

1501/23
STANISŁAW KUTRZEBA

O KONSTYTUCYĘ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KRAKÓW 1919

NAKŁADEM AUTORA.



I.

Projekt rządowy konstytucyi.

Rząd wniósł projekt konstytucyi. Chce w ten sposób ułatwić sejmowi pracę nad konstytucyą i przyspieszyć chwilę jej uchwalenia. Z ciekawością, zupełnie zrozumiałą, bierze się ten projekt do ręki. Wszakże praca nad ułożeniem konstytucyi polskiej idzie tak niesłychanie żmudnie, powoli naprzód. A społeczeństwo czeka z niecierpliwością, by wreszcie dowiedzieć się, jak mają wyglądać magistralne mury gmachu Rzeczypospolitej, od których zależeć będzie siła i bezpieczeństwo jej budowy, rozkład pomieszczeń dla organów i władz państwa, dostęp do niej dla społeczeństwa. Z chwilą nadania państwu konstytucyi ma wreszcie nastąpić ścisłe rozdzielenie kompetencyi, puszczenie w ruch całej skomplikowanej państwowej maszyny, na stałych już zasadach ruchu oprzeć się mającej, usunięcie tej całej tymczasowości urządzeń, która tak się wszystkim we znaki dała. Słowem — ma się rozpocząć normalne już życie państwa.

Stąd to uczucie ulgi, jakie ogarnia na wieść o projekcie rządowym; może wreszcie

uda się to, co dotąd jakoś nie chciało się powieść. Wszakże ten Sejm został przede wszystkim zwołany dla dania krajowi konstytucyi — jest „konstytuantą“.

Zrozumiałe jest zniecierpliwienie społeczeństwa, które chce, by jak najprędzej w równowadze znalazło się państwo. Ale — zdaje mi się — że to zniecierpliwienie jednak jest zbyt wielkie, niezupełnie usprawiedliwione, jeśli się zwróci uwagę na trud stworzenia konstytucyi. Oburzano się, i to bardzo, na „zasady konstytucyi“, które rząd wniósł do Sejmu 3 maja b. r. Lecz czy nieudolność tego projektu nie tłumaczyła się w sposób głębszy, niż to przyjmowano: nie nieudolnością autorów, ale nieudolnością naszej epoki do stworzenia pełnej konstytucyi? Rozumowano tak: wszakże tyle było już napisanych konstytucyi dla różnorodnych państw na kuli ziemskiej, czyż więc taką rzeczą trudną stworzenie jeszcze jednej, gdy niepodobna coś zupełnie nowego wymyśleć, a chodzi tylko o wybór takich lub innych norm, zgodnych przeważnie w swej istotnej treści, o pewne ich dostosowanie jedynie do naszych stosunków.

Takie rozumowania nie liczyły się z dwiema bardzo ważnemi okolicznościami, które naprawdę pracę nad konstytucyą polską czyniły niesłychanie trudną.

Jeśli się ma stworzyć konstytucyę, to trzeba wiedzieć, dla jakiego ciała państwowego ją się tworzy. A to polskie ciało pań-

stwowe niesłychanie jeszcze wiotkie, przechodzi w niektórych częściach wprost w jakąś, astralny omal charakter mającą, materję. Jakże pisać konstytucyę dla państwa, którego wielkości i granic dobrze się nie zna. Przecież od wielkości państwa zależy możność zastosowania takich lub innych przepisów, od tego, jaką ludność się w granice zawrze, zawisła potrzeba norm np. dla mniejszości narodowych takich lub innych. Nie wiemy jeszcze, jaki związek połączy z Polską Ruś Czerwoną, albo — co na konstytucyę może jeszcze silniej wpłynąć — obszary białoruskie, nie wiemy, czy będziemy mieli związek prawnopañstwowy z Litwą. Nie wiemy jeszcze, jak się rozwinie niejasno w traktacie określona, zależność Gdańska od Polski. Jakże więc budować pewne organy państwa, gdy może ze względu na taki lub owaki stosunek do tych ziem trzebaby je ukształtować w jakiś inny sposób?

Ta wiotkość ciała państwowego Polski utrudnia ułożenie konstytucyi polskiej w sposób bardzo znaczny. Ale jest jeszcze druga trudność, może większa.

Konstytucyę przeważnie niejako wyskakiwały z duszy całego narodu; trudnością główną było przewyciężenie oporu tych, których władzę się w nich ograniczało. Ale czego społeczeństwo żądało od konstytucyi, wiedziało dobrze — tj. ta część społeczeństwa, która myślała, która do konstytucyi

dażyła. Żądano praw obywatelskich, żądano udziału w rządach, więc w ustawodawstwie przedewszystkiem. Zasadniczy program był pod tym względem dążącym do konstytucyi wspólny; chodziło o szczegóły. Wierzano w to, że konstytucya, dając wolność, udział we władzy, da społeczeństwu szczęście, przynajmniej dużą tego szczęścia dozę.

A dziś? Nie potrzebujemy dobijać się o wolność, bo wiemy, że każda konstytucya da nam tę wolność. Nie potrzebujemy dobijać się o udział społeczeństwa w rządach, bo da nam go oczywiście każda konstytucya. A za to — w co my dziś wierzymy? Czy wierzymy, że nam ta wolność da — szczęście? Czy wierzymy — w parlamentaryzm, tak sponiewierany w teoryi, tak poniewierany w praktyce, także u nas? Więc — w co my wierzymy? Sypią się w gruzy nasze dawne pojęcia o państwie, jego istocie, o konstytucyi i tych instytucjach, które z nią są związane. Nie wierzymy już w nie, z przyzwyczajenia tylko kawałkiem duszy jeszcze tkwimy w dawnych pojęciach; ale nie wiemy jeszcze, co postawić w miejsce tych ideałów zezerniałych, próchnem już świecących. Może wie gdzieś tam na północy ponury Lenin, jakąś doktrynę nową budującą, na wspak logice wznoszoną, krwią ociekającą. Ale inni? Ci, którzy nie chcą ciał żywych wpychać w doktrynerskie, a przeważnie z jakiegoś zbrodniczego instynktu płynące koncepcje myślowe?

W takich warunkach trudno stworzyć konstytucyę. Nie porwie Sejmu żaden projekt, jak porwał tamten Sejm z r. 1791, nie okrzyknie on żadnego gromkim wiwatem. Konstytucya może powstać tylko jako wynik ciężkich partyjnych kompromisów. W pocie czoła ją wypracować trzeba.

Dlatego tak długo na nią czekać musimy.

Musi — powinna mieć ona dwa znamiona.

Powinna być krótka, obejmować tylko te kwestye, które muszą być koniecznie dziś załatwione. Uzupełnienie jej niech przyjdzie później, kiedy ułożą się męty w naszych duszach, kiedy może przecież jacyś nowi mędracy rozpalą pochodnie jakichś nowych ideałów, które pociągną przynajmniej przeważną większość narodu. Taką niesłychanie krótką, wprost fragmentaryczną konstytucyą jest w podobnie ciężkich bólach na świat wydana konstytucya francuska z r. 1875, uchwalona po ciężkich walkach partyi ledwie większością jednego głosu.

Powinna być ta konstytucya giętką. Niech nie utrudnia zbyt zmian w przyszłości, niech nie będzie przez swoją sztywność zarzewiem ciężkich walk konstytucyjnych, gdy zaczną się klarować nasze nowe pojęcia.

1.

