

DR. WACŁAW KOMARNICKI
PROFESOR UNIWERSYTETU WILEŃSKIEGO

O ZMIANIE KONSTYTUCJI POLSKIEJ



NAKŁADEM I DRUKIEM JÓZEFA ZAWADZKIEGO W WILNIE

1 9 2 7

DR. WACŁAW KOMARNICKI

PROFESOR UNIwersYTETU WILeŃSKIEGO

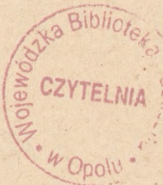
*Konfianemu i Drogiemu Kolidze
Dr K. M. Krupjanowskiemu
z wyrazami szczerej przyjaźni
6/XI 26 od autora*

O ZMIANIE KONSTYTUCJI POLSKIEJ



NAKŁADEM I DRUKIEM JÓZEFA ZAWADZKIEGO W WILNIE

1927



CM 313530

Wpisano do Księgi Akcesji

Akc. D1 nr/2011/
129 04

Pamięci Ojca.

PRZEDMOWA.

Odbudowa państwowości polskiej postępuje powoli i z trudem. Nie tradycji państwowej została przez półtora stulecia trwającą niewolę zerwana. Wiek XIX-ty, wiek naszej niewoli, był epoką szczególnie intensywnego rozwoju politycznego, w której kształtowały się formy ustrojowe nowoczesnego państwa konstytucyjnego. Do bytu niepodległego przywrócona została Polska w dobie ciężkiego przesilenia społeczno-politycznego i moralnego Europy. To wszystko sprawia, że pracujemy nad odbudową naszej państwowości w szczególnie trudnych, subiektywnie i obiektywnie, warunkach: brak nam doświadczenia, samodzielności myślenia politycznego, przeszczepiamy obce wzory na glebę polską i badamy wyniki, dążymy do zasymilowania instytucyj innych narodów i do wyszukania form najbardziej nam odpowiadających.

Zrozumiął przeto jest rzeczą, że rozwój polskiego ustroju państwowego odbywać się musi etapami, jak również, że nasza twórczość ustawodawcza w tej nowej dla nas dziedzinie wydaje zrazu dalekie od doskonałości twory.

Pierwszym etapem była t. zw. mała konstytucja z r. 1919, drugim konstytucja z 17 marca 1921 r., trzecim wreszcie jest ustawa z 2 sierpnia 1926 r., zmieniająca i uzupełniająca konstytucję marcową.

Zadaniem pracy niniejszej jest zbadać — z konstytucyjnego i prawnego stanowiska — ustawę sierpniową 1926 r. o zmianie konstytucji. By ją oświetlić wszechstronnie, a każdy etap rozwoju polskiego konstytucjonalizmu, zdaniem naszym, musi podlegać skrupulatnemu badaniu, dajemy najpierw charakterystykę dotychczasowego systemu politycznego, wytworzonego na podstawie konstytucji marcowej. Z braków bowiem tego systemu zrodziła się potrzeba zmiany konstytucji.

W prądach dążeń do reformy konstytucyjnej szukamy następnie genezy ustawy sierpniowej. Zajmujemy się dość obszernie projektami zmiany konstytucji, ponieważ nie tylko rzucają nam światło na ustawę sierpniową, ale same w sobie mają znaczenie, jako świadectwa odbywanej przez społeczeństwo ewolucji poglądów konstytucyjnych.

Samą ustawę sierpniową badamy w sposób dwójaki: analizujemy jej przepisy metodą dogmatyczno - prawną, a następnie rozpatrujemy ją w związku z całokształtem norm naszego prawa politycznego, czyli ze stanowiska systemu konstytucyjnego.

Układ treści i metoda badań pozostają te same, które stosowałem w mem „Polskiem Prawie Politycznem“ (Warszawa, 1922), przedstawiającem genezę i system naszego prawa politycznego.

Praca niniejsza, stanowiąc zamkniętą i oddzielną całość, jest zarazem kontynuacją mojego systemu prawa politycznego, uzupełnia go przez przedstawienie najnowszej fazy rozwoju tego prawa.

Wacław Komarnicki.

Wilno, w październiku 1926 r.

SPIS RZECZY.

	<i>Str.</i>
Przedmowa	V.
I. Charakterystyka systemu politycznego, wytworzonego na podstawie konstytucji z dn. 17 marca 1921 r.	1.
II. Kierunki dążeń do reformy systemu politycznego w nauce i publicystyce . .	12.
III. Projekty zmiany konstytucji, wysunięte przez kluby sejmowe	15.
IV. Projekt zmiany konstytucji, zgłoszony przez rząd Bartla - Makowskiego . . .	35.
V. Ustawa z dn. 2 sierpnia 1926 r., zmieniająca i uzupełniająca konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 17 marca 1921 r.	48.
VI. Zakończenie	66.

I. Charakterystyka systemu politycznego, wytworzonego na podstawie Konstytucji z d. 17 marca 1921 r.

Określając ustrój naczelnych władz państwowych i ich wzajemny stosunek, każda konstytucja stwarza założenia dla systemu politycznego, który się może na jej podstawie rozwinąć. Dla systemu tego konstytucja daje materiał konstrukcyjny przez to, że określa zarówno strukturę organów władzy, jak i funkcje tych organów, stwarza więc pewne *wielkości*, mówiąc językiem matematyki, pewne *siły*, używając terminu polityki, których ustosunkowanie decyduje o życiu państwowem danego organizmu politycznego, charakteryzuje dany system polityczny, indywidualność ustrojową pewnego państwa.

Jeżeli zważymy, że w ustroju dotychczasowym poza federacjami władza sądowa nie odgrywa roli politycznej,¹⁾ to uznamy, iż momentem decydującym dla systemu politycznego państw współczesnych, jest ustrój władzy ustawodawczej i wykonawczej i ich wzajemny stosunek. Te dwie kwestje ściśle się ze sobą wiążą: t. j. ustrój każdej z tych dwóch władz i ich stosunek wzajemny. Nie tylko od formalnych określeń stosunku tych władz, jakie daje konstytucja, ale i od wewnętrznej struktury, jaką każdej z nich ona zapewnia, a przez to i siły politycznej, zależy, jak się ten stosunek w życiu państwowem ułoży, której da w niem przewagę, z której uczyni siłę życiową, motoryczną państwa. Stosunek egzekutywy i le-

¹⁾ Próba wytworzenia sądownictwa konstytucyjnego (trybunały konstytucyjne w Czechosłowacji (ustawa z dn. 29 lutego 1920 roku w przedmiocie wprowadzenia konst. rep. czechosł. art. 2—3) i Austrii (konst. z 1 października 1920 r. art. 137—147, Austria wszakże jest państwem związkowem) zmierza ku podniesieniu znaczenia politycznego władzy sądowej w ustroju współczesnym wogóle. Wyrazem tej samej tendencji jest przekształcenie dawnego Trybunału Państwowego (*Reichsgericht*) w Niemczech na trybunał konstytucyjny w ścisłym znaczeniu, pomimo wzrostu zespolenia krajów niemieckich.

gislatywy, stanowi najbardziej charakterystyczną cechę współczesnego systemu politycznego ¹⁾. Pierwsza z nich przedstawia we współczesnym ustroju państwowym czynnik autorytetu, druga — wolności, stąd ich naturalne przeciwstawienie wzajemne. W przeciwstawieniu tych dwóch władz można, wychodząc ze stanowiska historycznego, upatrywać reminiscencję przeciwstawienia się króla i stanów, króla i narodu, monarchy i parlamentu, bądź też, jak *Kelsen* ²⁾, widzieć w tem przeciwstawienie państwa (egzekutywa) i społeczeństwa (legislatywa). Dziejowe reminiscencje wywierają wpływ podświadomy na myślenie i działanie polityczne, dają nam częściowe objaśnienie zjawiska, przeciwstawienie się państwa i społeczeństwa w czasach dzisiejszych zmniejsza się coraz bardziej, ustosunkowanie przeto egzekutywy i legislatywy w ustroju państwowym przedstawia się nam, jako typowa, swoista dla danego narodu, uwarunkowana historycznie i psychologicznie, synteza tych dwóch zasadniczych pierwiastków politycznych: autorytetu i wolności.

Podział funkcji państwowych pomiędzy organy ustawodawcze i wykonawcze, stanowiąc o zakresie działania każdej z nich, przedstawia ważne znaczenie dla systemu politycznego, jako większe lub mniejsze zaakcentowanie jednej, lub drugiej zasady w życiu państwowem. Poddanie np. szeregu funkcji administracyjnych kompetencji organu ustawodawczego, oznacza rozszerzenie zasady wolności, aczkolwiek bowiem zarówno akt ustawodawczy, czy administracyjny są aktami autorytetu, jako akty władzy państwowej, a więc jednakowo posiadające charakter imperatywny, to jednak ze stanowiska politycznego sposób dokonania aktu, t. j. forma aktu i charakter konstytucyjny organu dokonywującego dany akt posiada zasadnicze znaczenie. Odwrotnie, przekazanie części kompetencji organu ustawodawczego władzy rządowej oznacza wzrost zasady autorytetu w ustroju państwa, ze względu na formy działania i charakter konstytucyjny tych organów.

Nie tylko jednak podział funkcji państwowych ma znaczenie dla charakterystyki danego systemu politycznego; odgrywa tu rolę także stopień *niezależności* od drugiego organu. Niezależność poli-

¹⁾ Por. Redslob, *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich*, Tübingen, 1918. Tenże, *Le regime parlementaire*, 1924.

²⁾ Kelsen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen, 1911, str. 410 i n., str. 465 i n.

tyczna organu znajduje wyraz w prawnych warunkach działania jego, a więc jego nieodpowiedzialności i możliwości przeprowadzenia swej woli. Niezależność organu we współczesnem państwie konstytucyjnem mierzy się bliskością związku jego ze źródłem władzy, za który w państwie tem uważany jest naród. Stąd pochodzi dominujące stanowisko zarówno w doktrynie, jak i w praktyce władzy ustawodawczej, podporządkowanie jej, w większym lub mniejszym stopniu, organów egzekutywy, stąd też z drugiej strony tendencja niektórych konstytucyj do postawienia na równej płaszczyźnie i naczelnego piastuna władzy wykonawczej przez oparcie tytułu jego władzy na wyborach powszechnych (amerykański system prezydjalny). To samo stosuje się w obrębie organów jednej władzy: jeżeli np. przy systemie dwuizbowym, jedna izba oparta jest na wyborach powszechnych i bezpośrednich, druga na ograniczonych i pośrednich, to wpływ pierwszej z natury rzeczy będzie większy.

Te ogólne uwagi o systemie politycznym zastosujemy do ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, by zbadać, jaki system polityczny wytworzył się na podstawie konstytucji 17 marca 1921 r. Przede wszystkim więc musimy stwierdzić, jakie założenia dla systemu politycznego zawiera konstytucja marcowa.

Twórcy tej konstytucji świadomie oparli ustrój Państwa Polskiego na zasadzie parlamentaryzmu. Mając do wyboru pomiędzy ustrojem prezydjalnym, wyrosłym na gruncie Ameryki, a ustrojem parlamentarnym, powstałym w Anglii i we Francji, a stamtąd rozpowszechnionym wśród państw całego świata, Komisja Konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego w swym projekcie świadomie stanęła na gruncie ustroju parlamentarnego, uważając, iż system amerykański najzupełniej nie odpowiada naszym narodowym skłonnościom i właściwościom ¹⁾.

Zachodzi pytanie dalsze, w jakiej formie ustala konstytucja marcowa system parlamentarny i jak go rozwija? Łącząc parlamentaryzm z republikańskim ustrojem państwa, twórcy konstytucji polskiej wzorować się musieli na ustawach konstytucyjnych francuskich 1875 r., które stworzyły prototyp republiki parlamentarnej.

Wiele przepisów konstytucji marcowej objaśnia się wprost recepcją francuskiego prawa konstytucyjnego. W ten sposób objaśnia się cała koncepcja instytucji prezydentury Rzeczypospolitej, obsa-

¹⁾ Patrz przemówienie sprawozdawcy Komisji Konstytucyjnej posła D-ra Edwarda Dubanowicza w dniu 8 lipca 1920 r. przy otwarciu dyskusji (*Sprawozdanie stenograficzne z CLX posiedzenia Sejmu Ustawodawczego*, łam 4).

dzanej na lat siedem z wyboru zgromadzenia narodowego, identycznie tworzonego co we Francji, stosunek prezydenta do rządu i parlamentu, a przede wszystkim dominujące stanowisko sejmu w ustroju państwowym. Takie ważne momenty ustrojowe, jak sposób tworzenia rządu, warunki wykonywania swych funkcji przez prezydenta Rzplitej, w szczególności zasadniczy regulator funkcjonowania systemu parlamentarnego — możliwość rozwiązania parlamentu przez prezydenta i warunki tegoż, wzorowano w intencji ustawodawczej i literze ustawy na prawie konstytucyjnym francuskim.

Wynikiem tej recepcji francuskiego systemu konstytucyjnego było 1-o uczynienie z prezydentury instytucji ograniczonej właściwie do funkcji reprezentacyjnych, 2-o słabość rządu, jego częste zmiany, 3-o absolutyzm władzy sejmu, 4-o przekształcenie sejmu w oligarchję rządzącą, obieralną na lat 5, wobec faktycznej niemożności wcześniejszego rozwiązania go.

Należy przytem dodać, że wzór parlamentaryzmu francuskiego w polskiej recepcji uległ dalszemu rozwinięciu w kierunku wzmocnienia supremacji parlamentu. Tak więc w zakresie konstrukcji prezydentury wprowadzono dalsze kautele w wykonywaniu funkcji prezydenta (podwójna kontrasygnatura), zwięzono jego kompetencje (przyznanie nie prezydentowi, jak we Francji, ale rządowi prawa inicjatywy ustawodawczej, nieprzewodniczenie przez prezydenta Rzplitej na Radzie Ministrów, nieprzyznanie prawa veto ustawodawczego w jakimkolwiek zakresie poza ustawami śląskimi i wojewódzkimi, bardziej kwalifikowane warunki rozwiązania sejmu, niż izby poselskiej parlamentu francuskiego, ograniczenie praw wojskowych prezydenta). W zakresie rządu sprecyzowano konsekwencje parlamentaryzmu, stwarzając instytucję odwołania ministrów, idąc za przykładem niektórych konstytucyj powojennych ¹⁾, podczas gdy we Francji odpowiedzialność polityczna gabinetu nie przedstawia się w formie ustawodawczo sprecyzowanej sankcji. Nie uznano przytem za potrzebne wzorować się na tych konstytucjach powo-

¹⁾ Konstytucja czesko-słowacka (§ 78); konstytucja niemiecka (art. 54); konstytucja pruska (art. 57) oraz konstytucje innych państw niemieckich, jak Badenu, Bawarii; Hesji, Saksonji, Wirtembergji; konstytucja estońska (§ 64); konstytucja łotewska (art. 59), konstytucja litewska (art. 59); egipska (art. 65); gdańska (art. 30). Patrz Stanisław Starzyński, *Powojenny ustrój państw europejskich*, Kraków, 2 wyd., 1926. Teksty patrz w wyd. *Nowe Konstytucje* — przełożone pod redakcją D-ra Juliana Makowskiego, Warszawa, 1925.

jennych, jak pruska i czechosłowacka, które obstawiają kwalifikowanymi warunkami urzeczywistnienie odpowiedzialności politycznej rządu i poszczególnych ministrów, przez co stworzono możliwość obalenia rządu, wzgl. ministra przypadkową większością ¹⁾. Z drugiej strony uczyniono zupełnie nierealną zwykłą broń gabinetu wobec izb, czyniąc faktycznie niemożliwym ich rozwiązanie. W ten sposób pozbawiono rząd jakiegokolwiek samodzielności w działaniu, oraz uczyniono stanowisko jego niestałym w stopniu najwyższym.

W zakresie władzy ustawodawczej stworzyła konstytucja szczególne warunki dla przewagi izby poselskiej, nazwanej niewłaściwie sejmem. Zamiast właściwego systemu dwuizbowego, przyjętego we Francji, wprowadza konstytucja marcowa surogat dwuizbowości, uszczuplając niezmiernie prawa senatu. Wewnętrzna struktura parlamentu polskiego nie osłabia przeto wszechmocy izby poselskiej, nie stawia szranek dla jaknajdalej idącego rozwinięcia zasady rządów parlamentarnych. Nie zna również konstytucja marcowa badania konstytucyjności ustaw przez sądy zwykłe, czy specjalne (trybunał konstytucyjny), a zatem wykładnię i zachowanie konstytucji zawisłemi czyni li tylko od sejmu. W ten sposób dochodzimy do wniosku, że konstytucja nie stwarza nie tylko żadnej politycznej przeciwwagi sejmu, ale żadnych szranek prawnych jego władzy. Nadto faktyczna nierozwiązalność sejmu stworzyła dlań pewność sytuacji politycznej. Jeżeli jeszcze weźmiemy pod uwagę szczególnie szeroko zakresloną nietykalność poselską, z której członkowie parlamentu polskiego korzystają nie tylko w czasie trwania sesji, lecz i poza sesjami, czyli że nietykalność ta stanowi nie tylko warunek pracy ciał ustawodawczych, lecz *osobisty* przywilej poselski, to dojdziemy do wniosku, że wszystkie te przepisy konstytucyjne wytwarzają takie warunki polityczne, wśród których powstaje specjalna *atmosfera polityczna*. Ta atmosfera polityczna polega na ugruntowaniu się przekonania, iż parlament jest wszechmocny, rząd zaś wobec niego bezsilny. W tej atmosferze politycznej władza wykonawcza abdykuje nawet z tych uprawnień, które jej według konstytucji przysługują, jak to jest też we Francji, gdzie uważa się za stosowanie veto prezydenta, lub rozwiązanie przezeń izby poselskiej za politycznie niemożliwe. Ta atmosfera polityczna i w Pol-

¹⁾ Fakt podobny zaszedł z ministrem oświaty Miklaszewskim, obalonym większością jednego głosu najzupełniej przypadkowo i niespodzianie dnia 10 grudnia 1924 r. (patrz mój artykuł w Kurjerze Warszawskim p. t. *Parlamentaryzm polski na niewłaściwych torach* (Kurjer Warszawski Nr. 360—361 z dnia 27 grudnia 1924).

sce stała się ważnym czynnikiem praktyki konstytucyjnej na niekorzyść władzy wykonawczej.

W wyniku tej analizy dochodzimy do wniosku, iż system polityczny konstytucji marcowej prowadzi z zestawienia jej przepisów do systemu absolutyzmu sejmowego ¹⁾. Zachodzą tutaj dwa pytania:

1-o czy ten wynik polityczny jest w zgodzie z naczelnem założeniem systemu, przyjętego przez konstytucję marcową, t. j. zasadą rządów parlamentarnych?

2-o czy w praktyce ten system polityczny daje rezultaty dodatnie ze stanowiska funkcjonowania organizmu państwowego, a w szczególności jakie rezultaty daje w tych warunkach politycznych, jakie istnieją w Polsce, nadto czy w praktyce konsekwencje tego systemu nie podkopują wprost racji jego bytu?

Na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć bezwzględnie negatywnie. System rządów parlamentarnych, system rządów gabinetu, polega wprawdzie na założeniu, iż rząd jest emanacją parlamentu, ale to nie znaczy, by rząd miał uleść absorbcji całkowitej przez parlament. Przeciwnie, rząd jest czynnikiem samodzielnym, opartym o większość parlamentarną, jako wyrazicielkę woli większości narodu, co stanowi podstawę całego systemu. Oparcie o większość parlamentarną nie odejmuje, lecz dodaje rządowi siły i prestige'u, rząd w tym systemie jest kierownikiem tej większości ²⁾, a gdy się znajdzie z nią w konflikcie, sprawdza za pomocą rozwiązania parlamentu zgodność, wzgl. rozbieżność większości parlamentarnej z większością w kraju.

System parlamentarny różni się zasadniczo od szwajcarskiego

¹⁾ Por. Makowski Julian, *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzplitej*, Przegląd Wszechpolski, 1923, str. 574. A. Peretiatkowicz, *Rewizja Konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej*, Przegląd Wszechpolski, 1925, str. 49. Patrz także przemówienie posła D-ra Dubanowicza (CCXC/44).

Absolutyzm parlamentarny jest zniekształconą formą rządów parlamentarnych. Dlatego, pomimo iż parlament reprezentuje w życiu państwowem zasadę wolności, a przeto rozszerzenie jego kompetencji jest równoznaczne z rozszerzeniem sfery wolności, to jednak gdy parlament wychodzi poza zakres organu ustawodawczo-kontrolującego tak daleko, że usuwa inne organy, jako samodzielne czynniki polityczne, traci właściwy swój charakter, sam staje się ciałem rządzącem, oligarchją rządzącą. Tem się objaśnia możność absolutyzmu parlamentarnego, którego konwent francuski jest najjastrawszym, ale nie jedynym przykładem dziejowym, i który posiada swoiste oblicze rządów zbiorowych.

²⁾ Sidney Low, *The governance of England*, 1908. Dubanowicz, *Rządy Gabinetu*, 1917.

systemu dyktatorialnego, gdzie dyktatorjum niema samodzielności politycznej.

Absolutyzm parlamentarny nie jest więc w zgodzie z założeniem rządów parlamentarnych, samodzielną egzekutywą. Popada on też w konflikt z podstawą rządów reprezentacyjnych wogóle, t. j. wolą zwierzchnią narodu, która stanowić ma kryterjum ostateczne dla rządów państwa. W ten sposób wbrew postanowieniom konstytucji, według których zwierzchnictwo pozostaje przy narodzie, który tylko atrybuty jego deleguje organom władzy i z których każdy przeto posiada władzę *ograniczoną*, parlament absolutny pozbawia naród na okres swej kadencji zwierzchnictwa państwowego.

Również na drugie pytanie musimy odpowiedzieć przecząco. Pozbawienie rządu samodzielności, niestałość rządów, są to ze stanowiska funkcjonowania organizmu państwowego zjawiska ujemne. Nadto w ten sposób ciało ustawodawcze, stając się ciałem rządzącym, nie może wykonywać prawidłowo funkcji kontrolującej, a tem samem warunki praworządności pogarszają się.

Ze stanowiska praktycznego wyniki systemu absolutyzmu parlamentarnego są tem gorsze, iż wobec powszechnego prawa wyborczego skład parlamentów pod względem umysłowym bezsprzecznie się obniżył, co znalazło wyraz w pogorszeniu się jakościowym wyników pracy ustawodawczej w ścisłem słowa znaczeniu, a tembardziej stosuje się do zagadnień rządowo-administracyjnych niezwykle po wojnie światowej skomplikowanych. Wreszcie, zróżniczkowanie polityczno-socjalne powojennych społeczeństw, zarysowanie się silnie przeciwieństw grup społecznych, w związku z uwzględnieniem tych wszystkich różnic i daniem im wyrazu w składzie parlamentu w drodze wyborów proporcjonalnych, sprawia rozbięcie i niemoc wewnętrzną parlamentów. W ostatecznym tedy rezultacie absolutyzm parlamentarny bezsilnego wewnątrz parlamentu wprowadza bezwład całego organizmu państwowego.

Wynik polityczny absolutyzmu parlamentarnego w Polsce nie mógł być inny, niż to wypływa z tych uwag i obserwacji ogólnych, raczej przeciwnie, łatwo jest przewidzieć, iż w warunkach aktualnie w Polsce istniejących wady tego systemu musiały siłą rzeczy jeszcze bardziej być pogłębione.

