalnemi gwarancjami, a więc kontrasygnatą całego gabinetu i zastrzeżeniem kontroli ze strony parlamentu, oraz utratą mocy prawnej przez rozporządzenia zdyskwalifikowane przez parlament.

Zgodnie z tem ogólnem pojęciem rozporządzenia z mocą ustawodawczą, i konstytucja polska zawiera teżsame gwarancje prawne, przytem wyraźnie kontrolę rozporządzeń Prezydenta oddaje wyłącznie sejmowi, z pominięciem senatu, a więc i pominięciem drogi ustawodawczej.

Uchwała sejmu odbiera moc obowiązującą rozporządzeniu, a ztąd rząd winien ogłosić o tem w „Dzienniku Ustaw“ w formie oświadczenia rządowego, przewidzianego w p. 4 art. wymienionej ustawy o wydawaniu „Dziennika Ustaw“. Wynika to z tej ogólnej zasady, iż rząd wykonywuje uchwały sejmowe.

(Kurjer Warszawski Nr. 270 z dn. 2.X. 1927 r.)

XIII.

Uchwalenie budżetu.

Przedstawiony sejmowi preliminarz budżetowy zawiera jedynie zestawienie ogólne liczb budżetowych w zakresie administracji i monopoli oraz przedsiębiorstw państwowych. Fakt, że budżet nie uwidocznia szczegółowych pozycji, wzbudził wątpliwości co do prawnej strony przedstawienia go w tej formie ciałom ustawodawczym do uchwalenia. Wprawdzie ciała ustawodawcze dobiegają w czasie najbliższym do kresu swego legalnego istnienia, kończąc 5-letni okres swej kadencji, wobec czego powstaje wątpliwość co do możliwości rozpatrzenia przez nie w tym czasie projektu budżetu, niema jednak wątpliwości co do możliwości przedstawienia przez rząd gotowego całkowite projektu budżetu, przeciwnie według art. 25-go konstytucji w brzmieniu zmienionem w roku zeszłym, rząd składa sejmowi na sesji projekt budżetu wraz z załącznikami nie później, jak na 5 miesięcy przed rozpoczęciem następnego roku budżetowego. Ponieważ rok budżetowy rozpoczyna się obecnie 1 kwietnia, projekt budżetu powinien być złożony sejmowi najpóźniej w końcu października. Jesteśmy więc w czasie właściwym do przedłożenia przez rząd projektu budżetu. Oczywiście, mówiąc o projekcie budżetu, konstytucja nasza posługuje się tym terminem zgodnie ze współczesnymi wymogami teorii i praktyki, a więc przede wszystkim powszechności i specjalizacji jego pozycji, w szczególności zawartych w nim kredytów, t. j. możliwości użycia przez rząd wpisanych w nim kredytów wyłącznie na cel oznaczony.

Takie, jedynie możliwe pojmowanie projektu budżetu potwierdza konstytucja dodatkowo, mówiąc o załącznikach do budżetu, przewiduje zatem projekt odpowiednio rozbudowany.

Takie też tylko budżetowanie należy uznać za prawidłowe zarówno ze względu konstytucyjno-prawnego, jak finansowo-gospodarczego. Funkcja uchwalenia bowiem budżetu stanowi konstytucyjną prerogatywę parlamentu, którą wykonując, dysponuje on majątkiem narodowym, jak również kontroluje użycie jego.

Bezwarunkowo, prerogatywa ta posiada ogromne znaczenie polityczne i dla tego wyrzec jej się, ani nawet uszczuplić nie może żaden parlament, tutaj mamy istotny fundament konstytucjonalizmu. Poza tem jednak postawienie sprawy budżetu jest koniecznym warunkiem prawidłowej gospodarki finansowo-gospodarczej, która musi być wykonana jawnie i z udziałem przedstawicielstwa narodowego. Parlament polski, a w szczególności sejm, kończący obecną swoją kadencję, wykazał, można śmiało rzec, heroizm w zakresie fiskalnym, rezygnując nader wiele ze swych praw na rzecz konieczności państwowych. Zrozumienie tej prawdy, iż uchwalenie budżetu jest funkcją parlamentu, a więc nie tylko jego prawem, ale i obowiązkiem, jest poza wszelką wątpliwością. Wyłączone jest również, aby względy wyborcze mogły wpłynąć na stosunek obecnego sejmu do budżetu.

To wszystko zważywszy, dojdziemy do wniosku konieczności postępowania ścisłego pod względem konstytucyjno-prawnym w kwestji uchwalenia budżetu. Jakiegokolwiek odchylenie od wyraźnego brzmienia konstytucji w tej materji uważamy za nader niebezpieczne dla państwa, które dopiero co i z takim trudem weszło na drogę prawidłowej gospodarki budżetowej.

Zauważyć przytem należy, że konstytucja nasza w zmiennej swej redakcji nie zmusza nas do postępowania omijającego ściśle klauzule prawne. Przeciwnie! Konstytucja nasza zawiera obecnie bogactwo środków, mających na celu zapewnić prawne podstawy dla gospodarki skarbowej w razie rozwiązania sejmu, co obecnie jest aktualne ze względu na upływ kadencji parlamentarnej. Przewiduje więc konstytucja: 1) możliwość uchwalenia przez sejm i senat prowizorium budżetowego oraz 2) w razie jego nieuchwalenia zawiera upoważnienie dla rządu czynienia wydatków i pobierania dochodów w granicach zeszłorocznego budżetu aż do uchwalenia przez sejm i senat prowizorium budżetowego, które rząd obowiązany jest złożyć sejmowi na pierwszym posiedzeniu po wyborach.

Konkludujemy: jeżeli kończąca się kadencja parlamentarna nie pozwala na uchwalenie normalnego budżetu całorocznego,

zamiast uchwalenia go w postaci niegotowej całkowicie, można uciec się do uchwalenia prowizorium do czasu, w którym według terminów konstytucyjnych winien się zebrać nowoobрани sejm, bądź też oprzeć się na budżecie zeszłorocznym. Jeżeli to ostatnie byłoby trudne ze względów skarbowych, to przecież możliwość uchwalenia prowizorium istnieje. Tylko ten sposób jest ściśle wykonaniem prawa, wprawdzie bardziej krępującym, ale w sprawach finansowych tak jednostki, jak tembardziej państwa, nigdy nie ma za dużo rygorów prawnych.