Istota Straży praw.

Projekt rządowy konstytucyi, o ile go na razie znamy tu w Krakowie niestety tylko

ze streszczeń, przedstawia się jako typowy projekt kompromisowy. Widoczną to rzecz, iż rząd nie stanął na stanowisku żadnej z partyi, które wprost przeciwne pod wieloma względami głoszą hasła co do treści, jaką miałyby mieć konstytucya, lecz projektuje tego rodzaju ustrój, który — nie zadowalając w całości ani prawego, ani lewego skrzydła sejmu — może mieć szanse skupienia większości głosów, jako i dla jednych i dla drugich możliwy przecież do przyjęcia.

Jeśli się zważy trudności, o których mówiłem poprzednio, stworzenia konstytucyi dla państwa polskiego w obecnych warunkach — a z drugiej strony konieczność, by konstytucya jak najszybciej przyszła wreszcie do skutku, nikt chyba rozważny, niezacietrzewiony w doktrynie, czy partyjności, z kompromisowości projektu nie zrobi zarzutu rządowi. Przeciwnie — ten jej charakter jest dowodem, że rząd zrozumiał trafnie sytuację, że obrał właściwą drogę, bo jedyną, która w tych warunkach może prowadzić do celu.

Najcharakterystyczniejsze pod tym względem są przepisy, dotyczące się t. zw. Straży Praw. Postanowienia te tak wyglądają:

Przy Sejmie istnieje Straż Praw. 30 członków Straży Praw wybiera Sejm systemem proporcjonalnym z pomiędzy siebie lub poza sobą. Wyższe zakłady naukowe wybiera-

ją po jednym członku. Ponadto 30 członków mianuje Naczelnik Państwa. Wszyscy piastują swe mandaty przez cały okres Sejmu. Posłowie, powołani do Straży Praw, tracą swe mandaty poselskie. Każda ustawa musi być przekazana do zbadania Straży Praw. Jeżeli po 30 dniach nie będą podniesione żadne zarzuty, to Naczelnik państwa zarządza ogłoszenie ustawy. Jeżeli Straż Praw uzna za pożądane poczynienie w ustawie pewnych zmian, to zawiadomi o tem Sejm w ciągu dni 30. Jeżeli Sejm odrzuci proponowane zmiany w całości lub w części, Naczelnik państwa według uznania albo zarządzi ogłoszenie ustawy w brzmieniu, ustalonym przez ponowną uchwałę Sejmu, albo zastosuje „veto“. W ostatnim wypadku projekt nie może być roztrząsany na tejsamej sesyi Sejmu.

Przepisy te stanowią kompromis między żądaniami jednoizbowego a dwuizbowego Sejmu. Prawa strona Izby żąda dwuizbowości, lewa o drugiej Izbie nie chce słyszeć. Już też w samej nazwie tej instytucyi widać ideę kompromisu. Jakkolwiek bowiem Straż przedstawia się jako druga Izba, jednakże projekt nie daje jej takiej nazwy, ani nazwy historycznie usprawiedliwionej: senatu, ale określa jako „Straż Praw“, zapożyczwszy nomenklatury — ale tylko nomenklatury — od konstytucyi Trzeciego Maja, która stworzyła instytucję pod nazwą „Straży“ (nie „Straży Praw“), lecz ja-

ko władzę wykonawczą, odpowiadającą dzisiejszemu pojęciu Rady ministrów. Nazwa jest oczywiście koncesją dla lewicy, która nie chce ani Izby „wyższej“, ani „drugiej“ (a właściwie: „pierwszej“), ani senatu, a może ją przełknie, obwiniętą w opłatek, na którym napisano: „Straż“.

A chyba ta lewa strona powinna była dojść do przekonania, iż przy systemie jednoizbowym zostać nie można pod grozą bardzo przykrych konsekwencji. Konieczną jest bowiem rzeczą, by był jakiś hamulec, niedozwalający na uchwalanie ustaw zbyt pospiesznie, jakaś instancja dla rewizyi nie dość przemyślanych, a przez to w skutkach bardzo szkodliwych. Dość wskazać na dotychczasową praktykę naszego Sejmu. Uchwalił on pospiesznie stemplowanie koron. Ustawy tej nie tylko nie przeprowadzono, ale Sejm sam cofnął swoją uchwałę i powziął — znowu zbyt pospiesznie — inną. Uchwalił Sejm ustawę o obrocie zbożem; i znowu wkrótce się pokazało, iż — trzeba ustawę zmienić; znowu widać, że ustawa nie została porządnie przemyślana. Gdyby była jakaś instancja, któraby jeszcze raz ustawę, przyjętą przez Sejm, przejrziała, mogłaby ona powstrzymać zbyt szybkie, odsyłając ją z uwagami do Sejmu, skłonić go przez nie do lepszego zastanowienia się nad jej wagą i skutkami. Cały zaś szereg ustaw grzeszy niedokładnościami, nieścisłością, nieraz wewnętrznymi

sprzecznościami, jak to wykazał świetny, a nie dość znany memoriał lwowskich prawników. Niedojrzałe zaś ustawy szkodzą powadze Sejmu, co więcej — narażają na szwank powagę prawa, wprowadzają zamęt, powodują wprost szkody i to poważne.

Takie fakty powinny przemówić do przekonania nieuprzedzonych, a choć trochę myślących, że jednoizbowość jest szkodliwą. Szkodliwą tembardziej, że nasz Sejm składa się ze zbyt wielkiej ilości zgoda do pracy ustawodawczej nieprzygotowanych, niedorosłych do niej członków. Hamulec jest więc konieczny. Sejm nie może być jednoizbowym.

Jednakże pomysł Straży zwalcza druga, prawa strona Sejmu, i to nieraz bardzo namiętnie. Czy słusznie?

Ta prawa strona głosi, iż powinna być koniecznie druga Izba, i to na równych prawach. Daremnieby jednak — poza frazesami pseudo-teoretycznymi — szukać w tych krytykach, o ile je znam, argumentów naprawdę rzeczowych, dlaczego niema wystarczyć Straż, tak, jak została pomyślana.

Wprawdzie z wyjątkiem tylko kilku państw wszędzie na świecie są w sejmach dwie Izby. Ale nie o to chodzi, tylko o ich równorzędność. A czy gdziekolwiek naprawdę są takie dwie Izby — równorzędne? W Anglii Izba lordów prawnie nie jest równo-

rzędna; od r.1911 ma ona (poza t. zw. prywatnymi billami) tylko prawo sprzeciwu, i to nawet nie we wszystkich sprawach, bo z wyłączeniem finansowych. W innych państwach, w których Izby wyższe, czy senaty, są prawnie równorzędne, nie są niemi — faktycznie. Albo prawnie, albo faktycznie wszędzie dziś Izba poselska przeważa. Jeśli przychodzi do konfliktu, to zawsze kończy się on porażką Izby wyższej (np. w Austrii i Anglii przy sporach o zmianę ordynacji wyborczych i t. d.). Przy dzisiejszych pojęciach demokratycznych, równorzędność faktyczna dwóch najwyższych ciał ustawodawczych naprawdę nie jest możliwa; Izba poselska, jako „skład wszechwładztwa narodowego“, jak ją nazwano w konstytucyi Trzeciego Maja, nie da się nigdzie podporządkować drugiemu ciału. I przeciw temu nie pomogą żadne rozumowania.