Pierwszym warunkiem, pogłębiającym ujemne skutki absolutyzmu parlamentarnego w Polsce, jest niski poziom kulturalny ludności wogóle (poza b. zaborem pruskim) oraz kultury politycznej w szczególności (zwłaszcza w b. zaborze rosyjskim). Powszechne

głosowanie przy kilkudziesięciu procentach analfabetów i niskim poziomie moralności, pozostałym w spadku po demoralizujących rządach zaborczych, a zwłaszcza w związku z powszechnym zjawiskiem zepsucia powojennego obyczajów, nie mogło zapewnić wysokiego poziomu sejmu polskiego. Niezorganizowanie polityczne ludności w wielkie i karne stronnictwa, posiadające programy nie tylko grupowo-klasowe, lecz ogólnonarodowe i ogólnopństwowe, przy przyjęciu zasady stosunkowości wyborów, musiało prowadzić do wewnętrznego rozbicia sejmu, uniemożliwiało wytworzenie się w sejmie większości z programem ogólnopństwowym.

Słuszną jest uwaga, iż przy niskim poziomie kulturalnym braki systemu konstytucyjnego dają się bardziej odczuwać, podczas gdy naród o wysokiej kulturze da sobie radę z najgorszą konstytucją, bądź zadowolni się szczupłymi, ramowymi przepisami, stanowiącymi minimum ustrojowe ¹⁾. Podniesienie stanu kulturalnego ludności wymaga więcej czasu, niż reforma konstytucyjna, zła konstytucja przytem nie sprzyja rozwojowi kultury politycznej. Da się to przedewszystkiem powiedzieć o systemie absolutyzmu parlamentarnego. Bezprzecznie, iż głosowanie powszechne jest szkołą polityczno-obywatelską ludności, ale przy systemie absolutyzmu parlamentarnego odwołanie się rządu do ludności, by rozstrzygnęła konflikt władz, jest, jak widzieliśmy, niemożliwe, parlament żyje izolowanem życiem politycznem, niezależnem od przeobrażeń politycznych społeczeństwa. Dlatego też frakcje parlamentarne to grupy posłów i senatorów, a nie wielkie stronnictwa narodowe, obejmujące szerokie masy. Koalicje tych grup parlamentarnych, ich rozłamy i fuzje, to nie odzwierciedlenia przesunięć sił społecznych, lecz kombinacje parlamentarne na tle częstokroć czysto osobistych ambicji poszczególnych polityków. Dochodzimy tedy do wniosku, że system absolutyzmu parlamentarnego nie sprzyja rozwojowi wielkich stronnictw, a zatem i rozwojowi kultury politycznej ²⁾.

¹⁾ Por. prof. Kutrzeba, artykuł w *Ankiecie o Konstytucji z 17 marca 1921*, wyd. prof. Wł. L. Jaworskiego, Czas. pr. i ek., Kraków, 1924, str. 41. Patrz także głosy prof. Ehrlicha (str. 416) i prof. Kulczyckiego (str. 432) w *Ankiecie w sprawie rewizji Konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej* (*Ruch prawniczy i ekonomiczny*, r. 1925). Także prof. Cybichowski (tamże str. 415).

²⁾ Dlatego pomimo trafności obserwacji nie mogę zgodzić się z konkluzją pracy prof. Kulczyckiego (o. c. str. 432): „Na zakończenie raz jeszcze zaznaczam, że zło w naszym parlamentaryzmie tkwi nie tyle w naszej Konstytucji, ile raczej w naszym ukształtowaniu stronnictw politycznych, w naszej psychologii politycznej. Zapewne byłoby lepiej, aby zło tkwiło w Konstytucji, gdyż łatwo można by je poprawić. Nieste-

Drugim warunkiem, pogłębiającym ujemne skutki absolutyzmu parlamentarnego jest to, iż wprowadzony on został do Polski w momencie, kiedy państwo nie było jeszcze zorganizowane i skonsolidowane wewnętrznie. Przy różnorodności ustawodawczej w trzech b. zaborach, braku tradycji państwowej, ujemnych reminiscencjach państwowości zaborczych, braku wyszkolonej administracji, zaostrzeniu przeciwieństw socjalnych i narodowościowych, kryzysie moralnym i gospodarczym, istotnie absolutyzm parlamentarny był najmniej odpowiednią formą rządów.

Naturalnem i usprawiedliwionem jest postawienie wobec tego pytania, dlaczego system ten został wprowadzony? Nie chcemy się na tem miejscu zajmować kwestją ściśle polityczną. Ograniczymy się do uwagi ogólnej, iż nie stało się to przypadkowo, lecz przeciwnie, miało głębokie przyczyny historyczne i psychologiczne.

Co do pierwszych — tradycja państwowa polska przechowała żywą pamięć rządów sejmowych, właściwie zachowanych w Konstytucji 3 maja, we krwi narodu pozostała obawa przed *absolutum dominium*, niechęć do silnej władzy.

Te wrodzone, wyrobione wiekami tendencje ustrojowe zostały w psychice społeczeństwa polskiego tylko pogłębione przez półtora stulecia niewoli i ucisku, państwowość stała się synonimem narzędzia ucisku, stąd negatywny stosunek społeczeństwa do władzy wogóle, podświadomie przeniesiony z państwowości państw rozbiorczych na państwo własne. Powojenna atmosfera rewolucyjna musiała również oddziaływać na umysły polskie w tymże kierunku.

W rezultacie, jak to wykazałem na innem miejscu ¹⁾, Konstytu-

ty, jednak tak nie jest. Brak nam kultury politycznej, tradycji i mądrej polityki, brak zmysłu politycznego, brak wreszcie poczucia rzeczywistości. Poddajemy się łatwiej od innych narodów frazeologii. Brak nam ścisłego politycznego myślenia. — Naprawa naszych stosunków wyjść musi od dołu, od rekonstrukcji stronnictw, a nie z góry, od daleko idącej zmiany Konstytucji“.

Obserwacje prof. Kulczyckiego są trafne, nie mniej jednak nie uwzględnia on tej okoliczności, iż trzeba wytworzyć warunki polityczne, sprzyjające rozwojowi myślenia politycznego i stronnictw politycznych. Nasze zacofanie nie jest wynikiem jakichś wad organizacji psychicznej, lecz szczególnych warunków politycznych Polski porzobiorowej. Trzeba stworzyć urządzenia, które wpłyną na psychologję społeczną.

Patrz trafne uwagi o warunkach rozwoju stronnictw politycznych Bronisław Bouffałł, *Organizacja stronnictw politycznych w Anglii i Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa, 1926.

¹⁾ Patrz mój artykuł p. t. *Przewodnia idea Konstytucji marcowej w Ankiecie o Konstytucji z 17 marca* wyd. przez prof. Wł. L. Jaworskiego (Czasopismo prawnicze i ekonomiczne, rocznik XXII, Kraków, 1924, str. 427 i n.) Patrz także mój artykuł p. t.

tucję 17 marca cechuje jednostronność ustrojowa. Ta synteza pierwiastków autorytetu i wolności, która jest podstawą struktury współczesnego państwa, odznacza się w naszej konstytucji wybitną przewagą pierwiastku wolności, czynnik autorytetu uwzględniony jest tu minimalnie. Tem się objaśnia wyposażenie sejmu przez konstytucję we władzę w rzeczywistości nieograniczoną, a upośledzenie władzy wykonawczej. Problem wolności jest wyraźnie tutaj forytowany, rozliczne kautele i zastrzeżenia na jej rzecz ustanowione, z przepisów konstytucji widać troski i obawy jej twórców przed *absolutum dominium*, gdy przeciwnie stosunek do problemu władzy jest wyraźnie negatywny. Zupełnie nie wzięte są pod uwagę te liczne trudności zewnętrzne i wewnętrzne, które odrodzone Państwo musi pokonać. Z artykułów konstytucji wygląda tendencja ku stworzeniu jakiegoś idealnego ustroju państwowego, bez oglądania się na rzeczywistość, która wcale wygląda inaczej.

Te tendencje twórców konstytucji marcowej znalazły wyraz w jednostronnem rozwijaniu zasady parlamentaryzmu w ustroju Państwa. Czy jednak ta jednostronność ustrojowa nie doprowadziła do wyników, sprzecznych z samymi założeniami?

Jeżeli chodzi o zabezpieczenie wolności, to nie stworzono dostatecznych jej gwarancji, przyjmując system absolutyzmu parlamentarnego. Pojęcie wolności współczesnej jest nierozłączne z pojęciem praworządności, gwarancje zaś praworządności w Państwie nie zostały dostatecznie sprecyzowane, przede wszystkim nie stworzono żadnych szranek dla zachowania przez sejm ustawy konstytucyjnej, w rezultacie szereg ustaw mógł pogwałcić konstytucyjne zasady nietykalności własności, mieszkania obywatela, poszanowania praw nabytych i t. p.

Ale sprzeczność wyników politycznych z założeniami idzie dalej i sięga głębiej. Jednostronność ustrojowa doprowadziła do unicestwienia w praktyce samej zasady rządów parlamentarnych.

Idea państwa w naszym ustroju konstytucyjnym. (Gazeta Administracji i Policji Państwowej, Nr. 13 z dnia 29 marca 1924 r.)

W swej pięknej i ciekawej recenzji o *Ankiecie*, pomieszczonej w Przeglądzie Współczesnym, 1924, str. 110, Dr. Maciej Starzewski, zgadzając się ze mną, iż nad przepisami Konstytucji marcowej o władzy zaciążyła psychologia niewoli, czyni zastrzeżenie, iż można dopatrywać się w parlamentaryzmie pozytywnej strony, dążności do syntezy rządu i społeczeństwa. Najzupełniej słusznie. W artykule mym chodziło mi nie o parlamentaryzm wogóle, ale o system polityczny konstytucji marcowej, a więc o jej jednostronność ustrojową, o system absolutyzmu parlamentarnego.

Sejm polski nie zdołał wyłonić z siebie trwałej większości, zdolnej do rządzenia państwem. Tem samem właściwie rządy parlamentarne, czyli rządy gabinetu parlamentarnego, nie ustaliły się w Polsce. Prawie stałym, chronicznym zjawiskiem w Polsce stały się rządy t. zw. fachowe, pozaparlamentarne, będące zaprzeczeniem systemu parlamentarnego. Usiłowanie jaknajbardziej konsekwentnego rozwinięcia systemu parlamentarnego, doprowadziło do stworzenia systemu niekompletnego ¹⁾, dlatego właśnie, że zapomniało się o tych zastrzeżeniach i ograniczeniach jego, które stanowią doświadczeniem historycznym stwierdzone warunki jego prawidłowego funkcjonowania.

¹⁾ Por. Peretiatkowicz, l. c. str. 51. Także Dubanowicz, *Rewizja Konstytucji*, Poznań, 1926, str. 10 i nast.

II. Kierunki dążeń do reformy systemu politycznego w nauce i publicystyce.

Zanim konstytucja marcowa weszła w życie, już rozległy się głosy krytyki ¹⁾. Już bowiem sama analiza jej przepisów musiała doprowadzić do ujawnienia jej jednostronności ustrojowej, a co zatem idzie do pesymistycznych wniosków co do zastosowania jej w praktyce. Następnie, niemożność należytego funkcjonowania organizmu państwowego w jej ramach musiała głosy krytyki pomnożyć i spotęgować, obejmując poza studjami naukowymi, także i publicystykę, politykę czynną, znajdując wyraz w prasie, na zebraniach publicznych i w uchwałach stronnictw.

Głosy krytyki istniejącego systemu politycznego łączyły się z wysunięciem postulatów jego reformy. Otóż te poglądy reformistyczne, bez względu na różnicę w szczegółach, możemy ująć w dwa zasadnicze kierunki.

Pierwszy kierunek reformistyczny wychodził z założenia, iż system rządów parlamentarnych jest dla Polski nieodpowiedni, co miała wykazać praktyka, i wobec czego należy przejść do systemu prezydjalnego. Kierunek ten wyraził się przedewszystkiem w postulacie podniesienia powagi i niezależności prezydenta Rzplitej przez przyjęcie amerykańskiego systemu wyborów prezydenta ²⁾.

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

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

Pozatem zwolennicy tego poglądu propagowali ideę wzmocnienia władzy prezydenta, przyczem niektórzy łączyli amerykański system wyborów z częściowem przynajmniej zachowaniem parlamentaryzmu ¹⁾.

Drugi kierunek reformistyczny opierał się na obserwacji, iż wskutek wadliwej konstrukcji system rządów parlamentarnych właściwie nie wszedł u nas w życie ²⁾. Z tej obserwacji zwolennicy kierunku tego wyciągali konsekwencję, żądając reform w kierunku uzdrowienia polskiego parlamentaryzmu. Obok postulatów reformy ordynacji wyborczej, wysuwano tutaj również postulat reformy stosunku władzy wykonawczej do ustawodawczej, możliwości rozwiązania sejmu i t. p. Postulat wzmocnienia władzy wykonawczej był tu raczej traktowany nie jako wyposażenie prezydenta Rzplitej w duży zakres władzy osobistej, lecz wzmocnienia stanowiska rządu z pozostawieniem prezydentowi roli czynnika neutralnego i „moderującego” konflikty władz.

¹⁾ Patrz Stanisław Car, *Z zagadnień konstytucyjnych Polski, Istota i zakres władzy Prezydenta Rzplitej Polskiej*, Warszawa, 1924, a także tezy w Palestrze, 1924, str. 205—206, rozwinięte na I Zjeździe Prawników Polskich w Wilnie w sekcji prawa politycznego, w dyskusji nad którymi uznano, iż „nasz ustrój konstytucyjny cierpi na hipertrofię uprawnień władzy ustawodawczej i na niedorozwój władzy wykonawczej oraz że należy dążyć w ramach systemu europejskiego (podkreślenie nasze) do przywrócenia równowagi pomiędzy obu powyższymi władzami” (patrz Palestra, 1924, str. 264). P. Car, między innymi, proponuje alternatywnie wybór prezydenta przez zgromadzenie narodowe, uzupełnione przez delegatów samorządowych organów reprezentacyjnych, wzorem francuskich pomysłów rewizjonistycznych. Na myśli tej możnaby się zatrzymać, gdyby... prawdziwy, rozwinięty samorząd istniał u nas. Chciałoby się widzieć przedstawicieli tego samorządu i w senacie, a tymczasem nie pomyślano serjo o jego organizacji i rozwoju. Osobiście jestem zdania, że kamieniem węgielnym państwowości polskiej musi stać się samorząd, tylko praca w samorządzie oduczyć nas może frazeologii politycznej, a przyzwyczaić do realnej pracy i ujmowania zjawisk państwowych na właściwej płaszczyźnie administracyjno-gospodarczej; to jest właściwa droga do prawdziwej kultury politycznej.

²⁾ Peretiatkowicz, *Rewizja Konstytucji polskiej i ordynacji wyborczej* (Przegląd Wszechpolski, 1925, str. 49 i nast. Tenże, w *Ankiecie w sprawie rewizji Konstytucji polskiej i ordyn. wyb.* (Ruch prawn. i ekono., 1925, str. 435). Julian Makowski, *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzplitej* (Przegląd Wszechpolski, 1923, str. 573 i nast.), a także w *Ankiecie Ruchu prawa i ekon.*, str. 433. Dubanowicz, *Rewizja Konstytucji*, Poznań, 1926. Również senior konstytucjonalistów polskich, prof. Stanisław Starzyński jest zwolennikiem tego drugiego kierunku. Patrz art. tegoż p. t. *Kilka uwag o władzy Prezydenta Rzeczypospolitej*. (Drogi Polski, rok II, październik — grudzień 1923, Nr 10—12, str. 379).

Zwolennicy pierwszego poglądu żądają zasadniczej, radykalnej reformy, która byłaby w każdym razie nowym eksperymentem, mogącym dać zgoła odmienne wyniki, niż w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdzie jest ojczyzna tego systemu. Różnica rasy, temperamentu i ustroju (państwo jednolite i federacja) zalecają tutaj wielką ostrożność. Dlatego reforma systemu politycznego konstytucji marcowej przedstawia mi się jako stopniowa ewolucja tego systemu, jako usunięcie jego wad i braków. Nie trzeba też zapominać, że każda konstytucja musi być w drodze praktyki przystosowana do potrzeb i właściwości psychicznych narodu, dlatego częsta zmiana zasad konstytucji jest niepożądana.

Oba kierunki reformy naszego ustroju konstytucyjnego posiadają szereg punktów stycznych, obejmujących wspólne postulaty, jak zmiana stosunku prezydenta do izb, rozszerzenie praw senatu, zmiana ordynacji wyborczej do sejmu i t. p., stanowiących przeto minimalny program zmian konstytucji, ograniczony do zmian koniecznych dla zapewnienia normalnego funkcjonowania organizacji państwowej.

III. Projekty zmiany konstytucji, wysunięte przez kluby sejmowe.

To uświadomienie konieczności jaknajszybszego wprowadzenia, a zatem uchwalenia już przez pierwszy, obrany na podstawie konstytucji marcowej sejm i senat, minimum zmian przepisów konstytucji stało się punktem wyjścia do inicjatywy klubów sejmowych w tej materji. Biorąc pod uwagę przepis art. 125 konstytucji, dopuszczającej ułatwioną jej rewizję na drugim z kolei sejmie, a więc poniekąd tę rewizję przewidującej, z drugiej zaś strony nie chcąc podnosić zasadniczych kwestyj, mogących wywołać walki wewnętrzne i namiętne dyskusje, kluby sejmowe, pomimo iż odpowiadające im stronnictwa na licznych zjazdach uchwaliły daleko idące programy rewizjonistyczne ¹⁾, ograniczyły się do wniosku, zawierającego jedynie zmianę art. 26 konstytucji. Nie rewizja przeto konstytucji, nie zmiana jej zasad, nie przebudowa ustroju, co do czego istnieją kierunki rozbieżne, lecz tylko zmiana w kwestji uznanej za najbardziej aktualną, t. j. kwestji warunków rozwiązania sejmu. Powszechnie ustalono, iż uzależnienie prawa rozwiązania sejmu przez prezydenta Rzplitej od zgody ^{3/5} ustawowej liczby członków senatu, który w tym wypadku rozwiązuje się z samego prawa, czyni wykonanie tego prawa nierealnem zarówno ze względu na żądanie wysokiej kwalifikowanej większości senatu, jak na podobieństwo układu sił politycznych w senacie, opartym na bardzo zbliżonem prawie wyborczem, wreszcie ze względu na tendencję samozachowawczą senatu, podlegającego jednoczesnemu rozwiązaniu z sejmem. Niemożność faktyczna rozwiązania sejmu pozbawiła rząd broni, uważanej powszechnie za niezbędną przeciwwagę wpływu parlamentu, za konieczny warunek normalnego funkcjonowania tego systemu, przy tem podkreślano, iż zasadnicze umożliwienie jego

¹⁾ Jako wyraz tych tendencji rewizjonistycznych w kołach czynnych polityków, patrz broszurę Wincentego Witosa, *Czasy i ludzie*, Tarnów, str. 15 (luty 1926).

realizacji musi oddziaływać na psychikę stronnictw, posłów i rządu i inaczej, niż dotąd, kształtować ich stosunki wzajemne. Chodziło przytem nie tylko o egzekutywę, zmiana miała być przeprowadzona nie tylko w jednostronnym interesie rządu, chodziło o uzdrowienie całego systemu, a więc i stworzenie możliwości utworzenia się większości w sejmie, wzgl. odnowy składu sejmu przed upływem kadencji.

Jako wyraz tej tendencji został zgłoszony przez cztery kluby sejmowe dnia 26 kwietnia 1926 r. projekt zmiany art. 26 Konstytucji ²⁾).

Zamiast dotychczasowego systemu, zawartego w pierwszym ustępie art. 26, przewidującego 1-o rozwiązanie sejmu na mocy własnej uchwały, powziętej większością $\frac{2}{3}$ głosów, przy obecności $\frac{1}{2}$ ustawowej liczby posłów, i 2-o rozwiązanie sejmu za zgodą $\frac{3}{5}$ ustawowej liczby członków senatu, przyczem w obu wypadkach rozwiązuje się z samego prawa i senat, wnioskodawcy proponowali:

1-o zarówno sejm, jak senat, mogą rozwiązać się mocą własnej uchwały, powziętej większością $\frac{2}{3}$ głosów, przy obecności połowy ustawowej liczby posłów, względnie senatorów. W razie powzięcia takiej uchwały przez sejm, równocześnie z samego prawa rozwiązuje się senat, i odwrotnie;

2-o Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać sejm i senat orędziem, kontrasygnowanem przez prezesa rady ministrów.

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

Nowy ten system uniezależniał prezydenta Rzeczypospolitej w rozwiązaniu sejmu i senatu od zgody senatu, dopuszczając rozwiązanie samodzielne, oczywiście, w zwykłej formie konstytucyjnej, t. j. z kontrasygnatą prezesa rady ministrów, a więc pod jego odpowiedzialnością.

Za utratę przez senat prawa udzielania zgody na rozwiązanie sejmu miała być rekompensatą nowa redakcja samorzutnego rozwiązania się parlamentu, wprowadzająca pod tym względem równoprawnienie senatu, zezwalająca mu na rozwiązanie sejmu przez swą uchwałę. Oczywiście, wobec małej możliwości wykorzystania tego prawa, co w stosunku do sejmu praktyka dowiodła wielokrot-

²⁾ *Wniosek posłów z Klubów Chrześcijańskiej Demokracji, Związku Ludowo-Narodowego, Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast” i Narodowej Partii Robotniczej w sprawie zmiany Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. Druk sejmowy Nr. 2431.*

nie, rekompensata ta mogła mieć raczej zasadnicze, niż praktyczne znaczenie.

Możliwość rozwiązywania sejmku w intencjach wnioskodawców nie tylko miała stworzyć odpowiedni regulator systemu parlamentarnego w sensie wytworzenia dla władzy wykonawczej przeciwwagi w stosunkach rządu i sejmku, ale także zapewnić prawidłowe funkcjonowanie sejmku. Dlatego zmianę art. 26 konstytucji wnioskodawcy łączyli ze zmianą ordynacji wyborczej, któraby mogła dać zdolny do pracy sejm.

W tym celu jeszcze przed zgłoszeniem wniosku o zmianę art. 26 konstytucji, zgłoszone zostały wnioski o zmianę ordynacji wyborczej do sejmku i do senatu.

Wniosek sejmowego klubu Chrześcijańsko-Narodowego z dnia 25-go lutego 1926 r. ¹⁾ zawierał propozycję: 1-o zmniejszenia liczby mandatów sejmowych do 320; 2-o przyjęcia dla całego państwa jednego okręgu wyborczego, opartego na zasadzie wyborów proporcjonalnych z możliwością tworzenia przez poszczególne stronnictwa bloków wyborczych na podstawie rzeczywistej ilości głosów oddanych na kandydatury tychże stronnictw, przyczem głosy oddane na rzecz stronnictw w liczbie mniejszej od 100.000 głosów nie byłyby uwzględniane przy obliczaniu wyniku wyborów, jako głosy rozproszone; 3-o dostosowanie analogiczne powyższych norm z uwzględnieniem art. 36 konstytucji do wyboru członków senatu. Jako dezyderaty wniosek wysuwał w motywach podniesienie wieku wyborców z 21 na 25 l., oraz ażeby w okręgach narodowościowo jednolitych głosować zwyczajną większością nie na listy, lecz na nazwisko jednego kandydata.