(Kurjer Warsz. Nr. 307, z dnia 8.XI. 1927 r.).

XIV.

W rocznicę wyzwolenia.

PUBLIKACJE NIEMIECKIE O WSKRZESZENIU PAŃSTWA POLSKIEGO.

Rocznica 11 listopada zwraca myśl naszą, myśl pokolenia, któremu dane było odzyskać wolną i niepodległą ojczyznę, ku temu wielkiemu faktowi dziejowemu, tak doniosłe znaczenie dla układu stosunków międzynarodowych posiadającemu, jakim bezsprzecznie jest wskrzeszenie Polski.

Śmiem twierdzić, aczkolwiek brzmi to paradoksalnie, że może my, Polacy, najmniej zastanawiamy się nad tym wielkim procesem dziejowym, najmniej wnikamy w jego istotę, nie zapuszczamy się w analizę sił twórczych, współdziałających w nim, oraz różnorodnych skutków jego. Zjawisko to jednak jest najzupełniej zrozumiałe: byliśmy i jesteśmy tak głęboko przekonani o słuszności naszych praw, że uważamy wskrzeszenie Polski za coś naturalnego, a przeto niepotrzebującego uzasadnienia i wytłumaczenia, za wyrok historii, przyznający nam nasze oczywiste i bezsporne prawa.

W popularnem w Polsce mniemaniu potrzeba było w odpowiedniej chwili tylko *przypomnieć* światu o istnieniu sprawy polskiej, zamanifestować wolę narodu polskiego do istnienia w formie niepodległego państwa, aby osiągnąć wskrzeszenie

Polski. Wprawdzie wiemy i pamiętamy, że Gdańsk, Śląsk, Cieszyń, Galicja Wschodnia, Wilno, były nam kwestjonowane i musiały być przez nas na forum międzynarodowym wywalczane, jednak samo przywrócenie niepodległości wydaje się nam prostym spełnieniem wyroku sprawiedliwości dziejowej.

W rzeczywistości jednak sam fakt wskrzeszenia Polski przedstawia się zupełnie inaczej, a pogląd popularny opiera się na nieznajomości, jak dalece kwestja polska była w Europie w okresie po 1863 r. nie uznawana, co do swej istoty, treści i znaczenia, jak również, jak w momencie realizacji naszych dążeń do niepodległości wystąpiły przeciw nam różnorodne siły przeciwdziałające. Kwestja polska wyłoniła się przecież na konferencji pokojowej nie jako zagadnienie samo w sobie, izolowane, lecz jako kwestja ściśle związana z całym szeregiem innych zagadnień, dotyczących się statutu polityczno-terytorjalnego Europy. Trzeba było kwestję tę rozwiązywać łącznie z temi zagadnieniami, a przeto to, co nam, patrzącym zwewnątrz wydaje się proste i naturalne, w rzeczywistości, na forum międzynarodowym przedstawiało się zgoła inaczej. Trzeba było olbrzymiego wysiłku myśli i woli, ogromnego nakładu pracy, aby wyświetlić wiele stron kwestji polskiej i niezrozumiałych mężom stanu Europy i Ameryki, rozproszyć mnóstwo uprzedzeń, zwalczyć moc niechęci, sparaliżować wrogie wpływy. Z wiarą we własny naród i jego przyszłość, z potężną wizją wielkości i mocy wskrzeszanej ojczyzny, i z wolą niezłomną przełamania wszelkich przeszkód, trzeba było w tej walce bezkrwawej, ależ jak trudnej, mozolnej, częstokroć zdawałoby się beznadziejnej, krok za krokiem realizować podczas wojny i na konferencji pokojowej to, cośmy zawsze uważali za nasze święte i niepozbywalne prawo: prawo do zjednoczenia narodowego i bytu niepodległego. Trzeba było czegoś więcej: trzeba było wyłączyć sprawę polską z popularnego podczas wojny na Zachodzie hasła wyzwolenia „małych narodów“ i zapewnić sprawie polskiej rozwiązanie odrębne, jako sprawie wielkiego narodu historycznego, odpowiednio do jego tradycji i aspiracji. Na dokonanie tego dzieła złożył się wysiłek szeregu polaków, przede wszystkim skupionych w paryskim Komitecie narodo-

wym, jednak całość dzieła należy bezsprzecznie do Romana Dmowskiego.

Rzecz ciekawa, że Niemcy, dla których odbudowanie Polski wydaje się zarówno czemś nieoczekiwanem, jak załamanie się ich własnej potęgi, a zarazem czemś niesłusznem i bezprawnem, starają się jaknajskrupulatniej wniknąć w przyczyny tego rozwiązania kwestji polskiej, jakie nastąpiło na konferencji pokojowej,

Aczkolwiek w licznych publikacjach niemieckich ostatniej doby wskrzeszenia Polski przedstawiane jest jako dzieło ententy, a w szczególności Francji, to jednak wpływom polskim przypisują autorzy niemieccy nie tylko spełnienie większości polskich postulatów, ale i kształtowanie się wielu decydujących faktów dziejowych zarówno podczas wojny, jak i na konferencji pokojowej.

Jeżeli weźmiemy np. ostatnią publikację W. Reckego (*Die polnische Frage als Problem der europäischen Politik*, Berlin, 1927), albo Roth'a (*Die Entstehung des polnischen Staates*, Berlin, 1926) to znajdziemy tam stwierdzenie, że pozyskanie dla sprawy polskiej mocarstw zachodnich, co nie było, według autorów niemieckich, sprawą łatwą (Recke, str. 298, Roth, str. 38), następnie przyjęcie do programu pokojowego Wilsona i koalicji postulatów odbudowania zjednoczonej Polski, oraz przeprowadzenie na konferencji pokojowej polskiego programu terytorjalnego, a zatem, słowem, realizację w traktacie pokojowym dzieła zjednoczenia i niepodległości Polski przypisują autorzy niemieccy wysiłkom polskich mężów stanu na czele z Romanem Dmowskim. Dziełem tych mężów stanu było to, że wielka wojna stała się nie tylko walką z Wilhelmem II, ale także z Fryderykiem Wielkim (Recke, str. 299).