A czyż naprawdę rzeczą to szkodliwą, że to drugie ciało nie jest równorzędne? Sądzę, że — przeciwnie. Równorzędność prawna, która nią faktycznie być nie może, przyczynia się jedynie do zaostrzenia konfliktów między ciałami ustawodawczymi, gdy prawnie na równi stojąca Izba, ale faktycznie nie równouprawniona, z uporem nie chce w jakiejś sprawie ustąpić i wtedy walka przenosi się do społeczeństwa i zawichrza ogólne stosunki w sposób szkodliwy, a często prowadzi do konstytucyjnego zatargu w kierunku obniżenia prawnego znaczenia

Izby wyższej (tak np. było przed r. 1911 w Anglii).

Tak Izba 'druga ma obecnie znaczenie tylko instancyi rewizyjnej, czy hamulca, by za prędko nie przyszła do skutku nie dość przemyślana przez Izbę posłów ustawa. Boć trudno seryo np. brać taki zarzut, iż rzeczą jest szkoliwą, jeśli druga Izba nie ma — inicjatywy prawodawczej; zgoła wystarcza, gdy ją ma Izba posłów i rząd, a Izby wyższe jakoś zbytkiem inicjatywy wogóle nie grzeszą.

Otóż Straż w projekcie rządowym ma ten charakter instancyi rewizyjnej na wzór angielskiej reformy z r. 1911. Może przeciw każdej ustawie wykonać prawo sprzeciwu, a nawet zahamować jej ogłoszenie na dłuższy okres czasu, co daje możność, iż taka ustawa wejdzie w życie dopiero po dokładnem ponownem jej rozważeniu.

Tak więc Straż według projektu rządowego spełnić może zupełnie dobrze te funkcje, dla których są konieczne drugie Izby; że zaś nie zostały jej przyznane inne atrybucje drugich Izb, naprawdę dziś nie mające już faktycznie znaczenia, to nie może być poczytane za błąd temuż pomysłowi, który potrafił oswobodzić się od szablonu, zgoła już dziś przestarzałego. Prawnie określił projekt rządowy stanowisko tej Izby tak, jak ono się przeważnie wszędzie faktycznie ukształtowało w innych państwach. Że zaś projekt unika nazwy drugiej Izby,

czy senatu, to kwestya co do istoty tej instytucyi bez znaczenia; taktycznie zaś jest to pomysłem dobrym, gdy może umożliwić cofnięcie się lewicy z jej stanowiska co do jednoizbowości.

Tak więc projekt rządowy utworzenia Straży uważać należy za szczęśliwy; życzyć mu trzeba powodzenia.

Inna rzecz, iż pewne zastrzeżenia wywołują przepisy o składzie Straży, oraz o sposobie wykonywania prawa sprzeciwu.

2.

Prawo sprzeciwu i skład Straży praw.

Według projektu rządowego ma mieć straż praw tylko prawo sprzeciwu. O ile przeciw projektowi ustawy, przyjętemu przez Izbę posłów, nie wystąpi z zarzutami w ciągu dni trzydziestu, będzie on ogłoszony jako prawo. Jeśli chce podnieść zarzuty przeciw projektowi, musi je w ciągu tego okresu przedłożyć Izbie poselskiej. W razie przyjęcia przez Izbę poselską uwag straży, projekt staje się prawem; jeśli je jednak częściowo lub w całości odrzuci, głos ma Naczelnik państwa. Może on wtedy taki przyjęty przez Izbę posłów projekt wprost ogłosić jako prawo, nie musi więc uwzględnić sprzeciwu straży. Może go jednak uwzględnić; w tym wypadku przecież nie

upada projekt, ale ma być rozważany przez Sejm dopiero na następnej sesyi, a jeśli wów czas Sejm go przyjmie w formie, nie uwzględniającej zarzutów Straży, staje się prawem.

Ostatecznie więc Sejm ma zawsze decydujący głos, ale w razie opozycyi Straży i Naczelnika dopiero po upływie pewnego czasu może powziąć tę stanowczą decyzję; prawo sprzeciwu Straży ma zmusić Sejm do zastanowienia się nad argumentami przeciw ustawie, veto Naczelnika państwa zaś ma przez wstrzymanie wejścia w życie ustawy na okres kilku miesięcy umożliwić spokojne rozważenie sprawy, ochłonięcie namietności, które zwykle tak doskonale czas studzi.

Żeby prawo sprzeciwu Straży mogło wyrzucić te skutki, jakie projekt rządowy z niem łączy, trzeba, by uwagi Straży miały wobec Sejmu odpowiednią wagę, by się Sejm z niemi musiał faktycznie liczyć. Jeśli ma się ten cel osiągnąć, to trzeba, by Straż posiadała wobec Sejmu rzeczywisty autorytet. A to zależy będzie nie tylko od siły argumentów, jaką wykaże Straż w swoich zarzutach, ale w równie dużej mierze od tej powagi, jaką będą mieli członkowie tej Straży ze względu na swoje kwalifikacye.

Jeśli tak się na tę kwestyę patrzy, to — godząc się zasadniczo na pomysł Straży, uważając go za szczęśliwy — nie można powiedzieć, by w projekcie rządowym równie

dobrze był obmyślony jej skład. Ten skład, jaki rząd proponuje, autorytetu Straży nie zapewni.

Według projektu do Straży wchodziłoby 1) 30 członków, wybranych przez Sejm na czas jego trwania z pośród siebie lub z poza Sejmu na zasadzie głosowania proporcjonalnego, 2) koło 10 delegatów, wybranych przez wyższe naukowe zakłady państwowe (uniwersytety, politechniki i t. d.) i 3) 30 członków z nominacji Naczelnika państwa na czas trwania Sejmu.

Otóż za rzecz niewłaściwą uważać należy wprowadzanie członków z wyborów Sejmu, i to proporcjonalnych. Straż powinna składać się z ludzi wytrawnych, spokojnych, doświadczonych, więc nie tyle polityków, co fachowych znawców życia państwowego, dających o ile możliwości gwarancję, że interesu ogólnopństwowego nie będą podporządkowywali postulatom stronnictw. A wybory wykonywane przez Sejm wprowadzą właśnie czynnik *par excellence* polityczny. Nie najwybitniejsi też przywódcy stronnictw wejdą do Straży, bo ci będą woleli działać na arenie sejmowej, ale jednostki słabsze politycznie, zgola zależne od wskazówek z zewnątrz im dawanych. Dlatego uważałbym, iż dużo lepsze rezultaty przyniosłaby tego rodzaju organizacja, w której tych członków powoływanoby z pośród czynników obywatelskich, które przeszły szkołę praktycznego życia państwowego w samorządzie.

A więc możnaby wprowadzić do Straży burmistrzów większych miast. O ile wprost jest rzeczą szkodliwą, iż posłami bywają burmistrzowie, wskutek czego zaniedbują gospodarkę miejską, tak, że łączenie godności burmistrza i posła powinno być ustawowo wzbronione, to nie nie stałoby na przeszkodzie, by oni zasiadali w Straży, która zbierać się będzie tylko na względnie krótkie sesye. Gdyby w samorządzie przyjęto instytucję marszałków sejmików jako ich przewodniczących, możnaby marszałkom oddać wybór z pomiędzy ich grona pewnej liczby członków Straży. Jeśli marszałków takich nie będzie, możnaby przekazać wybór tych członków sejmikom, łącząc je po kilka w jedno ciało wyborcze, stosownie do liczby mieszkańców powiatów.