Wniosek Związku Ludowo-Narodowego z dnia 22 marca 1926 roku ²⁾ zmierzał 1-o do obniżenia liczebności sejmku i senatu, proponując zmniejszenie składu sejmku do 224 posłów, z czego 188 przypadać miało na listy okręgowe, a 36 na listy państwowe, oraz senatu do 56 członków, z czego 47 przypadać miało na listy okręgowe, a 9 na listy państwowe, przyczem każde województwo stanowić miało osobny okręg wyborczy do senatu, z wyjątkiem województw wołyńskiego, poleskiego i nowogrodzkiego, któreby wybierały łącznie; Warszawa również stanowić miała osobny okręg

¹⁾ *Wniosek posłów z Sejmowego Klubu Chrześcijańsko-Narodowego w sprawie zmiany ordynacji wyborczej. Druk sejmowy Nr. 2346.*

²⁾ *Wniosek posłów ze Związku Ludowo-Narodowego w sprawie zmiany artykułu 9 ordynacji wyborczej do Sejmu i art. 4, 5 i 6 ordynacji do Senatu. Druk sejmowy Nr. 2362.*

wyborczy; 2-o do nowej repartycji mandatów sejmowych i senatorskich pomiędzy okręgi. Jak widzimy wniosek nie zmierzał do zmiany systemu wyborczego, nie dotyczył też kwestji prawa wyborczego określonych w konstytucji z wyjątkiem kwestji okręgów wyborczych do senatu (art. 36 konst.).

Klub Chrześcijańskiej Demokracji we wnioskach swych z dnia 24 marca 1926 r. ¹⁾ proponuje:

a) do senatu: 1-o zmniejszenie liczby senatorów do 80, z czego 65 z list okręgowych, zaś 15 z list państwowych, 2-o nową repartycję mandatów pomiędzy okręgi;

b) do sejmu: 1-o zmniejszenie liczby posłów do 320, z których 260 z list okręgowych, 60 z list państwowych, 2-o nową repartycję mandatów pomiędzy okręgi, 3-o podniesienie do 100 liczby wyborców, zgłaszających listę okręgową, a do 10 posłów lub senatorów ustępującego sejmu (senatu), albo conajmniej 2.000 wyborców, z 4-ch okręgów wyborczych po conajmniej 500 z każdego okręgu, zgłaszających listę państwową.

W motywach do wniosku czytamy, iż projekt przeprowadza nie mechaniczne zmniejszenie liczby senatorów i posłów w okręgach, ale że uwzględnia takie momenty, jak poziom kulturalny mieszkańców, siłę płatniczą ludności, uświadczenie polityczne mieszkańców. Jako wykładnik tych momentów, projekt bierze uczestnictwo w wyborach do sejmu i senatu w roku 1922: województwa zachodnie, wyżej kulturalnie stojące, posiadające mniejszy odsetek analfabetów, składające Państwu wysokie daniny pieniężne, dały największy procent głosujących; natomiast najniższy widać w województwach wschodnich, ani kulturalnie, ani płatniczo wysoko nie stojących. Stąd też ilość mandatów w każdym okręgu określa projekt proporcjonalnie do ilości mandatów, ustalonej ustawą z dnia 28 lipca 1922 r., oraz proporcjonalnie do stosunkowej ilości wyborców, którzy wzięli udział w głosowaniu.

Np. Woj. Poznańskie 7 mandatów do senatu (B)

86% głosujących w r. 1922 (C)

6,02 (B × C)

6 — nowa ilość mandatów.

¹⁾ *Wniosek posłów z Klubu Chrześcijańskiej Demokracji w sprawie zmiany ustawy z dnia 28 lipca 1922 r. „Ordynacja wyborcza do Senatu” (Dz. U. R. P. Nr. 66 poz. 591) Druk sejmowy Nr. 2386.*

Wniosek posłów z Klubu Chrześcijańskiej Demokracji w sprawie zmiany ustawy z dnia 28 lipca 1922 r. „Ordynacja wyborcza do Sejmu” (Dz. U. R. P. Nr. 66 poz. 590). Druk sejmowy Nr. 2387.

Woj. Wołyńskie 5 mandatów do senatu (B)
40,4% głosujących w r. 1922 (C)
2,02 (B $\times$ C)
2 — nowa ilość mandatów.

Te wszystkie wnioski klubów sejmowych ograniczały zmianę zarówno konstytucji, jak ordynacji wyborczej do koniecznego minimum, mającego zapewnić Państwu zdolny do wykonania swych zadań parlament, jako podstawę ustroju państwowego. Zamach stanu 15 maja 1926 r., wykazujący głęboki kryzys państwowy, postawił na porządku dziennym konieczność bardziej zasadniczych i dalej idących zmian konstytucji. Nowy rząd prof. Bartla wystąpił 17 czerwca 1926 r. z projektem ustawy, zmieniającej i uzupełniającej konstytucję Rzplitej z dnia 17 marca 1921 r. (o czym niżej ¹⁾). Wobec zmienionych okoliczności też same, co poprzednio, kluby sejmowe wystąpiły z wnioskami, rozszerzającymi pierwotne swe propozycje zmian konstytucji i ordynacji wyborczej.

Pierwszy wniosek taki zgłosił *Klub Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast”* — 22 czerwca 1926 r. ²⁾). Wnioskodawcy zaznaczają w motywach, iż „nie czas jest w chwili kończącej się kadencji sejmu na gruntowną rewizję konstytucji. Dokonać jej winien sejm następny, który już zgóry niejako samą konstytucją do tego jest powołany. Niektóre jednak postanowienia konstytucji domagają się zmiany już przez obecny sejm, jeśli życiowe konieczności Państwa i zasady ustroju parlamentarnego nie mają wejść z sobą w kolizję”.

Według wnioskodawców, głównymi wadami konstytucji, a w następstwie naszego ustroju państwowego i parlamentarnego jest słabość władzy wykonawczej, a szczególnie prezydenta Rzeczypospolitej, niejasno określone obowiązki sejmu i błędne podstawy jego wyboru, brak należytego rozdziału między władzą wykonawczą i ustawodawczą i zdaleko posunięta nieodpowiedzialność członków sejmu. Zmianę konstytucji łączyli wnioskodawcy ze zmianą ordynacji wyborczej, jako warunkiem uzdrowienia naszego parlamentaryzmu, zgłaszając odrębny wniosek w tej sprawie.

¹⁾ Druk sejmowy Nr. 2455.

²⁾ Wniosek posłów z Klubu Polskiego Stronnictwa Ludowego „Piast” w sprawie zmiany i uzupełnienia ustawy o Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz. U. R. P. Nr. 44 poz. 267). Druk sejmowy Nr. 2470.

Projekt obejmował:

1-o co do prawa wyborczego: a) skasowanie stosunkowości wyborów, b) podwyższenie minimum czynnego prawa wyborczego do sejmu z 21 lat na 24, a biernego z 25 na 30, c) skreślenie przepisu art. 36 konst., iż przy wyborach do senatu każde województwo stanowi okręg wyborczy.

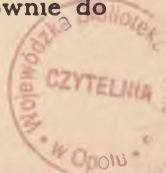
2-o co do nietykalności poselskiej: a) skasowanie nieodpowiedzialności za działalność poza sejmem, b) sprecyzowanie pojęcia działalności w sejmie, pokrytej nieodpowiedzialnością przez określenie jej, jako „pozostającą w granicach regulaminu sejmowego“, c) ograniczenie zakazu pociągania posłów do odpowiedzialności do czasu trwania sesji zamiast, jak dotąd, korzystania z tego przywileju przez cały czas trwania mandatu, d) nieograniczanie przytrzymania posła w razie schwytania na gorącym uczynku do zbrodni „pospolitej“.

3-o co do rozszerzenia władzy prezydenta Rzeczypospolitej: a) nadanie prawa rozwiązania sejmu i senatu na wniosek rady ministrów, b) nadanie prawa veto zawieszającego, t. j. prawa zażądania od sejmu w ciągu 30 dni ponownego rozpatrzenia projektu, odrzuconego przez senat i ponownie uchwalonego przez sejm większością $\frac{11}{20}$ głosujących. Dla uchwalenia projektu, zwróconego przez prezydenta, potrzeba większości $\frac{3}{5}$ głosujących, c) nadanie prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawową w czasie, gdy sejm i senat są rozwiązane; rozporządzenia te nie mogą dotyczyć spraw samorządowych, budżetu, ustalenia stanu liczebnego wojska i poboru rekruta, zaciągnięcia pożyczki państwowej, zbycia, zamiany i obciążenia nieruchomości majątku państwowego, nałożenia podatków i opłat publicznych, ustanowienia ceł i monopolów, ustalenia systemu monetarnego, przyjęcia gwarancji finansowej przez Państwo i kontroli nad długami Państwa; rozporządzenia te mają być wydawane na wniosek rady ministrów i za podpisem prezydenta Rzeczypospolitej, prezesa rady ministrów i wszystkich ministrów i ogłaszane w Dzienniku Ustaw R. P. Rozporządzenia te tracą moc obowiązującą, jeśli nie zostaną złożone sejmowi w ciągu dni 14-tu po najbliższym zebraniu się sejmu lub jeśli po złożeniu ich sejmowi zostaną przez sejm uchylone, uchwałą, powziętą przez $\frac{3}{5}$ głosujących przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

4-o co do stosunku sejmu do rządu: zastrzeżenie, iż wniosek o wyrażenie nieufności rządowi lub poszczególnym ministrom nie może być poddany pod głosowanie na tem posiedzeniu, na którym został zgłoszony (art. 58).

5-o co do stosunku sejmu do senatu: uzupełnienie luki konstytucji, odnoszącej się do odrzucenia projektu w całości przez senat, przez podciągnięcie tego wypadku pod przepis o ponownym przyjęciu przez sejm większością ^{11/20} z ewentualnem zastosowaniem weta prezydenta (art. 35).

6-o co do prawa budżetowego: a) zmiana art. 4 konst. w tym sensie, iż ustawa ustala budżet państwowy na następny rok *budżetowy*, który więc niekoniecznie pokrywać się musi z rokiem *kalendarzowym*, b) rozpoczęcie zwyczajnej sesji sejmu corocznie niekoniecznie w październiku, lecz najpóźniej na 6 miesięcy przed rozpoczęciem następnego roku budżetowego (art. 25), c) obowiązek rządu wniesienia do sejmu szczegółowego projektu budżetu wraz z załącznikami najpóźniej w 6-ym miesiącu przed rozpoczęciem następnego roku budżetowego; d) nowa procedura uchwalania budżetu: sejm winien uchwalić budżet najdalej w ciągu trzech miesięcy od dnia zwołania sejmu. W tym celu marszałek sejmu obowiązany jest z urzędu poddać pod głosowanie sejmu w 2 i 3 czytaniu projekt budżetu wraz z projektem ustawy skarbowej przed upływem powyższego terminu. Uchwalony przez sejm projekt budżetu i ustawy skarbowej odsyła marszałek sejmu do senatu najdalej w dniu następującym po upływie trzechmiesięcznego terminu, zakreślonego do uchwalenia przez sejm budżetu. W razie nieuchwalenia przez sejm budżetu w oznaczonym wyżej terminie — senat z urzędu rozpatruje budżet. W obu tych wypadkach w ciągu 6 tygodni senat winien postanowić, czy i jakie zmiany zamierza zaproponować sejmowi lub projekt odrzucić — a to bez przewidzianego w ustępie 2-im art. 35 zapowiadania zamiaru zmian lub odrzucenia projektu. Jeśli senat przeciw projektowi żadnych zarzutów nie podnosi — wchodzi w zastosowanie ustęp pierwszy art. 35. W razie zmian lub odrzucenia projektu — senat zwróci projekt sejmowi, który w ciągu 2 tygodni obowiązany jest postąpić w sposób, określony w ust. 3 art. 35, — w przeciwnym razie projekt, o ile nie został przez senat w całości odrzucony — zostanie przez prezydenta Rzplitej ogłoszony, jako ustawa w formie przez senat uchwalonej; c) uzupełnienie konstytucji przepisem o prowizorium budżetowem (i kontyngencie rekruta): jeśli sejm jest rozwiązany, a ustawa budżetowa na dany rok budżetowy lub przynajmniej prowizorium budżetowe na czas aż do zebrania się nowego sejmu nie są uchwalone — rząd ma prawo czynić wydatki i pobierać dochody w granicach zeszłorocznego budżetu aż do końca tego miesiąca, w którym sejm stosownie do



postanowień konstytucji winien się zebrać. To samo dotyczy kontyngentu rekruta, który rząd ma prawo pobierać w granicach zeszłorocznego przez sejm uchwalonego kontyngentu.

Zawierając naogół nieomal powszechnie uznane korektywy systemu konstytucyjnego, projekt zawiera bardzo radykalne przepisy co do sposobu uchwalania budżetu, posiadające nie tylko proceduralny, ale zasadniczy charakter podziału kompetencji państwowej, o czym niżej w związku z projektem rządowym zmiany konstytucji i uchwalonym definitywnie tekstem zmiany.

Uważając, iż obok wad konstytucji, główną przyczyną ujemnych objawów parlamentaryzmu polskiego jest obowiązująca ordynacja wyborcza, która, w intencji zadośćuczynienia najdalej idącym postulatom i ideałom demokracji i parlamentaryzmu, stała się groźbą dla demokracji i parlamentaryzmu, klub „Piasta” zgłosił także wniosek w sprawie zmiany tejże ordynacji ¹⁾.

Charakterystycznym dla projektu jest to, iż pozostawia on wydanie ordynacji wyborczej, a więc podstawy prawa parlamentarnego, decydującej o układzie sił w przyszłych parlamentach, prezydentowi Rzplitej, a więc właściwie rządowi i to pozaparlamentarnemu, wysuwając tylko kilka zasad, a mianowicie:

1) liczba posłów nie może przenosić 300, z której $\frac{5}{6}$ ma być wybieranych w okręgach z całego obszaru Rzplitej, zaś $\frac{1}{6}$ z list państwowych;

2) liczba senatorów nie może przekraczać $\frac{1}{4}$ liczby posłów;

3) posłowie wybierani będą w okręgach jednomandatowych, a tylko w województwach, względnie w częściach województw wschodnich mieszanych etnograficznie, w okręgach więcejmandatowych;

4) miasta o ludności większej niż 15.000 mają tworzyć osobne okręgi wyborcze;

5) ogólna ilość mandatów z okręgów wyborczych miejskich nie może w stosunku do liczby ludności tych okręgów przewyższać ogólnej ilości mandatów z innych okręgów w stosunku do liczby ludności tychże okręgów;

6) w okręgach więcej niż jednomandatowych mają być dopuszczalne związki list kandydatów;

¹⁾ Wniosek posłów z Klubu P. S. L. „Piast” z projektem ustawy upoważniającej Prezydenta Rzeczypospolitej do wydania nowej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu. Druk sejmowy Nr. 2471.

7) wybory mają się odbywać przez głosowanie na nazwiska indywidualnych kandydatów (osoby), a nie na numery list;

8) kandydaci, którzy nie są zgłoszeni przez stronnictwa, wykazujące w poprzednim sejmie conajmniej 15 posłów, obowiązani są poprzeć swą kandydaturę zgłoszeniem, podpisaniem przez przynajmniej 1000 wyborców danego okręgu, lub złożyć kaucję w wysokości 2.000 zł. w złocie. Prawdziwość podpisów wyborców na zgłoszeniu winna być sądownie lub notarialnie zalegalizowana, lub przez urzędy gminne potwierdzona. Złożona przez kandydata kaucja 2.000 zł. w złocie przepada na rzecz skarbu Państwa, jeżeli kandydat nie uzyskał conajmniej 1000 głosów.

Jak widzimy, projekt zmierza do zniesienia stosunkowości wyborów, ograniczenia liczby posłów i wprowadzenia indywidualnych kandydatów, zwraca się przeciw t. zw. rozproszkowaniu sejmu.

Wreszcie tenże klub poselski zgłosił osobny *wniosek w sprawie uzupełnienia art. III ordynacji wyborczej do sejmu* ¹⁾, wyliczającego wypadki utraty mandatu. Wniosek zmierzał do uzdrowienia stosunków parlamentarnych przez 1-o zorganizowanie obrony czci posłów przed nieuzasadnionymi zarzutami ze strony kolegów sejmowych, 2-o umożliwienie pozbawienia mandatów posłów, którzy popełnili udowodniony czyn hańbiący bądź zdradę stanu. W tym celu projektodawcy wnosili, by w razie publicznego postawienia przez posła lub senatora posłowi lub senatorowi zarzutu, stanowiącego ciężką obrazę czci lub zarzutu popełnienia zbrodni zdrady stanu, sprawa na żądanie którejkolwiek ze stron rozpatrywana była przez trybunał honorowy, składający się z pierwszego prezesa sądu najwyższego, jako przewodniczącego, i po jednym z sędziów sądu najwyższego, oraz najwyższego trybunału administracyjnego, wybranych na przeciąg jednego roku przez plenarne zebranie sędziów tychże sądów. W razie gdyby pierwszy prezes sądu najwyższego z jakiegokolwiek powodu przewodniczyć trybunałowi honorowemu nie mógł, wchodzi na jego miejsce drugi prezes sądu najwyższego, a w razie niemożności wzięcia udziału w posiedzeniach trybunału przez jego członków, wchodzi na to miejsce zastępcy, wybrani w tym samym trybie, co i członkowie trybunału.

W razie uznania zarzutu, stanowiącego ciężką obrazę czci lub zarzutu popełnienia zbrodni zdrady stanu za udowodniony, dotknięty

¹⁾ *Wniosek posła Erdmana i kolegów z Klubu P. S. L. „Piast” w sprawie uzupełnienia art. III ordynacji wyborczej do Sejmu (Dz. Ust. R. P. Nr. 66 poz. 590). Druk sejmowy Nr. 2495).*

tym zarzutem poseł lub senator zostaje orzeczeniem trybunału honorowego skazany na utratę mandatu poselskiego ew. senatorskiego. Jeżeli zarzut nie został udowodniony, trybunał honorowy orzeka, czy zarzut został postawiony bez koniecznej sumienności i w razie odpowiedzi twierdzącej—trybunał honorowy orzeka utratę mandatu przez stawiającego zarzut. Kto na mocy orzeczenia trybunału honorowego traci mandat, traci z mocy samego prawa bierne prawo wyborcze do sejmu i senatu na przeciąg lat 5.

Wniosek posła Erdmana jest nadzwyczaj ciekawy i charakterystyczny, wychodzi ze słusznej oceny głębokiej bolączki parlamentu, dotyka jednak kwestji natury bardzo delikatnej i szczególnych gwarancyj proceduralnych wymagającej, by środek w nim przewidziany dla sanacji parlamentaryzmu nie stał się li tylko nową bronią przeciwko przeciwnikom politycznym.

Klub sejmowy Związku Ludowo-Narodowego zgłosił 25 czerwca 1926 r. wniosek w sprawie zmiany konstytucji ¹⁾, obejmujący nową kodyfikację art. 4, 5, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 25, 26, 34, 35, 36, 37, 41, 42, 44, 47, 49, 50, 51, 58, 66, 70, 83, 108, 119, 125. Niektóre zmiany mają charakter wyłącznie redakcyjny, zajmujemy się tylko temi, które mają znaczenie merytoryczne.

Projekt zawiera następujące zmiany w uzupełnieniu przepisów konstytucji:

1-o *co do prawa wyborczego*: a) skreślenie bezwzględnego stosowania zasady stosunkowości i nadanie jej charakteru fakultatywnego, ordynacje wyborcze mogą wprowadzić głosowanie stosunkowe w całym państwie lub poszczególnych okręgach; b) możność wprowadzenia w okręgach o ludności wybitnie mieszanej pod względem wyznania, języka lub narodowości, podziału wyborców na osobne grupy wyznaniowe lub narodowościowe (system kurjalny); c) podniesienie wieku czynnego prawa wyborczego do sejmu do lat 25, biernego do lat 30; d) ustalenie terminu zamieszkania, jako kwalifikacji przy wyborach do sejmu i senatu, na okres jednego tygodnia; e) weryfikacja wyborów zaprotestowanych dokonywana nie przez sąd najwyższy, lecz przez najwyższy trybunał administracyjny; 7) liczba senatorów ma wynosić połowę liczby posłów.

2-o *co do nietykalności poselskiej*: a) skasowanie nieodpowiedzialności za działalność po za sejmem, b) ograniczenie wymagania ze-

¹⁾ Wniosek posłów ze Związku Ludowo-Narodowego w sprawie zmiany Konstytucji z 17 marca 1921 r. Druk sejmowy Nr. 2472.

zwolenia sejmu na pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie praw osoby trzeciej do wypadków naruszenia przez działalność w sejmie, c) ograniczenie zakazu pociągania posłów do odpowiedzialności, zawieszenia postępowania karno-sądowego, karno-administracyjnego lub dyscyplinarnego, oraz biegu przedawnienia w postępowaniu karnem do czasu trwania sesji sejmowej.

3-o co do zakazu uzyskiwania od rządu korzyści: sprecyzowanie, iż w razie przekroczenia tego przepisu, stwierdzonego na żądanie marszałka sejmu przez najwyższy trybunał administracyjny, poseł traci mandat poselski oraz korzyści osobiste od rządu otrzymane.

4-o nowe instytucje: a) rada stanu, której skład i atrybucje określi osobna ustawa, b) trybunał konstytucyjny, powołany na mocy osobnej ustawy do rozstrzygania o zastosowaniu w poszczególnych wypadkach ustaw, budzących wątpliwości konstytucyjne.

5-o co do rozszerzenia władzy prezydenta Rzeczypospolitej: a) nadanie prawa rozwiązania izb wedle swego uznania na wniosek rady ministrów po zasięgnięciu zdania rady stanu z tem, iż ponownie przed upływem roku prezydent może skorzystać z tej prerogatywy jedynie za zgodą jednej z izb; b) nadanie prawa wydawania dekretów z mocą ustawy w przedmiotach zastrzeżonych ustawodawstwu, a niecierpiących zwłoki w przerwach między kadencjami sejmu po zasięgnięciu opinii rady stanu i za jednomyślną zgodą rady ministrów. Dekrety takie nie mogą dotyczyć zmiany konstytucji, nakładania nowych podatków, ustanawiania cel i monopolów, zmiany systemu monetarnego, ratyfikacji umów międzynarodowych, wypowiedzenia wojny, zmiany ustroju samorządowego, pozbywania lub zastawiania majątku państwowego, ani zaciągania pożyczek państwowych, c) możliwość delegacji ustawodawczej: sejm i senat mogą absolutną większością głosów wszystkich posłów, wzgl. senatorów, upoważnić prezydenta Rzplitej do wydawania takich dekretów i z zachowaniem tychże warunków, w przedmiocie innych spraw, zastrzeżonych ustawodawstwu, z wyjątkiem zmiany konstytucji, zarówno w okresie między kadencjami, jak i między sesjami sejmu. Dekrety z mocą ustawy, w jednym i drugim przypadku, tracą moc obowiązującą, o ile obie izby ich nie zatwierdzą w ciągu 2 miesięcy, albo o ile jedna z nich odrzuci je przed tym terminem, d) nadanie veto zawieszającego: w wyjątkowych okolicznościach prezydent może po zasięgnięciu zdania rady stanu zawiesić ogłoszenie i wykonanie ustaw na 3 miesiące od dnia uchwały izb, lecz po upływie tego terminu musi albo ustawy ogłosić niezwłocznie,

albo rozwiązać izby, rozpisać nowe wybory i poddać się uchwale nowowwybranych izb; przytem projekt precyzuje termin (po za tym wypadkiem) miesięczny dla publikacji ustaw przez prezydenta Rzplitej.

6-o *co do stosunku sejmu do rządu*: a) zastrzeżenie, iż do odpowiedzialności parlamentarnej pociąga ministrów sejm na posiedzeniu osobnem, w tym celu wyznaczonem, w terminie conajmniej 8-miodniowym po zgłoszeniu wniosku, oraz iż rada ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie sejmu wyrażone bezwzględną większością głosów wszystkich posłów, b) zastrzeżenie, iż komisje ankiety parlamentarnej nie mogą wkraczać w teren działania powołanej władzy wykonawczej, ani sądowej.