Ale w pracach tych znajdujemy coś więcej. Recke odtworza też genezę polskiej myśli przed wojną światową i widzi w ruchu wszechpolskim (wcielonym najprzód w Lidze narodowej, a potem narodowej demokracji), którego twórcami byli Popławski i Dmowski, stopniowe przygotowanie postawy narodu polskiego podczas wojny światowej, zdecydowanie opowiadającego się za zjednoczeniem narodu w jedną całość, a zatem przeciwko Niemcom. Popławski, a następnie

Dmowski stał się przed wojną istotnym wodzem narodu (Recke, str. 169), program jego zwyciężył na całej linii (tenże, str. 192), poglądy Dmowskiego wpłynęły decydująco na polską myśl polityczną i określenie polskich celów politycznych (Roth, str. 43). W ten sposób już w przededniu wojny sprawa polska, stwierdza Recke, wpłynęła decydująco na losy Europy. (Str. 192: *„So hat schon am Vorabend des Weltkrieges die polnische Frage entscheidend in die Geschehnisse Europas eingegriffen“*).

Następnie z widoczną nienawiścią, ale i podziwem kreślą autorzy niemieccy politykę Dmowskiego podczas wojny. Wreszcie i to jest najciekawsze i największe posiada znaczenie, znajdujemy w tych publikacjach ocenę działalności Dmowskiego, jako pierwszego delegata Polski na konferencję pokojową.

Przyznając, że tylko klęska Niemiec umożliwiła odbudowanie państwa polskiego w granicach obecnych, Recke stwierdza, że jednak i w tych okolicznościach powstało państwo polskie tak wielkie, jedynie dzięki temu, iż „jeden mąż stanu przez swą zręczną pracę położył fundamenty pod budowę tego państwa, i niezłomowanie oraz niewzruszenie dokonał uformowania go. *Znaczenie polityka Romana Dmowskiego dla powstania obecnego państwa polskiego nie może być wprost dostatecznie wysoko ocenione*“ (Recke, str. 295)*).

Sąd te wydaje o Dmowskim i jego historycznych zasługach literatura niemiecka, pomimo, iż Dmowski był największym wrogiem Niemiec, i że tylko dzięki jego pracom Polska odzyskała na kongresie pokoju zabór pruski i terytorjalny dostęp do morza.

Że twierdzenia te nie są gołosłowne, tego dowodzą zarówno Recke, jak Roth z iście niemiecką systematycznością

*) Przytaczamy ten ustęp w brzmieniu oryginalnem: „Und erst der militärische Zusammenbruch Deutschlands schuf die Möglichkeit, den polnischen Staat in dem Umfange, wie die Feinde Deutschlands ihn planten, entstehen zu lassen. Aber auch damals wäre Polen nie in dem Umfange entstanden, wie es jetzt vorhanden ist, wenn nicht ein Mann in geschickter Arbeit die Fundamente für diesen Staat gelegt und immer wieder, unermüdlich und zäh, auf den Ausbau der Form gedrungen hätte. Die Bedeutung des Politikers Roman Dmowski für die Entstehung des gegenwärtigen polnischen Staates kann nicht hoch genug angeschlagen werden“.

w długim wywodzie, wykazującym, w jaki sposób Dmowski przeprowadził na kongresie polskie żądania terytorjalne. Ramy artykułu nie pozwalają mi na przedstawienie szczegółowe tego niezwykle interesującego przedmiotu, i na wniknięcie w momenty, które dla opinii polskiej miałyby rewelacyjne wprost znaczenie.

Jednak już to, cośmy zdołali przedstawić na tem miejscu, wystarcza, aby stwierdzić na podstawie obcych świadectw, a więc nie mogących być o względy partyjne posądzonemi, w jaki sposób Polska uniknęła na kongresie pokojowym wielu niebezpieczeństw i wygrała przed trybunałem świata swą słuszną, ale bardzo nie uznawaną sprawę.

W stwierdzeniu tem mamy, oczywiście, skonstatowanie wielkiej roli dziejowej Romana Dmowskiego, jako twórcy fundamentów pod mocarstwowe stanowisko Polski. Ale w stwierdzeniu tem jest coś więcej, coś co ma dla narodu polskiego znaczenie powszechne i wieczne, stwierdzenie, iż własnym wysiłkom, własnemu trudowi zawdzięczamy, iż gmach Rzeczypospolitej wzniesiony został, jako gmach wielkiego narodu.

Tę wielką prawdę trzeba uprzytomnić sobie w listopadową rocznicę, lecz to nie dosyć: tą prawdą trzeba żyć i czerpać z niej moc ducha i siłę wielkiego czynu.

(Kurjer Warszawski Nr. 310 z dnia 11.XI. 1927 r.).

XV.

Nowe zadania parlamentu.

Zakończenie okresu ustawodawczego naszego parlamentu przerasta co do swego znaczenia zwykły upływ kadencji parlamentarnej w innych państwach. Mamy tu na myśli nie tylko wyjątkowe okoliczności, w jakich to zakończenie odbywa się obecnie u nas, ale stanąwszy na szerszej podstawie, patrzymy na to zakończenie, jako na zamknięcie pewnego okresu formowania się wewnętrznego państwa. Wprawdzie Polska, pozbawiona własnej państwowości od r. 1832, t. j. w okresie najin-

ten sywniejszego rozwoju konstytucjonalizmu, po wskrzeszeniu swem chciała stanąć i pod względem form ustrojowych w jednym rzędzie z najbardziej w tym rozwoju posuniętymi narodami, ale możliwości prawno polityczne są ograniczone, formy ustrojowe potrzebują odpowiedniego podłoża społecznego, a to wszystko nie da się zaimprovizować, to wszystko nie da się wytworzyć momentalnie. Własne doświadczenie państwowe, wskazujące, jak funkcjonują dane urządzenia polityczne w istniejących warunkach społecznych, jest tu także podstawą dalszego rozwoju.