Wprowadzenie drugiej grupy, delegatów szkół wyższych, uważać należy za pomysł bardzo właściwy. Czynnikiem to, który przez powagę nauki, przez kwalifikacye inteligencji i wysokiego poziomu obywatelskich pojęć, daje gwarancję skutecznej działalności, ożywionej podniosłym duchem. Życzyć sobie należy, by na tę grupę przypadła w Straży poważniejsza ilość miejsc.

Możnaby też zgodzić się na to, by pewna część członków Straży wychodziła z nominacyi Naczelnika państwa, należałoby jednak zastrzedz, iż przynajmniej część ich musi być mianowana na przedstawienie pewnych związków społecznych, np. Izby adwoka-

ekich, rolniczych, handlowych, robotniczych i t. d. Inni, nie na przedstawienie nominowani, powinni być nominowani dożywotnio, by mieli zagwarantowaną niezawisłość. Gdyby miała pozostać zasada swobodnej nominacyi przez Naczelnika państwa na okres sejmowy, członkowie z nominacyi nie mieliby dostatecznej powagi, a w razie gdyby byli wybrani jednostannie, wciągaliby przez swoje stanowisko, oczywiście w tym wypadku silnie polityczne, niepotrzebnie osobę Naczelnika państwa w różnice zdań, zachodząc mogące między Strażą a Sejmem.

Tyle o składzie Straży. Jeszcze jednak słów kilka o prawie sprzeciwu i veta. Okres dni trzydziestu należy uważać za zbyt krótki, powinno się go rozszerzyć conajmniej na okres dwu- lub trzymiesięczny, by Straż mogła spokojnie każdy projekt rozpatrzyć; oczywiście to nie powinno przeszkadzać Straży, by mogła i wcześniej oświadczyć, iż zarzutów przeciw ustawie nie podnosi. Ale nieraz może być znowu rzeczą konieczną, przy nagłych sprawach, by odpowiedź Straży szybciej nastąpiła. Należałoby więc zastrzedz, że Izba poselska może większością kwalifikowaną (np. dwóch trzecich głosów) zażądać wcześniejszej odpowiedzi Straży; albo też możnaby takie prawo skrócenia terminu zastrzedz dla Naczelnika państwa.

W razie wykonania prawa veta przez Naczelnika państwa załatwienie sprawy odracza projekt rządowy do następnej sesyi; czy

nie za krótki oznaczono ten czas namysłu? W Anglii wynosi on dwa lata. Przytem w razie wykonania veta przez Naczelnika państwa przychodzi do pewnego konfliktu między nim a Sejmem. Otóż dla zapobieżenia niekorzystnym skutkom takiego konfliktu, gdyby on przybrał ostrzejszą formę, Naczelnik państwa powinien w tych wypadkach mieć prawo rozwiązywania Sejmu. Przyznanie mu prawa rozwiązywania Sejmu w ogóle, bez ograniczenia, jak projektuje rząd, idzie, zdaje mi się, trochę za daleko.

3.

Elekcya Naczelnika państwa.

Projekt rządowy chce zapewnić silne stanowisko Naczelnikowi państwa. Nie może ulegać wątpliwości, iż na program rządu pod tym względem wpłynęła tradycya Konstytucyi Trzeciego Maja, która — ucząc się z błędów przeszłości — oddała wprawdzie całą władzę ustawodawczą wyłącznie Sejmowi, gdy król nie miał nawet prawa veta, ale za to w zakresie władzy wykonawczej zapewniała władcy atrybucye ogromnie silne. I nauka polska, zajmująca się badaniem przeszłości polskiej, zwłaszcza przyczynami upadku dawnej Rzeczypospolitej, podkreślała to silnie, iż jedną z głównych wad dawnego ustroju, aż po majową Konstytucyę, było nadwątlenie stanowiska Na-

czelnika państwa, króla polskiego. Chęć też zapewnienia obecnie głowie naszej Rzeczypospolitej silnego wpływu na tok spraw państwowych należy uważać za właściwą, zdrową. Z takiego to programu płyną przepisy, iż Naczelnik państwa ma sprawować rządy przez lat siedm, iż ma prawo weta w stosunku do Sejmu, prawo rozwiązywania Sejmu, nominacyi części członków Straży, iż jest dowódcą siły zbrojnej, a nawet, iż jest zgoła nieodpowiedzialny, co już idzie za daleko. Z tego także powodu projekt rządowy chce, by Naczelnik państwa był wybierany nie przez Sejm, lecz przez cały ogół obywateli. Jak niegdyś król polski był wybranem całej szlachty, tak teraz Naczelnik państwa ma być takim wybranem, ale już całego narodu, nie tylko szlacheckiego.

Z dwóch systemów wyboru prezydenta Rzeczypospolitej przez zwykłe ciało ustawodawcze, jak we Francyi, lub przez cały naród, jak w Ameryce, zupełnie słusznie projekt wybiera ten drugi system. Rzeczą jest dla znaczenia Naczelnika państwa w Rzeczypospolitej bardzo ważną, by nie był wybierany przez Sejm, gdyż oczywiście w tym wypadku od Sejmu byłby, mimo wszystko, uzależniony. Wybór przez cały naród daje prezydentowi w stosunku do Sejmu ogromne znaczenie, gdy on nie jemu zawdzięcza władzę, nie politycznym targom, ale zaufaniu, wyrażonemu przez olbrzymią, w miliony idącą liczbę głosów obywateli. W ta-

kich warunkach musi być kandydatem osobistość szeroko znana, wzbudzająca zaufanie, nie jakaś bezkrwista nieraz osobistość, zawdzięczająca swój wybór przez Sejm temu, iż właśnie przez swoją bezkrwistość nikomu się nie naraziła. Zwłaszcza w społeczeństwach, które nie są silnie zorganizowane partyjnie, jak nasze, ten system raczej jest właściwy. Wszakże u nas wielkości partyjne, które mogłyby wchodzić w rachubę przy wyborze na Naczelnika Rzeczypospolitej, ogółowi nieraz poprostu całkiem są nieznane.

Jednakże następują one przy wyborze nie przez Sejm, ale przez cały naród, trudności natury technicznej. A doświadczenia polskich dawnych elekeyi, ich techniki niesłychanie dla państwa szkodliwej, stanowiąć muszą przestrożę, by przy tych nowych elekeyach, przez ogół dokonywanych, nie popełniono dawnych błędów.

Otóż pozostawić ogółowi obywateli zupełną swobodę głosowania na prezydenta jest rzeczą niebezpieczną. Mogłyby — przy większej ilości kandydatów — głosy rozstrzelić się, a wtedy trzebaby albo uznać za wybranego tego, kto dostał tylko względną większość głosów, albo też przeprowadzać drugie wybory, ściślejsze. W ten sposób znówu podtrzymywałoby się ferment wyborczy, a w razie gdyby wybór następował z powodu śmierci Naczelnika państwa, stan „bezkrólewia“, czy raczej „beznaczelnictwa“

przeciągałby się, gdy powinien być ze względu na bezpieczeństwo państwa jak najkrótszym.

Otóż projekt idzie tą drogą, iż Sejmowi oddaje prawo wyznaczenia dwóch kandydatów, a z nich dopiero miałyby wybierać cały naród. Odrazu więc pierwsza elekcya musi doprowadzić do wyboru Naczelnika państwa.