7-o *co do stosunku sejmu do senatu*: a) przyznanie prawa inicjatywy ustawodawczej senatowi, również rząd może według własnego uznania skierowywać swe projekty ustawodawcze do sejmu lub senatu; jedynie ustawy finansowe muszą być najpierw skierowane do sejmu; b) rozszerzenie na senat prawa ankiety parlamentarnej (art. 34 konst.), c) zastępstwo marszałka sejmu przez marszałka senatu w funkcjach, wynikających z art. 41 i 42 konst., d) uczestnictwo senatu w uchwale o uznaniu urzędu prezydenta Rzplitej za opróżniony (art. 42 konst.), (Zgr. Nar.), e) uczestnictwo senatu w oskarżaniu ministrów (art. 47), f) w przyjmowaniu do wiadomości i ratyfikacji umów międzynarodowych (art. 49), g) uprzedniem wyrażaniu zgody na wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju (art. 50), h) pociąganiu prezydenta Rzplitej do odpowiedzialności karnej (może to senat uczynić i samodzielnie), i) równouprawnienie z sejmem w uchwalaniu ustaw: każdy projekt ustawy, uchwalony przez sejm lub senat, będzie przekazany drugiej izbie do rozpatrzenia. Jeżeli ta izba nie podniesie w ciągu 30 dni od dnia doręczenia jej uchwalonego projektu żadnych przeciwko niemu zarzutów, to prezydent Rzplitej *może* zarządzić ogłoszenie ustawy; na propozycję izb może to uczynić przed upływem dni 30; senat, wzgl. sejm, może odrzucić lub zmienić nadesłany z drugiej izby projekt ustawy w ciągu 90 dni od dnia jego doręczenia; jeżeli z prawa tego podczas sesji parlamentarnej nie skorzysta, to prezydent Rzplitej zarządza ogłoszenie ustawy. W razie odroczenia sesji lub rozwiązania izb, czas przerwy między sesjami nie wchodzi w rachubę przy obliczaniu 3 miesięcznego terminu. Jeżeli izba, która pierwsza projekt uchwaliła, nie przychyli się do uchwały drugiej izby, to obie wyznaczają członków komisji porozumiewawczej w stosunku proporcjonalnym

do liczby posłów i senatorów. Nad projektem, ostatecznie uchwalonym przez tę komisję, izby połączone głosują *en bloc* i rozstrzygają bezwzględną większością głosów.

8-o *co do prawa budżetowego*: a) zmiana art. 4 konst. w tem sformułowaniu, iż ustawa państwowa ustala corocznie budżet, obejmujący wszystkie dochody i wydatki państwowe; późniejsze zmiany w budżecie wydatków dopuszczalne są jedynie w drodze ustawodawczej, przytem dodano sankcję przepisu, zawartego w 2-im zdaniu art. 10, tu przeniesionego, iż ustawy, uchwalone przez izby, a obciążające Skarb Państwa z przekroczeniem norm budżetu, nie będą ogłaszane, dopóki izby nie uchwalą sposobu pokrycia i zużycia nowych wydatków; (podobnie zmiana prawnie ustalonego stanu liczebnego wojska oraz kontyngentu rekruta może nastąpić jedynie w drodze ustawodawczej, art. 5); b) zwoływanie sejmiku najpóźniej na 4 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego; c) nowa procedura budżetowa: jeżeli projekt budżetu nie będzie uchwalony w sejmie w ciągu 75 dni od daty wniesienia go przez rząd, projekt rządowy idzie do senatu do rozpatrzenia. Jeżeli senat nie załatwi projektu budżetu, czy to sejmowego, czy to rządowego, w ciągu dalszych dni 25, projekt, który nadszedł do senatu, uchodzi za uchwalony bez poprawek. Uchwała ostateczna izb o budżecie zapada w trybie przewidzianym w art. 35 konstytucji, najpóźniej w 120 dni po wniesieniu projektu budżetu przez rząd; jeżeli do tego terminu ustawy nie uchwalono, to rząd ma prawo stosować normy budżetowe z ostatniego kwartału;

9-o *co do władzy administracyjnej*: a) zniesienie zasady dekoncentracji administracji; b) zniesienie nadzoru nad samorządami „przez wydziały samorządu wyższego stopnia“;

10-o *co do władzy sądowej*: w zapowiedzianem wprowadzeniu sądów przysięgłych dodano alternatywę sądów ławniczych;

11-o *co do praw obywateli*: a) dopuszczalność w drodze ustawodawczej ograniczenia praw politycznych obywateli w związku z niespełnianiem przez nich powinności, objętych art. 89, 90, 91, 92, 93, 94 konst.; b) zasada, iż wojskowi, urzędnicy państwowi, pracownicy zakładów i przedsiębiorstw państwowych, tudzież przedsiębiorstw użyteczności publicznej nie mają prawa posługiwać się strajkiem. Nikogo nie wolno zmuszać przemocą do porzucenia pracy; c) ograniczenie zasady bezpłatności nauki do nauki elementarnej w szkołach państwowych;

12-o co do rewizji konstytucji: skreślenie przepisu o perjodycznej co 25 lat rewizji.

Projekt powyższy charakteryzuje przede wszystkim dążność do wprowadzenia właściwego systemu dwuizbowego, pozatem nie idzie on tak daleko w ograniczeniach praw parlamentu, co projekt „Piasta“, jednakowoż zawiera również analogiczne przepisy, dotyczące prawa budżetowego.

Większą jeszcze uwagę na prawa senatu zwraca projekt *klubu Chrześcijańsko-Narodowego i innych posłów* z dnia 25-go czerwca 1926 r. ¹⁾

Projekt ten zawiera:

1-o co do prawa wyborczego: a) zmianę składu sejmu, który w $\frac{2}{3}$ ma się składać z posłów wybranych w głosowaniu powszechnem, tajnem, bezpośredniem, a w okręgach narodowościowo mieszanym także stosunkowem, w $\frac{1}{3}$ części z posłów wybranych w głosowaniu zrzeszeń gospodarczych i zawodowych, a mianowicie: rolniczych, przemysłowych, handlowych, rzemieślniczych, pracy fizycznej i zawodowej pracy umysłowej; b) podniesienie wieku wymaganego do prawa wybierania na lat 25, a wybieralności na 30 lat; c) zmianę składu senatu, który liczyć ma 100 członków, a w szczególności: 1) 60 czł. wybranych na lat 6 w głosowaniu zrzeszeń gospodarczych i zawodowych, rolniczych, przemysłowych, handlowych, rzemieślniczych, pracy fizycznej i zawodowej pracy umysłowej; 2) z 5 delegatów episkopatu katolickiego i 3 przedstawicieli innych, najliczniejszych z kolei wyznań religijnych, 3) z 13 przedstawicieli najwyższych zakładów i instytucji naukowych, delegowanych przez ich ciała kierownicze; 4) z 6 prezesów rad miejskich miast: Warszawy, Lwowa, Krakowa, Poznania, Wilna i Łodzi; 5) z 13 członków, powoływanych na lat 6 przez prezydenta Rzplitej z grona najbardziej zasłużonych około państwa i najwybitniejszych obywateli;

2-o co do nietykalności poselskiej: postanowienie, iż wystąpienie przeciwko całości i bezpieczeństwu państwa, oraz podburzania do gwałtów przeciwko prawu i uczestnictwa w nich nie są objęte nietykalnością poselską;

3-o nowe instytucje: a) rada stanu, która ma się składać: 1) z 5 przedstawicieli sejmu, oraz tyluż przedstawicieli senatu, wyzna-

¹⁾ Wniosek posłów z Klubu Chrześc.-Narodowego i innych posłów, zawierający poprawki do „Konstytucji z 17 marca 1921 r.“. Druk sejmowy Nr. 2473.

czonych przez marszałków sejmu i senatu w porozumieniu z prezydentami tychże izb, 2) z pierwszego prezesa sądu najwyższego, prezesa najwyższego trybunału administracyjnego i prezesa najwyższej izby kontroli, 3) z 5 członków wydziałów prawniczych, po jednym z każdego uniwersytetu państwowego, wyznaczonych przez senaty tychże uniwersytetów, 4) z 6 powołanych przez prezydenta Rzplitej przedstawicieli głównych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie: rolnictwa, przemysłu, handlu, rzemiosła, pracy fizycznej i zawodowej pracy umysłowej, b) trybunał konstytucyjny dla orzekania o sprzeczności ustaw z konstytucją i uchylania ustaw sprzecznych;

4-o co do rozszerzenia władzy prezydenta Rzeczypospolitej: prawo weta zawieszającego: prezydent Rzplitej może w ciągu dni 30 po otrzymaniu uchwalonej ustawy zażądać w motywowanem orędziu ponownego jej rozpatrzenia. Jeżeli sejm i senat zwróconą ustawę uchwałą ponownie bez zmian większością $\frac{3}{5}$ głosów, prezydent zarządzi jej ogłoszenie;

5-o co do stosunku sejmu do rządu: zastrzeżenie, iż wniosek o votum nieufności ma być zgłoszony przez przynajmniej 40 członków sejmu i ma być odesłany do komisji budżetowej (?), poczem w razie uchwalenia go przez tęż komisję ma być do dni 10 od chwili zgłoszenia go w sejmie poddany pod głosowanie sejmu w obecności $\frac{1}{2}$ ustawowej liczby jego członków;

6-o co do stosunku sejmu do senatu: a) zasadnicze zrównanie obu ciał ustawodawczych w zakresie funkcji ustawodawczej (nowa redakcja art. 3 ust. 2 i 3: Niema ustawy bez zgody ciał ustawodawczych... Ustawa, uchwalona przez ciała ustawodawcze), b) przyznanie prawa inicjatywy ustawodawczej także senatowi, c) zrównanie praw senatu w stosunku do najwyższej izby kontroli, c) przyznanie senatowi prawa ankiety parlamentarnej, d) zniesienie do $\frac{1}{2}$ ustawowej liczby członków senatu z $\frac{3}{5}$ tychże przy wyrażaniu zgody na rozwiązanie sejmu, e) skreślenie przepisu o jednoczesnem rozwiązaniu senatu przy rozwiązaniu sejmu, f) nowa procedura ustawodawcza: w razie trudności w osiągnięciu zgodności uchwał obu ciał ustawodawczych, rozstrzyga ostatecznie o brzmieniu ustaw wspólne zebranie obu ciał pod kolejnem przewodnictwem obu marszałków, a to stosownie do wymagań konstytucji, wyrażonych w innych artykułach, zwyczajną, wzgl. kwalifikowaną, większością głosów, g) zrównanie praw senatu z sejmem w sprawie umów międzynarodowych, h) zrównanie praw senatu z sejmem w zakresie zatwier-

dzania, wzgl. uchylania dekrétów o stanie wyjątkowym (art. 124), przytem skreśla się ustęp o automatycznym zebraniu się sejmu;

7-o co do praw obywateli: fakultatywność bezpłatności nauki w szkołach państwowych i samorządowych;

8-o co do rewizji konstytucji: skreślenie przepisu o perjodycznej co 25 lat rewizji.

Oprócz specjalnej troski o prawa senatu, projekt charakteryzuje wprowadzenie przedstawicielstwa interesów (przedstawicielstwo zawodowe), oraz brak przepisu o dekrétach prezydenta Rzplitej z mocą ustawodawczą i przepisów o prawie budżetowym.

Wreszcie posłowie z *Klubu Chrześcijańskiej Demokracji* zgłosili wniosek w sprawie zmiany konstytucji dnia 25 czerwca 1926 r. ¹⁾.

Wniosek zawierał następujące punkty: ²⁾

1-o co do prawa wyborczego: a) podniesienie wieku wymaganego dla prawa wybierania do sejmu do 25 lat, a wybieralności do 30, b) podwyższenie okresu zamieszkania w gminie do 6 miesięcy przed ogłoszeniem wyborów;

2-o co do nietykalności poselskiej: a) skasowanie nieodpowiedzialności za działalność pozasejmową; b) wykreślenie z określenia działalności sejmowej słów „tudzież manifestacji“, c) ograniczenie zawieszenia biegu przedawnienia w postępowaniu karnem i zakazu pociągania do odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej i dyscyplinarnej do czasu trwania sesji sejmowej, d) nieograniczanie przytrzymania posła do schwytania go na gorącym uczynku do zbrodni „pospolitej“, oraz skreślenie przepisu o uwolnieniu takiego posła na żądanie marszałka;

3-o nowe instytucje: trybunał konstytucyjny do orzekania o sprzeczności ustaw z konstytucją;

4-o co do rozszerzenia władzy prezydenta Rzplitej: a) prawo rozwiązania sejmu na wniosek rady ministrów, b) prawo veto zawieszającego: zażądanie w ciągu 30 dni ponownego rozpatrzenia projektu ustawy, odrzuconej w całości przez senat i przyjętej ponownie przez sejm większością $\frac{11}{20}$, jeżeli wtedy $\frac{11}{20}$ oświadczy się za projektem, prezydent ogłasza go, jako ustawę obowiązującą;

5) co do stosunku sejmu do rządu: zastrzeżenie, iż wniosek,

¹⁾ Wniosek posłów z *Klubu Chrześcijańskiej Demokracji* w sprawie zmiany Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 marca 1921 r. Druk sejmowy Nr. 2480.

²⁾ Uzasadnienie wniosku patrz w przemówieniu posła Błażewicza, (*Spraw. sten.* CCXC/34—41).

zmierzający do usunięcia całego rządu lub poszczególnego ministra, winien być zapowiedziany przynajmniej na tydzień przed postawieniem go na porządku dziennym sejm;

6-o co do stosunku sejmu do senatu: senat, zarówno jak sejm mogą rozwiązać się mocą własnej uchwały, powziętej większością $\frac{2}{3}$ głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów, wzgl. senatorów; w razie powzięcia takiej uchwały przez sejm równocześnie z samego prawa rozwiązuje się senat i odwrotnie;

7-o co do prawa budżetowego: a) rozpoczęcie zwyczajnej (budżetowej) sesji najpóźniej na 5 miesięcy przed początkiem przyszłego roku budżetowego; b) obowiązek rządu złożenia sejmowi projektu budżetu najpóźniej na 6 miesięcy przed tym terminem; c) nowa procedura uchwalenia budżetu: sejm zwołany na sesję zwyczajną celem uchwalenia budżetu winien uchwalić przedłożony mu budżet w ciągu 3 miesięcy od dnia zebrania się. Przed upływem powyższego terminu marszałek winien z urzędu poddać pod głosowanie sejmowi w 2-iej i 3-iej czytaniu projekt budżetu wraz z projektem ustawy skarbowej. Uchwalony przez sejm projekt budżetu odsyła marszałek sejmowi do senatu najpóźniej w 48 godzin po upływie 3 miesięcznego terminu, przewidzianego do uchwalenia budżetu przez sejm. W razie nieuchwalenia projektu budżetu przez sejm w oznaczonym terminie senat rozpatruje z urzędu projekt budżetu. Senat uprawniony jest do dokonywania zmian w budżecie w ciągu 6 tygodni. W 48 godzin po tym 6-tygodniowym terminie senat zwraca sejmowi projekt budżetu wraz z ewentualnymi, dokonanymi przez niego poprawkami. Sejm obowiązany jest w ciągu 2-ech tygodni projekt budżetu definitywnie uchwalić i o ile sejm w tym terminie projektu budżetu nie uchwali, prezydent Rzplitej ogłasza go jako ustawę obowiązującą, wraz z projektem ustawy skarbowej, jako ustawy obowiązujące; d) upoważnienie konstytucyjne rządu w czasie, gdy sejm jest rozwiązany lub gdy brak projektu budżetu albo prowizorium budżetowego (?), do pobierania dochodów w granicach budżetu roku ubiegłego. To samo dotyczy stanu liczebnego wojska i poboru rekruta;

8-o co do władzy sądowej: do przepisu art. 77 o niezmiennianiu orzeczeń sądowych przez władzę ustawodawczą i wykonawczą dodać: „lub wykonanie ich wstrzymywane“.

Wreszcie trzy z wyżej wymienionych klubów poselskich (Związek Ludowo-Narodowy, Chrześcijańska Demokracja i Stronnictwo Chrze-

ścijańsko-Narodowe) dodatkowo złożyły 1 lipca 1926 roku ¹⁾ projekt, który zawierał następujące wspólne postulaty:

1-o co do prawa wyborczego: a) oznaczenie minimum wieku wybieralności na lat 30, b) oznaczenie składu sejmu na 224 posłów, c) fakultatywność stosunkowości;

2-o co do nietykalności poselskiej: a) nieograniczanie przytrzymywania posła do wypadku zbrodni „pospolitej“, b) skreślenie w tym wypadku uzyskiwania zezwolenia sejmu na areszt i dalsze postępowanie karne, c) dodatkowe postanowienie, iż wystąpienia przeciw całości i bezpieczeństwu Państwa, oraz podburzania do gwałtów przeciwko prawu i uczestnictwo w nich nie są objęte nietykalnością poselską;

3-o nowe instytucje: a) rada stanu, b) trybunał konstytucyjny do rozstrzygania o zastosowaniu w poszczególnych wypadkach ustaw, budzących wątpliwości konstytucyjne, przyczem ustawa może włączyć do jego kompetencji czynności trybunału stanu i trybunału kompetencyjnego;

4-o co do rozszerzenia władzy prezydenta Rzplitej: a) prawo rozwiązania izb wedle swego uznania na wniosek rady ministrów; z tego prawa prezydent może skorzystać tylko dwukrotnie w czasie siedmioletnia swego urzędowania, ponadto może skorzystać z tej prerogatywy jedynie za zgodą jednej z izb; b) prawo w wyjątkowych okolicznościach zawieszenia ogłoszenia i wykonania ustawy po zasięgnięciu opinii rady stanu i zażądania w umotywowanem orędziu rozpatrzenia jej przez izby. Jeżeli izby uchwalą ponownie ustawę bez zmian, prezydent Rzplitej zarządza jej ogłoszenie.

Podaliśmy szczegółowo treść wniosków zmiany konstytucji, wysuniętych przez kluby sejmowe, i treść tę usystematyzowaliśmy pod względem rzeczowym, chcąc uczynić projekty te bardziej przejrzystymi i udostępnić ich porównanie, a uczyniliśmy to przede wszystkim, by stwierdzić, w jakim stopniu wysuwane od lat kilku przez literaturę prawa politycznego postulaty naprawy ustroju Rzplitej znalazły zrozumienie i poparcie w poważnej części kół i czynników politycznych.

Co do tego należy zaznaczyć, iż zasadniczą tendencją tych projektów jest naprawienie jednostronności ustrojowej, stworzonej

¹⁾ Wniosek posłów ze Związku Ludowo-Narodowego, Chrześc. Demokracji i Stronnictwa Chrześcijańsko-Narodowego w sprawie zmiany niektórych artykułów Konstytucji z 17 marca 1921 r. Druk sejmowy Nr. 2482.

przez konstytucję marcową, a zatem zapewnienie tych przeciwwag i hamulców, które są konieczne dla ustalenia wewnętrznej równowagi i prawidłowego funkcjonowania systemu. Mamy więc w tych projektach wyposażenie władzy wykonawczej w niezbędne atrybuty, stanowiące regulator normalnego ustroju parlamentarnego, ale nie tylko to: z drugiej strony mamy szereg zmian, odnoszących się do ciał ustawodawczych, mających na celu uczynić je bardziej zdolnymi do wykonywania swych funkcji, posiadających przecież dla Państwa zasadnicze znaczenie. Naprawa parlamentaryzmu nie tylko przez rozszerzenie kompetencji i podniesienie autorytetu władzy wykonawczej, ale i przez reformę ciał ustawodawczych, jest projektowaną zmianą konstytucji, ujętą nie jednostronnie, połowicznie, ale docierającą do istoty kwestji. Już przez to samo, iż projekty te, jako główną swą tendencję, mają dążność do zachowania i zapewnienia normalnego funkcjonowania parlamentaryzmu, posiadają one cechę nawskroś demokratyczną, jeżeli wyjdziemy z tego założenia, że przy ustroju reprezentacyjnym system rządów parlamentarnych jest najbardziej demokratyczną formą rządów ¹⁾).

Jedynie zastrzeżenie, jakie z tego stanowiska uczynić musimy, jest to kwestja prawa budżetowego. Tak jak postawiona jest ona w projektach, stanowi ona ogromny wyłom już wprost w zasadzie rządów reprezentacyjnych, podwarza zasady nie tylko parlamentaryzmu, ale konstytucjonalizmu. Należy jednak stwierdzić, że projektowane uregulowanie tej kwestji spowodowane było przez projekt rządowy, w którym miało ono bardziej kateryczne sformułowanie, znacznie więcej uszczuplające prawa parlamentu. Wnioski poselskie przez szczegółowe, o naturze regulaminowej, przepisy dążyły do uratowania praw parlamentu w szerszym zakresie i do kompromisowego pogodzenia praw legislatywy z wymaganiami konieczności państwowej. Czy pod tym względem znaleziono właściwą drogę i dano kwestji rozwiązanie szczęśliwe, o tem pomówimy przy rozpatrywaniu definitywnie uchwalonego tekstu zmiany konstytucji, po uprzednim zaznajomieniu się z projektem rządowym. Na zmianę konstytucji bowiem wpływały z jednej strony koncepcje projektu rządu Bartel-Makowski, z drugiej zaś strony tendencje, ujawnione w projektach klubów sejmowych. Z tego powodu studjum tych pro-

¹⁾ Ciekawe wywody o wadach i zaletach systemu parlamentarnego patrz u Mieczysława Niedziałkowskiego, *Teorja i praktyka socjalizmu wobec nowych zagadnień*, Warszawa—Kraków, 1926, rozdz. IV: „Kryzys parlamentaryzmu”, str. 94 i n.

jektów posiada nie tylko znaczenie samoistne, jako studjum dokumentów, świadczących o pewnych etapach ewolucji poglądów konstytucyjnych w społeczeństwie wśród poważnego odłamu grup politycznych, ale także rzuca światło na genezę zmiany konstytucji, która stała się faktem w postaci ustawy konstytucyjnej z dnia 2-go sierpnia 1926 r. Chcąc ustalić obiektywnie i ściśle wszystkie momenty dokonanej zmiany, musieliśmy zaznajomić się zarówno z koncepcjami, wychodzącymi od legislatywy, jak i z koncepcjami, wysuniętymi przez rząd.

IV. Projekt zmiany konstytucji, zgłoszony przez rząd Bartla-Makowskiego.

Uchwalony przez radę ministrów 16 czerwca 1926 r. i następnego dnia przesłany marszałkowi sejmu projekt ustawy, zmieniającej i uzupełniającej konstytucję,¹⁾ przedstawia się, jako całość, ograniczony do bardzo niewielu punktów, zmierzających do jednego celu: zmiany stosunku pomiędzy władzą wykonawczą i ustawodawczą. Dlatego też, pomimo iż proponowana zmiana odnosi się do stosunkowo bardzo szczupłej grupy przepisów konstytucyjnych, dotyczy ona wszelako istoty, podstawy systemu politycznego, dla którego, jak to widzieliśmy w świetle uwag § 1-go, stosunek władzy wykonawczej i ustawodawczej stanowi najbardziej charakterystyczną cechę.