Jakie kryterjum wziąć, aby ocenić wartość urządzeń politycznych, jako ram życia państwowego?

Takie urządzenia polityczne należy uznać za dodatnie, które służą do wewnętrznej konsolidacji organizmu państwowego i społecznego. Tylko wtenczas bowiem służą one nietylko spełnianiu przez państwo jego aktualnych zadań, ale także jego rozwojowi.

Te ogólne tezy stosując do Polski, uznać należy, iż nasze urządzenia polityczne powinny mieć cel dwojaki: po pierwsze, konsolidować państwo pod względem narodowym, po drugie, wychowywać społeczeństwo pod względem politycznym.

Kamieniem węgielnym, a zarazem najpiękniejszą myślą konstytucji marcowej jest idea, iż Polska jest państwem narodowym. Idea ta, wyrażona jest przedewszystkiem w natchnionych słowach wstępu do konstytucji, stwierdzającego, że państwo polskie jest dziełem narodu polskiego i że stanowi ono jego zjednoczoną i niepodległą matkę-ojczyznę! Idea ta wyrażona jest następnie we wszystkich urządzeniach konstytucyjnych. Urządzenia te, jako swój cel naczelny, mają dobro całej zjednoczonej i niepodległej ojczyzny, służyć przeto mają ze spoleniu wszystkich ziem polskich i mieszkańców ich, przeniknięciu ich jednym polskim ideałem państwowo-narodowym. Instytucje polityczne muszą zapewnić charakter polski, narodowy państwa.

Słuszny jest pogląd, iż przy wysokim stanie kultury ogólnej i politycznej, urządzenia polityczne grają rolę drugorzędną. Konstytucja Stanów Zjednoczonych napewno nie wystarczyłaby

do dobrego urządzenia się innemu narodowi, niż yankesi. Wobec niskiego stanu kultury ogólnej i wyrobienia politycznego ludności naszej, po za b. dzielnicą pruską, urządzenia polityczne nasze, jak i praktyka państwowa, powinny dążyć do wychowania kulturalno-politycznego społeczeństwa.

Państwo powinno rozwijać w społeczeństwie zmysł państwowy, poczucie praworządności, wytwarzać spójnię między sobą a nim. Jakże to wszystko jest szczególnie ważne u nas, gdzie trzeba zacierać ślady państwowości obcej i autokratycznej! Przecież trzeba wpoić w naród przekonanie, że państwo nie jest czemś obcem, ani czemś brutalnem i nieracjonalnem!

Państwo musi uznać, iż organizacja społeczna jest podstawą organizacji państwowej. Istnienie silnych, dobrze zorganizowanych stronnictw jest wytworzeniem warunków istotnie silnych rządów. Podstawą parlamentu są partje polityczne, ogarniające w swych szeregach szerokie warstwy i obejmujące w swych programach interesy państwowo-narodowe i społeczne.

Rzucając wzrok wstecz na działalność sejmu, którego właśnie kadencja jest zamknięta, stwierdzimy, oczywiście, że napotykał on na trudności w rozwinięciu swych działań wskutek braku stałej większości, to zaś stało w związku ze zbyt niemiernym rozdrobieniem partyjnym. Krytyka sejmu stała się aż nazbyt popularna, nie jest ona wszakże ani głęboka, ani całkowicie słuszna. Przedewszystkiem wady sejmu nie były wadami parlamentarnymi w ścisłym słowa znaczeniu, lecz były odbiciem wad społeczeństwa samego. Nie można utrzymywać, że były to wady kasty parlamentarzystów, wady zawodowe, bo kasta ta wprost nie zdołała się wytworzyć, lecz przeciwnie, zarówno brak przygotowania do pracy parlamentarnej, spotykany u wielu posłów jak i trudności w wytworzeniu stałej większości, były wynikiem ogólnego stanu społeczeństwa. Ważne jest wszakże stwierdzić, iż podczas trwania sejmu i senatu, których kadencja tylko co się skończyła, odbywał się tak w społeczeństwie, jak w sejmie proces konsolidacyjny. Idea naprawy konstytucji dojrzała przed przewrotem majowym. Uchwalenie zmian konstytucji marcowej przez sejm i senat było wynikiem nie rewolucji, lecz ewolucji.

Dalszy rozwój życia państwowego wychodzi już poza od-

powiedzialność historyczną sejmu i senatu. Jest to okres, noszący wybitny charakter przejściowy, tymczasowy. Stan prawny i faktyczny nie są uzgodnione, co nie może wpływać dodatnio na rozwój polityczny społeczeństwa. Jednocześnie proces konsolidacji politycznej został nie tylko zahamowany, ale nawet stwierdzić trzeba zwiększenie się ilości partji, wzrost antagonizmów partyjnych, i zastosowanie systemu zdobyczy politycznych na szeroką skalę. Towarzyszy tym zjawiskom wzrost prądów radykalnych, przyczem wzmacnia się nie tylko radykalizm polityczny, ale i narodowościowy.

Wszystko to są zjawiska ujemne ze stanowiska rozwoju życia politycznego i konsolidacji państwowej. Wyłania się konieczność uzgodnienia zasady autorytetu i praworządności, stworzenia gwarancji prawnych zarówno dla rządu, jak i parlamentu, oraz wytworzenia warunków dalszego normalnego rozwoju życia politycznego. To są nauki, jakie nam daje doświadczenie okresu 1922—1927 i zarazem zadania, jakie stają przed przyszłym sejmem, który ma być, według postanowień konstytucji, nową konstytuanta. Oby to kapitalne zadanie było rozwiązane w myśl żywotnych interesów państwa, które potrzebuje dla swego rozwoju pokoju wewnętrznego, a nie walki partyjnej o zdobycze polityczne.