Ale przy takim kombinowanym systemie Sejmu się nie eliminuje. Przytem może grozić to niebezpieczeństwo, iż politycy sejmowi właśnie utracą osobistość popularną, nie wstawia ją w rząd dwóch przez Sejm proponowanych kandydatów.

System amerykański — wybór specjalnego ciała dla dokonania wyboru Naczelnika państwa — nie zapewniałby u nas tych korzyści, co wybór powszechny, nie eliminowałby zgoła pierwiastka partyjnego. Więc pomimo pewnych wad może przecież najlepiej pozostać przy projekcie rządowym, z taką korektywą, by Sejm musiał przed ustaleniem kandydatur zażądać propozycji co do kandydatów na Naczelnika państwa od Rad większych miast i od Rad powiatowych, a mógł dwóch kandydatów wybrać jedynie z pośród tych trzech, którzy otrzymali względnie największe liczby głosów przy tem zapytaniu.

Niefortunnym za to jest pomysł projektu, by w razie śmierci Naczelnika państwa (a zapewne także w razie jego rezygnacji

lub usunięcia go od władzy w przewidzianym przez projekt wypadku niewykonania przez rządów przez trzy miesiące) miała go zastępować Rada trzech, złożona z marszałka Sejmu, prezydenta ministrów i prezydenta sądu najwyższego. Pomijając już to, że oddawanie władzy administracyjnej prezydentowi sądu jest rzeczą niewłaściwą, chcę zwrócić uwagę na jedną konsekwencyę: jeśli w tym okresie „beznaczelnictwa“ przychodzi do kryzysu gabinetowego, prezydent ministrów, jako członek Rady trzech, dawałby dymisyę — samemu sobie! Byłby to dziwoląg prawnopanstwowy, podobny do tego, gdy to — przeszłego roku — Naczelnik państwa był równocześnie ministrem wojny, a praktycznie niebezpieczny eksperyment. Raczej należałoby powierzyć zastępstwo tymczasowe marszałkowi Sejmu, albo też oddać Sejmowi wybór takiego zastępcy.

Za najwłaściwszy jednak uważam system amerykański: wyboru obok Naczelnika państwa równocześnie jego zastępcy, któryby w razie, gdyby Naczelnika państwa brakło, zajął jego miejsce aż po koniec jego kadencji. Zapewniałoby to, iż nie może być okresów „beznaczelnictwa“; jak takie okresy bezkrólewia były gróźne w dawnej Rzeczypospolitej, nie potrzebuje mówić. Gdyby w okresie „beznaczelnictwa“ Polsce wypowiedziano wojnę, stan tymczasowości w najwyższym urzędzie państwowym, bardzo niepo-

żądany, niebezpieczny, mógłby się przeciągać, boć nie możnaby wówczas przeprowadzić wyborów.

Już z tego względu uważam instytucję zastępcy za wskazaną. A przytem projekt zgoła nie liczy się z możliwością choroby Naczelnika państwa poza przypadkiem, iż, gdyby przez trzy miesiące nie sprawował rządów, ma go Sejm od władzy usunąć. Czy to słuszne, jeśli może po trzech miesiącach wyzdrowieć? czy to dość bezpieczne, ryzykować, że przez trzy miesiące głowa państwa nie będzie spraw załatwiać? Instytucja zastępcy temubym zaradzała.

II.

Projekty decentralizacyi ustawodawstwa.

Powierzchownem jest dotąd zjednoczenie ziem polskich, które przyniosła z sobą jako jeden z rezultatów czteroletnia wojna. Jeszcze silnie od siebie wyodrębniają się dawne dzielnice, choć ich już nie dzielą granice obcych państw, choć tworzą jedną Rzeczpospolitą, choć mają wspólnego naczelnika rządu i wspólny Sejm ustawodawczy. Zabór pruski w tej części, która już wydobyć potrafiła się z pod obcej przemocy, żyje prawie że zupełnie odrębnem życiem państwowem, a także i zabór austriacki znaczną wykazuje jeszcze od władz centralnych niezależność. Co więcej, w ostatnich czasach zauważyć się daje prąd ku utrwaleniu tej odrębności na czas dłuższy, ku jej pogłębieniu nawet; nie brak niesumiennych dzienników, które w jakimś zaślepieniu niechęcią do innych części Polski i w pogoni za płytką oryginalnością rozdmuchują jeszcze zarzewie wzajemnych nieufności, propagują myśl separowania się części, niepodzielnem mającego być ciała Polski. Jak dawniej warcholskie jednostki w Warszawie śmiały zarzucać Galicyi zgniliznę moralną i ostrzegać przed łąčeniem się z nią, by się zdrowy organizm Kró-

lestwa Kongresowego nie zaraził, tak dziś z przekorą równie płytką, jak lichą, tensam zarzut zgnilizny moralnej posyła się z Galicyi pod adresem dawnej Kongresówki i jej stolicy, która już stolicą jest całego państwa.

Nie dziwnego, że ten stan rzeczy trwoży umysły tych, którzy czują się tylko Polakami, którym równie drogie są wszystkie dzielnice, gdy oni całość ziem polskich za ojczyznę swoją uważają, a niezdolni zacieśniać uczuć swoich do ciasnych szranek jednej dzielnicy. I słysząc narzekania na ten stan rzeczy, jaki jest, i już nawet jak odgłos jakichś przepowiedni, czy my będziemy się mogli tą całością poczuć. Z takich rozważań wychodzą projekty, by do tych rozbieżności dostosować ustrój Polski, by nie dążyć do zacieśnienia jedności wprost, by na rzecz tych prądów odśrodkowych zrobić pewne przynajmniej koncesye, w zamian za nie ratując choć częściową, w ciaśniejszych granicach zawartą konsolidację państwa.

Tej kwestyi konsolidacyi państwa, tym projektem, które chcą utrwalenia odrębności składowych części Polski, chcę tutaj się przyjrzeć, omówić je choć z grubsza, nawiązać do nich kilka własnych uwag.

Od jednej z tych uwag chcę też zacząć. Społeczeństwo nasze za bardzo żyje nerwami, za bardzo jest niecierpliwe. Przeskakuje też niesłuchanie łatwo, omal z dnia na dzień, od optymizmu do pesymizmu. Bardzo jaskrawo występuje ten objaw u jednostek, ale także i u całych grup. Ileż przykładów możnaby przy-

toczyć na to z okresu wojny! Ale gdy obecnie już nie działa psychoza wojenna, gdy nie gło-
szą biuletyny wojenne zwycięstw lub klęsk,
co w ruch wahadłowy wprowadzało wielu w ich
oryentacyi politycznej, przecież rozigrane ner-
wy, zawsze u nas bardzo wrażliwe, nie wróciły
do spokoju. Prawda, że jeszcze nie jesteśmy
poza niebezpieczeństwem. Prawda, że nieprze-
prowadzenie na czas reform, opóźnienie się ich,
może być dla nas niesłychanie groźnem; wszak-
że, o ile będziemy wcześniej skonsolidowani,
silni, tem większe będą nasze szanse, że zdo-
łamy stawić czoła niebezpieczeństwom, które
mogą w całej grozie stanąć przed nami. Lecz
przyznając to, przecież trzeba zauważyć, że
jesteśmy zbyt niecierpliwi, że przesadzamy w
krytyce tego, co jest. Tworzenie form państwo-
wych nie jest rzeczą łatwą, nie może iść szyb-
ko, zwłaszcza tam, gdzie decyzya zależy od
wielogłowego ciała, jakim jest Sejm. Powie-
dział raz, jeśli się nie mylę, p. Clemenceau,
gdy dziwiono się, że jakiejś drobnej, sprawy
parlament francuski nie mógł szybko załatwić,
że — trudno, bo natura parlamentu jest taką,
jak słonia, który musi wykonać długą i ciężką
pracę, jeśli ma podnieść choćby — igłę z zie-
mi. Dużo łatwiej pracuje machina państwowa
przy systemie absolutnym, gdy wola jednego —
przynajmniej teoretycznie — decyduje o tem,
co czynić należy. A jednak przecież zlanie róż-
nych części składowych państw absolutnie rzą-
dzonych w jednolitą całość trwało nie dzie-
sięciatkami lat nawet, ale wiekami (np. we Fran-

cyi). A niezawsze to nawet udać się mogło władcóm absolutnym (np. Józefowi II. w Austryi).