Wniosek rządowy nie zawiera żadnych propozycji, odnoszących się do budowy władzy ustawodawczej, ogranicza się tylko do nowego rozgraniczenia kompetencji legislatywy i egzekutywy: dotyczy więc tylko zakresu działania, a poniekąd i form działania tych władz, nosi charakter wyłącznie *funkcjonalny*, nic nie zmieniając w strukturze władz. Sejm i senat pozostają w projekcie nie tknięte w swej konstrukcji prawnej, to samo powiedzieć można o instytucji prezydentury i rządu, ma się zmienić tylko stosunek wzajemny tych władz. Czy pozostawiając te same wielkości ustrojowe, mógł projekt zrealizować cel reformy: wzmocnienie władzy wykonawczej, i czy nawet w zakresie stosunku dwóch władz zadanie swe wyczerpał, to chcemy zbadać. W związku z tem wysuwa się pytanie, jak reforma, ograniczona do jednej grupy przepisów konstytucyjnych, wiąże się z całością tych przepisów, czy układa się ona w całość organiczną, czy przeciwnie związek jej jest czysto mechaniczny, a więc czy stanowi ona, przynajmniej co do niektórych szczegółów przybudówkę w innym stylu, niż gmach główny?

²⁾ Druk sejmowy Nr. 2455.

W uzasadnieniu, dołączonem do projektu ustawy, rząd zaznacza, iż ustawa ma na celu zadośćuczynić tym najbardziej nagłym potrzebom, których konieczność została ujawniona w ciągu ubiegłych lat od czasu uchwalenia konstytucji 17 marca 1921 r.

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

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

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

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

Pomimo tego potrójnego celu, sformułowanego w uzasadnieniu rządowym, istota reformy mieści się w punkcie drugim: zmiany stosunku władzy ustawodawczej i wykonawczej, punkty pierwszy i drugi przedstawiają się, jako zastosowania tej zmiany w specjalnych zakresach: 1-o budżetowym, 2-o ustawodawczym w ścisłym słowa znaczeniu, punkty te, odnosząc się do nowego rozgraniczenia kompetencyj dwóch władz w tych zakresach, stanowią część reformy, polegającej na zmianie stosunku tych władz, która jest podstawowym celem wniosku rządowego.

To ustalenie celu reformy i jej charakteru *funkcjonalnego* wyjaśni nam poszczególne jej części składowe ¹⁾.

¹⁾ Charakter funkcjonalny reformy jest stwierdzony i w przemówieniu ministra sprawiedliwości Wacława Makowskiego, uzasadniającego projekt rządowy na posiedzeniu sejmu w dniu 6 lipca 1926 r. (*Spraw. sten. CCXI/13*): „Jeżeli rząd wystąpił z propozycją zmiany, to podniósł w swym wniosku tylko te zagadnienia, których wymaga organizacja Państwa, jako taka w całości swej, które są warunkiem spełnienia przez Państwo jego zadań, które są warunkiem może samego istnienia Państwa. W tej płaszczyźnie rząd rozważał konstytucję i projektował zmiany i tylko w tej płaszczyźnie będzie je rozważał tutaj” (podkreślenia nasze). Słowa min. Makowskiego, iż projektowane przepisy odnoszą się do „organizacji Państwa, jako takiej w całości swej” oznaczają nic innego, jak to, że nie mają one na celu reformy ustroju legislatywy i egzekutywy, lecz tylko zmianę ich stosunku, a przez to warunków współpracy, co ma stanowić umożliwienie Państwu spełnienie jego zadań. Potwierdza to jeszcze następujący

Projekt składa się z siedmiu artykułów, dwa ostatnie mają charakter klauzul formalnych, o powierzeniu wykonania ustawy prezesowi ministrów i wszystkim ministrom i wejścia ustawy „w życie“, t. j. nabrania przez nią mocy obowiązującej z dniem jej ogłoszenia, artykuł piąty ma charakter specjalny nadania prezydentowi Rzplitej pełnomocnictw do 31 grudnia 1927 r. na podstawie zmienionej konstytucji, czyli przedstawia się jako zastosowanie zmiany w konkretnym wypadku, właściwa więc reforma zawarta jest w czterech pierwszych artykułach projektu, odnoszących się 1-o do art. 25 konstytucji 17 marca 1926 r., 2-o do art. 26 a pośrednio i 4, 3-o do art. 35, 4-o nowy artykuł 38-a, pod względem treści odnoszący się do art. 44 konst.

I. Zmiana art. 25 konstytucji. Artykuł ten, jak wiadomo, reguluje kwestję funkcjonowania sejmu i senatu, przyjmując system sesyj, i dzieląc te ostatnie na zwyczajne, zwoływane corocznie w październiku celem uchwalenia budżetu i stanu liczebnego wojska i innych spraw bieżących, oraz nadzwyczajne, na które prezydent Rzplitej zwołuje sejm 1-o wedle własnego uznania, 2-o na żądanie $\frac{1}{3}$ ogółu posłów w ciągu 2-ch tygodni.

Wniosek rządowy proponuje następujące zmiany:

1-o *co do sesji zwyczajnej*: rozpoczynanie jej nie w październiku, lecz we wrześniu,

2-o *co do sesji nadzwyczajnej*: dwie zmiany: a) podniesienie ilości posłów, uprawnionej do zażądania zwołania sejmu z „ $\frac{1}{3}$ ogółu“ (t. j. aktualnego składu) do „bezwzględnej większości ustawowej liczby posłów“, b) termin zwołania sejmu na sesję nadzwyczajną na żądanie posłów ma być przedłużony z 2 tygodni do 30 dni.

Zmiana terminu rozpoczynania corocznej sesji budżetowej wiąże się z trzecią proponowaną zmianą art. 25, odnoszącą się pośrednio i do art. 4, mówiącego, iż ustawa państwowa ustala co

ustęp z tejże mowy ministra Makowskiego (CCXI/18): „Rząd przyszedł do wniosku, że te zmiany jakie zaproponował, są dzisiaj koniecznością, że są one także warunkiem niezbędnym pożytecznej współpracy organów państwowych na przyszłość“.

Expressis verbis przyznał to także prezes rady ministrów Bartel na posiedzeniu sejmu w dniu 19 lipca 1926 r. (Spraw. sten. CCXCIV/21): „Nie może być mowy o dostatecznej naprawie naszego systemu pracy państwowej tak długo, dopóki podstawa tej pracy, sam rdzeń naszego ustroju — Konstytucja nie zostanie przynajmniej w najgrubszych i najistotniejszych poprawiona zarysach, w punktach dotyczących zagadnienia władzy“ (podkreślenia nasze).

rocznie budżet Państwa na rok następny. Wniosek rządowy proponuje zmianę ostatniego ustępu art. 25, który brzmiał:

„Sejm zwołany w październiku na sesję zwyczajną, nie może być zamknięty przed uchwaleniem budżetu“

na brzmienie następujące:

„Sejm, zwołany we wrześniu na sesję zwyczajną, będzie zamknięty po upływie czterech miesięcy od dnia złożenia przez rząd sejmowi projektu budżetu. Jeśli w ciągu tego czasu budżet Państwa nie będzie uchwalony, projekt budżetu, złożony przez rząd, uzyska moc ustawy (art. 4) i będzie ogłoszony w Dzienniku Ustaw, jako rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej“.

Proponowana zmiana art. 25 sięga bardzo głęboko w kwestję funkcjonowania sejmu i senatu. Klauzula budżetowa, zawarta w ostatnim zdaniu art. 25 w dotychczasowej redakcji, pozwalała, przyjęty teoretycznie system sesyj przemieniać w praktyce na system permanencji obrad parlamentu, ku czemu istnieje tendencja powszechna, właściwa wszystkim parlamentom, zrodzona nie potrzebami ustawodawstwa w ścisłym słowa znaczeniu, ale wykonywaniem przez parlament kontroli politycznej rządu, a zatem sprawowaniem funkcji politycznej ¹⁾. Oczywiście, że przeciąganie obrad nad budżetem z punktu widzenia prawidłowej gospodarki skarbowej jest niepożądane, jak również stała kontrola polityczna dla samodzielności rządu jest krępująca, nie mówiąc o tem, że przysparza rządowi wiele pracy przez uczestnictwo w obradach parlamentarnych, a zwłaszcza nadużywanie przez posłów prawa interpelacyj, wyrażających się w olbrzymich cyfrach corocznie.

Projektowana zmiana dąży do osiągnięcia zarazem w określonym terminie prawomocnego budżetu, a jednocześnie do ograniczenia czasu trwania sesji zwyczajnej, co łącznie z utrudnieniem zwołania sejmu na sesję nadzwyczajną, przedstawia się jasno jako tendencja do ograniczenia czasu obrad parlamentarnych, a przez to rozszerzenia okresu wolnego od kontroli politycznej parlamentu nad rządem, a więc wzmocnienia tego ostatniego kosztem zmniejszenia wpływu parlamentu.

Przepis, zakazujący zamknięcia sesji zwyczajnej przed uchwaleniem budżetu, jest najzupełniej wystarczającą gwarancją funkcjonowania sejmu, projekt rządowy zmierza przeciwnie do postawienia funkcjonowaniu sejmu faktycznych granic. Jednocześnie dając rzą-

¹⁾ Patrz moje *Polskie Prawo Polityczne*, Warszawa, 1922, str. 275 i n., 438.

dowi możność otrzymania budżetu nie od parlamentu, zmiana osłabia ogromnie wpływ polityczny parlamentu, stojąc w sprzeczności nie tylko z przyjętą za podstawę systemu politycznego zasadą rządów parlamentarnych, ale z zasadą bardziej ogólną, rządów konstytucyjnych. Proponowana zmiana stoi również w sprzeczności z zasadą, iż budżet musi być uchwalony *w drodze ustawodawczej*, wyrażoną w art. 4 konstytucji, a także powtórzoną w redakcji projektu, przechodzi ona do porządku nad prawem konstytucyjnym parlamentu odrzucenia budżetu. Projekt bowiem nie rozróżnia, dlaczego budżet w ciągu 4 miesięcy nie został uchwalony, czy stało się to wskutek obstrukcji, czy też wskutek odrzucenia budżetu przez parlament. Konsekwencją polityczną przyjęcia tej redakcji ostatniego ustępu jest możliwość przejścia rządu do porządku nad faktem odrzucenia budżetu przez parlament, w jaki jednak sposób godzi się to z zasadą rządów parlamentarnych, z tym przepisem art. 58, którego rząd w projekcie nie dotyka, a który pozwala na obalenie rządu zwykłą większością przy zwykłym quorum, wynoszącym $\frac{1}{3}$ ogółu posłów, a więc i większością przypadkową? Nie ulega dla mnie wątpliwości, że rząd Bartla-Makowskiego nie brał wprost w rachubę politycznej możliwości takiego zatargu konstytucyjnego rządu i parlamentu, nieskoordynowanie jednak projektowanego przepisu z całością i charakterem systemu jest widoczne.

2. Zmiana art. 26 konstytucji. Artykuł ten reguluje kwestję rozwiązania sejmu i senatu, przewidując dwie możliwości: 1-o rozwiązanie się sejmu na mocy własnej uchwały, powziętej większością $\frac{2}{3}$ głosów, przy obecności połowy ustawowej liczby posłów, 2-o rozwiązanie sejmu przez prezydenta Rzplitej za zgodą $\frac{3}{5}$ ustawowej liczby członków senatu. Równocześnie w obu wypadkach z samego prawa rozwiązuje się senat.

Te warunki rozwiązania sejmu i senatu okazały się całkiem nierealne, nierozwiązalność faktyczna sejmu uznana została jako główna przyczyna chromania systemu rządów parlamentarnych, to też potrzeba zmiany konstytucji w tym względzie zgłoszona została już 26 kwietnia 1926 r. przez trzy kluby prawicowe, zyskując poparcie powszechne i na lewicy parlamentarnej.

Wniosek rządowy różni się od wniosków wspomnianych klubów co do jednego punktu: przedłuża okres wyborczy z 90 do 120 dni od dnia rozwiązania, w czym ujawnia i w tym punkcie tendencję do przedłużenia okresu rządów bezparlamentarnych, pozatem redakcja rządowa jest z punktu prawniczego staranniejsza, a z punktu

konstytucyjnego właściwsza, konstruuąc jednolicie prawo rozwiązania, jako atrybucję prezydenta Rzplitej, wykonywane bądź na podstawie uchwały sejmu, wzgl. senatu, bądź na podstawie uchwały rządu. W systemie sesyj, w których funkcjonowanie parlamentu reguluje głowa Państwa, tylko takie sformułowanie jest właściwe ¹⁾.

3. Uzupełnienie art. 35 konst. Do przewidzianej w artykule tym procedury uchwalania ustaw, wniosek rządowy proponuje dodanie veta zawieszającego, przyznanego prezydentowi Rzplitej.

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

To sformułowanie idzie dalej, niż w ustawach konstytucyjnych francuskich z r. 1875. Francuska ustawa konstytucyjna o stosunkach władz państwowych z 16 lipca 1875 r. (art. 7) zawiera przepis, że „w terminie oznaczonym dla obwieszczenia prezydent republiki może w umotywowanem orędziu żądać nowego rozpatrzenia ustawy

¹⁾ Redakcja wniosku sejmowego
26.IV. 1926 r.
(Druk Nr. 2431).

Sejm, jak również i senat, mogą się rozwiązać mocą własnej uchwały, powziętej większością $\frac{2}{3}$ głosów, przy obecności połowy ustawowej liczby posłów, względnie senatorów. W razie powzięcia takiej uchwały przez sejm, równocześnie z samego prawa rozwiązuje się senat, i odwrotnie.

Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać sejm i senat orędziem, kontrasygnowanem przez prezesa rady ministrów.

Wybory odbędą się w ciągu 90 dni od dnia rozwiązania; termin ich będzie oznaczony bądź w uchwale sejmu, względnie senatu, bądź w orędziu prezydenta o rozwiązaniu sejmu i senatu.

Redakcja projektu rządowego
(Druk Nr 2455).

Prezydent Rzeczypospolitej rozwiązuje sejm i senat wskutek uchwały sejmu i senatu, powziętej większością $\frac{2}{3}$ głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów, względnie senatorów.

Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać sejm i senat na wniosek rady ministrów.

Orędzie rozwiązujące sejm i senat podpisuje, prócz prezydenta Rzeczypospolitej, prezes rady ministrów i wszyscy ministrowie.

Wybory odbędą się w ciągu 120 dni od dnia rozwiązania, termin ich będzie oznaczony w orędziu prezydenta Rzeczypospolitej o rozwiązaniu sejmu i senatu.

przez obie izby, które nie może być odmówione“, nie wymaga zatem kwalifikowanej większości.

Zbliżone natomiast jest stanowisko projektu rządowego do postanowień konstytucji czechosłowackiej. W Czechosłowacji prezydent republiki ma prawo w ciągu miesiąca zwrócić ze swemi uwagami ustawę, uchwaloną przez zgromadzenie narodowe (§ 47). Jeżeli obiedwie izby podtrzymują przy głosowaniu imiennem ustawę zwróconą bezwzględną większością wszystkich swoich członków, należy ustawę opublikować (§ 48 ust. 1). Jeżeli nie osiągnięto takiej zgodnej większości w obydwu izbach, to należy ustawę ogłosić, gdy zostanie to uchwalone przez izbę poselską, przy ponownem głosowaniu imiennem, większością $\frac{3}{5}$ głosów wszystkich jej członków (§ 48 ust. 2). Te postanowienia idą dalej, niż proponowane przez projekt rządowy, wszakże nie tak daleko, jak w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdzie przy ponownem uchwaleniu ustawy wymagana jest większość $\frac{2}{3}$ głosów w każdej izbie kongresu.

Natomiast nie można uważać tego za ułatwienie potwierdzenia swej decyzji przez polskie ciało ustawodawcze, iż potwierdza ją tylko sejm, senat zaś, według projektu rządowego, nie bierze udziału w głosowaniu nad odesłanym przez prezydenta Rzplitej projektem. Nie jest to również żadne uszczuplenie praw senatu, przeciwnie, jest to zupełnie zgodne z rolą senatu w uchwalaniu ustaw w ramach konstytucji marcowej, do którego należy „rozpatrywanie ustaw“, a zatem ulepszanie ich redakcji i koncepcji. Z chwilą „rozpatrzenia ustawy“ rola senatu, według konstytucji jest skończona, dlatego też z tego stanowiska pozbawionem byłoby racji prawnej przyznanie senatowi konstytucji marcowej udziału w głosowaniu nad odesłaną przez prezydenta ustawą. Projekt rządowy zaś nie zawierał jakiegokolwiek reorganizacji wewnętrznej ciał ustawodawczych.

4. Uzupełnienie art. 3 ust. 5 i 44 ust. 2 konstytucji. Ustęp 2-gi art. 44 konstytucji mówi o prawie wydawania rozporządzeń przez prezydenta Rzeczypospolitej. Mogą to być: rozporządzenia wykonawcze, zarządzenia, rozkazy i zakazy. Mają być one wydawane celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienie ustawowe.

Ustęp 5-ty art. 3 konstytucji mówi specjalnie o rozporządzeniach, z których wynikają prawa i obowiązki obywateli. Mają one

moc wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią.

Z zestawienia tych tekstów widać: 1-o iż rozporządzenie wykonawcze, t. j. merytorycznie pozostające w granicach ustawy nie jest jedyną formą władzy reglementacyjnej prezydenta Rzplitej, konstytucja obok nich i zarządzeń, mówi o „rozkazach i zakazach” bliżej nie definiując tych form, 2-o art. 3 ust. 5-ty przewiduje możliwość delegacji ustawodawczej czyli t. zw. rozporządzenia z upoważnienia ustawy, mogą być to zatem rozporządzenia stanowiące nie przepisy wykonawcze, lub przepisy uzupełniające ustawę (*Gesetzesergänzende Verordnungen*), ale nowe normy prawne, quasi-ustawowe (*Gesetzersetzende Verordnungen*), a przy tem na zasadzie upoważnienia ustawodawczego czyli delegacji ustawodawczej tworzące ustawodawstwo nie tylko materialne, ale i formalne. Jasne jest to nie tylko z tekstu ust. 5-go art. 3, ale także z miejsca, w którym ten tekst się znajduje: art. 3 mówi cały o ustawodawstwie w znaczeniu formalnem, a ostatni jego ustęp o delegacji ustawodawczej ¹⁾).

Na tej konstytucyjnej podstawie ²⁾ oparte były t. zw. nieściśle pełnomocnictwa dla rządu Wł. Grabskiego ³⁾, czyli ustawa z dnia 11 stycznia 1924 r. o naprawie skarbu państwa i reformie walutowej ⁴⁾, oraz ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o naprawie skarbu państwa i poprawie gospodarstwa społecznego ⁵⁾.

¹⁾ Patrz Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, Tübingen, 1919, str. 366—395.

²⁾ Por. Prof. Z. Cybichowski, *Delegacje władzy ustawodawczej*. Encyklopedia podręczna prawa publicznego, Warszawa, 1926, zeszyt II, str. 104. Tenże, *Pełnomocnictwa skarbowe rządu w oświeceniu konstytucji*, Gaz. Adm. i Pol. Państw. 1924, Nr. 3, 4 i 5. Prof. W. Komarnicki, *Pełnomocnictwa skarbowe a konstytucja*, Kurjer Warszawski, z dn. 27.XII.1923. Tenże, *Konstytucyjne podstawy projektu pełnomocnictw skarbowych*, Kurjer Warszawski z dn. 31.XII 1923 r. Prof. Wł. Konopczyński, „Na mocy ustawy”, Przegląd Wszechpolski, 1924, str. 33 i nast.

³⁾ Ta nieściśła nazwa powstała z powodu pierwotnej koncepcji przedłożenia rządowego, w którym początkowo chodziło rzeczywiście o „pełnomocnictwa” czyli delegację ustawodawczą w najszerszym rozumieniu. Konferencja prawników, zwołana przez rząd w tej sprawie, przychyliła się do poglądu prof. Karola Lutostańskiego i mojego, negującego możliwość udzielenia rządowi tak pojętej delegacji, i nadała projektowi ustawy redakcję, zgodną z art. 3 ust. 5 konst. Co do tego punktu należy sprostować opis przebiegu konferencji prawników podany przez prof. Cybichowskiego, *Enc. podr. pr. publ.*, str. 104 i nast.

⁴⁾ Dziennik Ustaw R. P. Nr. 4 poz. 28 ex 1924 r. Przedłożenie rządowe druk Nr. 928, odbitka Nr. 101. Dyskusja w sejmie: Spraw. sten. XC, XCI, XCII. Dyskusja w senacie: Spraw. sten. XLIII, XLIV.

⁵⁾ Dziennik Ustaw R. P. Nr. 71 poz. 687 ex 1924 r. Przedłożenie rządowe 1283

Podstawa ta dla delegacji ustawodawczej jest bardzo wąska: konstytucja marcowa przewiduje obok rozporządzeń wykonawczych, rozporządzenia zastępujące ustawy, lecz wydanie tych rozporządzeń uzależnia od upoważnienia ustawowego, oznaczającego przedmiot rozporządzenia; mamy więc w konstytucji do czynienia tylko z delegacją specjalną, niema natomiast w konstytucji delegacji ogólnej, to znaczy, że rozporządzenia zastępujące ustawy albo inaczej rozporządzenia z mocą ustawy mogą być wydawane tylko na podstawie konkretnej ustawy, natomiast niema rząd prawa przy nastąpieniu pewnych warunków jak np. powstanie nagłej konieczności państwowej w czasie przerwy między kadencjami lub sesjami sejmku wydawać ich z mocy samej konstytucji. Niema więc w konstytucji ogólnej konstytucyjnej delegacji władzy ustawodawczej. Tę lukę wypełnić podejmuje się art. 4 projektu rządowego, wprowadzający do konstytucji nowy art. 38-a.

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

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

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

Jako gwarancje konstytucyjne przy wydawaniu tych rozporządzeń, projekt przewiduje:

1-o rozporządzenia te wydawane będą z powołaniem się na niniejszy artykuł konstytucji na wniosek rady ministrów i podpisane przez prezydenta Rzplitej, prezesa rady ministrów i wszystkich ministrów, oraz ogłoszone w Dzienniku Ustaw. W rozporzą-

dzeniach, wydanych na zasadzie ustawy szczególnej, należy nadto powołać tę ustawę;

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

Projekt rządowy, jak widzimy z przedstawienia jego sformułowania, nie tworzy drugiego, równoległego, choć podrzędnego źródła ustawodawstwa, albowiem delegację ogólną przewiduje jedynie jako ograniczoną do przerw między kadencjami sejmowymi, a nie między sesjami. Bez specjalnego upoważnienia organ władzy wykonawczej działa w zastępstwie organu władzy ustawodawczej tylko w czasie chwilowego nieistnienia tego ostatniego organu. Jest to dodatnia strona projektu rządowego tak ze stanowiska konstrukcji prawnej, jak ze stanowiska postulatów konstytucjonalizmu.

Natomiast wątpliwości nasuwa, iż od konstytucyjnej delegacji ustawodawczej wyłączona jest tylko konstytucja, że przynajmniej posiadająca tak ważne znaczenie w systemie politycznym ustawa, jak ordynacja wyborcza do ciał ustawodawczych, nie jest też wyłączona, nie mówiąc i o innych wyłączeniach. W tej redakcji powstaje też kolizja z art. 6 konstytucji. Należy to tembardziej podnieść, że redakcja projektu rządowego nie ogranicza prawa wydawania tych rozporządzeń do wypadków „nagłej konieczności państwowej”, pozwala zatem na nieograniczoną władzę ustawodawczą rządu, na twórczość ustawową rządu w najszerszym zakresie, a że rząd, wnoszący projekt, z tą tendencją się nie krył, tego dowodem jest, że w art. 2 projektu proponował przedłużenie przerwy między kadencjami w razie rozwiązania sejmu i senatu z 90 dni do 120.