(*Kurjer Warszawski*, Nr. 334 z dn. 5. XII. 1927 r.)

XVI

Rewizja Konstytucji.

Należy przyjąć z wielkiem uznaniem inicjatywę redakcji *Kurjera Warszawskiego* ogłoszenia ankiety w sprawie zmiany konstytucji, zmiany, przewidzianej w konstytucyjnej ustawie z d. 17 marca 1921 r., bo przez nią ułatwionej; zmiany, która jest, z drugiej strony, postulatem powszechnie przyjętym.

Wprawdzie o zmianie konstytucji pisano już tak wiele: bezpośrednio po jej wydaniu rozległy się liczne głosy krytyki, a w następstwie poddano ją wielostronnej fachowej ocenie.

Mimo to jednak sędzę, że temat nie został bynajmniej wyczerpany, przeciwnie, staje on obecnie przed nami w nowej postaci. Literatura bowiem, zarówno naukowa, jak i publicystyczna, omawiająca braki konstytucji marcowej stanowiła krytykę przerostu parlamentaryzmu, systemu, który w swej pracy o zmianie konstytucji (Wilno, 1927) nazwałem systemem absolutyzmu parlamentarnego. System ten wprowadzie i po zmianie 1920 r. jest systemem legalnym, ale w rzeczywistości należy już do przeszłości. Od maja 1926 r. faktyczny system polityczny, wśród którego żyje Polska, jest już zgoła odmienny: punkt ciężkości przeniósł się do władzy wykonawczej, absolutyzm parlamentarny został zastąpiony przez absolutyzm rządowy.

W ten sposób okres 5-letni istnienia pierwszego sejmku, mający być okresem próby systemu konstytucyjnego, nadspodziewanie daje nam doświadczenie o wiele bogatsze, niż przewidywali autorowie konstytucji marcowej, doświadczenie nie jednostronne, ale dwustronne. Historia widocznie pracuje za Polskę: wobec konieczności wewnętrznej konsolidacji państwa, znajdującego się w obliczu tylu niebezpieczeństw i przeciwności, tempo rozwoju naszego jest podwójnie szybkie, jeden okres ustawodawczy dostarcza nam podwójnej próby ustrojowej.

Obydwie bowiem części tego okresu, zdaniem mojem, są tylko próbą ustrojową. Był nią bezwątpienia okres wszechwładzy sejmku, ale jest nią w niemniejszej mierze i okres drugi—wszechwładzy rządu.

Położenie konstytucyjne w Polsce nie przedstawia się w istocie tak, jak się wielu zdaje, iż istnieje tylko rozdźwięk między faktycznym stanem politycznym a stanem legalnym, między faktyczną konstytucją a konstytucją pisaną, a więc że trzeba tylko ulegalizować fakt.

Niestety, tak nie jest. Nie możemy uznać dzisiejszego stanu rzeczy nie tylko za idealny, ale nawet nie za stan bez widocznych braków i stron ujemnych. Dlatego ulegalizowania jedynie tego stanu nie moglibyśmy uznać za rozwiązanie zagadnienia reformy konstytucji.

Ale za to dzisiejszy stan polityczny przynosi nam cenne doświadczenie dziejowe i jest on, jako eksperyment ustrojowy

argumentem decydującym przeciwko przejściu do systemu rządów prezydjalnych w Polsce.

Przyjęcie systemu amerykańskiego rządów prezydenta zostało wysunięte, jako program, przez jedną z partji. Z drugiej strony spotkało się ono z energicznym sprzeciwem, jako system „rozwoju poprzez katastrofy”, jako ewentualność ciągłych rewolt, jak to się dzieje w niektórych państwach Ameryki południowej.

Byłem zawsze przeciwnikiem wprowadzenia do Polski amerykańskiego systemu politycznego, na stanowisku tem trwam, chociaż kieruję się zupełnie odmienną metodą patrzenia, niż poseł Niedziałkowski obawiający się „rozwoju poprzez katastrofy”. Muszę również stwierdzić, iż drugi okres minionego pięciolecia utrwalił mnie w mym negatywnym stosunku do wprowadzenia u nas systemu amerykańskiego, w prawdzie bowiem nie był on nim w czystej postaci, ale w każdym razie był systemem zbliżonym.

Przyjęciu amerykańskiego systemu stoi, zdaniem mojem, na przeszkodzie brak wielkich partji narodowych. Wywołane jest to zarówno niskim stopniem rozwoju i kultury politycznej i ogólnej, jak i stanem społeczeństwa, niejednorodnym w różnych b. zaborach i niewyraźnie jeszcze uwarstwowionym. Przy braku kultury politycznej i ogólnej, przy niejasnej strukturze społecznej, braknie stałej podstawy dla rządów prezydenckich, wszak nie może być nią stale siła zbrojna państwa, dla innych celów z natury rzeczy istniejąca. W tym stanie rzeczy tylko najdalej idąca demagogja mogłaby torować drogę do krzesła prezydjalnego, wątpić należy, czy z pożytkiem dla powagi władzy i siły państwa, raczej przypuszczać trzeba powtórzenie się charakterystycznych cech elekcji *viritim* naszych królów i ich naturalnej konsekwencji — *pact'ów convent'ów*.

Co gorsza, że system prezydjalny nie byłby w stanie wychować społeczeństwa pod względem politycznym, przenosząc do jednostki rządu państwem, osłabiłby zainteresowanie sprawami państwa, co przy naszym usposobieniu niefrasobliwem prowadziłoby nie do rewolt, bynajmniej! ale wprost przeciwnie, do zjawiska, które powstało w Polsce w 17-em i 18-em stuleciach, braku zainteresowania się ogółu *sprawą publiczną*.