Nie należy oczywiście z drugiej strony przeczać, iż dziś, przy udoskonalonej technice ustawodawczej, przy obfitości przykładów, których historia dostarcza, i wzorów, jakie daje tak różnolite na kuli ziemskiej prawo państwowe, praca taka może ić i powinna ić łatwiej i szybciej.

By mogła ić szybciej i łatwiej, trzeba przede wszystkim zdecydować się, jaką mamy ić drogą; jeśli się na zasady zgodzimy, już będzie rzeczą raczej techniki prawodawczej wynaleźć odpowiednie ramy prawne dla ukształtowania ustroju państwowego. Tymczasem właśnie tego brakuje — tej zgody, jaką drogę obrać. Nie dość przedyskutowano i przemysłano problem. A dopóki tego się nie uczyni, nie ruszymy z miejsca.

1.

Dzielnice składowe Polski mają różne prawa, które na ich terytoryach obowiązują. Te prawa ma się obecnie zastąpić jednemi prawami dla całej Polski. Ale Sejm polski nie może podołać zadaniu. Czy więc zdobyć się na cierpliwość i czekać latami na to ujednostajnienie? Te prawa, które obowiązują, w dużej mierze nie mogą się ostać nawet przez czas krótki. Inne wprawdzie mogą jakiś czas czekać, ale zbytne przedłużanie tego okresu przejściowego byłoby rzeczą szkodliwą. A co do pew-

nych działów prawa mogłyby zachodzić wątpliwości, czy konieczną rzeczą jednostajnie je urządzić na całym obszarze ziem polskich, czy nie lepiej byłoby zgodzić się na ich istnienie dalsze jako prawa partykularnego.

A jeśli tak, to może lepiej odjąć część władzy ustawodawczej, co do takich spraw, Sejmowi, a przenieść na inne jakieś ciała ustawodawcze partykularne? Na jakie ciała — pod tym względem rozchodzą się zdania zwolenników decentralizacji ustawodawczej.

Najprostszą kombinacją — to ta, by stworzyć osobne sejmy dla każdej dawnej dzielnicy, a więc dla Kongresówki, Galicyi i Zaboru pruskiego. Konkretnego projektu, w tym kierunku idącego, niema, o ile wiem. Za to za decentralizacją ustawodawczą oświadczyła się nieznaną mi bliżej ankietą, przez rząd zwołaną, a w publicystyce pojawiły się w ostatnich czasach dwa konkretne projekty, które chcą część władzy ustawodawczej odebrać Sejmowi a przenieść na sejmiki województw.

Jeden z tych projektów obiegił niedawno prasę polską; tyczy on się specjalnie zaboru pruskiego, a jako autora jego podają — nie wiem, czy zgodnie z prawdą — poła Korfanteo; niech mi wybaczy, jeśli niesłusznie jemu ten projekt przypisuję, ale zaprzeczenia autorstwa nie spotkałem w pismach. Z ziem zaboru pruskiego mianoby utworzyć trzy województwa: 1) wielkopolskie, 2) pruskie i 3) śląskie. W każdym województwie istniałby sejmik wojewódzki, w skład którego wchodziłoby człon-

kwie z wyboru i z nominacyi przez wojewodę. Między Sejm a te sejmiki sprawy tak rozdzielalyby się, iż do Sejmu należałyby sprawy polityki zagranicznej, wojska i marynarki (z wyjątkiem żandarmeryi), obywatelstwa, kolei, dróg wodnych, lotnictwa, poczty, telegrafu, telefonów, waluty, ceł i podatków pośrednich (nie wszystkich), prawa cywilnego, handlowego, wekslowego, karnego, patentowego i ochrony własności literackiej. Wszystkie inne sprawy ustawodawcze należałyby do sejmiku, a więc: urządzenia całej administracyi państwowej, jak samorządu, policyi, sprawy tak zwane w Galicyi kultury krajowej, t. j. ustroju rolnego i leśnego i gospodarki rolnej i leśnej, górnicze, przemysłowe, szkolne co do wszystkich szkół, nawet z uniwersytetami i t. d. Województwo miałoby swoje własne dochody skarbowe, bardzo szerokie, ale i prawo, w pewnej mierze, do subwencyi ze strony skarbu państwa.

Projekt ten mówi tylko o dzielnicy dawnej pruskiej; w razie jednak przyznania województwom tej dzielnicy takich praw, konsekwentnie należałoby przyznać je także i innym województwom.

Drugi projekt, w tym samym kierunku zasadniczo idący, choć zresztą pod wieloma względami różny od omówionego powyżej, to projekt byłego namiestnika Galicyi, dra Michała Bobrzyńskiego, ogłoszony w „Czasie” z 24 i 25 lipca b. r. (nr. 185 i 186). Dr Bobrzyński projektuje wprowadzenie takiego ustroju dla całego państwa. Chciałby on je podzielić na pro-

wince dwumilionowe, więc mniejwięcej tej wielkości, co województwa w projekcie posła Korfatego; województwami też te prowincye nazywa. O składzie sejmików wojewódzkich nie mówi. Co się tyczy kompetencyi, to nie rozgranicza ściśle atrybucyi Sejmu i sejmików; sejmiki nie mogłyby wogóle w żadnym zakresie wydawać ustaw zupełnie swobodnie, ale jedynie ustawy uzupełniające w granicach ustaw ramowych, wydanych przez Sejm. O ileby więc Sejm ustawy ramowej w pewnym dziale nie wydał, to żaden sejmik nie mógłby w nim rozwinąć swej działalności. W jakich sprawach Sejm ograniczyłby się do wydania ustaw ramowych, pozostawiając ich uzupełnienie sejmikom, toby od niego tylko zależało. Dr Bobrzyński przypuszcza, iż byłyby to sprawy administracyjne, kulturalne i gospodarcze, a więc: szkolnictwo powszechne, średnie i zawodowe, sprawy humanitarne, kultury rolniczej, komunikacyjne i t. d. Mogłaby jednak nowa ustawa państwowa każdej chwili podyktować nową zasadę, więc zmienić ją, lub też nawet inaczej określić uzupełniającą działalność sejmików. Określoną kompetencję, której Sejm nie mógłby dowolnie zmieniać, miałyby jedynie sejmiki w prowincjach narodowo mieszanych, któreby przyszły do Polski na mocy specjalnego jakiegoś układu.

2.