Ogólnie oceniając projekt rządowy, należy z zastrzeżeniami co do poszczególnych punktów, podniesionemi wyżej, uznać, iż wypełnia on dotkliwie luki konstytucji, nie przewidującej podstawy konstytucyjnej dla prowizorjów budżetowych, ani rozporządzeń z mocą ustawy nawet w wypadkach nagłych konieczności państwowych w przerwach między kadencjami sejmowymi. Wprowadzenie veto ustawodawczego prezydenta również uznawano dość powszechnie za pożądane, nawet nie przewidując większego zastosowania jego, lecz poprostu w sensie oddziaływania istnienia tego przepisu, jako pewnej możliwości konstytucyjnej. Tembardziej da się to powiedzieć o prawie prezydenta rozwiązania sejmu, które było najzupełniej powszechnie uznahym postulatem reformy.

Cechuje projekt wyraźna tendencja do przywrócenia nie tylko

równowagi między władzami wykonawczą i ustawodawczą, ale nawet zapewnienia tej pierwszej przewagi nad drugą, projekt nosi wybitne cechy reakcji przeciwko absolutyzmowi parlamentarnemu. Reakcja ta idzie zadaleko w zakresie prawa budżetowego, podważając zasady nie tylko parlamentaryzmu, ale wprost ustroju konstytucyjnego. Przedłużenie okresu między kadencjami, a zatem okresu wyborczego należy zarówno ze stanowiska konstytucyjnego, jak politycznego potępić.

Mimo tego wyraźnego swego charakteru, projekt nie wyczerpuje kwestji podniesienia powagi władzy wykonawczej nawet w tym zakresie, w którym dałoby się to przeprowadzić stosunkowo łatwo w drodze prostej zmiany konstytucji, bez wchodzenia na tory zasadniczej jej rewizji. Tak więc np. projekt pozostawia nietknięty art. 42 konstytucji, pozwalający właściwie na odwołanie prezydenta Rzplitej przez sejm, co oczywiście, nie przymnaża autorytetu głowie państwa; nie zmienia art. 58, pozwalającego na obalenie rządu większością przypadkową i t. p.

Nie tkniętą również pozostawia projekt reformę ustroju władzy ustawodawczej, nawet w tym zakresie, gdzie to posiadałoby znaczenie bezpośrednie dla rządu i administracji, a więc np. w kwestji nietykalności poselskiej (art. 21).

Na podstawie tych rozważań dochodzimy do wniosku: projekt zmiany konstytucji, wniesiony przez rząd Bartla-Makowskiego wprowadza wprawdzie pożądane korektywy jednostronności ustrojowej, stworzonej przez konstytucję marcową, ale nie tylko że zagadnienia nie wyczerpuje, bo to wchodzi w zakres ogólnej rewizji konstytucji, ale nie jest dostateczny w samym zakresie proponowanych zmian. To znaczy: zmiany te tylko w pewnych warunkach politycznych mogą być wystarczające, w innych zaś mogą prowadzić tylko do ostrego konfliktu między rządem a parlamentem, a to dlatego że dzięki nim system polityczny nie został jeszcze naprawiony w dostatecznej mierze. Oczywiście, że proponowana reforma usprawnia maszynę państwową, daje rządowi niejedną broń w walce z obstrukcją parlamentarną lub bezczynnością parlamentu, zabezpiecza lepiej, niż konstytucja marcowa zaspokojenie konieczności państwowych, nie uzdrowia jednak samego systemu politycznego nawet w stopniu możliwym do zrealizowania w momencie przedłożenia majowego, a tem samem nie zabezpiecza całkowitej skuteczności wprowadzanych zmian.

Oczywiście, że w dobie osłabienia autorytetu parlamentu

w społeczeństwie i wewnętrznego jego rozbicia, a zatem pewnej bezsilności, z drugiej zaś strony wzrostu wpływów rządu, wysłęgo z zamachu stanu i opierającego się na wpływie specjalnym jednego ze swych członków, proponowana reforma była wystarczającą, ponieważ torowała drogę do uzyskania dla rządu pełnomocnictw, o co rządowi właściwie chodziło i co rząd niewłaściwie zamieścił w swym projekcie zmiany konstytucji. Art. 5-ty projektu rządowego brzmiał: „Sesja zwyczajna bieżąca będzie zamknięta dnia lipca 1926 r. ze skutkiem prawnym, przewidzianym w art. 1 p. 3 niniejszej ustawy. — Na czas do dnia 31 grudnia 1927 r. upoważnia się prezydenta Rzplitej do wydawania rozporządzeń na zasadzie art. 38-a konstytucji, gdy sejm jest zamknięty“.

Artykuł ten zmierzał do 1-o możliwości ogłoszenia budżetu w formie rozporządzenia prezydenta Rzplitej, 2-o uzyskania możliwości wydawania rozporządzeń z mocą ustawy ¹⁾.

Kluby poselskie w swych wnioskach, omówionych wyżej, usiływały naprawę ustroju Rzeczypospolitej pogłębić, obejmując nią i niektóre postanowienia, dotyczące władzy ustawodawczej.

Referent komisji konstytucyjnej sejmiku poseł Chaciński za podstawę swego referatu wziął zarówno projekt rządowy, jak i zgło-

¹⁾ Apologia projektu rządowego znajduje się w pracy p. Tadeusza Hołówwki. *O zmianę Konstytucji, uwagi z powodu rządowego projektu wzmocnienia władzy wykonawczej*, Warszawa, bez daty (data przedmowy 5 lipca 1926 r.). W pracy tej, pisanej ze stanowiska socjalistycznego, znajdujemy uwagę, że powszechne prawo wyborcze nie może zapewnić wysokiego poziomu parlamentowi polskiemu, mimo to musi być zachowane, jako szkoła wyrobienia obywatelskiego mas (str. 19 i nast.), wobec tego koniecznością jest zwiększenie kompetencji władzy wykonawczej, a także stworzenie rady stanu, zwanej przez autora radą ustawodawczą sejmiku (str. 45 i nast.). Uznając również powszechne prawo wyborcze za konieczność społeczno-polityczną i za czynnik wychowania mas, korektywy systemu widzimy w senacie, który autor ze względów doktrynalnych odrzuca. Myśl wzmocnienia rządu, oprócz względów natury państwowej, ze stanowiska socjalistycznego i radykalistycznego ma dodatkowe uzasadnienie, w kraju bowiem o wybitnej przewadze ludności rolniczej, ciało ustawodawcze będzie zawsze miało charakter raczej konserwatywny, jak to już zauważył prof. Wł. L. Jaworski w swym artykule „Rząd” (*Ankieta o Konstytucji*, Czas. prawn. i ek. XXII., str. 124), przedtem jeszcze w swych uwagach ogólnych w komentarzu do Konstytucji (*Prawa Państwa Polskiego*, zeszyt II A. Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r. Kraków 1921 r. str. 2—3). Poglądy p. Hołówwki były indywidualne, klub socjalistyczny w sejmie w stosunku do projektu rządowego i zmiany konstytucji wogóle zajął stanowisko opozycyjne. Patrz przemówienia posłów: Daszyńskiego przy pierwszym czytaniu projektu (*spraw. sten. CCXC* (23 — 34) i Niedziałkowskiego w drugim czytaniu (*spraw. sten. CCXCII* (20 — 33)).

szone wnioski poselskie. W wyniku narad nad tem sprawozdaniem, odbytych w dniach 9, 10 i 13 lipca 1926 r., komisja konstytucyjna rozszerzyła ramy projektu rządowego przez włączenie do swego projektu zmiany następujących jeszcze artykułów konstytucji: 11-go (skreślenie stosunkowości), 3 i 4 (podwyższenie wieku dla prawa wybierania i wybieralności), 21 (zweźnienie nietykalności poselskiej), 22 (sankcja naruszenia postanowień o nieuzyskiwaniu przez posłów żadnych korzyści od rządu), 36 (okręgi wyborcze do senatu), 58 (sposób wyrażenia rządowi votum nieufności), 125 (przeniesienie postanowień co do nadzwyczajnej rewizji konstytucji na 3 sejm, w razie rozwiązania drugiego sejmu przed upływem roku). Nadto zmieniła bardzo znacznie redakcję rządową w kwestji prawa budżetowego i wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, celem zwiększenia gwarancyj konstytucyjnych ¹⁾. Z tych zmian, proponowanych przez komisję, rząd poparł za pośrednictwem ministra Małowskiego zmiany do art. 22, 58 i 125 ²⁾.

W wyniku obrad sejmu ³⁾ i senatu ⁴⁾ nad kwestją zmiany konstytucji oprócz wniosków, objętych przedłożeniem rządowym, przyjęto jedynie uzupełnienie art. 22 i 58 konstytucji. Znaczenie obrad sejmowych nad konstytucją polega zatem przede wszystkim na zmianie przepisów projektu rządowego w kwestji prawa budżetowego i prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Nadto nastąpiło oddzielenie kwestji pełnomocnictw dla rządu i wyodrębnienie jej w osobną, zwykłą ustawę ⁵⁾. Nie przyjęto również wniosku o nadanie prezydentowi Rzplitej prawa *вето* ustawodawczego, nie tylko w brzmieniu projektu rządowego, t. j. w szerokim zakresie, ale i nawet w bardzo wązkim, proponowanym przez komisję konstytucyjną sejmu; jako motyw posłużył pogląd, że przy istnieniu senatu *вето* jest zbyteczne.

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

²⁾ Patrz przemówienie min. Małowskiego w sejmie (*spraw. sten.* CCXCIII/23).

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

⁴⁾ Patrz sprawozdania stenograficzne ze 135 i 136 posiedzeń senatu.

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

V. Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r.¹⁾ zmieniająca i uzupełniająca konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.

Słusznie ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o zmianie konstytucji została urzędowo nazwana, jako *zmieniająca i uzupełniająca* konstytucję. I istotnie, treść jej nie tyle stanowi zmianę dotychczasowych przepisów na nowe, ile wprowadzenie przepisów dodatkowych, któreby prawniczo rzecz biorąc wypełniły *luki*, istniejące w konstytucji, politycznie zaś rzecz oceniając któreby rozwinęły dotychczasowy system polityczny, jak wiadomo, niekompletny, ułomny pod niektórymi względami, w system możliwie całkowity, kompletny, bardziej zharmonizowany, w którymby zmniejszona była zbytnia wybujałość niektórych części i rozbudowaneby były części systemu, dotychczas upośledzone. Nie zmiana przeto systemu politycznego, lecz jego naprawa, umożliwiająca jego funkcjonowanie normalne, stanowi założenie reformy konstytucyjnej 1926 r. Przez to już samo, że tendencją jej jest naprawa istniejącego systemu politycznego, wypełnienie dotkliwych luk w przepisach konstytucyjnych, reforma ta stanowi pewien krok naprzód w rozwoju polskiego prawa politycznego, następne stadium ewolucji polskiego konstytucjonalizmu. Nie tyle wyniki same, ile fakt dojścia reformy do skutku i jej zasadniczy charakter świadczą o przełomie, jaki dokonał się w świadomości społeczeństwa, na korzyść uznania potrzeb Państwa i zrozumienia konieczności państwowych.

W jakiej mierze reforma konstytucyjna 1926 r. osiągnęła swój cel — naprawę systemu politycznego konstytucji marcowej, a dalej czy wiąże się ona z całokształtem polskiego prawa politycznego,

1) Dz. U. R. P. Nr. 78 poz. 442.

Patrz także: *Nowy tekst konstytucji polskiej i ustawa o pełnomocnictwach*, wydał i wstępem zaopatrzył Dr. Antoni Peretiatkowicz, prof. Uniw. Poznańskiego Poznań, 1926.

a przedewszystkiem jaki wyraz ustawodawczy znalazła — to są zagadnienia, którym musimy obecnie poświęcić naszą uwagę, innemi słowy, ocenić ustawę 2 sierpnia 1926 r. ze stanowiska prawnego i konstytucyjnego.

Chcąc rozwiązać te zagadnienia, musimy zanalizować poszczególne kwestje, uregulowane tą ustawą, skomentować jej przepisy, ujęte, jak to zobaczymy, w formę prawniczą bardzo niedoskonałą: niektóre przepisy ustawy wymagają szczególnie takiego komentarza, ponieważ są tak nieudolnie zredagowane, iż bez wyjaśnień są zgoła niezrozumiałe ¹⁾.

Kwestje, które normuje ustawa sierpniowa są następujące:

1-o prawo rozwiązywania sejmu i senatu (art. 4 ustawy),

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

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

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

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

Obszerniejszych uwag wymagają kwestje, objęte punktami 1—3, co do dwóch pozostałych ograniczymy się do krótkich uwag ze względu na to, iż chodzi w nich o rzeczy, nie mające zasadniczego znaczenia.

1. Uzupełnienie art. 22 konstytucji.

Artykuł ten jest zwrócony przeciwko korupcji parlamentarnej i zawiera zakaz dla posłów kupowania lub uzyskiwania dzierżaw dóbr państwowych, przyjmowania dostaw publicznych i robót rządowych, otrzymywania od rządu koncesji lub innych korzyści osobistych.

Artykuł ten jednak nie zawierał wyraźnie sprecyzowanej sankcji naruszenia jego przepisów. Dopiero ordynacja wyborcza do sejmu z dnia 28 lipca 1922 r. ²⁾ ustaliła wygaśnięcie mandatu posła w razie zajścia wypadków przewidzianych w art. 22 ustawy konstytucyjnej (art. 111 p. 9), przyczem wyjaśniła, iż korzystanie

¹⁾ Doskonałą krytykę ustawy z 2 sierpnia 1926 r. ze stanowiska redakcji ustawodawczej dał Józef Siemieński w pracy p. t. *Jak praw nie pisać (z powodu ustawy o zmianie konstytucji z dnia 2.VIII.1926 r.)*. Warszawa 1926. Biblioteka „Przedłomu” Nr. 1.

²⁾ Dz. U. R. P. Nr. 66 poz. 590.

z reformy rolnej przez nabycie działki gruntu nie podpada pod przepisy art. 22.

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

Ad 1. Naruszenie postanowień art. 22 stwierdza sąd najwyższy na żądanie marszałka sejmu lub najwyższej izby kontroli.

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

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

II. Uzupełnienie art. 58 konstytucji.

Artykuł 58 konst. określa formę realizacji odpowiedzialności parlamentarnej (politycznej) ministrów. Według artykułu tego, sejm pociąga ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej prostą większością głosów, przyczem konstytucja nie wymaga żadnej specjalnej procedury dla dokonania tego niezmiernie doniosłego aktu, mogącej zapewnić konieczne do tego maximum rozważ. Skutkiem takiego postawienia sprawy niewykluczona jest możliwość obalenia rządu lub ministra przypadkową większością głosów ¹⁾, co wzmacnia jeszcze bardziej niestałość rządów.

Jako korektywę tego niezadawalniającego systemu pociągania ministrów do odpowiedzialności parlamentarnej prostą większością głosów przy zwykłym quorum, przyjęto w ustawie z 2 sierpnia 1926 r. dodatkowe postanowienie (ustęp 2-gi art. 58), według którego, wniosek, żądający ustąpienia rady ministrów lub poszczególnych ministrów, nie może być poddany pod głosowanie na tem posiedzeniu, na którym został zgłoszony.

Oczywiście, postanowienie to o tyle polepsza sytuację rządu, że zapobiega obaleniu go przez większość przypadkową, pozwala na skupienie sił stronnictwa rządowego, wreszcie sam upływ czasu i ewentualny wpływ opinii publicznej mogą być czynnikami hamującymi przy wywołaniu przesilenia rządowego. Ten ostatni moment uwzględniony jest niedostatecznie, wobec nieokreślenia odstępu czasu między posiedzeniami, wskutek czego niewykluczone jest zwołanie posiedzenia następnego w tym samym dniu i sprowadzenie do minimum wpływu działania czasu.

Wszystko to jednak są środki niewystarczające. Zasadniczym

¹⁾ Patrz moje *Polskie prawo polityczne*, str. 345 i nast. oraz mój art. w Kurjerze Warszawskim p. t. *Parlamentaryzm polski na niewłaściwych torach*. (Nr. 360—361 z r. 1924).

postulatem w tej dziedzinie byłoby wymaganie obecności absolutnej większości posłów i absolutnej większości głosów, jak to czyni konstytucja czechosłowacka ¹⁾, pozatem uprzednie rozpatrzenie wniosku w komisji i głosowanie na podstawie referatu komisji. Wymaganie absolutnej większości posłów i głosów jest uzasadnione, jako sprawdzian, na jakiej części izby opiera się gabinet. Jest to jednak postulat natury konstytucyjnej, dwa ostatnie zato mają naturę regulaminową, wystarczy więc ulepszenie przepisów regulaminu sejmowego.

III. Zmiana art. 26 konstytucji (rozwiązanie sejm). Zasadniczą zmianą konstytucji, posiadającą istotne znaczenie dla systemu politycznego, jak o tem była mowa wyżej, jest nowa redakcja art. 26 konstytucji, dotyczącego kwestji rozwiązania sejm i senatu.

Według ustawy konstytucyjnej z dnia 2 sierpnia 1926 r., rozwiązanie sejm i senatu należy do wyłącznej kompetencji prezydenta Rzplitej, który 1-o rozwiązuje sejm i senat po upływie czasu, na który zostały wybrane, czyli po upływie okresu ustawodawczego (kadencji parlamentarnej), i 2-o przed upływem czasu, na który zostały wybrane, i czyni to na wniosek rady ministrów umotywowanem orędziem, jednakże tylko raz jeden z tego samego powodu.

Ze zmienionego tekstu konstytucji zniknęło samorozwiązanie sejm. Przypuszczenia, wypowiedziane w prasie, iż samorozwiązanie parlamentu należy do kompetencji tegoż bez wyraźnego przepisu konstytucyjnego, i że przy zmianie konstytucji zostało nawet na przyszłość ułatwione przez zniesienie kwalifikowanego quorum i kwalifikowanej większości, utrzymać się nie dadzą ²⁾.

Nie bacząc na te zmiany dwóch pierwszych ustępów art. 26, pozostawiono bez zmiany ustęp trzeci, mówiący o terminie wyborów, które odbyć się mają w ciągu 90 dni od dnia rozwiązania, przyczem termin ich będzie wyznaczony bądź w orędziu prezydenta o rozwiązaniu sejm i senatu, *bądź w uchwale sejm i senatu*. Ostatnia możliwość jest obecnie wykluczona, pozostawienie przeto

¹⁾ Według konstytucji czechosłowackiej (§§ 75 — 77), uchwalenie votum nieufności rządowi wymaga obecności absolutnej większości posłów i absolutnej większości głosów, oraz głosowania imiennego, wniosek zaś o wyrażenie rządowi votum nieufności winien być podpisany conajmniej przez stu posłów i przekazany komisji, która obowiązana jest przedstawić referat o nim najpóźniej w ciągu tygodnia. Rzecz inna, gdy sam rząd stawia kwestję zaufania.

²⁾ Patrz o tem St. A. Groniowski, *Samorozwiązalność Sejmu i Senatu*, Przegląd, N-ry 11 — 12 z r. 1926.

słów „bądź w uchwale sejmu i senatu“ jest rażącym przeoczeniem redakcyjnym ¹⁾).

IV. Uzupelnienie art. 44 konstytucji (rozporządzenia z mocą ustawy).

Konstytucja marcowa zna tylko jeden wypadek, w którym rząd może ingerować do ustawodawstwa w razie nagłej konieczności państwowej. Jest to zawieszenie praw obywatelskich z mocy art. 124 konstytucji, zarządzane przez radę ministrów za zezwoleniem prezydenta Rzeczypospolitej. Nastąpić może ono podczas wojny, albo gdy grozi wybuch wojny, jako też w razie rozruchów wewnętrznych lub rozległych knowań o charakterze zdrady stanu, zagrażających konstytucji państwa albo bezpieczeństwu obywateli. Rozporządzenie rady ministrów ma moc zawieszającą w stosunku do niektórych przepisów konstytucyjnych, a mianowicie dotyczących wolności osobistej (art. 97), nietykalności mieszkania (art. 100), wolności prasy (art. 105), tajemnicy korespondencji (art. 106), prawa koalicji, zgromadzenia się i zawiązywania stowarzyszeń (art. 108). Gwarancją konstytucyjną jest tu przedstawienie zarządzenia rady ministrów do zatwierdzenia sejmu natychmiast, o ile nastąpiło w czasie trwania sesji sejmowej, jeżeli zaś nastąpiło w czasie przerwy w obradach sejmowych, a odnosi się do obszaru, obejmującego więcej niż jedno województwo, w ciągu dni 8 — w tym bowiem terminie sejm zbiera się automatycznie celem powzięcia odpowiedniej decyzji.

Jest to jedyne w konstytucji polskiej uwzględnienie potrzeb państwa w razie nagłej konieczności państwowej, przy czym natury wyłącznie negatywnej: czasowego zawieszenia niektórych przepisów konstytucji. Nie uwzględnia natomiast konstytucja mogącej zajść potrzeby wydania przepisów pozytywnych, np. w razie wybuchu wojny. Delegacja ustawodawcza pojęta jest, jak widzieliśmy wyżej, tylko w formie rozporządzeń z upoważnienia ustawy. Jest to bezsprzeczna luka w przepisach konstytucyjnych, którą niewątpliwie w razie istotnej potrzeby wypełniło życie w sposób pozakonstytucyjny, jak to się stało we Francji podczas wybuchu wojny 1914 r. gdzie rząd uciekł się do *décrets-lois*; ratyfikacja *ex post* przez parlament jest tu tylko częściowem zadośćuczynieniem przepisom konstytucji, nie tylko względy konstytucyjno-polityczne, ale i szereg komplikacyj natury czysto prawniczej przemawia przeciwko zadość-

¹⁾ Na tem samem stanowisku stoi Siemieński, l. c., str. 2. Taksamo Gronowski, l. c. str. 10 (Nr. 11).

uczynieniu potrzebom państwa w tej drodze. Z drugiej strony, nie można nie zauważyć, iż możność wydawania rozporządzeń z mocą ustawy musi być ograniczona *strictissime* do wypadków konieczności państwowej, oraz musi być przewidziana możność uchylenia tych rozporządzeń przez parlament. Trudniej, oczywiście, uchylić ustawę, niż jej nie wydać, przy tem przy zniesieniu rozporządzenia zostają prawomocnymi wszystkie skutki prawne, jakie nastąpiły do chwili zniesienia, czyli działa zasada *ex nunc*, wszystko to stanowi wygraną egzekutywy, stawiającą legislatywę w trudnem położeniu odrabiania faktów dokonanych.

Rozporządzenia z mocą ustawodawczą znały nie tylko ustroje przedwojenne, przy czem niejednokrotnie były one nadużywane w celach antykonstytucyjnych ¹⁾, ale także znają je konstytucje powojenne, przyczem wszystkie obstawiają je typowymi kautelami, z pośród których najbardziej interesujące są przepisy konstytucji czechosłowackiej i saskiej, przewidujące udział delegacji parlamentarnej w ich wydawaniu ²⁾.

Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. nadaje prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustaw prezydentowi Rzeczypospolitej. Prawo to przysługuje mu w czasie, gdy sejm i senat są rozwiązane, a więc w przerwach między kadencjami parlamentarnymi. Skorzystać z nie-

¹⁾ Szczególniej da się to powiedzieć o Austrii, patrz Starzyński, Sprawa § 14 Ustawy zasadniczej o reprezentacji państwa, Czas. prawn. i ekon. 1904, str. 162 i 366. Tenże, Ustawa zasadnicza o reprezentacji państwa z 21. XII. 1867 r. w Kodeksie prawa politycznego, str. 434. Tenże, O t. zw. ustawodawstwie tymczasowem, 1883. Komarnicki, Ustrój państwowy Austro-Węgier w oświetleniu historycznem i prawnem, Warszawa 1918, str. 31 oraz literatura zagadnienia podana na str. 161.