Polska, otoczona zewsząd nieprzyjawnymi potęgami, może istnieć i rozwijać się tylko przy czynnym patryotyzmie swych obywateli, tylko miłość sprawy publicznej i wysiłek całego narodu może wynieść naszą łódź państwową. Nie bójcie się polityki! Wśród fałszywych doktryn naród pozna kierunki, zmierzające nie do prywaty, lecz do dobra publicznego. Klęska istotna zaczyna się wtedy, gdy naród przestaje się interesować polityką, gdy zamyka się w swych sprawach prywatnych, wprawdzie bardzo ważnych, ale nie mogących być jedynymi. Niestety, od półtora roku widzimy coraz malejące zainteresowanie się sprawami politycznymi, jak wielu ludzi nie ma wprost obecnie żadnych przekonań politycznych. Gdyby ten stan miał się utrwalić, gdyby masy ogarnął marazm polityczny, byłoby to zjawiskiem niezmiernie groźnym dla państwa.

Zmiana konstytucji nie może być eksperymentem. Musi być więc ostrożna, ewolucyjna, a nie rewolucyjna. Musi stanowić ewolucję systemu konstytucji marcowej, ale nie krańcową przeciwność. Trzeba wzmocnić niezależność i władzę prezydenta Rzplitej, utrwalić stanowisko rządu, ale jednocześnie zagwarantować prawa parlamentu, jako organu ustawodawczego i kontrolującego rząd, zabezpieczyć skutecznie praworządność w państwie

Na osiągnięcie tych wyników złożyć się musi cały szereg zmian, dotyczących zarówno budowy władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej, jak również i ich wzajemnego stosunku.. Nie mogę w ramach krótkiego z konieczności artykułu przejść do omawiania szczegółów, muszę jednak zaznaczyć całkiem jasno swe stanowisko zasadnicze. Zdaniem mojem, nie potrzeba wychodzić z ram systemu parlamentarnego, aby uzdrowić stosunki polityczne w państwie, przeciwnie jestem mocno przekonany, że tylko ulepszony system parlamentarny najskuteczniej zapewnić nam może *normalizację* życia oraz rozwój społeczeństwa i państwa. System ten zapewnia średnie wyniki, ale przecież w życiu te średnie wyniki zapewniają powodzenie. Polska więc też musi się opierać na zbiorowym wysiłku swych obywateli, na ich codziennym trudzie rąk i myśli.

(Ankieta „Kurjera Warsz.” p. t.: „Nauka ma głos”, Nr. 1 z dn. 1. I. 1928 r.)

Panowanie prawa.

Konserwatywno-radykalna wyborcza koalicja prorządowa nie wysunęła żadnego pozytywnego programu, złożona bowiem z żywiołów wzajemnie wyłączających się, złączonych sztucznie i niejako przypadkowo, programu takiego nie ma i mieć nie może. Co więcej, nawet dyskusja nad próbą wspólnego programu mogłaby być niebezpieczna dla tak sztucznego sojuszu, wnet bowiem wystąpiłaby rozbieżność poglądów i celów.

Hasła: „wzmocnienia rządu“, „rozszerzenia władzy prezydenta Rzeczypospolitej“, „ograniczenia sejmokracji“ nie mogą być uważane za hasła koalicji prorządowej, hasła te bowiem, wysunięte jeszcze przed przewrotem majowym przez obóz narodowy, stały się powszechnie uznanymi postulatami politycznymi. Propagowana zaś ze strony pozornie bezpartyjnego bloku t. zw. walka z partyjnictwem nie jest niczem innym, jak manewrem taktycznym. Pod szumem, jaskrawem, hasłem walki z partyjnictwem tworzy się i popiera nowe partje, ruguje się ludzi, należących do obozu narodowego, a wysuwa własnych; słowem trzeba by stworzyć nową definicję „partyjnictwa“, jako przynależności do obozu narodowego. W takim jednak razie mamy stworzenie koalicji konserwatywno-radykalnej na podstawie czysto negatywnego programu walki z obozem katolicko - narodowym, nie mamy zaś programu pozytywnego — istotnej naprawy stosunków w państwie.

Że wspólnego *programu* konserwatywno-radykalnego nie ma i być nie może, że mogą być tylko konserwatywno - radykalne *kombinacje* wyborcze, to jest jasne. Uświadomiwszy to sobie, nie możemy uznać sytuacji za pomyślną dla interesów państwowych i narodowych. Potrzeba wniesienia do walki wyborczej czynnika ideowego, wysunięcia programu pozytywnego, owianego istotną troską o dobro państwa, wzniesienia się ponad nienormalne kombinacje wyborcze. W obecnym stanie rzeczy zadanie to przypadło niepodzielnie w udziale obozowi narodowemu, jako wielkiemu prądowi społecznemu, dominują-

cemu w życiu naszego narodu, wewnętrznie jednolitemu i opartemu na ideowej podstawie patriotyzmu i etyki chrześcijańskiej.

Z natury rzeczy program ten musi składać się z elementów zachowawczych i reformistycznych, połączonych w jedną całość zasadniczym poglądem umiarkowanym, t. j. przeświadczeniem o konieczności *ewolucyjnego* rozwoju polityczno-społecznego.

W swej części zachowawczej program narodowy jest przeciwstawieniem programu radykalno-socjalistycznego. Chodzić nam przedewszystkiem musi o zachowanie charakteru zasadniczego państwa polskiego, jako państwa narodowego, jednolitego w swej strukturze; wyłączenie federalizmu w ustroju państwowym jest prostą konsekwencją tej zasady naczelnej. Również stosunek państwa do Kościoła zachowany być musi nienaruszony, a w konsekwencji przeciwstawia się program narodowy radykalno-socjalistycznym projektom rozdziału Kościoła od państwa.