Przeciwko obu projektom, posła Korfatego i dra Bobrzyńskiego, przemawiają tak ważne względy, iż się stanowczo przeciw nim oświad-

czyć należy. Dr Bobrzyński motywuje swój projekt „koniecznością, aby Sejm część zadania ustawodawczego, któremu sam nie może podołać, złożył na inne czynniki”. Motyw to jednak zgoła niewystarczający, by rozbijać jednolitość ustawodawczą państwa, by w miejsce Polski jako jednej całości tworzyć z niej szereg prowincyi na wzór Stanów Ameryki Północnej czy Rzeszy niemieckiej. Odrębność autonomiczna części składowych państwa tłumaczy się nieraz, jest pożądaną, konieczną nawet; to prawda. Ale ten przypadek zgoła tu nie zachodzi. Autonomię państw Rzeszy niemieckiej, czy Stanów Północnej Ameryki wyjaśnia rozwój historyczny, gdyż te części składowe istniały wcześniej, niż państwo, które je dopiero później objęło, a ich atrybucye ustawodawcze są przeżytkiem dawnej niezależności, coraz bardziej ograniczanej na rzecz jedności państwowej, co tak jaskrawo zaznaczało się zwłaszcza w Niemczech. I w Austrii autonomia krajów tłumaczyła się ich odrębnością państwową w przeszłości; rozbieżność tych krajów była tu tak silną, iż ostatecznie doprowadziła do rozsadzenia państwa; autonomia miała być paliatywem właśnie, by za silne sprężgnięcie ich w jedną całość nie wywołało zbyt silnych prądów odśrodkowych.

O ile chodzi o Polskę, to jedynie tylko pewne części jej terytorjum, na kresach położone, ze względu na swoje stosunki narodowościowe, mogłyby usprawiedliwiać nadanie im w pewnym zakresie autonomii. O ile chodzi

jednak o cały obszar Polski poza tymi kawałkami — to tu nie widać takich rozbieżności, by trzeba było im zapewniać aż autonomię. W stosunku do siebie wykazują odrębności jedynie trzy zabory, i możnaby chyba tę odrębność, przez okres porozbiorowy wytworzoną, wziąć za podstawę przyznania im autonomii; ale przeciw temu p. dr Bobrzyński — zupełnie słusznie — występuje. Więc z jakiej racji stwarzać taką odrębność ustawodawczą między województwami, których byłoby w Polsce według koncepcyi dra Bobrzyńskiego aż kilkanaście, między Kaliszem a Płockiem lub Kielcami i t. d. Rezultatem wprowadzenia w życie takiej koncepcyi byłoby, iż w Polsce zamiast trzech szeregów różnych praw (t. j. po-austriackiego, po-pruskiego i po-rosyjskiego), jak teraz jest, byłoby — i to stale — kilkanaście praw wodnych, komunikacyjnych, szkolnych i t. d. W każdym województwie inaczej byłyby urządzone szkoły powszechne, średnie, czy zawodowe, według innych zasad przeprowadzałyby się komasacye etc. Według projektu posła Korfantego każde województwo mogłoby sobie stworzyć nawet swój odrębny uniwersytet, inaczej urządzić górnictwo i t. d. Dr Bobrzyński odpowie może, że jednak te ustawy województw musiałyby się obracać według jego projektu w granicach ustaw ramowych Sejmu, więc nie byłoby takiej rozbieżności. Jeśliby te ustawy ramowe zostawiały ustawodawstwu sejmikowemu ciasne pole działania, to poco wogóle taką koncepcyę tworzyć?

A jeśliby tylko ogólne zasady dawały — toé zapewniałyby możność daleko idących rozbieżności. Przytem jakież powstałby chaos! Po wydaniu ustawy ramowej przez Sejm, w życie wejść ona mogłaby dopiero, jeśliby te kilkanaście sejmików uchwaliły ustawy uzupełniające. Ale gdzież pewność, że wszystkie uchwalą? Jaka tego gwarancya? Jedne sejmiki wydałyby takie ustawy, a inne — nie, tak, że w nich pozostałyby w mocy dawne ustawy austriackie, pruskie czy rosyjskie. Zrobiłaby się mozajka ustawodawcza, tak, że zamiast dojść do zastąpienia przez jednolite ustawodawstwo potrójnego, jakie mamy, stworzylibyśmy sobie dużo trudniejsze warunki konsolidacyi państwowej, do której przecież i dr Bobrzyński dąży. Trudno zaś zgodzić się na wzgląd — estetyczny, który zaznacza dr Bobrzyński, że taka barwna mozajka będzie — „piękniejszą”.

Projekt dra Bobrzyńskiego o tyle przecież jest mniej niebezpieczny, niż projekt posła Korfatego, iż nie ustanawia stałej granicy kompetencyi ustawodawczej między Sejmem a sejmikami, a więc zostawia możność Sejmowi usunięcia z czasem ustawodawstwa sejmikowego przez wydanie przez Sejm ustaw pełnych, nie ramowych, gdy projekt posła Korfatego petryfikuje rozbieżności Polski na szereg jakby państewek.

Ten zasadniczy wzgląd przemawia przeciw omawianym projektom. Ale i wzgląd ściśle praktycznej natury, wysuwany przez dra Bobrzyńskiego, iż w ten sposób ulży się

pracy Sejmu, nie wytrzymuje krytyki. Wszakże ustawodawstwo sejmików mogłoby rozwijać się tylko — według jego projektu — w granicach ustaw ramowych Sejmu, a więc sejmiki musiałyby czekać z swoją działalnością, ażby Sejm odpowiednią ustawę ramową ogłosił. A czyż naprawdę taka różnica w pracy ustawodawczej, czy się ma ustawę pełną wypracować, czy ramową? Czy nieraz wypracowanie takiej ramowej nie będzie trudniejszym zadaniem, więcej czasu pochłaniającem? Wszakże najwięcej pochłaniają go dyskusye, dotyczące się zasadniczych kwestyi, nie — szczegółów. Czyba więc w taki sposób pracy Sejmowi nie ulżyłoby się w jakiejś wydatniejszej mierze.

Dla uniknięcia wszelkich nieporozumień zaznaczam wyraźnie, że zwalczam decentralizacyę Polski pod względem ustawodawczym, ale jestem gorącym zwolennikiem decentralizacyi, o ile chodzi o administracyę i pod tym względem zupełnie się godzę z dr. Bobrzyńskim. Za taką decentralizacyą administracyjną oświadczyłem się już dawniej wyraźnie w broszurze p. t. „Królestwo i Galicya” (Warszawa 1917), a później szerzej ją uzasadniałem w „Uwagach o budowie państwa polskiego” (Myśl polska, Warszawa, 1917).

I na to również godzę się, iż należy dążyć do tego, by ulżyć pracy Sejmowi. Ale uważam, iż to ulżenie powinno nastąpić w inny sposób, bez podkopywania jedności ustawodawczej państwa, oraz, iż powinno ono mieć na

względnie tylko przejściowy okres najbliższych lat, gdy Sejm obecnie ma wprowadzić zadań ustawodawczych niesłychanie dużo, ale ta ich ilość w miarę ustalania stosunków będzie przecież się zmniejszać.

3.