²⁾ W Czechach wydaje rozporządzenia z mocą ustawodawczą komisja wykonawcza, złożona z 24 członków, do której wybiera sejm ze swego łona 16 członków i tyluż zastępców i senat 8-miu członków i tyluż zastępców — wszystkich na rok. Patrz Makowski, *Nowe Konstytucje*, str. 290. W Saksoni rozporządzenia tego rodzaju wydają się po wysłuchaniu, o ile to jest możliwe, t. zw. *Zwischenausschuss'u* (§§ 23, 40, 46 konst. z 1. II. 1920 r.). Patrz *Sächsische Landesgesetze* herausg. v. Jaeger u. Apelt. Borna — Leipzig, 1922.

Znają rozporządzenia z mocą ustawy, jeszcze następujące konstytucje powojenne: łotewska (art. 81), pruska (art. 55), bawarska (art. 61 p. 7), badeńska (art. 56), württemberska (art. 46), egipska (art. 41).

Wydawanie rozporządzeń z upoważnienia ustawy oraz rozporządzeń z mocą ustawy zostało również świeżo uregulowane we Włoszech ustawą z dnia 31 stycznia 1926 r. (Legge 31 gennaio 1926, n. 100 Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, Gazzeta Ufficiale del Regno d'Italia Nr. 25).

Z polskich projektów konstytucyj przewidywał to prawo tylko projekt konstytucji, opracowany przez Tymczasową Radę Stanu (art. 87).

go prezydent Rzeczypospolitej może w razie nagłej konieczności państwowej. Rozporządzenia te, według brzmienia ustawy, pozostają „w zakresie ustawodawstwa państwowego“, nie mogą zatem wkraczać w dziedzinę ustawodawstwa autonomicznego, przekazanego w myśl ust. 4 art. 3 organom samorządu terytorjalnego (ustawy wojewódzkie), co znajduje potwierdzenie *expressis verbis* w wyliczeniu spraw, wyjętych od uregulowania w tej drodze. Nie mogą bowiem rozporządzenia te dotyczyć: 1-o zmiany konstytucji, 2-o ordynacji wyborczej do sejm i senatu, 3-o spraw wymienionych a) w art. 3 ust. 4 konst. t. j. przekazanych samorządom, b) art. 4 — t. j. ustalenia budżetu, c) art. 5 — ustalenia stanu liczebnego wojska i kontyngentu rekruta, d) art. 6 — zaciągnięcia pożyczki państwowej, zbycia, zamiany i obciążenia nieruchomości państwowego, nałożenia podatków i opłat publicznych, ustanowienia cel i monopolów, ustalenia systemu monetarnego, przyjęcia gwarancji finansowej przez państwo; e) art. 8 — wykonania parlamentarnej kontroli nad długami państwa; f) art. 49 ust. 2 — zawarcia umów, które wymagają zgody sejm (umowy handlowe i celne, umowy, które stale obciążają pod względem finansowym państwo, albo zawierają przepisy prawne, obowiązujące obywateli, albo wprowadzają zmianę granic państwa, a także przymierza); g) art. 50 — wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju; h) art. 59 — konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów.

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

Oprócz rozporządzeń z mocą ustawy, wydawanych w razie nagłej konieczności państwowej (*Notverordnungen, décrets-lois*), ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. rozszerza znacznie prawo egzekutywy do wydawania rozporządzeń z upoważnienia ustawy, przewidziane, jak wiemy, w ust. 5 art. 3 konst. Podczas gdy dotychczas delegacja ustawodawcza dopuszczona była w bardzo wązkim zakresie, nowa redakcja art. 44 konst. daje możność delegacji ustawodawczej jaknajszerszej. Wyjęta od niej jest tylko zmiana konstytucji, pozatem

ustawa może upoważnić prezydenta Rzplitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, w czasie i zakresie, przez tę ustawę wskazanym, czyli że niema tu 1-o konstytucyjnego ograniczenia, 2-o użyta jest forma częstotliwa („wydawania rozporządzeń“), 3-o nie są to rozporządzenia uzupełniające ustawę, lecz zastępujące ustawę.

W ten sposób zmiana konstytucji stwarza możliwość szerokiej działalności władzy wykonawczej w charakterze władzy ustawodawczej, rozumie się z cechą *ograniczonosci* i *drugorzędności*; jakkolwiek byłby zakres tej działalności, opiera się ona na *delegacji* władzy ustawodawczej i jest tej władzy podporządkowana. Władza ustawodawcza określa granice tej działalności i poddaje ją swej kontroli. Stąd też i wyłączenia tutaj mogły być nie tak liczne, jak przy rozporządzeniach, wydawanych w razie nagłej konieczności państwowej.

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

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

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

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

To ostatnie postanowienie wyłącza od kontroli tych aktów senat; nie jest to ani pożądanę ze stanowiska potrzeby wszechstronnej kontroli nad działalnością ustawodawczą rządu, ani nie zgadza się z konstytucyjną rolą senatu rozpatrywania projektów ustawodawczych i czynienia w nich poprawek. Skoro przyznano to senatowi w stosunku do projektów, wychodzących z sejmu, to logika prawnicza przemawia za przyznaniem ich *a fortiori* w stosunku do aktów egzekutywy ¹⁾.

V. Zmiana art. 4 i 25 konstytucji (prawo budżetowe). W zakresie prawa budżetowego konstytucja marcowa wypowiada w art. 4 tylko krótko sformułowaną zasadę, iż ustawa państwowa ustala corocznie budżet na rok następny.

¹⁾ Patrz mój artykuł w Kurjerze Warszawskim p. t.: „*Rywalizacja sejmu i senatu*“ (Nr. 216 z dnia 8 sierpnia 1926 r. wydanie wieczorne).

Na podstawie wymienionego artykułu stwierdzić możemy, że założeniami dla polskiego prawa budżetowego są: 1-o wymaganie formy ustawy dla ustalenia budżetu, 2-o roczny okres, na który bywa ustalany, 3-o konieczność ustalenia go w roku poprzedzającym rok budżetowy ¹⁾).

Jako uzupełnienie prawa ustalenia budżetu przez parlament, przewiduje konstytucja w art. 7 kontrolę parlamentarną nad wykonaniem budżetu, mówiąc w tym artykule o corocznem przedstawianiu przez rząd zamknięcia rachunków państwowych do parlamentarnego zatwierdzenia.

Art. 10 konstytucji stara się ograniczyć inicjatywę poselską pod kątem widzenia powodowania wydatków ze skarbu Państwa, zresztą w sposób niedostateczny, będąc nieściśle i niejasno sformułowany ²⁾, wreszcie art. 25, mówiący o sesji zwyczajnej, na którą sejm ma być corocznie zwołany najpóźniej w październiku, dla uchwalenia m. i. budżetu, zawiera t. zw. klauzulę budżetową, głoścącą, iż sejm nie może być zamknięty przed uchwaleniem budżetu. Klauzula ta posiada doniosłe znaczenie polityczne, pozwala bowiem sejmowi na obradowanie w pernamentcji, mimo przyjętego przez konstytucję systemu sesyj parlamentarnych.

Natomiast nie przewiduje konstytucja wypadku, gdy budżet nie został na czas t. j. przed rozpoczęciem roku budżetowego, odpowiadającego, według niej, rokowi kalendarzowemu, uchwalony w sposób konstytucyjny. Nie przyjmując wprawdzie francusko-belgijskiej zasady o ustawach podatkowych jako *leges annuae*, nie zawiera konstytucja ani t. zw. klauzuli pruskiej o pobieraniu nadal podatków i czynienia wydatków, opartych na ustawach, ani o przedłużeniu mocy budżetu zeszłorocznego ³⁾, ani wreszcie o prowizorium budżetowem. Pozostaje więc stosowanie w drodze praktyki konstytucyjnej prowizorjów budżetowych, aczkolwiek niezgodnych *stricto jure* z konstytucją, która oznacza ściśle okres budżetowy, ale praktycznie z punktu widzenia politycznego nie nastroczających

¹⁾ Por. moje *Polskie prawo polityczne*, str. 486 i nast.

²⁾ Por. Adam Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Poznań, 1923, str. 48. Dr. Ignacy Czuma, *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Lublin, 1924, str. 97.

³⁾ Rosja ces. (art. 116 Zb. ust. zas.) Japonja (konst. z 11. II. 1899, art. 71), Hiszpanja (konst. 30. VI. 1876 art. 85), Rumunja (konst. z 30. VI/12. VII. 1866, art. 113), (konst. z 28. III. 1923 r. art. 114), Finlandja (konst. z 17. VII. 1919 r. art. 68 i 69), Jugosławja (S. H. S.) (konst. z 26. V. 1921 r. art. 114).

poważniejszych trudności. Prawniczo nie może być uważany za wypełnienie luki, jaką tu stwierdzamy w konstytucji, przepis, zawarty w rozporządzeniu ministra skarbu, przewidujący postępowanie władz skarbowych w razie nieuchwalenia budżetu, jest to nie konstytucyjne i nie ustawowe, a tylko gospodarcze rozwiązanie kwestji, chodzi tu nie o konstytucyjny, lecz gospodarczy budżet ¹⁾).

Formalna poprawność naszego ustroju finansowego ²⁾ pozostawia dużo do życzenia, podobnie jak i wypełniająca luki konstytucyjne oraz brak ustawy o prawie budżetowym praktyka zarówno na terenie rządowym, jak i parlamentarnym ³⁾).

Przy nieokreślonym stanie prawnym w tej materji potęgowało się niebezpieczeństwo dla państwa jednostronnego traktowania budżetu ze stanowiska wyłącznie politycznego, bez uwzględnienia stanowiska gospodarczego, zarówno w dziale dochodów państwowych, jak i wydatków, ku czemu parlamentaryzm, jak uczą przykłady państw innych, przedstawia szczególnie podatny grunt.

Ustawa z dn. 2 sierpnia 1926 r. nie podejmuje bardziej szczegółowej kodyfikacji zasad prawa budżetowego, zupełnie słusznie pozostawiając tę rzecz ustawodawstwu zwykłemu i regulaminom parlamentarnym, te ostatnie zwłaszcza jak dowiodła praktyka Anglii, a w pewnej mierze i Francji, mogą skutecznie współdziałać w udoskonaleniu norm, odnoszących się do uchwalania budżetu. Ustawa sierpniowa stwarza wprawdzie podstawy konstytucyjne dla *prowi-*

¹⁾ Rozporządzenie Min. Skarbu z dn. 24. XI. 1924 r. Przepisy rachunkowo-kasowe (Dziennik Urzędowy Min. Skarbu Nr. 45 ex 1921 r. poz. 564) § 13: „Jeżeli budżet nie jest we właściwym terminie uchwalony, winny być sporządzone przez Ministerstwa i inne władze centralne prowizoryczne etaty szczegółowe, ważne na okres prowizorium budżetowego i przesłane Ministerstwu Skarbu przed rozpoczęciem nowego okresu budżetowego.

Ministerstwo Skarbu, po sprawdzeniu i zaksięgowaniu tych etatów przez Centralną Księgowość, przesyła je właściwym Izdom Skarbowym, względnie Centralnej Kasie Państwowej, celem otwarcia kredytów, oraz Najwyższej Izbie Kontroli do wiadomości.

Ministerstwo Skarbu może również otwierać kredyty bezpośrednio w kasach przy jednoczesnem zawiadomieniu o tem właściwej Izby Skarbowej“.

²⁾ Prof. Adam Krzyżanowski w *Ankiecie o Konstytucji*, (Czas. prawn. i ekon.), str. 75.

³⁾ Patrz ostry sąd prof. Krzyżanowskiego, wypowiedziany jeszcze w roku 1923 (*Nauka skarbowości*, str. 65): „Projekty budżetu, a rzeczywistość są tak rozbieżne, że obecną gospodarkę należy właściwie nazwać bezbudżetową. Cyfry projektów budżetowych są dla rzeczywistości bez znaczenia... Polski budżet jest formalnie i materialnie niemal we wszystkich punktach przeciwieństwem ideałów budżetowania“.

zorzów budżetowych, ale zasadniczą ideą jej przepisów w tej materji jest wykluczyć potrzebę jakichkolwiek prowizorjów.

Na wstępie analizy przepisów budżetowych ustawy sierpniowej musimy zaznaczyć, że redakcja tych ustępów ustawy wypadła fatalnie i dlatego wykładnia ich nasuwa szczególne trudności ¹⁾.

Jako pierwszy środek, mający ułatwić ustalenie budżetu we właściwym czasie, t. j. przed początkiem okresu budżetowego, przyjmuje ustawa sierpniowa zmianę art. 4 konstytucji w tym sensie, iż ustawa państwowa ustala corocznie budżet państwa na następny rok *budżetowy*. Przez dodanie słowa „budżetowy” uniknięto utożsamiania roku budżetowego z kalendarzowym, pozostawiając ustawie o prawie budżetowem ścisłe określenie daty początku roku budżetowego.

Nauka skarbowości zaleca rozpoczynanie roku budżetowego nie 1 stycznia, lecz późniejsze, np. 1 kwietnia za przykładem angielskim, na początek roku kalendarzowego przypadają zazwyczaj większe wypłaty ze strony skarbu (za dostawy), a przeto dokonywanie ich w ciągu pełni roku, budżetem objętego, jest dogodniejsze dla skarbu ²⁾.

Do względów gospodarczo-skarbowych dołącza się moment konstytucyjny: parlament, zbierając się na sesję w jesieni, nie może wprost ze względów technicznych zdążyć w porę uchwalić ustawy budżetowej. Zmiana przeto art. 4, jako ułatwiająca konstytucyjne uchwalenie budżetu, jest z punktu widzenia konstytucyjnego dodatnią. Pozatem art. 4 nie uległ zmianie, a przeto zachowana została fundamentalna zasada naszego prawa państwowego: uchwalenie budżetu *w drodze ustawodawczej*.

Tutaj jednakowoż ważne zmiany wprowadza art. 3 ustawy sierpniowej, zawierający przepisy odnoszące się do sesji zwyczajnej t. j. budżetowej sejmu i stanowiący zmianę i uzupełnienie art. 25 konstytucji.

Art. 3 ustawy sierpniowej wprowadza do art. 25 konst. dwie grupy przepisów budżetowych:

¹⁾ Patrz świetną krytykę redakcji tych artykułów w pracy Józefa Siemienińskiego, *Jak praw nie pisać*, Warszawa, 1926, str. 3 — 9. Zwalnia nas ona od szczegółowej analizy usterek redakcyjnych ustawy, to też w tekście ograniczamy się do strony merytorycznej, pomijając techniczno-redakcyjną, o ile usterki redakcyjne nie powodują bezpośrednio trudności przy wykładni tekstu.

²⁾ Por. Dr. Henryk Radziszewski, *Nauka skarbowości*, wyd. 2-gie, Warszawa, 1919, str. 532.

a) przepisy, odnoszące się do trybu ustalania budżetu (ustępy 6—11 włącznie, art. 25),

b) przepisy, odnoszące się do gospodarstwa finansowego państwa w czasie rozwiązania sejmu (ustęp 12 art. 25).

Ad a. Zasadniczą ideą ustawy sierpniowej jest zapewnienie ustalenia budżetu w określonym terminie, t. j. przed nastaniem okresu budżetowego.

Sejm ma prawo odrzucić przedłożony mu przez rząd projekt budżetu, to zasadnicze prawo jego, *ultima ratio* w stosunku legislatywy do egzekutywy, zostało zachowane.

Nienaruszone zostało również prawo sejmu, a z zachowaniem art. 35 ust. 3 konst. także i senatu, wprowadzania zmian do preliminarza rządowego, a zatem zarówno zmniejszania dochodów, jak zwiększania wydatków, aczkolwiek reforma w tym względzie była pożądana, tak zważywszy na obce wzory, Anglii i Francji, gdzie ograniczenia inicjatywy poselskiej w kwestjach budżetowych przynoszą dodatnie rezultaty, jak też zważywszy na niedostateczność normy zawartej w art. 10 konst.

Ustawa sierpniowa zajmuje się wyłącznie kwestją terminowego ustalenia budżetu. Można stanowisko jej scharakteryzować ogólnie, iż w akcie uchwalenia budżetu przez parlament, akcentuje ona moment *kompetyencji*, a więc raczej *obowiązku* legislatywy, niż prawa subiektywnego legislatywy ¹⁾.

Dla uchwalenia budżetu przez sejm i senat ustala konstytucja termin 5-cio miesięczny. Nie później niż na 5 miesięcy przed rozpoczęciem następnego roku budżetowego, rząd składa sejmowi projekt budżetu wraz z załącznikami, czyli całkowity materiał. Złożenie projektu budżetu przez rząd w tym terminie jest odąd jego konstytucyjnym obowiązkiem.

Od chwili złożenia sejmowi projektu budżetu sesja sejmowa nie może być zamknięta, dopóki budżet nie będzie uchwalony, lub dopóki nie upłyną terminy, przewidziane w tym artykule. A zatem dawna klauzula budżetowa została zastąpiona przez nową formułę, pozbawiającą parlament możliwości zabezpieczenia ciągłości obrad przez przeciąganie obrad nad budżetem, Z chwilą upływu 5-cio-miesięcznego terminu, sesja sejmowa może być zamknięta bez

¹⁾ Stanowisko to akcentowane jest szczególnie przez naukę niemiecką, patrz Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, Tübingen, 1919 (1887), str. 267 i nast. Seidler *Budget und Budgetrecht*, Wien, 1885. Heckel, *Das Budget*, Leipzig, 1898.

względu na stadjum, w jakim się znajdują prace sejmu i senatu nad budżetem ¹⁾).

5-cio miesięczny okres, przeznaczony przez konstytucję dla uchwalenia budżetu przez sejm i senat, ustawa sierpniowa dzieli w sposób następujący:

1-o $3\frac{1}{2}$ miesiąca dla uchwalenia budżetu przez sejm;

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

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

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

Wskutek tego budżet może być ustalony:

1-o w normalnej drodze ustawodawczej, t. j. przez sejm i senat, z zachowaniem ogólnych przepisów o roli senatu w ustawodawstwie, i ogłoszony przez prezydenta;

2-o przez sejm lub senat, jeżeli które z tych ciał nie wykonało swej kompetencji w przepisany maksymalny terminie;

3-o w drodze ogłoszenia przez prezydenta Rzplitej projektu rządowego, jako ustawy, bez uchwały sejmu i senatu.

Takie rozwiązanie sprawy wprawdzie zdaje się zapewniać ustalenie budżetu w terminie, nasuwa wszelako obiekcje zarówno proceduralne, jak i zasadnicze.

Co do pierwszych, zwraca uwagę skrócenie 60-cio dniowego terminu, w ciągu którego senat ma przysłać sejmowi uchwalone

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

przez się zmiany ustawy, do dni 30, co stanowi ograniczenie wydatne praw budżetowych senatu. Dalej, ustawa wyraźnie nie mówi, czy senat ma swe poprawki budżetowe komunikować sejmowi i w wypadku, gdy sejm nie powziął w terminie uchwały co do budżetu. Jednak zarówno ogólny stosunek sejmu i senatu w zakresie ustawodawstwa, jak też fikcja prawna, na której opiera się cała konstrukcja milczącej zgody sejmu, przemawiają za tem, by w każdym razie zmiany budżetu zostały sejmowi zakomunikowane i by mógł on w terminie 15 dni powziąć co do nich ostateczną uchwałę. W konkretnym wypadku może projekt budżetu, przedłożony przez rząd, uzyskać milczącą aprobatę sejmu, podczas gdy dotknąć sejm mogą zmiany wprowadzone do tego projektu przez senat. ¹⁾

Wreszcie nasuwa wątpliwości interpretacyjne kwestja prawa odrzucenia projektu budżetu przez sejm w okresie 2-im i 3-cim, t. j. z chwilą zajęcia się nim senatu, w razie gdy sejm w ciągu okresu 1-go t. j. 3¹/₂ miesięcy nie powziął uchwały odnośnie projektu budżetu. Logika prawna wymaga odpowiedzi negatywnej, skoro zajęcie się projektem budżetu przez senat opiera się na fikcji prawnej wyrażenia przez sejm milcząco swej zgody na projekt budżetu, innemi słowy możność odrzucenia budżetu przez sejm ograniczona jest do 3¹/₂ miesięcy. Jednak logika prawna a rzeczywistość polityczna bardzo łatwo mogą okazać się rozbieżnemi, a wtedy ujawni się bezwartościowość konstrukcji prawnopolitycznej, opartej na fikcji.

To nas prowadzi do obiekcyj natury zasadniczej. Wprawdzie art. 3 konstytucji głosi, że niema ustawy bez zgody sejmu, wyrażonej w sposób, regulaminowo ustalony, przepisy zaś ustępów 6—9 art. 3 ustawy sierpniowej mogą być uważane za zasady regulaminowe, ustalone przez konstytucję, jednak w wielu wypadkach niezalążnienie projektu budżetu przez sejm w określonym terminie nie będzie mogło być uważane za milczącą zgodę sejmu. Pomijam tu wypadek obstrukcji parlamentarnej, gdyż obstrukcji chwytą się mniejszość, a zgoda sejmu to znaczy zgoda większości. Ale rozprawy budżetowe ujawnić mogą negatywne stanowisko do preliminarza budżetowego, przynajmniej w niektórych jego częściach, właśnie większości sejmowej, która może niektóre części zmienić, ale gdy nie zdoła powziąć uchwały co do całości budżetu, uprawomocni się brzmienie projektu rządowego odnośnie także i do części, które sejm postanowił zmienić. I tutaj również występuje sztuczność konstrukcji.

Budżet, ogłoszony jako ustawa przez prezydenta Rzplitej

¹⁾ Zgodnie z tekstem Siemiński, o. c. str. 5.

w wypadku, gdy tylko go uchwalił senat, bądź wyłącznie według projektu rządowego, bez uchwały sejmu i senatu, z prawnego punktu widzenia jest rozporządzeniem z mocą ustawy, wydanym w pierwszym wypadku za aprobatą senatu. ¹⁾

Stwierdzić przeto należy sprzeczność ust. 6—11 art. 25 konst. z art. 4 tejże, a więc sprzeczność art. 1 i 3 ustawy sierpniowej. W art. 4 konst. wzgl. 1 ustawy sierpniowej forma ustawy jest dla budżetu wyraźnie zastrzeżona ²⁾. Ta sprzeczność jest jeszcze jaskrawsza w stosunku do art. 5 ustawy sierpniowej, który wyraźnie wyjmuje kwestję ustalenia budżetu od uregulowania w drodze rozporządzenia z mocą ustawy.

Ta cała zanalizowana tutaj sztuczna konstrukcja prawnopolityczna przepisów budżetowych, opartych na fikcji milczącej zgody ciał ustawodawczych na projekt budżetu, powstała stąd, iż ustawa sierpniowa dąży do ustalenia definitywnego budżetu, a nie prowi-

¹⁾ Przypomina to postępowanie Bismarka w dobie konfliktu konstytucyjnego z sejmem pruskim w latach 1862—1866.

Można się obawiać, że współudział senatu z rządem przeciwko sejmowi zdepopularyzuje senat.