Część reformistyczna programu narodowego musi pozostawać w ścisłym organicznym związku z częścią zachowawczą. Rozwijać i rozbudowywać państwo trzeba nie za pomocą metod destrukcyjnych, lecz twórczych. Konstytucja polska powinna być zmieniona nie pod kątem widzenia uprzywilejowania jakiegoś czynnika państwowości, lecz harmonijnego rozwoju wszystkich czynników. Nienormalnem zjawiskiem była w przeszłości przewaga bezwzględna sejmu, która doprowadziła do absolutyzmu sejmowego, równie jednak nienormalnem zjawiskiem byłby absolutyzm rządowy. Rywalizacja rządu i parlamentu musi ustąpić stosunkom normalnym, to znaczy: każdemu z czynników władzy, zarówno ustawodawczemu, jak i wykonawczemu musi być dana możliwość normalnej pracy państwowej. A więc, przykładowo biorąc, ciała ustawodawcze muszą mieć zapewnione normalne wykonywanie *kontroli* nad administracją, rzeczą regulaminu sejmowego będzie zabobiedzić nadużyciu prawa interpelacji; ale z drugiej strony brak kontroli parlamentarnej nad administracją wróciłby nas do czasów państwa policyjnego, a ponadto wywołałby upadek naszej administracji.

Sądzimy przeciwnie, że normalny rozwój państwa i stosunków społecznych, ekonomicznych i politycznych zależy jest od skutecznego i wszechstronnego zagwarantowania prapraworządności. Panowanie prawa — to naczelny postulat, *conditio sine qua non*, być albo niebyć państwa polskiego.

Przed majestatem prawa konstytucyjnego schylić musi głowę parlament: trybunał konstytucyjny winien zapobiedz wydawaniu ustaw sprzecznych z konstytucją.

Ścisła legalność, bezstronność i apolityczność muszą być cechami administracji. Zabezpieczenie swe znaleźć muszą w stworzeniu sądów administracyjnych 1-ej instancji.

Niezawisłość sądownictwa musi być szanowana z jaknajwiększą skrupulatnością, wszelki wyjątek w tej dziedzinie byłby podkopaniem fundamentów państwowych.

Tylko panowanie prawa zabezpieczyć może to, co państwu naszemu najbardziej jest potrzebne, t. j. pokojowy wszechstronny rozwój.

Myłne jest przekonanie, że silna władza nie może być skrępowana prawem, przeciwnie, sądzimy, że prawdziwie silną władzą może być tylko władza, oparta na prawie. Właśnie dzięki daleko idącej ochronie prawa i wielkiemu znaczeniu sądów władza państwowa w Anglii i Stanach Zjednoczonych jest silniejsza, niż gdziekolwiek indziej. Odwrotnie, samowładna monarchja, oparta na despotyzmie, nie zdołała zapanować nad rozwojem stosunków wewnętrznych w państwie i utorowała drogę despotyzmowi bolszewickiemu.

Czułość nasza nad zapewnieniem panowania prawa i zachowaniem politycznych form zachodnio-europejskich musi być integralną częścią pozytywnego programu narodowego. Hasłem naszym być musi: przez odrodzenie prawa do odrodzenia państwa.

(Kurj. Warsz. Nr. 47, z dnia 16.II. 1928 r.).

XVIII.

W obronie tradycji państwowej.

„Słusznie profesor wiedeński Kelsen, jeden z najwybitniejszych konstytucjonalistów współczesnych i filozofów prawa, powiada, że siła państwa nie polega na armatach, karabinach maszynowych, więzieniach i szubienicach, gdyż wszystko to są martwe same w sobie przedmioty, które uzyskują swoje znaczenie jedynie dzięki ideom, wyobrażeniom ludzi, którzy nimi się posługują. Siła państwa nie jest materjalnej, fizycznej natury, lecz przedewszystkiem natury idealnej, moralnej. Jest ona siłą *związku* państwowego, spójności wewnętrznej.

Jednem z elementów tej więzi psychiczno-etycznej jest tradycja państwowa, łącząca przeszłość z przyszłością, wytwarzająca ciągłość życia państwowego wśród zmieniających się pokoleń. Im ta tradycja jest dłuższą, im bogatszą jest, im więcej wykazuje chlubnych kart, zasłużonych nazwisk, pięknych czynów indywidualnych i zbiorowych, tem silniejszy jest związek państwowy, na tem trwalszej podstawie opiera się państwo.

Przekreślić tradycję, oczernić przeszłość to najpewniejsza droga, by rozluźnić węzeł psychiczno-etyczny, na którym polega byt wszelkiej zbiorowości, a zatem w samym korzeniu byt ten podciąć; wszak nie innych środków używali nasi wrogowie, którzy za pośrednictwem takich „historyków“, jak osławiony Iłowajski, oczerniali przeszłość narodu polskiego. Szczęściem, skuteczny środek przeciwko tej truciźnie naród nasz znalazł w literaturze ojczystej, a przedewszystkiem w gloryfikacji tej przeszłości w nieśmiertelnej „Trylogji“ Sienkiewicza.

Łatwo jest ocenić, jak szczególne znaczenie posiada tradycja państwowa dla państwa, które powstało przed zaledwie dziesiątkiem lat z trzech części, które w ciągu 150-letniej przynależności do obcych organizmów państwowych zdążyły rozluźnić swą spójnię duchową. Wprawdzie nie można tu jeszcze mówić o tradycji na większą skalę, ale i ten zawiązek tradycji państwowej z pierwszego dziesięciolecia posiada niesłychanie ważne znaczenie. Ważnym bowiem jest *punkt wyjścia* wskrze-

szanej państwowości polskiej: czy wskreszenie państwa zbiega się z odrodzeniem narodu, czy też wskrzeszona państwowość zdąży toż z rami tej państwowości przedrozbirowej, która okazała się niezdolną do stawienia czoła niepomysłnej koniunkturze politycznej? Dlatego zawiązek tradycji państwowej z pierwszego dziesięciolecia odgrywa niepoślednią rolę w konsolidacji wewnętrznej państwa.

Chcąc być sprawiedliwym w ocenie naszej niedługiej przeszłości państwowej należy do rachunku politycznego wnieść wszystkie czynniki i okoliczności, z udziałem których i wśród których odbywał się rozwój państwowości polskiej.