Sejm pracuje ciężko, powoli. Pracuje ciężko, jak wogóle każde duże ciało kolektywne. Brak mu nadto dostatecznie dużej liczby członków, zdatnych do twórczej pracy ustawodawczej, gdy zbyt wielki wśród posłów procent tych, których kwalifikacyami są jedynie: zaufanie sąsiadów i domowe wykształcenie. A zadanie utrudnia to, iż omal przy każdym projekcie trzeba się liczyć z różnorodnością tradycyi prawnej składowych części państwa polskiego, przejętej po państwach rozbiorezych. Trzebaby rzeczywiście przyjść z pomocą Sejmowi, odładować go nieco z tego ciężaru, który na jego barki włożono. Pomóc mogłyby: zmiana regulaminu obrad, ograniczenie zbyt długich, często niepotrzebnych mów. Ale możnaby jeszcze w inny sposób przynieść pewną remedium.

Do ujednostajnienia prawa na ziemiach polskich nie dojdzie tak szybko. I nie jest to rzeczą konieczną, by we wszystkich działach prawa jednolitość zaraz zaprowadzić. Są takie działy, które muszą być jak najszybciej uregulowane jednostajnie, jak zwłaszcza sprawa władz administracyjnych; są znowu inne, które bez szkody mogą na ujednostajnienie pocze-

kać, co do których reforma pospieszna, nie dość gruntownie przygotowana, lub też reforma nagła, a nie stopniowa, mogłaby być zgola fatalną w skutkach. Z odrębnością praw w dzielnicach Sejm się liczy, obok też ustaw, które mają moc obowiązującą w całym państwie, ogłasza takie, które tyczą się tylko jednej dzielnicy, n. p. Galicyi lub Królestwa Kongresowego, poprawiają w nich istniejące przepisy bez dążności do ujednostajenia. I trzeba brać na uwagę to, że jeszcze przez szereg lat takie odrębne prawa będą na ziemiach polskich egzystować obok siebie siłą ciężkości, jak również ze względu na potrzeby specyalne tych dzielnic, wytworzone przez okres rozdarcia Polski w czasie rozbiorów.

Właśnie te odrębności są podstawą prądu, by na nich oprzeć budowę państwa, z odrębnymi sejmami prowincyi obok Sejmu walnego. Te pomysły (zresztą nie ujęte w jakieś ścisłe formuły) zwalcza ostro także dr Bobrzyński.

Byłoby niesłychaną szkodą dla państwa, dla jego jednolitości, gdyby przez stworzenie sejmów dzielnicowych utrwalano separatyzmy. Temu należy przeciwdziałać. Inna rzecz, iż z tą odrębnością praw i potrzeb trzech dzielnic trzeba się koniecznie liczyć. Dopóki jej nie usuniemy — a nie prędko to będzie mogło nastąpić — to ona jest, tworzy fakt, którego żadne rozumowanie nie zasłoni. Trzeba temu faktowi przyznać rację bytu. Nie znaczy to jednak, by go utrzymywać. Pośrednią drogą — sądzę więc — iść można: nie negując go, tak

ułożyć stosunki, by ułatwić okres przejścia do zupełnej konsolidacyi.

W zakresie stosunków sejmowych widzę tu możność do zużytkowania jednej dawnej instytucyi parlamentaryzmu polskiego. Sądzę, iż możnaby przez zastosowanie tej instytucyi — oczywiście w zmienionej formie, dostosowanej do obecnych warunków — odładować nieco Sejm, uwzględnić odrębności dzielnicowe, a jednak nie pogłębić przez to separatyzmu. Byłaby to instytucya przejściowa tylko, która siłą rzeczy musiałaby zanikać w miarę konsolidacyi ustawodawczej państwa.

Mam na myśli istniejące w Sejmie polskim od połowy XVII stulecia t. zw. sesye prowincjonalne. Na sesye zbierali się w czasie trwania Sejmu walnego, w jego siedzibie, posłowie i senatorowie każdej „prowincyi” z osobna, tj. Wielkopolski, Małopolski i Litwy. Na nich omawiano sprawy, które szły na Sejm walny, specyjalnie zwłaszcza dotyczące się prowincyi, i przygotowywano tak, by na Sejmie mniej czasu zajęły.

Tę instytucyę możnaby wskrzesić, oczywiście z znacznemi modyfikacyami. Tak sobie tę sprawę przedstawiam.

Sesye prowincjonalne obejmowałyby z osobna posłów każdego z trzech zaborów. Obradowałyby w czasie sesyi Sejmu, w jego siedzibie. Sejm w pełnym składzie zajmowałby się sprawami ustawodawczemi ogólnopaństwowemi, zaś ustawy, które tyczą się tylko poszczególnych dzielnic, przypadłyby kompetencyi se-

syi pod kierunkiem np. pierwszego posła dzielnicy, więc tego, który jako pierwszy został wybrany w okręgu warszawskim, poznańskim lub krakowskim naprzemian z lwowskim. Zadaniem więc ustawodawczem sesyi prowincjonalnych byłoby przeprowadzanie zmian w dotychczasowem ustawodawstwie prowincyi, o ileby to było rzeczą konieczną czy ze względu na rażące wady, czy na potrzebę dostosowania tych ustaw do zmienionych warunków, a na razie należało uważać za rzecz jeszcze niemożliwą wydanie ustawy ogólnopanstwowej w tym przedmiocie.

Oddając sesyom prowincjonalnym załatwianie takich spraw, uciążyłoby się Sejm, a nie tworzyłoby jakiegoś ośrodka odrębności prowincjonalnej w formie osobnego sejmiku prowincjonalnego. W ten sposób część spraw rozłożyłaby się na trzy ciała, więc szybciej mogłaby iść ustawodawcza praca. Przytem posłowie, w sesyi prowincjonalnej biorący udział, znający stosunki swej prowincyi, łatwiej mogliby dojść do porozumienia.

Chodziłoby o to, jak określić te sprawy, które miałyby iść na sesye prowincjonalne. Sądzę, iż właściwiej byłoby nie określać ich ogólnie, by nie podkreślać tem odrębności, ale uzależnić możność zajmowania się każdą taką kwestyą przez sesyę prowincjonalną od specjalnego upoważnienia, któreby udzielał Sejm (bez dyskusyi ewentualnie, by nie wywoływać debat), czy też komisya sejmowa, jedna z istniejących lub specjalna.

Uchwała sesyi nie powinna mieć mocy prawa sama przez się, by nie uszczerbiać atrybucyi pełnego Sejmu. Projekt, przygotowany przez sesyę, wchodziłby na pełny Sejm, który miałby prawo — ale bez możliwości dyskusyi szczegółowej, bez możliwości też zmian w poszczególnych artykułach — odrzucić go większością głosów, przyczem wskazaną byłoby rzeczą, by to była większość kwalifikowana.

Instytucya sesyi prowincjonalnych czyniłaby zadość potrzebie uwzględnienia odrębności tych trzech części składowych, z których się Polska obecnie zrasta. Ułatwiłaby pracę Sejmowi walnemu, przerzucając część spraw na sesyę, które mogłyby szybciej pracować. Z drugiej zaś strony nie naruszałaby jedności ustawodawczej i ustrojowej państwa, co z sobą przyniosłoby utworzenie osobnych sejmów prowincjonalnych lub też przekazanie części władzy ustawodawczej sejmikom wojewódzkim. Przytem byłaby to instytucya przejściowa, bo w miarę jak Sejm coraz szerszy zakres spraw normowałby przez ustawy ogólnopństwowe, działalność sesyi coraz słabłaby, ażby ostatecznie zamarła.

Może być, iż Sejm podoła zadaniom ustawodawczym, pracując w pełnym składzie. Gdyby jednak trzeba było mu ulżyć, to — zdaje mi się — stworzenie sesyi prowincjonalnych powinno być najdalszą koncesyą.