Że wykładnia nasza jest słuszną, dowodzi przemówienie ministra sprawiedliwości Makowskiego w rozprawach sejmowych (CCXCIII/26): „Nie mówi się tutaj, że to będzie ustawa, tylko on (budżet) będzie ogłoszony, jako ustawa. Znowu z punktu widzenia rozumowania prawniczego jest to drobna, ale dość istotna różnica, *jest to merytoryczna równowaga z ustawą bez formalnej równowagi*. Zatem z punktu widzenia konsekwencji prawnych jest to bardzo proste i naturalne, sprzeczności żadnej tutaj nie ma, nie ma także jakiegokolwiek bądź nadania specjalnych praw senatowi, albowiem to jest supczyja, że senat uchwała dopiero to, co zostanie albo uchwalone przez sejm, albo też sejm mając sobie pozostawiony odpowiedni okres 3 i pół miesięcy czasu, nie uzna za właściwe poddać tego swemu rozważaniu, wtedy senat uchwali to, co *milcząc przez sejm zostało zaaprobowane i wtedy supozycja, domniemanie, o aprobachie sejmowej istnieje*. Zgoda regulaminem przepisana istnieje, a art. 3 bynajmniej nie mówi o tem, że zgoda musi być wyrażona pozytywnie, tylko zgoda musi być wyrażona w sposób regulaminowo przepisany, a ten regulaminowo przepisany sposób jest tutaj właśnie podany“, (podkreślenia nasze). Mamy tu oficjalne potwierdzenie 1-o, iż budżet ogłoszony jest „jako ustawa“, t. j., że jest to rozporządzenie z mocą ustawy, 2-o fikcji milczącej zgody sejmu.

²⁾ Słusznie podniósł to w dyskusji sejmowej poseł Niedziałkowski (CCXCII/26): „Zapomnieliście Panowie jednak o jednej prostej rzeczy, że jest inny artykuł Konstytucji, który mówi wyraźnie, że budżet musi być w drodze ustawy uchwalony, a nie może być ustawy, uchwalonej tylko przez senat, ani tylko przez sejm i że te dwa artykuły Konstytucji, ten nowy skonstruowany przez Panów artykuł, i ten dawny nienaruszony pozostają ze sobą w jaskrawej sprzeczności, w sprzeczności nie do rozwiązywania, i jeden z nich musi ustąpić“.

zorzum w każdym wypadku, poza wypadkiem zgół wyjątkowym odrzucenia budżetu w całości przez sejm.

Takie stanowisko może mieć silne uzasadnienie skarbowo-gospodarcze, jednakowoż nie można budżetu traktować z tego wyłącznie stanowiska i pomijać strony prawnopolitycznej zagadnienia ¹⁾, a przeto postępować prostolinijnie, t. j. nie zważając, czy sposób, w jaki się osiąga wynik pożądany ze stanowiska skarbowo-gospodarczego godzi się z zasadami danego ustroju konstytucyjnego, czy nie. Wreszcie nasuwa się wątpliwość, czy sztuczność konstrukcji procedury nie naraża samego pożadanego wyniku na częściowe przynajmniej niezrealizowanie, i czy stosowanie przepisów, zawierających wewnętrzną sprzeczność, nie spowoduje trudności w praktyce, a wtedy środki obrane mogą się okazać nie tylko niewłaściwymi, ale i niewystarczającymi.

Podkreślenie charakteru kompetencji, a więc i momentu obowiązków w prawach budżetowych ciał ustawodawczych jest zasadniczo słuszne, myśl tę jednak wynaturzono, chcąc zawiele osiągnąć w drodze przepisów konstytucyjnych, podczas gdy właściwą jedynie jest tu droga ulepszania regulaminu parlamentarnego, na tej drodze we Francji i Anglii osiągnięto nie tylko pożądany pośpiech, ale i ograniczenie inicjatywy poselskiej w sprawach budżetowych, przeważnie dla skarbu państwa szkodliwej. Wiele tu zrobić może przemyślana ustawa o prawie budżetowym ²⁾.

Ad b. Grupa ta przepisów budżetowych ustawy sierpniowej stoi w ścisłym związku z art. 4 teje ustawy, umożliwiającym rozwiązanie sejmu i senatu przez prezydenta Rzplitej.

¹⁾ Przestrzega przed tem również prof. Stanisław Głąbiński w swej *Nauce skarbowości*, wydanie nowe (trzecie), Warszawa — Lwów, 1925, str. 153: „W nauce skarbowości zatem należy unikać jednostronnej oceny prawa budżetowego wyłącznie ze skarbowego stanowiska“.

²⁾ Genezę koncepcji oznaczenia terminu uchwalenia budżetu znajdujemy u D-ra Karola Krzetuskiego, *Projekt ustawy o prawie budżetowym (Ankieta o Konstytucji)*, Czas. pr. i ek. str. 81). Projekt oparty był na podstawie obrad komisji, wyłonionej przez Towarzystwo Ekonomiczne w Krakowie, zawierał 5-miesięczny termin przygotowania przez rząd i uchwalenia przez sejm ustawy budżetowej, w tem sejmowi przeznaczał projekt 3 miesiące dla zajęcia się preliminarzem, przyczem na 5 tygodni przed rozpoczęciem okresu budżetowego, jeżeli komisja budżetowa sejmu nie przedłoży sprawozdania, sejm przystępuje do obrad i uchwał na podstawie projektu rządowego, zadania zaś referenta pełnić ma minister skarbu. Projekt nie zawierał mechanicznego środka nadania mocy prawnej budżetowi przez upływ czasu, ale zato mieścił w sobie cały szereg innych zasad, zabezpieczających skarb przed niepożądanymi wpływami parlamentu, bez popadania w sprzeczność z konstytucją.

Skoro instytucja rozwiązywania parlamentu przez głowę państwa, dzięki zmianie warunków dokonania tego aktu, stała się realną, z którą ustawa konstytucyjna odtąd liczy się, jako z integralną częścią systemu politycznego, to musiały znaleźć się w konstytucji przepisy, obliczone na przerwę w pracach legislatywy i zawierające zadośćuczynienie w tym wypadku *koniecznościom państwowym*, nie mogącym być w zwykłej drodze zaspokojonemi.

Tutaj odnoszą się 1-o przepisy ust. 1 art. 5 ustawy sierpniowej o wydawaniu w tym czasie w razie nagłej konieczności państwowej przez prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy, 2-o przepisy budżetowe, odnoszące się do tego okresu (ust. 12 art. 3), wreszcie pozostający z nimi w ścisłym związku przepis ust. 13 art. 3, odnoszący się do poboru rekruta w tym okresie. Wszystko to są przepisy jednej kategorii.

Omawiane przepisy budżetowe przewidują wypadek rozwiązania sejmu w momencie, gdy budżet na dany rok budżetowy lub przynajmniej prowizorium budżetowe na czas aż do zebrania się nowego sejmu nie jest uchwalone. Ważnem jest wymienienie wyraźne prowizorium budżetowego, które w ten sposób zostało wprowadzone do naszej konstytucji, aczkolwiek tendencją ust. 6—11 art. 3 ustawy sierpniowej jest wykluczyć potrzebę prowizorium budżetowego.

Prowizorium budżetowe powinno być pojmowane zgodnie z ogólną praktyką państw innych, a także dotychczasową praktyką polską, jako stosowanie budżetu zeszłorocznego w ułamkach $\frac{1}{12}$ ustalonych w nim sum miesięcznie (*douzièmes provisoires*), wzgl. $\frac{1}{6}$ sum 2 mies., $\frac{1}{4}$ całości kwartalnie. Natomiast praktyka austriacka prowizorycznego asygnowania rat miesięcznych wzgl. kwartalnych wniesionego przez rząd preliminarza budżetowego nie jest ze względów konstytucyjnych odpowiednia. Wspomniana praktyka austriacka powstała w wyjątkowych warunkach rozkładu parlamentu austriackiego, nękanego ustawiczną obstrukcją, z drugiej strony skoro budżet wszedł w stadjum choćby częściowego wykonania, trudno mówić o przerobieniu go przez legislatywę i traktować na serjo prawa budżetowe parlamentu.

W jakim znaczeniu używa tego terminu ustawa sierpniowa? Ze względu na szczególną niejasność redakcji trudno jest tutaj ustalić ścisłą wykładnię, jednakowoż z zestawienia przepisów ustawy widać, iż nie definiując prowizorium budżetowego, nie wyklucza ona przecie pojmowania go w myśl praktyki austriackiej.

Jeżeli zważywszy, że założeniem zmiany konstytucji w kwestji budżetowej jest, iż budżet musi być w określonym czasie uchwalony, to dla prowizorium niema normalnie miejsca. Możliwość ta powstałaby tylko przy odrzuceniu projektu budżetu przez sejm. Wówczas nowemu rządowi może być niezbędne prowizorium budżetowe, skoro konstytucyjne terminy upłyną, zanim zdąży on na nowo preliminarz budżetowy przedłożyć sejmowi.

Druga ewentualność, w razie odrzucenia projektu budżetu przez sejm, jest to rozwiązanie sejmu. Otóż na wypadek rozwiązania sejmu, które może i z innych powodów nastąpić, zawiera zmieniona konstytucja klauzulę, iż rząd ma prawo czynić wydatki i pobierać dochody w granicach zeszłorocznego budżetu aż do uchwalenia przez sejm i senat prowizorium budżetowego, które rząd obowiązany jest złożyć sejmowi na pierwszym posiedzeniu po wyborach¹⁾. Prowizorium to może być potwierdzeniem dotychczasowego pobierania dochodów i czynienia wydatków przez rząd, ale też i prowizorycznem zatwierdzeniem nowego preliminarza, wzgl. odrzuconego przez sejm poprzedni.

Stwierdzić musimy z zadowoleniem, że w ten sposób dotkliwa luka w konstytucji naszej została wypełniona, i że uwzględnienie konieczności państwowych znalazło wyraz w konstytucji. Raczej obecnie mamy *embarras de richesse*, nadmiar środków, ustosunkowanie ich i uporządkowanie jest rzeczą ustawy o prawie budżetowem, której wydanie, wobec niedostatecznie pod względem prawniczym zreagowanych przepisów konstytucyjnych w tej materji, jest nader pilne.

¹⁾ Analogicznie ustęp 13 (ostatni) art. 3 ustawy sierpniowej postanawia odnośnie do poboru rekruta: „Jeżeli sejm jest rozwiązany, a ustawa zezwalająca na pobór rekruta nie jest uchwalona, rząd ma prawo zarządzić pobór rekruta, w granicach zeszłorocznego, przez sejm uchwalonego, kontygentu“.

VI. Zakończenie.

Punktem wyjścia dla zmiany konstytucji polskiej, dokonanej w ustawie z 2 sierpnia 1926 r., był fakt, że system polityczny konstytucji marcowej zawiódł w czteroletniej praktyce. System ten okazał się koncepcją jednostronną, której realizacja doprowadziła do wytworzenia organizmu państwowego, nie zrównoważonego wewnętrznie, nie mogącego przeto funkcjonować normalnie. Celem zmiany konstytucji było wprowadzić do *tego samego systemu politycznego* takie poprawki, któreby przywracając równowagę wewnętrzną elementów jego, umożliwiły funkcjonowanie normalne organizmu politycznego. Czy i w jakiej mierze ustawie sierpniowej to się udało?

Odpowiedź daliśmy w poprzedzających rozdziałach, w których poddaliśmy analizie wymienioną ustawę. Tutaj chcemy jedynie to wszystko zrekapitulować, by uwypuklić nasz zasadniczy punkt widzenia.

Ustawa sejmowa stanowi bezprzecznie częściowe ulepszenie systemu politycznego konstytucji marcowej. Przez umożliwienie rozwiązania parlamentu przez głowę Państwa stwarza ona regulator całego systemu, zapewnia możliwość jego pełnej realizacji. Przez rozszerzenie kompetencji władzy wykonawczej naprawia zasadniczy błąd konstytucji marcowej. Przez wypełnienie kilku dotkliwych luk tej konstytucji uwzględnia konieczności państwowe, dając możność ich legalnego zaspokojenia.

Wszelako podlega ustawa sierpniowa krytyce podwójnej: ze stanowiska konstytucyjnego i prawnego.

Merytorycznie czyli ze stanowiska konstytucyjnego zarzucamy tej ustawie, iż zawiera w sobie szereg niekonsekwencji. Mając pozostać w ramach dotychczasowego systemu politycznego i ulepszyć go, w niektórych swoich postanowieniach idzie ona zbyt daleko (prawo budżetowe), w innych zato jest całkiem niedostateczna (stanowisko rządu, odpowiedzialność ministerjalna), wreszcie pomija szereg zagadnień bliskich, pozostających w związku z jej przepisami i łatwo mogących być uregulowanymi (np. ograniczenie inicjatywy

poselskiej w sprawach budżetowych, zniesienie art. 42 konst. celem wzmocnienia powagi prezydenta Rzeczypospolitej)). Wynik: niezharmonizowanie zmian, wprowadzonych do konstytucji przez ustawę sierpniową, z całością norm naszego prawa politycznego.

Ze stanowiska prawnego stwierdzamy przede wszystkim fatalną redakcję pod względem języka i stylu, niejasność i nieścisłość formuł, oraz sztuczność konstrukcyj, wprowadzenie zbędnych fikcyj. Wykładnia ustawy nasuwa liczne wątpliwości i z pewnością wywoła trudności w praktyce.

Ze stanowiska politycznego nie chcemy poddawać ustawy sierpniowej krytyce na tem miejscu, tak ze względu na charakter naszej pracy, jak z tego względu, iż jest to przedwcześnie. Przedwcześnie zaś to jest nie tylko dlatego, iż mamy do czynienia z ustawą świeżo uchwaloną, że brak jest jeszcze precedensów, powstałych przy stosowaniu jej artykułów, ale dlatego, że we współczesnem życiu politycznem Polski istnieją specyficzne warunki, działają czynniki, wytwarzające specjalną atmosferę polityczną. Atmosfera ta jest wynikiem z jednej strony zmęczenia społeczeństwa wielu objawami ujemnymi systemu absolutyzmu parlamentarnego, z drugiej zaś strony wpływu osobistego b. Naczelnika Państwa.

Atmosfera ta sprzyja możliwie szerokiej interpretacji zmiany konstytucji, wzmacnia jej skuteczność w praktyce. Dowodem służy ustawa z 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy ¹⁾). Są to t. zw. pełnomocnictwa rządowe, przyznane do dnia ukonstytuowania się następnego sejmu i zakresłone niezmiernie szeroko ²⁾), stwarzające właściwie równoległe ustawodawstwo w drodze dekretów prezydenta Rzplitej. Wyłączenia od regulacji w tej drodze są stosunkowo nieliczne i odnoszą się przeważnie, po za kilku innemi dziedzinami, do kwestyj skarbowych ³⁾).

¹⁾ Dz. U. R. P. Nr. 78 z r. 1926, poz. 443.

²⁾ Artykuł 1-szy wym. ustawy upoważnia prezydenta Rzplitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie uzgodnienia ustaw obowiązujących z konstytucją i wykonania jej postanowień, przewidujących wydanie osobnych ustaw, reorganizacji i uproszczenia administracji Państwa, uporządkowania stanu prawnego w Państwie, wymiaru sprawiedliwości oraz świadczeń społecznych, a także w zakresie zarządzeń, zmierzających do zabezpieczenia równowagi budżetowej, stabilizacji waluty i naprawy stanu gospodarczego w Państwie, a w szczególności także w dziedzinie rolnictwa i leśnictwa.

³⁾ Artykuł 2-gi tejże ustawy wyłącza od rozporządzeń tych sprawy, wymienione

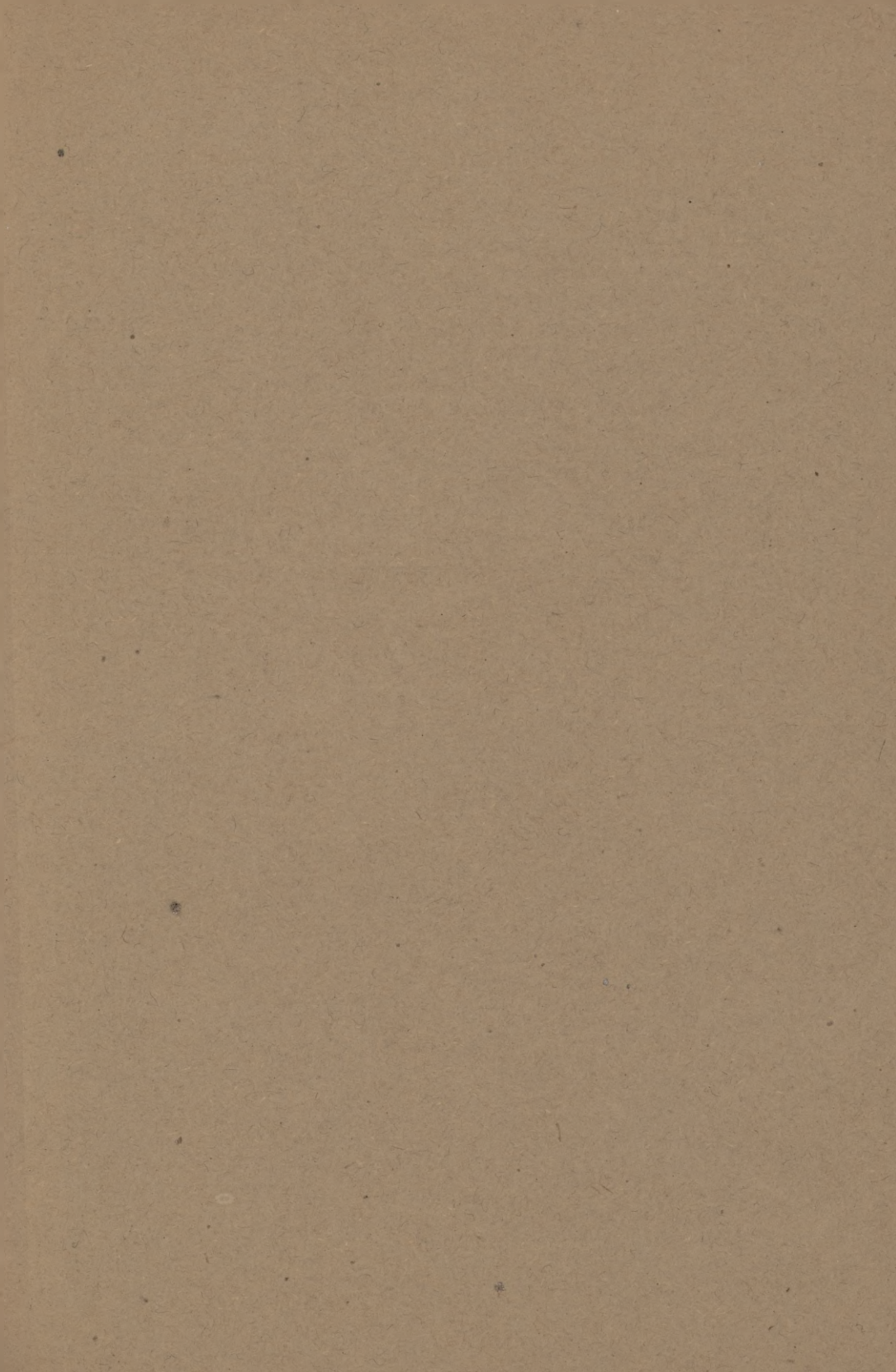
Jest rzeczą charakterystyczną, że jednocześnie we Francji przy zbliżonym bardzo ustroju konstytucyjnym pełnomocnictwa rządowe w specjalnej dziedzinie uregulowania finansów, a więc bardziej ograniczone, zostały przez parlament odrzucone ¹⁾).

To wszystko dowodzi, że dzieło naprawy ustroju Rzeczypospolitej nie jest skończone, przeciwnie, że jest dopiero zaczęte. Ważnem jest to, że weszliśmy na drogę ulepszenia ustroju państwowego, przystosowywania go do twardych warunków życia. Ale droga do celu jest jeszcze daleka i wielu wymaga wysiłków. Celem tym jest zdrowy ustrój państwowy, mogący zapewnić i zabezpieczyć wszechstronny rozwój odrodzonego Państwa Polskiego.



w art. 3 ust. 4, art. 4, 5, 8, 49 ust. 2, art. 50 i 59 Konst., jak również nakładanie nowych podatków i opłat publicznych, podwyższanie obowiązujących stawek podatkowych ponad normę, przewidzianą ustawą z dn. 1 lipca 1926 r. (Dz. U. R. P. Nr. 63, poz. 376), ustanawianie nowych monopolu i podwyższanie ceł, zwiększenie obiegu biletów zdawkowych i bilonu ponad dotychczasowe uprawnienia, obciążenie i zamianę nieruchomości majątku państwowego oraz zbycie tegoż, o ile wartość poszczególnego obiektu przekracza 100.000 zł., zmianę ordynacji wyborczej do sejmu i senatu, ustaw samorządowych, ordynacji wyborczej do organów samorządu, zmiany granic województw, ustaw językowych i szkolnych, ustawy antyalkoholowej oraz prawa małżeńskiego.

¹⁾ Patrz: Débats parlementaires, Journal officiel Nr. 97. Chambre des députés, 120 séance du 17 juillet 1926, zwłaszcza mowę Herriot'a (str. 2964 — 2966) oraz sprawozdanie referenta komisji de Chappedelaine'a (str. 2962).



Wojewódzka Biblioteka
Publiczna w Opolu

CM 313530



000-313530-00-0

Nakładem tejże
ROCZNIK PRAW

Organ wydziału Prawa i Nauk
Batorego w Wilnie oraz Te

Rocznik I za r. 1925.

TREŚĆ:

ROZPRAWY I ARTYKUŁY.

- Alfons Parczewski:* Uwagi nad Kodyfikacją prawa cywilnego w Polsce.
Władysław Zawadzki: O pojęciu wartości zamiennej.
Eugenjusz Waśkowski: Rozwój ustawodawstwa cywilnego w XIX wieku.
Franciszek Bossowski: O pochodnem nabyciu prawa patronatu nad wyzwoleniem.
Stefan Glaser: Pojęcie sprawiedliwości w prawie karnem.
Adam Chełmoński: Bilanse w złotych.
Witold Staniewicz: Dziedziczenie własności ziemskiej w Szwajcarii w świetle nowego Kodeksu Cywilnego.
Bronisław Żongołłowicz: Ustrój Uniwersytetu Wileńskiego.
Stefan Ehrenkreutz: Uwagi nad rozdziałem VII-ym Statutu litewskiego trzeciego.
Wacław Komarnicki: Geneza terytorjum państwowego Polski ze stanowiska prawa narodów.

USTAWODAWSTWO POLSKIE W ROKU 1924.

- I. Adam Chełmoński:* Przegląd ustawodawstwa cywilnego i handlowego.
II. Stefan Glaser: Przegląd ustawodawstwa karnego, materialnego i formalnego.
III. Mieczysław Gutkowski: Zarys prawodawstwa z dziedziny skarbowości i gospodarki państwowej w 1924 r.

Z ORZECZNICTWA SĄDÓW WILEŃSKICH.

przez *Aleksandra Achmatowicza.*

Z LITERATURY PRAWNICZEJ.

- Dr. Józef Jan Bossowski:* Ewolucja postępowania dowodowego w procesie karnym, przez *Stefana Glasera.*
Prof. Leon Petrażycki: O pobudkach postępowania i istocie moralności i prawa, przez *Jerzego Landego.*

KRONIKA.

Z wydziału Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego. Nadanie doktoratu honorowego Generałowi Lucjanowi Żeligowskiemu.
Sprawozdanie z działalności Tow. Prawniczego im. Ign. Daniłowicza w Wilnie.
Uporządkowanie ustawodawstwa na Ziemiach Wschodnich przez *Walerego Romana.*
Ś. P. Tadeusz Wróblewski, Wspomnienie pośmiertne.
Thèses essentielles contenues dans les articles.

Cena egz. Rocznika Prawn. Wil. zł. 10.—