Należy przedewszystkiem podkreślić spontaniczny czyn ogółu społeczeństwa we wszystkich jego warstwach przy odbudowaniu państwa polskiego. Czyn ten sięga jeszcze epoki okupacji austro-niemieckiej. Obywatel-milicjant z białą czerwoną opaską na cywilnem ubraniu był na ulicach stolicy i w kraju pierwszym zwiastunem zbliżającego się odrodzenia państwowego. A zapal, z jakim prawnicy nasi zaraz po wyjściu rosjan utworzyli sądy obywatelskie? A ofiarność i dar organizacyjny komitetów obywatelskich z czasu wojny, tych poprzedników urzędów polskich? A spontaniczne organizowanie się armji w kraju, we Francji, w Ameryce, w Rosji i Syberji?

Należy dalej uwzględnić te trudności zewnętrzne, które państwowość polska musiała pokonać z chwilą swego powstania, które zbyteczne przypominać na tem miejscu.

Trzeba wreszcie sąd swój budować na ostatecznych rezultatach. Tak więc popularny sąd o parlamentaryzmie polskim, o dwóch pierwszych sejmach należy skorygować przez uwydatnienie roli sejmów w zjednoczeniu państwowem Polski.

Pomimo swych wad, dotychczasowe sejmy polskie dokonały wielkiego dzieła: oto zasiedli w nich do wspólnej pracy posłowie z trzech byłych zaborów. Nie gdzieindziej, ale w sejmie dokonało się prawdziwe, żywe zjednoczenie narodu.

Wady sejmów polskich nie były specyficznymi wadami parlamentarnymi, ale były odbiciem wad samego społeczeństwa. Zresztą, ścieranie się prądów polityczno-społecznych na terenie parlamentarnym miało i dobrą stronę: zapewniało pokojowy rozwój stosunków państwowych.

Pomimo, iż obiektywny sąd o pierwszych latach państwowości polskiej w ostatecznym rezultacie wypaść musi dodatnio, powstała teoria t. zw. sanacyjna, dzieląca rozwój państwowości polskiej na dwa okresy: przed majem 1926 r. i po tej dacie. W pierwszym okresie mają być same minusy, w drugim same plusy.

Teoria sanacyjna, zauważmy, wykazuje przede wszystkim prymitywizm myślowy w traktowaniu życia państwowego: wnosi ona doń wprost pierwiastek cudowności, zapoznaje organiczny charakter zjawisk społecznych. Gdyby nawet w okresie drugim przeważały plusy, to byłoby zbyt niemiłym upraszczaniem myślowym przypisywanie ich zmianie systemu politycznego, a nie naturalnemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu w miarę postępowania odbudowy gospodarstwa narodowego i oddalania się od okresu wielkiej wojny z jednej strony, z drugiej zaś wyników pracy pierwszych lat państwowości polskiej, boć przecież prace państwowe dopiero po latach przynoszą swe rezultaty.

Już to samo wskazuje, że teoria sanacyjna jest mylną i w ocenie okresu poprzedniego, gdyby bowiem ten okres miał być tylko ujemny, to z pewnością niemożliwą byłaby twórczość nowego systemu politycznego, któryby przecież nie mógł tworzyć z *niczego*.

I istotnie, należy stwierdzić, iż pierwsze lata państwowości polskiej to ciężkie borykanie się z zadaniami ponad siły, to przeorywanie nietkniętego gruntu. Jeżeli w pracy tej były zboczenia lub winy indywidualne, to przecież z całokształtu tej pracy społeczeństwo nasze może być słuszenie dumne, i to właśnie stanowi ten cenny nasz walor moralny, nasz dorobek państwowy, zawiązek naszej tradycji państwowej.

Ale teoria sanacyjna jest błędna przede wszystkim właśnie z punktu widzenia państwowego. Stawiając u progu wskrzeszenia Polski zepsucie i upadek, uogólniając sporadyczne fakty, podrywa ona więź społeczną i wiarę w nasze zdolności państwowotwórcze. Dlatego teoria sanacyjna nie jest teorią państwowotwórczą, lecz jest samą najlepszym przykładem ducha partyjnego.

(Kurjer Warsz. Nr. 63 z dn. 3 III. 1928 r.)



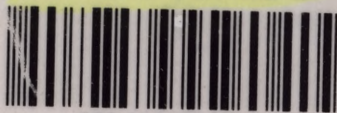
SPIS RZECZY.

	str.
I. Ku odrodzeniu narodu i państwa.	5
II. Do czego dążymy w naszym ustroju państwowym? .	8
III. Potrzeba gruntowej reformy.	11
IV. Rywalizacja sejmu i senatu	13
V. Terminy konstytucyjne.	16
VI. Uchylanie dekretów.	18
VII. Naprawa ordynacji wyborczej.	21
VIII. Czy hasło monarchji jest w Polsce aktualne? . . .	23
IX. Złe zwyczaje konstytucyjne.	30
X. Zadania ostatniej sesji sejmowej.	33
XI. Depopularyzacja zdrowej idei.	36
XII. Stosunek dekretów do ustaw i uchwał sejmowych .	39
XIII. Uchwalenie budżetu.	41
XIV. W rocznicę wyzwolenia.	43
XV. Nowe zadania parlamentu	47
VVI. Rewizja Konstytucji	50
XVII. Panowanie prawa.	54
XVIII. W obronie tradycji państwowej.	57



Wojewódzka Biblioteka
Publiczna w Opolu

CM 313488



000-313488-00-0

INNE PRACE TEGOŻ AUTORA

OSOBNOWYDANE:

Powstawanie państw ze stanowiska nauki o państwie i prawa międzynarodowego. Warszawa 1916.
Skład gl. J. Zawadzki, Wilno.

O prawach i zobowiązaniach nowopowstałego państwa. Warszawa 1918 (wyczerpane).

Ustrój państwowy Austro-Węgier, Warszawa 1918. Kasa im. Mianowskiego.

Polskie Prawo Polityczne, Warszawa, 1922. Hoesick.

Ordynacje wyborcze do sejmu i senatu z dn. 28 lipca 1922 roku w świetle uwag prawniczych, Warszawa, 1922. Hoesick.

Zarys ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, 1923. Hoesick.

Likwidacja mienia niemieckiego w Polsce, Warszawa, 1925. Gebethner.

O zmianie konstytucji polskiej, Wilno, 1927, Zawadzki.
